

ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 9

2012

ISSN 1831-0974

ОДИТ НА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ  
ПРОИЗВОДСТВОТО, ОБРАБОТКАТА,  
РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО И ВНОСА НА  
БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ



BG





Специален доклад № 9 // 2012

# ОДИТ НА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ПРОИЗВОДСТВОТО, ОБРАБОТКАТА, РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО И ВНОСА НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея, ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1  
Факс: +352 4398-46410  
Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Специален доклад № 9 // 2012

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет  
(<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.  
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2012 г.

ISBN 978-92-9237-664-2  
doi:10.2865/46191

© Европейски съюз, 2012  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

## РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

## I–VII КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### 1–19 ВЪВЕДЕНИЕ

1–2 **ПРОИЗВОДСТВО НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ В ЕС**

3–4 **ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА БИОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ В ЕС**

5–9 **ПРАВНА РАМКА**

10–14 **СИСТЕМА ЗА КОНТРОЛ НА БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО**

15–19 **ВНОС НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ ОТ ТРЕТИ СТРАНИ**

### 20–24 ИЗВЪРШЕНИЯТ ОДИТ

20–22 **ОБХВАТ НА ОДИТА**

23 **ПОДХОД НА ОДИТА**

24 **ПРЕДИШНИ ОДИТИ**

### 25–79 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

25–54 **ПРИЛАГАНЕ НА КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ОТНОСНО БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО В ЕС**

25–37 НЕДОСТАТЪЧНО ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИ ОДОБРЯВАНЕ И ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НАДЗОР НАД КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

38–45 НЕДОСТАТЪЧЕН ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ В РАМКИТЕ НА ОТДЕЛНИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ, С КОМИСИЯТА И С ДРУГИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

46–49 ТРУДНОСТИ ПРИ ГАРАНТИРАНЕ НА ПРОСЛЕДИМОСТТА НА ПРОДУКТИТЕ

50–54 КОМИСИЯТА НЕ ПРЕДПРИЕМА ДОСТАТЪЧНО ДЕЙСТВИЯ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА НОРМАЛНО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМИТЕ ЗА КОНТРОЛ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

55–79 **ПРИЛАГАНЕ НА КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ПРИ ВНОС НА ПРОДУКТИ**

55–64 СПИСЪКЪТ НА ДЪРЖАВИ С РАВНОСТОЙНИ ГАРАНЦИИ НЕ СЕ УПРАВЛЯВА ДОБРЕ

65–77 СЛАБО УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗРЕШИТЕЛНИЯ РЕЖИМ ЗА ВНОС

78–79 ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ЗА ВНОС — НЕПЪЛНИ ПРОВЕРКИ НА ВНОСИТЕЛИТЕ, ИЗВЪРШВАНИ ОТ КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

**80–86      ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ I    -    ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРОДУКТИТЕ — МЕТОДОЛОГИЯ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ II   -    ЛАБОРАТОРНИ ТЕСТОВЕ — МЕТОДОЛОГИЯ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ III   -    КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 3/2005 ОТНОСНО  
ОТЧИТАНЕТО ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ВЪВ ВРЪЗКА  
С БИОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ И ОЦЕНКА НА ТЕКУЩАТА СИТУАЦИЯ**

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА**

## РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

**Биологично производство:** Съвкупна система за управление на земеделието и производство на храни, насочена към развитие на устойчиво земеделие, производство на висококачествени продукти и прилагане на процеси, които не вредят на околната среда, човешкото здраве, здравето на растенията или здравето на животните и хуманното отношение към тях.

**Допълнително контролно посещение:** Контролно посещение, извършвано от контролен орган по отношение на даден оператор в допълнение към задължителното ежегодното контролно посещение на този оператор.

**Етапи на производство, обработка и разпространение:** Означава всеки етап от и включително първичното производство на даден биологичен продукт до и включително неговото съхранение, преработка, транспорт, продажба или доставка на крайния потребител, и, когато е целесъобразно, етикетиране, реклама, внос, износ и подизпълнителски дейности.

**Компетентен орган:** Централен орган на държава членка, компетентен по отношение на организирането на официален контрол в областта на биологичното производство, както и всеки друг орган, на когото е предоставена такава компетентност. Това определение включва при необходимост съответния компетентен орган от трета държава.

**Контролен орган:** Независима частна трета страна, която извършва инспекция и сертификация в областта на биологичното производство.

**Несъответствие:** Ситуация, при която е налице неспазване на даден стандарт или изискване за сертификация.

**Оператор:** Физическо или юридическо лице, което се занимава с производство, съхранение, преработка, транспорт, износ или внос на биологични продукти.

**Орган по акредитация:** Публичен или частен орган, който официално удостоверява, че даден контролен орган е компетентен да извършва инспекция и сертификация съгласно стандартите за биологично производство. В Европейския съюз органите за контрол на биологичните продукти се акредитират съгласно европейския стандарт EN 45011 или ISO Guide 65.

**Признат контролен орган за целите на равностойните гаранции:** Контролен орган, функциониращ в трета страна, признат от комисията за орган, способен да гарантира, че в тази трета страна се прилагат правила за производство и етикетиране, равностойни на тези, които се прилагат по отношение на биологичното производство и етикетирането в общността.

**Признат контролен орган за целите на съответствието:** Контролен орган, функциониращ в трета страна, признат от Комисията като орган, способен да гарантира, че в тази трета страна съществуват същите цели и принципи за биологично производство и правила за производство и етикетиране като тези, които се прилагат по отношение на биологичното производство и етикетиране в Общността.

**Призната трета страна с равностойни гаранции:** Трета страна, призната от Комисията като разполагаща с правила за производство и стандарти за контрол, равностойни на тези, прилагани по отношение на биологичното производство в Общността, и следователно способна да следва същите цели и принципи, прилагайки правила, които осигуряват същото ниво на гаранции за съответствие.

**Проследимост:** Означава способността да се проследи и провери даден хранителен продукт, фураж, животно, отглеждано за създаване на храна, или вещество, което ще бъде или се очаква да бъде включено в състава на дадена храна или фураж, през всички етапи на производството, обработката и разпространението.

**Тестове за наличие на остатъчни вещества:** Лабораторен анализ на биологични продукти с цел да се провери за наличието на вещества, които не са разрешени при биологичното производство, или за производствени технологии, които не съответстват на правилата за биологично производство, като например използването на синтетични пестициди и химически торове, антибиотици, определени хранителни добавки и спомагателни вещества.

# СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

**ГМО:** Генетично модифицирани организми

**ЕЗФРСР:** Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

**МНПК:** Многогодишен национален план за контрол

**ПКБЗ:** Постоянен комитет по биологично земеделие

**FVO:** Хранителна и ветеринарна служба на Европейската комисия

**OFIS:** Информационна система за биологично земеделие

**RASFF:** Система за бързо предупреждение за храни и фуражи



## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

Биологичното производство е съвкупна система за управление на земеделието и производство на храни, насочена към развитие на устойчиво земеделие, производство на висококачествени продукти и прилагане на процеси, които не вредят на околната среда, човешкото здраве, здравето на растенията или здравето на животните и хуманното отношение към тях. Пазарът на биологични продукти бързо се разраства и в последните десетилетия бележи годишен ръст от над 10 %. Европейският пазар за биологични храни възлиза на около 20 милиарда евро годишно, което представлява приблизително 1,5 % от целия пазар на храни.

### II.

Правната рамка на ЕС, регулираща сектора на биологичното производство, цели осигуряване на база за устойчиво развитие на биологичното производство, като същевременно гарантира лоялна конкуренция, създава доверие у потребителите, защитава техните интереси и осигурява ефективно функциониране на вътрешния пазар. За тази цел е създадена система за контрол, която обхваща всички етапи на биологичната производствена верига, като производство в земеделските стопанства, обработка на храните, разпространение, внос и търговия на дребно. Всички оператори в тази верига следва да спазват едни и същи правила относно производството, обработката, разпространението, етикетирането и контрола на биологичните продукти.

### III.

Одитът на Палатата беше насочен към ефикасността на системата за контрол и към изпълнението на функциите на различните институции, участващи в този процес (Комисията и компетентните органи, органите по акредитация и контролните органи в държавите членки), както по отношение на системата за контрол в самия ЕС, така и при управление на режимите на внос, прилагани понастоящем.

### IV.

Одитът имаше за цел да намери отговор на следния основен въпрос: гарантира ли в достатъчна степен системата за контрол върху биологичните продукти спазването на основните изисквания за производство, обработка, разпространение и внос на биологични продукти?

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### V.

Предвидената в регламентите на ЕС система за контрол на биологичните продукти има за цел да гарантира производствения процес, но не и биологичния характер на самите продукти. Причината е, че не съществува научен метод, който да определи дали един продукт е биологичен или не. Палатата счита, че с оглед да се предостави достатъчна увереност, че системата функционира ефективно, и да се гарантира, че не е нарушено доверието на потребителите, следва да се отстранят слабостите, установени от одита на Палатата.

### VI.

Въз основа на резултатите от одита Палатата заключи, че:

- а) Много компетентни органи не изпълняват по задължителен начин надзорната си функция по отношение на контролните органи. В резултат на това някои контролни органи не отговарят на редица изисквания на ЕС и не се възползват от възможността да приложат някои добри практики;
- б) Обменът на информация в рамките на държавите членки и от държавите членки до Комисията и другите държави членки все още не е задоволителен и не гарантира, че системата функционира правилно;
- в) Компетентните органи в държавите членки срещат трудности при осигуряване на проследимостта на биологичните продукти в рамките на територията под тяхна юрисдикция. Проследимостта се затруднява допълнително при продуктите, които преминават през различни граници;
- г) Комисията не е извела като важен приоритет осъществяването на надзорни функции, в т.ч. извършването на одити, с цел осигуряване на добро функциониране на системите за контрол в държавите членки;
- д) Комисията не разполага с достатъчно информация, за да има увереност, че системите за контрол на биологичното производство в признатите трети страни с равностойни гаранции продължават да отговарят на нормативните изисквания за периода, в който те се възползват от този статут на признати страни. Освен това Палатата отбелязва, че е налице съществено закъснение при оценяването на заявленията, подадени от третите страни за признаване на равностоен статут;
- е) Съществуват слабости в системата, използвана за предоставяне на разрешения за внос.

### VII.

Въз основа на установените слабости, Палатата отправя следните препоръки:

- а) Компетентните органи следва да засилят своята надзорна роля спрямо контролните органи, като прилагат подходящи и документираны процедури за одобрение и надзор на тези органи и като насърчават хармонизирането на дефинициите за нарушения, нередности и съответните санкции, както и чрез популяризиране на идентифицираните добри практики;
- б) Следва да се подобри обменът на информация в рамките на държавите членки, между държавите членки и Комисията и между отделните държави членки, с цел осигуряване на контрол и надзор с високо качество;
- в) Необходимо е контролът да бъде засилен, за да се гарантира, че операторите изпълняват нормативните изисквания по отношение на проследимостта. В тази връзка Комисията следва да прецизира ролите и отговорностите на различните участници в процеса;
- г) Комисията следва да засили извършвания от нея мониторинг на системите за контрол на държавите членки, като провежда одити на място и като събира и обработва необходимите данни и информация;
- д) По отношение на вноса, Комисията следва да гарантира извършването на подходящ надзор върху страните, включени в списъка на признатите държави с равностойни гаранции за биологично производство, и да извършва навременни оценки на заявленията, подадени от трети държави за включване в този списък;
- е) Палатата приветства опростяването, заложено в инициативата на Комисията за постепенно премахване на режима за издаване на разрешения за внос. Докато този режим е в сила обаче, държавите членки трябва да следят за неговото правилно прилагане. Компетентните органи в държавите членки трябва да засилят проверките на контролните органи, които издават сертификати за инспекция.

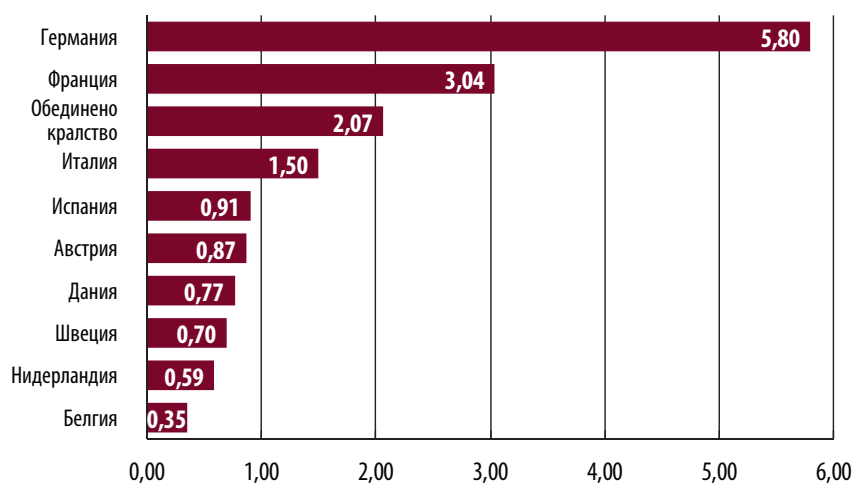
# ВЪВЕДЕНИЕ

## ПРОИЗВОДСТВО НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ В ЕС

1. Производството на биологични продукти е съвкупна система за управление на земеделието и производство на храни, насочена към развитие на устойчиво земеделие, производство на висококачествени продукти и прилагане на процеси, които не вредят на околната среда, човешкото здраве, здравето на растенията или здравето на животните и хуманното отношение към тях. За тази цел производството на биологични продукти е организирано на базата на конкретни правила, като например сеитбообращение, забрана за използване на генетично модифицирани организми и много строги ограничения за използването на химически синтетични пестициди и синтетични торове, антибиотици за добитъка, хранителни добавки и спомагателни вещества. Тъй като се считат за висококачествени продукти, биологичните продукти обикновено се продават на по-високи цени, отколкото обикновените продукти.

ФИГУРА 1

### ЕВРОПЕЙСКИ ПАЗАР НА БИОЛОГИЧНИ ХРАНИ И НАПИТКИ: 10-ТЕ СТРАНИ В ЕС С НАЙ-ВИСОК ОБЕМ ПРОДАЖБИ ПРЕЗ 2009 Г. (В МЛРД. ЕВРО)



Източник: Willer, H. Биологичното земеделие в Европа през 2009 г.: Производство и пазари, <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

## 2.

Пазарът на биологични продукти бързо се разраства и в последните две десетилетия бележи годишен ръст от 10 до 15 %<sup>1</sup>. ЕС е един от основните производители и потребители на биологични продукти в света. През периода 2000—2008 г. общата биологична площ<sup>2</sup> в 27-те държави членки на ЕС (ЕС-27) се е увеличила средно със 7,4 % годишно. През 2008 г. тя възлиза на 4,3 % от използваната земеделска площ, т.е. около 7,6 милиона хектара земя. Данните сочат, че през същата година в ЕС-27 функционира около 197 000 стопанства, занимаващи се с биологично земеделие<sup>3</sup>. Около 15 % от консумираните в Европа биологични продукти се внасят от страни извън ЕС, като това са предимно продукти, които рядко или изобщо не се отглеждат в ЕС (кафе, банани, памук и др.)<sup>4</sup>. Европейският пазар на биологични храни възлиза на около 20 милиарда евро<sup>5</sup> годишно, което представлява приблизително 1,5 % от целия пазар на храни<sup>6</sup>. На **фигура 1** са показани държавите членки на ЕС с най-висок обем продажби на биологични храни и напитки<sup>7</sup>, а на **фигура 2** — държавите членки с най-голяма биологична земеделска площ.

ФИГУРА 2

**10-ТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ С НАЙ-ГОЛЯМА БИОЛОГИЧНА ЗЕМЕДЕЛСКА ПЛОЩ (В ПРОЦЕС НА ПРЕХОД И НАПЪЛНО ПРЕМИНАЛИ КЪМ БИОЛОГИЧНО ЗЕМЕДЕЛИЕ) ПРЕЗ 2009 Г. (1000 ХА)**



Източник: Willer, H. Биологичното земеделие в Европа през 2009 г.: Производство и пазари, <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

<sup>1</sup> Източник: [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand\\_en](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand_en)

<sup>2</sup> Изцяло биологична + в процес на преминаване към биологично земеделие.

<sup>3</sup> Източник: Анализ на биологичния сектор, юни 2010 г., Европейска комисия. Данните са за 2008 г. и за ЕС-27.

<sup>4</sup> Липсват консолидирани статистически данни в подкрепа на това, тъй като в базите данни за търговията на ЕС не се прави разграничение между биологични и обикновени селскостопански и хранителни продукти.

<sup>5</sup> Източник: Willer, H., Биологичното земеделие в Европа през 2009 г.: Производство и пазари, <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

<sup>6</sup> Източник: Изследователски институт по биологично земеделие (FiBL), Служба за пазарна информация за селското стопанство (AMI) (Agrarmarkt Informations-Gesellschaft), Бон, Германия. Данни за 2008 г.

<sup>7</sup> Биологичните храни само един от видовете биологични продукти. Други биологични продукти са например биологичната козметика, биологичният текстил и биологичната храна за домашни животни.

## ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА БИОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ В ЕС

3. ЕС предоставя финансова подкрепа за биологични земеделски практики под формата на плащания за агроекология от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Обикновено плащанията за агроекология се осъществяват посредством договори между публичен орган в държавите членки и бенефициента (земеделски производител или управител на земи). Тези договори задължават бенефициента да прилага конкретни земеделски практики. Биологичното земеделие е една от земеделските практики, която бенефициентите могат да изберат. В края на 2010 г. поетите задължения за подпомагане на биологичното земеделие с публични средства чрез мерките за агроекология възлизат на повече от 690 милиона евро (ЕС-27)<sup>8</sup>. Финансирането от ЕЗФРСР представлява 58 % от общото публично финансиране, като остатъкът се покрива от национално финансиране.
4. Производството на биологични продукти може да бъде подпомогано непряко чрез други мерки по ЕФЗРСС (като например модернизация на земеделските стопанства, обучение и др.) или чрез специфични форми на подпомагане<sup>9</sup>. Някои държави членки подпомагат с приоритет стопанства или проекти, развиващи производство на биологични продукти.

## ПРАВНА РАМКА

5. Правната рамка на ЕС, регулираща сектора на производството на биологични продукти, цели осигуряването на база за устойчиво развитие на биологичното производство, като същевременно гарантира лоялна конкуренция, създава доверие у потребителите, защитава техните интереси и осигурява ефективно функциониране на вътрешния пазар.

<sup>8</sup> По данни от мониторинга на държавите членки в рамките на годишните доклади за постигнатия напредък.

<sup>9</sup> Член 68 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 г. (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16). Към 15.3.2012 г. по този член са планирани 348 милиона евро за периода 2010—2013 г. Няма данни за непрякото подпомагане от ЕФЗРСС.

СИМКА 1 – ПРИМЕРИ ЗА БИОЛОГИЧНО ПРОИЗВОДСТВО



© Европейски съюз.

Източник: Европейска сметна палата.

**6.** Производството на биологични продукти включва всички етапи от производствената верига, като обработка на храните, разпространение и търговия на дребно. Всички участници в тази верига следва да спазват едни и същи правила относно производството, обработката, разпространението, етикетиранието и контрола на биологичните продукти. В ЕС тези правила са определени в няколко регламента:

- Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 година относно биологичното производство и етикетиранието на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2092/91<sup>10</sup>;
- Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 5 септември 2008 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетиранието на биологични продукти по отношение на биологичното производство<sup>11</sup>;
- Регламент (ЕО) № 1235/2008 на Комисията от 8 декември 2008 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета по отношение на режима за внос на биологични продукти от трети държави<sup>12</sup>.

Освен това биологичните храни трябва да отговарят на изискванията на Общия закон за храните (Регламент (ЕО) 178/2002<sup>13</sup>, а биологичното производство попада в обхвата на Регламент (ЕО) № 882/2004<sup>14</sup>, който съдържа по-общи законови разпоредби относно контрола върху храните и фуражите<sup>15</sup>.

СНИМКА 2 – ЗНАК НА ЕС ЗА БИОЛОГИЧНО ЗЕМЕДЕЛИЕ



© Европейски съюз.

Източник: Регламент (ЕС) № 271/2010 на Комисията от 24 март 2010 година за изменение на Регламент (ЕО) № 889/2008 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета във връзка със знака за биологично земеделие на Европейския съюз (ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 19).

<sup>10</sup> ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1. Регламентът е изменен с регламент (ЕО) № 967/2008 (чрез който се отлага задължителното използване на знака за биологично производство на ЕС (ОВ L 264, 3.10.2008 г., стр. 1).

<sup>11</sup> ОВ L 250, 18.9.2008 г., стр. 1. Регламентът е изменен с Регламент (ЕО) № 1254/2008 (с който се въвеждат нови правила относно производството на биологични дрожди) (ОВ L 337, 16.12.2008 г., стр. 80).

<sup>12</sup> ОВ L 334, 12.12.2008 г., стр. 25. Регламентът е изменен с Регламент (ЕО) № 537/2009 (ОВ L 159, 20.6.2009 г., стр. 6), Регламент (ЕС) № 471/2010 (ОВ L 134, 1.6.2010 г., стр. 1) и Регламент за прилагане (ЕС) № 590/2011 г. (ОВ L 161, 21.6.2011 г., стр. 9).

<sup>13</sup> Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1).

<sup>14</sup> Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 165, 30.4.2004 г., стр. 1).

<sup>15</sup> Биологичните храни трябва също така да отговарят на конкретни законодателни норми, приложими към съответната стока, като например Регламент (ЕО) № 852/2004 г. относно хигиената на храните, Регламент (ЕО) № 853/2004 относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход или Регламент (ЕО) № 1760/2000 за създаване на система за идентификация и регистрация на едър рогат добитък и относно етикетиранието на говеждо месо и продукти от говеждо месо и др.

- 7.** В ЕС продуктите, произведени при спазване на правилата, заложи като изисквания в гореспоменатите регламенти на ЕС, могат да бъдат сертифицирани и съответно етикетирани като „биологични“. От 1 юли 2010 г. е задължително поставянето на знака на ЕС върху предварително опакованите храни. Използването на знака на ЕС не е задължително за вносните продукти.
- 8.** Съгласно член 37 от Регламент (ЕО) № 834/2007 Комисията е създаде Постоянен комитет по биологично земеделие (ПКБЗ). ПКБЗ е регулаторният комитет на Комисията по въпросите на биологичното производство, който се председателства от Комисията и се състои от представители на държавите членки. Целта е да се гарантира, че Европейската комисия изпълнява задълженията си по прилагане на вторичното законодателство съгласувано с държавите членки.
- 9.** В сътрудничество с държавите членки Комисията е изготвила Работен документ на Службите на Комисията относно официалния контрол в сектора на биологичното производство<sup>16</sup>. Въпреки че няма обвързващ законен характер, документът разкрива усилията на Комисията да разработи по-конкретни указания за държавите членки относно изпълнението на регламентите за биологично производство.

<sup>16</sup> Версия от 8 юли 2011 г., представена пред SCOF на 27 и 28 септември 2011 г.

<sup>17</sup> Вж. също точки 32 и 33.

## **СИСТЕМА ЗА КОНТРОЛ НА БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО**

- 10.** Въведена е система за контрол, която проверява и удостоверява дали всички участници в производствената верига (земеделски стопани, преработватели, вносители) правилно прилагат правилата за производство. Системата за контрол има за цел да даде гаранция за производствените процеси, а не за самите продукти, тъй като не съществуват научни методи за определяне на това дали даден продукт е биологичен или не<sup>17</sup>. Пазарът на биологични продукти зависи в много голяма степен от потребителското доверие и следователно разчита на тази система за сертифициране да гарантира действителния биологичен характер на продуктите. Комисията е на мнение, че винаги когато потребителите купуват от супермаркета например биологично отгледана ябълка или биологично добито говеждо месо, трябва да бъдат уверени, че при производството на продуктите са спазени строги правила, целящи защита на околната среда и животните.

11. Правната рамка на ЕС изисква държавите членки да създадат свои системи за контрол (вж. **фигура 3**). Комисията отговаря за одитирането на системите за контрол на държавите членки.
12. Държавите членки могат да изберат да създадат публична, частна или смесена система за контрол и могат да възложат отговорността за осъществяване на контрол на една или повече компетентни институции. В зависимост от избраната система компетентният орган определя: публични надзорни органи, частни контролни органи или съчетание от двете. По-голямата част от държавите членки (18) са възприели система с частни контролни органи, пет държави членки са определили публични надзорни органи, а четири имат смесена система, включваща избрани публични надзорни органи и одобрени частни контролни органи. Компетентните органи отговарят за одобряването и надзора на контролните и надзорните органи. Компетентните органи са задължени при необходимост да организират одит или проверки на контролните органи и ако се налага, да оттеглят одобрението си за контролните органи, които не изпълняват изискванията.

ФИГУРА 3

### ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ, ИЗПЪЛНЯВАЩИ КОНТРОЛНИ ФУНКЦИИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА БИОЛОГИЧНИТЕ ПРОДУКТИ



Източник: „Икономически принципи за биологично сертифициране“, 29.7.2009 г., CERTCOST — Икономически анализ на системите за сертифициране в сектора на биологичните храни и земеделие.



- 13.** Когато държавата членка е избрала система с частни контролни органи, тези органи трябва да бъдат акредитирани<sup>18</sup>. Всяка държава членка на ЕС определя един национален орган по акредитация. Извършваните от тези органи по акредитация проверки са насочени към техническата компетентност, независимостта, безпристрастността и професионалната етика на контролните органи. Публичните надзорни органи не подлежат на акредитация.
- 14.** Контролните органи (или надзорните органи, както се наричат в публичните системи) са основният елемент на системата за контрол. Те извършват проверки на ниво отделни оператори. Потребителите, институциите на държавите членки и Комисията разчитат до голяма степен на работата на тези органи. Обикновено извършваните проверки на операторите с биологични продукти включват физически инспекции на помещенията за производство или преработка, проверка на счетоводната отчетност, както и взимането на проби от крайните продукти, събраните от реколтата продукти, листата или почвата, които се тестват за наличие на неразрешени вещества. Отделните оператори заплащат за сертификатите, издадени от контролните органи.

<sup>18</sup> В съответствие с последния вариант на Европейски стандарт EN 45011 или ISO Ръководство 65 („Общи изисквания за органите, които осъществяват схеми за сертифициране на продукти“)

## ВНОС НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ ОТ ТРЕТИ СТРАНИ

- 15.** За биологичните продукти, произведени извън ЕС, Регламент (ЕО) № 834/2007 (вж. **таблица 1**) предвижда четири различни режима на внос, от които само два бяха действащи по време на одита.

ТАБЛИЦА 1

### РЕЖИМИ НА ВНОС, ПРЕДВИДЕНИ В РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 834/2007

Режим на внос	Управляван от	В сила по време на одита
Списък на признати трети страни с равностойни гаранции	Европейска комисия	Да
Списък на признати контролни/надзорни органи за целите на равностойните гаранции	Европейска комисия	Не – Към момента на извършване на одита Комисията не беше публикувала първия списък на контролните органи с равностойни гаранции
Списък на признати контролни/надзорни органи за целите на съответствието	Европейска комисия	Не – Крайният срок за получаване на заявления за изготвяне на първия списък е отложен за 31 октомври 2014 г.
Разрешения за внос	Държави членки	Да

- 16.** Имайки предвид, че условията за производство в трети страни могат да се различават значително от тези в ЕС, невинаги е възможно да се прилагат съвсем същите правила относно производството или контрола. Ето защо Комисията признава определени трети страни, за които счита, че притежават равностойни системи за производство и контрол на биологични продукти, което означава, че продуктите, сертифицирани като биологични в дадена трета страна, се приемат за биологични и в ЕС. Страните, които понастоящем са включени в списъка на признатите трети страни, разполагащи с равностойни условия за производство и контрол, са Аржентина, Австралия, Канада, Коста Рика, Индия, Израел, Япония, Швейцария, Тунис и Нова Зеландия, а считано от 1 юни 2012 г. и САЩ.
- 17.** Освен това се въвеждат два нови режима на внос, които следва да позволят внос на биологични продукти от трети страни, които още не са признати. Това са списък на признатите контролни/надзорни органи за целите на равностойните гаранции (непубликуван към момента на извършване на одита) и списък на признатите контролни/надзорни органи за целите на съответствието (крайният срок за получаване на заявления е отложен до октомври 2014 г.).
- 18.** Четвъртият режим — разрешението за внос, е въведен с Регламент (ЕИО) № 2083/92 на Съвета и има само временен характер. Оттогава насам възможността за предоставяне на разрешения за внос е продължена няколко пъти<sup>19</sup>. Настоящият Регламент (ЕС) № 1267/2011 от 6 декември 2011 г. предвижда премахване на разрешенията за внос от 1 януари 2014 г. Същият Регламент предвижда предоставените след 1 юли 2012 г. разрешения да бъдат със срок не повече от 12 месеца. Независимо от това този режим на внос все още се използва широко, предвид факта, че около 4000 разрешения за внос се издават ежегодно от различните държави членки на ЕС (предимно от Германия, Франция, Италия, Нидерландия и Обединеното кралство).
- 19.** Важно е правилно да се прилагат процедурите за контрол върху вноса (гарантиращи, че внасяните продукти отговорят най-малко на изискванията за равностойни условия за производство и контрол), за да се осигури гладко функциониране на вътрешния пазар и да се спазва лоялната конкуренция между продуктите, произведени извън ЕС, и продуктите, произведени в самия ЕС.

<sup>19</sup> Регламент (ЕИО) № 2083/92 на Съвета (ОВ L 208, 24.7.1992 г., стр. 15) предвиждаше разрешенията за внос да бъдат издавани до 31 юли 1995 г.; Регламент (ЕО) № 1935/95 на Съвета (ОВ L 186, 5.8.1995 г., стр. 1) удължи срока до 31 декември 2002 г.; Регламент (ЕО) № 1804/1999 на Съвета (ОВ L 222, 24.8.1999 г., стр. 1) удължи срока до 31 декември 2005 г.; Регламент (ЕО) № 1567/2005 на Съвета (ОВ L 252, 28.9.2005 г., стр. 1) удължи срока до 31 декември 2006 г.; Регламент (ЕО) № 1991/2006 на Съвета (ОВ L 411, 30.12.2006 г., стр. 18) удължи срока до 12 месеца след публикуването на първия списък на контролни и надзорни органи, признати за целите на съответствието; Регламент (ЕО) № 1235/2008 на Комисията определи крайния срок на 1 януари 2013 г. (ОВ L 334, 12.12.2008 г., стр. 25).

# ИЗВЪРШЕНИЯТ ОДИТ

## ОБХВАТ НА ОДИТА

20. Одитът беше съсредоточен върху ефективността на системата за контрол и върху изпълнението на задълженията на заинтересованите институции и органи (Комисията и компетентните органи, органите по акредитация и контролните органи в държавите членки). Одитът имаше за цел да намери отговор на следния основен въпрос:

**Гарантира ли в достатъчна степен системата за контрол върху биологичните продукти спазването на основните изисквания за производство, обработка, разпространение и внос на биологични продукти?**

21. По-конкретно, одитът потърси отговор на следните въпроси:

- а) Правилно ли се прилагат процедурите за контрол на биологичното производство в рамките на ЕС:
- когато държавите членки одобряват и осъществяват надзор над контролните органи;
  - когато държавите членки обменят информация на национално ниво, с Комисията и с други държави членки;
  - за да се гарантира проследимостта на продуктите;
  - когато Комисията осъществява надзор върху системите за контрол на държавите членки?
- б) Правилно ли се прилагат процедурите за контрол при вноса на продукти:
- когато Комисията управлява списъка на третите страни с равностойни гаранции;
  - когато държавите членки предоставят разрешения за внос;
  - когато контролните органи в ЕС проверяват специфични изисквания за вносителите?

22. По отношение на процедурите за контрол на биологичното производство в ЕС, по време на одита беше разгледан периодът от влизането в сила на Регламент (ЕО) № 834/2007, т.е. от януари 2009 г. насам. По отношение на процедурите за контрол на вносните продукти, по време на одита беше разгледан периодът от влизането в сила на Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета<sup>20</sup> заедно с измененията (т.е. от юни 1991 г. за списъка от признати трети страни с равностойни гаранции и от юли 1992 г. за разрешенията за внос).

<sup>20</sup> Регламент (ЕИО) на Съвета № 2092/91 от 24 юни 1991 г. относно биологичното производство на земеделски продукти и неговото означаване върху земеделските продукти и храни (ОВ L 198, 22.7.1991 г., стр. 1.).

## ПОДХОД НА ОДИТА

### 23. Одитните доказателства бяха събрани чрез:

- преглед на документацията на Комисията, включително преглед на получената от Комисията документация от трети страни в контекста на различните режими на внос, и срещи със службите на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ и генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“ (Хранителна и ветеринарна служба);
- одитни посещения в шест държави членки (Обединеното кралство — Англия, Германия — Северен Рейн-Вестфалия, Италия — Емилия-Романя, Испания — Андалусия, Франция и Ирландия<sup>21</sup>). Тези посещения включваха документни прегледи, срещи с компетентните органи, с органите по акредитация и с два частни контролни органа за всяка държава членка, както и посещения на място при производители, преработватели и вносители. При посещенията на място одиторите придружаваха инспекторите, за да могат да оценят качеството на инспекцията и да разберат как инспекторите извършват документни проверки и проверки на производствените практики;
- проверки за проследимост на 85 продукта с цел да се установи: а) дали е възможно да се идентифицира цялата верига от оператори, участвали в доставката на продуктите; б) дали всички оператори притежават сертификат за биологичен продукт и в) дали всички оператори са били инспектирани през предходната година (повече подробности са изложени в **приложение I**);
- лабораторни тестове, проведени върху 73 продукта с цел проверка на работата на контролните органи по взимане на проби и тълкуване на лабораторните резултати (повече подробности са изложени в **приложение II**);
- доклад за оценка, изготвен от международно признат експерт, нает от Палатата (с акцент върху качеството на процедурите на контролните органи при извършване на лабораторни тестове и върху тълкуването на лабораторните резултати за 73 продукта);
- преглед на съществуващите многогодишни национални планове за контрол (МНПК) и съответните годишни доклади, изпратени на Комисията от 27-те държави членки.

<sup>21</sup> Посетените държави членки бяха избрани заради значението им в рамките на пазара на ЕС (вж. точка 2). Ирландия беше избрана с цел тестване и оптимизиране на одитната методология.

<sup>22</sup> ОВ С 279, 11.11.2005 г., стр. 1.

<sup>23</sup> <http://eca.europa.eu>

## ПРЕДИШНИ ОДИТИ

### 24. Палатата публикува Специален доклад № 3/2005 г. относно развитието на селските райони: проверка на разходите в областта на агроекологията<sup>22</sup>, който засяга част от системата за контрол на биологичното производство (вж. точка 43), и Специален доклад № 7/2011 относно разработването и управлението на агроекологичната подкрепа<sup>23</sup>.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### ПРИЛАГАНЕ НА КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ОТНОСНО БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО В ЕС

#### НЕДОСТАТЪЧНО ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИ ОДОБРЯВАНЕ И ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НАДЗОР НАД КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

- 25.** Компетентните органи в държавите членки следва да разполагат с документираните процедури за одобрение и надзор върху контролните органи, за да следят за спазването на регулаторните изисквания. Също така те трябва да насърчават прилагането на добри практики. Контролните органи (или надзорните органи в публичните системи) са основният елемент на системата за контрол. При осъществяването на проверки върху операторите с биологични продукти, контролните органи следва да спазват разпоредбите на регламентите на ЕС.

#### КАПЕ 1

#### ПРИМЕРИ ЗА КЪСНО ПРИЕМАНЕ ИЛИ НЕДОСТАТЪЧНО ПОДРОБЕН ХАРАКТЕР НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ОДОБРЕНИЕ И НАДЗОР ОТ СТРАНА НА КОМПЕТЕНТНИТЕ ОРГАНИ

В Обединеното кралство процедурите на компетентния орган за одобрение и надзор на контролните органи официално са приети едва на 18 октомври 2010 г., а Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство влезе в сила през януари 2009 г.

Във Франция компетентният орган не е изготвил процедури или контролни списъци за одобряване на плановете на контролните органи за извършване на контрол, които са основният документ, представян от контролните органи.

В Испания — Андалусия, компетентният орган не разполага с контролни списъци за проверка за упражняване на надзор върху контролните органи съгласно член 27, параграфи 8 и 9 от Регламент (ЕО) № 834/2007 (като например проверка дали всеки оператор бива инспектиран най-малко веднъж годишно) или съгласно други процедури, които могат да се приемат за добра практика, като например проверка на политиката за взимане на проби, на резултатите от анализите или на обмена на информация между контролния орган и другите лица.

В Ирландия в процедурите за одобрение на контролните органи не се уточнява какви проверки следва да се извършват и се споменава единствено административната дейност, която е необходима за обработване на нови заявления. Не съществуват процедури за оттегляне на одобрението от контролните органи.

**ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ОДОБРЕНИЕ/ОТНЕМАНЕ НА ОДОБРЕНИЕТО ИЛИ ЗА НАДЗОР НА КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ НЕ СА ДОБРЕ ДОКУМЕНТИРАНИ**

- 26.** Компетентните органи одобряват контролните органи и им делегират контролни функции, ако имат достатъчна увереност, че контролните органи работят в съответствие с изискванията на регламентите на ЕС. Едно от основните изисквания към контролните органи е те да бъдат акредитирани. Органите по акредитация предоставят първоначална акредитация и наблюдават по-нататъшното изпълнение на изискванията за акредитация. Въпреки това компетентните органи носят крайната отговорност за надзора върху контролните органи и наблюдението на по-нататъшното изпълнение на изискванията на регламентите на ЕС.
- 27.** Палатата проведе своя одит в шест държави членки, в които действа система от частни контролни органи, и в три от тях установи, че процедурите за одобрение, оттегляне на одобрението или надзор върху контролните органи не са достатъчно подробно разписани (например процедури, които подробно да описват необходимите проверки при одобряване на плановете за контрол на контролните органи или при извършване на проверки на място на ниво контролни органи). В един случай те не са били своевременно актуализирани (вж. *каре 1*).

**КОМПЕТЕНТНИТЕ ОРГАНИ НЕ РАЗПОЛАГАТ С ДОСТАТЪЧНО ИНФОРМАЦИЯ, ЗА ДА СЛЕДЯТ ЗА ИЗВЪРШВАНЕТО НА ИНСПЕКЦИИ ВЪРХУ ВСИЧКИ ОПЕРАТОРИ НАЙ-МАЛКО ВЕДНЪЖ ГОДИШНО, СЪГЛАСНО ИЗИСКВАНИЯТА НА РЕГЛАМЕНТА**

- 28.** Контролните органи отговарят за инспектирането на операторите и за издаването на сертификати за биологичен продукт в съответствие с правилата на ЕС. Едно от основните изисквания е контролните/надзорните органи да инспектират операторите — производители, преработватели или вносители, най-малко веднъж годишно (член 27, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 834/2007). Спазването на това изискване има за цел да гарантира на потребителите, че операторите постоянно спазват правилата за биологично производство.

**Регламент (ЕО) № 834/2007, член 27 — Система за контрол**

„3. [...] всички оператори, с изключение на търговци на едро, които работят само с предварително опаковани продукти, и оператори, които продават на крайния купувач или потребител, както е определено в член 28, параграф 2, подлежат на проверка на съответствието най-малко веднъж годишно.“

**29.** Компетентните органи следва да осъществяват надзор върху спазването на това задължение от страна на контролните органи. Компетентните органи обаче не разполагат с достатъчно информация, за да осъществяват истински надзор във връзка с това изискване, защото:

- а) Предоставяната от контролните органи информация съгласно член 27, параграф 14 от Регламент (ЕО) № 834/2007 не е достатъчна за проверка на спазването на това изискване. Например в обобщените доклади, представяни на компетентните органи, се споменава общият брой проверки, извършени през годината. Не се отчита фактът, че през годината е възможно оператори да влизат в системата за контрол или да излизат от нея и съответно не може да се провери дали всеки отделен оператор е бил инспектиран през тази година; и

**Регламент (ЕО) № 834/2007, член 27 — Система за контрол**

„14. Всяка година най-късно до 31 януари надзорните и контролните органи предават на компетентните органи списък на операторите, които са били обект на техния контрол към 31 декември предходната година. Обобщен доклад на дейностите по контрол, извършени през предходната година, се представя ежегодно до 31 март.“

- б) Някои компетентни органи разчитат на извършената от органа по акредитация дейност, но докладите за оценка, изготвяни от органите по акредитация, не съдържат достатъчно информация, за да се потвърди спазването на изискването за ежегодна инспекция. Органите по акредитация често разчитат единствено на описание на процедурите, прилагани от контролните органи, и не проверяват дали тези процедури се прилагат на практика. Освен това, в контекста на цикъла на акредитация, продължаващ четири-пет години, не се изисква ежегодна проверка за спазване на изискването на ЕС за извършване на инспекция всяка година.

**ПРОЦЕДУРИТЕ И ПРАКТИКИТЕ НА КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ ПРИ ИНСПЕКТИРАНЕТО НА ОПЕРАТОРИТЕ СЕ НУЖДАЯТ ОТ ПОДОБРЕНИЕ.**

**30.** В съответствие с разпоредбите на член 27, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 834/2007 и член 65, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 889/2008 контролните органи следва да извършват систематична **оценка на риска на своите оператори въз основа на рискови фактори**, свързани с характера на тяхната дейност (като например количеството на съответните продукти и риска от подмяна на биологичните продукти с небιологични) с цел преценяване нуждата от допълнителни контролни посещения (т.е. в допълнение към годишните контролни посещения, вж. т. 28). При установяване на висока честота на нередностите за определен вид продукт или дейност следва да се предприеме допълнителен мониторинг под формата на контролни посещения на операторите със същия профил, които да се извършват на случаен принцип. При взимане на решение за допълнителни контролни посещения обаче седем от дванайсетте контролни органа, посетени по време на одита, не отчитат рисковите фактори, свързани с естеството на операторите.

Регламент (ЕО) № 834/2007, член 27 — Система за контрол

„3. В рамките на настоящия регламент характерът и честотата на контрола се определят въз основа на оценка на риска от възникване на нередности и нарушения по отношение на изпълнението на изискванията, определени в настоящия регламент. [...]“.

Регламент (ЕО) № 889/2008, член 65 — Контролни посещения

„4. Освен това надзорният или контролният орган извършва на случаен принцип контролни посещения, по-често без предизвестие, въз основа на общата оценка на риска от неспазване на разпоредбите за биологично производство, като взема предвид поне резултатите от предишни проверки, количеството съответни продукти и риска от замяна на продукти“.

- 31.** Въпреки че не се изисква от регламентите, добра управленска практика представлява **ротацията на инспекторите** в контролните органи, която намалява риска от прекалено сближаване между инспектора и оператора. Резултатите от одита обаче сочат, че едва четири от дванайсетте посетени органа са разработили процедури за ротация на инспекторите (вж. **каре 2**).

**КАРЕ 2**

**ПРИМЕР С КОНТРОЛЕН ОРГАН, КОЙТО НЕ ПРИЛАГА ПРИНЦИПА ЗА РОТАЦИЯ НА ИНСПЕКТОРИТЕ**

В Италия един от посетените контролни органи не е въвел задължителна ротация на своите инспектори след определен брой години, въпреки че е трябвало да извърши това корективно действие в отговор на получено предупреждение през 2009 г. от един от компетентните органи за съответния регион, изпратено в изпълнение на неговите надзорни функции. Контролният орган е посочил, че се предприемат действия в тази насока с цел да се въведе ротация на инспекторите, напр. на всеки четири години.



**ИЗВЪРШВАНЕТО НА ТЕСТОВЕ ЗА НАЛИЧИЕ НА ОСТАТЪЧНИ ВЕЩЕСТВА МОЖЕ ДА СЕ ИЗПОЛЗВА ПО-ДОБРЕ КАТО СРЕДСТВО ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ПРОИЗВОДСТВЕНИТЕ ПРОЦЕСИ**

- 32.** Ограниченото използване на химически и други вещества е основно изискване на методите за биологично производство. Чрез извършване на тестове за наличие на остатъчни вещества може да се установи, в случай на съмнение, дали са използвани неразрешени вещества, като например забранени пестициди, ГМО, хранителни добавки или фармацевтични продукти. Извършването на тестове за наличие на остатъчни вещества е един от методите, използвани от контролните органи, за да следят дали операторите спазват правилата за производство, съдържащи се в различни регламенти. Приложимите регламенти не предвиждат минимален брой лабораторни тестове, които следва да бъдат извършвани, а само изискват извършване на тестове в случаите, когато има съмнения за използване на продукти, които не са разрешени за биологично производство. В резултат на това контролните органи интерпретират по различен начин наличието на съмнения и не прилагат еднакво този метод.

**КАРЕ 3**

**ПРИМЕРИ ЗА КОНТРОЛНИ ОРГАНИ, РАЗПОЛАГАЩИ С ДОБЪР ПЛАН ЗА ВЗЕМАНЕ НА ПРОБИ ЗА ЛАБОРАТОРНИ ТЕСТОВЕ**

В Италия двата посетени контролни органа разполагат с план за вземане на проби за извършване на рутинен лабораторен анализ на продуктите. Техният план за вземане на проби е разработен въз основа на анализ на риска. При работа с оператори, считани за нискорискови, проби се взимат само в случай на съмнение. За оператори, които се считат за среднорискови, се взимат проби от определен процент от общия брой оператори, попадащи в този клас, а при високорисковите оператори са правят проби за 100 % от операторите.

Във Франция един от посетените контролни органи всяка година разработва програма за лабораторни тестове на основата на анализ на риска, различни получени сигнали и резултатите от предходните години. От 2009 г. насам сертифициращият орган изготвя примерна програма за извършване на тестове, в която се определя минималният брой проби, които трябва да се анализират, и минималният брой тестове, които трябва да се извършат върху тези проби.

Друг посетен контролен орган във Франция разполага със стратегия за извършване на тестове, която е включена в плана за контрол и определя обстоятелствата, при които може да се проведе анализ. Тези обстоятелства могат да включват специфични елементи, като например оператори на смесени продукти (биологични и конвенционални) и риск, свързан с ГМО. Отговорният служител изготвя годишни насоки с препоръки за извършване на тестове в сектора на биологичното производство, които се използват за по-точно определяне на броя и видовете тестове, които следва да се извършват. Решението за извършване на анализ се взема по усмотрение на инспектора. Сертифициращият орган определя годишен бюджет за извършване на тестове и на всеки инспектор/одитор се разпределя индивидуален годишен бюджет, в зависимост от типологията на сектора.

## 33.

С цел оценяване на системата за извършване на тестове за наличие на остатъчни вещества в посетените държави членки, Палата закупи редица продукти и поиска от държавите членки да приложат обичайните си тестове за откриване на неразрешени вещества (вж. **приложение II** за повече подробности). Резултатите от използваните тестове и методи след това бяха оценени от независим експерт. Палатата отбелязва съществуването на добри практики по отношение на извършването на тестове за наличие на остатъчни вещества от страна на редица контролни органи. Желателно е и други контролни органи да ги прилагат:

- а) Процедурите на посетените контролни органи в две от посетените държави членки могат да се считат за добра практика, тъй като те разработват, в зависимост от установените рискове, годишен или многогодишен план за взимане на проби и извършване на рутинни лабораторни тестове, въпреки че законодателството на ЕС относно биологичното производство изисква взимане на проби единствено в случай на съмнение (вж. **каре 3**). Пет от посетените контролни органи обаче не разполагат с план за взимане на проби, който да включва **минимален брой анализи** или който да се основава на анализ на риска.
- б) Всички посетени контролни органи взимат проби за пестициди и химически торове, които са някои от **веществата**, забранени от законодателството на ЕС при биологичното производство. Един от тях обаче не извършва тестове за други вещества, като например фураж и хранителни добавки или спомагателни вещества.
- в) Резултатите от анализите винаги трябва да бъдат **тълкувани** от квалифицирани експерти<sup>24</sup>. Палатата установи, че процедурите на два посетени контролни органа не съдържат достатъчно правила за това как следва да се тълкуват резултатите от анализите и какви последващи действия следва да се предприемат в случай на положителни резултати от анализите.
- г) Видът на пробата (напр. храни, листа, почва) и изборът на момент за взимането ѝ следва да се основават на хипотезата за използване на забранени вещества на даден етап от производството или преработката<sup>25</sup>. Например при анализа на листа или почва често се получават по-добри резултати, отколкото при анализа на събрани от реколтата продукти или преработени продукти (например конфитюр). Повечето контролни органи, в които беше проверена тази практика, отчитат вида на взетите проби с цел извличане на максимална полза от анализа. Един от посетените контролни органи в Испания обаче ограничава взимането на проби, доколкото е възможно, само до крайните продукти и не упражнява възможността за **проверки за тестване на производствените процеси**.

<sup>24</sup> В случай на положителни резултати от анализа е важно да се установи евентуалният източник на замърсяване и да се разработят мерки за предотвратяване на замърсяването в бъдеще.

<sup>25</sup> Съвременните пестициди са разработени така, че да се разграждат много бързо и препоръките за използването им целят да се намалят до минимум остатъчните вещества. Повечето от използваните пестициди не оставят следи от остатъчни вещества в крайните продукти.

- 34.** Палатата установи също така, че два от десетте контролни органа, при които беше проучена тази практика, не прилагат подходящи процедури за взимане на проби и анализ. В Испания два посетени контролни органа не взимат повече от **една проба** от операторите. Това противоречи на член 11, параграфи 5 и 6 от Регламент № 882/2004. Освен това по този начин контролният орган може да се окаже в слаба позиция, ако операторът реши да оспори резултатите, тъй като не е възможно да се извършват тестове на „на срещна“ проба. Палатата счита, че компетентните органи могат да усъвършенстват своите функции по одобряване и надзор/контрол, като следят за спазването на изискванията на ЕС от контролните органи, например споменатото по-горе изискване.

**Регламент (ЕО) № 882/2004, член 11 — Методи за взимане на проби и анализ**

„5. Компетентните органи установяват подходящи процедури, за да гарантират правото на стопанските субекти в областта на фуражите и храните, чиито продукти са обект на взимане на проби и анализ, да изискват допълнително експертно становище, без да засягат задължението на компетентните органи да предприемат незабавни действия в критични ситуации.

6. По-специално те гарантират, че стопанските субекти в областта на фуражите и храните могат да получат достатъчен брой проби за изготвяне на допълнително експертно становище, освен когато това е невъзможно поради бързо развалящи се продукти или наличие на много малки количества от основния продукт“.

**НАРУШЕНИЯТА, НЕРЕДНОСТИТЕ И СЪОТВЕТНИТЕ НАЛАГАНИ САНКЦИИ СЕ РАЗЛИЧАВАТ В ОТДЕЛНИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ, В РАМКИТЕ НА ЕДНА ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА И ДОРИ В РАМКИТЕ НА ЕДИН КОНТРОЛЕН ОРГАН**

- 35.** В няколко държави членки компетентните органи не са дефинирали подробни категории за случаи на несъответствие и съответните санкции (Германия, Франция и Обединеното кралство). В резултат на това всеки контролен орган в държавата членка определя случаите на несъответствие и налага санкции по различен начин. Вследствие на това операторите дори в рамките на една държава членка биват санкционирани по различен начин за извършване на едни и същи нарушения.

- 36.** Различните контролни органи налагат различни санкции за едни и същи несъответствия, не налагат подходящи санкции (съгласно своя план за контрол или съгласно инструкциите на компетентния орган) или налагат санкции, които не са предвидени в техния план за контрол (вж. **капе 4**).
- 37.** В извършени от признати учени изследвания се подчертава, че съществуват значителни различия в резултатите от контрола между отделните контролни органи<sup>26</sup>. Палатата установи, че през 2009 г. контролен орган в една държава членка не е отменил нито един сертификат и е взел решение само за 3 преустановявания (равностойни на 0,38 отмени или преустановявания на 1 000 оператора), докато друг контролен орган в различна държава членка през същата година е взел решение за 5,26 отмени или преустановявания на 1 000 оператора. Би било полезно подобни различия в резултатите от контрола да бъдат наблюдавани и проследени най-напред от компетентните органи, а след това и от Комисията на ниво ЕС, при осъществяване на надзорните им дейности.

<sup>26</sup> „Надзор на системата за контрол върху биологичните продукти в Европа — анализ на данни за контрола в Германия“, проект CERTCOST, представяне в Biofach, Нюрнберг, 19.2.2010 г.; Zorn et al., „Мониторинг на системата за контрол върху биологичните продукти в Германия – възможност за засилване на потребителското доверие“, *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, 2010, Band 19(1):71-80.

## КАПЕ 4

### ПРИМЕРИ ЗА НАЛАГАНЕ НА РАЗЛИЧНИ САНКЦИИ

При неспазване на едно конкретно изискване, свързано с животинското производство<sup>27</sup>, в Италия „се отнема етикетът за биологичен продукт“, един контролен орган във Франция издава „предупреждение“, а друг контролен орган във Франция отправя „искане за корективно действие“. Одиторите откриха примери, при които за това изискване оператори в Италия са били санкционирани с „отнемане на етикета за биологичен продукт“, което означава, че те нямат право да продават продуктите си като биологични, докато за същото нарушение във Франция на операторите е била дадена възможност да продължат да продават продуктите си като биологични.

Един от посетените контролни органи в Италия е включил в своите доклади от инспекциите на производителите раздел с „Препоръки и мерки за прилагане на регламентите“ в допълнение към раздела, в който се описват случаите на нарушения. Одиторите установиха случай, в който нарушението е било отчетено в този раздел, вместо да бъде класифицирано и санкционирано съгласно процедурите.

<sup>27</sup> Съгласно член 24, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 889/2008 карентният срок между последното даване на алопатичен ветеринарномедицински продукт на дадено животно при нормални обстоятелства и производството на произведения по биологичен метод храни от такива животни трябва да бъде двойно по-голям от законоустановения карентен срок или, в случай че такъв срок не е уточнен, 48 часа.

### НЕДОСТАТЪЧЕН ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ В РАМКИТЕ НА ОТДЕЛНИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ, С КОМИСИЯТА И С ДРУГИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

- 38.** Обменът на информация е много важна част от системата за контрол. Без добър обмен на информация съществува риск от неефикасно функциониране на системата за контрол. В следващите точки са представени констатациите на Палатата относно две от нивата, които тя счита за най-важни в това отношение: потокът от информация между системата за контрол върху биологичното производство и системата за контрол върху плащанията за агроекология, и потокът от информация от държавите членки към други държави членки и към Комисията.

#### ПОТОКЪТ ОТ ИНФОРМАЦИЯ МЕЖДУ СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО И СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ПЛАЩАНИЯТА ЗА АГРОЕКОЛОГИЯ СЕ НУЖДАЕ ОТ ПОДОБРЯВАНЕ

- 39.** В областта на развитието на селските райони, което е един от стълбовете на Общата селскостопанска политика, някои биологични земеделски практики са допустими за подпомагане чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Член 36, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1975/2006<sup>28</sup> предвижда обмен на информация между службите и организациите, участващи в проверките относно критериите за допустимост за това подпомагане.

#### Регламент (ЕО) № 1975/2006, член 36 — Отчитане на контролната дейност пред разплащателната агенция

„1. Когато контролните дейности не се осъществяват от разплащателната агенция, държавата членка гарантира получаването от разплащателната агенция на достатъчно информация за извършените дейности. Разплащателната агенция сама определя от каква информация се нуждае.

[...].“

<sup>28</sup> Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 74).

- 40.** В две посетени държави членки съществува недостатъчен поток от информация между системата за контрол върху биологичното производство<sup>29</sup> и схемата за подпомагане на мерките за развитие на селските райони<sup>30</sup> относно субсидиите за биологично земеделие в рамките на мерките за агроекология. Във Франция резултатите от проверките, извършвани от контролните органи, не се съобщават на разплащателната агенция за субсидиите за агроекология. В резултат на това съществува риск, когато контролен орган установи неспазване на условията за получаване на агроекологични плащания, съответното извършено плащане да не бъде намалено или възстановено на бюджета. Аналогично, в Обединеното кралство липсва обратен поток от информация и съществува риск, когато чрез инспекциите си разплащателната агенция установи неспазване на изискванията, свързани с биологичното земеделие, да не бъдат налагани санкции от контролния орган. Комисията също отчита слабости в тази област (вж. т. 53).

<sup>29</sup> Уредено в Регламент (ЕО) № 834/2007 и регламентите за неговото прилагане.

<sup>30</sup> Уредено в Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1) и регламентите за неговото прилагане.

#### **ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ СЕ ОТЧИТАТ ИЗЦЯЛО В СЪОТВЕТСТВИЕ С РЕГЛАМЕНТИТЕ**

- 41.** Държавите членки имат различни задължения за отчитане:

- Годишни доклади относно изпълнението на Многогодишния национален план за контрол, в т.ч. информация за извършените контролни дейности и одити, установените случаи на несъответствие и наложените санкции (член 44, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 882/2004).

##### **Регламент (ЕО) № 882/2004, член 44 — Годишни доклади**

„3. Държавите членки приключват докладите си и ги предоставят на Комисията в срок от шест месеца след края на годината, за която се отнася докладът“.

- Отчитане на нередности и нарушения, които засягат биологичното състояние на продуктите (член 30, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834/2007).

##### **Регламент (ЕО) № 834/2007, член 30 — Мерки в случаи на нарушения и нередности**

„2. Информация за случаи на нередности или нарушения, които засягат биологичното състояние на продукта, се предава незабавно между съответните контролни органи, надзорни органи, компетентни органи, държавите членки и, по целесъобразност, на Комисията.

Нивото на съобщаване зависи от сериозността и степента на установената нередност или нарушение.

[...].“

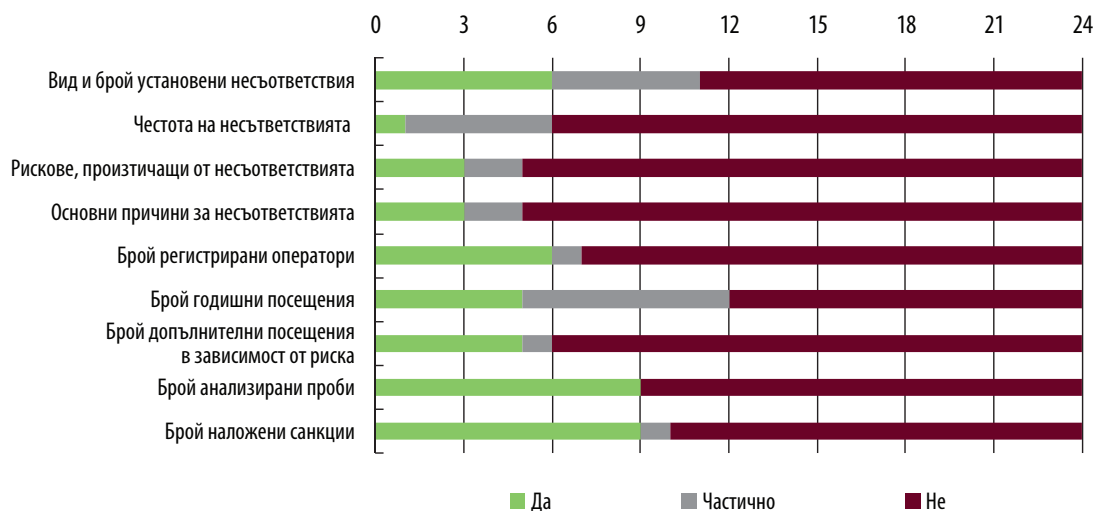
42.

По-голямата част от държавите членки изпращат до Комисията своите доклади относно изпълнението на Многогодишния национален план за контрол значително по-късно от установените срокове. В началото на 2011 г. две държави членки не бяха представили докладите си за 2009 г. Във връзка със съдържанието на докладите държавите членки трябва да спазват насоките на Комисията<sup>31</sup> за изготвяне на годишни доклади и да включват необходимата минимална информация относно установените случаи на несъответствие, регистрираните оператори, инспекциите на място, анализирани проби и прилаганите санкции. Въпреки това, на практика информацията относно системата за контрол върху биологичните продукти в годишните доклади е много оскъдна. Повечето държави членки не извършват анализ на установените случаи на несъответствие или не предоставят основни данни относно сектора на биологични продукти (вж. **фигура 4**).

<sup>31</sup> Решение 2008/654/ЕО на Комисията от 24 юли 2008 година относно насоките за подпомагане на държавите членки при изготвянето на годишния доклад за единния интегриран многогодишен национален план за контрол, предвиден в Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 56).

ФИГУРА 4

#### БРОЙ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ, КОИТО СА ВКЛУЧИЛИ В ПОСЛЕДНИТЕ СИ ГОДИШНИ НАЛИЧНИ ДОКЛАДИ<sup>1</sup> ИНФОРМАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СЛЕДНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Към февруари 2011 г. на Палатата са представени следните доклади – i) *годишен доклад за 2009 г.* на Естония (въпреки че този доклад не беше анализиран поради технически проблеми при прочита на файловете); ii) *годишен доклад за 2008 г.* на Австрия, Франция, Латвия, Малта, Полша и Швеция; iii) за 19 държави членки последният наличен годишен доклад се е отнасял до 2007 г., а докладът на България не е бил анализиран поради технически проблеми при прочита на файловете; iv) не е бил предоставен доклад за Португалия.

<sup>2</sup> Годишните доклади на България, Естония и Португалия не бяха анализирани (вж. бележка 1 в края на **фигура 4**).

- 43.** В своя Специален доклад № 3/2005 г. относно развитието на селските райони: проверка на разходите в областта на агроекологията Палатата идентифицира различни слабости при отчитането от страна на държавите членки относно биологичното земеделие<sup>32</sup>. Към момента на извършване на одита през 2005 г. Регламент (ЕИО) № 2092/91 задължаваше държавите членки да представят отделен доклад относно биологичното производство. Това изискване обаче беше отменено с Регламент (ЕО) № 882/2004, съгласно който отчитането на биологичното земеделие беше включено в общото отчитане на извършения контрол върху фуражите и храните. В **таблица 2** се съдържа резюме на някои от констатациите от този доклад и оценка на Палатата на ситуацията през 2011 г. Въпреки това годишното отчитане от страна на държавите членки все още е незадоволително, като се имат предвид променените изисквания към отчитането.

<sup>32</sup> Регламент (ЕО) № 1698/2005 разглежда биологичното земеделие като една от агроекологичните мерки.

ТАБЛИЦА 2

**КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 3/2005 ОТНОСНО ОТЧИТАНЕТО ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ВЪВ ВРЪЗКА С БИОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ И ТЕКУЩА ОЦЕНКА НА СИТУАЦИЯТА (ВЖ. ПОДРОБНА ТАБЛИЦА В ПРИЛОЖЕНИЕ III)**

Констатации, съдържащи се в Специален доклад № 3/2005	Текуща оценка на Палатата на ситуацията през 2011 г.
Годишни доклади за изпълнение	
Не всички държави членки са изпратили годишни доклади.	По-голямата част от държавите членки изпращат прекалено късно информация относно контролните си дейности.
В годишните доклади не се съдържат заключения относно функционирането на системата.	Информацията относно системите за контрол на биологичното производство е все още твърде оскъдна в тези годишни доклади.
Комисията използва в много малка степен информацията от тези доклади.	Проверката на годишните доклади от страна на Комисията и обратната информация, която тя подготвя, се фокусират по-скоро върху идентифицирането на липсващите данни, отколкото върху техния анализ във връзка с модела и функционирането на системата за контрол.
Качеството не винаги е задоволително и докладите съдържат грешки и несъответствия.	Докладите от държавите членки все още са с незадоволително качество.
Дори ако тези доклади биха били изчерпателни и прецизни, не би могло да се гарантира обективността и ефективността на извършените инспекции.	Комисията не разполага с основна информация относно функционирането на системите за контрол в държавите членки.



- 44.** В съответствие с приложимата нормативна уредба държавите членки следва незабавно да изпратят информация до другите държави членки и до Комисията във връзка с **установените случаи на нередности и нарушения** на биологичното състояние на даден продукт. С цел да се позволи на една държава членка да сигнализира за нередностите и нарушенията, за които се предполага, че произтичат от друга държава членка, Комисията е създавала информационна система за биологичното земеделие (OFIS). Въпреки факта, че известието трябва да бъде „незабавно“, времето между идентифицирането на нередността или нарушението и датата, на която то се известява посредством системата OFIS, значително варира в зависимост от случаите — между един и седем месеца. Една от причините за тези разлики е, че държавите членки на практика тълкуват по различен начин момента, от който се прилага понятието „незабавно“. Така например в случай на установяване на наличие на непозволени субстанции, не е ясно дали известяването следва да бъде извършено: i) след първите лабораторни анализи или ii) след вторите лабораторни резултати, които потвърждават първите.
- 45.** След като известието е извършено чрез системата OFIS, Комисията очаква от известната държава членка да извърши проверка на възможните причини за нередностите и да ѝ съобщи за това посредством OFIS в срок от 30 дни<sup>33</sup>. **Отговорите на известията** от страна на държавите членки също не се извършват в установените срокове. На 20 януари 2011 г. процедурите за 38 известия все още не са приключили. При 36 от тях не е спазен срокът за отговор. Като цяло през 2009 и 2010 г. 100 известия за нередности в рамките на ЕС са отбелязани в OFIS. В случаите, когато за тях е получен отговор от известната държава членка, средният период от време между известието и отговора е бил 106 дни.

#### ТРУДНОСТИ ПРИ ГАРАНТИРАНЕ НА ПРОСЛЕДИМОСТТА НА ПРОДУКТИТЕ

- 46.** Държавите членки следва да гарантират възможността за проследяване на биологичните продукти в съответствие с член 27, параграф 13 от Регламент (ЕО) № 834/2007. Комисията счита, че проследимостта на хранителните продукти е важен елемент за осигуряване на доверието на потребителите<sup>34</sup>, който позволява да се провери дали всички оператори, участващи на различните етапи на производство, обработка и разпространение, са спазили изискванията на ЕС във връзка с биологичното производство. Така в случай на установяване на несъответствие се предоставя възможността да се открие източникът и да се изолира проблемът, като по този начин засегнатите продукти не достигат до потребителя (вж. **карета 5 и 6**).

<sup>33</sup> Както е предвидено в процедурата за проследяване на информацията, изпратена от държавите членки в съответствие с член 92, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 889/2008 относно мерките в случаи на нарушения и нередности, одобрена от Постоянния комитет по биологично земеделие на 28 и 29 януари 2009 г.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork\\_en](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork_en) и [http://www.trace.eu.org/doc/TRACE\\_consumer-info-EA.pdf](http://www.trace.eu.org/doc/TRACE_consumer-info-EA.pdf)

Регламент (ЕО) № 834/2007, член 27 — Система за контрол

„13. Държавите-членки гарантират, че създадената система за контрол осигурява проследяване на всеки продукт през всички етапи на производство, обработка и разпространение, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕО) № 178/2002, особено за да се гарантира на потребителите, че биологичните продукти са произведени в съответствие с изискванията, постановени в настоящия регламент.“

47. Във всички посетени държави членки контролните органи са извършвали проверки за идентифициране на доставчиците и потребителите, за да могат да гарантират, че операторите спазват задълженията си по отношение на счетоводните документи<sup>35</sup>. Компетентните органи в държавите членки също извършват контролни проверки. В някои държави членки компетентните органи извършват проверки за проследимост на ниво краен продукт (Испания, Франция и Италия), докато в други проверки на задължителните документи за проследимост на продуктите са част от техните надзорни дейности на ниво контролни органи (Германия и Италия).

<sup>35</sup> Както е определено в член 66 от Регламент (ЕО) № 889/2008.

## КАРЕ 5

### ДОБРИ ПРАКТИКИ: ОНЛАЙН БАЗИ ДАННИ ЗА ПО-ДОБРО ПРОСЛЕДЯВАНЕ

В Италия различни контролни органи са разработили онлайн бази данни, които позволяват на потребителите и на компаниите, които купуват биологични продукти от сертифицирани от тях оператори, да проверят достоверността на документите за извършените операции или сертификата за съответствие. Палатата счита, че подобни процедури представляват добри практики по отношение на прозрачността и проследимостта.

## КАРЕ 6

### ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОСЛЕДЯВАНЕТО ПАЛАТАТА УСТАНОВИ СЛУЧАЙ НА НЕРЕДНОСТ

В рамките на извършеното от нея проследяване Палатата констатира наличието на фалшив документ за операция с биологични продукти. Палатата закупи биологично брашно, но при извършените в последствие проверки установи, че сертификатите са фалшиви и следователно не е потвърдено биологичното състояние на продукта. Случаят е част от по-голямо разследване на предполагаема измама, оповестена в края на 2011 г., което се провежда от компетентните национални органи.

48.

Въпреки съществуването на системи за контрол в посетените държави членки, които имат за цел проверка на изискванията за проследимост, при извършеното от Палатата проследяване (за повече подробности вж. **приложение I**) на 85 продукта с различен произход и състав беше установено, че не за всички продукти е възможно проследяване обратно до ниво производител. В рамките на първоначално предвидения срок за извършване на проследяването (три месеца)<sup>36</sup> за 40 % от продуктите не беше възможно да се установи производител, а поисканата информация (идентифициране на операторите до ниво производител и сертификат за съответствие за всеки от идентифицираните оператори) беше изцяло предоставена само за 48 % от продуктите. Като се има предвид допълнителната информация, предоставена от някои държави членки след края на извършеното проследяване, т.е. за период от общо 6 месеца, 32 % от продуктите все още не могат да бъдат проследени до ниво производител и едва за 56 % от продуктите предоставената информация е изчерпателна (вж. също така **фигура 5** за обобщение на резултатите, разпределени в зависимост от произхода на продукта). Едно от основните обяснения за тази ситуация е, че държавите членки не разполагат с правомощия по отношение на операторите извън тяхната територия в случаите на продукти или съставки, които пресичат вътрешните или външните граници на ЕС.

<sup>36</sup> Германия е предоставила информация след 9 седмици (13 продукта), Испания след 4 седмици (21 продукта), Франция след 8 седмици (23 продукта), Италия след 9 седмици (15 продукта) и Обединеното кралство след 13 седмици (15 продукта).

ФИГУРА 5

#### ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ НА ИЗВЪРШЕНОТО ОТ ПАЛАТАТА ПРОСЛЕДЯВАНЕ (ПРОДУКТИ, ЗА КОИТО Е ПРЕДОСТАВЕНА ПЪЛНАТА ИЗИСКАНА ИНФОРМАЦИЯ)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 31 продукта са били произведени или продадени в една и съща държава членка, 26 продукта са били произведени в една държава членка, но са били продадени в друга, 20 продукта са съдържали поне една съставка, която е била внесена в рамките на режима на разрешенията за внос, а 8 продукта са съдържали поне една съставка, която е била внесена от призната страна с равностойни гаранции.

49. В допълнение при извършване на проследяването бяха установени известен брой фактори, които оказват неблагоприятно влияние върху надеждността на контролната система, като например липсата на ясна информация за производителя или обединението от производители в груповите сертификати, групово сертифициране на страни, които не са развиващи се държави, или съществуването на документи, които са подобни на сертификат за съответствие, но нямат същата стойност<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Контролните органи в Италия предоставят сертификат за съответствие на предприятието (*attestato di idoneità aziendale*), който удостоверява включването на оператора в контролната система. Във Франция контролните органи изготвят „разрешително“, което представлява декларация, удостоверяваща поемането на задължение от страна на операторите за спазване на методите на биологично производство по отношение на биологичните дейности като цяло. Тези документи не съдържат списък с продуктите, които подлежат на сертифициране.

СНИМКА 3 – ПРИМЕР ЗА СПЕЦИАЛИЗИРАН МАГАЗИН В АНГЛИЯ ЗА ПРОДАЖБА НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ



© Европейски съюз.

Източник: Европейска сметна палата.

**КОМИСИЯТА НЕ ПРЕДПРИЕМА ДОСТАТЪЧНО ДЕЙСТВИЯ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА НОРМАЛНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМИТЕ ЗА КОНТРОЛ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

- 50.** Член 45 от Регламент (ЕО) № 882/2004 задължава Комисията да одитира извършването на официален контрол в държавите членки. Комисията носи общата отговорност за надзора и координирането на системите за контрол на биологичното производство и следва да гарантира, че държавите членки спазват своите задължения. Първото условие за прилагане на системата за контрол е достъпът до информацията относно нейното функциониране. Второто условие е наличието на пропорционални принудителни мерки, които държавите членки да са в състояние да изпълняват.
- 51.** Както се посочва в точки 41—45, отчитането на държавите членки пред Комисията е твърде недостатъчно, често докладите са непълни и пристигат със значително закъснение. В следствие на това Комисията не разполага с основни данни, които биха ѝ помогнали да подобри извършванията от нея мониторинг, да информира обществеността или да е в състояние да отговаря на парламентарни въпроси и да осигурява надеждна база за процеса на създаване на политики. По отношение на Многогодишните национални контролни планове и съответните годишни доклади службите на Комисията не са предприели никакви действия, за да получат годишните доклади от държавите членки в рамките на предвидените срокове. След получаване на докладите ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ги проверява, идентифицира липсващата информация, извършва анализ и ако е необходимо, прави коментари относно съдържанието на предоставената информация.
- 52.** От 2001 г. досега Комисията не е извършвала одити в държавите членки<sup>38</sup>, за да провери дали са осъществени официални проверки на биологичното производство в съответствие с регламентите на ЕС. Комисията посочва, че ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Здраве и потребители“ продължават да обсъждат работни споразумения и че от 2012 г. нататък биологичното земеделие ще бъде включено в годишната инспекционна програма на Хранителната и ветеринарна служба<sup>39</sup>. Въпреки това, приоритетите на одитната програма на Хранителната и ветеринарна служба се определят в зависимост от риска, а основният рисков фактор остава „безопасността на храните“. Към момента на извършване на одита, биологичното производство все още не беше включено в годишната инспекционна програма.
- 53.** Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) извършва одитни посещения в държавите членки в рамките на одитите на разходите за развитие на селските райони. Въпреки това прегледът на съответните одитни доклади<sup>40</sup> показва, че получените данни от държавите членки не са съпоставими.

<sup>38</sup> По време на одитите, извършени преди 2001 г. от Хранителната и ветеринарна служба, се подчертава наличието на сериозни недостатъци в системите за контрол на биологичното производство.

<sup>39</sup> Хранителната и ветеринарна служба е част от ГД „Здраве и потребители“.

<sup>40</sup> Една от идентифицираните от Комисията слабости се отнася до лошия обмен на информация между системата за биологично производство и схемата за подпомагане на агроекологичните плащания.

- 54.** В случай на неспазване на законодателството на ЕС относно биологичното производство Комисията разполага с възможността да изпрати предупредителни писма до държавите членки или да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения. Въпреки това регламентите в областта на биологичното производство не предвиждат никакви специфични принудителни мерки, които Комисията да приложи, в случаите когато държавите членки не спазват своите задължения. Комисията е изпратила шест предупредителни писма до четири държави членки<sup>41</sup>. Тази процедура обаче е твърде тромава и отнема време.

## **ПРИЛАГАНЕ НА КОНТРОЛНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВНОС НА ПРОДУКТИ**

### **СПИСЪКЪТ НА ДЪРЖАВИ С РАВНОСТОЙНИ ГАРАНЦИИ НЕ СЕ УПРАВЛЯВА ДОБРЕ**

- 55.** В съответствие с член 33, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834/2007 Комисията може да признае третите страни, чиито системи на производство спазват принципите и правилата, установени в Регламент (ЕО) № 834/2007 и чиито контролни мерки имат равностойна ефективност на тези, посочени в същия регламент, и следва да състави списък на тези страни. Понастоящем страните признати с равностойни гаранции са Аржентина, Австралия, Канада, Коста Рика, Индия, Израел, Япония, Швейцария, Нова Зеландия, Тунис, а от 1 юни 2012 г. и САЩ. В следствие на това биологичните продукти, които са сертифицирани като такива в тези трети страни, се приемат като биологични на територията на ЕС.

- 56.** Комисията носи окончателна отговорност за управлението на този списък, но споделя частично тази отговорност с държавите членки, които подпомагат Комисията в процедурата на признаване и надзор. Едно добро управление на списъка предполага надлежно прилагане на ясни процедури за включване на трети държави в списъка, съгласно целите и обхвата на регламента на ЕС, както и осигуряване на необходимите гаранции за това, че след като веднъж са признати като равностойни, третите страни ще продължат изцяло да спазват установените изисквания.

### **КОМИСИЯТА НЕ РАЗПОЛАГА С ДОСТАТЪЧЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ОБРАБОТВАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯТА ЗА ВКЛЮЧВАНЕ В СПИСЪКА НА ТРЕТИ СТРАНИ С РАВНОСТОЙНИ ГАРАНЦИИ**

- 57.** При прегледа на заявленията за включване в списъка с признати трети страни Комисията следва да извърши оценка на предоставената от третите страни информация<sup>42</sup> и да реши дали да провери на място стандартите за производство и мерките за контрол на съответната държава.

<sup>41</sup> Четири писма са били във връзка с акредитирането на контролните органи. Петото писмо се е отнасяло до броя на извършените проверки и резултатите от тях, както и до проследяването на установени нередности, на един специфичен случай на преустановяване и на одитна мисия, извършена от Хранителната и ветеринарна служба през 2000 г. Последното писмо е било изпратено по време на извършвания от Палатата одит през юли 2011 г.

<sup>42</sup> Както е посочено в член 8, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

- 58.** На практика Комисията оценява равностойния характер на страните кандидатки по общ начин предвид разпоредбите на регламента. Комисията изготвя стандартна сравнителна таблица, в която се вписват извършените проверки за оценка на равностойния характер на правилата за производство и ефективността на контролните мерки, използвани в третите страни. Освен това, с изключение на Аржентина, Австралия, Нова Зеландия и Швейцария (вж. **таблица 4**) Комисията е извършила поне едно посещение във всяка страна кандидатка, преди да я включи в списъка. От 2010 г. при своите посещения в трети страни Комисията използва стандартизирани контролни листове.
- 59.** Увеличава се броят на държавите, които кандидатстват за включване в списъка на трети страни с равностойни гаранции. В периода между 2000 г. и 2011 г. са получени двадесет и пет заявления, от които Комисията е успяла да провери едва осем. В допълнение различни държави, които вече са в списъка, са поискали удължаване на срока на действие на равностойните гаранции. Обширните и взе по-разнообразни задължения на Комисията, които се изпълняват с ограничени средства, са довели до твърде големи закъснения при обработването на отделните кандидатури (напр. заявлението на Боливия е изпратено през 2006 г., а първото заявление на Чили — през 2000 г., като през 2009 г. то е допълнено с нова информация, но Комисията все още не е успяла да приключи проверката на получените данни).

**КОМИСИЯТА ПРИЛАГА НЕПОДХОДЯЩИ ПРОЦЕДУРИ, ЗА ДА ГАРАНТИРА, ЧЕ ПРИЗНАТИТЕ ТРЕТИ СТРАНИ ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СПАЗВАТ ИЗИСКВАНИЯТА НА РЕГЛАМЕНТА**

- 60.** Признатите трети страни с равностойни гаранции са длъжни да докладват веднъж годишно на Комисията във връзка с контролните дейности, които са извършили през предходната година<sup>43</sup>. В регламента се предвижда държавите членки да оказват помощ на Комисията при оценяване на годишните доклади<sup>44</sup>. Въз основа на информацията от тези годишни доклади Комисията, която се подпомага от държави членки — докладчици, следва да осигури подходящ надзор на признатите трети страни. Естеството на надзора се определя въз основа на оценка на риска от възникване на нередности или нарушения на разпоредбите на Регламента на ЕС<sup>45</sup>. Въпреки това, тъй като Комисията не е разполагала с подробни процедури за управлението и проверката на списъка на третите страни с равностойни гаранции, оценката на риска в тези страни не винаги е била формално установена.

<sup>43</sup> Член 12, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

<sup>44</sup> Член 16, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

<sup>45</sup> Член 33, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834/2007.

- 61.** Анализът от страна на Комисията на **годишните доклади** не е стандартизиран (напр. не се използват контролни листове или стандартни форми за докладите) и не поражда конкретни действия (напр. изготвяне на писмена бележка от страна на Комисията). В някои случаи (напр. по отношение на доклада на Израел за 2008/2009 г. или докладите на Аржентина) липсват доказателства, че Комисията е разгледала докладите (напр. ръчно написани бележки или други документни доказателства). Често липсват доказателства, че определените за докладчици държави членки са оказвали помощ на Комисията за осъществяване на подходящ надзор (напр. чрез предоставяне на обратна информация относно годишните доклади), както се предвижда в регламента. Комисията не е предоставила на докладващите държави членки насоки относно очакваното съдържание на техните доклади.
- 62.** Палатата извърши анализ на извадка от годишни доклади от трети страни, които понастоящем са признати за държави, предлагащи равностойни гаранции. Тези годишни доклади не са изчерпателни, тъй като в тях липсва информация относно дейностите за мониторинг, броя и вида на инспекциите, извършени от контролните органи, или броя на лабораторните тестове и техните резултати. В два случая докладите не съдържат никакво пояснение относно предприетите корективни действия във връзка с нередностите, установени по време на отчетния период и оповестени на Комисията (вж. **таблица 3**). Едва наскоро (2011 г.) Комисията е изпратила до третите страни насоки относно съдържанието на тези годишни доклади.

ТАБЛИЦА 3

### РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗА НА ПАЛАТАТА НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПОСЛЕДНИТЕ ГОДИШНИ ДОКЛАДИ, КОИТО СА БИЛИ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ ПО ВРЕМЕ НА ОДИТА

Предмет	Аржентина	Израел	Индия	Нова Зеландия	Тунис <sup>1</sup>	Коста Рика
Мониторингови и надзорни дейности, извършени от компетентните органи в признатата трета страна с равностойни гаранции	Да	Не	Да	Да	п.а.	Да
Корективни действия, предприети от компетентните органи в признатата трета страна с равностойни гаранции	Да	Не	Да	Да	п.а.	Не
Брой на контролните органи, които извършват проверки в признатата трета страна с равностойни гаранции	Да	Да	Да	Да	п.а.	Да
Брой и вид на инспекциите, реализирани от контролните органи	Не	Не	Не	Не	п.а.	Не
Брой на извършените лабораторни тестове и резултати от тях	Не	Да	Не	Не	п.а.	Да

<sup>1</sup> Тунис е включен в списъка на страни с равностойни гаранции през 2009 г., но до септември 2010 г. не е представил нито един годишен доклад. Докладът за 2009 г. е бил изпратен през ноември 2010 г.



- 63.** Тъй като службите на Комисията нямат вътрешни процедури относно начина на наблюдение на признатите трети страни, не е ясно в кой момент след включването в списъка на тези страни Комисията трябва да извърши **проверки на място**. Палатата отбелязва в тази връзка, че в тези трети страни не са били извършвани редовни проверки на място (напр. последното посещение на Израел датира от 1999 г., последната проверка на Коста Рика е от 2000 г.) (вж. **таблица 4**).
- 64.** Липсата на изчерпателни данни в годишните доклади от признатите трети страни и отсъствието на редовни проверки на място от Комисията в тези държави не ѝ позволява да гарантира, че стандартите на производство и ефективността на системите за контрол в признатите държави продължават да бъдат с равностоен характер.

ТАБЛИЦА 4

#### ПОДРОБНА ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ИЗВЪРШВАНИТЕ ОТ КОМИСИЯТА ПРОВЕРКИ НА МЯСТО В ПРИЗНАТИТЕ ТРЕТИ СТРАНИ

Признати трети страни с равностойни гаранции	Дата на включване в списъка	Проверки на място, извършени преди признаване на третата страна като държава с равностойни гаранции (година)	Проверки на място, извършени след признаване на третата страна като държава с равностойни гаранции <sup>1</sup> (година)
Аржентина	1996 г.	-	1999 и 2000 г.
Австралия	1996 г.	-	1999 г.
Канада	2011 г.	2010 г.	-
Коста Рика	2003 г.	2000 г.	-
Индия	2006 г.	2004 г.	-
Израел	1996 г.	1994 г.	1999 г.
Япония	2010 г.	2001 и 2009 г.	-
Нова Зеландия	2002 г.	-	2003 г.
Швейцария	1996 г.	-	2001 г.
Тунис	2009 г.	2008 г.	-

<sup>1</sup> С червено са обозначени държавите, в които не е извършена нито една проверка на място след включването им в списъка или в които последното посещение на място е било извършено преди повече от 7 години. Със зелено са обозначени държавите, в които е била извършена проверка на място скоро след включването им в списъка или включването им в списъка е скорошно.

## СЛАБО УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗРЕШИТЕЛНИЯ РЕЖИМ ЗА ВНОС

- 65.** Възможно е произведените извън ЕС биологични продукти да бъдат внесени посредством режима на разрешения за внос. Разрешенията за внос се издават за специфични периоди от компетентния орган във всяка отделна държава членка, важат за срок до една година<sup>46</sup>, валидни са за определен вносител и за точно установени продукти. Разрешението може да бъде оттеглено, ако престанат да се спазват изискванията на член 33, параграф 1, букви а) и б) от Регламент (ЕО) № 834/2007.

<sup>46</sup> Неотдавна максималният срок на валидност беше ограничен до 12 месеца (Регламент (ЕС) № 1267/2011. Преди това регламентите на ЕС не определяха конкретен срок на валидност за разрешенията за внос.

### Регламент (ЕО) № 834/2007, Член 33 — Внос на продукти с равностойни гаранции

„1. Продукт, произведен в трета страна, също може да бъде пускан на пазара на Общността като биологичен, при условие че:

- а) продуктът е произведен в съответствие с правила за производство, равностойни на тези, посочени в дялове III и IV;
- б) операторите са били обект на контролни мерки с ефективност, равностойна на посочените в дял V, и прилагането на тези контролни мерки е било постоянно и ефективно;

[...].“

- 66.** Комисията има надзорни функции и може да поиска от държава членка, която е предоставила разрешение за внос, да го оттегли, ако счита, че тези изисквания вече не се спазват (вж. **каре 8**).
- 67.** Ежегодно 27-те държави членки на ЕС предоставят около 4 000 разрешения за внос. При издаването на тези разрешения е изключително трудно да се осигури прилагането на съгласуван подход между компетентните органи на 27-те държави членки. Поради тези трудности е предвидено до края на юни 2015 г. режимът на разрешенията за внос да бъде постепенно преустановен. Посещенията на Палатата в държавите членки в рамките на настоящия одит показаха наличието на описаните по-долу слабости в проверките, извършени от страна на компетентните органи и на ниво Комисия.

**НЕДОСТАТЪЧНО ПРОВЕРКИ ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА РАЗРЕШЕНИЯТА ЗА ВНОС**

- 68.** Всяка партида от биологични продукти, които се внася чрез този режим, трябва да бъде придружена от сертификат за инспекция. Той се издава от контролен орган в съответната трета страна. Контролният орган трябва да бъде признат от компетентния орган на държавата членка, която издава разрешението за внос. Следователно при предоставяне на разрешението компетентният орган на държавата членка, която го издава, трябва да признае контролния орган, предложен от искащия разрешението вносител, като компетентен за издаване на сертификата за инспекция. Въпреки това в регламентите на ЕС не се посочва при какви условия се извършва това признаване.
- 69.** На практика повечето компетентни органи основават решението си да признаят контролния орган в третата страна за компетентен за издаване на сертификати за инспекция, като проверяват дали съответният орган е акредитиран. Компетентните органи в държавата членка обаче не проверяват активно дали изготвящите сертификати за инспекция органи притежават актуална акредитация и дали нейният обхват може да гарантира равностойния характер на продуктите спрямо стандартите на ЕС.
- 70.** Палатата отбелязва, че някои държави членки (Ирландия, Испания, Италия) извършват допълнителни проверки и изискват от вносителите, които желаят да получат разрешения за внос, да предоставят инспекционни доклади, изготвени от съответните контролни органи в третите страни с цел да проверят дали контролните практики са с равностоеен характер спрямо тези, които се прилагат съгласно регламентите на ЕС. Всички проверки на държавите членки се основават единствено на документни проверки, нито една държава членка не е извършила инспекция на място.
- 71.** След като се предостави разрешението за внос, съответните оператори в ЕС разчитат на сертификата за инспекция, придружаващ всяка пратка от внесени продукти, който удостоверява (в клетка 15 на съответния сертификат и в съответствие с разпоредбите на член 13, параграф 4 от Регламент № 1235/2008), че в третата страна са били приложени правила за производство и контролни мерки с равностоеен характер.

Регламент (ЕО) № 1235/2008, член 13 — Сертификат за инспекция

„4. Издаващият сертификат за инспекция контролен или надзорен орган издава такъв и заверява декларацията в клетка 15 в него само след като е извършил:

- а) документна проверка на всички необходими документи за инспекция, включително и програмата за производство на съответните продукти, транспортните и търговските документи; както и
- б) физическа инспекция на пратката или след като е получил ясна декларация от износителя, че съответната пратка е произведена и/или изготвена в съответствие с член 33 от Регламент (ЕО) № 834/2007; той провежда и рисково ориентирана проверка на степента на достоверност на декларацията.

Той също така дава изходящ номер на всеки един от издадените сертификати и води регистър на издадените сертификати в хронологичен ред.“

- 72.** Необходимо е да се отбележи, че посочената заверка в клетка 15 на сертификата е на практика декларация от самия контролен орган, който издава сертификата за инспекция в съответната трета страна. Компетентните органи в държавата членка не извършват никакви проверки, за да оценят надеждността на тази декларация. Това подчертава изключителната важност на проверките, които се извършват от компетентните органи в държавата членка на внос преди предоставянето на разрешението по отношение на компетентността на контролния орган, издаващ сертификата за инспекция.

**КОМИСИЯТА НЯМА ДОСТЪП ДО ДОСТАТЪЧНО НАДЕЖНИ ДАННИ, ЗА ДА Е В СЪСТОЯНИЕ ДА ОЦЕНИ ДАЛИ РАЗРЕШЕНИЯТА ЗА ВНОС, ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ, ОТГОВАРЯТ НА УСТАНОВЕНИТЕ ОТ РЕГЛАМЕНТА ИЗИСКВАНИЯ**

- 73.** Насоките на Комисията относно съдържанието на **годишните доклади**, изпращани от държавите членки до Комисията, не предвиждат включването на информацията относно предоставените от държавите членки разрешения за внос.

- 74.** В системата OFIS се предвижда обмен на информация относно **разрешенията за внос** между държавите членки и Комисията в съответствие с член 19, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1235/2008. По време на посещенията, направени в рамките на настоящия одит в държавите членки, бяха установени случаи, в които информацията, изпратена от държавата членка в системата OFIS относно разрешенията за внос, не е надеждна и изчерпателна (вж. **каре 7**).

Регламент (ЕО) № 1235/2008, член 19 — Преходни разпоредби по отношение на продуктите с произход трети държави, невключени в списъка с признати трети държави, които удовлетворяват условията, приложими към продуктите, внасяни от признати трети държави

„2. Всяка държава членка информира другите държави членки и Комисията за всяко получено по силата на настоящия член разрешение, включително информация за съответните производствени стандарти и мерки за контрол.“

- 75.** Проверка на протоколите на Постоянния комитет по биологично земеделие (за 2010 и 2011 година) показва, че този комитет не изпълнява по подходящ начин своята роля, свързана с обмена на информация относно функционирането на режима на разрешения за внос.

## КАРЕ 7

### **ИНФОРМАЦИЯТА ОТНОСНО РАЗРЕШЕНИЯТА ЗА ВНОС В СИСТЕМАТА OFIS НЕ Е НАДЕЖДНА**

По време на одита беше установено, че от 26-те разрешения за внос, оттеглени през 2009 г. от страна на Германия, само за 11 има коректна информация в OFIS, 11 са били отбелязани като „изтекли“ вместо „оттеглени“, а данните за 4 разрешения изобщо не са били вписани в системата.

Поради откриването на остатъци от пестициди в някои пратки през 2009 г. Германия временно прекъсва действието на 8 разрешения за внос. В сега действащия регламент на ЕС обаче не се предвижда възможността за временно прекъсване на разрешението за внос. Ето защо, предвид липсата на възможност за отбелязване в системата OFIS на статуса „с прекъснато действие“, четири от разрешенията са били отбелязани като „изтекли“, а едно като „оттеглено“. Три от разрешенията за внос изобщо не са отбелязани в системата OFIS.

Едно разрешение за внос, издадено от Италия за 2009 г., е било погрешно обозначено като „оттеглено“, докато всъщност е било в сила.

**76.** От 2001 г. досега Комисията не е извършила нито един **одит в държавите членки**, за да провери дали те предоставят разрешенията за внос единствено когато са спазени изискванията на регламента. При липса на проверки на място в държавите членки през последните десет години Комисията не разполага с актуални данни, за да е в състояние да оцени основанията за предоставяне на разрешенията за внос.

<sup>47</sup> Член 33, параграф 1, букви а) и б) от Регламент (ЕО) № 834/2007.

<sup>48</sup> Член 19, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

**77.** Ако при проверка се установи, че производствените стандарти и мерките за контрол с равностоен характер не са били прилагани от съответната трета страна<sup>47</sup>, Комисията може да поиска от държавата членка, която предоставя разрешението за внос, да го оттегли<sup>48</sup>. За около 20 години от съществуването на този режим Комисията досега никога не е използвала тази процедура. В един случай обаче Комисията е препоръчала (но не е изисквала) държавата членка да оттегли разрешението за внос за определен продукт. Въпреки това нейната препоръка не е била последвана от всички държави членки (вж. **каре 8**).

## КАРЕ 8

### ПРОДУКТ, ВНЕСЕН ОТ ТРЕТА СТРАНА

През октомври и ноември 2009 г., вследствие на нарастващ брой констатации за наличието на непозволени субстанции в определен продукт, който е бил внесен от една трета страна, Комисията е изпратила две съобщения до компетентните органи на държавите членки посредством Постоянния комитет по биологично земеделие. В тези съобщения Комисията препоръчва оттеглянето на разрешенията за внос на този продукт от съответната трета страна. По-голямата част от държавите членки са изпълнили препоръката и са оттеглили въпросните разрешения за внос. Палатата установи, че три държави членки не са изпълнили препоръката. На 1 март 2010 г. Комисията е изпратила съобщение до членовете на Постоянния комитет по биологично земеделие, в което се разрешава предоставянето на нови разрешения за съответните продукти. По това време някои държави членки вече са били започнали да издават нови разрешения за внос за същите продукти.

### **ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ЗА ВНОС — НЕПЪЛНИ ПРОВЕРКИ НА ВНОСИТЕЛИТЕ, ИЗВЪРШВАНИ ОТ КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ**

- 78.** По отношение на внесените продукти първите фази на производствената верига се контролират в третите страни в съответствие със стандартите за производство и мерките за контрол с равностоеен характер (вж. точки 55—77). След като тези продукти влизат на територията на ЕС, системите за контрол, функциониращи в рамките на Съюза, позволяват да се провери единствено последната част от производствената верига, т.е. вносителят. Палатата отбелязва, че извършените в тази посока проверки често са непълни.

### **ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ НА ВНОСИТЕЛИТЕ И ВНОСЕНИТЕ ПРОДУКТИ ОТ СТРАНА НА КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ ЧЕСТО СА НЕПЪЛНИ**

- 79.** По време на своите посещения в държавите членки в рамките на настоящия одит Палатата разгледа как контролните органи спазват задълженията си, предвидени в членове 82 и 84 от Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията, и установи следните резултати:
- три от общо осемте контролни органа, за които беше разгледан този въпрос, не са проследили дали вносителите представят пълно описание на продукта и дали поемат задължението да подложат на контрол всички съоръжения, използвани за складирането на продуктите (член 82 от Регламент (ЕО) № 889/2008);

#### **Регламент (ЕО) № 889/2008, член 82 — Мерки за контрол**

„1. В случая на вносителя, пълното описание на единицата, посочено в точка 63, параграф 1, буква а), включва помещенията на вносителя и тези на дейностите му във връзка с вноса, като се указват пунктовете на влизане на продуктите в Общността, както и всички други съоръжения, които вносителят възнамерява да използва за складиране на внесените продукти през времето до тяхната доставка до първия получател.

Освен това декларацията, посочена в член 63, параграф 2, включва задължение от страна на оператора да гарантира, че всички съоръжения, които вносителят използва за складиране на продуктите, са подложени на контрол [...]“.

- пет от общо седемте контролни органа, за които беше разгледан този въпрос, не са изискали от вносителите да ги уведомят за всяка внесена пратка (член 84 от Регламент (ЕО) № 889/2008).

**Регламент (ЕО) № 889/2008, член 84 — Информация за внесените пратки**

„Вносителят информира надлежно надзорния или контролния орган за всяка пратка, която се внася в Общността [...]“.

СНИМКА 4 – ПРИМЕР ЗА ПРОДУКТ, ОБОЗНАЧЕН КАТО БИОЛОГИЧЕН, КОЙТО СЕ ВНАСЯ И ПРОДАВА В ЕС



© Европейски съюз.

Източник: Европейска сметна палата.



## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 80.** Предвидената в регламентите на ЕС система за контрол на биологични продукти има за цел да гарантира производствения процес, но не и биологичния характер на самите продукти. Причината е, че не съществува научен метод, който да определи дали един продукт е биологичен или не. С оглед да предостави достатъчна увереност, че системата функционира ефективно и да се гарантира, че не е нарушено доверието на потребителите, редно е да се отстранят слабостите, установени по време на одита от страна на Палатата.
- 81.** Палатата констатира наличието на случаи, в които компетентните органи не изпълняват по задоволителен начин надзорната си функция по отношение на контролните органи. В резултат на това някои контролни органи не отговарят на редица изискванията на ЕС и не се възползват от възможността да приложат някои добри практики (точки 27, 29—31, 33—37 и 79). Палатата препоръчва:

### ПРЕПОРЪКА 1

Компетентните органи следва да засилят своята надзорна функция спрямо контролните органи, като прилагат подходящи и документирани процедури за одобрение и надзор на тези органи и като насърчават хармонизирането на дефинициите за нарушения, нередности и съответните санкции, както и чрез популяризиране на идентифицираните добри практики.

- 82.** Обменът на информация в рамките на държавите членки, между държавите членки и Комисията и между самите държави членки все още не е задоволителен и не гарантира, че системата функционира правилно (точки 40 и 42—45). Палатата препоръчва:

### ПРЕПОРЪКА 2

Държавите членки следва да осигурят директен поток на цялата значима информация относно нарушенията и нередностите между контролните органи и разплащателните агенции; Комисията следва да уточни формата и графика на известията относно нарушенията и нередностите, да въведе подходящи мерки, които да гарантират, че държавите членки спазват задълженията си за изготвяне на доклади и да преразгледа информационната система за известяване на нарушенията и нередностите, както и да разгледа възможността за включване в тази система на известията, засягащи третите страни.

- 83.** Компетентните органи в държавите членки срещат трудности при осигуряване на проследимостта на биологичните продукти в рамките на територията под тяхна юрисдикция. Проследяването се затруднява допълнително за продуктите, които преминават през различни граници (точки 48 и 49). Палатата препоръчва:

#### ПРЕПОРЪКА 3

Необходимо е контролът да бъде засилен, за да се гарантира, че операторите изпълняват нормативните изисквания по отношение на проследимостта. В тази връзка Комисията следва да изясни ролите и отговорностите на различните участници в процеса.

- 84.** Комисията не е извела като важен приоритет осъществяването на надзорни функции, в т.ч. извършването на одити, с цел осигуряване на добро функциониране на системите за контрол на държавите членки (точки 51—54). Палатата препоръчва:

#### ПРЕПОРЪКА 4

Комисията следва да засили извършвания от нея мониторинг на системите за контрол на държавите членки, като провежда одити на място и събира и обработва необходимите данни и информация.

- 85.** Комисията не разполага с достатъчно информация, за да се увери, че системите за контрол на биологичното производство в признатите трети страни с равностойни гаранции продължават да отговарят на нормативните изисквания за целия периода, в който те се ползват от статута на признати страни. Освен това Палатата отбелязва, че е налице съществено закъснение при оценяването на заявленията, подадени от трети страни за признаване на равностоен статут (точки 59—64). Палатата препоръчва:

#### ПРЕПОРЪКА 5

Комисията следва да гарантира извършването на подходящ надзор върху страните, включени в списъка на признатите държави с равностойни гаранции за биологично производство и да осъществява навременни оценки на заявленията, подадени от трети страни за включване в този списък.

- 86.** Палатата установи слабости в системата, използвана за предоставяне на разрешения за внос (точки 68—77). Палатата приветства опростяването на процедурата, предвидено в инициативата на Комисията за постепенна отмяна на режима за разрешения за внос и препоръчва:

#### ПРЕПОРЪКА 6

Докато режимът за издаване на разрешения за внос е в сила, държавите членки трябва да следят за неговото правилно прилагане. Компетентните органи в държавите членка трябва да засилят проверките на контролните органи, които издават сертификати за инспекция.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Ioannis SARMAS — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 28 март 2012 г.

*За Сметната палата*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Председател*

## ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРОДУКТИТЕ — МЕТОДОЛОГИЯ

1. Член 27, параграф 13 от Регламент (ЕО) № 834/2007 постановява, че  

„13. Държавите членки гарантират, че създадената система за контрол осигурява проследяване на всеки продукт през всички етапи на производство, обработка и разпространение, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕО) № 178/2002, особено за да се гарантира на потребителите, че биологичните продукти са произведени в съответствие с изискванията, постановени в настоящия регламент.“
  
2. При извършеното от Палатата проследяване на продукти в рамките на настоящия одит беше поискано представянето на документи относно 85 продукта, които бяха закупени по време на посещенията в държавите членки, с цел проследяването им до техния първоизточник. Беше поискана следната информация:
  - данни за идентифициране на всички оператори, които са участвали в доставянето на продукта (до нивото на производителя). По отношение на продуктите с повече от една съставка тази информация беше поискана за двете най-важни биологични съставки (с най-голямо тегло);
  - биологичните сертификати за всеки от идентифицираните оператори; и
  - последният инспекционен доклад за всеки от идентифицираните оператори.
  
3. За проследяването бяха избрани различни видове продукти с оглед покриването на различни рискове, свързани със следните променливи:
  - различен състав (продукти, които се състоят от една съставка от растителен произход, от една съставка от животински произход или от повече от една съставка);
  - различен произход (продукти, произведени в същата държава членка, в която са закупени; продукти, произведени в различна държава членка от тази, в която са закупени, и продукти, произведени в трети страни);
  - различна система за внос на продуктите (продукти, внесени с национални разрешения за внос; продукти, внесени посредством списъка с признати трети страни с равностойни гаранции).

4. В контекста на това проследяване одиторите на Палатата извършиха следните дейности в посетените държави членки:
- изготвяне на списък с продуктите за закупуване (като се вземе предвид подхода, посочен в точка 3), който включва продукти, сертифицирани от контролните органи, функциониращи в посетената държава членка или в другите държави членки, посетени от Палатата, и закупуване на съответните продукти;
  - изискване от компетентния орган на посетената държава членка на данни във връзка с проследяването на продуктите, закупени по време на одитното посещение, върху чийто етикет е посочен контролен орган, опериращ в тази държава членка;
  - изискване от компетентния орган на посетената държава членка на данните за проследимостта на продуктите, закупени в други държави членки при предходни одитни посещения, но върху чийто етикет е посочен контролен орган, функциониращ в тази държава членка.
5. Таблиците по-долу съдържат кратък преглед на разпределението на продуктите, включени в проследяването:

**ТАБЛИЦА 1 — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОДУКТИТЕ ПО ПРОИЗХОД И ВИД НА РЕЖИМА НА ВНОС**

Страна, в която е закупен продуктът	Продукт, който е произведен и консумиран в една и съща държава членка	Продукт, който е произведен в друга държава членка	Продукт, който е произведен в трета страна с равностойни гаранции	Продукт, който е произведен в страна, която изнася продукти посредством национални разрешения за внос	Общ брой на закупените продукти в тази държава
Германия	3	5	3	5	16
Испания	15	5	0	3	23
Франция	7	7	0	2	16
Италия	2	4	2	4	12
Люксембург	0	1	0	0	1
Обединено кралство	4	4	3	6	17
<b>Общо</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>85</b>

**ТАБЛИЦА 2 — СТРАНИ, ЗА КОИТО Е ИЗВЪРШЕНО ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРОДУКТИ**

Държави членки на ЕС (14)	Трети страни с равностойни гаранции (6)	Други трети страни (14)
Дания	Канада	Боливия
Германия	Коста Рика	Бразилия
Ирландия	Индия	Китай
Гърция	Япония	Доминиканска република
Испания	Тунис	Еквадор
Франция	Швейцария	Казахстан
Италия		Парагвай
Унгария		Перу
Нидерландия		Филипини
Австрия		Южна Африка
Полша		Шри Ланка
Румъния		Турция
Швеция		Украйна
Обединено кралство		Уругвай

**ТАБЛИЦА 3 — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОДУКТИТЕ ПО СЪСТАВ**

	Продукти, съдържащи една съставка от растителен произход	Продукти, съдържащи една съставка от животински произход	Продукти, съдържащи повече от една съставка	Общо
Брой продукти	37	11	37	85

**ТАБЛИЦА 4 — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОДУКТИТЕ СЪОБРАЗНО ДЪРЖАВАТА ЧЛЕНКА, В КОЯТО СА ЗАКУПЕНИ**

Страна, в която е поискана информацията относно проследяването	Продукт, закупен в същата държава членка	Продукт, закупен в друга държава членка	Общо
Германия	12	1 (Об. кр.)	13
Испания	20	1 (Герм.)	21
Франция	16	3 (Исп.), 1 (Ит.), 2 (Герм.), 1(Об. кр.)	23
Италия	11	1 (Герм.), 2 (Об. кр.), 1 (Люкс.)	15
Обединено кралство	13	-	13
<b>Общо</b>	<b>72</b>	<b>13</b>	<b>85</b>

**ТАБЛИЦА 5 — ПРОДУКТИ, ВНЕСЕНИ ОТ ТРЕТИ СТРАНИ С РАВНОСТОЙНИ ГАРАНЦИИ, ИЛИ СЪДЪРЖАЩИ ПОНЕ ЕДНА СЪСТАВКА, ВНЕСЕНА ОТ ТЕЗИ ТРЕТИ СТРАНИ**

Страна, в която е поискана информация във връзка с проследяването	Продукт, закупен в същата държава членка	Продукт, закупен в друга държава членка	Общо
Германия	3	-	3
Испания	-	-	0
Франция	-	1 (Об. кр.)	1
Италия	2	-	2
Обединено кралство	2	-	2
<b>Общо</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

**ТАБЛИЦА 6 — ПРОДУКТИ, ВНЕСЕНИ ПОСРЕДСТВОМ РЕЖИМА НА РАЗРЕШЕНИЯ ЗА ВНОС, ИЗДАДЕНИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ, ИЛИ СЪДЪРЖАЩИ ПОНЕ ЕДНА СЪСТАВКА, ВНЕСЕНА ПОСРЕДСТВОМ ТОЗИ РЕЖИМ**

Страна, в която е поискана информация във връзка с проследяването	Продукт, закупен в същата държава членка	Продукт, закупен в друга държава членка	Общо
Германия	4	-	4
Испания	2	-	2
Франция	2	1 (Исп.)	3
Италия	4	1 (Герм.)	5
Обединено кралство	6	-	6
<b>Общо</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>20</b>

## ЛАБОРАТОРНИ ТЕСТОВЕ — МЕТОДОЛОГИЯ

1. Палатата поръча лабораторни тестове за 73 продукта, закупени по време на посещенията в държавите членки. Във всяка държава членка беше поискано един от посетените контролни органи да извърши лабораторни тестове на закупените от Палатата продукти. Взимането на проби и тестването бяха извършени съобразно процедурите и практики на контролните органи. Одиторите на Палатата избраха и закупиха продуктите, а контролният орган беше помолен: 1) да избере веществата, за които всеки продукт ще бъде тестван; 2) да избере лабораторията/лабораториите, с които обикновено работи; 3) да вземе проби според използваните от него стандартни процедури; 4) да изпрати резултатите от лабораторните тестове на Палатата. Тълкуването на резултатите от анализите беше направено от експерт, нает за тази цел от Палатата.
2. За 67 от общо 73 проби беше направен един вид анализ, докато 6 проби бяха подложени на два различни вида анализ. В резултат на това бяха извършени общо 79 анализа, включително тестове за пестициди, антибиотици, ГМО, тежки метали и консерванти.

**ТАБЛИЦА — ПРЕГЛЕД НА ВСИЧКИ ПРОДУКТИ, ЗА КОИТО СА ПОРЪЧАНИ ЛАБОРАТОРНИ ТЕСТОВЕ И СЪОТВЕТНИ ПРОВЕРКИ НА ВЕЩЕСТВАТА**

Код на продукта, закупен от Палатата	Страна	Продукт	Вид на анализа
DE-01	Германия	Скариди	Тежки метали, консерванти
DE-02	Германия	Боровинки	Пестициди
DE-03	Германия	Сирене „Maipouri“	Краве мляко
DE-04	Германия	Червен пипер	Пестициди
DE-05	Германия	Яйца	Следи от престой в клетка
DE-06	Германия	Сливи	Пестициди
DE-07	Германия	Бананов чипс	Пестициди
DE-08	Германия	Лимонада	ГМО
DE-09	Германия	Зърнени мюсли	Пестициди
DE-10	Германия	Зелен чай	Пестициди
DE-11	Германия	Чай	Пестициди
DE-12	Германия	Маслиново масло	Пестициди
DE-13	Германия	Маслиново масло	Пестициди
DE-14	Германия	Сладко от смокини	Пестициди
DE-15	Германия	Ленено семе	Пестициди, ГМО
DE-16	Германия	Пшенични трици	Пестициди, ГМО
DE-17	Германия	Сливи с шоколад	Пестициди
DE-18	Германия	Фурми	Пестициди
DE-19	Германия	Захар от захарна тръстика	Тежки метали



Код на продукта, закупен от Палатата	Страна	Продукт	Вид на анализа
DE-20	Германия	Соеви зърна	Пестициди, ГМО
DE-21	Германия	Семена от син мак	Тежки метали, пестициди
DE-22	Германия	Мед	ГМО
DE-23	Германия	Джинджифил	Пестициди
ES-01	Испания	Вратни пържолки	Консерванти
ES-02	Испания	Майонеза	Пестициди
ES-03	Испания	Маслиново масло	Пестициди
ES-04	Испания	Франзела	Пестициди
ES-05	Испания	Маслини „Manzanilla“	Пестициди
ES-06	Испания	Яйца	Консерванти
ES-07	Испания	Гарнитура от тиквички	Пестициди
ES-08	Испания	Хлебни пръчици със зехтин	Пестициди
ES-09	Испания	Сладко от мандарини	Пестициди
ES-10	Испания	Парагвайски чай	Пестициди
ES-11	Испания	Пържени картофи	Пестициди
ES-12	Испания	Шоколад	Пестициди
ES-13	Испания	Захар от захарна тръстика	Пестициди
ES-14	Испания	Сладко от дюли	Пестициди
ES-15	Испания	Прясно козе сирене	Пестициди
ES-16	Испания	Грейпфрут	Пестициди
FR-01	Франция	Прясно мляко	Пестициди
FR-04	Франция	Ябълки	Пестициди
FR-05	Франция	Тиквено семе	Пестициди
FR-07	Франция	Доматена супа	Пестициди
FR-08	Франция	Сок от хибискус	Пестициди
FR-09	Франция	Ориз за суши	Пестициди
FR-10	Франция	Овесено мляко	Пестициди
FR-12	Франция	Круши	Пестициди
IT-01	Италия	Мляко	Антибиотици
IT-02	Италия	Ябълки	Пестициди
IT-03	Италия	Царевично олио	Пестициди, ГМО
IT-04	Италия	Плодова пулпа	Пестициди
UK-01	Обединено кралство	Картофи	Пестициди
UK-02	Обединено кралство	Бекон	Антибиотици
UK-03	Обединено кралство	Скариди	Антибиотици
UK-04	Обединено кралство	Авокадо	Пестициди
UK-05	Обединено кралство	Агнешка кайма	Антибиотици

Код на продукта, закупен от Палатата	Страна	Продукт	Вид на анализа
UK-06	Обединено кралство	Пилешки гърди	Антибиотици
UK-07	Обединено кралство	Портокали	Пестициди
UK-08	Обединено кралство	Сирене „Cheddar“	Антибиотици
UK-09	Обединено кралство	Мюсли	Пестициди
UK-10	Обединено кралство	Орехови ядки	Пестициди
UK-11	Обединено кралство	Стафиди „Sultanas“	Пестициди
UK-12	Обединено кралство	Мед	Пестициди
UK-13	Обединено кралство	Захар	Пестициди
UK-14	Обединено кралство	Див ориз	Пестициди
UK-15	Обединено кралство	Хляб с плодове	Пестициди
UK-16	Обединено кралство	Репичка	Пестициди
UK-17	Обединено кралство	Паста „Fusilli“	Пестициди
UK-18	Обединено кралство	Бибешка храна –пюре „Landcashire“	Пестициди
UK-19	Обединено кралство	Оцет	Пестициди
UK-20	Обединено кралство	Чай мате	Пестициди
UK-21	Обединено кралство	Зелен чай	Пестициди
UK-22	Обединено кралство	Сладки картофи	Пестициди

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 3/2005 ОТНОСНО ОТЧИТАНЕТО ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ВЪВ ВРЪЗКА С БИОЛОГИЧНОТО ЗЕМЕДЕЛИЕ И ОЦЕНКА НА ТЕКУЩАТА СИТУАЦИЯ

Констатации от СД № 3/2005	Отговори на Комисията на констатациите от СД № 3/2005	Оценка от страна на Палатата на текущата ситуация през 2011 г.
<b>Годишни доклади за изпълнение</b>		
<p>47, буква а) Не всички държави членки са изпратили тези надзорни доклади.</p> <p>Например, липсват доклади от Австрия. Към края на одита (ноември 2004 г.) от 48 доклада, които е трябвало да бъдат изпратени за периода 2000—2003 г. от 12 държави членки, 15 не са били изпратени. Впоследствие са получени липсващите доклади от страна на Австрия, Франция, Ирландия, Португалия, Испания и Обединеното кралство.</p>		<p>От 1 януари 2006 г. биологичното земеделие попада в приложното поле на Регламент (ЕО) № 882/2004 относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните и следва да се обхваща от Многогодишните национални планове за контрол и съответния им общ годишен доклад. Държавите членки изпращат тези доклади твърде късно (вж. точка 42).</p>
<p>47, буква б) Докладите се състоят от таблица, посочваща броя на посещенията от различните частни контролни органи, броя на взетите за анализ проби, броя на установените нередности и приложените санкции.</p> <p>В докладите не се формулира никакво заключение относно функционирането на системата.</p>	<p>Попълването на стандартната таблица е минимално изискване при изготвянето на докладите, въпреки че в насоките на Комисията се посочва, че ако го сметат за необходимо, държавите членки могат да изпратят допълнителна информация.</p> <p>Някои държави членки изпращат също така писмени доклади, в които описват своите системи за контрол и формулират заключение относно извършените проверки.</p>	<p>Информацията относно системата за контрол върху биологичните продукти в годишните доклади е много оскъдна. Повечето държави членки не извършват анализ на установените случаи на несъответствие или не предоставят основни данни относно сектора на биологични продукти (вж. точка 42).</p>
<p>47, буква в) Комисията използва в много малка степен информацията от тези доклади.</p>	<p>Тези доклади не са много полезни при оценката на надзора, извършван от страна на органите на държавите членки, но все пак са били полезни за установяване дали всички оператори са били контролирани (вж. също така точка 49).</p>	<p>Проверката на годишните доклади от страна на Комисията и обратната информация, която тя изпраща, се фокусират по-скоро върху идентифицирането на липсваща информация, отколкото върху анализ на модела и функционирането на контролната система (вж. точка 51).</p>
<p>47, буква г) Качеството на докладите не винаги е на задоволително ниво и те съдържат грешки и несъответствия. В насоките на Комисията се посочва, че докладите, предоставени досега на разположение на Комисията, са твърде разнородни, което затруднява формирането на цялостна картина на изпълнението. По време на извършения от Палатата одит тази ситуация все още остава неизменена;</p>	<p>Този документ има за цел да предостави някои насоки на държавите членки относно типа и формата на информация, която трябва да представят. В резултат на това докладите вече се изготвят в по-уеднаквен формат. Понастоящем Комисията е започнала да подобрява формата и съдържанието на докладите в сътрудничество с държавите членки.</p>	<p>Вж. оценката по отношение на констатация 47, буква б) в настоящата таблица.</p>
<p>48. Въпреки че държавите членки изпращат списък на инспектиращите органи, не всички предоставят подробна информация относно стандартните си годишни контролни процедури.</p> <p>49. Палатата достига до заключението, че дори ако тези доклади биха били изчерпателни и прецизни, не би могло да се гарантира обективността и ефективността на извършените проверки.</p>	<p>Тези доклади съдържат известна информация относно действащите системи за контрол, като например потвърждаване на броя на инспекциите (който е близък до броя на операторите, и дори в повечето случаи го надвишава) и броя на оповестените нарушения.</p> <p>В Плана за действие на ЕС относно биологичните храни и земеделие Комисията е идентифицирала нуждата от подобрения на надзорните доклади.</p>	<p>Комисията не разполага с основна информация по отношение на функционирането на системите за контрол в държавите членки. (вж. точки 51 и 52).</p>

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### V.

Комисията осъзнава, че в системата за контрол съществуват някои слабости, както и риск от нарушаване на доверието на потребителите. Подобряването на системата за надзор и контрол заема централно място в настоящите действия на Комисията в сектора на биологичното производство. Комисията понастоящем оценява правната рамка на ЕС относно биологичното производство. Проблемът относно осъществяването на контрол е една от главните теми в обхвата на тази оценка. Законодателството може впоследствие да бъде изменено, когато това е необходимо.

### VI. a)

Комисията непрестанно полага усилия да подпомага държавите членки при изпълнението на надзорната им функция, основно като предоставя необходимата информация за правилното функциониране на системата за контрол.

Комисията неотдавна публикува Работен документ на службите на Комисията относно официалния контрол в сектора на биологичното производство<sup>1</sup> за подпомагане на държавите членки при прилагането на регулаторните разпоредби относно системата за контрол на биологичното земеделие. Държавите членки бяха също така поканени да участват в обучение, свързано с биологично земеделие, което понастоящем се провежда в рамките на инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“. Работният документ и обучението включват раздел относно надзора на контролните органи.

### VI. б)

В регламентите на ЕС относно биологичното производство се съдържат разпоредби, в които се предвижда обмен на информация. Съществуват няколко канала за комуникация, чрез които държавите-членки обменят информация помежду си и с Комисията: Информационната система за биологично земеделие (OFIS) — компютъризиран инструмент, който се управлява от Комисията; страницата за биологичното земеделие на Комуникационния и информационен ресурсен център на Комисията (CIRCA) и Постоянният комитет по биологично земеделие (ПКБЗ)<sup>2</sup>. Комисията осъзнава, че могат да се направят подобрения и ще обмисли това допълнително.

<sup>1</sup> Версия от 8 юли 2011 г. — представена на ПКБЗ на 27 и 28 септември 2011 г. ([http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control\\_guidelines\\_version\\_08072011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control_guidelines_version_08072011_en.pdf)).

<sup>2</sup> През 2011 г. в Брюксел се проведеха девет двудневни срещи на ПКБЗ.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### VI. в)

Оценката на проследяването е част от одитите, които ще бъдат провеждани от тази година (2012 г.) от Хранителната и ветеринарна служба (FVO).

### VI. г)

Комисията непрестанно полага усилия, за да гарантира, че системата за контрол функционира нормално. Някои неотдавнашни примери за това са: работният документ на Комисията относно контрола в сектора на биологичното производство, който бе публикуван в средата на 2011 г., специалните одити на въведените системи за контрол върху биологичното производство както в държавите членки, така и в трети страни, считано от 2012 г.<sup>3</sup>, и текущата оценка на правната рамка на ЕС относно биологичното производство.

### VI. д)

Годишните доклади от съответните органи са главният източник на информация относно системите за контрол на признатите трети страни. Заедно с държавите членки Комисията също така събира, съобщава и проверява информацията относно нередностите по отношение на продуктите от трети страни и резултатите от разследването. Комисията засилва своя надзор над признатите трети страни с равностойни гаранции като подобрява потока на информация<sup>4</sup> и като организира одити<sup>5</sup>.

По отношение на съществуващото закъснение при оценяването на заявленията за признаване на равностойни гаранции, подадени от трети страни, Комисията постигна напредък и неотдавна включи в списъка две трети страни (Канада през 2011 г. и САЩ през 2012 г.).

### VI. е)

Комисията признава някои слабости в системата за разрешения за внос. Поради това в периода юни 2012 г. — юли 2015 г. системата за разрешенията за внос, предоставяни от държавите членки, ще бъде постепенно премахната и заменена от система на признати контролни органи, които ще бъдат пряко управлявани и надзирани от Комисията, като по този начин се гарантира хармонизирано прилагане на режима за внос по границите на ЕС. Тази нова система ще влезе в сила от 1 юли 2012 г.

<sup>3</sup> FVO включи в програмата си за одити за 2012 г. два одита в държави членки (Португалия и Полша) и един одит в трета страна (Индия). Програмата е публикувана на: [http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index_en.htm)

<sup>4</sup> Посредством предоставянето на образец за годишния доклад и формализирането на процедурата за вътрешен надзор.

<sup>5</sup> През 2012 г. FVO ще извърши одит на системи за контрол на биологичното земеделие в Индия.

### VII. а)

Комисията е съгласна с тази препоръка и непрестанно полага усилия да улесни надзорната функция на държавите членки, на които се предоставя необходимата информация и обучение, свързани с надзора.

Вж. също отговора на точка VI, параграф а) по-горе.

### VII. б)

В процес на разработване са нови информационни модули<sup>6</sup>, които ще допълнят съществуващите канали за комуникация, посочени в отговора на точка VI, параграф б). Комисията осъзнава, че могат да се направят подобрения и ще обмисли това допълнително.

### VII. в)

Ролите и отговорностите на участниците са посочени в Общия закон за храните<sup>7</sup>, Регламент (ЕО) № 882/2004 и в регламентите на ЕС относно биологичното производство<sup>8</sup>. Въпреки това по-добрата координация между заинтересованите страни и органи, отговарящи за контрола по веригата на предлагането на храни, ще подобри прилагането на общите и изисквания и изискванията за проследимост на биологичните продукти. Разработването на други инструменти, като електронното сертифициране или базите данни, също биха могли да подобрят проследимостта. Комисията ще разгледа необходимостта от подобрене в текущата оценка на правната рамка на ЕС относно биологичното производство.

### VII. г)

Комисията възобнови специалните одити в областта на биологичното производство в държавите членки (вж. отговора на точка VI, буква г) по-горе). Целта на тези одити е да се провери изпълнението на регламентите на ЕС относно биологичното производство, като специално внимание е насочено към прилагането и функционирането на системата за контрол. Възможно е също да се предвиди подобряване при представянето в установените срокове на докладите на държавите членки до Комисията с цел да се съберат необходимите данни и информация.

<sup>6</sup> Понастоящем Комисията разработва нови информационни модули в OFIS за съобщаването на нередности във връзка с внесените продукти и за обмена на информация с признатите трети страни с равностойни гаранции за сертифициране на вноса.

<sup>7</sup> Регламентите на ЕС относно биологичното производство налагат на операторите в сектора на биологичното производство редица допълнителни изисквания за проследяване на (напр. специфично архивиране на документацията).

<sup>8</sup> Изискванията за проследимост, установени в Общия закон за храните се прилагат за всички оператори в сектора на храните. Ролите и отговорностите на различните участници вече са определени в Регламент (ЕО) № 178/2002 за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните.

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ВЪВЕДЕНИЕ

### VII. д)

Комисията непрестанно полага усилия за засилване на надзора на третите страни с равностойни гаранции<sup>9</sup>. Комисията неотдавна постигна напредък по отношение на своевременната оценка на заявленията за признаване на равностойни гаранции, подадени от трети страни (вж. отговора на точка VI, буква д) по-горе).

### VII. е)

Комисията приема препоръката на Сметната палата. Основният проблем при системата за разрешенията за внос е да се гарантира, че компетентните органи на 27-те държави членки приемат хармонизиран подход<sup>10</sup>. Въпреки това комуникацията и обменът на информация между основните държавите членки вносителки се подобряват: държавите членки се срещат редовно в неформална група по въпросите на вноса и информацията се обменя чрез CIRCA и OFIS. Освен това, при необходимост, Комисията координира действията, предприети от държавите членки по отношение на разрешенията за внос, свързани с даден продукт/оператор/контролен орган/трета страна, ако възникнат проблеми.

<sup>9</sup> Тези усилия включват планирани одити на трети страни от 2012 г., предоставяне на формуляр за годишния доклад на третите страни, формализиране на вътрешните процедури за контрол, покана за участие в обучението, свързано с биологичното земеделие, което се организира в рамките на инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“.

<sup>10</sup> Комисията ще проверява извършваните от държавите членки проверки на контролните органи по време на одита, планиран в държавите членки от 2012 г. нататък.

### 15.

Комисията публикува първия списък на признатите контролни и надзорни органи за целите на равностойните гаранции в Регламент (ЕС) № 1267/2011 на 6 декември 2011 г., приложим от 1 юли 2012 г.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### 25.

В Работния документ на службите на Комисията относно официалния контрол в сектора на биологичното производство<sup>11</sup> Комисията подчерта необходимостта от документирани процедури, свързани с надзора върху контролните органи (Глава 6 — Надзор върху контролните органи). В същия документ Комисията припомни на държавите членки общото изискване към компетентните органи да прилагат документирани процедури (Глава 4 — Изисквания към компетентния орган, отговарящ за официалния контрол в сектора на биологичното производство).

### 27.

Докладваните от Палатата слабости във връзка с настоящата точка се отнасят по-скоро до документацията на процедурите, а не до прилагането им. От информацията, с която разполага, Комисията не може да стигне до заключението, че одобрението, оттеглянето на одобрението или надзора на контролните органи в държавите членки не се извършват в съответствие с регламентите на ЕС. Вж. също отговора на точки 30—37.

### Каре 1

Наличието и качеството на процедурите за одобрение и надзор на контролните органи бе проверено от Комисията като част от пилотния одит на биологичното земеделие в Австрия през 2011 г. и ще се проверява системно по време на всички последващи одити на биологичното земеделие, считано от 2012 г. За повече информация относно одитите, вж. отговора на точка 52.

Вж. също отговора на точка 25.

<sup>11</sup> Вж. бележката под линия към отговора на точка VI, буква а.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 29. а)

Списъкът на операторите и обобщения доклад, които се изискват от контролните органи в съответствие с член 27, параграф 14, не се предоставят с цел да се даде възможност на компетентния орган да провери, че всички оператори са били инспектирани поне веднъж годишно. Основната цел е да се информира компетентния орган, който сертифицира операторите като биологични, и да му се предостави общ преглед на дейността на контролния орган през дадената година.

За да провери спазването на изискването за ежегодна инспекция на оператора, компетентният орган разполага с практическо средство, което се състои в проверка на процедурата на контролния орган, след като бъде одобрена, и след това — проверка на нейното прилагане, като се проверява извадка от файловете с данни на оператора по време на годишния надзор. Сравняването на броя на проверките и броя на сертифицираните оператори не е възможно, тъй като някои оператори не е нужно да бъдат посещавани всяка година, докато за някои оператори, които са идентифицирани като по-рискови в рамките на оценката на риска, могат да се изискват и по-чести контролни посещения.

### 29. б)

Компетентните органи имат възможност да сключват споразумения за сътрудничество с органите по акредитацията относно надзора на контролните органи, основно за да се избегне дублирането на работа. Въпреки това компетентният орган в областта на биологично производство на държавата членка носи цялостната отговорност за надзора на контролните органи.

В член 5 от Регламент (ЕО) № 882/2004 се изисква компетентните органи, които делегират контролна задача, да извършат одит или инспекция на контролния орган, но честотата на извършване на подобни одити или инспекции не е уточнена.

### 30. и 37. Съвместен отговор

Всяка държава членка носи отговорност за гарантирането на това, че даден контролен орган разполага с подходящи процедури и че те се прилагат правилно. Комисията полага постоянни усилия за подпомагане на държавите членки при упражняването на техните отговорности. Тази помощ се състои най-вече в предоставянето на информация на държавите членки относно това как следва да работи системата за контрол. За тази цел Комисията публикува работен документ за официалния контрол в сектора на биологичното производство, който помага на държавите членки при прилагането на регулаторните разпоредби относно системата за контрол на биологичното земеделие. Към държавите членки се отправя конкретна препоръка относно оценката на риска и основания на риска подход (Глава 8 — Основан на риска подход). Освен това държавите членки могат да участват в обучение, свързано с биологичното земеделие, което се провежда понастоящем в рамките на инициативата на Комисията „По-добро обучение за по-безопасни храни“.

### 31.

Комисията е съгласна с Палатата, че ротацията на инспекторите, въпреки че не е изрично изискване в регламентите, е добра практика, която контролните органи могат да прилагат. Комисията ще включи тази препоръка в бъдеща версия на работния си документ относно официалния контрол в сектора на биологичното производство.

### Каре 2

Вж. отговора на точка 31.

### 32.

В регламентите на ЕС относно биологичното производство вземането на проби се счита за допълнителен инструмент за контрол, който става задължителен в случаите, когато съществува съмнение за използване на неразрешени вещества. Контролните органи и структури следва да предприемат действия във всички случаи на съмнение. В работния си документ за контрола Комисията отправя препоръка към компетентните органи да проверяват вземането на проби и резултатите от тях като част от надзора на контролните органи. В същия документ от компетентните органи се изисква да докладват на Комисията относно броя на анализирани проби. Вземането на проби и извършването на тестове за наличие на остатъчни вещества е една от областите, проверени от Комисията като част от пилотния одит на биологичното земеделие в Австрия през 2011 г., и ще се проверява системно по време на всички последващи одити на биологичното земеделие, считано от 2012 г.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 33.

Вж. отговора на точка 32.

### 34.

Вж. отговора на точка 32.

### 35.

Прилагането на санкции е една от областите, проверени от Комисията като част от пилотния одит на биологичното земеделие в Австрия през 2011 г., и ще се проверява системно по време на всички последващи одити на биологичното земеделие, считано от 2012 г.

### 36. и каре 4

Съвместен отговор. Въпреки че може да се потърси по-нататъшно хармонизиране, санкциите се определят от държавите членки в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност (посочени в член 55 от Регламент (ЕО) № 882/2004 относно налагането на санкции). Като се има предвид изискването за оценка за всеки отделен случай, фактът, че сходни несъответствия са довели до различни санкции, не може автоматично да се разглежда като съмнителен: дали поведението на оператора е било умишлено или просто небрежност или дали несъответствието е повторение или се случва за първи път, *inter alia*, може да представлява утежняващо или смекчаващо обстоятелство.

### 37.

При изпълнението на своите надзорни функции Комисията извършва мониторинг на всички случаи на нередности, за които държавите членки съобщават в съответствие с член 92, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 889/2008. Такива съобщения обаче се ограничават до случаите на нередности, засягащи продукти, които се търгуват между държавите членки.

Считано от 2012 г. FVO ще извършва специални одити на биологичното производство, които ще включват проверка на това дали държавите членки прилагат подходящи принудителни мерки и санкции.

### 38.

Комисията осъзнава важността на подходящия обмен на информация между системата за контрол на биологичното производство и системата за контрол върху плащанията за агроекология. Комисията подчертава също необходимостта от създаване на функционираща система за комуникация между компетентния орган в областта на биологично производство и компетентните органи в други (хоризонтални) области в наскоро публикувания работен документ за официалния контрол в сектора на биологичното производство. В него се подчертава, че откритите нередности при биологичното земеделие следва да се съобщават системно на съответните органи, които отговарят за развитието на селските райони на ЕС или за фонда за рибарство на ЕС.

### 39.

Въпреки че контролните органи не са делегирани органи за целите на мерките за агроекология Комисията подкрепя добрата практика на обмен на информация между различните служби и организации, които участват в контрола. Разплащателните агенции трябва да извършват самостоятелни проверки на бенефициерите в областта на биологичното земеделие. След извършените одити Комисията дава препоръки и, ако е необходимо, прилага финансови корекции, особено когато обменът на информация между службите и организациите, които вземат участие в проверките, се счита за недостатъчен, или когато се счита, че проверките, извършени от разплащателните агенции, не са изчерпателни и независими по отношение на проверките, извършени от контролните органи.

### 40.

В рамките на одитите за съответствие относно мярка 214 службите на Комисията проверяват потока от информация между компетентния орган в областта на биологичното земеделие и разплащателната агенция за развитие на селските райони, и, ако е необходимо, препоръчват изграждане на функционираща система за взаимно уведомяване. Разплащателните агенции оценяват дали бенефициерите спазват регламентите на ЕС относно биологичното производство чрез проверка на сертификатите, предоставени от контролните органи в съответствие със съществуващите приложими и редовни проверки на всеки бенефициер, който е част от схемата.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 42.

По отношение на представянето на докладите — от 2010 г. насам ситуацията значително се подобри. В работния си документ относно официалния контрол в сектора на биологичното производство Комисията също така посочи минималната информация за контрола на биологичното производство, която следва да бъде включена в годишния доклад. Задължението за държавите членки да включват в годишния доклад информация за контрола в сектора на биологичното производство беше подчертано на различни заседания, организирани от Комисията (заседания на Постоянния комитет по биологичното земеделие и многогодишния национален план за контрол (МНПК), както и на заседанията относно годишния доклад).

### 44.

Тъй като формулировка на регламента е достатъчно точна („незабавно“), не е необходимо да се определят други срокове. Точно обратното, определянето на такива срокове би означавало, че се допуска известно закъснение. На заседанието на ПКБЗ на 7 юли 2011 г. на държавите членки бе напомнено за задължението им да уведомяват незабавно за случаи на нередности.

В регламента се посочва също много ясно, че „когато държава-членка открие нередности...“ (член 92, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 889/2008), което означава, че задължението да съобщават за нередности е приложимо в момента, в който те да бъдат открити. В дадения от Палатата пример, ако последващите лабораторни резултати докажат, че първият резултат е погрешно положителен, държавата членка все още има възможност да оттегли своето известие и да информира останалите държави членки за причините.

### 45.

Комисията предприе известен брой мерки с оглед на това да се гарантира, че държавите членки отговарят на известията на нередности в установените срокове. През януари 2009 г. като първа мярка Комисията съкрати срока за отговор от четири месеца на 30 календарни дни. Освен това известията за нередности се обсъждат на всяко заседание на ПКБЗ, на които Комисията посочва всички случаи, при които 30-дневния срок за отговор не е бил спазен и призовава съответните държави членки за отговор. Комисията също така редовно изпраща писмено напомняне на държавите членки.

### Каре 5

Комисията е съгласна с Палатата, че такива бази данни са полезен инструмент за засилване на прозрачността и ефективността на системата за контрол на биологичното земеделие. Контролните органи в други държави членки са разработили сходни бази данни. За да може широката общественост да научи за операторите и техните продукти, които са обект на системата за контрол на биологичното земеделие, Комисията изисква от държавите членки да публикуват в интернет актуализирани списъци на операторите и тяхната доказателствена документация (Регламент (ЕС) № 426/2011).

### 48.

Комисията взема под внимание забележката на Палатата. Оценката на проследяването е част от одитите, които ще бъдат извършвани от FVO от тази година (2012 г.).

### 49.

С цел стандартизация на сертификата, който се издава от контролните органи на оператори, спазващи регламентите на ЕС относно биологичното производство, Комисията публикува в приложение XII към Регламент (ЕО) № 889/2008 модел за писмено доказателство, който ще се използва в целия ЕС.

По инициатива на Комисията Регламент (ЕО) № 889/2008 беше изменен през 2011 г., за да се включи разпоредба относно публикуването на списъка на операторите в сектора на биологичното земеделие във всяка държава членка, включително актуализирана информация за техните писмени доказателства (Регламент (ЕО) № 426/2011).

### Каре 6

Комисията следи отблизо случаите на измама в ЕС и гарантира, че съответните органи извършват задълбочен анализ и разследване. Комисията също така активно участва в съвместната инициатива за борба с измамите — частна инициатива, създадена през 2007 г., която обединява заинтересованите страни от сектора на биологичното производство, с цел обсъждане на общи подходи за гарантиране на биологична цялост. Комисията постоянно полага усилия за подобряване на ефективността на системата за контрол на биологичното земеделие.<sup>12</sup> Комисията потвърждава, че посоченият от Палатата случай в каре 6 се разследва на национално равнище.

<sup>12</sup> Неотдавнашната инициатива, съгласно която от държавите членки се изисква да публикуват списъци на операторите в сектора на биологичното земеделие, включително актуализирана информация за техните писмени доказателства (Регламент (ЕО) № 426/2011), е пример за това.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 50. и 51: Съвместен отговор

Комисията счита, че след одита държавите членки отбелязват подобрения при представянето на докладите в установените срокове. Обхватът на официалния контрол на биологичното земеделие обаче все още е ограничен и Комисията ще насърчава държавите членки да представят по-изчерпателни доклади в установените срокове. Този въпрос ще бъде разгледан в рамките на извършваната понастоящем оценка на правната рамка на ЕС, регулираща биологичното производство.

Освен годишните доклади Комисията получава информация за функционирането на системата за контрол посредством други информационни канали. Посредством системата OFIS между държавите членки и Комисията се извършва непрекъснат обмен на информация относно нарушенията и нередностите. Тези въпроси са също редовно обсъждани от ПКБЗ, при необходимост, както и други свързани с контрола въпроси. Неотдавна ПКБЗ предостави изчерпателна информация относно системата за контрол в контекста на изготвянето на работния документ за официалния контрол<sup>13</sup>.

На държавите членки се напомня за изискването да представят своите годишни доклади в установените срокове като част от общия одит и общите мисии за проследяване. Подобни препоръки може да бъдат отправени в контекста на по-конкретни одити на място.

Публикуването на първия доклад на Комисията съгласно член 44 от Регламент (ЕО) № 882/2004, който съдържа коментари по годишните доклади на държавите членки, също е увеличило натиска върху всички страни да представят своите доклади в установените срокове. Комисията също така насърчава държавите членки да представят резюмета на своите годишни доклади, в съответствие с одобрените критерии, с цел да се осигури по-последователното тълкуване на доклада и за преодоляването на затрудненията при превода (някои доклади съдържат няколко страници).

<sup>13</sup> Документът беше обсъден на заседанията на ПКБЗ на 14—15 декември 2009 г., 1 март 2010 г., 26 април 2010 г. и на 16—17 юни 2010 г.

### 52.

Работните споразумения между ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ бяха договорени под формата на меморандум за разбирателство, подписан през декември 2011 г., и в резултат на това FVO включи специални одити в областта на биологичното производство в своята редовна годишна инспекционна програма, считано от 2012 г.

Извършените преди 2001 г. одити, споменати в първата бележка под линия към точка 52, бяха предмет на конкретни последващи действия от страна на Комисията.

### 53.

Получената от държавите членки информация може да бъде различна по отношение на разнообразието и броя на действащите агроекологични подмерки в държавата членка/региона.

### 54.

С изключение на производството за установяване на неизпълнение на задължения, което се започва при всеки случай на постоянно неспазване на законодателството на ЕС, понастоящем Комисията не разполага с други правоприлагащи мерки, специфични за сектора на биологичното производство. Независимо от неговата продължителност, производството за установяване на неизпълнение на задължения като цяло оказва положително въздействие по отношение на спазването на законодателството от страна на държавите членки.

### 58.

През 2011 г. службите на Комисията изготвиха вътрешна процедура относно включването на трети страни. Процедурата предвижда подробно описание на процеса на признаване и съдържа стандартизирани контролни листове и работни документи за писмена оценка и оценка на място.

### 59.

Комисията наскоро отбеляза напредък при оценката на някои трети страни, което доведе до включването на Тунис през 2009 г., Япония през 2010 г., Канада през 2011 г. и САЩ през 2012 г. Продължава интензивната работа по няколко други заявления.

### 60. и 61: Съвместен отговор

Службите на Комисията разработват вътрешна процедура за надзор, управление и преглед на списъка на трети страни с равностойни гаранции, с цел формализиране и стандартизиране на работата. През 2011 г. Комисията въведе стандартен образец за оценка на годишните доклади за 2010 г. Въз основа на този анализ Комисията изпращаше на заинтересованите страни искане за допълнителна информация, когато това бе целесъобразно. Всички отговори са получени.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 62.

Извършеният от Палатата анализ се отнася до годишните доклади за 2009 г. През 2011 г. Комисията изпрати до включените в списъка трети страни подробен образец, в който се разяснява вида на информацията, която трябва да се съдържа в доклада. В резултат на това бе подобро качеството на докладите за 2010 г. Когато това бе необходимо, Комисията изпращаше искане за допълнителна информация (вж. отговора на точка 61)<sup>14</sup>.

### 63.

Службите на Комисията разработват вътрешна процедура за надзор, управление и преглед на списъка на третите страни с равностойни гаранции. Считано от 2012 г., FVO ще извършва одити на място във включените в списъка трети страни като част от годишните одити. Програмата за одити на FVO за 2012 г. включва одит на биологичното земеделие в Индия<sup>15</sup>.

### 64.

Комисията неотдавна предприе стъпки за засилване на надзора на включените в списъка трети страни, включително разработването на подробна вътрешна процедура, образец за годишния доклад и оценката му и одити във включените в списъка трети страни. За подробна информация вж. отговорите на точки 60—63.

### 67.

С цел преодоляване на обичайните слабости на системата на разрешенията за внос, системата постепенно ще бъде премахната и заменена от система на признати контролни органи за целите на вноса, която влиза в сила от 1 юли 2012 г. и е под прякото управление на Комисията.

<sup>14</sup> Така например, по искане на Комисията Израел изпрати подробна информация относно своя годишен доклад за 2009/2010 г. Предоставена бе подробна информация относно обхвата на оценяването, оценката, заключенията (неспазването), коригиращите действия и състоянието на коригиращите действия на всеки одобрен контролен орган. В доклада също така се посочва, че при открити остатъчни вещества от пестициди дейността на оператора е незабавно преустановена. Контролните органи проведоха обстойни разследвания, а администрацията предприе коригиращи мерки.

<sup>15</sup> Моля, вж. бележката под линия към отговора на точка VI, буква г).

### 68.-70: Съвместен отговор

Държавите членки могат да издават разрешение за внос, само ако 1) има достатъчно доказателства, че продуктите са произведени в съответствие с правилата за производство с равностоен характер и 2) операторите са били обект на контролни мерки с равностойна ефективност (член 19, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 235/2008). Държавите членки могат да приемат сертификат за инспекция, само ако той е издаден от контролен орган, който може да гарантира, че гореспоменатите две условия са били спазени за въпросните продукти и оператори. Системата за издаване на разрешенията за внос беше проверена от Комисията като част от пилотния одит на биологичното земеделие в Австрия през 2011 г. и ще се проверява системно по време на всички последващи одити на биологичното земеделие, считано от 2012 г.

### 72.

Компетентният орган на държавата членка отговаря за проверката на компетентността на контролния орган, който издава сертификат за инспекция, и по-специално, че посочените в член 19, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1235/2008 условия са изпълнени преди предоставянето на разрешение за внос. Системата за издаване на разрешенията за внос беше проверена от Комисията като част от пилотния одит на биологичното земеделие в Австрия през 2011 г. и ще се проверява системно по време на всички последващи одити на биологичното земеделие, считано от 2012 г.

### 73.

В посочените в Решение 2008/654/ЕО на Комисията насоки се уточнява информацията, която държавите членки са длъжни да докладват в съответствие с член 44, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 882/2004.

При все че от държавите членки не се очаква да включват в годишните доклади информация относно разрешенията за внос, които са предоставили, от тях се изисква да включат всяко едно разрешение за внос в специалния модул в OFIS. Модулът дава на Комисията и на държавите членки достъп до актуална, стандартизирана информация за всички разрешения за внос, предоставени в целия ЕС.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 74.

Комисията систематично изисква от държавите членки да използват OFIS<sup>16</sup>. В отговор на отправените от някои държави членки забележки по отношение на трудности, свързани с използването на системата, Комисията предостави също така обучение за държавите членки относно използването на OFIS.

### 75.

По отношение на вноса, работата на ПКБЗ бе насочена основно върху прилагането на новия режим на внос (Регламент (ЕО) № 1235/2008). Системата на разрешенията за внос е преходна мярка, която ще бъде постепенно премахната и заменена от система на признати контролни органи, които ще бъдат пряко управлявани и надзирани от Комисията, като се гарантира хармонизирано прилагане на режима на внос по границите на ЕС. Представящите затруднение случаи в рамките на системата на разрешенията за внос се обсъждат с цел да се гарантира, че държавите членки приемат хармонизиран подход, като в посочения от Палатата случай в каре 8.

### 76.

Считано от 2012 г., FVO ще проведе специални одити на биологичното производство (вж. отговора на точка 52)<sup>17</sup>. Тези одити ще включват системата на разрешенията за внос. По време на пилотния одит, извършен в Австрия през 2011 г., Комисията установи, че самата държава членка е решила да се намеси с цел да се подобри качеството на издадените разрешения за внос. В тази държава членка издаването на разрешения за внос, което преди това е извършвано на регионално ниво, бе централизирано в едно общо звено, за да се хармонизира системата.

<sup>16</sup> През 2011 г. Комисията изиска от държавите членки да използват OFIS на всяко заседание на ПКБЗ.

<sup>17</sup> FVO включи в програмата си за одити за 2012 г. един одит на трета страна (Индия).

### 77.

Държавите членки следва да разполагат с подходяща информация и експертен опит, необходими за предоставянето на разрешения за внос: молбите и всички подкрепящи документи са предоставени от вносителя директно до тях. Досега не е счетено за необходимо да се оттегля разрешение за внос, както е предвидено в член 19 от Регламент (ЕО) № 1235/2008. Комисията е използвала член 19 с цел улесняване на хармонизирането на подходите, развивани индивидуално от компетентните органи на всяка от 27-те държави членки, и с цел да накара държавите членки да преразгледат някои специфични случаи, когато това е необходимо.

### Каре 8

Изпратените съобщения до държавите членки от страна на Комисията представляват само препоръка и не могат да бъдат считани за официално искане за оттегляне съгласно член 19, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

### 79.

Комисията отдава приоритетно значение на точните проверки на вносните продукти. На 22 юни 2011 г. тя свика специално заседание на ПКБЗ, за да обсъди новата система на признати контролни органи и съответните проверки на внесените продукти. На заседанието Комисията припомни на държавите членки основната структура на системата за контрол на ЕС и техните задължения за контрол по отношение на внесените продукти. Освен това Комисията включи проверки на контрола на вноса в рамките на специални одити на системите за контрол на държавите членки.

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

### 80.

Комисията осъзнава, че в системата за контрол съществуват някои слабости, както и риск от нарушаване на доверието на потребителите. Подобряването на системата за надзор и контрол заема централно място в настоящите действия на Комисията в сектора на биологичното производство.

### 81.

Комисията непрестанно полага усилия да подпомага държавите членки при изпълнението на надзорната им функция, основно като предоставя необходимата информация за правилното функциониране на системата за контрол.

Комисията неотдавна публикува „Работен документ на службите на Комисията относно официалния контрол в сектора на биологичното производство“<sup>18</sup> за подпомагане на държавите членки при прилагането на регулаторните разпоредби относно системата за контрол на биологичното земеделие. Държавите членки бяха също така поканени да участват в обучение, свързано с биологично земеделие, което понастоящем се провежда в рамките на инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“. Работният документ и обучението включват раздел относно надзора на контролните органи.

### Препоръка 1

Комисията е съгласна с тази препоръка и непрестанно полага усилия да улесни надзорната функция на държавите членки, на които се предоставя необходимата информация и обучение, свързани с надзора.

Вж. също отговора на точка 81 по-горе. Освен това Комисията понастоящем оценява правната рамка на ЕС относно биологичното производство. Законодателството може впоследствие да бъде изменено, когато това е необходимо.

<sup>18</sup> Моля, вж. бележката под линия към отговора на точка VI, буква а).

### 82.

В регламентите на ЕС относно биологичното производство се съдържат разпоредби, в които се предвижда обмен на информация.

Комисията редовно припомня на държавите членки за тези разпоредби и полага всички усилия да им предоставя средства за улесняване на обмена на информация. Съществуват няколко канала за комуникация, чрез които държавите членки обменят информация помежду си и с Комисията.

### Препоръка 2

Съществуват няколко канала за комуникация, чрез които държавите членки обменят информация помежду си и с Комисията: Информационната система за биологично земеделие (OFIS) — компютъризиран инструмент, който се управлява от Комисията; страницата за биологичното земеделие на Комуникационния и информационен ресурсен център на Комисията (CIRCA); и Постоянният комитет по биологично земеделие (ПКБЗ)<sup>19</sup>. Понастоящем Комисията разработва нови информационни модули в OFIS за съобщаването на нередности във връзка с внесените продукти и за обмена на информация с признатите трети страни с равностойни гаранции за сертифициране на вноса.

### 83.

Оценката на проследяването е част от одитите, които ще бъдат провеждани от тази година (2012 г.) от Хранителната и ветеринарна служба (FVO).

### Препоръка 3

Ролите и отговорностите на участниците са посочени в Общия закон за храните<sup>20</sup>, Регламент (ЕО) № 882/2004 и в регламентите на ЕС относно биологичното производство<sup>21</sup>. Въпреки това по-добрата координация между заинтересованите страни и органи, отговарящи за контрола по веригата на предлагането на храни, ще подобри прилагането на общите изисквания и изискванията за проследимост на биологичните продукти. Разработването на други инструменти, като електронното сертифициране или базите данни, биха могли също така да подобрят проследяването. Комисията ще разгледа необходимостта от подобрение в текущата оценка на правната рамка на ЕС относно биологичното производство.

<sup>19</sup> През 2011 г. в Брюксел се проведеха девет двудневни срещи на ПКБЗ.

<sup>20</sup> Регламентите на ЕС относно биологичното производство налагат на операторите в сектора на биологичното производство редица допълнителни изисквания за проследяване на (напр. специфично архивиране на документацията).

<sup>21</sup> Изискванията за проследимост, установени в Общия закон за храните се прилагат за всички оператори в сектора на храните. Ролите и отговорностите на различните участници вече са определени в Регламент (ЕО) № 178/2002 за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 84.

Комисията непрестанно полага усилия, за да гарантира, че системата за контрол функционира нормално. Неотдавнашни примери за това са Работният документ на Комисията относно контрола в сектора на биологичното производство, публикуван в средата на 2011 г., или планираните специални одити на системите за контрол, въведени за биологичното земеделие както в държавите членки, така и в трети страни, като част от програмата за одити на FVO за 2012 г.<sup>22</sup>

### Препоръка 4

Комисията възобнови специалните одити в областта на биологичното производство в държавите членки. Целта на тези одити е да се провери изпълнението на регламентите на ЕС относно биологичното производство, като специално внимание е насочено към прилагането и функционирането на системата за контрол. Освен това Комисията работи с държавите членки за подобряване на качеството и представянето в установените срокове на докладите за дейностите по контрола, за да се съберат необходимите данни и информация. Отбелязват се значителни подобрения по отношение на представянето на докладите.

### 85.

Представените на Комисията от съответните органи годишни доклади са главният източник на информацията относно системите за контрол на признатите трети страни. Освен това заедно с държавите членки Комисията събира, съобщава и проверява информацията относно нередностите по отношение на продуктите от трети страни и резултатите от разследването.

Комисията засилва своя надзор на признатите трети страни като подобрява потока на информация (чрез предоставяне на образец за годишния доклад и формализиране на процедурата за вътрешен надзор) и като организира одити (FVO включи в програмата си за одити за 2012 г. един одит в трета страна (Индия).

По отношение на съществуващото закъснение при оценяването на заявленията за признаване на равностойни гаранции, подадени от трети страни, Комисията постигна напредък при оценяването и неотдавна включи в списъка две трети страни (Канада през 2011 г. и САЩ през 2012 г.). За подробна информация вж. отговорите на точки 58—64.

<sup>22</sup> Моля, вж. бележката под линия към отговора на точка VI, буква г).

### Препоръка 5

Комисията непрестанно полага усилия за засилване на надзора на трети страни с равностойни гаранции<sup>23</sup>. Комисията наскоро постигна напредък по отношение на своевременната оценка на заявленията за признаване на равностойни гаранции, подадени от трети страни.

### 86.

Комисията признава някои слабости в системата за предоставяне на разрешения за внос. Поради това в периода юни 2012 г. — юли 2015 г. системата за разрешенията за внос, предоставяни от държавите членки, ще бъде постепенно премахната и заменена от система на признати контролни органи, които ще бъдат пряко управлявани и надзирани от Комисията, като по този начин се гарантира хармонизирано прилагане на режима за внос по границите на ЕС. Тази нова система ще влезе в сила от 1 юли 2012 г.

### Препоръка 6

Комисията е съгласна с препоръката на Палатата. Основният проблем при системата за разрешенията за внос е да се гарантира, че компетентните органи на 27-те държави членки приемат хармонизиран подход<sup>24</sup>.

Въпреки това комуникацията и обменът на информация между основните държавите членки вносителки се подобряват. Държавите членки се срещат в неформална група по въпросите на вноса и информацията се обменя чрез CIRCA и OFIS. Освен това, при необходимост, Комисията координира действията, предприети от държавите членки по отношение на разрешенията за внос, свързани с даден продукт/оператор/контролен орган/трета страна, ако възникнат проблеми.

<sup>23</sup> Тези усилия включват планирани одити на трети страни от 2012 г., предоставяне на формуляр за годишния доклад на третите страни, формализиране на вътрешните процедури за контрол, покана за участие в обучението, свързано с биологичното земеделие, което се организира в рамките на инициативата „По-добро обучение за по-безопасни храни“.

<sup>24</sup> Комисията ще проверява извършването от държавите членки проверки на контролните органи по време на одита, планиран в държавите членки от 2012 г. нататък.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 9/2012

Одит на системата за контрол върху производството, обработката, разпространението и вноса на биологични продукти

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2012 г. — 68 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9237-664-2

doi:10.2865/46191





## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### **Безплатни публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.  
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:  
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

### **Платени публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):**

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

ПАЗАРЪТ НА БИОЛОГИЧНИ ПРОДУКТИ ЗАВИСИ В ГОЛЯМА СТЕПЕН ОТ ДОВЕРИЕТО НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ. ЗАТОВА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС Е НАСОЧЕНО КЪМ СЪЗДАВАНЕ НА УВЕРЕНОСТ У ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, ЧЕ КОГАТО ТЕ КУПУВАТ ПРОДУКТИ, ОБОЗНАЧЕНИ КАТО БИОЛОГИЧНИ, ТЕ ДЕЙСТВИТЕЛНО СА ТАКИВА. СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ, ПРЕДВИДЕНА В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, ИМА ЗА ЦЕЛ ДА ПРОВЕРЯВА И ПОТВЪРЖДАВА, ЧЕ ВСИЧКИ ОПЕРАТОРИ В ПРОИЗВОДСТВЕНАТА ВЕРИГА (НАПР. ЗЕМЕДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ, ПРЕРАБОТВАТЕЛИ, ВНОСИТЕЛИ) ПРАВИЛНО ПРИЛАГАТ ПРАВИЛАТА ЗА БИОЛОГИЧНО ПРОИЗВОДСТВО. СМЕТНАТА ПАЛАТА ПРОВЕРИ КАК СЕ ПРИЛАГАТ ПРАВИЛАТА НА ЕС ОТНОСНО ТАЗИ СИСТЕМА ЗА КОНТРОЛ.

С ОГЛЕД ДА СЕ ПРЕДОСТАВИ ДОСТАТЪЧНА УВЕРЕНОСТ, ЧЕ СИСТЕМАТА ФУНКЦИОНИРА ЕФИКАСНО, И ДА СЕ ГАРАНТИРА, ЧЕ НЕ Е НАРУШЕНО ДОВЕРИЕТО НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, СЛЕДВА ДА СЕ ОТСТРАНЯТ СЛАБОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ПРИ ОДИТА НА ПАЛАТАТА КАКТО НА НИВОТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ, ТАКА И В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9237-664-2



9 789292 376642