



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2013 г.
SWD(2013) 194 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за установяване на разпоредби за управлението на разходите във връзка с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, и във връзка със здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005, на Директива 2009/128/ЕО и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета

{COM(2013) 327 final}
{SWD(2013) 195 final}

1: Процедурни въпроси и консултации със заинтересовани страни

1. През последните години Комисията, по-точно ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ направи преглед на политиката на ЕС за здравеопазването на животните, хуманното отношение към животните, здравето на растенията, растителния репродуктивен материал, безопасността на храните и фуражите и официалния контрол, които са в основата на ефективното изпълнение на тези политики (наричани заедно по-долу „политика по безопасност на храните“).
2. В контекста на многогодишната финансова рамка (МФР) Комисията вече предложи общ бюджет в размер на 1,891 млрд. евро (в текущи цени) за финансовата рамка по безопасност на храните за периода 2014—2020 г. Поради това настоящата оценка на въздействието има за цел да разгледа вероятното въздействие на възможните варианти за финансовата рамка.
3. Целта е да се направи пропорционален анализ в съответствие с насоките на Комисията за оценка на въздействието.

Оценка на въздействието в подкрепа на различните политики и консултации

4. Тъй като и четирите политики са в процес на преразглеждане от известно време, в подкрепа на всяка от тях беше направена отделна оценка на въздействието.

2: Определяне на проблема

5. По принцип се смята, че ползите от финансовата подкрепа на ЕС за безопасността на храните, здравеопазването на животните, здравето на растенията и официалния контрол значително надхвърлят предоставените средства и че действащата система работи сравнително добре. Преразглеждането обаче на цялостната МФР и на отделните политики представлява възможност да се прецени как действащата система може да бъде подобрена, както и да бъде свързана по-ефективно с целите на Комисията и на ЕС, включително целите на стратегията „Европа 2020“.

Настоящата политическа и финансова рамка

6. Правното основание за съфинансирането от страна на ЕС на огромното мнозинство от дейности в тази област е един от следните три законодателни акта: Решение 2009/470/ЕО на Съвета, Директива 2000/29/ЕО, Регламент (ЕО) № 882/2004.
7. За 2011 г. бюджетът за безопасност на храните беше малко под 314,6 млн. евро. Той беше разпределен, както следва: за ветеринарни програми — 75 %; за здравето на растенията — 6,1 %; за инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“ — 4,5 %; за референтните лаборатории на ЕС (EURLs) — 4,5 % и за спешните мерки по опазване здравето на животните — 3,2 %.

Определяне на проблема

8. **Причина 1:** Настоящата законодателна рамка е твърде сложна и понякога остаряла.

- Проблеми:
 - о липса на съответствие с наскоро предложената МФР за периода 2014—2020 г.;
 - о потенциална административна тежест за държавите членки при актуализирането и пълното спазване на административните изисквания и изискванията за финансиране.

9. В новата МФР бюджетни редове „Безопасност на храните“ ще бъдат преместени от функция 2 от общия бюджет на ЕС във функция 3, която ще се нарича „Сигурност и гражданство“. Това означава, че настоящото правно основание за финансов контрол и управление на финансовите средства (Регламент (ЕО) № 1290/2005) вече няма да включва разходите за храни и фуражи. Освен това, ако възникнат извънредни ситуации, които изискват финансова подкрепа от ЕС, ще липсва юридическо основание за достъп до средствата от „Резерви за кризисни ситуации в селскостопанския сектор“.

10. Понастоящем различните финансови разпоредби са включени в няколко различни законодателни инструменти. Това само по себе си може да бъде объркващо и трудно и да създаде административна тежест за държавите членки, които се опитват да разберат законодателството.
11. Друг проблем е промяната на секторното законодателство. Ако финансовите разпоредби не бъдат съответно изменени, те няма да съответстват на новите цели и мерки.
12. Съществуващата неяснота относно процентите на финансиране поражда голяма несигурност за държавите членки, когато планират програмите си.
13. **Причина 2:** Действащите инструменти за финансово управление могат да бъдат подобрени.
- Проблеми:
 - о липса на яснота при мерките, които се допускат за финансиране, и свързаните с тях разходи;
 - о сложни административни процедури;
 - о неефективно разпределение на наличните ресурси.
14. Понастоящем много от административните процедури за получаване на одобрение на дадена програма и изплащане на финансирането са твърде сложни.
15. В настоящите финансови разпоредби не са заложили най-ясните и последователни цели и показатели, поради което програмите не винаги могат да бъдат последователно оценявани и подобрявани.
16. Определението на допустимите мерки и свързаните с тях разходи не е достатъчно ясно и просто. Допустимите мерки и процентите на финансиране са разпръснати в различни регламенти.
17. **Причина 3:** Настоящите инструменти не са насочени в достатъчна степен към гарантиране на постигането на целите за безопасност на храните.
- Проблеми:
 - о неоптимално изпълнение на отделните политики и риск от непълно постигане на общите цели на политиките.
18. Вътрешни одити и доклади на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“, както и извършените оценки на въздействието за отделните области на политиките, установиха редица области, които биха могли да бъдат подобрени, за да се осигури по-добра подкрепа на целите на политиката (напр. приоритизиране и категоризация на болестите).

Право и основание за действие от страна на ЕС

19. ЕС има право да предприеме действия във всички тези области, но няма изключителната компетентност за това. Държавите членки също така са свободни да предприемат самостоятелни мерки, при условие че те не нарушават други разпоредби на ЕС.

Тест за необходимост — защо целите не могат да бъдат постигнати от държавите членки?

20. Доброто здравеопазване на животните, здравето на растенията и безопасността на храните и на фуражите са обществено благо, което създава големи обществени ползи. Държавите членки трябва да действат заедно за предотвратяването или контрола на разпространението на болести и вредители, като използват подобни или идентични мерки за контрол и управление. Координацията на равнището на ЕС дава възможност за по-евтини и по-ефективни действия във връзка с приоритетите на ЕС. Търговските партньори от трети държави също могат да приложат ограничения върху вноса от ЕС като цяло, ако съществува проблем с безопасността в дадена държава членка.

Тест за добавена стойност — могат ли целите да бъдат постигнати по-добре на равнището на ЕС?

21. Финансирането или съфинансирането от ЕС създава специфична добавена стойност, тъй като поражда стимули за държавите членки да въведат и подкрепят действия за ликвидиране и контрол на болестите, които са в съответствие с дългосрочния интерес на Съюза като цяло. Съществуват редица причини, поради които ЕС се намесва в подкрепа на по-добри и по-безопасни храни и фуражи, като например: преки икономически загуби за операторите, непряко въздействие върху търговията, заплахата за общественото здраве.

3: Цели

Обща цел

22. С разходите, попадащи в обхвата на настоящия регламент, се цели да се осигури добро здраве на хората, животните и растенията по цялата хранителна верига и в свързаните с това области, както и висока степен на защита на потребителите и околната среда, като същевременно се даде възможност на хранителната промишленост на Съюза да работи в среда, благоприятстваща конкурентоспособността и създаването на работни места.

Специфични цели

23. **Установяване на проста, ясна, прозрачна и модерна законодателна рамка за храните и фуражите.**
24. **Оптимизиране на прилагането и функционирането на инструментите за финансово управление.**
25. **Подкрепа на целите на политиката, заложи в законодателството в областта на фуражите и храните, чрез ефективно и ефикасно разпределение на бюджета.**

Оперативни цели

26. Специфичните цели са подкрепени от допълнителни, по-подробни, оперативни цели.

4: Варианти на политика

Вариант 1: Базов сценарий: запазване на сегашната ситуация

27. Запазването на сегашната ситуация би означавало запазване на съществуващия набор от законодателни инструменти, посредством които се изпълнява финансовата рамка. Това ще означава, че първоначално програмите могат да продължат да функционират както досега, но от 2014 г. няма да има правно основание за управление и контрол на разходите.

Вариант 2: обединяване на съществуващото законодателство в един-единствен законодателен инструмент.

28. При вариант 2 се проучва дали би било възможно да се запазят всички съществуващи мерки от действащото законодателство, като те бъдат обединени в един регламент.

Вариант 3: Единна съгласувана финансова програма

29. Подвариант 3а): създаване на единна последователна финансова програма, като до голяма степен се използват съществуващите финансови разпоредби, но се внесат някои подобрения, по-специално опростяване.
30. Подвариант 3б): Както при подвариант а), но включително въвеждането на елементи на схемите за поделение на разходите и отговорността от Финансовия регламент.

Вариант 4: прекратяване на всички действия на ЕС

31. На теория би било възможно да се отменят всички финансови разпоредби на ЕС, които допринасят за постигането на безопасност на храните и фуражите и изискват от държавите членки да финансират техните собствени програми и дейности.

5: Анализ на въздействието

32. Тъй като това е изцяло финансов регламент, всеки вариант ще бъде анализиран в съответствие с неговото въздействие върху набелязаните в оценката основни проблеми и конкретни цели:

- административни и правни последици;
- финансови и управленски последици;
- въздействие върху целта за безопасност на храните.

Вариант 1: Базов сценарий: запазване на сегашната ситуация

33. От началото на 2014 г. настоящата рамка няма да съответства в правно отношение на новата многогодишна финансова рамка (МФР). Ще липсва конкретно правно основание за финансово управление и контрол на системата.

34. Без достъп до средствата от резерва за кризисни ситуации държавите членки ще трябва сами да се справят в случай на изключително големи извънредни ситуации, както и с произтичащите от тях евентуални проблеми с безопасността на храните, общественото здраве и продоволствената сигурност. В сегашната икономическа ситуация това вероятно ще бъде още по-трудно за държавите членки, отколкото преди.

35. Запазването на сегашната система ще означава, че няма да бъдат променени изискванията за по-добра оценка и съответно да се пропусне възможността за промяна на програмите с цел подобряване на тяхната ефективност, поради което тяхното изпълнение ще продължи да бъде неоптимално и вероятно неефективно. Увеличението на болестите по животните и растенията и свързаното с това въздействие върху безопасността на храните, общественото здраве и продоволствената сигурност, е вероятно да създадат много по-големи разходи за държавните бюджети.

36. Няма да бъдат направени измененията в законовите разпоредби, необходими във връзка с прегледите на секторните политики. Това ще се отрази на възможността за изпълнение на целите, заложи в тези прегледи, което увеличава значително риска от проблеми със здравето на растенията и животните.

Вариант 2: обединяване на съществуващото законодателство в един-единствен законодателен инструмент.

37. С този вариант би могло да се постигне цел 1, както е определена в раздел 3, тъй като насърчава опростяване и по-добро разбиране на законодателството, но няма да се постигне нито една от другите две набелязани цели. Той също така не разрешава някои от слабостите в политиките или установените проблеми.

Вариант 3а: създаване на единна и последователна финансова програма, като до голяма степен се използват съществуващите финансови разпоредби, но се внесат някои подобрения.

38. Процентите на финансиране ще бъдат опростени, за да се въведат само три различни стандартни ставки. Това ще осигури повече прозрачност и съгласуваност между мерките на ЕС. С изключване на възможността за финансиране на мерки на стойност под 50 000 EUR се премахва непропорционалната административна тежест както за Комисията, така и за държавите членки.

39. Предлага се процедурите и процесите, свързани с финансовата подкрепа за здравето на растенията, да бъдат по-тясно съобразени със здравето на животните. Въвежда се също така възможността за рационализация на администрацията в Комисията и в държавите членки.

40. Следва да се опростят правните изисквания за процедурите по одобряване и изплащане на средствата по ветеринарните програми, както и спешните мерки. Това ще

намали значително административната тежест от гледна точка на заетост на персонал в Комисията и държавите членки и вероятно също ще ускори плащанията към държавите членки.

41. С реформата ще бъдат подобрени и инструментите за финансово управление. Определянето на по-ясни цели и показатели за програмите и по-задълбочени последващи оценки вероятно съществено ще подобри ефективността на ветеринарните мерки и мерките за растения.
42. Прегледът на Регламента за официалния контрол на храните и фуражите ще засили правното основание на инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“, ще направи обхвата ѝ по-съгласуван и ще подобри нейната ефикасност и ефективност.
43. В сравнение с базовия вариант, вариант 3а ще спомогне по-добре за постигане на целите за здравето на растенията. Например, здравето на растенията понастоящем не е обхванато от референтните лаборатории на ЕС и фитосанитарните лаборатории понастоящем не са акредитирани.

Вариант 3б: въвеждане на някои елементи на схемите за разделяне на разходите и отговорността (СПРО).

44. По-голямата част от въздействията, вече описани във връзка с вариант 3а, важат за оценката на вариант 3б, който е разширена версия на вариант 3а. Допълнителният елемент за СПРО, който се въвежда с този вариант, води или до допълнителни въздействия или променя очакваните резултати от вариант 3а.
45. Малка е вероятността държавите членки и заинтересованите страни да приемат СПРО. Въвеждането на системата за СПРО би обезсмислило идеята за постигане на яснота и опростеност. Освен това в настоящата финансова ситуация ще бъде по-трудно за държавите членки и заинтересованите лица от политическа и културна гледна точка да поемат по-голям дял от финансовата тежест, дори и ако общите разходи, свързани с огнищата на болести и с вредителите, намалеят в дългосрочен план.

Вариант 4: прекратяване на всички действия от страна на ЕС.

46. Тази възможност беше отхвърлена без да бъде анализирана подробно. Очевидно е, че по този начин няма да бъде постигната нито една от целите, установени в раздел 3.
47. Малко вероятно е държавите членки да продължат сами да финансират програми за ликвидиране на болести, особено в настоящата икономическа обстановка. Това излага на риск резултатите от вече направените инвестиции.

6: Сравнение на вариантите

48. Вариант 3а е предпочитаният вариант. Това е единственият вариант, който постига трите цели и то с много малко отрицателни въздействия (ако има такива).
49. Вариант 3б беше отхвърлен засега. Този вариант може обаче да бъде преразгледан в бъдеще поради променящата се среда, тъй като той може да предложи най-подходящото решение за много от по-обширните и променящи се проблеми по отношение на здравеопазването на животните и здравето на растенията.

Сравнителна оценка на въздействието

	Вариант 3а	Вариант 3б
Постигане на правните и административните цели	+ Намаляване на административната тежест за държавните органи и частния сектор	- Допълнителна административна тежест за държавите членки и частния сектор (в краткосрочен план)
Оптимизиране на инструментите за финансово управление	+ Подобрена ефективност: - по-ясни цели и показатели - дългосрочна устойчивост	-/+ Краткосрочен план: (евентуално) понижена ефективност: - необходимо време за запознаване с новата система - несъгласие от страна на държавите членки и частния сектор
		+ Дългосрочни: Подобрена ефективност
Подкрепа за постигането на целите в областта на храните и фуражите	+ Подобрена ефективност: подобрена съгласуваност между политиките на ЕС и международните ангажименти	++ Подобрена ефективност: допълнителни стимули за превенция и ликвидиране на болестите

7: Мониторинг и оценяване

50. Предвижда се извършването на оценка и последващ доклад за оценката и са разработени показатели за постигане на целите. Резултатите от оценките ще бъдат съобщени по целесъобразност.