

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2010
COM(2010) 672 окончателен

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

Общата селскостопанска политика през 2020 г.:

*подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното
снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс*

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

Общата селскостопанска политика през 2020 г.:

подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Общата селскостопанска политика (ОСП) е изправена пред серия от предизвикателства, някои — единствени по рода си, други — непредвидени, които карат ЕС да вземе стратегически решения за бъдещето на селското стопанство и селските райони в дългосрочен план. ОСП ще отговори ефективно на тези предизвикателства, ако са налице и здрави икономически политики и устойчиви публични финанси, които да допринасят за постигането на целите на Съюза.

При подготовката на настоящото съобщение Комисията организира широка обществена дискусия през първата половина на 2010 г., която приключи с конференция през юли 2010 г.¹ Съветът обсъжда реформата в продължение на четири последователни председателства на Съюза, Европейският парламент (ЕП) по собствена инициатива прие резолюция относно бъдещето на ОСП след 2013 г.² и как тя се съотнася към стратегията „Европа 2020“ и Икономическият и социален комитет и Комитетът на регионите (КР) представиха свои становища.

В хода на тези дискусии огромно мнозинство от мненията се обединиха около идеята, че бъдещата ОСП трябва да остане **силна обща политика**, изградена върху нейните **два стълба**. В общи линии изразените гледни точки препоръчаха следните стратегически цели:

- Съхраняване в дългосрочен план на потенциала за производство на храни в целия ЕС, за да се гарантира продоволствената сигурност в дългосрочен план за европейските граждани и да се даде отговор на нарастващото търсене на храни в световен мащаб, което според Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) се очаква да се увеличи с 70 % до 2050 г. Последните случаи на увеличена пазарна нестабилност, често утежнени от изменението на климата, допълнително подчертават тези тенденции и натиск. Способността на Европа да се подsigури продоволствено е посоката, в която тя трябва да работи за в бъдеще и която изисква мобилизиране.
- Подкрепа за селскостопанските общности, които осигуряват на европейските граждани **качествена, стойностна и разнообразна храна**, произведена в съответствие с изискванията за устойчиво развитие и с амбициозните цели в

¹ По време на обществената дискусия бяха изразени 5600 мнения, а конференцията събра над 600 участници.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//BG>

областта на екологията, управлението на водните ресурси, здравето на животните и хуманното отношение към тях, фитосанитарния контрол и общественото здраве. Активното управление на природните ресурси чрез земеделие съставлява ключов инструмент в опазването на селската среда, в борбата със загубата на биологично разнообразие и допринася за намаляване на последиците от изменението на климата и за съответната адаптация. По този начин ще се гарантира динамичното развитие на тези територии и дългосрочната им икономическа жизнеспособност.

- Поддържане на жизнеспособни селскостопански общности, за които земеделието е важна икономическа дейност, създаваща **заетост** на местно ниво. Това се отразява положително в много отношения на икономиката, обществото, околната среда и териториалното управление. Значителното намаляване на местното производство ще има последици по отношение на парниковите газове (ПГ), характерната местна среда и ще доведе до по-ограничен избор за потребителите.

Селското стопанство е неразделна част от европейската икономика и общество. По отношение на косвените въздействия всяко значително намаление в европейската селскостопанска дейност ще се отрази отрицателно на БВП и на заетостта в свързаните икономически сектори — по-специално в рамките на веригата на селскостопанските и хранителните продукти, която разчита на първичния селскостопански сектор на ЕС за висококачествени, конкурентни и надеждни суровини — но също и в сектори, които не са свързани с продоволствието. Ще бъдат засегнати всички дейности в селските райони — от туризма и транспорта до местните и обществени услуги. Обезлюдяването на селските райони вероятно ще се ускори. Последствията в екологичен и социален аспект ще са значителни.

Реформата на ОСП трябва също така да продължи в посока насърчаване на конкурентоспособността, по-ефикасно използване на предоставяните от данъкоплатеца ресурси и постигане на очакваните от европейските граждани действителни резултати от публичните политики по отношение на продоволствената сигурност, околната среда, **измененията в климата** и социалното и териториално равновесие. Целта следва да е установяване на по-устойчив, по-интелигентен и по-приобщаващ растеж на селските райони в Европа.

С оглед на постигането му — в съответствие със съобщението относно Прегледа на бюджета на ЕС³ и предвид нейната пазарна ориентация — първият стълб на бъдещата ОСП трябва да е по-съобразен с околната среда и по-справедливо разпределен, а вторият стълб — по-съсредоточен върху конкурентоспособността и иновациите, изменението на климата и околната среда. Това ще позволи на селското стопанство в ЕС да освободи скрития си производствен потенциал, особено в новите държави-членки и да допринесе за постигането на целите, заложи в стратегията „Европа 2020“. Насочването на помощите изключително към **активните земеделски стопани и възнаграждаването на колективните услуги, които те предоставят на обществото** ще увеличи ефективността и ефикасността на помощта и ще придаде повече легитимност на ОСП. Осигуряването на контрол върху предлаганите мерки заедно с продължаващата работа по опростяване на политиката са други важни елементи за постигането на тези цели. Всичко това трябва да се осъществи в условията на ограничени бюджетни ресурси и като се вземе предвид тежкото въздействие на икономическата криза върху селското стопанство.

³ Преглед на бюджета на ЕС — COM(2010) 700.

2. КУРСЪТ НА РЕФОРМАТА НА ОСП

Основните цели на ОСП, определени в Договора от Рим, не се променят през годините. Същевременно курсът на реформата на ОСП от 1990 г. насам обнови напълно структурата на политиката.

Предизвикателствата са свързани с производствения капацитет на селското стопанство, с по-голямото разнообразие в земеделските и селските райони след последователните разширявания и с исканията на гражданите на ЕС в областта на околната среда, безопасността и качеството на храните, здравословното хранене, здравето на животните и хуманното отношение към тях, фитосанитарния контрол, опазването на селската среда, биологичното разнообразие и изменението на климата. Едновременно с това инструментите за постигане на тези цели също претърпяха значителни изменения. Днес те са структурирани в **два допълващи се стълба**, като в първия попадат годишните директни плащания и пазарните мерки, а във втория — многогодишните мерки за развитие на селските райони.

Въвеждането на директни плащания бе лост за последователни пазарно ориентирани реформи, подобряващи конкурентоспособността на селскостопанския сектор чрез насърчаване на земеделските производители да се адаптират към условията на пазара. Отделените от производството преки плащания предоставят днес основно подпомагане на доходите и съдействат за осигуряване на основните обществени блага, които очаква европейското общество.

Вследствие на тази по-голяма пазарна ориентираност до голяма степен пазарните мерки, които бяха основни инструменти на ОСП в миналото, представляват днес единствено „предпазна мрежа“, използвана само в случаи на значителен спад в цените.

Развитието на селските райони има за цел да подобри конкурентоспособността, устойчивото управление на природните ресурси и балансираното развитие на селските райони посредством по-конкретни и целенасочени мерки. То предоставя на държавите-членки гъвкавост, за да се справят с най-наболелите проблеми на тяхна територия посредством съфинансиране. Други инициативи в рамките на ОСП, например политиката за качество, насърчаване и биологично земеделие, също имат важно въздействие върху положението на земеделските стопани.

Взети заедно, настоящите политически мерки съставляват **основния принос на ОСП — териториално и екологично балансирано селско стопанство в ЕС** в рамките на отворена икономическа среда. Ако искаме селското стопанство и в бъдеще да е в услуга на обществото е необходима решителна публична политика, тъй като предоставяните от него стоки не могат да получат адекватно възнаграждение и регламентиране чрез нормалните пазарни механизми.

Оттеглянето на публичното подпомагане ще доведе до по-голяма концентрация на селскостопанско производство в някои райони с особено благоприятни условия и по-интензивни земеделски практики, докато по-малко конкурентните области ще бъдат изправени пред маргинализация и запустяване на земеделски земи⁴. Подобно развитие би довело до увеличаване на натиска върху околната среда и до западане на ценни

⁴ Виж *Scenar 2020* — Проучване на възможните сценарии за земеделието и селските райони.

местообитания със сериозни икономически и социални последици, включително и необратимо разстройване в производствения капацитет на европейското земеделие.

3. КАКВИ СА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА?

3.1. Продоволствена сигурност

Основната роля на селското стопанство е да осигурява **храни**. Предвид факта, че **търсенето в световен мащаб ще продължи да нараства ЕС следва да е в състояние да даде своя принос за задоволяването на глобалната нужда от храни**. В този смисъл е от съществено значение селското стопанство на ЕС да поддържа производствения си капацитет и да го подобрява като зачита ангажиментите на ЕС в международната търговия и съгласуването на политиките за развитие. Един стабилен селскостопански сектор ще позволи на силно конкурентната хранително-вкусова промишленост⁵ да се запази като важна част от европейската икономика и търговия (ЕС е водещият световен износител най-вече на преработени селскостопански продукти с висока добавена стойност)⁶. Той следва да насърчава взаимното допълване между отглеждането на култури и животновъдството, например по отношение на белтъчините. Освен това, гражданите на ЕС изискват хранителни продукти (включително и местни продукти) с **високо качество и разнообразие**, които да отговарят на строги стандарти за безопасност, качество и хуманно отношение към животните. В този контекст проблемите за достъпа до, наличието и приемането на здравословните храни и на хранителната ефективност също се открояват днес повече от преди. Селското стопанство на ЕС се намира днес в една значително **по-конкурентна среда**, тъй като световната икономика е все по-интегрирана и системата за търговия по-либерализирана. Тази тенденция се очаква да се запази през идните години предвид възможното приключване на кръга преговори от Доха и на двустранните и регионални споразумения, които са в процес на договаряне. Това е предизвикателство за земеделските стопани в ЕС, но също така предлага възможности за износителите на хранителни продукти от ЕС. Следователно е важно непрекъснато да се подобряват конкурентоспособността и производителността на селскостопанския сектор в ЕС. Макар и благоприятни в средносрочен план, перспективите са селскостопанските пазари да се характеризират с нарастване на **несигурността и нестабилността**.

Освен това бъдещата ОСП ще се прилага след преодоляване на последиците от **икономическа криза**, която сериозно засегна земеделието и селските райони, като ги обвързва пряко с по-широки макроикономически промени, засягащи себестойността на производството. След просто стагнация на **доходите** в продължение на десетилетие те отбелязаха съществен спад през 2009 г., при положение че вече се наблюдаваше нестабилност на доходите от селскостопанска дейност, значително по-ниски (с около 40 % на работна единица) от тези в останалата част от икономиката, а доходът на глава от населението в селските райони е значително по-нисък (с около 50 %), отколкото в градските райони.

⁵ Хранително-вкусовата промишленост представлява 13,5 % от общия процент на заетост и 12,2 % от брутната добавена стойност на европейската производствена индустрия.

⁶ Износът на хранително-вкусовата промишленост съставлява 6,8 % от общия износ на ЕС.

3.2. Околна среда и изменение на климата

Селското и горското стопанство играят ключова роля в производството на обществени блага, свързани със заобикалящата ни околна среда, биологичното разнообразие в земеделските земи, стабилността на климата и по-голямата устойчивост на природни бедствия като наводнения, суша и пожари. Същевременно много селскостопански практики потенциално могат да са неблагоприятни за околната среда и това води до изтощаване на почвите, недостиг на вода и замърсяване, както и до загуба на биологично разнообразие и местообитания за дивата флора и фауна.

Въпреки че емисиите на парникови газове от селското стопанство в ЕС са намалели с 20 % от 1990 г. насам по-нататъшните усилия са възможни и необходими, ако искаме да постигнем амбициозните цели на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата. От голямо значение е да се използва в по-голяма степен потенциалът на селскостопанския сектор да намалява последствията от измененията на климата, да се адаптира към тях и да допринесе положително, посредством нововъведения, за намаляване на емисиите на парникови газове, чрез прилагането на мерки за ефективност на производството, включително на мерки за подобряване на енергийната ефективност, производство на биомаса и на енергия от възобновяеми източници, улавяне на въглероден диоксид и запазване на въглерода в почвите.

3.3. Териториален баланс

Все по-често селското стопанство заема все по-малко място в **селски райони**, вследствие от разнообразяването на тяхната социално-икономическа структура. Независимо от това то остава основен двигател на селската икономика в голяма част от ЕС. Жизнеността и потенциалът на много селски райони остават тясно свързани с наличието на **конкурентен и динамичен земеделски сектор**, който да привлича младите земеделски стопани. Това важи особено за области, в които преобладават селските райони, където на първичния сектор се падат около 5 % от добавената стойност и 16 % от заетостта, както и за новите държави-членки, в които е важно да се консолидира скорошният ръст в производителността и да се оползотвори докрай потенциалът на селското стопанство. Освен това, селското стопанство играе важна роля в селските райони като генерира допълнителна стопанска дейност, особено силно свързана с хранително-вкусовата промишленост, туризма и търговията. В много области селското стопанство е в основата на местните традиции и на социалната идентичност.

4. ЗАЩО СЕ НУЖДАЕМ ОТ РЕФОРМА?

ОСП претърпя промени, но са необходими още изменения в отговор на новите **предизвикателства**, а именно:

- справяне с нарастващата загриженост по отношение на продоволствената сигурност както на равнище ЕС, така и в световен мащаб,
- укрепване на устойчивото управление на природните ресурси като вода, въздух, биологично разнообразие и почви,
- намиране на решение на все по-затруднените производствени условия в земеделието вследствие на климатичните промени, както и на необходимостта земеделските

производители да намалят своя дял от емисии на парникови газове, да играят активна роля в ограничаването на последствията от климатичните промени и да осигуряват енергия от възобновяеми източници,

- търсене на настоящи и дългосрочни конкурентни решения в един свят на **нарастваща глобализация и все по-голяма ценова нестабилност, като същевременно се запази земеделското производство в целия Европейски съюз,**
- оптимално използване на нарасналото с разширяването на ЕС разнообразие на структури и производствени системи в европейското земеделие, като същевременно се запази неговата социална, териториална и структурираща роля,
- укрепване на териториалното и социалното сближаване в селските райони на Европейския съюз, по-специално чрез насърчаване на заетостта и диверсификацията,
- по-добро насочване на помощта по линия на ОСП към активните земеделски стопани и разпределянето ѝ по един **справедлив и балансиран начин** между държавите-членки и земеделските стопани, чрез намаляване на различията между държавите-членки и отчитайки, че фиксираните суми не са възможно решение.
- продължаване по пътя на опростяване на процедурите по прилагане на ОСП, засилване на контрола и намаляване на административната тежест за получаващите помощи.

Посрещайки тези предизвикателства, ОСП ще допринесе и за постигането на целите от стратегията „ЕС 2020“ по отношение на:

- *интелигентния растеж* — чрез по-ефективно използване на ресурсите и подобрена конкурентоспособност благодарение на технологични знания и иновации, и чрез разработване на качествени продукти с висока добавена стойност; разработване на съобразени с околната среда технологии и използване на информационни и комуникационни технологии, инвестиции в обучение, осигуряване на стимули за социални иновации в селските райони и подобряване практическото прилагане на научните изследвания;
- *устойчивия растеж* — чрез запазване на производствената база за храни и фуражи и възобновяемата производствена база, осигуряване на устойчиво управление на земеделските площи, осигуряване на съобразени с околната среда обществени блага, решаване на проблема със загубата на биологично разнообразие, насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници, грижи за здравето на животните и растенията, по-ефективно използване на ресурсите чрез внедряване на технологии и на резултатите от научни изследвания, по-нататъшно намаляване на емисиите, повишаване на запасите от въглерод и най-оптимално използване на потенциала на селските райони, както и
- *приобщаващ растеж* — чрез отключването на икономическия потенциал в селските райони, развитието на местните пазари и осигуряването на работни места, помощ за преструктурирането на селското стопанство и подкрепа за доходите на земеделските стопани да се запази устойчивия характер на селското стопанство в Европа⁷.

⁷ ОСП по-специално ще предостави подкрепа за водещи инициативи на ЕС като „Нисковъглеродна икономика и ефективно използване на ресурсите в Европа“, „Съюз за иновации“ и „Европейска платформа срещу бедността“.

Това означава **съобразен с околната среда растеж** в селскостопанския сектор и в икономиката на селските райони, като начин за подобряване на благосъстоянието чрез постигане на икономически растеж и едновременно предпазване на околната среда.

5. ЦЕЛИ НА БЪДЕЩАТА ОСП

Трите основни цели по отношение на бъдещата ОСП биха могли да бъдат описани, както следва:

Цел № 1: Жизнеспособно производство на храни

- подпомагане **доходите на земеделските стопанства** и стабилизирането им, като се има предвид, че колебанията в цените и доходите и природните рискове са по-изразени в селското стопанство, отколкото в другите сектори, а средно доходите на земеделските стопани и нивата на рентабилност са по-ниски от тези в останалата част на икономиката⁸.
- подобряване на **конкурентоспособността** на земеделския сектор и увеличаване на стойностния му дял в хранителната верига, тъй като селското стопанство е силно разпокъсано в сравнение с други сектори от хранителната верига, които са по-добре организирани и следователно изхождат от по-силни позиции при договарянето на условия. Освен това европейските земеделци са изправени пред конкуренцията на световния пазар, като същевременно са длъжни да спазват високи стандарти, към които призовават европейските граждани, свързани с околната среда, безопасността и качеството на храните и хуманното отношение към животните.
- компенсиране на производствените трудности в области със специфични **природни ограничения**, тъй като в тези региони е налице по-висок риск от запустяване на земи.

Цел № 2: устойчиво управление на природните ресурси и дейности, свързани с климата

- гарантиране на устойчиви производствени практики и осигуряване на непрекъснатост в доставките на **съобразени с околната среда обществени блага**, тъй като много от ползите за обществото, които генерира селското стопанство, не получават възнаграждение посредством нормалното функциониране на пазарите.
- насърчаване на **съобразен с околната среда растеж** чрез **иновации**, което изисква възприемане на нови технологии, разработване на нови продукти, промяна в производствените процеси, както и подкрепа за нови модели на търсене, особено в контекста на развиващата се биоикономика.
- изпълнение на мерките за смекчаване на последиците от **изменението на климата** и адаптиране към тях и съответно осигуряване на възможност селското стопанство да отговори на тези изменения. При условие, че селското стопанство е засегнато в по-голяма степен от климатичните промени, осигуряването на възможност секторът да се адаптира по-добре към последиците от екстремните метеорологични колебания може също да намали отрицателните последици от измененията в климата.

Цел № 3: Балансирано териториално развитие

⁸ Източник: Европейска комисия — ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, по данни на Евростат за националните и селскостопанските сметки.

- подкрепа за заетостта в селските райони и поддържане на социалната структура на селските райони.
- подобряване на икономиката в селските райони и насърчаване на **диверсификацията** с оглед на това местните участници да разкрият потенциала си и да се оптимизира използването на допълнителни местни ресурси.
- осигуряване на възможност за **структурно разнообразие** в производствените аграрни системи, подобряване на условията в малките стопанства и развитие на местните пазари, тъй като в Европа разнородните стопанства и производствени системи допринасят за привлекателността и идентичността на селските райони.

Постигането на тези цели ще изисква запазване на обществената подкрепа за селскостопанския сектор и селските райони. Следователно са необходими политики на европейско ниво, за да се осигурят справедливи условия с общ набор от цели, принципи и правила. Също така една селскостопанска политика, разработена на равнище ЕС, гарантира по-ефективно използване на бюджетните средства, отколкото наличието на множество национални политики. В допълнение към съображенията, свързани с единния пазар множество други цели биват постигнати по-добре на наднационално равнище, например сближаването между държавите-членки и регионите, трансграничните екологични проблеми, както и глобалните предизвикателства като изменението на климата, управлението на водите и биологичното разнообразие, здравето на животните и хуманното отношение към тях, безопасността на храните и фуражите, фитосанитарния контрол и общественото здраве, както и интересите на потребителите.

6. ПОСОКА НА РЕФОРМАТА

6.1. Бъдещи инструменти

Всички възможности за бъдещата ОСП предполагат промени в инструментариума, с който тя разполага в момента. Този раздел разглежда как инструментите могат да бъдат дефинирани така, че да отговарят по-ефективно на посочените по-горе цели.

Преки плащания

Необходимите промени в системата за преки плащания се отнасят до **преразпределението, модернизиранието** и по-доброто **насочване** на помощта и имат за цел едно по-рационално и ефективно изразходване на средствата. Налице е широко съгласие, че разпределението на преките плащания следва да се преразгледа и направи по-разбираемо за данъкоплатците. Критериите трябва да бъдат както икономически — смисълът на преките плащания е да осигурят основно равнище на доходи, така и екологични — да се подкрепи осигуряването на обществени блага.

Използването на единни, фиксирани преки плащания бе едно от предложенията, които бяха лансирани по време на обществената дискусия. Същевременно земеделските производители се сблъскват с много различни икономически и природни условия в целия ЕС, което е причина преките помощи да бъдат справедливо разпределяни.

Така че въпросът е как да се постигне справедливо разпределяне, което да отразява по прагматичен, икономически и политически осъществим начин заявените цели на тези

помощи, като същевременно се избегнат сериозни и резки промени, които могат да имат важни икономически и социални последици в някои региони и/или производствени системи. Възможно решение може да бъде система, която да ограничава печалбите и загубите на държавите-членки, като гарантира, че земеделските производители във всички държави-членки средно получават минимален дял от средното за ЕС равнище на преките плащания.

Бъдещето на преките плащания към активни земеделски стопани може да се основава на следните принципи, на основата на концепцията, предложена от Европейския парламент:

- базисно подпомагане на доходите чрез предоставяне на основни, необвързани с производството преки плащания, осигуряващи еднакво ниво на задължителна подкрепа за всички земеделски стопани в дадена държава-членка (или регион) въз основа на прехвърляеми права, които да се активират посредством обвързването им с отговарящи на условията за подпомагане земеделски площи и изпълнението на изискванията за кръстосано спазване. Следва да се разгледа възможността да бъде въведена **горна граница** за преките плащания, получавани от големи индивидуални стопанства („таван“) с оглед подобряване на разпределението на плащанията сред земеделските стопани. Несъразмерното въздействие върху големите стопанства с голям брой служители може да бъде смекчено, като се вземе предвид интензивността на платената работна ръка.
- подобряване на резултатите на ОСП в областта на опазването на околната среда чрез задължителен „**екологосъобразен**“ компонент на преките плащания и подкрепа за мерки по опазване на околната среда, приложими в целия ЕС. Приоритет следва да имат дейностите за постигане на целите, поставени от политиката в областта на околната среда и изменението на климата. Тези мерки могат да бъдат под формата на опростени, общи, извъндоговорни и годишни дейности по опазване на околната среда, които надхвърлят рамката на кръстосаното спазване и са свързани със селското стопанство (например постоянни пасища, затревяване, редуване на културите и оставяне под угар от екологични съображения). Освен това трябва да се анализира възможността да бъдат включени изискванията за настоящите зони по Natura 2000 и да се подобрят стандартите за добри агрономични и екологични условия (ДСЕС).
- насърчаване на устойчивото развитие в земеделието в области със **специфични природни ограничения** чрез осигуряване на допълнително подпомагане на доходите за земеделските стопани в тези области под формата на плащания на площ като допълнение към помощта по втория стълб.
- доброволната, **обвързана с производството** помощ е възможно да се запази в ясно определени граници (основана на установени зони, добиви или брой глави), за да се вземат предвид специфичните проблеми в някои райони, където конкретни видове земеделие се разглеждат като особено важни по икономически и/или социални причини.
- Опростена и специална схема за подпомагане за **дребните земеделски стопани** следва да замени настоящия режим, да засили конкурентоспособността, да допринесе за жизнеспособността на селските райони и да намали административните формалности.

- опростяване на правилата за **кръстосано спазване**, като на земеделските стопани и на администрациите се предостави по-опростен и по-всеобхватен набор от правила, без да се поставя под въпрос самата концепция за кръстосано спазване. Включването на рамковата директива за водите в обхвата на кръстосаното спазване ще бъде разгледано след като директивата бъде приложена и бъдат набелязани оперативните задължения за земеделските стопани.

Тези промени във формата на преките плащания трябва да вървят ръка за ръка с подобро определяне и насочване на помощта единствено към активните земеделски стопани, както препоръчва Европейската сметна палата.

Пазарни мерки

Обществената дискусия разкри широк консенсус относно запазване на цялостната **пазарна ориентация** на ОСП, като същевременно се запази и общата структура на инструментите за управление на пазара. През 2009 г. кризата на пазара за млечни продукти действително подчерта важната роля, която играят съществуващите механизми в подкрепа на пазара по време на криза. Въпреки това някои специфични промени изглеждат необходими, най-вече за **рационализиране** и **опростяване** на съществуващите инструменти, както и за въвеждането на нови елементи на политиката по отношение на функционирането на хранителната верига.

Потенциалните промени може да включват удължаване на периода на интервенция, използването на клаузи за смущения на пазара и частно складиране към други продукти, както и други промени с цел подобряване на ефективността и контрола. Подобни пазарни мерки и по-специално инструментът за интервенция следва да са изградени като спасителна мрежа в случай на ценова криза и пазарни смущения. До края на 2010 г. ще бъде представено предложение за промяна в политиката за качество, за да се осигурят повече възможности на земеделските стопани да информират потребителите за специфични качества или свойства на своите продукти⁹.

През 2015 г. ще бъдат премахнати квотите за млечни продукти. Скоро трябва да бъдат внесени законодателни предложения въз основа на препоръките на Групата на високо равнище за млякото да се осигури възможност за дългосрочно планиране и по този начин да се гарантира стабилността на сектора на млякото. В секторите на захарта и изоглюкозата настоящият режим спира да се прилага през 2014—2015 г. Няколко варианта за бъдещето трябва да бъдат разгледани, включително и постепенно премахване на квотите към дата, която ще бъде определена, с цел повишаване на ефективността и конкурентоспособността на сектора.

И най-сетне необходимо е да се подобри функционирането на **веригата на предлагането на храни**. Не се очертава подобряване на дългосрочните перспективи за селското стопанство, ако земеделските стопани не могат да противодействат на тенденцията делът им в създаваната от веригата на предлагане на храни добавена

⁹ Виж COM(2009) 234 относно качеството на селскостопанските продукти и предстоящия доклад относно предлагането на новия Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното земеделие.

стойност постоянно да намалява¹⁰. Делът на селското стопанство във веригата на предлагането на храни действително е намалял от 29 % през 2000 г. на 24 % през 2005 г., докато през същия период дяловете на хранително-вкусовата промишленост, на едро и на дребно, са се увеличили.

В случай че сигналите, които подава пазарът, не получат необходимото внимание дългосрочните перспективи за селското стопанство и неговият дял в добавената стойност на цялата хранителна верига са поставени под въпрос. Основните въпроси, които представляват интерес са свързани с настоящия дисбаланс при договарянето на условията по веригата, нивото на конкуренция на всеки етап от веригата, договорните отношения, необходимостта от реструктуриране и консолидация на сектора на селското стопанство, от прозрачност и функциониращи пазари на деривати, свързани с основните селскостопански продукти.

Развитие на селските райони

Като неразделна част от ОСП развитието на селските райони е доказало значението си чрез подкрепата за устойчивото развитие на селското стопанство в ЕС и за развитието на селските райони — в икономически, екологичен и социален план.

Налице е широка подкрепа за това политиката да запази всеобхватния си подход към проблемите и възможностите, свързани с опазването на околната среда и изменението на климата, и да осигурява най-разнообразни предимства за земеделието, природата и обществото като цяло, като допринася за:

- **конкурентоспособността на селското стопанство**, чрез насърчаване на иновациите и реструктурирането и предоставяйки възможност на селскостопанския сектор да използва по-ефективно ресурсите;
- **устойчивото управление на природните ресурси**, като се грижи за околната среда, устойчивостта на селското стопанство на измененията на климата и за селските райони, като едновременно с това се запази производствения капацитет на земеделските площи;
- **балансираното териториално развитие** на селските райони в целия ЕС, чрез предоставянето на права на местното население, изграждане на капацитет и подобряване на местните условия и връзки между селските и градски райони.

В този контекст **околната среда, изменението на климата и иновациите** следва да бъдат водещи теми с все по-голям дял в политиката. Например, инвестициите трябва да стимулират постигането на по-добри показатели както в икономически, така и в екологичен план; мерките по опазване на околната среда трябва да бъде по-тясно съобразени със специфичните потребности на регионите и дори на зони на местно равнище като включените в Натура 2000 и или тези с висока природна стойност; мерките в посока отключване на потенциала на селските райони следва да отделят специално внимание на иновативните идеи за бизнеса и местното управление. Необходимо е да се използват новите възможности за местно развитие, като алтернативните канали за дистрибуция, които добавят стойност към местните ресурси. Важно място заслужава да заеме и подкрепата за развитието на директните продажби и

¹⁰ „По-добре функционираща верига на предлагането на храни в Европа“ — COM(2009) 591, 28.10.2009 г.

на местните пазари. Приоритет ще бъде и посрещането на специфичните потребности на младите земеделски стопани и на започващите дейност.

За постигането на конкретни резултати от първостепенно значение е политиката да разполага с ефективни **механизми за прилагане**. Настоящият стратегически подход ще бъде подсилен с поставянето на количествени цели на равнище ЕС и след това на равнище програми. Възможно е те да бъдат придружени от стимули, които трябва да бъдат проучени, като например резерв, обвързан с производителността. Подобно ориентиране на подхода към по-висока резултатност ще приближи най-добре политиката до приоритетите на ЕС и ще покаже действителните ѝ постижения. За тази цел показателите в Общата рамка за мониторинг и оценка трябва едновременно да бъдат опростени и подобрени.

За по-голяма ефективност е от съществено значение политиката за развитие на селските райони и другите политики на ЕС да бъдат **по-съгласувани** и едновременно с това да се опростят и намалят административните формалности, когато е възможно. За тази цел е възможно да се предвиди **обща стратегическа рамка** за средствата от ЕС.

По отношение на инструментите, разнообразието им е винаги предимство — от инвестиции и инфраструктура до плащания за ползите, които носят екосистемите, подкрепа за районите в по-неблагоприятно положение, мерки по опазване на околната среда и срещу изменението на климата, подкрепа за иновации, трансфер на знания и изграждане на капацитет, предприемачество, социално и институционално развитие, което насърчава производствените методи съобразно местната специфика и специално внимание за специфични нужди на държавите-членки с оглед повишаване на икономическата им ефективност. Подобренията могат да се състоят в укрепване на координацията между мерките, особено чрез обучения, създаване на пакети, насочени към нуждите на конкретните групи или области (например тези на дребните земеделски стопани в планинските райони); улесняване на сътрудничеството между земеделските стопани за постигане на взаимно допълване между особеностите на ландшафта в посока опазване на биологичното разнообразие и приспособяване към измененията в климата („зелена инфраструктура“); или предлагане на стимули като интензитет на преференциални нива за интензитета на помощта при по-доброто ѝ насочване.

Освен това следва да се осигури и **набор от инструменти за управление на риска**, за да се отговори по-ефективно на несигурността при доходите и на нестабилния пазар, които пречат селскостопанския сектор да инвестира в посока запазване на своята конкурентоспособност. Инструментариумът ще бъде на разположение на държавите-членки, за да се справят с рисковете пред производството и непредвидимостта при доходите и ще включва нов инструмент за стабилизиране на доходите, който е съвместим с изискванията на „зелената кутия“ на СТО и ще заздравя подкрепата за застрахователните инструменти и взаимоспомагателните фондове. Нововъвежданите инструменти ще се съгласуват с другите инструменти на ОСП, по-специално с пазарните инструменти.

По отношение на разпределението на помощите за развитие на селските райони между държавите-членки следва да се разгледа използването на обективни критерии, като същевременно се ограничат сериозните сътресения при изоставянето на сегашната система.

Също така е от съществено значение по-нататъшното укрепване и опростяване на политиките за **качество** (включително биологичното земеделие) и **насърчаване** с цел повишаване на конкурентоспособността на земеделския сектор. И накрая, инициативата „Съюз за иновации“ следва да позволява и нови подходи за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ за една по-интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика¹¹.

Обща структура

Инструментите на бъдещата ОСП следва да останат разпределени в два стълба — такова бе най-широко застъпеното мнение в обществената дискусия, което без съмнение се радва също на подкрепата на Съвета, Европейския парламент и Комитета на регионите. Първият стълб ще включва годишните помощи, изплащани на всички земеделски стопани, докато вторият стълб ще продължи да играе ролята на инструмент в подкрепа на целите на Съюза, който осигурява на държавите-членки достатъчна гъвкавост при намирането на специфични решения в многогодишен, програмен и договорен план. Във всеки случай разпределението между два стълба трябва да внесе яснота — двата стълба се допълват взаимно, без да се припокриват, а ударението пада върху ефективността.

6.2. Общи политически варианти

Три общи политически варианта, които отразяват основните насоки на обществената дискусия, без да се изключват взаимно, заслужават по-нататъшно разглеждане. Те са представени по-долу като примери за потенциални подходи, чието въздействие ще е обект на анализ, преди да бъдат приети окончателни решения. И трите варианта са основани на структура с два стълба (с различен баланс между тях).

Вариант 1:

Въвеждане на по-нататъшни, постепенни промени в настоящата политическа рамка. В случая за основа се използват добре функциониращите страни на политиката и се целят **корекции** и подобрения в областта, в която ОСП търпи най-сериозни критики, т.е. справедливото разпределение на преките плащания между държавите-членки. Този вариант ще осигури приемственост и стабилност спрямо сегашната ОСП, което ще улесни дългосрочното планиране на операторите по цялата хранителна верига.

Вариант 2:

От друга страна може да се използва възможността за реформа и политиката да бъде основно преработена, така че да ѝ се осигури по-голяма устойчивост и да се гарантира по-добър баланс между отделните ѝ цели, земеделските производители и държавите-членки. Това може да се постигне, чрез **по-целенасочени мерки**, които ще са и по-ясни за гражданите на ЕС. Този вариант би довел до по-ефикасно изразходване на средствата и до по-силно ударение върху ползите на ниво ЕС. Той ще позволи да се отговори на икономическите, екологичните и социалните предизвикателства пред ЕС и би способствал за това земеделието и селските райони да спомогнат за постигането на преследвания от стратегията „Европа 2020“ интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

¹¹ Включително партньорството за иновации „Селскостопанска производителност и устойчивост“.

Вариант 3:

Третата възможност е да се пристъпи към една **по-всеобхватна** реформа на ОСП със силно ударение върху целите, свързани с околната среда и изменението на климата и да се преустанови поетапно подкрепата за доходите и за повечето пазарни мерки.

Значителното увеличаване на средствата за мерки по проблемите на околната среда и климата в рамките на политиката за развитие на селските райони ще насърчи създаването на регионални стратегии, които да гарантират постигането на целите на ЕС. Посочените по-горе цели имат ясни, но различни предимства и недостатъци по отношение на постигането на целите на новата ОСП, описана в настоящото съобщение. Те следва да се оценяват на основата на икономическите им, екологични и социални последици.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

С настоящото съобщение Комисията представя своя отговор в дебата за бъдещето на ОСП. С него тя очертава възможните варианти и ги поставя на обсъждане с другите институции и със заинтересованите страни. Законодателните предложения ще бъдат представени през 2011 година.

Вариантите за реформа включват както основни изменения, изискващи модернизирани, така и подобрения на елементите, доказали ефективността при сегашната организация. Предвид това бъдещата ОСП трябва да се превърне в една по-устойчива, по-балансирана, целево подобрена, по-опростена и по-ефективна политика, която съответства по-добре на нуждите и очакванията на гражданите на ЕС.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОПИСАНИЕ НА ТРИТЕ ОБЩИ ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

	Преки плащания	Пазарни мерки	Развитие на селските райони
Вариант 1:	Въвеждане на по-справедливо разпределяне на преките плащания между държавите-членки (без изменения в сегашната система за преки плащания)	Подсилване на инструментите за управление на риска Оптимизиране и опростяване на съществуващите пазарни инструменти, където е необходимо	Запазване на ориентацията, зададена от Прегледа на състоянието на ОСП в посока увеличаване на средствата за посрещане на предизвикателствата, свързани с изменението на климата, управлението на водите, биоразнообразието, възобновяемите енергийни източници и иновациите.
Вариант 2:	Въвеждане на по-справедливо разпределяне на преките плащания между държавите-членки и внасяне на съществени изменения във формата им. Преките плащания ще се състоят от: <ul style="list-style-type: none">• основен размер, който служи за подпомагане на доходите,• задължителна допълнителна помощ за конкретни „екологосъобразни“ обществени блага чрез опростени, общи, годишни и извъндоговорни дейности, свързани едновременно със селското стопанство и околната среда, основана на допълнителните разходи за извършването на тези дейности,• допълнително плащане за компенсиране на специфични природни ограничения,	Подобряване и опростяване на съществуващите пазарни инструменти, където е необходимо.	Коригиране и допълване на съществуващите инструменти за по-добро съответствие с приоритетите на ЕС, като помощта бъде насочена главно към мерки, свързани с околната среда, изменението на климата и/или за реструктуриране и иновации, както и за стимулиране на регионалните и местните инициативи. Подсилване на съществуващите инструменти за управление на риска и въвеждане на незадължителен инструмент за стабилизиране на доходите, съвместим с изискванията на

- компонент на доброволно, обвързано с производството подпомагане за конкретни сектори и региони¹²,

Въвеждане на нова схема за малките стопанства.

Въвеждане на горна граница за основния размер на помощта, отчитайки приноса на големите стопанства за заетостта в селските райони.

Вариант 3:

Поетапно прекратяване на преките плащания в настоящия им вид

Въвеждане на тяхно място на ограничени плащания за екологосъобразни обществени блага и на допълнителни плащания за специфични природни ограничения.

Премахване на всички пазарни мерки, с възможно запазване на клаузите за смущения на пазара, които да се активират при сериозни кризи

„зелената кутия“ на СТО за компенсиране на значителен спад в приходите.

Възможно е известно преразпределяне на средствата между държавите-членки по обективни критерии.

Мерките ще са насочени главно към въпросите на изменението на климата и към околната среда

¹² Това би отговаряло на изплащаните днес обвързани с производството помощи по член 68 и на други помощи, обвързани с производството.