

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.5.2008
SEC(2008) 1886

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ документ към

Предложения за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика за земеделски производители и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за промени в общата селскостопанска политика чрез изменение на Регламенти (ЕО) № 320/2006, (ЕО) № 1234/2007, (ЕО) № 3/2008 и (ЕО) № /2008

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Решение 2006/144/ЕО относно стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (период на програмиране от 2007 г. до 2013 г.)

Обобщение на оценка на въздействието

{COM(2008) 306 окончателен}
{SEC(2008) 1885}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на „здравния преглед“ на ОСП се състои в изготвянето на оценка на опита от реформата на ОСП от 2003 г. и въвеждане на корекции, които опростяват и увеличават ефективността на политиката, като ѝ позволяват да се адаптира към настоящите пазарни възможности и да се справи с новите предизвикателства.

Като цяло първите показатели от оценката на реформата от 2003 г. сочат, че за оставащия период от настоящите финансови перспективи (до 2013 г.), съществена реформа не е нито необходима, нито желателна. Но други, успоредни развития на пазара и политиката, както и опитът, натрупан от прилагането на реформата, сочат, че земеделието в ЕС е изправено пред бързо изменяща се среда и необходимост от корекции на ОСП, които реформата от 2003 г. не можеше да предвиди.

Трите основни въпроса, свързани с политиката, които „здравният преглед“ обхваща, се отнасят до трите основни регламента на ОСП:

Регламент (ЕО) № 1782/2003 обхваща всички въпроси, свързани със същината на подпомагането за земеделските стопанства, а именно схемата за единно плащане (СЕП),

Регламент (ЕО) № 1234/2007 обхваща въпроси, свързани с организацията на единния общ пазар (ООП),

Регламент (ЕО) № 1698/2005 обхваща въпроси, свързани с политиката за развитие на селските райони.

Оценката на въздействието разглежда горепосочените въпроси и анализира въздействието на потенциални промени на ОСП, като прави преглед на редица съществуващи външни и вътрешни проучвания.

Бяха проведени консултации със заинтересованите страни, включително два обществени семинара, единият относно общото представяне на „здравния преглед“, а вторият - относно въпроси, свързани с млечните продукти. Заинтересованите страни бяха приканени да внесат своя принос към подготовката на предложения въз основа на въпросник. В резултат на това бяха получени значителен брой отговори с широко представяне на държавите-членки и заинтересованите страни.

2. СХЕМА ЗА ЕДИННО ПЛАЩАНЕ

Въвеждането на СЕП превърна отделеното от производството подпомагане на земеделските производители в централен елемент на реформата от 2003 г. При прилагането на СЕП държавите-членки можеха да изберат между два основни модела: исторически модел или регионален модел. Настоящото законодателство не позволява на държавите-членки да променят първоначалния си избор, което би им позволило да адаптират модела на СЕП.

С включването в СЕП на все повече модели в рамките на текущата реформа на ОСП, има все по-малко причини за изключването на тази възможност а priori. За да се направи оценка на потенциалното въздействие от преминаването на държавите-членки към използване на фиксирана ставка, бяха анализирани четири възможности.

Преминаването към *фиксирана ставка за целия ЕС* на хектар изисква провеждането на основна реформа и значително преразпределяне на помощта между държавите-членки. Превръщането на *SAPS* (временната схема за единно плащане на площ) в новите държави-членки, в постоянна схема за целия ЕС влиза в противоречие с философията на отделеното от производството подпомагане, тъй като системата няма да се основава на фиксирани права. Двата варианта за оценка на целево преминаване към *фиксирана ставка* чрез хармонизиране на плащанията в регионален контекст, или на право или на хектар, намират отговор на въпроса с равнопоставеността, свързан с разпределението на помощта, като същевременно минимизира въздействието от значителното преразпределяне на помощта върху стойността на земите.

Преценено бе, че преразглеждането на член 69 от законодателството за СЕП е също така желателно. Този член, който първоначално бе създаден, за да улесни преминаването към отделено от производството подпомагане, може да улесни също така нуждите от коригиране, възникнали при промените, предложени в „здравния преглед“. Тези предизвикателства засягат главно рисковете от това някои региони да бъдат изправени пред постепенно спиране на квотите за мляко и по-нататъшно отделено от производството подпомагане, както и необходимостта от политики за управление на риска. Чрез това преразглеждане държавите-членки могат да използват част от наличната помощ за СЕП, за да отговорят на специфичните икономически, социални и екологични потребности за определени сектори и региони, като по този начин намаляват отрицателните ефекти върху приходите и допринасят за жизнеността на селските райони, както и насърчават практики в земеделските стопанства, благоприятни за околната среда.

С цел да се избегне рискът от връщане назад спрямо общата ориентация на ОСП към отделено от производството подпомагане е необходимо националните пакети да бъдат разделени на два отделни подпакета. Един от тях финансира преминаването на отделеното от производството подпомагане към по-високи плащания с фиксирана ставка в регионите, където изтичането на квотите за млечни продукти и по-нататъшното използване на необвързана с производството подкрепа могат да предизвикат рискове, или въвеждането на мерки за управление на риска, които отговарят на критериите от „зелената кутия“. Вторият подпакет може да бъде използван за целеви мерки за неотделено от производството подпомагане или за други мерки, свързани с управлението на риска.

Тъй като кръстосаното спазване създава връзка между подпомагането на земеделските стопанства и законодателството, свързано с тях, неговият обхват бе анализиран с цел да се проучи, дали условията на законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) и доброто селскостопанско и екологично състояние (ДСЕС) могат да бъдат спазени по-добре, дали въпросите, свързани с измененията на климата и управлението на водите могат да бъдат взети предвид и дали кръстосаното спазване позволява запазване на ползите за околната среда от оставянето на земи под угар. Бяха взети предвид два варианта. В първия вариант се посочват изискванията, чието премахване би намалило административната тежест, без да се отрази на стремежа на системата да постигне кръстосано спазване, като например тези изисквания, които не са пряко свързани със земеделските дейности и земи, за чието неспазване не могат да бъдат държани отговорни отделните земеделски производители, а засягат по-скоро отговорността на държавите-членки, отколкото тази на земеделските производители и поради това контролът върху тях е затруднен при кръстосаното спазване.

Вторият подход се отнася до разширяването на обхвата на кръстосаното спазване, като се добавят някои важни законодателни акта, свързани със земеделските дейности, които ще спомогнат за справяне с нови предизвикателства и/или за запазване на ползите за околната среда от оставянето на земи под угар. Начините за включване на управление на водите в обхвата на кръстосаното спазване също бяха взети предвид, като включване на управление на водите в ДСЕС. За запазване на ползите за околната среда от оставяне на земи под угар за подходящи мерки бяха сметени допълнителния стандарт за буферни ивици и подсилването на настоящия стандарт за запазване на характеристиките на ландшафта.

За някои сектори съществува частично неотделено от производството подпомагане. Оставащото неотделено от производството подпомагане може да премине към изцяло отделено от производството подпомагане за постигане на повече пазарна ориентираност и подобрена конкурентоспособност. В някои случаи това може да има последици за ползите за околната среда, предоставени от настоящите инструменти на политиката, както и за жизнеността на селските райони. В заключението на анализа се посочва, че най-силно въздействието ще се прояви в тези от секторите и районите, за които неотделените от производството премии представляват значителна част от маржа на земеделския производител, като секторите за бозаещи телета и агнета. В сектора на зърнените култури и в други системи за производство на говеждо месо, въздействието няма да бъде толкова значително.

Относно ограниченията на плащанията понастоящем ситуацията се характеризира с малък брой от много високи плащания и голям брой ниски плащания. Въвеждането на индивидуални ограничения бе оценено спрямо потенциала им за подобряване на равенството при разпределяне на плащанията между земеделските производители. Анализът показва, че такава мярка ще се отрази върху много малък брой стопанства и ограничен брой държави-членки, по-специално в десетте държави-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и ще доведе до значителни намаления на нивата на преките плащания и риска от разделяне на стопанствата с цел избягване на таваните. Постепенното индивидуално ограничаване, от друга страна, позволява поддържане на общия характер на мярката в ЕС, но има значително по-ограничено въздействие върху намаленията на преките плащания и приходите на засегнатите стопанства.

Увеличаването на по-ниските ограничения на плащанията бе оценено, благодарение на ползите, които това може да има за намаляване на административната тежест за държавите-членки. В зависимост от нивото на ограничаване, процентът на бенефициерите, изключени от плащанията може да варира значително в държавите-членки. Предоставянето на държавите-членки на избор за определяне на минималната площ или на минималната сума позволява предоставянето на по-точна корекция на специфичните им нужди.

3. ВЪЗПОЛЗВАНЕ ОТ ПАЗАРНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ

Предложените варианти за реформа на интервенцията в сектора на зърнените култури и оставянето на земи под угар бяха оценени във връзка с тяхната способност да подобрят конкурентоспособността и пазарната ориентираност на сектора, като същевременно интервенцията се запазва като предпазна мярка при смущения на пазара, да улеснят справянето с пазарните условия за земеделските производители и да определят мерки, които биха могли да създадат за околната среда ползи, подобни на тези, предоставени от оставянето на земи под угар, когато неговото премахване може да създаде рискове.

Ограничаването до нула на количества, предназначени за интервенции за всички фуражни зърнени култури улеснява подпомагането на цели пазари за зърнени култури (тъй като цените на зърнените култури се променят успоредно с това) без да води до изкуствено затрудняване на конкурентоспособността на ечемика. Въвеждането на търгове ще опрости и хармонизира правилата за интервенция в сектора на зърнените култури с тези за други ООП.

Премахването на задължението за оставяне на земи под угар вероятно ще доведе до използване на земи, които представляват половината от земите, които в момента задължително са оставени под угар. Бе направено предложение ползите за околната среда от оставените под угар земи да бъдат запазени чрез въвеждане на фиксиран процент от общата площ като „компенсация за околната среда/приоритетна зона“, която има определени характеристики на ландшафта. Но приемането на такава мярка би означавало въвеждането във всички държави-членки на еднакво решение за проблем, който съществува под различна форма в държавите-членки и затова тази мярка няма да позволи компенсирането на загубите за околната среда, там където възникнат такива. Ако фиксираният процент от оставените под угар земи за всички земеделски производители се замени с нови стандарти с цел отразяване на характеристиките на ландшафта, разширяването на списъка в ДСЕС би осигурило по-широко от настоящото представяне на тези характеристики от страна на държавите-членки. Освен това оставянето на повече земи под угар в рамките на стълб II би позволило насочване към постигане на ползи за околната среда там, където те са най-необходимите, но резултатите ще зависят от подходящи разпоредби в програмите за развитие на селските райони в различните държави-членки.

Квотите за мляко пречат на сектора да постигне целите от реформата на ОСП, тъй като все още отразяват загрижеността отпреди две десетилетия, вместо да отговарят на настоящите възможности. Постепенното премахване на квотите за млечни продукти и различните варианти за политики бяха съпоставени с продължаването на квотата за млечни продукти. При варианта за продължаване, ограничаването на производството, заедно с нарастващото търсене, води до увеличаване на цената на млякото, но в същото време и пазарната ориентираност, и конкурентоспособността на производителите и преработвателите са затруднени.

От друга страна при варианта с изтичането на срока, когато квотите отпаднат през 2015/16 г., скокът в производството ще отговори на търсенето, което ще доведе до спад на цените след изтичане на квотите. И при двата варианта спадът на цените и адаптирането на производството са по-плавни, но степента на коригиране се различава. По-ниското увеличаване на годишната квота позволява по-плавно адаптиране на цените през преходния период, но и при двата варианта, свързани с постепенното премахване, цената на маслото пада до равнището на интервенционната цена.

Преминаването към постепенното премахване на квоти за млечни продукти оказва влияние върху обществото и върху околната среда. Плавното преминаване при варианта с постепенното премахване предотвратява бързо реструктуриране и позволява подготовката и преразглеждането на придружаващи мерки за потенциалните проблеми, свързани с обществото и околната среда, които могат да възникнат.

Накрая за редица малки схеми за подпомагане вариантът, свързан със запазване на настоящата ситуация, е в противоречие с реформата на ОСП от 2003 г. по отношение на конкурентоспособността, пазарната ориентираност и опростяването на схемата за подпомагане. Въпреки, че преминаването към цялостно отделено от производството подпомагане ще има положително въздействие върху приходите на земеделските стопанства в повечето региони поради по-ефикасно прехвърляне на прякото подпомагане, то може да се отрази на определени региони, където местното производство е от особено значение за жизнеспособността на местната хранително-вкусова верига или за околната среда, което показва необходимостта от променлива степен на преход за промишлеността в зависимост от сектора.

Беше направен също така анализ на това как да бъде взета предвид по най-добрия начин нарастващата нужда на земеделските производители от средства за управление на риска, свързана с въздействието на измененията на климата и на по-високата им степен на пазарна ориентираност. Въвеждането на нови средства за управление на риска би допринесло за стабилизиране на приходите на земеделските стопанства, като същевременно това не доведе до ненужна административна тежест или до извънредно високи бюджетни разходи.

Предпазната интервенция и гъвкавостта на отделеното от производството подпомагане са достатъчни за справяне с рисковете, свързани с цените и затова не са необходими допълнителни мерки за управление на риска. Разширяването на СЕП за сектори, които понастоящем не са включени, може да представлява положителен принос към намаляване на варирането в цените за земеделската общност.

По отношение на потенциално нарастващите нужди в областта на свързаните с производството рискове, създаването на схема на равнище на ЕС, не е осъществимо на този етап. Такава схема би струвала скъпо и ще доведе до нарастване на административната тежест за земеделските производители и за държавите-членки. Поради хетерогенността на рисковете и кризите, пред които е изправен ЕС, създаването на хетерогенни мерки ще предостави най-подходящото решение, което ще помогне на земеделските производители да се справят с кризисните ситуации. Хармонизацията на схемите за подпомагане на равнище на ЕС, които понастоящем се подкрепят от държавни помощи, може да допринесе за увеличаване на прозрачността между държавите-членки, като същевременно позволява на ОСП по-добре да постигне целта си да допринесе за стабилността на приходите на земеделската общност.

Въвеждането на нови мерки за управление на риска към съществуващите инструменти на ОСП, като опция в преразгледания член 69, няма да окаже влияние върху общия бюджет на ЕС. Сумата на националните вноски ще се определя от държавите-членки, но във всички случаи въвеждането на мярката ще бъде факултативно. В допълнение програмите за развитие на селските райони съдържат мерки, които са пряко свързани с управлението на риска за земеделието и горите и които предоставят допълнително подпомагане в полза на превантивни действия в областта на материалните инвестиции или на обучението на човешки ресурси.

4. НАМИРАНЕ НА ОТГОВОР НА НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В Съобщението за „здравния преглед“ се посочват редица нови и настоящи предизвикателства, преди които е изправена ОСП (като изменения на климата, енергия от възобновяеми енергийни източници, управление на водите и биоразнообразие) и развитието на селските райони са разгледани като ключов инструмент за справяне с тези предизвикателства. В аналитичния преглед на програмите за развитие на селските райони се посочва, че съществуващите мерки предоставят понастоящем решения на новите предизвикателства и че държавите-членки вече са включили значителен брой от свързани с тях мерки в своите програми за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.

Анализът на въздействието на предложените варианти за справяне с „нови предизвикателства“ чрез мерки, свързани с развитието на селските райони, обръща особено внимание върху влиянието на тези предложения върху подобряването на готовността на ЕС за справяне с новите предизвикателства посредством по-голямо участие на държавите-членки в мерки от втория стълб. Бяха разгледани четири варианта, целящи предоставянето, чрез механизма за модулация на повече средства за съществуващите мерки, които се отнасят до „новите предизвикателства“ и предвиждат задължение за предоставяне на информация относно новото финансиране, както и на показатели, свързани с мерките в областите, за които „новите предизвикателства“ са били взети предвид.

Но ограничаването на бюджета за развитие на селските райони след решението от 2005 г. за финансовите перспективи представлява пречка за осъществяване на целите от втория стълб през настоящия бюджетен период. Увеличаването на бюджетните средства е също така необходимо с цел намиране на отговор на необходимостта от засилени усилия за справяне с новите предизвикателства, посочени в Съобщението за „здравния преглед“.

Анализът на алтернативните степени на модулация оцени тяхното въздействие върху нетните бюджетни трансфери в държавите-членки и равнището на средствата за развитие на селските райони, както и въздействието върху земеделските приходи на засегнатите стопанства и сектори. Тъй като начинът на разпределяне на модулираните средства сред държавите-членки, след приемането на новите държави-членки в системата, не е определен все още, целта бе да се отрази потенциалното въздействие на различните варианти. Бяха анализирани различни варианти на базата на предположението, че ще има общо увеличаване на модулацията, реализирано с еднакви темпове всяка година от 2009 г. нататък, но като бяха взети предвид различни предположения относно приноса на нови държави-членки. Възможността, която бе избрана, е вариант на идеята, подкрепяна от Европейския парламент, която се състои във въвеждане на постепенен елемент в модулацията, основан на различни прагове на плащане, което ще позволи равнопоставено третиране на отделните ограничения на производителите.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Продължаването на настоящите политики на ОСП показва, че настоящата политическа рамка, според реформата от 2003 г., допринася по положителен начин за постигане на основните цели на ОСП. В анализа са посочени областите, за които адаптирането на настоящите политики ще доведе до по-оптимални решения.

По отношение на схемата за единни плащания въвеждането на СЕП и предвид постепенното разширяване на отделеното от производството подпомагане за повече сектори става необходимост даването на възможност на държавите-членки да проведат корекции в техните СЕП модели за преминаване към плащания с фиксирана ставка. Това би представлявало отговор на обществената загриженост относно неравностойното разпределение на плащанията между земеделските производители.

По-нататъшното въвеждане на отделеното от производството подпомагане, както и преминаването към подпомагане за производителите от сектори, които не са включени в СЕП, може значително да засили пазарната ориентираност на ОСП, но за някои сектори необвързаното с производството подпомагане може да доведе до необходимостта от преходни мерки за откликване на икономическата, социалната и екологичната загриженост. Решенията могат да бъдат постигнати чрез преразглеждане на член 69 и въвеждане на преходни периоди.

Преразглеждането на обхвата на кръстосаното спазване ще допринесе за намаляване на административната тежест, както и за справяне с новите предизвикателства, които не съществуваха все още през 2003 г. Също ползите за околната среда от оставянето на земи под угар могат да бъдат запазени чрез комбинирани ефект от корекциите при кръстосаното спазване и мерките за развитие на селските райони.

По отношение на земеделските пазари постепенното премахване на квотите за мляко и премахването на оставянето на земи под угар ще позволи на земеделските производители да се справят по-добре със ситуацията на пазара.

Накрая аналитичният преглед показва, че настоящият набор от мерки, налични в рамките на програмите за развитие на селските райони, се оказва достатъчен за справяне с новите предизвикателства. Най-добрият начин за засилване на ролята на тези мерки в рамките на политиката за развитие на селските региони се оказва създаването на механизми, които гарантират увеличено участие на държавите-членки, както и предоставянето на допълнително финансиране чрез постепенна модулация.