



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 3 юни 2022 г.  
(OR. fr)

9651/22

AGRI 219  
AGRILEG 88  
FOOD 37  
SAN 323  
PHYTOSAN 22  
VETER 51  
ENV 514  
CLIMA 245  
CODEX 10  
WTO 102  
RELEX 711

#### **ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО**

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 3 юни 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

---

№ док. Ком.: COM(2022) 226 final

---

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Прилагане на здравните и екологичните стандарти на ЕС по отношение на вносните продукти на хранително-вкусовата промишленост

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 226 final.

---

Приложение: COM(2022) 226 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.6.2022 г.  
COM(2022) 226 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Прилагане на здравните и екологичните стандарти на ЕС по отношение на  
вносните продукти на хранително-вкусовата промишленост**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

През юли 2021 г. по време на преговорите по реформата на общата селскостопанска политика Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент поканиха Европейската комисия да представи:

доклад, съдържащ оценка на обосновката и правната осъществимост на прилагането на здравните и екологичните стандарти на ЕС (включително стандартите за хуманно отношение към животните, както и методите на преработка и производство) по отношение на вносните продукти на хранително-вкусовата промишленост, както и какви са конкретните инициативи за осигуряване на по-добра последователност при тяхното прилагане в съответствие с правилата на СТО. Този доклад следва да обхваща всички съответни области на публичната политика, включително – но не само – общата селскостопанска политика, политиката в областта на здравеопазването и безопасността на храните, политиката в областта на околната среда и общата търговска политика<sup>1</sup>.

Настоящият доклад е изготвен в отговор на този призив. В него се посочват действията, които ЕС вече предприема на многостранно и двустранно равнище, но също и самостоятелно, за да даде отговор на глобалните екологични проблеми или на очакванията на гражданите по отношение на вносните продукти на хранително-вкусовата промишленост, като се обръща специално внимание на прилагането на здравни и екологични стандарти (включително за хуманно отношение към животните) спрямо вносните продукти и на предизвикателствата, свързани с прилагането на тези стандарти.

Докладът беше изготвен, като бяха взети под внимание резултатите от обществена консултация<sup>2</sup>, в която свои коментари представиха над 160 заинтересовани страни, ориентационен дебат в Съвета по селско стопанство и рибарство през февруари 2022 г., както и от Резолюцията на Европейския парламент относно стратегията „От фермата до трапезата“<sup>3</sup>.

### 1.1. Необходимост от глобална трансформация към устойчиви продоволствени системи

От средата на 90-те години на миналия век с приемането на важни конвенции за околната среда<sup>4</sup> познанията за глобалното въздействие на съвременните продоволствени системи върху околната среда напреднаха значително, което доведе и до по-голяма загриженост в обществото и нарастване на етичните съображения по отношение на начина, по който се произвежда и консумира храна. В световен мащаб се налага също така необходимостта от преход към устойчиви продоволствени системи, които са по-малко зависими от изкопаемите горива.

<sup>1</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report-bg>

<sup>3</sup> [Резолюция на Европейския парламент от 20 октомври 2021 г. относно стратегията „От фермата до трапезата“ за справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система \(2020/2260\(INI\)\).](#)

<sup>4</sup> И по-специално Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, Конвенцията за биологичното разнообразие и Конвенцията на ООН за борба с опустиняването.

Продоволствените системи в световен мащаб са източник на една четвърт от годишните емисии на парникови газове<sup>5</sup> и са основната причина за намаляването на биологичното разнообразие<sup>6</sup>. Почти 90 % от обезлесяването в световен мащаб се дължи на разширяването на земите, използвани за земеделие, като това въздействие е по-голямо, отколкото се смяташе досега<sup>7</sup>. На свой ред изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда правят световните продоволствени системи по-малко устойчиви и по-изложени на големи предизвикателства като недостиг на вода, влошаване качеството на земите и екстремни метеорологични явления, което допълнително подкопава продоволствената сигурност и увеличава риска от болести, причинявани от зоонози<sup>8</sup>.

Днес почти всеки трети човек по света гладува или няма редовен достъп до питателна и достатъчна храна<sup>9</sup>. В същото време почти 40 % от възрастното население в световен мащаб е с наднормено тегло<sup>10</sup>. В ЕС нездравословното хранене е основна причина за заболявания и преждевременна смърт<sup>11</sup>.

Тясната взаимовръзка между здравето на хората, животните и околната среда е отразена в подхода „Едно здраве“, определен като „интегриран, обединяващ подход, който има за цел устойчиво балансиране и оптимизиране на здравето на хората,

---

<sup>5</sup> Междуправителствен комитет по изменението на климата (2020 г.), [\*Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems\*](#) („Изменението на климата и земята: специален доклад на Междуправителствения комитет по изменението на климата относно изменението на климата, опустияването, влошаването на качеството на земите, устойчивото стопанисване на земята, продоволствената сигурност и потоците на парникови газове в сухоземни екосистеми“).

<sup>6</sup> Междуправителствена платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги (2019 г.), [\*Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services\*](#) („Резюме за създателите на политики на доклада за глобална оценка на биологичното разнообразие и екосистемните услуги на междуправителствената платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги“), точка Б1 на стр. 12. Вж. също например Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. и L. Wellesley (2021 г.), [\*Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature\*](#) („Въздействия на продоволствената система върху намаляване на биологичното разнообразие: три лоста за трансформация на продоволствената система в подкрепа на природата“). Chatham House Research paper. Лондон; Секретариат на Конвенцията за биологичното разнообразие (2020 г.), [\*Global Biodiversity Outlook 5\*](#) („Глобален преглед на биологичното разнообразие 5“), Монреал, стр. 64.

<sup>7</sup> ФАО (2021 г.), *26-а конференция на ООН по изменението на климата: Разширяването на селскостопанската дейност е причина за почти 90 процента от обезлесяването в световен мащаб. Резултати от дистанционното изследване на ФАО* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

<sup>8</sup> Програма на ООН за околната среда и Международен институт за изследване на животновъдството (2020 г.), [\*Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission\*](#) („Предотвратяване на следващата пандемия: зоонози и как да се прекъсне веригата на предаване“), Найроби.

<sup>9</sup> ФАО, ИФАД, УНИЦЕФ, СПП и СЗО (2021 г.), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets* („Състояние на продоволствената сигурност и храненето в света през 2021 г. Трансформиране на продоволствените системи за здравословно хранене на достъпни цени“) (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

<sup>10</sup> СЗО (2021 г.), *Fact sheets: Obesity and overweight* („Информационни фишове: Затлъстяване и наднормено тегло“) (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

<sup>11</sup> [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en)

животните и екосистемите<sup>12</sup>. Подходът „Едно здраве“ е признат в глобални ангажименти и декларации, като например Политическата декларация на Организацията на обединените нации (ООН) относно антимикробната резистентност<sup>13</sup>, Резолюция 3/4 на Асамблеята на ООН по околна среда относно околната среда и здравето<sup>14</sup>, Резолюция на Световната здравна асамблея на ООН за засилване на усилията за безопасност на храните<sup>15</sup> и Резолюция 5/11 на Асамблеята на ООН по околна среда относно биологичното разнообразие и здравето<sup>16</sup>.

На срещата на високо равнище на ООН на тема „Продоволствени системи“ през септември 2021 г. беше постигнат широк световен консенсус, че преходът към устойчиви и гъвкави продоволствени системи е от съществено значение за справяне с кризата на планетата и за постигане на всички цели за устойчиво развитие (ЦУР), и беше даден тласък на спешно необходимата глобална промяна. Много държави представиха своите национални направления за подобряване на устойчивостта на селското стопанство и храните<sup>17</sup>.

В същия дух в декларацията, приета от лидерите на Г-20<sup>18</sup> в Рим през октомври 2021 г., се признава, че „насърчаването на устойчиви продоволствени системи, включително чрез укрепване на глобалните, регионалните и местните вериги за създаване на стойност на храните и международната търговия с храни, ще допринесе не само за продоволствената сигурност, но и ще има съществен принос за справяне с взаимосвързаните глобални предизвикателства във връзка с изменението на климата и намаляването на биологичното разнообразие“<sup>19</sup>.

## 1.2. Стратегия на ЕС за устойчиви продоволствени системи

Пътят на ЕС към устойчиви продоволствени системи е представен в стратегията „От фермата до трапезата“<sup>20</sup>, публикувана заедно със Стратегията за биологичното разнообразие<sup>21</sup> през май 2020 г. като част от Европейския зелен пакт<sup>22</sup>. В стратегията „От фермата до трапезата“ се излага програма за справедлива, здравословна и

<sup>12</sup> СЗО (2021 г.), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health' (Тристранният съвет и ЮНЕП подкрепят определението на ОHHLEP за „Едно здраве“)* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

<sup>13</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>

<sup>14</sup> [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3\\_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>15</sup> [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_R5-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2>

<sup>17</sup> Срещата на високо равнище на ООН на тема „Продоволствени системи“ (2021 г.), *Координатори на диалога с държавите членки и пътища — Диалози на срещата на високо равнище на тема „Продоволствени системи“* ([https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?\\_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby5law%3D%3D&utm\\_campaign=Food](https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby5law%3D%3D&utm_campaign=Food)).

<sup>18</sup> На членовете на Г-20 се падат приблизително 80 % от световната търговия със селскостопански стоки и 60 % от земеделската земя в света.

<sup>19</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

<sup>20</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Стратегията „От фермата до трапезата“ за справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система. COM(2020) 381 final.

<sup>21</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот. COM(2020) 380 final.

<sup>22</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Европейският зелен пакт. COM(2019) 640 final.

екологична продоволствена система, за която са необходими усилията на всички участници, включително на потребителите, да се адаптират към новите и по-строги стандарти в областта на здравеопазването, околната среда и хуманното отношение към животните. Трансформацията трябва да доведе до по-голяма устойчивост, като се запази и увеличи биологичното разнообразие и се насърчат селскостопански системи, които го благоприятстват.

Новата обща селскостопанска политика е разработена така, че да насочва и подпомага европейските земеделски стопани, включително малките, да подобряват своите резултати в областта на околната среда и климата чрез модел, ориентиран в по-голяма степен към резултатите.

Устойчивостта на продоволствените системи е световен проблем и ЕС не може да се справи сам с глобалните заплахи, свързани с начина, по който се произвежда и консумира храна. В стратегията „От фермата до трапезата“ се определя амбицията на ЕС да се превърне в световен лидер в продоволствената устойчивост чрез международно сътрудничество в областта на научните изследвания и иновациите в хранителната промишленост, чрез изграждане на партньорства, чрез насърчаване на стандарти, подкрепящи устойчиви практики на международно равнище, и чрез политиката за търговия и политиката за развитие.

### **1.3. ЕС като фактор от световно значение**

ЕС е най-крупният износител в световен мащаб и третият най-голям вносител на продукти на хранително-вкусовата промишленост, включително и селскостопански<sup>23</sup>. Във вноса на ЕС преобладават продукти, които в повечето случаи не се произвеждат на вътрешния пазар (напр. кафе, чай, палмово масло, тропически плодове), произвеждат се извън сезона или производството им е ограничено или недостатъчно, за да удовлетвори търсенето (напр. соя и соево брашно). Износът на ЕС обхваща целия спектър от продукти — от суровини като мляко на прах, свинско месо и зърнени култури до продукти с висока добавена стойност като вина и спиртни напитки, зехтин или сирена, което води до висок търговски излишък<sup>24</sup>.

Като важен участник на международните пазари на храни ЕС оказва значително влияние върху трети държави (т.е. държави извън ЕС) чрез своята търговска политика и способността си да влияе върху разработването на разпоредби и стандарти от световно значение. Търговската политика на ЕС може да се използва — заедно с други средства, като например политиката за популяризиране на хранително-вкусовата промишленост на ЕС — за повишаване на осведомеността за високите стандарти при продуктите на хранително-вкусовата промишленост и за насърчаване на прехода към устойчиви продоволствени системи в световен мащаб в съответствие с ЦУР на ООН. Комисията също така заедно с Европейската служба за външна дейност работи с обществеността за популяризиране на устойчиви продоволствени системи.

---

<sup>23</sup> Европейска комисия (2021 г.), [Agri-food trade in 2020: Report](#) („Търговия с продукти на хранително-вкусовата промишленост през 2020 г.: доклад“).

<sup>24</sup> През 2020 г. търговията със селскостопански и хранителни продукти в ЕС-27 е генерирала търговски излишък в размер на 62 млрд. евро, което се равнява на 28,5 % от общия търговски излишък на ЕС-27 (вж. бележка 23).

Ето защо в прегледа на търговската политика от февруари 2021 г.<sup>25</sup> се определя курс към отворена, устойчива и решителна търговска политика, която да осигури по-добра рамка на глобалните промени и да отразява стратегическите интереси и ценности на ЕС в съответствие с правилата на СТО. Борбата с изменението на климата и с влошаването на състоянието на околната среда е сред основните приоритети на ЕС. За превръщането на тази визия в реалност ще са необходими действия на всички нива.

Освен това ЕС и неговите държави членки са поели ангажимент за съгласуваност на политиките за развитие. Чрез съгласуваност на политиките за развитие те се стремят да вземат предвид целите на развитието в политиките, които могат да окажат въздействие върху развиващите се страни. Съгласуваността на политиките за развитие има за цел да се сведат до минимум противоречията и да се изградят полезни взаимодействия между различните политики на ЕС, както и да се повиши ефективността на сътрудничеството за развитие в полза на държавите партньори. След въвеждането на новия Европейски консенсус за развитие<sup>26</sup> в правото на ЕС с Договора от Маастрихт (1992 г.) ангажиментът на ЕС към съгласуваността на политиките за развитие беше потвърден и беше признат за ключов елемент от стратегията за постигане на ЦУР в държавите партньори.

В същото време ЕС зависи от търговията не само като пазар и източник на конкурентоспособност за хранителната си промишленост, но и като средство за осигуряване на разнообразие на хранителните доставки. Както е посочено в съобщението относно продоволствената сигурност<sup>27</sup>, нашествието на Русия в Украйна стана повод за установяването на недостатъци, водещи до рискове за световната система за продоволствена сигурност; тези недостатъци следва да бъдат отстранени по начини, които затвърждават прехода към устойчиви, гъвкави и справедливи продоволствени системи в ЕС и по света.

## **2. СЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СТАНДАРТИТЕ НА ЕС**

### **2.1. Здравни стандарти**

ЕС разполага със стабилна санитарна и фитосанитарна система, която гарантира, че всички храни, пуснати на пазара на ЕС, отговарят на изискванията за високо ниво на защита на здравето на човека и за предотвратяване на разпространението на вредители или болести по растенията и животните. Целият внос на селскостопански и хранителни продукти трябва да отговаря на санитарните и фитосанитарните изисквания на ЕС или на условия, признати от ЕС поне за еквивалентни на тях<sup>28</sup>. Правилата се основават на

---

<sup>25</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Преглед на търговската политика — отворена, устойчива и решителна търговска политика. COM(2021) 66 final.

<sup>26</sup> [Новият европейски консенсус за развитие — „Нашият свят, нашето достойнство, нашето бъдеще“: съвместна декларация на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия](#), Служба за публикации, 2018 г.

<sup>27</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Гарантиране на продоволствената сигурност и повишаване на гъвкавостта на продоволствените системи. COM(2022) 133 final.

<sup>28</sup> Що се отнася до безопасността на храните, това изискване се съдържа в член 11 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите

научни доказателства, а международните стандарти са надлежно взети предвид в процеса на изготвяне.

Съответствието на животните, растенията или продуктите, които влизат в ЕС от трети държави, със съответните стандарти и изисквания на ЕС се проверява чрез ефективни системи за контрол, прилагани от компетентните органи в държавите — членки на ЕС, в сътрудничество с националните митнически органи. Изискванията за внос и системата за контрол се основават на риска, което означава, че обхватът и интензивността на контрола са съобразени с риска, който представляват определени животни, растения или продукти. Видът на контрола зависи от вида на продуктите и свързаните с тях рискове (например храни от животински или неживотински произход), като се вземат предвид научните доказателства, както и различни източници на информация за несъответствие, като например инциденти с храни, огнища на болести по животните или вредители по растенията, резултати от гранични проверки и информация, получена от трети държави.

Освен това, като част от механизма за съответствие, Комисията извършва проверки, включително одити, съгласно публикувана годишна работна програма, за да провери дали компетентните органи в държавите — членки на ЕС, и в държавите извън ЕС, които извършват износ за ЕС, изпълняват правните си задължения. Контролът от страна на Комисията е насочен към системите за контрол, а не към отделните помещения.

Опасенията за общественото здраве, свързани с производството на селскостопански и хранителни продукти, обаче не се отнасят само до санитарните и фитосанитарните изисквания. В Регламент 2019/6 относно ветеринарните лекарствени продукти (Регламент за ВЛП)<sup>29</sup>, който се прилага от януари 2022 г., се предвижда широк набор от конкретни мерки за борба с антимикробната резистентност (АМР). Антимикробно резистентните организми могат да се разпространяват не само посредством храни от животински произход, но и директно от човек на човек или между хора и животни. Мерките, с които се цели насърчаването на по-предпазлива и отговорна употреба на антимикробни средства при животните, ще подпомогнат постигането на целта на стратегията „От фермата до трапезата“ до 2030 г. да бъдат намалени с 50 % общите продажби на антимикробни средства в ЕС за селскостопански животни и за аквакултура. В този контекст ще бъдат определени нови изисквания въз основа на член 118 от Регламента за ВЛП във връзка с употребата на антимикробни средства при

---

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 („общо законодателство в областта на храните“, ОВ L 031, 1.2.2002 г., стр. 1), в който се посочва, че „[в]насяните в Общността храни и фуражи с цел пускане на пазара на Общността трябва да отговаря на съответните изисквания на законодателството в областта на храните или на условията, които са признати от Общността за равностойни на тези изисквания, или при наличие на конкретно споразумение между Общността и страната износителка, на съдържащите се в споразумението изисквания.“ Общото законодателство в областта на храните е рамка, който обхваща всички основни аспекти на политиката за безопасност на храните и се прилага към всички мерки, свързани с храните или фуражите, пуснати на пазара на ЕС, като извън обхвата му остава само първичното производство за лични домакински нужди.

<sup>29</sup> Регламент (ЕО) № 2019/6 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно ветеринарните лекарствени продукти (ОВ L 4, 7.1.2019 г., стр. 43).

животните и продуктите от животински произход, предназначени за внос в ЕС. По-конкретно те не могат да бъдат третирани с антимикробни средства с цел стимулиране на растежа или увеличаване на добива, както и с антимикробни средства, определени в ЕС като запазени за лечение на определени инфекции при хората.

## **2.2. Стандарти за опазване на околната среда и за хуманно отношение към животните**

Целият внос на храни, пуснати на пазара на ЕС, трябва да отговаря на съответните стандарти на ЕС, свързани с крайните продукти, които са приложими независимо от това дали продуктът е произведен в страната, или е внесен. За вносните продукти обаче обикновено не се налагат изисквания за начина на производство на продуктите (наричани „методи на преработка и производство“). Понастоящем в правото на ЕС няма общи (хоризонтални) разпоредби, които да се отнасят до екологични изисквания или — в по-общ план — до изисквания за устойчивост, приложими към местните или вносните хранителни продукти.

Регламентите за методите на преработка и производство често се прилагат в областта на опазването на околната среда или хуманното отношение към животните, когато мерките за ограничаване на въздействието върху околната среда или за решаване на етични проблеми не са свързани със самия краен продукт, а с производството на този продукт. Следователно, ако такива стандарти се прилагат за вноса, те де факто „регулират“ производствения процес в чужбина, доколкото съответните продукти са предназначени за продажба на пазара на регулиращата държава. Освен това методите на преработка и производство може дори да не засягат физическите характеристики на крайния продукт. В такива случаи се използва терминът „несвързани с продукта методи на преработка и производство“.

Въпреки че ЕС не налага систематично такива стандарти за вносните продукти, някои **законодателни актове на ЕС за хуманно отношение към животните** вече се прилагат за вноса. ЕС определя условия за защита на животните по време на умъртвяване, както и за защита на животните по време на транспортиране. Съгласно Регламент 1099/2009<sup>30</sup> се изисква третите държави, които изнасят месо за ЕС, да прилагат стандарти, които са поне равностойни на тези, предвидени в регламента на ЕС. За тази цел третите държави удостоверяват в сертификата за износ, че са спазени стандарти за хуманно отношение към животните при клане, които са поне равностойни на тези в ЕС, и това никога не е било оспорвано от търговските партньори. Комисията оценява способността на държавите да потвърдят горепосоченото удостоверение по време на проверките за хигиена на месото. По същия начин животните, внасяни в ЕС, трябва да са годни за транспортиране съгласно съответните изисквания на ЕС, което третите държави трябва да потвърдят в официалния сертификат в съответствие с Регламент 1/2005<sup>31</sup>. Набор от изисквания трябва да изпълняват и превозвачите, които трябва да притежават разрешение и да са представени в държавите членки, в които кандидатстват за разрешението. В ЕС също така има задължителна система за

<sup>30</sup> Регламент (ЕО) № 1099/2009 на Съвета от 24 септември 2009 г. относно защитата на животните по време на умъртвяване (ОВ L 303, 18.11.2009 г., стр. 1).

<sup>31</sup> Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета от 22 декември 2004 г. относно защитата на животните по време на транспортиране и свързаните с това операции (ОВ L 3, 5.1.2005 г., стр. 1).

етикетиране за хуманно отношение към животните на яйцата за консумация<sup>32</sup>, като се посочва методът на производство (клетъчно отглеждане, свободно отглеждане на открито, подово отглеждане и т.н.).

И накрая, от съображения за хуманно отношение към животните и в отговор на опасенията на гражданите на ЕС, ЕС забранява пускането на пазара на тюленови продукти<sup>33</sup> (с изключение на продукти, произхождащи от лов, провеждан от местни общности), както и на котешка и кучешка кожа и на продукти, съдържащи такава кожа<sup>34</sup>.

### **3. МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ**

#### **3.1. Правила за международна търговия**

Правилата на световната търговия имат за цел да се осигури предвидима и недискриминационна рамка за търговия, като същевременно се защитава правото на всяка държава на регламентиране в съответствие с предпочитанията на нейното общество. Устойчивото развитие и необходимостта от опазване на околната среда са сред принципите на Световната търговска организация<sup>35</sup>. В този раздел се анализира законосъобразността на прилагането на здравни и екологични стандарти (включително за хуманно отношение към животните) към вносните продукти в рамките на СТО.

СТО не оспорва правото на държавите да предприемат действия за защита на околната среда или обществения морал, включително загриженост за хуманното отношение към животните, при условие че са изпълнени определени условия. Всъщност през последните 20 години броят на нотификациите, свързани с околната среда, подадени в СТО, се е увеличил повече от два пъти, като през 2020 г. е достигнал почти 17 % от всички нотификации<sup>36</sup>.

Два добре познати примера за мерки по отношение на несвързани с продукта методи на преработка и производство, въведени с цел защита на околната среда, са мерките на САЩ, с които се налага забрана за внос на риба тон от трети държави, които не са в състояние да докажат, че техните методи на риболов защитават делфините, и мерките, с които се налага забрана за внос на скариди, добивани в трети държави без използване

---

<sup>32</sup> Регламент (ЕО) № 589/2008 на Комисията от 23 юни 2008 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно стандартите за търговия с яйца (ОВ L 163, 24.6.2008 г., стр. 6).

<sup>33</sup> Регламент (ЕО) № 1007/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно търговията с тюленови продукти (ОВ L 286 31.10.2009 г., стр. 36);

<sup>34</sup> Регламент (ЕО) № 1523/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. за забрана на пускането на пазара и вноса или износа от Общността на котешка и кучешка кожа и продукти, съдържащи такава кожа (ОВ L 343, 27.12.2007 г., стр. 1.)

<sup>35</sup> В преамбюла на Маракешкото споразумение за създаване на СТО се посочва, че членовете признават, че „отношенията им в областта на търговските и икономическите стремежи трябва да се развиват с оглед на повишаването на жизнения стандарт, осигуряване на пълна заетост, голям и стабилно растящ обем на реалните доходи и ефективното търсене и разширяване на производството на стоки и услуги и търговията с тях, като същевременно се допуска оптимално използване на световните ресурси съгласно целите на устойчивото развитие, като се проявява стремеж да се опазва и съхранява околната среда и да се развиват използваните за това средства по начин, съвместим със съответните им потребности и проблеми на различни нива на икономическо развитие“.

<sup>36</sup> Комитет на СТО по търговия и околна среда (2022 г.), [База данни за околната среда за 2020 г. Бележка на Секретариата](#), Документ на СТО (WT/СТЕ/EDB/20), 28 януари 2022 г.

на технологии за защита на морските костенурки. И двете мерки бяха оспорени пред СТО и решенията допринесоха за по-доброто разбиране на начина, по който взаимодействието между търговията и околната среда се разглежда в юрисдикцията на СТО<sup>37</sup>.

Основните задължения и права, свързани с търговията със стоки, са определени в Общото споразумение за митата и търговията от 1994 г. (ГАТТ). Първата стъпка при оценката на законосъобразността на дадена мярка, засягаща стоки, е дали тя попада в обхвата на някое от правилата на ГАТТ. Такъв е случаят по-специално, когато мярката е:

- дискриминационна, което означава, че попада:
  - в приложното поле на член I за третиране като най-облагодетелствана нация, съгласно който се изисква продуктите от една държава — членка на СТО, да бъдат третирани не по-малко благоприятно от подобни продукти от която и да е друга държава; или
  - в приложното поле на член III за националното третиране, съгласно който вносните продукти не могат да бъдат третирани по-неблагоприятно от подобни местни продукти; или
- в обхвата на ограничение по отношение на количеството, с което се ограничава количеството на внасян или изнасян продукт (член XI).

Дадена мярка е **дискриминационна**, когато представлява 1) дискриминация *de jure*, т.е. когато с нея се въвежда изрично разграничение между продуктите въз основа на техния произход; или 2) дискриминация *de facto*, т.е. когато мярката е неутрална по отношение на произхода, но оказва неблагоприятно въздействие върху условията на конкуренция между сходни продукти от различни държави — членки на СТО. Дискриминация *de facto* може да съществува например, ако местните продукти могат по-лесно да изпълнят определен стандарт или изискване, отколкото подобни вносни продукти.

Ако не е нарушена нито една от горепосочените разпоредби, по принцип не е необходим допълнителен анализ, тъй като мярката се счита за съвместима с ГАТТ. Ако горепосочените разпоредби са нарушени, мярката все пак може да се възползва от общите изключения от правилата на ГАТТ съгласно член XX от него<sup>38</sup>. Ако това е

<sup>37</sup> САЩ — Забрана за вноса на скариди и на някои продукти от скариди, документ на СТО WT/DS56/AB/R (98-000), 12 октомври 1998 г. [Доклад на апелативния орган] и документ на СТО WT/DS58/R, 15 май 1998 г. [Доклад на експертната група]; САЩ — Ограничения върху вноса на риба тон DS21/R — BISD 39S/155 (3 септември 1991 г., неприет)/[Риба тон — делфини I] и DS29/R (16 юни 1994 г., неприет)/[Риба тон — делфини II].

<sup>38</sup> В член XX, букви а), б), д) и ж) от ГАТТ се казва:

„При условие че се спазва изискването подобни мерки да не се прилагат по начин, който би представлявал средство за произволна или неоправдана дискриминация между държавите, в които съществуват сходни условия, или средство за прикрито ограничаване на международната търговия, никоя от разпоредбите на настоящото споразумение не се тълкува по начин, който възпрепятства приемането или прилагането от която и да било от страните на мерки, които:

а) са необходими за защитата на обществения морал;

б) са необходими за опазване на живота или здравето на хората, животните или растенията;

(...)

д) се отнасят до продукти от труд, полаган в места за лишаване от свобода;

възможно, мярката може да бъде запазена и да се счита като цяло за съвместима с ГАТТ.

За да се възползва от обосновката по член XX от ГАТТ, мярката трябва:

- реално да преследва една или повече от **целите на политиката**, изброени в член XX („временна обосновка“). Най-често срещаните основания във връзка с регламентите за методите на преработка и производство са свързани с опазването на живота или здравето на хората, животните и растенията (член XX, буква б), опазването на изчерпаемите природни ресурси (живи и неживи) (член XX, буква ж), обществения морал (член XX, буква а) и продуктите от труд, полаган в места за лишаване от свобода (член XX, буква д). Целите от икономическо естество, като например повишаване на конкурентоспособността на местните производители или изравняване на условията на конкуренция, не са валидно основание съгласно член XX от ГАТТ за прилагане на несвързани с продукта стандарти за методите на преработка и производство към вноса;
- да отговарят на „**критерия за необходимост**“, съгласно който се изисква постигането на баланс между различни елементи:
  - отчитане на важността на преследваните цели за регулацията член. В някои случаи забраната може да бъде единственото подходящо средство за постигане на желаната цел в сравнение например с изискването за етикетироване. В това отношение СТО потвърди забраната на ЕС за внос на тюленови продукти, тъй като тя се основаваше на сериозни обществени съображения<sup>39</sup>. В същия дух ЕС забранява вноса и търговията с котешка и кучешка кожа по морални и етични съображения<sup>40</sup>. Мярката никога не е била оспорвана от търговските партньори и се смята за напълно съвместима със законодателството на СТО;
  - приносът на мярката за постигане на целите, което означава, че мярката трябва да е подходяща или да допринася за постигането на заявените цели;
  - липсата на алтернативна мярка, която да е по-малко ограничаваща търговията, но да допринася еднакво или по-добре за постигането на заявените цели, като се отчита техническата и икономическата осъществимост. Например доброволните мерки обикновено се считат за по-малко ограничаващи търговията от задължителните мерки, а етикетироването — за по-малко ограничаващо търговията от забраната за внос;

---

(...)

*ж) се отнасят до опазването на изчерпаемите природни ресурси, ако подобни мерки се прилагат ефективно заедно с ограничения по отношение на местното производство или потребление...“.*

<sup>39</sup> ЕС — Мерки за забрана на вноса и търговията с тюленови продукти, WT/DS400/AB/R и WT/DS401/AB/R (22 май 2014 г.).

<sup>40</sup> Регламент (ЕО) № 1523/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. за забрана на пускането на пазара и вноса или износа от Общността на котешка и кучешка кожа и продукти, съдържащи такава кожа (ОВ L 343, 27.12.2007 г., стр. 1.)

- да отговаря на условията на „уводната част“ на член XX, в която се изисква да няма произволна или неоправдана дискриминация при разработването, структурата и прилагането на дадена мярка между държави, в които преобладават едни и същи условия, или прикрито ограничение на международната търговия.

По същество, за да бъде оправдана съгласно член XX от ГАТТ, мярката трябва да е необходима за постигането на една или повече от обхванатите в политиката цели, да третира равнопоставено националните и вносните продукти и да няма протекционистки елементи. Следва да се вземат предвид тежестта и разходите, наложени на съответните заинтересовани страни, включително международните партньори, държавните администрации, вносителите, износителите и потребителите. Структурата на тези мерки следва също така да осигурява достатъчна гъвкавост, за да се отчетат специфичните условия и потенциално различните производствени методи на държавите износителки, при условие че това се прави по безпристрастен начин, например чрез признаване на производствените методи на трети държави като осигуряващи сравнимо ниво на ефективност със стандартите на ЕС.

При разработването на мярката следва да се отчитат всички съответни международни правила или стандарти. Ако мярката се отклонява от тези стандарти, трябва да се посочат причините за това, като например наличието на допълнителна информация или решението да се осигури по-високо ниво на защита.

Мярката следва да се основава или на научна, или на друга информация, когато е уместно (например от съответен международен орган, и може да включва доклади, решения, проучвания и т.н.), която следва да предоставя рационална основа за мярката, видно от подходяща оценка. Ако мярката се основава на концепцията за предпазливост (поради това, че все още не е налична определена научна информация), тя следва да се основава на цялата налична информация, да предвижда набавянето на необходимата информация за по-пълна оценка и да дава възможност за преразглеждане.

Опасенията, които имат глобално измерение и са международно признати от поне част от международната общност (например изменението на климата, загубата на биологично разнообразие, антимикробната резистентност), е по-вероятно да бъдат приети като легитимни причини за действие.

Посочените по-горе правила на ГАТТ са доразвити в Споразумението за техническите пречки пред търговията (СТПТ), което съдържа правила, свързани с дискриминацията (член 2.1) и с необходимостта (член 2.2). В него се уточнява, че техническите правила не трябва да ограничават търговията повече, отколкото е необходимо за постигане на основателни цели, като например изисквания, свързани с националната сигурност; предотвратяване на практиките на измама; защита на здравето или безопасността на човека, на живота или здравето на животните и растенията или защита на околната среда. При разработването на техническите си правила членовете на СТО трябва да вземат предвид, наред с другото, наличната научна и техническа информация.

СТПТ не се прилага за разпоредби за методите на преработка и производство, които не са свързани с продукти (тъй като определението в приложение 1 се отнася до „характеристики на продукта или свързаните с него методи на преработка и производство“). То обаче се прилага за мерки, които се отнасят до терминология,

символи, опаковане, маркиране или етикетирание, тъй като те се отнасят до продукт или метод на преработка и производство. Ако дадена мярка попада в обхвата на СТПТ, тя ще бъде анализирана съгласно тази рамка. Член XX от ГАТТ не се прилага в случай на нарушение на СТПТ, тъй като елементите на член XX от ГАТТ вече са ефективно включени в членове 2.1 и 2.2 от СТПТ.

Член XX, буква б) от ГАТТ е доразвит в Споразумението за прилагане на санитарните и фитосанитарните мерки, което също съдържа разпоредби относно необоснованата дискриминация (членове 2.3 и 5.5) и необходимостта (членове 2.2 и 5.6). Въпреки това, както е посочено в приложение А към него, Споразумението за санитарните и фитосанитарните мерки се прилага само за някои специфични рискове, възникващи на *територията* на държавата, имаща функцията на регулиращ член по него.

В заключение може да се каже, че ако са изпълнени всички горепосочени условия, националните разпоредби за методите на преработка и производство могат да се считат за съвместими с правилата на СТО.

### **3.2. Международни здравни и екологични стандарти и ангажименти**

Разрастването на международната търговия с продукти на хранително-вкусовата промишленост през последните няколко десетилетия породи необходимост от разработване на стандарти на международно равнище, за да се улесни международният обмен. Няколко международни организации играят важна роля в разработването на световни стандарти за храните, по-специално по отношение на безопасността на храните и защитата на потребителите. Не съществува обаче специализиран форум, който да работи по стандартите за устойчивост/екология, приложими към храните. Прегледът по-долу е насочен към съществуващите международни организации, които работят в областта на здравните и екологичните стандарти и ангажименти, свързани с производството на храни. Както беше посочено по-горе, опасенията, които имат глобално измерение и са международно признати от поне част от международната общност, е по-вероятно да бъдат приети като основателни причини за действие.

В областта на безопасността на храните и здравето на животните и растенията трите най-важни международни органа за определяне на стандарти, признати от СТО в Споразумението за санитарните и фитосанитарните мерки, са Комисията по Кодекс алиментариус, Световната организация по здравеопазване на животните и Секретариатът на Международната конвенция по растителна защита.

Комисията по Кодекс алиментариус е създадена от Организацията за прехрана и земеделие на ООН (ФАО) и Световната здравна организация (СЗО) в отговор на нарастващата загриженост на потребителите за потенциалните опасности за здравето, свързани с храните, и на разпространението на националните разпоредби за безопасност на храните, които възпрепятстват международната търговия. За почти 60 години непрекъсната дейност Комисията по Кодекс алиментариус е приела повече от 200 стандарта за храни, както и насоки, кодекси на практиката по отношение на хигиената, етикетирането, храните, произведени от генетично модифицирани организми, антимикробната резистентност, максималните нива на замърсителите в храните или на хранителните добавки, максималните граници на пестицидните остатъци или на остатъците от ветеринарни лекарства в храните. През 2021 г. нейната

работна група по АМР разработи научнообосновани насоки, които да позволят съгласувано управление на АМР по цялата продоволствена верига.

Световната организация по здравеопазване на животните (ОИЕ<sup>41</sup>) определя международни стандарти за здравето на животните, хуманното отношение към тях и производството на животински продукти, включително АМР. ОИЕ се занимава с АМР и чрез Четиристранния алианс — консолидирано сътрудничество между СЗО, ФАО, Програмата на ООН за околната среда (UNEP) и ОИЕ, което се основава на техния основен мандат за посрещане на широк спектър от нужди в глобалната реакция срещу АМР. В своя седми стратегически план за периода 2021—2025 г.<sup>42</sup> ОИЕ подчертава, че макар подобряването на здравето на животните и хуманното отношение към тях да е неин основен мандат, то ще спомогне за запазване на бъдещето на човечеството. Освен това приносът към целите за устойчиво развитие чрез подобряване на устойчивостта на животновъдството продължава да бъде една от първостепенните цели на ОИЕ.

Международната конвенция по растителна защита (ИРПС) е междуправителствен договор, подписан от над 180 държави, който има за цел да се защитят световните растителни ресурси от разпространението и въвеждането на вредители по растенията и да се насърчи безопасната търговия. С Конвенцията бяха въведени международни стандарти за фитосанитарни мерки като основен инструмент за постигане на нейните цели, което я превърна в единствената световна организация за определяне на стандарти в областта на здравето на растенията. В стратегическата си рамка за периода 2020—2030 г. ИРПС определя следните стратегически цели: а) подобряване на глобалната продоволствена сигурност и повишаване на устойчивата селскостопанска производителност; б) защита на горите и околната среда от въздействието на вредители; и в) улесняване на безопасното развитие на търговията и икономическия растеж.

ЕС също така си сътрудничи тясно с Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) в областта на селското стопанство, рибарството, горското стопанство, биологичното разнообразие, продоволствената сигурност, продоволствените кризи и безопасността на храните. През 2021 г. ЕС и ФАО се споразумяха в стратегическия си диалог да увеличат съвместните си усилия по общите си програми за трансформиране на селскостопанските и продоволствените системи, за да ги направят по-приобщаващи, ефективни, гъвкави и устойчиви. ФАО е публикувала различни насоки относно устойчивостта на аквакултурата<sup>43</sup>, стопанисването на почвите и относно устойчиви продоволствени системи<sup>44</sup>, в които се дава определение за устойчива продоволствена система, обосновава се необходимостта от цялостен

---

<sup>41</sup> Организацията е запазила историческото си съкращение, което означава *Office International des Epizooties (Международно бюро по епизоотии)*.

<sup>42</sup> [https://web.oie.int/download/SG/2020/A\\_88SG\\_14\\_StrategicPlan.pdf](https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf)

<sup>43</sup> В член 9 от [Кодекса за поведение за отговорен риболов](#) на ФАО са установени някои принципи за „отговорна аквакултура“, в т.ч. регулиране на използването на химически вещества в аквакултурата, които са опасни за здравето на човека и за околната среда. ФАО е издала няколко документа с насоки за устойчиви практики. Понастоящем ЕС подкрепя напредъка към изчерпателни и амбициозни насоки за устойчива аквакултура в контекста на ФАО в съответствие със стратегическите насоки за аквакултурата на ЕС.

<sup>44</sup> ФАО (2018 г.), [Sustainable food systems: concept and framework](#) („Устойчиви продоволствени системи: концепция и рамка“), Рим.

подход, като се обръща внимание на взаимовръзките между социалните, екологичните и икономическите аспекти на селскостопанските и продоволствените системи, ограниченията на сегашните подходи и необходимостта от промяна.

Описаните по-горе усилия на ЕС за предприемане на ефективни мерки за борба с АМР отразяват и международното признание на специалната Междуведомствена координационна група на ООН по АМР (която включва експерти от ФАО, СЗО и ОИЕ), че са необходими спешни действия за ограничаване на АМР, като се започне с постепенното прекратяване на използването на антимикробни средства за насърчаване на растежа при животните и се определят мерки за запазване на ефективността на антимикробните средства, които са най-важни за хуманната медицина.

Комитетът по световната продоволствена сигурност, форум на ООН за преглед и последващи действия по отношение на политиките за продоволствена сигурност, също участва активно в прехода към устойчиви продоволствени системи.<sup>45</sup>

Стратегическата рамка за биологичното разнообразие за периода 2010—2020 г.<sup>46</sup> на Конвенцията за биологичното разнообразие включва различни цели, които са от значение в контекста на стандартите и търговията с храни, по-специално цел 7 за устойчиво селско стопанство, аквакултура и горско стопанство и цел 8 за замърсяването, включително излишните хранителни вещества.

Международната инициатива относно опрашителите, чието начало е поставено в рамките на Конвенцията за биологичното разнообразие и която се прилага от ФАО от 2000 г. насам, е основният инструмент в областта на съответната политика за справяне със заплахите за опрашителите на световно равнище. Опрашителите са неразделна част от здравите екосистеми<sup>47</sup>, и по-специално от аграрните екосистеми<sup>48</sup>. Без тях културите и дивите растителни видове, зависещи от опрашването от животни, ще намалеят и в крайна сметка много от тях ще изчезнат<sup>49</sup>. Въпреки всичко разпространението и

---

<sup>45</sup> Вж. например Комитет по световната продоволствена сигурност (2014 г.), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems* („Принципи за отговорно инвестиране в селското стопанство и продоволствените системи“), Рим; Комитет по световната продоволствена сигурност (2021 г.), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition* („Доброволни насоки на Комитета по световната продоволствена сигурност относно хранителните системи и храненето“), Рим; Експертна група на високо равнище към Комитета по световната продоволствена сигурност (2019 г.), *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition* („Агроекологични и други иновативни подходи за устойчиво земеделие и продоволствени системи, които повишават продоволствената сигурност и храненето“). *Доклад на Експертната група на високо равнище по продоволствена сигурност и хранене към Комитета по световна продоволствена сигурност*, Рим; Експертна група на високо равнище (2020 г.), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030* („Продоволствена сигурност и хранене: създаване на глобално послание с поглед към 2030 г.“). *Доклад на Експертната група на високо равнище по продоволствена сигурност и хранене към Комитета по световна продоволствена сигурност*, Рим;

<sup>46</sup> <https://www.cbd.int/sp/>

<sup>47</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Инициатива на ЕС относно опрашителите, COM(2018) 395 final и придружаващ работен документ на службите на Комисията, SWD(2018) 302 final/2.

<sup>48</sup> ФАО (2019 г.), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* („Състояние на биологичното разнообразие в света за прехраната и земеделието“), Рим.

<sup>49</sup> 5—8 % от настоящата растителна продукция с годишна пазарна стойност 235—577 млрд. щатски долара (по данни за 2015 г.) се дължи пряко на опрашителите (вж. IPBES (2016 г.), бележка 50, стр. 4 и 154).

разнообразието на опрашители в ЕС и в световен мащаб намалява, като много видове са застрашени от изчезване<sup>50</sup>. В доклада за оценка на опрашители на междуправителствената платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги (IPBES)<sup>51</sup> като основни заплахи за опрашители са посочени промяната в земеползването, интензивното управление на селското стопанство и използването на пестициди, замърсяването на околната среда, инвазивните чужди видове, патогените и изменението на климата.

Освен това Стокхолмската конвенция за устойчивите органични замърсители (УОЗ) е многостранно споразумение за защита на здравето на човека и околната среда от химикали, които остават непокътнати в околната среда за дълъг период от време, широко разпространени са в географски план, натрупват се у хората и в дивата природа и оказват вредно въздействие върху здравето на човека и околната среда. Заедно с Протокола на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) относно УОЗ<sup>52</sup>, Стокхолмската конвенция установява строги международни режими за изброените УОЗ (16 в Протокола на ИКЕ на ООН и 31 в Стокхолмската конвенция), сред които са много пестициди. Производството и употребата на тези вещества трябва да бъдат премахнати или силно ограничени. Въпреки че много УОЗ са били забранени преди години, те все още могат да бъдат открити в околната среда поради своята устойчивост.

И накрая, доброволните споразумения, инициативи или кодекси на промишлени и частни субекти, както и частните схеми за устойчивост също играят роля за насърчаване на прилагането на стандарти за околната среда и хуманното отношение към животните в глобалните вериги за създаване на стойност, особено по отношение на търговията в хранително-вкусовия сектор. Макар че първоначално частните схеми за устойчивост възникнаха в областта на безопасността на храните, те все повече обхващат въпроси, свързани с околната среда или с хуманното отношение към животните (например GLOBALG.A.P.). Друг пример за частна инициатива е Кръглата маса за устойчиво палмово масло<sup>53</sup>, която обединява производители, преработватели

---

<sup>50</sup> IPBES (2016 г.), *The Assessment Report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on Pollinators, Pollination and Food Production* („Доклад за оценка на междуправителствената платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги относно опрашители, опрашването и производството на храна“), Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. and H. T. Ngo (eds), Секретариат на междуправителствената платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги, Бон. IPBES е научно-консултативен орган, създаден в рамките на Конвенцията за биологичното разнообразие. Вж. също Конвенция за биологичното разнообразие (2007 г.), *Pollinators: Key issues* („Опрашители: основни проблеми“) (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede и J. Stein (2015 г.), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees* („Научни услуги в подкрепа на систематичните прегледи на ЕОБХ: партида 5 — Систематичен преглед на литературата относно неоникотиноидите (а именно активните вещества клотианидин, тиаметоксам и имидаклоприд) и рисковете за пчелите“). Допълнителна публикация на ЕОБХ 2015:EN-756; ФАО (2019 г.), *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition* („Намаляването на пчелните популации е заплаха за глобалната продоволствена сигурност и хранене“) (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

<sup>51</sup> IPBES (2016 г.), вж. бележка 50.

<sup>52</sup> Протокол от Орхус за устойчивите органични замърсители, приет през 1998 г. като допълнение към Женевската конвенция за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния.

<sup>53</sup> <https://rspo.org/>

или търговци на палмово масло, други производители, търговци на дребно, инвеститори и екологични и социални неправителствени организации за разработване и прилагане на глобални схеми за устойчивост на палмовото масло.

#### 4. ОБЛАСТИ НА ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

##### 4.1. Многостранни форуми

В Европейския зелен пакт се подчертава колко е важно да има глобална реакция на глобалните предизвикателства като изменение на климата и влошаването на качеството на околната среда, като ЕС се призовава да продължи да насърчава и да изпълнява амбициозни политики в областта на околната среда и климата в целия свят. В стратегията „От фермата до трапезата“ се залага също така цел, която е и една от целите на ЕС, за насърчаване на глобалния преход към устойчиви продоволствени системи в органите за определяне на стандарти и да ръководи работата по международните стандарти за устойчивост. В многостранните форуми ЕС е един от най-активните поддръжници на спешната нужда от преход към устойчиви продоволствени системи. Той трябва да поеме водеща роля в осигуряването на осезаеми последващи действия, а най-ефективният инструмент за това е нормативната „мека сила“ на ЕС, който е важен създател на стандарти и един от най-големите износители и вносители на селскостопански и хранителни продукти в света. В раздел 3.2 е направен преглед на съществуващите организации и инициативи в областта на устойчивите селскостопански и продоволствени системи. В настоящия раздел се посочват основните области на действие на многостранно равнище, които са от особено значение за ЕС за постигане на целите му, свързани с глобалния преход към устойчиви продоволствени системи.

*Последващи действия след срещата на високо равнище на ООН на тема „Продоволствени системи“*

Устойчивостта на продоволствените системи е междусекторен въпрос, който обединява повечето от настоящите предизвикателства във връзка с климата и околната среда. За разлика от области като биологичното разнообразие или изменението на климата не съществува международна рамкова конвенция или споразумение за устойчивите продоволствени системи, която или което да насърчава интегрираното разработване на политики, и независим научен орган, който да предоставя информация за изготвянето на политики (подобно на Междуправителствения комитет по изменение на климата или междуправителствената платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги). В този контекст **срещата на високо равнище на ООН на тема „Продоволствени системи“** през 2021 г. изигра важна роля за консолидиране на действията и обединяване на различни многостранни дискусии за храните.

На този фон Комисията създаде експертна група, която да проучи нуждите и възможностите за взаимосвързана, съгласувана рамка за укрепване на международните връзки между науката и политиката в областта на продоволствените системи<sup>54</sup>. В

---

<sup>54</sup> Европейска комисия (2021 г.), [Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation](#), („Участваме заедно в дискусията: съвместно създаване на знания за трансформация на продоволствените системи“), Webb, P. и R. Sonnino (eds), Служба за публикации. Webb, P. и R. Sonnino (eds), Служба за публикации.

съответствие с установените нужди ЕС подкрепя подобряването на ролята на Комитета по световната продоволствена сигурност в областта на взаимодействието между науката и политиката.

ЕС се ангажира също така да се включи в предложения „Координационен център за продоволствени системи“. Центърът, чийто домакин е ФАО, ще изпълнява координираща функция, за да обедини и обвърже знанията и експертния опит в областта на продоволствените системи в подкрепа на напредъка по ЦУР на национално равнище, като на всеки две години ще се провеждат глобални срещи за оценка на напредъка.

И не на последно място, ЕС участва в няколко коалиции/инициативи за действие<sup>55</sup>, възникнали в резултат на срещата на високо равнище на ООН на тема „Продоволствени системи“. Успоредно с това той подготвя и ще публикува „Направление на ЕС“, с което стратегията „От фермата до трапезата“ ще бъде поставена в общия международен дебат и действията на ЕС ще станат по-видими.

#### *Органите на ООН и Конвенцията за биологичното разнообразие*

В същото време Конвенцията за биологичното разнообразие, ФАО и други агенции на ООН, посочени в раздел 3.2, продължават да играят своята роля за напредъка на работата по международната програма относно различни аспекти на устойчивите продоволствени системи, като разработват цели, насоки и препоръки, свързани с устойчивите производствени методи в селското стопанство, аквакултурата и производството на храни. ЕС ще продължи активно да подкрепя всички инициативи, водещи до по-устойчиви продоволствени системи в световен мащаб.

От особено значение в този контекст е 15-ата Конференция на страните (COP15) по Конвенцията за биологичното разнообразие, която трябва да приеме глобалната рамка за биологичното разнообразие за периода след 2020 г. Проектът<sup>56</sup>, по който се водят преговори, включва цели по същите въпроси като тези в стратегиите на ЕС за биологичното разнообразие и F2F, включително измерими цели за намаляване на употребата на хранителни вещества и пестициди. Целта на ЕС е в новата глобална рамка да бъдат включени измерими цели в съответствие с целите на ЕС.

#### *Световна търговска организация*

ЕС се ангажира с реформирането на **СТО** в посока към по-устойчива и ефективна многостранна търговска система. Той предприема инициативи и действия, които насърчават както свързани с климата, така и екологични и други съображения за устойчивост в рамките на различните функции на СТО. В международните дискусии по въпросите на търговията и околната среда Съюзът подкрепя тълкуването на съответните разпоредби на СТО, с които се признава правото на членовете на организацията да дават ефективни отговори на глобалните предизвикателства, а

---

<sup>55</sup> ЕС участва в следните коалиции/инициативи за действие: „Храната никога не се разхищава“; „Здравословни режими на хранене от устойчиви продоволствени системи за децата и за всички“; „Училищна храна“; „Водни и „сини“ храни“; „Агроекология“; „Нулево равнище на глад“; „Справяне с продоволствените кризи чрез подход, основан на взаимовръзката между хуманитарната дейност, развитието и мира“; и „Устойчив растеж на производителността“.

<sup>56</sup> <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

именно изменението на климата, загубата на биологично разнообразие и замърсяването на околната среда.

ЕС също така играе водеща роля в интегрирането на въпросите на устойчивостта в съответните комитети на СТО. Комитетът на СТО по търговия и околна среда служи като основен форум за обсъждане на мерките в областта на търговията и околната среда. След публикуването на Европейския зелен пакт Комисията прави представяния на законодателни предложения, свързани с търговията, на всяка среща на Комитета по търговия и околна среда.

Структурните дискусии по въпросите на търговията и екологичната устойчивост (TESSD), които започнаха през ноември 2020 г., имат за цел да се допълни съществуващата работа на Комитета по търговия и околна среда и на други съответни комитети и органи на СТО. Целта на TESSD е да се обсъждат свързаните с търговията екологични мерки и да се проучват възможностите за доброволни действия. Обсъжданията обхващат много теми, включително тематична сесия за устойчиво продоволствие и селско стопанство<sup>57</sup>. Устойчивостта на веригите на доставка е част от работата на TESSD. През декември 2021 г. беше приета Министерската декларация относно търговията и екологичната устойчивост<sup>58</sup>, за да се определи бъдещата работа. Фактът, че съвносителите представляват повече от 86 % от световната търговия, показва важната роля на СТО за насърчване на устойчивото развитие. ЕС е водещ в усилията на TESSD.

Що се отнася конкретно до продоволствените системи, в СТО няма специален форум, на който да бъде разработен съгласуван подход към свързаните с търговията аспекти на прехода към устойчиви продоволствени системи. Тъй като много от дискусиите относно търговията с храни се провеждат в Комитета по санитарни и фитосанитарни мерки, ЕС активно се застъпва за разширяване на дискусиите в този комитет, така че да бъдат обхванати и други въпроси, свързани с прехода към устойчиви продоволствени системи и международната търговия и със създаването на работна програма за тази цел<sup>59</sup>.

#### *Международни органи за определяне на стандарти*

Като се има предвид съществената роля, която **Комисията по Кодекс алиментариус** играе в световен мащаб при определянето на стандартите за храните, като допринася както за защитата на потребителите в целия свят, така и за улесняването на световната търговия с хранителни продукти, тази комисия би могла да бъде важен фактор в приемането на световни стандарти за устойчивост, като добави екологично измерение в своите обсъждания.

Един от основните принципи, на които се основава създаването на стандартите на Кодекс алиментариус, е научната обосновка и използването на анализ на риска за безопасността на храните. Текстовете на Кодекс алиментариус трябва да се основават

---

<sup>57</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

<sup>58</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

<sup>59</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>.

Конференцията на министрите е най-висшестоящият орган за вземане на решения в СТО; обикновено заседава на всеки две години.

на научен анализ, извършван главно от експертни органи на ФАО/СЗО<sup>60</sup>, състоящи се от независими експерти от цял свят. В съответствие с правилата на Кодекс алиментариус други обосновани фактори (различни от научната оценка на риска), свързани със здравната защита и справедливите търговски практики, могат да бъдат взети под внимание по време на процеса на вземане на решения във връзка с Кодекс алиментариус, при условие че тези фактори могат да бъдат приети на световно равнище (или на регионална основа в случай на регионални стандарти)<sup>61</sup>.

Визията на ЕС за бъдещето на Кодекс алиментариус и позицията му относно необходимостта от интегриране на съображенията за устойчивост в работата на Комисията по Кодекс алиментариус бяха изложени в заключенията на Съвета, приети през февруари 2022 г.<sup>62</sup> В заключенията се признава решаващата роля на Комисията по Кодекс алиментариус за улесняване на глобалния преход към устойчиви продоволствени системи и се призовава съображенията за устойчивост да заемат по-значимо място в световните стандарти за храните, въведени с Кодекс алиментариус, в съответствие с ангажиментите, поети от членовете на Комисията по Кодекс алиментариус на международно равнище.

В същото време, освен тези хоризонтални усилия, ЕС ще продължи да участва в разработването на различни индивидуални стандарти на Кодекс алиментариус, важни от гледна точка на устойчивостта.

Подобно на позицията в Комисията по Кодекс алиментариус, ЕС ще продължи да подкрепя работата на други съответни международни органи за определяне на стандарти. Това включва работата на **ИРПС** по международните стандарти за растителна защита, с които се отговаря на настоящите предизвикателства, свързани с климата и околната среда, както и усилията на **ОИЕ** за подобряване на хуманното отношение към животните на световно равнище чрез приемане на нови международни стандарти за хуманно отношение към животните и чрез засилване на прилагането на съществуващите стандарти, по-специално чрез подкрепа на Глобалната стратегия на ОИЕ за хуманно отношение към животните<sup>63</sup> и изпълнението на Третия план за действие на платформата на ОИЕ за хуманно отношение към животните за Европа (2021—2023 г.)<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Основните органи на ФАО-СЗО, които извършват оценка на риска на Кодекс алиментариус, са: Съвместният експертен комитет на ФАО-СЗО по добавките в храната (JECFA), Съвместната среща на ФАО-СЗО по остатъчните вещества от пестициди (JMPR), Съвместната експертна среща на ФАО-СЗО по оценка на микробиологичния риск (JEMRA) и Съвместната експертна среща на ФАО-СЗО по въпросите на храненето (JEMNU).

<sup>61</sup> Комисия по Кодекс алиментариус (2019 г.), [Процедурен наръчник, 27-о издание, Приложение: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account \(„Общи решения, Декларации за принципите относно ролята на науката в процеса на вземане на решения по Кодекс алиментариус и степента, в която се вземат предвид други фактори“\)](#), ФАО-СЗО, Рим.

<sup>62</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/en/pdf>

<sup>63</sup> <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>

<sup>64</sup> [https://tr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd\\_action\\_plan\\_oie\\_platform\\_animal\\_welfare\\_europe\\_adopted.pdf](https://tr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf)

## 4.2. Двустранно сътрудничество и търговски споразумения<sup>65</sup>

### *Двустранно сътрудничество*

ЕС се стреми към целенасочено **сътрудничество** с партньори, които желаят да подобрят устойчивостта и качеството на местното си производство (включително по-добро управление на съответствието със стандартите на ЕС и мерките за повишаване на стойността на техните продукти на световния пазар). Чрез политиката си за сътрудничество с развиващите се страни ЕС подкрепя програми за изграждане на капацитет, насочени към укрепване на санитарните и фитосанитарните системи за износ на селскостопански продукти в тези страни. В това отношение тези програми допринасят за спазването на стандартите на ЕС и подпомагат прехода към устойчиви продоволствени системи. Инициативата на ЕС за устойчиво производство на какао е пример за секторен подход, разработен съвместно с Кот д'Ивоар и Гана, който има за цел да се подкрепи устойчивото производство на какао в тези държави, включващо социални, икономически и екологични аспекти.

ЕС се ангажира да проучи възможностите за разширяване на сътрудничеството, така че то да обхване целия селскостопански сектор и да се предостави подкрепа на прехода към устойчиви продоволствени системи, както е предвидено в стратегията „От фермата до трапезата“. За тази цел през 2022 г. Комисията организира поредица от семинари (проучвателни разговори) с трети държави, за да проучи областите от взаимен интерес.

### *Търговски споразумения*

Един от основните принципи на СТО е, че държавите не могат да дискриминират търговските си партньори. Търговията се извършва на принципа на най-облагодетелстваната нация (НОН). СТО обаче предвижда някои изключения от този принцип: например държавите могат да сключват споразумения за свободна търговия (ССТ) или да предоставят на развиващите се страни преференциален достъп до пазара под формата на намаления на специфичните тарифи. ЕС е сключил голям брой преференциални двустранни търговски споразумения за либерализиране на търговията с трети държави. Всъщност почти половината<sup>66</sup> от вноса на селскостопански и хранителни продукти в ЕС е предмет на правилата, установени в търговските споразумения, включително Общата схема от преференции (ОСП) — специален търговски режим за държавите с ниски и средни доходи.

**Двустранните търговски споразумения** са предимно инструмент за увеличаване на двустранните търговски и инвестиционни потоци, но могат да се използват и за насърчаване на партньорите на ЕС да постигнат напредък в областта на устойчивото развитие и глобалните политики. Ето защо по-новите търговски споразумения на ЕС съдържат специална **глава за търговията и устойчивото развитие** със задължителни ангажименти за спазване на многостранните споразумения в областта на труда и околната среда (включително климата) и за поемане на гаранции, че трудовите и екологичните стандарти няма да се понижават с цел привличане на търговия. Когато

---

<sup>65</sup> Като не се смята аквакултурата, областта на рибарството е изключена от обхвата на настоящия анализ.

<sup>66</sup> През 2020 г. вносът в рамките на търговски споразумения или на Общата схема от преференции е съставлявал 47,5 % от вноса на селскостопански и хранителни продукти (източник: Евростат.)

държавата партньор не спазва тези условия, в търговското споразумение се предвиждат средства за тяхното коригиране. Освен това Комисията предложи ЕС да превърне спазването на Парижкото споразумение в основен елемент на всички бъдещи търговски споразумения. Вследствие на това неизпълнението на поетите в рамките на Парижкото споразумение ангажименти може да доведе до едностранно спиране на споразуменията, съдържащи такива разпоредби, от страна на ЕС.

От 2011 г. насам споразуменията за свободна търговия (с Канада, Централна Америка, Колумбия/Перу/Еквадор, Грузия, Япония, Корея, Молдова, Украйна, Сингапур, Обединеното кралство и Виетнам) включват глави за търговията и устойчивото развитие. Планът за действие от 15 точки относно търговията и устойчивото развитие, приет през 2018 г.<sup>67</sup>, е насочен към подобряване на изпълнението и прилагането на главите за търговията и устойчивото развитие в ССТ на ЕС. Както беше обявено в съобщението относно прегледа на търговската политика, Комисията извършва преглед на този план за действие, обхващащ всички съответни аспекти на прилагането и изпълнението, имащи отношение към търговията и устойчивото развитие<sup>68</sup>. В съответствие със стратегията ЕС трябва също така да гарантира пълното прилагане и изпълнение на разпоредбите за търговията и устойчивото развитие във всички търговски споразумения.

През годините към споразуменията за свободна търговия бяха добавени ангажименти за сътрудничество в областта на **хуманното отношение към животните** и **АМР**. Що се отнася до хуманното отношение към животните, споразуменията са насочени към отглежданите в стопанства животни с цел да се подобри взаимното разбиране на съответните законови и подзаконовни актове и тяхното прилагане, както и към обмен на информация, експертни познания и опит в тази област. По отношение на борбата с антимикробната резистентност в споразуменията за свободна търговия се предвижда сътрудничество, взаимодействие и обмен на информация за насърчаване на разумната и отговорна употреба на антибиотици в животновъдството и във ветеринарните практики. ЕС също така насърчава постепенното преустановяване на употребата на антибиотици като стимулатори на растежа.

Целта на стратегията „От фермата до трапезата“ е да се гарантира „включването във всички двустранни търговски споразумения на ЕС на глава с амбициозни цели относно устойчивостта“. Новата **глава за устойчивите продоволствени системи** се основава на добрия опит с разпоредбите за сътрудничество, установени в предишни споразумения за свободна търговия. Тази глава обаче представлява важна промяна в модела на сътрудничеството между страните, като се преминава от актуален към цялостен подход, обхващащ цялата продоволствена верига, и се съсредоточава върху прехода към устойчиви продоволствени системи. С тази цел в главата за устойчивите

---

<sup>67</sup> Европейска комисия (2018 г.), [Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements](#) („Обратна връзка и насоки за подобряване на изпълнението и прилагането на главите за търговията и устойчивото развитие в споразуменията за свободна търговия на ЕС“).

<sup>68</sup> Един от елементите на прегледа е сравнително проучване, в което се изследва как държавите по света прилагат и изпълняват главите за търговията и устойчивото развитие и — в по-общ план — законите за климата, социалните и трудовите закони: Velut, J. B. и др. (2022 г.), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#) („Сравнителен анализ на разпоредбите за търговията и устойчивото развитие в споразуменията за свободна търговия“).

продоволствени системи са включени разпоредби за сътрудничество на всички етапи от продоволствената верига — от производството до потреблението, за да се намалят загубите и разхищенията на храни; да се противодейства на измамите с храни; както и да се установи сътрудничество на многостранни форуми и в сферата на науката за храните в области, свързани с хуманното отношение към животните, борбата с антимикробната резистентност и намаляването на употребата на торове и химически пестициди. Комисията ще продължи да предлага глава за устойчивите продоволствени системи в бъдещите търговски споразумения на ЕС. Такава глава вече е договорена с Чили и е в процес на договаряне с Австралия, Индонезия и Нова Зеландия.

Възможно е също така в рамките на ССТ **тарифните преференции да бъдат обвързани** със спазването на определени стандарти, като очевидно това зависи от приемането на тези условия от другия партньор. Този подход обаче е приложен само веднъж досега — в споразумението за свободна търговия с Меркосур, в което либерализацията на тарифите за яйца с черупки беше обвързана със спазването на съответните стандарти на ЕС за хуманно отношение към кокошките носачки.

ЕС сключи и по-амбициозни, **задълбочени и комплексни споразумения за свободна търговия** с Грузия, Молдова и Украйна. Тези споразумения включват някои ангажименти за сближаване на законодателството на тези държави с правото на ЕС, включително със законодателството за хуманно отношение към животните. В резултат на това, когато споразуменията започнат да се изпълняват, продуктите, внасяни от тези държави, ще отговарят на правилата на ЕС.

Освен това ЕС постепенно сключи споразумения, наречени **споразумения за стабилизиране и асоцииране**, с всеки от партньорите от Западните Балкани: Албания (2009 г.), Северна Македония (2004 г.), Черна гора (2010 г.), Сърбия (2013 г.), Босна и Херцеговина (2015 г.) и Косово<sup>69</sup> (2016 г.). На практика тези споразумения представляват правен инструмент за привеждане в съответствие с правото на ЕС и за постепенна интеграция на пазара на ЕС.

Освен това **Споразумението за търговия и сътрудничество между ЕС и Обединеното кралство** включва конкретни обвързващи разпоредби, които гарантират равнопоставеност чрез ангажименти за недопускане на понижаване на равнищата на закрила в различни области, включително по отношение на управлението на въздействието върху околната среда от селскостопанското производство или производството на храни, по-специално чрез използването на антибиотици и обеззаразители.

Предоставянето на специален достъп до пазара на развиващите се страни е друго допустимо изключение от правилото за НОН. Освен стандартната Обща схема от преференции (ОСП), с която частично или напълно се премахват митата за повече от две трети от тарифните позиции за държавите с ниски и средни доходи, ЕС предлага и **Обща схема от преференции плюс (ОСП+)**, с която същите мита се свеждат до нула за държавите с ниски и средни доходи, които прилагат 27 международни конвенции, свързани с правата на човека, опазването на околната среда и доброто управление.

---

<sup>69</sup> Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

През септември 2021 г. Комисията прие законодателното предложение за новата ОСП за периода 2024—2034 г. С него се разширяват списъците с международни конвенции, които трябва да бъдат спазвани, като се добавя, наред с другото, Парижкото споразумение относно изменението на климата.

И накрая, диференцирането на вносните продукти въз основа на критериите за устойчивост може да се прилага и при липса на търговски преференции, т.е. когато търговията се осъществява на принципа на най-облагодетелстваната нация (НОН). За непреференциалната търговия ЕС прилага тарифи в съответствие със списъка на Съюза в рамките на СТО. В контекста на Уругвайския кръг на ГАТТ (и на други преговори) ЕС се ангажира с редица **тарифни квоти** на СТО, които позволяват внос на определени количества при по-ниска тарифа. Понякога използването на тези тарифни квоти е обвързано с **условия**. Пример за това са квотите на СТО за висококачествено говеждо месо (известни като „квота Хилтън“)<sup>70</sup>, достъпни за различни държави, за някои от които се изисква животните да бъдат хранени изключително с трева.

#### *Споразумения за взаимно признаване*

ЕС може също така да сключва **специални споразумения с трети държави**. Един от съществуващите примери е органичното земеделие. Съгласно новия Регламент относно биологичното производство<sup>71</sup> даден продукт може да бъде внасян, за да бъде продаван в ЕС като биологичен продукт, ако отговаря на правилата за производство и контрол на държавата извън ЕС, които са признати за равностойни на тези в ЕС по силата на отделно двустранно споразумение или на административна договореност; или има сертификат, издаден от съответните контролни или надзорни органи на държавата извън ЕС, с който се потвърждава, че продуктът отговаря на стандартите на ЕС.

### **4.3. Самостоятелни мерки на ЕС**

Както се припомня в съобщението, озаглавено „Преглед на търговската политика — отворена, устойчива и решителна търговска политика“, в някои случаи ЕС може да предприеме самостоятелни мерки, свързани с екологичните<sup>72</sup> или етичните аспекти на методите на преработка и производство на вносните продукти. Подобни мерки отразяват и изискванията на европейските потребители, които все повече осъзнават екологичните, здравните, социалните и етичните аспекти на производството на храни и искат да имат възможност да избират устойчиво произведени храни<sup>73</sup>. Подобни тенденции се наблюдават и в други части на света, в чиито национални регулаторни системи се прибегва до разпоредби за методите на преработка и производство, прилагани за вносни продукти.

---

<sup>70</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) № 593/2013 на Комисията от 21 юни 2013 г. относно откриването и управлението на тарифни квоти за висококачествено прясно, охладено и замразено говеждо и замразено биволско месо (ОВ L 170, 22.6.2013 г., стр. 32).

<sup>71</sup> Регламент (ЕС) 2018/848 от 30 май 2018 г. относно биологичното производство и етиктирането на биологични продукти (ОВ L 150, 14.6.2018 г., стр. 1.)

<sup>72</sup> В Европейския зелен пакт се посочва, че „[в]носните храни, които не отговарят на съответните стандарти на ЕС в областта на околната среда, няма да бъдат разрешени на пазарите на ЕС“.

<sup>73</sup> Специално проучване на Евробарометър 505. [Making our food fit for the future – Citizens' expectations](#) („Да пригодим храната си за бъдещето — очаквания на гражданите“). Октомври 2020 г.

Като се имат предвид размерът на пазара на ЕС и обемът на вноса в ЕС на определени стоки, някои изисквания на ЕС към производителите в чужбина да преминават към устойчиви методи на производство могат да доведат до значително въздействие в световен мащаб<sup>74</sup>.

Макар че спазването на стандартите на ЕС, регулиращи вноса на селскостопански и хранителни продукти, може да е предизвикателство за някои стопански субекти в областта на храните в трети държави, те получават достъп до отворен пазар с над 400 милиона потребители, набор от мерки за улесняване на търговията и по-високи цени, плащани от потребителите в ЕС, в сравнение с други пазари. Освен това ЕС е световен еталон за стандартите за безопасност на храните, а спазването им дава достъп и до други пазари, често с висока стойност. Поради тези причини, въпреки че правилата на ЕС могат да се считат за строги, износът за ЕС продължава да бележи тенденция на нарастване.

В допълнение към вече действащите мерки за хуманно отношение към животните (вж. раздел 2.2), понастоящем на равнище ЕС се подготвят редица правни актове или законодателни предложения, насочени към ограничаване на производствените методи, свързани с хуманното отношение към животните или с опазването на околната среда.

Първо, Комисията предложи регламент относно **продуктите, чието производство не води до обезлесяване**<sup>75</sup>, който се основава на система от задължителни правила по отношение на дължимата грижа. Предложението има за цел да се предотвратят обезлесяването и влошаването на състоянието на горите, свързани с продукти и стоки, пуснати на пазара на ЕС, като соя, едър рогат добитък, палмово масло, какао, кафе и дървесина. Целта е да се сведе до минимум потреблението на продукти с произход от вериги на доставка, свързани с обезлесяване или влошаване на състоянието на горите, и да се увеличат търсенето в ЕС и търговията с отговарящи на закона и несвързани с обезлесяване стоки и продукти. Предложението е насочено както към законното, така и към незаконното обезлесяване и влошаване на състоянието на горите, причинени от производството на тези стоки. Операторите и властите ще могат да проверяват дали продуктите или стоките са свободни от обезлесяване, като използват координати за географско позициониране и дистанционно наблюдение чрез сателитни изображения. Партньорствата и ефективното международно сътрудничество със държавите производителки и потребителки, както и в рамките на двустранни и многостранни форуми, са от основно значение за насърчаване на прехода към устойчиво селскостопанско производство и устойчиво управление на горите, както и за определяне и съгласуване на стабилни глобални стандарти и определения.

---

<sup>74</sup> Например при изчисляване на обезлесяването, което е резултат (като външен ефект) от производството, търговията или потреблението на даден продукт, стока или услуга, като процент от общото крайно потребление, дялът на ЕС според някои модели възлиза на около 10 % от световния дял (ЕС (2019 г.)). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Засилване на действията на ЕС за опазване и възстановяване на горите в световен мащаб. COM(2019) 352 final).

<sup>75</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на пазара на Съюза, както и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и влошаване на състоянието на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 (COM(2021) 706 final), <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

През февруари 2022 г. Комисията прие и предложение за Директива относно **дължимата грижа на дружествата във връзка с устойчивостта**<sup>76</sup>. Целта на тази директива е да се насърчи устойчивото и отговорно поведение на дружествата и да се наложи общо задължение на по-големите от тях (МСП са изключени от обхвата на прилагане на предложението) да се справят с неблагоприятните въздействия върху правата на човека и околната среда в своята дейност и в корпоративното управление. Това задължение се отнася и за техните вериги за създаване на стойност извън ЕС. Правилата относно дължимата грижа на дружествата във връзка с устойчивостта ще бъдат прилагани чрез административни мерки, включително санкции и заповеди за привеждане в съответствие, както и чрез гражданска отговорност за предоставяне на обезщетение за вреди, произтичащи от неспазването на задълженията, съдържащи се в предложението.

Освен това в стратегията „От фермата до трапезата“ се заявява, че „[п]ри оценката на искания за допустимост на **вноса на пестицидни вещества**, които вече не са одобрени в ЕС, [...] ще [се вземат] под внимание аспектите, свързани с околната среда, като същевременно спазва стандартите и задълженията в рамките на СТО“<sup>77</sup>.

„Допустимост на вноса“ означава максимално допустимите граници на остатъчни вещества (МДГОВ) за пестициди, които се основават на разрешени употреби извън ЕС<sup>78</sup>. Това може да включва определяне на МДГОВ за вещества, които вече не са одобрени в ЕС (по силата на основания, различни от свързаните с общественото здраве), което може да е необходимо, тъй като производителите в трети държави са изправени пред производствени условия и натиск от вредители, различни от тези в ЕС. Употребите на едно и също вещество за една и съща култура могат да бъдат различни. Допустимостта на вноса може да се отнася и за култури, които не се отглеждат в ЕС (например някои екзотични плодове или зеленчуци и кафе, какао или чай), поради което не се установяват МДГОВ, основани на употреби в ЕС.

Досега при определянето на МДГОВ за пестициди, включително за допустимост на вноса, вниманието беше насочено единствено към добрите селскостопански практики и защитата на потребителите в ЕС. Това изискване ще продължи да се прилага. Също така обаче, в съответствие с ангажиментите, поети в стратегията „От фермата до трапезата“, екологичните аспекти ще бъдат взети предвид и в процеса на определяне на МДГОВ, включително на допустимостта на вноса.

Освен това, както е обявено в стратегията „От фермата до трапезата“, Комисията подготвя **преразглеждане на законодателството на ЕС за хуманно отношение към животните**, като законодателните предложения са планирани за края на 2023 г. Както е посочено в отговора на Комисията на европейската гражданска инициатива „Край на клетките“<sup>79</sup>, Комисията възнамерява да включи в тези законодателни предложения разпоредби за постепенно премахване, завършващо с пълна забрана, на използването

---

<sup>76</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en)

<sup>77</sup> Вж. бележка 20, стр. 18.

<sup>78</sup> Член 3, параграф 2, буква ж) от Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 г. относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход (ОВ L 70, 16.3.2005 г., стр. 1).

<sup>79</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004\\_bg](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_bg)

на клетки, боксове и заграждения за отглеждане на свине, кокошки носачки, телета, зайци, ярки, бройлери за разплод, кокошки за разплод, патици, гъски и пѣдпѣдъци.

Що се отнася до вносните продукти, Комисията ще обмисли, като един от вариантите, въвеждането на правила, изискващи вносните продукти да са получени при условия, които са еквивалентни на правилата на ЕС за хуманно отношение към животните, или на някои от тях, и/или изискване за етикетиране и на вносните продукти (като се набляга на условията на отглеждане или се включват повече критерии за хуманно отношение към животните), в съответствие с правилата на СТО.

Комисията ще разгледа и варианти за подобряване на **етикетирането за хуманно отношение към животните**, за да се подпомогне предаването на стойност по продоволствената верига и в отговор на нарастващия интерес на потребителите към условията на отглеждане на животните. Понастоящем, освен задължителния стандарт за яйца за консумация, посочен по-горе, другите твърдения за хуманно отношение към животните са доброволни и до голяма степен не са хармонизирани на равнище ЕС<sup>80</sup>, което често затруднява потребителите да разберат различните твърдения, присъстващи върху етикетите на храните. През юни 2021 г. подгрупа в рамките на платформата на ЕС за хуманно отношение към животните представи заключения относно етикетирането за хуманно отношение към животните<sup>81</sup>. През април 2022 г. Комисията публикува външно проучване, в което се събират данни за съществуващите етикети за хуманно отношение към животните и за нагласите и очакванията на потребителите<sup>82</sup> и понастоящем извършва оценка на въздействието на евентуално законодателство на ЕС относно етикетирането за хуманно отношение към животните.

В допълнение към гореспоменатите индивидуални действия, за да се осигури пълна съгласуваност на политиките и да се включи устойчивостта във всички политики, свързани с храните, в стратегията „От фермата до трапезата“ се предвижда до края на 2023 г. Комисията да приеме своето водещо предложение: хоризонтален **рамков закон за устойчива продоволствена система**, който да обхване общи определения и общи принципи и изисквания, уреждащи устойчивостта на храните, произведени или пускани на пазара на ЕС, и свързаните с тях продоволствени операции. Целта на подобна намеса на равнище ЕС ще бъде да се създадат нови основи за бъдещите политики в областта на храните чрез въвеждане на цели и принципи за устойчивост въз основа на интегриран подход към продоволствената система.

**Уредбата за етикетиране във връзка с устойчивостта** ще бъде част от рамковото законодателство за устойчива продоволствена система. С нея ще бъде уредено предоставянето на информация на потребителите относно устойчивостта на хранителните продукти по отношение на техните хранителни, климатични, екологични и социални аспекти. Това може да бъде важен елемент от стратегията „От фермата до

---

<sup>80</sup> Единствените доброволни стандарти, хармонизирани на равнище ЕС, са пазарните стандарти за птиче месо, в които се посочват видовете отглеждане (Регламент № 543/2008 на Комисията от 16 юни 2008 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на пазарните стандарти за птиче месо, ОВ L 157, 17.6.2008 г., стр. 46), и правилата на ЕС за биологично земеделие, съгласно които се изисква висок стандарт на хуманно отношение към животните.

<sup>81</sup> [https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw\\_platform\\_plat-conc\\_awl-subgroup-conclusion.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf)

<sup>82</sup> <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

трапезата“, състоящ се в промяна на производствените модели чрез предоставяне на възможност на потребителите да правят информиран и устойчив избор на храни.

И накрая, доброволният **Кодекс за поведение за отговорни стопански и търговски практики в областта на храните**<sup>83</sup> е неразделна част от пътя на ЕС към устойчиви продоволствени системи. Той съдържа набор от седем амбициозни цели, всяка със своите конкретни задачи и примерни действия. За предприятията, които извършват дейност както в ЕС, така и извън него, ангажиментите се прилагат по принцип за продажбите/дейностите в ЕС, включително за въздействията, свързани с техните вериги за доставки в трети държави (свързани с тези продажби/дейности). Дружествата могат също така да поемат ангажименти, отнасящи се до общите им продажби/дейности в световен мащаб (и свързаните с тях вериги за доставки), което повечето многонационални дружества правят. Кодексът влезе в сила през юли 2021 г. и понастоящем има над 100 подписали го страни.

## 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Днес съществува широк консенсус относно необходимостта от преход към устойчиви и гъвкави продоволствени системи. Със своя амбициозен „Зелен пакт“ и като глобален участник на пазарите на селскостопански и хранителни продукти ЕС играе важна роля в управлението на този глобален преход. Кризата, свързана с COVID-19, и нашествието на Русия в Украйна разкриха уязвимостта на селскостопанските и продоволствените системи, която трябва да бъде преодоляна чрез ускоряване на прехода към устойчива и гъвкава продоволствена система на ЕС.

Амбициозните здравни, екологични и други стандарти и цели за устойчивост не са корисни интереси на ЕС. Всички те допринасят за постигането на легитимни цели по отношение на глобалните проблеми, в съответствие също с подхода „Едно здраве“.

Глобалните проблеми изискват глобални действия. Да бъдеш новатор предполага определени предизвикателства и рискове. В доклада се анализират три основни, допълващи се области на действие на равнището на ЕС за подобряване и насърчаване на здравните и екологичните стандарти.

ЕС ще продължи да полага усилия на **многостранно равнище**, за да получи подкрепа и да постигне — в идеалния случай — глобален консенсус относно необходимостта от действия и международно договорени стандарти. Въпреки че ЕС и неговите държави членки вече демонстрират високо ниво на ангажираност и лидерство в много от тези форуми, важна дългосрочна цел ще бъде активизирането, по-добрата координация и полезните взаимодействия за повишаване на здравните, екологичните и други стандарти за устойчивост.

**Търговските споразумения и двустранното сътрудничество** предоставят възможности това да се случи и в държавите партньори. С амбициозната си търговска програма ЕС вече е постигнал напредък в тази област. От повече от десетилетие търговските споразумения включват глава за търговията и устойчивото развитие и разпоредби за сътрудничество в областта на хуманното отношение към животните и АМР. В споразуменията, по които понастоящем се водят преговори, е предвидена

<sup>83</sup> [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en)

глава „Устойчиви продоволствени системи“ и ЕС ще предложи тя да бъде включена във всички бъдещи споразумения.

ЕС ще продължи да осигурява съгласуваност на своята програма за устойчивост с политиките си за разширяване, съседство и развитие. Това предполага също така да се вземат предвид търговските въздействия върху трети държави. Съпътстващите мерки, включително финансиране, техническо сътрудничество и изграждане на капацитет, могат да бъдат важни за подпомагане на търговските партньори при прилагането на по-устойчиви практики, особено за най-уязвимите държави и съседните партньори, които поемат амбициозни ангажименти в тези области.

Както се вижда от горната оценка, ЕС е в състояние да предприеме и **самостоятелни** мерки, когато това е необходимо за справяне с глобалните екологични проблеми или с проблемите на хуманното отношение към животните. Прилагането на разпоредбите за методите на преработка и производство към вносните продукти в тези области трябва да се извършва при пълно спазване на правилата на СТО и на други международни ангажименти. Някои мерки, предприети от ЕС самостоятелно за регулиране на глобалните екологични или етични аспекти на вносните продукти, дори и да са в пълно съответствие с правилата на СТО, все пак могат да бъдат спорни за членовете на СТО и винаги могат да бъдат оспорени в рамките на системата за уреждане на спорове на СТО. Мерките, определени като незаконни или протекционистки и несъвместими с баланса на международните задължения и права на ЕС, могат да изложат ЕС на риск от ответни мерки.

Поради всички тези причини регулаторните предложения трябва да се подлагат на индивидуална оценка за тяхната съвместимост със СТО. Макар че в политиките наистина съществува възможност за прилагане на здравни и екологични изисквания (включително за хуманно отношение към животните) по отношение на процесите и производствените методи на вносните продукти по начин, съвместим със СТО, всеки случай трябва да бъде внимателно анализиран по същество.

Освен въпроса за съвместимостта със СТО, при анализа на възможните мерки за всеки отделен случай трябва да се вземе предвид и техническата и икономическата осъществимост на механизмите за контрол. Тъй като се регулират методите на производство или преработка в третата държава, трябва да се прецени осъществимостта и пропорционалността на подходящите средства за контрол и прилагане на тези методи от гледна точка на разходите и ползите от тях. Това измерение заслужава да се подчертае допълнително.

В заключение може да се каже, че съществува известна възможност за разширяване на обхвата на производствените стандарти на ЕС за вносните продукти, при условие че това се прави при пълно спазване на съответните правила на СТО. Наред с оценката на правната и техническата осъществимост на гореописаните действия и описание на приложимите ограничения, в настоящия доклад се посочват и широк кръг от области, в които ЕС вече законно е разширил обхвата на вътрешните си производствени стандарти върху вносни продукти, независимо дали чрез многостранни, двустранни или самостоятелни инструменти. Докладът показва, че преди да се приложат производствени стандарти към вноса, винаги е важно да се направи оценка на всеки отделен случай.

Комисията смята, че е изпълнила дадения ѝ от Съвета и от Европейския парламент техническия мандат, който беше припомнен в началния параграф на настоящия доклад. Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да разгледат внимателно констатациите и насоките, изложени в настоящия доклад, и да ги вземат предвид при бъдещите обсъждания.