

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.4.2009
SEC(2009) 451

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**За по-точно насочване на помощите за земеделски производители в райони с
неблагоприятни природни условия**

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2009) 161 окончателен}
{SEC(2009) 449}
{SEC(2009) 450}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието

За по-точно насочване на помощите за земеделски производители в райони с неблагоприятни природни условия

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въведената през 1975 година схема за предоставяне на помощи на земеделски производители от райони в по-неблагоприятно положение е механизъм за подпомагане на продължаването на земеделските дейности, като така се запазва и селото в планинските райони, в райони в по-неблагоприятно положение, различни от планини (т. нар. „*междинни райони в по-неблагоприятно положение*“), както и в райони със специфични неблагоприятни природни условия.

Логиката на интервенциите при плащанията в полза на райони в по-неблагоприятно положение, сега наричани „плащания за неблагоприятни природни условия“, бе преразгледана през 2005 г. с цел повишаване на техния принос към стратегията на ЕС за устойчиво развитие и след като през 2003 г. Сметната палата сигнализира за несъответствия, по-точно по отношение на определянето на границите на междинните райони в по-неблагоприятно положение.

Все пак новата правна рамка на плащанията за неблагоприятни природни условия остава недовършена, тъй като през 2005 г. Съветът не постигна съгласие относно обща система на равнището на Общността за ново класифициране на районите с неблагоприятни природни условия, различни от планинските райони и от районите със специфични неблагоприятни природни условия, в съответствие с новите цели на политиката. Следователно целта на настоящия преглед е да довърши процеса, започнал през 2005 г., без да изключва възможността от бъдещо развитие в разработването на политиката за периода след 2013 г.

Трябва да бъдат решени следните проблеми:

- съществуващите несъответствия между настоящият подход при определянето на границите на междинните райони в по-неблагоприятно положение, който частично се основава на социално-икономически показатели, и ревизираните цели на схемата за плащания за неблагоприятни природни условия, която се основава по-скоро на мерки за управление на земята отколкото на социално-икономическите цели;
- изключителното разнообразие на критериите, използвани от държавите-членки при определянето на междинни райони в по-неблагоприятно положение, предполагащо и липса на прозрачност, което може да доведе до неравносечно третиране на бенефициерите;
- недостатъчно точното насочване на помощта към районите, които са най-силно застрашени от изоставяне на земи.

Отбелязва се, че с член 37 от Регламент (ЕО) № 1698/2005¹ бе въведена промяна по отношение на изчисляването на сумата на плащането. Тази разпоредба, която ще влезе в сила след приключване на прегледа на районите в по-неблагоприятно положение, ще допринесе значително за повишаване на ефективността на помощта.

2. ПРИНЦИП НА СУБСИДАРНОСТ

Прегледът не представлява процес на сериозни реформи, а по-скоро актуализиране на съществуващата в рамките на Общата селскостопанска политика схема. Обхватът му се ограничава само до привеждане на определянето на границите на районите в по-неблагоприятно положение и на системата за плащане в съответствие с целите на политиката, определени от Съвета през 2005 г.

Определянето на целите на ревизията предоставя възможност за опростяване в резултат на повишената прозрачност при определянето на границите на районите чрез общи обективни критерии.

3. ЦЕЛИ

В отговор на гореизброените проблеми ревизията цели следното:

- адаптиране на определянето на границите на междинните райони в по-неблагоприятно положение и на системата за плащане към подхода за управление на земята, приет през 2005 г.;
- повишаване на прозрачността и на обективността при определянето на границите на районите на цялата територия на ЕС;
- по-висока ефективност и по-точно насочване на помощите в районите, в които съществува най-голяма опасност от изоставяне на земи.

На този етап, поради липсата на достатъчно данни, Комисията не може да представи законодателно предложение, подкрепено с подробен анализ на нова система за определяне на границите на районите. Подробна информация, необходима за оценка на резултата от въвеждането на нов подход за определяне на границите на районите, е налична или може да бъде събрана само на национално равнище. Затова се предвижда да се предприемат следните три стъпки, за да се създадат условия за последващо законодателно предложение:

- (1) приемане на съобщение на Комисията, отразяващо състоянието към момента и приканващо държавите-членки да симулират прилагането на тяхна територия на евентуални общи критерии за определяне на границите на районите с неблагоприятни природни условия, различни от планинските райони и от районите със специфични неблагоприятни природни условия;

¹ Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1.

- (2) Предаване на извършените от държавите-членки симулации на Комисията през есента на 2009 г.;
- (3) Финализиране на оценката на въздействието и подготвяне на законодателното предложение във възможно най-кратък срок след получаването на симулациите от държавите-членки.

4. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

Бяха изготвени четири варианта, които бяха предложени за обществено обсъждане на 22 май 2008 г.

Вариант 1: Непроменено положение+

Определяне на района

Това предложение предвижда държавите-членки да преустановят употребата на социално-икономическите показатели, използвани понастоящем за определянето на границите на районите в по-неблагоприятно положение, и да определят критериите, които те смятат за най-целесъобразни при определянето на неблагоприятните природни условия, засягащи земеделието. На държавите-членки, които използват индексни системи, може да се предостави възможност да продължат да ги използват, след като отстранят от тях социално-икономическите показатели. От останалите държави-членки ще се изисква да разработят система от критерии, отнасящи се до почвата и климата, приспособени към съответното им положение. Комисията ще трябва да оцени целесъобразността на системата, използвана от всяка държава-членка, във връзка с целите на схемата за плащания за неблагоприятни природни условия.

Условия за предоставяне на помощ

На държавите-членки ще бъде предоставена възможност да определят условията за предоставяне на помощ на равнището на земеделските стопанства с цел насочване на помощта към специфични системи за земеделие в рамките на техните програми за развитие на селските райони. Комисията ще трябва да прецени доколко тези критерии са обективни, недискриминационни и съобразени с целите на мярката и с международните ангажименти на ЕС.

Варианти 2, 3 и 4 се основават на един и същ метод за определяне на границите на районите, използващ осем биофизически показатели, определени от група експерти по въпросите на оценяването на почвата, климата и земята, чиято работа се координира от Съвместния изследователски център. Определянето и прилагането на критериите се обсъждат в съобщението, което се придружава от настоящото обобщение.

Вариант 2: Общи критерии

Определяне на района

Междинните райони в по-неблагоприятно положение ще се определят посредством

общите биофизически критерии, изброени в приложението към съобщението.

Условия за предоставяне на помощ

На държавите-членки ще бъде предоставена възможност да определят условията за предоставяне на помощ на равнището на земеделските стопанства с цел насочване на помощта към специфични системи за земеделие в рамките на техните програми за развитие на селските райони. Комисията ще трябва да прецени доколко тези критерии са обективни, недискриминационни и съобразени с целите на мярката и с международните ангажменти на ЕС.

Вариант 3: Условия за предоставяне на помощ

Определяне на района

Междинните райони в по-неблагоприятно положение ще се определят посредством общите биофизически критерии, изброени в приложението към съобщението.

Условия за предоставяне на помощ

От държавите-членки ще се изисква да определят целесъобразни правила за насочване на помощта към екстензивното земеделие, което допринася за устойчиво управление на земята, и изключване от предоставянето на помощ на системите за интензивно земеделие. Законодателството на Общността ще предостави основната рамка за определяне на критериите за предоставяне на помощ, като посочи принципите и видовете критерии, които трябва да се използват, за да се изключат системите за интензивно земеделие (напр. максимална гъстота на животните, среден добив, стандартна брутна печалба). На тази основа държавите-членки ще изберат най-целесъобразните показатели и ще определят съответните прагове в програмите си за развитие на селските райони. Условията за предоставяне на помощ следва да са обективни, недискриминационни и съобразени с целите на мярката и с международните ангажменти на ЕС.

Вариант 4: Висока природна стойност

Определяне на района

Този вариант предполага по-целенасочено определяне на границите на районите: само районите, класифицирани като обработваеми земи с висока природна стойност в райони с неблагоприятни природни условия, ще могат да бъдат окачествени като райони в по-неблагоприятно положение.

Определянето на междинните райони в по-неблагоприятно положение ще се извърши първоначално въз основа на същия метод, използван за варианти 2 и 3, въз основа на общите биофизически показатели. Впоследствие определените по този начин райони ще бъдат допълнително намалени, така че да останат само районите, класифицирани като обработваеми земи с висока природна стойност, които се определят като райони в Европа, в които земеделието е важен (обикновено преобладаващ) начин за ползване на земята и в които земеделието подкрепя или е свързано било с голямо разнообразие

на видове и местообитания, било с наличието на видове, които са от значение в европейски и/или национален и/или регионален мащаб, било и с двете.

Условия за предоставяне на помощ

На държавите-членки ще се предостави възможността да определят условия за предоставяне на помощ въз основа на прозрачни, обективни и недискриминационни критерии, съответстващи на целите на мярката.

При всички варианти плащанията ще се изчисляват въз основа на допълнителните разходи и пропуснатите ползи, свързани с неблагоприятните условия в съответните райони, като се спазват определенията от Съвета минимални и максимални размери.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Свързани с данните ограничения и затруднения при оценката на вариант 4

Както бе вече отбелязано настоящият анализ е ограничен от факта, че необходимите данни са налични само на национално равнище. На този етап оценката може да предостави само индикации и екстраполации относно видовете въздействия, които могат да се очакват от прегледа; за по-нататъшния напредък на прегледа се разчита на симулациите, които трябва да направят държавите-членки.

При оценката на вариант 4 „Висока природна стойност“ възникват значителни и обективни трудности. Процесът на определянето на показателите за висока природна стойност в Общата рамка за мониторинг и оценка на развитието на селските райони не е развит достатъчно на този етап и напредва с различни темпове в различните държави-членки. При тези обстоятелства е изключително трудно да се установи обща рамка, свързваща неблагоприятните природни условия с показателите за висока природна стойност, която би могла да бъде използвана като основа за оценката.

При липсата на достатъчно ясни индикации относно показателите за висока природна стойност, изглежда целесъобразно в краткосрочен план вариант 4 да не се разглежда, без да се отхвърля възможността той да придобие значение в дългосрочен план.

5.2. Прозрачност и точно насочване на помощта

С варианта „непроменено положение+“ до голяма степен ще се запази липсата на прозрачност, на обективност и на научна обоснованост на критериите за класифициране, както и опасността от неравносечно третиране на бенефициерите, за което е критикувана настоящата система за определяне на границите.

С вариант 2 и вариант 3 ще се повиши прозрачността и отчетността при насочването на помощите благодарение на общата система за определяне на границите. Липсата на общ подход за по-точно насочване на помощта посредством условия за предоставяне на помощи при вариант 2 води до опасност от недостатъчно концентрирана помощ; все

пак, в сравнение с вариант 3, той предлага по-добра възможност да се отговори на местните нужди.

5.3. Социално-икономическо въздействие

Основният вид социално-икономическо въздействие, което се очаква от прегледа на районите в по-неблагоприятно положение, засяга доходите на стопанствата в районите, засегнати от новата система за определяне на границите и на плащане. Наличната на този етап информация не позволява идентифицирането на районите, които ще бъдат засегнати от промяна в статута на районите в по-неблагоприятно положение при различните варианти.

В обобщение може да се счита, че отрицателното въздействие от загубата на статута на район в по-неблагоприятно положение вследствие на прилагането на нови критерии за определяне на границите ще бъде различно в зависимост от дела, който заема плащането за район в по-неблагоприятно положение в доходите на земеделското стопанство. В това отношение вариант „непроменено положение +“ изглежда вариант с най-ограничено въздействие, тъй като не води до значителни промени в сравнение с начина, по който се определят границите понастоящем.

При вариант 2 и вариант 3 промените при определяне на границите могат да окажат както положително, така и отрицателно влияние върху доходите на земеделските стопанства, но на този етап не могат да бъдат оценени, поради липса на необходимите за целта данни. Във всеки случай загубата на плащането за район в по-неблагоприятно положение ще има сериозни последици и ще доведе до състояние на отрицателна стойност на доходите (изразена в нетна добавена стойност за земеделското стопанство) в ограничен брой от случаите (3 % от всички бенефициери).

Въвеждането на обща рамка за националните критерии за отпускане на помощ, предвидена във вариант 3, ще насочи помощта към системи за екстензивно земеделие, които са с по-ниска печалба и представляват по-висок риск от изоставяне на земя. Така то би могло да окаже положително въздействие върху земеделските стопанства с ниски доходи и висока степен на зависимост от помощта за район в по-неблагоприятно положение.

- Трябва също така да се отбележи, че в редица държави-членки земеделските стопани могат да ползват някои предимства (напр. по-ниски данъци въз основа на националното законодателство), тъй като са разположени в район в по-неблагоприятно положение, дори и да не са бенефициери на помощ за район в по-неблагоприятно положение *stricto sensu*. Промяна в статута на район в по-неблагоприятно положение за тези райони може да има значителни последици върху доходите на земеделските стопанства, въпреки че те не могат да бъдат оценени на равнището на Общността.
- На настоящия етап от анализа не се знае дали и в кои райони ще има земеделски стопани, които вече няма да ползват помощ за район в по-неблагоприятно положение в резултат на премахването на социално-икономическите критерии. Вероятността от поява на такива случаи и техният мащаб следва да се оценяват въз основа на симулациите, които следва да бъдат предоставени от държавите-членки през есента на 2009 г. В този контекст трябва да се прецени:

- дали другите мерки на Общата селскостопанска политика (ОСП), прилагани в района, например по ос 3 на съответната програма за развитие на селските райони, могат да компенсират социално-икономическите недостатъци, които досега подлежах на подпомагане като райони в по-неблагоприятно положение;
- дали следва да бъдат използвани възможни начини за осигуряване на плавен преход към новия подход за определяне на границите.

5.4. Жизнеспособност на селските общини

В райони, където земеделието е от основно значение за местната икономика, промяна в определянето на границите на районите в по-неблагоприятно положение и/или на системата за плащане може да окаже значително влияние върху общото им развитие.

Някои земеделски общности са по-застрашени от упадък в сравнение с други поради системата на производство, ограничената добавена стойност, размера на стопанството и периферното им местоположение. В някои случаи уязвимостта на системата на производство произтича от природните условия, следователно по-точното насочване на помощта към районите с най-неблагоприятни природни условия може да има положително въздействие върху общата жизнеспособност на района.

Когато западането не е свързано с неблагоприятните природни условия в района, мерките за насърчаване на конкурентоспособността на земеделския сектор, за поощряване на диверсификацията и за изграждане на интегрирани стратегии за развитие „отдолу нагоре“ изглежда ще се окажат по-успешни отколкото плащанията, които се предоставят на земеделските стопани за компенсиране на неблагоприятни природни условия.

5.5. Влияние върху околната среда

Определянето на границите на районите, основаващо се на хомогенен набор от биофизически критерии на цялата територия на Европейския съюз, би увеличило вероятността помощта да се насочи към системите за екстензивно земеделие, защото определянето на границите на районите е безусловно свързано с неблагоприятните природни условия, които възпрепятстват развитието на земеделието. По тази причина вариант 2 и вариант 3 са по-ефективни от вариант 1.

Вариант 2 ще предостави на държавите-членки възможността да установят условия за предоставяне на помощ, свързани с изисквания за управление на земята. Определянето на границите на районите, основано на общи биофизически критерии, следва да насочи помощта към райони с предимно екстензивно земеделие и бенефициерите на плащания за неблагоприятни природни условия ще трябва да се съобразяват с изискванията за кръстосано спазване. Ефективността на схемата обаче може да бъде ограничена при недостатъчно точно насочване на помощта, по-специално в районите, в които системите за интензивно земеделие, обикновено свързани с по-голям риск за околната среда, съществуват съвместно със системи за екстензивно земеделие. При вариант 2 приносът на плащанията за неблагоприятни природни условия за устойчиво управление на земята и за постигане на целите на ЕС, свързани с опазването на околната среда, ще зависи следователно от прилагането на схемата от страна на държавите-членки.

В сравнение с вариант 2, вариант 3 включва допълнителни изисквания относно практиките за управление на земеделските стопанства и ще ограничи обхвата на плащанията за неблагоприятни природни условия до земеделските системи, които имат конкретен положителен принос за устойчиво управление на земята. Все пак плащането няма да покрие задължения, които надхвърлят основните параметри, а само ще компенсира на земеделските стопани допълнителните разходи и пропуснатите ползи, свързани с неблагоприятните условия. Следователно вариант 3 изглежда вариантът с най-висок потенциал по отношение на приноса за постигане на цели, свързани с опазването на околната среда, при условие че схемата за помощ се прилага съгласувано с другите мерки от ос 2. Добре балансираното прилагане на вариант 3 изисква, от една страна, на земеделските стопани да не се плаща два пъти (в рамките на плащанията за неблагоприятни природни условия и по силата на другите мерки от ос 2) за едно и също задължение, и от друга страна — земеделските стопани в районите с неблагоприятни природни условия да не бъдат дискриминирани като бъдат изключени от плащанията за агроекология, които ще се прилагат за земеделски стопани, отговарящи на същите условия извън района.

6. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

На този етап от прегледа не може да се даде ясно предпочитание на конкретен вариант. Все пак „непроменено положение“ не отговаря достатъчно на нуждите, предвид идентифицираните критични точки във връзка със сега използваната схема, а вариант 4 („висока природна стойност“) не може да се осъществи в краткосрочен план.

Предвижда се прегледът да продължи в съответствие с предложението в раздел 3 с цел вариантите да се доразработят подробно и да се стигне до предпочитание въз основа на симулацията на прилагането на общите биофизически критерии, направена от държавите-членки.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

За мониторинг на плащанията за земеделски стопани в районите с неблагоприятни условия, различни от планински райони, се предвиждат следните показатели:

Общи показатели	Базови показатели	Биоразнообразие: обработваеми и горски земи с висока природна стойност Биоразнообразие: популации от птици, обитаващи обработваеми земи
	Показатели за вложените ресурси	Размер на направените публични разходи (общ размер спрямо Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР))
	Изходни показатели	Брой на подпомогнатите стопанства в райони с неблагоприятни природни условия, различни от планински райони (разбивка в съответствие с вида на неблагоприятното природно условие — влажна зона, хълм...) Подпомагана площ с обработваема земя (разбивка в съответствие с вида на района и с вида на неблагоприятното природно условие)
	Показатели за резултата	Райони с успешно управление на земята, което допринася за: подобряване на биоразнообразието:

	тите	подобряване на качеството на водата смекчаване на изменението на климата подобряване на качеството на почвата избягване на маргинализацията и изоставянето на земи
	Показатели за въздействието	Обръщане посоката на тенденцията за намаляване на биоразнообразието Поддържане на обработваеми и горски земи с висока природна стойност

При оценката на преразгледаната схема за помощ трябва да се обърне особено внимание на следното:

- До каква степен плащанията за неблагоприятни природни условия са помогнали за осигуряване на непрекъснатото ползване на земеделските земи в райони с неблагоприятни условия, различни от планинските райони?
- До каква степен схемата е допринесла за поддържане или насърчаване на устойчиви системи за земеделие?
- До каква степен схемата е допринесла за съхраняване на селото и за подобряване на околната среда?