



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2011
SEC(2011) 884 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Във връзка със

ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕФОРМА

**НА ПАЗАРНАТА ПОЛИТИКА ЗА РИБНИ ПРОДУКТИ И ПРОДУКТИ ОТ
АКВАКУЛТУРИ**

{COM(2011) 416 окончателен}
{SEC(2011) 883 окончателен}

РЕЗЮМЕ

ЕС е първият пазар в света за продукти от риболов и аквакултури, чиято пазарна стойност възлиза на 55 милиарда EUR (или 12 милиона тона). Гражданите на ЕС консумират средно 22 kg продукти от риболов и аквакултури на година, което представлява 15 % от техния прием на белтъчини. Моделът на консумация варира значително между държавите-членки, от едва 10 kg в някои държави (предимно в Източна Европа) до над 30 kg в други. При все това всички държави-членки на ЕС отбелязват увеличение на консумацията. Тъй като производството на ЕС намаля през последното десетилетие, процентът на самостоятелно задоволяване на ЕС също е намалял рязко: от 57 % на 35 %.

Общата организация на пазара (ООП) на продукти от риболов и аквакултури функционира от 1970 г. Тя представлява един от стълбовете на общата политика в областта на рибарството (ОПОР). Понастоящем нейното правно основание е Регламент № 104/2000, приет през 1999 г. Текущата реформа на общата политика в областта на рибарството предоставя отлична възможност за преразглеждане и евентуално актуализиране на целите и инструментите на пазарната политика за продуктите от риболов и аквакултури.

Проблемите

От 2008 г. насам Комисията извършва обстоятелни оценки и консултации с цел оценяване на функционирането на настоящата правна рамка и установяване на пазарните тенденции в ЕС през последното десетилетие, от една страна, и вземане под внимание на гледните точки на засегнатите страни, от друга. В настоящия доклад се представят и анализират петте основни проблемни области, които могат да бъдат обобщени по следния начин.

- нашата пазарна политика не допринесе достатъчно за устойчивото производство;
- пазарната позиция на производството на ЕС се е влошила;
- не успяхме да предвидим или управляваме колебанията на пазара;
- нашият пазарен потенциал до голяма степен остава неоползотворен
- изпълнението на пазарната политика се възпрепятства от тромава и прекалено усложнена рамка.

Към настоящия момент няколко вида риболов в ЕС не се експлоатират по устойчив начин. Пазарните премии за устойчиви практики са силно ограничени, като не съществуват пазарни санкции за неустойчиви или потенциално неустойчиви практики. Нашата пазарна политика не успя да извлече по-голяма стойност от стагнацията или намаляването на обема на производството, нито насърчи добрите практики.

Предлагането в ЕС е с разнороден и разпокъсан характер. В условията на намаляващо производство и все по-глобализиран пазар при предлагането липсва конкурентоспособност и способност да се предвиждат и управляват пазарните колебания или то да се адаптира към търсенето по отношение на предвидимостта на обемите или качеството и представянето на стоките.

Освен посочените четири основни проблема съществува също подгрупа от други проблеми.

Организациите на производители (ОП) на продукти от риболов и аквакултури, които биха могли да играят жизненоважна роля при ежедневното изпълнение на ОПОР (доколкото тяхната мисия, ресурси и права и задължения са правилно определени), обикновено не разполагат с ресурсите и стимулите, необходими за организиране на ефективно производство и управление на риболовните дейности, пускане на продукцията на пазара, и др. Освен това, дори и по-голямата част от риболовната промишленост да е разпокъсана, при преработвателите и дистрибуторите се наблюдава тенденция на концентриране, особено при търговците на дребно. Чрез развиване или насърчаване на концентрацията при доставчиците има вероятност да се подобри икономическото положение на рибарите в ЕС. По-добрата организация на производството изглежда предпоставка за добре функционираща координация на всички елементи по търговската верига.

Информацията за пазарното търсене, предпочитанията на потребителите, тенденциите и формирането на цените не е широко достъпна за всички участници. Въпреки това чрез по-добро разбиране на пазарното измерение на тяхната дейност производителите от ЕС биха имали по-добра възможност да насочват рибарите към производство, което има по-голяма вероятност да се продава на разумна цена (златното правило тук е, че рибата, която няма вероятност да бъде продадена, трябва да остане във водата). Това означава по-добро планиране на предлагането и продажбите — с други думи, активно да се решава кой вид продукт да се продава и кога и къде да се продава.

Създателите на политики също се нуждаят от предварителна информация — както и от ранно известяване за възможни пазарни кризи — за изготвянето на политики.

При настоящата ситуация на прекомерно експлоатирани запаси изразходването на публични средства за унищожаване на риба вече не е оправдано; т. нар. „изтегляне“ на продукти от риболов от пазара следва да бъде забранено. Освен това ефектът на механизмите за интервенция върху стабилността на пазара е слаб и ограничен само до няколко пристанища и няколко малки пелагични видове.

Това се дължи на факта, че пазарните интервенции могат да подпомогнат симптомите на внезапно намаление на цените, но никога не атакуват причината за проблема. Безспорно обаче риболовът остава несигурна и рискована икономическа дейност; адаптирането на времето и количеството на улова към конкретните пазарни нужди в който и да е момент винаги ще бъде предизвикателство. Всяка разумна пазарна политика трябва да взема предвид този присъщ проблем и да съдържа поне присъщите за рибарите рискове.

Пазарните стандарти на ЕС, които установяват стандартизирани търговски характеристики, са важни за гладкото функциониране на вътрешния пазар на риба на ЕС. Както в извършената оценка, така и в настоящия доклад, се анализира степента, до която общите пазарни стандарти следва да бъдат актуализирани.

Информацията за потребителите е ключов компонент на организацията на пазара, на първо място, заради богатия асортимент от риба и морска храна в магазините и, на второ място, защото хората осъзнават във все по-голяма степен проблемите, свързани

с опазването на околната среда, и желаят да правят информиран избор при покупка. Тази риба прясна ли е или е размразена? Къде точно е уловена? Продукт на риболов ли е или на устойчиво производство или е обект на лоялна търговия? Потребителите имат право да получават надеждна информация за това, което купуват, от етикета на продукта.

Накрая, нарастващата консумация в ЕС предлага съществени икономически възможности за производителите от ЕС и от трети държави.

Правото на ЕС да предприема действия

Съгласно член 3, параграф 1, буква г) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Европейският съюз разполага с изключителната компетентност за опазването на морските биологични ресурси в рамките на ОПОР. Член 4, буква г) от ДФЕС постановява, че ЕС разполага със споделена компетентност спрямо останалите компоненти на ОПОР. Тези разпоредби определят обхвата на действие по отношение на това, на което трябва да бъде обърнато внимание на равнище ЕС, и възможностите за действие на държавите членки (ДЧ). Те засягат също формата на действие на ЕС при избора на инструмент. Пазарните мерки по ООП попадат в обхвата на член 4, буква г) от ДФЕС и следователно е необходимо мерките да бъдат обосновани по отношение на принципа на субсидиарност.

Установяването на пазарна политика на равнище ЕС е от основно значение за постигане на вътрешен пазар на продукти от риболов и аквакултури и за гарантиране на лоялна конкуренция. Съгласно принципа на субсидиарност ДЧ и икономическите оператори следва да разполагат с висока степен на автономност при прилагането на различните механизми, свързани с пазарната политика.

Взаимодействие с реформата на ОПОР

Основната цел на реформата на общата политика в областта на рибарството е насърчаване на устойчивото управление на рибните ресурси посредством икономически жизнеспособен сектор, който на свой ред трябва да получи по-големи правомощия за своето собствено управление. За постигането на тази цел ние трябва да започнем, като подпомагаме сектора сам да се организира по-ефективно.

В оценката на въздействието на ОПОР се достигна до заключението, че, предвид новите цели и инструменти на ОПОР, е необходима широкообхватна реформа на пазарната политика: пазарно ориентирани инструменти следва да допринасят пряко или косвено за постигане на основните цели на ОПОР.

За да се справи с прекомерния улов и неустойчивите практики и за да преустанови прилагането на производствени стратегии, основани единствено на обема, новата пазарна политика ще подкрепя:

- предоставянето на правомощия на организациите на производители и тяхното участие в управлението на дейности по производство и предлагане на пазара;

- пазарните мерки, които увеличават влиянието на производителите при договарянето на цени (при рибарството и аквакултурите), подобряват прогнозирането, предотвратяването и управлението на пазарни кризи и насърчават прозрачността и ефективността на пазарите;
- пазарните стимули и премии за устойчиви практики; партньорства за устойчиво производство, снабдяване и потребление; сертифициране (екомаркировки), реклама, информация за потребителите;
- допълнителни пазарни мерки по отношение на изхвърлянето на улов.

Цели

За всяка от изброените основни проблемни области в оценката на въздействието се определят конкретни цели на нова пазарна политика за продукти от риболов и аквакултури:

- актуализиране на пазарните стимули за подпомагане на практиките за устойчиво производство
- подобряване на пазарната позиция на производството на ЕС
- подобряване на връзката между производството на ЕС и пазара на ЕС
- подобряване на пазарния потенциал на продуктите на ЕС
- подкрепяне на по-доброто управление и опростяването на правната рамка

Варианти

На базата на извършените оценки, гледните точки на заинтересованите страни, определените конкретни цели и набелязаните политически средства, бяха анализирани четири варианта:

- вариант 1: продължаване на настоящата обща организация на пазара на продукти от риболов и аквакултури
- вариант 2: актуализиране на настоящата обща организация на пазара на продукти от риболов и аквакултури
- Вариант 3: разширяване на пазарната политика за продукти от риболов и аквакултури
- Вариант 4: дерегулиране на настоящата обща организация на пазара на продукти от риболов и аквакултури

Вариант 1 означава, че настоящата ООП остава същата, като тя е насочена основно към пазарните интервенции за подпомагане на ценовата стабилност (изтегляне, прехвърляне, частно складиране, компенсаторно плащане за риба тон), автономен тарифен режим (временно преустановяване и квоти), пазарни стандарти (преснота и размер) и задължителна информация за потребителите (търговско означение; производствен метод: морски улов, сладководен улов или отгледани в рибни стопанства; произход (зона на улова или страна на произход за продуктите от сладководен улов или отгледани в рибни стопанства).

Вариант 2 свежда механизмите за интервенция до единична помощ за складиране на продукти от риболов, предназначени за консумация от човека. При този вариант се разглеждат несъответствията между минималните размери при разтоварване на сушата и минималните размери за предлагане на пазара. Той прави по-гъвкави актуализацията на тарифните квоти и автономното временно преустановяване (на всеки 3 години).

Вариант 3 е същият като вариант 2, но дава правомощия на ОП и междубраншовите организации (МО) да извършват допълнителни функции и им предоставя финансова подкрепа за изготвяне и изпълнение на планове за устойчиво производство и предлагане на пазара. Този вариант също опростява и адаптира обхвата на пазарните стандарти; той подпомага спазването на международните конвенции за управление на риболова при преференциален автономен тарифен режим; той е насочен към осигуряване на икономически и пазарен анализ за заинтересованите страни и лицата, отговорни за вземане на политически решения; той разширява задължителната информация за потребителите и нейния обхват за включване на всички продукти (пресни, замразени, консервирани, преработени). Този вариант създава рамка, за да гарантира точност и контрол на доброволното етикетирание.

Вариант 4: няма ООП. При този вариант се преустановяват всички видове финансова подкрепа (намеса и подпомагане на колективни действия) и всеки специфичен правен инструмент, свързан с продуктите от риболов и аквакултури. Няма предварителни условия за вносите продукти от риболов и аквакултури.

Оценяване на вариантите

Устойчивост на околната среда

Вариант 1 продължава да бъде насочен към управлението на механизмите за интервенция; той нито дава правомощия на ОП да управляват своите риболовни дейности по устойчив начин, нито гарантира, че дейностите, свързани с аквакултурите, се извършват по устойчив начин.

Преустановяването на помощта за изтегляне при вариант 2 ще има по-скоро ограничено пряко въздействие предвид малките обеми, засегнати от изтегляне през последните години. Този вариант обаче изпраща силно политическо послание, че е необходимо по-голямо предвиждане на пазарното търсене и реализацията.

Вариант 3: предоставянето на ОП на правомощия за колективно управление, мониторинг и контрол на възможностите за риболов, разпределяни от държавите-членки (включително индивидуални права за риболов и риболовни усилия на техните собствени членове), биха увеличили значително устойчивостта на риболовния сектор на ЕС. Достъпът на потребителите до по-прецизна информация за всички продукти, независимо от тяхното представяне, значително ще разшири знанията за продуктите от риболов и аквакултури. Това ще помогне на потребителите да правят по-добър, информиран избор, и в крайна сметка да подкрепят отговорната консумация.

Липсата на подкрепа за ОП при вариант 4 би оказала отрицателно въздействие върху тяхната координация при реализацията на устойчиви риболовни практики. Тя би ограничила също управленските усилия, осъществявани понастоящем от ОП. Въпреки че нараства броят на частните инициативи за устойчиво снабдяване и консумация в ЕС, това ново пазарно развитие все още е необходимо да увеличи и изгради своята надеждност и доверие.

Икономическа устойчивост

При вариант 1 добавената стойност на ОП остава ограничена до възможността за получаване на изгода от механизмите за интервенция. Няма вероятност ОП да предоставят допълнителни услуги на своите членове, особено за по-добро обвързване на тяхното производство с пазарните изисквания и добавяне на стойност към техните продукти.

По отношение на въздействието на вариант 2 върху цените при първата продажба има вероятност производителите да продължат да приемат цените, докато се научат да групират ефективно своите доставки и да рекламират по-добре своите продукти.

По отношение на вариант 3 сравнителното оценяване в сектора на плодовете и зеленчуците показва изразена взаимна зависимост между равнището на производственото структуриране, ценовата стабилност и добавената стойност. Планирането и концентрацията на предлагането следователно би трябвало да доведат до по-голяма стабилност на цената при първата продажба. Подходящите пазарни познания следва да укрепят пазарната позиция и способността за предвиждане на пазарните тенденции или кризи. По-голямото влияние на производителите при договарянето на цени следва да доведе до по-балансирана дистрибуция с добавена

стойност. По-точната информация за потребителите относно произхода (например относно запасите, подзона на ФАО, определени морски пространства като Бискайския залив, Ламанша и др.) ще подкрепи купуването на местно ниво и насочеността към устойчива консумация. Дребномащабните флоти биха имали възможност да реализират по-добре своето производство и потребителското доверие би било възстановено или утвърдено. Разширяването на изискванията за информация към преработените продукти би задоволило също очакванията на потребителите и би помогнало за предотвратяване на измами.

Отстраняването на инструментите на пазарната политика съгласно вариант 4 би премахнало всички стимули за структуриране на сектора. Това би отслабило влиянието на производителите при договарянето и би ограничило тяхната възможност да се адаптират към търсенето (раздробено предлагане, липса на координация между производителите). Доброволното предоставяне на информация на потребителите е изпълнима възможност предвид ангажиментите на операторите за осигуряване на устойчиво производство. При все това то няма да постигне целта за по-добра информираност на гражданите на ЕС и за разширяване на техните познания за продуктите от риболов и аквакултури. Наблюдавани са случаи, при които неверни твърдения за грижа за околната среда са подвели или объркали потребителите, и това подкопава усилията за възстановяване на имиджа на сектора.

Социална устойчивост

При варианти 1 и 2 влиянието върху доходите ще остане много ограничено, от една страна, защото засяга единствено случаите, при които намаляването на цените трябва да бъде предотвратено и, от друга страна, защото интензитетът на помощта е много нисък (0,2 % от стойността на продукцията на ЕС).

При вариант 3 подобреното структуриране от страна на производството се очаква да подобри прогнозирането на кризи и да увеличи добавената стойност чрез разнообразяване на пазарните стратегии. Това следва да запази равнищата на заетостта и на доходите.

При вариант 4 съществува вероятност отстраняването на пазарни инструменти да окаже въздействие върху някои сектори (консервни заводи за малки пелагични видове), които биха могли да бъдат изнесени извън ЕС. В тези случаи въздействието върху заетостта и доходите може да бъде съществено на местно ниво.

Сравняване на вариантите

Въз основа на оценените въздействия и установените рискове вариантите се сравняват спрямо базовия сценарий (статуквото) по отношение на ефективността и ефикасността на целите и по отношение на съгласуваността с всеобхватните цели на ЕС (а именно целите на ОПОР, но също и други взаимосвързани въпроси). Това може да бъде обобщено както следва:

Вариант 1, или статуквото, е оценен подробно и се счита отчасти за неефективен и твърде сложен, за да изпълни своите настоящи цели. Досега основният акцент на ООП беше осигуряване на ценова стабилност чрез пазарни интервенции. Доказано е, че това има слабо въздействие и ниска ефективност; тя третира симптомите, а не реалните причини, изпраща силни политически сигнали и изисква от операторите

малка или никаква отговорност. Днес, 12 години след нейното приемане, настоящата ООП изглежда неподходяща за предизвикателствата на пазара на ЕС. Тя ще се окаже дори още по-неефективна при реформираната ОПОР и вероятно несъгласувана със заложените в нея цели.

Вариант 2 е насочен към коригиране на основните недостатъци на съществуващата ООП чрез предлагане на корекции и опростяване, което би подобрило нейното функциониране. Приложимостта на основните цели на реформата на ОПОР би останала обаче под въпрос.

Вариант 4 би отстранил изцяло пазарната политика на ЕС. Вярно е, че диктуваните от пазара развития и стимулите за постигане на устойчивост са се увеличили; ангажиментите на преработвателите и търговците на дребно, съчетани с нарастващия натиск от НПО и гражданското общество за получаване на устойчиви продукти, следва да ни приближат към нашите екологични цели. Въпреки това основните установени проблеми, а именно сложността и разпокъсаността на сектора на предлагането в ЕС и рисковете от подвеждаща или объркваща потребителите информация, биха получили само частично решение. В действителност на сектора ще бъде възложена по-голяма отговорност за управление на неговите дейности, но липсата на подкрепа за структуриране на неговото производство и придружаващите пазарни мерки биха попречили на целта на реформата да се подкрепят пазарно ориентирани инструменти (вместо скъпи структурни мерки) и да се помогне на организациите на производители да подобрят предлагането на пазара на техните продукти.

Вариант 3 предлага засилване на пазарната политика така, че тя да съпътства сектора на рибарството и аквакултурите, докато той се насочва към практики за устойчиво производство. Много може да се направи по отношение на организацията и предлагането на пазара, за да бъде увеличена предвидимостта на предлагането и да бъдат намалени разходите по сделките. Този вариант подчертава ролята на всяка основна заинтересована страна при избирането на устойчиви практики.

При този вариант структурата и целта на новата пазарна политика биха били много по-широки и ясни:

- Изоставят се няколко инструмента, по-специално механизмите за пазарна интервенция. Това предполага силно политическо послание и мащабно опростяване.
- Някои елементи като пазарни стандарти и автономна тарифна политика се запазват, но получават по-голяма гъвкавост; въвеждат се допълнителни цели (за подпомагане на развитието на дистанционните продажби или електронната търговия, условията на равнопоставеност и др.).
- Подчертават се други елементи: секторът се реорганизира с по-голям акцент върху способността на производителите да управляват своята продукция и да реализират своите продукти; предвижда се опростена единична помощ за съхранение (продукция, която се съхранява, обработва и пуска отново на пазара), подкрепят се пазарните и икономическите познания, значително се разширява обхватът и съдържанието на информацията за потребителите.

В оценката на въздействието на ОПОР се достигна до заключението, че е необходима широкообхватна реформа на пазарната политика, която следва да утвърди ролята на производителя и междубраншовите организации и пазарните мерки като цяло. Това ще допринесе за целите за икономическа устойчивост на реформата, като същевременно се подпомага устойчивостта на околната среда. Пазарната политика следва да ориентира производствените дейности към области, където пазарните условия са добри и където има пазар за продукти от риболов и аквакултури.

Пазарната политика следва да спомага за увеличаване на добавената стойност на продуктите от риболов и аквакултури в контекст, при който се оттегля финансовата подкрепа за риболовния флот (особено бракуване и временно преустановяване), в полза на интелигентни, „зелени“, иновативни и пазарно ориентирани решения за сектора на рибарството и аквакултурите. По-конкретно някои аспекти от пазарната реформа следва да придружават и подкрепят изпълнението на новата ОПОР:

- Предоставяне на правомощия на ОП да осигурят управлението, изпълнението и контрола на риболовните дейности на своите членове.
- Пазарно основаните прехвърляеми риболовни дялове (ПРД) позволяват на риболовната промишленост да коригира капацитета на риболовната флота спрямо наличните морски ресурси без необходимост от публична интервенция; ОП могат да бъдат отговорни за колективното управление на ПРД.
- Пазарните мерки, които придружават една активна политика за задължително разтоварване на сушата на всякакъв улов от запаси, които подлежат на ограничения, следва да бъдат внимателно определени и могат да се изпълняват от ОП.
- Придаване на стойност на по-селективни и устойчиви производствени дейности и оттегляне от стратегия, основана на обема, по-добро планиране на производството и пускането на пазара от страна на ОП и по-активна роля на потребителите в ЕС, когато са в позиция да правят информиран избор.

Въздействието върху дистрибуцията варира в много малка степен между областите или регионите поради напълно унифицирания достъп на ОП до финансови инструменти и всички правила.

Широк кръг от заинтересовани страни ще бъдат облагодетелствани от вариант 3. Увеличените отговорности и ресурси на ОП ще осигурят нови бизнес възможности на производителите на продукти от риболов и аквакултури, за които членството ще изглежда по-привлекателно. Новата тарифна политика ще подобри предвидимостта на предлагането на суровини и това ще позволи на преработвателите по-добре да прогнозират своите дейности. Целият сектор ще бъде по-добре координиран и стимулиран да предприеме инициативи от общ интерес, по-специално за насърчаване на устойчивия риболов. Потребителите ще имат възможност да правят по-добър информиран избор въз основа на подобро и по-точно етикетирание на продуктите от риболов и аквакултури. Накрая, опростяването и намаляването на административната тежест ще има положително въздействие върху Комисията, администрациите на държавите-членки и икономическите оператори.

С оглед на анализа на въздействието Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“

подкрепя вариант 3 за установяване на засилена пазарна политика за продукти от риболов и аквакултури.