

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.11.2007 г.
SEC(2007) 1482

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружителен документ към

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 1782/2003 относно установяване на общи
правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска
политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски
производители по отношение на схемата за подпомагане на памука**

Резюме на оценката на въздействието

**{COM(2007) 701 окончателен}
{SEC(2007) 1481}**

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оценката на въздействието е отговор на необходимостта от постигане на подходящо равновесие между, от една страна, съблюдаването на протоколите, ратифицирани при присъединяването на държавите производителки на памук към ЕО, и, от друга – на придвижването към необвързано с производството подпомагане, инициирано с реформата на Общата селскостопанска политика (ОСП) от 2003 г.

В протоколите се постановява, че Общността подпомага памукопроизводството в регионите, където то е важен отрасъл от селското стопанство. Целта на системата на подпомагане, включвайки предоставяне на помощ за производството, е осигуряването на съответните производители на справедлив доход.

Първият режим за подпомагане на памука беше създаден с присъединяването на Гърция към ЕС през 1980 г., като през 1986 г. той обхвана Испания и Португалия. Режимът се основаваше на помощ под формата на „дефицитно плащане“ (компенсаторно плащане) на преработвателите, които плащат минимална цена на снабдяващите ги с непреработен памук земеделци. Помощта, както и минималната цена, се основаваха на разликата между една гарантирана цена в рамките на ЕС и световната пазарна цена.

Режимът допринесе за бързо развитие на сектора на памука в ЕС.

Водещият принцип при текущия процес на реформиране на ОСП е отдалечаването от производствената и ценова подкрепа към подпомагане на доходите на земеделските производители, необвързано с производството.

С оглед привеждането на памука в съответствие с реформираната ОСП, през април 2004 г. Съветът прие нов режим за памука, основан на подпомагане на доходите на земеделските производители, необвързано с производството, както и на помощ за специфична култура (площ), и двете изплащани пряко на земеделските памукопроизводители. Режимът влезе в сила през януари 2006 г.

На 7 септември 2006 г., вследствие на съдебно обжалване от страна на Испания, Съдът на Европейските общности отмени реформата.

Съдът заключи, че е бил нарушен принципът на пропорционалност, тъй като:

- ЕО не е провела проучване на въздействието;
- ЕО не е отчела преките трудови разходи при оценката и взимането на решение;
- ЕО не е взела предвид въздействието на новия режим върху сектора за производство на памучни влакна, който, макар и да не е включен в протокола, е пряко свързан с производството на памук.

В оценката на въздействието е обърнато специално внимание на последните два пункта.

2. ЦЕЛИ

Предвид тези различни елементи, новият режим за памука би трябвало да насърчава развитието на конкурентоспособен, устойчив и пазарноориентиран сектор на памука при спазване на поетите по силата на протокола задължения. В частност той би трябвало да гарантира:

- продължаване на селскостопанската дейност като компонент от устойчивото развитие на регионите, в които се отглежда и произвежда памук,
- съвместимост на схемите за подпомагане на земеделските производители с принципите на реформираната ОСП,
- съвместимост на подпомагането на земеделските производители с поетите от ЕС в рамките на СТО задължения и ограничаването на всяко отрицателно въздействие върху развиващите се държави,
- стабилност и контрол на бюджета на ЕС,
- конкурентоспособност и пазарна ориентираност на сектора на памука,
- намаляване на въздействието на памукопроизводството върху околната среда,
- опростяване на режима за подпомагане на памукопроизводителите.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Бяха разгледани три варианта на политика, представляващи три стратегически избора. Всяка алтернатива или видоизменение попадат в рамките на една от тези „съвкупности“ от варианти.

Вариантът на подпомагане на производството (сценарий преди реформата) се отнася за практиката преди реформирането на режима през 2004 г. Той се основава на помощ под формата на „дефицитно плащане“ (компенсаторно плащане) на преработвателя на памук, при условие че на снабдяващите го с непреработен памук земеделци се заплаща минимална цена.

Вариантът на предимно необвързано с производството подпомагане (сценарий на реформата от 2004 г.) е подобен на режима в сила от 1 януари 2006 г.

Предишното компенсаторно плащане е разделено както следва: 65 % необвързана с производството помощ и 35 % помощ за специфична култура на базата на площ, и двете изплащани пряко на земеделските памукопроизводители. Оставащият бюджет е предназначен за мерки за развитие на селските райони като реструктуриране на сектора и пазарна реализация на продукцията в обхванатите от реформата региони.

Отчетено е въздействието на различните равнища на обвързано с производството подпомагане.

Този вариант предвижда и възможност за налагане на задължение за събиране на реколтата, както и съблюдаването на минимални критерии за качество.

При варианта за напълно необвързано с производството подпомагане се предвижда пълното премахване на всички обвързани с производството плащания, включително действащата помощ за специфична култура на базата на площ.

При този вариант, част от предишното обвързано с производството подпомагане се насочва в обхванатите от реформата региони към мерки за развитие на селските райони като мерки за реструктуриране на сектора, диверсификация и иновации.

4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

4.1. Въздействие върху икономиката

Решението на даден земеделски производител дали да продължи да отглежда памук или не, ще се основава главно на рентабилността на памука в съпоставка с тази на алтернативните култури. Водещият показател за рентабилност, използван при този анализ, е брутната печалба.

Беше анализирана брутната печалба при различните методи за производство на памук и при различните режими на подпомагане (посочените 3 варианта), както и по отношение на алтернативни култури, които биха могли да се отглеждат в съответните региони.

Тъй като при брутната печалба не се отчита стойността на неплатения семеен труд, тази първа стъпка беше допълнена с по-нататъшен анализ на въздействието на всеки от трите варианта върху семейния доход от памукопроизводство, т.е. заплащането на семейния труд.

Наличието на агроекологична помощ може да повлияе значително върху решението на земеделските производители за отглеждане на дадена култура. Следователно, въпреки че не е част от режима за памука, евентуалното участие на земеделските производители в агроекологични схеми беше взето предвид.

За вариант 2 беше направен анализ на чувствителността на въздействието върху памукопроизводството на различни равнища на обвързаност с производството, в сравнение с одобреното от Съвета през април 2004 г. равнище от 35 %.

Вариант на подпомагане на производството (вариант № 1)

- Подпомагането е обвързано с производството, което прави отглеждането на памук по-рентабилно отколкото отглеждането на друга култура.
- Всяка замяна на памука с житна култура води до загуба на доход от над 1 500 EUR на хектар в Испания и между 700 и 1 000 EUR на хектар в Гърция.
- Съществува риск националните гарантирани количества да бъдат надвишени и съответно помощта за тон да бъде намалена, като по този начин се нанася удар върху най-уязвимите земеделски производители при същевременно ускоряване на концентрацията сред най-конкурентоспособните.
- Високият стимул за отглеждане на памук гарантира продължаването на тази дейност в съответните региони.
- Обвързано с производството подпомагане при памука е аномалия, тъй като понастоящем помощта за конкурентните култури е до голяма степен необвързана с производството.
- Този вариант не предлага никакво средство за справяне със свръхкапацитета на памукопреработвателната промишленост и забавя реструктурирането. През 2003–

2005 г. при предишния сходен режим, равнището на използване на капацитета в Испания беше 41 % спрямо 70 % в Гърция.

Вариант на предимно необвързано с производството подпомагане (вариант № 2)

- През 2006 г. памуковите площи в Испания намаляха до предприсъединителния си размер, а добивът спадна с около една трета. Памуковите площи в Гърция се запазиха, а добивът спадна едва с около една пета.
- Памукът остава най-рентабилната култура там, където има наличие на агроекологични програми.
- В Испания, дори при отсъствието на агроекологични програми, памукът е по-рентабилен от алтернативните култури. Премахването на остатъчното обвързано с производството подпомагане би засилило това положение.
- В Гърция съществува по-голям потенциал памуковите площи да бъдат засявани с царевица и до известна степен – с жито.
- И в двете държави се очаква памуковите площи да не бъдат намалени значително под предприсъединителното им равнище.
- Земеделските памукопроизводители могат да избират алтернативни култури без да губят правото си да получават необвързана с производството помощ.
- Според анализа на чувствителността не е необходимо обвързаното с производството подпомагане да бъде увеличено на 40 % с оглед поддържане на памукопроизводството на разумно равнище. Ако равнището бъде намалено на 30 % или 25 %, би могло да се очаква рязък спад в производството.
- Възможно е постигане на по-високо качество чрез съчетаване на задължение за събиране на реколтата – вместо настоящото условие за отваряне на семенниците – със съблюдаването на минимални критерии за качество.
- Въздействието върху памукопреработвателната промишленост в двете държави ще направи необходимо едно значително реструктуриране и консолидиране. През 2006 г. използването на памукопреработвателния капацитет спадна до 17 % в Испания и до 56 % в Гърция. Част от памукопреработвателната промишленост ще преустанови дейността си, а останалата част ще трябва да увеличи равнището на използване на капацитета си за да подобри рентабилността.
- Приспособяването и диверсификацията на регионите, в които се отглежда памук, биха могли да бъдат подпомогнати от допълнителни фондове за развитие на селските райони.

Вариант на напълно необвързано с производството подпомагане (вариант № 3)

- В Гърция е вероятно памукопроизводството да бъде ограничено до екстензивно производство в рамките на агроекологични програми, което би имало благоприятен ефект върху околната среда.
- В Испания се очаква памукопроизводството да не бъде икономически рентабилно и следователно да бъде напълно прекратено.
- Заместването с жито би имало, в сравнение с памука, благоприятен ефект върху околната среда; от друга страна, едно преминаване към отглеждане на царевица не

би допринесло значително за опазването на околната среда, а и нуждите от вода биха били по-високи.

- Повечето памукопреработвателни фабрики вероятно ще бъдат принудени да преустановят дейността си.
- Въпреки че се вписва в процеса на реформиране на ОСП, пълното отделяне на помощта за памука от неговото производство не гарантира продължаването на тази дейност в съответните региони. Без специфична помощ за памука, този вариант не е в съответствие с протоколите.

4.2. Въздействие върху околната среда

Памукопроизводството е свързано с редица отрицателни въздействия върху околната среда.

Количество вода: почти всички памукови площи в ЕС се напояват. Памукът се отглежда в области, където водата е ограничен ресурс.

Качество на водата: широкото използване на пестициди, хербициди, инхибитори на растежа на растението и дефолианти има засилено отрицателно въздействие в контекста на монокултура.

Почва: енергоемкостта, напояването и монокултурната среда причиняват влошаване.

Биоразнообразие и местообитания: енергоемкостта и монокултурната среда имат отрицателно въздействие върху биоразнообразието, наличието на местообитания и биологичната устойчивост.

Значението на тези рискове варира в зависимост от начина на земеделие, интензивността, с която е отглеждан памука, както и уязвимостта на конкретната местност.

При сравнение с алтернативните култури се вижда, че, докато заменянето с житни култури, слънчоглед или напоявани фуражни култури би могло да има благоприятно въздействие върху околната среда, отглеждането на царевица или зеленчуци не би довело до подобрене.

Вариант на подпомагане на производството (вариант № 1)

- Поради факта, че ценовата подкрепа насърчава интензификацията, въздействието върху околната среда на този вариант е особено подчертано.
- Най-голям проблем се очертава замърсяването на водите, тъй като памукът се отглежда главно в зони, класирани от Директивата за нитратите като уязвими.
- Принципът на кръстосано спазване не е приложим при стопанства, в които се отглежда само памук.
- Понастоящем, агроекологичните програми биха могли да се окажат по-привлекателни за земеделските производители на памук в някои региони.

Вариант на предимно необвързано с производството подпомагане (вариант № 2)

- В Гърция бавната реакция на промяната на режима доведе до слабо разширяване на памуковите площи.
- В Испания памуковите площи и добивът намаляха, както и ресурсоемкостта. Засилено участие в агроекологични програми.
- Обвързаното, както и необвързаното с производството подпомагане са поставени в зависимост от кръстосаното спазване.

Вариант на напълно необвързано с производството подпомагане (вариант № 3)

- В Гърция е вероятно памукопроизводството да бъде ограничено до екстензивно производство в рамките на агроекологични програми.
- В Испания се очаква памукопроизводството да бъде напълно прекратено.
- Заместването с жито би имало благоприятен ефект върху околната среда; заместването с царевица – не.

Памукопреработвателна промишленост

Памукопреработвателната промишленост не се свързва с никакъв конкретен екологичен проблем.

4.3. Социални последици

В Гърция има 79 700 земеделски производители на памук, а в Испания около 9 500.

Поради факта, че отглеждането на памук е относително трудоемко, преминаването към отглеждане на други култури би означавало намаляване на необходимите часове труд за хектар. В това отношение, вариант № 3 би имал най-голямо въздействие.

През 2005–2006 г. памукопреработвателната промишленост е използвала труда на 3 200 души в Гърция и на 1 350 в Испания; между една трета и една четвърт от заетостта е на сезонен принцип.

Поради свръхкапацитет е неизбежна загубата на известен брой работни места независимо от избрания вариант. Докато тази загуба при вариант № 2 е умерена, при вариант № 3 загубата за Испания е пълна, а в Гърция е налице загуба на 2 600 работни единици.

4.4. Въздействие върху международните отношения

Производството на ЕС представлява едва 2 % от общото световно потребление. Търговията с памук на ЕС е напълно свободна: не са налице вносни митни сборове или количествени ограничения, нито се изплащат възстановявания при износ. ЕС е нетен вносител на памук.

Вариант на подпомагане на производството (вариант № 1): едно възстановяване на компенсаторните плащания би противоречало на договорната позиция на ЕС в кръга от преговори от Доха и би изглеждало като отрицателна мярка.

Вариант на предимно необвързано с производството подпомагане (вариант № 2): реформата от 2004 г. ограничи нарушаващото конкуренцията въздействие на субсидирането на памука от страна на ЕС и е разглеждана като положителна.

Вариант на напълно необвързано с производството подпомагане (вариант № 3): един режим на напълно необвързано с производството подпомагане би бил в съответствие с договорната позиция на ЕС в кръга от преговори от Доха и би изглеждал като силно положителна мярка.

4.5. Въздействие върху бюджета на ЕС

И трите варианта са с неутрално въздействие върху бюджета в сравнение с текущите разходи в размер на 800 млн. EUR.

Вариант на подпомагане на производството (вариант № 1)

Поради факта, че този вариант се основава на компенсаторни плащания, зависещи от колебанията в световните цени, очакванията са за високи колебания в разходите на Общността, както и допълнителни разходи за проверки.

Вариант на предимно необвързано с производството подпомагане (вариант № 2)

Разходите са значително по-устойчиви, тъй като частта на необвързаното с производството подпомагане е фиксирана. Обвързаното с производството подпомагане на базата на площ е ограничено до максимално гарантирана площ и поради това измененията могат да настъпят само в низходяща посока.

Вариант на напълно необвързано с производството подпомагане (вариант № 3)

Поради факта, че необвързаното с производството подпомагане е с фиксиран размер, този вариант е най-стабилен и предсказуем от гледна точка на разходите на ЕС.

4.6. Въздействие върху административните разходи и опростяването

Вариант на подпомагане на производството (вариант № 1)

Поради факта, че този вариант се вписва в контекста на режима на реформираната ОСП (предимно необвързана с производството помощ), той би бил сложен и скъпоструващ за бенефициерите и публичните администрации. Той изисква отделни информационни, контролни и мониторингови системи. Разходите за приспособяване биха били високи за администрацията на Комисията, националните и регионални власти, както и за тези дружества, които са се приспособили към новата система.

Вариант на предимно необвързано с производството подпомагане (вариант № 2)

Този вариант е административно по-опростен. Поради факта, че е подобен на последвалия реформата режим, разходите за приспособяване биха били по-ниски. Всички преки плащания биха подлежали на общите правила за пряко подпомагане, в частност приложими към единните плащания, предоставяни на земеделските производители.

Вариант на напълно необвързано с производството подпомагане (вариант № 3)

Управлението на този вариант е по-лесно. Отсъствието на каквато и да е помощ за специфична култура намалява както разходите, така и свързаните с контрола рискове. Памукопроизводството би подлежало на общите правила за пряко подпомагане във връзка с единните плащания, предоставяни на земеделските производители.

4.7. Управление и участие

Трите варианта не се различават съществено по въздействието върху управлението и участието, въпреки че вариант № 2 и вариант № 3 предоставят по-голяма автономия на земеделския предприемач.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При съпоставяне на различните въздействия на трите варианта, вариант № 2 (предимно необвързано с производството подпомагане) изглежда съответстващ в най-висока степен на различните цели на реформата. Той е в съгласие както с изискванията на протоколите, така и с посоката на процеса на реформиране на ОСП. Едно увеличаване на равнището на обвързаното с производството подпомагане би било възможно, но тогава административната тежест би надхвърлила малките евентуални предимства от тази стъпка. Би било желателно, особено с оглед гарантиране на качеството, да бъдат внесени известни изменения към понастоящем действащия режим.