

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA

O  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITORŲ TARYBA

EURÓPAI SZÁMVEVŐ SZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEAN  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

## Специален доклад № 8/2008

(съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО)

Ефективна политика ли е кръстосаното спазване?

придружен от отговорите на Комисията

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Индекс на термините и съкращенията	
Резюме	I—IV
Въведение	1—8
Кръстосаното спазване и Общата селскостопанска политика	1—6
Правната рамка и прилагането на кръстосаното спазване	7—8
Обхват и подход на одита	9—11
Целта на одита е да оцени ефективността на кръстосаното спазване	9—11
Констатации и оценки	12—84
Цели и обхват на кръстосаното спазване	12—21
Целите не са дефинирани като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (SMART)	12—15
Обхватът на кръстосаното спазване не е ясно определен	16—18
На ниво земеделско стопанство могат да се очакват само ограничени резултати	19—21
Прилагане на правната рамка	22—44
Държавите-членки спазват само отчасти изискванията и стандартите	22—23
Законоустановените изисквания за управление, с които земеделските производители следва да се съобразяват, са многобройни и сложни	24—28
Рамката за добро селскостопанско и екологично състояние е ограничена	29—37
Необходимост от повече насоки и контрол на изискванията и стандартите от страна на Комисията	38—44
Кръстосаното спазване и развитието на селските райони	45—58

Определени ключови елементи от системата за контрол на развитието на селските райони и системата за санкции са загубили значението си поради въвеждането на изискването за кръстосано спазване	47—51
Не винаги е ясна разликата между кръстосано спазване и агроекологични мерки	52—58
Системите за контрол и санкции	59—75
Системата за контрол не осигурява достатъчна увереност относно кръстосаното спазване от страна на земеделските производители	59—66
Системата за санкции е слаба и съответните намаления при директните плащания са малки	67—75
Мониторинг и изготвяне на доклади	76—84
Данните в някои области не са надеждни и надценяват степента на контрол и спазване	76—80
Мониторингът на изпълнението на Комисията се оказва недостатъчен	81—84
Заклучения и препоръки	85—90

## **ИНДЕКС НА ТЕРМИНИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА**

Директни плащания: плащания, директно отпуснати на земеделските производители, по схема за подпомагане на доходите, фигурираща в приложение I на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета

ДСЕС: доброто селскостопанско и екологично състояние. Това се отнася до набор от стандарти, определени от държавите-членки, за опазване на почвата и минимално поддържане на земята (въз основа на определената рамка в приложение IV на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета), както и задължения относно постоянното пасище

ЕС: Европейски съюз

ЗИУ: законоустановени изисквания за управление. Те са изложени в определени членове на 19 директиви и регламенти (фигуриращи в приложение III на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета) в областите околна среда, обществено здравеопазване, здраве на животните и растенията, и хуманно отношение към животните.

ОСП: Обща селскостопанска политика

Постоянно пасище: в контекста на кръстосаното спазване постоянното пасище се определя като земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражи, която не е включена в ротацията на културите на стопанството за пет или повече години. То е един от елементите на ДСЕС

Правна рамка:

Регламентът на Съвета: Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 г. относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на регламенти (ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1)

Регламентът на Комисията: Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета (ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18)

Законодателство, прието от държавите-членки в съответствие с гореспоменатите регламенти.

SMART: английски акроним за цели, които са конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове

## **РЕЗЮМЕ**

I. Кръстосаното спазване, което е основен елемент на ОСП, се прилага от 2005 г. и представлява връзката между повечето плащания по ОСП и спазването на определени правила в областите околна среда, опазване здравето на животните и хуманно отношение към животните.

II. Въз основа на резултатите от одит на ефективността на кръстосаното спазване, Палатата заключи, че:

- целите и обхвата на кръстосаното спазване не са точно определени, като не става ясно каква е целта на кръстосаното спазване;
- правната рамка причинява значителни затруднения, поради факта, че е прекалено сложна;
- кръстосаното спазване и развитието на селските райони не са взаимно хармонизирани;
- държавите-членки не са поели отговорността да въведат ефективни системи за контрол и санкции. В резултат на това системата за контрол не осигурява достатъчна увереност относно спазването на правилата от страна на земеделския производител;
- данните от държавите-членки относно проверки и нарушения не са надеждни, а мониторингът на изпълнението на Комисията се оказва недостатъчен.

III. В краткосрочен план кръстосаното спазване може да бъде подоброено като бъдат приложени следните препоръки:

законодателният орган на Общността следва да:

- проучи дали елементи от развитието на селските райони, като одобряване на стандартите от Комисията и задължението на държавите-

членки да формулират достоверни стандарти, следва да бъдат приложени и относно кръстосаното спазване;

- предвиди изменение на принципите на системата за санкции с цел намаляването на плащанията да бъде пропорционално или да зависи от сериозността на нарушението на задълженията за кръстосано спазване от страна на санкционирания земеделски производител;

Комисията следва да:

- разработи подробно целите, залегнали в регламента на Съвета с цел да ги формулира като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове и да ги организира в логична йерархия;

- хармонизира политиките за кръстосано спазване и развитие на селските райони, като по-специално възстанови действието на разпоредбите за развитие на селските райони, които са загубили значение, поради въвеждането на кръстосаното спазване;

- очертае ясна граница между кръстосаното спазване и агроекологичните мерки, с цел да гарантира, че помощите за развитие на селските райони компенсират единствено задължения извън изискванията и стандартите за кръстосаното спазване;

- измени системата за контрол с цел да контролира поне 1 % от земеделските стопанства, които на практика трябва да изпълняват всяко от проверените задължения;

- въведе ключовите елементи на система за мониторинг на качеството на изпълнение, като по-специално определи съответните показатели и базови нива;

- извърши щателна проверка и анализ на данните, докладвани от държавите-членки, както и да бъде по-взискателна към качеството на тези данни;

държавите-членки следва да:

- определят пълен набор от проверими изисквания и стандарти, приложими на ниво земеделско стопанство;
- въведат ефективни системи за контрол и санкции, които да осигурят достатъчна увереност относно кръстосаното спазване от страна на земеделските производители и са в съответствие с всички правни разпоредби;
- осигурят пълни и надеждни навременни данни.

IV. За да може кръстосаното управление да постигне потенциален положителен ефект в дългосрочен план, трябва значително да се подобри политиката, по-специално като се изпълнят следните препоръки:

Комисията следва да:

- опрости правната рамка, в частност като я организира около основните елементи на селскостопанската дейност, при които се търсят подобрения, като установи очакваните резултати, определи изискванията и стандартите и ги сортира по приоритет;
- базира планираните за постигане резултати на оценка на нуждите и конкретни проучвания;
- оцени качеството на изискванията и стандартите, определени от държавите-членки;

държавите-членки следва да:

- изложат точните задължения, произтичащи от законодателството, като по необходимост вземат предвид характеристиките на всеки регион, както и съответните селскостопански практики.



## **ВЪВЕДЕНИЕ**

### ***Кръстосаното спазване и Общата селскостопанска политика***

1. До 2005 г., плащанията по ОСП са свързани със селскостопанското производство, което се възприема като нарушаващо пазарите и водещо до негативни последствия за ландшафта и природата, като замърсяване на водите поради повишена употреба на пестициди и торове, както и нарушаване на биоразнообразието. Реформата на ОСП от 2003 г., която влезе в сила през януари 2005 г., има за цел да се справи с тези проблеми главно чрез прекъсване на връзката между плащанията по ОСП и селскостопанското производство („отделяне“).

2. Съветът<sup>1</sup> въведе кръстосаното спазване като елемент от ОСП. Кръстосаното спазване представлява връзката между повечето плащания по ОСП и спазването на определени правила, свързани с областите околна среда, обществено здравеопазване, здраве на животните и растенията и хуманно отношение към животните; кръстосаното спазване има за цел и да поддържа земеделските площи в добро селскостопанско и екологично състояние (особено когато те вече не се използват за земеделско производство). Тези правила са изложени в законоустановените изисквания за управлението (ЗИУ) и в стандартите за добро селскостопанско и екологично състояние (ДСЕС). В случай, че земеделският производител не спазва изискванията и стандартите, неговите плащания по ОСП могат да бъдат намалени или в краен случай отменени. В допълнение, освен за кръстосаното спазване, той може да бъде също така санкциониран в съответствие с действащите директиви и разпоредби.

---

<sup>1</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета (цитиран в индекса).

3. В свой предишен доклад<sup>2</sup>, Палатата признава значимостта на принципа за свързване на плащанията по ОСП със спазването на определени правила от областите околна среда, обществено здравеопазване, здраве на животните и растенията и хуманно отношение към животните.

4. Стандартите за ДСЕС са валидни във всички държави-членки от 1 януари 2005 г.<sup>3</sup>, докато ЗИУ постепенно се въвеждат в системата за кръстосано спазване, тоест възможността да се намалят плащанията по ОСП. Държавите-членки, които прилагат схемата за единно плащане (ЕС 15 и Малта и Словения) следва да въведат ЗИУ между 2005 и 2007 г. в зависимост от съответната област на политика (околна среда, опазване здравето на животните и хуманно отношение към животните). Графикът за въвеждане на ЗИУ в останалите държави-членки е в рамките на периода 2009—2011 г. за ЕС 10 (без Малта и Словения) и периода 2012—2014 г. за България и Румъния.

5. **Таблицы 1** и **2** правят преглед на разпоредбите, които са в сила във връзка с кръстосаното спазване.

**Таблица 1 — Преглед на ЗИУ във връзка с кръстосаното спазване**

Вид разпоредба	Препратка към регламента на Съвета	В сила от	Област на политика	Избрани членове от посоченото по-долу законодателство на Общността (вж. приложение III на регламента на Съвета за повече подробности)
ЗИУ	Член 4 Приложение III	2005 г.	Околна среда	Директива за птиците
				Директива за подземните води
				Директива за канализационните

<sup>2</sup> Специален доклад № 14/2000 относно „ОСП и околна среда“ (ОВ С 353, 8.12.2000 г.)

<sup>3</sup> Те започнаха да се прилагат в България и Румъния, след като тези страни станаха държави-членки през януари 2007 г.

				утайки
				Директива за нитратите
				Директива за местообитанията
		2006 г.	Обществено здравеопазване, здраве на животните и растенията	2 директиви и 2 регламента относно идентификацията и регистрацията на животните
				Директива относно пускане на пазара на продукти за растителна защита
				Директива относно забраната за използване на определени продукти в животновъдството
				Законодателство в областта на храните и фуражите
2007 г.	Хуманно отношение към животните	3 директиви и 1 регламент относно превенцията, контрола и ликвидирането на определени болести по животните		
		3 директиви относно защита на животните		

**Таблица 2 — Преглед на ДСЕС във връзка с кръстосаното спазване**

Вид разпоредба	Препратка към регламента на Съвета	В сила от	Тема от приложение IV и постоянното пасище	Стандарти от приложение IV и задължения във връзка с постоянното пасище
ДСЕС	Член 5, параграф 1 Приложение IV	2005 г.	Ерозия на почвата	Минимално почвено покритие Минимално управление на земята Запазване на терасите
			Съдържание на органични вещества в почвата	Стандарти за ротация на културите, където е приложимо Управление на стърнищата от полските култури
			Структура на	Употреба на подходящи

			почвата	машини
			Минимално ниво за поддържане	Минимални параметри за гъстота на животните Защита на постоянните пасища Запазване на особеностите на ландшафта Избягване израстването на нежелана растителност върху селскостопански земи Поддържане на маслиновите гори в добро състояние
	Член 5, параграф 2	2005 г.	Постоянно пасище	Земите, които към определена дата са предназначени за постоянни пасища, следва да се поддържат като такива

6. Кръстосаното спазване не включва само по себе си участие на бюджетни фондове. Напротив, 75 % от намаленията на директните плащания се вписват в бюджета на ЕС. Въпреки че съответните суми (приблизително 10 милиона евро през 2005 г.) са ограничени, кръстосаното спазване се прилага при изпълнението на по-голямата част от бюджета на ЕС (приблизително 40 милиарда евро) и за около 5 милиона земеделски производители.

### ***Правната рамка и прилагането на кръстосаното спазване***

7. Правната рамка за прилагането на кръстосаното спазване е резултат от комбинирането на четири вида становища:

- а) ЗИУ и ДСЕС, приложени към регламента на Съвета;
- б) Регламентът на Комисията (вж. индекса) относно прилагането на регламента на Съвета;
- в) други ръководни документи, издадени от Комисията за държавите-членки, както и

г) национално законодателство, което адаптира общите задължения към конкретния контекст на всяка държава-членка.

8. Така държавите-членки носят основната отговорност за прилагането на кръстосаното спазване: на първо място те следва да „преобразуват“ стандартите ЗИУ и ДСЕС в оперативни изисквания и стандарти, които следва да бъдат спазвани от земеделските производители и на второ място те трябва да установят система за контрол, при която се проверява извадка от земеделски производители с цел откриване на нарушения. Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) отговаря за това дали държавите-членки изпълняват задълженията си в съответствие със законовите разпоредби и проверява прилагането на кръстосаното спазване.

### **ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА**

***Целта на одита е да оцени ефективността на кръстосаното спазване***

9. Одитът на Сметната палата трябваше да определи дали кръстосаното спазване е ефективно посредством анализ на неговото въвеждане и на прилагането му през първите години от Комисията и от държавите-членки. По-специално одитът имаше за цел да отговори на следните въпроси:

- Ясно определени ли са целите и обхватът на кръстосаното спазване и могат ли да се очакват резултати на ниво земеделско стопанство?
- Може ли да бъде ефективно приложена правната рамка, определяща кръстосаното спазване,?
- Взаимно адаптирани ли са кръстосаното спазване и политиката за развитие на селските райони?
- Ефективни ли са системите за контрол и санкции?
- Адекватни ли са процесите на мониторинг и изготвяне на доклади?

10. Одитът беше проведен в седалището на Комисията и в седем произволно избрани държави-членки: Финландия, Франция, Гърция, Нидерландия, Полша, Португалия и Словения. От септември до ноември 2007 г. бяха проведени проверки на място.

11. Бяха събрани и проверени одитни доказателства посредством интервюта и анализ на документи и данни. Във всяка държава-членка известен брой земеделски стопанства бяха посетени с цел съвместно със земеделските производители и натоварените с проверките на място инспектори да се провери прилагането на кръстосаното спазване на ниво земеделско стопанство.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### ***Цели и обхват на кръстосаното спазване***

**Целите не са дефинирани като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове**

12. Глобалните цели са постановени в регламента на Съвета. Те не са формулирани в постановителната част на регламента, а в съображенията и са изразени както следва:

- а) „Пълното изплащане на директни помощи трябва да е свързано със спазване на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности. Тези правила трябва да послужат в Общата селскостопанска политика да се включат основни стандарти за околната среда, безопасността на храните, здравето на животните, хуманното отношение към животните и добро селскостопанско и екологично състояние.“ (параграф 2);
- б) „С цел да се избегне изоставянето на селскостопанска земя и да се осигури, че тя ще бъде поддържана в добро селскостопанско и екологично състояние, трябва да се въведат стандарти, които може да се базират или не на разпоредби на държавите-членки.“ (параграф 3);
- в) „Тъй като постоянните пасища имат положителен ефект върху околната среда, е удачно да се приемат мерки, които да насърчат поддържането на съществуващите постоянни пасища и да предотвратят превръщането им в обработваема земя.“ (параграф 4).

13. Както може да се види от гореспоменатите цитати, поставените от Съвета цели са доста общи, както е обикновено при законодателството на високо равнище. Те обаче не са доразвити в подробности в постановителната част на регламента на Съвета или в неговите приложения. Приложение III изброява ЗИУ, които всъщност се състоят от редица членове, които се отнасят до съществуващи регламенти и

директиви, които не са установени в контекста на кръстосаното спазване. По подобен начин приложение IV дава израз на много общи „теми“ и „стандартни“, които имат за цел да определят доброто селскостопанско и екологично състояние, но също така не са пряко приложими на ниво земеделско стопанство. С малко изключения (например изискванията, произтичащи от регламента относно храните и фуражите, вж. таблица 1) тези правни разпоредби не са изяснени и не са по-ясно определени от Комисията или от държавите-членки. Крайният резултат от прилагането на тази правна рамка е, че предвидените за постигане цели посредством кръстосаното спазване не са дефинирани никъде като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове. Принципите на доброто финансово управление (на които специално се позовава член 27, параграф 3 от Финансовия регламент на Съвета) изискват в частност целите на политиката да бъдат формулирани като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (SMART) и да бъдат организирани в низходяща йерархия от глобалните цели към междинните, специфичните и оперативните. Друг принцип, който не е спазен е този за установяване на показатели за изпълнение и за базови нива. Поради липсата на цели SMART, на показатели за изпълнение и на базови нива, не може да бъде прецизно наблюдавано постигането на целите (вж. също така точки 81—84).

14. Като илюстрация на описаната по-горе ситуация, може да бъде разгледана целта за предотвратяване на изоставянето на селскостопанската земя. Комисията не дава точна дефиниция на процеса на изоставяне на земя и не обяснява кои проблеми (екологични и/или социални) следва да бъдат разгледани, нито как кръстосаното спазване, сред всички различни налични инструменти на политика, би могло да допринесе за постигането на тази цел. Комисията не събира данни за мониторинг на различните видове изоставяне на земя, като например земя, която не се използва изобщо или която е полуизоставена. При липсата на по-точни дефиниции и събрани данни по темата, не е



възможно да се оцени дали целта за предотвратяване на изоставянето на селскостопанската земя е постигната.

15. В тази връзка одитът разкри, че докато някои съответни задължения са наложени на ниво земеделско стопанство, в зависимост от съответната държава-членка и област на политика, в голям брой от случаите тези задължения са чисто формални и не може да се очаква от тях да постигнат съответните резултати. В каре 1 по-долу са показани примери и за двете ситуации.

#### **Каре 1 — Въздействията от кръстосаното спазване на ниво земеделско стопанство**

С оглед на целта да бъдат въведени основните екологични стандарти в общата организация на пазара, регламентът на Съвета цитира пет директиви (вж. **таблица 1**) и изисква от държавите-членки да определят оперативните изисквания, които земеделските производители следва да спазват. На ниво земеделско стопанство одитът установи, че:

- В Словения единственото изискване, проверено за повечето земеделски производители по отношение на двете директиви за защита на птиците и местообитанията, е те да не са осъждани за нарушения на определени правни разпоредби. Няма изисквания по отношение на селскостопанските практики, които могат да вредят на птиците или местообитанията.
- Във Франция по отношение на директивата за предпазване на почвата при разливане на канализационните утайки, единственото контролирано изискване е наличието на договор с причинителите на утайки, съдържащи някои формални разпоредби. Съставът на утайките (например количеството тежки метали) или качеството на почвата не са взети под внимание за определяне на изискването.
- В Нидерландия инспектирацията орган, натоварен с проверката на изискванията за кръстосаното спазване, произтичащи от директивата, целяща да предпази от замърсяване подземните води, решава, че не е необходимо посещение на земеделското стопанство, като изтъква като причина, че „земеделското стопанство е свързано с канализационната система“. Не са

проверени селскостопански практики, които биха могли да причинят замърсяване.

По отношение на целта да се гарантира запазването на земеделските площи в добро екологично състояние, регламентът на Съвета разглежда съответните въпроси (вж. таблица 2) и изисква от държавите-членки да дефинират оперативни стандарти, които да бъдат спазвани от земеделските производители. Одитът установи, че въпреки факта, че Полша и Нидерландия са определили няколко национални стандарта, те не са достатъчни за поддържане на цялата селскостопанска земя в съответствие с ДСЕС, защото или обхватът им или тяхната същност е ограничена.

Във връзка с целта да бъде избегнато масовото превръщане на постоянните пасища в обработваема земя, Комисията прие редица мерки в своя регламент. Въпреки това одитът установи, че например в Португалия повече от половината площ на постоянните пасища, регистрирани от Евростат, не е включена в рамките на кръстосаното спазване (вж. също точка 36). За площта, която е включена (47 %) не е необходимо земеделските производители да спазват никакви изисквания, свързани с тази цел. Регламентът на Съвета изтъква „положителния екологичен ефект“ от запазването на постоянните пасища, но нито Комисията, нито португалските власти определят никакви показатели за измерване на този ефект. Същата ситуация е наблюдавана в другите одитирани държави-членки.

Обратно на горепосочените примери, одитът установи също така малък брой случаи, при които наложените на земеделските производители задължения за кръстосано спазване са планирани с цел положителни екологични резултати.

- Проучванията установяват, че определените от Франция стандарти за ДСЕС, които изискват от земеделските производители да оставят ненаторени защитни ивици с ширина 5-10 метра по протежение на реките, са добър начин да се избегне замърсяването.

- Прилаганите в Гърция стандарти за ротация на културите целят да подобрят съдържанието на органични вещества в почвата, като изискват от земеделските производители да отглеждат бобови растения и да ги включат всяка година в почвата на 20 % от обработваната земя на тяхното земеделско стопанство.

- подробното и стриктно изискване за приложението на животински торове, установено в Нидерландия, е един от основните фактори, допринесъл за значително намаляване на емисиите на парникови газове чрез селскостопанска дейност.

### **Обхватът на кръстосаното спазване не е ясно определен**

16. Определянето на обхвата на кръстосаното спазване от Съвета не е подкрепено от съответните проучвания или от други видове документни доказателства от необходимите действия за оценка от Комисията, както и от потенциалните трудности. Така Комисията не успява да осигури на одиторите оправдателни документи за причините, поради които определени ЗИУ или стандарти за ДСЕС са били включени в кръстосаното спазване, докато други не. Например първоначалните предложения на Комисията включват стандарт за ДСЕС за „гарантиране баланса на напояването, отводняването и възстановяването на водния хоризонт“. Този стандарт не е спазен, въпреки че засяга един от основните екологични проблеми в повечето държави-членки. Освен това определени ключови въпроси като замърсяването на въздуха дори не са били включени в първоначалните предложения.

17. По отношение на обхвата на ДСЕС регламентът на Съвета постановява, че държавите-членки следва да гарантират, че цялата селскостопанска земя, особено земята, която вече не се използва за производствени цели, е поддържана в добро селскостопанско и екологично състояние. Значителна част от селскостопанската земя обаче не подлежи на правилата на ДСЕС. Примери за подобни ситуации включват дребните производители на зехтин в Гърция, градинари (които в някои области са сред най-сериозните замърсители) в Нидерландия, и парцели в Австрия, обработвани от словенски земеделски производители, живеещи в Словения и обратния случай. Във всеки един от тези случаи земеделските производители не получават директни плащания и

селскостопанската земя не се контролира в рамката на кръстосаното спазване.

18. Освен това обхватът на рамката за кръстосаното спазване е неясен поради неразрешени разногласия между Комисията и държавите-членки. Например приложената към регламента на Съвета рамка за ДСЕС се състои от четири „теми“ (от които три са свързани с опазването на почвата и една с поддържане на земята), които са подробно включени в 11 стандарта. Комисията счита, че държавите-членки следва да определят норми за прилагането на всичките 11 стандарта, с изключение на тези, които не са приложими в съответния национален контекст. Франция и Португалия обаче считат, че е необходимо да бъдат определени подобни норми единствено за четирите споменати в рамката „теми“. По отношение на ЗИУ одитът показва, че точният обхват на регламента относно храните и фуражите (вж. **таблица 1**) все още не е ясен. Например португалските власти и Комисията не са единодушни по въпроса кои хигиенни разпоредби следва да бъдат проверени като част от кръстосаното спазване. Комисията посочва в работен документ <sup>4</sup>, че три регламента относно храните и фуражите, в допълнение към споменатия в приложение III на регламента на Съвета, са част от кръстосаното спазване. Но според Португалия няма правно основание за добавяне към изискванията, изброени в приложение III.

### **На ниво земеделско стопанство могат да се очакват само ограничени резултати**

19. Целта на регламента на Комисията е да „се включат основни стандарти в общата организация на пазара“. ЗИУ и в много случаи също така стандартите за ДСЕС, са извлечени от предишно законодателство, което може да е било въведено отдавна. Например екологичните ЗИУ се

---

<sup>4</sup> Работен документ на Комисията „Ръководен документ на службите на Комисията относно хигиенните разпоредби, засягащи кръстосаното спазване“, DS/2006/16-окончателен, май 2006 г.

основават на пет правни акта (вж. таблица 1), които са въведени през 1979 г., 1980 г., 1986 г., 1991 г. и 1992 г. При случаите, в които националното законодателство поставя по-високи стандарти, Комисията разяснява в свой работен документ <sup>5</sup>, че кръстосаното спазване следва да се базира на по-ниските стандарти на ЕС.

20. Съответно на ниво земеделско стопанство почти всички задължения, въведени при политиките на кръстосано спазване, вече са били включени в съществуващи обичайни практики. Например в Португалия приблизително 75 % от земеделските производители, получаващи директни плащания, не са се придържали към изискванията на кръстосаното спазване за изпълнение на екологичните ЗИУ. Следователно техните селскостопански практики не са били засегнати. По-общо, одитът разкри, че от земеделските производители в одитираните държави-членки обикновено не е било изисквано да променят съществуващите си практики.

21. Така само една посетена държава-членка (Гърция) определя специфични земеделски практики за защита на колониите от диви животни на селскостопанските парцели, например посредством създаване на изисквания за коситбата и пасбищата. Във Франция национален екологичен институт открива, че ограничаването на дълбочината на оранта е промяна в земеделска практика, която може да подобри структурата на почвата. Френските власти обаче не включват този стандарт в кръстосаното спазване. Консултативен орган в Нидерландия, който включва екологични организации и представители на селскостопанския сектор, предлага стандарт относно ротацията на културите. Този стандарт за ДСЕС не е включен в кръстосаното спазване,

---

<sup>5</sup> Работен документ на Комисията „Относно законоустановените изисквания за управление, които следва да бъдат следвани в рамките на кръстосаното спазване от 2007 г. нататък — Списък със случаите, в които правото на Общността поставя минимални изисквания и в които държавите-членки могат да поставят по-високи и по-взискателни стандарти в националното законодателство“; AGR 022361, 8 май 2005 г.

тъй като Нидерландия прави политическия избор да включи само стандарти, основани на съществуващо национално законодателство.

### ***Прилагане на правната рамка***

#### **Държавите-членки спазват само отчасти изискванията и стандартите**

22. Съгласно правната рамка държавите-членки носят основната отговорност за подробно определяне на задълженията, които земеделските производители следва да спазват. Това е в съответствие с необходимостта да се адаптират общи правила към определени ситуации в различни селскостопански райони. Въпреки това одитът на Палатата установи, че нито една от посетените държави-членки не е „преобразувала“ всички изисквани от рамката елементи в оперативни изисквания на ниво земеделско стопанство. Държавните власти не винаги определят тези изисквания като стандарти, или го правят само отчасти и не всеки път ги включват в проверките на кръстосаното спазване. Голям брой проверки са непълни или не са били проведени, включително и такива, които би трябвало да бъдат проведени в ключови области (околна среда, безопасност на храните). Причините за това са анализирани в останалата част от този раздел.

23. В карето по-долу са посочени няколко примера за изисквания и стандарти, които не са били въведени или са били въведени само отчасти.

#### **Каре 2 — Примери за изисквания и стандарти, които не са били въведени или са били въведени само отчасти**

Португалия не въвежда изискванията, приложими на ниво земеделско стопанство в областта на храните и безопасността на храните. Освен това не е определила изискванията за директивата за подземните води. Това са две ключови области. Във Финландия няколко изисквания, произтичащи от директивата за нитратите, са включени в раздадените на земеделските производители наръчници, но няма доказателства, че са били проверени на

място. Изискванията, като например това, да не се разпръсква тор в радиус от 5 метра от течащи води, са от първостепенно значение за предпазване от замърсяване на водите с нитрати.

Някои държави-членки изобщо не определят стандарт ДСЕС за ротация на културите. Определеният от Нидерландия стандарт (зелена покривка от 31 май до 31 август на земя под угар) е недостатъчен. Приложението му е твърде ограничено (включва само 0,1 % от селскостопанската земя) и не може да се счита за стандарт за ротация на културите, тъй като не засяга отглеждането на различни видове култури на една и съща площ през поредни сезони. Стандартът в Словения изисква ротация на всеки три години на 50 % от обработваемите площи на земеделското стопанство. Одитът не можа да установи причината за ограничението на задължението до 50 % от обработваемата земя.

**Законоустановените изисквания за управление, с които земеделските производители следва да се съобразяват, са многобройни и сложни**

24. Сред 19-те регламента и директиви, които съставляват рамката на ЗИУ, има 14 директиви на Съвета. В директивите са посочени резултатите, които следва да бъдат постигнати, но на националните власти се предоставя правото на избор, що се отнася до формата и методите. Следователно държавите-членки са задължени да транспонират директивите в националното си законодателство. Комисията установи, че това транспониране не винаги е завършено, и след като тя заведе съдебно дело, Съдът отсъди в нейна полза<sup>6</sup>. Такъв е по-специално случаят с трите директиви в областта на околната среда, които изискват посочване на определени области на приложение и определяне на мерки за опазване на тези области (директивите за птиците, нитратите и местообитанията, вж. **таблица 1**).

---

<sup>6</sup> Вж. например дело С-334/04, решение на Съда (втори състав) от 25 октомври 2007 г., Комисията на Европейските общности срещу република

25. Недостатъчно транспониране в националното законодателство означава, че определени изисквания не са или са само частично включени в националното право. В тези случаи потенциалният ефект на кръстосаното спазване е намален. Освен това земеделските производители, които са изправени пред същия екологичен проблем, се сблъскват с неоправдани различни изисквания. Това води до неравноправно третиране на земеделските производители в различните държави-членки. Такъв е случаят и в една и съща държава-членка, когато се прилагат различни изисквания за региони с еднакви екологични проблеми.

26. Рамката за ЗИУ, установена от регламента на Съвета, съдържа 48 члена, които в повечето случаи препращат към други законови разпоредби (членове, приложения, списъци), които са от същия или от друг правен акт. По този начин тези други законови разпоредби стават част от рамката на кръстосаното спазване, тъй като са необходими за оперативното действие на 48-те избрани члена. Освен това, разпоредбите, на които те се позовават, от своя страна също препращат към същите или към други правни текстове, които отново препращат към други законови разпоредби.

27. Държавите-членки следва да идентифицират подлежащите на проверка изисквания. Това има за резултат дълги списъци с изисквания: например контролният списък за 2007 г., използван от холандските инспектори при проверки на място, изброява 172 различни законови разпоредби, които следва да бъдат проверени.

28. Едно допълнително усложнение произтича от факта, че някои ЗИУ не са специално свързани със селскостопански дейности. Такъв е случаят с разпоредби, свързани с лова и транспортирането на добитък до пазара.



Членове от директивите за птиците и за местообитанията, като например тези, които забраняват убиването на защитени видове, са валидни за всички граждани и не са насочени към определени земеделски практики. В някои държави-членки директивата за подземните води (вж. **таблица 1**) е транспонирана с цел да се справи със замърсяването, произтичащо от промишлени, а не от селскостопански дейности. Възникват трудности, когато подобни изисквания са трансформирани в условия, приложими за селскостопанските дейности.

### **Рамката за ДСЕС е ограничена**

#### Редица стандарти, определени от държавите-членки

29. Рамката за ДСЕС е по-пряко свързана със земеделските практики. Това означава, че при нея не се срещат с проблемите, открити при ЗИУ. При все това одитът откри други проблеми при ДСЕС.

30. Първата част от рамката за ДСЕС е определена в член 5, параграф 1 от регламента на Съвета, който препраща към приложение IV на регламента. Това приложение се състои от таблица, която определя 4 „теми“ и 11 свързани с тях „стандарти“. Обхватът на тези четири теми (и съответните стандарти) е ограничен, понеже те се отнасят единствено до запазването на почвата и минимално поддържане на земята, докато не са засегнати други ключови въпроси като употребата на водата.

31. През юли 2007 г. Комисията информира писмено държавите-членки, че според кръстосаното спазване, земеделските производители не могат да бъдат санкционирани за неспазване на задължения, свързани с въпроси или стандарти, които не са включени в приложение IV. Такъв е случаят със стандарти, които могат да доведат до положителен ефект, например стандартът на Франция за напояване или на Португалия за подновяване на пасищата чрез изгаряне.

32. Забраната да се определят допълнителни стандарти, в комбинация с ограничения брой разглеждани въпроси, ограничават обхвата на рамката

за ДСЕС. Освен това не могат винаги да бъдат разрешени всички проблеми в обхвата на четирите въпроса. Например структурата на почвата е един от четирите въпроса в таблицата. Но повреда на структурата на почвата, причинена от добитък, която е проблем в Полша например, не може да бъде решена чрез кръстосаното спазване, защото споменатите в приложение IV стандарти се свързани единствено с повреди, които са в резултат от действието на машини.

#### Задължения във връзка с постоянните пасища

33. Втората част от рамката за ДСЕС се определя от член 5, параграф 2 от регламента на Съвета, който гласи, че земя, която към определена дата е принадлежала към постоянните пасища, следва да се поддържа като такава. Позволен са дерогации, но единствено при добре обосновани обстоятелства и при условие, че държавата-членка предприеме действия за предотвратяване на значително намаляване на общата площ на постоянните пасища.

34. В регламента на Комисията тази дерогация е дадена на всички държави-членки. Като предоставя обща дерогация Комисията не вижда необходимост да „обоснове добре обстоятелствата“, нито изисква от държавите-членки да го направят. В същия регламент Комисията пояснява, че намаляването се счита за „значително“, ако надвишава 10 % от референтен процент и че такива значителни намаления не са позволени. Комисията обаче не може да цитира проучвания или други актуални документи, които да оправдаят прага от 10 % като точното ниво за предпазване от отрицателни въздействия върху околната среда.

35. Целта на референтния процент е да установи база за сравнение. Но според начина на изчисление на процента (площта на постоянните пасища е разделена на общата селскостопанска площ) едновременното намаляване на постоянните пасища и на обработваемата земя не влияе върху стойността на процента. В близкото минало обаче, такива едновременни намаления, резултат от преминаването на цели области

към друг вид използване на земята (например урбанизация на селските райони) представляват основна причина за намаляването на пасищата (приблизително 50 %).

36. Държавите-членки са имали затруднения при изчисляването на определения от регламента на Комисията референтен процент и необходимите данни не винаги са били на разположение. Това прави възможно някои държави-членки (например Нидерландия и Португалия) да определят нереалистично ниска стойност за този референтен процент. По данни на Евростат процентът на постоянните пасища (в съотношение към общата селскостопанска площ) е много по-висок, отколкото фиксираният от двете държави-членки процент. Впоследствие одитът установи, че намаление от 10 % на референтния процент отговаря на намаление от приблизително 30 % от действителните постоянни пасища. Словения не успява да приложи дефиницията на Комисията за референтния процент, тъй като системите на земите и парцелите са се променили; при одита беше установено, че референтният процент не е могъл да бъде хармонизиран със съответните данни.

37. Регламентът на Съвета свързва целта за поддържане на постоянните пасища с положителните ѝ последици за околната среда. Приетите от Комисията мерки обаче не защитават качеството на постоянните пасища. Определени видове постоянни пасища, и по-специално богати на видове естествени пасища, са по-важни за околната среда от други. Настоящата система позволява намаляването на такива постоянни пасища с висока стойност за природата да бъде компенсирано чрез увеличаване на пасища с по-ниско качество по отношение на околната среда. Тъй като липсват данни за екологичното качество на постоянните пасища, не е възможно да се оцени мащаба на това явление.

### **Необходимост от повече насоки и контрол на изискванията и стандартите от страна на Комисията**

38. Една от основните инициативи, предприети от Комисията за подпомагане на държавите-членки да въведат кръстосаното спазване, е издаването на ръководни документи. Нито един от тези документи обаче не се отнася до стандартите за ДСЕС. По отношение на ЗИУ обхватът и практическата приложимост на документите са ограничени, тъй като те не осигуряват ръководни насоки за държавите-членки за това как да определят оперативните задължения за земеделските производители.

39. Комисията например изготви ръководен документ за ЗИУ в областта на околната среда с цел да определи функционален набор от уместни и проверими стандарти. Документът обаче просто копира съответните правни текстове, а единствената ръководна насока е, че държавите-членки следва да установят задължителни стандарти на ниво земеделско стопанство за всеки от тези членове. Видовете и примерите за земеделски практики и свързани с тях контролни точки не са подробно описани, както е необходимо, за да бъде функционална правната рамка. По време на одита в държавите-членки бе констатирано, че относно някои директиви в областта на околната среда, по-специално тези за птиците и местообитанията, са установени само общи правни изисквания (т.е. които не отнасят специално до селскостопански дейности).

40. Изискванията, произтичащи от регламента относно храните и фуражите (вж. **таблица 1**) са приложими за кръстосаното спазване от януари 2006 г. Комисията публикува ръководен документ през май 2006 г. с цел да определи точния обхват на дадени разпоредби относно законодателството в областта на храните и фуражите. Този документ е издаден твърде късно и повечето държави-членки вече са били планирали своите проверки на кръстосаното спазване или са били започнали да ги провеждат. В резултат на това одитът на Палатата

установи, че пет от шест държави-членки <sup>7</sup> не са провели проверките в съответствие с ръководните насоки на Комисията за 2006 г.

41. По отношение на ЗИУ, държавите-членки отговарят не само за установяване на изискванията, приложими на ниво земеделско стопанство, но също така и за проверката затова дали земеделските производители спазват всички елементи от правната рамка за ЗИУ. Ключова проверка, с оглед да се гарантира, че ЗИУ са въведени в съответствие с правните разпоредби, е проверката на изчерпателността и качеството на изискванията. С други думи Комисията следва да гарантира, че държавите-членки са определили адекватни контролни точки за всички правни текстове от рамката. Комисията не е проверила спазването на това задължение.

42. Палатата провери изчерпателността и качеството на извадка от изисквания. Бяха установени значителни недостатъци (липсващи изисквания, изисквания с ограничен размер или обхват, неизвършени проверки) (вж. точки 22 и 23) във всички одитирани държави-членки <sup>6</sup>, по-специално в областта на околната среда. Тъй като Комисията не идентифицира систематично подобни случаи, не е могла да предприеме коригиращи действия относно тези недостатъци.

43. Относно ДСЕС Комисията проверява дали държавите-членки са определили стандарти, но не предприема никакви систематични коригиращи действия относно случаи на неоправдани липси на стандарти до юли 2007 г. Това причинява затруднения при одобряването на програмите за развитие на селските райони. Комисията се сблъсква със случаи, в които държавите-членки предлагат агроекологични мерки за справяне с проблеми в областта на околната среда, които би трябвало да се разрешават в рамката за ДСЕС. Комисията е отправила искане държавите-членки да определят подходящи за тези случаи стандарти за

---

<sup>7</sup> ЗИУ не са били приложими в Полша по време на одита.

ДСЕС. При все това, след като държавите-членки не са предложили никакви агроекологични мерки, Комисията не предприема никакви действия и в резултат на това съответните стандарти продължават да липсват.

44. Комисията не е проверила дали стандартите спомагат за предотвратяване изоставянето на земята и гарантират поддържането на земята в ДСЕС. Правната разпоредба, съгласно която стандартите следва да вземат предвид специфичните характеристики на регионите (член 5, параграф 1 от регламента на Съвета) също не е била проверена. По време на одита бяха открити проблеми, свързани с качеството на стандартите за ДСЕС във всички посетени държави-членки. Подобни случаи не са систематично идентифицирани и коригирани от Комисията.

#### ***Кръстосаното спазване и развитието на селските райони***

45. Според финансовите планове приблизително една четвърт от разходите по ОСП за периода 2007—2013 г. следва да бъдат използвани за развитие на селските райони. Регламентът на Съвета относно развитието на селските райони<sup>8</sup> постановява, че от януари 2007 г. кръстосаното спазване се прилага за 8 от 42-те мерки, установени от този регламент. Тези осем мерки, свързани с площите или животните, включително и най-важната във финансов план, а именно тази, която се отнася до агроекологията, представляват около 40 % от разходите за развитие на селските райони.

46. Одитът разкри, че в действителност кръстосаното спазване би било приложимо за приблизително една трета от разходите за развитие на селските райони за този период. Тази ситуация е резултат от последващия надзор на прилагането на политиката на кръстосано

---

<sup>8</sup> Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).

спазване. Агроекологичните мерки обикновено се прилагат посредством петгодишни договори със земеделските производители. Но в повечето от одитираните държави-членки одитът установи, че кръстосаното спазване не се прилага за разходи, които са направени през 2007 г. и през последващите години, и които се базират на договори, сключени преди януари 2007 г. Тези договори са сключени за нов период от пет години и следователно тяхното изпълнение ще бъде продължено за новия финансов период, но те не предвиждат, че кръстосаното спазване ще се прилага от януари 2007 г.

**Определени ключови елементи от системата за контрол на развитието на селските райони и системата за санкции са загубили значението си поради въвеждането на изискването за кръстосано спазване**

47. Преди кръстосаното спазване да стане приложимо за развитието на селските райони, беше необходимо земеделските производители, които ползват помощи от двете финансово най-големи мерки (агроекологичните и компенсаторните помощи за областите в неблагоприятно положение) да се придържат поне към стандарта на „обичайната добра селскостопанска практика“ в земеделското стопанство. Тя е дефинирана като стандартът, който един разумен земеделски производител спазва в съответния регион, и който включва задължителни изисквания за екологичност и хуманно отношение към животните. Държавите-членки трябваше да определят проверими стандарти в своите планове за развитие на селските райони, които бяха част от процедурата на одобрение на Комисията. Добрата селскостопанска практика беше критерий за допустимост за възползване от двете мерки и тя беше проверявана в минимум 5 % от земеделските стопанства.

48. При сравнението на стандартите, определящи обичайната добра селскостопанска практика посредством изисквания със стандартите, създадени в съответствие с кръстосаното спазване, беше констатирано, че в повечето одитирани държави-членки много важни задължения вече

не се спазват. Това води до значително отслабване на системата за контрол, особено в Полша, поради фактът, че ЗИУ все още не се прилагат. От януари 2007 г. подобни изисквания като тези за опазване на местообитанията при развитие на селските райони, предпазване от замърсяване на водите и т.н., вече не се проверяват при кръстосаното спазване. Тази ситуация ще продължи до въвеждането на ЗИУ в Полша в периода 2009—2011 г.

49. Въвеждането на кръстосаното спазване отслаби ефекта от прилагането на следните разпоредби за развитие на селските райони:

- а) вече няма регулативна разпоредба, съгласно която държавите-членки следва да определят проверими стандарти;
- б) стандартите на ниво държави-членки вече не се одобряват от Комисията;
- в) условията за кръстосаното спазване вече не са критерии за допустимост;
- г) проверката на добрите земеделски практики и проверката на изискванията и стандартите на кръстосаното спазване се извършват съответно за 5 % и 1 % от земеделските стопанства;
- д) вече не се прилагат важни условия от предишната система за добра селскостопанска практика;
- е) санкциите са общо взето по-слаби, дори и за нарушаването на същото изискване.

50. Както беше отбелязано по-горе (вж. точка 46), повечето одитирани държави-членки решават да запазят старите правила за текущите разходи, свързани с агроекологичните договори, сключени преди 2007 г. Поради факта, че кръстосаното спазване се прилага за разходи по договори, сключени от 2007 г. нататък, в едно и също време действат две системи за контрол. С оглед на различията между тези системи (ниво на



контрол, изисквания и т.н.) има необходимост от допълнителна административна работа за властите на държавата-членка.

51. В допълнение, това води до ситуация, в която двама земеделски производители, ползващи една и съща агроекологична схема, трябва да изпълняват различни задължения, в зависимост от това кога са подписали договора: преди или след 1 януари 2007 г. Вследствие на това единият земеделски производител ще бъде санкциониран за нарушаване на задължение, докато другият няма да бъде, тъй като не е задължен да го спазва. Ситуацията ще остане такава до 2011 г., когато ще изтече сключеният през 2006 г. петгодишен договор.

#### **Не винаги е ясна разликата между кръстосано спазване и агроекологични мерки**

52. Важно е да има ясно разграничаване между агроекологичните мерки и кръстосаното спазване. На първо място, това трябва да гарантира, че на земеделските производители не се заплаща според агроекологичните мерки за това, че са спазили законоустановените си задължения в рамките на кръстосаното спазване. На второ място, кръстосаното спазване се прилага за всички земеделски производители, които получават директни плащания, докато агроекологичните споразумения са доброволни. Изискванията и стандартите за кръстосаното спазване са необходими за фиксиране на стабилно минимално ниво.

53. По отношение на кръстосаното спазване държавите-членки имат достатъчно свобода да определят наложените на земеделските производители задължения, особено по отношение на стандартите за ДСЕС. В случаите, при които кръстосаното спазване и агроекологичните мерки са приложими за същите обекти (елементи на ландшафта, биоразнообразие и др.) това означава, че нивото на агроекологичните задължения и съответно техните последствия, се определят от нивото на задълженията за кръстосано спазване.

54. Във всяка от посетените държави-членки по време на одита бяха констатирани задължения, включени в агроекологичните схеми, които биха могли също така да бъдат част от кръстосаното спазване. Ако това е било направено, е щяло да доведе до намаление на съответните агро-екологични плащания. В Португалия например съществуват агро-екологични схеми за запазване на терасите и за ротация на културите, но не са приложени, изискваните от кръстосаното спазване стандарти за това. Когато тези стандарти бъдат включени в рамките на кръстосаното спазване, сумите за изплащане за агроекологичните схеми ще бъдат намалени, защото земеделските производители са компенсирани само за допълнителни задължения.

55. В Гърция основната цел на агроекологичните схеми за екстензификация на животновъдството е да се намали гъстотата на животните на пасищата. Ограничения на гъстотата на животните бяха поставени и от кръстосаното спазване според стандартите за ДСЕС за опазване на постоянните пасища. Гръцките власти не успяха да обяснят дали агроекологичните мерки са по-стриктни от стандартите за кръстосано спазване.

56. Направеният от държавите-членки различен избор е довел до ситуация, в която на земеделските производители може да се заплаща за определени задължения в една държава-членка, докато в друга държава-членка те трябва да извършват тези задължения без компенсация. Например земеделските производители в Нидерландия са задължени да засяват междинни култури <sup>9</sup> след реколтата от царевица, тъй като това е изискване според директивата за нитратите. От другата страна на границата, в Белгия, на земеделските производители се заплаща за същата тази практика, тъй като тя е включена в агроекологична схема във Фландрия.

---

<sup>9</sup> Междинните култури са култури, които се засяват, за да предотвратят отмиването на минералите (т.е. нитратите) от почвата.

57. Съвпадането на агроекологичните мерки и кръстосаното спазване може да бъде илюстрирано с примера за защитните ивици. Това са ивици, които обграждат земеделски парцели, в които определени земеделски практики са забранени. Например оставените необработени ивици покрай водни потоци предпазват от ерозия на почвата, което е въпрос от обхвата на ДСЕС. Забраната за използване на продукти за торене и за предпазване на растенията в защитните ивици намалява замърсяването на водите и е благоприятно за биоразнообразието. Тези въпроси влизат в рамката на кръстосаното спазване. Съответно няколко държави-членки въвеждат защитните ивици в рамките на кръстосаното спазване. Не всички държави-членки обаче правят така, тъй като не съществува определено задължение за това. Някои държави-членки решават да включат защитните ивици в рамките на агроекологичните схеми.

58. В карето по-долу са показани разликите в избора, направен от някои от държавите-членки, одитирани за въвеждането на защитни ивици. Тези разлики се отнасят до нивото на агроекологичните плащания и предвиденото въздействие върху околната среда.

### **Каре 3 — Пример за различна употреба на защитни ивици**

Във Финландия защитни ивици от 0,6 м се изискват според стандартите за ДСЕС против ерозия на почвата. Агроекологични плащания се правят за по-широки защитни ивици (поне 1 метър).

Франция изисква земеделските производители да оставят ненаторени защитни ивици с ширина 5—10 метра по протежение на реките според стандартите за ДСЕС против ерозия на почвата. По-широки защитни ивици се компенсират в рамките на агроекологичните схеми.

В Нидерландия не е разрешено наторяване на защитните ивици по протежение на повърхностни води според изискване, произтичащо от директивата за нитратите. Ширината на ивиците варира от 0,25—9 метра в зависимост от посевите и от начина на прилагане на продукти за растителна защита. Не съществуват агроекологични схеми за защитните ивици.

В Полша не са създадени задължения за защитни ивици в рамките на кръстосаното спазване, а земеделските производители се компенсират за защитните ивици в рамките на агроекологична схема.

В Словения не съществуват задължения на земеделските производители за защитни ивици в рамките на кръстосаното спазване и също така няма агро-екологични схеми за защитни ивици, свързани с обработваема земя или пасища.

### ***Системите за контрол и санкции***

#### **Системата за контрол не осигурява достатъчна увереност относно кръстосаното спазване от страна на земеделските производители**

59. Както беше споменато, държавите-членки въвеждат изисквания и стандарти само отчасти (вж. точки 22 и 23). В резултат на това съответните задължения не се проверяват в рамките на кръстосаното спазване, както би трябвало. Тази слабост се наблюдава основно в областите на околната среда и безопасността на храните. Във Финландия например повече от 30 изисквания, произтичащи от правната рамка за ЗИУ (15 от екологичните директиви и 15 от регламента относно храните и фуражите <sup>10</sup>), не са били проверени в рамките на кръстосаното спазване.

60. Земеделските стопанства обикновено се посещават веднъж годишно в схемата на кръстосаното спазване, но графикът на посещението не зависи от периода, през който най-добре могат да бъдат проверени изискванията и стандартите. Проверките на кръстосаното спазване се концентрират в ограничен период от годината, обикновено през летните месеци. Значителен брой екологични стандарти ЗИУ и ДСЕС обаче не могат да бъдат проверени в този период, тъй като зависят от земеделски

---

<sup>10</sup> Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 1.12.2002 г., стр.1).

практики, които са за други сезони (оран, разпръскване на тор, косене на пасищата). В резултат на това броят проверки, действително извършени за въпросните задължения, е нисък и в някои случаи сведен до нула.

61. Във всички посетени държави-членки одитът също така откри примери за задължения в областите на околната среда и безопасността на храните, които са трудни за проверка и при които липсват ясни инструкции за инспекторите. Въпросните случаи включват задължения като „избягване използването на тежки машини при мокра земя“, „хранителните вещества следва да са безопасни“, „селскостопанските инсталации трябва да бъдат в добро състояние“, или „забранява се употребата на продукти за растителна защита през периода на цъфтеж, в случай че има пчели в полето“. Тези условия са трудни за проверка, особено при липсата на дефиниция на съответните термини и на ясни инструкции в какво се състои неспазването.

62. Описаните по-горе проблеми обаче не съществуват във всички области на кръстосаното спазване. Например правилната идентификация и регистрация на животните може да бъде проверена през цялата година и съответните проверки са по-ясно определени (например всички животни трябва да имат ушни марки или всички животни в земеделското стопанство трябва да бъдат вписани в регистъра на стопанството).

63. Откритите по-рано слабости, отнасящи се до намаления брой проверки на ниво земеделско стопанство (вж. точки 39, 59 и 60), са свързани по-специално с директивите за птиците и местообитанията. Във Финландия са извършени проверки само в земеделски стопанства, в които е известно, че има защитени видове, като единствената проверка за много действащи задължения е била само визуална по време на измерването на парцелите, за да се види дали „нещо изглежда не както трябва“. Във Франция и Нидерландия не са били посетени парцели като част от проверките на кръстосаното спазване на директивите за птиците и местообитанията, дори и когато тези парцели са част от области в

Натура 2000. Изискванията и проверките в тези области са от ключово значение за защитата на птиците и местообитанията.

64. Поради ограничения брой и размер на проверките, извършени във връзка с тези две директиви, през 2005 и 2006 г. са открити само много малък брой нарушения <sup>11</sup>. Например не е открито нито едно нарушение при 11 633 проверки на кръстосаното спазване във връзка с директивата за птиците и при 14 896 проверки във връзка с директивата за местообитанията, извършени от компетентните органи във Финландия, Франция, Гърция и Словения.

65. При одита беше направен опит да се сравнят броят и резултатите от проверките на кръстосаното спазване с тези от други проверки. Когато тази информация е на разположение, става ясно, че сравнителните проверки извън кръстосаното спазване са открили значително по-високо ниво на неспазване на изискванията. В Нидерландия през 2006 г. не е открито нито едно нарушение във връзка с директиви в областта на околната среда. Извън контролната извадка за кръстосаното спазване са открити относително голям брой случаи на нарушения (101 по отношение на директивата за нитратите например). Нидерландските власти не са могли да обяснят причините за тази ситуация. Във Финландия не всички случаи на нарушаване на задълженията са били докладвани в статистиката за кръстосаното спазване, и при все това през 2006 г. при проверките за хигиената при млякото са открити 920 нарушения, които представляват 48 % от проверените земеделски стопанства. Изискване на разпоредбите е всяко открито нарушение на ЗИУ да бъде последвано от санкции на кръстосаното спазване и да бъде докладвано на Комисията. При все това откритите в извадката за кръстосаното спазване нарушения, които са били докладвани на Комисията, са само 6 %.

---

<sup>11</sup> По време на одита нямаше налични данни за 2007 г.

66. Определени задължения са по-лесни за проверка и в резултат на това при тях са открити по-високи нива на нарушения. Такъв по принцип е случаят с изискванията, свързани с идентификацията и регистрацията на животните. Специфични случаи на проверки, при които се откриват високо ниво на нарушения са наблюдавани в Словения, където са проведени административни проверки, за да стане ясно дали земеделските стопанства надвишават прага за нитрати в резултат на торене с животински тор, и в Гърция, във връзка с ротацията на културите.

**Системата за санкции е слаба и съответните намаления при директните плащания са малки**

67. Според регламента на Съвета, ако основни стандарти не са спазени, „държавите-членки трябва да оттеглят директните помощи изцяло или частично на базата на критерии, които са пропорционални, обективни и градуирани.“ Член 7 от регламента предвижда тези намаления да се изчисляват като процент от получената помощ. Това установява връзка между намаленията по кръстосаното спазване и историческите плащания по ОСП, тъй като последните представляват базата за получената помощ. Като резултат от това намаленията на плащанията по директните помощи не са базирани на разходите по спазването нито на последствията от неспазването. В настоящата система големи замърсители, които получават малко директни помощи, рискуват малки намаления, докато малките замърсители, които получават големи суми, рискуват по-големи намаления.

68. Регламентът на Комисията постановява като общо правило намалението в размер на 3 % от отпуснатата сума <sup>12</sup>. Държавите-членки могат да решат да не налагат никакво намаление или да намалят процента на 1 % или да го увеличат на максимум 5 %.

---

<sup>12</sup> По-висок процент се прилага при повтарящи се случаи на неспазване (вж. точка 69) и в случаите на неспазване, считани от държавите-членки за умишлени (вж. точка 75).

69. За голям брой задължения разходите по спазването им са по-високи, отколкото максималният процент на намаление — 5 %. Това означава, че намаленията нямат възпиращ ефект. В Нидерландия изискванията във връзка с кръстосаното спазване, произтичащи от директивата за нитратите, гласят че складът за тор следва да има достатъчно капацитет за съхранение на произведената в периода септември—февруари тор. Един от посетените производители на мляко оцени, че изграждането на склад за съхранение, отговарящ на техническите изисквания, би струвал между 20 000—30 000 евро. Неспазването на изискването води само до намаление от 1 %, средното намаление в Нидерландия е 100 евро.

70. Регламентът на Съвета постановява по-висок процент на намаление в случай на повторно неспазване. Въпреки че това би следвало да направи системата по-възпираща, данните сочат, че това все още не е станало. Във Финландия например повече от половината от 104-те земеделски стопанства, които са били санкционирани за неспазване на изискванията през 2005 г., са били санкционирани отново през 2006 г.

71. Регламентът на Съвета изисква в рамките на 1—5 % намалението да взема предвид сериозността, степента и дълготрайността на неспазването на задълженията. Одитираните държави-членки обаче по принцип не дефинират адекватно тези термини. В резултат на това санкциите не зависят нито от степента, нито от последствията от нарушенията, а се прилагат фиксирани нива, обикновено от 1 %. Например земеделски производител в Португалия, който не се е съобразил с правилата за идентификация за 209 животни, подлежи на същата санкция (1 %) като земеделски производител в същата ситуация, но само с едно животно. В Полша земеделски производител с голям брой случаи на нарушения може дори да подлежи на по-слаби санкции, отколкото земеделски производител с по-малко нарушения.

72. Одитът установи, че съществуват редица причини, поради които констатираното неспазване на нарушенията не е довело до намаляване на плащанията. Някои държави-членки дават на земеделските



производители възможност да поправят ситуацията, или имат предупредителна система. Координирането между различните контролни органи не винаги функционира добре, така че установените случаи на нарушения не са били докладвани на санкциониращия орган. Съществуват задължения, за които резултатът от неспазването им е „санкция“ от 0 %. Полша не прилага санкции, ако съответната селскостопанска площ е по-малка от 0,1 хектара. Във Финландия, въпреки че е открит случай на неспазване на изискванията за подземните води, санкцията е била 0 % на основание на това, че земеделският производител не е присъствал, когато подизпълнителят му е използвал забранените продукти.

73. В резултат на това повечето санкции са ниски, и в относителен и в пряк смисъл, включително и в случаите на неспазване на ключови изисквания, като тези, свързани с околната среда или общественото здравеопазване. В карето по-долу са посочени примери за това.

**Каре 4 — Примери за слаби санкции при неспазване на ключови изисквания**

Във Финландия 35,5 % от санкциите през 2006 г. са били в размер на 0 %. Едно от така „санкционирани“ изисквания е употребата на забранени продукти за растителна защита, които са били забранени от декември 2003 г.

Във Франция използват метод за изчисление, който води до намаляване на санкциите във връзка с директивите в областта на околната среда. Сериозни нарушения на директивата за нитратите, като неспазване на тавана от 170 кг нитрати на хектар, разпръскване на тор в забранени периоди, или използване на склад за тор с недостатъчен капацитет, водят на практика до намаляване на плащанията с 1 %.

В Нидерландия редовните проверки (т.е. извън рамките на кръстосаното спазване) установиха, че един земеделски производител е използвал нелегални хормони за растеж. Според нидерландските закони, въвеждащи кръстосаното спазване, това води до санкция във връзка с кръстосаното спазване от 1 %, възлизаща на 94,04 евро.

Неспазване на изискванията за идентификация и регистрация на животните от земеделски производител в Словения има за резултат 1 % намаление, което възлиза на 0,97 евро. Друг земеделски производител в Словения е нарушил изискванията, произтичащи от трите правни акта: директивата за нитратите, регламентът относно идентификацията и регистрацията на животните и регламентът относно храните и фуражите. Била е наложена санкция от 3 %, възлизаща на сумата от 15,26 евро.

74. От 1 януари 2008 г. регламентът на Съвета предоставя възможността на държавите-членки да не прилагат намаление или отмяна на плащане, възлизащо на 100 евро или по-малко. Докато това би могло да облекчи административната тежест, то също така ще намали значително броя на прилаганите санкции, също и за неспазване на ключови изисквания. Например в Нидерландия средната санкция е 100 евро; във Финландия 65 % от санкциите са под 100 евро, докато в Полша тази цифра достига 94 %.

75. Различните обяснения, дадени от различните държави-членки на определени елементи от системата за санкции, водят до ситуация, в която земеделските производители не са третирани равноправно за едно и също нарушение. Например, в Нидерландия липсата на ушни марки за по-малко от 10 прасета или 5 глави едър рогат добитък води до предупреждение, докато в Гърция и една липсваща ушна марка се санкционира. Различните методи за изчисление, използвани от държавите-членки при множество случаи на нарушения могат да доведат до санкция на земеделски производител в една държава-членка, която да е два пъти по-висока от санкцията на земеделски производител в друга държава-членка. Умишлеността е дефинирана различно в държавите-членки. Някои държави-членки считат за небрежност използването на незаконни вещества като хормони в животновъдството, което води до максимална санкция от 5 %. Други държави-членки считат същото за умишлено деяние, което води до санкция от 20 %.

### ***Мониторинг и изготвяне на доклади***

#### **Данните в някои области не са надеждни и надценяват степента на контрол и спазване**

76. Регламентът на Комисията постановява, че държавите-членки са длъжни да докладват за броя и резултатите от проверките във връзка с кръстосаното спазване, площта и процента на територията на постоянните пасища, както и основните елементи от системата за контрол.

77. Одитът установи, че данните от различни години не винаги са сравними и вследствие на това не могат да бъдат забелязани промени в тенденциите. Една от причините за това е, че законодателството може да се промени. Например нидерландското национално законодателство, което въвежда директивата за нитратите, е изцяло променено през 2006 г., така че не е сравним броят на случаите на неспазване на изискванията преди и след промяната. Друга причина е, че са настъпили големи промени в броя и състава на популацията. В Гърция популацията, от която е годишната контролна извадка на проверките във връзка с кръстосаното спазване, е нараснала повече от двойно между 2005 и 2006 г.

78. Форматът на докладите, препоръчан от Комисията, не е достатъчно прецизен. За някои елементи не е ясно как точно следва да бъдат докладвани, например предупрежденията и случаите на неспазване на изискванията, за които санкциите все още не са определени, поради обжалване от земеделските производители. Земеделските производители, които нарушават повече изисквания, могат да бъдат докладвани по същия начин, по който и земеделските производители само с едно нарушение. Не е определено и съществото на неспазването. Формално нарушение, като липсващ документ, се докладва по същия начин като сериозно нарушение, като използването на забранени хормони. Поради тези ограничения е трудно да се сравняват данните от

различните държави-членки и да бъдат събрани по целесъобразен начин. Регламентът на Комисията изисква изборът на земеделски стопанства за проверка във връзка с кръстосаното спазване да бъде основан на анализ на риска. Трудно е да се оцени до каква степен случаите на нарушения, открити в извадка от земеделски стопанства, подбрани въз основа на анализ на риска, са представителни за всички земеделски стопанства в дадена държава-членка. Използваните фактори за риск се променят с времето и варират в различните държави-членки. Това е допълнителен фактор, който усложнява откриването на промени в тенденциите и събирането на данни.

79. По време на одита бяха установени сериозни слабости в данните, докладвани от държавите-членки. В карето по-долу са посочени някои примери за изготвяне на непълни и неточни доклади, което засяга качеството на докладваните на Комисията данни.

**Каре 5 — Примери за изготвяне на непълни и неточни доклади**<sup>13</sup>

При извършването на одита беше установено, че данните, докладвани на Комисията от Финландия, са непълни и противоречиви. Например посоченото ниво на неспазване на изискванията за ДСЕС е 14 %, докато одитът на съответните данни показва, че в действителност то е почти двойно (27 %). Финландските власти не успяват да обяснят тази ситуация.

Франция докладва на Комисията проверката на 4 277 земеделски стопанства за всеки от стандартите за ДСЕС. Тази цифра включва земеделски стопанства, в които тези стандарти не се прилагат. Действителната цифра, т.е. броят на проверките при случаите, в които стандартите се прилагат, е много по-ниска: 1 339 случая за свързани с напояването стандарти за ДСЕС.

Използваните в Гърция контролни доклади нямат поле за отбелязване, че

<sup>13</sup> Примерите се базират на най-новите налични данни по време на одита, а именно от 2006 г., освен за Гърция, където най-актуалните данни са били от 2005 г.

задълженията не са приложими. В тези случаи в доклада е посочено, че земеделският производител спазва задълженията. Гърция например докладва на Комисията, че са проверени 4 784 земеделски стопанства и те спазват законодателството от директивата за канализационните утайки. По този начин се надценява нивото на контрол и спазване, тъй като в действителност нито едно от тези стопанства не използва канализационни утайки.

Нидерландия докладва, че не е открит случай на нарушения при проверката на 658 земеделски стопанства във връзка със законодателството за храните и фуражите. Тези данни не вземат предвид, че не са проверени голям брой изисквания, например свързани с хигиената на млякото.

В Словения три от четирите изисквания от директивите за птиците и местообитанията се прилагат единствено за области от Натура 2000. От 620 земеделски стопанства, включени в извадката в рамките на кръстосаното спазване, само 34 (5 %) имат парцели в области от Натура 2000. Нивото на контрол за изискванията на Натура 2000 е двадесет пъти по-ниско от докладваното на Комисията.

При докладваните на Комисията брой случаи на неспазване на задълженията, Полша не е включила 678 земеделски стопанства, в които са открити случаи на нарушения, но на които е била отказана изцяло помощ. Нивото на неспазване на изискванията, основано на правилните цифри, е било значително по-високо.

Португалия определя толеранс за няколко ЗИУ, под нивото на който не се прилагат санкции. Неспазването на изискванията под нивото на толеранс не се докладва на Комисията. Определен е толеранс и за изискванията, произтичащи от регламента ТСЕ<sup>14</sup>. Ако липсващите документи и сертификати засягат по-малко от 10 % от животните, или по-малко от две животни за малките земеделски стопанства, нарушенията не се докладват.

---

<sup>14</sup> Регламент (ЕО) № 999/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно определяне на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии (ОВ L 147, 31.5.2001 г., стр. 1).

80. Както показват горните примери, нивата на контрол и спазване на изискванията са в действителност по-ниски от тези, оповестени на Комисията. Следователно предоставената на Комисията статистика не може да бъде използвана за достигане на заключения относно спазването на изискванията от страна на земеделските производители. Тази трудност е илюстрирана от доклад на комисията по земеделие и развитие на селските райони към Европейския парламент, който гласи, че „Като се погледнат цифрите, представени от Комисията в нейния доклад, става ясно, че повечето проверени земеделски стопанства спазват съответните стандарти ...“<sup>15</sup>. Одитът на Палатата установи, че данните на Комисията за кръстосаното спазване не могат да бъдат използвани в подкрепа на това твърдение.

### **Извършваният от Комисията мониторинг на изпълнението се оказва недостатъчен**

81. Принципът на доброто финансово управление, изложен в член 27, параграф 3 от Финансовия регламент, гласи, че осъществяването на целите се проследява чрез показатели за изпълнение. Поради това Комисията счита, че поставянето на ясни цели и показатели<sup>16</sup> е основното изискване за една система за мониторинг с високо качество. Такива стабилни показатели обаче не са поставени. Това пречи от самото начало на мониторинга на кръстосаното спазване.

82. Относно показателите докладваната от държавите-членки годишна информация позволява на Комисията да провери определени елементи на системите за контрол и санкции. Комисията обаче не е определила

---

<sup>15</sup> Документ 2007/0177(CNS) на Европейския парламент; проектодоклад относно предложението на Съвета за регламент, изменящ Регламент (ЕО) № 1782/2003; 21.9.2007 г.

<sup>16</sup> Предварителна оценка: Практическо ръководство за изготвяне на предложения за разходни програми към ГД „Бюджет“, декември 2001 г., стр. 22. Показателите са дефинирани като информация, която помага за мониторинга на напредъка и за отчетността на целите.

показатели за изпълнение с цел мониторинг на постигането на целите, определени в регламента на Съвета (вж. точка 12). Например няма показатели за изпълнение относно спазването на правилата за селскостопанската земя, за изоставянето на селскостопанска земя, или за това доколко земята се поддържа в добро селскостопанско и екологично състояние.

83. Липсва основна информация под формата на систематични данни, които да описват ситуацията преди влизането в сила на кръстосаното спазване (например за 2003 г. и за 2004 г.). Комисията и държавите-членки не са използвали времето, с което са разполагали след приемането на регламента на Съвета относно кръстосаното спазване, през септември 2003 г., за да съберат основни данни за мониторинг и оценка, например за броя проверки и нарушения. Поради проблеми с данните и изготвянето на доклади (вж. точки 77 и 78) все още не съществува достоверна база данни.

84. Комисията дефинира мониторинга като непрекъснат процес на проверка на постигнатите резултати от програмите и счита, че използването на показатели винаги следва да бъде допълнено от анализ на факторите за качество и интерпретация на съответните данни <sup>17</sup>. Одитът установи, че за кръстосаното спазване не съществува подобен непрекъснат процес или анализ и интерпретация на информацията. Поради липсата на ясни цели и данни от мониторинга е трудно да бъде направена оценка. В следствие на това се засяга задължението за отчитане на резултатите и въздействието <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Предварителна оценка: Практическо ръководство за изготвяне на предложения за разходни програми към ГД „Бюджет“, декември 2001 г., стр. 14.

<sup>18</sup> Съобщението на Комисията за оценяването от юли 2000 г. (точка 2.3.1) гласи, че „...достоверната последваща оценка и съответно отчетността за резултатите и въздействията, зависят до голяма степен от качеството на подготовката за намеса в самото начало.“ Практическо ръководство за

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

85. Палатата счита кръстосаното спазване за важен елемент от ОСП. Когато се прилага правилно, политиката на кръстосано спазване е в състояние да наложи на земеделските производители, които получават директни плащания по ОСП, да спазват определени правила в областта на селскостопанските земи, селскостопанската продукция и дейности. За да бъде ефективно кръстосаното спазване е необходимо съответните правила да бъдат превърнати в контролируеми изисквания на ниво земеделско стопанство. При своя одит Палатата установи, че това все още не е направено. Това се дължи на факта, че целите и обхватът на кръстосаното спазване не са точно определени, като не става ясно какво е крайното предназначение на кръстосаното спазване. По специално, определените от Съвета общи цели все още не са били превърнати в адекватни оперативни изисквания и стандарти, приложими на ниво земеделско стопанство. Палатата препоръчва:

- Комисията да разработи в подробности целите, фиксирани в регламента на Съвета, с цел да ги формулира като конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове и да ги организира в логична йерархия;
- държавите-членки да определят пълен набор от проверими изисквания и стандарти, които да се спазват на ниво земеделско стопанство.

86. Рамката на кръстосаното спазване създава значителни затруднения, по-специално поради своята сложност. С цел кръстосаното спазване да

---

службите на Комисията относно оценката на дейностите на ЕС към ГД „Бюджет“ (юли 2004 г.), стр. 71: „Определянето на цели при планирането на интервенция е важна помощ за оценяването, тъй като те са главна част от директната оценка на интервенцията по отношение на съответствието и ефективността.“



постигне своето потенциално положително въздействие, Палатата препоръчва:

- Комисията да опрости рамката, а именно като я организира около основните елементи на селскостопанските дейности там, където се търсят подобрения, като определи очакваните резултати и като подреди по приоритет изискванията и стандартите;
- определените за постигане резултати да бъдат базирани на оценка на нуждите и специфични проучвания;
- да бъде изискано от държавите-членки да изложат точните задължения, произтичащи от законодателството, като се вземат предвид, където е възможно, специфичните характеристики на всеки регион и съответните земеделски практики;
- Комисията да оцени качеството на изискванията и стандартите, определени от държавите-членки.

87. Кръстосаното спазване и политиката за развитие на селските райони не са добре взаимно приспособени. Палатата препоръчва:

- Комисията да хармонизира кръстосаното спазване и политиката за развитие на селските райони, по-специално като преработи разпоредбите за развитие на селските райони, които са загубили от значението си поради въвеждането на кръстосаното спазване;
- законодателният орган на Общността да прецени дали елементи от политиката за развитие на селските райони като одобряването на стандартите от Комисията и задължението на държавите-членки да определят проверими стандарти, следва също така да бъдат приложими за кръстосаното спазване;
- Комисията да направи ясна разлика между кръстосаното спазване и агроекологичните мерки с цел да се гарантира, че помощите за

развитие на селските райони компенсират единствено задължения извън изискванията и стандартите на кръстосаното спазване.

88. Държавите-членки не са изпълнили задълженията си да въведат ефективни системи за контрол и санкции. В резултат системата за контрол не осигурява достатъчна увереност относно спазването на изискванията от страна на земеделските производители. Освен това системата за санкции не е ефективна, тъй като свързаните с нея принципи не са стабилни. Палатата препоръчва:

- държавите-членки да въведат ефективни системи за контрол и санкции, които да осигуряват достатъчна увереност относно спазването от страна на земеделските производители;
- Комисията да измени системата за контрол с цел да се контролират поне 1 % от земеделските стопанства, които спазват всяко от задълженията;
- законодателният орган на Общността да обмисли преразглеждане на принципите, които са в основата на системата за санкции, с цел да намали плащанията пропорционално или в зависимост от сериозността на нарушението на задълженията по кръстосаното спазване от санкционирания земеделски производител.

89. Мониторингът и изготвянето на доклади имат недостатъци, тъй като липсват някои от основните елементи на системата за мониторинг и данните, докладвани на Комисията от държавите-членки, не са надеждни. Палатата препоръчва:

- Комисията да въведе ключовите елементи на система за мониторинг на доброто изпълнение, по-специално като определи подходящи показатели и базови нива;
- държавите-членки да осигурят пълни и надеждни навременни данни;

- Комисията да извърши подробен анализ на докладваните от държавите-членки данни и да бъде по-взискателна към качеството на тези данни.

90. Като цяло Палатата достига до заключението, че така, както се управлява понастоящем от Комисията и се прилага от държавите-членки, кръстосаното спазване все още не е ефективно. Продължават да са необходими значителни усилия от всички участници, за да може кръстосаното спазване да постигне оптималния си потенциал. Палатата счита, че изпълнението на горните препоръки би следвало да подпомогне напредъка в постигането на потенциалните ползи, които се очакват от политиката на кръстосаното спазване, тъй като тя е основен елемент от ОСП.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 6 ноември 2008 г.

*За Сметната палата*

Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Председател*

## ОТГОВОР НА КОМИСИЯТА НА СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД „ЕФЕКТИВНА ПОЛИТИКА ЛИ Е КРЪСТОСАНТО СПАЗВАНЕ“?

### РЕЗЮМЕ

II.

2007 <sup>1</sup>

19

“)

---

<sup>1</sup> COM(2007) 147.

( ) ,

III.

: - ,

.

-

,

-

:

„SMART“.

2007 .<sup>2</sup> 4 .<sup>3</sup> 2007 .

“ ”

:

,

,

---

<sup>2</sup> COM(2007) 147.  
: „(1) [ ... ] (2) -  
[ ]

<sup>3</sup> 10682/07.

<sup>4</sup> 1782/2003.

39, 3 1698/2005.

( ” “)

1 %

2007

) (

IV.



14. 2003 . ( „ “).  
 , ,  
 1782/2003, .

15. -  
 , -  
 , -  
 - .

**Каре 1 — Въздействията от кръстосаното спазване на ниво земеделско стопанство**

- 2  
 -  
 2006 . 2 , 2005 .  
 - , 2007 .  
 2007 .,  
 , 2008 .,  
 , 8 ,

16. ( , , )  
 , )  
 1782/2003 ) „ “ ( . 2  
 III IV

---

<sup>8</sup> 3 4 ( ) 796/2004 .



17.

( )).

18.

20.

2008 .)

21.

22.

( . ).

**Каре 2 — Примери за изисквания и стандарти, които не са били въведени или са били въведени само отчасти**

2008 .

IV ( )

1782/2003 .

25. 19

26.

III

III.

28.

III,

*inter alia*

30.

2003 .

32.

---

<sup>9</sup> 4.2 1782/2003.

34. ) " " ( 4 ,  
10 %,

35. - .

36. , " " (IACS),  
" - .

37. " ( 4 ) .  
( 2000)

38. - ,  
- .

39. - ,  
- .

40.

2006 .

2006 .

2006 .,

41.

42.

43.

2006 .,

2007 .

2007 .

44.

46.

47.

48.

10

11

12

13

2005—2007

2009—2011

2012—2014

<sup>10</sup> 11 (E ) 1320/2006 ( ).

<sup>11</sup> 1, 1 ( ) 1360/2005.

<sup>12</sup> 1999

<sup>13</sup>

49.

a)

14

15

(E ) 1782/2003<sup>16</sup>.

17

5 %.

18

19

---

<sup>14</sup> 35, 1, (E ) 817/2004

<sup>15</sup> 48.1 1974/2006, 5 1975/2006.

<sup>16</sup> 5.2 II (E ) 1974/2006.

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> 51, 1 (E ) 1698/2005. 39, 3 (E ) 1698/2005.

<sup>19</sup> 1999 .,

20

50.

51.

52.

21

53.

54.

( „ “ )

---

<sup>20</sup> . 51, 1 (E ) 1698/2005.

<sup>21</sup> . 39, 3 (E ) 1698/2005.

2008

55.

3 LU/ha<sup>22</sup>,

20 %.

56.

57.

**Карте 3 — Примери за различно използване на защитните ивици**

59.

---

<sup>22</sup>

(LU),

(ha).



2008 .

60. 2007 .

2007

61.

63. “ ” “ ”

64.

65.

( ) 4 2006 . 2

2008 .

67.

— ‘ .  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

69.

‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

70.

‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

71.

‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

72.

2007 .

‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

**Каре 4 — Примери за слаби санкции при неспазване на ключови изисквания**

74.

— 100 EUR

2007 .

‘ ‘  
‘ ‘  
‘ ‘

75.

77.

78.

796/2004

**Карте 5 — Примери за изготвяне на непълни и неточни доклади<sup>23</sup>**

<sup>23</sup>

2005 .

2006 .

80. 2005 . , . . . . .  
 . . . . .  
 2007 . : . . . . .  
 , ( . . . . .  
 ) , - . . . . .

81. 2007 . 24 . , . . . . .  
 . . . . .

82. . . . . .  
 , 2007 .<sup>25</sup>

83. 2005 . . . . .  
 (IACS) , . . . . .  
 , 2005 . . . . .  
 . : , - , - .

84. , 26 . 2007 . е . . . . .  
 , . . . . .

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

85. , : . . . . .  
 , , , , . . . . .  
 . . . . .

---

24 , 1782/2003.  
 25 , 1782/2003.  
 26 „ 1782/2003“.

„SMART“.

2007<sup>27</sup> 29 28 2007

86. 2007<sup>30</sup> 19

( . .).

---

<sup>27</sup> COM(2007) 147.  
„(1)

[...]

(2)

<sup>28</sup> 10682/07.

<sup>29</sup> 1782/2003.

<sup>30</sup> COM(2007) 147.

( )

87.

” “)

(

39,

3

1698/2005.

(„ „ “)

88.

•

•

1 %

— 2007 .

•

89.

•

•

•

(

),

90.

2005 .,

2003 .

’ , ’ , .  
, - , -  
, , - ,  
, . ,  
, , .



**ИНДЕКС НА ТЕРМИНИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА**

_____:					
_____:	„	_____“	_____	_____	_____
_____:				I	(E )
1782/2003					
_____:					
_____:					
(				IV	(E )
1782/2003	)				
_____:					
_____:	(E )	1782/2003	29	2003	
_____:	(E )	796/2004	21	2004	
1782/2003					( )
_____:					
_____:					
_____:	19	(		III	(E )
1782/2003	)				