

## 1. Политически и правен контекст при управление на земята в ЕС

Земята е ограничен ресурс с нарастващи съществени изисквания върху нея. Конкуренцията за земни ресурси създава сериозни рискове от геополитически дисбаланси, както в световен мащаб, така и в ЕС. По този начин ЕС ще бъде още по-зависим в бъдеще от своите земни ресурси - които включват едни от най-плодородните почви в света - и от тяхното устойчиво използване (Изпълнение на Тематичната стратегия за опазване на почвите и текущи дейности COM / 2012/046, окончателна версия). Поради следните причини понастоящем се набляга на осигуряването на ефективни инструменти на поземлената политика в Европейския съюз:



**Фигура 1. Парадигма за управление на земята**

Източник: EneMark, 2007 in INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2013



Сложността на управлението на земята се дължи на факта, че управлението на земята почти винаги се влияе от разнообразни социални, икономически и екологични нужди (например жилищно строителство, транспортна инфраструктура, производство на енергия, селско стопанство, опазване на природата). Компетенциите на управлението на земята в ЕС се упражняват от конкретни европейски държави, тъй като досега на ниво ЕС липсва политическа воля за приемане на правно обвързващи действия. Въпреки този факт европейските и международните нормативни документи за екология насърчиха европейските държави да предприемат действия за поддържане и опазване на земеделските земи основани на принципа за устойчивост.

Държавите-членки на ЕС имат различни правни решения, които могат да използват, за да решават екологичните проблеми, свързани с използването на земята. Правителствата играят решаваща роля при прилагането на политиките за разумно използване на земята. Правителствата регулират експлоатацията на ресурсите и контролират използването на земята. Те могат и използват различни инструменти за обществена политика, за да разрешават, финансират и изпълняват тези действия. Инструментите за обществена политика включват международни споразумения, закони, програми и обществено образование (Работна група по околна среда на INTOSAI за 2013 г., Фигура 2).

Правните решения включват законодателство (нормативни актове), регулации, разрешителни, лицензи, правилници и наредби. Правните решения относно използването на земята са едновременно дългосрочни ангажименти, които са трудни или скъпоструващи, за да могат да се променят. От друга страна, слабото управление на земята може да доведе до тежки несправедливости и конфликти. Промените в административната структура вероятно водят до дългосрочни последици,



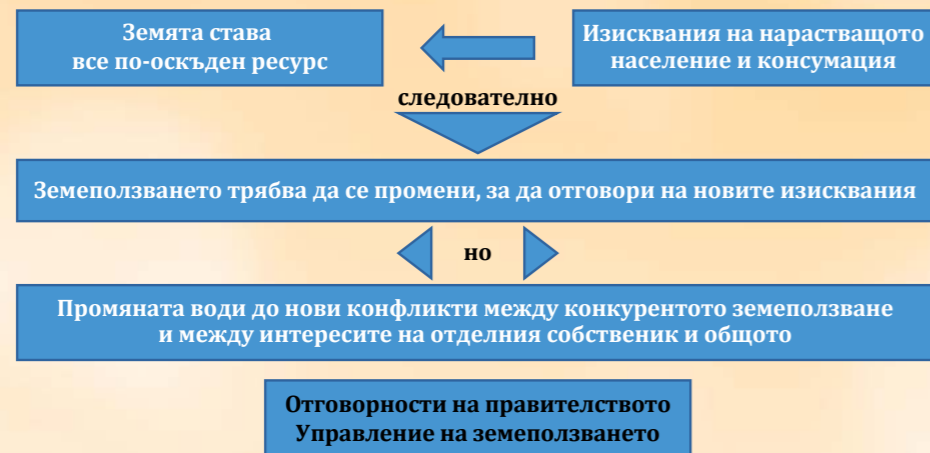
положителни или отрицателни, за политическото, икономическото и социално развитие както и за управлението на околната среда (COM (2004) 686 окончателен).

Тъй като текущата поземлена политика стои в основата на икономическия и социален живот, проблемите на околната среда във всички страни от ЕС, реформите в ЕС в областта на селското стопанство, енергетиката, транспорта и кохезионни политики полагат усилия да предоставят възможност за определяне на рамката и правилните стимули за публичните власти и собствениците на земя, за да се подобри ефективността при управлението на земята. Повечето регулации и политики в земеделието (планиране на земята, данъчно право, екологични норми и т.н.) са от компетенциите на националните държави и местните власти.

Все пак земеделската земя е пряко или непряко засегната от редица регламенти и политики на ЕС, особено в следните области:

- Околна среда: (например: Директива 2009/28 / ЕО за възобновяемата енергия), Директива за нитратите (91/676 / ЕИО), Рамковата директива за водите (2000/60 / ЕО) и др.;
- Регионална политика, мобилност и транспорт: развитие на големи транспортни и други инфраструктури, социално и териториално сближаване;
- Обща селскостопанска политика: общи земеделски ориентации, използване на земята и нейното развитие, цени на земята, млади фермери, висока природна стойност и др.





**Фигура 2. Значение на управлението на земеползването**  
Източник: INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2013

Селските райони в Европа се регулират основно от политиките в областта на селското стопанство и околната среда. Това дава възможност е да се твърди, че Европейският съюз е създал най-мощната правна рамка в света за запазване на селските райони, като по същество съчетава правни правила и финансови средства за селското стопанство, развитието на селските райони и опазването на природата.



Правният статут на селските райони е довел до рязка промяна в нагласите за опазването на земята и природните ресурси. От дълго време населението се е насочвало от селските райони към градовете за да живее там и важни части в Европа са останали почти незаселени: европейските политики се опитват да забавят тази епохална тенденция. Осигуряването на високи доходи на земеделските стопани е начин да се намали движението от селските към градските райони.

Правната рамка на Европейския съюз прогресивно се фокусира от земеделието към основен общ подход към селските райони; промяната на политическата и правната култура в селските райони беше очевидна дори на най-високо ниво в правните източници на Европейския съюз, като например Договора от Лисабон от 2007 г. В член 3 се посочва, че Съюзът създава вътрешен пазар и преследва устойчиво развитие „основано на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, насочена към пълна работна заетост и социален прогрес, както и висока степен на защита и подобряване на качеството на околната среда. Това ще доведе до напредък в областта на науката и технологиите.,,

От влизането в сила на Единния европейски акт през 1987 г. Европейската общност заявява, че опазването на околната среда е част от всички политики. Договорът от Маастрихт установява принципа на интеграция при опазването на околната среда в определянето и прилагането ѝ в други политики. Подобен принцип, както често се случваше на равнище Европейска общност, беше предвиден от гравивната юриспруденция на Върховния съд на Европа.

Договорите, демократично и доброволно приети от всички и от всяка страна, която е член на







Европейският съюз, все още дават широки правомощия на държавите членки. Всяко правно пространство, което не е изрично дадено на Съюза е заложено в системата на всяка държава. Закон за собствеността, наследственото право, данъчното облагане на недвижимото имущество, законодателството за наемане, фирменото право, кооперативното право, всичко това остава в съответствие със законодателството на отделната държава.

## 2. Икономически изисквания за управление на земеделските земи

Общите икономически детерминанти при управлението на земята могат да бъдат разделени на такива, които определят предлагането на земя и търсенето на такава. Във всяка страна предлагането обикновено е резултат от наличното пространство и конкурентно използване в различните сектори на икономиката (селско стопанство, горско стопанство, промишленост, жилищно строителство, инфраструктура и др.). Обикновено най-голямата част е тази на селското стопанство. В този сектор земята е от основно значение за производството, както и източник на доходи за предприятия и ферми от микроикономическа гледна точка. Макроикономически, земята е в основата при производството на храни и засяга продоволствената сигурност на страната<sup>1</sup>. Тъй като този аспект има особено значение, земеделската земя и търговията с нея подлежат на съществено регулиране. Следователно това рядко попада единствено и само под пазарни механизми.

<sup>1</sup> Понастоящем се подчертават и други функции на земята, освен производството, като: екологични, културни, символични, социални и социологически, свързани с историческите връзки между фермера и земята.



От икономическа гледна точка управлението на земеделските земи има смисъл само ако ползите (приходите), получени от използването им в производствения цикъл, надвишават разходите за това производство (наем). Колкото е по-добро качеството на почвата, планирането и местоположението на земята и т.н. (оттук и по-ниски разходи за торене, отводняване или други технически дейности, подобряващи добивите), толкова по-големи са ползите. Земята с висококачествена почва винаги има по-голяма стойност и по-висока цена. Крайните ползи, които се получават от земеделските стопанства (и впоследствие интересът им към земеделско ползване на земята), се определят от много фактори като цените на селскостопанските продукти, цените на други производствени средства (торове, машини и т.н.), климатични условия, световната икономическа ситуация, както и икономическата политика, особено селскостопанската политика. Инструментите на управлението не само допринасят за увеличаване на рентабилността на селскостопанското производство, а и за приходите на земеделските стопанства, както и за рационалното и устойчиво управление на земеделските земи.

Най-развитата форма на селскостопанска политика в Европейския съюз е Общата селскостопанска политика (ОСП). Въпросът за управлението на земеделските земи трябва да бъде разгледан в рамките на регламентите, съдържащи се в първия и втория стълб на ОСП. Първият стълб се състои от преки субсидии (понастоящем към платежните системи функционират: а) схема за основно плащане и б) схема за единно плащане на площ), които са най-често срещаната форма на защита на земеделските земи, като субсидията зависи от изпълнението на изискванията за кръстосано съответствие. Бенефициентът на това подпомагане е длъжен да спазва законоустановените изисквания





за управлението и доброто селскостопанско и екологично състояние. Относно доброто селскостопанско състояние, изискванията включват: подходящи почвени и климатични условия, съществуващи системи за развитие, използване на земята, редуване на културите, методи на отглеждане и структура на стопанствата.

Вторият стълб на ОСП съдържа дейности, свързани с развитието на селските райони. През следващите програмни периоди (2000-2006 г., 2007-2013 г. и текущия 2014-2020 г.) има много дейности, насочени към пряко или непряко подпомагане на правилното управление на земеделските земи.

Дейностите, заложи в рамките на втория стълб на ОСП, включват:

- консолидация на земеделските земи - насочена към: създаване на по-благоприятни условия за управление, създаване на уедрени и свързани парцели, подобряване на пространствената структура и поддържане на екологичните ценности;
- система за подпомагане на земеделието в планинските райони и в други райони с неблагоприятни условия за селскостопанско производство; защита на земеделските земи от неизползването им за земеделски нужди и запазване жизнеността на селските райони;
- подкрепа за управление на земите, стимулиране на реструктурирането, развитие и иновативност в земеделието и горското стопанство, диверсификация на икономическата активност в селските райони - насочена към подобряване на качеството на живот, околната среда и конкурентоспособността на селското и горското стопанство;
- залесяване на земеделски земи и земи, различни от тези за земеделски нужди - с цел ограни-



чаване на влошаването на почвите, особено чувствителните към ерозия, както и деградация на почвата и замърсяване на подпочвените води;

- плащания за райони в рамките на Натура 2000, плащания за агроекология, плащания за ветеринарни грижи за животните и социални плащания. Всичко това е насочено към подобряване на природната среда и устойчивото управление в селското стопанство.

Текущите правни и финансови инструменти за Общата селскостопанска политика са систематизирани в три основни регламента на Европейския парламент и на Съвета, приети на същия ден - 17 декември 2013 г. и те са със следните номера:

- № 1305/2013 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР);
- № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика;
- № 1307/2013 относно установяване на правила за директните плащания на земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика.

Сред икономическите детерминанти на управлението на земеделските земи трябва да бъдат посочени и тези, които произтичат от отделни национални разпоредби. В Полша особена роля имат регламентите, които се отнасят до защитата на земеделските земи от изпадане от селскостопанска употреба. Съгласно тези наредби земите, регистрирани като угар, трябва първо да се регистрират като земи за не земеделски цели и ако това не е възможно, да се използват земите с най-ниска про-







дуктивност. Освен това в регламентите се въвеждат множество такси за промяна на предназначението на земята, както и глоби за неспазването им.

Освен това в Полша привлекателността на селскостопанското ползване на земята, както и поддържането на земя в земеделските стопанства, е косвено повлияна от отделни системи:

- данъчно облагане на земеделските стопанства - липса на универсален данък върху доходите и относително нисък данък върху земеделието, смисълът на който е остарял и не отчита модерните условия на селското стопанство;
- социално осигуряване за фермери - значително привилегировани за тази форма на трудова ангажираност, основно чрез ниски вноски и здравно осигуряване, финансирано от бюджета.

В обобщение, управлението на земеделските земи зависи от много икономически фактори. Като цяло, те са резултат от пазарни механизми, включително предлагането на земя, търсенето и цената. В Европейския съюз значително влияние оказва и общата селскостопанска политика, както и отделни регулации на държавите-членки.

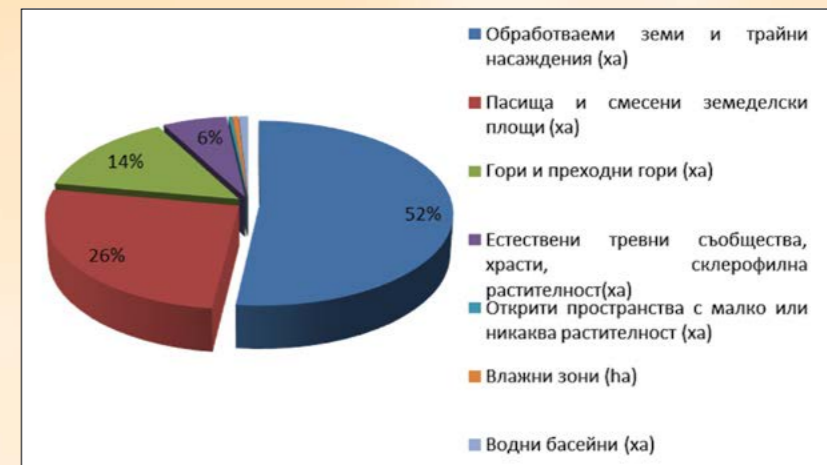
### 3. Екологични изисквания за управление на земята

Земята има разнообразни приложения и предимства. Природните зони като горите, ливадите, необработваеми земи и влажните зони изискват различно екологично поддържане, включително: контрол на почвената ерозия, опазване на качеството на водите, регулиране на водния поток в ре-



ките и потоците, осигуряване на местообитания на дивата природа и опазване на биологичното разнообразие.

Европа има най-висок процент земя (до 80%), използвана за заселване, производствени системи (по-специално селско и горско стопанство) и инфраструктура. С други думи, Европа е един от най-интензивно използваните континенти в света. Фигура 1 показва колко са земеделските, горските и други полуестествени и природни площи за градско и друго изкуствено развитие на земята въз основа на данните, публикувани от Европейската агенция за околната среда<sup>2</sup>.



Фигура 3. ЕС-28 - Относителен дял на различните категории земя отнети за градско и другото изкуствено развитие на земя

<sup>2</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro>





Използването на земя от хората включва отглеждане на земеделски култури, паша на животни, дърводобив, изграждане на градове и пътища и др. За съжаление, някои човешки дейности нанасят щети на земята до ниво, което води до невъзможност за използването ѝ за важни дейности. Освен това земята е оскъден ресурс: как се използва, е един от главните двигатели на промените в околната среда със значително въздействие върху екосистемите и качеството на живот, както и върху устойчивото използване на земята. **Общото виждане за взаимодействието между хората и земята е, че хората са настойници на земята, като я управляват за постигане на устойчиво използване.**

Според **дефиницията на Световната банка** „Устойчивото управление на земята е основана на знанието процедура, която помага за интегрирането на земята, водата, биологичното разнообразие и управлението на околната среда (включително входящи и изходящи външни фактори), за да отговори на нарастващите нужди от храна и суровини за текстилната промишленост, като същевременно поддържа екосистемите и средствата за препитание. Устойчивото управление на земята е необходимо, за да се отговори на изискванията на нарастващото население. Неправилното управление на земята може да доведе до деградация на земята и до значително намаляване на добивите, затруднени дейности по биоразнообразието, хидрологията, улавянето на въглеродни емисии, затруднени функции по водоснабдяването и ландшафта.“<sup>3</sup>

**Земеделска земя:** Земеделската земя в Европа продължава да намалява със средна скорост от

<sup>3</sup> Sustainable Land Management. Challenges, opportunities and trade-offs. The World Bank. Agriculture and Rural Development, Washington, DC, 2006. ISBN-10: 0-8213-65975, ISBN-13: 978-0-8213-6597-7



1,000 км<sup>2</sup> годишно. Структурата и свързаното с нея биоразнообразие на традиционния селски ландшафт в Европа продължава да бъде засегнато от земеползването, интензивността на селското стопанство и изоставянето на земеделските земи.

Има няколко концепции за екологосъобразно земеделие. **Биологичното земеделие** е едно от тях. Това е най-добрият пример за устойчиво използване на земята, тъй като е екологично устойчива форма на селскостопанско производство, съчетавайки най-добрите екологични практики и наблюдайки на опазването на биологичното разнообразие и опазването на природните ресурси. То се съсредоточава и върху високите стандарти за хуманно отношение към животните и върху избягване употребата на синтетични химически съединения като торове, пестициди и генетично модифицирани организми (ГМО).

През последните години се наблюдава рязко нарастване на биологичния сектор в Европа. Земеделието се счита за биологично на ниво само на Европейски съюз (ЕС), ако то е в съответствие с Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета, който предоставя една цялостна рамка за производство на култури и добитък по устойчив начин.

Според IFOAM - Organics International<sup>4</sup> **биологичното земеделие поддържа биоразнообразието чрез:**

- Осигуряване на храна и подслон за диви видове, намиращи се в стопанствата, като по този начин се увеличава броят и разнообразието;
- Поддържане на високи нива на агро-биоразнообразие;

<sup>4</sup> [https://www.ifoam.bio/sites/default/files/oa\\_and\\_biodiversity\\_web.pdf](https://www.ifoam.bio/sites/default/files/oa_and_biodiversity_web.pdf)







- Поддържане на здрави почви и почвена фауна, като земни червеи;
- Намалване на риска от замърсяване на водите;
- Намалване на използването на синтетични химически съединения, като по този начин се намалява необходимостта от производство на енергия за тяхното производство, което може да включва унищожаване на местообитанията на дивата флора и фауна и др.

Друг вид земеделска земя, която е в процес на управление и потенциално подкрепя, а и има положително въздействие върху биологичното разнообразие, е площта със **земеделски земи с висока природна стойност (ЗЗВПС)**. Европа има значителни площи от земеделски земи с висока природна стойност (41,2%), които осигуряват местообитания за широк спектър от видове. Такива райони са засегнати, както от засилване на използването на земята, така и от изоставяне на земята. Съществуването на самата земеделска земя с висока природна стойност не е доказателство за устойчиво управление, но насърчаването на практики за опазване и устойчиви земеделски практики, прилагани в тези райони, е от решаващо значение за опазването на биологичното разнообразие. Предизвикателство, за опазване на биологичното разнообразие, е да се въведат в интензивно използвани земеделски земи буферни елементи, за да се подобри ландшафтната комплексност на агроекосистемите и да се осигурят местообитания за видовете. Така наричаната „екологична инфраструктура“ включва: живи плетове, малки езера и други местообитания. С комбинирането на земеделски практики, като например сеитбообръщения, по-разнородно регионално разпределение на културите и по-добро приспособяване към естественото почвено плодородие и други практики могат да допринесат за повишаване на биологичното разнообразие.



**Гори:** в Европа районите, покрити с гори, са се увеличили през последните 50 години, като около 42% от територията е покрита от гори. Това прави Европа един от най-богатите на гори региони в света.

От екологична гледна точка горите на ЕС принадлежат към различни биогеографски региони и са адаптирани към различни природни условия, вариращи от блата до степи и от низини до алпийски гори. Последното засилено използване на горските площи, обаче, може да доведе до намаляване на качеството на горските екосистеми и трябва да бъде балансирано чрез мерки за опазването им.

Зелената книга относно „Опазването на горите и информирането в ЕС: подготовка на горите за изменението на климата“, приета от Европейската комисия<sup>5</sup> през март 2010 г. се съсредоточава върху адаптирането към изменението на климата, управлението и опазването на горите. Ръководните принципи на „Новата стратегия на ЕС в областта на горите“<sup>6</sup> (представена през юли, 2016 г.), предназначени да ръководят политиката до 2030 г. са:

- Устойчиво стопанисване на горите и многофункционалната роля на горите, балансирано предоставяне на множество стоки и услуги и осигуряване на защита на горите;
- Ефективно използване на ресурсите, оптимизиране на приноса на горите и горския сектор за развитието на селските райони, икономическия растеж и създаването на работни места;
- Глобална отговорност за горите, насърчаване на устойчивото производство и потребление на горски продукти.

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf_en)







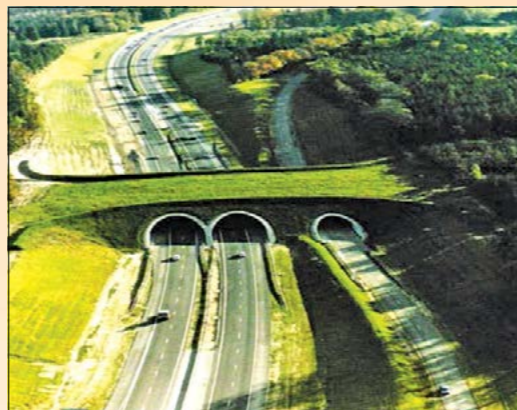
Снимка: © James Russel, 2011

Горското стопанство заедно със селското стопанство остават важни за използването на земята и управление на природните ресурси в селските райони на ЕС. Политиката за развитие на селските райони е част от общата селскостопанска политика на ЕС (ОСП), която е основният инструмент за прилагане на мерките в областта на горите през последните години.

Разширяването на градските райони (пътища, железопътни линии, индустриални обекти, жилищни комплекси, търговски зони) непрекъснато консумира земи с продуктивна почва и причинява фрагментация на съществуващите пейзажи. Това е постоянна тенденция, наблюдавана през последните 2-3 десетилетия. Почти три четвърти от европейското население живее в градските райони през 2015 г. Урбанизацията има положителна връзка с доходите, производителността на труда, както и с прилагането на технологии и конкурентоспособността.

Горското стопанство заедно със селското стопанство остават важни за използването на земята и управление на природните ресурси в селските райони на ЕС. Политиката за развитие на селските райони е част от общата селскостопанска политика на ЕС (ОСП), която е основният инструмент за прилагане на мерките в областта на горите през последните години.

Разширяването на градските райони (пътища, железопътни линии, индустриални обекти, жилищни комплекси, търговски зони) непрекъснато консумира земи с продуктивна почва и причинява фрагментация на съществуващите пейзажи. Това е постоянна тенденция, наблюдавана през последните 2-3 десетилетия. Почти три четвърти от европейското население живее в градските райони през 2015 г. Урбанизацията има положителна връзка с доходите, производителността на труда, както и с прилагането на технологии и конкурентоспособността.



Снимка: Еквядукт на магистрала А50 в Холандия  
Niels Verheul and Henri Cormont, RWS



Въпреки това, така нареченото **разрастване на градовете (urban sprawl)** оказва отрицателно въздействие върху околната среда и значително допринася за загубата на плодородни площи, запечатването на почвата и загубата на основни екологични функции. Увеличаването на застроените площи води до повишаване на емисиите на парникови газове и загубата на открити пейзажи. Също така намалява размерите на местообитанията на дивата природа, тъй като градското развитие и пътищата причиняват фрагментиране на земята на по-малки парчета, което има отрицателни последици за биоразнообразието и екосистемите<sup>7</sup>.

**Политики и законодателство в областта на използването на земята:** Общото виждане за взаимодействието между хората и земята е, че хората са настойници на земята, като я управляват за постигане на устойчиво използване. За да се включим в устойчивото планиране на земеползването в ЕС, трябва да сме запознати с политиките и законодателството за използване на земята

Няколко политики в областта на околната среда, като **Стратегията за биологичното разнообразие „ЕС 2020“**, **Стратегията за горите на ЕС**, **Тематичната стратегия на Европейската комисия за опазване на почвата** са насочени към екологосъобразно използване на земята. Европейската агенция за околната среда подкрепя прилагането от институциите на **ЕС на Програмата за устойчиво развитие за 2030 г. и на Целите за устойчиво развитие**, които имат за цел да намалят тенденцията на деградация на земите в Европа и да насърчат интердисциплинарния подход към сухопътната система. В допълнение, **политиките на Европейския съюз за адаптиране към изме-**

<sup>7</sup> <https://www.eea.europa.eu/highlights/better-targeted-measures-needed-to>





нието на климата<sup>8</sup> са пряко свързани с практиките за използване на земята и икономическите сектори, които зависят от тях. Използването на земята също е важен фактор за други области на политиката, като териториално сближаване, транспорт, климат и енергийна рамка.

#### 4. Управление на земята като инструмент за развитие на селските райони

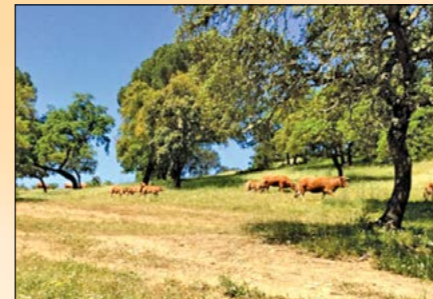
Селската част на Европа е дом на повече от половината от населението на ЕС и обхваща повече от три четвърти от територията. Икономическата жизненост, екологичните постижения и социалното сближаване на Европейския съюз като цяло не могат да бъдат разбрани без жизнен селски общности. Селските райони са основният източник на храна, обществени блага и обслужване на екосистемите; пазител на ландшафта и културното наследство; където се намират биологичното разнообразие и природните ресурси; и важни места за справяне с изменението на климата и териториалната устойчивост.

Земята е основен актив за жизнеността на селските райони. Повечето от традиционните дейности, които се развиват в тези области като растениевъдство и животновъдство, производство на храни или горско стопанство, се основават на земни ресурси. През последните десетилетия, обаче, други дейности подпомагат развитието на тези райони, като например екотуризъм, опазване на биологичното разнообразие, управлението на водите и производство на възобновяема енергия увеличават натиска върху използване на земята.

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/clima/>



#### Традиционни дейности в селските райони



#### Нови дейности в селските райони







**Устойчивото управление на земите е приоритет, за да се гарантира, че селските общности остават привлекателни места за живеене и работа и за подобряване социалното и териториалното сближаване, като същевременно се справят с тези настоящи и бъдещи обществени предизвикателства, които засягат всички граждани.**

### Еволюция на подхода за управление на земята

Европа с до 80% от използваната земя е един от най-интензивно използваните континенти по света. Еволюцията на управлението на земите в Европа е паралелна на различните социално-икономически тенденции. След глада, който последва Втората световна война, бе стартирана Общата селскостопанска политика (ОСП), която доведе до засилване на използването на земя, за да се гарантира продоволствената сигурност на европейските граждани. Политиката беше много успешна за увеличаване на европейското производство на храни и площите за отглеждане на земеделски култури. В резултат на това се увеличи използването на земята и се култивираха много земи (включително горски територии, влажни зони, речни брегове и др.).

Този подход, обаче, създаде и отрицателни въздействия върху околната среда, като влошаване качеството на водата, ерозията на почвата, загубата на биологично разнообразие или замърсяването с пестициди, в допълнение към други социално-икономически ефекти, като запасите от храни и международния дъмпинг.



От 90-те години на миналия век „озеленяването“ на ОСП цели да намали тези негативни последици, за което бяха въведени различни агроекологични мерки. Една част от земеделската земя е превърната в гора в някои от Европейските страни. Други площи се използват като пасища и земи под угар, но интензивното използване на земята, все още преобладава.

Нещо повече, други конфликти за използването на земя изискват решения, които включват трудни компромиси. Важни двигатели на промените в земеползването, които създават натиск в селските райони, са:

- Нарастващото търсене на земя за жилища, строителство и урбанизация
- Търсенето на нови инфраструктури, които раздробяват територията и запечатват много пространства
- Новата употреба на земя за нетрадиционни култури, като например храни и фибри
- Производството на биомаса и биоенергия
- Използването на земя за възобновяеми енергийни източници

Тези напрежения се увеличават, поради нарастващата нужда на обществото, както от природни ресурси, така и от пространство за селища, инфраструктура и дейности за икономическо развитие, което противоречи на способността на земята да подкрепя и поема тези нужди.







**Таблица 1: Годишно отнемане на земя в абсолютни стойности в 28-те страни от ЕС.**

Период	Хектари/година
1990-2000	114 000 ха/година
2000-2006	102 000 ха/година
2006-2012	98 500 ха/година

Източник: European Environmental Agency (<https://www.eea.europa.eu>)

Повечето от тези вземания на земи идват от обработваема земя и трайни насаждения, следвани от пасища и смесени земеделски площи, които се превръщат в изкуствени повърхности. Тази тенденция към увеличаване на отнемането на земя оказва натиск върху биологичното разнообразие, разрушаване на местообитанията и е предизвикателство към традиционното използване на площите в селските райони.

**За да се осигури стабилност на земните ресурси и устойчиво развитие на селските райони, се изисква дългосрочна перспектива за управление, която да доведе до преход към устойчиво управление на земята.**



## 5. Планиране на земята - практически подходи за управление на земите

### Планиране на земеползването и териториално планиране

Земното планиране не е общоприето понятие за пространствени и регионални науки. Всъщност термините „планиране на земеползването“ и „пространствено планиране“ се използват, за да се отнасят до дейности по планиране, свързани със земните ресурси.

**Планирането на земеползването** е регулаторен инструмент, който влияе върху разпределението на предназначението на земята към определените териториални единици (например поземлени парцели, общински райони или райони за планиране). Разпределението на земеползването се отнася до въпроса коя земя се използва и дали това използване на земята отговаря на политически определени цели. Планирането на земеползването включва, наред с другото и зонирание, контрол на строителните разрешения, опазване на природните ресурси, опазване на околната среда, аспекти на опазването на околната среда (особено при контрола на замърсяването) или управлението на крайбрежните зони. Матсон и Мансбергер (2017) определят планирането на земеползването като процес за прогнозиране и определяне на бъдещата употреба на земята или за формулиране на подходяща последователност за изпълнението на плана.

Планирането на земеползването обхваща широк кръг от базови системи, включващи само разпределяне на права за ползване (например собственост, отдаване под наем) или одобрение на строителството за разработване на системи за планиране на земеползването въз основа на интегриран (включително разнообразни въпроси, касаещи планирането), подход на няколко равнища (различ-





ни нива на управление са включени). Системите за планиране на земеползването се различават по отношение на местоположението на властта (централизация срещу децентрализация) и ролята на публичния и частния сектор. Те също се различават по отношение на обхвата, пространственото разширение и участието. Като цяло планирането на земеползването е силно повлияно от политическата и административната система на страната и нейната юрисдикция (Williamson et al., 2010).

**Териториалното планиране** се занимава с координацията или интегрирането на пространственото измерение на секторните политики чрез териториално базирана стратегия (Cullingworth and Nadin, 2006). По-сложно от обикновената регулация на земеползването, то разглежда напрежението и противоречията между секторните политики, например за конфликтите между икономическото развитие, политиките за околната среда и социалното сближаване. Ключова роля на пространственото планиране е да се насърчи рационалното организиране на дейностите в рамките на определена територия, да се съчетаят конкурентните политически цели и да се регулира конверирането на използването на земята и имота (ООН, 2008 г.).

В Европейския съюз планирането на земеползването и териториалното планиране се разглеждат като задачи на държавите-членки. Единственият документ за планиране на равнище Европейски съюз е Европейската концепция за пространствено развитие, която дава насоки за териториалното развитие на Съюза. Въпреки това, няколко области на секторни политики на Европейския съюз имат голямо влияние върху използването на земята и оказват влияние върху планирането на земеползването и териториалното планиране чрез стимули (например: Общата селскостопанска политика, регионална политика), програми (например: директиви (Рамковата директива за водите



и Директивата за наводненията в управлението на водите, Директивата за местообитанията в опазването на природата).

### Териториално планиране в Австрия

Както беше споменато по-горе, системите за планиране на земеползването и системите за териториално планиране винаги имат силна национална пристрастност. За да може да се идентифицират практическите подходи при планирането, авторите се фокусират върху австрийската система за териториално планиране, която включва много аспекти на планирането на земеползването, особено превръщането на открити пространства на използване на земята за изграждане върху земята на различни видове строежи.

В Австрия няма национална компетентност в областта на териториалното планиране. Въпреки това, някои въпроси, свързани с планирането на земеползването, като например високопоставени пътни мрежи, горско стопанство и управление на водите, са предмет на административни институции на национално равнище. Но тези компетенции не са териториално планиране в неговия правен смисъл. Фактът, че някои въпроси, свързани с планирането на земеползването са извън териториалното планиране, води до значителни изисквания за координация.

**Австрийската система за териториално планиране** е всеобхватна система, подредена в йерархия, където федералните щати отговарят за законодателството и за изготвянето на политиките (осем закона за устройство на територията и строителния код на град Виена). Изпълнението на териториалното планиране е разделено между федералните щати и общините, като федералните







щати отговарят за планирането на въпроси от регионално значение. Въпросите за местното планиране са предмет на общините.

**Териториалното планиране на федерално равнище** включва следните инструменти за планиране:

- държавни програми за развитие, определящи насоки за планиране;
- секторни програми, които се занимават със специфични въпроси на планирането или на държавно или регионално равнище, и -
- регионални (програми за развитие) (регионални планове) като интегративен подход за зониране на равнището на определени райони за планиране.

**На общинско ниво** инструментите за пространствено планиране са както следва:

- местни концепции за използване на земята, които се разглеждат като средносрочен подход за управление на териториалното развитие в общините;
- местни планове за земеползване (планове за зонирание), определяне на опции за използване на земята, които са правно обвързващи за собствениците на земя, и -
- изготвяне на планове за регулиране, определяне на интензивността и типовете жилища и търговското развитие.

На практика, понастоящем локалният план за земеползване е най-важният инструмент за териториално планиране в Австрия, който има съществуващи недостатъци по отношение на нивото



на регионално планиране. В сравнение с други федерално организирани държави (например Германия, Швейцария) регионалното планиране на земеползването в Австрия обикновено е слабо, особено по отношение на изпълнението. Поради силната конституционна и политическа автономия на австрийските общини федералните държавни правителства имат ограничен обхват да се намесват в общинското планиране чрез регулаторни инструменти.

### Планиране и разумно използване на земята

В Австрия, една от най-важните цели на териториалното планиране е да се осигури разумно използване на земята, т.е. да се използва само толкова (неизползвана) земя за развитие (за жилища, търговски, инфраструктурни и др.), колкото е необходимо. За съжаление, тази цел на териториалното планиране на практика не се изпълнява в достатъчна степен. Според непрекъснатият мониторинг върху земята, осъществяван от Агенцията по околна среда, в Австрия средната стойност за отнемане на земя за периода 2014-2016 г. е 14,7 хектара / ден. Под „отнемане на земя“ се разбира преобразуване на открити пространства (по отношение на неизползвана/необработвана земя, в повечето случаи на земеделска земя) в селища, инфраструктура за движението на превозни средства, зони за отдих и др. Ако се отнася само за земя за селища и транспортна инфраструктура, тя е 6,7 хектара/ ден (Агенция по околната среда, Австрия, 2017 г.). Тези стойности надхвърлят 2,5 хектара/ ден, което е горната граница на отнемане на земята, препоръчана от Австрийската стратегия за устойчиво развитие. Що се отнася до регионалното разпределение, най-високи дялове за отнемане на земя за селищната и транспортната инфраструктура се намират в градските и крайградските райони, в главните алпийски долини, особено в западната част на Австрия и по основните пътни







трасета. По отношение на последните десет години, увеличаването на отнемането на земя, обаче, е значително по-високо в селските и крайградските райони в северната, източната и югоизточната част на Австрия, където има повече потенциални земи за развитие (в сравнение с алпийските райони) и цените на земята са по-ниски.

Причините за това голямо количество на отнемане на земя са разнообразни, най-вече те включват увеличение на средната площ за живот и жилищната площ на глава от населението, увеличаване на типовете сгради със силно натоварване (например търговски центрове) и нарастващото количество земя, използвана за райони с трафик. Забелязано е, че повечето от свързаните с това решения за земеползване се вземат на местно (общинско) ниво. Общо взето, много местни решения водят до нежелани последици от регионална гледна точка, като например голямо количество земя, градско (жилищно) разрастване или увеличен индивидуален трафик.

Поради регионалния характер на проблема, последващият практически подход в териториалното планиране е **засилване на регионалното планиране**, а именно програмите за регионално развитие и секторните програми на регионално ниво. Една от възможностите за планиране е ограничаване на местното жилищно и търговско развитие чрез разширяване на границите за регионално развитие. Другите варианти се състоят в ограничаване на разрастването на селищата чрез т. нар. приоритетни зони, които могат да бъдат постановени за определено използване на открити пространства (земеделие, опазване на природата, отдих, управление на водите). Съответните ефекти се очертават, като се използва примерът на зонирание с приоритет на земеделието. Повечето от австрийските закони за териториално планиране осигуряват възможности за зонирание на при-



ритетните земеделски райони в програмите за регионално развитие. Зонирането с приоритет на земеделието има за цел интегриране на земеделска земя с качествена почва в процесите на регионално планиране и предотвратяването на превръщането на земеделска земя с висока природна стойност в земя за строителство. На общините не се позволява да строят в зони, които са приоритетни за земеделие в съответната регионална програма за развитие. По този начин зонирание с цел земеделие представлява противопоставяне на широко разпространената процедура за справяне със земеделието като изоставена територия в процесите на териториално планиране.

Стратегиите за планиране на щадящо земеползване са противоположни на тенденциите на пазара на земя. Те обикновено изискват **допълнителни мерки на поземлената политика**, за да бъдат ефективни. Съответните варианти са правни норми и финансови стимули, които подпомагат развитието на бизнеса, общественото (особено общинското) поземлено банкиране, данъчното облагане на земята и пренасочването на жилищните субсидии и общинското финансиране.

В заключение, трябва да се подобри мониторингът на земеползването и промените в земеползването. Необходими са точни данни за размерите на площите с промени в земеползването и отнемането на земя. В днешно време комбинацията от геометрични ортофотографии с висока резолюция и сателитни изображения (като Sentinel 2) с висока времева разделителна способност позволява точна, прозрачна и проследима оценка на текущото използване на земята и на краткосрочните (например сезонни) или средносрочните промени в земеползването.





## 6. ЛИТЕРАТУРА

1. CULLINGWORTH, B., NADIN, V. (2006): Town and Country Planning in the UK. Routledge, London and New York.
2. ENEMARK, 2007 in INTOSAI WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING (WGEA). 2013. Land Use and, Land Management, Practices in Environmental Perspective. ISBN 978-9949-9061-9-2 (PDF)
3. ENVIRONMENTAL AGENCY AUSTRIA (2017): Information on land take. Available online: [http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp\\_flaecheninanspruchnahme/](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/), October 24, 2017.
4. EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Guidelines to support land policy design and reform processes in the developing countries, COM (2004) 686 final
5. EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Roadmap to a Resource Efficient Europe (COM/2011/0571 final)



6. EUROPEAN COMMISSION. The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities COM/2012/046 final. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
7. EUROPEAN COMMISSION. Thematic Strategy for Soil Protection (2006) and the implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities (2012) have given formal recognition of the severity of the soil and land degradation processes within the European Union and its bordering countries.
8. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (Hrsg.). 2004. High nature value farmland: characteristics, trends, and policy challenges. Copenhagen: European Environment Agency.
9. INTOSAI WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING (WGEA). 2013. Land Use and, Land Management, Practices in Environmental Perspective. ISBN 978-9949-9061-9-2 (PDF)
10. MATTSSON, H; MANSBERGER, R. (2017): Land Governance/Management Systems. In: Hepperle, E; Dixon-Gough, R; Mansberger, R; Paulsson, J; Hernik, J; Kalbro, T. (Eds.), Land Ownership and Land Use Development - The Integration of Past, Present and Future in Spatial Planning and Land Management Policies, 12; vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
11. THE WORLD BANK. (2006): Sustainable Land Management. Challenges, opportunities and trade-offs. Agriculture and Rural Development, Washington, DC, 2006. ISBN-10: 0-8213-65975, ISBN-13: 978-0-8213-6597-7





12. UNITED NATIONS (2008): Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance. With Special Reference to Countries in Transition. Available online: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning.e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf), October 24, 2017.
13. WILLIAMSON, I., ENEMARK, S., WALLACE, J., RAJABIFARD, A. (2010): Land Administration for Sustainable Development. ESRI Press Academic, Redlands. Available online: <https://cepa.rmpportal.net/Library/natural-resources/Land%20Administration%20for%20Sustainable%20Development.pdf>, October 24, 2017.

### Интернет източници

1. <https://ec.europa.eu/clima/>
2. <https://www.eea.europa.eu/highlights/better-targeted-measures-needed-to>
3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>
4. [https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf_en)
5. [https://www.ifoam.bio/sites/default/files/oa\\_and\\_biodiversity\\_web.pdf](https://www.ifoam.bio/sites/default/files/oa_and_biodiversity_web.pdf)
6. <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro>

