



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.12.2013 г.
COM(2013) 866 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
по въпроса за схема за етикетиране на местното селско стопанство и директните продажби

{SWD(2013) 501 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Контекст и източници на данни за доклада.....	3
3.	Ситуация във връзка с местното селско стопанство и директните продажби	4
3.1.	Социално-икономическо значение на местното селско стопанство и директните продажби	5
3.2.	Екологични критерии	7
4.	Констатации относно съществуващите схеми за етикетиране в държавите членки.....	9
5.	Необходима ли е схема за етикетиране на равнище ЕС?	10
5.1.	Специфична схема за етикетиране	11
5.2.	Алтернативен подход.....	12
6.	Заклучение	13

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

по въпроса за схема за етикетиране на местното селско стопанство и директните продажби

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламент (ЕС) № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни¹ влезе в сила на 3 януари 2013 г. Член 55 гласи, че не по-късно от 4 януари 2014 г. Комисията представя „на Европейския парламент и на Съвета доклад по въпроса за нова схема за етикетиране на местното селско стопанство и директните продажби, която да помага на производителите да предлагат своите продукти на местния пазар“. Този доклад „е насочен към способността на земеделския стопанин да добавя стойност към продуктите си чрез новия етикет и следва да взема предвид други критерии, като например възможностите за намаляване на емисиите на въглероден диоксид и отпадъците посредством къси вериги на производство и разпространение“.

И накрая, „при необходимост докладът е придружен от подходящи законодателни предложения за създаването на схема за етикетиране на местното селско стопанство и директните продажби“.

В настоящия доклад ще бъдат проучени социално-икономическите и екологичните последици от местното селско стопанство и директните продажби и ще бъдат обсъдени възможностите за въвеждане на инструмент за етикетиране на равнище ЕС.

2. КОНТЕКСТ И ИЗТОЧНИЦИ НА ДАННИ ЗА ДОКЛАДА

В своята резолюция „Справедливи доходи за земеделските производители: По-добре функционираща верига на предлагането на храни в Европа“² Европейският парламент призова Комисията да „предложи да се приемат инструменти за подкрепа и насърчаване на вериги на предлагане на храни, управлявани от земеделски производители, къси вериги на предлагане и пазари на земеделските производители, за да се установи пряка връзка с потребителите и да се даде възможност на земеделските производители да получават по-справедлив дял от крайната продажна цена, като се намали броят на посредниците и етапите в процеса“.

¹ Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, ОВ L 343 от 14.12.2012 г., стр. 1.

² Резолюция на Европейския парламент от 7 септември 2010 г. „Справедливи доходи за земеделските производители: По-добре функционираща верига на предлагането на храни в Европа“, P7_TA(2010)0302.

В своята резолюция „Бъдещето на ОСП след 2013 г.“³ Европейският парламент ясно посочи, че подобряването на конкурентоспособността на различни равнища, включително на местните пазари, следва да бъде основна цел на ОСП след 2013 г.

Комитетът на регионите счита⁴, че Комисията следва „да приеме определения за „местни хранителни продукти“ и „местни хранителни системи“, да въведе нов знак и да определи общ символ и схема за идентичност на местните продукти [...]“.

При разглеждането на предизвикателствата пред ОСП след 2013 г.⁵ Комисията изтъква, че „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“.

С оглед да придобие по-добра представа за местното селско стопанство и директните продажби в рамките на Европейския съюз (ЕС) Комисията предприе широк спектър от дейности, включително консултации с държавите членки и със заинтересованите страни, създаване на специална работна група и провеждане на външно проучване⁶. През април 2012 г. тя покани заинтересованите страни на конференцията на високо равнище „Местно селско стопанство и къси вериги на предлагане на храни“. По-подробна информация за тези дейности може да се намери в придружаващия работен документ на службите на Комисията⁷.

Тези дейности осигуряват важна информация за настоящия доклад. Освен това настоящият доклад съдържа информация от рецензирана литература, и други външни документи и статии.

3. СИТУАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С МЕСТНОТО СЕЛСКО СТОПАНСТВО И ДИРЕКТНИТЕ ПРОДАЖБИ

За целите на настоящия доклад:

- „местно селско стопанство“ означава производството на селскостопански продукти и храни с цел продажбата им в район, който е сравнително близък до земеделското стопанство на производство;

³ Резолюция на Европейския парламент от 8 юли 2010 г. относно бъдещето на ОСП след 2013 г., P7_TA(2010)0286.

⁴ Прогнозно становище на Комитета на регионите относно „Местни хранителни системи“, 2011/C 104/01.

⁵ Общата селскостопанска политика през 2020 г.: подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс, COM(2010)672 окончателен.

⁶ Knifsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. („Къси вериги на предлагане на храни и местни хранителни системи в ЕС. Състояние на техните социално-икономически характеристики.“) Европейски съюз, 2013 г.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

- „директни продажби“ означава продажби от земеделски производител директно на потребител, без посредници при продажбата;
- „къси вериги на предлагане на храни“ означава продажби от земеделски производител на потребител с намален брой посредници;
- „местни хранителни системи“ означава, че производството, преработката, търговията с храни и тяхното потребление се извършват в рамките на относително малка географска област.

Не съществува единно определение на термина „местна област“. Макар че различни източници потвърждават, че този термин означава относително малка географска област, няма постигнато съгласие относно разстоянието, което варира между 20 и 100 km от точката на производство. Като се вземат предвид широко разпространените тълкувания на термина „местна област“, определение на равнище ЕС би изглеждало произволно. По същество потребителят решава дали даден продукт идва от „местна област“ или не.

Местното селско стопанство и директните продажби са изправени пред многобройни предизвикателства, които бяха разгледани на конференцията от април 2012 г. На конференцията Комисията бе призована да осигури подходяща помощ за развитие на местното селско стопанство и късите вериги на предлагането на храни, да адаптира правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки, да поясни правилата на ЕС в областта на хигиената и да обмисли как да се помогне за подобряване на достъпа до пазарите, евентуално посредством специфична схема за етикетиране. Тези предизвикателства, както и начините, по които могат да бъдат преодоляни чрез съществуващи или нови инструменти на ЕС, се обсъждат в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

3.1. Социално-икономическо значение на местното селско стопанство и директните продажби

Проучването на структурата на земеделските стопанства, проведено от Евростат през 2007 г.⁸, разкри значителни разлики между държавите членки по отношение на развитието на директните продажби. Средно около 15 % от земеделските стопанства продават над 50 % от своята продукция директно на потребителите, със значителни различия между държавите членки, които варират от почти една четвърт от всички земеделски стопанства в Гърция до 0,1 % в Испания. Трябва да се отбележи, че относително по-голямо е участието на малките земеделски стопанства в късите вериги на предлагане на храни.

Според емпирични проучвания относно потребителското поведение има голям интерес към закупуване на местни храни. Проучване⁹ показва, че в Обединеното кралство 70 % от запитаните желаят да закупват местни продукти, почти 50 % желаят да закупват повече местни продукти в бъдеще, а 60 % понастоящем закупват местни продукти. Според Natural Marketing

⁸

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹

Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How ‘local’ is ‘local’? („Регулиране на местното управление, закупуване на храни с географски описания — Доколко „местно“ е „местното“?), 2011 г.

Institute¹⁰ 71 % от френските и 47 % от испанските и британските потребители заявяват, че е важно да се купуват местни продукти.

Дейностите за задоволяване на нарастващото търсене на местни продукти могат да засилят и развият конкурентоспособността на селските райони. Снабдяването на местните хранителни системи не е възможност единствено за земеделските производители. То засяга и дейностите след първичното производство, например преработка, разпространение и търговия на дребно, и по този начин оказва мултиплициращ ефект върху местната общност, като създава работни места. Това става още по-важно в условията на настоящата икономическа криза. Публичната подкрепа за местното селско стопанство и директните продажби би могла да спомогне за максимално увеличаване на тези ползи.

Общоевропейският изследователски проект IMPACT¹¹ установи, че макар делът от общия брой на земеделските стопанства, които извършват директни продажби, да варира значително между държавите членки (от 0,5 % в Ирландия до 34,6 % в Италия), изчислената стойност за ЕС-15 е 20,2 %. Допълнителната нетна стойност, генерирана от директните продажби за ЕС-15, бе изчислена на 2,7 % от общата добавена нетна стойност. Едно от заключенията на проекта беше, че развитието на директните продажби се е превърнало в ключов елемент от развитието на селските райони в няколко държави членки.

Липсата на количествени данни се компенсира от оценки на икономическата значимост на сектора. Например оценките за избрани държави членки, предоставени в прегледа на политиката на ЕС за селските райони¹², показват значителни различия в рамките на ЕС: докато например в Дания само около 3 % от производителите участват в директни продажби, в Австрия една трета от всички земеделски стопанства участват в тях.

В проучването относно късите вериги на предлагане на храни бяха анализирани 84 схеми за къси вериги на предлагане на храни в ЕС, като бе използвана рамката на петте капиталови актива¹³. То показва, че повечето схеми (54) са строго насочени към създаване на социален капитал, увеличаване на социалните контакти между хората, изграждане на усещане за общност и доверие, както и сътрудничество между предприятията, от една страна, и между производителите и потребителите, от друга. Освен това изследването показва, че тесните връзки между производителите и потребителите увеличават познанията на потребителите за храните и разбирането за тях и оказват положително въздействие върху селскостопанските дейности и екологичните въпроси. В някои случаи това може да доведе до промени в поведението, например в хранителните навици и в решенията за закупуване. И накрая,

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010, достъпно на: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

¹¹ Проект IMPACT: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials („Социално-икономическото въздействие на политиките за развитие на селските райони: реалности и възможности“) (СТ-4288), Четвърта рамкова програма FAIR, 2002 г. Участващите държави членки са Нидерландия, Обединеното кралство, Ирландия, Германия, Италия, Испания и Франция.

¹² EU Rural Review, 12 (2012), стр. 11—12.

¹³ В рамката на петте капиталови актива се проучва въздействието върху човешкия, финансовия, физическия, социалния и природния капитал.

според проучването използването на къси вериги на предлагане на храни е по-трудоемко за земеделските стопанства в сравнение с продажбата на земеделските продукти и храни чрез традиционни възможности за реализация на пазара, защото се извършват дейности по преработка, пакетиране и предлагане на пазара.

3.2. Екологични критерии

По отношение на веригите на предлагането на храни в съществуващата литература се забелязва тенденция да се разглеждат потреблението на енергия и емисиите на въглероден диоксид от производството, преработката, съхранението и разпространението на хранителни продукти. Тъй като около 30 % от общото потребление на енергия се дължат на хранителния сектор¹⁴, той оказва пряко въздействие върху изменението на климата.

Проучване на **Jones**¹⁵, основано на анализ на екологичното въздействие на транспортния компонент на веригата на предлагане на храни, констатира, че продажбата на ябълки местно производство в Обединеното кралство води до по-малко емисии на въглероден диоксид в сравнение със закупуването на вносни ябълки от Нова Зеландия в супермаркета. От друга страна, изследване на **Saunders et al**¹⁶, в което се използва различен подход, констатира обратното. В този случай Нова Зеландия демонстрира по-голяма ефективност от Обединеното кралство от гледна точка на общото потребление на енергия при отчитане на пряката и непряката енергия, използвана за производството на ябълки, както и за транспортиране и съхранение.

Проучване на конкретен случай, проведено в Испания посредством използване на определен модел на транспортиране, показва, че преминаването към по-голямо местно потребление води до икономии на енергия (**Aranda et al**¹⁷).

В друго проучване (**Sundkvist et al**¹⁸) се анализират екологичните последици от дребно местно производство на хляб в сравнение с централизирано и мащабно производство на хляб. Резултатите показват, че емисиите на CO₂, SO₂ и NO_x са

¹⁴ Доклад за политиката на ФАО за 2011 г.: The case for energy-smart food systems („Подкрепа за хранителни системи с интелигентно използване на енергия“), 2011 г., достъпен на: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples („Екологична оценка на вериги на предлагане на храни: проучване относно десертни сортове ябълки“), в: Environmental Management, том 30, 4 (2002), стр. 560—576.

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry („Транспортно разстояние за храните — сравнителни резултати на енергопотреблението/отделянето на емисии на селскостопанския отрасъл в Нова Зеландия“), доклад от изследване, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. („Анализ на настоящия модел на транспортиране на храни въз основа на проучване на случай, проведено в Испания“). Шеста международна конференция относно оценяването на базата на жизнения цикъл в селскостопанския и хранително-вкусовия сектор, Цюрих, 2008 г., стр. 12—14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden („Силни и слаби страни на местното съсредоточаване на производството на хляб като стратегия за постигане на устойчивост — анализ на производството на хляб на остров Готланд, Швеция“), в: Ecological Economics, 37 (2001), стр. 217—227.

по-ниски за местни пекарни в сравнение с големи пекарни в континенталната част на Швеция.

Проучване на **Coley et al**¹⁹ разглежда потреблението на енергия и въглеродния отпечатък на потребител, който пътува до магазин в стопанството, за да закупи продукти. В проучването се заключава, че горната граница за закупуване на продукти е пътуване на разстояние 7,4 km: ако разстоянието е по-голямо, въглеродните емисии са по-големи в сравнение с традиционната верига на предлагане на храни.

Що се отнася до въздействието върху околната среда на разхищаването на храни, в проучванията се посочват два аспекта. Първият проблем е количеството енергия и вода, които се губят в производствения процес. Вторият проблем е допълнителното количество въглероден диоксид, метан и амоняк, отделени във фазата на разлагане²⁰.

Проучване на **Gustavsson et al**²¹ показва, че случаите на разхищаване на храни са свързани най-вече с плодове, зеленчуци и зърнени храни. За Европа данните показват загуба от над 30 % за зърнени храни и около 45 % за плодове и зеленчуци. Загубите на семена са 20 %, над 20 % за месо и над 10 % при млекопроизводството.

В същото проучване се подчертава необходимостта да се действа внимателно, когато се тълкуват резултатите от проучвания, свързани с разхищаването на храни, поради липса на достатъчно данни, неясноти в наличните данни и много предположения за нивата на разхищаване на храни. По подобен начин **Hall et al**²² подчертават, че е трудно да се изрази количествено разхищаването на храни, тъй като методите се основават на използването на коефициенти за отпадъци, измерени в представителни извадки от населението. В допълнение към това **Parfitt et al**²³ изтъкват, че използването на различни методи и определения по отношение на измерването на хранителните отпадъци прави сравняването на проучванията още по-трудно.

В проучване на Комисията относно разхищението на храни²⁴ бяха разгледани различните причини за разхищаването на храни в следните четири сектора: производство, търговия на едро/дребно, ресторантьорство и домакинства. В

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches („Местни храни, транспортни разстояния за храните и емисии на въглерод: сравнение на подходите за магазин в стопанството и за масово разпространение“), в: Food Policy, 34 (2009), стр. 150—155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact („Нарастващо увеличение на разхищаването на храни в Америка и неговото въздействие върху околната среда“), в: PLoS ONE, том 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention („Загубите на храни и разхищаването на храни на глобално равнище. Размери, причини и предотвратяване“), ФАО, 2011 г.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, в: PLoS ONE, том 4, 11 (2009).

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S. Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050 („Разхищаване на храни в рамките на веригите на предлагане на храни: количествено определяне и потенциал за промяна до 2050 г.“), в: Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), стр. 3065—3081.

²⁴ Европейска комисия: Подготвително проучване на разхищението на храни в ЕС-27, 2010 г., достъпно на: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

проучването се заключава, че е трудно да се достигне до конкретно заключение по този въпрос поради ограничените данни, които представят само два сектора (млечни продукти и месо). Освен това в проучването не бе посочена евентуалната роля на късата верига на предлагане на храни за намаляване на разхищаването на храни.

Необходимо е да се проведат повече проучвания, насочени към връзката между вида на веригата на предлагане на храни, потребителските нагласи и намаляването на разхищението, за да може да се достигне до надеждни заключения. Изглежда сред потребителите съществува тенденция да оценяват по-високо продуктите, закупени директно в земеделско стопанство или на пазари на земеделски производители, което може да доведе до по-малко разхищаване. При все това, предвид относително малкия дял на късите вериги на предлагане на храни и местните хранителни системи в световното производство, преработка и разпространение, потенциалното въздействие на тези системи не следва да се надценява.

В проучването относно късите вериги на предлагането на храни се установява, че за свеждане до минимум на отрицателното въздействие върху околната среда късите вериги на предлагане на храни следва едновременно да бъдат местни, сезонни, да използват екологични производствени методи и да се стремят да намалят въглеродния отпечатък. Съчетаването на местните и сезонните характеристики намалява нуждите от складиране, а екологичните производствени методи също така могат да допринесат за намаляване на употребата на пестициди, на замърсяването на почвите и водите и влошаването на качеството на почвите, както и за подобряване на биологичното разнообразие и устойчивото използване на водите.

4. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ СХЕМИ ЗА ЕТИКЕТИРАНЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В ЕС съществува голямо разнообразие от схеми. Повечето от тях са свързани с продажби в близост до обекта за производство. Това са продажби в земеделското стопанство (например магазини в стопанствата, продажби край пътя, стопанства, в които брането се извършва от купувачите) или извън стопанството (например земеделски и други пазари, схеми за доставка, продажби на търговци на дребно или на сектора на общественото хранене). Някои от тях представляват продажби от разстояние, например схемите за доставка и продажбите по интернет. Проучването относно късите вериги на предлагане на храни показва, че етикетите и знаците е най-вероятно да се използват от схеми, които са установени за по-дълъг период или от по-големи регионални инициативи, но се срещат по-рядко при потребителска база с по-ясно изразен местен характер с наличие на пряк диалог между производителя и потребителя.

Предоставените от държавите членки отговори на въпросника относно директните и местните продажби на земеделски продукти и храни показаха различия в развитието и подкрепата на този вид продажби. По подобен начин проучването относно късите вериги на предлагане на храни показва, че на равнище ЕС и на национално равнище съществуват множество достъпни инструменти, с които могат да се подпомагат земеделските производители, но

те не се използват по последователен начин в ЕС, което е довело до неравномерно развитие на късите вериги на предлагане на храни. Предизвикателствата във връзка с местното земеделие са различни в отделните части на ЕС; поради това държавите членки следва да подберат комбинация от действия, които отговарят на техните потребности от развитие.

Проучването относно късите вериги на предлагане на храни показва, че етикетите също са от полза за указване, че даден продукт е сертифициран. Този аспект е важен за защитата на продуктите от имитации: етикетите с регулирано съдържание представляват инструмент за борба с подвеждащата информация или дори измамите.

Освен това в проучването относно късите вериги на предлагане на храни бе установено, че потребителите се чувстват объркани от различните системи за етикетирание. На първо място потребителите очакват етикетът да ги информира за цената и срока на годност на даден продукт. Следват географският произход и самоличността на производителя. Информацията относно естеството на веригата на предлагане също е важна: този продукт продава ли се на цена, която е справедлива както за производителя, така и за потребителя?

И накрая, констатациите от проучването и консултацията показват, че схемите за етикетирание неизбежно водят до разходи за производителите и могат да оскъпят техните продукти.

5. НЕОБХОДИМА ЛИ Е СХЕМА ЗА ЕТИКЕТИРАНЕ НА РАВНИЩЕ ЕС?

На конференцията през април 2012 г. бе подчертано значението на споделена визия, в която се отдава значение на качеството, околната среда, етиката, културата, социалните връзки и общуването. Основните елементи за преминаване към местно равнище са работата в мрежа, доверието и взаимното познаване, подобряването на знанията както на земеделските производители, така и на потребителите. Заключениета от конференцията сочат, че тези ценности могат да бъдат насърчени чрез нов етикет за къси вериги на предлагане на храни, при условие че това ще бъде доброволен и опростен инструмент без допълнителни разходи за производителите.

На форумите, на които бе разгледан въпросът за местното селско стопанство и директните продажби, бе подчертана необходимостта да се улесни достъпът до инвестиции и знания, да се създадат условия за участие в публични тръжни процедури и да се пригледат правилата за хигиена, за които се твърди, че често представляват пречка за този вид земеделие и продажби. В работния документ на службите на Комисията, който допълва настоящия доклад, се описват въведените инструменти за подпомагане на производителите и се предлагат действия, които държавите членки могат да предприемат. Държавите членки следва да играят по-активна роля и, където е възможно, да адаптират законодателството предимно в полза на дребните земеделски производители и директните продажби. Хранително-вкусовият сектор и секторът на общественото хранене са сред приоритетните сектори за екологосъобразни обществени поръчки. За осигуряване на храна с местен произход в обществените столови публичните органи следва да използват иновационни подходи за сключване на екологосъобразни договори, а земеделските

производители следва да се организират и да използват различни модели на сътрудничество, за да могат да участват съвместно в тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки.

Потребителите, които желаят да закупуват местно произведени храни, често не могат да разпознаят тези храни на пазара²⁵. Проучването на Евробарометър относно правомощията на потребителите²⁶ установи липса на познания и умения сред потребителите, включително по отношение на тълкуването на етикета и знака. Тези констатации бяха подкрепени от резултатите от проучването относно функционирането на пазара на месо за потребителите²⁷.

В проучването относно късите вериги на предлагане на храни се посочват няколко случая на жалби във връзка с подвеждащи или погрешни етикети, които водят до нарушаване на конкуренцията. Защитата срещу имитации чрез подходяща информация върху етикета на равнище ЕС би могла да намали риска от подвеждане на потребителите.

5.1. Специфична схема за етикетиране

Комисията поиска експертни съвети при анализиране на вариантите за създаване на схема за етикетиране²⁸.

Експертното становище бе ясно: ако трябва да се създаде схема за етикетиране, тя следва да:

- бъде незадължителна за производителите;
- избягва процедури за сертифициране и акредитиране, които се считат за продължителни и скъпи;
- предвижда ясни критерии за допустимост за продуктите, включени в схемата.

Експертите изказаха предположение, че специфична схема за етикетиране би била от полза само ако тя бъде интегрирана във или свързана с други мерки за подкрепа на земеделските производители да намират алтернативни канали за продажби. Такива мерки вече съществуват в контекста на политиката за развитие на селските райони, и по-специално: подкрепа във връзка с предоставяне на съвети и информация, инвестиции в материални активи, развитие на стопанствата и бизнеса, хоризонтално и вертикално сътрудничество сред участниците във веригите на предлагане на храни и дейности за насърчаване на продажбата в местния контекст и подкрепа за участие в схеми за качество и действия за информиране и насърчаване на продажбата.

²⁵ Специално проучване на Евробарометър: Отношението на европейците към продоволствената сигурност, качеството на храните и ландшафта, 389, 2012 г.

²⁶ Специално проучване на Евробарометър: Правомощия на потребителите, 342, 2011 г.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Създадена бе работна група под ръководството на Консултативната група по качество на земеделската продукция.

При обмислянето на евентуална схема трябва да се обърне внимание на вида на веригата на предлагане. „Директни продажби“ означава продажби от земеделски производител директно на потребител, без посредници от страна на продавача. Целта на информацията върху етикета е да замени този непосредствен контакт в случаите, в които той не е възможен. Колкото повече посредници има между производителя и потребителя, толкова повече се губи информация, която обичайно се съобщава при директните продажби, и толкова по-голяма е необходимостта от информация върху етикета. Може да се направи заключението, че една схема за етикетиране, ограничена до директните продажби, ще има ограничено въздействие.

5.2. Алтернативен подход

Алтернативен подход към самостоятелна схема за сертифициране би могъл да бъде въвеждането на незадължителен термин за качество.

В оценката на въздействието²⁹ бе направено заключение, че използването на незадължителни термини за качество представлява ефективен инструмент, с който земеделските производители могат да информират за стойността, която добавят към продуктите, и по този начин да гарантират, че тези допълнителни усилия са възнаградени.

Такъв незадължителен термин за качество може да отговори на основните очаквания на потребителите: да знаят откъде идва продуктът и какви са характеристиките на веригата на предлагане. При все това поради правни съображения един незадължителен термин за качество няма да включва знак/символ, а само думи.

Ползите от използването на незадължителен термин за качество ще бъдат следните:

- той се счита за опростен инструмент с относително малка административна, контролна и бюджетна тежест;
- той може да осигури защита срещу злоупотреби, измами и подвеждащи практики;
- той създава условия за други механизми на ЕС за подпомагане, по-специално подпомагане в рамките на развитието на селските райони.

Що се отнася до запазването на националните, регионалните и местните схеми за етикетиране, било то публични или частни, и едновременното им съществуване с евентуален инструмент на равнище ЕС, трябва да се проучи как би могло да се гарантира такова едновременно съществуване и дали това би довело до по-голяма сложност за потребителите.

²⁹ Политика за качество на селскостопанските продукти: Оценка на въздействието, приложение А(II); Пазарни стандарти, 2009 г., достъпна на: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местното селско стопанство и директните продажби са реалност в рамките на Европейския съюз и ще продължат да бъдат част от европейското селско стопанство. Настоящият доклад показва следното:

- Съществува търсене на автентични земеделски продукти, продавани в къси вериги на предлагане на храни, както и нужда от идентифициране на тези продукти.
- Съществуват големи различия между държавите членки по отношение на развитието на директните продажби, които най-вероятно се дължат на национални и регионални разлики в структурите на стопанствата, каналите за разпространение и културните различия.
- Както е описано подробно в работния документ на службите на Комисията, развитието на късите вериги на предлагане на храни е изправено пред многобройни предизвикателства, които следва да се преодолеят с помощта на инструменти, различни от схема за етикетирание. Съществуват редица инструменти на равнище ЕС и на национално равнище, но те не се прилагат по последователен начин. Заинтересовани страни считат, че някои правила на ЕС възпрепятстват развитието на местното селско стопанство.
- Евентуалният нов етикет следва да бъде опростен и да не затруднява производителите, като същевременно може да се контролира и да гарантира достатъчна надеждност за потребителите. Той също така следва да цели намаляване на риска от объркване на потребителите, въпреки че правилното прилагане на съществуващото законодателство на ЕС позволява да се предприемат действия срещу подвеждащи практики.
- Един нов етикет би могъл да добави стойност към продуктите, произведени от местно селско стопанство, ако излиза извън рамката на директните продажби и ако държавите членки гарантират, че той е интегриран в други мерки или е свързан с тях.

В настоящия доклад Комисията изложи фактически елементи с цел да улесни провеждането на дебат за това дали следва да се обмисли въвеждането на нов етикет на ЕС, както и относно по-широкообхватните въпроси във връзка с местното селско стопанство и директните продажби. В приложението към настоящия доклад е включен набор от въпроси за насочване на този дебат.

Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да обсъдят настоящия доклад и да представят своите становища.