

Специален доклад

Системата за контрол на биологичните продукти е усъвършенствана, но някои предизвикателства остават

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



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Речник на термините	
Кратко изложение	
Въведение	1—23
Системи на ЕС за контрол на биологичното производство	5—14
Бързо разрастващ се пазар	15—18
Финансово подпомагане за биологичното производство в ЕС	19
Правна рамка на ЕС за биологично производство	20—23
Обхват и подход на одита	24—28
Констатации и оценки	29—89
Налице са подобрения в надзора върху системата за контрол на биологичните продукти, произведени в ЕС	29—49
Налице са подобрения в мониторинга на Комисията върху системите за контрол в държавите членки	30—35
Предприети са действия във връзка с много от слабостите в надзора на държавите членки върху контролиращите лица	36—47
Обменът на информация се е подобрил, но може да бъде още по-бърз и по-широкообхватен	48—49
Предизвикателството, свързано с надзора над системата за контрол на вносни биологични продукти, е частично преодоляно	50—80
Комисията е започнала да извършва одити извън ЕС, но повечето равностойни контролиращи лица все още не са одитирани	54—64
Обменът на информация се е подобрил, но Комисията би могла да го използва по-добре и по-бързо	65—71
Комисията налага изпълнението трудно и бавно, но предстоящите промени в правилата имат за цел да направят процеса по-бърз и по-ефективен	72—74
Слабости в извършваните от държавите членки проверки на вноса на биологични продукти	75—80

Проследимостта е подобрена, но продължават да съществуват някои слабости	81—89
Проследимостта в рамките на ЕС се е подобрила, но не всички производители могат да бъдат проследени	84—88
Проверката за проследимост на Сметната палата разкри проблеми с етикетирането и сертифицирането	89
Заклучения и препоръки	90—98
Приложение — Оценка на степента на изпълнение на препоръките от Специален доклад № 9/2012	
Отговори на Комисията	

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Компетентен орган: Централен орган на държава членка (или на трета държава), компетентен по отношение на организирането на официален контрол в областта на биологичното производство, както и всеки друг орган, на когото е предоставена такава компетентност.

Контролиращо лице: Независима частна трета страна или организация от публичния сектор в дадена държава членка (наричана в законодателството още „контролен орган“), която извършва инспекция и сертификация в областта на биологичното производство.

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 дадено контролиращо лице е компетентно да проверява и сертифицира трети страни съгласно стандартите за биологично производство.

Равностоен: Способен да постигне същите цели и принципи чрез прилагане на правила, осигуряващи същата степен на гарантиране на съответствието.

Равностойна трета държава: Трета държава, която е призната от Комисията като прилагащо правила за биологично производство и мерки за контрол, равностойни на тези, прилагани в ЕС.

Равностойно контролиращо лице Контролиращо лице (орган), функциониращо в трета държава, признато от Комисията като прилагаща правила за биологично производство и мерки за контрол, равностойни на тези, прилагани в ЕС.

OFIS: Информационна система за биологично земеделие — Информационна система на Комисията за обработка на информацията, свързана с биологичното земеделие. Тя позволява а) обмен на данни между държавите членки на ЕС, Норвегия, Исландия и Комисията; и б) разпространение на публични данни сред европейските граждани и оператори.

TRACES: Интегрирана компютризирана ветеринарна система — онлайн управленски инструмент на Комисията за всички санитарни изисквания във връзка с търговията в рамките на ЕС и вноса на животни, сперма и ембриони, храна. Системата TRACES е създадена с Решение 2004/292/ЕО на Комисията в изпълнение на Директива 90/425/ЕИО на Съвета.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Основните цели на рамката на ЕС за биологично производство са по-добра защита на интересите на потребителите, осигуряване на лоялна конкуренция между производителите и улесняване на свободното движение на биологични продукти в ЕС. Системата за контрол на биологичните продукти е изложена в регламентите на ЕС. Тя цели да даде увереност на потребителите, че когато купуват биологични продукти, на всеки етап от веригата на доставки са били приложени правилата на ЕС или равностойни на тях правила. Тези правила следва да се прилагат независимо дали продуктите се произвеждат или се внасят в ЕС.

II. През юни 2012 г. Сметната палата публикува Специален доклад № 9/2012 относно системата за контрол върху производството, обработката, разпространението и вноса на биологични продукти. За да се прецени дали Комисията е коригирала установените в доклада слабости, ние извършихме последващ одит. В допълнение към това разгледахме по-подробно режимите на внос на биологични продукти. Сметната палата констатира, че системата за контрол е усъвършенствана и че нашите препоръки в голяма степен са били изпълнени след предишния ни одит, но някои от предизвикателствата остават.

III. По отношение на биологичните продукти, произведени в ЕС — основната част от потреблението в ЕС — както Комисията, така и държавите членки са предприели действия по много от слабостите, установени в предходния ни доклад от 2012 г. Оттогава насам Комисията е възобновила своите одитни посещения в държавите членки и вече е посетила повечето от тях. Компетентните органи на държавите членки, които Сметната палата одитира, са предприели действия за подобряване на своите системи за контрол. Някои от тях са коригирали слабостите, констатирани при предишния одит, чрез промени в нормативната уредба, а други — чрез по-добра координация с органите по акредитация или с по-добри насоки за надзора върху контролиращите лица. Все пак установихме някои слабости, свързани с предишните ни констатации. Сметната палата също така установи, че използването на мерки за установените несъответствия все още не е хармонизирано в рамките на ЕС и че докладването в държавите членки понякога се забавя или е непълно.

IV. По-малка част от биологичната храна, консумирана в Европейския съюз, идва от внос. Равностойните контролиращи лица, действащи в трети държави, сертифицират над 80 % от внасяните в ЕС биологични продукти. Останалата част се внася от ограничен брой трети държави, за които се счита, че прилагат равностойни стандарти. От 2012 г. насам одитите на Комисията са обхванали повечето равностойни трети държави. Комисията е предприела също така посещения на равностойни контролиращи лица и извършва преглед на техните дейности на място в трети държави. Досега този преглед е обхванал системите, които се прилагат за около една трета от вноса, сертифициран от равностойните контролиращи лица.

V. Беше установено, че Комисията само е започнала да проучва възможните полезни взаимодействия за надзора върху вноса на биологични продукти съвместно с компетентните органи на други значими пазари на внос за тези продукти, както и с работата на органите по акредитация. По отношение на системите за контрол на вноса, когато Комисията констатира проблеми, процесът на коригиране на ситуацията може да бъде труден и дълъг, но с въведените нови правила прилагането на правилата става по-бързо и по-ефективно. На равнището на държавите членки Сметната палата установи слабости в проверките на пристигащите пратки и все още непълни проверки на вносителите от страна на контролиращите лица.

VI. Още веднъж направихме проверка за проследимост, като проследихме движението съгласно документите от търговеца на дребно назад до производителя. Резултатите показват подобрене в сравнение с предишния одит, особено в ЕС. Въпреки това не всички продукти могат да бъдат проследени обратно до земеделския производител.

VII. Сметната палата отправя препоръки за преодоляване на установените в държавите членки продължаващи слабости във връзка с продуктите на ЕС, за подобряване на контрола на вносните биологични продукти чрез по-добро сътрудничество, както и за извършване на по-изчерпателни проверки за проследимост.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. През юни 2012 г. Сметната палата публикува Специален доклад № 9/2012 относно системата за контрол върху производството, обработката, разпространението и вноса на биологични продукти. За да проверим дали Комисията е коригирала установените в този доклад слабости, ние извършихме последващ одит, в който отделихме повече внимание и на режимите на внос на биологични продукти.
2. „Биологичното производство е цялостна система за управление на селското стопанство и производството на храни, в която се съчетават най-добри практики по отношение опазването на околната среда и действията в областта на климата, висока степен на биологично разнообразие, опазване на природните ресурси и прилагане на високи стандарти за хуманно отношение към животните, както и високи стандарти за производство, съобразени с търсенето от все по-голям брой потребители на продукти, произведени чрез използване на естествени вещества и процеси“¹. Биологичните продукти включват преработени или непереработени храни, напитки, както и фуражи и семена. Секторът на биологичното производство включва производители в сектора на земеделието и аквакултурата, както и техните доставчици, производители на храни и дистрибутори.
3. През 1991 г. регламент на Съвета въвежда обща за целия ЕС рамка за биологично производство и система за контрол и сертифициране². Преди това биологичното производство в ЕС е било дефинирано чрез няколко стандарта, въведени от биологични сдружения в различните държави членки. Основните цели на рамката на ЕС са по-добра

¹ Съображение 1 от Регламент (ЕС) 2018/848 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета (ОВ L 150, 14.6.2018 г., стр. 1), което изменя частично съображение 1 от Регламент (ЕС) № 834/2007 от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2092/91 (ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1).

² 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).

защита на интересите на потребителите, осигуряване на лоялна конкуренция между производителите и улесняване на свободното движение на биологичните продукти в ЕС.

4. Не съществува научен метод, който да определи дали един продукт е биологичен или не. Запазването и оправдаването на потребителското доверие по отношение на продуктите, обозначени като биологични³, зависи от капацитета на системата за контрол и сертификация да намалява вероятността операторите да не спазват приложимите стандарти.

Системи на ЕС за контрол на биологичното производство

5. Логото на ЕС (вж. ***фигура 1***) е индикация, че даден продукт е произведен в съответствие с приложимите стандарти на ЕС и се подчинява на изискванията на системата за контрол и сертифициране. За преработените продукти това означава, че най-малко 95 % от съставките от земеделски произход са биологични. До новото лого на ЕС за биологични продукти се поставя номера на кода на контролиращото лице, както и пояснение дали земеделските суровини в състава на продукта са отгледани в ЕС или извън ЕС (или и двете).

Снимка 1 – Лого на ЕС за биологично земеделие



Източник: Регламент (ЕС) № 271/2010 на Комисията от 24 март 2010 г.

6. Отделните оператори, участващи в различните етапи от веригата на доставки, имат свои собствени процедури за биологичните продукти, вариращи от обикновени

³ Съображение 3 от Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2092/91 (ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1).

проверки до много сложни процедури. Това са основните съставни елементи, които следва да гарантират, че продуктите, обозначени с логото на ЕС като биологични, действително отговарят на приложимите стандарти.

7. ЕС е създад система за контрол, при която контролиращи лица извършват проверки на отделните оператори. Тези проверки включват физически инспекции на помещенията за производство или преработка, проверка на счетоводната отчетност и взимане на проби от крайните продукти, събраните от реколтата продукти, листата или почвата, които се тестват за наличие на неразрешени вещества. Контролиращите лица са основен елемент на всички системи за контрол и сертифициране на биологични продукти. Операторите заплащат за сертификатите, издадени от контролиращите лица.

8. По отношение на продуктите, произведени в ЕС, се прилагат системи за контрол, които се различават от тези за вносните продукти. Комисията играе важна роля във всички тези системи, като упражнява надзор над системите за контрол на държавите членки и наблюдава участниците в различните режими на внос.

Система за контрол върху продуктите, произведени в ЕС

9. Държавите членки на ЕС могат да изберат дали да създадат частна или публична система за контрол и сертификация или система, която е комбинация от двете. По-голямата част от държавите членки са избрали да одобряват частни контролиращи лица. Пет държави членки са определили публични контролиращи лица, наричани в законодателството „контролни органи“, а две са избрали смесена система. В целия ЕС са одобрени около 250 контролиращи лица и публични контролни органи⁴. В настоящия доклад всички те се наричат „контролиращи лица“.

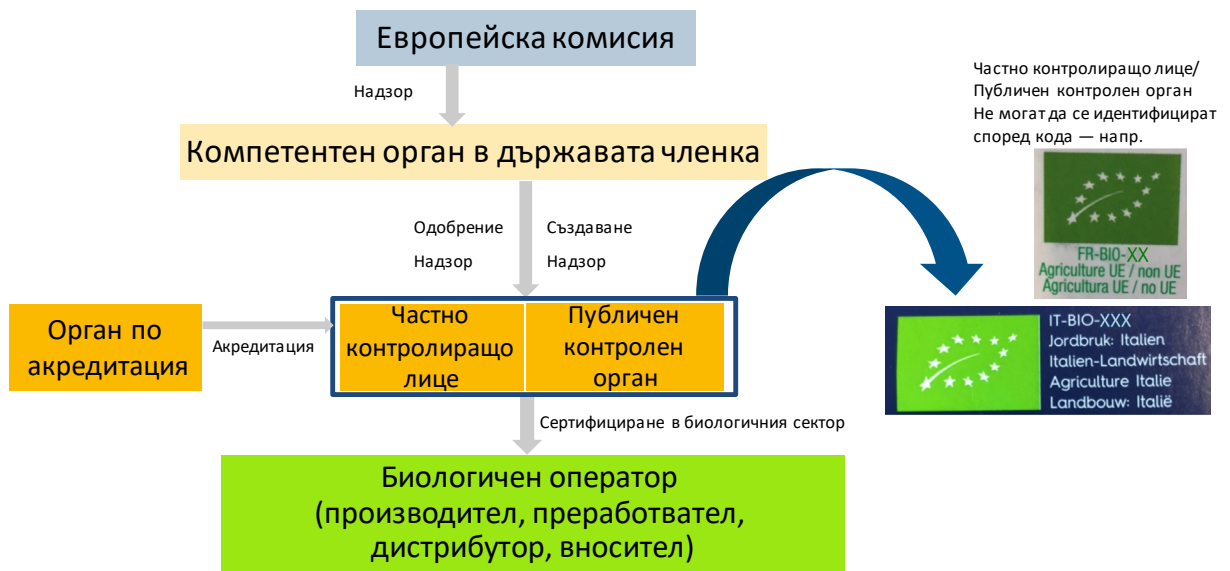
10. Държавите членки трябва да определят един или повече компетентни органа, които да отговарят за одобряването и надзора на контролиращите лица и при

⁴ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“: Списък на контролиращите лица и контролните органи в сектора на биологичното производство към 14.8.2018 г. вж.: http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=en

необходимост да налагат предвидените за несъответствията мерки (включително санкции).

11. Частните контролиращи лица се акредитират в съответствие с последната версия на стандарт ISO/IEC 17065: 2012. Извършваните от органите по акредитация проверки са насочени към техническата компетентност, независимостта, безпристрастността и професионалната етика на контролиращите лица. Публичните контролни органи не трябва да се акредитират (вж. схемата във **фигура 2**).

Фигура 2 — Система за контрол на продуктите, произведени в ЕС



Източник: ЕСП.

Система за контрол на продуктите, внасяни в ЕС

Равностойни трети държави

12. ЕС е признал няколко трети държави за прилагащи равностойни правила за биологично производство и системи за контрол. Компетентните органи в равностойните трети държави следва да осигурят гаранции, че биологичните продукти се произвеждат, а операторите се проверяват в съответствие с техните стандарти. Комисията има право да извършва официален контрол с цел да провери дали законодателството и системите на третата държава са равностойни на правилата на ЕС

Равностойни контролиращи лица

13. Вносните продукти от държави, които не са равностойни трети държави или държави от ЕАСТ⁵, трябва да са произведени и проверени съгласно стандарти, които са равностойни на правилата на ЕС. За тази цел Комисията одобрява частни контролиращи лица или публични контролни органи, които сертифицират биологичните оператори извън ЕС. В настоящия доклад те се наричат равностойни контролиращи лица.

14. В случая с равностойните контролиращи лица, Комисията действа като компетентен орган, което означава, че тя е отговорна не само за одобряването на тези контролиращи лица, но и за тяхното наблюдение и, ако е необходимо, за оттеглянето на даденото одобрение. Комисията наблюдава тези контролиращи лица, като прави преглед на годишните им доклади и докладите за оценка, издадени от органа по акредитация. Тя може също да извършва одитни посещения с цел проверка на работата на контролиращите лица.

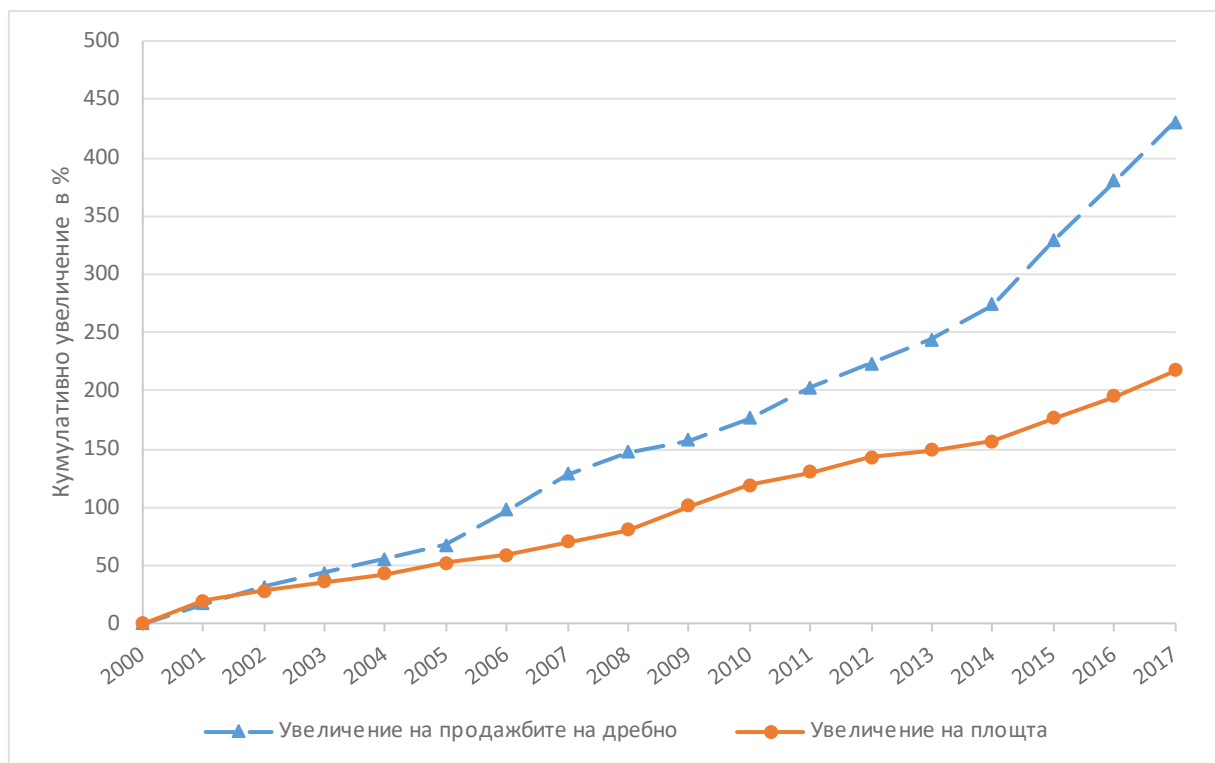
Бързо разрастващ се пазар

15. Секторът на биологичното производство в ЕС се развива бързо през последните години, което се измерва чрез използваната земеделска площ, броя на операторите и пазарния дял. Общата площ на обработваемата земя, използвана за биологично земеделие в ЕС, се е увеличила от 9,1 млн. хектара през 2010 г. на 12 млн. хектара през 2016 г., което представлява увеличение с 33 %. През 2016 г. делът на обработваемата земя в ЕС, отделена за биологично производство, е 6,7 %. През същия период обемът на продажбите на дребно на биологични продукти е нараснал от 18,1 млрд. евро на 30,7 млрд. евро, което представлява увеличение с 69 %⁶ (вж. ***фигура 3***).

⁵ Норвегия и Исландия са единствените две държави от ЕАСТ, които прилагат законодателството на ЕС относно биологичните продукти. Отношенията им с ЕС са уредени в Споразумението за Европейското икономическо пространство (ЕИП), а биологичното производство попада в приложното поле на това споразумение. В резултат на това биологичните продукти от Норвегия и Исландия могат да се движат свободно в ЕС.

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>

Фигура 3 — Европа: кумулативно увеличение на площта за биологично производство и продажбите на дребно в периода 2000—2017 г.



Източник: Проучвания на FiBL-AMI (2006—2018 г.): Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Швейцария.

16. Не съществуват консолидирани статистически данни относно биологичните продукти, внасяни от държави извън ЕС. Някои държави членки предоставят данни относно пазарния дял на вноса на биологични продукти. Например през 2017 г. Франция — вторият по големина пазар в ЕС, е внесла около 15 % от всички консумирани в страната биологични продукти от държави извън ЕС⁷.

17. Нарастващата търговия с биологични продукти в световен мащаб предполага транспорт на дълги разстояния на хранителни продукти, произведени както в дадена страна, така и извън нея. „Биологичен“ не означава „местен“, въпреки че новият

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>

регламент относно биологичното производство включва целта „благоприятстване на кратките дистрибуторски вериги и местното производство“⁸.

18. Цените, които потребителите плащат за биологичните продукти, са по-високи от цените на конвенционалните продукти, понякога в значителна степен. Ценовата разлика се влияе както от потребителското търсене, така и от разликите в разходите за преработка и дистрибуция. Докладваните ценови премии варират значително в различните проучвания и хранителни продукти, а производителите биват облагодетелствани само отчасти от премията.

Финансово подпомагане за биологичното производство в ЕС

19. Земеделските стопани, развиващи биологично земеделие в ЕС, могат да получат специално финансово подпомагане в рамките на политиката на ЕС за развитие на селските райони. То допълва подпомагането, отпускано на всички земеделски производители от ЕС (по-специално схемата за основно плащане/схемата за единно плащане на площ и плащанията за екологизиране, за които земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, автоматично изпълняват изискванията). Специфичното плащане за биологичните производители представлява комбинация от европейско и национално подпомагане на хектар, което варира в зависимост от държавата членка. В периода 2015—2018 г. субсидиите от ЕС възлизат средно на 700 млн. евро годишно.

Правна рамка на ЕС за биологично производство

20. Настоящата правна рамка се урежда от регламента на Съвета от 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти⁹. Тази рамка обхваща всички етапи от веригата на доставки на биологични продукти, като

⁸ Съображение 17 от Регламент (ЕС) № 2018/848.

⁹ Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета.

селскостопански дейности, аквакултури, преработка на храните, дистрибуция и търговия на дребно¹⁰. По-подробни правила се съдържат в двата регламента за изпълнение¹¹.

21. През март 2014 г. Комисията представи нов План за действие на ЕС за биологичното производство и законодателно предложение за нови правила за биологично производство. Новият регламент за биологичното производство и етикетирането на биологични продукти¹² е публикуван през юни 2018 г. Новите правила влизат в сила от 1 януари 2021 г. Дотогава Комисията ще работи в сътрудничество с държавите членки и съответните заинтересовани страни за финализирането и публикуването на делегирани актове и регламенти за изпълнение.

22. Освен специфичното законодателство относно биологичното производство, биологичните храни трябва да отговарят и на изискванията на общото законодателство в областта на храните¹³. Биологичното производство попада в обхвата на Регламента

¹⁰ ОВ°L°189, 20.7.2007°г., стр. 1.

¹¹ 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 етикетирането на биологични продукти по отношение на биологичното производство, етикетирането и контрола (ОВ L 250, 18.9.2008 г., стр. 1).
Регламент (ЕО) № 1235/2008 на Комисията от 8 декември 2008 г. 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 (ОВ L 334, 12.12.2008 г., стр. 25).

¹² Регламент (ЕС) № 2018/848.

¹³ 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).

относно официалния контрол¹⁴, който беше изменен неотдавна¹⁵. Повечето членове от този нов Регламент ще се прилагат от 14 декември 2019 г.

23. Държавите членки на ЕС, Исландия и Норвегия следят нивата на остатъци от пестициди в проби от храни и представят резултатите от мониторинга на ЕОБХ (Европейски орган за безопасност на храните). В неотдавнашен доклад¹⁶ относно проби от 2013, 2014 и 2015 г. се заключава, че като цяло 44 % от пробите от конвенционално произведени храни съдържат един или повече количествено измерими остатъци, докато в биологичните храни честотата на пробите с измерими остатъчни вещества от пестициди е седем пъти по-нисък (6,5 % от пробите от биологични продукти; вж. също **точки 46 и 47**). Наскоро Сметната палата публикува специален доклад относно политиката на ЕС за безопасност на храните¹⁷ с акцент върху опасностите, свързани с химикали.

¹⁴ Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. 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).

¹⁵ Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол) (ОВ L 95, 7.4.2017 г., стр. 1).

¹⁶ Данни от мониторинга на остатъчните вещества от пестициди в храните: резултати относно биологично спрямо конвенционално произведените — ЕОБХ (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ Специален доклад № 2/2019 „Химически опасности в храната ни — политиката на ЕС за безопасност на храните осигурява защита, но е изправена пред предизвикателства“.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

24. Въз основа на резултатите от предишния Специален доклад на ЕСП, публикуван през 2012 г., Комисията е засилила собствената си дейност за оценка на риска, свързан със системата за контрол върху биологичните продукти. По-специално Комисията оценява като „критичен“ риска за репутацията, свързан със системата за контрол на вносите продукти. През 2013 и 2014 г. тя постепенно е намалила нивото на този риск. С цел да проучи дали Комисията е отстранила установените слабости и да даде препоръки преди финализирането на новата регулаторна рамка (вж. **точка 21**) Сметната палата реши да проследи изпълнението на препоръките от предишния си одит, включително като разгледа по-подробно режимите на внос на биологични продукти. В този контекст основният одитен въпрос на одиторите беше „Могат ли сега потребителите да имат по-голямо доверие в системите за контрол по отношение на биологичните продукти?“

25. За да отговорим на основния въпрос, най-напред се поинтересувахме дали системата за контрол върху биологичните продукти, произведени в ЕС, вече предлага по-голяма сигурност за потребителите. Съсредоточихме вниманието си върху подобренията, въведени от Комисията и държавите членки от 2012 г. насам. По-специално Сметната палата разгледа извършвания от Комисията мониторинг на системите за контрол на държавите членки, надзора на държавите членки върху контролиращите лица и обмена на информация между различните органи и институции.

26. На второ място, проверихме дали системата за контрол върху вносите биологични продукти в ЕС вече предлага по-голяма сигурност за потребителите. Сметната палата провери двата режима на внос, които са в сила за биологични продукти, процедурите на Комисията и начина, по който тя осъществява своите надзорни функции.

27. На трето място, проследихме изпълнението на препоръките от нашия специален доклад от 2012 г., като направихме проверка за проследимост на биологичните храни, резултатите от която са представени в последния раздел.

28. Сметната палата проведе своя одит от декември 2017 г. до юли 2018 г., като събра одитни доказателства от следните източници:

- документни проверки и събеседвания със служители на две генерални дирекции на Европейската комисия: генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони (AGRI) и ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ (SANTE)
- преглед на документи и видео конференции с представители на шестте посетени от ЕСП държави членки за Специален доклад № 9/2012: Германия (Северен Рейн-Вестфалия), Ирландия, Испания (Андалусия), Франция, Италия (Емилия-Романя) и Обединеното кралство (Англия).
- посещения в две държави членки: България (където броят на земеделските стопани, развиващи биологично земеделие, се е увеличил рязко през последните години) и Чехия (където биологичното производство заема голяма площ)
- преглед на документацията на системата за контрол върху биологичните продукти в Норвегия, в тясно сътрудничество с Надзорния орган на ЕАСТ¹⁸
- участие в две одитни посещения, организирани от ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“, при контролиращи лица, опериращи в трети държави - Мексико и Украйна.
- консултативни срещи със заинтересовани страни относно системата на ЕС за контрол на биологичните продукти, включително с Международната федерация на движенията за биологично земеделие (IFOAM), Изследователския институт по биологично земеделие (FiBL) и Европейския съвет на сертифициращите биологично земеделие органи (EOCC)
- преглед на проучвания, свързани с темата на одита.

¹⁸ Европейска асоциация за свободна търговия — междуправителствена организация на Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Налице са подобрения в надзора върху системата за контрол на биологичните продукти, произведени в ЕС

29. Надзорът върху системата за контрол на биологичните продукти в ЕС е от голямо значение, тъй като по-голямата част от консумираните в ЕС биологични продукти са произведени в ЕС (вж. примера, посочен в **точка 16**). Вследствие на препоръките в Специален доклад № 9/2012 Сметната палата очакваше Комисията да е засилила извършвания от нея мониторинг на системите за контрол на държавите членки, а компетентните органи в държавите членки да са засилили надзорната си функция по отношение на контролиращите лица. Това включва хармонизиране на определенията за видовете несъответствия и приложимите към тях мерки. В следващите раздели представяме резултатите от проследяването на изпълнението на тези препоръки.

Налице са подобрения в мониторинга на Комисията върху системите за контрол в държавите членки

30. В Специален доклад № 9/2012 Сметната палата препоръчва на Комисията да засили извършвания от нея мониторинг върху системите за контрол на държавите членки, като провежда одити на място и събира и оптимално използва необходимите данни и информация (вж. също **приложението**).

31. Към момента на доклада ни от 2012 г. Комисията не беше извършила одит в областта на биологичното земеделие в държавите членки след 2004 г. След доклада на Сметната палата Комисията е възобновила своите одитни посещения в държавите членки. От 2012 до края на 2018 г. ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ е извършила 63 одита, свързани с биологичното земеделие, от които 28 са в държавите членки на ЕС (вж. **таблица 1**)¹⁹. През 2015 г. Комисията (ГД „Здравеопазване

¹⁹ В допълнение, Комисията е извършила пет одита, насочени към контрола на остатъчните вещества от пестициди в биологичното производство (в Германия, Полша и Обединеното кралство през 2015 г. и във Финландия и Испания през 2016 г.).

и безопасност на храните“) публикува обзорен доклад за 14-те одита в държавите членки, които е приключила до края на 2014 г.²⁰.

Таблица 1 — Одити на биологичното земеделие, извършени от ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ в държави членки на ЕС в периода 2012—2018 г. (състояние към 10.12.2018 г.)

Вид одит	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Държава членка	Полша Португалия	Гърция Испания Франция Германия Обединено кралство Италия Румъния	Нидерландия Малта Чехия Финландия Словакия	България Литва Швеция Дания	Ирландия Латвия Унгария	Австрия Белгия Словения	Италия* Румъния (2 одитни посещения)* Словакия

* одитните доклади не са готови.

32. Като цяло, Комисията констатира, че в повечето държави членки системите за контрол са добре организирани, въпреки някои слабости в надзора върху контролиращите лица и на равнището на отделните инспекции.

33. Сметната палата провери методологията на Комисията, нейните доклади и процедурите за проследяване на изпълнението на препоръките. Потвърдихме, че одитите обхващат значими теми, одитният процес е надлежно документиран и се проследяват действията, предприети в отговор на одитните констатации. Сметната палата извърши две посещения в държави членки, които Комисията е проверила през 2014 и 2015 г. (България и Чехия), и потвърди актуалността на констатациите на Комисията. Одитни доклади на Комисията се публикуват на уебсайта на ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“²¹.

34. При неспазване на законодателството на ЕС относно биологичното производство Комисията може да изпрати до държавите членки предупредителни писма във връзка с нарушението (наричани също EU Pilots), или да започне производство за установяване

²⁰ Обзорен доклад. Биологично производство — държави членки. DG(SANTE) 2015-8950 – MR.

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

на нарушение. Разследванията по процедурата EU Pilot са полезен инструмент за въстъпване в диалог с държавите членки. От 2012 г. насам Комисията е изпратила 41 предупредителни писма до 22 различни държави членки²². Тези процедури EU pilot продължават средно девет месеца, но чрез тях Комисията би могла да избегне задействието на по-дълга процедура за установяване на нарушение.

35. Комисията използва пълноценно заседанията на Комитета по биологично производство (COP), който се състои от представители на държавите членки и се среща пет до седем пъти годишно. Норвегия, Исландия и Швейцария участват като наблюдатели. Една от повтарящите се теми в обсъжданията по време на тези срещи е проследяването на нередностите и твърденията за измама. На последно място, Комисията е предприела инициативи за обучение и координация с компетентните органи и контролиращите лица, органите, отговарящи за борбата с измамите, и организации от частния сектор.

Предприети са действия във връзка с много от слабостите в надзора на държавите членки върху контролиращите лица

Процедури за одобрение и надзор върху контролиращите лица

36. В своя Специален доклад № 9/2012 Сметната палата препоръчва компетентните органи да прилагат подходящи и документирани процедури за одобрение и надзор върху контролиращите лица (вж. приложението). По време на последващия одит Сметната палата установи, че ситуацията се е подобрила от 2012 г. насам, въпреки че продължават да съществуват някои слабости.

37. През 2013 г. Европейската комисия измени Регламент (ЕО) № 889/2008²³, като определи правната рамка за компетентните органи на държавите членки и по този начин им съдейства да изпълнят тази препоръка. Например в него подробно се описват

²² 21 писма се отнасят до един и същ въпрос (закъснели уведомления в системата OFIS) и са били разгледани групово.

²³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 392/2013 на Комисията добавя към Регламент (ЕС) № 889/2009 нова глава 9 относно надзора, осъществяван от компетентните органи.

видовете надзорни дейности, които компетентните органи следва да извършват по отношение на контролиращите лица, и се въвежда изискване те да организират годишна инспекция на контролиращите лица²⁴.

38. Компетентните органи на шестте проследени от Сметната палата държави членки са предприели действия за коригиране на повечето от констатираните предишния път недостатъци. Някои примери:

- внасяне на промени в правната рамка (Германия, Испания и Италия),
- подобрена координация с органите по акредитация (Ирландия, Франция, Обединеното кралство и Германия),
- усъвършенствани процедури и насоки за надзор върху контролиращите лица (Ирландия, Испания, Франция и Обединеното кралство),
- компетентните органи вече проверяват дали контролиращите лица разполагат с процедури за анализ на риска при инспекциите на операторите и за ротация при определянето на инспектори.

39. Някои от тези промени са въведени твърде скоро и ще отнеме време, за да бъдат напълно приложени. По време на одита Сметната палата не провери ефективността на тези действия на място.

40. Въпреки извършените подобрения Сметната палата установи редица слабости в тези държави членки, свързани с нашите предишни констатации, в т. ч.:

- В Италия двете проверени от нас контролиращи лица извършват много на брой проверки в края на годината, по време, когато това е по-малко ефективно, поне за растениевъдите;

²⁴ Член 92, буква в) и член 92, буква д).

- Органите на държавите членки следва да публикуват онлайн актуализирани списъци на операторите и техните сертификати за биологично производство²⁵. Във Франция някои контролиращи лица не предоставят такава информация онлайн, като по този начин намаляват прозрачността и забавят проверките за проследимост;
- Проверките на компетентния орган в Испания (Андалусия) не са достатъчно добре документирани.

41. През 2014 и 2015 г. Европейската комисия е одитирала Чехия и България. Сметната палата посети тези две държави членки и установи, че те са предприели действия за подобряване на своите системи за контрол. В България обаче установихме продължаващи слабости в надзора върху контролиращите лица:

- Компетентният орган не е идентифицирал някои слабости по време на своите годишни инспекции (вж. по-долу в **точка 45** и **каре 1**);
- По отношение на двете посетени контролиращи лица няма доказателства, че изборът на продуктите, които следва да бъдат изпитани за неразрешени вещества, се основава на оценка на риска, както се изисква от Регламента.

Неспазване на правилата от страна на операторите и съответни мерки

42. В Специален доклад № 9/2012 Сметната палата констатира, че санкциите за неспазване на правилата за биологичното производство се прилагат по различен начин от различните държави членки, в рамките на една държава членка и дори в рамките на едно контролиращо лице²⁶. Сметната палата е направила препоръка да се насърчи тяхното хармонизиране. По време на последващия одит Сметната палата установи, че хармонизирането в рамките на контролиращите лица и държавите членки значително се е подобрило, но не в целия ЕС.

²⁵ Член 92, буква б) от Регламент (ЕО) № 889/2008.

²⁶ Точки 35—37 от Специален доклад № 9/2012.

43. От 2013 г.²⁷ компетентните органи са длъжни да приемат каталог на видовете несъответствия и да го изпращат на контролиращите лица, за да могат те да го прилагат. Не съществува правно задължение за изготвянето на хармонизиран каталог на мерките, приложими в случай на несъответствие (в т. ч. санкциите) на ниво ЕС, но Комисията отскоро е започнала да работи с държавите членки в тази насока. Комисията е идентифицирала най-често срещаните видове сериозни несъответствия с правилата в системата за контрол върху биологичното производство и събира информацията относно приложимите за тях мерки.

44. И осемте държави членки, които бяха посетени или проследени по време на настоящия одит, вече разполагат с каталог на видовете несъответствия и приложимите към тях мерки²⁸, което е полезна стъпка към прецизиране и хармонизация.

45. В България обаче е необходимо допълнително прецизиране и подходящ надзор. Констатирахме, че едно от двете посетени контролиращи лица е решило да не прилага определени мерки, посочени в каталога, и че и двете контролиращи лица не прилагат подходящата мярка при наличие на неразрешени вещества. Компетентният орган не е докладвал за това в контекста на своите надзорни дейности.

46. Ограниченото използване на химически и други вещества²⁹ е основно изискване на методите за биологично производство. Тестовете за наличие на остатъчни вещества може да бъдат използвани от контролиращите лица или компетентните органи за установяване на наличие на неразрешени вещества в крайния продукт, но също така в листата или в почвата. В своя Специален доклад № 9/2012 Сметната палата отбеляза,

²⁷ Регламент (ЕС) № 392/2013 добави член 92, буква г) към Регламент (ЕО) № 889/2008.

²⁸ Съгласно регламента списъкът следва да съдържа най-малко тези несъответствия, които засягат биологичния статут на продуктите, и приложимите към тях санкции. В някои държави членки (България, Ирландия, Франция, Италия и Обединеното кралство) каталогът включва дори незначителни несъответствия, които не засягат биологичния статут на продукта.

²⁹ Например ГМО, някои продукти за растителна защита, торове, фуражни добавки, спомагателни вещества и продукти за почистване и дезинфекция.

че регламентите на ЕС не предвиждат минимален брой лабораторни тестове, които трябва да се извършват от контролиращите лица, и че няма хармонизиран подход по отношение на мерките, които трябва да се предприемат, когато се установи наличие на неразрешени вещества.

47. След 2013 г. правилата на ЕС определят минимален брой проби, които следва да се взимат и анализират от контролиращите лица³⁰. В бъдеще новият регламент за биологичното производство³¹ ще изисква компетентните органи или контролиращите лица да i) да извършват разследване с цел определяне на източника и причината за наличието на тези вещества и ii) временно блокиране на продуктите в изчакване на резултатите от разследването. До края на 2024 г. Комисията следва да представи доклад с анализ относно евентуалната нужда от по-нататъшна хармонизация.

Обменът на информация се е подобрил, но може да бъде още по-бърз и по-широкообхватен

48. В своя Специален доклад № 9/2012 Сметната палата заключава, че обменът на информация в държавите членки, между тях и Комисията, както и между самите държави членки все още не е задоволителен (вж. също и приложението). Сметната палата препоръчва държавите членки да осигурят директен поток на цялата значима информация относно нарушенията и нередностите между контролиращите лица и разплащателните агенции. Освен това се препоръчва Комисията да (i) уточни формата и графика на известията относно нарушенията и нередностите, (ii) въведе подходящи мерки, които да гарантират, че държавите членки спазват задълженията си за докладване, и (iii) преразгледа информационната система за известяване на нарушенията и нередностите.

³⁰ В член 65, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 889/2008 се посочва, че минималният брой следва да представлява 5 % от броя на операторите, които се намират под негов контрол.

³¹ Член 29 от Регламент (ЕС) № 2018/848.

49. Комисията и държавите членки са предприели серия от мерки, за да изпълнят препоръките на Сметната палата:

- Европейската комисия е въвела изискване³² държавите членки да съобщават резултатите от проверките на биологичното производство на разплащателните агенции. Това е важно, тъй като може да се отрази върху субсидията от ЕС за земеделските производители (вж. също **точка 19**). Държавите членки или съответните региони, за които Сметната палата проведе последващо проучване и посети за целите на настоящия одит, вече разполагат със системи за взаимно уведомяване, въпреки че във Франция този вид комуникация се използва само частично.
- През 2013 г. Европейската комисия въвежда³³ изискването контролиращите лица да информират компетентните органи **незабавно** относно случаи на несъответствие с правилата, засягащи биологичния статут на продуктите. Одитираните държави членки са разработили процедури, а в някои случаи и технологични решения за подобряване на комуникацията между контролиращите лица и компетентните органи по отношение на несъответствието с изискванията. Комуникацията обаче невинаги е навременна (вж. **каре 1**).
- Европейската комисия посочва също, че ако установят нередности, държавите членки следва незабавно да уведомят Комисията и другите държави членки чрез онлайн инструмента на Комисията OFIS — Информационна система за биологично земеделие³⁴. След предходния ни одит държавите членки са ускорили

³² Член 92, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент (ЕС) № 392/2013.

³³ Член 92, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент (ЕС) № 392/2013.

³⁴ Нередности, свързани с продукти от други държави членки (член 92а, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент № 392/2013), или с продукти от същата държава членка, ако дадена нередност има отражение за друга държава членка (член 92а от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент (ЕС) 2018/1584).

съобщаването на информация, но Сметната палата установи, че все още са налице закъснения (вж. **каре 1**).

- След като дадено известие е записано в системата OFIS, Комисията очаква от известната държава членка да извърши проверка на възможните причини за нередностите и да отговори посредством OFIS в срок от 30 дни³⁵. В периода след предходния одит на Сметната палата времето, необходимо за отговор, се е подобрило. През 2017 г. 85 % от отговорите са били изготвени в срок (в сравнение с 60 % през 2016 г.).
- След 2013 г. държавите членки трябва да включват в годишните си доклади относно безопасността на храните, изпращани на Комисията, задължителна информация относно сектора на биологичното производство и извършваните проверки³⁶. В повечето от докладите, анализирани от Сметната палата, биологичното производство е изрично посочено. Проведеният анализ обаче потвърждава, че някои от установените в миналото слабости продължават да съществуват³⁷ (вж. **каре 1**).

Каре 1 — Обменът на информация понякога е бавен и непълен

Съобщаване на случаи на несъответствие с правилата

В България Сметната палата установи, че контролиращите лица са уведомили компетентния орган относно някои видове несъответствия с изискванията само в годишните си доклади. Компетентният орган не е отбелязал тези случаи при надзорната си дейност. Също така беше установено, че в Чехия на контролиращите лица са били необходими средно 33 дни през 2016 г. и 55 дни през 2017 г., за да докладват на компетентния орган случаи на несъответствие, засягащи статута на определени продукти като биологични.

³⁵ Член 92а, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент (ЕС) № 392/2013.

³⁶ Член 92е и приложения XIIIб и XIIIв от Регламент (ЕО) № 889/2008, изменен с Регламент (ЕС) № 392/2013.

³⁷ Точка 43 от Специален доклад № 9/2012.

Комуникация в рамките на OFIS

Времето между разкриването на даден случай на несъответствие и съобщаването за него в системата OFIS от компетентния орган на съответната държава членка е средно 38 календарни дни, въпреки че Регламентът изисква незабавно уведомяване. Междувременно продукти от същата партида може да продължат да се разпространяват в ЕС, етикетирани като биологични.

В България контролиращите лица не включват информация относно произхода на продуктите в своите съобщения до компетентния орган, което не му осигурява необходимата информация, за да реши дали нарушението/нередността следва да се впише в OFIS или не.

Годишно докладване пред Комисията

Държавите членки все още докладват информация относно контролните си дейности прекалено късно. За периода 2014—2016 г. проверените от Сметната палата държави членки са отбелязали закъснение от средно 4 месеца. Три държави членки все още не бяха представили докладите си за 2016 . през юни 2018 г.

Информацията в годишните доклади относно системата за контрол върху биологичните продукти все още е непълна в мнозинството от случаите. Оценката на Комисията на годишните доклади за 2016 г. показва, че в 13 от получените 26 доклада са налице значителни или умерени пропуски в информацията.

Предизвикателството, свързано с надзора над системата за контрол на вносни биологични продукти, е частично преодоляно

50. Относително малка част от потреблението на биологични продукти в ЕС идва от вносни продукти (вж. примера в **точка 16**). Биологичните продукти, внасяни от държави извън ЕС, могат да бъдат сертифицирани по два начина:

- съгласно националните правила на тези държави, които Комисията е признала като спазващи принципите на биологичното земеделие и производство, а системите им

за контрол — като равностойни на системите, предвидени в нормативните разпоредби на ЕС³⁸ (наричани по-долу **равностойни трети държави**);

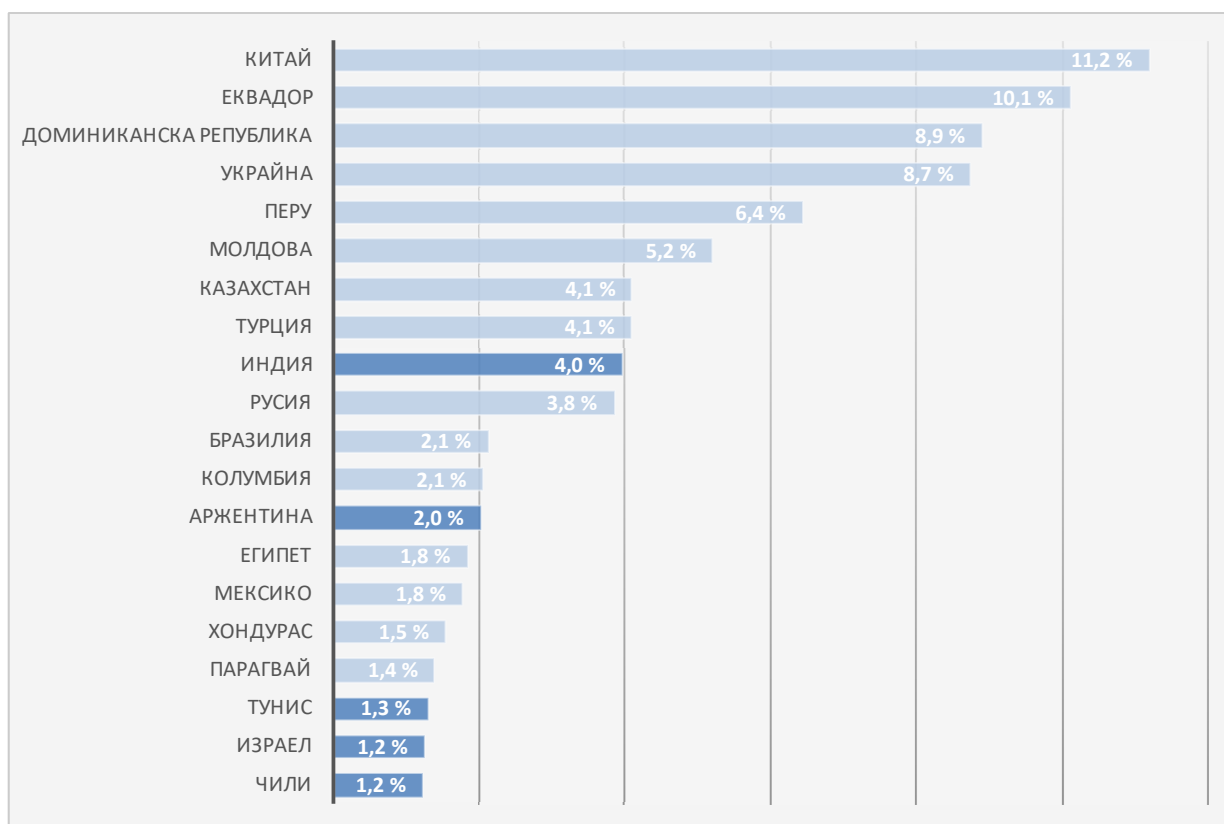
- за другите държави — от контролиращи лица, за които Комисията е признала, че прилагат за биологичното производство извън ЕС равностойни правила за производство и системи за контрол³⁹ (наричани по-долу **равностойни контролиращи лица**).

51. През 2018 г. 114 държави са изпратили биологични продукти в ЕС. На **фигура 4** са показани първите 20 държави, като равностойните трети държави са отбелязани в тъмно синьо. Около 87 % от вносните биологични продукти са сертифицирани от равностойни контролиращи лица.

³⁸ Членове 7—9 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

³⁹ Членове 10—12 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

Фигура 4 — Разбивка на първите 20 държави*, внасящи биологични продукти в ЕС през 2018 г. (въз основа на теглото)



Бележка: Равностойните трети държави са отбелязани в тъмно синьо.

* Норвегия и Швейцария не са включени в тази графика, тъй като интегрираната компютризирана ветеринарна система (TRACES) на Комисията не съдържа информация относно износа от тези държави.

Източник: ЕСП въз основа на данни, извлечени от TRACES (статут на сертификата = „подписана декларация от първи получател“).

52. Понастоящем има тринадесет равностойни трети държави⁴⁰, които осигуряват приблизително 13 % от вноса на биологични продукти. Всяка от тях е подписала споразумение или друга договореност с Комисията относно биологичната равностойност. От 2014 г. насам за равностойните трети държави се прилага нова схема

⁴⁰ Приложение III към Регламент (ЕО) № 1235/2008, последно изменение: Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/949 на Комисията, с който към приложение III се добавя Чили.

за признаване, основана на международни търговски споразумения⁴¹. Първото такова споразумение е подписано с Чили през 2017 г.⁴² (вж. таблица 2).

Таблица 2 — Списък на третите държави, които са подписали споразумение с Комисията относно биологичната равностойност

Трета държава	Година на включване	Вид споразумение
Австралия	1996	Административен механизъм
Аржентина	1997	Административен механизъм
Израел	1997	Административен механизъм
Швейцария	1997	Раздел за биологични продукти в търговското споразумение
Нова Зеландия	2002	Административен механизъм
Коста Рика	2003	Административен механизъм
Индия	2006	Административен механизъм
Тунис	2009	Административен механизъм
Япония	2010	Административен механизъм
Канада	2011	Административен механизъм
Съединени щати	2012	Административен механизъм
Южна Корея	2015	Административен механизъм
Чили	2017	Търговски споразумения относно биологични продукти

53. В следващите раздели Сметната палата представя своите констатации по следните въпроси за всеки вносен режим:

- одити на Комисията извън ЕС;
- обмен на информация;
- процедури на Комисията за осигуряване на изпълнение.

След това е разгледана ролята на държавите членки във връзка с вноса на продукти.

⁴¹ Член 47 от Регламент (ЕС) № 2018/848.

⁴² Споразумение между Европейския съюз и Република Чили относно търговията с биологични продукти (ОВ L 331, 14.12.2017 г., стр. 4).

Комисията е започнала да извършва одити извън ЕС, но повечето равностойни контролиращи лица все още не са одитирани

54. В своя Специален доклад № 9/2012 Сметната палата препоръчва на Комисията да осигури съответен надзор върху държавите, включени в списъка на равностойните трети държави в сферата на биологичното производство (вж. също приложението).

Комисията също така следва да осигури надзор над равностойните контролиращи лица⁴³.

55. При проследяването на предприетите от Комисията действия по изпълнение на отправените препоръки, Сметната палата установи, че от 2012 г. насам Комисията е извършвала одити извън ЕС (вж. точка 31) и че те понастоящем отнемат голяма част от нейните ресурси за одит в областта на биологичното производство (вж. таблица 3).

Таблица 3 — Одити, извършени от ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ от 2012 до 2018 г. в трети държави

Вид одит	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Равностойни трети държави	Тунис Индия	Швейцария Израел	Австралия Аржентина	Израел Канада Индия	Коста Рика		
Равностойни контролиращи лица		Китай (3 различни контролиращи лица)	Турция Виетнам	Украйна и Беларус Южна Африка Перу Боливия	Албания и Косово* Украйна Тайланд Перу	Бразилия Индия Еквадор Боливия Шри Ланка Турция Китай	Парагвай Доминиканска република Мексико** Украйна Кения

* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

** одитирани посредством документна проверка в централните служби на контролиращите лица в ЕС.

Равностойни контролиращи лица

56. Централите на равностойните контролиращи лица често са в ЕС, но дейността им обхваща целия свят. Надзорът над равностойните контролиращи лица е

⁴³ Член 33, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 834/2007.

предизвикателство за Комисията, защото тя не може да разчита на работата на компетентните органи, както прави за държавите членки на ЕС или за равностойните трети държави (вж. **точка 14**).

57. В края на юни 2018 г. съществуват 57 одобрени равностойни контролиращи лица. Контролиращите лица могат да бъдат признати за една или повече трети държави, като понякога един орган обхваща над 50 държави. Това води до голям брой комбинации от контролиращи лица и държави, които Комисията следва да одобри и да наблюдава⁴⁴.

58. Комисията е започнала да одитира признатите за равностойни контролиращи лица през 2013 г. и до края на 2018 г. е извършила 25 такива одита⁴⁵, обикновено в централната служба на контролиращите лица и в една трета държава, за която контролиращото лице е признато. Сметната палата прецени, че комбинациите от държави и контролиращи лица, които Комисията е одитирала от 2013 г. насам, обхващат около една трета от биологичните продукти, внесени съгласно този режим. Това означава, че може да изминат няколко години, преди Комисията да посети дадена държава или контролиращо лице (вж. **каре 2**).

Каре 2 — Комисията не извършва одити с голяма честота

През 2018 г. Комисията е одитирала равностойно контролиращо лице, което работи в Доминиканската република от 2013 г. Одитът е показал значителни недостатъци в дейностите на контролиращото лице по сертифициране⁴⁶. Доминиканската република е третият по големина износител на биологични продукти за Европа (вж. също **фигура 4**) и около една трета от биологичните продукти, изнесени от тази държава за ЕС, са сертифицирани от контролиращото лице. Това е бил първият одит на това контролиращо лице и първият случай, в който Комисията е посетила Доминиканската република за такъв одит.

⁴⁴ В някои случаи едно и също контролиращо лице прилага различни стандарти в различните държави.

⁴⁵ Тези одити обхващат 17 от 57 контролиращи лица, одобрени в края на юни 2018 г.

⁴⁶ ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ 2018-6392 (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

59. Поради съображения за сигурност след консултация със съответните служби на Комисията и на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) понякога планираните посещения в някои държави се отменят или отлагат (например в Египет и Мексико). Това е разбираемо, но ограничава степента на увереност, която Комисията може да получи въз основа на надзора си в тези държави.

60. Констатациите от извършените от Комисията одити показват необходимостта от цялостно и редовно наблюдение на равностойните контролиращи лица. Комисията проследява действията, предприети по отношение на нейните констатации, но преодоляването на слабостите в различните контролиращи лица, работещи в една и съща държава, може да отнеме много време. Вж. **каре 3** за пример.

Каре 3 — Трудности при разрешаването на системните слабости чрез одити на контролиращи лица

Китай е най-големият износител на биологични продукти за ЕС (вж. също **фигура 4**). През 2013 г. Комисията е започнала да предприема действия за преодоляване на слабостите в системата за контрол на биологични продукти с произход Китай. Тя е препоръчала на всички контролиращи лица, работещи в Китай, да вземат допълнителни мерки, като например извършване на допълнителни инспекции без предизвестие и вземане на повече проби и да докладват за тези действия в своите годишни доклади. Комисията също така е одитирала три контролиращи лица и е извадила от списъка едно от тях през 2014 г. През 2017 г. тя е одитирала още едно контролиращо лице и е констатирала продължаващи слабости в системата за биологично производство и контрол в Китай. Тя е информирана за проблема и полага усилия за разработване на по-систематичен подход.

61. С влизането в сила на новия Регламент за биологичните продукти (вж. **точка 21**), режимът на равностойност ще бъде постепенно заменен между 2021 и 2023 г. с режим, при който ще е необходимо стандартите за биологично производство и системите за контрол на контролиращите лица да съответстват на правилата на ЕС. Този режим, основан на съответствието, следва да съкрати времето, необходимо за подготовката на одитни посещения и разглеждане на нови заявления и годишни доклади, тъй като Комисията вече няма да оценява равностойността на стандартите за биологично производство и системите за контрол на дадено контролиращо лице.

Равностойни трети държави

62. Надзорът от страна на Комисията на равностойни трети държави се е подобрил в сравнение със ситуацията при предходния одит на Сметната палата. От 2012 г. насам Комисията е извършила десет одита на осем равностойни трети държави (вж.

таблица 3) и е взела участие в партньорска проверка на системата за контрол на САЩ през 2014 г. Равностойните трети държави, които не са били одитирани през този период, са Нова Зеландия, Япония и Южна Корея, които, взети заедно, представляват под 1 % от вноса на биологични продукти в ЕС, и Чили, с което ЕС подписва споразумение през 2017 г.

63. Извършените одити са разкрили значителни недостатъци. В много случаи, когато Комисията е проследила предприетите действия след нейните одити, тя е констатирала, че съответните държави са предприели корективни действия, насочени към тези недостатъци (вж. **каре 4**).

Каре 4 — Извършените от Комисията одити са разкрили недостатъци, а третите държави са предприели корективни действия

Комисията е извършила два одита в Индия⁴⁷ и е установила сериозни недостатъци в ефективността на контролиращите лица и надзора от страна на компетентния орган. В резултат на това Комисията е отказала да продължи да приема внасяните преработени селскостопански продукти като равностойни поради промените в правилата за биологично производство в Индия, като също така е премахнала едно контролиращо лице от списъка на признатите индийски органи. През февруари 2017 г. Комисията е потвърдила, че Индия е изпълнила корективни действия, за да преодолее откритите недостатъци.

⁴⁷ Индия (2012 г.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; Индия (2015 г.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

В своя одит в Швейцария през септември 2013 г.⁴⁸ Комисията е разкрила недостатъци по отношение на надзора върху контролиращите лица и незадоволителен контрол върху вноса. В резултат на това швейцарските органи са предприели действия за преодоляване на очертаните проблеми, като са изменили нормативната рамка и са подобрили насоките за контролиращите лица.

64. Комисията не е извършила анализ на риска на системата за контрол на биологични продукти в Норвегия⁴⁹ и Исландия, които са членове на ЕАСТ. Освен това са били необходими над осем години за включването на нормите на ЕС за биологичните продукти⁵⁰ в Споразумението за ЕИП⁵¹ през март 2017 г. През октомври 2018 г. Комисията за първи път е придружила Надзорния орган на ЕАСТ при одит на системата за контрол на биологични продукти в Норвегия⁵².

Обменът на информация се е подобрил, но Комисията би могла да го използва по-добре и по-бързо

Обмен на информация относно нередности

65. През 2013 г. Комисията е разширила обхвата на системата OFIS⁵³, за да позволи обмена на информация между Комисията, държавите членки, равностойните трети държави и равностойните контролиращи лица относно нередностите, свързани

⁴⁸ Швейцария (2013 г.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

⁴⁹ По на данни на Евростат Норвегия е третият най-голям износител на храни за ЕС. Не са налични данни за дела на биологичните продукти.

⁵⁰ Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета и съответните регламенти за изпълнение.

⁵¹ От 1994 г. насам Споразумението за Европейско икономическо пространство обединява държавите членки на ЕС и трите държави, членуващи в ЕИП и ЕАСТ — Исландия, Лихтенщайн и Норвегия — в единен пазар, наричан „вътрешен пазар“.

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>

⁵³ С Регламент (ЕО) № 125/2013 е изменен член 15 от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

с вносните продукти. Комисията е приела процедури за проследяване на тези нередности.

66. За нередностите, за които е изпратено уведомление, засягащи продукти, внесени чрез равностойни контролиращи лица, компетентните органи в държавите членки са основните участници в последващите действия. Те се свързват със съответното контролиращо лица чрез OFIS и изискват допълнителна информация, докато не бъдат напълно удовлетворени от предоставения отговор. Ако за нередностите не бъде получено обяснение, Комисията се свързва пряко с контролиращото лице.

67. За продукти, внесени при режима на равностойни трети държави, Комисията извършва мониторинг на уведомленията от системата OFIS. За някои обаче от тях не открихме достатъчно доказателства за ефективно проследяване.

Годишни доклади

68. Освен уведомленията, обменяни чрез системата OFIS, Комисията следва да получава годишни доклади от всяко признато равностойно контролиращо лице⁵⁴ и равностойна трета държава⁵⁵, в които да се описва как те прилагат системите за контрол. Годишните доклади на контролиращите лица следва да включват последните доклади за оценка от органа по акредитация.

69. Съгласно своите вътрешни правила, Комисията следва да разгледа годишните доклади в срок до три месеца от получаването им. Сметната палата провери десет годишни доклада от контролиращи лица. В един случай не е била извършена оценка. В само три случая Комисията е прегледала докладите в предписания тримесечен срок, а прегледът на три други доклада е отнел девет месеца или по-дълго. Сметната палата

⁵⁴ Член 12, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1235/2008.

⁵⁵ Член 33, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834/2007.

установи подобни закъснения и в анализите на годишните доклади, получени от равностойни трети държави⁵⁶.

Сътрудничество с други органи

70. За своята надзорна дейност по отношение на равностойните контролиращи лица Комисията разчита и на докладите за оценка, изготвяни от органите по акредитация. През 2017 г. и 2018 г. Комисията е организираща годишна среща с акредитиращите органи. Липсват обаче споразумения за сътрудничество, които да определят условията за редовен обмен на информация, да предоставят на Комисията достъп до свързаните с годишните доклади данни или да ѝ дават възможност да придружава органите по акредитация по време на техните оценки, ако Комисията прецени, че такъв съгласуван подход би бил по-ефективен при надзора на равностойните контролиращи лица.

71. Износителите за ЕС често продават своите продукти и на други пазари. Това означава, че те трябва да спазват и правилата за биологично производство, определени от другите държави вносителки, и подлежат на контрол от техните компетентни органи. Тъй като Комисията разполага с ограничени ресурси за анализ на получената информация (вж. **точки 67 и 69**) и за извършване на собствени одити (вж. **точки 57 и 58**), тя може да доразвие сътрудничеството си с органите на други държави, внасящи голям обем продукти, за да подобри надзора на вноса. Комисията е предприела някои първоначални стъпки в тази посока, като е организираща многостранни дискусии (кръгли маси) с редица трети държави (САЩ, Канада, Чили, Швейцария, Япония и Южна Корея) от 2016 г. насам. Все още обаче не са установени по-систематични механизми за сътрудничество. Например, Комисията планира да насърчи обмена на информация относно нарушенията, докладите от посещения на място и обсъжданията на общото разбиране за проблемите в някои държави.

⁵⁶ В три случая (от общо шест анализирани) прегледът е отнел над девет месеца след получаването на документите.

Комисията налага изпълнението трудно и бавно, но предстоящите промени в правилата имат за цел да направят процеса по-бърз и по-ефективен

Равностойни контролиращи лица

72. Ако дадено контролиращо лице не предостави на Комисията изискваната информация навреме, ако не предприеме корективни мерки или не се съгласи на проверка на място, Комисията може да го извади временно или постоянно от списъка на признатите контролиращи лица⁵⁷, или да измени неговата спецификация. На практика Комисията е отменила статута на признати органи на седем контролиращи лица, но времето от вземането на решение за отмяна на статута до влизането в сила на това решение е било средно четири месеца. Междувременно контролиращите лица са продължили да сертифицират биологични продукти и да издават сертификати за проверка за износа им. Съгласно новия Регламент⁵⁸ Комисията ще може да приема актове за изпълнение с незабавно прилагане, когато са налице надлежно обосновани наложителни причини, за да отменя по-бързо статута на признати контролиращи лица.

Равностойни трети държави

73. Ако компетентен орган на трета държава откаже да изпълни препоръките или не спази определен срок за изпълнение на препоръката, Комисията може да извади тази държава от списъка на признатите трети държави или да промени обхвата на статута ѝ като призната държава⁵⁹. Комисията се е възползвала от тази възможност веднъж (вж. **каре 4**).

⁵⁷ Член 12, параграф 1, буква в) и член 12, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1235/2008.

⁵⁸ Член 46, параграф 9 от новия Регламент за биологичното производство (ЕС) № 2018/848.

⁵⁹ Например да престане да признава определена категория продукти.

74. Търговското споразумение с Чили от 2017 г. (вж. **точка 52**) включва механизми за комуникация, проверка и разрешаване на спорове⁶⁰, които спомагат да се осигури изпълнението на правилата.

Слабости в извършваните от държавите членки проверки на вноса на биологични продукти

75. Държавите членки на ЕС също имат важна роля в системата за контрол на вноса. Те извършват проверки на внесените продукти, както и на вносителите.

Проверки от държавите членки на вносните биологични продукти

76. Държавите членки трябва да проверяват пратките с внасяните в ЕС продукти, преди те да могат да се движат свободно в ЕС⁶¹. Те следва да извършват документи проверки, като могат да провеждат и допълнителни физически проверки (като например проверки на опаковките и етикетите, или вземане на проби за анализ и лабораторно изпитване) според необходимото предвид извършената оценка на риска. Въз основа на резултатите от тези проверки, компетентният орган на държавата членка може да приеме съответния сертификат за инспекция (вж. по-нататък **точка 84**).

77. Комисията може да работи заедно с държавите членки за разработването на единен подход към проверките, които следва да се извършват за вносните продукти. През декември 2015 г. например Комисията е публикувала насоки относно извършването на допълнителен официален контрол в отговор на редица нередности, открити по-рано в пратки от Украйна и някои съседни държави. Тези насоки са били одобрени от държавите членки на ЕС и се преразглеждат всяка година. В момента те се прилагат за Украйна, Казахстан и Руската федерация.

⁶⁰ Обмен на актуална информация (член 6), възможност за извършване на партньорски проверки (член 7), създаване на Съвместна комисия по биологични продукти (член 8) и разпоредби относно уреждането на спорове (член 9).

⁶¹ Член 13, параграфи 2 и 4, и приложение V от Регламент № 1235/2008 – каре 20.

78. Сметната палата откри слабости в проверките на вносните биологични продукти, извършвани от три държави членки (вж. **каре 5**).

Каре 5 — Слабости при проверките на пратки с вносни продукти

В Чехия Сметната палата откри няколко случая, в които информацията в сертификата за инспекция показва, че е извършен лабораторен анализ, когато в действителност такъв не е извършен (или обратното). Това се дължи на факта, че митническата администрация е приемала сертификата, без да изчака окончателното решение дали да се извърши анализ.

В България вносът на биологични продукти е подложен на 100 % документни проверки от органа по безопасност на храните. Към момента на одита обаче не беше извършван анализ на риска, нито физически проверки или лабораторни изпитвания на внасяните биологични продукти.

Сметната палата установи, че пратка пшеница, внесена от Казахстан през Турция, не е била проверена за непозволени вещества съгласно изискванията на насоките за внос от тази държава. Контролиращото лице неправилно е отбелязало Турция като държавата на произход в сертификата за инспекция, поради което органите на Обединеното кралство не са изследвали пратката.

79. Освен това държавите членки следва да извършват редовни проверки на всички внасяни продукти (биологични или не) на различни етапи от веригата на доставки на храни, като използват основан на риска подход⁶². Те докладват ежегодно за тези проверки на Комисията. Сметната палата анализира извадка от годишни доклади за 12 държави членки. В нито един от тях не е предоставена конкретна информация относно официалните проверки, извършени по отношение на биологични продукти. При липсата на тази информация, Комисията не може да знае кои проверки са били извършени за внесените биологични продукти и какви са били резултатите от тях.

Проверки на вносителите, извършвани от държавите членки

80. Чрез надзор над контролиращите лица държавите членки могат да проверяват дали процедурите и проверките, извършвани от вносителите, са достатъчно добри. В своя

⁶² Член 15, параграф 1 и член 15, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 882/2004.

специален доклад от 2012 г. Сметната палата посочва, че проверките на вносителите от страна на контролиращите лица често са непълни. За целите на настоящия одит Сметната палата проследи действията, предприети във връзка с тази констатация, и установи, че ситуацията все още е непроменена в някои държави членки (вж. също **каре 6**).

Каре 6 — Слабости при проверките на вносителите

В България двете посетени контролиращи лица не разполагаха с конкретни контролни листове за вносители и вместо това използват контролните листове за „търговци“, които не предвиждат някои специфични проверки, свързани с внос.

В Испания (Андалусия) докладите на компетентния орган относно годишните надзорни инспекции на контролиращите лица не посочват проверки на вноса или преглед на конкретните контролни листове за внос.

Компетентният орган в Обединеното кралство не изисква вносителите да уведомяват съответните контролиращи лица за всяка пристигаща пратка. Такова уведомление обаче е задължително по силата на Регламента и е важен инструмент за по-добро насочване на физическите проверки на внасяните пратки.

Проследимостта е подобрена, но продължават да съществуват някои слабости

81. Съгласно общото законодателство на ЕС в областта на храните, предприятията в областта на храните и фуражите следва да осигурят възможност за проследяване на продуктите на всеки етап от производството, преработката и разпространението. Те трябва да могат да идентифицират предприятията, на които са доставени продуктите им, и да проследяват вложените ресурси във веригата на доставки на храни обратно до непосредствения доставчик⁶³. Това се отнася за всички видове храни.

82. За биологичните продукти проследяването изисква да се излезе извън границите на общото законодателство в областта на храните. Тъй като не съществува аналитичен метод, чрез който да може да се определи дали даден продукт е биологичен или не,

⁶³ Известен като подход „стъпка напред – стъпка назад“.

проследимостта следва да позволява проверка на биологичния статут на продукта по веригата на доставки. Целта на проверката за проследимост е i) идентифициране на всички участващи оператори, ii) проверка на сертифицирането им за биологично производство и iii) в случай на несъответствие с правилата, проследяване на продукта до неговия източник и изолиране на проблема, предотвратяване на достигането на продуктите до потребителите.

83. В своя Специален доклад № 9/2012 Сметната палата излага резултатите от одита на проследимостта на извадка от биологични продукти. Заключение от доклада е, че за компетентните органи в държавите членки е трудно да гарантират проследяването на биологичните продукти в рамките на територията под тяхно ръководство, а проследяването на продуктите през граница е още по-трудно. Сметната палата препоръча да бъде засилен контролът, за да се гарантира, че операторите спазват регулаторните изисквания по отношение на проследимостта, а Комисията да изясни ролята и отговорностите на различните участници (вж. също приложението).

Проследимостта в рамките на ЕС се е подобрила, но не всички производители могат да бъдат проследени

84. Комисията е предприела действия за изпълнение на препоръката на Сметната палата. Тя е добавила модул за внос на биологични продукти в онлайн системата за мониторинг на вноса на храни и фуражи, наречена TRACES (акроним от английски език на TRAdе Control and Expert System — интегрирана компютризирана ветеринарна система)⁶⁴. От октомври 2017 г. контролиращите лица следва да издават електронен сертификат за инспекция за всяка пратка от вносни биологични продукти. Модулът в TRACES за сертификатите за инспекция е въведен с цел да се подобри проследимостта на биологичните продукти и да се предоставят много по-подробни статистически данни за вноса им.

⁶⁴ Системата TRACES е създадена с Решение 2004/292/ЕО на Комисията в изпълнение на Директива 90/425/ЕИО на Съвета.

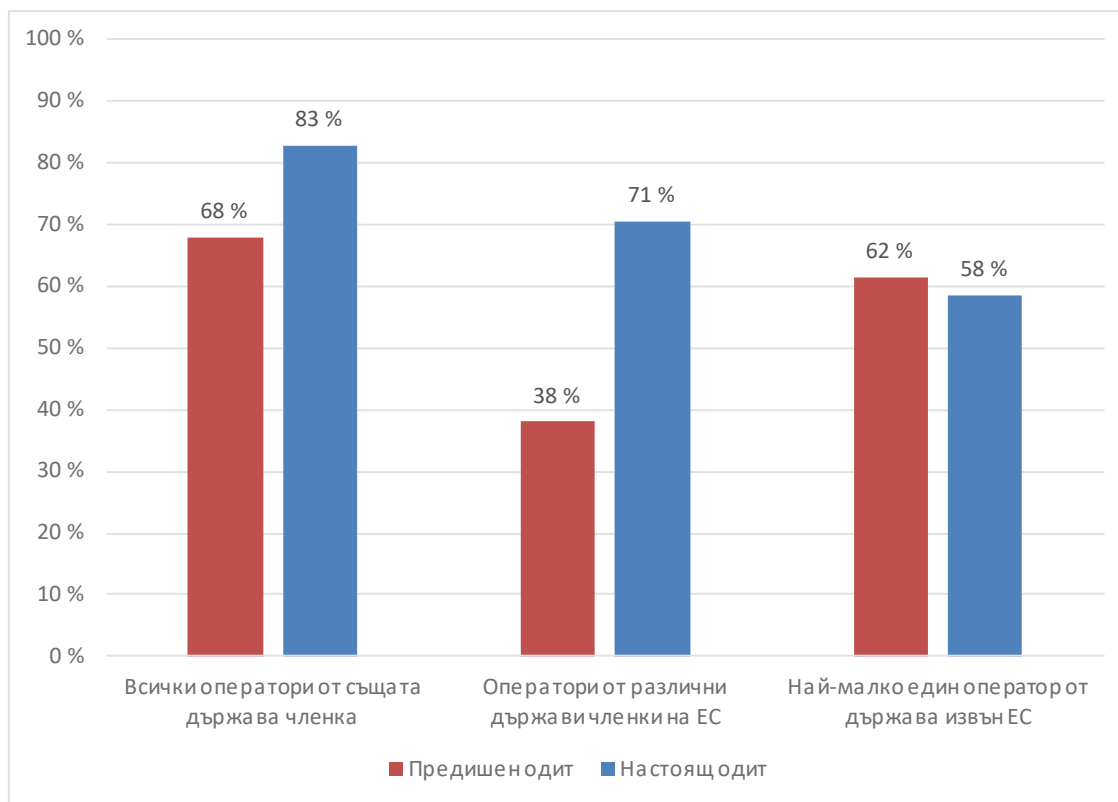
85. В рамките на своите одити в държавите членки Комисията (ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“) изисква компетентните органи да извършват проследяване на два биологични продукта (избрани от одитния екип на Комисията). Ако съставките са с произход извън ЕС, проследяването обхваща само движението им след влизането им в ЕС.

86. Като част от своя одит Сметната палата избра 105 продукта и помоли компетентните органи в 18 държави членки и Комисията да:

- i) проследят тези продукти обратно до производителя (също и извън границите на ЕС, ако е необходимо); и
- ii) предоставят, за всички участващи оператори, сертификата за биологично производство, който е бил в сила в момента на обработката/производството/преработката на продукта.

87. Резултатите от това проследяване по отношение на продуктите с произход ЕС (вж. **фигура 5**) са по-добри от резултатите от проследяването, извършено за целите на доклада от 2012 г., и остават стабилни по отношение на вносните продукти. Въпреки това за много продукти не беше възможно проследяване обратно до земеделския производител.

Фигура 5 — Процент на продуктите, за които е предоставена пълната изискана информация за проследяване



Източник: ЕСП.

88. Проверките за проследимост понякога са трудни и продължителни поради различни фактори, като например:

- i) сложността на веригата на доставки;
- ii) проблемите при оценката на достоверността на сертификатите за биологично производство чрез използването на различни бази данни в целия ЕС, чието съдържание не е хармонизирано и търсенето в които не е практично, ако не е известно съответното контролиращо лице за даден оператор;
- iii) липсата на координация между някои компетентни органи на държавите членки.

За проследяването на някои продукти в нашата извадка бяха необходими над три месеца. Бавното проследяване има отрицателно въздействие върху способността за

предприемане на действие в случай на несъответствия с правилата и върху мерките за предотвратяването на навлизането на засегнатите продукти в потребителската мрежа.

Проверката за проследимост на Сметната палата разкри проблеми с етикетирането и сертифицирането

89. Извършеното проследяване има за резултат многобройни допълнителни констатации, които са отрицателни за надеждността на системата за контрол, като например:

- Неправилно посочен произход на продукта в етикета за биологично производство (вж. **каре 7**);
- Непълен доклад от инспекцията на контролиращото лице, който предоставя много ограничена увереност по отношение на голям брой производствени и преработвателни предприятия в трети държави (вж. **каре 8**).

Каре 7 — Примери за неправилно посочен произход в етикетите за биологично производство

Етикетите за биологично производство на два продукта са представили неточна информация относно произхода на продуктите:

- етикетът на вид питки погрешно посочва „селскостопански продукти от ЕС“, въпреки че основната съставка (пшеница) идва от Молдова, Украйна и Казахстан.
- етикетът на сладко от ягоди погрешно посочва „селскостопански продукти от ЕС/извън ЕС“, въпреки че всички съставки са били внесени от държави извън ЕС (ягоди от Мароко и захар от Бразилия).

Каре 8 — Пример за непълен доклад от инспекция, който предоставя ограничена увереност за голям брой оператори в различни държави

За един от продуктите в проверката за проследимост сертификатът на основния оператор в Турция обхваща 10 производствени и 15 преработвателни звена в Турция, Етиопия, Киргизстан, Казахстан и Украйна.

Сметната палата поиска да разгледа последния доклад от инспекция, въз основа на който контролиращото лице е сертифицирало основния оператор и всичките му звена. Извършеният от Сметната палата анализ показва, че в доклада от 8 страници липсва основна информация, като например датите на посещенията на различните звена и естеството на извършените проверки във всяко едно от тях. Поради това Сметната палата може да изрази много слаба увереност, че всички производствени и преработвателни звена са били задоволително проверени.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

90. Системата за контрол на биологичните продукти е изложена в регламентите на ЕС. Тя цели да даде увереност на потребителите, че когато купуват биологични продукти, на всеки етап от веригата на доставки са били приложени правилата на ЕС или равностойни на тях правила. Това се отнася за случаите, когато продуктите се произвеждат в ЕС или се внасят. Сметната палата констатира, че системата за контрол е усъвършенствана и че нашите препоръки в голяма степен са били изпълнени след предишния ни одит (вж. **приложението**), но някои от предизвикателствата остават.

91. По отношение на биологичните продукти, произведени в ЕС — основната част от потреблението в ЕС — както Комисията, така и държавите членки са предприели действия във връзка с много от слабостите, установени в предходния ни доклад.

92. След доклада ни от 2012 г. Комисията е възобновила своите посещения в държавите членки и вече е посетила повечето от тях. Сметната палата счита, че тази дейност е добре изпълнена и проследена. При извършените от Комисията одити са установени редица слабости, за отстраняването на които са били поискани незабавни действия от страна на държавите членки. В допълнение към своите одити Комисията е предприела инициативи за координация и обучение и често провежда срещи с държавите членки за обсъждане на последващите действия във връзка с твърдения за нередности и измами (**точки 31—35**).

93. Компетентните органи на държавите членки, които Сметната палата одитира, са предприели действия за подобряване на своите системи за контрол. Шестте държави членки, за които Сметната палата извърши проследяваща проверка, са преодолели повечето от слабостите, установени при предходния одит, като са въвели промени в правната рамка, подобрили са координацията с органите по акредитация и са изготвили по-добри насоки за надзора на контролиращите лица (**точка 38**).

Проверените от нас осем държави членки вече разполагат с каталог на несъответствията и предвидените за тях мерки (в т. ч. санкции), които контролиращите лица следва да прилагат (**точка 44**). Все пак установихме някои слабости, свързани с предишните ни констатации (**точки 40 и 41**). Сметната палата също така установи, че прилагането на

предвидените мерки в случай на несъответствие с правилата все още не е хармонизирано в рамките на ЕС и че докладването в държавите членки понякога се забавя или е непълно (**точки 43, 45 и 49**).

Препоръка 1 — Да се предприемат действия по отношение на продължаващите слабости в системите за контрол и докладването на държавите членки

Комисията следва да:

- а) проследи предприетите действия за преодоляване на установените от Сметната палата слабости, които продължават да засягат системите за контрол на държавите членки;
- б) предприеме действия за по-добро хармонизиране на определенията за нередности и нарушения и приложимите към тях мерки, като ги обсъди с държавите членки и приеме съответни актове за изпълнение;
- в) предостави насоки за компетентните органи за усъвършенстване на тяхното докладване, например като се обърне внимание на информационните празноти в техните годишни доклади.

Целева дата за изпълнение – 2020 г.

94. По-малка част от биологичната храна, консумирана в Европейския съюз, идва от внос. Равностойни контролиращи лица сертифицират над 80 % от внасяните в ЕС биологични продукти. Останалата част се внася от равностойни трети държави. От 2012 г. насам одитите на Комисията са обхванали повечето трети държави с равностойни гаранции (**точка 62**). Комисията е започнала също така посещения на равностойни контролиращи лица и извършва преглед на техните дейности на място в трети държави. Досега това обхващаше системите, които се прилагат за около една трета от вноса, сертифициран от равностойните контролиращи лица (**точки 57 и 58**). Надзорът над равностойните контролиращи лица е предизвикателство за Комисията, защото тя, в качеството си на компетентен орган, не може да разчита на работата на компетентните органи, както прави за държавите членки на ЕС или за равностойните трети държави.

Когато Комисията установи наличие на слабости, преодоляването им от различните контролиращи лица, работещи в една и съща държава, може да отнеме дълъг период от време (**точка 60**).

95. Освен проследяване на изпълнението на препоръките от нейните одити Комисията систематично анализира и годишните доклади на равностойните контролиращи лица и равностойните трети държави. Тя обаче често извършва тези оценки твърде късно (вж. **точка 69**). Сметната палата установи, че Комисията разчита на докладите на органите по акредитация, но няма официални споразумения за сътрудничество, които да определят условия за редовен обмен на информация или да позволяват на Комисията да координира надзора с органите по акредитация (**точка 70**). Беше установено, че Комисията само е започнала да проучва възможните полезни взаимодействия при надзора върху вноса на биологични продукти от сътрудничеството с компетентните органи на други значими пазари на внос за тези продукти (САЩ, Канада, Чили, Швейцария, Япония и Южна Корея) (**точка 71**).

96. По отношение на системите за контрол на вноса, налагането на изпълнение от страна на Комисията може да бъде труден и дълъг процес, но с въведените нови правила прилагането на правилата става по-бързо и по-ефективно. Комисията ще може да приема актове за изпълнение с незабавно прилагане, за да отнема по-бързо статута на признато контролиращо лице (**точка 72**). По отношение на равностойните трети държави, аналогично на търговското споразумение с Чили, в бъдещите търговски споразумения могат да се включат механизми за комуникация и проверка и за разрешаване на спорове (**точка 74**).

97. Държавите членки имат също отговорност да извършват проверки на вносни биологични продукти, като чрез надзор над контролиращите лица проверяват дали процедурите и инспекциите, извършени от вносителите, са достатъчно добри. Сметната палата установи слабости в проверките на пристигащите пратки и разкри, че в някои държави членки контролиращите лица все още извършват непълни проверки на вносителите (**точки 75—80**).

Препоръка 2 — Да се подобри надзорът върху вноса чрез по-добро сътрудничество

Комисията следва да:

- а) подобри извършвания от нея надзор над равностойните контролиращи лица, в т.ч. чрез засилване на сътрудничеството с органите по акредитация и с компетентните органи на други значими пазари на внос;
- б) извършва навременна оценка на годишните доклади на равностойните контролиращи лица и на равностойните трети държави;
- в) изготви насоки за държавите членки за извършване на конкретни проверки на осъществявания от контролиращите лица надзор върху вносителите и внасяните биологични продукти.

Целева дата за изпълнение – 2020 г.

98. Сметната палата извърши отново проверка за проследимост, за да провери дали биологичните продукти могат да бъдат проследени обратно до земеделските производители и дали биологичният статут на даден продукт може да бъде доказан със съответния сертификат на всеки етап от веригата на доставки. Резултатите показват подобрение в сравнение с предишния одит, особено в ЕС. Въпреки това не всички продукти могат да бъдат проследени обратно до земеделския производител (**точки 86 и 87**). Сметната палата констатира, че повечето контролиращи лица в ЕС вече разполагат с онлайн база данни за сертификатите за биологично производство на всичките си оператори. Съдържанието на тези бази данни обаче не е хармонизирано, а използването им не е практично, ако не е известно съответното контролиращо лице за всеки оператор (**точка 88**). Проследимостта на вносните продукти може да бъде подобрена с изграждането на онлайн бази данни за оператори извън ЕС.

Препоръка 3 — Да се извършват по-пълни проверки за проследимост

Комисията следва да:

- а) извършва проверки за проследимост извън границите на ЕС при надзора на вносните продукти и да използва резултатите от тези проверки, за да насочва по-добре своите одити или *ad hoc* проверки на контролиращите лица и в трети държави;
- б) анализира, съвместно с компетентните органи, резултатите от техните проверки за проследимост, за да установи потенциалните слабости и възможните корективни действия;
- в) подобри трансграничната достъпност на данните за сертификатите за биологично производство и изисква от контролиращите лица в трети държави да публикуват своите сертификати за биологично производство онлайн.

Целеви дати за изпълнение – а) и б) 2020 г., в) 2024 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Nikolaos MILIONIS — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 13 февруари 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ**Оценка на степента на изпълнение на препоръките от Специален доклад № 9/2012**

Препоръки от СД № 9/2012	Актуална оценка	Коментари
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.	Изпълнена в голяма степен	Наблюдава се явно подобрене, но в държавите членки продължават да съществуват слабости
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 държави.	Изпълнена в голяма степен	Наблюдава се явно подобрене, но продължават да съществуват слабости по отношение на задълженията за докладване
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.	Изпълнена в известна степен	Има подобрене, но твърде много продукти все още не могат да бъдат проследени
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.	Изпълнена в голяма степен	Събирането и използването на информация в годишните доклади следва да бъде подобрено.
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 държави за включване в този списък.	Изпълнена в голяма степен	Закъсняла оценка на годишните доклади и малко на брой годишни срещи
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.	Препоръката вече не е актуална	

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ НА БИОЛОГИЧНИТЕ ПРОДУКТИ Е УСЪВЪРШЕНСТВАНА, НО НЯКОИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ОСТАВАТ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

II. Във връзка с препоръките, формулирани от Европейската сметна палата (ЕСП) в Специален доклад № 9/2012, Комисията счита, че тези препоръки са изпълнени. По-конкретно бяха предприети действия чрез подобряване на нормативната уредба и напомняне на държавите членки за правните им задължения. Освен това Комисията въведе електронния сертификат за инспекция в рамките на системата TRACES, която съществено подобри проследимостта на продуктите, внасяни от трети държави.

VII. Комисията приема препоръката.

ВЪВЕДЕНИЕ

14. Комисията упражнява надзор върху дейностите на равностойните контролни органи в трети държави по различни начини. Освен това Комисията отправя *ad hoc* искания за информация, например за да докаже проследимостта на дадена пратка или продукт.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

41.

Второ тире: Що се отнася до доказателствата за прилагане на подход, основан на риска, контролните органи следва да прилагат вземане на проби, основано на риска, но — в случай на съмнение за употреба на неразрешени продукти — в допълнение към това основано на риска вземане на проби трябва да се извършват вземане на проби и лабораторен анализ.

43. Комисията даде начало на хармонизирането на националния каталог от мерки в рамките на заседанието на Комитета по биологично производство, проведено на 6 юни 2018 г.

Рамката включва следните етапи:

- i) избор на набор от най-често срещаните/най-сериозните несъответствия,
- ii) изготвяне на образец с пет колони (т.е. правна референта информация, класификация на видовете неспазване, вид мярка, административен процес и последващи действия),
- iii) отправяне на искане към държавите членки да попълнят образеца, като се базират на настоящия си национален каталог на мерки,
- iv) анализ на попълнените образци — формулиране на заключения относно разликите,
- v) изготвяне на насоки за създаването на националния каталог на мерки.

Каре 1 — Обменът на информация понякога е бавен и непълен

Що се отнася до комуникацията чрез OFIS: Комисията е установила проблема, свързан с навременността на уведомленията в OFIS, и прикани държавите членки да предприемат действия по този въпрос. Освен това по време на одитите в държавите членки Комисията проверява в случайна извадка от досиета за несъответствия:

- i) дали контролният орган докладва своевременно на компетентния орган за несъответствията и
- ii) дали компетентният орган прави уведомленията в OFIS.

Ако открие недостатъци, тя издава препоръки до държавите членки, които трябва да предприемат действия.

По отношение на годишното докладване пред Комисията: Комисията предприе редица инициативи за постигане на подобрения както по отношение на навременното предаване на годишните доклади, така и по отношение на тяхното съдържание. Комисията обсъди този въпрос с държавите членки в рамките на Комитета по биологично производство и изпрати напомнителни писма във връзка с късното представяне на годишните доклади. Тя преразгледа контролния лист за оценка на годишните доклади, за да поясни и подобри докладването от страна на държавите членки, за да помогне на държавите членки при изготвянето на годишните им доклади и за да гарантира, че докладите съдържат изискваните и необходими данни за биологични продукти.

Комисията очаква да реши този проблем с приемането на акт за изпълнение съгласно член 25, буква а) от Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол.

Каре 2 — Комисията не извършва одити с голяма честота

През 2019 г. Комисията ще одитира друг контролен орган, който работи в Доминиканската република, като взема под внимание именно това, че тази държава е един от най-големите износители на биологични продукти за ЕС.

59. Поради получен съвет, свързан със сигурността, планираните посещения на Комисията в определени държави трябваше да бъдат отменени или отложени. В такива случаи Комисията разполага с други средства за надзор, за да получи увереност по отношение на работата на контролните органи, като например: проверки на досиета в помещенията на контролния орган, проверка на контрола, извършен от инспекторите на контролните органи в друга държава, пряко проследяване на нередностите с контролните органи, както и чрез годишно докладване.

Каре 3 — Трудности при разрешаването на системните слабости чрез одити на контролни органи

Комисията и държавите членки се съгласиха да въведат нови Насоки относно допълнителния официален контрол върху биологичните продукти с произход от Китай. Настоящият документ се прилага от 1 януари 2019 г. и изисква от държавите членки да извършват, за набор от определени продукти, контрол и проверки на всички пратки от Китай.

Според държавите членки и Комисията тези насоки са наложителни поради нарастващия брой на нередностите, докладвани в OFIS за определени видове продукти, внесени от Китай.

61. Според новия Регламент за биологичното производство стандартите и системите за контрол на контролните органи за биологичното производство ще трябва да отговарят на правилата на ЕС. Както посочва Палатата, по този начин ще бъде спестено известно време, тъй като вече няма да се налага да се оценяват стандартите. Всички други части на оценката, мониторинга и надзора остават обаче непроменени.

67. Комисията следи постоянно уведомленията в OFIS и се свързва с контролните органи на равностойните трети държави в случай на чести закъснения на отговорите или по конкретни въпроси.

Освен това в рамките на Комитета по биологично производство Комисията редовно представя на държавите членки уведомления и ги обсъжда с тях.

70. Според Комисията надзорът върху органите по акредитация е съществен елемент на системата за контрол.

Трябва да се отбележи, че в Регламента за биологичното производство няма правна разпоредба, определяща рамката на отношенията между Комисията и органите по акредитация, които работят съгласно частен договор с контролните органи.

Комисията и органите по акредитация обаче си сътрудничат активно (например чрез специфични работни семинари и специални срещи), като освен това органите по акредитация се слагат в копие на обмена на информация между Комисията и съответните контролни органи.

Основната цел на срещите е органите по акредитация да се запознаят с предизвикателствата, пред които е изправена Комисията от гледна точка на надзора на контролните органи, признати поради равностойността и сертифицирането на биологични продукти от трети държави, както и да се получат становищата им относно оперативните трудности, срещани при прилагането на Регламента за биологичното производство.

72. Комисията се стреми и ще продължи да се стреми към свеждане до минимум на периода от време между решението за суспендиране или изваждане от приложение IV към Регламент (ЕО) № 1235/2008 и реалното влизане в сила на това решение.

77. В преразгледания контролен лист за оценка на годишните доклади Комисията включи поле за допълнителните проверки при внос и ще следи качеството и точността на данните, получавани по тази тема.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1 — Отстраняване на оставащите слабости в системите за контрол и в докладването на държавите членки

а) Комисията приема препоръката.

Комисията разполага със систематични процедури за последващи действия по препоръките, произтичащи от одитите, извършени от нейната генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“. В отговор на препоръките от одитите държавите членки се приканват да представят планове за действие за отстраняване на недостатъците в съответната национална система за контрол, както и да предоставят доказателства, че тези планове за действие се изпълняват. За отстраняването на оставащите слабости, установени от Европейската сметна палата, ще бъде работено в рамките на настоящата дейност или чрез целенасочени действия (двустранни разговори и обучения).

б) Комисията приема препоръката.

Комисията ще продължи обсъжданията, вече предприети с държавите членки, относно допълнителното хармонизиране на мерките и ще публикува насоки за изготвянето на национални каталози на мерките, които държавите членки ще трябва да обсъдят и одобрят.

Новият Регламент за биологичното производство, който ще започне да се прилага през 2021 г., предвижда приемането на акт за изпълнение, чрез който да се уточнят единни договорености за случаите, в които компетентните органи трябва да предприемат мерки във връзка със съмнение за неспазване или установено неспазване на изискванията. Регламентът за изпълнение няма да започне да се прилага преди 2021 г.

в) Комисията приема препоръката.

Комисията ще подготви конкретното съдържание на главата за биологичните продукти в годишните доклади в рамките на обсъжданията, свързани с член 25, буква а) от Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол.

С помощта на ясен и общ образец може да бъде постигнато значително подобрене, а обменът на добри практики може да бъде средство за постигане на това подобрене.

95. Според Комисията надзорът върху органите по акредитация е съществен елемент на системата за контрол.

Трябва да се отбележи, че в Регламента за биологичното производство няма правна разпоредба, определяща рамката на отношенията между Комисията и органите по акредитация, които работят съгласно частен договор с контролните органи.

Комисията и органите по акредитация обаче си сътрудничат активно (например чрез специфични работни семинари, органите по акредитация се слагат в копие на обмена на информация между Комисията и съответните контролни органи, както и чрез специални срещи).

Препоръка 2 — Подобряване на надзора върху вноса чрез по-добро сътрудничество

а) Комисията приема препоръката.

В допълнение към годишните си срещи с органите по акредитация Комисията възнамерява:

- да проучи законните начини за засилване на сътрудничеството с органите по акредитация;
- да насърчава сътрудничеството в рамките на многостранните обсъждания с цел проучване на възможностите за полезни взаимодействия, за да бъдат преодолен общият риск и общите предизвикателства.

б) Комисията приема препоръката.

в) Комисията приема препоръката.

Комисията възнамерява да разясни правните разпоредби за контрол на внасяните продукти, по-специално в контекста на новия Регламент за биологичното производство, и да продължи да изготвя насоки за вноса на биологични продукти в ЕС от определени трети държави. По този начин ще бъде хармонизиран подходът, прилаган от държавите членки. Регламентът за изпълнение няма да започне да се прилага преди 2021 г.

Препоръка 3 — Извършване на по-изчерпателни проверки на проследимостта

а) Комисията приема препоръката.

В допълнение към текущите специални дейности във връзка с проследимостта на подозрителни пратки Комисията възнамерява да извършва всяка година редица дейности във връзка с проследимостта.

б) Комисията приема препоръката.

Комисията възнамерява да прикани държавите членки да представят на делегатите на Комитета по биологично производство резултатите от своите проверки на проследимостта заедно с анализа на срещнатите проблеми и на действията по прилагане.

в) Комисията приема препоръката.

Комисията възнамерява да разработи подход за електронно сертифициране за вътрешния пазар, който ще бъде интегриран в бъдещата система за управление на информацията за официален контрол, за да се подобри първо трансграничният достъп до данни за сертификати за биологично производство.

След това Комисията ще предприеме необходимите мерки, за да включи в тази система третите държави, по-специално с цел спазване на правилата на ЕС, които ще станат задължителни до 2024 г.

ЕКИП НА ЕСП

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I, с ръководител Nikolaos Milionis — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходите за устойчиво използване на природните ресурси. Одитът беше ръководен от Nikolaos Milionis, със съдействието на Ioulia Papatheodorou — предишен ръководител на неговия кабинет, Kristian Sniter — настоящ ръководител на кабинета, и Matteo Tartaggia — аташе в кабинета. В одита взеха участие Michael Bain — главен ръководител, Els Brems — ръководител на одитната задача, Blanka Happach, Greta Kapustaite и Радостина Симеонова — одитори. Езикова подкрепа беше предоставена от Мирослава Чакалова-Сиди, Marek Riha и Fiona Urquhart.



От ляво на дясно: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	29.11.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	3.1.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	13.2.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	8.3.2019г.

PDF ISBN 978-92-847-1750-7 doi:10.2865/58165 QJ-AB-19-002-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1724-8 doi:10.2865/945418 QJ-AB-19-002-BG-Q

От 1991 г. насам ЕС разполага със система за контрол върху производството, обработката, разпространението и вноса на биологични продукти. Тя цели да даде увереност на потребителите, че на всеки етап от веригата на доставки се прилагат правилата за биологично производство. Секторът на биологичното производство в ЕС се развива бързо през последните години. Проверявайки изпълнението на препоръките от нашия специален доклад № 9/2012, публикуван през юни 2012 г., Сметната палата установи, че системата за контрол е била усъвършенствана. Като цяло нашите препоръки са изпълнени, но остават някои предизвикателства. Сметната палата отправя препоръки за преодоляване на установените в държавите членки продължаващи слабости във връзка с продуктите на ЕС, за подобряване на контрола на вносните биологични продукти чрез по-добро сътрудничество, както и за извършване на по-изчерпателни проверки за проследимост.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.