



Брюксел, 6.5.2013
SWD(2013) 168 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно защитните мерки срещу вредителите по растенията

{COM(2013) 267 final}

{SWD(2013) 169 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно защитните мерки срещу вредителите по растенията

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Контекст

Здравето на растенията е ключов фактор за устойчиво и конкурентоспособно селско стопанство, градинарство и горско стопанство. Здравите семена и посадъчен материал са необходими за получаване на плодородни култури и за осигуряване на работни места, иновации в областта на растениевъдството и продоволствена сигурност. Що се отнася до дърветата и храстите, опазването на здравето на растенията е от особена важност за запазването на горите на Съюза, ландшафта и обществените и частните зелени площи. Обикновено организмите (насекоми, гъбички, нематоди, бактерии и вируси), които са вредни за растенията (вредители по растенията), се развиват паралелно с гостоприемника на континента на съответния растителен вид, където причиняват умерени щети и могат да се контролират чрез добри селскостопански практики, като диверсификация на културите, ротация, използване на устойчиви сортове растения и употреба на продукти за растителна защита (пестициди). Често обаче тези подходи не са достатъчни за борба с вредители и болести от други континенти, срещу които европейските растения и дървета обикновено нямат генетична резистентност (поради липсата на паралелна еволюция) и за които в Европа не се срещат естествени неприятели. При въвеждането им в Европа такива вредители и болести причиняват сериозни икономически щети и ограничават растежа в селското стопанство: те преминават върху незасегнати досега и дори напълно нови гостоприемници, разпространяват се бързо в различните държави и причиняват трайно намаляване на добивите, както и постоянно увеличаващи се производствени разходи и разходи за борба с вредителите. Нерядко тежките икономически загуби се отразяват върху рентабилността и конкурентоспособността на селското и горското стопанство и натоварват държавите членки с допълнителни разходи. Освен това установяването на нови вредители и болести често води до въвеждането на забрани за търговия от трети държави, което на свой ред причинява допълнителни щети за износа на ЕС (икономически последици и отражение върху заетостта).

Поради това първата цел на растителноздравния режим на ЕС е да се предпази европейското селско и горско стопанство, като се предотврати въвеждането и

разпространението на неместни вредни организми (вредители и патогенни микроорганизми). В този смисъл основният документ е Директива 2000/29/ЕО на Съвета, която отразява също така международните търговски споразумения в тази област. Растителноздравният режим гарантира безопасна търговия чрез установяването на изисквания за внос в ЕС и условия за движението на растения и растителни продукти в рамките на ЕС. Огнищата на включените в списъците организми трябва да се ликвидират или — ако това е невъзможно — да се ограничават, за да се предпази останалата част от територията на ЕС. Втората цел на режима е да се осигури наличието и използването на здрав растителен материал в самото начало на веригата в растениевъдството, като се предотврати разпространението на вредни организми чрез семена и посадъчен материал. Същата обща цел има и режимът на ЕС за растителния репродуктивен (посадъчен) материал. Доброто здраве на посадъчния материал е от решаващо значение за организми (например вируси), срещу които няма пестициди. При наличието на пестициди тяхната употреба се ограничава предимно в селското стопанство, градинарството (приложенията им в горското стопанство са много ограничени) и градините и може да доведе до рискове за околната среда и здравето на хората.

Без растителноздравен режим селското стопанство, градинарството и горското стопанство на Съюза ще претърпят сериозни икономически щети (както е посочено в приложение VII). Голям брой международно регулирани вредители представляват заплаха например за производството на пшеница (стойност на износа на ЕС към трети държави: 9 милиарда евро), картофи (стойност на производството в ЕС: 9 милиарда евро) и домати (стойност на производството: 9 — 12 милиарда евро). Регулираните вредители по домати например могат да причинят до 70 % производствени загуби и да предизвикат въвеждането на забрани за търговия. Производството на цитрусови култури в ЕС (на стойност 4 милиарда евро) ще претърпи сериозни щети, ако ракът по цитрусовите култури достигне до Съюза — след неотдавнашното му въвеждане в САЩ там разходите за обезщетения и за борба с вредителя възлязоха на 800 милиона евро. Огнищата на нематод по боровата дървесина в Португалия от 1999 г. насам са под строг контрол, макар и с цената на големи разходи, тъй като разпространението на вредителя в цяла Южна Европа би довело до 50 — 90 % смъртност на иглолистните гори (чиято стойност се изчислява на 39 — 49 милиарда евро). Възникването на огнища на бръмбар по планинския бор, който понастоящем унищожавя 80 % от боровите гори в Западна Канада на площ 16 милиона хектара, би застрашило боровите насаждения в ЕС, които възлизат на 20 % от производствената горска площ в ЕС. Като цяло съотношението разходи — ползи при растителноздравния режим се оценява най-малко на 1:500.

Уникална черта на растителноздравния режим на ЕС е отвореният му характер: въвеждането на растения и растителни продукти в Съюза и движението им на неговата територия е позволено, при условие че са спазени специални ограничения и изисквания (например да произхождат от област, свободна от вредители, или да са преминали необходимата обработка). Големият обем на вноса от други континенти (приложение VI) обаче в бъдеще предполага голяма вероятност от поява на чуждоземни вредители. Поради това растителноздравният режим е от основно значение за опазването на здравето и

защитата на икономиката и конкурентоспособността на растениевъдството в ЕС, както и за запазване на политиката на Съюза за отворена търговия.

Освен това на 3 май 2011 г. в своята „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“ Комисията обяви включването на допълнителни съображения относно биологичното разнообразие в режима за здравето на растенията и животните, както и разработването на специален законодателен инструмент с цел да се отстранят празнотите в политиките за борба с инвазивните чуждоземни видове (случайно или умишлено въведени в ЕС неместни организми). Настоящото преразглеждане на растителноздравния режим има за цел да засили защитата на Съюза срещу инвазивните вредители и патогени и — когато е възможно — да допринесе за постигането на по-общите цели по отношение на биологичното разнообразие.

Преразглеждането на растителноздравния режим е част от пакет, при който се преразглеждат четири области: здравето на растенията, здравето на животните, качеството на посадъчния материал и официалният контрол на храните и фуражите. Някои аспекти на Регламент (ЕО) № 882/2004 относно официалния контрол вече се прилагат в областта на здравето на растенията. В бъдеще регламентът изцяло ще обхване растителноздравния режим. Настоящата оценка на въздействието се отнася до промени в традиционните „стълбове“ на растителноздравния режим, включително ако специалните разпоредби (например във връзка с таксите и вноса) също залегнат в посочения регламент. Това е от съществено значение, тъй като преразглеждането на растителноздравния режим се отнася до действието на режима като цяло. Съществува взаимодействие и с режима относно растителния репродуктивен материал във връзка със сертифицирането на семена и посадъчен материал за отсъствието на вредители. В настоящата оценка на въздействието се разглеждат някои промени с цел постигането на по-добра съгласуваност между двата режима.

Определяне на проблема

От създаването му през 1977 г. растителноздравният режим успешно защитава ЕС срещу въвеждането и разпространението на много вредители (например вредители по картофите и цитрусовите култури). Продължаващата глобализация на търговията обаче промени това, като вносът от нови части на света непрекъснато се увеличава. Вследствие на това притокът на нови вредители рязко се увеличи, особено през последните десет години. Проблемите се изострят от изменението на климата — то дава възможност за установяването и развитието на нови вредители, които преди не биха оцелели на територията на ЕС, а европейските култури и горите стават по-уязвими към чуждоземни вредители. По тази причина ЕС е изправен пред увеличен риск от въвеждането на вредители, по-големи възможности за тяхното установяване и разпространение и повишена уязвимост на селскостопанските и природните екосистеми (включително на горите). Последица от разширяването на ЕС е и по-голямото разнообразие на климатични условия, системи за отглеждане на селскостопански култури, видове гори, ландшафти и естествени местообитания, често с различна чувствителност или устойчивост на вредители, което води до още по-значително и широко въздействие на равнището на ЕС.

Оценката на растителноздравния режим (през 2010 г.) показва, че той трябва да се адаптира, за да може в пълна степен да се противодейства на тези нараснали рискове. През изминалото десетилетие появата на сериозни огнища на опасни вредители, свързани с вноса, които засегнаха горското стопанство (като нематод по боровата дървесина, китайски сечко, червен хоботник по палмите), повишиха съзнанието в обществото и на политическо равнище за разходите и последиците от недостатъчно добрата защита. Основните набелязани проблеми са свързани с недостатъчното внимание, което се отделя на превенцията с оглед на увеличавения внос на високорискови стоки, необходимостта от степенуване на вредителите на равнището на ЕС във всичките 27 държави членки, необходимостта от по-добри инструменти за борба с наличието и естественото разпространение на вредителите, в случай че в крайна сметка те достигнат до територията на Съюза, необходимостта от модернизиране и актуализиране на инструментите относно движението в рамките на ЕС (растителни паспорти и защитени зони) и необходимостта да се предвидят допълнителни ресурси. Необходимо е също така да се укрепят научната основа на режима (научни изследвания, лаборатории). Следва да се предприемат действия по тези проблеми с цел дългосрочно да се засили положителният баланс между разходите и ползите при сегашния режим. Ако не се предприемат успешни регулаторни мерки срещу огнищата на вредители, това би накърнило доверието в действията на регулаторно равнище, би възпряло инвестирането на средства в растителноздравния режим и би стимулирало държавите членки да поставят на първо място краткосрочните национални интереси за сметка на приоритетите на ЕС (порочен кръг). Това би навредило на икономиката на ЕС като цяло.

Очакванията на обществото към управлението също се промениха. При сегашния режим се определят задължения на заинтересованите страни, които са длъжни да заплащат такси за извършването на задължителен контрол, но участието им в разработването и прилагането на политиките е ограничено. Този подход вече не изглежда целесъобразен и е наложително да се постигне нов баланс в поделянето на разходите и на отговорността (изграждане на партньорство). В съответствие с програмата за по-добро законотворчество (програма за интелигентно регулиране) налице е осезателна необходимост, изострена от настоящата финансова криза, да се повиши ефективността и да се намалят ненужните разходи и административната тежест. Необходимо е режимът да се модернизира и по отношение на стимулите за осигуряване на съответствие.

При създаването на режима основните цели на общата селскостопанска политика (ОСП) са производителността в селското стопанство и продоволствената сигурност. С течение на времето възникна необходимостта в ОСП по-силно да се наблегне на екологичните аспекти, а целите, свързани с околната среда, придобиха по-голямо значение. Това изисква промяна в подхода за намеса — както и във финансирането — на растителноздравния режим, който се променя от режим, уреждащ частни стоки в областта на селското стопанство, към смесен режим, уреждащ публични/частни стоки в областта на селското и горското стопанство, околната среда и ландшафта.

Необходимо е също така въвеждането на уредба за регулиране на инвазивните видове. Както бе обявено в стратегията на Комисията за биологичното

разнообразие, следва да се проучи до каква степен инвазивните видове могат да бъдат включени в обхвата на режима относно здравето на растенията и животните с цел да се оптимизира използването на ресурсите и инфраструктурата, като същевременно се избягва дублиране на изискванията в рамките на бъдещото общо законодателство по отношение на инвазивните чуждоземни видове.

На последно място, в сегашния си вид текстът на директивата за фитосанитарните мерки, в който през изминалите 34 години от първоначалното му приемане през 1977 г. са внесени множество изменения, е изключително сложен и се нуждае от опростяване. Съществена причина за прояви на несъответствие са недоразумения и различия в тълкуването на директивата, откъдето произтича и невъзможност да се постигнат целите на режима.

Какво би било развитието на проблема, ако не бъдат предприети действия?

Нарастващият приток на нови за ЕС вредители ще предизвика нови епидемиологични огнища в селското и горското стопанство в ЕС. Загубите от нови вредители по растенията ще се отразят върху икономическата жизнеспособност на селското и горското стопанство, което ще накърни продоволствената сигурност и ще причини щети за ландшафта и околната среда. Ликвидирането и ограничаването на вредителите няма да бъде ефективно поради липсата на ресурси и накърненото доверие в режима. Частният сектор все по-малко ще иска да поема свързаните с режима разходи, като се имат предвид липсата на ефективност и ограниченото поделение на разходите и отговорностите между компетентните органи и операторите. Наличните огнища и разпространението на опасни вредители ще доведат до спад в износа на растителен материал за трети държави поради периодично въвеждане на забрани за търговия. Както става ясно от данните в приложения VII и VIII, отрицателното въздействие би могло да бъде от порядъка на милиарди евро годишно. Последниците за горите биха били катастрофални: някои разпространени иглолистни и широколистни дървесни видове биха могли да изчезнат, както в миналото се е случвало в Европа и в други части на света с други, също така разпространени дървесни видове.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Основанието за растителноздравния режим е член 43 от ДФЕС относно общата селскостопанска политика. В рамките на настоящото преразглеждане бе прието правното основание да се разшири, за да обхване също така член 114 (вътрешен пазар) и член 191 (околна среда) от ДФЕС.

Регулирането на здравето на растенията на равнището на ЕС дава възможност за координирани и не толкова скъпи в дългосрочен план действия по приоритетите на ЕС, поради което е по-ефективно и изисква по-малки разходи, отколкото действията на отделните държави членки. Граничният контрол въз основа на различни национални списъци на вредителите например би бил крайно неефективен и неефекасен с оглед на свободното движение на стоки на единния вътрешен пазар на ЕС след вноса. Освен това, тъй като самите вредители по растенията са мобилни, трансгранични последици ще възникват

не само чрез движението на стоки в рамките на ЕС, но и чрез естествено разпространение. Следователно борбата с вредителите и болестите от значение за ЕС трябва по необходимост да се води със съвместни усилия. Непредприемането на действия в една държава членка може да доведе до разпространение в други държави членки. Търговските партньори от трети държави също могат да приложат ограничения върху вноса от ЕС като цяло, ако някое огнище в една от държавите членки не бъде правилно ликвидирано. Членството на ЕС (а не само на отделните държави членки) в Международната конвенция по растителна защита и в Споразумението за санитарните и фитосанитарните мерки на СТО налага ЕС да поема допълнителна отговорност за поддържането на подходяща правна уредба, гарантираща спазването на международните стандарти за здравето на растенията.

Съфинансирането на растителноздравния режим от страна на ЕС има конкретна добавена стойност, тъй като стимулира държавите членки да въвеждат мерки за ликвидиране и надзор на вредителите, които са в съответствие с дългосрочния интерес на Съюза като цяло. Предприемането на мащабни действия от държавите членки за ликвидиране на огнища може да се окаже трудно без подкрепата на ЕС с оглед на големите разходи, които отделните държави членки се налага да предприемат в интерес на ЕС, дори ако общата полза за Съюза като цяло е безспорна. Това изисква солидарност между държавите членки за поделение на разходите и тежестта. Актуалният пример с огнищата на нематод по боровата дървесина в Португалия показва, че съфинансирането от бюджета на ЕС в областта на здравето на растенията е решаващ фактор за прилагането на мерки за ликвидиране и ограничаване на вредителя, които причиняват щети на горското стопанство в Португалия, но са от съществено значение за опазването на горското стопанство в останалите 26 държави членки.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на преразглеждането са в бъдеще да се гарантира растителноздравен режим, който:

- подпомага политиката на Съюза в областта на селското стопанство (член 43 от ДФЕС) и околната среда (член 191 от ДФЕС) чрез защитни мерки срещу вредителите по растенията, като важен принцип е превенцията при източника;
- позволява гладкото функциониране на вътрешния пазар на Съюза и лоялна конкуренция (член 114 от ДФЕС, като се отчита необходимостта да се осигури високо равнище на защита на здравето и околната среда, основана на научни факти);
- допринася за хармоничното развитие на световната търговия (член 206 от ДФЕС, чрез приемане на законодателство, което е в съответствие със Споразумението на СТО за санитарните и фитосанитарните мерки).

Междинните цели на преразглеждането са:

- да се гарантира, че територията на ЕС продължава да бъде свободна от вредители, които все още не се срещат в Съюза;
- да се гарантира, че областите в Съюза, засегнати от приоритетни вредители, не се увеличават;
- да се модернизира режимът по отношение на управлението и предлаганите стимули;
- да се гарантира адекватна подкрепа за режима.

Конкретните цели на преразглеждането са:

- (1) *да се определят приоритети на ЕС* (признаване на приоритетни вредители за цялата територия на Съюза; по-лесно прехвърляне на вредители с по-нисък приоритет към режима относно растителния репродуктивен материал);
- (2) *да се подобри профилактиката при внос* (по-голяма защита при високорисков търговски внос в ЕС и срещу рискове, свързани с багажа на пътниците; засилена готовност и надзор за поява на огнища на нови и приоритетни вредители);
- (3) *да се подобри капацитетът за ликвидиране и ограничаване на вредителите* (чрез усъвършенствани средства и стимули за действие);
- (4) *да се възстанови и модернизира режимът за движение в рамките на ЕС* (възстановяване на надеждността на режима и на доверието в него; постигане на нов баланс между отговорностите на компетентните органи и отговорностите на частния сектор; намалена административна тежест; равнопоставени условия на конкуренция);
- (5) *да се подобри подкрепата за режима* (съфинансиране от Съюза на направените разходи, свързани с обществения интерес; пълно покриване от операторите на разходите за извършване на контрол от компетентните органи (разходи, свързани с частен интерес); надеждна диагностика и научна подкрепа; осъзнаване на значимостта на режима от обществото и осигуряване на обществена подкрепа).

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Бяха разработени четири варианта с цел да се подобри режимът, като при всички варианти хоризонталните аспекти, общи за законодателството на Съюза в областта на хранителната верига, се прехвърлят към Регламент (ЕО) № 882/2004 относно официалния контрол. Настоящата оценка се отнася до промени в съществуващите стълбове на растителноздравния режим независимо дали някои специални разпоредби (например изисквания за сертифициране, такси за издаването на растителни паспорти, изисквания за внос) ще бъдат поети от посочения регламент, или не. Вариантите са, както следва:

Вариант 1: Подобряване само на правната форма и на яснотата на режима. Законодателният акт ще бъде трансформиран от директива в регламент и ще бъде опростен и изяснен. По същество се запазва настоящото положение.

Вариант 2: Задаване на приоритет, модернизиране и засилване на превенцията. В допълнение към вариант 1 процесът на определяне на приоритети ще се подобри с преработка на съществуващите понастоящем приложения I и II от директивата, в които регулираните вредители са включени в списъци в съответствие с техническите характеристики независимо от техния приоритет за Съюза; те ще бъдат преобразувани в приложения, съставени чрез актове за изпълнение в съответствие с регламента в зависимост от подхода за намеса и степента на важност. Системите с използване на растителен паспорт и на защитена зона ще бъдат модернизирани (поделяне на отговорността с операторите) и обновени (обхватът на растителния паспорт, форматът, задължителни такси за покриване на разходите по растителния паспорт, каквито вече съществуват при внос, правила при поява на огнища в защитени зони). Съгласуваността между растителноздравния режим и режима относно растителния репродуктивен материал ще се подобри, за да се повиши ефективността и да се намалят разходите за операторите. Превенцията ще бъде подсилена чрез въвеждане на нова категория високорисков растителен репродуктивен материал, който не е разрешен за внос до приключването на анализа на риска, и чрез премахване на възможността за освобождаване от проверка на багажа на пътниците (който ще подлежи на контрол с по-малка честота с цел да се намали отражението върху разходите; вж. приложение IX).

Вариант 3: Задаване на приоритет, модернизиране, засилване на превенцията и на действията срещу огнищата на вредители. В допълнение към вариант 2 ще бъдат въведени задължения за надзор и планиране на действията при извънредни ситуации. По аналогия със съществуващата уредба в режима относно здравеопазването на животните ще бъде предоставено съфинансиране от страна на ЕС за надзор за нови и приоритетни вредители, както и за финансово обезщетяване за преки загуби на операторите, причинени от приоритетни вредители. Ще бъдат доразработени правните инструменти относно ликвидирането и ограничаването на вредителите. Ще отпадне изключването на мерките, свързани с естественото разпространение.

Вариант 4: Задаване на приоритет, модернизиране, засилване на превенцията и на действията срещу огнищата на вредители и разширяване на обхвата, за да бъдат включени и инвазивните растения. В допълнение към вариант 3 тук режимът ще обхваща и инвазивните растения от гледна точка на правните разпоредби относно мерките и съфинансирането от ЕС. Инвазивни растения (различни от паразитните растения) няма да бъдат обхванати при варианти 1, 2 и 3.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Всеки вариант беше оценен по отношение на общите разходи в сравнение с изходното положение и съответното икономическо, социално и екологично въздействие. Според доклада за оценка приетите за база разходи по режима през референтната 2008 г. са били в размер на 59 милиона евро за

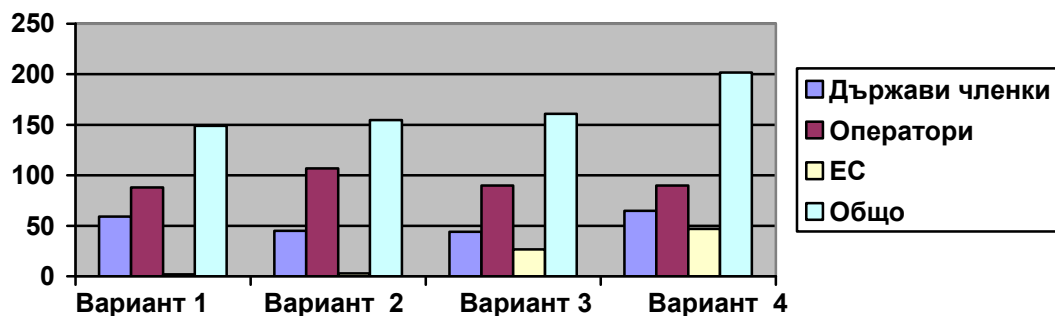
компетентните органи, 88 милиона евро за операторите и 2 милиона евро за бюджета на ЕС, или общо 149 милиона евро. Това включва разходите за официален контрол (направени от компетентните органи, но отчасти покрити чрез събрани такси от операторите¹), както и разходите за мерки по надзор, ликвидирани и ограничаване на вредителите. Следва да се отбележи, че приетата базова стойност от 2 милиона евро от бюджета на ЕС се основава на официалните данни за 2008 г. Като се вземе предвид по-голямата стойност на заявленията през 2010 и 2011 г. с 10 — 20 милиона евро, годишните разходи на държавите членки и на ЕС понастоящем ще бъдат с 10 — 20 милиона евро по-високи.

Разходите за различните варианти на политика значително се различават. При вариант 1 няма отражение върху разходите. При вариант 2 разходите на държавите членки значително намаляват, а разходите на операторите значително се увеличават (поради изискването за пълно покриване на разходите за контрол), докато разходите на ЕС и общите разходи, свързани с режима, до голяма степен остават непроменени. При вариант 3 разходите на държавите членки значително намаляват (поради пълното покриване на разходите за контрол), разходите на операторите остават непроменени (поради осигуряване на съфинансиране от ЕС за покриване на загубите от дейности по ликвидирани, което е равностойно на увеличението на разходите, свързано с изискването за пълно покриване на разходите за контрол), а разходите на ЕС за осигуряването на съфинансиране са по-високи, но общото увеличение на разходите за режима е незначително. При вариант 4 общите разходи на държавите членки и операторите остават почти без промяна, но разходите на ЕС и за режима като цяло съществено се увеличават (поради разходите за надзор и ликвидирани на инвазивни растения).

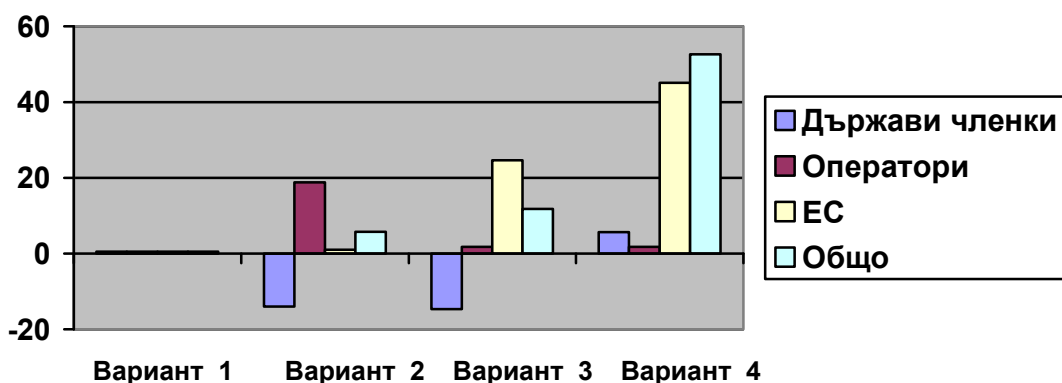
Общи разходи за осигуряване на съответствие (включително административна тежест и такси)	Компетентни органи	Оператори	Бюджет на ЕС	Общо
Исходно положение:				
-- Преди начисляването на такси	96 млн. евро	51 млн. евро	2 млн. евро	149 млн. евро
-- След начисляването на такси	59 млн. евро	88 млн. евро	2 млн. евро	149 млн. евро
Вариант 1	59 млн. евро	88 млн. евро	2 млн. евро	149 млн. евро
Вариант 2	45 млн. евро	106,8 млн. евро	3 млн. евро	154,8 млн. евро
Вариант 3	44,3 млн. евро	89,8 млн. евро	26,7 млн. евро	160,8 млн. евро
Вариант 4	64,7 млн. евро	89,8 млн. евро	47,1 млн. евро	201,6 млн. евро

¹ Съгласно разпоредбите на растителноздравния режим държавите членки са длъжни да събират такси за извършването на контрол на вноса. Няма изисквания за събирането на такси за контрол на растителните паспорти и за регистрацията на операторите, за което някои държави членки — но не всички — начисляват такси.

Общи годишни разходи за четирите варианта на политиката (в млн. евро)



Допълнителни годишни разходи за четирите варианта на политиката (в млн. евро)



Оценката на икономическото, социалното и екологичното въздействие на режима показва, че вариант 1 има неутрално до много слабо изразено положително въздействие; вариант 2 има леко положително въздействие върху околната среда, но отрицателно икономическо въздействие, а вариант 3 и 4 имат значително положително икономическо, социално и екологично въздействие (макар че общите разходи, свързани с режима, ще се увеличат, ползите ще бъдат още по-големи):

Област	Въздействие			
	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4
<i>Икономическо въздействие</i>				
Намаляване на разходите/тежестта за операторите	0	—	0	0
Производителност, рентабилност, конкурентоспособност	0	-	+++	+++

<i>Социално въздействие</i>				
Заетост	0	-	++	++
Продоволствена сигурност и безопасност на храните	0	+	++	++
<i>Въздействие върху околната среда</i>				
Устойчивост	+	+	+++	+++
Опазване на биологичното разнообразие и екосистемите	0	+	+	+++
Опазване здравето на горите, ландшафта, публичните и частните зелени площи	+	+	+++	+++

С оглед да се измери степента на полезност всеки вариант бе оценен и спрямо посочените в началото цели, за да се проучи кой вариант в най-голяма степен отговаря на целите на преразглеждането:

		Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4
Общи цели	Необходимост да се гарантира, че режимът ефикасно защитава Съюза от приоритетните за ЕС вредители	0	+	+++	+++ (и инвазивни растения) +++
	Модернизирани на режима по отношение на стимулите, разходите и отговорностите, включително премахване на нарушенията на конкуренцията и намаляване на тежестта	0	+	+++	
Конкретни цели	Определяне на приоритети на ЕС	0	+++	+++	+++
	-- Признание на приоритетни вредители	0	+++	+++	+++
	-- По-добри възможности за експедитивни промени в класификацията на вредителите				
	Подобряване на профилактиката при внос	0	++	++	+++
	-- По-голяма защита при високорискова търговия	0	++	+++	++
-- Засилена готовност и надзор					
Конкретни цели	Укрепване на капацитета за ликвидиране и ограничаване на вредителите	0	+	+++	++
	-- Усъвършенствани средства	0	0	+++	++
	-- Стимули за уведомяване и за ликвидиране и ограничаване на огнищата на приоритетни вредители				
Конкретни цели	Възстановяване и модернизирани на режима за движение в рамките на ЕС	0	+++	+++	+++
	-- Възстановяване на доверието в растителните паспорти и защитените зони	0	+	+++	+++
	-- Нов баланс между отговорностите на държавите членки и операторите, намалена тежест/разходи, равнопоставени условия на конкуренция				

<p>Осигуряване на по-добра подкрепа за режима</p> <p>-- Пълно покриване от операторите на разходите за контрол и съфинансиране от Съюза, свързано с обществен интерес</p> <p>-- Добра диагностика и научна подкрепа</p> <p>-- Обществено съзнание и подкрепа</p>	0	++	+++	+++
	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо
	0	+	++	++

Степен на въздействието: ++ силно положително; + положително; -- силно отрицателно; - отрицателно; 0 няма. Не е приложимо (мерки ще бъдат предприети по линия на преработения Регламент (ЕО) № 882/2004 и по програма „Хоризонт 2020“).

6. СРАВНЕНИЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВАРИАНТИ

Вариант 1 не отговаря на целите на преразглеждането.

При вариант 2 режимът се подобрява в рамките на възможното без допълнителни ангажименти на ЕС, като се повишава отговорността на операторите (включително за пълно покриване на разходите) и се засилва превенцията. Имайки предвид настоящата финансова криза, вариант 2 би могъл да се разглежда като логичен избор за бъдещия растителноздравен режим. Оценката показва обаче слабата му икономическа ефективност.

По-строгите разпоредби за вноса следва да спомогнат за намаляване на притока на регулирани вредители в Съюза. Въпреки това предвид големия обем на вноса от други континенти, където тези вредители са широко разпространени, рано или късно може да се очаква някои регулирани вредители да се изплъзнат и да предизвикат появата на огнища, освен ако ЕС не се откаже от своя отворен подход при вноса на растителен материал (този вариант беше отхвърлен от самото начало, включително на политическо равнище, с оглед на щетите за икономиката на Съюза). Ако ЕС иска да запази отворения си подход, тези огнища трябва своевременно да се откриват и да се предприемат ефикасни мерки. Същественният елемент при вариант 2, като се избягва поемането на допълнителни ангажименти от страна на ЕС, предполага необходимите допълнителни разходи за надзор и действия на ранен етап срещу такива огнища да се покриват само отчасти, чрез по-голямо покриване на разходите във връзка с движението на растителен материал в рамките на ЕС. Тази мярка би помогнала само в някои държави членки (тези, в които за момента разходите не се покриват напълно). Това ще увеличи тежестта за операторите (по-строги разпоредби за внос, временно преустановяване на високорискова търговия), без да предлага засилена дългосрочна защита срещу вредители от трети държави, тъй като операторите няма да имат стимули за ранно уведомяване, а в много държави членки средствата за надзор и предприемане на действия на ранен етап ще бъдат все така недостатъчни. Това представлява риск, тъй като вредителите не зачитат границите на държавите членки.

Основното предимство на вариант 2 е модернизирането и реструктурирането на ролята и отговорностите на операторите и компетентните органи на държавите членки (както и постигането на по-добра съгласуваност между

растителноздравния режим и режима относно посадъчния материал, а също по-равнопоставени условия на конкуренция). Въпреки че това е една от основните цели на преразглеждането, другата обща цел (по-добра превенция и предприемане на действия на ранен етап) ще бъде изпълнена само отчасти. В най-добрия случай притокът на вредители в ЕС ще се забави, но щетите ще продължат да се увеличават. Вариант 2 изхожда от предположението, че държавите членки и операторите са най-подходящото звено за справяне с проблеми по отношение на здравето на растенията, което противоречи на резултатите от оценката на режима и на изразеното предпочитание от повечето заинтересовани страни, както и от държавите членки, да се премине към поемането на по-голям ангажимент от ЕС. Този подход пренебрегва пазарната неефективност и съществените аспекти, свързани с обществения интерес, и отразява по-скоро първоначалния замисъл на растителноздравния режим като механизъм в областта на селското стопанство и движението с търговска цел.

Вариант 3 се различава от вариант 2 по това, че се предвижда увеличено съфинансиране от ЕС за надзор и ликвидиране на огнища. Това би довело до редица полезни взаимодействия, които биха имали решаващо значение с цел да се гарантира по-доброто функциониране на растителноздравния режим с оглед на превенцията, както и на ранното откриване и противодействие срещу огнища — необходими условия, за да се постигнат желаните социално-икономически и екологични ползи.

Осигуряването на финансова подкрепа от ЕС за надзор на нови и приоритетни вредители ще спомогне за своевременното откриване и ликвидиране на огнища в по-голяма степен, отколкото при вариант 2, при който не е сигурно дали държавите членки ще разполагат с необходимите средства, за да поемат нови задължения за извършване на засилени наблюдения. Действията по ликвидиране вероятно също ще се прилагат по-енергично. Съфинансирането от ЕС, с помощта на което държавите членки могат да обезщетяват производителите за преки загуби от дейности по ликвидирането на приоритетни вредители, ще бъде стимул срещу нежеланието да се съобщава за появата на огнища. Обвързването на обезщетенията с доказано спазване на добри практики за биологична сигурност и със своевременното съобщаване за наличието на огнища би предоставило стимул за превенция, който не съществува при вариант 2. Предоставянето на подкрепа за операторите за понесените от тях преки загуби от огнища на вредители ще ги насърчи да осъществят изразеното от тях желание да бъдат партньор в растителноздравния режим на ЕС. При положение че операторите не получават 100 % обезщетение на национално равнище (обикновено няма такава практика), няма вероятност съфинансирането от страна на ЕС за понесените загуби от операторите да постигне обратен ефект като стимул за безотговорност. Освен това допустимият размер за съфинансиране от ЕС ще бъде ограничен до стойността на преките загуби, като допълнителните загуби остават за сметка на производителя и могат да се покриват чрез застраховане или от взаимоспомагателни фондове в рамките на общата селскостопанска политика. Предоставянето на съфинансиране от ЕС за преките загуби вероятно ще стимулира необходимото развитие на национални взаимоспомагателни фондове. В законодателното предложение на Комисията за подпомагане на развитието на селските райони (представено на 12 октомври 2011 г.) се предвижда подкрепа за предоставяне на финансови средства на земеделските

производители за сключване на застраховки и участие във взаимоспомагателни фондове, които осигуряват обезщетение за понесени щети, включително от огнища на регулирани вредители по растенията.

При вариант 3 се уравниряват разходите и ползите за всички участващи страни. За разлика от вариант 2 разходите за операторите остават на същото равнище, а разходите на държавите членки намаляват, докато икономическите и екологичните ползи са много по-големи. Това обаче изисква увеличаване на разходите на ЕС. То е оправдано с цел да се преодолее пазарната неефективност в областта на здравето на растенията, по-специално липсата на подкрепа за постигането на цели, свързани с обществения интерес. Чрез поемането на отговорност на равнището на ЕС за опазване на околната среда, включително във финансово отношение, целият режим може да работи по-добре. На равнището на ЕС се реализират също така икономии от мащаба. Следва да се отбележи, че общите разходи при вариант 3 са незначително по-високи, отколкото при вариант 2, докато ползите са много по-големи. С осигуряването на ограничени по размер средства за ранно откриване и ликвидиране могат да се реализират големи икономии спрямо евентуалните загуби от появата на огнища и от санитарните мерки за тяхното овладяване в селското стопанство и околната среда. По-доброто съотношение разходи/ползи се дължи на преразпределяне на разходите на операторите, държавите членки и Съюза. Това позволява въвеждане на стимули и създаване на полезни взаимодействия. При вариант 3 „субсидирането“ на таксите от страна на държавите членки се преобразува в стимул за осигуряване на съответствие с изискванията (обезщетение за загуби от мерки за ликвидиране на вредителите). По този начин на операторите се възлага отговорност с оглед на биологичната сигурност и се покриват част от поетите от тях рискове, но само за приоритетни за ЕС вредители и при условие че спазват законодателството на ЕС.

Вариант 4 допълва вариант 3, като обхваща и инвазивните растения (различни от паразитните растения). Това би довело до допълнителни ползи за околната среда, но предполага потенциално високи разходи за държавите членки и ЕС. Доколкото в ЕС все още няма инвазивни растения, разходите за тяхното включване в режима ще бъдат минимални. При появата на огнища разходите за наблюдения и мерки за ликвидиране значително ще се увеличат, от порядъка на разходите за борба с огнища на вредителите в горското стопанство. Появата на мащабни огнища би могла да доведе до по-големи разходи в сравнение с разходите по растителноздравния режим в рамките на сегашния му обхват. Съгласно Споразумението за санитарните и фитосанитарните мерки не се позволява въвеждането на забрана за внос на инвазивни растения от трети държави, без да са налице еквивалентни национални мерки. По този начин регулирането на инвазивните растения поражда опасност от неочаквано високи разходи за бюджета на ЕС. На фона на ограничените бюджетни средства включването на инвазивните растения ще бъде в ущърб на нуждите на режима в сегашния му вид, освен ако по отношение на тези растения не се прилага друг подход за намеса (това обаче повдига въпроса доколко уместно е включването им в обхвата на растителноздравния режим). Ако инвазивните растения бъдат поставени извън рамките на новата политика относно инвазивните чуждоземни видове, с течение на времето вариант 4 може да доведе до несъответствия с общите цели на политиката относно инвазивните чуждоземни видове,

доколкото подход за пълното им унищожаване не би бил целесъобразен в естествени местообитания от значение за околната среда. Управлението на растения от инвазивни чуждоземни видове може да наложи в ограничена степен да се приеме тяхното освобождаване в местни условия за целите на градинарството, докато освобождаването на вредители трябва да бъде категорично забранено. Основните инструменти, чрез които се гарантира безопасно международно движение на растенията — фитосанитарният сертификат и растителният паспорт — не могат да бъдат от полза за регулиране на движението на растения от инвазивни чуждоземни видове. По тази причина вероятно се налага управлението на растения от инвазивни чуждоземни видове да бъде уредено от отделен законодателен акт.

Предпочетен вариант

С оглед на гореизложената оценка се счита, че **вариант 3** предлага най-доброто решение за постигане на целите и най-добро съотношение между разходите и ползите при оптимален баланс на ресурсите, предоставяни от държавите членки, операторите и Съюза. Вариант 3 би следвало да окаже значително положително въздействие върху рентабилността и икономическия растеж на съответните сектори. Той също така отразява в най-голяма степен резултата от консултациите със заинтересованите страни и държавите членки. Необходимите средства от бюджета на ЕС за изпълнението на вариант 3 са осигурени в предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014 — 2020 г.

Опасенията относно инвазивните чуждоземни видове могат да бъдат решени, като в Регламент (ЕО) № 882/2004 се предвиди възможност държавите членки да използват граничните контролни пунктове за извършването на официален контрол на вноса на растения и животни от инвазивни чуждоземни видове (подобно на сегашните разпоредби за прилагането на Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата флора и фауна). Това ще позволи на държавите членки да използват полезни взаимодействия между граничния контрол относно здравето на растенията (и животните) и граничния контрол на растения от инвазивни чуждестранни видове. Разпоредби за териториален надзор и ликвидиране ще залегнат в специално законодателство относно инвазивните видове в съответствие с организацията на секторното законодателство в областта на здравето на растенията и животните.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Преразглеждането на растителноздравния режим на ЕС на първо място има за цел да подобри неговата ефективност. Повечето цели са свързани с усъвършенстване на мерките срещу въвеждането, установяването и разпространението на вредители в рамките на ЕС. Другите цели са насочени към модернизиране на работата и управлението на режима чрез по-ефективно използване на недостигащите ресурси, постигането на нов баланс на разходите и отговорността между компетентните органи и операторите от частния сектор, намаляване на административната тежест и гарантиране на равнопоставени условия на конкуренция.

По отношение на целите на преразглеждането могат да се използват следните показатели за напредъка (независимо дали правните разпоредби са залегнали в новия регламент относно здравето на растенията или в бъдещия регламент относно официалния контрол):

- брой на регулираните вредители, които се срещат/не се срещат в Съюза;
- обща площ на териториите в Съюза, засегнати от приоритетни вредители;
- брой на инспекциите и изследванията при внос, извършени от държавите членки;
- брой на извършените от държавите членки инспекции и изследвания по надзор на вредители, за които няма данни, че се срещат в ЕС, и за наличие на включени в списък приоритетни за ЕС вредители;
- брой ликвидирани/неликвидирани огнища на включени в списък приоритетни за ЕС вредители на територията на ЕС;
- изминало време от откриването на регулирани вредители до уведомяването за тях;
- изминало време от откриването на приоритетни вредители до тяхното ликвидиране;
- засечени от държавите членки включени в списък регулирани вредители в пратки от други държави членки (като абсолютен брой и процент от търговския обем);
- брой ликвидирани/неликвидирани огнища в защитени зони;
- до каква степен операторите са удовлетворени от действието на режима и свързаните с него разходи;
- процент на покриване на разходите от държавите членки за инспекции на внос и растителни паспорти;
- брой национални и референтни лаборатории на ЕС;
- до каква степен гражданите са осведомени за съществуването на режима и го подкрепят.

Въпреки очакваните методологични трудности се предвижда изготвянето на параметри относно избегнатите загуби, които могат да служат като по-пряк показател за измерването на ефективността на режима.

Изброените по-горе показатели са част от съществуващите общи задължения за докладване съгласно Регламент (ЕО) № 882/2004 и Директива 2000/29/ЕО, макар и без позоваване на посочените по-горе конкретни показатели. Законодателството ще съдържа разпоредби, с които от държавите членки ще се изисква ежегодно да събират данните, свързани с горепосочените показатели, доколкото те имат връзка с конкретни параметри по отношение на

официалните дейности. Нов елемент е измерването на степента на удовлетворение на операторите от действието на режима и свързаните с него разходи, както и на степента на осведоменост и подкрепа от страна на гражданите. Тези измервания няма да се правят ежегодно, но ще станат част от периодичното оценяване на режима в бъдеще заедно с развитието на горепосочените показатели и финансовите разходи.