

## Стратегия за горите на ЕС 2021-2030

Материалите по темата са в две части:

- I. Основи на стратегията
- II. Цели и очаквани резултати на стратегията

### Част I. Основи на стратегията

Третото хилядолетие след Христа започна в условията на безпрецедентен натиск върху природните екосистеми от страна човека. Горите – последно убежище на дивата природа на сушата, намаляват по площ на всички континенти, вкл. и в Европа. Министерската конференция на формата Forest Europe (вж. сп. Гора, бр.10/2020) през 1998 година за първи път поставя пред правителствата на страните въввлечени в процеса (вкл. България) общи, Паневропейски критерии и индикатори за устойчиво управление на горите, като се отчитат техните икономически, социални и екологични функции. Последвалите анализи и послания на експертите към лидерите на Европа при следващите министерски конференции довеждат до разширяване на разбирането за необходимостта от най-широко обхватно въвеждане на многофункционално, балансирано управление на горите, основано на общи политики и правно-обвързващи документи. Постепенно фокусът се измества от материалните услуги от горите, като основа на горската индустрия и важен стълб на био енергетиката към комплексното значение на същите за водите, биоразнообразието и смегчаване на климатичните промени. Макар, че в Договора за функционирането на ЕС не се предвиждат специфични разпоредби за политика на ЕС в областта на горите, изготвянето и приемането на Стратегия за горите на Европейския съюз (публикувана през 2013 година) цели поставянето на ред в сложната и разпокъсана среда на нарастващ брой на свързани с горите политики, върху платформата на устойчивото управление на горите (SFM). Стратегията е обединяващ документ на широк кръг от виждания, традиции и практики за управление на горите за постигане на стратегически цели от обща полза, без правно-обвързващи, принудителни разпоредби. За това Стратегията за горите, както и други подобни стратегии на ЕС се считат за *«меки политически инструменти»*. Тяхното прилагане се реализира доброволно, но се подкрепя от допълнителни решения на ЕК или ЕП, които в редица случаи са задължителни за страните членки (напр. *Регламента за строителните продукти, Директивата за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници* и др.). Политиката на отделните държави за изпълнение на целите и задачите на стратегията изглежда в голяма степен цивилизационен избор, но ЕК винаги я подкрепя чрез различни финансови механизми – например чрез мерките по ПРСР, тематиката по научните програми на ЕС и пр.

Новата *Стратегия за горите на ЕС – 2030*, която бе публикувана в средата на годината, се основава на редица нови данни, анализи и документи, подчинени или в съответствие на т.н. Зелен пакт (зелена сделка) от 2019 година. Извън политическия контекст на поставените дългосрочни цели в областта на климата и околната среда, Стратегия за горите 2030 се базира в огромна степен на материалите представени в два специализирани документа:

1. Доклад на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, относно изпълнението на стратегията на ЕС за горите 2013-2020 (COM(2018) 811 final);

2. Консултации и база за доказателства на заинтересованите страни. Комуникация от комисията към Европейския Парламентът, Съветът, Европейския икономически и социален комитет и Комитетът на регионите, относно Нова стратегия на ЕС за горите за 2030 г. (COM(2021) 572 final) – (SWD(2021) 651 final).

**Първият документ** е вид междинен отчет на степента на изпълнение на Стратегията за горите на ЕС от 2013 година, с цялостно наименование „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“. Отчетен е напредъкът и все още нерешените въпроси в осемте приоритетни области, залегнали в основния документ. Докладва се изпълнение на т.н. „пътна карта“ за постигане на задачите, както следва: *“Около 30 % са изпълнени изцяло, а някои — частично; 45 % са текущи дейности. Около 10 % от дейностите все още не са започнали, а няколко са забавени“*.

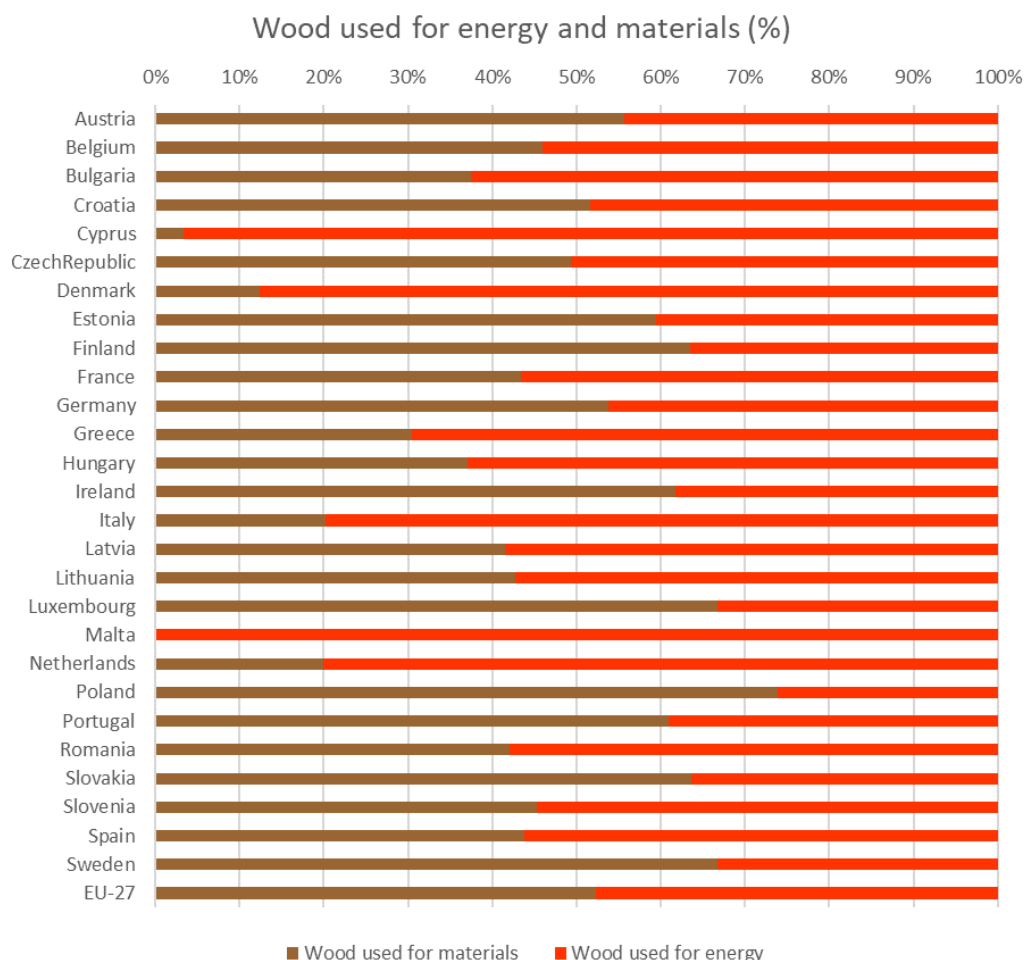
Напредъкът по приоритетните области може да се обобщи, както следва:

*1. Подкрепа за нашите селски и градски общности* – основен инструмент е Общата селскостопанска политика, като 24 държави са заделили разходи в размер на 9,2 млрд. Евро, насочени основно към частни стопани. За публични територии 4 държави са решили свои проблеми в горското стопанство чрез нотификация на държавна помощ (напр. няколко провинции в Германия). В това отношение страната ни отстъпва на всички останали в ЕС, най-вече поради публичния характер на огромната част от нашите горски територии. Резултатите от текущата оценка на правилата за държавна помощ за периода 2014—2020 г. ще бъдат използвани в преразглеждането на насоките за държавна помощ, което следва да се използва от българската страна през новия програмен период на ОСП;

*2. Насърчаване на конкурентоспособността и устойчивостта на отраслите на ЕС, свързани с горското стопанство, на биоенергията и на екологичната икономика в по-широк аспект* – основен обект на наблюдение е цялостният горски сектор. Докладва се, че през 2015 г. разширените вериги на стойността на отраслите на ЕС, свързани с горското стопанство, подкрепиха 3,6 милиона работни места с оборот от 640 милиарда евро (добавена стойност 200 милиарда евро) в екологичната икономика, като замениха материалите от изкопаеми източници. Не се постигат достатъчно успехи за включване към SFM на държави от най-чувствителните на обезлесяване региони на света. Отчита се напредък в уточняването на критериите относно енергията от възобновяеми източници, като се включват нови критерии за устойчивост по отношение на горската биомаса, използвана за производство на биоенергия. Тези критерии в голяма степен са непазарни, доколкото не ограничават ползването на дървесина за енергия от населението, но ограничават промишлените инвестиции, които по правило са по-енергоефективни. На фигура 1 са посочени данни за дялът на ползваната за енергия дървесина от общия добив по страни и цялостно за ЕС. Очевидно е, че този дял е все още твърде висок (над 50 %) за по-голямата част от страните от Южна и Централна Европа, а средно за ЕС е 48 %. Този висок дял на добитата биомаса за енергия от горите на Европа, кореспондира със средните в световен мащаб, които са 49 %;

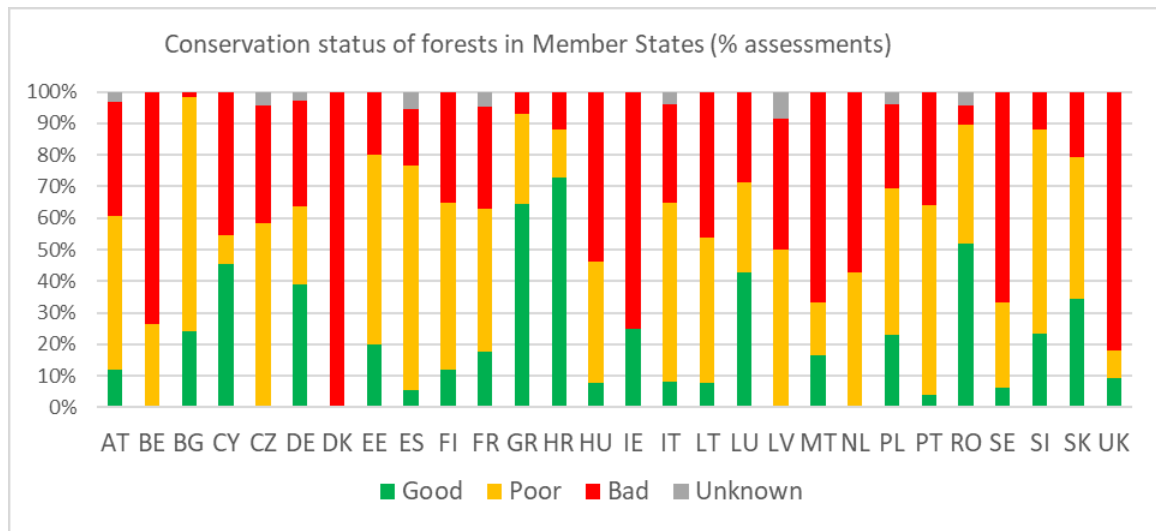
*3. Горите в контекста на изменението на климата* – наличните инструменти на политиката на ЕС гарантират приноса на горите за смекчаването (Регламент относно земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС)) и адаптирането към изменението на климата (Стратегия на ЕС за адаптация). Що се отнася до адаптирането към изменението на климата, 25 държави членки са въвели национални или секторни стратегии за адаптиране, вкл. Р. България. С финансова и институционална подкрепа на ЕС се развиват Координационният център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) и Европейската информационна система за горски пожари (EFFIS). За борба с пожарите се поставя акцент върху предотвратяването и подготовеността на страните членки, като нашата страна отчита значими положителни стъпки в посока взаимодействие между адаптирането и гражданската защита (напр. Наредба за условията и реда за защита на горските територии от пожари).

**Фигура 1.** Разпределение на добитата обла дървесина от горите на държавите в ЕС за преработка и за енергийни цели в % (източник: COM(2021) 572 final)



4. *Опазване на горите и подобряване на екосистемните услуги* – основни инструменти са това са плановете за управление и механизмите за оценка на екосистемните услуги. Отчита се, че освен методика за картографиране и количествена оценка, няма разработен общ механизъм за обективно остойностяване на екосистемните ползи от тях, независимо от косвените данни за положителното влияние на устойчивото управление върху водите. Според данните на ЕК, предоставените екосистемни услуги от горите в ЕС са на стойност над 170 млн. евро за година, а реално заплатените са под 40 млн. евро. Известно е, че у нас, изготвянето на Наредба по глава 17, чл.249 от ЗГ се изгуби във времето поради липсата на научени административен капацитет, като страната пропусна възможността да бъде между водещите в това отношение държави в Европа. Друг важен елемент за опазването на горите е опазването на биоразнообразието чрез екологичната мрежа Натура 2000. Заключениеята в докладите относно опазването на горските местообитания и видове показват, че към момента няма подобрене. Това се потвърждава и от данните на документа COM(2021) 572 final, показани на фигура 2.

**Фигура 2.** Консервационен статус (добър, слаб, лош, неопределен) на горите в Натура за държавите членки на ЕС (източник: COM(2021) 572 final).



България е една от малкото държави, в които почти липсват гори с конзервационен статус от най-ниска степен на горите в Натура, чието състояние на опазване се определя от четири параметъра (състояние на местообитанието, обхват на разпространение, покрита площ, бъдещи перспективи) и се счита за благоприятно само, когато всички те са благоприятни или три благоприятни и един неизвестен. По-добри резултати от нас докладват Хърватия, Румъния и Франция, а най-лошо – Дания и Великобритания (преди Брекзит).

5. *Какво представляват нашите гори и как се променят те?* – основна задача на досегашната стратегия тук е създаване на обща информационна система за горите на ЕС (FISE), основана на хармонизирана методика при набирането информация. Такава все още е далеч от завършване за голяма част от Европа, като България е длъжник в това отношение с неизпълнението на ангажимента, посочен в ЗГ относно Национална горска инвентаризация;

6. *Ново и иновативно горско стопанство и продукти с висока добавена стойност* – инструмент за решаване на подобна задача са научните програми на ЕС – 7-ма рамкова и Хоризонт. Участието на български учени в проекти за горите е сведено до единично, което е лош атестат за нивото на потенциалните иновации в горското стопанство на страната. Шансовете на страни, като нашата са свързани с ползване на мрежата за свободно разпространяване на резултатите от завършените проекти;

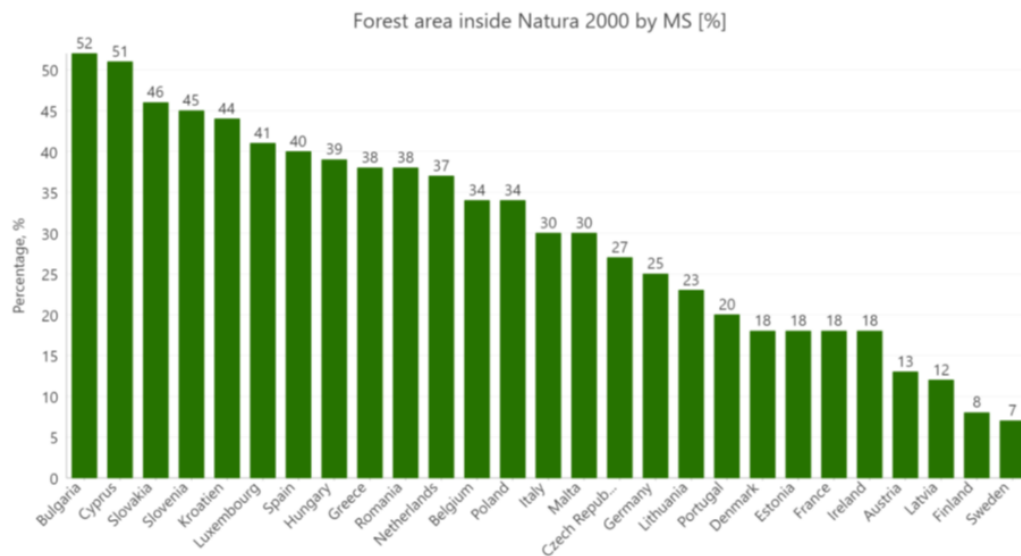
7. *Съвместна работа за съгласувано управление и по-добро разбиране на нашите гори* – главен инструмент за изпълнение е комуникацията, координацията и сътрудничеството между всички заинтересовани в сектор гори. На паневропейско ниво, планът за създаване на мрежа на европейските горски служби все още не е осъществен. Резултатите от проучването на Евро барометър от 2015 г. относно публичното възприемане на ползите от горите сочат нуждата от по-добра комуникация относно значението на устойчиво управляваните гори. У нас изработването на областни планове за развитие на горските територии необосновано се забавя, а пилотните проекти са оставени без необходимия мониторинг и надграждане. В този смисъл, актуалните противоречия между действащите лица в системата на горското стопанство и редица обществени организации са последица от неизпълнението на изискванията на чл. 9 от ЗГ;

8. *Горите от глобална гледна точка* – инструмент на ЕС за въвеждане на устойчивото управление на горите в световен мащаб са различни международни инициативи (напр. Forest Europe), правно-обвързващи регламенти (напр. FLEGT), прилагането на стандарти за сертификация и др. Още в Стратегията (2013) се проявява стремеж ЕС да бъде глобален лидер

за „добрия пример на устойчиво управление“, като се търсят доброволни споразумения с отделни страни, осигуряващи продукти и изделия с горски произход. У нас усилията в подобряване управлението на публичните гори доведоха до безпрецедентно увеличение на делът на сертифицираните гори, достигаш почти 60 % от всички.

**Вторият документ** представя резултати от консултациите на комисията със заинтересованите страни и наличната статистическа информация в рамките на ЕС, относно горите и свързаните сектори. Представени са значителни по обем данни, чието обективно тълкуване изисква по-голямо време, от предоставеното от комисията. Ето защо, и тук са представени само някои традиционни за горската статистика данни.

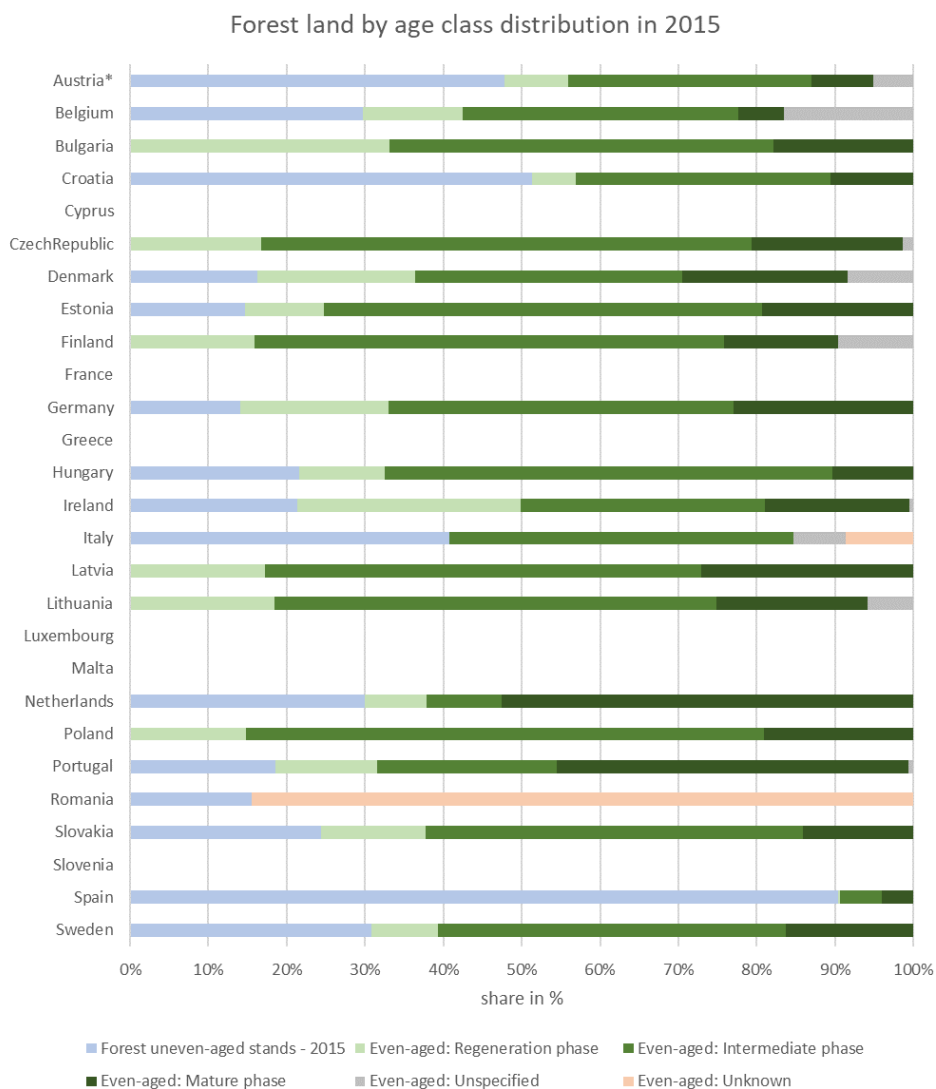
**Фигура 3.** Гори, включени в мрежата Натура 2000, в проценти от общата горска площ на страните в ЕС (източник: COM(2021) 572 final).



Опазването на биоразнообразието, което е първостепенна цел на екологичната мрежа Натура 2000 се реализира в огромна степен в горите, когато говорим за сухоземни екосистеми. Фигура 3 илюстрира делът на „заделените“ за целта горски площи в страните членки. Прави впечатление значително по-високия среден дял на новите държави, приети в ЕС (бивши източноевропейски страни), в сравнение с тези на основателите на съюза. Последното се обяснява с наличието на по-голям дял на публични (държавни и общински) гори в тях. Нашата страна е лидер с официално над 52% гори в Натура 2000, която като абсолютна площ е по-голяма от размера на териториите на горите в Натура на държави със силно развит горски сектор, като Швеция, Финландия, Австрия, Чехия, Литва, Латвия, Естония. В голяма степен това е признание за добро управление на горите у нас през годините, но и повод за отстояване на допълнителни субсидии за бъдещо „добро управление“.

Първичните и стари гори (за които все още има спорове какво да бъде общо приемливото определение) представляват под 3% от общата горска площ на ЕС 20. Около 90% от докладваните първични и стари гори в ЕС се намират в Швеция, България, Финландия и Румъния. Картографираната площ от първични и стари гори в ЕС е приблизително 1,35 милиона хектара, но има изразен дефицит на картографиране, оценен на около 4,4 милиона хектара. Около 93% от картографираните първични и стари гори са част от мрежата Натура 2000, а 87% са строго защитени.

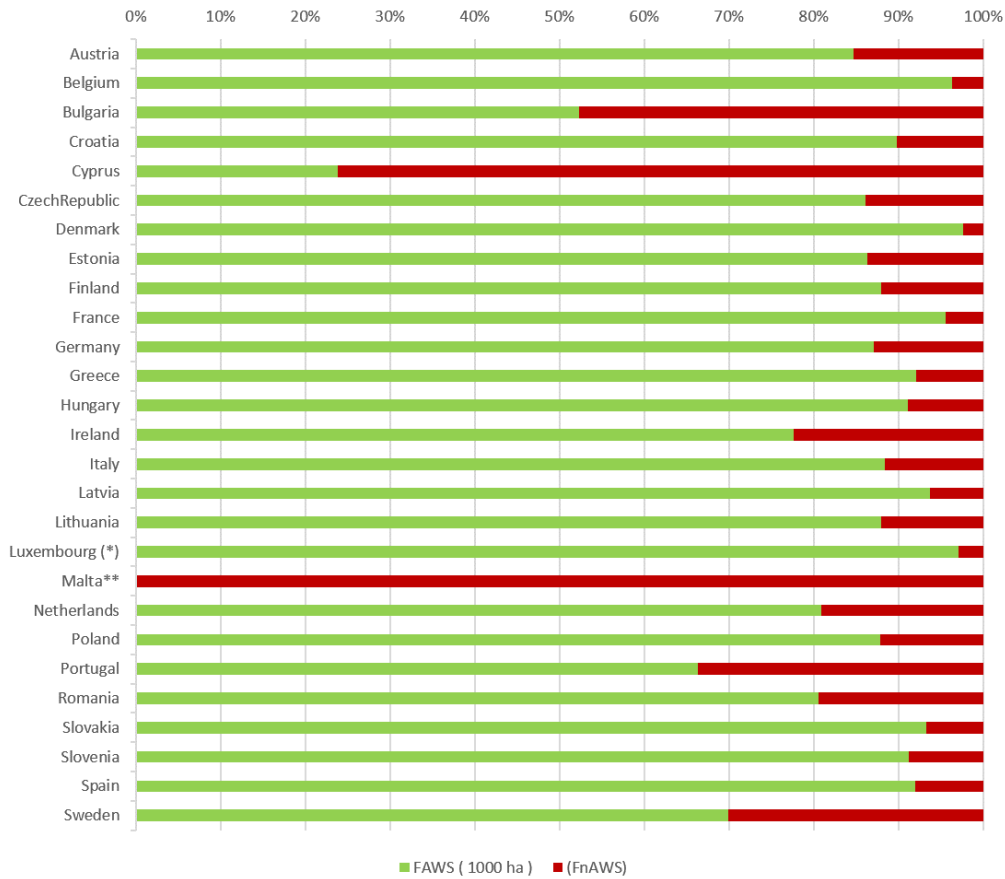
**Фигура 4.** Разпределение в % на горите в страните от ЕС по възраст при категории: Разновъзрастни; Едновъзрастни в начална фаза; Едновъзрастни във фаза на самоизреждане; Едновъзрастни в зрялост; Едновъзрастни неопределени и Едновъзрастни неизвестни (източник: COM(2021) 572 final).



Най-голям дял разновъзрастни горски насаждения докладват Испания, Хърватия, Австрия и Италия, докато България не докладва наличие на разновъзрастни насаждения, което подсказва за системен проблем в инвентаризацията. Делът на зрелите насаждения е сравнително висок (над 20 %) в Латвия, Португалия, Чехия, Германия, Холандия, Дания, но странно там не са установени значителни площи с първични и стари гори? България докладва около 18 % насаждения във фаза на зрялост, а Румъния не предоставя данни. Като цяло в Европа доминират средновъзрастни и дозряващи, едновъзрастни горски насаждения, които заемат около 40% от горската площ. Това предопределя производство на относително дребно размерна обла дървесина, която ще се добива чрез отгледните сечи.

**Фигура 5.** Относителен дял в % на горските територии, които осигуряват снабдяване с дървесина в страните членки на ЕС (източник: COM(2021) 572 final).

Share of forest available (FAWS) and not available (FnAWS) for wood supply in the EU-27 in 2020



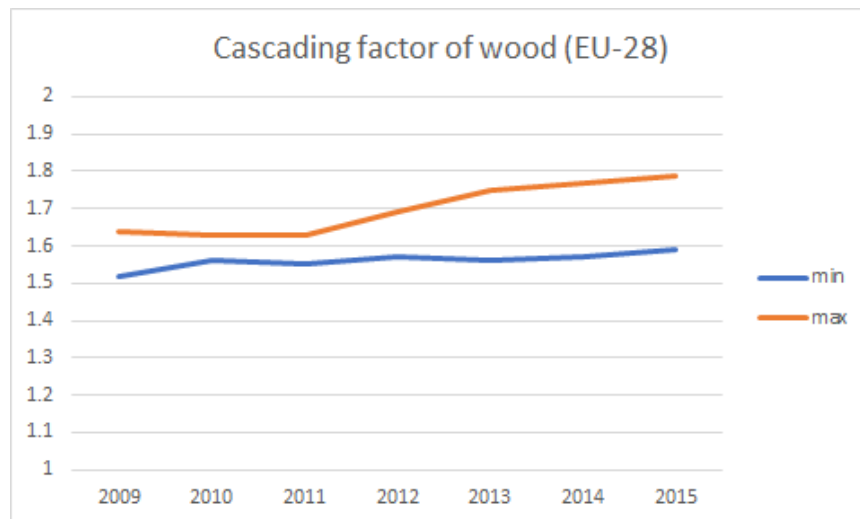
Нарастващите запаси от дървен материал в горите на ЕС-27 са се увеличили с 43 % през периода 1990–2019 г. Най-голямото увеличение се оценява за Дания, Испания, България и Полша (> 80 % за всяка), докато в другия край на спектъра се оценява много по-малко умерено увеличение за Швеция и Гърция (увеличение с <20 %). Нито една от страните от ЕС не оценява намаление на нарастващите запаси от дървен материал през 2019 г. в сравнение с 1990 г. Това означава, че в страните с увеличение на запасите (като нашата) се ползва значително под прираста, а в тези с по-слабо увеличение ползването е устойчиво, но в рамките на прираста. Вероятно една от причините за ниското ползване спрямо запаса у нас се дължи на докладваните близо 47 % площи от горите, които не са подходящи за добив на дървесина у нас (фигура 5). Предполагам, че последното е изненада за повечето експерти в страната и силно противостои на становищата за поголовно изсичане на горите ни напоследък!

Естествените нарушения, последвани от принудителни сечи, са се увеличили през разглеждания период от 10,7% през 2014 г. на 22,8% през 2018 г. от данните на 17 държави - членки. Тези сечи варират значително в различните страни и се смятат за резултат на климатичните промени, но и на доминацията на едновъзрастното стопанисване.

Още в Стратегия 2013 се подчертава нуждата дървесината да не бъде изхвърляна след първото ѝ ползване. Каскадният фактор представлява многократно използване на дървесна биомаса в различни сектори, първо като трупи, а след това като странични промишлени продукти или възстановени ресурси след консумация. Колкото по-висок е каскадният фактор, толкова по-често се използват странични продукти и рециклирана дървесна биомаса. Когато се използва само първично дърво, коефициентът на каскада е равен на 1,0. Той се оценява като

„общ каскаден фактор“ съгласно формулата, определена в Mantau (2015). Данните за изчисления се извличат от Съвместния въпросник за горския сектор, Евростат, Съвместното проучване за енергията на дървесината, Националния план за действие за възобновяема енергия, Докладите за напредъка на държавите-членки и факторите са в съответствие с балансите на дървесните ресурси. Този показател е изчислен за системата за мониторинг на биоикономиката на ЕС53.

**Фигура 6.** Каскаден фактор на ползване на дървесината в страните от ЕС (източник: COM(2021) 572 final).



Фигура 6 показва увеличение на каскадното използване на дървесина между 2009 и 2015 г. През този период общият каскаден фактор на баланса на дървесните ресурси е над 1,50 и се увеличава. Това означава, че дървените ресурси от дърветата са били използвани повече от един път и половина и това се увеличава. В нашата страна, този процес едва започва с инициативи на някои от големите производители на плочи от дървесина.

Заключението, което следва от прегледа на изпълнението на Стратегия 2013 е, че тя „е валиден политически инструмент, който позволява на ЕС и на държавите членки да вземат под внимание многото предизвикателства и роли на горите във времето, когато новите политически цели и обществени приоритети все повече налагат изпълнението на множество цели, които понякога могат да бъдат възприемани като противоречиви“.

Обобщението на статистическите данни и обществени консултации за изработване на Стратегия за горите на ЕС 2030 е: „Службите на Комисията са отбелязали всички ключови послания, споменати в консултациите. Препоръките от научната литература също са разгледани и взети предвид в процеса на изготвяне. По-нататъшно ангажиране със заинтересованите страни и учения ще се осъществи по време на етапа на изпълнение“.

ЕК признава също за наличие на различия относно заинтересованите страни по време на консултациите, но както обикновено администрацията е принудена да спазва сроковете по политически съображения. Това е причина и за някои български представители да се чувстват игнорирани от дебата.

Какво цели Стратегията за горите на ЕС 2030 и до колко ангажира промени в управлението на горите в България е предмет на следващ материал.