

АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКОТО И НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ОБЛАСТТА НА ДОБРИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ И ЕКОЛОГИЧНИ УСЛОВИЯ

ГЛ. АС. Д-Р ВИХРА ДИМИТРОВА

ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

ANALYSIS OF THE EUROPEAN AND NATIONAL LEGISLATION REGARDING THE STANDARDS OF GOOD AGRICULTURAL AND ENVIRONMENTAL CONDITIONS

CHIEF ASSIST. VIHRA DIMITROVA, Ph.D.

UNIVERSITY OF AGRIBUSINESS AND RURAL DEVELOPMENT

Abstract

The purpose of the current study is to make a review of the European and national legislation regarding the Standards of Good Agricultural and Environmental Conditions and outline the future perspectives this field. The analysis presents the current legislation to the farmers and the standards for correspondence to the requirements for direct payments.

Резюме

Целта на настоящото изследване е да се направи преглед на европейското и национално законодателство в областта на добрите земеделски и екологични практики и да се дадат насоки за бъдещо развитие в областта. Направеният анализ представя на земеделските производители действащата нормативна уредба и стандартите за съответствие с изискванията за получаване на директни плащания.

Въведение

Схемата на директните плащания е въведена за земеделските производители от страните-членки на ЕС, за да им гарантират сигурен доход под формата на субсидия, която не е обвързана с производството. Директните плащания представляват значителна тежест за европейския бюджет, което налага реформи в Общата селскостопанска политика (ОСП) на Съюза. С въвеждането на новата реформа на ОСП, решението за която бе взето от министрите на селското стопанство на ЕС на 26 юни 2003 г., повечето от преките помощи бяха подчинени на принципа на отделянето от производството — схемата за еднократни плащания, която държавите-членки ще могат

да прилагат за някои сектори и при определени условия, изцяло или частично. За да се посрещнат новите предизвикателства – климатичните промени, биоенергията и по-доброто управление на водите в рамките на политиката за развитие на регионите, е взето решение средства от Първия стълб на ОСП да бъдат прехвърлени към пакета за развитие на регионите.

Съгласно европейското законодателство, от 2005 г. всички земеделски производители, получаващи директни плащания, са задължени да спазват основни стандарти в областта на екологията, безопасността на храните, здравето на животните и растенията, както и изискване да поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние (cross-compliance – кръстосано съответствие). Следователно добрите земеделски и екологични условия са част от системата за кръстосано съответствие.

За да получат плащания по различните схеми и мерки на Общата селскостопанска политика и допълнителните национални плащания, земеделските стопани са задължени да поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние.

Европейското законодателство определя общите изисквания и стандарти за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние. Държавите-членки от своя страна определят на национално или на регионално равнище минимални изисквания за добро земеделско и екологично състояние, като вземат предвид специфичните характеристики на засегнатите площи, включително почвено-климатични условия, съществуващите системи

за земеделие и структурата на земеделските стопанства.

Европейско законодателство в областта на добрите земеделски и екологични условия

Правната уредба на ниво Европейски съюз включва:

➤ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 73/2009 НА СЪВЕТА от 19 януари 2009 г. за 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 стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 г.

В член 4 на Регламента са посочени основните изисквания:

„Земеделски стопанин, който получава директни плащания, следва да спазва законоустановените изисквания за управление, изброени в приложение II, и условието за добро земеделско и екологично състояние, посочено в член 6.”

Член 6 урежда доброто земеделско и екологично състояние, като указва, че "държавите-членки следят цялата земеделска земя и особено земята, която вече не се използва за производствени цели, да се поддържа в добро земеделско и екологично състояние. Държавите-членки определят на национално или на регионално равнище минимални изисквания за добро земеделско и екологично състояние, въз основа на рамката, установена в приложение III /*Виж Приложение III*/, като вземат предвид специфичните характеристики на съответните площи, включително почвено-климатичните условия, съществуващите системи за земеделие, използването на земята, сеитбооборота, земеделските практики и структурата на стопанствата. Държавите-членки не определят минимални изисквания, които не са предвидени в тази рамка.

Посочените в третата колона от приложение III стандарти не са задължителни, освен когато:

а) държава-членка е определила за този стандарт минимално изискване за доброто земеделско и екологично състояние преди 1 януари 2009 г.; и/или

б) в държавата-членка се прилагат национални правила, които са свързани с този стандарт.

2. Държавите-членки, различни от новите държави-членки, гарантират, че земя, която е

била заета от постоянни пасища към датата за подаване на заявления за подпомагане "за площ" за 2003 г., продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища. Новите държави-членки, различни от България и Румъния, гарантират, че земя, която е била заета от постоянни пасища на 1 май 2004 г., продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища. България и Румъния гарантират, че земя, която е била заета от постоянни пасища на 1 януари 2007 г., продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища. В същото време при надлежно обосновани обстоятелства държава-членка може да поиска дерогация от първата алинея, при условие че предприема действия за предотвратяване на значително намаляване на общата площ на постоянните си пасища. Първа алинея не се прилага за земя, която е била заета от постоянни пасища и която трябва да бъде залесена, ако такова залесяване е съвместимо с околната среда, с изключение насажденията с коледни елхи и с бързорастящи видове за краткосрочно отглеждане.;

➤ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1122/2009 НА КОМИСИЯТА от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор.

Кръстосаното съответствие обхваща два елемента:

✓ Законоустановени изисквания за управление (Statutory Management Requirements): тези изисквания се отнасят до 18 законови стандарта в областта на екологията, безопасността на храните, здравето на животните и растенията и хуманното отношение към животните;

✓ Добри земеделски и екологични условия (Good agricultural and environmental condition): задължението да се поддържа земята в добри земеделски и екологични условия се отнася до спектър от стандарти относно защитата на почвата, поддържането на органичните вещества и структурата на почвата, предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията, опазване и управление на водите.

Кръстосаното съответствие е важен инструмент за интегриране на екологичните изисквания в ОСП. Кръстосаното съответствие гарантира, че дадените субсидии подпомагат устойчивото земеделие и отговарят позитивно на нуждите на гражданите.

Европейската сметна палата критикува прилагането на „кръстосано съответствие“ в ОСП, поради това, че целите на тази политика не са били определени като конкретни, измерими, актуални и реалистични и че на ниво земеделско стопанство много задължения остават формални и поради това твърде малка е вероятността да доведат до очакваните промени, независимо дали става въпрос за намаляване на обема на плащанията или за промяна на земеделски практики.

Като цяло Сметната палата счита кръстосаното съответствие за основен елемент от ОСП, но достига до заключението, че така както се управлява понастоящем от Комисията и се прилага от държавите-членки, то не е ефективно. В случай, че управляващите желаят кръстосаното съответствие да стане напълно ефективно, те следва да определят специфични и измерими цели, които могат да бъдат превърнати в задължения, контролирани на ниво земеделско стопанство. Палатата препоръчва действащите мерки да бъдат опростени, изяснени и подредени по приоритет.

Национално законодателство в областта на добрите земеделски и екологични условия

Разплащателната агенция ще извършва плащания по подадените заявления тогава, когато установи, че кандидатът обработва или използва по предназначение заявените площи и те се поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Неспазването на тези условия ще доведе до санкции, които ще намалят или ще спрат изцяло плащанията.⁵⁸

Добрите земеделски и екологични условия (ДЗЕУ) се въвеждат с помощта на специално разработени за условията на нашата страна Национални стандарти и са свързани с опазване на почвата от ерозия, запазване на структурата и органичните вещества в нея. Друга група стандарти са свързани минимално ниво на поддръжка на местообитанията за да се избегне тяхното влошаване.

⁵⁸ Наръчник за практическото приложение на Условията за поддръжане на земята в добро земеделско и екологично състояние – Министерство на земеделието и храните, С., 2010

Приложимост: Националните стандарти са задължителни за изпълнение от всички земеделски стопани, собственици и/или ползватели на земеделски земи, които ще получават подпомагане по различните схеми на Общата селскостопанска политика /ОСП/, допълнителните Национални плащания и следните мерки от Програмата за развитие на селските райони:

1. Плащания за природни ограничения на фермери в планинските райони;
2. Плащания на фермери в райони с ограничения, различни от планинските райони;
3. Агроекологични плащания;
4. Плащания по НАТУРА 2000 за земи;
5. Плащания по НАТУРА 2000 за гори.

Контрол: Разплащателната агенция е контролиращия орган по схемите и мерките за подпомагане на Общата селскостопанска политика. (Чл. 26а, ал. 1 от ЗПЗП).

Проверките на място: Извършват се от структурите на Разплащателната агенция, Министерството на земеделието и горите или други административни звена към министъра на земеделието и горите, както и от други организации, които имат необходимия организационен, технически и кадрови капацитет. (Чл. 26а, ал. 2 от ЗПЗП).

Националното законодателство в областта на добрите земеделски и екологични условия обхваща закони и подзаконовни нормативни актове:

- ЗАКОН ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ (Обн. ДВ. бр.58 от 22 Май 1998г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г.)- Чл. 42. (Нов - ДВ, бр. 18 от 2006 г., изм. - ДВ, бр. 16 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 85 от 2009 г.) Министърът на земеделието и храните, след съгласуване с Европейската комисия, одобрява със заповед Условия за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние и ги обнародва в "Държавен вестник";
- НАЦИОНАЛНИ СТАНДАРТИ за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, допълнени към м. февруари 2012 г.;
- ЗАПОВЕД № РД 09 990 от 23.12.09 на министъра на земеделието и храните за одобряване на Условия за поддържане на земята в добро земеделско и екологично съдържание;
- ЗАПОВЕД № РД 09-616 София, 21.07.2010 на министъра на земеделието и храните за одобряване на

Условия за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние;

- Заповед РД 09-609/26.07.2011 г. на министъра на земеделието и храните;
- Заповед № РД-09-126/14.02.2012 г. за изменение и допълнение на заповед № РД-09-616/21.07.2010 г.(обн., ДВ, 63 от 2010 г.; изм., бр. 76 от 2011 г.).

Националните стандарти за разделени в пет категории и за всяка от тях са въведени един или повече стандарта:

- *За опазване на почвата от ерозия:*
 - ✓ В земеделското стопанство с уникален идентификационен номер и обработваеми площи с размери над минималния според схемата за подпомагане (1 ха за СЕПП; 0,5 ха за други) е задължително в общата сеитбооборотна площ да се включат минимум 40 % култури със слята повърхност с изключение на площи за производство на тютюн;
 - ✓ За отглеждане на земеделски култури се забранява използването на крайречни площи на разстояние по-малко от 5 m от реката;
 - ✓ Задължително е запазването и поддържането на съществуващите трайни тераси в блока на земеделското стопанство и/или земеделски парцел и сключването на споразумения между земеползвателите на даден физически блок.
- *За запазване на органичното вещество:*
 - ✓ На един земеделски парцел се забранява монокултурно отглеждане за повече от две поредни години на лен, слънчоглед, захарно цвекло, грах;
 - ✓ Задължително е стърнищата от полски култури да се заорават в почвата за създаване на благоприятни условия за трансформиране в органично вещество и се забранява тяхното изгаряне.
- *Запазване на структурата на почвата:*
 - ✓ Забранява се използване на земеделска техника в парцели с преовлажнена почва.
- *Осигуряване на минимално ниво на поддръжка на естествените местообитания:*
 - ✓ Земеделски стопани, ползващи постоянно затревени площи (пасища и ливади), са длъжни да поддържат минимална гъстота от 0,15 животински единици на хектар (ЖЕ/ха) или да извършват минимум 1 коситба за съответната година - до 15 юли за равнинните райони и до 15 август за планинските райони включени в обхвата на необлагодетелстваните планински райони. За

равнинните райони, при наличие на заповед за обявяване на съответната защитена зона от Националната екологична мрежа „Натура 2000”, издадена по реда на Закона за биологичното разнообразие, с включена в нея забрана за косене до определена дата, срокът за извършване на коситбата се удължава с 15 дни, след изтичане срока на забраната.

✓ Задължително е постоянните пасища и ливади да се почистват от нежелана растителност - орлова папрат (*Pteridium aquilinum*), чемерика (*Veratrum spp.*), айлант (*Ailanthus altissima*), аморфа (*Amorpha fruticosa*) и къпина (*Rubus fruticosus*).

✓ Задължително е да се запазват съществуващите полски граници (синори) в блока на земеделското стопанство и/или земеделския парцел.

✓ Задължително е опазването на земеделски площи в близост до гори от навлизането на дървесна и храстовидна растителност в тях.

• *За опазване и управление на използването на водите*

✓ При използване на вода за напояване, земеделският стопанин трябва да притежава съответния документ за право на ползване (разрешително, договор и др.).

✓ Задължително е осигуряването на буферни ивици с ширина минимум 5 метра по протежение на повърхностни водни обекти (реки, язовири, езера, море), с изключение на оризовите клетки, чрез естествена растителност (трева, дървета, храсти) или поддържани в чим. Забранява се прилагането на минерални и органични азотсъдържащи торове в буферните ивици.

Изрично се посочва, че Условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние не отменят задълженията на собствениците или ползвателите на земеделски земи по Закона за опазване на земеделските земи, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и други нормативни актове.

Директните плащания след 2014 г. и „зеленият им компонент”

Директните плащания ще се запазят като основен механизъм за подкрепа на земеделските стопани с висока ниво на европейско финансиране и без национално съфинансиране. Прекратява се обаче прилагането на Схемата за единно плащане на площ (СЕПП). Въвежда се многопластова система на директни плащания – система от

схеми за подпомагане с отделни изисквания по всяка схема и таван на плащанията. Новото е и въвеждането на определението за „активен фермер“. Предвижда се и допълнително плащане за млади производители и специална схема за малки производители. Създава се единна схема за директни плащания наречена „Схема за основно плащане“ (Basic payment scheme), която ще се прилага за всички държавни членки след 2014 г. и ще замени досега съществуващите Схема за единно плащане на площ и Схема за единно плащане (чл. 18-чл. 28).

Схемата ще се прилага на базата на права за плащане, разпределени на национално или регионално ниво за фермерите въз основа на техните допустими хектари през първата година на прилагане. Първоначалното разпределение на права на плащане ще се извършва, ако земеделските производители са кандидатствали по схемата за базово плащане до 15 май 2014 г. с изключение на случай на форсмажорни или изключителни обстоятелства.⁵⁹

В ОСП за периода 2014-2020 г. се въвежда задължителен компонент за „екологизиране“ на директните плащания чрез подкрепа на селскостопански практики от полза за климата и околната среда. В рамките на реформите 30% от националния таван за директни плащания се отделя за финансиране на „зелените“ плащания. Пре неспазване на изискванията, се въвежда редуциране по методиката на кръстосаното съответствие. За да се въведе това доста драстично условие за подпомагане по Първи стълб на ОСП, е очевидно, че съществуващите в периода 2007–2013 г. общи разпоредби за ДЗЕУ не са изпълнили задоволително обществените очаквания за екологосъобразно земеделие, смекчаващо промените в климата и увеличаващо биоразнообразието и почвеното плодородие. Поради това към ДЗЕУ в периода 2014–2020 вече се добавят изискванията на този нов зелен компонент на директните плащания, който ще е предизвикателство за българските земеделски стопани.

Зеленият компонент на директните плащания изисква нов начин на стопанисване на използваните земеделски площи. От 2014 г., за да получат 30% от директните си плащания за земеделците ще е необходимо да:

➤ Отглеждат поне три различни култури, ако обработваемите им площи надхвърлят 3 ха, като нито една от тях не заема повече от

70% и по-малко от 5% от обработваемите площи, обявени към референтната 2011 г. Площите за производство на тревни фуражи (напр. ливадите), угарите и площите под вода (ориз, евентуално влакнодайни) са извън площите, разглеждани в това условие. Комисията трябва да даде детайлно определение за изпълнение на условието и списък на културите за задължително разпределение върху площите;

➤ Да поддържат пасищата, обявени към референтната 2001 г.;

➤ Да поддържат площи с екологичен фокус върху поне 7% от използваните си земеделски площи (без трайно затревените площи). За площи със зелен фокус се считат площите, оставени като угар, терасираните площи, ландшафтните особености, буферните зони и залесените с финансовата помощ на ЕС земеделски площи от 1999 г. насам или залесените площи по национални схеми, подобни на европейските схеми за залесяване на земеделски площи, включително бъдещите създавани в периода 2014–2020.

Площите за биологично растениевъдство по условие отговарят на изискванията за зеленото плащане и ще получават пълната ставка на директните плащания

Със зеления компонент новата ОСП на практика прехвърля доброволни агро-екологични практики, подпомагани през 2007–2014 г. чрез програмите за развитие на селските райони, като задължително условие за директните плащания в периода 2014–2020. Като цяло зеленият компонент би следвало да намали обработваната земя и евентуално абсолютното количество на ползваните химични вещества на квадратен километър територия, оставящо задължително една част от земите в почивка, намалява ерозийните процеси на почвите, подобрява почвеното плодородие, увеличава площите на многогодишните растения, които при растежа си трайно абсорбират парников газ (CO₂) и оттам площите за местообитания на множество насекоми и животински видове. Земеделските стопани ще трябва да се грижат и за конкретни непроизводствени или новозалесени участъци, което би означавало нови работни места. Изискването за три култури би трябвало да повиши разнообразието в местно произведените растителни суровини и да скъси пътя до крайните потребители.⁶⁰

⁵⁹ <http://agro.bg/news/article34285.html>

⁶⁰ <http://www.agro.bg/interviews/article34757.html>

Заклучение

В бъдещата Обща селскостопанска политика на ЕС ще се търси баланс между опазването на околната среда и жизнеспособността на земеделците като приоритет ще бъде развитието на селските региони. Необходимо е също политиката да отразява икономическите и климатични различия между отделните региони и страни-членки на ЕС. Посоката на развитие на сегашната ОСП отразява стратегическите цели: селско стопанство, което е конкурентноспособно на световните пазари, спазва много строги стандарти за опазване на околната среда, безопасност на храните и хуманно отношение към животните в рамките на устойчива и динамична селска

икономика. Целта следва да бъде по-нататъшно подпомагане на селското стопанство на ЕС и отговор на очакванията на гражданите, данъкоплатците и потребителите.

Литература

Наръчник за практическото приложение на Условието за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние – Министерство на земеделието и храните, С., 2010

<http://agro.bg/news/article34285.html>

<http://www.agro.bg/interviews/article34757.html>

http://eur-lex.europa.eu/bg/dossier/dossier_42.htm

Приложение III

Добро земеделско и екологично състояние, посочено в чл. 6 на РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 73/2009 НА СЪВЕТА

Област	Задължителни стандарти	Незадължителни стандарти
Ерозия на почвата	Минимална почвена покривка	Запазване на терасите
Защита на почвата чрез подходящи мерки	Минимално управление на земите съобразно специфичните местни условия	
Органични вещества в почвата	Управление на обработваемите стърнища	Стандарти за сеитбооборотка
Поддържане на органичните вещества в почвата чрез подходящи практики		
Структура на почвата		Използване на подходящи машини
Поддържане на структурата на почвата чрез подходящи мерки		
Минимално ниво на поддържане	Запазване на особеностите на ландшафта, включително където е приложимо жив плет, езера, канавки и дървета в редица, в група или изолирани дървета и синори	Минимални параметри за гъстота на животните и/или подходящи режими
Осигуряване на минимално ниво на поддържане и предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията	Избягване израстването на нежелана растителност върху земеделски земи	Създаване и/или запазване на местообитания
	Запазване на постоянните пасища	Забрана за изкореняването на маслинови дървета
		Поддържане на маслинови гори и лозови масиви в добро вегетативно състояние
Опазване и управление на водите	Изграждане на буферни ивици по продължение на водните басейни ⁽¹⁾	
Опазване на водите от замърсяване и изтичане, и управление използването на водите	При използване на вода за напояване, подлежащо за разрешение – спазване на разрешителните процедури	

(1) Бележка: Буферните ивици с оглед на доброто земеделско и екологично състояние във и извън уязвимите зони, определени в член 3, параграф 2 от Директива 91/676/ЕИО, трябва да спазват най-малко изискванията за условията за използване на торове в близост до водни басейни, определени в буква А, точка 4 от приложение II към Директива 91/676/ЕИО в съответствие с програмите за действие на държавите-членки, определени съгласно член 5, параграф 4 от Директива 91/676/ЕИО.