



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 4.7.2007
SEC(2007) 894

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

**относно общата организация на пазара на вино
и за изменение на някои регламенти**

Резюме на оценката на въздействието

{COM(2007) 372 окончателен}
{SEC(2007) 893}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Анализът в рамките на оценката на въздействието¹, придружаваща съобщението на Комисията, озаглавено „Към устойчив европейски лозаро-винарски сектор“², посочваше жизненоважното значение на европейския лозаро-винарски сектор както по отношение на неговия дял на световния винарски пазар, така и спрямо неговата първостепенна роля в селскостопанската и селска дейност на произвеждащите вино държави-членки и региони. Същевременно, въпреки утвърдената репутация и конкурентоспособност на голяма част от винарската продукция на ЕС, секторът среща все повече проблеми:

1. **непрестанно намаляване на потреблението** през десетилетията, в резултат на дълбоки промени в хранителните навици на обществото,
2. **загуба на конкурентоспособност** в сравнение с вината, произведени извън ЕС,
3. **нетърпима нестабилност на пазара на европейския лозаро-винарски сектор,**
4. **сложност на правната рамка на политиката в областта на лозаро-винарството,**
5. **недостатъчно внимание, което се отделя на екологичните проблеми.**

В тази връзка, голям брой от инструментите на политиката на обща организация на пазара (ООП) не позволяват да се постигнат поставените цели:

- наложената **забрана за нови насаждения** не доведе до пълен контрол над производството;
- използването на **схемата за изкореняване** е практически преустановено;
- **мерките за дестилация и други пазарни инструменти** насърчават свръхпроизводството, с което възпрепятстват равновесието на пазара;
- някои разпоредби на ООП създадоха **голяма административна тежест**;
- някои правила (напр. за **етикетирането и винификацията**) са пречка за ефективността и спъват разработването на нови производствени технологии и маркетингови методи. В частност, **правилата за етикетиране** са твърде разнородни и строги и затрудняват разработването на т.нар. „сортови вина“ (*vins de cépage*), т.е. вина, произведени от един или повече сортове грозде, които от търговски съображения поставят ударение по-скоро върху наименованието на сортовете, отколкото върху географския произход на продукта;
- настоящото **дълбоко разделение между трапезни вина и „качествени“ вина**, произвеждани в определени региони, вече не се явява добра основа за развитието на понятието географски указания, прилагано при вината;

¹ SEC(2006) 770 от 22 юни 2006 г., http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/fullimpact_en.pdf.

² COM(2006) 319 от 22 Юни 2006 г., http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_en.pdf.

- множество инструменти на сегашната политика понастоящем са обект на критика в рамките на СТО.

2. ЦЕЛИ

Съобщението от юни 2006 г. посочи, че реформата в лозаро-винарския сектор следва да се разглежда в контекста на продължаващия процес, започнал с общата реформа на ОСП през 2003 г., продължила през 2004 г. (реформа в сектора на памука, хмела, маслиновото масло и тютюна) и през 2005 г. (реформа в сектора на захарта). Неотдавнашното законодателно предложение на Комисията за поправки в оставащия извън реформата основен сектор, а именно този на плодовете и зеленчуците³, е друга инициатива в тази насока.

Новият курс, по който пое ОСП, представлява решителна стъпка към по-далновиден, пазарно-ориентиран и устойчив селскостопански сектор, която има съществен принос за постигането на целите от Лисабонската стратегия⁴ и на политиката за устойчиво развитие, договорена на срещата на Европейския съвет в Гьотеборг⁵.

Новият лозаро-винарски режим следва също да се съобрази с **основните принципи на новата ОСП**, за да допринесе за нейното изпълнение; ето защо, реформата на лозаро-винарския сектор следва да се ръководи от целите на **конкурентоспособността и икономическата, социална и екологична устойчивост**.

По-специално, реформираната ООП на вино ще трябва да постигне следните цели:

- осигуряване на по-добро количествено и качествено **равновесие между търсене и предлагане**,
- повишаване на **конкурентоспособността** на европейските вина,
- засилване на **пазарната ориентираност**, възприемане на хоризонталния подход и осигуряване на по-добро зачитане на принципа за кръстосано спазване.
- защита на **доходите на производителите**,
- включване на по-всеобхватни **обществени проблеми**, като например здравето и защитата на потребителите и екологичните въпроси,
- запазване на **автентичността** и традиционния характер на **продукта**,
- спазване на **международните задължения**,
- **опростяване на законодателството** и осигуряване на по-гъвкава и ефективна законодателна рамка,
- **постигане на по-висока степен на субсидиарност** чрез приспособяване на мерките към специфичните условия и нужди, но в рамките на някои общи правила, за да се избегне нарушаване на конкуренцията,

³ COM(2007) 17.

⁴ COM(2005) 24.

⁵ Заключение на Председателството, 15-16 юни 2001 г.

- улесняване **интеграцията на България и Румъния** в ЕС чрез ускоряване на модернизацията и реструктурирането на техните лозаро-винарски сектори.

3. ЗАКОНОДАТЕЛНО ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Законодателното предложение се основава до голяма степен на сценария за „задълбочена реформа“, и по-конкретно на неговия вариант Б, изложен в съобщението от юни 2006 г., който сега навлиза в напреднала фаза.

Основните нови моменти в настоящите предложения, в сравнение със сценария за „задълбочена реформа“, са следните:

- **намаляване обхвата на схемата за изкореняване** (от 400 000 на 200 000 хектара);
- **лозарската площ да получи правото да участва в схемата за единно плащане (СЕП)** (макар това да не предполага създаването на съответни нови права по СЕП). Тази мярка би включила в предложението един важен момент от реформата на ОСП (сценарий № 3 от съобщението);
- специално ударение се поставя върху мерките за **поощряване продажбите** на европейските вина на пазарите извън ЕС чрез националния пакет от мерки и върху **осведомителни кампании** относно разумното и умерено потребление на вино в рамките на ЕС.

4. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ПОСЛЕДСТВИЯТА (СЪПОСТАВКА МЕЖДУ ЗАПАЗВАНЕТО НА СТАТУКВОТО И ЗАКОНОДАТЕЛНОТО ПРЕДЛОЖЕНИЕ)

4.1. Икономическо въздействие върху лозаро-винарския сектор

4.1.1. Пазарно равновесие

Предвид средносрочните прогнози за развитието на лозаро-винарския сектор в 27-те държави-членки на ЕС, **сценарий без реформа** ще доведе до растящи излишъци, което го прави неустойчив.

С оглед на предлаганата от Комисията законодателна рамка изоставянето на пазарните мерки ще гарантира по-добра пазарна ориентираност на винопроизводството, а следователно и постигането на пазарно равновесие в **дългосрочен план**.

В краткосрочен план предложението на Комисията ще позволи да се постигне **постепенно елиминиране на излишъците от вино** чрез ускорено намаляване на производствения потенциал, насърчаване на структурното приспособяване на сектора и увеличение на търсенето на вина от ЕС.

4.1.2. Цени

При сегашното **статукво** нарастващите излишъци ще доведат до все по-голям натиск за приемане на интервенционни мерки и затруднение за бюджета на ЕС. Пазарните инструменти постепенно ще срещат все повече трудности за ефективното изчистване на запасите от вино. Повтарящите се кризи ще доведат до **понижение на цените, а оттам и на приходите на земеделските стопанства.**

Предложената реформа ще доведе в **дългосрочен план** до **задоволително ниво на цените**, което е пряко следствие от постигането на пазарно равновесие.

Същевременно, секторът ще трябва да се справи със **спад на цените в краткосрочен план**, тъй като стабилизирането на пазарната ситуация ще изисква значително усилие в посока към структурно приспособяване.

Отражението върху цените на виното бе оценено на основата на статистическата връзка, установена между цените на трапезното вино и общите запаси от вино, от която бяха екстраполирани цените.

Резултатите от този анализ сочат, че в краткосрочен план **предложението на Комисията** би имало **по-слабо изразено въздействие върху цените (-7 %)**, отколкото при сценария без реформа **(-11 %)**, и че с времето би осигурило бързо стабилизиране на цените.

4.1.3. Конкурентоспособност

Лозаро-винарският сектор на ЕС има понастоящем **някои недостатъци** в сравнение с конкурентите си:

- **по-малки производствени структури**, с по-високи производствени разходи и по-малки обеми, които не отговарят на нуждите на търговците на едро,
- **недостатъчна динамичност на маркетинговата стратегия**,
- **по-голям брой нормативни ограничения.**

Тези недостатъци доведоха до намаление на пазарния дял на вината от ЕС в сравнение с конкурентните вина както на вътрешните, така и на външните пазари. Това е признак за **обезпокоителна загуба на конкурентоспособност** на нашия лозаро-винарски сектор, особено в сегмента на вината с ниско и средно качество.

В тази връзка, **сценарият без реформа** няма да донесе разрешение на настоящите проблеми.

Предложението на Комисията ще даде **правилен отговор на проблемите** чрез:

- по-добра пазарна ориентация и подобряване на структурите,
- повече гъвкавост по отношение на методите на винификация и правилата за етикетирание,
- по-малък брой нормативни ограничения,
- подкрепа за информационните и промоционални кампании на вината от ЕС.

В частност, **вдигането на забраната за нови насаждения, считано от 2014 г., ще допринесе за конкурентоспособността**, като ще позволи на най-ефективните производители да оптимизират размера на своите стопанства и да извършват дейността си при най-подходящите мащаби на производство.

В заключение, предлаганите разпоредби относно **обогащаването могат да доведат до увеличаване на производствените разходи** на съответните производители; колкото по-ниска е цената на виното, толкова по-високо ще е увеличението, което ще се отрази по-значително на производителите, обогатяващи вино със субсидирана концентрирана мъст, отколкото на онези, които използват захароза.

4.1.4. Икономическо въздействие върху сектора на алкохола за консумация

Премахването на субсидиите за дестилация на алкохол за консумация ще доведе до увеличение на производствените разходи за дестилаторите, които ще трябва да закупват трапезно вино на пазарни цени.

Прогнозното увеличение на разходите възлиза на около 0,4 EUR на литър ракия (40 об. %) и 0,15 EUR на литър за подсилените вина. Това слабо увеличение на разходите вероятно ще се отрази на цената на дребно на продукта.

Предвид факта, че цената на дребно на еднолитрова бутилка ракия, дори в страните с най-ниски акцизи, е най-често около 10 EUR, отражението на увеличението на производствените разходи върху цената на ракията ще бъде сравнително ограничено (по принцип по-малко от 5 %) и дори още по-слабо при подсилените вина.

Повишението на цените ще доведе до спад на потреблението на винен алкохол, което съответства на обем, равняващ се на 4 милиона хектолитра вино.

4.2. Социално въздействие

4.2.1. Селскостопански приходи

Както бе споменато в точка 4.1.2, **дългосрочното** понижение на цените **при сегашния режим**, дължащо се на постепенното натрупване на излишъци от вино, ще доведе до **значително влошаване на приходите на стопанствата** в лозаро-винарския сектор.

Предложението за реформа ще доведе в **дългосрочен план** до **задоволително ниво на приходите**, съответстващо на относително високото ниво на цените.

Същевременно, както посочва анализът на цените и **при двата сценария — запазване на статуквото и прилагането на предложението на Комисията**, винопроизводителите ще се изправят пред **понижение на приходите в краткосрочен план**.

Отражението върху приходите, резултат от прогнозния спад на цените, бе симулирано с данни от Системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ) и основано на някои „образцови стопанства“, представляващи в най-голяма степен типичните производители на трапезно вино в няколко винарски региона на ЕС.

Анализът показва, че **предложението на Комисията**, дори в краткосрочен план, ще има **по-слабо изразено отражение върху приходите** във всички региони, **в сравнение със сценария, при който се запазва статуквото**, и с времето ще осигури бързото стабилизиране на приходите.

4.2.2. Заетост в селското стопанство

Възобновяването на схемата за изкореняване през първите пет години от прилагането на реформата в лозаро-винарския сектор ще доведе, наред с намаляването на обработваемите лозарски площи, до **по-значително намаление на селскостопанската заетост в лозаро-винарския сектор** в сравнение със сценария без реформа.

В частност, очакванията са, че в годината с най-усилено изкореняване на лозови насаждения (2009 г.), селскостопанската заетост в стопанствата винопроизводители ще спадне с 5,1 %. Този процент постепенно ще намалява през следващите години и ще спадне до ниво от 3,3 %, което съвпада с очакваното намаление на селскостопанската заетост при продължаване на съществуващия режим.

Накратко, **предложението на Комисията** ще доведе до **слабо ускоряване на обичайната дългосрочна тенденция** към рационализация в използването на работната ръка и **намаляване на селскостопанската заетост**. В частност, заслужава да се отбележи, че общото ниво на заетост след края на преходния период на реформата (2013 г.) съответства на нивото, което би било достигнато две години по-късно (2015 г.) при сценария със запазване на статуквото.

4.2.3. Заетост в лозаро-винарската пазарна верига и свързаните сектори

Винопроизводството извън земеделски стопанства включва 8 600 кооперативни или частни винарски изби, където работят общо около 76 000 души в рамките на ЕС.

С възобновяването на схемата за изкореняване, някои лозари, свикнали да изпращат своята продукция във винарските изби, ще преустановят своята дейност, което ще предизвика внезапен спад в производството на засегнатите винарски изби.

Като следствие от общото намаление на винопроизводството може да настъпи значително структурно приспособяване на винопреработвателния сектор; това ще подтикне винарските кооперативи да пристъпят към увеличаване на размера на стопанството или към сливане, до постигане на оптималния размер. От една страна, този процес може да доведе до възможен спад в заетостта, но от друга може да засили рационализацията на винопреработвателната промишленост, която страда понякога от неефективност вследствие малките ѝ размери. Същевременно, увеличението в средствата, предназначени за мерки за развитие на селските райони в лозаро-винарските области, може да засили съществуващата тенденция сред винопроизводителите да увеличават добавената стойност на тяхната продукция като разширяват обхвата на дейността си в рамките на лозаро-винарската пазарна верига.

Друга една промишленост, свързана с производството на вино е тази на винарските дестилационни фабрики, която в Италия, Франция и Испания е съставена от **256 дестилационни фабрики**, където работят общо **6 800 работници** (няма на разположение данни за останалите държави-членки).

Премахването на мерките за дестилация и в частност дестилацията на вторични продукти, която представлява голям дял от тяхната дейност, несъмнено ще окаже силен натиск върху винарските дестилационни фабрики и **някои от тях вероятно ще затворят врати**. Същевременно, други дестилационни фабрики **имат възможност да се приспособят към новата ситуация**, като вземат също предвид, че друга част от продукцията им, а именно алкохолните напитки, се радва на значително пазарно търсене. В рамките на развитието на селските райони са налице допълнителни фондове, предназначени за финансиране на разработването на нови технологии, за да се намалят разходите или да се намерят нови пазари за продукцията на дестилационните фабрики или за предприемане на действия по реструктуриране, насочени към намирането на възможности за конверсия на дестилационните фабрики, които затварят врати.

4.3. Въздействие върху околната среда

Винопроизводството влияе по множество начини върху околната среда (почви, интензивно използване на продукти за растителна защита и в частност на фунгициди, депониране на вторични продукти от винопроизводството, нарастващо използване на напояването в някои области, прекомерна специализация).

Запазването на **статуквото** ще доведе до **продължаването на всички тези въздействия**.

Предложението за реформа ще доведе до множество благоприятни последици върху околната среда, основно чрез **привеждането на лозаро-винарските площи в съответствие с изискванията на Схемата за единно плащане (СЕП)**, чрез систематично обвързване на мерките за подпомагане, предоставяни по линия на ООП на вино, с правилата за **кръстосано спазване** и чрез **прехвърляне на новите средства към втория стълб**.

Засилването на схемата за изкореняване като цяло може да има благоприятен ефект, тъй като в общия случай намалява практиката на отглеждане на монокултури. Правилата за кръстосано спазване, свързани с премията за трайно изоставяне и правото на участие в СЕП, предоставяно на площите, в които са изкоренени лозовите масиви, ще спомогнат да се предотврати неблагоприятния ефект от изоставянето на земите.

В заключение, премахването на всички **мерки за дестилация** могат също да се отразят благоприятно на околната среда, при условие, че вторичните продукти от винопроизводството бъдат обработени по правилен начин.

4.4. Въздействие върху търговията и съответствието с изискванията на СТО

За винарския сектор, повдигнатите основни проблеми в рамките на СТО са:

- **вътрешна подкрепа:**
огромна част от годишните разходи по ООП на вино са класирани в категория „кехлибарена кутия“ (Amber Box), т.е. като помощ, нарушаваща в най-голяма степен пазарните принципи.
- **възстановявания при износ:**
переговорите в рамките на СТО могат да доведат до споразумение за поетапното прекратяване на всички възстановявания при износ:
- **политика за качество/географски указания:**
съществуващата регулаторна рамка за качеството не позволява оптимална международна защита на нашите географски указания съгласно Споразумението на СТО-ТАПИС (Търговски аспекти на правата на интелектуална собственост).
- **разпоредби за етикетиране:**
нашите правила се разглеждат като дискриминационни от някои трети страни.

При сценарий **без реформа** почти всички, свързани със СТО проблеми на настоящия лозаро-винарски режим ще останат нерешени; следователно много от **разпоредбите на ООП** могат да бъдат подложени на критика в бъдеще.

Предложението за **реформа** ще направи ООП на вино **по-съобразена с изискванията на СТО**, макар и класирането в категория „зелена кутия“ (Green Box) в рамките на националния пакет да не е гарантирано за всички предлагани мерки.

4.5. Въздействие върху качествата на вината, здравеопазването и защитата на потребителите

4.5.1. *Качество на вината*

При предложението за реформа, по-добрата пазарна ориентираност, постигната с прекратяването на пазарните мерки би трябвало да **облагодетелства сегмента на висококачествените вина**.

4.5.2. *Политика на здравеопазване и защита на потребителите*

При съществуващата ООП на вино, **дестилацията на алкохол за консумация** влияе отрицателно на общественото здраве, тъй като субсидира трансформирането на вино в напитки с по-високо съдържание на алкохол. Свободното производство на винена ракия при ниска себестойност насърчава нейната консумация, което противоречи на загрижеността за здравеопазването.

Премахването на субсидиите за дестилация на алкохол за консумация и в по-общ план набелязаното намаление в излишъците, чрез подобрена пазарна ориентираност на продукцията, вероятно ще имат **положително отражение върху общественото здраве**. Освен това, предлаганото опростяване спрямо политиката на качество, системата за географски указания и правилата за етикетирание, както и по отношение на информационните и образователни кампании, могат да **засилят прозрачността за потребителите**.

4.6. Въздействие върху ефективността на управлението

Запазването на съществуващата ООП ще означава продължаване на една **сложна система, нарастване на тежестта върху икономическите оператори, спъване на тяхната конкурентоспособност и практически изключване на принципа на субсидиарност**.

Предложението на Комисията ще внесе **значително опростяване** главно поради премахването, в някои случаи за преходен период, на някои сложни мерки (права за засаждане, дестилация, частното съхранение на вино и публичното съхранение на алкохол). То също така ще **повиши нивото на субсидиарност** с въвеждането на национален пакет от мерки, позволявайки на държавите-членки да избират между серия от алтернативни мерки, и с увеличаването на средствата за развитие на селските райони в лозаро-винарските области.

В заключение, предложението на Комисията се основава до голяма степен на **принципа на бюджетния неутралитет** (около **1,3 млрд. EUR годишно**). Следователно няма да има изменения в общото ниво на подпомагане на сектора, но единствено **повишаване на рентабилността** на общностните фондове.