

НОВАТА ОСП В БЪЛГАРИЯ: (ПРОПУСНАТА) ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ЗЕМИТЕ С ВИСОКА ПРИРОДНА СТОЙНОСТ?

Янка Казакова-Митева

Университет за национално и световно стопанство, София

THE NEW CAP IN BULGARIA: (MISSED) OPPORTUNITY FOR HIGH NATURE VALUE FARMING?

Yanka Kazakova-Mateva

University of National and World Economy, Sofia

DOI: <https://doi.org/10.36997/ARA2021.245>

Резюме

Опазването на биоразнообразието е едно от водещите глобални предизвикателства. Връзката между биоразнообразието и селското стопанство е многопосочна и често - негативна. Земеделието с висока природна стойност е изключението с позитивната синергия, а подпомагането на опазването му е сред приоритетите на ОСП. В България, агроекологичната мярка включва целеви схеми за земеделските земи с висока природна стойност от 2006 г. През 2020 г. Европейската Комисия посочва, че България е сред страните с най-висока загуба на този вид земи в ЕС. Основната цел на доклада е да изследва до каква степен програмирането на новата ОСП в България адресира риска от продължаваща загуба на земеделието с висока природна стойност и включва адекватни мерки и схеми за подпомагането му. Разработени са препоръки за подобряване на Стратегическия план за ОСП в България.

Ключови думи: *висока природна стойност; биоразнообразие; програмиране; Стратегически план на ОСП*

JEL Класификация: *Q18, Q24, Q28*

Abstract

Biodiversity conservation is one of the key global challenges. The interaction between biodiversity and agriculture is varied and often – negative. High Nature Value farming is the exception with positive synergy, and the CAP prioritizes its support. The Bulgarian agri-environmental measure has targeted support schemes for High Nature Value farmlands since 2006. In 2020, the European Commission indicated that Bulgaria is among the member states with the highest loss of these type of farmlands in the EU. The main aim of the paper is to examine the extent to which the programming of the new CAP in Bulgaria addresses the risk of continued loss of High Nature Value farmlands and includes adequate support measures and schemes. Recommendations for the improvement of the CAP Strategic plan in Bulgaria are also developed.

Keywords: *High Nature Value; biodiversity; programming; CAP Strategic plan*

JEL Classification: *Q18, Q24, Q28*

1. Общата селскостопанска политика и земите с висока природна стойност

Земеделските земи с висока природна стойност съвместяват едновременно и на една територия множество функции. Те са както основен производствен ресурс в селското стопанство, така и местообитания на ценни и обикновени видове растения и животни; екосистеми, съхраняващи въглероден диоксид; впечатляващи ландшафти, отразяващи местните културни традиции и стимулиращи развитието на туризма. Отчитайки многостранният принос на земеделските земи с висока природна стойност, през 2005 г. Европейската общност ги извежда като приоритетна цел на Общата селскостопанска политика (ОСП) от 2007 г. (Регламент № 1698/2005 г.). От този момент, опазването на биоразнообразието в земеделските земи и по-специално на земеделските земи с висока природна стойност е неизменно сред водещите цели на ОСП (Регламент № 1305/2013 г., COM (2018) 392).

В проекто-регламентът за ОСП в периода 2021-2027 г., опазването на биоразнообразието е обособено като една от общо девет стратегически цели – цел 6 (COM (2018) 392). Въведени са няколко съществено нови елементи, сред които създаването на общ Стратегически план за ОСП на национално ниво и „Зелена архитектура“ в рамките на ОСП. По отношение на стратегическа цел 6, Европейската Комисия изисква от държавите членки да посочат конкретни и измерими ангажименти за опазването на биоразнообразието, местообитанията, ландшафта и свързаните с тях екосистемни услуги, които да надвишават съществуващите ангажименти и дейности в тази насока, т.нар. “no back-sliding principle”.

С оглед подпомагане на програмирането на Стратегическите планове и отразяване на целите на новоприетите стратегически документи на ЕС (Зелената сделка, Стратегия за биоразнообразието 2030, Стратегия „От фермата до трапезата“), Европейската Комисия се ангажира да отправи препоръки към всяка държава членка за всяка от деветте стратегически цели на ОСП 2021-2027 г. (COM (2020) 846).

2. Земеделски земи с висока природна стойност в България

България определя обхвата на земеделските земи с висока природна стойност (ВПС) за първи път през 2007 г. за нуждите на първата Програма за развитие на селските райони (ПРСР) за периода 2007-2013 г. Общата територия обхваната от тях е 1 630 035 ха, което представлява 32,4% от използваемата земеделска площ в България (ПРСР 2007-2013). Подпомагането им се програмира в мярка 214 „Агро-екологични плащания“ чрез целевите схеми за земеделски земи с висока природна стойност в постоянно затревени

площи и в обработваеми земи в Орнитологично важни места (Казакова-Матева, 2019). При включването на мярката за Натура 2000 в земеделски земи, подпомагането им се променя. Земите в ВПС, попадащи в зоните за дивите птици по Натура 2000 могат бъдат подпомагани само по мярката за Натура 2000. Земите с ВПС, извън зоните за дивите птици по Натура 2000, могат да бъдат подпомагани чрез схемите на мяра Агро-екологични плащания. През следващият програмен период 2014-2020 г., това разпределение на подпомагането им се запазва.

Таблица 1 представя поставените цели и подпомогнатите площи по двете мерки за двата програмни периода. Наблюдава се съществено разминаване по отношение на постигането на целите при двете мерки. При схемите „Земи с ВПС“ по мярка „Агро-екология“ поставените цели не се постигат в първия период (-38%). Това води до минимално увеличение на поставените цели през втория период, когато се наблюдава надвишаване на целите с 18%. При мярка „Натура 2000 в земеделски земи“ се наблюдава свръх-постигане на целите и в двата периода, но почти двойно през първия период, и минимално през втория. Това се дължи на завишаването на целта през втория период съобразно постигнатите резултати през първия период. В годишните доклади за напредъка по ПРСР и в оценките за прилагането им липсват анализи за причините за разликите в прилагането и участието по мерките в различните периоди. Друга съществена липса е преоценката на обхвата на земеделските земи с висока природна стойност, така че да се установи въздействието на подпомагането поне върху количествените показатели за площ.

Таблица 1

Цели и подпомогнати площи по мерките, насочени към земи с ВПС

Програмен период	Поставени цели (ха)	Подпомогнати площи (ха)	Постигане на целите (%)
Мярка „Агро-екология“, схеми „Земи с ВПС“			
2007 – 2013	110 000	68 500	-38
2014 – 2020 (2022)	113 000	133 000	18
Мярка „Натура 2000 за земеделски земи“			
2007 – 2013	180 000	335 000	86
2014 – 2020 (2022)	385 000	420 000	9

Източник: Собствени изчисления по данни от МЗХГ

3. Програмиране на подпомагането на земите с висока природна стойност в Стратегическия план на ОСП за периода 2023-2027 г.

Една от първите задължителни стъпки при програмирането на Стратегическите планове по ОСП е извършването на качествен SWOT анализ за състоянието на всяка от деветте цели на ОСП. Анализът за цел 6 установява значителен ръст в подпомаганите площи на земите с висока природна стойност (АУ, 2020, стр.29), но отново липсва анализ за състоянието им на национално ниво в количествено и качествено отношение, като по отношение на обхвата се посочва площта установена през 2007 г. (АУ, 2020, стр.140).

Препоръките, отправени от ЕК относно Стратегическия план на България, включват много повече информация за състоянието и необходимите действия за опазването на земите с висока природна стойност:

„България също е една от държавите членки, при които се наблюдава най-голяма загуба на земя с висока природна стойност (ВПС) поради интензификацията на селското стопанство. Справянето с тези предизвикателства ще изисква насърчаване на устойчиви селскостопански практики за намаляване на натиска върху биологичното разнообразие в земеделските земи, в съчетание с мерки за управление на местообитанията на дивите насекоми опрашители, птиците, живеещи върху земеделски земи и гургулиците в съответствие с Рамката за приоритетни действия“. (SWD (2020) 369)

както и по отношение на земеделските земи в зоните по Natura 2000:

„Въпреки че голям процент от територията на България е част от мрежата „Натура 2000“ (над 34 %), от които близо 20 % са земеделски земи и над 50 % са гори, делът на земята, обхваната от договори за управление в подкрепа на биологичното разнообразие и/или ландшафта и горите, е по-нисък от средния за ЕС. Състоянието на биологичното разнообразие в земеделските земи изисква неотложно внимание, пример за което е влошаващият се статус на птиците, живеещи върху земеделски земи, докато интензивните селскостопански практики се определят като едно от най-големите натоварвания върху защитените местообитания и видове“. (SWD (2020) 369)

Министерство на земеделието представи програмираните видове интервенции на заседанията на Тематичната работна група по Стратегическия план за ОСП (към месец март 2021 г.), които би трябвало да отразяват резултатите от разработения SWOT анализ, становищата на заинтересованите страни, приоритизирането на потребностите, препоръките на ЕК и т.н.

Представената мярка „Агро-екология и климат“ е съществено променена спрямо съществуващите до момента. Запазени са две схеми – за традиционен пасторализъм и за застрашени породи животни и сортове, но са премахнати схемите за земеделските земи с висока природна стойност. Същевременно са включени седем нови схеми, повечето от които са насочени изцяло към обработваемите земи, т.е. подпомагането на постоянно затревени площи е изключено.

Представената промяна в мярка „Агро-екология и климат“ чрез изключването на подпомагането на земеделските земи с висока природна стойност нарушава изискванията на проекто-регламента за (1) посочване на конкретни и измерими ангажименти за опазването на биоразнообразието, местообитанията, ландшафта и свързаните с тях екосистемни услуги, (2) които да надвишават съществуващите ангажименти и дейности в тази насока, т.нар. “no back-sliding principle”; и не отразява препоръките на ЕК по отношение на биоразнообразието в земеделските земи (Kazakova, 2021).

4. Препоръки относно опазване на биоразнообразието в земеделските земи и земите с висока природна стойност

Основните видове земеползване при земеделските земи с висока природна стойност са постоянно затревените площи и площите със смесено земеползване. Опазването на биоразнообразието в тези земи изисква (1) Запазване и възстановяване на обхвата и качеството на земеделските земи с висока природна стойност (Gouriveau et al., 2019), (2) Запазване и възстановяване на характеристиките на ландшафта в земеделските земи с оглед постигане на ефективна и свързана зелена инфраструктура в селските райони (Пенева и колектив, 2020), (3) Опазване, възстановяване и повишаване на природозащитното състояние на местообитанията и видовете в земеделските земи в европейската екологична мрежа Natura 2000 (Казакова-Матева, 2020).

Основните направления, чрез които може да се постигне подобрене на състоянието на биоразнообразието в земеделските земи и надвишаване на вече съществуващите ангажименти са систематизирани от Казакова и Стефанова (2021):

1. Адаптиране на националната дефиниция за постоянни пасища и допустимостта им за подпомагане по схемите и мерките на ОСП, така че да отразява регионалните характеристики на пасищата и ливадите в България. Това ще доведе до повишаване на площите, обхванати от договори за управление в подкрепа на биологичното разнообразие и/или ландшафта. Дейността представлява надграждане на

съществуващите ангажименти, тъй като до този момент България не използва възможностите дадени за адаптиране на дефиницията и разширяване на подпомагането за площите, заети от постоянно затревени площи.

2. Подпомагане на постоянно затревените площи по Стълб 1 на ОСП, съобразено с природните им характеристики и отразяващо ползите им за опазването на биоразнообразието. Дейността ще представлява надграждане на съществуващите ангажименти, тъй като в момента наличието на повече от 100 дървета или храсти върху постоянните пасища ги прави недопустими за подпомагане по Стълб 1 Директни плащания на ОСП. Същевременно, Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие 2030 поставя за цел да се постигне наличие на минимум 10% характеристики на ландшафта във всички земеделски земи.

3. Подпомагане на постоянно затревените площи с висока природна стойност чрез мярка „Агро-екология и климат“ на Стълб 2 на ОСП. Тази дейност представлява продължаване на съществуващите ангажименти, съгласно изискванията на регламента. Необходимо е да върнат схемите за земеделски земи с висока природна стойност и да се разшири прилагането им върху повече площи и стопанства. Предвид настъпилите промени в ползването на земеделските земи от 2007 г. е задължително да се извърши нова оценка на обхвата и качеството им след 2020 г. за да се гарантира, че целевите агроекологични схеми са насочени именно към затревени площи, а не към територии с променено земеползване.

4. Въвеждане на (пилотни) схеми за агроекологични плащания основани на резултата, вместо основани на извършвани дейности. Методите, базирани на резултати, предлагат на земеделските производители гъвкавостта да използват своите знания и опит за управление на земята по начин, който постига екологичен резултат (например, биоразнообразие, съхранение на въглерод, регулиране на водните запаси и др.), едновременно със земеделската им дейност. По този начин земеделският стопанин сам определя дейностите, които да извърши и има възможност да ги променя в зависимост от метеорологичните, почвените и други условия на района, в който се намира стопанството му, тъй като водещо е постигането на екологичен резултат, а не спазването на конкретни дати за извършването на предварително определени дейности.

Дейността ще представлява надграждане на съществуващите ангажименти, тъй като България е една от малкото държави членки, която не е тествала агроекологични схеми, основани на постигнат резултат, дори на пилотно ниво. Това е иновативен подход за опазване и подобряване на биоразнообразието в земеделските земи чрез активното

въвличане на земеделските производители, който е препоръчван от ЕК в Стратегията за биологичното разнообразие 2030.

Агро-екологичните плащания, основани на постигнат резултат, могат за бъдат особено полезни за подобряването на състоянието на местообитания и ландшафти с оглед постигането на благоприятен природозащитен статус, съгласно изискванията в зоните по Натура 2000. Прилагането им в зоните по Натура 2000 ще надгражда компенсаторните плащания за въведените ограничения в ползването на земеделските земи.

5. Запазване на мозаечния ландшафт в малкото останали райони с висок дял на земи със смесено земеползване чрез въвеждане на целева агро-екологична схема. Колективното прилагане на тази схема би било много по-ефективно и резултатно по отношение на запазване на мозаечния ландшафт в по-големи мащаби, поради което следва да се насърчава. Съществуват различни примери за колективно прилагане на агро-екологични схеми, като се изисква разработване на общ план за запазване и развитие на мозаечния ландшафт, в който се определят ангажиментите на всяко отделно стопанство, препоръчителните видове земеползване и елементи на ландшафта. Дейността отново представлява надграждане на съществуващите ангажименти, тъй като подобен вид схеми не са прилагани в страната.

6. Въвеждане на целеви обучения за земеделски производители, стопанисващи земеделски земи с висока природна стойност и земи в Натура 2000, както и на целенасочени консултации и съвети за природосъобразни земеделски практики, опазващи и възстановяващи видове и местообитания в конкретните защитени зони. Дейностите са свързани с разясняване на същностните изисквания за стопанисването на земеделските земи в зоните по Натура 2000, включващи обосновка на причините за наложените забрани за ползване на земеделските земи; какви са очакваните и търсените ползи за както за биоразнообразието, така и за земеделските дейности и земи от опазването на биоразнообразието в тях; кои видове и местообитания са обект на опазване в съответните територии; какви са индикациите за благоприятно състояние на видовете и местообитанията в земеделските земи дейностите и т.н. Представяват надграждане на съществуващите ангажименти.

7. Разработване на система за наблюдение и оценка на ефектите от подпомагането чрез ОСП върху биоразнообразието в земеделските земи, както в защитените зони по Натура 2000, така и извън тях – в земите с висока природна стойност.

Тази система следва да интегрира изискванията и нуждите за наблюдение и оценка на схемите и мерките на ОСП, но така също и за отчитане по Натура 2000 в земеделските земи. Представява надграждане на съществуващите ангажименти.

Заклучение

Програмираното подпомагане (към месец март 2021 г.) на опазването на биоразнообразието в земеделските земи, и в частност, на земите с висока природна стойност не отговаря на изискванията на проекто-регламента, на очакванията и нуждите на заинтересованите страни, както и на препоръките отправени от ЕК към Стратегическия план на България. Описаните направления, в които следва да се търси подобрене за опазването на биоразнообразието в земите с висока природна стойност, ще подпомогнат не само административното отговаряне на посочените изисквания, но и ще оползотворят в най-висока степен създаваните възможности за подобряване както на екологичното състояние на земите, така и на социално-икономическото състояние на земеделските производители.

Използвана литература:

1. Аграрен Университет (2020) Изготвяне на анализ на влиянието на селското стопанство върху състоянието на околната среда и климатичните промени: Специфична цел 6 на Регламента „Принос за защита на биологичното разнообразие, подобряване на екосистемните услуги и опазване на местообитанията и ландшафта“. Програма за развитие на селските райони 2014-2020.
2. СОМ (2020) 846. 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, Брюксел, 8.12.2020 г.
3. СОМ (2018) 392. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите 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 Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета, Брюксел, 1.6.2018

4. Казакова-Матева, Я. (2019) Политика за насърчаване на природосъобразни форми на земеделие. В Пенева, М., Казакова-Матева, Я. 2019. Пространствен анализ на природосъобразно земеделие в България, стр. 36-54, Издателски комплекс-УНСС, ISBN 978-619-232-180-2
5. Казакова-Матева, Я. (2020) Политики за подпомагане на ползването на земеделските земи в европейската екологична мрежа «Натура 2000», Издателски комплекс-УНСС, 155 стр., ISBN 978-619-232-341-7
6. Пенева, М., Казакова-Матева, Я., Анева, И., Луканов, С., Стефанова, В., Топчиева, М. (2020). Биоразнообразие, зелена и синя инфраструктура и селското стопанство в България, Издателски комплекс – УНСС, 168 стр., ISBN 978-619-232-289-2
7. ПРСР (2007-2013). Програма за развитие на земеделието и селските райони в периода 2007-2013г. Анекс 5, Приложение 4 към мярка 214.
8. Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), *OJ L 277, 21.10.2005, p. 1–40*
9. Регламент (ЕС) № 1305/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета *OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548*
10. SWD (2020) 369 final. Препоръки на Комисията относно стратегическия план по ОСП на България. Работен документ на службите на Комисията придружаващ 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, Брюксел, 8.12.2020 г.
11. Gouriveau, F., Beaufoy, G., Moran, J., Poux, X., Herzon, I., Ferraz de Oliveira, M. I., Gaki, D., Gaspart, N., Genevet, E., Goussios, D., Herrera, PM, Jitea, M., Johansson, L., Jones, G., Kazakova, Y., Lyszczarz, D., McCann, K., Priac, A., Puig de Morales, M., Rodrigues, G., Roglic, M., Stefanova, V., Zinssta, G. & Goussios, D. (2019). What EU policy framework do we need to sustain High Nature Value (HNV) farming and biodiversity. Policy Paper Prepared in the Framework of HNV–Link. Montpellier.
12. Kazakova, Y. (2021) Bulgaria: Setting ambition right in counties with much more than 10% nature, and a rapid loss of small- and traditional systems. Presentation at the Report

release online event: The Common Agricultural Policy post-2020: Recommendations from >300 scientists in 22 Member States to improve performance of biodiversity, 19 May 2021

13. Kazakova, Y., Stefanova, V. (2021) CAP Strategic Plans: Support to High-Nature-Value Farming in Bulgaria. Online article. Published on March 11, 2021
<https://www.arc2020.eu/support-to-high-nature-value-farming-in-bulgaria/>

Информация за контакт с автора:

Гл. ас. д-р Янка Казакова-Митева

Университет за национално и световно стопанство, София

e-mail: y.kazakova@unwe.bg