

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.5.2009
SEC(2009) 671

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно политиката за качество на селскостопанските продукти

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2009) 234}
{SEC(2009) 670}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието

Политика за качество на селскостопанските продукти

1. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Политиката за качество на селскостопанските продукти се занимава с проблемите на пазара, предизвикани от асиметричния обмен на информация между земеделски стопани и купувачи по въпросите на качеството на селскостопанските продукти. Тя се концентрира върху приноса на земеделските стопани и производителите на непреработени селскостопански продукти и „първично“ преработени продукти (вино, сирене, маслиново масло, месо, ...).

Европейската комисия разработи различни инструменти във връзка с предлагането на селскостопански продукти на пазара, които гарантират характеристиките на продуктите и производството:

- **търговските стандарти** и директивите за продуктите, определящи идентичността на селскостопанския продукт (напр. определенията „мляко за пиене“, „плодов сок“, „вино“), категоризацията на продуктите (клас, размер ...), етикетирането за произход и място на отглеждане, както и някои „запазени термини“, които посочват добавящи стойност характеристики и свойства, например метод на отглеждане.
- **схеми за качество на селскостопанските продукти в ЕС**. В момента действат шест схеми: за географски указания (три схеми), за гарантирани традиционни специалитети, за биологично земеделие и за продукти от най-отдалечените райони. Други две схеми на ЕС са в процес на разработване: схема за разширяване на обхвата на *екомаркировката* върху храните и схема за етикетиране във връзка с хуманното отношение към животните.

Освен това бяха разработени множество **частни и национални (и регионални) схеми за сертифициране**. Сред тях са схеми за сертифициране на гаранцията на храни (гарантиращи, че са спазени „основните“ стандарти) и схеми за сертифициране на качеството на храни, които „отличават“ продуктите на пазара, привличайки вниманието на купувачи и потребители върху добавящите стойност характеристики на продуктите и производството.

Тези инструменти (мерки на ЕС, частни и национални) са насочени към решаване на фундаменталния проблем на пазара, произтичащ от **асиметричната информация**, който в противен случай би възпрепятствал справедливото ценообразуване въз основа на характеристиките и свойствата на продукта. Освен това прилагането на всяка от тези мерки се сблъсква със затруднения и проблеми. **Като цяло** политиката на ЕС се е развивала в отговор на конкретни потребности (ad hoc), като при това са възникнали или се оформят множество **несъответствия**; освен това множество инициативи, особено в областта на околната среда, са във фаза на зараждане, което носи риск от нови несъответствия. Разнообразието на тези инициативи засилва **проблема със**

съгласуваността, като възниква опасност от несъгласуван подход по отношение на мерките на политиката за качество на селскостопанските продукти, предизвикващ объркване сред заинтересованите страни и потребителите и политически несъответствия. **По-конкретно** схемите на ЕС са **изключително сложни**; мярката за географските указания не получи достатъчна видимост, като бяха установени множество основно технически проблеми; мярката за традиционните специалитети не оправда очакванията, а търговските стандарти са сложни и твърде подробни в предписанията си. Бурното развитие и многообразието на сертифициращи схеми в частния и националния сектор доведе до объркване сред потребителите и повдигна въпроса за правилното функциониране на единния пазар. На края, подходът *ad hoc* към етикетирането за мястото на отглеждане доведе до една разнородна картина, като мястото на отглеждане трябва да бъде указано чрез етикет при говеждото, но не и при свинското месо, а също така при меда, но не и при млечните продукти.

2. Цели

Основната цел на политиката за качество на селскостопанските продукти е да даде възможност на земеделските стопани да пригледят характеристиките на продуктите и производството към очакванията на потребителите и да ги информират ефективно за това, като гарантира, че:

- земеделските стопани и производителите постигат справедлива възвращаемост, съответстваща на качеството на селскостопанските продукти;
- земеделските стопани и производителите могат да реагират на потребителското търсене по отношение на добавящите стойност характеристики на продуктите и производството;
- потребителите могат да разчитат на термините от етикетите, за да установят характеристиките на продуктите и производството.

Конкретните цели са:

- да се подобри комуникацията между земеделски стопани и купувачи и потребители — произтича от асиметричната информация за качествата на селскостопанския продукт;
- да се повиши съгласуваността на инструментите на ЕС в областта на политиката за качество на селскостопанските продукти;
- да се намали сложността за земеделските стопани, производителите и потребителите.

За да бъдат постигнати тези цели, бяха проучени **четири въпроса на политиката**:

- Въпрос на политиката 1: търговски стандарти, в това число етикетиране за място на отглеждането
- Въпрос на политиката 2: географски указания
- Въпрос на политиката 3: традиционни специалитети
- Въпрос на политиката 4: частни, национални и нови схеми на ЕС за сертифициране

3. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

3.1. Въпрос на политиката 1: търговски стандарти, в това число етикетирание за място на отглеждането

След провеждането на технически анализ бяха отхвърлени два варианта:

- въвеждането на логотип на ЕС, указващ съвместимостта с изискванията на ЕС, би породило съществени технически проблеми и беше отхвърлено от почти всички заинтересовани страни.
- без действия от страна на ЕС: премахването на търговските стандарти от законодателството на Общността би създадо „вакуум“ и довело до риск от възникването на разнородни национални търговски стандарти. Всички заинтересовани страни подкрепиха по-нататъшната употреба на (опростени) търговски стандарти.

Пет варианта ще бъдат подложени на по-нататъшен анализ:

- **Вариант 1.1. Запазване на съществуващото положение плюс: опростяване**, в това число и хармонизиране на стандартите, хармонизиране на общите елементи в различните сектори, премахване на остарелите разпоредби и планиране съгласно най-новите принципи на законодателното планиране.
- **Вариант 1.2. Замяна на специфични търговски стандарти на ЕС с общ основен стандарт.** Този вариант предвижда пълното премахване на специфичните търговски стандарти от законодателството на Общността за сметка на нов общ стандарт, обхващащ всички продукти.
- **Вариант 1.3. Комбиниран подход.** Този вариант включва от една страна съществени изисквания или основен стандарт в законодателството (както и вариант 1.2), а от друга — технически спецификации в стандарти по споразумение на заинтересованите страни, издадени от стандартизираща институция (организацията на CEN).
- **Вариант 1.4. Разработване на система от запазени термини.** Разработване на ясни определения, продуктови описания, категории, размери, които са задължителни във фазата на предлагане на пазара и се прилагат доброволно от производители/оператори (напр. „произведен във ферма“, „отглеждане на открито“, както и терминът „традиционен“, особено ако бъде преустановена схемата за „традиционни специалитети“).
- **Вариант 1.5. Разширяване на обхвата на задължението за указване на мястото на отглеждане (в ЕС/извън ЕС или в страната), така че да обхваща селскостопански продукти.** Етиктирането за произход според критерия ЕС/извън ЕС и/или държава-членка/трета държава ще бъде взето предвид, особено във връзка със съображенията на СТО.

3.2. Въпрос на политиката 2: географски указания

След провеждането на технически анализ бяха отхвърлени следните четири варианта:

- Действие на базата на обща **директива**, делегираща на държавите-членки определянето и защитата на географските указания, не отговаря на политическата цел за хармонизирано прилагане в целия единен пазар.
- Вариантите **съвместно регулиране** и **саморегулиране**, изискващи участието на неправителствени организации и на партньори от социалната и икономическата сфера, бяха отхвърлени поради силно фрагментираната структура на сектора.
- **Липсата действия на равнището на Общността (отмяна на настоящото законодателство)** вероятно ще доведе до създаването на 27 различни системи в държавите-членки и до увеличаване на бремето за производителите, объркване сред потребителите и риск от злоупотреби, присвояване и т.н. извън страната, даваща защита.
- **Прилагането на международни правила въз основа на Споразумението от Лисабон** е неосъществимо в кратък срок, тъй като ще са необходими както международни преговори за придържане към правилата на Световната организация за интелектуална собственост, така и изменения на някои определения. Този вариант обаче остава актуален в дългосрочен план.

Три варианта (включително и три подварианта) ще бъдат подложени на по-нататъшен анализ:

- **Вариант 2.1. Запазване на съществуващото положение плюс: опростяване на схемите за ЗНП/ЗГУ и рационализиране на съществуващите процедури.** Законовият текст може да бъде представен в по-ясна форма без да се променя настоящата законова архитектура, като по този начин се намали времето за обработване на заявления на равнището на ЕС.
 - **Подвариант 2.1.1. Сливане на определенията за ЗНП и ЗГУ.** В резултат на това защитено наименование за произход ще бъде отменено и съществуващите регистрирани наименования ще станат защитени географски указания. Този вариант ще промени на 180 градуса настоящата политика на увеличаване на различията между двата вида.
 - **Подвариант 2.1.2. Създаване на единен инструмент** за регистриране на вина, спиртни напитки и селскостопански продукти и храни ще позволи по-съгласувана политика, например чрез използването на сходни критерии и процедури за регистриране.
 - **Подвариант 2.1.3. Разрешаване на национални системи за защита на указанията** успоредно на схемата на ЕС. В такъв случай защитата на тези имена ще важи само на националния пазар. Успоредно с това, като условие за регистриране на наименования в регистри на ЕС ще се използват търговски критерии (обем и стойност).
- **Вариант 2.2. Отмяна на настоящата система sui generis на ЗНП/ЗГУ на равнище ЕС и замяната ѝ със съществуващата система за търговски марки.** Защитата на географските указания ще бъде нивото, гарантирано от споразумението ТРИПС, но правните средства за защита на наименованията ще се прилагат само чрез системата за търговски марки на Общността.

- **Вариант 2.3. Изясняване на правилата за ЗНП/ЗГУ.** Настоящата система ще бъде направена по-ясна чрез модифициране на правилата и с помощта на насоки.

3.3. Въпрос на политиката 3: гарантирани традиционни специалитети

Четири варианта (включително и два подварианта) ще бъдат подложени на по-нататъшен анализ:

- **Вариант 3.1: запазване на съществуващото положение — продължаването на настоящата схема** не се счита за приемливо, но са запазва като база за сравнение на другите варианти.
- **Вариант 3.2: опростяване на схемата** чрез нейното ограничаване до един от двата съществуващи понастоящем варианта: или защита със запазване на наименованието или защита без запазване на наименованието.
 - **Подвариант 3.2.1. Регистрация без запазване на наименованието.** Този подвариант ще доведе до **отмяна** на защитата на наименованието. Употребата на запазени наименования няма да бъде ограничена, освен ако те се появят в съчетание с думите „Гарантиран традиционен специалитет“ или със символа на Общността.
 - **Подвариант 3.2.2. Регистрация на гарантирани традиционни специалитети (ГТС) със запазване на наименованието.** В този случай самото наименование ще бъде защитено и ще може да се използва само за продукти, произведени в съответствие със спецификацията.
- **Вариант 3.3: защита на термина „традиционен“ като запазен термин съгласно търговските стандарти.** Тази възможност е включена във вариант 1.4 по-горе.
- **Вариант 3.4: без действия от страна на ЕС: прекратяване на настоящата схема.** Регулирането на традиционните специалитети ще бъде предоставено на частния сектор, държавите-членки и регионите.

3.4. Въпрос на политиката 4: частни, национални и нови схеми на ЕС за сертифициране

След провеждането на технически анализ беше отхвърлен следният вариант:

- **законодателен вариант**, определящ правила или рамка за действие на схеми за сертифициране на качеството на храни. При този вариант липсват ефикасност, ефективност и съгласуваност с други цели на политиката на ЕС (напр. опростяване), като той не се приема и от заинтересованите страни.

Пет варианта ще бъдат подложени на по-нататъшен анализ:

- **Вариант 4.1: без действия от страна на ЕС = запазване на съществуващото положение (плюс допълнителни проучвания).** Този вариант е продължение на настоящата ситуация, като ЕС не участва пряко в управлението на частни и национални/регионални схеми за сертифициране. Този вариант включва **допълнителни проучвания** за постигането на по-добро разбиране на характера и размерите на проблема.

- **Вариант 4.2: разработване на доброволни насоки за действието на схеми за сертифициране**, които ще изтъкват най-добрите практики съгласно критерии, съгласувани със заинтересованите страни.
- **Вариант 4.3: разработване на нови схеми на ЕС за качеството в специфични области на политиката.** Комисията вече е разработила или подготвя схеми за сертифициране в множество области на политиката. Всяка нова схема ще се оценява според собствените ѝ достойнства.
- **Вариант 4.4: определяне на общи критерии за новите схеми на ЕС.** Като алтернатива на вариант 4.3 и с оглед на броя на възникващите нови схеми и предложения, могат да бъдат установени критерии за оценка на необходимостта от нови схеми на ЕС за сертифициране на селскостопански и хранителни продукти.
- **Вариант 4.5: разработване на защитени запазени термини в съответствие със спецификациите.** В случаи, когато са оправдани преки действия на равнището на ЕС, един облекчен вариант би било разработването на **защита за запазени термини**. Тази възможност е разгледана в рамките на търговските стандарти (вариант 1.4).

4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вариантите за всеки въпрос на политиката бяха анализирани по отношение на ефективността, ефикасността и последователността, както и във връзка с политическите цели.

За **въпрос на политиката 1 (търговски стандарти, включително етикетирание на мястото на отглеждане)** предпочитаните варианти са вариант 1.4 (разработване на система от запазени термини); вариант 1.3 (комбиниран подход), предмет на бъдещо проучване; и, особено за основни селскостопански продукти, вариант 1.5 (разработване на задължително етикетирание за мястото на отглеждане).

За **въпрос на политиката 2 (географски указания)**, вариант 2.3 (изясняване на правилата за ЗНП/ЗГУ) и вариант 2.1.2 (сливане на системите за вина, спиртни напитки и селскостопански продукти) предлагат висока ефективност и последователност. Необходим е допълнителен анализ по отношение на ефикасността на вариант 2.3 (изясняване на правилата за ЗНП/ЗГУ).

За **въпрос на политиката 3 (традиционни специалитети)** предпочитаният вариант е 3.3 (защита на термина „традиционен“ като запазен термин съгласно търговските стандарти), следван от вариант 3.2 (опростяване на схемата).

За **въпрос на политиката 4 (частни, национални и нови схеми на ЕС)** предпочитаните варианти са вариант 4.2 (насоки) и вариант 4.4 (критерии за нови схеми), като те могат да бъдат комбинирани. Вариант 4.5 (разработване на система от запазени термини), който получи много високи оценки по всички критерии, се разглежда в рамките на въпрос на политиката 1 (търговски стандарти).

5. СЪГЛАСУВАНOST НА ПОЛИТИКАТА КАТО ЦЯЛО И ПОЛОЖИТЕЛНИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ПРЕДПОЧИТАНИТЕ ВАРИАНТИ

Таблицата по-долу (предпочитани варианти) показва приноса на предпочитаните варианти към **общия политически подход, положителните взаимодействия** между различните инструменти, както и установените правни и процедурни **уточнения**.

Политика		Предпочитани варианти
Общ политически подход	В посока на частно и национално сертифициране и схеми	Вариант 4.2: насоки за действие на схеми за сертифициране
	Осигуряване на съгласуваност при разработването на нови схеми на ЕС	Вариант 4.4: критерии за нови схеми на ЕС
	Съгласувано разработване на търговски стандарти в ЕС	Вариант 1.3: комбиниран подход (замяна на търговските стандарти с общ стандарт и разработване на подробни правила в рамките на CEN)
Взаимодействия	По-широко използване на „запазени термини“ (от търговски стандарти)	Вариант 1.4: разработване на запазени термини за хоризонтални етикети за качество (например „нисковъглеродни“)
		Вариант 3.3: защита на термина „традиционен“ като запазен термин (като заместител за схемата за традиционни специалитети)
	Обща употреба на системи за сертифициране при сходни схеми	Вариант 2.1.1: рационализиране на процедури за схемата на географски указания и сливане на регистрите за вина, спиртни напитки и селскостопански продукти в една система
		Вариант 2.3: изясняване на правилата за ЗНП/ЗГУ
	Съгласувано прилагане на задължително етикетиране за мястото на отглеждане	Вариант 1.5: въвеждане на етикетиране за мястото на отглеждане сектор по сектор

Таблица: Предпочитани варианти

Предпочитаните варианти могат да бъдат комбинирани и съвместно представляват пълноценен пакет от мерки за развитие на политика за качество на селскостопанските продукти.

По-широката употреба на „запазените термини“, в частност като заместител на схемата за традиционни специалитети, ще доведе до съществени положителни взаимодействия. Насоките за частни и национални схеми, които могат да бъдат приложени и към схемите на ЕС, също ще доведат до положителни взаимодействия. Критериите за новите схеми на ЕС следва да предотвратят несъгласуваността по отношение на съществуващите схеми на ЕС и на търговските стандарти. Взаимни връзки възникват като следствие от предложените общи схеми за сертифициране и предложеното

съгласуване на прилагането на задължително етикетиране за мястото на отглеждане между отделните сектори в рамките на търговски стандарт.

Варианти	Търговски стандарти	Географски указания	Традиционни специалитети	Частни, национални и нови схеми на ЕС
Вариант 1.3: комбиниран подход	X			
Вариант 1.4: запазени термини за хоризонтални етикети за качество	X		Връзка: „традиционен“ като запазен термин в търговските стандарти	Връзка: предложенията за нови схеми следва да съдържат резервирани термини
Вариант 1.5: етикетиране с указание на мястото на отглеждане	X	Връзка: ще се отнася до ЗГУ, ако суровините идват район, различен от ЗГУ		
Вариант 2.1.1: рационализиране на схемата за географски указания и сливане		X		
Вариант 2.3: изясняване на правилата за ЗНП/ЗГУ		X		
Вариант 3.3: защита на термина „традиционен“ като запазен термин	Връзка: използване на механизма на търговските стандарти		X	
Вариант 4.2: насоки за действие на схеми за сертифициране		Връзка: насоките се прилагат също и към схеми на ЕС	Връзка: насоките се прилагат също и към схеми на ЕС	X
Вариант 4.4: критерии за нови схеми на ЕС	Връзка: ще предотвратят несъгласувани инициативи за етикетирание на новите схеми	Връзка: ще намали несъгласуваността със съществуващите схеми	Връзка: ще намали несъгласуваността със съществуващите схеми	X

Таблица: Връзки между предпочитаните варианти

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Тази оценка на въздействието е в контекста на съобщение, определящо стратегически ориентири. Поради това разработването и приемането на тези ориентири ще бъде мерило за напредъка в близко бъдеще.

За оценяването на напредъка на самата политика са предложени временно няколко основни показателя за напредък, които ще бъдат разработени по време на подготовката на всяка една инициатива.