

Брюксел, 26.9.2017 г.
COM(2017) 546 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Междинна оценка на Регламент (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на разпоредби за управлението на разходите, свързани с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета, на Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета

{SWD(2017) 314 final}
{SWD(2017) 315 final}
{SWD(2017) 316 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Междинна оценка на Регламент (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на разпоредби за управлението на разходите, свързани с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал¹, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета, на Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета

1. Въведение

Регламент (ЕС) № 652/2014 на Европейския съюз и на Съвета влезе в сила в края на юни 2014 г. и с него беше установена **Обща финансова рамка (ОФР)** в областите на хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал (наричан по-нататък „Регламента относно ОФР“).

Настоящият доклад е изготвен съгласно член 42 („Оценка“) от Регламента относно ОФР, в който се изисква Комисията да изготви и представи на Европейския парламент и на Съвета междинен доклад за оценка, обхващащ следните разходни мерки:

- **ветеринарни програми за ликвидиране, контрол и надзор на болестите** (наричани по-нататък „ветеринарни програми“), прилагани от държавите членки с цел постепенно ликвидиране на болестите по животните и зоонозите и въвеждане на мерки за контрол на болестите;
- **фитосанитарни програми за наблюдение** относно наличието на вредители на територията на Съюза;
- **ветеринарни и фитосанитарни мерки при извънредни ситуации**, целящи своевременно справяне с извънредни ситуации, свързани съответно със здравеопазването на животните и здравето на растенията;
- **дейности на референтните лаборатории на Европейския съюз (РЛЕС)**, чиято цел е да се гарантира висококачествено уеднаквено изследване в ЕС и да се подкрепят дейностите на Комисията за управление на риска в областта на лабораторния анализ;
- **програмата „По-добро обучение за по-безопасни храни“ (BTSF)**, която представлява инициатива за обучение, насочена към персонала на националните органи, участващ в официалния контрол на законодателството в областта на

¹ ОВ L 189, 27.6.2014 г., стр. 1.

храните и фуражите и правилата за здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях и за здравето на растенията.

В настоящата многогодишна финансова рамка (МФР) сумите, определени за изброените по-горе дейности, представляват почти целият бюджет в областта на хранителната верига.

В настоящия доклад е представен резултатът от работата по междинната оценка въз основа на външното помощно проучване² и на вътрешната оценка, извършена на равнището на Комисията. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията (SWD), в който е представен преглед на техническото и финансовото изпълнение на дейностите по ОФР и са обобщени констатациите от външното помощно проучване.

С разходната програма на ЕС се предоставя финансова подкрепа, за да бъдат постигнати целите на законодателството на ЕС в областта на храните и фуражите. Нейният принос за постигането на целите е неизменно обвързан с участието на националните разходни програми и националните мерки, които законово изискват от държавите членки да предприемат действия.

Обхватът на междинната оценка включва изпълнението на Регламента относно ОФР през 2014 г. и 2015 г., както и през 2016 г. въз основа на наличните предварителни данни. Частичните данни, налични за 2016 г., са ограничение на настоящата оценка.

2. Контекст и цели на Регламента относно ОФР

Регламентът относно ОФР беше приет с цел да се подобри изпълнението на разходите за дейностите, осъществявани в областта на хранителната верига, както и вниманието да бъде насочено към приоритетите на финансирането от ЕС, които осигуряват действителна добавена стойност. Чрез него съществуващите по-рано финансови разпоредби бяха осъвременени и рационализирани в единна рамка с хармонизирани процедури, стандартизирани ставки на плащане и изяснени допустими разходи и мерки.

От оперативна гледна точка повечето от дейностите и мерките са получавали подкрепа още преди 2014 г. В областта на фитосанитарния контрол **бяха въведени нови мерки**, а именно възможността за съфинансиране на изпълнението на програми за наблюдение относно наличието на вредители по растенията на територията на Съюза.

Общата цел на политиката, преследвана с Регламента относно ОФР, е да се допринесе за постигането на висока степен на защита на здравето на хората, животните и растенията по цялата хранителна верига и в свързаните области посредством предотвратяване и ликвидиране на болести и вредители и посредством гарантиране на висока степен на защита на потребителите и на околната среда, като същевременно се

² Междинна оценка на Регламент (ЕС) № 652/2014, изготвена от IBF International Consulting (вж. приложения работен документ на службите на Комисията).

засилва конкурентоспособността на хранителната и фуражната промишленост на Съюза и се благоприятства създаването на работни места.

Тази обща цел е разграничена в четири конкретни цели, по една за всяка от четирите разходни области, обхванати от Регламента относно ОФР, а именно: безопасност на храните, здравеопазване на животните и хуманно отношение към тях, здраве на растенията, официален контрол.

Конкретните цели са придружени от шест конкретни показателя за изпълнение, също посочени в Регламента относно ОФР, като това осигури основа за извършване на секторна оценка на мерките, изпълнявани по всяка от четирите обхванати разходни области.

За да бъде постигната целта на Регламента относно ОФР, за него беше определен максимален общ размер на разходите от 1 891 936 000 EUR за седемгодишния период от 2014 г. до 2020 г., обхванат от настоящата МФФ.

Разходите за ОФР се състоят главно от пряко съфинансиране за държавите членки, които са почти единствени бенефициери на предоставяните средства от ЕС в тази област. Държавите членки получават възстановяване на допустимите разходи, извършени за изпълнението на допустимите мерки. Финансовото участие на Съюза се осъществява главно под формата на предоставяне на безвъзмездни средства.

3. Резултати от междинната оценка на изпълнението на Регламента относно ОФР

В съответствие с разпоредбите на член 42 от Регламента относно ОФР междинният доклад за оценка обхваща следните аспекти:

- постигане на целите на ОФР (член 2, параграф 1) относно ефикасността при използването на ресурсите и добавената стойност на равнището на Съюза;
- възможностите за опростяване;
- актуалността на всички цели;
- приноса на мерките по отношение на приоритетите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

В него се вземат предвид резултатите от оценката относно дългосрочното въздействие на предишните мерки.

При оценката постигнатият напредък се отчита, като се използват шестте показателя по ОФР, посочени в член 2, параграф 2³.

3.1 Постигане на целите на Регламента относно ОФР: ефективност и добавена стойност за ЕС

³ Таблица 1 от работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад

Общата цел на политиката, представена в контекста на настоящия доклад, се допълва от **четири конкретни цели**, по една за всяка от четирите обхванати разходни области.

- **Здравеопазване на животните:** да се допринесе за постигане на по-висок здравен статус на животните в Съюза и да се окаже подкрепа за по-хуманното отношение към животните;
- **Здраве на растенията:** да се допринесе за своевременното откриване на вредители и за тяхното ликвидиране в случаите, в които вредителите са били въведени в Съюза;
- **Официален контрол:** да се допринесе за подобряване на ефективността, ефикасността и надеждността на официалния контрол и на другите дейности, провеждани с оглед на ефективното прилагане и спазването на правилата на Съюза (в областите, обхванати от Регламента относно ОФР).
- **Безопасност на храните:** да се допринесе за висока степен на безопасност на храните и системите за производство на храни, както и на други продукти, които могат да повлияят на безопасността на храните, като същевременно се подобрява устойчивостта на производството на храни.

Тези специфични цели са придружени от шестте показателя от Регламента относно ОФР, които осигуряват общ подход към проследяването на напредъка във връзка с разходите в тази област. С цел конкретен мониторинг и измерване на изпълнението на дейностите по ОФР службите на Комисията доразвиха тези показатели в широкообхванат набор от 21 оперативни технически показатели, като определиха конкретни цели за всеки от тях⁴ за 2017 г. и 2020 г. Този набор от показатели предоставя информация за техническото изпълнение на мерките по ОФР, но не позволява да се извърши оценка на рентабилността на програмата. И по-конкретно липсата на индикатори за рентабилност ограничава оценката на ефикасността на мерките по ОФР.

3.1.1 Здравеопазване на животните

Постигане на целите

Изпълнението на ветеринарните мерки представлява най-голямата част от разходите по бюджета за Регламента относно ОФР, като само разходите за ветеринарните програми са повече от 75 % от общите разходи през 2014 г. и 2015 г. Плащанията за ветеринарни програми през 2014 г. са възлизали на 136 милиона евро от общо 180 милиона евро, а през 2015 г. са възлизали на 148 милиона евро от общо 194 милиона евро. Адекватността на бюджета се отразява и във факта, че 12 от всичките 21 технически показатели, наблюдавани в този контекст, са свързани с тази разходна област. Избраните показатели са съсредоточени върху болестите по животните и зоонозите; те осигуряват възможност за мониторинг на географското развитие на районите в ЕС,

⁴ Подробни данни за оперативните технически показатели могат да бъдат намерени в приложение 4 към работния документ на службите на Комисията.

които са свободни от конкретни болести по животните, и за измерване на техническите параметри, като например разпространение, заболяемост и брой на случаите. Анализът на тези показатели за периода 2014—2016 г. показва положителна епидемиологична тенденция за всички приоритетни болести, по отношение на които се осигурява финансова подкрепа от ЕС по ветеринарните програми, като се наблюдава нарастване на броя на държавите членки или районите, които вече са свободни от болести по животните, както и цялостно намаляване на стойностите на всички наблюдавани параметри. Важен пример представляват програмите на ЕС по отношение на бяса: тази болест беше почти ликвидирана в дивата природа в ЕС (пълно ликвидиране се очаква до 2020 г.), като броят на случаите е намалял от 80 през 2014 г. на едва 18 през 2016 г.; по този начин в голяма степен е занижен значим риск за здравето и е осигурена възможност за свободно движение на котки и кучета в рамките на ЕС. Друг добър пример е увеличеният брой на държавите членки, свободни от бруцелоза по говедата: към края на 2016 г. две от петте държави членки, които изпълняват съфинансирана от ЕС програма през разглеждания период, вече са свободни от тази болест; в останалите три държави членки главният показател за изпълнение — мониторинг на развитието на разпространението сред стадата, е намалял с 25 % през същия период, което представлява положителна тенденция към пълното ликвидиране на болестта. Следва обаче да се отбележи, че все още съществуват някои области, в които положението не се е подобрило според очакваното, като например случаите на *туберкулоза* по говедата (в една държава членка от петте, които изпълняват съфинансирана от ЕС програма) и *бруцелоза* по овцете и козите (в една държава членка и в някои райони на друга държава членка от шест, които изпълняват съфинансирани от ЕС програми). Макар показателите за салмонела и бруцелоза по животните да отчитат наличието на напредък, показателите по отношение на хората все още не са отчели очакваните резултати за понижаване на броя на случаите на болестта с 2 процента за тригодишния период на оценката.

Прилагането на спешни мерки при възникването на огнища на болести по животните също има решаваща роля за постигането на по-висок здравен статус на животните в ЕС, както и за защита на икономиката на ЕС от сериозна и мащабна ветеринарна криза. Благодарение на ранното установяване и на незабавното прилагане на съфинансирани от ЕС спешни мерки разпространението на всички неотдавнашни епидемии е успешно овладяно, а основните икономически последици — като например ограничения на търговията и спиране на износа — са избегнати. Неотдавнашен пример е борбата срещу епидемията от заразен нодуларен дерматит (ЗНД), инфекциозна вирусна болест по говедата, предавана чрез зарамена слюнка или чрез насекоми, навлязла в ЕС от Турция. През 2016 г. тази болест засегна седем държави в Югоизточна Европа, включително Гърция, България и Балканския регион. Всички тези държави прибегнаха до масова ваксинация с подкрепата на запаса от ваксини на ЕС срещу ЗНД, създаден незабавно с цел справяне с извънредната ситуация. Тази кампания за ваксинация доведе до успешното ограничаване на разпространението на болестта: през 2016 г. не бяха засегнати други държави членки, а болестта не се появи отново в районите, в които беше извършена ваксинация.

Ефективност

Подобряването на здравния статус на животните е съпътствано от постепенно намаляване на необходимите финансови средства в областта, които в конкретния случай на ветеринарните програми спаднаха с 11 милиона евро през оценявания тригодишен период.

С по-ниска степен на предвидимост се отличават разходите за спешни мерки, варираща през отделните години в резултат на фактори, които е трудно да бъдат предвидени и контролирани, включително изменението на климата и глобализацията на векторите, както и цикличната повторна поява на някои епидемични болести.

Следва да бъде подчертано, че според неотдавнашен специален доклад на Сметната палата⁵, публикуван през април 2016 г., стратегията на Комисията относно болестите по животните е добре обоснована и добре разработена, включително добра рамка за приоритети за разпределяне на бюджетните ресурси по приоритетните програми. Според констатациите в него програмите на държавите членки отговарят на необходимите критерии, обикновено са добре разработени и изпълнени. Освен това се оказва, че държавите членки разполагат с адекватни системи за идентифициране на появата на огнища на болести по животните и за улесняване на тяхното ликвидиране. Следва обаче да се отбележи, че в доклада на Сметната палата също се потвърждава липсата на международни стандартни модели и икономически показатели, което ограничава възможността на Комисията да покаже по-добре икономическата ефективност на ветеринарните разходи.

Добавена стойност от ЕС

Постигането на по-висок здравен статус на животните е резултат от правни мерки, предприети на равнището на ЕС, благодарение на техническата и на финансовата подкрепа, предоставена от ЕС на държавите членки. Когато е налице съмнение или потвърждение за дадена болест, в рамките на системата за спешни мерки незабавно се предприемат редица действия за предотвратяване и контрол, включително временното затваряне на граници за движението на възприемчиви пратки и регионализацията⁶ на болестта. Разнообразието от мерки, които могат да бъдат въведени за справяне с болестите по животните, и фактът, че много от тези болести не се ограничават в рамките на границите, налагат наличието на централизирана система за управление с цел правилно координиране и организиране на изпълнението на конкретни действия в държавите членки.

Бюджетните ограничения в някои държави членки, особено в държавите, които изпитват затруднения поради икономическата криза или други ограничения, могат да възпрепятстват или да забавят изпълнението на мерките, необходими за овладяването на огнището на дадена болест. Поради това чрез финансовото участие на ЕС се

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_06/SR_ANIMAL_DISEASES_BG.pdf.

⁶ Регионализацията е нова методология за контрол на болестите чрез разделяне на районите, които са свободни от болести, и засегнатите райони въз основа на епидемиологични критерии.

подпомага системата на ЕС за управление на кризи в случай на възникване на огнище. Добър пример за координация в ЕС е осъщественото неотдавна управление на равнището на ЕС на огнището на африканска чума по свинете, което достигна ЕС от Русия през 2014 г. Още в най-ранните етапи на епидемията — за която не съществува ваксина — Комисията активно популяризира обща стратегия сред засегнатите държави членки, съседните трети държави и граничните държави членки в риск въз основа на законодателството на ЕС и най-добрите научни познания. Комисията предостави техническо и финансово подпомагане за конкретни целенасочени мерки в подкрепа на политиката. Това координирано действие доведе до ограничаване на разпространението на болестта през периода, обхванат от настоящата оценка, като разходите както за бюджета на ЕС, така и за националните бюджети бяха ограничени. Чрез него беше избегнато и сериозно нарушаване на търговията както в рамките на ЕС, така и в държавите извън ЕС.

3.1.2 Здраве на растенията

Постигане на целите

Въпреки че финансова подкрепа от ЕС за прилагането на спешни мерки по отношение на здравето на растенията се предоставя от много години, финансирането на програми за наблюдение на здравето на растенията все още е в първоначален етап.

Програми за наблюдение бяха създадени за първи път през 2015 г.; ето защо оценката на техните резултати е ограничена поради краткия период и липсата на предишни мерки. Въпреки това държавите — членки на ЕС, приветстваха тяхното въвеждане още през първата година, като 17 държави от ЕС представиха програма през 2015 г., а 22 — през 2016 г. През 2015 г. изпълнението на програмите за наблюдение позволи установяването на редица нововъзникващи рискове на територията на Съюза, като например бактерията по растенията *Xylella fastidiosa*.

Наличният бюджет за подкрепа на изпълнението на спешните мерки и програмите за наблюдение по отношение на присъствието на вредители представлява ограничена част от общите разходи от бюджета по Регламента относно ОФР. През 2014 г. разходите за изпълнение на спешни мерки са възлизали на 7,7 милиона евро, а през 2015 г. — на 12,2 милиона евро, а разходите за програми за наблюдение през 2015 г. са възлизали на 4,2 милиона евро.

За проследяване на резултатите от изпълнението на фитосанитарни спешни мерки Комисията наблюдава броя на случаите във връзка с подбрани приоритетни вредители, включително някои опустошителни патогени като *Xylella fastidiosa*. В областта на здравето на растенията целта за ликвидиране при огнище е възможно да бъде постигната само ако незабавно се предприемат решителни действия, а не когато даден вредител вече е ендемичен за дадена област. Трудностите за постигане на ликвидиране може да се дължат на липсата на ефективни решения за третиране, по-високия брой възприемчиви растителни видове, демографската динамика, както и жизнения цикъл на вредителите и техните вектори, присъстващи в гори, паркове и насаждения с висока

икономическа, социална и екологична стойност. В случаите, при които ликвидирането не е възможно, единствената алтернатива при настоящото равнище на науката е ограничаването на разпространението. Това подчертава важността на ранното откриване с помощта на програми за наблюдение.

Ефективност

Целта на изпълнението на програмите за наблюдение е да се установи наличието на приоритетни вредители на територията на ЕС. Във връзка с това в настоящата МФР се предвижда постепенно увеличаване на финансовите ресурси в подкрепа на целта тези наблюдения да покрият по-голяма територия на Съюза до 2020 г.

Както при ветеринарните спешни мерки, разходите за фитосанитарни спешни мерки са променливи и предвидими в по-малка степен поради възникващите рискове, като например въздействието на изменението на климата, световната търговия и движението на пътници по целия свят. През периода 2014—2016 г. разходите бяха свързани предимно с четири основни вредителя: спешните мерки бяха насочени към нематода по боровата дървесина и *Xylella fastidiosa*, както и *Anoplophora glabripennis* и *Pomacea insularum*, във връзка с които бяха извършени почти всички плащания (91 %). По време на разглеждания период финансовата подкрепа от ЕС за изпълнението на спешни мерки допринесе за предотвратяване на по-нататъшното внасяне и разпространение на горепосочените вредители на останалата територия на Съюза.

Добавена стойност от ЕС

Намесата на ЕС подпомага управлението на огнища, касаещи здравето на растенията, като ЕС предоставя необходимите финансови средства на равнището на държавите членки за прилагане на спешни мерки с цел предотвратяване на по-нататъшното разпространение на съответните вредители на останалата територия на Съюза.

Освен това чрез подкрепа от Съюза се улеснява координацията между държавите членки с цел наблюдение на вредителите по растенията, които заслужават по-голямо внимание поради тяхното икономическо, екологично и социално въздействие.

Като цяло изпълнението на съфинансирани от ЕС програми за наблюдение и спешни мерки на територията на ЕС допринася за опазване на селскостопанското производство чрез защита на здравето на растенията, както и защита на биологичното разнообразие и горите в допълнение към конкурентоспособността в областта на селското стопанство.

3.1.3 Официален контрол

Постигане на целите

Финансовата подкрепа от ЕС за системата за официален контрол е насочена към два основни инструмента, като покрива почти 100 % от извършените допустими разходи: дейностите по изследване, извършвани от мрежата от 43 РЛЕС, и обученията, предоставяни в редица приоритетни области на безопасността на храните както от

РЛЕС, така и в контекста на инициативата BTSF. Бяха разработени четири оперативни показатели⁷ за мониторинг на изпълнението на основните съфинансирани мерки в областта на официалния контрол.

РЛЕС допринесоха, наред с другото, за непрекъснатото модернизиране на диагностичните инструменти за своевременно идентифициране на патогени. Това е от решаващо значение за уеднаквеното извършване на контрол в целия ЕС, тъй като така се гарантира увереност в надеждността на резултатите от изследванията и еднакви условия на конкуренция. Средната стойност на успеваемост от 85 % от участващите лаборатории в изпитванията за пригодност⁸, извършени от мрежата на РЛЕС показва успешното прилагане на методите за изпитване на референтните лаборатории в целия ЕС. Националните референтни лаборатории, участващи в системата за официален контрол, могат да усъвършенстват експертните си познания посредством текущо обучение с годишен семинар, организиран от всяка РЛЕС. Средната степен на удовлетвореност на участниците по отношение на съдържанието на обучението е над 87 %.

През разглеждания тригодишен период инициативата BTSF обхвана 52 теми от основно значение за областите на ОФР. Участниците както от държавите — членки на ЕС, така и от трети държави определиха програмата като полезна, като степента на удовлетвореност е над 90 % през всички разглеждани години. Освен това равнището на успех при изследванията, извършени от участниците след обучението, е много високо, като възлиза на около 88 %. Обученията спомогнаха за постигането на общо разбиране във всички държави членки по отношение на техните задължения и най-добрите начини за прилагане на съответното законодателство на ЕС. Програмата BTSF също се оказва полезна за удовлетворяването на нововъзникващи нужди, по-специално по време на кризисни събития, когато допринесе както за предотвратяването на кризи, така и за готовността за действие при кризи. Конкретен пример е обучението по BTSF за разследвания при огнища на токсични инфекции от хранителен произход, което беше организирано и през трите години от разглеждания период, като бяха засегнати теми като готовността за действие при възникване на огнища, справянето с огнища и комуникацията при кризи и беше поставен акцент върху националните екипи в областта на общественото здраве, ветеринарните органи и органите по безопасност на храните.

Ефективност

Тези две дейности се финансират изцяло от ЕС, като за всяка от тях годишните разходи възлизат на около 15 милиона евро, предоставяни от бюджета на ЕС. Тези ограничени разходи все пак позволиха на РЛЕС да извършват висококачествени дейности по

⁷ Приложение 4 към работния документ на службите на Комисията.

⁸ Чрез изпитването за пригодност се определя качеството на изпълнение на отделните лаборатории за конкретни изследвания или измервания, като то се използва за проследяване на качеството на изпълнение на лабораториите в дългосрочен план. То се нарича още междублабораторно сравняване. Както проличава от термина, при изпитването за пригодност се сравняват резултатите от измерването, получени от различни лаборатории.

изследване и да обучават стотици НРЛ годишно, а за година по линия на BTSF бяха обучени около 6000 длъжностни лица от националните компетентни органи, участващи в официалния контрол.

Добавена стойност от ЕС

Добавената стойност от ЕС, създадена чрез дейностите на РЛЕС и програмите BTSF, е свързана с естеството на тези дейности: чрез мрежата от лаборатории се гарантира, че всички държави — членки на ЕС, работят в обхвата на съгласувана и уеднаквена нормативна уредба, а програмата за обучение на ЕС насърчава общ подход по отношение на прилагането на законодателството на ЕС. Този принос за хармонизирането на правилата на равнището на ЕС и обмена на знания и експертен опит в областта на безопасността на храните и свързаните области е важен пример за положително взаимодействие в рамките на ЕС, което не би могло да бъде постигнато чрез изолирани усилия на национално равнище и без финансовата подкрепа от ЕС.

3.1.4 Безопасност на храните

Постигането на целта за безопасност на храните трябва да бъде разглеждано в цялостен контекст, като се има предвид, че е хоризонтална цел, резултат от прилагането и изпълнението на регулаторната уредба в съчетание с участието на ЕС и националните разходни програми. Здравеопазването на животните, здравето на растенията и дейностите за официален контрол допринасят за наличието на висока степен на безопасност на храните и системите за производство на храни в интерес на всички граждани на ЕС. За безопасността на храните е необходимо наличие на безопасни и здрави животни и растения, както и на система за контрол с висок стандарт. Следователно е налице пряка и задължителна връзка с постигането на висока степен на здравеопазване на животните, здраве на растенията и официален контрол, за да бъде изпълнено това изискване.

Ефективното прилагане на изискванията на ЕС в горепосочените области в рамките на ЕС и в държавите извън ЕС, които изнасят животни, растения и продукти в ЕС, е от основно значение за поддържането на висока степен на безопасност на храните.

Високите стандарти на ЕС едновременно улесняват търговията в рамките на ЕС и разкриват пред европейските предприятия възможности да се конкурират на световния пазар. Високите равнища на безопасност са от основно значение за стабилността на пазарите и за доверието на потребителите и същевременно спестяват на Европа икономическите разходи и разходите за човешки ресурси, свързани с появата на огнища на болести.

През обхванатия от оценката период службите на Комисията извършваха около 200 годишни одита и инспекции. Те допринесоха за определянето на няколко основни приоритета на Комисията, а именно: нормативна среда, която осигурява работни места, растеж и инвестиции чрез гарантиране на високи равнища на безопасност с подкрепата на стабилни системи за контрол и прилагане; по-развит и по-справедлив вътрешен

пазар чрез осигуряване на еднакви условия на конкуренция, при което гражданите и предприятията могат да са сигурни в еднаквите и високи равнища на безопасност и прозрачна информация относно състоянието на прилагането на контрола в държавите членки и в държавите извън ЕС, което от своя страна осигурява информация за създателите на политики относно ефективността на регулирането в съответните сектори.

Чрез своя одиторски опит Комисията предоставя важна обратна информация относно ефективността, въздействието и добавената стойност на законодателството и дейностите на ЕС.

Ако постигането на секторните цели, анализирани в предходните раздели, допринася за наличието на положителна оценка на общото положение относно безопасността на храните на равнището на ЕС, не е необходимо изтъкване на репутацията на хранителните продукти на ЕС. Продукцията на хранително-вкусовата промишленост на ЕС се оценява високо в целия свят заради нейното качество, както и високите стандарти на безопасност, като тази промишленост представлява най-големият производствен сектор в Европа и заема лидерски позиции в световен мащаб. В този контекст бюджетът на ЕС за безопасност на храните оказва решаващ принос за нейната конкурентоспособност.

3.2 Опростяване

В съответствие със съобщението Бюджет за стратегията „Европа 2020“⁹ Регламентът относно ОФР имаше за цел да осъвремени и опрости предишните финансови разпоредби. По опростяването и оптимизирането се работеше по следния начин::

- замяна на предходната нормативна уредба, която беше твърде сложна и в някои отношения остаряла, с единствен законодателен акт, обхващащ цялата област на хранителната верига;
- рационализация на нивата за финансиране, като се определят само три стандартни нива, а именно: 50 %, 75 % и 100 %;
- съгласуване на процедурите в областта на фитосанитарния и ветеринарния контрол чрез хармонизирана рамка с цел гарантиране на яснота, прозрачност и стабилна нормативна среда;
- намаляване на използването на процедурата на комитет и решения на Комисията с цел съкращаване на времето за сключване на договори и плащане.

Допълнителна стъпка към цялостното опростяване на системата беше въвеждането на система за разходи на единица, използвана за възстановяване на разходите за дейности, извършени за изпълнението на ветеринарни програми. Тя покрива около 50 % от допустимите разходи и понастоящем се преразглежда с цел да бъде разширена

⁹ COM(2011) 500 окончателен от 22.6.2011 г.

допълнително, така че да обхване и други области. Новата система Комисията и държавите членки прецениха като улесняваща исканията за финансиране и възстановяванията на разходи.

По отношение на изискванията за отчетите някои държави членки ги счетоха като непропорционални само за най-малките ветеринарни програми и за спешните мерки.

3.3 Принос за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж

Според най-актуалните данни на Евростат през 2015 г. продукцията на цялата хранително-вкусова промишленост на ЕС се оценява на над 410 милиарда евро, като тази промишленост представлява най-големият производствен сектор в Европа и заема лидерски позиции в световен мащаб, като е налице постоянно нарастващ износ на произвежданите от нея селскостопански продукти. Общо този сектор осигурява около 44 милиона работни места в ЕС, от които 22 милиона се предлагат в земеделски стопанства.

Конкурентоспособността на европейското производство на храни зависи от неговата репутация, като бюджетът на ЕС за безопасност на храните оказва решаващ принос за безопасността и качеството на европейските хранителни продукти.

Но аспекти като глобализацията на търговията, изменението на климата и изискванията на търговските партньори, както и поведението на потребителите в случай на продоволствени кризи представляват предизвикателства пред системата за производство на ЕС. В условията на променящия се свят в стратегията за растеж „Европа 2020“¹⁰ е заложен стремежът ЕС да постигне интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика. Тези три взаимно утвърждаващи се приоритета следва да помогнат на ЕС и на държавите членки да осигурят високи нива на заетост, производителност и социално сближаване.

В областта на хранително-вкусовата промишленост тези цели могат да бъдат постигнати единствено ако се гарантира високо равнище на здравето на хората, животните и растенията по цялата хранителна верига и свързаните области и ако се изпълняват действия за активно предотвратяване и ликвидиране на болести и вредители.

¹⁰ COM(2014) 130 final, 19.3.2014 г.

3.4 Значение

В съответствие с водещия принцип на Римската декларация¹¹ мерките на ОФР допринасят за безопасна и сигурна Европа, в която гражданите имат достъп до висококачествени храни, съобразени с най-строгите международни стандарти; рисковете, свързани с индивидуалното и общественото здраве, са овладени благодарение на дългосрочната намеса на ЕС в тази област, както и на неговата своевременна реакция при извънредни ситуации. При предотвратяването на възникването или разпространението на епидемии на територията на Съюза мерките по отношение на хранителната верига изпълняват важна роля за защита на икономиката на ЕС, като ветеринарните, фитосанитарните и продоволствените кризи могат да имат пагубно въздействие, евентуално пораждащо огромни разходи както за публичните бюджети, така и за цялата хранително-вкусова промишленост. Това оказва въздействие върху социалното измерение на Европа, като влияе положително на защитата на интересите на всички граждани на ЕС, от първичните производители до крайните потребители. В крайна сметка тази система допринася за постигането на по-стабилна хранително-вкусова промишленост на ЕС в световен мащаб, като осигурява икономии от мащаба на вътрешния пазар на ЕС, което от своя страна подпомага износа на селскостопански продукти на ЕС.

3.5 Дългосрочно въздействие на предишните мерки

Повечето от дейностите, обхванати понастоящем от Регламента относно ОФР, вече бяха съфинансирани съгласно предходния законодателен акт. Поради естеството си много от тях, особено мерките във връзка със здравето на животните, налагат дългосрочни инвестиции, за да бъде постигнат успех.

Сред основните постижения, дължащи се на дългосрочното въздействие на приложените мерки преди 2014 г., добър пример е ликвидирането на спонгиформната енцефалопатия по говедата, смъртоносна болест, която се предава на човека чрез консумацията на заразени говежди продукти. Дългосрочното съфинансиране от ЕС за борба с тази болест изигра основна роля, довела до намаляването на броя на случаите на заразяване от над 2000 през 2001 г. до едва 5 случая през 2016 г.: равнище, доближаващо се до ликвидирането. Това от своя страна позволи преустановяването на някои скъпи защитни мерки и създаването на нови търговски възможности.

Друг добър пример е свързан с важна зооноза като бяс, който беше почти ликвидиран в дивата природа в ЕС (пълно ликвидиране се очаква до 2020 г.), като броят на случаите намаля от 726 през 2010 г. на едва 18 през 2016 г., което осигурява възможност за свободно движение на котки и кучета в рамките на ЕС.

Беше отчетено намаляване на инфекциите от *салмонела* при домашните птици (като например кокошки носачки) след изпълнението на финансираните от ЕС програми за контрол на *салмонелата*. Това доведе и да ползи за здравето на човека, тъй като

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/05_the_rome_agenda_bg_web.pdf

салмонелозата е важна зооноза, като една от основните причини за заразяване на човека е консумацията на яйца. Броят на потвърдените случаи при човека, анализирани за период, по-дълъг от периода, подлежащ на оценка, е намалял от 105 450 през 2010 г. на 94 600 през 2015 г. Въпреки това през годината се наблюдават периоди на рязко увеличаване на случаите при хората поради няколко фактора, като например прекъсването на веригата на охлаждане на яйцата.

3.6 Области, на които да бъде обърнато допълнително внимание

По бюджета на ЕС за периода 2014—2020 средствата, отделени за кризисни ситуации, не е на разположение за програмата за храни и фуражи. В случай на поява на огнища на широкомащабни ветеринарни и фитосанитарни епидемии, като например скорошния случай на птичи грип¹², чието отражение върху бюджета може и да не бъде покрито в рамките настоящата програма, предоставянето на финансова подкрепа за изпълнение на дейности за ликвидиране и за своевременно ограничаване на разпространението на тези епидемии може да бъде трудно.

Финансирането на дейности по отношение на здравето на растенията все още е в първоначален етап, като е необходимо да се обърне допълнително внимание на правилното реагиране на потребностите в тази област, например по отношение на интегрирането на програмите за наблюдение и спешните мерки. Междувременно следва да се отбележи, че е необходимо да се обърне внимание на ефективността на спешните мерки по отношение на здравето на растенията. Във връзка с това е важно да се има предвид, че постигането на ликвидиране на някои вредители често е по-сложно в сравнение с това в областта на здравето на животните поради големия брой на видовете гостоприемници, латентността на симптомите и тяхното наличие при вектори. В случаите, когато вече не е възможно ликвидиране, подходът за ограничаване все още представлява ефективен начин за предотвратяване на по-нататъшното разпространение на вредителя в останалата част на територията на Съюза.

Бяха въведени някои корекции с цел адаптиране на финансовите инструменти, използвани в тези разходни области, спрямо разпоредбите на настоящия финансов регламент¹³, по-специално безвъзмездните средства. Опитът обаче показва, че предвид особеностите на разходите за безопасност на храните (неконкурентно финансиране, състоящо се от възстановяване на разходи на държавите членки), безвъзмездните средства невинаги са най-добрият инструмент в специфичната област на ветеринарните и фитосанитарните мерки.

Що се отнася до финансовата подкрепа за други дейности, следва да се помисли как безвъзмездните средства, предназначени за подкрепа на по-устойчиво поведение на някои участници в хранителната верига, допринасят за Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, както се посочва в съобщението „Следващи стъпки към устойчиво

¹² Епидемията започна през 2015 г. и все още не е приключила. Към днешна дата предварителните разходи надхвърлят 110 милиона евро.

¹³ Регламент (ЕС) № 966/2012 (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

европейско бъдеще“. Следва да се проучат допълнително наличните варианти за това как възможността за даряване на храни, които са безопасни за консумация, може да бъде подпомогната чрез разширяване на предоставянето на безвъзмездни средства и на организации, които се занимават с преразпределянето на безопасни храни, както се предлага в специалния доклад на Европейската сметна палата „Борбата срещу разхищаването на храни“.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Рамката на ЕС за безопасността на храните, здравеопазването на животните и здравето на растенията като цяло се признава за уеднаквена и в голяма степен съгласувана при нейното прилагане и изпълнение във всички държави членки. Това от своя страна гарантира, че както гражданите, така и предприятията могат да бъдат сигурни, че тази рамка е справедлива и ефективна в насърчаването на високи стандарти за безопасност в ключов сектор от икономиката на ЕС. Инвестициите на ЕС в наблюдение, контрол и ликвидиране на болести и вредители допринасят за безопасността и търговията в цялата хранителна верига. Междинната оценка на Регламента относно ОФР показва, че настоящата финансова рамка функционира добре в обхвата на своя политически контекст: всички дейности, които получават финансова подкрепа от ЕС в тази област, допринасят за постигането на общите и конкретните цели на Регламента относно ОФР, а именно подобряване на здравето на човека, животните и растенията, както и на цялостните приоритети на Комисията, включително функционирането на ефективен вътрешен пазар и подкрепата за търговията с държави извън ЕС.

Освен това финансовият инструмент на Регламента относно ОФР се оказва гъвкав при удовлетворяването на възникващи нужди от съфинансиране, особено при появата на огнища. Дейностите, финансирани съгласно Регламента относно ОФР, осигуряват подкрепа за рамката на ЕС относно храните и фуражите, което допринася за изграждането на Европейски съюз, който е безопасен и сигурен, проспериращ и устойчив, социален и по-силен на световната сцена.