

BG

SANCO/10715/2011 Rev. 5 (POOL/E1/2011/10715/10715R5-EN.doc)

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел,
COM(2011) окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**относно социално-икономическите последици от отглеждането на генетично
модифицирани организми (ГМО) въз основа на коментарите на държавите-
членки съгласно заключенията на Съвета по околна среда
от декември 2008 г.**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно социално-икономическите последиствия от отглеждането на генетично модифицирани организми (ГМО) въз основа на коментарите на държавите-членки съгласно заключенията на Съвета по околна среда от декември 2008 г.

В Директива 2001/18 относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда¹ се предвижда, че след 3 години Комисията следва да представи доклад за прилагането на директивата, който да включва оценка на социално-икономическите последиствия от съзнателното освобождаване и пускане на пазара на ГМО. При предаването на доклада си за 2004 г. Комисията отбеляза, че не съществува достатъчен опит, за да се направи подобна оценка.

През декември 2008 г. Съветът прикани Комисията и държавите-членки да разгледат отново този въпрос. В резултат Комисията започна чрез въпросник консултация с държавите-членки относно социално-икономическите последиствия от отглеждането на ГМО.

Държавите-членки бяха приканени да:

- докладват *ex post* за социално-икономическото въздействие на отглежданите на тяхната територия ГМО;
- да оценят *ex ante* възможните социално-икономически последиствия от бъдещото отглеждане на ГМО.

Всички държави-членки с изключение на 2 (BG, IT²) изпратиха коментари. Докато всички други държави-членки разгледаха последиствията от отглеждането на ГМО, LT посочи само въздействието на ГМО при храните и фуражите. Норвегия (NO) и някои заинтересовани страни също взеха участие.

Държавите-членки подчертаха, че техните коментари са обобщения на гледните точки на публични органи и заинтересовани страни и не засягат евентуалната политическа позиция, която ще бъде възприета по-късно.

Неизчерпателното обобщение на отделните коментари на държавите-членки се намира в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад. Всички получени коментари са публикувани изцяло на уебсайта на Комисията³.

¹ ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1.

² Списък на акронимите на държавите-членки: <http://publications.europa.eu/code/en/en-370100.htm>

³ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm

1. РЕЗУЛТАТ ОТ КОНСУЛТАЦИЯТА

1.1. Източници на данни

На държавите-членки бе предоставен примерен въпросник, с който да им се помогне за изпращането на коментари. Въпросникът бе ориентиран към следните теми:

- (1) икономически и социални последиствия
- (2) агрономическа устойчивост
- (3) въздействие върху околната среда
- (4) други последиствия

18 държави-членки докладваха в съответствие с примерния въпросник. Държавите-членки имаха възможността да изпратят своите коментари и в алтернативни формати.

Според получените становища, за да подготвят своя отговор, мнозинството държави-членки са провели официални консултации с националните институции и заинтересованите страни. Трябва да се подчертае обаче, че нивата на отговаряне бяха сравнително несъизмерими и участието от страна на заинтересованите страни не бе еднородно. Например 6 държави-членки⁴ официално изразиха своето съжаление, че коментарите им отразяват само мнението на част от съответните национални заинтересовани страни.

Коментарите съдържат информация от министерства, регионални органи, професионални федерации, дружества, неправителствени организации, развойни центрове и индивидуални лица. Тези получени от Комисията данни не са еднородни и представляват обобщение на гледни точки, направено от национален компетентен орган, или пълен набор от отговори от различни заинтересовани страни, събрани и директно изпратени на Комисията.

Информацията от държавите-членки произлиза от широк спектър от източници, включително от рецензирани изследвания, проучвания на общественото мнение, полеви изпитвания, резултати от национални проверки, изготвяне на сценарии и анализи, предположения на заинтересовани страни и индивидуални лица.

Съгласно коментарите само 7 държави-членки⁵ имат минал или настоящ опит с отглеждането на устойчива на вредители (Vt) царевица MON 810 за търговски цели. Преди присъединяването към ЕС в RO се е отглеждала устойчива на хербициди (HT) соя, а в 3 държави-членки⁶ е започнало отглеждането на генетично модифицирания картоф Amflora.

⁴ BE, CZ, ES, PL, RO, UK.

⁵ CZ, DE, ES, FR, PT, RO, SK.

⁶ CZ, DE, SE.

1.2. Анализ на отговорите

При анализа на коментарите, получени от държавите-членки, НО и заинтересованите страни, Комисията установи следните основни елементи:

- Разбирането на значението и обхвата на социално-икономическото измерение на отглеждането на ГМО варира значително между държавите-членки и заинтересованите страни. Въпросникът спомогна да се насочат размислите по темата, но редица участници изразиха съжаление, че термините, показателите и базата за сравнение (традиционни и/или сектори на биологично земеделие) не са достатъчно определени. Бяха предложени редица допълнителни теми, напр. етичните норми (значението и обхватът на термина могат да получат различни интерпретации — напр. някои включват добавената стойност на ГМО за цялото общество или въздействието върху трети държави).
- Много коментари изглеждаха като необработени списъци, представящи широкото разнообразие от мнения относно отглеждането на ГМО на национално ниво, като преди да ги изпратят на Комисията, държавите-членки не ги бяха подбрали или анализирали допълнително въз основа на връзката им с темата или тяхното качество. Следователно бе трудно и често невъзможно да се определят точните позиции или тенденции на национално и европейско ниво или да се докладват в статистически вид.
- Като цяло изглежда, че коментарите отразяваха противоположни мнения, изградени на основата на ограничен набор от факти за специфичния европейски контекст и повлияни от първоначалното положително или негативно схващане на участниците за отглеждането на Vt и НТ култури в Европа и по света. Центърът на обсъждането засяга съвместното съществуване на генетично модифицирания и традиционния/биологичния подход по цялата верига от засяването до пускането в продажба (контрол на случайното наличие на ГМО в съседни площи, ограничения с цел разделяне на ГМО и на организмите без генетични модификации по хранителната/фуражната верига, потребителски избор), въздействието върху биологичното разнообразие, промяната на земеделските практики и предлагането на пазара на продуктите, с широк спектър от различни гледни точки по почти всички тези теми.
- Отговорите обхващат всички въпроси, повдигнати във въпросника, посредством коментари, насочени основно към социално-икономическото въздействие на отглеждането на ГМО в началните етапи на веригата от засяването до пускането в продажба (т.е. производството на семена, отглеждането на растения, пчеларството и животновъдството).
- Научната литература и изследвания, цитирани от участниците, бяха насочени най-вече към икономическото въздействие на отглеждането на ГМО в селските стопанства. Забелязва се, че респондентите обикновено обосновават оценките си за вероятното въздействие на отглеждането на генетично модифицирани култури с екстраполации от литературата или от опита на трети държави, с изключение на респондентите от държавите-членки, имащи опит в отглеждането на ГМО, които също посочват

изследвания *ex post*, извършени на тяхната собствена територия. Тези национални изследвания показват следните резултати:

- Добивите на Bt царевица биха се увеличили в районите, в които има нашествие на вредители по царевицата. Например ES посочва извършено от Съвместния изследователски център (JRC)⁷ изследване, което показва, че за период от 3 години в някои нападнати от вредители испански провинции производителите на Bt царевица са получили по-високи средни добиви от прилагашите традиционни методи селски стопани (до 11,8 % в провинция Сарагоса⁸), както и увеличена брутна печалба. PT⁹, RO¹⁰ и CZ¹¹ също докладваха за средно увеличение на добивите с между 7 и 12,5 % във връзка с отглеждането на Bt царевица.
- RO докладва, че HT соята, отглеждана на румънска територия до 2007 г., е довела до увеличение на добивите средно със 31 %¹².
- Други социално-икономически въздействия върху останалата част на веригата от засяването до пускането в продажба и върху обществото като цяло (напр. превоз, застраховки, хранителна промишленост, лаборатории за изпитвания, модели на заетостта/работата, административни дейности, потребителски избор) също бяха широко коментирани в мненията от отглеждащите и неотглеждащите ГМО държави-членки. Изразените гледни точки обаче почти не са обосновани научно и статистически.
- Коментарите от AT, BE, DE, FR, NL, UK включваха подробни предложения за това, дали и как да се анализират социално-икономическите фактори и да се вземат предвид при управлението на отглеждането на ГМО в Европа. Редица държави-членки се позоваваха също на законодателството и опита на NO относно вземането предвид на социално-икономическите елементи при разрешаване на отглеждането на ГМО.
- В много коментари се подчертава, че в бъдеще при оценките на социално-икономическите фактори следва също да се вземат предвид етичните норми и други европейски политики (вътрешен пазар, общата селскостопанска политика, защитата на околната среда), както и правните възможности и ограничения на международно ниво (по-специално по отношение на съвместимостта със споразуменията на СТО и Протокола от Картахена за биологичната безопасност).

⁷ Gomez-Barbero *et al.* (2008). Bt corn in Spain—the performance of the EU's first GM crop. *Nature Biotechnology* 26, 384-386.

⁸ Този по-висок добив бе статистически значим само за една от 3-те проучвани провинции.

⁹ Brookes, G. (2008). The impact of using GM insect resistant maize in Europe since 1998. *International Journal of Biotechnology* 10 (2/3), 148-166.

¹⁰ Brookes, G., and Barfoot, P. (2009). Global impact of biotech crops: Income and production effects 1996-2007. *AgBioForum*, 12(2), 184-208.

¹¹ Запитване на CZ към производители на MON810.

¹² Brookes, G. (2005a) The farm-level impact of herbicide-tolerant soybean in Romania. *AgBioForum*. 8, 235-241.

2. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ НА СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ИЗМЕРЕНИЯ НА ГМО

Преди или едновременно с процеса на консултация, обобщен в настоящия доклад, Комисията прегледа знанията относно социално-икономическите измерения на отглеждането на ГМО в Европа и по света, като използва различни методи, включително европейски и международни изследователски програми и научни публикации.

2.1. Социално-икономически измерения на отглеждането на ГМО в трети държави

Понеже по света генетично модифицираните култури се отглеждат основно извън ЕС, службите на Комисията събраха и прегледаха съвременната международна техническа литература относно икономическите и социалните измерения на отглеждането на ГМО. Събраните публикации, взети предвид от Комисията, се намират в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад.

Съгласно тези източници съществува значителен брой изследвания на въздействието за основните налични видове генетично модифицирани култури (Вt и НТ култури). Изследванията на ефектите в селските стопанства са най-многобройни, като обикновено се основават на случайни проучвания на селски стопани в развиващи се и развити държави.

В развиващите се и в развитите държави наблюденията обикновено водят до извода, че продаваните към момента Вt култури могат да бъдат икономически изгодни за селските стопани, като чрез тях се намалява нуждата от инсектициди и/или се увеличават добивите, въпреки че ползата за селските стопани може да е с различен размер в отделните райони и години (в зависимост от наличието на вредители). Относителните ползи от Вt културите за малките стопанства изглеждат същите или по-големи от онези за големите стопанства.

НТ културите обикновено се отглеждат в големи стопанства, а не в малки. Многобройни изследвания показват малка или никаква разлика в добивите между НТ и традиционната соя (с изключение на ситуациите, в които традиционният контрол на плевелите е бил много неефективен, т.е. традиционната соя в Румъния). Като цяло при НТ технологията се намаляват производствените разходи, но високата цена на НТ семената може да доведе до малки или никакви ползи за икономическата брутна печалба на селските стопани (изследвания в САЩ и Канада). В подобни случаи бързото възприемане на тези култури от страна на селските стопани не е свързано с въздействие върху приходите от дейността, а с подобрен контрол върху плевелите, опростяване на управлението на културите, улесняване на засаждането без разораване на почвата и подобряване на приходите от дейности извън стопанството благодарение на спестяването на време. В някои случаи (Аржентина) обаче по-ниската цена на НТ соевите семена води до положителен ефект върху брутната печалба на селските стопани.

Изследванията относно по-широките микроикономически последици (въздействие върху селските стопани, които не са възприели тези практики, бедност и приходи на домакинствата) в развиващите се държави са много редки (ограничават се до няколко проучвания на конкретни случаи в Индия).

На макроикономическо ниво секторните проучвания, насочени към общия размер на икономическите ефекти от отглеждането на генетично модифицирани култури и тяхното разпределение сред икономическите участници по веригата от засяването до пускането в продажба (предприятия за производство на семена, селски стопани, ползвачи ГМО, селски стопани, които не ползват ГМО, производители на храни/фуражи, потребители) са по-малко от анализите на въздействието в селските стопанства. Секторните проучвания се основават на икономическо моделиране, а параметрите на модела водят до много различаващи се резултати. Високата цена на генетично модифицираните култури е един от критичните определящи фактори, които въздействат върху разпределянето на генерираната от генетично модифицираните култури печалба между различните участници по веригата от засяването до пускането в продажба.

В крайна сметка малко икономически анализи са извършени *ex ante* във връзка с новите поколения генетично модифицирани култури, които все още не са на пазара (устойчиви на суша култури, култури с повишена хранителна стойност). Вероятно предвид особеностите на тези растения ще има нужда от разработване на нови различни методики за оценката на социалното и икономическото въздействие.

В заключение икономическите анализи представят добра картина на икономическото въздействие в селските стопанства по света, но отразяват в по-малка степен социалните последици.

Методите за измерване на икономическото въздействие следва да бъдат подобрени; по-специално методи за оценка *ex ante* на въздействието биха били особено полезни в контекста на ЕС. Съществуващите ограничения са свързани най-вече с ниския брой проучени селски стопани, използването на методи с частичен бюджет вместо по-сложни иконометрични анализи и малкото изследвания на по-широки микроикономически ефекти. Проучванията на въздействието преди селските стопанства (сектора на семената) и след тях (храни/фуражи/потребители) са едва няколко. Същото може да се каже за правилата за разделяне (правилата за етикетирание и съвместно съществуване). Нужно е методическите въпроси да се разработят допълнително, за да се отговори на тези теми.

2.2. Изследователски проекти, финансирани към днешна дата от ЕС, във връзка със социално-икономическите перспективи на отглеждането на ГМО

Комисията финансира изследователски програми във връзка с ГМО вече повече от 10 години съгласно петата и шестата рамкова програма за научни

изследвания¹³. Някои от тези проекти изглеждат особено интересни в контекста на оценката на социално-икономическите измерения на отглеждането на ГМО в Европейския съюз.

- *Резултати и перспективи пред съвместното съществуване и проследяване по веригите за доставяне на ГМО и на организми без генетични модификации (CO-EXTRA – 2005-2009 г.)¹⁴.*

Проектът CO-EXTRA отговори на цялостния въпрос за съвместното съществуване на веригите за доставяне на ГМО и на организми без генетични модификации от производството на семената до предлагането в магазина. Най-важните констатации във връзка със социално-икономическите последици са следните:

- Техническите мерки могат да гарантират, че в дългосрочен план съвместното съществуване за хибридна царевица при праговата стойност за етикетиране от 0,9 % би било постижимо, при условие че партидите семена са с достатъчна чистота.
- Съвместното съществуване на полето се счита за възможно, но зависи до много голяма степен от условията на околната среда и практиките на местно ниво.
- Съвместното съществуване по снабдителната верига се счита за възможно при нейна подходяща организация, като се генерират специфични разходи, свързани със запазването на продуктите, разделени от стопанството до фабриката, извършването на аналитични проверки и поддържането на проследимостта на продуктите.
- Във връзка с отношението на потребителите към етикетите на генетично модифицираните храни — в проучените държави между 40 и 70 % от потребителите желаят да имат възможността сами да решат дали да закупят и да ядат генетично модифицирана храна.
- *Устойчиво въвеждане на генетично модифицирани култури в европейското земеделие (SIGMEA – 2004-2007 г.)¹⁵*

Проектът SIGMEA цели създаването на научно обоснована рамка, за да се информират отговорните фактори за подходящите мерки за съвместно съществуване и проследяване при отглеждането на генетично модифицирани култури.

¹³ За повече подробности вж. резюмето на резултатите от финансираните от ЕС изследвания на генетично модифицирани култури („A decade of EU-funded GMO research (2001-2010)“) ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/kbbe/docs/a-decade-of-eu-funded-gmo-research_en.pdf.

¹⁴ <http://www.coextra.eu/>

¹⁵ <http://sigmea.group.shef.ac.uk/>

В рамките на проекта измежду другото бе разработен квалитативен модел с много критерии за оценка на екологичното и икономическото въздействие.

Получените резултати по принцип показват, че разходите за съвместно съществуване зависят от земеделския контекст (ландшафт, системи на съвместяване на култури, климат, практики), дела на генетично модифицираните култури в земеделската област и желанието на селските стопани да сътрудничат. Освен това изследванията по SIGMEA показват, че икономическият аспект и целесъобразността на различните мерки се определят основно от пространствените и времевите модели на нивите и културите. Това означава, че мерките за управление на съвместното съществуване следва да бъдат възможно най-гъвкави и основани на местните данни за характеристиките на нивите, като регионалното и националното управление осигуряват само общите насоки и правила.

- *Купуват ли европейците храни на основата на ГМО? (CONSUMERCHOICE – 2006-2008 г.)*¹⁶

Проектът CONSUMERCHOICE цели измежду другото да се сравнят измереното отношение на потребителите в 10 държави-членки¹⁷ към генетично модифицираните храни и тяхното действително поведение при пазаруване, когато имат възможност да избират между генетично модифицирани храни и храни без генетични модификации. В тази връзка при работата по проекта се установи, че:

- Отговорите, давани от потребителите на въпросници за генетично модифицирани храни, не дават достоверна представа за тяхното поведение при пазаруване в супермаркетите.
- Европейците купуват генетично модифицирани храни, когато последните се продават в магазина.

3. СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

Коментарите, осигурени от държавите-членки, бяха от помощ за изясняване на това, къде вече има статистически данни за социално-икономическите измерения на отглеждането на ГМО в Европа (основно икономическото въздействие върху стопанствата). В същото време липсват специфични за европейския контекст факти и статистики, които да подкрепят гледните точки, изразени от респондентите. Следователно коментарите подчертават, че за момента настоящите или бъдещите социално-икономически последици от отглеждането на ГМО в Европа за снабдителната верига и за обществото като цяло често не са обективно анализирани.

¹⁶ <http://www.kcl.ac.uk/schools/biohealth/research/nutritional/consumerchoice>
¹⁷ CZ, DE, EE, EL, ES, NL, PL, SE, SI, UK.

Въз основа на гореизложеното Комисията счита, че би било неуместно в настоящия доклад да се извърши по-целенасочен анализ на специфичните въпроси в индивидуалните коментари, предоставени от държавите-членки.

Въпреки това Комисията смята, че дискусиите по тази чувствителна тема следва да бъдат задълбочени, за да се премине от противоположни схващания към по-конкретни и обективни резултати. Следователно Комисията предлага да обедини основните моменти от тази консултация с други инициативи за социално-икономическото въздействие на ГМО (напр. изследователски проекти в рамките на 6-ата рамкова програма за научни изследвания и, ако е целесъобразно, констатации от трети държави) и да постави началото на задълбочен размисъл на европейско ниво на стабилна научна основа, насочен към:

- определяне на ясен набор от фактори, за да се установят действителните *ex ante* и *ex post* социално-икономически последици от отглеждането на ГМО от производството на семена до потребителите в целия Европейски съюз. Следва да бъде изградена методическа рамка за определяне на точните социално-икономически показатели, които да се наблюдават в дългосрочен план и подходящите правила за събиране на данните. Групата на консултираните страни следва да включва всички регулаторни и икономически участници по веригата от засяването до пускането в продажба, както и обществото като цяло.
- проучване на различни подходи, за да се използва евентуално по-доброто разбиране на тези многоизмерни социално-икономически фактори при управлението на отглеждането на ГМО в Европейския съюз. Опитът на държавите-членки, които вече са започнали да разглеждат тези аспекти, следва да се вземе предвид.

Това разглеждане следва да бъде организирано и да се извърши съвместно от държавите-членки и Комисията. Заинтересованите страни следва също да бъдат активно привлечени, за да се осигури успехът на този процес.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Контекстуална информация относно отглеждането на ГМО в 27-те държави-членки на ЕС

	Търговско отглеждане на ГМО	Култури	Засята площ (Вт царевица – 2008 г.)	Предпазна клауза	Мерки за съвместно съществуване (от април 2009 г.)
AT	Не		0	царевица-картофи	Да
BE	Не		0	Не	Да
BG	Не		0	Не	Не
CY	Не		0	Не	Не
CZ	Да	Вт царевица картофи за нишесте	8.400ha	Не	Да
DE	Да до 2008	Вт царевица картофи за нишесте	3.371 ha	царевица	Да
DK	Не		0	Не	Да
EE	Не		0	Не	Не
EL	Не		0	царевица	Не
ES	Да	Вт царевица	79.269 ha	Не	Не
FI	Не		0	Не	Не
FR	Да до 2007 г.	Вт царевица	0	царевица	Да
HU	Не		0	царевица-картофи	Да
IE	Не		0	Не	Не
IT	Не		0	Не	Не
LT	Не		0	Не	Да
LU	Не		0	царевица-картофи	Да
LV	Не		0	Не	Да
MT	Не		0	Не	Не
NL	Не		0	Не	Да
PL	Няма официални данни		0	Не	Не
PT	Да	Вт царевица	4.851 ha (площ, регистрирана до юли 2008 г.)	Не	Да
RO	Да	Вт царевица соя до 2007 г.	7.146 ha	Не	Да
SI	Не		0	Не	Не
SK	Да	Вт царевица	1.940 ha	Не	Да
SE	Да	картофи за нишесте	0	Не	Да
UK	Не		0	Не	Не

За по-пълна информация вж. доклада, публикуван на 2 април 2009 г. от Комисията, относно съвместното съществуване на генетично модифицирани култури с традиционно и биологично земеделие (http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm).