



ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА (ОСП) И ДОГОВОРЪТ

След влизането в сила на Римския договор селскостопанските политики на държавите членки бяха заменени с механизми за намеса на общностно равнище. Основите на общата селскостопанска политика останаха непроменени от Римския договор насам, с изключение на правилата относно процедурата на вземане на решения. Договорът от Лисабон призна съвместното вземане на решение като „обикновена законодателна процедура“ на общата селскостопанска политика, с която се замества процедурата на консултация.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

От член 38 до член 44 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ПРИЧИНИ ЗА СЪЩЕСТВУВАНЕТО НА ОСП

В момента на създаване на общия пазар от Римския договор през 1958 г. селското стопанство на шестте държави членки основателки се характеризираше със силна държавна намеса. За да се включат селскостопанските продукти в свободното движение на стоки, като същевременно се запази определена публична намеса в сектора на селското стопанство, трябваше да бъдат премахнати механизмите за намеса на национално равнище, несъвместими с общия пазар, и да бъдат пренесени на общностно равнище: това беше основната причина за възникването на ОСП.

Освен това намесата в селското стопанство се основаваше на широко разпространения по онова време принцип за спецификата на сектора, който е силно зависим от климатичните условия и географските ограничения, подложен е на системен дисбаланс между търсенето и предлагането и вследствие на това се характеризира със силни колебания в цените и доходите.

Търсенето на хранителни продукти е нееластично, т.е. реагира слабо на промените в цените. В допълнение продължителността на циклите на производство и липсата на динамика в производствените фактори правят общото предлагане на селскостопански продукти твърде негъвкаво. При тези условия изобилието в предлагането предизвиква спад в цените, докато намаленото предлагане означава силен ръст на цените. Всички тези елементи водят до



постоянна нестабилност на пазарите. При такова положение публичните органи винаги са показвали ясна тенденция към регулиране на селскостопанските пазари и подпомагане на доходите на производителите – тенденция, която беше пренесена и в ОСП.

Въпреки че селското стопанство днес представлява само много малка част от икономиката на развитите страни, включително от тази на Европейския съюз (вж. фиш [3.2.10](#), таблица II), публичната намеса беше засилена наскоро чрез политики в областта на селското стопанство и селските райони, които добавиха към помощта за традиционното функциониране на първичната дейност, а именно производство на хранителни продукти, допълнителни измерения, сред които устойчиво развитие, борба срещу изменението на климата, териториално благоустройство и ландшафт, диверсификация и повишаване жизнеспособността на икономиката в селските райони или производството на енергия и биоматериали. Помощта за обществените блага или нетърговските функции на селскостопанската дейност, т.е. дейностите, за които не се получава печалба на пазара, се превърна впоследствие в ключово направление на най-новите политики за селското стопанство и селските райони, сред които и ОСП.

ЦЕЛИ

Член 39 от ДФЕС определя специфичните цели на ОСП:

- а. да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила;
- б. да се осигури справедлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство;
- в. да се стабилизируют пазарите;
- г. да се гарантира снабдяването;
- д. да се гарантират разумни цени за потребителите.

Става дума за цели, които са едновременно икономически [член 39, параграф 1, букви а), в) и г)] и социални [член 39, параграф 1, букви б) и д)] и са насочени към защита на интересите на производителите и на потребителите. На практика целите на ОСП не са се променили от Римския договор досега предвид обстоятелството, че формулировката им се оказа много гъвкава и в състояние да обхване многобройните реформи, извършени от 80-те години на 20 век насам (вж. фиш [3.2.2](#)). Трябва да се отбележи, че съгласно утвърдената съдебна практика е възможно да не бъдат осъществени едновременно и изцяло всички цели на ОСП. В резултат на това законодателят на Съюза разполага с голяма свобода за преценка при избора на средствата и на обхвата на реформите, в зависимост от развитието на пазарите и приоритетите, определени от европейските институции в даден момент.

Към конкретните цели на ОСП, определени в член 39 от ДФЕС, се добавят и други цели, посочени в различни разпоредби на Договора, приложими към



всички политики и действия на Съюза. В този контекст насърчаването на висока степен на заетост (член 9), опазването на околната среда с цел насърчаване на устойчивото развитие (член 11), защитата на потребителите (член 12), изискванията за хуманно отношение към животните (член 13), опазването на общественото здраве (член 168, параграф 1) или икономическото, социалното и териториалното сближаване (членове 174 до 178) се превръщат в самостоятелни цели на ОСП. С Европейския зелен пакт и стратегията „От фермата до трапезата“, обявени от Комисията за пролетта на 2020 г., се потвърждава все по-междусекторният характер на въпросите, свързани със селското стопанство и храните. От друга страна, в контекста на отварянето и глобализацията на пазарите, член 207 определя принципите на общата търговска политика, приложими към търговията със селскостопански продукти. В заключение принципите на политиката в областта на конкуренцията са предмет на дерогация по отношение на производството и търговията със селскостопански продукти въз основа на структурната специфика на първичната дейност (член 42). Това изключение, обаче, се развива едва след последната реформа на общата организация на пазара (ООП) от 2013 г. (вж. фиш [3.2.4](#)).

ПРОЦЕС НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО СЕЛСКОСТОПАНСКИТЕ ВЪПРОСИ

ДФЕС (член 42, първа алинея, и член 43, параграф 2) потвърди съвместното вземане на решение като „обикновена законодателна процедура“ на ОСП (вж. фиш [1.2.3](#)), с която се замества процедурата на консултация, приложима до този момент, като така се утвърди ролята на Европейския парламент като реален съзаконодател в областта на селското стопанство.

Новият договор, обаче, повдига въпроси, свързани с тълкуването, доколкото са въведени изключения в обикновената процедура в полза на Съвета. Така в член 42, втора алинея се предвижда, що се отнася до правилата за конкуренцията, че „Съветът, по предложение на Комисията, може да разреши предоставянето на помощ: а) за защита на предприятия, изпаднали в затруднение поради структурни или природни фактори; б) в рамките на програмите за икономическо развитие“. Освен това член 43, параграф 3 гласи, че „Съветът, по предложение на Комисията, приема мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения“. Поради липса на ясно разграничаване на законодателните правомощия на Европейския парламент и на Съвета в областта на селското стопанство възникнаха правни и политически проблеми по време на преговорите във връзка с ОСП за периода след 2013 г. Европейският парламент винаги е отхвърлял приемането на общи изпълнителни правомощия за Съвета, които биха могли да обуславят и дори да лишат от смисъл правомощията по процедурата за съвместно вземане на решение, придобити с новия договор, по-конкретно в рамките на основните реформи в ОСП, при които определянето на размера на помощите, на цените и на квотите са съществени елементи. Въпреки това Съветът отхвърли всякакъв вид ограничения на правомощията, признати с член 43, параграф 3, в рамките на новата единна обща организация на пазара (ООП) [Регламент (ЕС) № 1308/2013, ОВ L 347, 20.12.2013 г. и Регламент (ЕС)



№ 1370/2013, ОВ L 346, 20.12.2013 г.] (вж. фиш [3.2.4](#)), както и при определяне на процента на намаляване на преките помощи в рамките на финансовата дисциплина [член 26 от Регламент (ЕС) № 1306/2013, ОВ L 347, 20.12.2013]. В този контекст Парламентът беше принуден да приеме изключението, за да не блокира приемането на реформата от 2013 г. [резолуция [P7_TA\(2013\)0492](#) от 20 ноември 2013 г.; ОВ С 436, 24.11.2016 г., стр. 274]. Освен това в заключителна декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията се признава, че постигнатото споразумение не засяга следващите реформи на ОСП и не е пречка пред евентуални правни действия.

Следователно можеше да се предвиди, че междуинституционалният дебат относно обхвата на член 43, параграф 3 ще продължи пред Съда на Европейския съюз. Именно това се случи след исканията, отправени от Европейския парламент и Комисията за отмяна на два акта, основаващи се на член 43, параграф 3 от ДФЕС и засягащи общата политика в областта на рибарството: решение на Съвета относно предоставянето на възможности за риболов във водите на ЕС (дела С-103/12 и С-165/12) и регламент за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска (дела С-124/13 и С-125/13). От решенията на Съда от 26 ноември 2014 г. и от 1 декември 2015 г. следва, че мерки, предполагащи политическо решение, което трябва да бъде взето от законодателя на Съюза, тъй като са необходими за постигане на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, трябва да се основават на член 43, параграф 2 от ДФЕС. Независимо от това решението на Съда по дело С-113/14 от 7 септември 2016 г. установи разширително тълкуване на понятието „определяне на цените“ в член 43, параграф 3 от ДФЕС, което включва референтните прагове на интервенционните цени. Вследствие на това член 7 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 („Регламент за ООП“), основан на член 43, параграф 2, беше отменен и референтните прагове бяха приети отново самостоятелно от Съвета. В резултат на тези решения бъдещите реформи, целящи адаптиране на механизмите на ОСП към техните цели, ще трябва да изяснят обхвата на действащите правни основания с цел по-добро спазване на равновесието между съзаконодателите.

От друга страна, винаги има и други инстанции, които също така участват в изпълнението на ОСП в рамките на процедурата, наречена „процедура по комитология“. След 1961 г., когато бяха установени първите ООП, бяха създадени множество комитети. Договорът от Лисабон въвежда разграничение между „делегираните актове“ и „актове за изпълнение“ (вж. фиш [1.3.8](#)). Оттук нататък приемането на делегираните актове се регламентира в съответния основен законодателен акт, докато приемането на актове за изпълнение следва новите процедури по разглеждане или консултация, предвидени в Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр.13). Повечето проекти за актове за изпълнение на Комисията в областта на селскостопанската дейност попадат в рамките на процедури по разглеждане, при които Европейският парламент и Съветът имат право на контрол.

Освен това, в рамките на консултативните комитети, професионалните организации на Европейския съюз, посредством Комитета на професионалните



селскостопански организации (СОРА) и Общата конфедерация на селскостопанските кооперации на Европейския съюз (COGESA), винаги са участвали непряко в европейския процес на вземане на решения. Съвсем наскоро обхватът на консултацията беше разширен чрез създаването на групи за граждански диалог, за да се подпомага Комисията в прилагането на ОСП.

ОСП — СПОДЕЛЕНА КОМПЕТЕНТНОСТ МЕЖДУ СЪЮЗА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

ДФЕС (виж фиш [1.1.5](#)) потвърждава споделената компетентност между Съюза и държавите членки в областта на селското стопанство, обратно на общото правно становище и позицията на правните служби на Комисията [SEC(92) 1990 от 27.10.1992 г.], които дотогава считаха, че пазарната политика (първи стълб на ОСП) е от изключителната компетентност на Съюза. Новият член 4, параграф 2, буква г) от ДФЕС оказва въздействие върху законодателната дейност в областта на селското стопанство, тъй като европейските институции прилагат принципа на субсидиарност (вж. фиш [1.2.2](#)) в областите, които не попадат в обхвата на изключителната компетентност [член 5, параграф 3 и член 12 от Договора за Европейския съюз (Договора за ЕС)]. С оглед на това националните парламенти могат да изпращат до председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията мотивирано становище относно съответствието на даден проект за законодателен акт в областта на селското стопанство с принципа на субсидиарност. Освен това системата за засилено сътрудничество, въведена с член 20 от Договора за ЕС (вж. фиш [1.1.5](#)), занапред се прилага за ОСП. В тази връзка отделни държави членки (в случая минимум девет) ще могат да решат да подпишат помежду си допълнителни споразумения в областта на селското стопанство, тъй като ОСП става все по-гъвкава по отношение на прилагането на общите механизми (вж. фиш [3.2.3](#)).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Без да има правомощия за вземане на решение, от приемането на Римския договор досега Европейският парламент е оказвал съществено влияние върху разработването на ОСП, използвайки актове с незадължителна юридическа сила, например доклади и резолюции по собствена инициатива. Трябва да се отбележи, че след декларацията на Европейския съвет от Люксембург от 1997 г., подкрепяща европейски селскостопански модел, Европейският парламент многократно се е изявявал като привърженик на този селскостопански (и продоволствен) европейски модел с многофункционален характер, разпространен по цялата територия на разширения Съюз и съвместим с отварянето и глобализацията на пазарите. Този интерес се прояви по-специално в рамките на процеса на реформа на ОСП от 2003 г. и многостранните преговори за селското стопанство в рамките на Световната търговска организация (СТО) (кръг Доха) (вж. фиш [3.2.8](#)). В този контекст Европейският парламент изрази също така подкрепата си за включването на нови цели в рамките на ОСП, за да отговори на новите предизвикателства на селскостопанската дейност като качество на продукцията, обществено здраве, устойчиво развитие, икономическо, социално и регионално



сближаване, опазване на околната среда или борба с изменението на климата. Тези принципи бяха потвърдени с резолюциите от 8 юли 2010 г. и 23 юни 2011 г. относно бъдещето на ОСП след 2013 г. ([P7_TA\(2010\)0286](#), ОВ С 351 Е, 2.12.2011 г., стр. 103 и [P7_TA\(2011\)0297](#), ОВ С 390 Е, 18.12.2012 г., стр. 49). Тази нова реформа на ОСП, за която през март 2010 г. беше стартирана парламентарната процедура с приемането на мандата за водене на преговори и която приключи на 20 ноември 2013 г. с гласуването на нормативните текстове, позволи на Европейския парламент да изпълни своята роля на пълноправен съзакондател в областта на селското стопанство въз основа на институционалната рамка, установена от Договора от Лисабон (резолюции [P7_TA\(2013\)0490](#) до [P7_TA\(2013\)0494](#). ОВ С 436, 24.11.2016 г., стр. 270—280]. Парламентът вече започна работа по реформата на ОСП след 2020 г. Доклад по собствена инициатива относно съобщението на Комисията, озаглавено „Бъдещето на прехраната и селското стопанство“, (доклад на Дорфман) беше приет на 30 май 2018 г. [[P8_TA\(2018\)0224](#)], а през април 2019 г. членовете на комисията по земеделие и развитие на селските райони (AGRI) гласуваха трите доклада относно представените законодателни предложения (вж. фиш [3.2.9](#)). В очакване на позицията на Съвета относно многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., новият състав на комисията по земеделие и развитие на селските райони, определен след европейските избори през май 2019 г., понастоящем преразглежда измененията, приети по време на предишния парламентарен мандат, с оглед на представянето им по време на пленарната сесия през юни 2020 г.

Albert Massot
02/2020

