

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2010
COM(2010) 785 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**за ефективността и степента на съгласуваност на санитарния и фитосанитарния
контрол върху вноса на храни, фуражи, животни и растения**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

за ефективността и степента на съгласуваност на санитарния и фитосанитарния контрол върху вноса на храни, фуражи, животни и растения

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1.1.	Необходимост от внос	3
1.2.	Ролята на Европейския съюз.....	4
1.3.	Прилагане на хармонизиран, основан на риска контрол	5
1.4.	Европа като фактор от световно значение.....	6
2.	ПРЕГЛЕД НА СЕГАШНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ ВНОСА	6
2.1.	Законодателната рамка	6
2.2.	Различни продукти, различни рискове	7
2.3.	Как функционира всичко това?	9
3.	МЕРКИ, КОИТО ГАРАНТИРАТ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА КОНТРОЛА ВЪРХУ ВНОСА	10
3.1.	Инспекции, оценка на риска и информационни системи	10
3.2.	Многостранни и двустранни спогодби	11
3.3.	Обучение.....	12
3.4.	Координация и комуникация	12
3.5.	Осигуряване на съответна реакция	12
4.	СКРОРОШНИ И НОВОПОЯВЯВАЩИ СЕ ПРОБЛЕМИ.....	13
4.1.	Нарастващото значение на санитарните и фитосанитарните мерки.....	13
4.2.	Предизвикателства.....	13
4.3.	Повече далновидност при прилаганите подходи.....	14
5.	МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ В БЪДЕЩЕ НА КОНТРОЛА ВЪРХУ ВНОСА НА ХРАНА, ФУРАЖИ, ЖИВОТНИ И РАСТЕНИЯ.....	15
5.1.	Законодателни подобрения	15
5.2.	Незаконодателни подобрения	17
5.3.	Оптимална употреба на ресурсите	18
6.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ	18

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През м. декември 2008 г. Съветът прикани Комисията „да представи на Съвета и Парламента до края на 2010 г. доклад за ефективността и степента на съгласуваност на санитарния и фитосанитарния контрол върху вноса на храни, фуражи, животни и растения, с оглед поддържането на добре функционираща стратегическа рамка на Общността, както и предложения, ако е необходимо“¹.

Настоящият доклад е в отговор на тази покана. По този начин се показва, че санитарният и фитосанитарният контрол върху вноса на храни, фуражи, животни и растения служи, за да гарантира, че този внос е преди всичко безопасен.

Съществува отделна дискусия за вноса, който засяга въпросите, свързани с конкурентоспособността. Тази дискусия е насочена към разликите в производствените разходи между ЕС и трети държави, като например разликите, свързани със земята, труда и капитала, както и с избора на потребителите, който повлиява върху решенията за покупки, основани на фактори като цена, наличност, качество и културни предпочитания. Тъй като споменатата дискусия попада извън обхвата на настоящия доклад, предложеният по-долу анализ се съсредоточава единствено върху ефективността и степента на съгласуваност на санитарния и фитосанитарния контрол върху вноса на храни, фуражи, животни и растения, както бе поискано от Съвета.

1.1. Необходимост от внос

Европейският съюз (ЕС) е най-големият вносител на храни и фуражи в света с внос на стойност 85 милиарда евро за периода 2007—2009 г.².

Макар че по отношение на повечето храни ЕС до голяма степен е в състояние сам да задоволява потребностите си, в него има нужда да се внасят някои стоки, които на негова територия се произвеждат в ограничени количества или изобщо не се произвеждат, като чай, кафе и подправки, или стоки, чието производство в ЕС не успява да задоволи нуждите, какъвто е случаят с рибата и фуражите. Потребителите все повече търсят по-разнообразен асортимент от продукти, а стопанската дейност има нужда от внос на суровини. Тези суровини до голяма степен се доставят за хранително-вкусовата промишленост в ЕС, която

¹ Заключение на Съвета относно безопасността на вносните селскостопански продукти и продукти на хранително-вкусовата промишленост и тяхното съответствие с правилата на Общността, 2917-то заседание на съвета по земеделие и рибарство, Брюксел, 18—19 декември 2008 г. - 17169/08 ADD 1.

² Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, бюлетин „Monitoring Agri-trade policy“ (анализи в областта на търговията със селскостопански продукти), № 1, 10 юни 2010 г.

продължава да предлага висококачествени стоки за употреба на вътрешния пазар или за износ в трети държави.

В качеството си на най-голям производствен сектор в Европа с общ оборот от 900 милиарда евро и със заети в сектора над 4 милиона души, хранително-вкусовата промишленост е в основата на просперитета на ЕС³. За да се задържи на челно място, тя трябва да може да разчита на суровини от целия свят⁴. Но също така има нужда въведените стандарти за храните в ЕС да останат конкурентни и да се ползват с доверие от европейските потребители.

Въпреки многостранното търсене общият внос на селскостопански продукти възлиза само на малка част от общото потребление и производство в Европа. Докато вносът в ЕС на фуражи, кафе, тропически плодове и кокос е голям, то вносът на животински продукти като месо и мляко е доста малък. През 2008 г. стойността на вноса надвиши тази на износа със 7 милиарда евро — сума, която през 2009 г. спадна до само 2,5 милиарда евро под влияние на финансовата и икономическа криза както върху стойността, така и върху обема на вноса в ЕС⁵.

Независимо от неблагоприятното въздействие върху световната търговия, което се усети след световния икономически спад през 2008 г., през предходните години търговията със селскостопански продукти отбеляза бърз растеж⁶. В резултат на това все повече внимание се обръща на рисковете, свързани с този вид търговия, предвид потенциалните заплахи за здравето на човека, на животните и на растенията. Ако подобни рискове се оставят непроверени, може да се наблюдават сътресения в търговията, поради които пазари на стойност милиарди евро може да се изпарят безследно, а доверието на потребителите в пазарите за храни и способността на правителствата да ги управляват могат да бъдат подложени на сериозно изпитание.

1.2. Ролята на Европейския съюз

От съществено значение е да се гарантира, че всички храни, предлагани на пазара, са безопасни. Този принцип се прилага по еднакъв начин и за вноса, и за храните, фуражите, животните и растенията, произвеждани, отглеждани и култивирани в Европа. Контролът върху вноса гарантира, че той отговаря на законодателството на ЕС по същия начин, по който и продуктите, произведени в Европа. Основополагащият принцип е, че всички хранителни продукти на пазара на ЕС трябва да бъдат безопасни, независимо от произхода им.

³ Източник: генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ на Европейската комисия.

⁴ COM(2010) 612, Търговия, растеж и световни дела
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.

⁵ Пак там.

⁶ Пак там. Растежът на търговията със селскостопански стоки в световен мащаб отбеляза повишение от 21 %—25 % през 2007 г. и 2008 г.

ЕС разполага с изчерпателен набор от законодателни актове — подкрепени от необходимостта от хармонизиран и основан на риска подход — за да се установят опасностите, свързани с вноса на даден продукт от дадена трета държава в който и да било момент. След като се извърши оценка на риска, се определят условията, при които такъв продукт може да се внася. И след това вече е възможно да се установи какъв вид контрол трябва да се упражнява. Понастоящем само ограничен брой високорискови продукти са предмет на уеднаквени условия и начини за внос въз основа на посоченото законодателство.

Предвид факта, че естеството на рисковете непрекъснато се променя, условията за внос също се променят с времето, както и — следователно — приложимият контрол. ЕС управлява тези промени с помощта на подходящ капацитет за оценка и управление на риска, хармонизиран подход към контрола и въведеното ясно и цялостно законодателство. По този начин ЕС, заедно с държавите-членки, гарантира последователността и резултатното приложение на този вид контрол.

1.3. Прилагане на хармонизиран, основан на риска контрол

Рисковете от внасяните стоки се оценяват въз основа на заплахите, които този внос представлява за здравето на човека, животните и растенията — колкото по-високо е нивото на риска, толкова по-строги са условията за въвеждането му в ЕС, а следователно се повишава и нивото на контрол върху него.

Условията за внос се установяват въз основа на категоризацията на риска за всеки продукт, като се вземат предвид редица фактори към даден момент. Те включват: информация за огнища на зараза с дадено заболяване, търговски данни, прихващане на небезопасни или неотговарящи на изискванията продукти, както и с научни данни. От търговските партньори се събира и информация за гаранциите, предлагани от въведената система за контрол в съответната трета държава, включително приложимото законодателство и стандартите за безопасност. Освен това се извършват и проверки както в държавите-членки, така и в трети държави, за да се направи оценка на техните механизми за упражняване на подходящ контрол. За случаи на огнища на сериозна зараза или при промяна на риска се взема решение относно конкретните мерки за безопасност, необходими за етапа на вноса.

Държавите-членки упражняват контрол, насочен към установяване на съответствието с подробния набор от правила, които уреждат условията за хранителната верига, здравето на растенията и на животните. Макар голяма част от вноса на ЕС да не представлява сериозна заплаха за здравето, съществуват редица продукти, за които на равнище на ЕС е установен специфичен, хармонизиран контрол. Според неговите изисквания санитарният контрол трябва да се извършва преди вноса на въпросните стоки в Съюза.

1.4. Европа като фактор от световно значение

Начинът, по който ЕС прилага своя режим за СФМ (санитарните и фитосанитарните мерки), определя доколко той може да поддържа открит и научнообоснован подход към здравето на животните и на растенията, както и към безопасността на храните като цяло. Контролът, въведен от ЕС, **отговаря на** стандартите, определени от националните органи по стандартизиране, които работят в областта на безопасността и здравето на животните и растенията, а именно: Комисията за Кодекс алиментариус, Световната организация за здравеопазване на животните (OIE) и Международната конвенция за растителна защита (IPPC), както е предвидено по споразумението на Световната търговска организация (СТО) за прилагането на санитарните и фитосанитарните мерки (Споразумението за СФМ).

Макар правителствата да могат да вземат допълнителни санитарни и фитосанитарни мерки, необходими за опазването на живота или здравето на човека, животните или растенията, те са позволени само когато за тях може да се докаже, че са научнообосновани, съразмерни и недискриминационни. Като един от най-големите търговци на храни и фуражи в световен мащаб ЕС е поел ангажимент да спазва международните си задължения. ЕС също така осъзнава, че изискванията му често служат като индикатори за сравнение в международната търговия и имат огромно въздействие върху развиващите се страни, много от които са изключително зависими от достъпа до европейските пазари.

2. ПРЕГЛЕД НА СЕГАШНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ ВНОСА

2.1. Законодателната рамка

Изискванията за безопасността на храните са установени в Регламент № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета — популярен като Общия акт за храните. В посочения регламент се казва, че политиката на ЕС за безопасност на храните следва да гарантира свободно движение в рамките на вътрешния пазар, да търси начини за постигане на по-високо ниво на опазване на здравето на човека, да служи на интересите на потребителите и да гарантира, че храните и фуражите, внасяни в Европейския съюз, отговарят на изискванията, предоставящи равнозначни нива на гарантиране по отношение на безопасността.

Общият акт за храните се допълва от Регламент (ЕО) № 882/2004 — популярен като регламента относно официалния контрол на храните и фуражите. С него се установява цялостната рамка за официалния контрол, упражняван от националните компетентни органи в държавите-членки и Комисията, за да се осигури съответствие със законодателството в областта на храните и фуражите, с правилата относно здравето на животните и хуманното отношение към тях, и до известна степен с фитосанитарните разпоредби.

По-конкретно, по отношение на внесените продукти с регламента относно официалния контрол на храни и фуражи се предвиждат общите принципи, залегнали в основата на условията за внос, признаването на равнозначност⁷, одобряването на предекспортния контрол, упражняван от компетентните органи на третите държави, и признаването, че някои стоки може да изискват специфичен контрол преди въвеждането им на територията на Съюза. С него също така се възлагат на Комисията специфични задължения във връзка със събирането на подходящата информация от търговските партньори и с извършването на проверки в трети държави. Всяка година Комисията представя на Съвета и на Европейския парламент доклади за цялостното функциониране в държавите-членки на официалния контрол върху безопасността на храните, здравето на животните и хуманното отношение към тях, и здравето на растенията.

Подробни правила, които уреждат вноса, са предвидени също така в изчерпателен набор от актове в области като здравето на растенията, семена, зоонози, овладяване и ликвидиране на болести по животните, странични животински продукти, хигиена на храните и фуражите, генетично модифицирани храни и фуражи, остатъчни вещества и замърсители, пестициди, добавки, хранителни вещества, диетични храни, минерални води, нови храни, материали, които влизат в контакт с храните, и много други.

2.2. Различни продукти, различни рискове

Различните стоки крият различни рискове и затова са предмет на специфични условия за внос и контрол.

2.2.1 Живи животни, продукти от животински произход (като месо, яйца и риба) и животински продукти, които не са предназначени за консумация от човека (като сперма и ембриони), се считат за представляващи висок риск, защото могат да бъдат вектори за предаване на болести и на добитъка, и на хората. Заплахите за здравето на животните са особено притеснителни поради унищожителното въздействие, което има разпространението на болести, върху продукцията, получавана от добитъка в Европа.

Живите животни и животинските продукти могат да бъдат въвеждани в ЕС само през одобрени гранични инспекционни пунктове (ГИП) при строго хармонизирани условия за внос. С тях се изисква този внос да идва от одобрени или регистрирани предприятия в одобрени трети държави, а ветеринарните сертификати, които придружават пратките, да са подписани от компетентния орган на държавата износител и да съдържат подробна информация за здравния статус на продуктите по отношение на общественото здраве и здравето на животните и съответствието им с

⁷ Под „равнозначност“ се има предвид, че системата за контрол, прилагана от съответната трета държава, е приета от ЕС като равнозначна на неговата система.

изискванията за внос на ЕС. За случаи на огнище на зараза със сериозна болест по животните в трета държава могат да се въведат ограничения за внос, за да се предотврати въвеждането на болестта в ЕС.

При пристигане служителите на ГИП трябва да проведат задължителни проверки, включително на документите, на идентичността и физически проверки, за да се потвърди, че стоките съответстват на представеното описание и отговарят на условията на ЕС за внос. Физическите проверки винаги са необходими за внос на живи животни, но е възможно да бъдат намалени за животинските продукти, когато те отговарят на хармонизираните условия за внос и когато има действащи ветеринарни споразумения — при наличие на доказателство, че третата държава може да предложи същото или равнозначно ниво на безопасност като това на ЕС. Целевите аналитични проверки при определена честота могат също така да бъдат част от физическите проверки.

След като пратката успешно мине тези проверки се издава общ ветеринарен входен документ (ОВВД), с който се позволява стоките да бъдат пуснати в свободно обращение. Налице е тясно сътрудничество между ветеринарните и митническите органи, които не позволяват освобождаването на животните или на животинските продукти освен ако и докато не бъде издаден ОВВД.

- 2.2.2 Вносът на живи растения или растителни продукти също се смята за високорисков поради въвеждането на нови вредители и болести по растенията на територията на ЕС с евентуално катастрофално въздействие върху реколтата и околната среда. Преди да могат да бъдат въведени в Съюза, всички живи растения и някои растителни продукти трябва да бъдат придружени от официален фитосанитарен сертификат, издаден от компетентния орган на третата държава, в съответствие с образеца, установен в Международната конвенция за растителна защита.

Фитосанитарните проверки, състоящи се от проверка на документите, на идентичността и физически проверки, се извършват на всички пратки с растения и подлежащи на регулация растителни продукти на одобрен пункт за въвеждане. При определени условия от националните органи може да се предостави дерогация от задължението за извършване на физическите проверки по местоназначение, включително движение на стоките под митнически надзор. Митническите органи не трябва да позволяват вноса на растения и подлежащи на регулация растителни продукти, освен ако не е предоставено доказателство, че съответните фитосанитарни проверки са били извършени със задоволителен резултат.

- 2.2.3 Някои храни и фуражи, които не са от животински произход и за които е установен известен или новопоявяващ се риск, също подлежат на задължителен контрол преди вноса на определения

граничен пункт (ОГП). Тези продукти може да включват ядки и някои плодове или зеленчуци. Стоките, които подлежат на проверки, се определят въз основа на наличната най-скорошна информация по отношение на рисковия профил на продукта. Списъкът с тези стоки и приложимите нива на контрол се преразглежда всяко тримесечие. Както и при животните и животинските продукти, тези стоки трябва да преминат задължителните гранични проверки и могат да бъдат пуснати в свободно обращение в Съюза само при условие че резултатът от проведените проверки е задоволителен.

2.2.4 За повечето продукти от хранителната верига се счита, че не крият присъщ риск за общественото здраве, здравето на животните или растенията. В тази категория попадат редица от т. нар. „трайни“ продукти (консервирани, преработени, сушени и т.н.), съставни продукти и много плодове и зеленчуци. В тези случаи контролът върху вноса се упражнява от държавите-членки въз основа на многогодишни планове за контрол и предвид евентуалния риск, набелязан от държавите-членки.

2.3. Как функционира всичко това?

Третите държави, които желаят да изнасят продукти, за които се счита, че представляват риск за ЕС, трябва да отговарят на строги изисквания, преди да бъдат определени като допустими. Те може да включват всички елементи, изброени по-долу, или комбинация от тях:

- официално подадено писмено заявление за износ към ЕС;
- потвърждение за ситуацията в третата държава във връзка със здравето на животните и на растенията, и общественото здраве, включително съответното законодателство, системи за контрол, мерки за наблюдение на болестите и лаборатории;
- представяне на санитарни или фитосанитарни сертификати, доказващи, че продуктите, които ще бъдат изнасяни, отговарят на изискванията на ЕС;
- одобрение на предприятията, които желаят да изнасят за ЕС, удостоверяващо, че те отговарят на съответните изисквания на Съюза, най-вече по отношение на живи животни и животински продукти;
- подаване и одобрение на план за наблюдение на остатъчни вещества, обект на забрана или ограничение в ЕС.

Когато става въпрос за високорискови продукти, са задължителни проверки на място за потвърждаване на съответствието със законодателството на ЕС. Ако има установени условия за внос и дадена трета държава отговаря на тях или ако има възможност за установяване на задължение за включване в списък или за извършване на проверки преди

износ, преди да бъде разрешен вносът от съответната трета държава трябва да бъде взето официално решение от Комисията след консултация с държавите-членки.

След предоставянето на одобрение спазването на необходимите критерии се оценява периодично по време на инспекциите, провеждани от Комисията, и в резултат от проверките, извършвани от държавите-членки.

3. МЕРКИ, КОИТО ГАРАНТИРАТ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА КОНТРОЛА ВЪРХУ ВНОСА

3.1. Инспекции, оценка на риска и информационни системи

3.1.1 Инспекционната служба на Комисията към ГД „Здравеопазване и потребители“ — Хранителната и ветеринарна служба (FVO), извършва инспекции както в държавите-членки, така и в трети държави, за да гарантира, че законодателството на ЕС се спазва. Тя извършва тази дейност въз основа на годишен план, като разчита на собствения си дългогодишен опит и гледните точки на държавите-членки, за да формулира приоритетите си. Наред с провеждането на инспекции на надзора на работата на стопанските субекти в областта на храните и проверката на здравния статус на животните и растенията както в държавите-членки, така и в трети държави, FVO редовно извършва и проверки на място, за да провери дали се спазват условията за внос, предвидени за трети държави. Ако получените резултати са задоволителни и след като вносът на дадена стока от определена трета държава бъде разрешен, FVO провежда и допълнителни периодични проверки на място, за да потвърди, че вносът може да продължи при същите безопасни условия. FVO също така извършва проверки на ГИП и ОГП, разположени в държавите-членки, за да гарантира спазване на законодателството на ЕС. Проверките на място служат за много цели — позволяват близко сътрудничество с държавите-членки и третите държави, както и наблюдение на съответствието. Може би най-важната е, че позволяват предприемането на навременно действие за справянето с недопустим установен риск.

3.1.2 Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ), създаден по силата на Общия акт за храните, предоставя на Европейската комисия независими научни становища по всички въпроси, които имат пряко или непряко въздействие върху безопасността на хранителната верига. Той е отделно юридическо лице, независимо от другите институции на ЕС, чиято дейност обхваща всички етапи на производството и доставката на храни — „от фермата до трапезата“. Където е целесъобразно, ЕОБХ прави оценка на риска от дадена стока като функция на опасността от нея.

3.1.3 Системата TRACES (интегрирана компютризирана ветеринарна система) предоставя информация онлайн за вноса на пратки от живи животни и животински продукти. Тя улеснява обмена на информация

между компетентните органи към инспекционните служби по здравето на животните и общественото здраве, позволява на ветеринарните органи да реагират бързо при евентуални спешни ситуации, свързани с рискове за здравето, и ускорява административните процедури за стопанските субекти в областта на храните. Системата TRACES се използва както от държавите-членки, така и от нарастващ брой трети държави⁸. Системата TRACES обединява Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките на Световната митническа организация (шестцифрен код) и Комбинираната номенклатура на ЕС (осемцифрен код). Така системата за описание и кодиране на стоките може да се ползва в целия свят на базата на шестцифрени кодове.

3.1.4 ЕС разполага с две системи за предупреждение, за да се позволи бързия и безпроблемен обмен на информация. Системата за бързо предупреждение за храни и фуражи (RASFF)⁹ позволява да бъдат изпращани спешни нотификации по всяко време на денонощието при откриването на храни и фуражи, които представляват сериозен риск. RASFF информира съответната трета държава, за да се предотврати повторна поява на проблема. Друга подобна система за предупреждение, EUROPHYT¹⁰, позволява обмена на информация при откриването на растения и растителни материали, които не отговарят на здравните изисквания на ЕС.

3.2. Многострани и двустранни спогодби

ЕС има активна роля в Световната търговска организация, както и в международните органи по стандартизация. Това му позволява да популяризира собствения си регулаторен модел и така да задава формата и на международните стандарти, които, от своя страна, се прилагат и в ЕС.

ЕС също така поддържа постоянен диалог с третите държави по въпроси, свързани със СФМ, и се ангажира по двустранни търговски споразумения, в които са включени разпоредби във връзка със СФМ, обхващащи търговията със селскостопански продукти. С цел да се улесни търговията с живи животни и животински продукти съществуват някои споразумения и с ограничен брой трети държави. В някои случаи тези споразумения позволяват признаването на „равнозначност“, което може да доведе до дерогация от някои ветеринарни проверки. При никакви обстоятелства обаче ЕС не намалява нивото си на защита.

⁸ Понастоящем всеки месец в системата TRACES се регистрират около 5 000 ОБВД за живи животни и 40 000 за продукти от животински произход. Четиринадесет трети държави използват системата TRACES за издаване на сертификати, придружаващи животните или продуктите за внос в ЕС.

⁹ В RASFF участват държавите-членки на ЕС, Комисията, ЕОБХ, Норвегия, Лихтенщайн и Исландия.

¹⁰ EUROPHYT предоставя директен достъп в мрежата за Комисията, държавите-членки и Швейцария.

Регламентът относно официалния контрол на храните и фуражите също предлага признаване на „равнозначност“ едностранно от ЕС в която и да било област на хранителната верига. В съответствие със Споразумението за СФМ на СТО който и да било член на СТО има правото да изиска от търговските си партньори да обсъди признаването на „равнозначност“. Дадена трета държава може също така да се кандидатира за по-ниско ниво на контрол върху вноса, упражняван при влизане в ЕС, като се аргументира с провеждането на засилени предекспортни проверки. Те може да се потвърдят от FVO.

3.3. Обучение

Програмата „По-добро обучение за по-безопасна храна“ е инициатива на Комисията, с която се въвеждат изчерпателни програми за обучение за компетентните органи в държавите-членки, за да бъдат познанията им актуални по отношение на правото на ЕС и да гарантират, че контролът се извършва по единно, обективно и по подходящ начин. Освен всичко друго съществува конкретно разработен модул от обучението за служителите на ГИП с цел да се улесни хармонизираният подход към вноса от страна на ГИП. Обучението, организирано от държавите-членки, е отворено и за участници от трети държави, а в някои случаи се организират и конкретни обучителни сесии в трети държави, най-вече развиващи се страни.

3.4. Координация и комуникация

Комисията провежда редовни обсъждания с държавите-членки в съответните експертни групи и регулаторни комитети по нови или новопоявяващи се проблеми, които предизвикват голяма загриженост или при които има промени на национално равнище.

Близките отношения с държавите-членки са особено важни, за да може да се реагира бързо при нарушения на законодателството в областта на храните и фуражите, здравето на животните и растенията. Мерки под формата на административни действия обаче могат да бъдат взети от компетентните органи на държавите-членки при спешни случаи, а Комисията може да предприеме целесъобразни мерки, като действа по своя инициатива, докато получи потвърждение за мярката от държавите-членки. Комисията може също така да изиска от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) да ѝ съдейства при разследвания, провеждани по подозрения, констатации за незаконосъобразни дейности или нередности.

3.5. Осигуряване на съответна реакция

От историческа гледна точка болестотворни агенти на заразни болести по животните, които са от голямо значение, и организми, вредни за растенията, са навлизали в територията на ЕС по различни начини, включително чрез нелегален внос, движение на мигриращи птици или насекоми вектори. За нито една от значимите здравни кризи през последните години обаче не е доказано, че е резултат от законно внасяни пратки или от недостатъци, свързани с ветеринарните или фитосанитарните проверки на вноса.

Предвид факта, че справянето с кризите, свързани със здравето на животните, на растенията или с безопасността на храните може да бъде много скъпоструващо, а кризите да имат значително въздействие върху обществото като цяло, ежегодно от бюджета на ЕС се заделят приблизително 300 милиона евро за предотвратяване и ликвидиране на болестите¹¹ и 100 милиона евро за мерки, свързани с безопасността на фуражите и храните. ЕС също така е изградил капацитет за бърза реакция при кризи и нови заплахи. През последното десетилетие например, за да се намали още повече рискът, предизвикан от евентуалното незаконно въвеждане на храни, се вземат мерки за преразглеждане и по-стриктно формулиране на правилата за депониране на кухненски отпадъци от международния транспорт и за личния внос на храни от пътниците.

Да се гарантира, че вносът е в съответствие със законодателството на ЕС представлява сериозно предизвикателство, тъй като по дефиниция производството се извършва извън прекия контрол на ЕС и неговите държави-членки. Въпреки това прилагането на многостепенна и включваща много действащи фактори регулаторна рамка, която се подлага на редовно преразглеждане, следователно е от ключово значение, за да се гарантира, че на европейския пазар се внасят само безопасни продукти.

4. СКРОРОШНИ И НОВОПОЯВЯВАЩИ СЕ ПРОБЛЕМИ

4.1. Нарастващото значение на санитарните и фитосанитарните мерки

Намаляването на митата и на квотните ограничения остава важен приоритет в търговската политика, но предизвикателството все по-отчетливо се очертава да е в регулаторните аспекти. Що се отнася до СФМ държавите имат право да установят свои собствени нива на защита и да въвеждат съответните правила. Това обаче трябва да се извършва по начин, отговарящ на условията на Споразумението за СФМ на СТО. Безразборната употреба на несъразмерни или научно необосновани СФМ или на мерки, които не са основани на международни стандарти, е притеснително както за ЕС, така и за търговските му партньори.

4.2. Предизвикателства

Болестите винаги са били един от най-важните фактори, които трябва да се отчитат при установяването на нивото на риска, съществуващ към даден момент. Заболявания като спонгиформната енцефалопатия по говедата (СЕГ) и новите разновидности на птичия грип, които се появиха през последните години, са повишили нивото на риска, свързан с търговията с някои животински продукти. По подобен начин изменящите се

¹¹

Тук се включват мерки, взети от ЕС за контрол на някои болести по животните в държавите, кандидатки за членство, и държавите, потенциални кандидатки за членство, по протежение на границите на ЕС с цел да се минимализира рискът от разпространяване на болести в ЕС. Ваксинацията против болестта класическа чума по свинете, която понастоящем се извършва в Западните Балкани, е един от тези примери.

климатични условия са довели до значителни промени във вида на заболяванията и разпространението им. Появата на болестта син език като основна сред добитъка и овцете в Северна Европа и нематодът по боровата дървесина, засягащ боровите насаждения в Средиземноморския регион, са само два от примерите. Съществува опасност и от появата на болести, за които в миналото се е считало, че не съществуват в Европа, като треската от долината Рифт.

Заразяването на храни и фуражи — случайно или по друг начин, е също толкова трудно да се предвиди, тъй като отравянето може да бъде причинено поради нови производствени процеси, нови начини на консумация или измами, които създават риск за здравето на човека и на животните.

Също така се появяват и развиват нови технологии — като биотехнологиите, нанотехнологиите, а има и нови поколения съставки на храни и фуражи. Управлението на това как потребителите възприемат риска по отношение на тези нови технологии става все по-значимо предвид многостранното им приложение в областта на храните. Ясните и обективни послания за безопасността им и за това доколко подходящи и резултатни са изискванията за СФМ, които се прилагат, представляват важен елемент от цялостния контрол, както по отношение на вноса, така и като цяло.

Биотероризмът, с потенциалната възможност за използване на предавани по храните вируси и патогени за предизвикване на големи опасности за общественото здраве и здравето на животните, както и за сътресения в икономиката, е повишил необходимостта от по-голяма бдителност по време на контрола върху вноса и върху биосигурността по принцип. Това важи в еднаква степен за рискове от незаконна и нелоялна търговия, включително умишленото заразяване на храни.

4.3. Повече далновидност при прилаганите подходи

Във времена, когато финансовите и други ресурси стават все по-оскъдни, е изключително важно да се използват ресурси в областта на контрола, които са от най-голяма полза за европейските граждани. Това предполага изготвянето на законодателна рамка, която ще насърчи използването на по-хармонизиран подход към контрола върху вноса в ЕС и ще създаде по-прозрачна, по-актуална и резултатна система за контрол върху вноса. Съществуват също така нови информационни технологии, като електронното сертифициране, които може да бъдат използвани в по-пълна степен. С разработването на базиран на риска подход към физическите проверки на ГИП и с оптимизирането на координацията между правоприлагащите органи държавите-членки ще имат възможността да се съсредоточат по-далновидно върху ресурсите си. Така се улеснява и идентифицирането и възпирането на опити за измама и нелегален внос.

Не винаги е лесно да се прилага по последователен и резултатен начин координацията между контрола на границите на ЕС, свързан със здравето

на животните и общественото здраве, предмет изключително на законодателството на ЕС. В момент, когато е необходимо далновидност при регулирането, фрагментарното законодателство може да доведе до различни нива на тълкуване и изпълнение. Това води до трудности за вносителите — когато представят продуктите за внос, и за съответните правоприлагащи органи — когато се опитват да намерят хармонизиран подход в търговията като цяло. Трети държави, които в резултат на това трудно си осигуряват достъп до пазарите на ЕС, изразяват притесненията си в тази връзка, включително в рамките на СТО.

5. МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ В БЪДЕЩЕ НА КОНТРОЛА ВЪРХУ ВНОСА НА ХРАНА, ФУРАЖИ, ЖИВОТНИ И РАСТЕНИЯ

Предвид тази сложни и непрестанно променящи се условия ЕС във всички случаи трябва да продължи да обмисля, разработва и прилага съответните реакции при заплахи за безопасността на храните.

Настоящата система, изградена въз основата на подход в областта на контрола върху вноса, базиран на риска и опиращ се на доказателства, към момента работи добре. Това обаче си остава система с различни подходи към контрола на храни, фуражи, животни и растения, която може да се окаже много сложна за извършващите контрола. Макар Общият акт за храните и Регламентът относно официалния контрол на храните и фуражите да са допринесли като цяло за постигането на относителна цялост на законодателството, то това е постигнато с добавянето на допълнителен слой законодателство.

Следователно има нужда от оптимизиране на съществуващата система за контрол чрез подобряването на оценката на риска, последователността и ефикасността на съществуващите механизми, без обаче да се поставят под съмнение основните съждения, въз основата на които почиват те. Това следва да позволи повече цялост и интегрираност между отделните съществуващи механизми за контрол.

5.1. Законодателни подобрения

Общият акт за храните и Регламентът относно официалния контрол на храните и фуражите ще продължат да осигуряват общата рамка за контрол на храните и на другите продукти, които имат отношение към хранителната верига, докато бъдат взети няколко нови и новаторски стъпки, за да се обсъди как настоящата система може да бъде развита като по-ефикасен механизъм за провеждане на координиран контрол на границите на ЕС. Повечето от тези промени ще намерят място в планираните изменения на Регламента относно официалния контрол на храните и фуражите, а в момента се обсъжда и ново законодателство относно здравето на животните и на растенията.

5.1.1 Промените в Регламента относно официалния контрол на храните и фуражите се планират като част от по-обхватна инициатива за

преработка и опростяване на законодателството на ЕС в областта на безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и отчасти здравето на растенията, започната през 2004 г. Целта е да се осигури интегриран подход към официалния контрол във всички области.

Влязла в сила през януари 2006 г., цялостната законодателна инициатива, установена с посочения регламент, е доказала, че е способна да поддържа интегриран подход при работата на официалния контрол, извършван по хранителната верига. Преразглеждането на разпоредбите му ще консолидира този интегриран подход чрез обхващане на правилата, приложими към момента за финансирането на официалния контрол, правилата, приложими за контрола върху остатъчните вещества от ветеринарни лекарства¹², и разпоредбите, приложими за ветеринарните проверки на вноса на живи животни и продукти от животински произход¹³. При преразглеждането ще се обърне внимание и на промените, които трябва да се въведат, за да бъдат отразени промените в законодателството относно здравето на животните и на растенията, което се изготвя в момента, и в по-общ план ще се направи опит да се опрости съществуващата рамка за координация на изпълнението, според която Комисията и държавите-членки извършват съответните си дейности в областта на контрола. При него ще се направи опит за съгласуваност с разпоредбите на новия Модернизиран митнически кодекс на ЕС, който трябва да влезе в сила през 2013 г.

От оперативна гледна точка това ще изисква подобряване на съществуващите средства и евентуалното разработване на нови, за да се даде възможност на свързаните с управлението на риска решения относно внесените продукти напълно да отчетат рисковия профил на даден продукт, опасността, свързана с него (чието отношение към разглежданите проблеми може да се оцени с помощта на ЕОБХ), и неговия произход. Това ще бъде подкрепено от функции, свързани с извличане и обработка на данни, както и последователен и прозрачен процес на определяне на условията за внос и граничен контрол.

- 5.1.2 Новият закон в областта на здравето на животните ще се основава на стратегията за здравето на животните за 2007—2013 г., която предвижда рамката на мерките за здравето на животните и хуманното отношение към тях. Тази стратегия, базирана на принципа, че превенцията е по-добра от лечението, цели да постави по-голямо ударение върху предпазните мерки, надзор над болестите, контрол и научноизследователска дейност, за да се намали появата на заболявания по животните и да се минимализира въздействието на огнищата от зараза. Съществуващото законодателство в областта на здравето на животните обхваща различни области на политика като

¹²

Понастоящем уредени с разпоредбите на Директива 96/23/ЕО.

¹³

Понастоящем предвидени съответно в директиви 91/496/ЕИО и 97/78/ЕО на Съвета.

контрола върху болестите по животните, храненето на животните и хуманното отношение към тях. То също така включва и правила за търговията и вноса на животни и животински продукти в рамките на ЕС. Този набор от интегрирани действия в областта на политиката ще бъде заменен от една единствена регулаторна рамка, която ще допълни международните стандарти. Освен това ще се разработи и хармонизирана рамка на ЕС за отговорностите и споделянето на разходите.

5.1.3 По подобен начин ще бъде преразгледан и режимът на ЕС за здравето на растенията, за да отчете новата действителност за защита на ЕС от въвеждането и разпространението на вредни организми, за да допринесе към устойчивото производство, за да гарантира конкурентоспособност за селскостопанския сектор, да допринесе за опазване на горите и ландшафта и за да допринесе за безопасността на храните. Наблюдавани са различни тенденции при обосноваването на обхватна оценка на режима, които първоначално са започвали през 70-те години на XX век, включително разширяването на ЕС, глобализацията, изменението на климата и значителното развитие на научните експертни познания, които са в основата на първоначалния режим за опазване на здравето на животните.

5.2. Незаконодателни подобрения

Инспекционната служба на Комисията (Хранителната и ветеринарна служба) ще продължи да работи начело на останалите и ще продължи да предоставя информация при вземането на решения по отношение на риска и да гарантира последователна последваща работа по списъците на държавите и предприятията.

Ще продължи актуализирането на системата TRACES, за да бъде приспособена към променящата се действителност и към напредъка в областта на технологиите с цел по-добър анализ на риска. Системата TRACES ще бъде разширена, за да включи нови потребители, включително трети държави и стопански субекти. Ще бъде въведено и електронно сертифициране с оглед на оптимизиране на системата и борба с измамите.

Системите RASFF и EUROPHYT ще се стремят да гарантират, че информацията в реално време, която предоставят, ще продължи да бъде полезно средство за установяване на риска и за сигнализиране на необходимостта от действие, когато има проблем. Идеята, която е в основата на тези системи за предоставяне на данни, има потенциала да се превърне в началото на по-голям механизъм, предназначен да гарантира проследимост на граничния контрол върху целия внос на храни, фуражи, животни и растения.

ЕС ще продължи да води диалог с трети държави както на базата на двустранни, така и на многостранни отношения, за да гарантира, че на

опасенията, свързани със СФМ, се обръща внимание по открит и прозрачен начин.

5.3. Оптимална употреба на ресурсите

Във времена на ограничения на ресурсите следва да бъдат положени усилия за гарантирането на оптимално разпределение на човешките и финансовите ресурси, необходими за извършването на контрола. Подобратата координация на съразмерни и добре премерени ресурси за контрол следва да позволят по-строг подход към контрола върху вноса, при който се дава възможност на правоприлагащите органи да насочат усилията си там, където рискът е най-голям. Твърде големият брой проверки за продукти, които са с нисък риск, като в същото време на други продукти с висок риск се позволява да влязат непроверени на вътрешния пазар, е положение, което ЕС се стреми да избягва.

Компетентните органи на държавите-членки и стопанските субекти трябва да се възползват от опростяването и консолидирането на разпоредбите, свързани с официалните проверки. Това ще позволи по-ефективно използване на ресурсите в лицето на стопанските субекти и контролните органи в държавите-членки и ще подчертае допълнителното предимство, което може да предложи една добре работеща в целия ЕС система за контрол. Ползите ще се усетят и от потребителите, когато има по-добре работещи, базирани на риска и интегрирани официални проверки, които гарантират безопасността по цялата хранителна верига. Отношенията с търговските партньори, а следователно и самата търговия, също ще бъдат облагодетелствани.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Макар вносът на храни, фуражи, животни и растения да цели да отговори на нуждите на бизнеса и на потребителите в Европа, растежът, който се наблюдава като цяло в глобалната търговия, повишава рисковете, свързани с този внос. ЕС има важна роля при справянето с този риск.

Той изпълнява функциите си, като контролира рисковете, свързани с вноса на дадена стока, и определя условията за внос и контрола, който следва да се прилага, така че ЕС да гарантира, че вносът на храна, фуражи, животни и растения се извършва в безопасни условия. Водещият принцип по всяко време е, че храната на пазарите в ЕС трябва да е безопасна, независимо от това дали се произвежда в рамките на ЕС или се внася от трети държави.

В този смисъл изчерпателното съдържание на въведеното хармонизирано законодателство в ЕС относно продуктите с висок риск, подкрепено от хармонизиран и базиран на риска подход към контрола върху вноса, е от основно значение. С помощта на това законодателство се предотвратяват сериозни проблеми, свързани с безопасността, също така то позволява на ЕС да се справя с новопоявяващи се рискове или спешни ситуации, и се избягват сериозни сътресения в търговията.

С доклада се показва, че макар с това законодателство да се управляват потенциални и действителни рискове, на моменти то е твърде сложно и му липсва съгласуваност. Това означава, че може да е тромаво и да причини трудности при прилагането му както за държавите-членки, така и за стопанските субекти. В доклада също така се заключава, че наличните средства в подкрепа на това законодателство могат да се прилагат по-последователно към богатия обхват на продуктите от хранителната верига, за да се гарантира, че всички внесени продукти подлежат на условия и на контрол, които са съизмерими с риска, който те носят със себе си.

Затова, макар Комисията да е убедена, че не е необходимо основно преразглеждане на съществуващото законодателство, чрез преглед и консолидация на различните съществуващи актове тя ще се опита да постигне по-цялостен вид на контрола върху вноса, най-вече за улеснение на страните, които го прилагат. По-цялостният подход ще служи за засилване на ефикасността на режима за контрол върху вноса в ЕС, ще гарантира оптимално разпределение на ресурсите и ще улесни насърчаването и защитата на модела на регулация в ЕС.

Европейската комисия е поела ангажимент за гарантирането на безопасността на всички внасяни храни, фуражи, животни и растения. Тя също така е сигурна в собствените си способности да продължава и укрепва последователния характер и ефективността на въведения контрол в близко сътрудничество с държавите-членки.