





ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2024 г.
COM(2024) 12 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Използването на кризисни мерки, приети съгласно членове 219—222 от
Регламента за ООП**

1. Въведение

Съгласно член 225, буква гб) от Регламент (ЕС) № 1308/2013 (Регламента за ООП)¹ до 31 декември 2023 г. Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно използването на кризисните мерки, и по-специално на извънредните мерки, приети съгласно членове 219—222 от Регламента за общата организация на пазарите (ООП).

Настоящият доклад обхваща разпоредбите относно извънредните мерки, приети от Комисията съгласно членове 219—222 от Регламента за ООП от 1 януари 2014 г. до края на 2023 г.

Приложение 1 към настоящия доклад съдържа списък на всички разпоредби. Приложение 2 съдържа информация относно годишните съвкупни разходи на ЕС за всяка мярка до края на финансовата 2023 г. (15 октомври 2023 г.).

2. Видове извънредни мерки съгласно Регламента за ООП

2.1. Въведение

Част V, глава I от Регламента за ООП е озаглавена „Извънредни мерки“ (членове 219—222). С тези членове на Комисията се предоставя правомощието да приема извънредни пазарни мерки в случай на:

- смущения на пазара (член 219),
- болести по животните, вредители по растенията и загуба на потребителско доверие поради рискове за общественото здраве, здравето на животните или здравето на растенията (член 220),
- специфични проблеми (член 221),
- сериозен дисбаланс на пазарите (член 222).

Тези разпоредби отразяват необходимостта — на фона на принципната пазарна ориентация на общата селскостопанска политика (ОСП) — да се обърне внимание на потенциалните рискове, често внезапни и непредвидими, дължащи се на обстоятелства, които могат да възникнат по изключение на селскостопанските пазари, като нестабилност на пазара, волатилност на цените, или на последиците от ограниченията, свързани със здравето на животните и растенията.

Поради това извънредните мерки могат да се разглеждат във връзка с предпазните инструменти и инструментите за управление на риска, които са на разположение на земеделските стопани в ЕС в рамките на ОСП и на националните политики.

По своята същност селскостопанското производство е рисково. Добивите, качеството на продуктите и свързаните с тях цени се влияят от много външни фактори с краткосрочни въздействия, като времето и други екологични или санитарни фактори (като болести по животните и вредители по растенията). В селскостопанското производство са налице рискове, произтичащи от промени на селскостопанските пазари, смущения в търговията или геополитически събития. Тези рискове се увеличават от естеството на производствените решения, включително инвестициите, които често трябва да се вземат въз основа на средносрочна и дългосрочна

¹ Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671).

перспектива. Освен това в някои производствени системи (например животновъдството) не могат да се правят бързи корекции в производството.

Някои от тези рискове може да се класифицират като нормални или продаваеми и може да бъдат управлявани или в самото стопанство, или чрез пазарни инструменти или частни инструменти за поделяне на риска (като застраховка). Други рискове може да са системни/катастрофични и да доведат до толкова високи разходи, че частните инструменти за управление на риска да са неподходящи (например застрахователните дружества може да не желаят да предоставят покритие при разумни премии)². Поради това по време на пазарни кризи може да са необходими специфични и извънредни публични действия.

Извънредните мерки са допълнителни и допълващи както по отношение на другите мерки за интервенция на пазара, предвидени в Регламента за ООП (по-специално публична интервенция и помощ за частно складиране (ПЧС)³), които имат за цел да се стабилизируют цените за земеделските стопани, така и по отношение на разпоредбите за предотвратяване и овладяване на кризи чрез секторни интервенции, които могат да бъдат програмирани в стратегическите планове по ОСП (например в сектора на плодовете и зеленчуците).

Извънредните мерки са временни по своя характер и се приемат в степента и за срока, необходими за справяне със съответните проблеми.

В съображенията на регламентите на Комисията, основани на членове 219—222 от Регламента за ООП, се пояснява обосновката за приемането на извънредната мярка въз основа на обективна преценка на пазарната ситуация.

2.2. Бюджетни аспекти

Преди 2023 г. извънредните мерки, включващи финансова подкрепа, можеше да се финансират чрез мобилизиране на финансови ресурси по линия на „резерва за кризи в селскостопанския сектор“ (член 25 от предишния Хоризонтален регламент за ОСП⁴; член 226 от Регламента за ООП), който беше финансиран чрез прилагането на „финансова дисциплина“. Съгласно този механизъм за финансиране задействането на резерва за кризи в селскостопанския сектор би довело до съответни съкращения на директните плащания за земеделските стопани и за използването му се изискваше решение за прехвърляне от Съвета и Европейския парламент. Този резерв никога не беше използван до март 2022 г., когато беше приета извънредна помощ за адаптиране за производители, засегнати от последиците от войната в Украйна. Пакетът от мерки за подкрепа възлизаше на 500 милиона евро, от които 350 милиона евро бяха финансирани от резерва за кризи за 2022 г. Във всички останали случаи преди това финансирането за извънредни мерки беше предоставяно от други наличности в рамките на подтавана на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), без да се задейства резервът за кризи.

² Вж. доклад на експертната група за селскостопанските пазари (2018 г.).

³ Членове 8—21 от Регламента за ООП.

⁴ Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).

Считано от 2023 г. и в съответствие с разпоредбите на новия Хоризонтален регламент за ОСП⁵ беше създаден селскостопански резерв в размер на най-малко 450 милиона евро и такъв ще бъде създаван в началото на всяка година от периода 2023—2027 г.⁶ В бюджета на ЕС може да бъде определена по-голяма сума.

Сумата за селскостопанския резерв се вписва директно в бюджета на ЕС, което прави средствата от резерва пряко достъпни. Извънредните мерки трябва да бъдат финансирани от този резерв (заедно с мерките за интервенция на пазара). Селскостопанският резерв се създава, като първо се използват оставащите наличности от резерва от предходната година, които не са използвани и са пренесени, след това наличностите в рамките на подтавана на ЕФГЗ и, ако е необходимо и само в краен случай, чрез прилагане на финансова дисциплина.

Главата от Регламента за ООП, в която се разглеждат извънредните мерки, се състои от четири члена. В следващите подраздели се обсъжда по-подробно всеки един от тези членове.

2.3. Член 219

С член 219 на Комисията се предоставя възможност да въвежда чрез делегирани актове необходимите мерки, за да се реагира ефективно и ефикасно на смущения на пазара и на заплахи от такива смущения във всички селскостопански сектори, обхванати от ООП⁷. Когато са налице наложителни причини за спешност, делегираните актове може да се приемат в съответствие с процедурата по спешност (член 228 от ООП) и да влизат в сила незабавно, ако Европейският парламент и Съветът не представят възражения.

Комисията може да приема такива мерки, ако възникне смущение на пазара или заплаха от смущение (по-специално, но не изключително, поради увеличаване или намаляване на цените), което е вероятно да продължи или да се влоши. Тези мерки може да бъдат приети, когато всички други налични мерки съгласно Регламента за ООП — като публична интервенция или ПЧС — се окажат недостатъчни или неподходящи за справяне със ситуацията⁸. Обикновено тези мерки бяха насочени към ситуации, произтичащи от свръхпредлагане (липса на търсене), които се характеризират с намаляване на цените, но текстът на члена обхваща и противоположната ситуация на недостиг и покачване на цените.

Тази разпоредба отразява постепенното развитие на мерките, определени в ООП: преди да бъдат приети извънредни мерки, първо е необходимо инструментите за интервенция на пазара (публична интервенция и ПЧС) и други инструменти, налични съгласно Регламента за ООП, да се окажат недостатъчни. В този дух за всяка приета

⁵ Регламент (ЕС) 2021/2116 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013 (ОВ L 435, 6.12.2021 г., стр. 187).

⁶ Член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/2116.

⁷ Вж. член 1, параграф 2 от Регламента за ООП и приложение I към същия регламент.

⁸ Позоваването на „неподходящия“ характер на други пазарни мерки по ООП беше въведено с последната реформа на ОСП — Регламент (ЕС) 2021/2117 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1308/2013 за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, (ЕС) № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, (ЕС) № 251/2014 за определяне, описание, представяне, етикетироване и правна закрила на географските указания на ароматизирани лозаро-винарски продукти и (ЕС) № 228/2013 за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените региони на Съюза (ОВ L 435, 6.12.2021 г., стр. 262).

мярка се пояснява, според случая, причината, поради която използването на наличните съгласно Регламента за ООП мерки не е дало резултат или не би било достатъчно, за да се преодолеят смущенията на пазара.

В степента и за срока, необходими за справяне със смущението на пазара или със заплахата от такова смущение, с въпросните мерки може да се разширят или да се изменят обхватът, продължителността или други аспекти на други мерки, определени в Регламента за ООП, и в тях може също така да се предвиждат изцяло нови мерки, включително предоставянето на извънредна помощ за един или повече сектори и една или повече държави.

Във всички извънредни мерки за предоставяне на извънредна помощ се поясняват следните аспекти:

- i) Определя се кои държави отговарят на условията и кое е основанието за разпределение на пакетите с помощ между тях.
- ii) Пояснява се, че разпределението на помощта от държавите членки следва да е насочено към онези производители, които са най-засегнати от разглежданите смущения на пазара. С цел да се облекчат смущенията на пазара, по логиката на субсидиарността държавите членки често са в по-добра позиция да анализират кои земеделски стопани и кои сектори трябва да бъдат подкрепени в различните пазарни ситуации. Освен това помощта следва да бъде разпределяна въз основа на обективни критерии и по недискриминационен начин, като се избягват всякакви проблеми с пазара и конкуренцията.
- iii) Определя се дали държавите членки може да предоставят допълнителна подкрепа (допълнителни средства) съгласно същите условия на обективност, недискриминация и ненарушаване на конкуренцията. Такива допълнителни средства, които не са засегнати от правилата за държавна помощ, може да бъдат обосновани с факта, че сумите, разпределени за държавите членки бенефициери, компенсират само частично действително понесените от производителите загуби.
- iv) Пояснява се начинът, по който извънредната помощ е свързана с финансовата помощ от ЕС, предоставена по други инструменти, и дали има възможност за кумулиране на извънредна помощ с такава финансова подкрепа.
- v) Изисква се държавите членки да съобщят на Комисията: i) обективните критерии, използвани за насочване на подкрепата; ii) начина, по който избягват всякакви нарушения на конкуренцията; iii) общите изплатени суми; iv) броя и вида на бенефициерите; и v) оценка на ефективността на предприетите мерки. От 2015 г. трябва да се докладват и конкретните предприети мерки, предвидените въздействия и допълнителните средства.

2.4. Член 220

С член 220 на Комисията се предоставя възможност да приема актове за изпълнение и да предприема, по искане на държава членка и въз основа на оценка по същество, извънредни мерки за справяне с въздействията върху пазара на мерки, предприети на национално равнище за борба с разпространението на болести по животните и вредители по растенията⁹. В оценката се разглеждат доказателствата, съгласно които съответната държава членка е въвела бързо здравни, ветеринарни и фитосанитарни

⁹ Вредителите по растенията и позоваването на свързания с тях фитосанитарен контрол бяха въведени с последната реформа на ОСП — Регламент (ЕС) 2021/2117. Вредителите по растенията засягат единствено плодовете и зеленчуците.

мерки за справяне с болестта или за мониторинг, контрол, ликвидиране или ограничаване на вредителите по растенията. Мерките по член 220 може да са насочени и към сериозни смущения на пазара, пряко свързани със загубата на потребителско доверие поради рискове за общественото здраве, здравето на животните или здравето на растенията.

С член 220 се предоставя правно основание за обезщетяване на производителите, засегнати от непреките въздействия на ограниченията на търговията или от загубата на потребителско доверие, които не отговарят на условията за финансово участие на ЕС в рамките на здравните и ветеринарните мерки за превенция и контрол, предвидени в законодателството на ЕС¹⁰. Това обезщетение трябва да бъде съфинансирано от съответната държава членка. ЕС предоставя частично финансиране, равностойно на 50 % от направените от държавите членки разходи (60 % за борба с шапа).

В член 220 са изброени секторите, които може да бъдат компенсирани поради въздействието на мерките за ограничаване на търговията.

Съгласно схемите за подкрепа, приети по член 220, държавите членки са длъжни да извършват административни проверки и проверки на място и надлежно да ги документират.

2.5. Член 221

С член 221 на Комисията се предоставя възможност да предприема чрез актове за изпълнение спешни мерки за разрешаване на специфични проблеми, ако не са изпълнени условията за приемане на мерки по член 219 или член 220.

За тези мерки не е необходимо да е налице смущение на пазара или заплаха от такова смущение. Поради това „специфичният проблем“, който трябва да бъде решен, може да се дължи на друга причина, възпрепятстваща постигането на целите на ОСП. Тези мерки могат да дерогират от разпоредбите на Регламента за ООП само в строго необходимата степен и за строго необходимия срок, но при всички случаи за срок, който не надвишава 12 месеца.

При наложителни причини за спешност, когато обстоятелствата биха могли да доведат до бързо влошаване на ситуацията, която би станала трудна за овладяване, ако се забави приемането на мерките, може да бъдат приети незабавно приложими актове за изпълнение (член 229, параграф 3 от Регламента за ООП).

2.6. Член 222

Накрая, с член 222 от Регламента за ООП на Комисията се предоставя правомощието да приема актове за изпълнение, за да освободи споразуменията и решенията за стабилизиране на пазара на земеделските стопани и техните асоциации, признатите организации на производители (ОП), асоциациите на ОП или признатите

¹⁰ Вж. Регламент (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за установяване на разпоредби за управлението на разходите, свързани с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал (ОВ L 189, 27.6.2014 г., стр. 1). Този регламент беше отменен с Регламент (ЕС) 2021/690 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 г. за създаване на програма за вътрешния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, областта на растенията, животните, храните и фуражите, и европейската статистика (програма „Единен пазар“), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014 и (ЕС) № 652/2014 (ОВ L 153, 3.5.2021 г., стр. 1).

междубраншови организации от прилагането на законодателството в областта на конкуренцията¹¹.

Предприеманите от частните оператори мерки за управление на доставките са предназначени за справяне със сериозни пазарни дисбаланси. Обикновено законодателството в областта на конкуренцията забранява такива споразумения между ОП, тъй като те имат ограничаващ ефект върху конкуренцията.

Тези споразумения и решения следва: i) да са валидни за максимален срок от 6 месеца (който обаче може да бъде удължен); ii) да не нарушават правилното функциониране на единния пазар; iii) да са насочени изключително към стабилизиране на засегнатия сектор; и iv) да попадат в обхвата на една или повече специфични категории колективни действия, изброени в този член. До 2017 г. тези мерки можеше да се приемат само като крайна мярка, ако вече са приети пазарни мерки или извънредни мерки за съответните продукти. Оттогава насам (и след влизането в сила на Регламента за реформа „Омнибус“¹²) те могат да допълват действия на ЕС съгласно другите разпоредби, без да се прилага такова предварително условие.

Заслужава да се отбележи, че член 222 не предполага мобилизирането на финансиране от ЕС.

3. Използването на извънредни мерки (по кризисни ситуации)

От 1 януари 2014 г. до края на 2023 г. съгласно членове 219—222 от Регламента за ООП бяха приети 63 извънредни мерки. Тези мерки са представени по-долу във връзка със специфичната криза или ситуация, довела до тяхното приемане¹³.

Най-много са приетите мерки по член 219 (32 акта), следвани от 14 акта по член 220, 11 акта по член 221 и 6 акта по член 222.

Всички мерки са изброени в приложение 1. В приложение 2 е представена информация и относно изпълнението на мерките до 15 октомври 2023 г.

3.1. Наложената от Русия забрана за внос и дисбалансите между търсенето и предлагането

Като ответни действия срещу наложените от ЕС санкции след анексирането на Крим от Русия през пролетта на 2014 г., руското правителство въведе забрана върху вноса на някои селскостопански продукти от Европейския съюз. Забраната, която влезе в сила

¹¹ Обхватът на възможностите за такива колективни действия беше разширен, така че да включва земеделските стопани и техните асоциации, с Регламент (ЕС) 2017/2393 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика, Регламент (ЕС) № 1307/2013 за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика, Регламент (ЕС) № 1308/2013 за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и Регламент (ЕС) № 652/2014 за установяване на разпоредби за управлението на разходите, свързани с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал (ОВ L 350, 29.12.2017 г., стр. 15) (Регламент „Омнибус“).

¹² Регламент (ЕС) 2017/2393.

¹³ Следва да се отбележи, че някои актове представляват само изменения на вече одобрени актове, например удължаване на продължителността на мерките, разширяване на техния обхват, за да бъдат включени допълнителни бенефициери, и др.

на 7 август 2014 г., включваше продукти като мляко и млечни продукти, животински продукти и пресни плодове и зеленчуци. Първоначалната забрана, чийто срок впоследствие беше удължен, имаше значителни последици за износителите от ЕС на засегнатите селскостопански продукти, тъй като ограничи достъпа им до руския пазар.

3.1.1. Плодове и зеленчуци

Наложената от Русия забрана за внос от ЕС доведе до значително намаляване на цените в сектора на плодовете и зеленчуците в ЕС, тъй като един от най-големите пазари за износ внезапно стана недостъпен и това доведе до свръхпредлагане в ЕС.

За този сектор заплахата от смущения на пазара беше особено силна, тъй като се появи неочаквано по време на прибиране на реколтата, когато земеделските стопани се оказаха с големи количества събрани и много нетрайни продукти и имаха ограничени възможности за съхранение. Освен това някои продукти, предназначени главно за Русия, не намериха бързо алтернативни пазари за износ. По отношение на прасковите и нектарините забраната съвпадна с високо равнище на предлагане поради метеорологичните условия през 2014 г. Тъй като производството на плодове и зеленчуци е непредвидимо и продуктите са нетрайни, дори и малки излишъци на пазара може да доведат до значителни смущения.

За да се предотврати сериозно смущение на пазара и да се смекчи спадът на цените, бяха приети две мерки. С мярка по член 219 от 21 август 2014 г. беше увеличено количеството праскови и нектарини, допустимо за подпомагане при изтегляне от пазара с цел безвъзмездно разпределяне от страна на ОП¹⁴. С нея също така беше дадена възможност за предоставяне на финансова помощ от ЕС за производители, които не членуват в ОП, и допълнителна подкрепа за дейности по насърчаване за ОП от четирите основни държави производители — Гърция, Испания, Франция и Италия — с максимален размер от 3 милиона евро¹⁵.

С втора мярка по член 219 от 29 август 2014 г. обхватът на регламента беше разширен, за да бъдат обхванати и други плодове и зеленчуци, засегнати от загубата на пазари за износ. По нея бяха разпределени 125 милиона евро (от които 82 милиона за ябълки и круши и 43 милиона евро за други плодове и зеленчуци) за предоставяне на финансова помощ за изтегляне на по-големи количества от пазара, дейности по събиране на реколтата на зелено и неприбиране на реколтата — както за производители, които членуват, така и за производители, които не членуват в ОП, до конкретни количества продукти (изброени в приложение I)¹⁶.

¹⁴ С течение на времето правното основание за мерките за овладяване на кризи (като изтегляне от пазара, събиране на реколтата на зелено и неприбиране на реколтата), които може да бъдат подпомогнати от ЕС по линия на оперативните програми за плодове и зеленчуци, претърпя промени — от Регламент (ЕС) № 1308/2013 за ООП (членове 33—34) до Регламента за стратегическите планове по ОСП (Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013 (ОВ L 435, 6.12.2021 г., стр. 1). От 2021 г. насам обхватът, продължителността и други аспекти на секторните интервенции в сектора на плодовете и зеленчуците се уреждат от Регламента за стратегическите планове по ОСП (член 42 и следв.).

¹⁵ ОВ L 248, 22.8.2014 г., стр. 1.

¹⁶ ОВ L 259, 30.8.2014 г., стр. 2.

Срокът на тези извънредни мерки беше удължен и те бяха допълнени, в т.ч. с цел в обхвата им да бъдат включени портокалите, кlementините, мандарините и лимоните¹⁷.

През януари 2016 г. обхватът на наложената от Русия забрана за внос на селскостопански продукти беше разширен и в него беше включен и вноса на селскостопански продукти от Турция. Тъй като Турция беше основен износител на плодове и зеленчуци за Русия, се появи значителна заплаха от смущения на пазара в ЕС поради последиците от отклоняването на търговията. През юни 2016 г. беше въведена нова мярка по член 219 за адаптиране на съществуващите мерки и включване на допълнителни продукти в техния обхват. Тази мярка включваше ограничения за максималните количества продукти, отговарящи на условията за финансова помощ, на държава членка производителка¹⁸. През март 2017 г. неизползваните разпределени количества бяха преразпределени между държавите членки производители чрез нов делегиран акт¹⁹.

Впоследствие редовният мониторинг на пазара на ЕС разкри подобрене при нетрайните насаждения (зеленчуци и някои плодове), което доведе до корекция на съществуващите мерки. През април 2017 г. с мярка по член 219 бяха намалени броят на допустимите за подпомагане продукти и техните максимални количества²⁰. Поради високите равнища на производство и запасите от праскови и нектарини в някои държави членки обаче, както и поради въвеждането на санитарни и фитосанитарни мерки от алтернативни местоназначения за износ, като Беларус, през септември 2017 г. беше приета нова мярка по член 219. С този нов акт се увеличиха максималните количества праскови и нектарини, допустими за подпомагане, за Гърция, Испания и Италия²¹.

В резултат на всички тези мерки до 2018 г. бяха изплатени общо над 500 милиона евро, което даде възможност за изтеглянето от пазара на почти 1,8 милиона тона пресни плодове и зеленчуци.

3.1.2. Мляко и млечни продукти

Наложената от Русия забрана за внос от ЕС доведе първо до заплаха от смущения на пазара, а впоследствие — до действителни смущения на пазара на млечни продукти, със значително намаляване на цените. Тази ситуация съвпадна с други обстоятелства, като забавянето на вноса в Китай (най-големия световен пазар за внос), положителните цени и метеорологичните условия, които доведоха до увеличаване на предлагането на мляко в световен мащаб. Общото въздействие на всички тези обстоятелства доведе до дисбаланс между търсенето и предлагането в сектора на млякото в световен мащаб и до рязко намаляване на цената на млякото и млечните продукти, с отрицателни странични ефекти върху сектора на животновъдството.

С цел да се внесе сигурност на пазара, срокът на публичната интервенция за обезмаслено мляко на прах (ОМП) и масло (който обикновено траеше от 1 март до 30 септември) беше удължаван няколко пъти чрез мерки по член 219²².

¹⁷ ОВ L 284, 30.9.2014 г., стр. 22; ОВ L 366, 20.12.2014 г., стр. 20; ОВ L 211, 8.8.2015 г., стр. 17.

¹⁸ ОВ L 154, 11.6.2016 г., стр. 3.

¹⁹ ОВ L 58, 4.3.2017 г., стр. 8.

²⁰ ОВ L 170, 1.7.2017 г., стр. 31.

²¹ ОВ L 233, 9.9.2017 г., стр. 1.

²² ОВ L 265, 5.9.2014 г., стр. 21; ОВ L 360, 17.12.2014 г., стр. 13; ОВ L 242, 18.9.2015 г., стр. 28; ОВ L 242, 9.9.2016 г., стр. 15.

В допълнение към стандартната помощ за частно складиране на масло и ОМП, в края на 2014 г.²³ и в края на 2015 г.²⁴ беше въведена временна и извънредна схема за помощ за частно складиране на всички видове сирена (а не само на сирена със защитено географско указание (ЗГУ) или защитено наименование за произход (ЗНП), които отговарят на условията за ПЧС съгласно Регламента за ООП).

В периода 2014—2017 г. тези мерки бяха допълнени от схеми за извънредна финансова подкрепа за сектора на млякото и за други сектори на животновъдството.

През ноември 2014 г. беше приета мярка по член 219, с която на млекопроизводителите в Естония, Латвия и Литва беше предоставена извънредна помощ в размер на 28,6 милиона евро (съответно по 6,8 милиона евро, 7,7 милиона евро и 14,1 милиона евро). Тази мярка имаше за цел да се преодолеят проблемите с ликвидността, причинени от загубата на голям търговски партньор и от последващото намаляване на цените на млякото. Трите държави разчитаха силно на износа за Русия, а секторът на млякото в тях беше съсредоточен върху продукти, които не са обхванати от публична интервенция или ПЧС²⁵. През декември 2014 г. по подобни причини бяха отпуснати 10,7 милиона евро на Финландия²⁶. Разпределената помощ за четирите държави се основаваше на равнищата им на производство на мляко в рамките на националните квоти.

През октомври 2015 г. сериозният дисбаланс между търсенето и предлагането в секторите на млякото и млечните продукти и на свинското месо, предизвикан от наложената от Русия забрана и последващото удължаване на нейния срок, беше утежнен от увеличението на производствените разходи в други сектори на животновъдството поради сушата в Европа през 2015 г. Тази съвкупност от обстоятелства доведе до приемането на мярка по член 219 за предоставяне на извънредна помощ за земеделските стопани в секторите на млякото и в други сектори на животновъдството във всички държави — членки на ЕС, чийто общ размер възлизаше на 420 милиона евро²⁷. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 100 %, което не подлежи на процедури за държавна помощ.

Впоследствие, през април 2016 г., бяха приети две мерки по силата съответно на член 219 и член 222. С тези две мерки на кооперациите и на други форми на признати и непризнати ОП беше разрешено — с оглед стабилизиране на пазара — да сключват споразумения и да вземат решения относно планирането на производството на мляко²⁸. През септември срокът на втората от тях беше удължен поради слабо усвояване²⁹.

През септември 2016 г. бяха въведени две нови мерки по член 219 за преодоляване на смущенията на пазара в сектора на млякото и животновъдството, повлияни от

²³ ОВ L 265, 5.9.2014 г., стр. 22, отменен скоро след това, тъй като се оказа, че схемата се използва непропорционално от производители на сирена от райони, които традиционно не изнасят значителни количества за Русия (ОВ L 279, 23.9.2014 г., стр. 17).

²⁴ ОВ L 271, 16.10.2015 г., стр. 15, впоследствие изменен с цел неизползваните максимални количества сирена да се предоставят в някои държави членки (ОВ L 41, 18.2.2016 г., стр. 10).

²⁵ ОВ L 341, 27.11.2014 г., стр. 3.

²⁶ ОВ L 366, 20.12.2014 г., стр. 18.

²⁷ ОВ L 271, 16.10.2015 г., стр. 25.

²⁸ ОВ L 96, 12.4.2016 г., стр. 18; ОВ L 96, 12.4.2016 г., стр. 20. Различното правно основание отразява факта, че член 222 обхваща само признатите ОП; с цел да се разшири обхватът, така че да бъдат включени и кооперации, които не са признати за ОП, трябваше да бъде приета мярка по член 219.

²⁹ ОВ L 242, 9.9.2016 г., стр. 17.

продължаващата забрана, наложена от Русия, и от постоянния дисбаланс между търсенето и предлагането в световен мащаб, и с тях беше предоставена допълнителна извънредна помощ за земеделските стопани в секторите на млякото и животновъдството.

С първата мярка на държавите членки беше предоставена възможност да отпускат помощ въз основа на доброволно намаляване на доставките на краве мляко с цел да се ограничат производствените обеми и да се допринесе за стабилизирането на сектора. Втората мярка беше насочена към преодоляване на смущенията на пазара в секторите на млякото, свинското месо, говеждото и телешкото месо, овчето и козето месо. В зависимост от националните обстоятелства с нея: i) беше предоставена възможност земеделските стопани да бъдат компенсирани за по-ниските цени на млякото; ii) беше разрешено подпомагане за секторите на говеждото и телешкото месо; и (iii) бяха предприети мерки за огнищата на африканска чума по свинете в други сектори на животновъдството. В акта са изброени дейностите, насочени към насърчаване на икономическата устойчивост и допринасяне за стабилизирането на пазара, които са допустими за подпомагане. Държавите членки трябваше да докладват относно предприетите мерки и да подкрепят обосновката за разпределението на помощта в секторите на животновъдството, различни от сектора на млякото. За подпомагане на намаляването на производството на мляко беше отпусната сума в размер на 150 милиона евро, а за помощ за адаптиране в секторите на животновъдството бяха отпуснати 350 милиона евро³⁰. За втората от тези помощи беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 100 %.

3.2. COVID-19

По време на пандемията от COVID-19 ограничаването на движението на гражданите, ограниченото наличие на работна ръка и задължителното затваряне на местата за настаняване и заведенията за хранене доведоха до внезапно намаляване на потреблението на редица селскостопански и хранителни продукти.

3.2.1. Мляко и млечни продукти

По време на ограниченията на свободата на движение през 2020 г. секторът на млякото и млечните продукти беше изправен пред спад в търсенето. През април 2020 г. бяха въведени мерки за интервенция на пазара съгласно Регламента за ООП под формата на ПЧС за допустими продукти (масло, ОМП). Тъй като производителите не разполагаха с капацитет да пренасочат преработеното сурово мляко към дълготрайни и по-малко трудоемки продукти, тези мерки бяха придружени от мярка по член 219 за предоставяне на ПЧС за сирена без сертификати за ЗНП или ЗГУ (които са недопустими за ПЧС съгласно разпоредбите на Регламента за ООП), в рамките на предварително определени максимални обеми за държава членка³¹.

Успоредно с това, предвид сериозния дисбаланс между търсенето и предлагането в сектора, беше приета и мярка по член 222, с която на ОП беше разрешено да сключват споразумения и да вземат общи решения относно планирането на своите обеми на производство на сурово мляко преди началото на активния производствен сезон, така че да се компенсира спадът в цените на млякото и млечните продукти³².

3.2.2. Плодове, зеленчуци и вино

³⁰ ОВ L 242, 9.9.2016 г., стр. 4; ОВ L 242, 9.9.2016 г., стр. 10.

³¹ ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 1.

³² ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 37.

Затварянето на важни търговски обекти (магазини, ресторанти) за плодове, зеленчуци и вино, заедно с недостига на работници, предизвика значителни смущения в секторите на плодовете и зеленчуците и на виното в ЕС.

Що се отнася до лозаро-винарския сектор, вносните мита в размер на 25 % (по стойност), които Съединените щати наложиха през октомври 2019 г. върху вноса на вина от ЕС, вече оказваше отрицателно въздействие върху износа. Пандемията още повече влоши ситуацията, което доведе до финансови затруднения за винопроизводителите.

През април 2020 г. беше приета мярка по член 219 с цел преодоляване на смущенията на пазара, произтичащи от COVID-19 в секторите на плодовете и зеленчуците и на виното. С този акт бяха въведени дерогации от съществуващите в рамките на Регламента за ООП правила относно оперативните програми и програмите за подпомагане³³.

При плодовете и зеленчуците временно бяха премахнати ограниченията, които съществуват в оперативните програми, по отношение на разходите за мерки за предотвратяване и овладяване на кризи.

При лозаро-винарския сектор, с цел премахване от пазара на излишъци, водещи до намаляване на цените, обхватът на финансовата помощ по линия на програмите за подпомагане беше временно разширен, така че да бъдат включени както дестилацията на вино за промишлени или енергийни цели, така и помощта за кризисно съхранение. С мярката беше разширена подкрепата на ЕС и за взаимоспомагателните фондове на производителите и бяха увеличени праговете за финансово участие на ЕС за няколко мерки, както с цел намаляване на собственото финансово участие на операторите, така и с цел подобряване на паричния им поток. Оперативният бюджет за националните програми за подпомагане остана непроменен³⁴.

Успоредно с това беше приета мярка по член 221 за преодоляване на недостига на работна ръка в лозята, с която беше удължен както срокът на изтичащите през 2020 г. разрешения за засаждане, така и крайният срок за изкореняване в случай на предварително презасаждане³⁵.

През юли 2020 г. бяха въведени две нови мерки, които да помогнат на сектора на плодовете и зеленчуците и на лозаро-винарския сектор да се справят с въздействията на пандемията. С първата мярка по член 219 бяха въведени допълнителни механизми за гъвкавост в оперативните програми и програмите за подпомагане в двата сектора. В лозаро-винарския сектор производителите можеха също така да поискат, при определени условия, авансови плащания в размер на 100 % от подпомагането от ЕС както за кризисна дестилация на вино, така и за кризисно съхранение на вино, като целта бе да се смекчи намаляването на паричния им поток³⁶.

Беше въведена втора мярка по член 222, която имаше за цел да се преодолее сериозният пазарен дисбаланс в лозаро-винарския сектор, в който потреблението и износоът рязко намаляваха, а в същото време се съхраняваха големи количества вино. С нея на земеделските стопани, признатите ОП и междубраншовите организации беше разрешено да сключват споразумения и да вземат общи решения относно

³³ През 2020 г. и двата вида програми все още се уреждаха от Регламента за ООП.

³⁴ ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 6.

³⁵ ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 46.

³⁶ ОВ L 300, 14.9.2020 г., стр. 26.

производството, обработката, преработката, съхранението и дейностите по популяризиране³⁷.

Когато стана ясно, че въпреки предходните мерки ситуацията в лозаро-винарския сектор не се е подобрила, през януари и септември 2021 г. бяха приети две мерки по член 219, с които бяха удължени вече приетите дерогации и беше предоставена допълнителна гъвкавост в подкрепа на застраховането на реколтата³⁸.

3.2.3. Други сектори

По време на ограниченията на свободата на движение във връзка с COVID-19, секторите на картофите и на живите растения и цветята преминаха през период на пазарен дисбаланс поради резкия спад в търсенето и цените, ограниченото наличие на работна ръка и по-високите разходи за транспорт.

В подкрепа на производителите през април 2020 г. бяха приети две мерки по член 222, с които на земеделските стопани и на признатите ОП беше разрешено да сключват споразумения и да вземат общи решения например относно изтеглянето от пазара, безвъзмездното разпределяне, популяризирането и временното планиране на производството³⁹.

3.3. Войната в Украйна и последващото развитие на пазара

Вследствие на агресивната война на Русия срещу Украйна възникна сериозна заплаха от смущения на пазара на ЕС поради значително увеличаване на цените на зърнено-житните култури и входящите ресурси (особено на енергията и торовете) и от смущения в търговията. За да се противодейства на тези заплахи, през март 2022 г. беше приета мярка по член 219, с която се предоставя временна извънредна помощ за земеделски стопани, осъществяващи дейност във всички сектори, ако те са ангажирани с дейности, допринасящи за продоволствената сигурност или за преодоляване на пазарните дисбаланси. На държавите членки беше предоставена и разпределена сума в размер на общо 500 милиона евро въз основа на техните тавани за директни плащания. Държавите членки имаха свободата да избират сектора(-ите) бенефициер(-и), за да подпомогнат производителите, които са пострадали най-много. Беше разрешено и допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 200 %⁴⁰.

През юли 2022 г. беше приета мярка по член 219 и за подпомагане на сектора на плодовете и зеленчуците. С нея беше предоставена възможност за дерогации от ограниченията на разходите за мерки за предотвратяване и овладяване на кризи и беше увеличен дялът на финансовата помощ от ЕС за национални оперативни фондове в сектора⁴¹.

Увеличаването на вноса на зърнено-житни и маслодайни култури от Украйна в държавите членки, намиращи се в близост до украинската граница, където бяха създадени търговски коридори, наречени „коридори на солидарността между ЕС и Украйна“, оказва въздействие върху местните земеделски стопани. В някои региони на ЕС допълнителният внос доведе до вътрешно свръхпредлагане, понижаване на местните цени или пренасищане на логистичните вериги. В отговор на тези проблеми

³⁷ ОВ L 215, 7.7.2020 г., стр. 13.

³⁸ ОВ L 31, 29.1.2021 г., стр. 198; ОВ L 415, 22.11.2021 г., стр. 1.

³⁹ ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 13; ОВ L 140, 4.5.2020 г., стр. 17.

⁴⁰ ОВ L 96, 24.3.2022 г., стр. 4.

⁴¹ ОВ L 189, 18.7.2022 г., стр. 1.

през април 2023 г. беше приета мярка по член 221. С цел подпомагане на земеделските стопани, които са най-засегнати от увеличения внос на зърнено-житни и маслодайни култури от Украйна в България, Полша и Румъния, беше отпусната сума в размер на 56 милиона евро. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 100 %⁴².

Предвид мащаба на отрицателното въздействие на увеличения внос на зърнено-житни и маслодайни култури от Украйна в България, Полша, Румъния, Словакия и Унгария, през юни 2023 г. беше приета втора мярка по член 221. С втората мярка средствата по предходната бяха увеличени със 100 милиона евро, които бяха предоставени за подпомагане на земеделските стопани, произвеждащи конкретни зърнено-житни и маслодайни култури [приложение 1] в петте държави. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 200 %⁴³.

В средата на 2023 г. беше отбелязано бързо понижение на цените на няколко селскостопански продукта на фона на високи разходи за входящи ресурси, висока инфлация на цените на храните и намалено потребителско търсене. Тези обстоятелства оказаха подчертано отрицателно въздействие върху различните селскостопански сектори в ЕС и създадоха проблеми с ликвидността за земеделските стопани извън проблемите, установени в петте държави членки на първа линия, които се бяха възползвали от предишни схеми за подпомагане.

През юли 2023 г. беше приета мярка по член 221 за справяне със специфичните предизвикателства, наблюдавани в няколко сектора, като секторите на животновъдството, на плодовете и зеленчуците, лозаро-винарския сектор и сектора на зърнено-житните и маслодайните култури. Мярката предвиждаше спешно подпомагане за земеделските стопани в най-засегнатите селскостопански сектори на 22-те държави членки, които не са били бенефициери по двете предходни мерки по член 221. Беше предоставена сума в размер на общо 330 милиона евро. Държавите членки трябваше да се насочат към земеделските стопани в най-засегнатите сектори и можеха да предоставят подпомагане за операции за кризисна дестилация на вино извън предвидените средства, определени в националните програми за подпомагане. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 200 %⁴⁴.

Успоредно с това, за да се противодейства на заплахата от бъдещи пазарни дисбаланси в лозаро-винарския сектор във връзка с пристигането на новата реколта, през юни 2023 г. беше приета мярка по член 219, с която на държавите членки беше разрешено да пренасочат част от финансовите ресурси в рамките на своите национални програми за подпомагане, за да предоставят подкрепа, съобразена с конкретните обстоятелства на тяхна територия. Подпомагането за кризисна дестилация на вино беше разрешено при специфични условия, заедно с дерогации от разпоредбите на Регламента за ООП и увеличено финансово участие на ЕС за различни видове секторни мерки⁴⁵.

3.4. Екстремни метеорологични явления и природни бедствия

Още през 2015 г. отрицателното въздействие на неблагоприятните метеорологични условия върху пазарите беше признато като един от факторите, на които се дължи

⁴² ОВ L 96, 5.4.2023 г., стр. 80.

⁴³ ОВ L 168, 3.7.2023 г., стр. 22.

⁴⁴ ОВ L 180, 17.7.2023 г., стр. 21.

⁴⁵ ОВ L 160, 26.6.2023 г., стр. 12.

дисбалансът между търсенето и предлагането в сектора на животновъдството, тъй като сушата през лятото на 2015 г. доведе до липсата на достатъчно фуражи и пасища⁴⁶.

През 2017 г., след земетресението в Централна Италия през август 2016 г., приетата през 2016 г. мярка по член 219 за предоставяне на извънредна помощ за приспособяване на животновъдите беше изменена. За да се помогне за компенсиране на загубите, понесени от животновъдите в засегнатите региони, на Италия беше разрешено да предостави допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 200 %⁴⁷.

Поради безпрецедентните и необичайни метеорологични условия, а именно продължителни проливни дъждове и наводнения, които засегнаха обработваемите им земи, през януари 2018 г. беше приета мярка по член 221 за подпомагане на земеделските стопани в Литва, Латвия, Естония и Финландия. Мярката имаше за цел да се предоставят компенсации на най-засегнатите от валежите и наводненията земеделски стопани, претърпели най-големи загуби в обработваемите си земи при зимна сеитба и при жътва. С акта максималният размер на наличните за всяка държава средства от ЕС беше определен на общо 15 милиона евро, като държавите сами определяха броя на допустимите хектари и фиксирания размер на помощта на хектар. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 100 %⁴⁸.

Приетата в средата на юли 2023 г. мярка по член 221 отчасти имаше за цел и да се преодолее въздействието на изключително неблагоприятни метеорологични явления, като сушата през пролетта на 2023 г. (особено осезаема в някои региони на Испания, Португалия и Италия) и свързаните с нея вреди, понесени от земеделските производители⁴⁹.

Тези тежки неблагоприятни метеорологични явления оказаха специфично отрицателно въздействие върху производителите на плодове и зеленчуци и върху винопроизводителите и доведоха до приемането през август 2023 г. на нова мярка по член 221. Мярката даде възможност за известна гъвкавост и с нея беше увеличено финансовото участие на ЕС при изпълнението на оперативните програми за ОП и за асоциациите на ОП в сектора на плодовете и зеленчуците. В лозаро-винарския сектор мярката доведе както до удължаване на срока на валидност на изтичащите през 2023 г. разрешения за засаждане, така и на срока за изкореняване. С нея беше въведена и гъвкавост за мерките за реструктуриране и преобразуване на лозя, които през 2023 г. бяха приложени само частично.⁵⁰

Впоследствие през 2023 г. Словения претърпя изключително тежки наводнения и свличания, а през август и септември 2023 г. части от Гърция пострадаха от безпрецедентни горски пожари и наводнения. Значителните вреди за селскостопанското производство, причинени от тези природни бедствия, доведоха до приемането през декември 2023 г. на нова мярка по член 221, насочена към подпомагане на засегнатите земеделски стопани. На двете държави беше предоставена

⁴⁶ Вж. по-горе, ОВ L 271, 16.10.2015 г., стр. 25.

⁴⁷ ОВ L 42, 18.2.2017 г., стр. 7.

⁴⁸ ОВ L 19, 24.1.2018 г., стр. 6.

⁴⁹ Вж. по-горе, ОВ L 180, 17.7.2023 г., стр. 21.

⁵⁰ ОВ L 199, 9.8.2023 г., стр. 96.

сума в размер на 51,7 милиона евро, като бяха разрешени допълнителни средства на национално равнище в размер до 200 %⁵¹.

3.5. Болести по животните

3.5.1. Африканска чума по свинете

За да предотвратят разпространението на африканската чума по свинете (АЧС) на своята територия, през февруари 2014 г. Полша и Литва приеха превантивни мерки за ограничаване на търговията със свинско месо в засегнатите райони. Впоследствие двете държави уведомиха Комисията за значителни намаления на цените и смущения на пазара в тези райони, причинени от въпросните ограничения. В резултат на това през март и април 2014 г. бяха приети две мерки по член 220, с които на двете държави се разрешава да предоставят помощ за клане на определени животни в предварително определен период и при специфични условия⁵².

В отговор на новите огнища на АЧС в Полша, които доведоха до загуби за производителите, през април 2017 г. беше приета мярка по член 220. На Полша беше разрешено да предоставя помощ на производителите за клане на определени животни при определени условия⁵³. Извънредна помощ при подобни условия беше предоставена през септември 2017 г. и на малки стопанства за свине с мярка по член 221, която има за цел да се предотврати спирането на производството в тези малки стопанства и да се облекчат разходите им за спазване на националните мерки⁵⁴.

3.5.2. Инфлуенца по птиците

В периода 2014—2023 г. в Европа се появиха няколко огнища на инфлуенца по птиците, включително в Италия, Франция и Полша. След време трите държави уведомиха Комисията, че мерките, приложени за ограничаване и ликвидиране на разпространението на болестта, за операторите в секторите за производство на яйца и птиче месо са довели до загуби на приходи, които не отговарят на условията за финансово участие на ЕС съгласно приложимото законодателство на ЕС⁵⁵. В резултат на това от октомври 2014 г. до август 2023 г. Комисията прие 11 мерки по член 220, в които се предвижда частично финансиране от ЕС за разходите, направени от трите държави за временно подпомагане на техните оператори, разположени в зоните, регулирани от националните мерки, за определени периоди от време и при условие че подадат допустими заявления въз основа на предварителни проверки от националните органи. В мерките се определят: i) засегнатите видове; ii) максималните количества продукти, допустими за финансиране; и iii) фиксираните суми на частичното финансиране и критериите, използвани за определянето им (в някои случаи до фиксираните максимални равнища/суми на частичното финансиране от ЕС). От май 2014 г. насам в актовете се пояснява, че претърпените загуби не следва да се компенсират с държавна помощ или застраховка и че производителите не следва да са получавали финансово участие от ЕС за същите загуби съгласно други съответни регламенти на ЕС⁵⁶.

⁵¹ OB L, 2023/2820, 18.12.2023 г., ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁵² OB L 95, 29.3.2014 г., стр. 24; OB L 125, 26.4.2014 г., стр. 64.

⁵³ OB L 92, 6.4.2017 г., стр. 41.

⁵⁴ OB L 234, 12.9.2017 г., стр. 1.

⁵⁵ Регламент (ЕС) № 652/2014, отменен с Регламент (ЕС) 2021/690.

⁵⁶ OB L 295, 11.10.2014 г., стр. 51; OB L 126, 14.5.2016 г., стр. 63; OB L 43, 21.2.2017 г., стр. 196; OB L 46, 20.2.2018 г., стр. 1; OB L 255, 11.10.2018 г., стр. 1; OB L 255, 11.10.2018 г., стр. 7; OB L 206, 6.8.2019 г.,

3.6. Други

За да се запази стабилността на пазара (на равнището на ЕС или в рамките на засегнатите сектори) или да се избегне бърз спад в производството на конкретни продукти, бяха приети още три извънредни мерки по член 221 за решаване на конкретни проблеми.

През юли 2019 г. беше приета мярка по член 221 за предоставяне на извънредна помощ за земеделски стопани в сектора на говеждото и телешкото месо в Ирландия. Мярката беше изготвена поради потенциалното въздействие на оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, тъй като Обединеното кралство беше важен пазар за износ на говеждо и телешко месо от Ирландия. С цел да се подпомогнат земеделските стопани при адаптирането на тяхното производство и намирането на нови пазари, на Ирландия бяха отпуснати общо 50 милиона евро за подпомагане на земеделски стопани. Беше разрешено допълнително подпомагане на национално равнище в размер до 100 %⁵⁷.

През януари 2020 г. с мярка по член 221 беше въведена дерогация от програмите за подпомагане в лозаро-винарския сектор. Мярката имаше за цел да се отговори на налагането на вносни мита от САЩ върху вина от ЕС от определени държави, предприето от САЩ като контрамярка на субсидиите от ЕС за Airbus и вследствие на арбитражното решение на СТО. Мярката даде възможност за по-гъвкаво прилагане на мерките за популяризиране в лозаро-винарския сектор и по-високи ставки за участие на ЕС⁵⁸.

През март 2020 г. чрез мярка по член 221 бяха приети и дерогации от оперативните програми в сектора на плодовете и зеленчуците в Италия. Мярката имаше за цел да се подпомогнат ОП, засегнати от нашествието на вонещица в определени региони на Италия, и да им се помогне да се справят с вредителя, тъй като съгласно приложимото законодателство на ЕС не може да бъдат предприети мерки за ликвидиране на равнището на ЕС. За постигането на тези цели бяха увеличени праговете за помощ от ЕС за мерки за предотвратяване и овладяване на кризи⁵⁹.

4. Заключение бележки

Мерките, разгледани в настоящия доклад, показват, че въведеният с реформата от 2013 г. набор от правни инструменти за извънредни мерки осигурява гъвкавост за справяне с различни видове кризи. Следователно е налице значителен напредък в сравнение с преобладаващата преди това правна ситуация.

От политическа гледна точка извънредните мерки се приемат добре като цяло. Това се потвърждава от широката подкрепа, изразена при предлагането — или след приемането — на съответните актове на равнището на Съвета и Европейския парламент, както и в процедурите на комитет. Използването на тези извънредни мерки показва солидарността от страна на ЕС и неговите държави членки. В този контекст заслужава да се обърне внимание на следните бележки относно обосновката за приемането на тези мерки, тяхната структура и финансовите им аспекти.

4.1. Обосновка за приемането на извънредни мерки

стр. 12; ОВ L 273, 20.8.2020 г., стр. 1; ОВ L 317, 9.12.2022 г., стр. 56; ОВ L 105, 20.4.2023 г., стр. 2; ОВ L 202, 14.8.2023 г., стр. 8.

⁵⁷ ОВ L 179, 3.7.2019 г., стр. 20.

⁵⁸ ОВ L 27, 31.1.2020 г., стр. 20.

⁵⁹ ОВ L 98, 31.3.2020 г., стр. 26.

Извънредните мерки са приемани за постигане на ясни цели на политиката, както личи от съображенията на актовете, и за справяне с извънредни ситуации, които може да окажат отрицателно въздействие върху селскостопанските пазари. Тези мерки са прилагани в съответствие с въпросните цели на политиката. Замисълът и мястото на извънредните мерки в Регламента за ООП показват, че те представляват средства, които следва да бъдат използвани по изключение в отговор на специфични трудни ситуации, които може да окажат отрицателно въздействие върху селскостопанските пазари.

Използването на извънредните мерки показва, че те са били използвани главно за подпомагане на земеделските стопани във връзка с понесените от тях вреди в резултат на смущения на пазара или проблеми със здравето на животните или здравето на растенията. Макар и по-рядко, те са помогнали на земеделските стопани да преодолеят отрицателните въздействия на крайно неблагоприятни метеорологични явления върху икономическата възвръщаемост на тяхната дейност. В случай на ниски цени използваните допълнителни инструменти включват помощ за частно складиране, което представлява опит да се повишат цените и да се подкрепи изкупуването на количества чрез публична интервенция, както се случи в периода 2014—2016 г. за ОМП.

4.2. Структура на извънредните мерки и аспекти на прилагането

Спектърът от приетите досега извънредни мерки и голямото разнообразие от обстоятелства, в отговор на които са приети мерките, показват, че смущенията на пазара често имат многоизмерен и непредсказуем характер и поради това налагат *ad hoc* и целенасочени отговори.

Извънредните мерки като цяло са се доказали като ефективни за задоволяване на нуждите на заинтересованите страни при справяне с кризи⁶⁰. Навременното предоставяне на подпомагане от ЕС дава ясен знак за грижата на публичните органи, представлява израз на европейска солидарност и има положително въздействие върху нагласите на пазара в селскостопанския сектор.

Европейската сметна палата (ЕСП) отправи препоръка до Комисията да определи предварителни обективни параметри и критерии, които ще изпълняват функцията на прагове за определяне на това кога възниква смущение на пазара и дали трябва да се задейства извънредна мярка⁶¹. Определянето на предварителни прагове за задействане обаче е изключително трудно, предвид разнообразието от кризи и свързаните с тях въздействия. Това би наложило ограничения върху мерките и може да попречи на предлагането на ответни мерки, съобразени с разнообразието от ситуации, в които попадат селскостопанските пазари. Липсата на предварително определени параметри не възпрепятства създателите на политики да изготвят мерки, които се основават на внимателна преценка на конкретната пазарна ситуация.

⁶⁰ Европейска комисия, генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“. *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector — Final report* [Подобряване на критериите и стратегиите за предотвратяване и овладяване на кризи в селскостопанския сектор — окончателен доклад], Служба за публикации на Европейския съюз, 2020 г., <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Специален доклад № 23/2019 на ЕСП: Стабилизирание на доходите на земеделските стопани — необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти, <https://www.eca.europa.eu/bg/publications?did=52395>, и Специален доклад № 11/2021 на ЕСП: Извънредно подпомагане за производителите на мляко в ЕС през периода 2014—2016 г. — Потенциал за подобряване на бъдещата ефективност, <https://www.eca.europa.eu/bg/publications?did=58807>.

С оглед на това ЕСП отрази в специални доклади⁶² въпроси, свързани с възможно свръхкомпенсиране на земеделските стопани, които се възползват от мерките, или с последиците от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите, възникнали отчасти заради поведение, пораздащо „морален риск“. Въпреки че тези рискове не бива да се подценяват, те все по-често присъстват в изготвяните от Комисията регламенти⁶³.

Също така използването на извънредни мерки не следва да измества стимулите за земеделските стопани да управляват собствените си рискове, като прибягват до устойчиви агрономически и животновъдни практики и приемат подходящи инструменти и стратегии за управление на риска, включително насочени към справяне с природни бедствия, чиято поява се увеличава с течение на времето поради изменението на климата. Въпреки че целта на настоящия доклад не е да се оценят възможностите в това отношение (включително възможностите, посочени в Регламента за стратегическите планове по ОСП и в стратегическите планове на държавите членки по ОСП), в него е показано значението на осигуряването на съгласуваност на политиките между различните инструменти на национално и европейско равнище в бъдеще.

От гледна точка на прилагането, приетите съгласно член 222 от Регламента за ООП мерки имат за цел или да се постигне задържащ ефект върху предлагането, или да се управлява предлагането на етапа на производство. Въпреки че, така структурирани, тези мерки имат за цел да се предотвратят евентуално по-скъпи последващи компенсации в случай на заплахи от смущения на пазара, те може да бъдат обект на колективни спорове. Опитът показва, че ефективността на член 222 от Регламента за ООП, съгласно който споразуменията не са задължителни за страните, които не желаят да участват, може да бъде възпрепятствана от опасения за потенциален паразитизъм.

4.3. Финансови аспекти

Със създаването през 2023 г. на „селскостопански резерв“ с диференцирани финансови условия в сравнение с по-ранния „резерв за кризи“ бюджетните наличности за извънредни мерки станаха по-предвидими. Използването на „финансова дисциплина“ при формирането на резерва за кризи ограничаваше неговата привлекателност, тъй като държавите членки не бяха склонни да приемат намаляването на директните плащания за всички земеделски стопани като „цената, която трябва да платят“ за извънредните мерки. Вниманието беше съсредоточено върху мобилизирането на бюджет, с който няма да бъдат нарушени директните плащания. Поради тази причина мерките бяха финансирани от източници, различни от резерва за кризи, когато това беше възможно. При това положение натискът върху бюджета на ЕС, както и конкуриращите се нужди доведоха до несигурност относно продължаващата наличност на такива алтернативни източници за финансиране на извънредни мерки. С настоящата бюджетна конфигурация на селскостопанския резерв тези ограничения са преодоляни. Въпреки тази увеличена гъвкавост обаче новият резерв продължава да подлежи на правилото за ежегодност на бюджета на ЕС. Предвид големия мащаб на въздействията и вредите, които могат да бъдат породени от пазарна криза или природни бедствия от голям мащаб, селскостопанският резерв, въпреки ограничения си размер, представлява едно от средствата за облекчаване на положението на земеделските стопани.

⁶² Специален доклад № 23/2019 на ЕСП и Специален доклад № 11/2021 на ЕСП.

⁶³ Като скорошни примери — Регламент (ЕС) 2023/1225, Регламент (ЕС) 2023/1343 и Регламент (ЕС) 2023/1465.

Натрупаният опит от използването на извънредните мерки, включително финансираните в рамките на новия селскостопански резерв, ще бъде от съществено значение за осигуряване на насоки при бъдещо обсъждане на политиката. Във връзка с това при подготовката на бъдещата обща селскостопанска политика за периода след 2027 г. ще бъдат разгледани вариантите за преодоляване на потенциалните недостатъци при изготвянето и използването на тези мерки.