



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 30 май 2012 г.
(OR. fr)**

10575/12

AGRI 357

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	11 май 2012 г.
До:	Г-н Uwe CORSEPIUS, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2012) 212 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти

Приложено се изпраща на делегациите документ на Комисията - COM(2012) 212 final.

Приложение: COM(2012) 212 final



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.5.2012 г.
COM(2012) 212 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно
биологичното производство и етикетирането на биологични продукти**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение.....	3
2.	Приложното поле на Регламента.....	4
2.1.	Обществено хранене	4
2.2.	Текстилни и козметични продукти.....	5
3.	Забрана за използване на ГМО в биологичното производство	6
3.1.	Общ опит със забраната за използването на ГМО.....	6
3.2.	Наличие на продукти, които не са произведени чрез ГМО	6
3.3.	Декларацията на продавача.....	6
3.4.	Осъществимост на конкретни граници на допустимост (за случайно или технически неизбежно присъствие на ГМО) и тяхното въздействие върху сектора на биологичното производство.....	6
4.	Функциониране на вътрешния пазар и система за контрол.....	6
5.	Прилагане на режима на внос.....	6
5.1.	Внос по режима на еквивалентност	6
5.1.1.	Признаване на трети държави, като предоставящи еквивалентни гаранции.....	6
5.1.2.	Признаване на контролни органи и контролни власти, като предоставящи еквивалентни гаранции.....	6
5.2.	Внос по режима на съответствие.....	6
5.3.	Сертификат от инспекция.....	6
6.	Заключения	6
	ПРИЛОЖЕНИЕ	6

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2009 г. биологичното селско стопанство в ЕС заема 8,6 милиона хектара, което представлява 4,7 % от използваната селскостопанска площ на ЕС-27. В периода 2006—2009 г., средният годишен темп на растеж в ЕС-15 е бил 7,7 % и 13 % в ЕС-12 (през 2009 г. ЕС-15 са представлявали 81 % от цялата площ за биологично производство в ЕС). През 2008 г. е имало около 197 000 стопанства, заети с биологично селско стопанство, т.е. 1,4 % от всички стопанства в ЕС-27. По оценки, през 2007 г. секторът на биологичното производство представлява 2 % от общите разходи за храна в ЕС-15¹.

Регламент (ЕО) № 834/2007² и неговите регламенти за изпълнение, Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията³ и Регламент (ЕО) № 1235/2008 на Комисията⁴, образуват правната рамка в областта на биологичните храни и биологичното селско стопанство на равнище ЕС.

Още при изготвянето на Регламент (ЕО) № 834/2007 — наричан по-нататък „Регламентът“ — Съветът обърна внимание на динамичното развитие на сектора на биологичното производство и поиска бъдещото преразглеждане на определен брой въпроси, за които счита, че следва да бъде взет предвид опитът, придобит при прилагането на новите правила. Регламентът посочва в член 41 кои конкретни въпроси трябва да бъдат преразгледани:

- а) самото приложно поле на Регламента, по-специално по отношение на биологичните храни, приготвяни в сектора на общественото хранене;
- б) забрана на употребата на ГМО, включително наличието на продукти, които не са произведени чрез ГМО, декларация на продавача, осъществимостта за

¹ Повече данни и фактологична информация относно биологичното селско стопанство е предоставена в публикацията на Комисията от 2010 г.: „Анализ на сектор на ЕС за биологичното производство“, на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf

² Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2092/91 (ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1).

³ Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 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

⁴ 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

конкретни граници на допустимост и тяхното въздействие върху сектора на биологичното производство;

- в) функционирането на вътрешния пазар и системите за контрол, оценяване, по-специално, дали установените практики не водят до нелоялна конкуренция или не създават пречки пред производството и търговията с биологични продукти.

С настоящия доклад Комисията прави преглед на опита, придобит от прилагането на Регламента, от 1 януари 2009 г., когато е започнал да се прилага.

Този доклад ще се съсредоточи върху трите основни области, определени по-горе. В допълнение в него ще се наблегне на някои други важни въпроси, в процес на обсъждане с държавите членки и заинтересованите страни.

За да придобие по-добър поглед върху натрупания досега опит с Регламента, Комисията изпрати въпросник на всички държави членки и на заинтересованите страни, като го разпространи до всички членове на Консултативната група за биологично земеделие. Двадесет и шест държави членки отговориха на въпросника през март 2011 г. както и единадесет заинтересовани страни. Тези отговори осигуриха важна информация за настоящия доклад.

2. ПРИЛОЖНОТО ПОЛЕ НА РЕГЛАМЕНТА

Регламентът създаде основата за приемане на подробни правила за производството по отношение на сектори, които все още не са били предмет на хармонизирани правила⁵. Досега са финализирани и публикувани правила за прилагане за биологичното производство на аквакултури, включително морски водорасли, и за биологични дрожди. В момента на изготвянето на настоящия доклад работата върху правилата за биологичното производство на вино и за фуражите продължаваше. За някои други сектори като домашните птици и парниците, съществуващите правила за производство все още не са преразгледани.

Настоящата глава е съсредоточена върху прегледа на опита от сектора на общественото хранене, и върху въпроса за възможното включване на текстилните и на козметичните продукти. Биологичното сертифициране на някои продукти извън приложение I към Договора, но които са тясно свързани с продукти от приложение I или с икономиката в селските райони като пчелен восък, етерични масла, или мате, тук не е разгледано подробно, но Комисията признава необходимостта от изясняване на въпроса, дали такива продукти могат да бъдат лицензирани в съответствие с Регламента, ако тези продукти са произведени съгласно изискванията, предвидени в него.

2.1. Обществено хранене

Приготвянето на биологични продукти в ресторанти, болници, столове и други предприятия за хранене придобива все по-голямо значение както в частния, така и в публичния сектор. Секторът на общественото хранене включва силно различаващи се предприятия — от малки ресторанти до големи вериги за обществено хранене.

⁵ Като биологично вино, биологично производство на аквакултури, включително морски водорасли, биологични дрожди

Във времето на изготвянето на Регламента, включването на сектора на общественото хранене беше сметнено за преждевременно и защитата на термините, отнасящи се до биологичното производство, беше сметнена за достатъчна. Независимо от това, секторът на общественото хранене вече е обект на правила на ЕС относно хигиената и етикетирането на храни, съгласно които е забранено етикетите, свързани с производствените методи да се използват по начин, който заблуждава купувача⁶.

Понастоящем, седем държави членки са въвели национални правила, а частни стандарти се прилагат в други десет държави членки. Тези правила предвиждат сертифициране на съставки, ястия, менюта или на цялата дейност, свързана с общественото хранене. Държавите членки с установена система за контрол не са докладвали особени затруднения. Няколко държави членки докладваха, че се предвиждат проекти за регулиране на общественото хранене на национално или регионално равнище.

Повечето държави членки са на мнение, че дейностите за обществено хранене в краткосрочен план не трябва да стават обект на регламент на ЕС относно биологичното производство, не само поради възможната повишена сложност, но и поради ограниченото въздействие върху търговията, поради местния им характер. Комисията заключава, че понастоящем не е необходимо в Регламента да се включват дейностите за обществено хранене, но ще следи отблизо развитието в този сектор.

2.2. Текстилни и козметични продукти

През последните години се наблюдава значителен растеж на пазарите за текстилни и козметични продукти, върху които има позоваване на биологично производство. Разработени са частни схеми за сертифициране на тези продукти. При все това, тези две категории продукти не са включени в правната рамка на ЕС за биологичните продукти, която се ограничава до редица селскостопански продукти⁷ (по-специално, непреработени или преработени селскостопански продукти, които се използват за храна). Докато от една страна е широко се признава, че текстилът и козметиката представляват ценен пазар за биологично произведените суровини, в сектора на биологичното производство възникна дебат по въпроса дали препратката към биологично производство за селскостопански продукти извън приложното поле на сегашния Регламент би могла да представлява риск за доверието в термина „биологичен“, така както той се прилага към хранителните продукти. Освен това, следва да се припомни, че за систематичното включване на неселскостопански продукти, Регламентът би трябвало основно да бъде променен.

Законодателството на Съюза относно текстилните продукти се занимава с наименованията на влакната и с етикетирането, а не с производствените методи⁸.

⁶ Директива 2000/13/ЕО

⁷ Изброени в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834/2007 от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти (ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр.1).

⁸ Директива 2008/121/ЕО

Наскоро то беше преразгледано⁹ с оглед опростяване и подобряване на законодателната рамка в този сектор. В рамките на доброволната схема на ЕС за екомаркировка¹⁰ бяха установени критерии за текстилните продукти¹¹. В случая на памука — ако 95 % от продукта са изработени от биологично отгледан памук, наименованието „биологично отгледан памук“, по тази схема е допустимо.

Селскостопански суровини като растителни масла и растителни екстракти присъстват в много от козметичните продукти. Законодателството на Съюза за козметичните продукти регулира използването на твърдения върху козметичните продукти¹². Разработват се общи критерии за всички видове твърдения, използвани по отношение на козметичните продукти, включително твърденията „природни и биологични“¹³.

Комисията счита, че може да бъде полезно да се използват възможностите, предлагани от законодателството на Съюза, за да се разшири защитата на използването на думата „биологичен“, като обхване текстилни и козметични продукти.

3. ЗАБРАНА ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА ГМО В БИОЛОГИЧНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Един от основните принципи на биологичното производство, както са формулирани в Регламента е забраната за използването на:

- генетично модифицирани организми ГМО¹⁴,
- продукти, произведени от ГМО¹⁵, или
- продукти, произведени чрез ГМО¹⁶.

⁹ Регламент (ЕС) № 1007/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 27 септември 2011 г. относно наименованията на текстилните влакна и свързаното с тях етикетирание и маркиране на текстилните продукти по отношение на техния влакнест състав.

¹⁰ Регламент (ЕО) № 66/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно екомаркировката на ЕС

¹¹ Решение на Комисията от 9 юли 2009 г. (2009/567/ЕО).

¹² Член 20 от Регламент (ЕО) № 1223/2009, ОВ L 342 от 22.12.2009 г.

¹³ ISO/NP 16128

¹⁴ Определението за „генетично модифициран организъм (ГМО)“ е дадено в Директива 2001/18/ЕО.

Примери: растения и семена от генетично модифицирани соя и царевица.

¹⁵ „Произведен от ГМО“ означава получен изцяло или частично от ГМО, но несъдържащ или състоящ се от ГМО (член 2, буква ф).

Примери: олио, нишесте или протеини от генетично модифицирана царевица или соя, които не съдържат генетично модифицирана ДНК.

¹⁶ „Произведен чрез ГМО“ означава получен чрез използване на ГМО като последен жив организъм в производствения процес, но несъдържащ или състоящ се от ГМО, нито произведен от ГМО (член 2, буква х).

Примери: хранителни и фуражни добавки (основно витамини, аминокиселини) и средства, подпомагащи преработката (главно ензими), получени чрез генетично модифицирани микроорганизми (като бактерии и фунги).

Тези продукти се считат за несъвместими с концепцията за биологично производство и възприятието на потребителите за биологични продукти.

На практика това означава, че ГМО и продукти, произведени от или чрез ГМО, не трябва да се използват в биологичното производство за храна, фураж, вещества, подпомагащи преработката, продукти за растителна защита, торове, подобрители на почвата, семена, посадъчен материал, микроорганизми и животни. Направено е само едно изключение за ветеринарни лекарствени продукти (ваксини и други).

Въпреки това, тъй като биологичните системи не са изолирани от общата производствена верига, ниското и случайно присъствие на ГМ култури в генетично немодифицирани селскостопански системи като тези на биологичното земеделие не може да бъде изключено напълно по време на култивирането, прибирането на реколтата, транспорта, съхранението и преработката. Източници на възможно смесване с ГМО са примесите в семената, кръстосаното опрашване, саморасящи и практики на събиране и складиране на реколтата. Друг потенциален източник са хранителните и фуражните добавки, които обикновено се произвеждат от или чрез ГМО.

Бившият Регламент (ЕИО) № 2092/91¹⁷ съдържа същите забрани за ГМО, но не разглеждаше въпроса за непреднамереното наличие на следи от ГМО. По този начин при липсата на специфични правила, хоризонталните правила на регламента на ЕС относно генетично модифицираните храни и фуражи¹⁸ се отнасяха в еднаква степен и за продуктите, използвани в биологичните ферми. Този регламент определя общ праг за етикетиране от 0,9 % за случайно или технически неизбежно присъствие на ГМО или продукти от ГМО¹⁹.

В този смисъл Регламентът пояснява, че се прилагат общите правила за неизбежното присъствие на ГМО. Освен това, в член 9, параграф 3 той въвежда специфични разпоредби за отговорността на биологичния оператор за избягване на присъствието на ГМО в биологичните продукти. Водещите принципи са за възможно най-ниско случайно присъствие на ГМО в биологичните продукти, както е определено в съображение 10, като в същото време се избягват неоправданите ограничения и допълнителната тежест за биологичните оператори.

3.1. Общ опит със забраната за използването на ГМО

От горепосочения въпросник изглежда, че надзорът над системата за контрол на забраната на използването на ГМО не създава големи проблеми на държавите членки. Въпреки това, фуражите са определени като рисков продукт за случайното присъствие на ГМО. Някои много ниски наличия на разрешени ГМО под 0,1 % бяха докладвани за соя и царевица. Операторите правят значителни усилия и предприемат общи инициативи за запазване на биологичните продукти свободни от случайното присъствие на ГМО в тях. Разходите за тези превантивни действия се поемат от тях.

¹⁷ Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 г. относно биологичното производство на земеделски продукти и неговото означаване върху земеделските продукти и храни

¹⁸ Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 г. относно генетично модифицирани храни и фуражи, ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 1—23, член 12, параграф 2.

¹⁹ За семена няма определен праг.

В някои държави членки бяха разработени инструменти за специфичен анализ на риска и за управление на риска, които предлагат систематичен подход при вземането на решение за допълнителни посещения за взимане на проби и за контрол. Комисията ще наблюдава разработването на тези инструменти и ще ги предложи за прилагане в целия ЕС, ако това е целесъобразно.

По отношение на съвместното съществуване, докладът на Комисията от 2009 г. до Съвета и Европейския парламент относно съвместното съществуване на генетично модифицирани култури с традиционното и биологичното земеделие²⁰ стига до извода, че ГМ култури не са причинили видими щети на съществуващото земеделие, което не е ГМ. В допълнение, на 13 юли 2010 г. Комисията публикува Препоръка на Комисията²¹ относно насоки за разработването на национални мерки за съвместно съществуване с цел избягване на случайното наличие на ГМО в традиционните и биологичните култури, в която се признава, че потенциалната загуба на приходи за производителите на определени селскостопански продукти, такива като биологичните продукти може да настъпи в резултат на присъствието на следи от ГМО на нива, дори по-ниски от прага за етикетирание на ГМ, определен от законодателството на ЕС на 0,9 %. Освен това в препоръката се признава, че смесването с ГМО има конкретно отражение върху производителите на определени продукти, такива като биологичните фермери, като оказва въздействие и върху крайния потребител, тъй като такова производство често е по-скъпо, защото изисква усилия за по-стриктно разделяне, за да се избегне присъствието на ГМО, с цел гарантиране на свързаното с това увеличение на цената. В същия този контекст Комисията представи на Европейския парламент и на Съвета предложение за регламент, който след като бъде приет, би позволил на държавите членки да ограничават или забраняват отглеждането на ГМО на своя територия²².

Наскоро, във връзка със съединени дела C-58/10 — C-68 Monsanto Съдът на Европейския съюз предостави тълкуване на Регламент (ЕО) № 1829/2003 относно генетично модифицираните храни и фуражи, като посочи, че при приемането от държава членка на предпазни мерки за съществуващи продукти, които по-рано са били разрешени съгласно Директива 2001/18/ЕО, се прилага само член 34 от същия регламент. Също така, Съдът на Европейския съюз (дело 442-09) предостави тълкуване на Регламент (ЕО) № 1829/2003 относно ГМ полени в меда. Комисията, заедно с държавите членки, извършва оценка на съдебното решение и на неговото въздействие, като това включва и съвместното съществуване.

3.2. Наличие на продукти, които не са произведени чрез ГМО

Витамины, ензими и аминокиселини, използвани при преработката на хранителните продукти, в наши дни много често се произвеждат от генетично модифицирани

²⁰ COM(2009) 153 окончателен от 2.4.2009 г. Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно съвместното съществуване на генетично модифицирани култури с традиционното и биологичното земеделие.

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm

²² Препоръка на Комисията 2010/C/200/01, ОВ С 200 от 22 юли 2010 г., стр. 1.

<http://ecob.jrc.ec.europa.eu/documents/CoexRecommendation.pdf>

²² COM (2010) 375 окончателен от 13.7.2010 г. предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/18/ЕО по отношение на възможността на държавите членки да ограничават или забраняват отглеждането на ГМО на своя територия.

микроорганизми и поради това не могат да бъдат използвани в биологичното производство.

Регламентът предвижда в рамките на изключителните производствени правила възможността Комисията да предостави изключение от забраната за използване на продукти, произведени чрез ГМО, когато е необходимо да се използват хранителни и фуражни добавки и други вещества, които не биха били налични на пазара, ако не са произведени чрез ГМО. Досега Комисията не е предоставила такава изключения.

Въпреки това някои вещества като витамините B2 (рибофлавин) и B12 (кобаламин) ензимите химозин (за производството на сирене) и фитаза (за фуражи), редовно са докладвани за налични само като произведени чрез ГМО. Поради това Комисията ще наблюдава отблизо тази ситуация и ще предложи подходящи действия, ако е необходимо.

3.3. Декларацията на продавача

Когато биологичните оператори купуват суровини, необходими за производствените им процеси, те трябва да проверят, че тези суровини не са ГМО или продукти, произведени от или чрез ГМО. В член 9, параграф 2, Регламентът постановява, че операторите могат да се уповават на етикетите, придружаващи продуктите, или на всеки друг съпровождащ документ, прикрепен или предоставен в съответствие с Директива 2001/18/ЕО²³, Регламент (ЕО) № 1829/2003²⁴ или Регламент (ЕО) № 1830/2003²⁵, освен ако разполагат с информация, която посочва, че етикетирането на въпросния продукт не е в съответствие с тези регламенти, например когато праговата стойност от 0,9 % за етиктиране на случайното присъствие на ГМО е надхвърлена.

Продукти, произведени чрез ГМО и продукти, произведени от ГМО, които не са храни или фуражи не са обхванати от законодателството в областта на ГМО и следователно за тях не се налагат задължения за етиктиране и проследяване. Поради това Регламентът предвижда в член 9, параграф 3 в такива случаи биологичният оператор да поиска потвърждение или декларация на продавача²⁶, които да са подписани от доставчика на продуктите. В този документ, продавачът трябва да декларира, че неговият продукт не е произведен от или чрез ГМО.

Декларацията на продавача представлява ангажимент на доставчика с правно действие. Въпреки това, заинтересовани страни сигнализират, че много дружества, които не разбират напълно нейното предназначение, могат да откажат да я използват, или,

²³ Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 г. относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета — Декларация на Комисията, ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1—39.

²⁴ Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 г. относно генетично модифицираните храни и фуражи; ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 1—23.

²⁵ Регламент (ЕО) № 1830/2003 на Европейския парламент и на Съвета относно проследяването и етиктирането на генетично модифицирани организми и проследяването на храни и фуражи от генетично модифицирани продукти и за изменение на Директива 2001/18/ЕО, ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 24—28.

²⁶ Образецът на декларацията е посочен в член 69 от Регламент (ЕО) № 889/2008 и е включен в приложение XIII към него.

обратното, много лесно да я подписват. Също така, някои държави членки посочват, че поради технически и аналитични ограничения изпитват трудност да проверят дали дадена декларация е надеждна.

Поради това Комисията счита, че надеждността и ефективността на декларацията на продавача поражда известна загриженост и трябва допълнително да бъде проучена.

3.4. Осъществимост на конкретни граници на допустимост (за случайно или технически неизбежно присъствие на ГМО) и тяхното въздействие върху сектора на биологичното производство

В отговорите си на гореспоменатия въпросник почти всички държави членки и повечето заинтересовани страни считат, че сегашната законодателна рамка предоставя достатъчни гаранции по отношение на забраната на ГМО в системата на биологичното производство. Тя гарантира, че продуктите, предлагани на пазара без позовавания на ГМО върху етикета, съдържат само случайни и неизбежни нива, които са по-ниски от 0,9 %. Някои държави членки, позовавайки се на нивото на откриване, предпочитат въвеждането на специфичен праг за продуктите, използвани в биологичното производство, вариращ от 0,1 %-ната граница на количествено определяне²⁷ до 0,3 %.

В около пет държави членки съществуват частни схеми за сертифициране на случайно или технически неизбежно присъствие на ГМО в биологичните продукти под общото ниво от 0,9 %. За проверките е докладвано, че са съсредоточени върху соя, царевица, рапица, ориз и лен.

Може да се приеме, че мнозинството от мненията са в полза на запазване на същия праг от 0,9 % за случайното наличие на ГМО в биологични продукти. Определянето на специфичен праг ще увеличи сложността и разходите, които трябва да се поемат от производителите и потребителите.

4. ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР И СИСТЕМА ЗА КОНТРОЛ

Нов елемент на Регламента, който може да повлияе върху функционирането на вътрешния пазар, е задължителното използване на знака на ЕС върху всички биологични продукти²⁸, произведени в ЕС, в сила от 1 юли 2010 г., с преходен период до 30 юни 2012 г. Въпреки че е справедливо да се каже, че въвеждането му беше доста успешно, с нарастваща видимост в широк спектър от продукти, на този етап не е възможно да се направи оценка на въздействието му.

Държавите членки посочват, че системата за контрол, както е приложена през 2009 г. и 2010 г., не предизвиква сериозни проблеми за гладкото функциониране на вътрешния пазар на биологични продукти. Независимо от това, няколко държави членки и заинтересовани страни посочиха, че различният прочит и тълкуване на законодателството на ЕС, показват необходимост от хармонизиране и понякога от опростяване на реалното изпълнение на правилата за биологично производство

²⁷ Понастоящем 0,1 % е най-ниското ниво, на което наличието на ГМО може надеждно да се определи количествено.

²⁸ Въведено с Регламент (ЕС) № 271/2010 на Комисията, ОВ L 84, 31.3.2010 г.

навсякъде в Съюза. През 2010 г. съществуваха 199 контролни власти и контролни органа в ЕС, отговарящи за системата за контрол на биологичното земеделие.

За да подобри прозрачността, Комисията прие Регламент (ЕС) № 426/2011 г.²⁹, който задължава държавите членки да изготвят публично достъпен актуализиран списък на операторите, считано от 1 януари 2013 г. Относно случаите на нарушения и нередности, Комисията счита, че въпреки че държавите членки обикновено вземат подходящи мерки, съществува възможност за подобряване на обмена на информация в такива случаи, по-специално по отношение на навременността и пълнотата на нотификациите.

Държавите членки и заинтересованите страни проявиха известен интерес към груповото сертифициране за малки биологични производители, които са в тясно сътрудничество вътре в Съюза, тъй като това улеснява пускането на пазара на техните продукти. Но всички респонденти подчертаха необходимостта да се гарантира възможност за груповото сертифициране да запазва или подобрява надеждността и ефикасността на контрола.

Комисията признава, че системата за контрол може допълнително да бъде подобрена и че ще продължи работата си с държавите членки в тази посока. Предвид това, че Сметната палата наскоро извърши одит по отношение на биологичното производство и етикетирането на биологични продукти, от който се очаква публикуване на доклад в началото на 2012 г., Комисията ще използва резултатите от този одит за работата си в тази насока. Службите на Комисията и държавите членки са в процес на изработване на общо разбиране за всички елементи на системата за контрол, по-специално по отношение на връзката между специфичното законодателство относно биологичното производство и общото законодателство относно официалния контрол на храните и фуражите — Регламент (ЕО) № 882/2004³⁰ и по-активния надзор на компетентните органи както в държавите членки, така и в признати трети държави, включително одити, извършвани от Хранителната и ветеринарна служба. Комисията няма да се поколебае да започне процедури за нарушение, когато системите за контрол не са в съответствие със законодателството на ЕС.

5. ПРИЛАГАНЕ НА РЕЖИМА НА ВНОС

Заедно със САЩ, ЕС е водещият в света биологичен пазар, който привлича износ от много трети държави, който представлява около 95 % от световните биологични продажби. Регламентът включва разпоредби и хармонизирани процедури за внос на биологични продукти на пазара на ЕС с помощта на две възможности: в съответствие със законодателството на ЕС в областта на биологичните продукти, или въз основа на еквивалентност между стандарти и системи за контрол.

²⁹ ОВ L 113 от 3.5.2011 г., стр. 1

³⁰ 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 191, 30.4.2004 г., стр. 1—141).

Извън този режим на внос, друг внос на еквивалентни биологични продукти в ЕС е на базата на разрешения за внос³¹, които се предоставят от органите на държавите членки за всяка отделна пратка за ограничен период от време. Тази възможност е преходна и постепенно ще бъде преустановена³².

5.1. Внос по режима на еквивалентност

Равностоеен при описанието на различни системи или мерки означава, че те са способни да постигнат същите цели и принципи чрез прилагането на разпоредби, които осигуряват същата степен на гарантиране на съответствието³³. Споразумения за еквивалентност могат да насърчат разработването на стандарти и контрол, адаптирани към местните условия. Те се насърчават от Световната търговска организация.

Специфичните насоки на Codex Alimentarius³⁴ за биологичните храни представляват международна отправна точка, чиято цел е да улесни хармонизирането на изискванията към биологичните продукти в целия свят.

5.1.1. Признаване на трети държави, като предоставящи еквивалентни гаранции

В момента на изготвяне на настоящия доклад списъкът на признатите трети държави се състои от единадесет държави. По други седемнадесет искания предстои вземането на решение. Процеса на признаване започва с подаването от националните органи на официално заявление до Комисията. Той включва подробната оценка на стандарта на третата държава за биологичните продукти и на системата за контрол, за да се определи дали те са еквивалентни на тези на ЕС. Тази оценка изисква значителни ресурси. Малките разлики могат да се приемат, но твърде разнородни правила могат да доведат до ограничаването на вноса. Трябва да се докаже, че мерките за контрол са толкова ефективни, колкото в ЕС. Комисията извършва също така проверки на място и редовно преразглежда списъка на признатите трети държави.

Комисията счита, че след като първоначалната оценка бъде завършена успешно, списъкът на третите държави предлага най-стабилния и надежден подход към биологичния внос, и допринася също така за стимулиране на развиващите се страни да се заемат с установяването на техни собствени правила и система за контрол. Намерението на Комисията е да продължи проучването на съществуващите искания и възможните нови такива с цел да насърчи концепцията за еквивалентност в световен мащаб.

При все това, времето, необходимо за извършените досега оценки, показва, че тази задача е сложна и изисква много експертен опит. Комисията може да призове съвместно докладващите държави членки да помогнат за извършването на оценките и посещенията на място, но е ясно, че тя не е в състояние да осигури необходимите ресурси да се покрие целия процес и последващото наблюдение на списъка. Комисията

³¹ През 2009 г. държавите членки са предоставили 2440 разрешения, а през 2010 г. — 3754.

³² Член 19 от Регламент (ЕО) № 1235/2008 на Комисията.

³³ Регламент (ЕО) № 834/2007, член 2, буква ч).

³⁴ Codex CAC/GL 32 — 1999 Насоки за производството, обработката, етикетането и предлагането на пазара на биологично произведени храни.

ще проучи допълнителното рационализиране на използваните процедури, и може да предложи начини за опростяване и засилване на надзора. Междувременно Комисията увеличава усилията си за разглеждане на искания, по които още не е взето решение. Трябва да се отбележи, че вносът от въпросните трети държави не е засегнат, тъй като сега той се осъществява посредством разрешенията за внос, издадени от държавите членки (вж. по-горе), а в бъдеще ще бъде възможен чрез признаването на контролните власти и контролните органи в трети държави, както е описано по-долу.

5.1.2. Признаване на контролни органи и контролни власти, като предоставящи еквивалентни гаранции

По отношение на вноса на биологични продукти от трети държави, които не са признати, Комисията започна да изпълнява признаването на еквивалентност за контролни органи, като първите заявления бяха подадени през 2008 г. До първия краен срок на 31 октомври 2009 г. Комисията получи 73 заявления от контролни органи и контролни власти от целия свят. Комисията оцени техническите досиета, изготвени от заявителите; в повечето случаи е необходимо да се поиска допълнителна информация от заявителите, което прави процеса по-дълъг. Първият списък с признати контролни органи, приет от Комисията³⁵, ще бъде актуализиран редовно. Той ще се прилага от 1 юли 2012 г.

Комисията счита, че списъкът с контролни власти и контролни органи би могъл също така да предложи надежден подход за вноса, при условие че е осигурен достатъчен надзор с цел гарантиране на правилното функциониране на режима. По-специално, като има предвид, че компетентните органи на държавите членки отговарят за контрола на всички внесени биологични продукти от пускането им за свободно обращение на територията на ЕС, ще бъде важно Комисията да реагира навреме на евентуални недостатъци във функционирането на даден контролен орган, включен в списъка, и да го извади от списъка, ако изискванията вече не се изпълняват.

Поради това че режимът е нов и все още не е въведен, на този етап не може да бъде направено заключение. Въпреки това, от натрупания опит с функционирането на Регламента, е ясно, че изпълнението на тази част от режима на внос и обезпечаването на подходящ надзор ще създадат значително допълнително натоварване на Комисията.

По отношение най-общо на надзора на режима на внос, следва да се проучи осъществимостта на прилагането на предпазни мерки от страна на Комисията, за се да позволи да се противодейства по-ефективно на познати или новопоявили се рискове, като се вземат под внимание мерките, предвидени в самия Регламент и в други части от европейското право, приложимо към контрола³⁶.

³⁵ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1267/2011 на Комисията от 6 декември 2011 г., ОВ L 324, 7.12.2011 г., стр. 9.

³⁶ Регламент (ЕО) № 882/2004 и Регламент (ЕО) № 669/2009 на Комисията от 24 юли 2009 г. за прилагане на Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на засиления официален контрол върху вноса на някои фуражи и храни от неживотински произход и за изменение на Решение 2006/504/ЕО, ОВ L 194, 25.7.2009 г., стр. 11 – 21.

5.2. Внос по режима на съответствие

Съгласно режима на съответствие даден оператор, който не е от ЕС, трябва да изпълнява всички изисквания на законодателството на ЕС, включително всички подробни правила за производство и етикетирание. За разлика от режима на еквивалентност, следваните правила трябва да са еднакви, а не просто еквивалентни с тези, които се прилагат в ЕС. Операторът трябва да бъде обект на контрол от страна на контролен орган или контролни власти, признати от Комисията за целите на съответствието.

Режимът на съответствие все още не е активиран. Комисията определи срок за получаване на първите заявления от контролни власти и контролни органи 31 октомври 2014 г., като по този начин осигури време за разгръщане на режима на еквивалентност.

Въз основа на придобития досега опит е съмнително, че режимът на съответствие ще осигури по-добър достъп до пазара на ЕС и ще донесе допълнителни ползи за търговските партньори на ЕС, в сравнение с това, което вече се осигурява от режима на еквивалентност. Той няма да донесе значителни ползи за потребителите по отношение на съответните внесени биологични продукти, които не могат да се отличат на пазара. Освен това, системата създава допълнителна административна работа, сравнима със системата на еквивалентност, без да носи никакви допълнителни ползи. Поради това Комисията предпочита да съсредоточи своите усилия върху еквивалентността, а не върху съответствието, чиято полезност и ефикасност е необходимо да се преразгледат заедно с търговските партньори, в светлината на настоящите и бъдещите биологични търговски дейности.

5.3. Сертификат от инспекция

Пускането в свободно обращение в ЕС на пратка от биологични продукти по силата на режима на еквивалентност е при условие на представянето на оригинален сертификат от инспекция, издаден от контролен орган или контролни власти, които са под надзора на призната трета държава или на Комисията, или на компетентен орган на държава членка (съгласно режима на разрешенията за внос). При внасянето в ЕС, пратката се проверява въз основа на информацията, съдържаща се в сертификата от инспекция, по-специално маркировки и номера на партии, обозначаващи биологичните продукти, като сертификатът се заверява от митницата. Сертификатът от инспекция по този начин съставлява ключов елемент за проследимостта на всяка партия биологични продукти от третата държава производител до вносителя в ЕС; проследимост, която може да се използва за проследяване на последващото разпространение на продукта в ЕС, в случай че стане необходимо изтеглянето му от пазара.

Операторите считат, че задължението за представяне на оригинален сертификат от инспекция е затрудняващо, поради потенциалните забавяния, причинени от времето, необходимо за изпращане на оригиналния сертификат и призовават за възможност за подаване на електронни сертификати от инспекция. Някои държави членки, през които влиза голяма част от целия внос в ЕС отбелязаха интереса си от проучване на осъществимостта за електронни сертификати, предоставени на органите на държавите членки и на Комисията посредством сигурна база данни за целите на контрола, освобождаването и надзора. Комисията възнамерява да проучи осъществимостта на въвеждането на такава система, която би осигурила на операторите по-бързо освобождаване и би предоставила ключови данни за трансакции на внос на Комисията

за надзора ѝ на контролни органи в трети държави. Важно е да се отбележи, че такава система също така би улеснила и бързата реакция на държавите членки, като в случаи на нарушение блокират неотговарящите на изискванията продукти.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В настоящия доклад е направен преглед на придобития от 2009 г. насам ограничен опит в прилагането на Регламента, от който Комисията прави следните заключения:

- а) Понастоящем не съществува обективна необходимост от разширяване на приложното поле на Регламента за да обхване общественото хранене. При биологичното етикетиране на текстилните и козметичните продукти може евентуално да бъде осигурена адекватна защита на интересите на потребителите и на производителите чрез други инструменти. За предпочитане е да се задълбочат регулаторните и контролните аспекти на селскостопанските продукти, отколкото да се разширява приложното поле с включване на повече продукти и сектори.
- б) Едновременно с правилното изпълнение на забраната за използването на ГМО в биологичното производство, декларацията на продавача трябва допълнително да се преразгледа и наличието на някои от продуктите в генетично немодифицирана версия да бъде проследено. Превантивните мерки и хармонизираните действия са за предпочитане пред определянето на праг за ГМО за биологични продукти, което при сегашните обстоятелства не изглежда оправдано. Относно съвместното съществуване, на 13 юли 2010 г. на държавите членки са предоставени допълнителни насоки, с издаването от Комисията на препоръка на Комисията относно насоки за разработването на национални мерки за съвместно съществуване с цел избягване на случайното наличие на ГМО в традиционните и биологичните култури. Независимо от това, последните развития трябва да бъдат анализирани.
- в) Системата за контрол в повечето случаи е подходяща за функционирането на вътрешния пазар; въпреки това, все още съществуват някои слабости в прилагането ѝ. Предстои още работа, за да се подобрят показателите ѝ.

Освен това, въпреки че беше постигнат напредък в прилагането на новия режим на внос на основата на еквивалентност, желателно е известно опростяване и се поставя под въпрос полезността от задействане на режима на съответствие.

Комисията вярва, че е твърде рано към настоящия доклад да се добавят предложения за промяна на Регламента, особено в момент, когато съответното предложение за неговото съгласуване с Договора от Лисабон³⁷ все още се обсъжда в Парламента и Съвета. С настоящия доклад Комисията цели да осигури фактологични елементи, които могат да насочват конструктивния дебат по Регламента за биологичното земеделие. Вследствие на този дебат на по-късен етап Комисията може да излезе с правни предложения.

³⁷ COM(2010) 759, окончателен от 17.12.2010 г.

За да стане този дебат по-конструктивен и с цел да се улесни участието на гражданите, Комисията счита, че теми като опростяването на законодателната рамка, като в същото време се гарантира, че стандартите не се занижават, съвместното съществуване на генетично модифицирани култури, в частност с биологичното земеделие, подобряването на системата за контрол и на режима на еквивалентност в търговията с биологични продукти са ключови въпроси за бъдещи дискусии относно биологичното земеделие.

Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да обсъдят въпросите, подчертани в настоящия доклад и приветства мнения от други заинтересовани страни.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложение за въпроси, на които да бъде обърнато внимание в рамките на обсъждането на доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти

1. Може ли да се опрости законодателната рамка и как, като в същото време се гарантира, че стандартите не се занижават?
2. Какви мерки следва да бъдат взети, за да се гарантира, че се спазва съвместното съществуване и че стандартите на биологичното производство, могат да бъдат изпълнявани от всеки производител, който избере този сектор?
3. Има ли нужда от преразглеждане на настоящите производствени стандарти и от въвеждане на по-строги правила, например във връзка с наличието на биологични млади животни, фуражи и семена и други елементи? Ако отговорът е „да“, какво да се предложи на фермерите или на регионите, които не са в състояние да изпълнят тези нови условия? Ще бъде ли съвместима регионализираната гъвкавост с условията за лоялна конкуренция? Контролът ще бъде осъществим?
4. Контролът се основава на физически инспекции на всеки оператор по хранителната верига най-малко веднъж годишно. Операторите трябва да бъде атестирани от независими сертифициращи органи. Как може да се подобри системата за контрол?
5. В съответствие с Европейския план за действие³⁸, Комисията насърчи еквивалентността в търговията на биологични продукти, признавайки или трети държави или контролни органи. Следва ли еквивалентността да бъде единствената концепция за търговията с биологично произведени продукти? През последните години Комисията също така постигна взаимно признаване от трети държави, признати от ЕС за еквивалентни. Следва ли този подход следва да се засили с цел да се защитят по-добре настъпателните интереси на ЕС?

³⁸ COM (2004) 415 окончателен от 10.6.2004 г., Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно Европейския план за действие в областта на биологичните храни и биологичното земеделие