



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.1.2026 г.
COM(2026) 37 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на новия модел за осъществяване на политиката от
държавите членки и относно приноса на стратегическите планове по ОСП на
държавите членки за спазване на ангажиментите на Съюза, свързани с околната
среда и климата**

{SWD(2026) 19 final}

ВЪВЕДЕНИЕ

От въвеждането си до днес общата селскостопанска политика (ОСП) е претърпяла значително развитие, с цел посрещане на нововъзникващите нужди и коригиране на реда и условията, предвидени в нея. **Новият модел за осъществяване на ОСП за периода 2023—2027 г. измести акцента от спазването на подробните правила на ЕС към ръководена от цели и основана на резултатите политика. Целта е да се достигнат конкретни резултати и да се постигнат общите цели, като същевременно на държавите членки се предостави по-голяма гъвкавост при вземането на решения относно подробностите на политиката.**

В основата на този модел стои i) единен инструмент за планиране — стратегически план по ОСП за всяка държава членка¹, който за първи път интегрира инструментите на двата фонда на ОСП в общи стратегии за интервенция; ii) засилено участие на заинтересованите страни; и iii) съсредоточеност върху качеството на изпълнението с установяването на обща рамка на изпълнение и процеса на преглед на изпълнението. Настоящият подход беше въведен с цел подобряване на съгласуваността и ефективността на интервенциите по ОСП, като в същото време се отговаря по-добре на специфичните и разнообразни национални нужди за постигане на общите цели на ОСП на ЕС. Новият модел за осъществяване на политиката включва и нов подход към осигуряването на увереност, при който одитите акцентират върху разработката и функционирането на системите за управление на държавите членки, вместо да се одитират отделни бенефициери.

Моделът за осъществяване на политиката вече е преминал през няколко корекции и опростявания въз основа на обратната връзка от заинтересованите страни и исканията на държавите членки две години след неговото изпълнение. Изводите от неговото изпълнение също бяха водещи при изготвянето на предложението за бъдещия период 2028—2034 г.

Настоящият доклад отговаря на искането на съзаконодателите (член 141, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета²) да се предостави информация за функционирането на новия модел за осъществяване на политиката и първа оценка на приноса на интервенциите, планирани в 28-те стратегически плана по ОСП, за постигане на целите на ЕС в областта на околната среда и климата.

I. ФУНКЦИОНИРАНЕ НА НОВИЯ МОДЕЛ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

A. Стратегическа и основана на факти разработка на планове по ОСП

Комисията направи предложение за реформа на ОСП през 2018 г. в съответствие с многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. В резултат на преговори

¹ С изключение на Белгия.

² Регламент(ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013 (ОВ L 435, 6.12.2021 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

между съзакондателите на ЕС, регламентите за ОСП бяха приети едва през 2021 г., като започнаха да се прилагат от 1 януари 2023 г.

За да подпомогне държавите членки в подготовката и разработването на своите планове по ОСП, през 2020 г. Комисията стартира структуриран диалог, който включи обмен на информация относно състоянието на земеделието и селските райони във всяка държава членка. Комисията също така публикува конкретни препоръки през декември 2020 г.³

За да проектират своите интервенции, държавите членки бяха задължени да изготвят задълбочена оценка на нуждите, основана на анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT) на тяхната територия и техния хранително-вкусов сектор, и да разработят прецизна интервенционна логика. Оценката следваше да бъде изчерпателна, като включва анализ дали плановите по ОСП или други национални инструменти, или такива на ЕС, биха били по-подходящи, за да се отговори на нуждите.

Плановите бяха одобрени от Комисията през втората половина на 2022 г. след получаване на официалните отговори на писмата с наблюдения от Комисията в отговор на всеки подаден план.

1- Ново управление

Стратегическото планиране доведе до реорганизации и нови работни методи в администрациите на държавите членки. Единен план, обхващащ всички интервенции, изискваше повече сътрудничество между отделите, отговорни за директните плащания, развитието на селските райони и секторната подкрепа, както и по-добра координация между регионалните и националните министерства/отдели. Държавите членки с добре развити практики за сътрудничество между администрациите, с ясно определени отговорности и ефикасни канали за обмен на информация, успяха да се адаптират по-бързо към този нов модел за осъществяване на политиката. Въпреки това някои държави членки със специфично разделение на националните и регионалните компетентности срещнаха известни затруднения.

Динамиката варира значително между държавите членки, но новият модел за осъществяване на политиката е довел до по-доброто управление на ОСП, с ясно определени правни разпоредби относно ролята на партньорството. Изискваното участие на заинтересованите страни в разработването и изпълнението на плановите доведе до по-добро съответствие с нуждите на държавите членки. Въпреки че регионалният/териториалният принос беше възможен в плановите, някои региони изпитаха усещане за ограничено влияние върху тяхното разработване и срещнаха забавяния в предоставянето на своя принос поради координацията на национално ниво. Дължината на плановите (често няколко хиляди страници) също беше посочена като проблем от редица управляващи органи и заинтересовани страни.

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Препоръки към държавите членки по отношение на техните стратегически планове по Общата селскостопанска политика“, COM/2020/846 final.

2- Проектиране, основано на оценка на нуждите и различни възможности за планиране

За да разработят своите планове, държавите членки използваха SWOT анализ, консултации с партньори, препоръките на Комисията и писмата с наблюдения. Те подчертаха, че въпреки че анализът и идентифицирането на нуждите протекоха при добри условия, късното приемане на законодателството на ЕС намали времето, отделено за иновации и за усъвършенстване на разработването и планирането на интервенциите. Предвиждането на национално ниво беше от съществено значение на този етап.

Плановете бяха основно използвани за справяне със социално-икономическите нужди, както и тези, свързани с околната среда и климата. За периода 2023—2027 г. 8 % от разпределените средства от ОСП бяха планирани, освен за земеделието, и за развитие на селските райони. За възобновяемата енергия, иновациите, цифровизацията, управлението на риска, обмена на знания и, до известна степен, мерките на политиките за селските райони, някои държави членки планираха да постигнат своите цели и чрез друго финансиране на ЕС или национално финансиране, което изисква по-тясна координация и разкрива потенциал за повече полезни взаимодействия.

Доброто планиране е основата на модел, основан на качеството на изпълнението, но се оказва трудно за реализиране. Планирането на годишни резултати, единични суми и показатели за резултатите (целеви стойности) за финансовите години 2023-2027 г. изискваше съответни данни, добри доказателства от заинтересованите страни и опитен персонал. Държавите членки са приели различни стратегии, като някои програмират на много детайлно ниво (напр. множество единични суми и крайни продукти, зададени на нивото на всяка подинтервенция), докато други избраха по-малка детайлност (напр. на нивото на всяка интервенция). Например в 28-те плана по ОСП са планирани 1 913 интервенции и 10 754 подинтервенции. Най-разнообразните типове интервенции са тези, свързани с околната среда и климата (5 282 подинтервенции) в рамките на развитието на селските райони и инвестициите (2 172).

3- Оценка на плановете изискваше всеобхватен подход

В оценката на Комисията се вземаше под внимание дали подадените планове съответстват на изискванията на законодателството на ЕС и допринасят за постигането на 10 конкретни цели на ОСП. Беше отделено внимание на приноса на планираната стратегия за интервенции за постигането на цели, свързани с околната среда и климата, включително определени цели на Зеления пакт на ЕС, както и тяхната съгласуваност със законодателството⁴ на ЕС в областта на околната среда и климата, без отстъпления в сравнение с периода 2014—2022 г.⁵, и техния принос към него.

Амбицията на ОСП е отразена в целите, които са определени на равнището на показателите за резултатите, и които следва да бъдат постигнати чрез подкрепяните интервенции. Тя е отразена също така в подробните изисквания и условия за

⁴ Изброени в приложение XIII към Регламент (ЕС) 2021/2115.

⁵ Член 105 от Регламент (ЕС) 2021/2155.

допустимост на тези интервенции. За да се подпомогне обективната оценка на плановете по отношение на околната среда и климата, матрица, разработена от Съвместния изследователски център, предостави доказателства за връзката между земеделските практики и целите⁶.

Обективната оценка върху адекватността на стратегията за интервенции и нивата на целевите стойности на всеки план с оглед на идентифицираните от държавите членки национални нужди и цели беше сложен процес, по-специално поради i) различните ситуации и приоритети в държавите членки; ii) различните нива на планиране; iii) сложните връзки между интервенциите и целите; iv) целеви стойности, изразени в различна единица спрямо целите (напр. дял от площта спрямо промяна в CO₂екв.); и (v) национално законодателство или инструменти, различни от ОСП, които допринасят за постигането на същите цели.

Б. Изпълнението на плановете върви по план

След приемането на вторичното законодателство на Съюза в края на 2022 г. държавите членки завършиха националната си рамка за изпълнение на ОСП (законодателство, процедури за кандидатстване, ИТ системи). Администрациите имаха значително натоварване, особено тъй като изпълнението на програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г. продължава паралелно за още три години (до края на 2025 г.). Това на практика доведе до проблеми с капацитета и изключително кратките срокове при разработването на ИТ инструменти, подготовката на покани за представяне на проекти и, в някои случаи, до забавяния и закъсняла комуникация с бенефициерите, което се отрази на усвояването и възприятието от страна на земеделските стопани.

Годишните доклади за качеството на изпълнението, основният инструмент за отчитане на новия модел на осъществяване на политиката, имат две части: едната, качествена, представя постигнатия напредък при изпълнението на плановете, докато другата, количествена, предоставя показатели за качеството на изпълнение и обосновки за отклоненията от стойностите на междинните цели на показателите за резултатите.

Поради сроковете за изпълнение на интервенциите, докладът за качеството на изпълнението за финансовата 2024 г., подаден през февруари 2025 г., беше първият доклад, който съдържа данни за всички показатели за резултатите, както и за повечето планирани интервенции. Под новия модел за осъществяване на политиката, държавите членки за първи път планираха годишни крайни продукти и резултати, свързани с подпомагането на доходите, развитието на селските райони и секторните интервенции.

1- Добро планиране на интервенции, основаващи се на площта

Сравнението между планирането и реализацията позволява да се оцени напредъка в изпълнението на плановете и срещнатите трудности.

⁶ Вж. препратки 1, 2 и 9 в придружаващия работен документ на службите на Комисията. Препратките, както и допълнителна информация, могат да бъдат намерени в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

- Основното подпомагане на доходите е интервенцията, при която усвояването от страна на земеделските стопани е най-близко до планираното на равнище ЕС (100 %), както и във всеки план.
- Усвояването на преразпределителното подпомагане на доходите съответства на 98 % от планираната стойност на равнище ЕС, като между плановите има известни разлики.
- Въпреки това, обвързаното с производството подпомагане на доходите и допълнителните средства за младите земеделски стопани са били по-трудни за планиране.
- Като нововъведен инструмент, усвояването на екосхемите като цяло е било подценено, тъй като те обхващат площ, която е с 10 % по-голяма от планираната на равнище ЕС, със значителни разлики между плановите.

На равнище ЕС усвояването на основаваща се на площ подкрепа за развитие на селските райони е достигнало между 87 % и 91 % от планираната площ. Инвестициите, подпомагането при инсталиране и проектите за обучение или сътрудничество обикновено стартират бавно през първите години на програмния период, особено когато нови интервенции се припокриват със сходни мерки от предходния програмен период. Като цяло разходите в тези области са били по-ниски от очакваното, с изключение на непроизводствените инвестиции в стопанствата.

2- Трудности при планирането на единичните суми на интервенциите

Държавите членки могат да коригират плащането към бенефициера въз основа на усвояването на дадена интервенция (в определен диапазон), поради трудността при прогнозиране на усвояването и необходимостта от по-добро управление на финансовите пакети. Само половината от екосхемите бяха изплатени по референтната единична сума ($\pm 10\%$). Обвързаното с производството подпомагане като цяло беше възнаградено повече от планираното, въпреки че усвояването му беше по-слабо от очакваното. Прецизирането на инвестиционната помощ беше трудно, тъй като само 23 % от подинтервенциите бяха изплатени по средната референтна сума ($\pm 10\%$). Наблюдаваните несъответствия се дължаха главно на промени в икономическия и геополитическия контекст след изготвянето на плановите или на ниската точност на оценките за усвояването.

3- Прекратяване на уравниването с оглед на качеството на изпълнението

Целта на годишното уравниване с оглед на качеството на изпълнението беше да се провери дали всички декларирани разходи имат съответстващ резултат. Това бе проверено чрез сравнение на реализираната единична сума за всяка интервенция, изчислена въз основа на годишния доклад за качеството на изпълнението, с (максималната) планирана единична сума в плана. След две години изпълнение стана ясно, че административната тежест на годишното уравниване с оглед на качеството на изпълнението, особено необходимостта да се обосновава всяко отклонение в единичната сума, не е пропорционално на допълнителната увереност за разходите по ОСП, която предоставя. Поради това неговото прекратяване беше

предложено в пакета⁷ за опростяване на ОСП от 2025 г., без да се засяга способността на Съюза да гарантира ефективен бюджетен надзор и увереност.

4- Някои отклонения от междинните цели се дължат на началото на изпълнението, но все още не се изискват коригиращи действия

Въз основа на доклада за качеството на изпълнението за 2024 г., през 2025 г. Комисията проведе първия двугодишен преглед на изпълнението⁸, като взе под внимание набор от 22 показателя за резултатите. **Всички доклади за качеството на изпълнението показаха отклонения над 35 % за един или повече показатели за резултатите.** Те бяха свързани главно с интервенциите в областта на развитието на селските райони: знания и иновации, инвестиции в модернизацията на стопанствата, по-добра организация на веригата на доставка и залесена площ. Обосновките на държавите членки се отнасяха основно до забавяния при създаването на новата рамка и до използването на останалите финансови пакети от програмите за развитие на селските райони за 2014—2022 г., които финансират сходни мерки. Според държавите членки повечето от тези трудности ще бъдат решени в средносрочен план и не би трябвало да повлияят на крайните цели.

Отклоненията бяха обсъдени с всяка държава членка по време на индивидуалните срещи за годишен преглед. Тъй като представените обосновки и предвидените коригиращи действия бяха сметнати за достатъчни за преодоляване на отклоненията, Комисията не изиска план за действие. Очаква се забавянията и свързаните с тях разлики между реалните и планираните стойности да бъдат наваксани през следващите години. Ситуацията ще бъде разгледана отново в докладите за качеството на изпълнението за 2025 г.

5- Адаптиране на планираните финансови пакети спрямо реалното усвояване

Държавите членки имат възможност да преразпределят неизразходваните суми от една интервенция към друга при определени условия. През финансовата 2024 г. те използваха тази възможност особено за директни плащания. Екосхемата беше новост и някои държави членки имаха затруднения в това да усвоят своите планирани суми. Освен това екосхемата е обособена интервенция, която е предвидена в бюджета, и възможността за прехвърляне на суми към други интервенции остана ограничена. Екосхемите, които имаха незадоволителни резултати, бяха преразгледани или по-добре популяризирани сред потенциалните бенефициери. Настоящото състояние на разходите за 2025 г. показва значително подобрение с ясно изразено надхвърляне при екосхемите. Част от неизразходваните суми беше насочена към преразпределителното плащане и добавката за млади

⁷ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2021/2115 по отношение на системата на предварителни условия, видовете интервенции под формата на директно плащане, видовете интервенции в определени сектори и за развитие на селските райони и годишните доклади за качеството на изпълнението, и на Регламент (ЕС) 2021/2116 по отношение на управлението на данните и на оперативната съвместимост, спирането на плащания във връзка с годишното уравнивяване с оглед на качеството на изпълнението и контрола и санкциите, COM/2025/236 final.

⁸ На всеки две години Комисията проверява дали планираните целеви стойности (междинните цели) се движат в посоката на планираните стойности на показателите за резултатите. Отклонение над 35 % през първата година и над 25 % на по-късен етап следва да бъде обосновано. Комисията може да поиска коригиращи действия, ако предоставените обосновки не са достатъчно убедителни.

земеделски стопани. Основното подпомагане на доходите за устойчивост беше добре изпълнено в сравнение с предходния програмен период.

6- Плановете по ОСП са „живи“ документи

Измененията на плановете са необходим елемент във всеки програмен процес, тъй като осигуряват необходимата гъвкавост за справяне с трудностите, възникващи на място, както и с нововъзникващите потребности.

Към септември 2025 г. държавите членки бяха поискали 93 изменения. Всички плановете бяха изменени между 2 и 5 пъти от одобрението им до септември 2025 г. Промените отразяват променящите се икономически обстоятелства и необходимостта интервенциите да станат по-привлекателни или да бъдат опростени. Чрез измененията бяха променени 34 % от целевите стойности, като се наблюдават съществени разлики между плановете. Целевите стойности, които най-често бяха увеличавани, се отнасяха до социалните цели поради необходимостта те да бъдат приведени в съответствие със стратегиите LEADER⁹ след одобрението на плановете. Като цяло измененията бяха балансирани между увеличаване и намаляване на целевите стойности, включително и при тези, свързани с екологосъобразна архитектура. В своята оценка на измененията Комисията осигури съгласуваност и поддържане на равни условия, като същевременно взе предвид специфичните национални предизвикателства.

През 2025 г. Комисията предложи допълнително да се опрости процесът на изменение на плановете, като се ограничи подаването на официални искания за изменения само до стратегически промени, което би позволило плановете да бъдат изменени по-бързо. Предложението, наричано „Омнибус 3“¹⁰, беше прието и ще се прилага през 2026 г.

7- Нов модел за получаване на увереност и принцип на единен одит

Според новия модел за осъществяване на политиката увереността е основана на правилното функциониране на системите за управление на държавите членки. Допустимостта на разходите се гарантира от разплащателните агенции и се проверява ежегодно от сертифициращите органи. Сертифициращите органи предоставят становища относно годишните отчети, ефективността на системите за управление и надеждността на докладите за качеството на изпълнението. Комисията провежда одити, основани на риска, предимно на тяхната работа, а на самите разплащателните агенции само когато тя не е задоволителна.

Укрепването на принципа на единния одит е ключова характеристика на реформата. Въпреки че повишава ефикасността, укрепва отчетността на национално ниво и предотвратява припокриването на мерките за контрол, то също така прави увереността по-зависима от навременното и надеждно изпълнение на задачите от

⁹ LEADER: Връзки между дейностите или действията за развитие на икономиката в селските райони

¹⁰ Регламент (ЕС) 2025/2649 на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 2025 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/2115 по отношение на системата на предварителни условия, видовете интервенции под формата на директно плащане, видовете интервенции в определени сектори и за развитие на селските райони и годишните доклади за качеството на изпълнението, както и на Регламент (ЕС) 2021/2116 по отношение на спирането на плащания във връзка с годишното уравниване с оглед на качеството на изпълнението и контрола и санкциите (ОВ L, 2025/2649, 31.12.2025 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2649/oj>).

сертифициращите органи. Комисията поддържа редовен контакт с разплащателните агенции и сертифициращите органи, за да осигури общо разбиране и последователно изпълнение на изискванията за увереност. Ако Комисията установи сериозни недостатъци в системите за управление, се стартират процедури за съответствие и, ако недостатъците бъдат потвърдени, те водят до финансови корекции.

Между 1 януари 2024 г. и 30 септември 2025 г. Комисията извърши 78 одита на системите за управление като цяло или на избрани интервенции по ОСП. В някои случаи бяха идентифицирани потенциално сериозни недостатъци и бяха стартирани процедури за съответствие с цел оценка на възможните рискове за бюджета на ЕС. Тъй като тези процедури изискват време, към края на септември 2025 г. нито една процедура за съответствие не беше приключена.

8- Нов превантивен подход със системата за мониторинг на площта

Според новия модел за осъществяване на политиката отговорността за разработване и изпълнение на мерки за контрол в интегрираната система за администриране и контрол до голяма степен беше прехвърлена на държавите членки. Въвеждането на системата за мониторинг на площта задължава държавите членки да следят чрез сателитни изображения спазването на условията за допустимост от страна на земеделските стопани, когато това е технически постижимо. Такова наблюдение замества проверките на място, като по този начин значително намалява административната тежест. Превантивният подход на системата за мониторинг на площта позволява на земеделските стопани да коригират заявленията си по ОСП без да бъдат ошетени. През годината за заявления 2023 това доведе до корекции за 3,3 милиона хектара (2 % от използваната земеделска площ в ЕС, ИЗП), като помогна за намаляване на санкциите и облекчаване на административната тежест за земеделските стопани и администрациите.

Въпреки това държавите членки и земеделските стопани биха могли да извлекат повече ползи от използването на системата за мониторинг на площта, като направят така, че повече интервенции и условия за допустимост да подлежат на мониторинг в плановете, за да подкрепят този превантивен подход.

В. По-добър и цялостен мониторинг на качеството на изпълнението

Рамката на изпълнението дава възможност за наблюдение на напредъка в изпълнението и проправя пътя за процес на непрекъснато подобряване.

Рамката обединява докладването за директни плащания, развитието на селските райони и секторните интервенции в един и същ набор от показатели за резултатите, съобразно тяхната цел. Тя предоставя изчерпателен списък на показателите за качеството на изпълнението. Всяка интервенция е свързана с един показател за крайния продукт и с всички съответни показатели за резултатите¹¹, за да се осигури цялостно представяне на приноса на ОСП.

Интегрирането на докладването за мониторинга на политиките и увереността в годишния доклад за качеството на изпълнението е рационализирано процесите и е подобрило съгласуваността. Въпреки това то е довело и до по-сложни правила за

¹¹ Интервенциите трябва да бъдат свързани с всички показатели за резултатите, към които те допринасят значително и по пряк начин.

изчисление (частични крайни продукти) и трудни обобщения (разпространението на единици за измерване). Управляващите органи срещнаха затруднения при спазването на крайния срок от 15 февруари за годишния доклад за качеството на изпълнението и при предоставянето на всички сертифицирани данни и необходимите обосновки, докато за целите на мониторинга наличността на данните беше забавена.

Настоящите показатели за резултатите се основават главно на обхвата на действията, тъй като е трудно да се измерят директните резултати от политиката. Въпреки това Комисията е разработила приблизителни оценки за смекчаването на изменението на климата и за органично съдържание в почвите, за да може да предложи показатели за резултатите, измерващи постигнатите ефекти за периода 2028—2034 г.

Държавите членки трябва да оценят приноса на своите планове за постигането на всички цели през програмния период и да разполагат с по-голяма свобода при разработването на своите планове за оценка. С подкрепата на Комисията и Мрежата на ЕС по ОСП повечето от тях са изготвили амбициозни планове за оценка.

Г. Значително усилие за опростяване

Опитът от изпълнението на планове подчерта необходимостта от целенасочени корекции на някои аспекти на рамката на ОСП с цел облекчаване на административната тежест за земеделските стопани и администрациите. За тази цел през 2024 г. и 2025 г. бяха изготвени два пакета от законодателни и незаконодателни мерки за повишаване на гъвкавостта, пропорционалността и ясно-тата на правилата, свързани с ОСП (като например тези относно *форсмажорни обстоятелства*).

От една страна, няколко промени повишават гъвкавостта при начина, по който земеделските стопани управляват земята си в рамките на инструментите за подкрепа по ОСП, и към по-добра съгласуваност с реалностите на стопанствата (корекции в правилата за предварителните условия). От друга страна, някои промени рационализират изпълнението на планове по ОСП за националните органи (изменения, прекратяване на уравниването с оглед на качеството на изпълнението).

Комисията също публикува пътна карта за допълнителни действия по опростяване, които да бъдат предприети през 2025 г., като представи планираните мерки, инструменти и ориентировъчен график за по-нататъшно усъвършенстване на вторичното законодателство по ОСП.

II. ПРИНОСЪТ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ПЛАНОВЕ ПО ОСП ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЕКОЛОГИЧНИТЕ И КЛИМАТИЧНИТЕ АНГАЖИМЕНТИ НА ЕС

Целите на ОСП, свързани с околната среда и климата, са насочени към борба с изменението на климата, опазване на природните ресурси и укрепване на биологичното разнообразие. ОСП за периода 2023—2027 г. въведе съчетание от политики от интервенции, предварителни условия и обособен бюджет (екологосъобразна архитектура на ОСП) за постигане на тези цели. Държавите членки изготвиха екологични стратегии с цел да допринесат за законодателството на ЕС в областта на околната среда и климата, да подпомогнат постигането на целите

на Зеления пакт на ЕС и да изпълнят задължението¹² да направят по-голям цялостен принос за постигането на тези конкретни цели в сравнение с периода 2014—2022 г.

Всяка държава членка избира собствено съчетание от политики за разработване на своята екологосъобразна архитектура. Интервенциите, основаващи се на площта, се допълват с подкрепа за зелени инвестиции, сътрудничество или проекти за обучение. Настоящата ОСП продължава да подкрепя задължения в областта на управлението и инвестициите, добре познати на земеделските стопани и съобразени с техните нужди. По отношение на доброто земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) през 2024 г. бяха въведени някои корекции, за да бъде изпълнението по-адаптирано към реалните особености на селското стопанство: целенасочени изключения, временни дерогации и задължението за възнаграждаване на поддържането и създаването на непродуктивни площи.

Въведени през 2023 г., екосхемите дават възможност за разширяване на агроекологичните действия чрез специално определен голям бюджет и годишни ангажименти. Някои държави членки се съсредоточиха върху включването на много земеделски стопани в малки и постепенно въвеждани, но широко разпространени промени в земеделските практики, докато други разработиха по-целенасочени интервенции. Всички държави членки трябваше да намерят правилния баланс между размера на премията и амбицията, за да се гарантира привлекателността на схемата. В повечето планове екосхемата беше по-популярна от очакваното, докато в някои други бяха необходими промени, за да се адаптират интервенциите и да се подпомогне тяхното усвояване от страна на земеделските стопани. **На равнище ЕС 47 % от земеделските стопани получиха подкрепа по екосхемата през финансовата 2024 г., обхващайки 58 % от ИЗП.**

След две години на изпълнение е твърде рано да се измерят реалните въздействия на интервенциите върху целите, свързани с околната среда и климата, в плановите по ОСП. В много случаи въздействията могат да се измерят едва след няколко години (например възстановяване на биологичното разнообразие, замърсяване на въздуха и водите, здраве на почвите и др.) Въпреки това три наскоро проведени изследвания помагат за оценка и количествено определяне на потенциалния принос на планираните интервенции за постигането на тези цели. Изследванията оцениха всяка интервенция по ОСП въз основа на (i) подкрепяните земеделски практики (или изисквания), (ii) планирания обхват и (iii) въздействието на всяка земеделска практика върху климата, биологичното разнообразие, чистотата на въздуха и здравето на почвите.

Проучването за „Проследяване на бюджета за приноса на ОСП към действията в областта на изменението на климата, биологичното разнообразие и чистотата на въздуха“¹³ показва, че **33 % от бюджета на ОСП допринасят положително за климата, 39 % за биоразнообразието и 20 % за чистотата на въздуха.** Освен това проучването показва, че няколко интервенции допринасят за постигането на целите, а не само тези, които са част от интервенциите за екологосъобразна архитектура. При този подход се вземат предвид определенията за интервенции и насочването на

¹² Член 105 от Регламент (ЕС) 2021/2115.

¹³ Вж. препратка 3 и таблица 4 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

подпомагането¹⁴ и се постига малко по-нисък, но сравним принос към климата, отколкото при използването на маркерите от Рио¹⁵. Това доказва значението на маркерите от Рио — опростен подход, който е необходим на етапа на планиране. Тези методологии за проследяване на бюджета оценяват само положителните въздействия, като това следва да се има предвид при тълкуването на резултатите, които следва да бъдат допълнени от последващи оценки.

Плановите по ОСП представляват значителен потенциален принос за постигането на целите за смекчаване на изменението на климата до 2030 г. Проучването за „Приблизителна оценка на потенциала на плановите за смекчаване на изменението на климата“¹⁶ показва потенциален положителен принос на 28-те плана за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на поглъщането на 35 милиона тона еквивалент на CO₂ на година средно за периода 2023—2027 г., разпределени между 5 милиона тона намаление на емисиите на газове, които не са CO₂, и 30 милиона тона поглъщане на въглерод годишно. Тази приблизителна оценка съдържа и някои неизвестни, а именно това, че степента, до която годишният положителен принос може да се натрупа до 2027 г., силно зависи от допълняемостта на реалното усвояване от страна на земеделските стопани през целия период.

Държавите членки са разработили **широк набор от интервенции за подобряване на здравето на почвите, които допринасят за постигането на всички три конкретни цели.** Проучването „Приблизителна оценка на потенциала на ОСП за опазване на почвите“¹⁷ разглежда изборите при изпълнение на 13 плана, представящи почвено-климатичното разнообразие на ЕС, където опазването на почвите е определено като приоритет. То оценява шест характеристики на почвите. Например потенциалното увеличение на съдържанието на органичен въглерод в земеделските почви се оценява на 0,92 % годишно за интервенциите по ОСП и на 0,14 % годишно за изискванията по ДЗЕС. Сеитбооборотът и разнообразяването на културите обуславят по-голямата част от очакваното потенциално увеличение на органичното съдържание в почвите. Това е предварителен резултат, все още „приблизителен“ поради някои ограничения, главно трудността при отчитане на местния контекст, и не обхваща всички аспекти на здравето на почвите (например соленост, уплотняване на подпочвения слой и др.).

Посочените по-горе изследвания оценяват приноса на ОСП въз основа на планираните действия, затова те не могат да предопределят окончателните резултати. Въпреки това изпълнението на плановите показва, че **средно за ЕС повечето годишни междинни цели, свързани с околната среда и климата, бяха надхвърлени през 2024 г.**¹⁸ По-конкретно, интервенциите за подобряване и опазване на почвената покривка обхващат 51 % от ИЗП в ЕС, а действията за

¹⁴ Методиката за проследяване, прилагана в проучването, е значително по-научнообоснована и по-детайлна от настоящата методика за проследяване на климата и поради това се очаква да доведе до по-точни резултати.

¹⁵ Маркерите от Рио са качествени показатели, разработени от ОИСР, за да се помогне на държавите донори и агенциите за развитие да проследяват до каква степен помощта за развитие подкрепя целите в областта на околната среда съгласно целите на конвенциите от Рио, като например биологичното разнообразие, опустиняването и изменението на климата (смекчаване & адаптиране).

¹⁶ Вж. препратка 4 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

¹⁷ Вж. препратка 5 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

¹⁸ Вж. препратка 8 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

увеличаване на съхранението на въглерод в почвата и биомасата обхващат 35% от ИЗП, което е добър знак за бъдещето.

По отношение на целите на Зеления пакт на ЕС може да се наблюдават някои положителни тенденции, въпреки че е твърде рано да се оцени приносът на ОСП.

През 2023 г. **11 % от ИЗП се обработваше по биологичен начин**, като 6 % от ИЗП получаваше подкрепа чрез основаване на площта подпомагане на биологичното земеделие. Въпреки това, някои държави членки посочиха, че са имали затруднения в това да достигнат целта си за земи, обработвани по биологичен начин, поради пониското от очакваното търсене на биологични продукти и нарастващите разходи. Те планираха коригиращи действия, но целта 25 % от земеделските земи да бъдат обработвани по биологичен начин може да бъде постигната само при значително нарастване на търсенето на биологични продукти.

Целта на Зеления пакт на ЕС за 50 % намаление на **загубите на хранителни вещества**, като се гарантира, че плодородието на почвите не се уврежда, е свързана с намаляване на използването на торове с поне 20 % до 2030 г. в сравнение със средното за периода 2012—2014 г. Почти всички планове подкрепят по-балансирано торене и подобрени практики, например чрез забрана на неорганичните торове или тяхното заместване с органични торове, прецизното земеделие и други практики за ограничаване на загубите на хранителни вещества във въздуха и водите. Устойчивите практики за управление на хранителните вещества бяха прилагани върху 14 % от ИЗП в ЕС през финансовата 2024 г. Средно за периода 2021—2023 г. земеделските стопани в ЕС използваха 8,9 милиона тона азотни торове, което е с 9 % по-малко в сравнение с периода 2012—2014 г. (референтен период). Тъй като скорошния спад се дължи отчасти на високата цена на неорганичните азотни торове след началото на продължаващата война в Украйна, все още е твърде рано да се оцени неговото въздействие върху постигането на тази амбициозна цел.

Целта на Зеления пакт на ЕС за **антимикробните средства** е постигане на 50 % спад на продажбите за селскостопански животни и аквакултури до 2030 г. в сравнение с нивата от 2018 г. Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) обяви спад от 25 % в общите продажби на антимикробни средства за използване при животни за производство на храни в ЕС между 2018 и 2023 г.¹⁹, което доближава ЕС до постигане на целта за спад до 2030 г.

Направени са значителни усилия за по-устойчивото използване на **пестициди** и за намаляване на тяхната употреба, като съответните практики обхващат 29 % от ИЗП в ЕС през финансовата 2024 г., главно чрез задължения в областта на агроекологията и климата и подкрепа за биологично земеделие. Сеитбооборотът и буферните ивици играят важна роля за намаляване на употребата на пестициди. Въпреки това е твърде рано да се прецени до каква степен интервенциите по ОСП допринасят за постигането на целите на Зеления пакт на ЕС (50 % спад на общата употреба и риска от химически пестициди и на използването на най-опасните пестициди в сравнение с периода 2015—2017 г.).

¹⁹ Вж. препратка 6 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

На равнището на ЕС **особеностите на ландшафта** обхващаха 5,6 % от земеделските земи през 2022 г.,²⁰ а земите под угар — 3,6 % през 2020 г., което означава, че тези два елемента ще допринесат за постигането на целта за 10 % земеделски площи, характеризиращи се с високо разнообразие на ландшафта. Интервенциите за подкрепа на особеностите на ландшафта в плановите по ОСП са обикновено по-широки и имат за цел да увеличат биологичното разнообразие, местообитанията и видовете чрез по-голямо структурно разнообразие. Съответната годишна междинна цел е достигната в повечето планове, като през финансовата 2024 г. подкрепата за управление на особеностите на ландшафта обхваща 1,5 % от ИЗП в ЕС. От 2025 г. поради разходите на земеделските стопани за изпълнението му, задължението за запазване на минимален дял обработваема земя за особености на ландшафта и земи под угар по ДЗЕС 8 беше заменено със задължението на държавите членки да предложат еквивалентна екосхема, която подкрепя поддържането и създаването на нови особености на ландшафта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новостта на новия модел за осъществяване на политиката се състои в по-стратегическото интегриране на инструментите, по-голямата гъвкавост, която позволява на държавите членки да адаптират проектирането на интервенциите към своите нужди. Стратегическото програмиране, основано на оценка на потребностите, беше приветствано от държавите членки и бенефициерите, а новият модел за осъществяване на политиката оказва положително въздействие върху управлението на ОСП (партньорство, използване на доказателства). Въвеждането на системата за мониторинг на площта също предоставя възможности за облекчаване на административната тежест за земеделските стопани и администрациите.

Въпреки това късното приемане на правната рамка на ЕС действително усложни ситуацията за държавите членки и те подчертаха значението на навременното предоставяне на информация, за да се осигури интегриран и координиран подход при използването на инструментариума на ОСП и за да се избегне прекомерно регулиране. Не всички възможности за гъвкавост бяха използвани, включително тези, които позволяват на държавите членки да опростят правилата, с цел да се избегне рискът от финансови корекции.

Излишните усложнения бяха разгледани и чрез две предложения за опростяване, внесени от Комисията през март 2024 г. и май 2025 г., които предвиждат именно i) замяна на задължението за поддържане на минимален дял обработваема земя за особености на ландшафта и земи под угар с еквивалентна и доброволна за земеделските стопани екосхема и ii) прекратяване на годишното уравниване с оглед на качеството на изпълнението.

Опитът показва, че държавите членки успяха да коригират или адаптират плановите посредством изменения. За да се улеснят по-нататъшните изменения, е въведена процедура за уведомяване за нестратегически изменения. Необходимо е да се намери подходящият баланс между опростяването на планирането и докладването и нивото

²⁰ Вж. препратка 7 в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

на информация, нужно за оценка на съответствието с правото на ЕС, и приноса на плановите към конкретните цели на ОСП, както и между адаптивността на плановите и едновременното им фокусиране върху резултатите през целия програмен период и върху осигуряването на сигурност за земеделските стопани.

След първия двугодишен преглед на изпълнението Комисията заключи, че прилагането на плановите върви по график, като отклоненията остават в рамките на границите, установени в член 135 от Регламент (ЕС) 2021/2115. Нито един от плановите не изисква коригиращи действия.

Анализът потвърждава, че плановите имат потенциал да допринесат за постигането на целите на ОСП, свързани с околната среда и климата. Прилагането на плановите по ОСП показва, че средно за ЕС повечето годишни междинни цели на показателите за резултатите, свързани с околната среда и климата, са надхвърлени през 2024 г. Въпреки това количественото определяне на приноса на плановите по ОСП за постигане на целите, свързани с околната среда и климата, изисква по-продължителен период на оценка и отчитане на въздействието на други значими фактори.

Всичко посочено по-горе беше взето предвид при изготвянето на предложенията за многогодишната финансова рамка и ОСП за периода 2028—2034 г.