Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейска гражданска инициатива — „Да спасим пчелите и земеделските стопани“

(становище по собствена инициатива)

(2023/C 100/07)

Докладчик: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Решение на Пленарната асамблея	19.5.2022 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
	становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“
Приемане от секцията	24.11.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	15.12.2022 г.
Пленарна сесия №	574
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	168/0/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Успехът на тази европейска гражданска инициатива (ЕГИ) показва много силно очакване от страна на европейските граждани към Европейската комисия (ЕК). На първо място, ЕИСК държи да поздрави организатора и да приветства ангажираността на гражданите за постигането на този успех, като се има предвид трудността при събирането на всички необходими подписи. Ето защо призовава ЕК да даде точни и конкретни отговори на исканията, формулирани от тази ЕГИ.

1.2. ЕИСК изразява съжаление, че основното предложение на ЕГИ, състоящо се в пълно премахване на синтетичните пестициди до 2035 г., не е изведено в избраното заглавие: „Да спасим пчелите и земеделските стопани“. Освен това ЕИСК подчертава, че ЕК подготвя или вече е приела редица правни актове за пчелите, опрашителите, биологичното разнообразие, устойчивата употреба на пестицидите и подпомагането на земеделските стопани в агроекологичния преход. Той обаче признава, че тези мерки не са постигнали напълно своите цели. Ето защо призовава ЕК да предприеме допълнителни мерки, за да постигне на практика и по-ефективно амбициозните цели, които си поставя. Комитетът препоръчва например по-силна подкрепа за прецизното земеделие, цифровото земеделие, биоконтрола, роботиката, както и за агроекологията.

1.3. ЕИСК подчертава необходимостта да се вземат под внимание и трите стълба на устойчивостта (екологичен, социален и икономически), без да се пропуска икономическият, който често се пренебрегва, в ключов контекст на устойчивост на системите и на продоволствена независимост.

1.4. Комитетът призовава също така ЕК, преди да вземе каквото и да е решение, да направи оценки на въздействието, по-конкретно за да изчисли разходите, свързани с инициативата, по отношение на селскостопанското производство и икономиката в сравнение с икономическите разходи за земеделските стопани, породени от загубата на биологичното разнообразие.

2. **Контекст**

2.1. *ЕГИ за по-щадящо пчелите, хората и околната среда селско стопанство*

2.1.1. Инструментът ЕГИ дава възможност на европейските граждани да участват активно в демократичните процеси на Европейския съюз (ЕС), като призовават ЕК да предлага нови законодателни актове. След като дадена инициатива получи подкрепата на поне един милион граждани на ЕС и достигне необходимите прагове в поне една четвърт от държавите членки ([1]), ЕК трябва да даде отговор на ЕГИ.

([1]) Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно европейската гражданска инициатива (ОВ L 130, 17.5.2019 г,. стр. 55.).

2.1.2. След като ЕГИ „Да спасим пчелите и земеделските стопани! Щадящо пчелите селско стопанство за здравословна околна среда“ постигна тези прагове, тя призовава ЕК да предложи правни актове за постепенното премахване до 2035 г. на синтетичните пестициди, за възстановяване на биологичното разнообразие и за подкрепа на земеделските стопани в процеса на прехода.

2.2. *Контекст на намаляване на опрашителите и на загуба на биологичното разнообразие в Европа*

2.2.1. Формулираните от тази ЕГИ искания се вписват в контекст, в който Европа е изправена пред намаляване на пчелите. Всъщност според европейския червен списък на пчелите, всеки трети вид пчели и пеперуди намалява, а всеки десети е застрашен от изчезване ([2]).

2.2.2. 84 % от европейските култури поне частично се опрашват от животни ([3]), а 78 % от дивите растения на ЕС зависят от опрашващите насекоми ([4]). Следователно тяхната защита е ключов фактор за селскостопанското производство в настоящия важен контекст на продоволствена сигурност и независимост. Освен това пчелите са от съществено значение за производството на мед, тъй като Европейският съюз задоволява собствените си нужди от мед само в размер на 60 %. За да отговори на търсенето, той трябва да разчита на внос (28 % от който идва от Китай), който е с по-ниско качество от европейския мед.

2.2.3. Според доклада за оценка на опрашителите, опрашването и производството на храни на Междуправителствената научно-политическа платформа относно биологичното разнообразие и екосистемните услуги (IPBES) ([5]), основните фактори за намаляване на опрашителите са промените в земеползването, интензивните селскостопански практики и употребата на пестициди, замърсяването на околната среда, инвазивните чужди видове, патогените и изменението на климата.

2.2.4. Разнообразен и наличен в достатъчно количество през цялата година хранителен ресурс (нектар и цветен прашец) също е ключов фактор за доброто развитие на пчелите и за гарантиране на по-редовно производство на мед за пчеларите ([6]).

2.2.5. Намаляването на пчелите се вписва в по-глобалния контекст на загуба на биологичното разнообразие. Действително, в доклада за глобалната оценка на биологичното разнообразие и на екосистемните услуги, изготвен през 2019 г. от IPBES ([7]), беше направена равносметка на безпрецедентната загуба на биологично разнообразие.

2.2.6. След тези доклади на IPBES Националният институт за научни изследвания в областта на селското стопанство, храните и околната среда (INRAE) и Френският национален институт за морски изследвания (Ifremer) публикуваха през май 2022 г. колективна научна оценка (ESCo) на въздействията на продуктите за растителна защита върху биологичното разнообразие и екосистемните услуги ([8]). ESCo изтъква многофакторния аспект на загубата на биологичното разнообразие, както и трудността да се установи относителният дял на продуктите за растителна защита (ПРЗ) в тази загуба поради взаимозависимостта на различните фактори. От друга страна, научните познания дадоха възможност на ESCo да установи ясна причинно-следствена връзка между употребата на ПРЗ и намаляването на някои популации: такъв е случаят с опрашващите насекоми.

2.3. *Редица правни актове са в процес на изготвяне или вече са приети от ЕК във връзка с пчелите, устойчивата употреба на пестицидите, възстановяването на биологичното разнообразие и подпомагането на земеделските стопани в агроекологичния преход*

2.3.1. По отношение на защитата на пчелите и опрашителите: през 2018 г. ЕС стартира европейската инициатива за опрашителите, чиято цел е борбата срещу намаляването на дивите опрашители в ЕС. Тя включва десет действия, разделени в три приоритетни теми:

— подобряване на познанията относно влошаването на състоянието на опрашителите, причините за това и последиците от него;

— борба с причините за намаляване на опрашителите;

— повишаване на осведомеността, ангажиране на обществото като цяло и насърчаване на сътрудничеството.

([2]) Nieto и al., 2014 г. „Европейски червен списък на пчелите“.
([3]) Williams, 1994 г. The dependence of crop production within the European Union on pollination by honeybees (Зависимостта на производството на култури в Европейския съюз от опрашването от медоносните пчели).
([4]) Ollerton и др., 2011 г. How many flowering plants are pollinated by animals? (Колко цъфтящи растения се опрашват от животни?).
([5]) IPBES, 2016 г. Assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production (Доклад за оценка на опрашителите, опрашването и производството на храни).
([6]) Френски научно-технически институт за пчелите и опрашването (ITSAP), 2015 г. Ressources alimentaires pour les abeilles (Хранителни ресурси за пчелите).
([7]) IPBES, 2019 г. Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services (Доклад за глобална оценка на биологичното разнообразие и екосистемните услуги).
([8]) INRAE и Ifremer, 2022 г. Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques (Въздействия на продуктите за растителна защита върху биологичното разнообразие и екосистемните услуги).

Независимо от това, в своя Специален доклад 15/2020 относно опазването на дивите опрашители в ЕС ([9]) Европейската сметна палата установява, че „инициативата е оказала ограничен ефект за промяна на тенденцията на спад и че тя се нуждае от по-добро управление, за да постигне целите си“. От друга страна, в доклада си относно изпълнението на инициативата ([10]) самата ЕК признава, че макар и да е постигнат значителен напредък в изпълнението на действията на инициативата, са необходими още усилия за борба с различните причини за намаляването.

2.3.2. По отношение на намаляването на въздействията и рисковете от продуктите за растителна защита: ЕК започна преразглеждането на своята Директива относно устойчивата употреба на пестициди, за да отговори на сериозния проблем с ограничената ѝ ефективност, когато става въпрос за намаляване на тяхната употреба и рисковете за човешкото здраве и околната среда, като през юни 2022 г. представи нов проект на регламент ([11]). Някои от основните мерки включват:

— правно обвързващи цели на равнище ЕС, за да се намали с 50 % употребата на химическите пестициди и свързаният с това риск, както и употребата на най-опасните пестициди до 2030 г.;

— нови мерки за гарантиране на провеждането от земеделските стопани на интегрираната борба с вредителите по културите;

— забраната, извън регулирана дерогация, на всички пестициди в чувствителните райони.

2.3.3. Пускането на пазара в ЕС на ПРЗ е строго регламентирано. Правната рамка относно пускането на пазара на ПРЗ в ЕС е установена с Регламент (ЕС № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета ([12]). В съответствие с него, преди одобряването на активно вещество на европейско равнище се правят оценки на рисковете, за да се избегнат потенциални неблагоприятни последици за здравето или за околната среда. Освен това в момента се преразглеждат насоките относно оценката на рисковете на продуктите за растителна защита за пчелите („Насоки във връзка с пчелите“ или „Bee Guidance Document“ ([13])), за да се вземат предвид последните научни достижения в тази област.

2.3.4. По отношение на възстановяването на биологичното разнообразие в селскостопанските райони: въпреки че мрежата „Натура 2000“ не се отнася само за селскостопанските райони, ЕС може да се опре на нея и на директивите за птиците ([14]) и за местообитанията ([15]), които са основата на европейското законодателство в областта на опазването на природата. ЕК изготви и Европейската стратегия за биологичното разнообразие до 2030 г. ([16]) Тя съдържа по-специално действия и ангажименти, насочени към възстановяване на биологичното разнообразие в селскостопанските райони, включени в проекта на регламент относно възстановяването на природата ([17]), представен от ЕК на 22 юни 2022 г. По-специално член 8 от проекта би утвърдил обвързващата за държавите членки цел за обръщане на тенденцията на намаляване на популациите на опрашителите до 2030 г., а член 9 би утвърдил ангажиментите за възстановяване на селскостопанските екосистеми, като обхващане на поне 10 % от земеделските площи на ЕС с елементи с „голямо разнообразие в характеристиките на ландшафта“ до 2030 г.

2.3.5. По отношение на подпомагането на земеделските стопани в прехода: новата ОСП за периода 2023—2027 г. е ключов инструмент за постигане на амбициозните цели Европейския зелен пакт и за подпомагане на земеделските стопани. Специален доклад на Сметната палата показа през 2020 г., че приносът на настоящата ОСП не е дал възможност за промяна на тенденцията на спад на биологичното разнообразие в земеделските земи ([18]). Сметната палата стигна до заключението, че „проследяването от ЕК на разходите по ОСП за биологично разнообразие не е надеждно, че въздействието на директните плащания по ОСП е ограничено или не е известно и накрая, че ЕК и държавите членки са предпочели мерки за развитие на селските райони с по-слабо въздействие“. Новата ОСП включва нови мерки за подобряване на въздействието си върху околната среда, като например подобряване на обвързаността с условия.

([9]) Европейска сметна палата. Специален доклад 15/2020.
([10]) COM(2021) 261 final.
([11]) COM(2022) 305 final.
([12]) Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 1).
([13]) ЕОБХ, 2022 г. Revised guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees) (Преразгледани насоки относно оценката на риска от продуктите за растителна защита за пчелите) (Apis mellifera, Bombus spp. и самотните пчели).
([14]) Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7).
([15]) Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7.
([16]) COM(2020) 380 final.
([17]) COM(2022) 304 final.
([18]) Европейска сметна палата. Специален доклад 13/2020.

2.3.6. Европейски текстове и дейности в сектори, различни от селското стопанство, могат също да окажат непряко въздействие в полза на опрашителите, като например законодателният пакет „Подготвени за цел 55“ — по отношение на целта на ЕС за намаляване на въглеродните емисии с 55 % до 2030 г. (тъй като пчелите също са засегнати от изменението на климата), планът за действие „нулево замърсяване“, насочен към премахване на замърсяването във въздуха, водата и почвите, Директивата за енергията от възобновяеми източници или новата европейска стратегия за горите с амбицията на ЕК до 2030 г. в Европа да бъдат засадени три милиарда дървета.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК подчертава значението на ЕГИ като инструмент за пряко участие на европейските граждани. Всъщност ЕГИ е най-мощният инструмент на демокрацията на участието на европейско равнище. Като мост между организациите на гражданското общество и европейските институции, през годините ЕИСК засили ролята, отредена на ЕГИ, и увеличи тяхната видимост в ежедневната работа на европейските институции. Той приветства факта, че настоящото становище е първото, прието във връзка с ЕГИ, преди отговора на ЕК, и призовава Комисията да да даде точен отговор на отправените искания.

3.2. ЕИСК изразява съжаление, че основното предложение на ЕГИ, състоящо се в пълно премахване на синтетичните пестициди до 2035 г., не е изведено в избраното заглавие: „Да спасим пчелите и земеделските стопани“. Той подчертава, че ЕК подготвя или вече е приела редица правни актове в опит да се отговори на тези искания, но признава, че тези мерки не са позволили да бъдат постигнати напълно техните цели. Ето защо той призовава ЕК да предприеме допълнителни мерки, за да постигне на практика и по-бързо своите цели. ЕИСК обаче подчертава необходимостта да се вземат под внимание и трите стълба на устойчивостта (екологичен, социален и икономически) в ключов контекст на устойчивост на системите и на продоволствена независимост и да се направят оценки на въздействието преди да вземе каквото и да е решение, по-конкретно за да се изчислят свързаните с инициативата разходи по отношение на селскостопанското производство и икономиката.

4. **Конкретни бележки**

4.1. По отношение на искането на ЕГИ за „постепенно ограничаване на синтетичните пестициди в селското стопанство в ЕС с 80 % до 2030 г., като се започне от най-опасните, и пълното им премахване до 2035 г.“:

4.1.1. ЕИСК предупреждава за опасността от предложението да се определят идеалистични или непостижими цели в прекалено кратък срок. Комитетът подчертава, че ЕК вече предлага да се намали с 50 % употребата на химическите пестициди и свързаният с това риск, както и употребата на най-опасните пестициди до 2030 г. В по-общ план Комитетът възразява срещу определянето на цели за намаляване на пестицидите без да са налице ефективни и достъпни алтернативни решения за земеделските стопани.

4.1.2. ЕИСК подчертава, че регулаторната рамка на ПРЗ в Европа е сред най-строгите в света по отношение на цели, тъй като определя като принцип липсата на недопустими за околната среда въздействия.

4.1.3. Според Комитета, тъй като причините за намаляването на домашните пчели и дивите опрашители са многофакторни, премахването на пестицидите не следва да бъде разглеждано като единственият или основен лост за гарантиране на тяхното спасение. От съществено значение е да се води борба срещу всички фактори за намаляването. Например за медоносната пчела борбата срещу Varroa jacobsoni и азиатския стършел предизвиква сериозно безпокойство сред професионалните пчелари, които се надяват на нови варианти за лечение, за да защитят по-добре своите пчели.

4.1.4. ЕИСК отбелязва значението на домашните пчели, дивите опрашители и другите насекоми за селското стопанство (опрашване на културите, естествено регулиране на вредителите и др.). Той посочва като пример за взаимоизгодни партньорства тези между земеделските стопани и пчеларите, по подобие на „Осинови кошер“ ([19]), стартирани от земеделските стопани. И наистина, земеделските стопани, които осиновяват кошери, обръщат особено внимание на защитата на пчелите при извършването на фитосанитарни обработки, предназначени за защита на техните култури. Би трябвало също така да се разработят инициативи от типа „ApiAlert“ ([20]), даващи възможност за отчитане на смъртността на пчелните семейства и за обясняване на действителните причини за тяхната смъртност.

4.2. По отношение на искането на ЕГИ за „възстановяване на естествените екосистеми в селскостопанските райони, така че селското стопанство да се превърне във фактор за възстановяването на биологичното разнообразие“:

([19]) Le Betteravier. Quand 14 agriculteurs de l'Aisne deviennent apiculteurs (Когато 14 земеделски стопани от l'Aisne стават пчелари).
([20]) 20 Minutes. Toulouse: Pour suivre la mortalité des abeilles, BeeGuard met au point un compteur vidéo sur ses ruches connectées (Тулуза: За да следи смъртността при пчелите, BeeGuard монтира видео датчици на своите свързани кошери).

4.2.1. ЕИСК подчертава, че човешката дейности както и някои селскостопански практики са част от причините за намаляването на опрашителите и на биологичното разнообразие, но че селското стопанство може да бъде и решение. Комитетът изразява желание например да бъдат подкрепяни в по-голяма степен проекти като презасаждането на живи плетове или развитието на медоносни ресурси от земеделските стопани, които да се превърнат в участници в спасяването на пчелите и биологичното разнообразие. От друга страна, е много важно да се осигури по-добро заплащане на земеделските стопани за екосистемните услуги, които предоставят, за да бъдат подкрепени в осъществяването на този вид проекти.

4.2.2. ЕИСК отбелязва силната амбиция на ЕК селското стопанство да се превърне в средство за възстановяване на биологичното разнообразие с целите и мерките на стратегиите „Биологично разнообразие“ и „От фермата до трапезата“ и проекта на регламент относно възстановяването на природата и изразява загриженост за зачитането на продоволствената независимост на Европейския съюз.

4.2.3. Комитетът счита, че би трябвало също така да се изтъкват доброволните усилия, свързани със селскостопански инициативи във връзка с опрашителите или биологичното разнообразие, които се разпространяват в цяла Европа. Например във Франция FNSEA публикува сборник с благоприятни за опрашителите селскостопански инициативи ([21]). С цел увеличаването на добрите практики „Api-Agr“, той включва доброволни инициативи във Франция в полза опрашителите, като събира вдъхновяващи, положителни и прагматични примери. На същия принцип през 2018 г. в Дания стартира комуникационна кампания, озаглавена „Десет благоприятни за пчелите действия във Вашето стопанство“ ([22]). Тя популяризира различни доброволни инициативи, които селскостопанските производители могат да предприемат в своето стопанство, като засаждане на жив плет и цветни лехи или ограничаване на разнасянето на продуктите за растителна защита чрезпръскане при подходящи климатични условия (напр. при слаб вятър) или като се използват системи за намаляване на разпръскването.

4.2.4. ЕИСК счита, че за да се възстановят естествените екосистеми в селскостопанските райони, ЕК ще трябва да използва набор от лостове: поддържане и възстановяване на агроекологични инфраструктури, диверсификация на културите, за да се насърчи създаването на мозайка от различни култури в ландшафта, развитие на агролесовъдството, биологичното земеделие и продуктите с отличителен знак за качество и произход (SIQO), поддържане на постоянно затревените площи, намаляване на употребата и въздействието на пестицидите и др.

4.3. По отношение на искането на ЕГИ за „реформа на селското стопанство чрез отдаване на приоритет на дребномащабното, разнообразно и устойчиво селско стопанство, подкрепа за бързото разрастване на агроекологичните и биоземеделските практики и подпомагане на независимото обучение на земеделските стопани и научните изследвания в областта на селскостопанските практики без пестициди“:

4.3.1. ЕИСК посочва, че има доклад на 300 експерти от 23 държави членки, които са анализирали потенциалните въздействия на бъдещата ОСП върху опазването и възстановяването на биологичното разнообразие ([23]). Учените формулират конкретни предложения за подобряване на въздействието на ОСП върху биологичното разнообразие и подпомагане на земеделските стопани в този преход. Комитетът препоръчва на ЕК и на държавите членки да се възползват от тях в рамките на реформата на ОСП, която е мощен инструмент за реформиране на селското стопанство.

4.3.2. ЕИСК обаче счита, че агроекологичният преход и подобряването на биологичното разнообразие няма да могат да бъдат осъществени единствено от Брюксел посредством ОСП, и подчертава и значението на местното равнище. За адаптиране към спецификите на териториите трябва да бъдат разработени и решения на местно равнище от земеделските стопани и собствениците на земи.

4.3.3. Освен това ЕИСК държи да подчертае своя ангажимент към търсенето на ефективни алтернативи, за да не бъде оставен нито един земеделски стопанин без решение. Ето защо Комитетът би желал да насърчи в по-голяма степен прецизното земеделие, цифровото земеделие, биологичния контрол, роботиката, но също и агроекологията, със сериозен финансов компонент за развитието на научните изследвания, създаването на иновации и тяхното прилагане от секторите и земеделските стопани.

4.3.4. Комитетът признава значението на пчеларството като икономически сектор в много държави членки, който допринася по-специално за развитието на селските райони и за задържането на населението на териториите. Предвид дефицита в производството на пчелен мед в Европа, подкрепата за пчеларството и икономическото насърчаване на пчелния мед и на другите пчелни продукти (пчелен прашец, восък, пчелно млечице и др.) трябва да бъде засилена, за да се запази професионално и щадящо околната среда пчеларство, което е в състояние да отговори на нуждите на Европа от консумация на пчелен мед. ЕИСК подчертава също така, че е важно пчеларите да се обединят в професионални организации, за да се структурират по-добре и да защитават по-ефективно интересите на европейското пчеларство. По-специално той би желал ЕК да се възползва от възможността, предоставена от предстоящото преразглеждане на Директивата относно меда, за да засили етикетирането и проследимостта на меда с цел по-ефективна борба с измамите и вноса от трети страни, които не отговарят на нашите стандарти и отслабват европейското производство на мед.

([21]) ЕОБХ, 2022 г. Recueil des initiatives agricoles favorables aux pollinisateurs (Сборник с благоприятни за опрашителите селскостопански инициативи).

([22]) Danish Agriculture & Food Council (Датски съвет по земеделието и хранит), 2018 г. 10 bee-friendly recommendations for your farm (Десет благоприятни за пчелите препоръки за Вашето стопанство).

([23]) Pe'er и др., 2022 г. How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts. (Как Общата селскостопанска политика на ЕС може да помогне да се спре загубата на биологично разнообразие? Препоръки на повече от 300 експерти.).

4.3.5. И накрая, за да бъде агроекологичният преход приемлив за европейските земеделски стопани, ЕИСК препоръчва на ЕК да осъществи бързо прилагането на реципрочност на стандартите, за да се ограничат нарушенията на конкуренцията за европейските земеделски стопани.

Брюксел, 15 декември 2022 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG