



По-светло бъдеще за храната и земеделieto в ЕС

Визията на BirdLife Europe, ЕЕВ и WWF
за бъдещето на селскостопанската политика на ЕС



Автори и данни за контакт:

Célia Nyssens-James
Европейското бюро по околна среда
(celia.nyssens@eeb.org)

Марилда Даскали
BirdLife Европа и Централна Азия
(marilda.dhaskali@birdlife.org)

Джулия Риедо
Европейска политическа служба на WWF
(griedo@wwf.eu)



BirdLife Европа и Европейското бюро по околна среда признават с благодарност финансовата подкрепа от Европейската комисия и Европейската фондация за климата. Цялото съдържание и мнения, изразени на тези страници, са само на авторите на публикацията и не отразяват непременно тези на Европейския съюз, CINEA или Европейската фондация за климата, които не могат да бъдат държани отговорни за тях.

Публикувано:
септември 2023 г





Резюме

Хранителната и селскостопанската система на ЕС изглежда е в състояние на постоянна криза, като свързаните с климата, геополитическите или санитарните сътресения си взаимодействат, за да поставят производителите, веригите за доставки и потребителите под нарастващ натиск. Отговорът на тези предизвикателства досега се фокусира върху ad hoc и често краткосрочни решения. Въпреки това става все по-ясно, че трансформирането на хранителните системи е от съществено значение за запазване на капацитета ни да произвеждаме храна в дългосрочен план, да сложим край на глада и да подобрим диетите и да се справим с множеството световни екологични кризи. Това може да бъде постигнато само чрез структурна трансформация на Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. Подкрепата за справедлив преход към истинска социална, икономическа и екологична устойчивост в селскостопанския сектор трябва да бъде *raison d'être* (причината да бъдеш) на бъдещата селскостопанска политика на ЕС. Това изисква ясна промяна, за да се пренасочат бюджетът, инструментите и административните системи на ОСП към тази нова всеобхватна цел и визия, формулирани чрез **Обща политика за земеделие, храни и земя**.

Следните елементи трябва да формират основата на тази нова политика:

- 1 | Инвестиране изцяло в прехода
- 2 | Прекратяване на нецелевите вредни субсидии
- 3 | Създаване на механизъм за справедлив преход и справедливи условия за фермерите
- 4 | Фокусиране върху ефективността и отчетността
- 5 | Създаване на ново устойчиво управление на хранителната система
- 6 | Променен подход към управлението на риска: от справяне към предотвратяване
- 7 | Подкрепа за по-прозрачна и цифрова администрация

Хранителната и селскостопанската система на ЕС е в криза

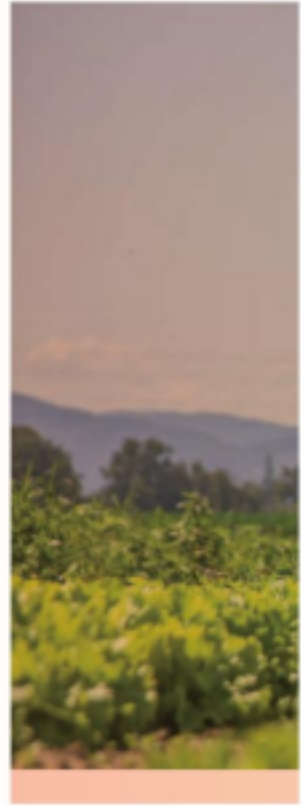
Тъй като Европа засегната от все по-тежки горещи вълни, суши и наводнения, разпадането на нашия климат и екосистеми причинява тревожно сериозни въздействия върху производството на храни и върху обществото като цяло. Въпреки че земеделските стопани страдат пряко от последиците от тези кризи, науката категорично показва, че интензивното селско стопанство е и най-големият двигател на загубата на **биологично разнообразие** както в ЕС, така и в световен мащаб. То е и основен фактор за **изменението на климата**, **разрушаването на почвата** и **замърсяването на вода и въздуха**.

Освен това войната в Украйна разкри зависимостта на хранителната ни система от вноса на изкопаеми горива и торове, чието увеличение на цените засегна дълбоко кризата с разходите за живот и разкри уязвимостта на много домакинства към измененията на цените на храните и енергията.

Вече има **ясен** консенсус сред учените, че промяната на хранителните системи е от решаващо значение за осигуряване на капацитета ни да произвеждаме храна в дългосрочен план, за справяне с множеството световни екологични кризи и за гарантиране на справедлив преход. Този факт намира отражение в общественото мнение, което демонстрира силна подкрепа за големи промени в хранителната система. Това включва усилия за подобряване на **хуманното отношение към животните** и намаляване на **употребата на пестициди**. Тези аспекти се отразяват и в призивите на **големите инвеститори**, които се застъпват за пренасочване на селскостопанските субсидии в съответствие с целите за климата и биоразнообразието.

Екологичните и социалните кризи, пред които са изправени Европа и светът, изискват политическо лидерство, което да доведе до дълбока и бърза промяна на политиката, насочена към първопричините за нашата селскостопанска система и изграждане на по-справедливо, по устойчиво и стабилно общество.

Нашата хранителна и селскостопанска система трябва да бъде основен приоритет за действие и трябва да предприеме пълен преход, за да защити поминъка в селските райони и способността му да осигурява храна в дългосрочен план. Това изисква промяна в самата парадигма, която го подкрепя, избягване на фалшиви решения и „технически поправки“, които не решават първопричините. Това ще бъде трудно за някои, но продължаването на обичайния бизнес ще бъде много по-лошо за всички.



Птиците на земеделските земи намаляха с над

50%

от 1980 г. насам главно поради интензивните селскостопански практики

Броят на фермите в ЕС намаля с около

37%



3%

от стопанствата
обработват

52%

от използваемата
земеделска земя

Половината от фермерите
са дребни фермери под
5 ха и трябва да споделят
помежду си само

6%

от директните плащания

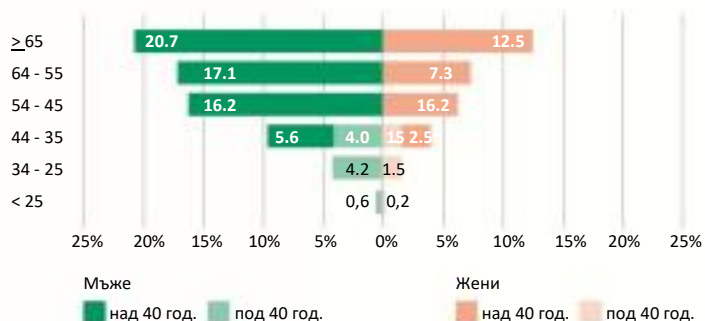
Трансформирането на ОСП е неизбежно

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз до голяма степен не успя да постигне няколко от целите си. Провалиха се фермери, които са засегнати от една криза след друга и продължават масово да напускат сектора. Освен това ОСП не успя да се справи с екологичните проблеми, а в някои случаи дори ги изостри, като по този начин застрашава дългосрочния капацитет на нашата хранителна система да произвежда храна.

Въпреки обещанията, реформата, финализирана през 2021 г., не пренасочи разходите по ОСП към подкрепа на истински преход към устойчиво и стабилно селско стопанство и е малко вероятно да се справи с провалите на предишната ОСП. Доминиращата схема за субсидиране за подпомагане на доходите на база площ е не е ефикасен инструмент за стабилизиране на доходите от земеделие и продължава да облагодетелства най-големите ферми, за да стимулира консолидацията на земята и преобразуването на местообитания/земя

(напр. от влажни зони в обработваема земя, от пасища с биоразнообразие в обработваема земя), и да поддържа високите цени на земята, което забавя обновяването на поколенията, от което секторът отчаяно се нуждае. Подкрепата за наистина екологосъобразно земеделие остава малък дял от общия бюджет и нейните потенциални ползи се компенсират до голяма степен от продължаването на вредните субсидии (напр. подкрепа за напояване в райони с недостиг на вода).

ВЪЗРАСТ И ПОЛ НА УПРАВИТЕЛИТЕ НА СТОПАНСТВА
(% дял от всички мениджъри на ферми, ЕС, 2020 г.)



Как би изглеждало по-светлото бъдеще?

АГРОЕКОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ Е НОРМАТА

Агроекологичните практики и принципи се прилагат повсеместно, а естествената екологична инфраструктура (живи плетове, езера и т.н.) е широко разпространена. Фермите вече не зависят (или минимално зависят) от външни ресурси; ресурсите се използват ефективно и като част от кръгови системи; и отглеждането на животни е свързано отново с обработваемите култури и пасищата в смесени ферми и ландшафти при спазването на високи стандарти за хуманно отношение. Почвите в земеделските земи, биоразнообразието и свързаните с тях екосистеми (включително влажни зони/торфища, водоносни хоризонти, реки и морета) се възстановяват, селскостопанските емисии спадат и земеделската земя се превръща в основен поглъtitел на въглерод.

ОБЩЕСТВЕНИ ПАРИ ПОДПОМАГАТ И НАГРАЖДАВАТ ДЕЙСТВИЯТА ЗА ПО-ЗДРАВНО ОБЩЕСТВО

Фермерите са ефективно подпомогнати в прехода към агроекология, включително чрез интелигентна и целенасочена политика за стимулиране, съчетана с качествени консултантски услуги. Фермерите и управителите на земи, които предоставят екосистемни услуги и други обществени блага, са адекватно възнаградени, докато онези, които причиняват замърсяване или подкопават качеството на природните ресурси, вече не получават публични пари и се прилага напълно принципът „замърсителят плаща“.

ЗЕМЕДЕЛСКИЯТ СЕКТОР Е РАЗНООБРАЗЕН И ПО-ИЗДЪРЖЛИВ

Потоците на производството и приходите са разнообразни, вътрешните и външните пазари за храни се регулират по-добре чрез справедлива конкуренция и силата на земеделските производители при договаряне се увеличава. Агроекологичните практики и разнородните ландшафти правят селските райони много по устойчиви на променящия се климат и икономически сътресения.

СЕЛСКАТА ИКОНОМИКА Е ПРИОБЩАВАЩА, СПРАВЕДЛИВА И ПРИВЛЕКАТЕЛНА ЗА НОВИТЕ ПОКОЛЕНИЯ

Жените, младите поколения и като цяло новите участници имат достъп до земя и много от тях започват да се занимават със земеделие. Правата върху земята и трудовите права са засилени и напълно се прилагат, като се предотвратява по нататъшна концентрация на собственост върху земята и се подобряват условията на труд във веригите за доставка на селскостопански храни. Селските общности допринасят за силни и разнообразни икономики и се възползват от висококачествени природни пространства.

СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО НА ЕС Е ОСНОВАТА НА ЗДРАВΟΣЛОВНИ, СЕЗОННИ, ПОВЕЧЕ РАСТИТЕЛНИ И МЕСТНИ ДИЕТИ

Фермерите произвеждат по-голямата част от храната, необходима в ЕС, а регионалните пазари и веригите на доставки са по-къси, по-прозрачни и по-справедливи, като по-висок дял от печалбите достига до първичните производители. Производството на храни в ЕС е съобразено с диетични препоръки и устойчивите и здравословни храни стават широко достъпни.





Как ЕС може да постигне това?

Ясно е, че е необходима структурна промяна на ОСП. Подкрепата за справедлив преход към социална и екологична устойчивост в селскостопанския сектор трябва да бъде *raison d'être* (причината да бъдеш) на селскостопанската политика на ЕС. Това изисква ясна промяна, за да се пренасочат бюджетът, инструментите и административните системи на ОСП към тази нова обхватна цел и визия. Основните грижи на обновената политика трябва да бъдат постигането на дългосрочна продоволствена сигурност, екологична устойчивост, добър поминък в селските райони, устойчиви вериги на доставки и здравословни и устойчиви диети.

Това означава решително отдалечаване от тесния фокус върху селскостопанското производство, за да се установи политиката в областта на прехода на хранителните системи и устойчивото използване на земята. Това ще бъде постигнато най-добре чрез премахване на двустълбовата структура на ОСП и създаване на

нов основен инструмент за финансиране на прехода на хранителните системи и устойчиво стопанисване на земята. Този нов подход ще бъде артикулиран чрез Обща политика за стопанисване на селското стопанство, храните и земята, която се основава на положителните елементи на програмите за развитие на селските райони и ги съчетава с визионерските елементи на новите стратегии, свързани към Зелената сделка на ЕС.

Занапред вярваме, че следните елементи трябва да формират основата на бъдещата Обща политика за земеделие, храни и стопанисване на земята на Европейския съюз.

1 | ИНВЕСТИРАНЕ НАПЪЛНО В ПРЕХОДА

Средствата на ОСП трябва да бъдат пренасочени за осигуряване на Обща политика за земеделие, храни и стопанисване на земята със следните основни цели:

- Подпомагане на трансформацията на селскостопанския сектор към устойчивост и стабилност чрез цялостния преход към агроекология

- Възнаграждаване на ползвателите на земя за добро стопанисване на земята и природните ресурси и за предоставяне на екосистемни услуги

- Принос към прехода на по-широката хранителна система към устойчивост, справедливост и здравословност

За постигане на тези цели на ползвателите на земя трябва да се предостави различна комбинация от мерки, с по-силен акцент върху схемите за подпомагане, базирани на резултатите.

Стимулите за предоставяне на екосистемни услуги трябва да надхвърлят направените разходи и пропуснатия доход, за да могат да привлекат много земеделски производители.

В светлината на настоящите предизвикателства пред сектора трябва да бъдат засилени и подкрепата за подновяване на поколенията, екстензивното земеделие като земеделие с висока природна стойност и биологичното земеделие (конверсия и поддръжка).

Освен това е от решаващо значение мерките да бъдат придружени от висококачествени независими разширения и консултантски услуги.

Следователно тази нова политика трябва да подкрепи промяната не само в селскостопанския сектор. Той следва до голяма степен да запази сегашния обхват на втория стълб на ОСП, включително по отношение на мерките отвъд фермата, които подкрепят по-широкия преход към устойчиви хранителни системи, като инвестиции или сътрудничество за по-къси и по-справедливи вериги за доставка на храни, както и мерки, които подкрепят консумацията на по-здравословна, местна и сезонна храна. Тази политика следва да работи в синергия с политиката на сближаване на ЕС за справяне с по-широки цели за развитие на селските райони, като например разширяването на широколентовата или друга обществена инфраструктура. Освен това, тя трябва да се

приведе в съответствие с нов фонд за възстановяване на природата за мерки, свързани с използването на тъмнозелена земя, като повторно озеленяване или повторно залесяване.

Въпреки, че преходът към земеделие, което е по-щадящо климата и природата, може да бъде на по-висока цена, публичните пари могат и трябва да покрият разликата в производствените разходи чрез целенасочени мерки за подпомагане, за да направят устойчивата и здравословна храна достъпна за всеки в Европа. В същото време си струва да се отбележи, че „по екологичните“ практики могат да бъдат неутрални по отношение на разходите или дори да увеличат нетните печалби на стопанството и са склонни да повишават устойчивостта срещу кризи като суша, което прави тези практики икономически изгодни в дългосрочен план.

2 | КРАЙ НА НЕЦЕЛЕВИТЕ ИЛИ ВРЕДНИ СУБСИДИИ

Новата политика трябва да изпълни съществуващите ангажименти за постепенно премахване на вредните за околната среда субсидии. За да се улесни преходът, е необходимо бързо постепенно премахване на плащанията за подпомагане на доходите, базирани на площ, и субсидиите, свързани с производството. Тези директни плащания не само оказват отрицателно въздействие върху околната среда, но също така имат незначително до отрицателно влияние върху производителността на земеделските стопанства, тъй като те задушават иновациите, забавят структурната промяна и промяната на поколенията и подкопават устойчивостта. Освен това новата политика трябва незабавно да сложи край на мерките, които причиняват пряка вреда на околната среда, като подкрепа за неустойчиво напояване, интензивно отглеждане на добитък или отглеждане на дренирани торфища.

Премахването на тези нецелеви и вредни субсидии ще позволи фундаментално да се пренасочи селскостопанския бюджет на ЕС, за да финансира социално справедливата трансформация на сектора на храните и селското стопанство към устойчивост.

Пренасочването на средствата трябва да започне още през текущия програмен период на ОСП чрез постепенно, но стабилно увеличаване на трансферите от стълб 1 към стълб 2, заедно с увеличаване на бюджета, разпределен за подходящи за целта екосхеми.

3 | МЕХАНИЗЪМ ЗА СПРАВЕДЛИВ ПРЕХОД И СПРАВЕДЛИВИ УСЛОВИЯ

Преминаване на земеделския бизнес към екологична и икономическа устойчивост в контекста на постепенното премахване на подпомагането на доходите ще бъде по-трудно за някои и е от решаващо значение те да бъдат подкрепени в тази промяна. Въз основа на солидна оценка на секторите или типовете стопанства, които е най-вероятно да бъдат силно засегнати от поетапното премахване на директните плащания, следва да се въведе механизъм за справедлив преход, който да придружава тези стопанства в прехода, както финансово, така и чрез предоставяне на съвети за създаване на дългосрочен план за трансформация.

Освен това основната цел на новата политика трябва да бъде да даде възможност за структурни промени, необходими за осигуряване на добър поминък на земеделските производители от техния пазарен доход, като по този начин се прекъсне прекомерната зависимост на сектора от държавна помощ и публични субсидии. Наистина са необходими действия, за да се гарантира прекратяването на нелоялните и непрозрачни търговски практики и да се възстанови балансът на силата при договаряне на участниците във веригата на стойността.

Освен това ЕС трябва да действа за регулиране на конкуренцията на световните пазари, както по отношение на вносните стоки, така и на износа на ЕС. Това са първите, съществени стъпки за по-дългосрочно преминаване към истинско отчитане на разходите.

4 | ФОКУС ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОТГОВОРНОСТТА

Следва да се въведе стабилен набор от количествени цели и показатели за въздействие както на ниво ЕС, така и на национално ниво, придружен от силни механизми за отчетност. Измерването на въздействието в реалния свят на финансираните мерки е жизненоважно, за да се покаже успехът или недостатъците на политиката при постигането на нейните цели в областта на климата и околната среда.

Тези цели трябва да отразяват стратегиите „От фермата до трапезата“ и „Биологично разнообразие 2030“, ново и съществуващо законодателство, свързано със Зелената сделка, както и международни ангажименти, обхващащи поне следните ключови измерения: емисии на парникови газове (ПГ), употреба и риск от пестициди, употреба на синтетични торове и изтичане на хранителни вещества, употреба на антимикробни средства, биоразнообразие на земеделските земи, здраве на почвата, използване на вода и качеството на водата.





За да се гарантира, че държавите-членки са държани отговорни за изразходването на средства от ЕС ефективно за постигане на целите, свързани със селското стопанство, заложен в тази политика и в по широкото законодателство на ЕС, „Новият модел на изпълнение“ трябва да бъде преразгледан, за да даде на Европейската комисия адекватни правомощия в процеса на одобрение на националните планове. Освен това политиката трябва да включва редовни прегледи на изпълнението, придружени от реални механизми за отчетност за задействане на ревизии в случай на пропуснати цели или, в най-лошия случай, наказания.

Прозрачността при изпълнението също е ключова и трябва да бъде подобрена, например чрез разработване на публично табло за проследяване на напредъка на регионално, национално и европейско ниво спрямо различните цели и показатели на новата политика.

И накрая, това преминаване към истинска политика, основана на ефективността, ще изисква значително изграждане на капацитет както в органите на ЕС, така и на органите на държавите-членки. Трябва да бъдат набавени ресурси, за да се осигури достатъчен персонал и подходящо обучение за персонала, отговорен за разработването, мониторинга и оценката на политиката.

5 | НОВО УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ХРАНИТЕЛНОВКУСОВИТЕ СИСТЕМИ И ЕФЕКТИВНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Настоящото управление на ОСП, характеризиращо се с доминиране на големи селскостопански интереси и слабо участие на екологични, социални и обществени здравни органи, не е подходящо за целта. Новата политика изисква нова система на управление, както в ЕС, така и на национално ниво, за да се гарантира, че изготвянето на политика и изпълнението на политиката в областта на храните,

селското стопанство и използването на земята отразява и отговаря на по-широки обществени нужди и че личните селскостопански интереси вече не надделяват над общите цели за устойчивост и общите блага (т.е. природни ресурси).

Тази реформа на управлението следва също така да се отрази в по-силни връзки между новата политика и законодателството за регулиране на околната среда и пазара (напр. Законът за възстановяване на природата, Законът за почвите, законодателството в областта на климата, Рамковата директива за водите, Регламентът за устойчивото използване на пестициди и т.н., както и Директивата за нелоялните търговски практики и други нормативни документи в областта на социалните и трудовите права).

По-специално, новата политика трябва да се позиционира съгласно ново рамково законодателство за устойчиви хранителни системи и изрично и смислено да допринесе за неговите цели.

Успоредно с това трябва да се въведе ефективна система за правоприлагане и санкциониране, която да гарантира правилното прилагане на съществуващото законодателство и прилагането на принципа „замърсителят плаща“. Това изисква укрепване на капацитета както на национално, така и на европейско ниво.

6 | ОТ СПРАВЯНЕ КЪМ ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА РИСКОВЕ

Въпреки, че в новата политика е необходим по-силен акцент върху управлението на риска в светлината на увеличаващите се екстремни метеорологични явления, санитарни кризи и геополитически сътресения, това управление първо и най-вече трябва да бъде фокусирано върху предотвратяване на неблагоприятните въздействия от подобни сътресения чрез повишаване на икономическата и агрономическа устойчивост на стопанствата.

Новата политика може да направи това чрез подкрепа на инвестиции и подходящо управление на земята, които подобряват капацитета на фермерите да поемат сътресения, да се адаптират и трансформират превантивно, както и в отговор на сътресения, включително от екстремни събития, свързани с изменението на климата.

Агроекологията, включително биологично земеделие, разнообразното земеделие и природосъобразното селското стопанство увеличават агрономическата и икономическа устойчивост на стопанствата. Чрез инвестиране в екологична устойчивост новата политика може значително да допринесе за намаляване на рисковете, свързани със селското стопанство.

7 | ПО-ПРОЗРАЧНА И ЦИФРОВА АДМИНИСТРАЦИЯ

Прозрачността и цифровизацията на политиката с помощта на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) трябва да бъдат радикално увеличени, за да се опрости административното управление на новата политика за земеделските производители и публичните органи. Освен сателитни данни, ефективният мониторинг на изпълнението на политиката ще изисква събирането на все по-подробни данни за фермите, които всеки земеделски производител, получаващ публични средства, трябва да бъде задължен да предоставя (осигурявайки пропорционалност с нивото на подкрепа).

Тези данни трябва да са достъпни за изследователи, след като са анонимизирани, за да позволят независими оценки на инструментите на политиката. Също така е изключително важно властите да предпочитат конструктивните и ненаказателни подходи за наблюдение, за да се изгради по-добро доверие сред фермерите.

