

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА: „ОБЩА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА И КЛИМАТ: ПОЛОВИНАТА ОТ РАЗХОДИТЕ НА ЕС В ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА, НО ЕМИСИИТЕ ОТ СТОПАНСТВОТА НЕ НАМАЛЯВАТ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Общи отговори на Комисията по точки I—III:

Комисията подчертава, че повечето свързани с климата мерки в селското стопанство носят ползи за смекчаването и адаптирането, които е най-подходящо да бъдат оценени заедно. По подобен начин действията в областта на климата се състоят от въздействия за смекчаването и адаптирането, които в случая на селското стопанство не могат да бъдат ясно разграничени при повечето мерки, свързани с климата.

IV. Наблюдението в областта на действията в полза на климата беше приложено за периода 2014—2020 г. и вече беше предмет на специален доклад на ЕСП.

Комисията потвърждава още веднъж своя ангажимент към подхода на ЕС. Използваният от Комисията метод е надежден и е изготвен по прозрачен и съгласуван начин; той се основава на „маркерите от Рио“ и беше съобщен на Европейския парламент и на Съвета.

Комисията също така счита, че инструментите на Общата селскостопанска политика (ОСП) са оказали значително, а не ограничено въздействие.

V. Комисията отбелязва, че ОСП никога не е имала конкретната цел за намаляване на емисиите от животновъдството. Емисиите останаха стабилни, докато производството се увеличи.

VI. Комисията подчертава, че ОСП заедно със стратегията „От фермата до трапезата“ имат за цел не само да бъдат намалени емисиите, но и да бъдат запазени биологичното разнообразие и поминъкът в селските райони, да бъдат намалени използването на пестициди и натискът върху качеството на водата и да бъдат осигурени висококачествени храни. Биологичното земеделие е едно от средствата за постигане на всички тези цели.

По отношение на бобовите растения Комисията подчертава, че замяната на културите с висока степен на наторяване не би довела автоматично до изместване на емисиите към други стопанства. Що се отнася до биологичното земеделие, не е възможно да се оцени потенциалното въздействие на намаляването на емисиите поради недостатъчните налични данни. Освен това Комисията отбелязва, че стратегията „От фермата до трапезата“ и инструментът за устойчивост на земеделските стопанства (FaST) за хранителните вещества ще спомогнат за намаляване на емисиите, свързани с използването на торове. Успоредно с това Комисията ще извършва периодичен преглед на дерогациите, предоставени чрез Директивата за нитратите.

VII. Подкрепата за залесяване се е променила, като помощта за поддръжка е увеличена от 5 на 12 години и този период е хармонизиран с плащанията за компенсиране на загубата на доходи. Това ще направи мярката за залесяване по-привлекателна за земеделските стопани. Що се отнася до агролесовъдството, чрез Регламента „Омнибус“ агролесовъдната мярка беше направена по-гъвкава и беше осигурена възможността за подновяване и възстановяване на съществуващите агролесовъдни райони и агролесовъдните райони с влошено състояние, с което се допринесе за доброто им развитие и функциониране като поглъtitел на въглерод и смекчаване на местния

микроклимат. Размерът на отпуснатите за агролесовъдство средствата (общо 64 милиона евро публични разходи) вече е по-голям, отколкото през предходния период и до края на 2019 г. вече са били установени над 2100 хектара нови агролесовъдни площи.

VIII. Комисията счита, че схемата за кръстосано съответствие и екологизиране е стимулирала земеделските стопани да възприемат ефективни мерки за смекчаване на последиците от изменението на климата.

Редица стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) в рамките на кръстосаното съответствие са от полза за смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към него (минимална почвена покривка, управление на земята с цел ограничаване на ерозията, поддържане на органичните вещества в почвата, запазване на определени особености на ландшафта) и като задължителни практики представляват стабилна основа за схемите за подпомагане. В рамките на схемата за екологизиране поддържането на постоянно затревени площи, както и на екологично насочени площи (ЕНП), се изисква земеделските стопани да поддържат площи и характеристики като затревени площи, земя под угар, дървета или живи плетове, които са от полза за смекчаване на последиците от изменението на климата.

IX.

(1). Комисията приема препоръка 1а частично. Тя приема препоръки 1б и 1в.

Комисията предприе действия, като включи по-амбициозни цели за действия в областта на климата в предложението за ОСП за периода 2023—2027 г. Условието са разширени и обхващат всички преки плащания, предложени са нови екосхеми, а 30 % от бюджета, предвиден за развитие на селските райони, са заделени за действия в областта на климата и околната среда. Държавите членки ще определят планираните действия в националните стратегически планове, които ще бъдат оценени от Комисията.

(2). Комисията приема препоръка 2, буква а) и препоръка 2, буква б).

Комисията предприе действия, като включи в предварителните условия за периода 2023—2027 г. добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС), свързано с минимална защита на торфищата и влажните зони.

(3). Комисията не приема препоръка 3а, но приема препоръка 3б.

Държавите членки ще представят стратегически планове по ОСП, които се анализират от службите на Комисията. След приемането на тези планове държавите членки ще докладват за тяхното изпълнение през интервали от една година.

ВЪВЕДЕНИЕ

01. Емисиите от селското стопанство, оценени съгласно насоките на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC), се отнасят само до емисиите, отделяни по време на етапа на растеж на селскостопанските продукти, като емисиите на парникови газове от селското стопанство съставляват само 10 % от общите емисии в ЕС. ОСП за периода 2013—2020 г. не включва оценки на жизнения цикъл на селскостопанското производство.

Фигура 1: Комисията счита, че по-подходяща би била стойността, представляваща дялът на емисиите на парникови газове в ЕС от селското стопанство. Тези данни са леснодостъпни и са

съставени от приложението на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) за преглед на данните за парниковите газове¹.

Фигура 2: Емисиите от селското стопанство по определение се състоят от метан и диазотен оксид и се регулират съгласно Решението за разпределянето на усилията до 2020 г. и Регламента за разпределяне на усилията (РРУ), считано от 2021 г. Емисиите и поглъщанията, свързани със земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, се регулират от 2021 г. съгласно Регламента относно земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС).

04. Комисията отбелязва, че след 2010 г. емисиите са се стабилизирани, като колебанията между отделните години са под прага на неопределеност, установен от ЕАОС. В същото време производството се е увеличило, а емисиите за единица продукт са намалели.

Фигура 3: Комисията счита, че в действащото законодателство в областта на климата (РРУ и ЗПЗГС) емисиите от земята са отделени от емисиите на CH₄ и N₂O. Изчисленията на емисиите от двата типа имат различни характеристики и нива на неопределеност.

07. Рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г. включва също емисиите и поглъщанията от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС). Това се осъществява чрез Регламента за ЗПЗГС, който се прилага от 1 януари 2021 г.

08. Държавите членки могат да разработят оптимална комбинация от политики в областта на климата, за да постигнат своите национални цели в секторите за споделяне на усилията; тези стратегии са описани в националните планове в областта на енергетиката и климата.² Селското стопанство следва да допринася за тези усилия за смекчаване, както всички други сектори. Целите за разпределяне на усилията бяха изчислени в съответствие със съображенията за икономическа ефективност; ако дадена държава членка реши, че селскостопанският сектор няма да допринесе за постигането на нейната цел за разпределяне на усилията, приносът на другите сектори вероятно ще бъде оскъпен.

13. Комисията счита, че повечето наблюдавани мерки носят ползи за повече от една област на интерес и че това следва да се отчита във всяко заключение, направено по отношение на цялостното въздействие на съответните мерки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

25. Комисията посочва, че нито една държава членка не докладва емисиите на метан с най-висока степен на подробност. Както е посочено и в стратегията на ЕС за метана, Комисията ще подкрепи подобряването на оценката и намаляването на емисиите на метан. Комисията отбелязва, че докато през последните години емисиите от селскостопанските животни са се стабилизирани, в същото време производството се е увеличило. Комисията признава факта, че емисиите от чревната ферментация на селскостопанските животни не намаляват, въпреки че поставянето в контекст, включително по отношение на несигурността при оценката на емисиите на метан и степента на

¹ Достъпно на адрес: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

² https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps.

подробност, използвана от държавите членки при докладването, както и увеличаването на производителността, би обяснило по-добре ситуацията в ЕС.

26. Комисията счита, че инвентаризацията на парниковите газове на държавите членки невинаги разкрива ефектите от прилагането на практики за смекчаване от страна на земеделските стопани, които се подкрепят от ОСП. Това зависи също така от структурата на системите за мониторинг в държавите членки и от емисионните фактори и данните за дейността, използвани за оценката.

27. Целта на програмите за насърчаване е да се подкрепи конкурентоспособността на селскостопанския сектор на ЕС, както и на животновъдния сектор, като се повиши осведомеността относно достойнствата на продуктите на хранително-вкусовата промишленост на ЕС и техните високи производствени стандарти. Комисията подчертава, че промяната на избора на потребителите или ограничаването му е извън обсега на ОСП.

Чрез своите програми за развитие на селските райони държавите членки могат да предложат мерки в областта на агроекологията и климата в подкрепа на по-екстензивното животновъдство чрез екстензивна паша. Повечето държави членки използват тази възможност.

Освен това животновъдството и консумацията на животински продукти следва да се разглеждат отделно, тъй като ЕС е един от най-големите износители и вносители на храни и фуражи. През последните десетилетия оползотворяването на фуража постоянно се подобрява, т.е. една единица животински продукт се нуждае от по-малко фуражи. Също така в хранителния режим на добитъка в ЕС все повече се включват негодни за консумация странични продукти от хранително-вкусовата промишленост и производството на биогорива.

Фигура 11: Комисията счита, че данните за консумацията следва да бъдат свързани не само с количеството на продукта, но и с качеството на осигуряваните хранителни вещества.

28. В предложението на Комисията за бъдещата ОСП се признава предизвикателството, свързано с разхищаването на храни, както е отразено в една от нейните конкретни цели (предложен член 6, параграф 1, буква и) за „*подобряване на реакцията на селското стопанство в ЕС в отговор на обществените изисквания по отношение на храните и здравето, включително за безвредна, питателна и устойчива храна, както и за хуманно отношение към животните*“.

30. Комисията счита, че новите добавки към фуражите, както естествени, така и синтетични, са многообещаващи за намаляването на емисиите от чревната ферментация, но водят до допълнителни разходи за земеделските стопани. Комисията получи няколко заявления за добавки към фуражите, целящи намаляване на емисиите на парникови газове, които понастоящем се оценяват от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ). Ако бъде получена положителна оценка от ЕОБХ, Комисията ще разреши тези добавки в ЕС. И накрая, като действие в рамките на стратегията „От фермата до трапезата“, Комисията възнамерява да улесни разрешаването на такива добавки към фуражите.

32. Въпреки че зависимостта от преките плащания наистина е висока в случая на „специализираните стопанства за говедовъдство“, тя все още е значително по-ниска в другите сектори, свързани с животните (т.е. „специализираните стопанства в добива на мляко“, „специализираните стопанства за овцевъдство и козевъдство“, „специализираните стопанства за зърноядни животни“ или „смесеното животновъдство“). В действителност тези други сектори, свързани с животните, са сравними или са дори под равнището на зависимост на „специализираните стопанства“ (т.е. за зърнени култури, маслодайни семена, протеинови култури).

34. Комисията също така счита, че при разглеждането на въздействието на плащанията върху общите емисии на парникови газове, посочени от ЕСП, е важно да се вземе предвид въздействието върху глобалните емисии (изместване на емисиите), за да се види пълната картина.

За да се илюстрира това, в проучването на Jansson, T. и др., посочено в доклада (бележка под линия 20), действително се показва, че премахването на обвързаното с производството подпомагане за преживни животни би намалило общите емисии на парникови газове от селското стопанство в ЕС с 0,5 %. Изчислено е обаче, че около три четвърти от това намаление може да бъде отменено чрез изместване на емисиите (т.е. увеличаване на емисиите извън ЕС) поради увеличаване на вноса от държави с относително по-високи емисии на единица продукт (интензитет на емисиите), като Бразилия. Това изместване на емисии би ограничило значително положителното въздействие върху глобалното затопляне, което би могло да произтече от премахването на обвързаното с производството подпомагане в ЕС.

Освен това при оценката на въздействието на различните помощи по ОСП върху парниковите газове Комисията подчертава, че трябва да се изброят всички аспекти, фактори и евентуалните последици. Например много от преките плащания, които стопаните на животни получават, могат да окажат благоприятно въздействие върху околната среда (например основно плащане след плащане за пасища/затревени площи, плащане за екологизиране, обвързано с производството подпомагане за производството на протеинови култури).

36. Макар Комисията да не поставя под въпрос цитираната научна статия, тя припомня, че няма официално договорена методология на ЕС или международна методология за предоставяне на сравними оценки на жизнения цикъл. Комисията ще разгледа отпечатъка върху околната среда на вносните продукти чрез изпълнението на целите на Зеления пакт и на стратегията „От фермата до трапезата“. Що се отнася до отпечатъка върху околната среда на вносните продукти, целта на Зеления пакт е да се работи с международни партньори за подобряване на глобалните екологични стандарти. По-специално в стратегията „От фермата до трапезата“ се предвижда, че „В подкрепа на екологичния преход на ЕС ще се използват съответните политики на ЕС, включително търговската политика, и те и ще бъдат част от този преход. ЕС ще се стреми да гарантира включването във всички двустранни търговски споразумения на ЕС на глава с амбициозни цели относно устойчивостта. Той ще гарантира цялостно изпълнение и прилагане на разпоредбите за търговия и устойчиво развитие във всички търговски споразумения.“

Освен това Комисията отбелязва, че по-голямата част от соята, използвана в Европа, произхожда от държави без риск от обезлесяване.

38. Комисията е уверена, че стратегията „От фермата до трапезата“ и инструментът за устойчивост на хранителните вещества ще спомогнат за намаляване на емисиите, свързани с използването на торове. Успоредно с това Комисията ще извършва периодичен преглед на дерогациите, предоставени чрез Директивата за нитратите.

40. Комисията припомня, че ОСП не е имала изричната цел да се намали отглеждането на селскостопански животни и че емисиите от оборски тор са свързани както с количеството, така и с управлението.

43. Дерогации от Директивата за нитратите могат да бъдат предоставени, ако не засягат постигането на целите на директивата. Те трябва да бъдат обосновани от обективни критерии, например:

— дълги вегетационни периоди,

- култури с висока степен на усвояване на азот,
- високо нетно количество на валежите в уязвимата зона,
- почви с изключително висок капацитет за денитрификация.

44. Комисията счита, че като се вземат предвид само въздействията върху намаляването на емисиите на парникови газове, стратегиите за смекчаване могат да се прилагат за разпръскването на оборски тор на полето (използване на оборски тор).

В почвените системи с разпръскване на оборски тор използването на техники за разпръскване, което може да се контролира индивидуално (прецизно земеделие), намалява емисиите.

Иновациите в тези области бяха подкрепени от Европейско партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост). Оперативни групи на ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост, които спомагат за преодоляване на различията между научните изследвания и практиката, участваха в многобройни инициативи във връзка със смекчаването на последиците от изменението на климата на равнище земеделско стопанство.

45. В програмите за развитие на селските райони (ППСР) от текущия програмен период съществуват различни селскостопански практики, подпомагани в рамките на мерките в областта на агроекологията и климата (M10), насочени към подобряване на управлението на влаганите ресурси, и по-точно към намаляване на минералните торове. В много ППСР такава подкрепа се предоставя в комбинация с подкрепа за намаляване на употребата на пестициди, т.е. като интегрирани схеми за производство.

- (2^{po} тире): В момента Комисията изготвя систематичен преглед на литературата, съдържаща метаанализи на въздействието на земеделските практики върху околната среда и климата, включително инхибиторите на нитрификацията. С прегледа се осигуряват солидни научни доказателства с нисък риск от пристрастност и са подобрени знанията за тази практика. Констатациите показват, че инхибиторите на нитрификацията имат значителен потенциал за намаляване на емисиите на диазотен оксид във въздуха и проникването на нитрати във водата, но в същото време могат значително да увеличат емисиите на амоняк. Освен това в някои проучвания се съобщава за екотоксичност на инхибиторите на нитрификацията. В заключение, въздействието на инхибиторите на нитрификацията, особено в дългосрочен план, следва да се оценява внимателно, преди селскостопанската практика да може да бъде препоръчана за широкомащабно приложение.

Таблица 2: Комисията счита, че с класификацията, предложена в таблица 2, се опростява една сложна реалност. Стратегиите за намаляване на използването на торове зависят също така от обекта, по-специално тяхното въздействие върху окончателното намаляване на емисиите на парникови газове. Въвеждането зависи и от селскостопанските системи, които са много диверсифицирани в ЕС.

46. Комисията подчертава, че ОСП заедно със стратегията „От фермата до трапезата“ имат за цел не само да бъдат намалени емисиите, но и да бъдат запазени биологичното разнообразие и поминъкът в селските райони, да се намалат използването на пестициди и натискът върху качеството на водата и да се осигуряват висококачествени храни. Биологичното земеделие е едно от средствата за постигане на всички тези цели.

2^{po} тире: Комисията счита, че описаният сценарий се прилага само при допускането, че потреблението на селскостопански продукти остава непроменено.

Фигура 17: Вж. отговора на Комисията по точка 46.

51. Вж. отговора на Комисията по точка 45.

60. Комисията припомня, че съгласно „стандартните“ правила за допустимост за земеделските площи торфищата са допустими за преки плащания, при условие че върху тях се извършва селскостопанска дейност и са спазени редица изисквания, свързани с околната среда и климата (кръстосано съответствие). Добре обмислените дерогации от тези правила позволяват запазването на преките плащания дори без селскостопанска дейност. Например, в случай че вече обработваните торфища бъдат възстановени с помощта на ангажименти за оставяне на земя под угар в рамките на програмите за развитие на селските райони, тази земя продължава да бъде допустима за преки плащания, без да се извършва селскостопанска дейност върху нея.

Общ отговор на Комисията по точки 63, 64 и 65:

Изискването за поддържане на съотношението на постоянно затревените площи е „предпазна мрежа“, управлявана на национално или регионално равнище, насочена към предотвратяване на масовото преобразуване в обработваема земя. Това е основно задължително изискване, което се прилага за всички постоянно затревени площи в целия ЕС и може да бъде допълнено при необходимост от доброволни мерки в областта на агроекологията и климата, с които се забраняват различни видове интервенции в тези райони. С този инструмент не се забранява обработване с плуг и засяването отново, стига площта да остава постоянно затревена площ. Обработването с плуг и засяването отново обаче не са непременно общи практики и в много области няма агрономични ползи от извършването на тези практики.

След 2015 г. изискването за поддържане на съотношението на постоянно затревените площи беше засилено с марж на преобразуване от 5 % вместо предишните 10 %. Когато този марж бъде достигнат, държавата членка трябва да задейства повторно преобразуване на зоната, с която се надвишава маржът.

Общ отговор на Комисията по точки 66, 67 и 68:

С изискването за защита на „екологично чувствителните зони с постоянно затревени площи“ (ЕЧПЗП) се предотвратява както преобразуването на затревените площи за други цели, така и обработването с плуг в рамките на зоните по „Натура 2000“. Въпреки че основната цел е опазването на биологичното разнообразие, неговото въздействие върху поглъщането на въглерод е значително и този инструмент допълва механизма на „предпазната мрежа“ за поддържане на съотношението на постоянно затревените площи на национално/регионално равнище. Разпоредбата за предотвратяване на влошаването на състоянието съгласно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията и член 4, параграф 4 от Директивата за птиците вече обхваща, наред с другото, дейности, които водят до влошаване на състоянието на местообитанията, като обработване с плуг и преобразуване на тревните местообитания, защитени съгласно директивата за птиците и местообитанията в зоните по „Натура 2000“. Това обаче не означава, че в действителност не се извършва обработване с плуг и преобразуване на затревени площи, когато те са защитени. Ето защо с ЕЧПЗП се подобрява защитата, осигурена чрез ОСП; изискването за защита на ЕЧПЗП дава възможност да бъдат защитени всички затревени площи в защитените зони по „Натура 2000“ и извън тях, като гарантира общо и високо равнище на защита в целия ЕС, надхвърлящо изискванията на директивите.

69. В Регламента „Омнибус“ агролесовъдната мярка беше направена по-гъвкава, като сега може да обхваща създаването, възобновяването или възстановяването на агролесовъдни системи. Ето защо Комисията очаква по-добро въвеждане на мярката.

70. Наблюдението на поглъщането на въглерод е предизвикателство поради специфични характеристики, като например възможните емисии на въглерод от почвата и несигурността на измерванията. За да се справи с тези предизвикателства, Комисията работи по инициативата за улавяне на въглерод и рамка за сертифициране на поглъщането на въглерод. Тези инициативи имат за цел да се хармонизира количественото определяне на поглъщането на въглерод като основа за ефективно възнаграждаване на основани на земята действия в областта на климата.

Посредством практиките за управление на земята с цел (поддържане и) подобряване на здравето на почвите в обработваемата земя (мерки за управление на създаването на хумус) може да бъде увеличено съдържанието на въглерод в почвата и да се насърчава поглъщането на въглерод. Такива практики могат да бъдат подкрепени в рамките на мярка в областта на агроекологията и климата и много държави членки са задействали такава подкрепа в своите програми за развитие на селските райони.

72. Редица стандарти за добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) са от полза за смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към него. По-специално в ДЗЕС 4 се изисква минимална почвена покривка, в ДЗЕС 5 се изисква минимално управление на земята, за да се ограничи ерозията, в ДЗЕС 6 се изисква поддържането на органични вещества в почвата, а в ДЗЕС 7 се изисква запазване на определени особености на ландшафта.

73. Компонентът за екологично насочени площи (ЕНП) на схемата за екологизиране има за цел опазването и подобряването на биологичното разнообразие в стопанството. Възможността междинните култури да се разглеждат като ЕНП, която беше въведена от законодателите по време на реформата на ОСП от 2013 г., нямаше за цел да се насърчава използването на тези култури, но се считаше, че спомага за постигането на целта за биологично разнообразие. След ранното преразглеждане на тази схема от страна на Комисията в законодателството беше въведена забрана за използването на пестициди, за да бъде по-добре подпомогнато постигането на целта за биологично разнообразие.

74. В Регламента „Омнибус“ агролесовъдната мярка беше направена по-гъвкава, като сега може да обхваща създаването, възобновяването или възстановяването на агролесовъдни системи. Поради това Комисията очаква по-добро въвеждане на мярката в бъдеще.

75. В проучването Ricardo се посочва диапазон от 2,2—7,3 t поглъщане на въглерод на хектар, което Комисията счита за важно предположение поради голямата променливост на възможните стойности (5 t/ha от потенциалния диапазон = над 300 % разлика), като подчертава, че стойността, представена от ЕСП, представлява само горната граница.

77. За периода 2014—2020 г. беше осъществено наблюдение в областта на действията в полза на климата, което беше предмет на специален доклад на ЕСП.

В отговорите си Комисията припомня, че ЕС има цел в областта на климата за цялата икономика и не отделя конкретни сектори.

Целите в областта на климата по отношение на намаляването на емисиите се определят от съзаконодателите и за периода 2013—2020 г. такава цел не е определена за ОСП.

Общ отговор на Комисията по точки 83, 84 и 85:

Схемата за екологизиране беше въведена през 2015 г., за да се предвиди, че значителен дял от преките плащания е предназначен за подобряване на екологичните показатели на ОСП. Това

беше направено, като от земеделските стопани се изискваше да следват екологични практики, които обхващат основните системи за селскостопанско производство. Поддържането на постоянно затревени площи, като част от тези практики, има за цел да се намали балансът на емисиите на парникови газове от животновъдния сектор, по-специално чрез насърчаване на поглъщането на въглерод от затревените площи. Изискването за поддържане на определено равнище на характеристики и площи като живи плетове, дървета в ЕНП и др. също допринася за поглъщането на въглерод. Поддържането на постоянно затревени площи, както и поддържането на непродуктивни площи и характеристики ще продължи да бъде част от ОСП при засилената обвързаност с условия.

Що се отнася до равнището на практиките, екологизирането няма за цел да се променят практиките за всички земеделски стопани, а само за онези, които не отговарят на изискваното равнище на амбиция. За земеделските стопани, които вече постигат необходимото равнище на амбиция, екологизирането дава възможност тяхното екологично и климатично състояние да не се влошава, например след интензификация на производството им.

86. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) предлага за периода 2014—2020 г. гъвкав набор от инструменти (включително подкрепа за мерки в областта на агроекологията и климата, поети задължения в областта на горското стопанство и климата, залесяване и агролесовъдство, плащания по „Натура 2000“ и Рамковата директива за водите, биологично земеделие и инвестиции), които държавите членки могат да прилагат в съответствие със специфичните си нужди за смекчаване на последиците от изменението на климата. Това се подчертава и в определението за приоритетите и областите с поставен акцент, което беше по-подробно, отколкото за периода 2007—2013 г.

В допълнение към насочените основно към намаляване на емисиите на парникови газове или насърчаване на поглъщането на въглерод 3,2 %, приносът на мерките, определени за екологичните цели по приоритет 4 (като биологичното разнообразие, както е посочено от ЕСП), също е от значение. Разпределението на бюджета за този приоритет 4 е 45,2 % от общия размер на средствата за ЕЗФРСР за този период.

Това обхваща много от мерките в областта на агроекологията и климата, подкрепата за инвестиции и за трансфер на знания, посочени в отговорите по-горе. Въпреки че са включени в програми по приоритет 4 за справяне с екосистемите, чрез тях се допринася значително за намаляването на емисиите и поглъщането на въглерод.

87. Оценката на въздействието на мерките на ОСП върху изменението на климата ще бъде представена под формата на работен документ на службите на Комисията и ще бъде публикувана преди лятото. Тя се основава на доказателствата, събрани в рамките на проучването в подкрепа на оценката, и на допълнителни източници. В следващата ОСП чрез годишните доклади на държавите членки ще бъде осигурено значително количество актуални данни, като например подробна информация относно интервенциите, свързани с изменението на климата (например брой хектари, обхванати от тези ангажименти), брой на залесените хектари, дял на земеделската земя, обхваната от подпомагани ангажименти за подобряване на адаптирането към изменението на климата и за намаляване на емисиите, дял на земеделските стопанства, инвестиращи в областта на климата, инсталирани мощности за енергия от възобновяеми източници. Освен това въз основа на информацията, докладвана от държавите членки, Комисията ще докладва за хектарите, за които е осигурено подпомагане според селскостопанската практика. В крайна сметка в оценката ще бъде предоставена преценка на въздействието на мерките на ОСП върху климата.

88. Не се предвижда изготвянето на годишна оценка на въздействието от смекчаването на последиците от изменението на климата (например във всеки годишен доклад за изпълнението на програмите за развитие на селските райони).

Само разширеният годишен доклад за изпълнението за 2019 г. (обхващащ 2018 г.) съдържа въпроси за оценка по област с поставен акцент и въпроси за оценка, свързани с целите на равнището на Съюза, включително смекчаването на последиците от изменението на климата. Тези въпроси за оценка ще бъдат доразвити в последващата оценка на ПРСР за периода 2014—2020 г.

Освен това Комисията работи с държавите членки чрез информационното бюро за обмен на най-добри практики и подобряване на качеството на оценката им на нетния принос на мерките за развитие на селските райони за намаляване на емисиите на парникови газове.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

91. Комисията отбелязва, че за периода 2014—2020 г. наблюдението в областта на действията в полза на климата е осъществено и че то е било предмет на специален доклад на ЕСП. Комисията се позовава на отговорите си на Специален доклад № 31/2016³.

Що се отнася до надценяването и екологизирането на приноса на ОСП за климата в посочения доклад, Комисията, наред с другото, взе под внимание симулациите на ЕСП с помощта на различни методики и общи принципи, одобрени от някои международни организации за предоставяне на помощ, но потвърди ангажимента си към подхода на ЕС. Използваният от Комисията метод е надежден и е изготвен по прозрачен и съгласуван начин; той се основава на „маркерите от Рио“ и беше съобщен на Европейския парламент и на Съвета.

Препоръка 1 — Да се предприемат действия, така че ОСП да намали емисиите от селското стопанство

а) Комисията приема препоръката частично.

Понастоящем няма национални специфични цели за смекчаване, предвидени за селскостопанския сектор (емисии на парникови газове, различни от CO₂, от животновъдство, торове) съгласно правото на ЕС. Този сектор е обхванат заедно с други сектори (сгради, транспорт, отпадъци) от националните цели за намаляване на емисиите на парникови газове съгласно Регламента за разпределяне на усилията за периода 2021—2030 г. В съответствие с повишената амбиция за намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 55 % за цялата икономика на ЕС в придружаващата оценка на въздействието се разглеждат няколко варианта за повишаване на националните цели съгласно Регламента за разпределяне на усилията.

Държавите членки вече са поели ангажименти за нетни поглъщания на CO₂ съгласно Регламента за ЗПЗГС. Неотдавнашното споразумение за законодателство в областта на климата включва изявление на Комисията, че за да се постигне неутралност по отношение на климата до 2050 г., е необходим по-мощен поглъстител (т.е. поглъщания от ЗПЗГС). В Съобщението на Комисията, озаглавено „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“ (COM(2020) 562 final), се посочва, че е възможно до 2030 г. поглъщанията на въглерод в ЕС да се увеличат до равнища, надхвърлящи 300 милиона тона CO₂-еквивалент. Комисията ще

³ <https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

направи предложения за преразглеждане на Регламента за ЗПЗГС в рамките на пакета „Адаптиране към цел 55“ в съответствие с тази амбиция. Освен това, както е посочено в първоначалната оценка на въздействието, в съответната работа по оценката на въздействието във връзка с преразглеждането на Регламента за ЗПЗГС ще бъде разгледана възможността емисиите, различни от CO₂, от селското стопанство, както и емисиите и поглъщанията на CO₂ от земеползването, да се комбинират съгласно Регламента за ЗПЗГС, считано от 2031 г., което би довело до определянето на национални секторни цели за сектора на земеползването, включително всички свързани емисии и поглъщания на парникови газове.

б) Комисията приема препоръката.

в) Комисията приема препоръката.

Препоръка 2 — Да се предприемат стъпки за намаляване на емисиите от обработваеми отводнени органични почви

а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията приема препоръката.

В предложението си за регламент за стратегическите планове по ОСП Комисията предвижда защита на торфищата и влажните зони в рамките на бъдещите условия (ДЗЕС 2). На тази солидна основа държавите членки ще могат да отделят значителна част от бъдещия бюджет на ОСП за възстановяването на влажността на отводнени органични почви чрез екосхемите и редица интервенции за развитие на селските райони. Комисията ще разгледа внимателно този аспект при оценката на бъдещите планове за ОСП.

Освен това чрез инициативата за улавяне на въглерод Комисията ще насърчава този метод като бизнес модел, чрез който се създава нов източник на доходи за участниците в биоикономиката въз основа на ползите за климата, които те осигуряват (за повече подробности вж. отговора на Комисията на препоръка 3б). В проучването „Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU“ („Ръководство за технически насоки — създаване и прилагане на основани на резултатите механизми за улавяне на въглерод в ЕС“)⁴, проведено през периода 2018—2020 г., бяха разгледани вариантите за проектиране с цел разработване на плащания за улавяне на въглерод в селскостопанските почви в пет обещаващи области, включително възстановяване на торфищата. Проучването ще помогне на частните субекти и публичните органи да започнат все по-голям брой инициативи за улавяне на въглерод, които ще осигурят значителен принос в борбата с изменението на климата.

95. Комисията отбелязва, че за периода 2014—2020 г. е осъществено наблюдение в областта на действията в полза на климата и че то вече е било предмет на специален доклад на ЕСП. Комисията се позовава на отговорите си в Специален доклад № 31/2016⁵.

Що се отнася до надценяването и екологизирането на приноса на ОСП по отношение климата, в посочения доклад Комисията, наред с другото:

- не споделя мнението, че екологизирането на преките плащания до голяма степен се основава на предишните ДЗЕС. Изискванията за екологично насочени площи и диверсификация на културите са нови и опазването на постоянно затревените площи

⁴ Достъпно на адрес: <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

беше значително засилено, например чрез пълна защита на екологично чувствителните зони с постоянно затревени площи и намаляване на възможността за обработване с плуг на постоянно затревените площи.

- Счита също така, че екологизирането на преките плащания има значително, а не ограничено въздействие. Въздействието отразява достоверно връзката на трите селскостопански практики с климата. Въпреки че изискванията за екологизиране действително не засягат всички земеделски стопани, наличната информация също показва, че става въпрос за 72 % от общата земеделска площ, което е още по-важно по отношение на действията в областта на климата.

Вж. също отговора на Комисията по точки 86—88.

Препоръка 3 — Редовно докладване относно приноса на ОСП за смекчаване на последиците от изменението на климата

а) Комисията не приема препоръката за годишна оценка на въздействието. В годишните показатели за резултатите, предвидени за бъдещите стратегически планове по ОСП, ще се предоставя информация за напредъка на държавите членки в изпълнението на интервенциите, които са от полза за климата. Една съдържателна оценка на въздействието на тези мерки върху нетните емисии на парникови газове изисква данни в продължение на няколко години, включително информация за различните външни фактори, оказващи влияние върху емисиите на парникови газове (ОСП не е единственият фактор, водещ до емисии на парникови газове)⁶. Тези оценки на въздействието ще бъдат изготвяни при процеса на оценяване, т.е. не ежегодно.

б) Комисията приема препоръката.

В уредбата за климата емисиите от селското стопанство са обхванати от Регламента за разпределяне на усилията (РРУ), заедно с транспорта, сградите и отпадъците. РРУ налага цели за намаляване на емисиите за всяка държава членка, която провежда подходящи национални политики за постигането им. В случай че тези цели не бъдат постигнати, се налагат санкции. В рамките на пакета „Адаптиране към цел 55“ Комисията ще изготви нови законодателни предложения, които ще способстват за допълнителното намаляване на емисиите на парникови газове във всички сектори, включително селското стопанство, за да се постигне през 2030 г. общо намаление от най-малко 55 % в сравнение с 1990 г.

В предложението за бъдещата ОСП, стратегията „От фермата до трапезата“ и Зеления пакт се предвиждат положителни стимули за възнаграждаване на земеделските стопани за поглъщането на въглерод в дългосрочен план. По-специално чрез инициативата за улавяне на въглерод Комисията ще насърчава този метод като бизнес модел, който създава нов източник на доходи за участниците в биоикономиката въз основа на ползите за климата, които те осигуряват. Комисията също така разработва регулаторна рамка за сертифициране на поглъщанията на въглерод въз основа на надеждно и прозрачно отчитане на въглеродните емисии. Комисията ще направи проучване за оценяване на принципа „замърсителят плаща“ по отношение на емисиите на парникови газове от селското стопанство.

⁶ За допълнителна справка вж. глава 4 (метод) от публикувания работен документ на службите на Комисията за оценка на въздействието на общата селскостопанска политика върху изменението на климата и емисиите на парникови газове, на разположение на адрес: <https://europa.eu/!bn68Kvm>.