

Специален доклад

## Борбата срещу разхищаването на храни е възможност за ЕС да подобри ресурсната ефективност на веригата на снабдяване с храни

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит беше приет от Одитен състав I, с ръководител Phil Wynn Owen — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходите за устойчиво използване на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет; Kim Storup — аташе в кабинета; Michael Bain — главен ръководител, Maria Eulàlia Reverté i Casas — ръководител на задача. Одитният екип включва Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea и Paulo Oliveira.



От ляво на дясно: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Термини и съкращения	
Кратко изложение	I—IV
Въведение	1—17
Тема на одита	2—14
Разхищаването на храни и ЕС	15—17
Одит	18—25
Обхват и подход на одита	18—25
Констатации и оценки	26—80
Не са предприети достатъчно действия по политически декларации на високо равнище	26—32
С времето стратегическите документи на Комисията стават по-малко амбициозни	27—29
Разпокъсани и непостоянни действия на техническо равнище	30—32
С цел по-ефективна борба срещу разхищаването на храни съществуващите политики може да се съгласуват по-добре	33—80
Съгласуване на политиките за постигане на по-добри резултати при предотвратяване на разхищаването на храни	34—69
Разяснения и съгласуване на политиките и разпоредбите за улесняване на даряването на храни	70—80
Заключения и препоръки	81—87
Ролята на пазарните сили при разхищаването на храни	
Приложение I – Ролята на пазарните сили при разхищаването на храни	
Приложение II – Преглед на инструментите на ЕС, които могат да въздействат върху борбата срещу разхищаването на храни	
Приложение III – Основни политически декларации относно разхищаването на храни след 2009 г.	
Отговори на Комисията	

---

## ТЕРМИНИ И СЪКРАЩЕНИЯ

<b>Възстановявания при износ:</b>	Възстановявания при износ могат да се изплащат от ЕС на търговски дружества, които продават определени селскостопански стоки в трети държави. Възстановяването обикновено покрива разликата между цените на вътрешния пазар на ЕС и цените на световните пазари.
<b>G-20:</b>	(или Групата на двадесетте) е международен форум на правителствата и управителите на централните банки от 20 големи икономики.
<b>ГД AGRI:</b>	Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия.
<b>ГД CNECT:</b>	Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ на Европейската комисия.
<b>ГД EMPL:</b>	Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия.
<b>ГД ENER:</b>	Генерална дирекция „Енергетика“ на Европейската комисия.
<b>ГД ENV:</b>	Генерална дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия.
<b>ГД GROW:</b>	Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия.
<b>ГД MARE:</b>	Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Европейската комисия.
<b>ГД MARKT:</b>	Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“. Ново наименование: Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA).
<b>ГД RTD:</b>	Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ на Европейската комисия.
<b>ГД SANCO:</b>	Генерална дирекция „Здравеопазване и политика за потребителите“ на Европейската комисия. Ново наименование: Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (SANTE).
<b>ГД SANTE:</b>	Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ на Европейската комисия.
<b>ГД TAXUD:</b>	Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ на Европейската комисия.
<b>ГД ENTR:</b>	Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ на Европейската комисия. Ново наименование: Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (GROW).

---

<b>ГД:</b>	Отдели и служби на Европейската комисия, известни като „генерални дирекции“ (ГД).
<b>ДДС:</b>	Данък върху добавената стойност.
<b>ЕВРОСТАТ:</b>	Статистическата служба на Европейския съюз.
<b>ЕЗФРСР:</b>	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.
<b>ЕПИ:</b>	Европейско партньорство за иновации.
<b>ЕФГЗ:</b>	Европейски фонд за гарантиране на земеделието.
<b>ЕФМДР:</b>	Европейски фонд за морско дело и рибарство.
<b>ЕФР:</b>	Европейски фонд за рибарство.
<b>Изтегляне от пазара:</b>	Изтегляне на продукти от пазара (непускането им за продажба).
<b>ИКЕ на ООН:</b>	Икономическа комисия за Европа на ООН.
<b>Небрание на реколтата:</b>	Когато от обработваната площ не е добита търговска продукция по време на нормалния производствен цикъл. Унищожаването на продуктите поради климатични събития или болест не се счита за небране на реколтата.
<b>ООП:</b>	Обща организация на пазарите.
<b>ОПОР:</b>	Обща политика в областта на рибарството.
<b>ОПС:</b>	Общ пазарен стандарт.
<b>ОСП:</b>	Обща селскостопанска политика.
<b>Помощ за частно складиране:</b>	Помощ за складиране на продукти. Това спомага за стабилизиране на пазара за даден продукт, когато има свръхпроизводство и цените паднат.
<b>Програма за ННЛ:</b>	Програмата на ЕС за разпределяне на храни на най-нуждаещите се лица.
<b>Публична интервенция:</b>	Когато пазарните цени на определени селскостопански продукти паднат под предварително определено равнище, Европейската комисия може да реши да стабилизира пазара, като закупи излишъците от запаси, които след това може да се съхраняват в държавите членки до повишаването на пазарната цена.
<b>Развитие на селските райони:</b>	Политиката на ЕС за развитие на селските райони допълва системата на директни плащания и пазарни мерки и работи за подобряване на определени аспекти на икономическото и социалното положение и състоянието на околната среда на селските райони в ЕС.
<b>Събиране на реколтата на</b>	Прибирането на цялата реколта от негодни за предлагане на пазара (но неувредени) продукти в дадена площ преди нормалното

---

<b>зелено:</b>	събиране на реколтата.
<b>ФАО:</b>	Организация на ООН за прехрана и земеделие.
<b>ФЕПННЛ:</b>	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.
<b>СОРА COGEGA:</b>	СОРА – Комитет на професионалните селскостопански организации (европейската представителна организация на селскостопанските производители), COGECA – Обща конфедерация на селскостопанските кооперации.
<b>DAS:</b>	Годишните декларации за достоверност на Европейската сметна палата.
<b>FAOSTAT:</b>	Организация на ООН за прехрана и земеделие, статистическа служба.
<b>VCS:</b>	Доброволно обвързано с производството подпомагане.
<b>WRAP:</b>	( <i>Waste &amp; Resources Action Programme</i> — Програма за действие в областта на отпадъците и ресурсите) Благотворителна организация и компания в Обединеното кралство, която работи с правителствата, предприятията и общностите за постигане на практически решения за подобряване на ресурсната ефективност и ускоряване прехода към устойчива, ресурсноефективна икономика.

---

## **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

I. Разхищаването на храни е световен проблем, който през последните години се придвижва напред в публичния и политическия дневен ред. Неговото значение ще нараства, особено предвид необходимостта от осигуряване на прехраната на увеличаващия се брой жители на планетата. Храните са ценна стока и за производството им може да се използват много ресурси. По настоящи изчисления в световен мащаб около една трета от храните, произвеждани за консумация от човека, се губят или разхищават, което има последваща икономическа и екологична цена.

II. В този контекст Сметната палата проучи ролята, която ЕС може да играе в борбата срещу разхищаването на храни. Тя разгледа предприетите до настоящия момент действия и функциите на различните инструменти на политиката на ЕС за намаляване на това разхищаване. ЕСП се съсредоточи върху действията за предотвратяване и даряване, които са най-предпочитани в борбата с разхищаването на храни.

III. Одитът разгледа въпроса „Допринася ли ЕС за ресурсноефективна верига на снабдяване с храни чрез ефективна борба с разхищаването на храни?“. Той констатира, че в момента това не е така, но в доклада се подчертават начините, по които настоящите политики могат да бъдат използвани по-ефективно за справяне с проблема. Много от потенциалните подобрения не изискват нови инициативи или по-голямо публично финансиране, а по-скоро по-добро съгласуване на съществуващите политики, по-добра координация и ясно определяне на намаляването на разхищаването на храни като цел на политиката. Конкретно одитът установи, че:

i. Въпреки нарастващото значение на разхищаването на храни в политическия дневен ред, с времето амбицията на Комисията намалява. Предприетите до момента действия са разпокъсани и непостоянни, а на равнище Комисия липсва координация. Липсата на общо определение за разхищаване на храни и за общоприета изходна стойност, спрямо която да се определят целите за намаляване на разхищаването, затрудняват по-нататъшния напредък.

---

- ii. Разхищаването на храни е проблем по цялата верига на снабдяване с храни и следователно действията трябва да бъдат насочени по цялата верига с възможни ползи за всички участващи. Следва да се постави акцент върху предотвратяването, тъй като ползите от избягване на разхищаването са повече от тези при решаването на проблема на по-късен етап. Въпреки че съществуват редица политики на ЕС с потенциал за борба срещу разхищаването на храни, този потенциал не е реализиран и предлаганите възможности все още не са използвани. Напълно липсва оценка на въздействието на различните политики на ЕС върху борбата срещу разхищаването на храни. Основни области на политиките, като селско стопанство, рибарство и безопасност на храните, са от значение и могат да бъдат използвани за подобряване на борбата срещу разхищаването на храни. Трябва да се признае, че с времето промените в политиките, включително реформите на ОСП и на политиката в областта на рибарството, са оказали положителен ефект. Например отказът от селскостопанска политика, основаваща се на интервенции, намали свръхпроизводството. В доклада се подчертават редица примери за добри практики, но тяхното положително въздействие е по-скоро случайно, а не в резултат на целенасочено действие на политиката.
  - iii. По отношение на даряването на храни може да се обърне внимание на редица настоящи пречки, като например неясното тълкуване на правните разпоредби, за да се улесни даряването на храни, които в противен случай ще бъдат похабени.
- IV. Докладът отправя три препоръки:
- i. Стратегията на ЕС за борба срещу разхищаването на храни следва да се подсили и да се координира по-добре. Комисията следва да разработи план за действие за следващите години на базата на първоначално предприетите от нея стъпки.
  - ii. При координирането на различните политики с потенциал за борба срещу разхищаването на храни Комисията следва да обръща внимание на това разхищаване в своите бъдещи оценки на въздействието и по-добре да съгласува различните политики на ЕС, които могат да се борят с него.
  - iii. С цел улесняване даряването на храни, които в противен случай ще бъдат похабени, Комисията би могла да внесе полезни разяснения при тълкуването на
-



правните разпоредби, които е възможно да затрудняват даряването. Комисията следва да насърчава по-нататъшното използване на съществуващите възможности за даряване и да обмисли как да улесни даряването в други области на политика.

---

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

1. Разхищаването на храни е признат проблем, който през последните години придоби политическо и социално значение. През последното десетилетие множество политически декларации на високо равнище изразяват необходимостта от борба срещу разхищаването на храни. То се генерира по цялата верига на снабдяване с храни на етапите производство, преработка, продажби на дребно и потребление.

Разхищаването на храни може да се определи по много различни начини и няма уникална методология за измерването му. Въпреки това, общопризнат факт е, че на световно равнище около една трета от храните, произвеждани за консумация от човека, се разхищават или губят<sup>1</sup>. Според Организацията на обединените нации свързаните с това годишни икономически и екологични разходи в световен мащаб възлизат на приблизително 1,7 трилиона щатски долара.

### ***Тема на одита***

#### **Как да се определи понятието „разхищаване на храни“?**

2. В момента на равнище ЕС няма прието определение за разхищаване на храни.

В държавите членки се използват различни определения също както Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) използва свое собствено определение<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Измерени според теглото. ФАО, 2011 г. „Загуби и разхищаване на храни – степен, причини и предотвратяване“. Рим: ФАО.

<sup>2</sup> Загубата на храна се определя като „намаляване на количеството или качеството на храните“. Разхищаването на храни е част от загубата на храна и се отнася за изхвърлянето или алтернативната (не като храна) употреба на храни, които са безопасни и годни за консумация от човека по цялата верига на снабдяване с храни – от първичното производство до равнище на краен потребител (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>).

---

3. През юли 2014 г. Европейският научноизследователски проект FUSIONS предложи друга рамка за определяне на загубата на храни<sup>3</sup>, а през март 2016 г. предложи методология за измерване и наблюдение на количествата разхищавани храни<sup>4</sup>. Съвсем наскоро, през юни 2016 г. беше публикуван стандарт за отчитане и докладване на загубата и разхищаването на храни от партньорско съдружие с участието на множество заинтересовани страни<sup>5</sup>.

4. За целите на настоящия доклад разхищаването на храни се отнася до всеки продукт или част от продукт, който е отглеждан, уловен или преработен за консумация от човека и който би могъл да бъде изяден, ако е обработен или съхраняван по различен начин. Въпреки общото признание, че тази дефиниция може да не съответства пряко на настоящата регулаторна рамка на ЕС, други дефиниции, като използваните от FUSIONS, ФАО и държавите членки, посетени при настоящия одит, също се различават от тази рамка.

#### Йерархия на отпадъците, приложена към разхищаването на храни

5. Йерархията на отпадъците подрежда по приоритет действията за третиране на отпадъците от най-много до най-малко предпочитаните такива въз основа на екологичната устойчивост. Рамковата директива на ЕС за отпадъците<sup>6</sup> определя

---

<sup>3</sup> Разхищаването на храни са всички храни и негодни за ядене части от храни, които са били отстранени от веригата на доставка на храни, с цел да бъдат оползотворени или унищожени (включително чрез компостиране, преферитбена обработка/неприбрана реколта, анаеробно разграждане, производство на биоенергия, когенерация, изгаряне, депониране в канализация или сметище, или изхвърляне в морето) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

<sup>4</sup> <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

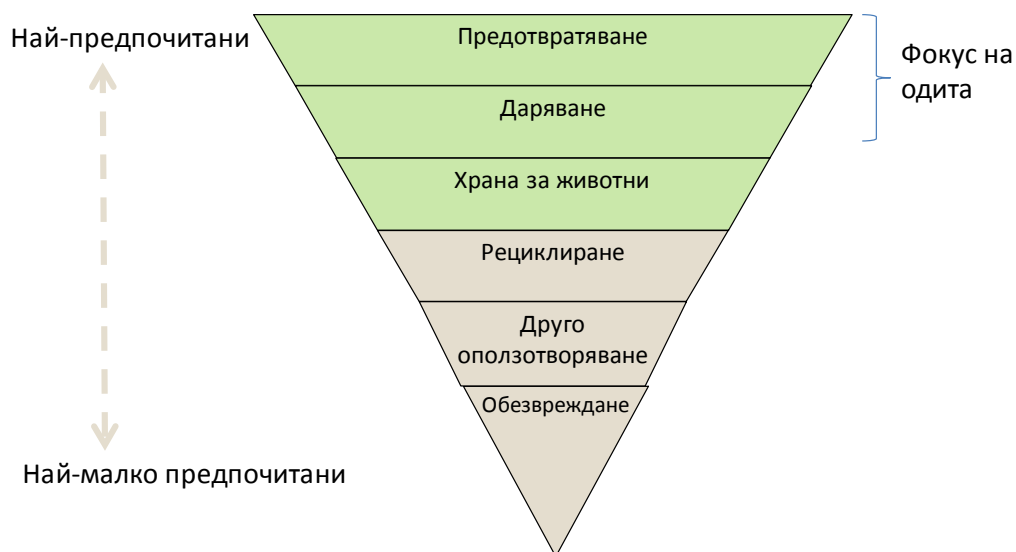
<sup>5</sup> Включващо като основни партньори ФАО, ЮНЕП, Световния бизнес съвет за устойчиво развитие (WBCSD), Форума за потребителски стоки, проекта на ЕС FUSIONS и Waste and Resources Action Programme (<http://flwprotocol.org/>).

<sup>6</sup> Член 4 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3).

---

йерархията на отпадъците за ЕС<sup>7</sup>. Тази йерархия може да бъде приложена за разхищаването на храни, но тя следва малко да се промени, за да отчита особеностите на храните. Няколко държави членки са адаптирали йерархията на отпадъците за храните; предпочитаната последователност е показана на **фигура 1**.

**Фигура 1** – Йерархия на отпадъците, приложена за разхищаването на храни<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Понастоящем липсва законодателство на ЕС или конкретни насоки относно начина за прилагане на йерархията на отпадъците на ЕС към разхищаването на храни. Фигура 1 се основава на следните съществуващи йерархии: Стълба на Moerman, Университет Wageningen, Пирамида на разхищаването на храни (Food Waste Pyramid) за Лондон, Йерархия на OVAM (Публична агенция за отпадъците на Фландрия), Йерархия на FEVIA (Федерация на хранителната индустрия/Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) и Йерархията на разхищаването на храните на Агенцията на САЩ за защита на околната среда (U.S. Environmental Protection Agency).

б. Съгласно определението за разхищаване на храни, използвано за настоящия доклад, то представлява трите слоя в долната част на представената по-горе йерархия (рециклиране, друго оползотворяване и обезвреждане). Горните три слоя (предотвратяване, даряване и храна за животни) са действия, които могат да бъдат предприети, преди храните да се превърнат в отпадъци. Те са най-предпочитани (от икономическа и екологична гледна точка). Двата най-горни слоя от йерархията (предотвратяване и даряване) са в центъра на вниманието на настоящия одит.

<sup>7</sup> а) предотвратяване; б) подготовка за повторна употреба; в) рециклиране; г) друго оползотворяване, например за енергия; и д) обезвреждане.

### Данни относно разхищаването на храни

7. Според Европейската комисия в ЕС годишно се разхищават около 88 млн. тона храни<sup>8</sup>. Счита се, че до 2020 г. разхищаването на храни в ЕС ще се увеличи до приблизително 126 милиона тона, освен ако не се предприемат допълнителни превантивни действия или мерки<sup>9</sup>. Данните за разхищаването на храни се различават значително в зависимост от източника. Очевидно една от причините за това е различното тълкуване на това какво представлява разхищаването на храни (т.е. липсата на общоприето определение) и различните методологии, използвани за измерването му. Различните проучвания представят различаващи се данни за всеки от секторите на веригата на снабдяване с храни. В **таблица 1** са представени резултатите от няколко от тези проучвания и е демонстрирано, че разхищаването на храни се случва по цялата верига на снабдяване с храни, въпреки че трябва да се внимава при сравняването на резултатите, тъй като използваната методология и определение за разхищаване на храни не са еднакви.

---

<sup>8</sup> Тези данни се основават на информация от 2012 г. ([http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm)). Данните за 88 млн. тона хранителни отпадъци, цитирани от Комисията, отговарят на последните прогнози за загуби на храни в ЕС-28, публикувани от проекта на 7П FUSIONS (FUSIONS, „Оценка на равнищата на разхищаване на храни в Европа“ (Estimates of European food waste levels), 2016 г. <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). Те не съдържат разбивка на това какво е произведено в ЕС и какво е внесено.

<sup>9</sup> Европейска комисия, Генерална дирекция „Околна среда“, „Подготвително проучване на разхищението на храни в 27-те държави – членки на ЕС“, 2010 г.

---

**Таблица 1 – Дял на разхищаването на храни на различните етапи на веригата на снабдяване с храни (в %) според различни проучвания<sup>1</sup>**

	ФАО (Европа)	Foodspill (Финландия)	FN Münster (Германия)	Bio Intelligence Service (EC)	Fusions <sup>2</sup> (EC)
Сектор „Производство“	23	19—23	22	34,2	11
Сектор „Преработване“	17	17—20	36	19,5	19
Сектор „Търговия на дребно“	9	30—32	3	5,1	17
Потребители	52	28—31	40	41,2	53

<sup>1</sup> Анализ на WRI (Институт по световните ресурси), основан върху проучването на ФАО от 2011 г. „Загуби и разхищаване на храни – степен, причини и предотвратяване“ (*Global food losses and waste – extent, causes and prevention*). Рим: ФАО. Юни 2013 г.; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011 г.; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012 г.; „Изчисления на ITAS, въз основа на методологията SIK“ (*ITAS-calculations based on the SIK-methodology*) (Gustavsson et al., 2013 г.); FUSIONS, „Оценка на равнищата на разхищаване на храни в Европа“ (*Estimates of European food waste levels*), 2016 г.

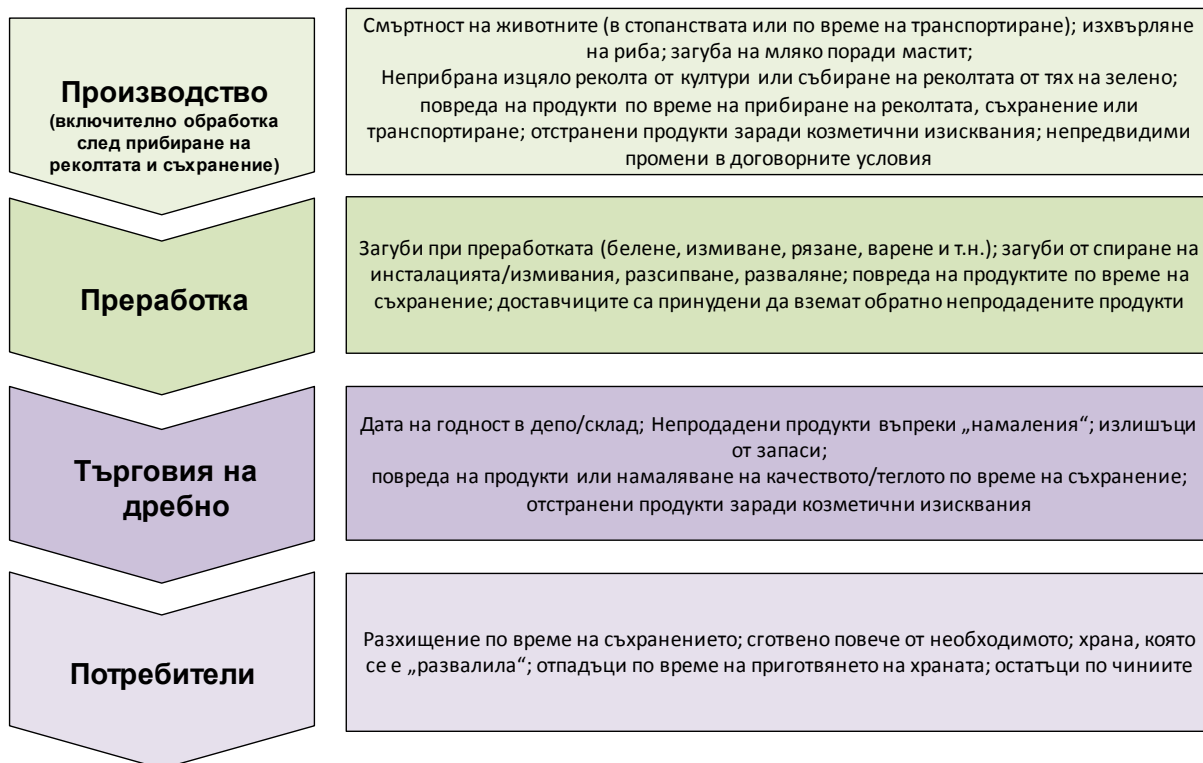
<sup>2</sup> В проучването се признава, че съществува умерено висока степен на несигурност по отношение на тази оценка (стр. 27). По-специално по отношение на данните за производствения сектор оценките се основават на информация само от шест държави, а изчисленият размер на несигурност от  $\pm 17\%$  вероятно е подценен (стр. 21).

#### Разхищаването на храни се генерира по цялата верига на снабдяване с храни

8. Ситуациите, при които се разхищават храни, може да се различават значително една от друга, но се наблюдават на всеки етап от веригата на снабдяване с храни.

В няколко проучвания се прави анализ на различните начини на разхищаване на храни<sup>10</sup>. На **фигура 2** са представени примери за такива ситуации.

**Фигура 2 – Ситуации, водещи до разхищаване и загуби на храни по цялата верига на снабдяване с храни**



Източник: Европейска сметна палата.

### Цената на разхищаването на храни

9. Цената, свързана с разхищаването на храни, се формира от най-малко два вида разходи: икономически и екологични. Икономическите разходи включват не само разходите, свързани със стойността на самите продукти, но и тези, свързани

<sup>10</sup> Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Северен съвет, Копенхаген, 2013 г. ([www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013—581](http://www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013—581)); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I. и др., *Преразпределяне на храни в Северния регион (Food Redistribution in the Nordic Region)*, Северен съвет на министрите, Копенхаген, 2014 г. ([http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2\\_%3A784307&dswid=9068](http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2_%3A784307&dswid=9068)); Доклад на Камарата на лордовете „Пресмятане на цената на разхищаването на храни: предотвратяване на разхищаването на храни в ЕС“ (*Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*), комитет на Европейския съюз, 10-ти доклад от сесия 2013 – 2014 г., стр. 12.

с производството, транспорта и съхранението на похабените продукти, както и разходите за третирането им. От екологична гледна точка разхищаването на храни представлява разхищаване на ресурси през целия жизнен цикъл на продуктите, като например земя, вода, енергия и други вложени ресурси, и последващо увеличаване на емисиите на парникови газове.

10. Поради трудностите при получаването на пълни, надеждни и хармонизирани данни относно настоящите количества на разхищаването на храни, всяка оценка на цената на разхищаването не е надеждна. Въпреки това в някои проучвания се прави опит да се определи цената на разхищаването на храни и тези стойности могат да се използват като показатели за възможния мащаб на проблема с разхищаването.

11. ФАО направи оценка на цената на разхищаването на храни в световен мащаб и констатира, че освен изчислените икономически разходи от 1 трилион щатски долара годишно (стойността на похабените продукти и субсидиите, дадени за производството им), екологичните разходи (като емисии на парникови газове, недостиг на вода и ерозия) достигат приблизително 700 млрд. щатски долара<sup>11</sup>.

#### Разхищаване на храни и пазарни сили

12. Причините за разхищаването на храни се различават според ролята на всеки участник във веригата на снабдяване с храни. Обикновено решенията на стопанските субекти в хранителната промишленост (производители, преработватели и търговци на дребно) се вземат с цел максимална печалба независимо че някои от тях могат да доведат до разхищаване на храни. Въпреки че намерението на различните оператори не е да генерират отпадъци, последствията често са такива.

13. Потребителите вземат решения, които могат да доведат до разхищаването на храни, но поради напълно различни причини. За тях това е по-скоро въпрос на получаване на удовлетворение по отношение на задоволяване на хранителните потребности или друго (например качество, изобилие, разнообразие, цена и т.н.).

---

<sup>11</sup> ФАО, „Отпечатъкът от разхищението на храни – въздействие върху природните ресурси“, ФАО, Рим, 2013 г. (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%20%adand-waste/en/>).

---



14. Причините за разхищаването на храни са свързани по-същество с въпроса кой плаща цената, свързана с разхищаваната храна. Що се отнася до икономическите разходи, свързани с разхищаването на храни, съществуват най-малко три различни групи участници, които ги заплащат: потребители, конкретни оператори от веригата на снабдяване с храни и благотворителни организации.

- Операторите от веригата на снабдяване с храни сами поемат разходите, свързани с хранителните отпадъци и ги включват в потребителските цени на продуктите. Например много е вероятно търговецът на дребно да определи достатъчно висока цена на продукта, за да отчете разходите както за продадените, така и за непродадените продукти.
- Част от разходите могат да се прехвърлят от един стопански субект в хранителната промишленост на друг. Например, когато съществуват значителен дисбаланс при воденето на преговори между стопанските субекти, по-слабият може да бъде принуден да поеме разходите по разхищаването на храни.
- Част от разходите по разхищаването могат да бъдат прехвърлени и на благотворителни организации под формата на даряване на храни. Благотворителните организации често поемат разходите по сортирането, съхранението, обработката и третирането, които в противен случай биха били заплатени от субектите, които даряват храните.

Екологичните разходи по разхищаването на храни се заплащат от обществото като цяло, основно чрез нарастващия недостиг на природни ресурси (което в дългосрочен план може да се трансформира в нарастване на цената на тези ресурси). Чрез два конкретни примера в [приложение I](#) е показано как пазарните сили оказват влияние върху разхищаването на храни. Въпреки че докладът не е концентриран върху тях, Сметната палата признава тяхното значение при борбата срещу разхищаването на

---

храни. Комисията и Европейският парламент<sup>12</sup> признават ролята на тези фактори във веригата на снабдяване с храни.

### ***Разхищаването на храни и ЕС***

15. Разхищаването на храни е световен проблем. Въпреки че действието на ЕС по отношение на разхищаването на храни по дефиниция има ограничен ефект на световно равнище, ЕС като важен участник на международната сцена може да въздейства върху обема на разхищаваните храни чрез различните политики, за които отговаря (например Общата селскостопанска политика, Общата политика в областта на рибарството, политиката за безопасност на храните, политиката в областта на отпадъците). Във връзка с това Комисията носи отговорност, тъй като е инициатор на правните разпоредби на ЕС, които могат да имат влияние върху разхищаването на храни.

16. На равнище Европейска комисия Генерална дирекция (ГД) „Здравеопазване и безопасност на храните“ отговаря за досието за разхищаването на храни. В този контекст тя предприема редица действия (като например създаване на работни и експертни групи) и комуникационни инициативи. Няколко други генерални дирекции на Комисията също играят роля в предотвратяване на разхищаването на храни, тъй като някои от политиките и разпоредбите на ЕС могат да повлияят върху разхищаването на храни (например селскостопанската политика, политиката в областта на рибарството, политиката за безопасност на храните, политиката в областта на отпадъците) (вж. [приложение II](#)).

17. Отговорността на държавите членки по отношение на разхищаването на храни е също толкова важна. Държавите членки могат да благоприятстват или да възпрепятстват предотвратяването на разхищаването на храни и даряването на храна в зависимост от начина, по който изпълняват разпоредбите на ЕС. Отговорността им

---

<sup>12</sup> Брифинг на ЕП – Вътрешен пазар и защита на потребителите. Нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

---

вероятно е дори още по-важна, защото могат да стартират свои собствени инициативи (извън рамката на ЕС) за решаване на въпроса с разхищаването на храни<sup>13</sup>.

## **ОДИТ**

### ***Обхват и подход на одита***

18. Съществуват много проучвания на тема разхищаване на храни, но никое от тях не е насочено към отговорността на ЕС<sup>14</sup> в това отношение. Затова одитът, извършен от Сметната палата, има за цел да представи подробен анализ на темата за разхищаване на храни, разгледана в перспективата общо на ЕС.

19. Сметната палата признава, че разгледаните в контекста на настоящия одит политики и правни разпоредби имат цели, различни от предотвратяването на разхищаването на храни. Въпреки че конкретно не се занимават с проблема за разхищаването на храни, различни инструменти на ЕС оказват въздействие върху поведението на различните участници във веригата на снабдяване с храни. Това поведение може да доведе до увеличаване или намаляване на количеството разхищавана храна. ЕС може да оказва влияние върху разхищаването на храни чрез различните фондове, с които разполага, и чрез различните разпоредби, които засягат функционирането на участниците във веригата на снабдяване с храни. Настоящият одит се съсредоточи изключително върху предотвратяването и даряването, тъй като тези две действия са най-предпочитаните начини за борба с разхищаването на храни според йерархията на хранителните отпадъци (вж. ***фигура 1***).

20. ЕСП посочи инструментите на ЕС (фондове и правни разпоредби, които не са свързани с фондове), включени в ***приложение II***, като оказващи въздействие от гледна точка на предотвратяването на разхищаването на храни или/и от гледна точка на

---

<sup>13</sup> Собствените инициативи на държавите членки не са включени в обхвата на настоящия одит. С илюстративна цел са дадени само примери за конкретни практики.

<sup>14</sup> Под „ЕС“ следва да се разбира институциите на ЕС (натоварени с разработването на различните политики и създаването на различните правни разпоредби) заедно с държавите членки (натоварени с изпълнението на тези политики и разпоредби).

---

улесняването на даряването на храни. За целите на настоящия доклад Сметната палата класифицира секторите на веригата на снабдяване с храни в четири групи (производители, преработватели, търговци на дребно и потребители).

21. Основната цел на одита е да оцени дали правните разпоредби на ЕС и тяхното прилагане от държавите членки допринасят за положително поведение във връзка с разхищаването на храни от различните участници във веригата на снабдяване с храни. Общият одитен въпрос е:

***Допринася ли ЕС за ресурсноефективна верига на снабдяване с храни чрез ефективна борба с разхищаването на храни?***

22. Одитът разглежда само въздействието на политиките и правните разпоредби по отношение на разхищаването на храни в самия ЕС и изключи въздействието върху държави извън ЕС.

23. В настоящия доклад на първо място се прави оценка на степента, до която Комисията, в качеството си изпълнителен орган на ЕС, е предприела действия по политическите декларации на високо равнище за борба с разхищаването на храни. На второ място, в него се описват възможностите за борба срещу разхищаването на храни, които съществуващите политики са пропуснали.

24. Периодът, обхванат от одита, е:

- по отношение на фондовете на Общата селскостопанска политика (ОСП) — двата периода 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.;
  - по отношение на Европейския фонд за рибарство (ЕФР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) — съответно периодите 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.;
  - по отношение на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПННЛ) — периодът 2014 – 2020 г.;
-

- по отношение на правните разпоредби, които не са свързани с фондове — при одита бяха взети предвид съществуващите в момента разпоредби, както и публикуваните предложения за нови разпоредби.

25. Одитът беше извършен в периода юли 2015 г. — май 2016 г.<sup>15</sup>, а одитните доказателства бяха събрани чрез:

- преглед на документи и интервюта със служби на Комисията. Шест ГД бяха засегнати от одита: ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ (SANTE), ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (GROW), ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI), ГД „Околна среда“ (ENV), ГД „Морско дело и рибарство“ (MARE), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL);
- одитни посещения в пет държави членки: Италия (Лацио), Нидерландия, Португалия, Румъния и Финландия. Във всяка от държавите членки обикновено бяха посетени министерството на земеделието (за ОСП и ЕФМДР), министерството на околната среда (за стратегията и темите, свързани с Рамковата директива за отпадъците), министерството на социалните въпроси (за ФЕПННЛ), министерството на здравеопазването (за пакета за храните и хигиената) и министерството на финансите (за финансовите стимули). Бяха извършени и посещения на място на съответни бенефициенти в ЕС;
- консултативни срещи със съответните заинтересовани страни, включително COPA и COGECA, Independent Retail Europe, представители от WRAP (благотворителна организация от Обединеното кралство), SOMARO (румънска организация с нестопанска цел) и европейския научноизследователски проект FUSIONS, парламентарист от Националното събрание на Френската република, представители на работната комисия към Камарата на лордовете в Обединеното кралство

---

<sup>15</sup> Докладът обаче включва съответни политически декларации във връзка с разхищаването на храни до 1 юли 2016 г.

---

и представителя на Обединеното кралство в заседанието на комитета по стандарти на ИКЕ на ООН.

### **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

#### ***Не са предприети достатъчно действия по политически декларации на високо равнище***

26. През последните години борбата срещу разхищаването на храни придоби значение и започна да се появява в публичния дневен ред на всички политически равнища (вж. приложение III). Европейският парламент многократно отправя искания към Комисията (през 2011 г., 2012 г., 2015 г. и 2016 г.) за предприемане на действия за намаляване на разхищаването на храни. Държавите членки започнаха да поставят цели за намаляване на разхищаването на храни, а Съветът на Европейския съюз, G-20 и Организацията на обединените нации подчертаха необходимостта от борба срещу разхищаването на храни по цялата верига на снабдяване с храни. Примери за това са:

- Европейският парламент „призовава освен това Комисията да вземе практически мерки с цел до 2025 г. да се намали наполовина разхищаването на храни и в същото време да се предотврати генерирането на биологични отпадъци“ (2011 г.);
  - G-20 счита, че намаляването на загубите и разхищаването на храни е добра цел за колективно действие на G-20 (2015 г.);
  - Организацията на обединените нации посочи в програмата си за устойчиво развитие, че до 2030 г. има за цел „намаляване наполовина на разхищаването на храни на глава от населението в световен мащаб на равнището на търговията на дребно и на потребителите, и намаляване на загубата на храни по веригите на производство и доставка, включително на загубите след прибиране на реколтата“ (2015 г.);
  - Съветът на Европейския съюз „подкрепя усилията на всички участници за намаляване на разхищаването на храни, което ще допринесе за постигането на цел за устойчиво развитие 12.3, която цели до 2030 г. намаляване наполовина
-

на разхищаването на храни на глава от населението в световен мащаб на равнището на търговията на дребно и на потребителите, и намаляване на загубата на храни по веригите на производство и доставка, включително на загубите след прибиране на реколтата” (2016 г.)<sup>16</sup>.

Въпреки тези многократни политически декларации, отговорът на Комисията с времето става по-малко амбициозен и предприетите до момента действия са разпокъсани и непостоянни.

### **С времето стратегическите документи на Комисията стават по-малко амбициозни**

27. В качеството си на изпълнителен орган на ЕС Комисията следва да обръща внимание на политическите декларации на високо равнище, формулирани през годините. След 2011 г. Комисията публикува редица документи, с които се ангажира да се бори срещу разхищаването на храни:

- През септември 2011 г. в своята Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа<sup>17</sup> Европейската комисия установява храните като един от ключовите сектори, където ресурсната ефективност следва да се подобри. В Пътната карта от 2011 г. също така се съобщава за публикуването през 2013 г. на съобщение относно устойчивостта на храните, в което, наред с другото, Комисията ще направи допълнителна оценка как да се ограничи разхищаването на храни по цялата верига на снабдяване с храни. Към юни 2016 г. горното съобщение все още не е публикувано;
- след обществени консултации от страна на Комисията през лятото на 2013 г. относно устойчивостта на продоволствената система, които включват раздел за предотвратяване и намаляване на разхищаването на храни, през юли 2014 г.

---

<sup>16</sup> Заключение на Съвета относно плана за действие на ЕС за кръговата икономика от 20 юни 2016 г. (10444/16 – резултат от 3476-то заседание на Съвета). Тези заключения са развити по-подробно в заключенията на Съвета относно загубите и разхищаването на храни от 28 юни 2016 г. (10730/16 – резултат от 3479-то заседание на Съвета).

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm).

---

Комисията публикува предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета<sup>18</sup> за изменение, наред с другото, на Директивата за отпадъците.

Предложението за нова директива за отпадъците обаче е оттеглено от Европейската комисия през декември 2014 г. с намерението да я замени с нещо „по-амбициозно“<sup>19</sup>;

- През декември 2015 г. Комисията прие пакет за кръговата икономика, който включва преразгледани законодателни предложения относно отпадъците. Въпросът за борбата срещу разхищаването на храна е включен в тези предложения.

28. Когато обаче горните документи бяха разгледани обстойно, Сметната палата забеляза, че с времето амбициите на Комисията относно разхищаването на храни са намалели. Както е показано на **фигура 3**, целите за намаляване на разхищаването на храни са занижени, задължението на държавите членки да докладват относно разхищаването е забавено, крайният срок за Комисията да приеме акт за изпълнение за установяване на обща методология за неговото измерване многократно се отлага и все още няма общо определение за разхищаване на храни за целия ЕС. Наред с това все още не е определена изходна стойност (референтно равнище за определена година) за поставяне на целите за намаляване на разхищаването на храни (вж. **каре 1**).

#### **Каре 1 – Защо е важна „базовата стойност“?**

За да се поставят значими цели за намаляване на разхищаването и за да се позволи измерването на инициативите, които могат да бъдат предприети, е необходима изходна точка или „базова стойност“, определяща настоящото равнище на разхищаване на храни.

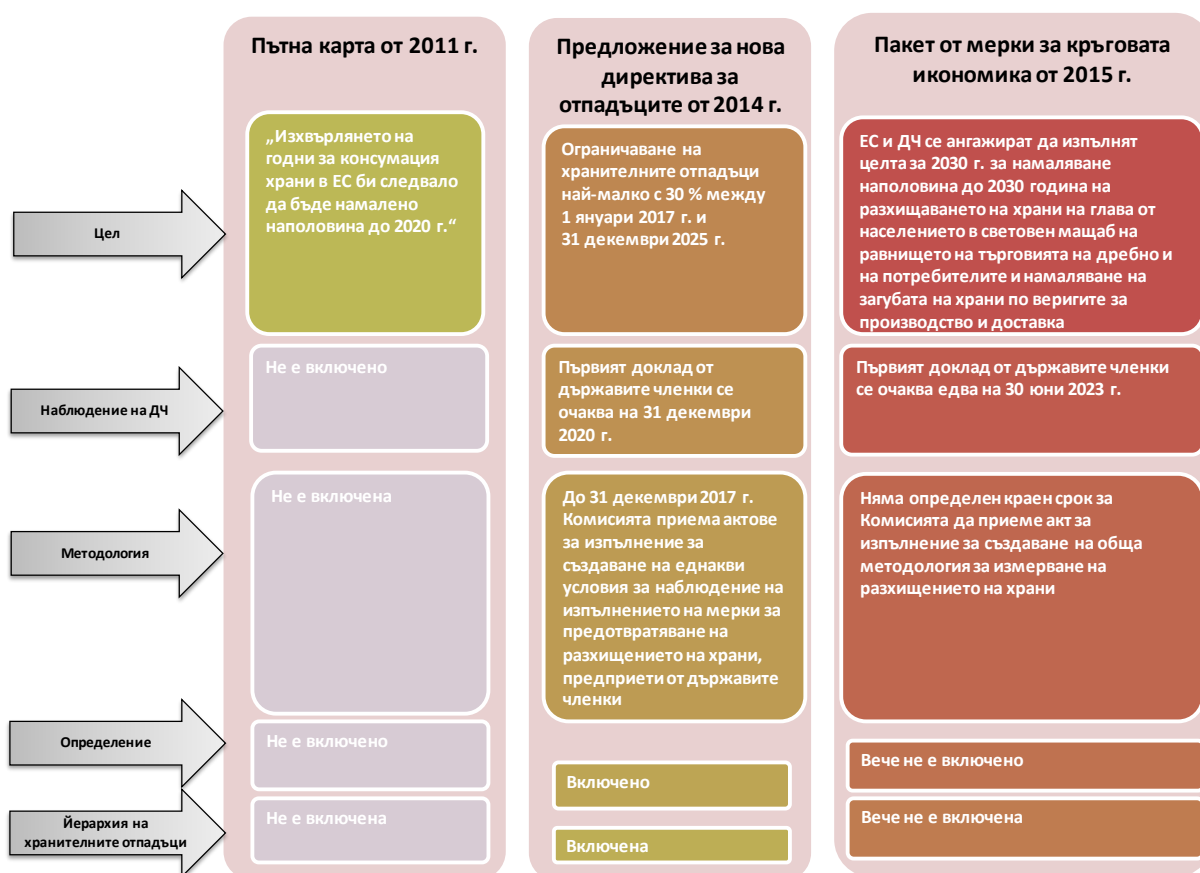
<sup>18</sup> COM(2014) 0397 окончателен от 2 юли 2014 г. „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2008/98/ЕО относно отпадъците, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване“.

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14—2723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14—2723_en.htm).



Предприетите до момента инициативи от държави членки и други НПО претендират за значителен процент намаляване на разхищаването, но без обща базова стойност е трудно да се прецени относителният успех на подобни инициативи. Затова е необходимо договарянето на европейска базова стойност като част от каквато и да е бъдеща политика на ЕС в областта на разхищаването на храни.

**Фигура 3 – Разработване на ключови аспекти в стратегическите документи на Комисията, свързани с разхищаването на храни**



29. Въпреки че няма конкретна политика на ЕС в областта на разхищаването на храни, различни политики на Съюза имат или биха могли да имат въздействие върху него. Комисията обаче не е преразгледала тези политики, за да прецени дали те са съгласувани в достатъчна степен с необходимостта от борба срещу разхищаването на храни (този въпрос е развит допълнително в точки 33–80). Държавите членки признават необходимостта от борба срещу разхищаването на храни и, предвид отсъствието на координирана политика на равнище ЕС, решават проблема по различни начини, включително чрез законодателни подходи (вж. **каре 2**). Някои държави членки

също така изрично приканват Комисията да предприеме действия на равнище ЕС (вж. **каре 3**).

**Каре 2 – Отговорът на държава членка на въпроса за разхищаването на храни — от насърчаване към законодателни действия**

На 11 февруари 2016 г. във Франция е приет закон относно разхищаването на храни. Основните характеристики на френския закон са, че а) той разяснява йерархията на отпадъците в случая с разхищаването на храни; б) въвежда глоби, когато стопански субекти доброволно правят безопасни храни негодни за консумация от човека и в) въвежда задължението супермаркетите да подписват договори с организации с нестопанска цел за даряване на храни, които в противен случай ще се похабят. Що се отнася до последното, френският закон не определя количеството на храните, които ще се даряват. Затова, ако супермаркет подпише договор за даряване на 1 % такива храни, той вече е изпълнил закона.

**Каре 3 – Държавите членки са поискали координирано действие на ЕС за борба срещу разхищаването на храни**

През юли 2015 г. Камарата на лордовете на Обединеното кралство стартира първия зелен картон<sup>20</sup> относно разхищаването на храни от името на правителството на страната, подписан съвместно от председателите на комисии в 15 други национални парламенти и камари, приканващ Европейската комисия да приеме стратегически подход към намаляването на разхищаването на храни. В зеления картон се признава, че стратегия на равнище ЕС би могла да спомогне за осигуряване на координиран подход към решаването на този въпрос. Комисията обещава в отговора си да обърне специално внимание на предложенията в рамките на пакета за кръговата икономика. (Ограниченията на този пакет във връзка с борбата срещу разхищаването на храни са описани в точка 28 и илюстрирани с **фигура 3**).

---

<sup>20</sup> Зеленият картон е нова инициатива в съответствие с член 9 от протокол 1 към Договора от Лисабон, който дава възможност на парламентите на държавите – членки на ЕС, да обединят силите си, за да отправят предложения на Комисията и по този начин да оказват влияние върху разработването на политиката на ЕС.

---

### **Разпокъсани и непостоянни действия на техническо равнище**

30. Въпреки че Комисията признава, че разхищаването на храни е било предмет на дискусия на различни форуми (напр. Форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на предлагането на храни), нейните действия на техническо равнище са ограничени до създаването на работни и експертни групи. Тези групи са създадени, за да консултират заинтересованите страни и да подпомагат Комисията и държавите членки при установяването на начини за предотвратяване и намаляване на разхищаването на храни, без да се компрометира безопасността на храните. През 2012 г. Комисията създаде работна група за загубите/разхищаването на храни (наричана по-нататък „Работната група“). Участниците в тази Работна група бяха заинтересовани страни от веригата за доставка на храни<sup>21</sup> и представители от различни служби на Европейската комисия<sup>22</sup>.

31. През 2014 г. Комисията създаде експертна група за загубите и разхищаването на храни (наричана по-нататък „Експертната група“). Участници в Експертната група са представители на държавите членки и представители от съответните различни дирекции на Европейската комисия<sup>23</sup>. Тази Експертна група досега е заседавала два пъти. През есента на 2015 г. Комисията отправи покана към експерти на държавите членки да участват в специална конференция на тема предотвратяване на разхищаването на храни през октомври 2015 г. в контекста на Експо 2015. През април 2016 г. Комисията публикува покана за представяне на предложения за участие в новата платформа, създадена за справяне с въпросите на разхищаването на храни. Не беше пояснено дали тази платформа ще работи в допълнение към Експертната група, или ще я замени.

---

<sup>21</sup> Основно Европейски представителни организации, представляващи производители, преработватели, заведения за обществено хранене, търговци на дребно, опаковъчната промишленост и научноизследователски организации.

<sup>22</sup> DG SANCO, DG ENV, DG AGRI за всички заседания и DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR, DG MARKT за някои от останалите заседания.

<sup>23</sup> DG SANCO/SANTE, DG AGRI и в зависимост от заседанието: DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD, EUROSTAT.

---

32. Заседанията на работните и експертните групи не са провеждани достатъчно често, за да създадат импулс за реална промяна (вж. **каре 4**). Освен това действията относно разхищаването на храни страдат от липса на приемственост, от една страна, поради промени в сферите на отговорност в рамките на Комисията,<sup>24</sup> и от друга страна, на промяна в състава на участниците в заседанията.

**Каре 4 – Няма реални признаци за напредък от страна на Работната група и на Експертната група:**

- След първото заседание през октомври 2012 г. е подчертана необходимостта от разяснение относно даряването на храни. През май 2014 г. DG SANCO заявява, че ще предприеме действия за разработване на насоки на ЕС за улесняване на даряването. Към юни 2016 г. не са публикувани насоки (вж. също точка 72).
- През февруари 2013 г. Комисията посочи, че ще разгледа факта, че някои държави членки оттеглят от пазара продукти, които са извън изисквания срок на годност. През ноември 2014 г. експертната група установи необходимостта от насоки на ЕС по отношение на предлагането на пазара на храни, които са извън срока на годност. Към юни 2016 г. такива насоки няма.
- Възможността за разширяване на списъка на продуктите, които не се нуждаят от определяне на срок на годност (приложение X към Регламент (ЕС) № 1169/2011<sup>25</sup>) не е спомената от Комисията през май 2014 г. Поради липсата на информация (например относно реалното въздействие на такава мярка върху разхищаването на храни, относително поведението на потребителите, относно как да се определя кои продукти да се добавят към списъка), досега не са предприети конкретни действия. Комисията посочи, че ще проведе проучване относно маркирането на датата и предотвратяването на разхищаването на храни.

<sup>24</sup> Въпреки че след 2012 г. въпросите по разхищаването на храни се координират от DG SANTE, досието е преместено от DG ENV в DG SANTE (отдел А6) на 1.1.2015 г. Досието отново е преместено в рамките на DG SANTE към отдел Е1 на 1.2.2016 г.

<sup>25</sup> Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 1999 г. за предоставянето на информация за храните на потребителите, за изменение на регламенти (ЕО) № 1924/2000 и (ЕО) № 1925/2006 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 87/250/ЕИО на Комисията, Директива 90/496/ЕИО на Съвета, Директива 1999/10/ЕО на Комисията, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/67/ЕО и 2008/5/ЕО на Комисията и на Регламент (ЕО) № 608/2004 на Комисията (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 18).

– По няколко въпроса, повдигнати по време на заседанията, не са предприети повече последващи действия. Те включват потенциала на Европейското партньорство за иновации (ЕПИ) да спомогне за намаляване на разхищаването на храни, възможността за стимулиране на къси вериги на доставки и необходимостта да се разгледат съответните области на политика.

***С цел по-ефективна борба срещу разхищаването на храни съществуващите политики може да се съгласуват по-добре***

33. ЕС оказва влияние върху ежедневиия живот на хората в Европа по редица начини, например чрез регламенти и директиви, понякога чрез финансирането на проекти, инвестиции или за някои практики, като по този начин стимулира определени типове поведение. Сметната палата разгледа редица области на политика на ЕС, които има вероятност да повлияят на поведението на различните участници във веригата на снабдяване с храни по отношение на разхищаването на храни (селското стопанство, рибарството, безопасността на храните, околната среда, социалните въпроси и данъчното облагане). Въпреки че избягването на разхищаването на храни не е основна цел на тези политики, работата на Сметната палата беше съсредоточена върху онези аспекти, които биха могли да спомогнат за предотвратяване на разхищаването или да улеснят даряването на храна. Установени бяха редица възможности за включване на борбата срещу разхищаването на храни в съществуващите политики. Тези възможности предстои да бъдат използвани.

**Съгласуване на политиките за постигане на по-добри резултати при предотвратяване на разхищаването на храни**

Обща селскостопанска политика (ОСП)

34. Разхищаването на храни се случва по цялата верига на снабдяване с храни (вж. ***таблица 1***). Чрез директни плащания, пазарни мерки и плащания за развитие на селските райони, ОСП може да влияе върху генерирането на хранителни отпадъци по време на етапите на производство, преработка и търговия на дребно на веригата на снабдяване с храни. Освен това, предвид че новата ОСП силно подчертава концепцията

за ресурсна ефективност<sup>26</sup>, разумно е да се очаква, че темата за разхищаването на храни също ще се разглежда от ОСП.

*Историческо развитие на ОСП и настоящ характер на директните плащания*

35. В първите години на ОСП фиксираните цени на продуктите и възстановяванията при износ осигуряват стимули за земеделските производители да произвеждат селскостопански продукти. В периода на 70-те години и началото на 90-те години на миналия век това води до излишъци и огромни запаси от продукти като масло, обезмаслено мляко на прах, зърнени култури и говеждо месо в целия ЕС. Съгласно реформата на ОСП от 1992 г. нивата на подпомагане са значително намалени и са въведени обвързаните с производството директни плащания,<sup>27</sup> за да се компенсира намалението. След 2005 г. отделянето на директното подпомагане от производството е допълнителна стъпка към основана на пазара ОСП. Разходите на ЕС за възстановяване при износ са намалели от 90-те години на миналия век насам, а всички ставки за възстановяване при износ в настоящия момент са нулеви.

36. След тези последователни реформи на ОСП производствените излишъци рязко намаляват и равнището на интервенционните запаси спада. Чрез преминаването от подпомагане на продукти към подпомагане на производители свръхпроизводството през предходните години ефективно е намалено, което вероятно допринася за намаляване на разхищаването на храни.

37. Понастоящем повечето директни плащания вече не подпомагат пряко производството на конкретна култура или продукт; те допринасят само косвено за

---

<sup>26</sup> Съгласно член 39, параграф 1, букви а) и в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) ОСП има за цел преди всичко да подкрепя икономическата жизнеспособност на селскостопанския сектор и стабилността на пазарите за селскостопански продукти. Член 39, параграф 1 обаче изисква също така „оптимално използване на производствените фактори“, т.е. изисква устойчиво и ефективно използване на природните ресурси. В този контекст член 11 също е приложим: „Изискванията за опазване на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност за да се насърчи устойчивото развитие“.

<sup>27</sup> Компенсаторни плащания на земеделските производители, които са свързани с фиксирани области (или фиксирани доходи) или с фиксиран брой животни.

---

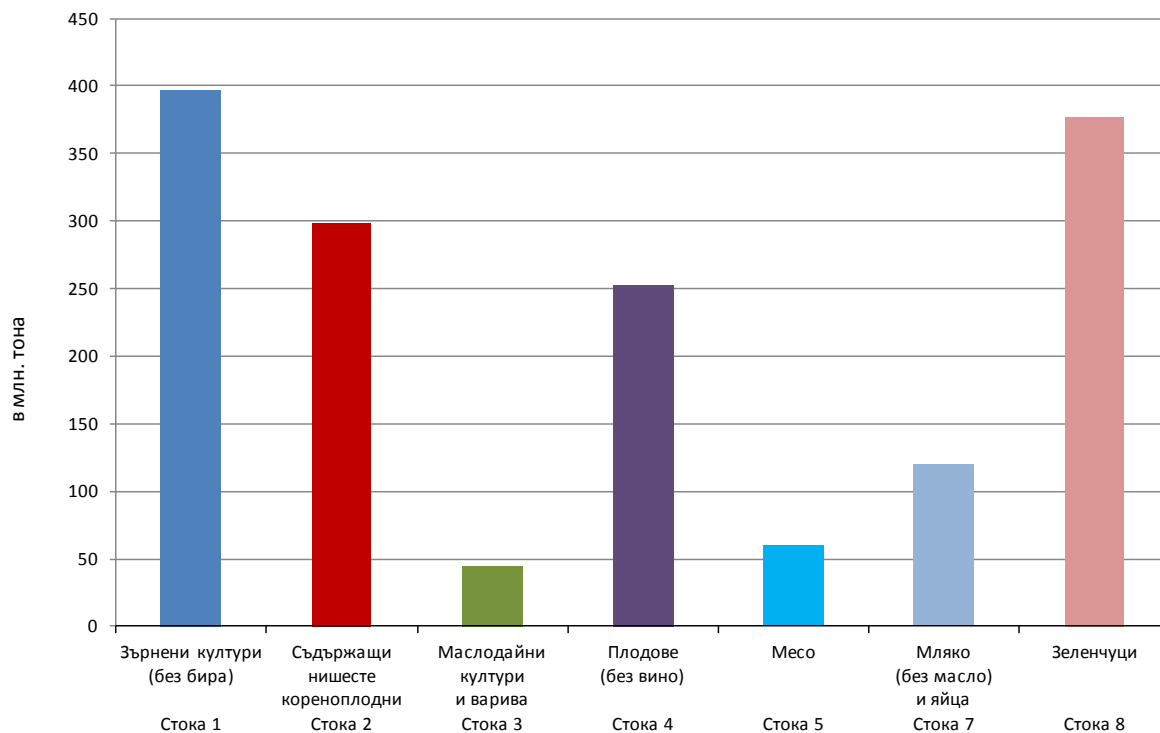
производството на селскостопански продукти чрез предоставяне на финансово подпомагане на производителите. През 2013 г. директните плащания в ЕС възлизат на 41,7 милиарда евро. Според данни на FAOSTAT през същата година ЕС е произвел следните количества продукти (вж. **таблица 2**). На **фигура 4** са показани годишните обеми на хранителните отпадъци по видове селскостопански продукти в световен мащаб. Въпреки че тези два набора от стойности не са пряко сравними, те показват, че ЕС подпомага пряко или косвено продукти, при които на световно равнище има значително разхищаване.

**Таблица 2 – Обеми селскостопанска продукция в ЕС за 2013 г. (в млн. тона)**

	Съдържащи нишесте кореноплодни	Маслодайни култури и варива	Плодове	Месо	Мляко и яйца	Зеленчуци
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Източник: FAOSTAT.

**Фигура 4 – Годишни обеми на хранителните отпадъци по видове селскостопански продукти в световен мащаб**



Източник: ФАО, технически доклад „Отпечатъкът от разхищаването на храни – въздействие върху природните ресурси“, Рим, 2013 г., стр. 103

<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>.

38. Ограничена част от директните плащания (приблизително 6 % през 2014 г.) все още е свързана с производството. В тази връзка държавите членки могат да използват VCS (подпомагане, доброволно обвързано с производството). Чрез тази схема (на разположение от 2015 г.) повечето държави членки увеличиха дела си на обвързано с производството директно подпомагане. В десет държави членки обвързаното с производството подпомагане е нараснало с повече от 10 процентни пункта (например в Полша то представлява 3,5 % от директните плащания през 2014 г., като нараства на 15 % през 2015 г.). В пет държави членки този дял е нараснал с повече от седем процентни пункта. Най-важните сектори, които получават такива плащания са: говеждо месо (41 % от всички), мляко (20 %), овце и кози (12 %) и протеинови култури (11 %).

39. Обвързано с производството подпомагане „може да се отпуска само на онези сектори или онези региони от дадена държава членка, в които отделни видове



селскостопански практики или отделни селскостопански сектори, които са особено важни по икономически, социални или екологични причини, претърпяват определени трудности<sup>28</sup>“. Когато вземем примера за сектора на млякото и млечните продукти, стойностите показват, че няколко държави членки (Чешката република, Франция, Полша, Италия, Испания, Литва, Словакия и Малта) подпомагат всички свои млекопроизводители като използват VCS. Тъй като подпомагането е свързано с броя на млечните крави, обявен от държавите членки, на практика то може да осигурява стимул за поддържане и дори за увеличаване на съществуващото производство, въпреки че регламентът има за цел да предотврати това<sup>29</sup>. Одитът установи примери за това и Комисията признава, че този риск не е покрит от проверките. От гледна точка на разхищаването на храни обвързаното с производството подпомагане стимулира производството на конкретни продукти, за които съществува риск, че няма търсене.

40. Комисията не е предприемала никакви проучвания относно въздействието на последователните реформи на ОСП (включително отделянето на директното подпомагане от производството) върху количествата селскостопанска продукция и върху техния очакван ефект върху разхищаването на храни. Тя никога не е включвала оценка на разхищаването на храни в своите оценки на въздействието за директните плащания от ЕС и не е оценявала степента на въздействие на обвързаното с производството подпомагане върху стимулирането на предлагането на конкретни продукти, за които съществува риск, че няма търсене (вж. *фигура 4*).

#### *Пазарни мерки*

41. Мерките за пазарна интервенция (публична интервенция, частно складиране, изтегляне от пазара, събиране на реколтата на зелено и небране на реколтата) представляват малка част от бюджета на ОСП и тяхното използване непрекъснато спада

---

<sup>28</sup> Член 52, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 608).

<sup>29</sup> Член 52, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1307/2013.

---

от средата на 90-те години на XX век след реформата на ОСП от 1992 г. Тези мерки се използват за подпомагане отстраняването на (бъдещи) доставки, които надхвърлят търсенето, когато цените са ниски. Продуктите могат да се складираат до повишаването на пазарната цена и след това да се връщат на пазара за продажба, износ или даряване, или могат да се освободят от тях по друг начин (например като бъдат унищожени). Следователно пазарните мерки в случая на събиране на реколтата на зелено и небране на реколтата пряко влияят върху обема хранителни отпадъци, а в случая при изтеглянето от пазара могат да представляват разхищение на храна.

42. Според Комисията предназначението на пазарните мерки е да изпълнят две основни цели: а) трайна пазарна ориентация и б) предпазна мрежа за земеделските производители в случай на силни смущения на пазара<sup>30</sup>. Комисията обаче не е определила степента на предпазната мрежа и в зависимост от начина на използване на пазарните мерки само една от тези две цели може да бъде постигната. Цитат от едно шведско проучване<sup>31</sup> илюстрира връзката между използването на пазарни мерки и разхищаването на храни: „Когато цените са толкова ниски, че положението се смята за криза, селскостопанската политика на ЕС предлага подкрепа на производителите. Ако тези средства се използват за подпомагане на ситуация на структурно свръхпроизводство, а не само по време на непосредствени кризи, това може да има ефект не само на затвърдяване на структурния дисбаланс, но и на увеличаване на разхищаването“.

43. Използването на механизма на публична интервенция непрекъснато намалява след реформата на ОСП от 1992 г. Повечето от продуктите, складиращи чрез публична интервенция, са върнати на пазара или са дарени на нуждаещи се хора и настоящите равнища на запасите са много ниски. Наскоро запасите обаче отново започнаха да

---

<sup>30</sup> SEC(2011) 1153 окончателен/2 от 20 октомври 2011 г. „Оценка на въздействието на Комисията – Общата селскостопанска политика до 2020 г.“ (*Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020*), приложение 5 „Пазарни мерки“, стр. 12.

<sup>31</sup> Mattson, K., „Защо изхвърляме годни за консумация от човека плодове и зеленчуци?“ (*Why do we throw away edible fruit and vegetables?*), Доклад 2014:5 EN, Отдел за търговия и пазари, финансиран от Шведската държавна агенция по храните (стр. 22).

---

нарастват<sup>32</sup>. В тази връзка може да нарасне значението на възможността за безвъзмездно разпределяне на продуктите. Правните механизми за реализирането на това обаче понастоящем не са създадени (вж. точки 75 и 76).

44. В периода 2008 – 2015 г. 1,8 млн. тона плодове и зеленчуци в ЕС са изтеглени от пазара, а реколтата от над 45 500 ха земя е прибрана преди да узрее или не е прибрана изобщо. ЕС плати 380 млн. евро компенсация за това на засегнатите производители. Според данни на Комисията 66 % от изтеглените продукти са похабени. Освен тази пряка цена (заплатената на производителите компенсация) общата цена на разхищаването на храни трябва да отчита производствените и транспортните разходи на продуктите и разходите по третирането на генерираните отпадъци. Освен това следва да се вземат предвид съответните екологични разходи през целия жизнен цикъл на продуктите.

45. Всяка година хиляди тонове продукти са засегнати от тези пазарни мерки и част от тях са унищожавани. По тази причина е целесъобразно да се направи оценка на потенциалното въздействие на планираните пазарни мерки върху генерирането или предотвратяването на разхищаването на храни. Такава оценка не е извършена в контекста на последната реформа на ОСП и за предприетите след 2014 г. пазарни мерки (в отговор на руската забрана за внос и кризата с цените на производителите), въпреки резолюцията на Европейския парламент от юли 2015 г., която призовава Комисията „когато прави оценка на въздействието на новите имащи отношение законодателни предложения да оценява потенциалното им въздействие върху хранителните отпадъци“ (вж. **приложение III**).

#### *Възстановяване при износ*

46. В миналото възстановяванията при износ може да се давали стимул за производството на селскостопански продукти, които на световно равнище генерират значително количество хранителни отпадъци. На заседанието на Световната търговска

---

<sup>32</sup> Стойностите, публикувани от Органа за наблюдение на пазара на мляко на Комисията през август 2016 г., показват, че в последно време запасите са се увеличили.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf).

организация в Найроби на 19 декември 2015 г. беше договорено да се премахнат експортните субсидии. Това решение може да спомогне за предотвратяване на подобно възможно свръхпроизводство.

*Схема за предлагане на мляко в училищата и схема за предлагане на плодове в училищата*

47. По схемата за предлагане на мляко в училищата ЕС субсидира цената на различни млечни продукти, разпределяни на децата в училищата. По схемата за предлагане на плодове в училищата ЕС предоставя на децата в училищата плодове и зеленчуци с цел насърчаване на навици за правилно хранене у младите хора<sup>33</sup>. И двете схеми предвиждат съпътстващи мерки, като мерките са задължителни за схемата за плодове и по избор за схемата за мляко. Съгласно действащия регламент съпътстващите мерки за двете схеми „могат да включват информация за мерките за обучение относно (...) борбата с разхищението на храни“<sup>34</sup>. По време на одита обаче, нито една държава членка все още не беше се възползвала от възможността да използва съпътстващите мерки на схемата за предлагане на мляко в училищата, за да предава образователни послания относно генерирането и предотвратяването на разхищаването на храни. За схемата за предлагане на плодове в училищата само някои държави членки са използвали задължителните съпътстващи мерки за тази цел<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> От 1 август 2017 г. схемите за предлагане на мляко и на плодове в училищата ще бъдат слети.

<sup>34</sup> Член 23, параграф 2 и член 26, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671).

<sup>35</sup> Единствено Италия, Нидерландия, Хърватия, Словакия и Белгия са включили образователни послания, свързани с разхищаването на храни, в съпътстващите мерки на схемата за предлагане на плодове в училищата.

---

### *Развитие на селските райони*

48. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) има потенциала да допринесе за намаляване на разхищаването на храни в първичното производство и в сектора на хранително-вкусовата промишленост (например чрез оказване на помощ за намаляване на смъртността на животните в стопанствата, за намаляване на загубите след прибиране на реколтата, чрез подобряване на условията за съхранение или чрез оказване на помощ за намаляване на загубите по време на преработката).

49. Независимо от факта, че намаляването на разхищаването на храни не е специално споменато в различните регламенти за развитието на селските райони, действия за намаляването му могат да бъдат финансирани чрез няколко мерки като трансфер на знания и действия за осведомяване, инвестиции в материални активи (например по-малко вредно оборудване, по-добро съхранение след прибиране на реколтата, пригодени селскостопански сгради за животни с цел намаляване на заболяванията и смъртността), плащания за хуманно отношение към животните и дейности за сътрудничество<sup>36</sup>. Член 53, параграф 3 е единственият от Регламента за развитие на селските райони, който изрично споменава потенциала на мрежата за ЕПИ за „намаляване на загубите след прибиране на реколтата и разхищаването на храни“.

50. Комисията не е насърчила специално държавите членки да използват средства от ЕЗФРСР за борба срещу разхищаването на храни. От своя страна одитираните държави членки не споменават специално разхищаването на храни или борбата срещу това като необходимост или цел на програмите си за периодите 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г., въпреки че са имали възможността да направят това. Въпреки това няколко от посетените по време на одита органи на държавите членки признаха потенциала на ЕЗФРСР да допринесе за намаляване на разхищаването на храни и представиха конкретни примери за проекти, за да го демонстрират (вж. **каре 5**). Тези примери

---

<sup>36</sup> Членове 14, 15, 17, 33 и 35 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487).

обаче не са резултат от стратегически и планиран подход към борбата срещу разхищаването на храни, а по-скоро случаен ефект от прилагането на ЕЗФРСР в тези конкретни държави членки. По време на одита повечето държави членки току-що бяха започнали да установяват своите споразумения и проекти в рамките на ЕПИ, което означава, че в момента е трудно да се направи преглед на въпросите за разхищаването на храни, които са включени в дейностите по ЕПИ.

**Каре 5 – Примери за проекти за развитие на селските райони в Италия, които са допринесли за намаляване на разхищаването на храни**

А. Финансиране на силоз за съхранение на зърнени култури, който драстично намалява (от около 12 % до 0,2 %) разхищаването на зърнени култури поради мухъл и замърсяване от птици и гризачи;

Б. Финансиране на инвестиция в сграда за млечни крави (преместване от обор със завързване в свободен такъв, в който има дюшеци, стъргалки и т.н.), което води до подобряване на хуманното отношение към животните и на хигиенните условия, което пък от своя страна е довело до намаляване на броя на кравите, страдащи от мастит, и на обема на разхищаваното мляко.

51. Независимо от някои добри примери, потенциалът на ЕЗФРСР да спомага за намаляване на разхищаването на храни на равнище производители и преработватели все още не е напълно използван.

Обща политика в областта на рибарството (ОПОР)

52. Рибарите не улавят само рибата, която конкретно искат или която им е разрешено да ловят. До неотдавна нежеланите части от техния улов бяха изхвърляни в морето, често мъртви. Това беше считано от много хора за неприемливо разхищаване на оскъдни ресурси. През 2013 г. беше одобрена реформа на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР), която има за цел прекратяване на тази практика чрез въвеждане на задължението за разтоварване на сушата. Чрез европейските фондове

в областта на рибарството<sup>37</sup> държавите членки са имали/имат възможността да финансират проекти за подготовка за задължението за разтоварване на сушата и за положително влияние върху процента на оцеляване на рибите в аквакултурата. Друг елемент на реформата на ОПОР, който оказва потенциално въздействие върху разхищаването на храни, е премахването на компенсацията за изтеглянето на риба от пазара (вж. точка 61).

#### *Изхвърляне на улов в морето и задължение за разтоварване на сушата*

53. Европейският парламент и Съветът считат, че „нежеланият и изхвърляният улов действително представляват съществена загуба“ и установяват задължение за разтоварване на сушата на целия улов („задължение за разтоварване на сушата“)<sup>38</sup>. Задължението за разтоварване на сушата се въвежда постепенно в периода 2015–2019 г. Съгласно това задължение целият улов трябва да се задържа на борда, да се разтоварва на сушата и да се проверява спрямо квотите. Могат да бъдат изключени видовете с висок шанс за оцеляване, когато бъдат освободени при определени условия. Съгласно регламентите маломерната риба не може да бъде предлагана на пазара за целите на консумация от човека.

54. Според Комисията целта е да се намали процентът на изхвърляне на улова от 15–25 % до 5 %<sup>39</sup>. Тези проценти обаче се различават в зависимост от вида риболов, вида на рибата и годината (например изхвърляният улов при риболов близо до или на морското дъно (дънен риболов) в Северно море е средно 40 % от улова<sup>40</sup>,

---

<sup>37</sup> Европейски фонд за рибарство (ЕФР) за периода 2007–2013 г. и Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) за периода 2014–2020 г.

<sup>38</sup> Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 22).

<sup>39</sup> Посочено в член 15, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 като „минимални изключения до не повече от 5 % от общия годишен улов на всички видове“.

<sup>40</sup> Атлас на изхвърляния улов на рибарството в Северно море (*Discard Atlas of North Sea Fisheries*), IMARES Wageningen UR, Wageningen, август 2014 г.

---

приблизителната оценка за общо изхвърления улов в Средиземно море е 18,6 %<sup>41</sup>). Плановете на Комисията са да определи по-прецизни цели по видове или по географски зони в многогодишните планове на ЕС, които в момента се изготвят.

55. Очевидно е, че задължението за разтоварване има потенциал да спомогне за намаляване на разхищаването на храни, ако се прилага правилно, т.е. ако води до по-голяма избирателност, като по този начин се намали количеството на нежелания улов (като маломерната риба). Обратното, ако риболовната дейност не стане по-избирателна, целият улов на риба, годна за консумация от човека, която не може да бъде използвана за тази цел (например заради изискванията за минимален размер), ще представлява разхищаване на храна съгласно определението, използвано за настоящия доклад.

56. С цел осъществяване на по-ефективно наблюдение на изпълнението на задължението за разтоварване е важно да има надеждни данни за улова и изхвърляните количества. На равнище Комисия обаче такива данни все още не са лесно достъпни, защото:

- Електронният риболовен дневник<sup>42</sup> за риболовни кораби с определен размер не е изцяло приложен в държавите членки;
- независимо от задължението от 1 януари 2010 г. рибарите да записват в риболовния дневник прогнози за всички изхвърлени количества над 50 кг, държавите членки нямат задължение да изпращат тези данни на Комисията;

---

<sup>41</sup> Задължението за разтоварване на сушата на целия улов – последствия за Средиземноморието (*The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean*). Подробен анализ. Европейски парламент, 2014 г.

<sup>42</sup> Изискван съгласно член 15 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 г. за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 847/96, (ЕО) № 2371/2002, (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 768/2005, (ЕО) № 2115/2005, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007, (ЕО) № 676/2007, (ЕО) № 1098/2007, (ЕО) № 1300/2008, (ЕО) № 1342/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2847/93, (ЕО) № 1627/94 и (ЕО) № 1966/2006 (ОВ L 43, 22.12.2009 г., стр. 1).

---



➤ изискването за записване на разрешеното изхвърляне на улов, както и видовете под минималния размер (изхвърляни преди това) за целите на опазването като отделни записи в електронния дневник, е въведено едва през май 2015 г.

При липсата на такива данни е трудно да бъде получена информацията относно мащаба на разхищаването на храна във връзка с риболова.

#### *Европейски фондове в областта на рибарството*

57. Чрез Европейския фонд за рибарство (ЕФР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) държавите членки имаха/имат възможността да финансират проекти, които улесняват изпълнението на задължението за разтоварване на сушата, като например инвестиции в селективни риболовни уреди, оборудване за обработка на нежелания улов на борда, научни изследвания относно процента на оцеляване на рибата, инвестиции за обработка на изхвърления улов на брега и т.н. Четири от петте посетени държави членки са използвали ЕФР по-специално за финансиране на научноизследователски проекти или проекти за разработване и изпитване на по-селективни риболовни уреди (вж. **каре 6**), но броят на този вид проекти е много малък в две от тези държави членки. Проекти, които улесняват изпълнението на задължението за разтоварване на сушата, могат да бъдат финансирани и чрез ЕФМДР, но тъй като оперативните програми бяха одобрявани до декември 2015 г., по време на одита все още не бяха избрани никакви проекти за финансиране.

58. Чрез ЕФМДР държавите членки могат да финансират и проекти, които имат положително влияние върху процента на оцеляване на рибите в аквакултурата. В една от посетените държави членки ЕФР е използван за финансиране на проекти за борба срещу заболяванията при рибите, като по този начин се е повишил процентът на оцеляване на рибата във въпросните рибни стопанства<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> В периода януари 2007 г. до ноември 2015 г. финландските органи са одобрили 14 проекта за борба срещу заболяванията при рибите (3 научноизследователски и 11 пилотни проекта).

---

59. Както ЕФР, така и ЕФМДР могат потенциално да спомогнат за намаляване на разхищаването на храни, въпреки че това не е изрично посочено в съответните регламенти. Този потенциал все още не е напълно реализиран в посетените държави членки.

**Каре 6 – Добър пример за проект по ЕФР в Нидерландия, който помага за подготвянето на сектора на рибарството за прилагане на задължението за разтоварване на сушата**

Проектът се отнася за разработването на (1) по-селективна риболовна мрежа за плоски риби; (2) автоматизирана система за отделяне на изхвърляния улов и (3) подобрения на линията за обработка на рибата на борда с цел увеличаване на шансовете за оцеляване на рибата (и по този начин да получат освобождаване от задължението за разтоварване на сушата).

Резултатите от проекта показват намаляване на изхвърляния улов благодарение на новата риболовна мрежа (10–15 % от прогнозното изхвърляне след проекта в сравнение с 22 % изхвърляне преди това). Уловът обаче е по-малък, тъй като част от набелязаната риба избягва през мрежата. Автоматизираната система за отделяне на изхвърляния улов има за цел да сведе до минимум допълнителното работно натоварване на борда, причинено от задължението за разтоварване на сушата на целия улов. Благодарение на използването на пълни с вода резервоари в началото на преработвателната верига, уловената риба остава жива до сортирането и така има по-големи шансове за оцеляване, след като бъде изхвърлена. Продължават научните изследвания за измерване на нивата на оцеляване.



По-селективна риболовна мрежа

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014 г.



Основана на камера система за откриване и сортиране

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014 г.

*Изтегляне на риба от пазара*

60. През периода 2007 – 2013 г. ЕС плаща на държавите членки компенсация за изтегляне на риба от пазара, когато цената ѝ е прекалено ниска. В периода 2007—

2014 г. на държавите членки са изплатени 25,4 млн. евро за изтеглена риба (средно по 3,2 млн. евро годишно). Това съответства на 51 386 тона риба (средно 6 423 тона годишно). Няма налична информация за количествата риба, които са били унищожени или използвани за други цели като рибно брашно. Според Комисията единствената сигурност по отношение на крайното предназначение на тази риба е, че не е използвана за пряка консумация от човека.

61. В своето съобщение относно реформата на ОПОР Комисията заявява, че „усвояването на публични средства за унищожаване на риба вече не е оправдано“. Това беше потвърдено и от обществената консултация, проведена от Комисията през 2009 г.<sup>44</sup>. Освен това системата вече не отразява „променящия се баланс в търсенето и предлагането“. Новият регламент за ООП на продукти от риболов и аквакултури, който влезе в сила през 2014 г.<sup>45</sup>, вече не отпуска финансова компенсация за изтеглянето от пазара и унищожаването на риба. Организации на производителите все още могат да вземат решение за изтегляне на риба от пазара<sup>46</sup>, но за тяхна собствена сметка. С премахването на компенсацията за изтегляне от пазара на риба Европейският съюз даде ясен сигнал на европейското рибарство да преустанови практиките на разхищаване и по-добре да съгласува риболовните дейности с търсенето.

#### Политика за безопасност на храните

62. Целта на политиката за безопасност на храните на Комисията е да гарантира, че хранителните продукти са безопасни за консумация от хората. В тази връзка Комисията предприема законодателни действия и наблюдава дали държавите членки гарантират, че търговците на дребно, преработвателите и производителите на храни спазват

---

<sup>44</sup> COM(2011) 417 окончателен, SEC(2011) 884 окончателен и SEC(2010) 428 окончателен.

<sup>45</sup> Регламент (ЕС) № 1379/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури, за изменение на Регламенти (ЕО) № 1184/2006 и (ЕО) № 1224/2009 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 104/2000 (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 1).

<sup>46</sup> Например през 2014 г. нидерландските организации на производителите изтеглиха 875 тона риба от пазара за собствена сметка (около 2 % от разтоварения улов, продаван на търг), поради факта, че не е достигната праговата цена. През 2015 г. това количество е само 5 тона благодарение на по-добрата цена.

---

правилата. Безопасността на храните и хигиенните правила имат преди всичко за цел да гарантират, че хранителните продукти са безопасни за консумация. Въпреки това, когато се прилагат тези правила на практика, трябва да се внимава да не се рискува разхищаване на храни чрез превишаване на основните изисквания за безопасност на храните. Одитът установи редица области, в които все още са необходими допълнителни усилия от страна на Комисията и държавите членки по отношение на предотвратяването на разхищаването на храни, свързани с обмена на добри хигиенни практики, изискванията за проследимост и етикетирането на датата.

#### *Насоки за добра хигиенна практика*

63. „Насоки за добра хигиенна практика“ са практически насоки, разработени от конкретни сектори в държавите членки (например търговията на дребно, мелничарската промишленост, сектора за бутилиране на вода), за това как да се спазва общото законодателство в областта на хигиената на храните и свързаните с него изисквания. Насоките предоставят съвети и ръководство на предприятията как да спазват приложимите хигиенни правила, като например как да провеждат оценка на рисковете за безопасността на храните в рамките на своето предприятие, как да прилагат предпазни мерки за справяне с такива рискове или как да процедурат с контрола на температурата, вредителите и т.н. Тези насоки позволяват изискванията за безопасност да се приспособяват към конкретни ситуации и разхищаването на храни да бъде потенциално намалено, тъй като изискванията са само толкова строги, колкото е действително необходимо, за да се постигне необходимото равнище на безопасност.

64. Европейската комисия води регистър на националните насоки за добра хигиенна практика с цел обмен на добри практики между държавите членки и стопанските субекти в хранителната промишленост. За някои държави членки обаче този регистър съдържа остаряла информация и ръководства, които вече не са действащи. Други държави членки не задължават частните дружества, разработили такива насоки, да ги направят обществено достояние. Независимо от съществуването на регистъра някои от посетените държави членки изразиха своята загриженост относно факта, че на равнище ЕС обменът на знания в тази област не е достатъчен.

---

### *Изтегляне и изземване на храни*

65. В случай на изземвания или изтегляния на продукти с оглед на безопасността на храните, проследимостта е от съществено значение. Колкото по-съвършена е системата за проследяване, толкова по-малки са рисковете от разхищаване на храни, тъй като продуктите, които ще бъдат изтегляни/изземвани могат да бъдат идентифицирани по-прецизно. Общото законодателство в областта на храните<sup>47</sup> изисква операторите да имат система за проследяване, която може да проследи даден продукт чрез подход „стъпка назад – стъпка напред“<sup>48</sup>. Директива 2011/91/ЕС<sup>49</sup> определя, че дадена храна трябва да има означения или маркировки, идентифициращи партидата, към която принадлежи, но не изисква споменаване на размера на партидите. На практика прилагането на проследимостта се различава за различните дружества.

66. Четири от петте посетени по време на одита държави членки<sup>50</sup> не са установили никакви допълнителни изисквания или насоки, свързани с размера на партидите, и органите на само две от посетените държави членки<sup>51</sup> са заявили, че насърчават производителите и преработвателите да приемат малки по размер партиди (вж. **каре 7**). Събраната в посетените държави членки информация показва, че понякога е трудно да се изчислят изтеглените количества и често необходимата информация за идентифициране на продуктите, които трябва да се изтеглят, е твърде неясна. Кодът, който идентифицира количествата за изтегляне не е еднакъв; той може

---

<sup>47</sup> Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1).

<sup>48</sup> Това означава, че трябва да могат да идентифицират предприятията, на които са доставени продуктите им, и да проследяват вложените ресурси във веригата за доставки на храни обратно до непосредствения доставчик.

<sup>49</sup> Директива 2011/91/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно означенията или маркировките, идентифициращи партидата, към която принадлежи дадена храна (текст от значение за ЕИП), (ОВ L 334, 16.12.2011 г., стр. 1).

<sup>50</sup> Италия, Нидерландия, Португалия и Румъния.

<sup>51</sup> Португалия и Финландия.

---

да бъде номер на партида или срок на годност, а съответните количества за партида могат да се различават в голяма степен дори за подобни продукти.

#### **Каре 7 – Добра практика за проследимост във Финландия**

Финландските органи са разработили ръководство с информация за храните, с което се установява, че максималният обем на една партида следва да бъде продукцията за един ден. Така хранителните продукти, произведени през един и същ ден и съдържащи еднакви съставки, могат да формират една партида.

Според финландските органи предотвратяването на разхищаването на храни в ситуации на изтегляне е разглеждано за всеки отделен случай. Един пример за това е решение на правителството през 2014 г., което има за цел да намали разхищаването на храни, причинено от извънредната руска забрана за внос, разрешава да се продават храни с етикети на руски език само при определени условия и при условие че информацията за съдържанието на продукта на финландски език е налична в писмена форма в близост до продукта.

#### *Датите върху етикетите*

67. Неясното етикетирание на датата на хранителни продукти е основен фактор, който допринася за объркването сред потребителите по отношение на безопасността на храните. Датата върху етикетите следва да е достатъчно ясна за потребителите, за да се избегне консумирането на храна, която не е безопасна, и изхвърлянето на безопасни храни. Съгласно законодателството на ЕС<sup>52</sup> на етикета на продуктите следва да има обозначение „най-добър до“ или „срок на годност“. Обозначението „най-добър до“ (или „срок на минимална трайност на храната“) означава срокът, в който при подходящо съхранение храната запазва специфичните си свойства, а срокът на годност указва последния ден, на който продуктът се счита за безопасен.

68. Въпреки инициативите на органите да разпространяват информация по този въпрос в посетените държави членки, маркировките „най-добър до“ и „срок на годност“ се използват по различен начин от производители/преработватели/търговци на дребно. Идентични (или много сходни) продукти могат да имат маркировка или „срок на

---

<sup>52</sup> Регламент (ЕС) № 1169/2011.

годност“, или „най-добър до“, което води до объркване и до изхвърляне на напълно годни за консумация храни, както е подчертано в примерите, събрани по време на одита (вж. **каре 8**). Освен това, както се вижда от резултатите от експресното проучване 425 на Евробарометър, потребителите не са напълно наясно за разликите между маркировките „най-добър до“ и „срок на годност“, тъй като само 47 % от интервюираните са установили правилното определение за „най-добър до“ и само 40 % за „срок на годност“, като различията между държавите членки са значителни<sup>53</sup>.

#### **Каре 8 – Практики на етикетиране на датата – примери**

Проучване, наречено „Етикетиране на датата в скандинавските държави“<sup>54</sup>, изследва как дружествата определят срока на годност на своите продукти. За всички продукти в проучването има големи различия в срока на годност на сходни продукти. За някои от тях най-продължителната годност в дни, маркирана от един търговец на дребно, е била два пъти по-дълга от тази, определена от друг търговец.

По време на одита Сметната палата установи няколко примера на продукти, които много си приличат, но за тях са използвани различни видове маркировка на датата:

– пармска шунка (Италия): един продукт имаше маркировка „срок на годност“ (da consumare entro), а друг – „най-добър до“ (da consumarsi preferibilmente entro);

– сирене (Румъния): един продукт имаше маркировка „срок на годност“ (expira la), а друг – „най-добър до“ (a se consuma, de preferinta, inainte de).

Различните маркировки могат да доведат до объркване сред потребителите, което води до изхвърляне на храни, които са напълно безопасни за консумация.

69. Съгласно разпоредбите на ЕС продукти, които изискват маркировка „най-добър до“, все още могат да бъдат продавани след тази дата. Въпреки това към момента все още

<sup>53</sup> Експресно проучване 425 на Евробарометър, „Разшищаването на храни и маркировка на датата“. Септември 2015 г.

<sup>54</sup> Møller, H., Lødrup, N., et al., „Етикетиране на датата в скандинавските държави: практика на законодателството“ (Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation), Северен съвет на министрите, 2014 г.

има държави членки, в които е незаконно да се продават продукти след датата на маркировката „най-добър до“ (например Румъния, Словакия) (вж. също **каре 9**).

**Каре 9 – Пример за неправилно прилагани правила за етикетиране на датата (Румъния)**

В Румъния националното законодателство (Решение 984/2005 на правителството) не прави разграничение между маркировките „най-добър до“ и „срок на годност“, а използва „изтичане на валидността на продукта“. Същият текст гласи, че в Румъния е забранено да се продават/пускат на пазара/даряват продукти след изтичане на срока им на годност. В Постановление № 21/1992 на правителството относно защитата на потребителите (актуализирано през 2008 г.) наистина се използват правилните термини за етикетиране, но се посочва, че продукти могат да се продават само ако са в рамките на датата, посочена върху маркировката „срок на годност“/„минимален срок на трайност“. Следователно значението на различните маркировки и възможността даден продукт да се продава и консумира след датата, посочена върху маркировката „най-добър до“, не са изяснени в Румъния.

**Разяснения и съгласуване на политиките и разпоредбите за улесняване на даряването на храни**

70. Даряването на храни е вторият най-предпочитан вариант, преди те да се превърнат в отпадъци (вж. точки 5 и 6). В ЕС има стабилна култура на даряване на храна и Комисията признава също така значението на улесняването на даряването на храни като начин за намаляване на разхищаването на храни в ЕС<sup>55</sup>. На равнище различни области на политиката на ЕС все още съществуват редица пречки пред даряването като неясни правни разпоредби, липса на такива или разпоредби, които не се прилагат на практика. Преодоляването на тези пречки би допринесло за съгласуване на политиките на ЕС за улесняване на даряването на храни.

---

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm).

---



## Липса на яснота в съществуващите правни разпоредби

### *Йерархия на отпадъците*

71. Както член 4 от Рамковата директива за отпадъците,<sup>56</sup> така и предложението от 2015 г. за директива за изменение на няколко директиви за отпадъците определят йерархията на отпадъците, която трябва да се прилага в Европейския съюз (вж. точка 5), но не определят как този ред от приоритети следва да се прилага в конкретния случай с храните и не включват определение на термина „разхищаване на храни“. По този начин текстовете на ЕС не поясняват дали дарената храна следва да се счита за разхищение на храна или обратното – дали да се счита като начин за предотвратяване на разхищаването на храната<sup>57</sup>. Това на свой ред има последици за наблюдението на разхищаването на храни<sup>58</sup> и за вземането на мерки за намаляването му.

### *Политика за безопасност на храните*

72. Законодателството в областта на хигиената на храните от 2002 г. не пояснява задълженията на хранителните банки и други благотворителни организации, когато обработват дарени храни. По-конкретно правото на ЕС<sup>59</sup> не определя дали хранителните банки и благотворителните организации трябва да се считат за „стопански субекти в хранителната промишленост“<sup>60</sup> и следователно трябва да спазват законодателството в областта на храните. Затова държавите членки приемат различни

---

<sup>56</sup> Директива 2008/98/ЕО.

<sup>57</sup> По същия начин, при липсата на ясно определение, някои държави членки могат да считат храната, давана на животни, е разхищение, докато други могат да считат обратното.

<sup>58</sup> Съгласно определението за разхищаване на храни, използвано за настоящия доклад, е ясно, че дарената храна се разглежда като начин за предотвратяване на разхищаването.

<sup>59</sup> Регламент (ЕО) № 178/2002.

<sup>60</sup> Член 3 от Регламент (ЕО) № 178/2002: „стопански субект в хранителната промишленост“ означава физическо или юридическо лице, което отговаря за гарантиране на спазването на изискванията на законодателството в областта на храните в рамките на контролираното от него предприятие за производство на храни.

---

тълкувания за хранителните банки и благотворителните организации, които се занимават с дарени храни (вж. **каре 10**). От 2003 г. насам няколко държави членки сами разработиха собствени насоки за хранителните банки и благотворителните организации, разяснявайки даряването по отношение на въпросите с отговорността и обяснявайки как да се тълкуват факторите, свързани с безопасността на храните, като срокове на годност, проследимост, етикетиране и замразяване на хранителни продукти. В момента Комисията е събрала на своя уебсайт национални и секторни насоки относно преразпределянето на храни, споделяни от различните участници, за да насърчава обмена на добри практики между държавите членки. Въпреки че от 2012 г. насам самата Комисия многократно призовава за насоки на ЕС относно даряването на храни с цел разясняване на въпроса, по време на одита през юни 2016 г. Комисията посочи, че все още работят по първия проект за такива насоки<sup>61</sup>. Следователно Комисията все още има потенциала да допринесе за разясняване на съществуващите правни разпоредби в това отношение.

**Каре 10 – Примери на различни тълкувания в държавите членки по отношение на ролята и отговорностите на хранителните банки и други благотворителни организации във връзка със законодателството в областта на хигиената на храните**

В Румъния благотворителните организации или неправителствените организации (НПО) не се считат за стопански субекти в хранителната промишленост. Това води до неясна ситуация по отношение на отговорността им, когато се занимават с дарени храни. В Португалия благотворителните организации се считат за „стопански субекти в хранителната промишленост“, но тъй като не са основен целеви предмет на хигиенните разпоредби, правилата и принципите, произтичащи от тези разпоредби в техния случай се прилагат с известна гъвкавост. В Италия признати благотворителни организации, които свободно разпределят хранителни продукти на нуждаещите се, се третират по същия начин като останалите стопански субекти в хранителната промишленост от гледна точка на отговорността, свързана с правилното съхранение, транспортиране и използване на храните.

<sup>61</sup> Европейският парламент също така отправи молба към Комисията да представи насоки относно предназначенията за дарения храна (Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните на ЕП, Проектодоклад относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (COM(2015) 0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD))).

### *Данък върху добавената стойност*

73. Данъчните стимули за даряването на храни се разглежда от много заинтересовани страни като най-мощния инструмент за неговото насърчаване. Дискусиите относно данъчните стимули на равнище ЕС се съсредоточиха върху това как следва да се облагат с ДДС дарените храни. Този въпрос беше тема на многобройните срещи, проведени от Комисията. Законодателството на ЕС за ДДС само по себе си не представлява пречка за даряването за тези видове хранителни продукти, но тълкуването на това законодателство от страна на определени държави членки все още може да бъде пречка за даряването на храни (вж. **каре 11**).

#### **Каре 11 — Облагане с ДДС на дарени храни<sup>62</sup>**

След искания от страна на държавите членки през 2012 г. и 2013 г. Европейският комитет по ДДС и Комисията по няколко повода разясниха как следва да се прилага ДДС към дарени хранителни продукти в съответствие с Директивата за ДДС. Тяхното разяснение гласи, че ДДС се дължи върху дарени храни, но държавите членки могат да приемат, че стойността, върху която се начислява ДДС, може да е ниска или близо до нула, ако даряването се извършва около датата, посочена върху маркировката „най-добър до“ или ако стоките не са годни за продажба. Следователно, когато ДДС, който трябва да се заплати върху дарени храни, е малък или близо до нула, за целите на ДДС дарените хранителни продукти се третират по същия начин като изхвърлените храни.

Въпреки това терминът „негодни за продажба“ може да се тълкува по различни начини и да доведе до несигурност сред потенциалните донори на хранителни продукти особено в държавите членки, в които тълкуването е оставено на потенциалния донор. Обединения на организации изразиха загриженост от факта, че подобна несигурност може да възпре самото даряване поради страх от нарушаване на правилата. На практика облагането с ДДС на дарени храни се третира по различен начин в различните държави членки. В Португалия дължимият ДДС върху дарени храни е нула, ако бъдат дадени на определени органи. В Италия само

<sup>62</sup> Системата на ЕС за облагане с данък върху добавената стойност е описана в Директива 2006/112/ЕО на Съвета, като член 16 от нея се отнася за даряването на стоки. Съгласно данъчните правила на ЕС, ДДС върху дарени храни се дължи в някои ситуации, които се определят от държавите членки. Стойността върху която се основава ДДС може да бъде сравнително ниска или дори близо до нула.

определени видове хранителни продукти се облагат с нулев ДДС. В Нидерландия и Финландия дарителите сами определят кога даден хранителен продукт вече е негоден за продажба и следователно облаган с нулев ДДС. В Румъния съответните документи за разясняване на въпроса все още бяха в процес на изготвяне по време на одитното посещение.

#### Пропуснати възможности за улесняване на даряването поради липса на правни разпоредби

##### *Обща политика в областта на рибарството*

74. Според Комисията, по време на преговорите относно реформата на ОПОР, със законодателя е дискутирана възможността даряването да бъде включено в реформираната ОПОР, но накрая тази възможност е отхвърлена. Поради това, все още няма механизъм за насърчаване на даряването на изтеглена от пазара риба, нито пък механизъм за насърчаване на даряването на риба, която не може да бъде предлагана на пазара (например маломерната риба).

##### *Обща селскостопанска политика*

75. Както е обяснено в точка 35, дълги години ЕС е разполагал със значителни запаси от масло, обезмаслено мляко на прах, зърнени култури и т.н. В рамките на ОСП е съществувала специална програма (Програмата на ЕС за разпределяне на храни на най-нуждаещите се лица в Общността – Програма за ННЛ) за даряване на някои от тези интервенционни запаси на нуждаещите се чрез благотворителни организации.

76. След 90-те години на миналия век използването на механизма на публична интервенция непрекъснато намалява, както и запасите. От 2014 г. Програмата за ННЛ е заменена от друга програма, извън ОСП, наречена ФЕПННЛ. Въпреки че двата приложими регламента<sup>63</sup> предвиждат възможност да се използват продуктите от интервенционните запаси чрез ФЕПННЛ, липсват необходимите актове за изпълнение на Комисията, които установяват съответните процедури.

---

<sup>63</sup> Съответно Регламент (ЕС) № 1308/2013 и Регламент (ЕС) № 223/2014.

Възможностите за улесняване на даряването не са използвани в достатъчна степен

*Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица*

77. ФЕПНЛЛ съществува от 2014 г. За разлика от Програмата за ННЛ, главната цел на ФЕПНЛЛ<sup>64</sup> не е на най-нуждаещите лица да се предоставят продуктите от интервенционните запаси, а да им се предоставя материална и нематериална помощ.

78. Регламентът за ФЕПНЛЛ<sup>65</sup> указва други начини за улесняване даряването на храни, но Комисията не е популяризирала активно този аспект на ФЕПНЛЛ сред държавите членки и само няколко държави членки реално го използват:

- Член 23, параграф 4 предвижда възможността за безвъзмездно разпределяне на храни от интервенционните запаси на най-нуждаещите се лица по линия на ФЕПНЛЛ. На практика само една от 28-те държави членки (Финландия) и включила тази възможност в оперативната си програма за ФЕПНЛЛ.
- Член 26, параграф 2, буква г) предвижда възможност за финансиране на разходи за събирането, транспортирането, съхраняването и разпределянето на даренията от храни. Според Комисията само четири държави членки (Естония, Италия, Люксембург и Словакия) са включили тази възможност в оперативните си програми като действие в програмата, но без предвиден конкретен бюджет.

*Обща селскостопанска политика*

79. Когато производителите изтеглят плодове и зеленчуци от пазара, те могат да получат финансиране от ЕС за унищожаването им (вж. точка 44). Когато даряват

---

<sup>64</sup> Целите на ФЕПНЛЛ, както са представени в член 3, са да се насърчава социалното сближаване, да се подобрява социалното приобщаване и поради това в крайна сметка да се допринесе за целта за премахване на бедността в съответствие със стратегията „Европа 2020“. ФЕПНЛЛ допринесе за постигането на конкретната цел да бъдат облекчени и изкоренени най-тежките форми на бедност, като предоставя нефинансова помощ на най-нуждаещите се лица.

<sup>65</sup> Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ОВ L 72, 12.3.2014 г., стр. 1).

---

продуктите на определени органи, получават по-голяма компенсация, отколкото когато ги унищожават. Въпреки тази по-голяма компенсация получените по време на одита данни показват, че по-малко от 40 % от изтеглените от пазара плодове и зеленчуци са реално дарени в периода 2007—2015 г. Стойностите се различават значително по държави членки и по години. Одитът показва, че в една посетена по време на одита държава членка има сериозни проблеми с надеждността на данните (вж. **каре 12**).

**Каре 12 – Несъответствия в данните за изтегляни храни от пазара, събиране на реколтата на зелено и небране на реколтата (Италия)**

От държавите членки се изисква всяка година да докладват на Комисията за количествата, стойностите и предназначението на плодовете и зеленчуците, изтегляни от пазара. Според получените от италианските органи на регион Лацио данни за 2011 г. общото количество на продуктите, дадени за безвъзмездно разпределяне, възлиза на 139 хиляди тона, което е почти три пъти общото количество изтеглени продукти (50 хиляди тона). Тази стойност не може да е просто еднократна грешка, тъй като има девет различни категории продукти, при които количеството на безвъзмездно разпределените надвишава общото количество на изтеглените продукти.

Освен това одиторите поискаха три примера за случаи, когато организация на производители е дарила изтеглени продукти за безвъзмездно разпределяне. Получените документи показват, че определена организация на производители е дарила 24 тона дини на благотворителна организация през 2014 г. Удостоверителните документи също така показват, че през 2014 г. организацията на производителите за седми път дава изтеглени продукти за безвъзмездно разпределяне. Но според годишния доклад за 2014 г., изпратен до Комисията, тази конкретна организация на производители не е изтегляла никакви количества продукти от пазара тази година.

Органите признаха, че има грешки в данните и не можаха да дадат обяснение.

80. Една от трудностите, докладвана от органите на държавите членки по отношение на безвъзмездното разпределяне на изтеглени от пазара плодове и зеленчуци на

определени обществени заведения<sup>66</sup>, е фактът, че съгласно правото на ЕС не е разрешено безвъзмездното разпределяне да замества количества, които такива заведения обикновено закупуват. Въпреки че тази разпоредба е въведена, за да се избегне намеса на пазара, на практика поради трудността да се провери дали тази разпоредба се спазва, някои органи се възпират изцяло да даряват продукти на такъв вид заведения.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

81. Разхищаването на храни е световен проблем, който през последните години се придвижва напред в публичния и политическия дневен ред. Неговото значение вероятно ще нараства все повече, предвид необходимостта от осигуряване на прехраната на увеличаващия се брой жители на планетата. Храните са ценна стока и за производството им може да се използват много ресурси. По настоящи изчисления в световен мащаб около една трета от храните, произвеждани за консумация от човека, се губят или разхищават, което има последваща икономическа и екологична цена.

82. В този контекст Сметната палата проучи ролята, която ЕС може да играе в борбата срещу разхищаването на храни. Като признава значението на пазарните сили при борбата срещу разхищаването на храни, одитът разгледа предприетите до настоящия момент действия и функциите на различните инструменти на политиката на ЕС за намаляване на това разхищаване. Той се съсредоточи върху действията за предотвратяване и даряване, които са най-предпочитани в борбата с разхищаването на храни.

83. Одитът разгледа въпроса „Допринася ли ЕС за ресурсно ефективна верига на снабдяване с храни чрез ефективна борба с разхищаването на храни?“. Той констатира, че в момента това не е така, но в доклада се посочват начините, по които настоящите инициативи и политики могат да бъдат използвани по-ефективно за справяне с този

---

<sup>66</sup> Наказателни институции, училища, заведения, посочени в член 22, детски лагери, болници и старчески домове, посочени от държавите членки.

---

проблем. Много от потенциалните подобрения не изискват нови инициативи или по-голямо публично финансиране, а по-скоро по-добро съгласуване на съществуващите политики, по-добра координация в рамките на Комисията и между Комисията и държавите членки и ясно определяне на намаляването на разхищаването на храни като една от целите на тези политики.

84. Европейският парламент, Съветът и Комисията заедно с държавите членки заявяват своето желание да се борят с проблема, свързан с разхищаването на храни.

Предприетите до момента действия за изпълнение на това желание са разпокъсани и непостоянни, няма общоприета стратегия за целия ЕС, а на равнище Комисия липсва координация. Въпреки нарастващото значение на разхищаването на храни в политическия дневен ред, с времето амбицията на Комисията намалява(точки 26–30). И това се случва, въпреки че борбата с разхищаването на храни е област, за която изглежда има съгласие, че Комисията може да има водеща роля. Отсъствието на общо определение на понятието „разхищаване на храни“ и на общоприета изходна стойност, спрямо която да се поставят цели за намаляване на разхищаването, затрудняват по-нататъшния напредък в тази област. Поради това Сметната палата препоръчва:

#### **Препоръка 1**

Усилията на ЕС да се бори с разхищаването на храни следва да се засилят и да се координират по-добре. В тази връзка Съюзът би могъл да поема по-голяма роля в съответните международни форуми. Това предполага съгласувани действия от страна на органите на ЕС и държавите членки за договаряне възможно най-скоро на обща стратегия.

На техническо равнище Комисията следва в настоящия момент да разработи план за действие за следващите години, обхващащ различни области на политиката. Той трябва да включва приемането на общо определение на понятието „разхищаване на храни“ на всеки един етап от хранителната верига и методология за измерване на въздействията от стратегията.



85. Сметната палата разгледа редица области на политиката на ЕС, които могат да повлияят върху поведението на различните участници във веригата на снабдяване с храни по отношение на разхищаването на храни (селско стопанство, рибарство, безопасност на храните, околна среда, социални въпроси и данъчно облагане). Действията трябва да бъдат насочени по цялата верига на снабдяване с храни с възможни ползи за всички участващи. Това означава, че следва да се постави акцент върху предотвратяването, тъй като ползите от избягване на разхищаването са повече от тези при решаването на проблема на по-късен етап.

86. Въпреки че съществуват редица политики на ЕС, които имат потенциал за борба срещу разхищаването на храни, този потенциал не е напълно реализиран и предлаганите възможности все още не са използвани. Напълно липсва оценка на въздействието на различните политики на ЕС върху борбата срещу разхищаването на храни. Основни области на политиките като Общата селскостопанска политика, включително развитието на селските райони, Общата политика в областта на рибарството и политиката за безопасност на храните, са от значение и могат да бъдат използвани за подобряване на борбата срещу разхищаването на храни (точки 34–69). Все пак с времето промените в политиките, включително реформите на ОСП и промените в политиката в областта на рибарството, са показали положителен ефект, например отказ от основана на интервенции селскостопанска политика, която създава свръхпроизводство. В доклада се подчертават редица примери за добри практики, но тяхното положително въздействие върху разхищаването на храни е по-скоро случайно, а не в резултат на целенасочено действие на политиката. Поради това Сметната палата препоръчва:

---

### Препоръка 2

С цел координиране на различните политики с потенциал за борба срещу разхищаването на храни Комисията следва да обръща внимание на разхищаването на храни в своите бъдещи оценки на въздействието. Комисията следва по-добре да съгласува различните политики и да помисли как те биха могли да бъдат развити, за да се насочат към проблема. По-специално трябва да се има предвид следното:

- а) по отношение на ОСП темата за разхищаването на храни следва да се включи в предстоящия преглед на политиката. Комисията също така следва да насърчава държавите членки при програмирането на бъдещите разходи да определят като приоритетна цел борбата с разхищаването на храни, например включвайки я като цел за следващия програмен период за развитие на селските райони.
- б) По отношение на Общата политика в областта на рибарството е необходимо по-строго наблюдение на задължението за разтоварване на рибния улов на сушата и от сега нататък Комисията следва да улеснява използването на наличните средства от ЕС за инвестиции, които се борят с разхищаването на храни.
- в) При разработването на своята политика за безопасност на храните Комисията следва допълнително да улесни обмена на добри практики относно хигиената и да наблюдава как се прилагат изискванията за проследимост. Що се отнася до етикетването на храните, тя следва да разгледа необходимостта от намеса, за да се предотвратят практики на етикетване, които генерират разхищаване на храни.

87. Даряването на храни, които в противен случай ще бъдат похабени, вече се практикува в ЕС, например чрез хранителните банки. Въпреки това все още съществуват редица пречки пред даряването, както и липса на яснота и съгласуваност на определени правни разпоредби, свързани с него. Не са използвани редица възможности за улесняване на даряването на храни, които в противен случай ще бъдат похабени (точки 70 – 80). Поради това, като подчертава, че усилията следва преди всичко да бъдат насочени към предотвратяването на разхищаването, ЕСП препоръчва:

**Препоръка 3**

Комисията следва да насърчава възможността за даряване на храни, които са безопасни за консумация и които в противен случай биха били похабени. По-специално и възможно най-скоро, тя следва да:

- а) прецизира тълкуването на правните разпоредби, които пречат на даряването, по-конкретно по отношение на Рамковата директива за отпадъците и общото законодателство в областта на храните;
- б) извърши оценка на въздействието от включването на даряването в такива области на политиката, в които то отсъства, особено във връзка с Общата политика в областта на рибарството;
- в) довърши правната уредба, позволяваща използването на храна от селскостопанските запаси, формирани от публични интервенции; и
- г) насърчава сред държавите членки използването на съществуващите разпоредби за даряване, които се отнасят конкретно до изтеглянето от пазара на плодове и зеленчуци и до ФЕПННЛ.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Phil WYNN OWEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 10 ноември 2016 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner LEHNE  
Председател

**Ролята на пазарните сили при разхищаването на храни**

Целта на пазарните икономики е благоденствието на обществото като цяло и насърчаването на конкуренцията като стимул за иновации. По цялата верига на снабдяване с храни обаче може да има отрицателни външни ефекти,<sup>1</sup> които генерират разхищаване на храни и разходи за конкретни участници и обществото като цяло. Следователно разхищаването на храни може до известна степен да се счита за резултат от пазарна неефективност. Освен това потребителите не са напълно информирани за разхищаването на храни, свързано с всеки от продуктите, които консумират. Ако не бъдат предприети действия за премахване на тези отрицателни външни ефекти, няма да има достатъчен стимул за участниците във веригата на снабдяване с храни да намаляват разхищаването на храни и обществото ще продължи да заплаща свързаните с него разходи. Два конкретни примера за влиянието на пазарните сили върху разхищаването на храни са обяснени подробно по-долу.

**Първи пример: пазарни стандарти за плодове и зеленчуци**

Пазарните стандарти са качествени и естетически стандарти за класифициране на селскостопански продукти. ЕС прилага система от пазарни стандарти за плодове и зеленчуци. В допълнение към публичните стандарти дружествата определят свои собствени пазарни стандарти, които могат да включват и естетически елементи.

Пазарните стандарти са полезни, защото установяват общ език и така улесняват търговията. Те могат да насърчават висококачествена продукция, да подобряват рентабилността и да защитават интересите на потребителите. Публичните пазарни стандарти могат също така да избегнат разпространението на многобройните частни стандарти.

При все това, заради такива стандарти напълно годни за консумация от човека продукти могат да бъдат изтеглени от веригата на снабдяване с храни поради

---

<sup>1</sup> Отрицателен външен ефект има, когато дадено лице или дружество, което взема решение, не трябва да заплаща пълната цена на това решение. (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

---

естетически причини (като например изисквания за размер и форма)<sup>2</sup>. Има много малко проучвания, които показват, че продуктите, които не се продават като двете най-високи категории за качество („категория I“ или „екстра“), могат в действителност да бъдат продавани на преработвателната промишленост. Освен това поради технически съображения преработвателната промишленост може да има дори по-строги изисквания за размер и форма<sup>34</sup>.

Следователно съществува нужда от допълнителни изследвания по отношение на връзката между пазарните стандарти и разхищаването на храни<sup>5</sup>. Разхищаването на храни, свързано с използването на стандартите, наскоро беше обсъждано в Работната група по стандарти за качество на селскостопанските продукти<sup>6</sup> на ИКЕ на ООН. Комисията и държавите членки на ЕС, могат да оказват влияние върху публичните стандарти на ИКЕ на ООН, които се одобряват и впоследствие се прилагат от ЕС. При тези обсъждания може да се обърне внимание на въпроси от обществен интерес като избягване на разхищаването на ресурси чрез предотвратяване на разхищаването на храни както поради икономически, така и поради екологични причини.

#### Втори пример: нелоялни търговски практики (НТП) и значителни разлики във преговорните позиции

Нелоялните търговски практики са практики, които грубо се отклоняват от етичното търговско поведение и са в разрез с принципите на добросъвестност и почтеност при сключване на сделки. Обикновено се налагат в ситуация на дисбаланс от по-силната страна на по-слабата и могат да съществуват от всяка страна на взаимоотношенията

---

<sup>2</sup> ФАО, „Загуби и разхищаване на храни – степен, причини и предотвратяване“, Рим: ФАО, 2011 г.

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

<sup>4</sup> Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables; J. Aked, Cranfield University.

<sup>5</sup> <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>.

<sup>6</sup> ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. В документ за обсъждане, изготвен от няколко делегации, беше предложено възможно преразглеждане на стандартното оформление на стандартите и стандартите за ябълки, домати и праз лук. При обсъждането на документа през април 2015 г. беше решено да се разгледа въпросът за преразглеждане на стандартите за домати и праз лук. На заседанието присъстваха и представители на Световната асоциация на производителите на ябълки и круши (WAPA).

между предприятията<sup>7</sup>. НТП и ситуациите на небалансирани преговорни позиции между стопанските субекти са две различни понятия, които могат да настъпят по едно и също време.

И двата вида ситуации могат да доведат до разхищаване на храни (вж. карето).

И в двата случая има разхищаване на храни; по-силният, доминиращ субект успява да принуди по-слабия, доминирания във взаимоотношението субект да поеме част от разходите по разхищаването.

#### **Каре – Взаимоотношения между предприятията с ефект върху разхищаването на храни**

Примери за нелоялни търговски практики, които могат да имат ефект върху разхищаването на храни:

- липса на писмени договори;
- едностранно променяне на договорените условия след сключването на договора.

Разхищаване на храни може да възникне в случай на анулиране или промени в последната минута на предварително поръчани количества, когато доставчикът не е в състояние да намери друг купувач на продукцията си.

Примери за „лоялни“ търговски практики, възникващи в ситуации на небалансирани преговорни позиции, които могат да имат ефект върху разхищаването на храни:

- договорни клаузи, определящи високо равнище на наличности от продукта, без да е гарантирана покупката;
- доставчици, които се стремят към много големи наличности от продукта, за да избегнат риска от преустановени взаимоотношения със своя клиент.

Подобни ситуации могат да доведат до разхищаване на храни, ако купувачът се нуждае от по-малко продукти, отколкото са предоставени от доставчика.

Връзката между дисбалансите във преговорните позиции, нелоялните търговски практики и разхищаването на храни многократно е подчертавана от Европейския парламент и се признава, че „справедливата търговия следва от своя страна да спомогне за предотвратяване на свръхпроизводството и разхищаването на храни<sup>8</sup>“.

Комисията и органите на държавите членки признават, че съществуват нелоялни практики във взаимоотношенията между предприятията, и че трябва да бъдат

<sup>7</sup> Брифинг на ЕП – Вътрешен пазар и защита на потребителите. Нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

<sup>8</sup> Съобщение за медиите – Селско стопанство/промишленост – 7.6.2016 г. в 13:14 ч.

предприети действия срещу тях. В скорошен доклад на Комисията<sup>9</sup> се заявява, че „Комисията не счита, че евентуален специфичен регулаторен подход на равнището на ЕС би имал добавена стойност на този етап“.

При все това въпреки i) усилията за укрепване на първичния сектор чрез подпомагане създаването и разширяването на организации на производителите<sup>10</sup>, ii) съществуването след 2011 г. на така наречената „Инициатива за веригата на доставки“ (ИВД)<sup>11</sup> в контекста на Форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на предлагането на храни<sup>12</sup> и iii) съществуването на специално законодателство за борба с НТП в повечето държави членки, тези сложни въпроси остават поне до известна степен нерешени и разглеждането на въздействието на НТП върху разхищаването на храни остава проблем.

---

<sup>9</sup> COM(2016) 32 окончателен, „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно нелоялните търговски практики във веригата на доставки на храни между предприятия“.

<sup>10</sup> Подпомагане за създаването и разширяването на организации на производителите е на разположение по линия на втория стълб на ОСП и по ОПОР. Елементи от първия стълб на ОСП също са насочени към преодоляване на неравностойните позиции при договаряне между земеделските производители и други страни във веригата за доставки на храни.

<sup>11</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>.

<sup>12</sup> Целта на инициативата е да се повиши справедливостта във вертикалните търговски отношения с доброволното участие на участници във веригата на доставки на храни.

---

**Преглед на инструментите на ЕС, които могат да въздействат върху борбата срещу  
разхищаването на храни**

На равнище Европейска комисия ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ отговаря за досието за разхищаването на храни. В този контекст тя предприема редица действия (като например създаване на работни и експертни групи) и комуникационни инициативи. Няколко други генерални дирекции на Комисията също играят роля при предотвратяване на разхищаването на храни, тъй като някои от политиките и разпоредбите на ЕС могат да влияят върху разхищаването на храни (например селскостопанската политика, политиката в областта на рибарството, политиката за безопасност на храните, политиката в областта на отпадъците).

За целите на одита Сметната палата анализира политиките и правните разпоредби на ЕС и посочи инструментите (както фондове на ЕС, така и правни разпоредби, които не са свързани с фондове), които могат да повлияят на поведението<sup>1</sup> на различните участници във веригата на снабдяване с храни по отношение на предотвратяването на разхищаването на храни или даряването на храни, които в противен случай ще бъдат разхитени. Резултатът е показан в таблицата по-долу: в нея е представен преглед на инструментите на ЕС, които имат въздействие върху борбата срещу разхищаването на храни, като се посочва в коя част на веригата на снабдяване с храни поведението на различните участници би могло да бъде повлияно.

---



Инструменти на ЕС, които имат въздействие върху борбата срещу разхищаването на храни		Предотвратяване на разхищаването на храни				Даряване
		Производители	Преработватели	Търговци на дребно	Потребители	
Фондове на ЕС	ЕФГЗ	x	x		x	x
	ЕЗФРСР	x	x			
	ЕФМДР	x	x			x
	ФЕПННЛ					x
Правни разпоредби, които не са свързани с фондове	Директива за отпадъците <sup>1</sup>	x	x	x		x
	Правила за безопасност на храните <sup>2</sup>	x	x	x		x
	Етикетирание <sup>3</sup>	x	x	x	x	x
	Проследимост <sup>2</sup>	x	x	x		x
	Търговски стандарти <sup>4</sup>	x	x	x	x	
	(Не)лоялни търговски практики	x	x	x		
	ДДС <sup>5</sup> и финансови стимули	x	x	x		x

<sup>1</sup> Директива 2008/98/ЕО.

<sup>2</sup> Общо законодателство в областта на храните (Регламент (ЕО) № 178/2002) и пакета за храните и хигиената (Регламент (ЕО) № 852/2004, Регламент (ЕО) № 853/2004, Регламент (ЕО) № 854/2004 и Директива 2004/41/ЕО).

<sup>3</sup> Трайност на храната и маркировка на датата (Регламент (ЕС) № 1169/2011).

<sup>4</sup> Регламент (ЕО) 1580/2007 (изменен по-специално с Регламент (ЕО) 1221/2008).

<sup>5</sup> Директива 2006/112/ЕО на Съвета

В горната таблица се посочват инструменти на ЕС, които са формулирани в регламенти на Европейския парламент и на Съвета, регламенти на Комисията или директиви на Европейския парламент и на Съвета. В зависимост от вида на текста влиянието върху прилагането на разпоредбите може да бъде пряко (в случая с регламентите) или непряко (в случая с директивите), като се остави известна възможност за тълкуване от страна държавите членки в начина, по който приемат разпоредбите на ЕС.

Следователно отговорността на държавите членки по отношение на горните инструменти на ЕС във връзка с разхищаването на храни е да използват фондовете и да приемат разпоредбите на ЕС по начин, който е в полза на предотвратяването на разхищаването и на даряването.

---

<sup>1</sup> За целите на настоящия доклад и като приема, че това е опростяване на многото различни съществуващи равнища, Сметната палата класифицира секторите на веригата на снабдяване с храни в четири групи (производители, преработватели, търговци на дребно и потребители).

---

**Основни политически декларации относно разхищаването на храни след 2009 г.**

2009 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Бившият член на Комисията от Дания госпожа Фишер Бойл<sup>1</sup></b> „Безсмислено е да се изхвърлят напълно годни продукти само защото са с „неправилен“ размер или форма.“</li> </ul>
2010 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Съвместна декларация срещу разхищаването на храни<sup>2</sup></b> „Приемайки настоящата декларация възнамеряваме изрично да поемем ангажимент на национално, регионално и глобално равнище за намаляване с 50 % разхищаването на храни по цялата хранителна верига. (...) Спешно следва да се предприемат мерки, за да се установи какви действия трябва да се приемат, за да стане една такава цел реалистична за постигане до 2025 г.“</li> </ul>
2011 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Европейският парламент: Доклад „Как да се избегне разхищаването на храни: стратегии за по-ефективна хранителна верига в ЕС“<sup>3</sup></b> „призовава освен това Комисията да вземе практически мерки с цел до 2025 г. да се намали наполовина разхищаването на храни и в същото време да се предотврати генерирането на биологични отпадъци“.</li> </ul>
2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2012 г. „Как да се избегне разхищаването на храни: стратегии за по-ефективна хранителна верига в ЕС“<sup>4</sup></b> „призовава освен това Комисията да вземе практически мерки с цел до 2025 г. да се намали наполовина разхищаването на храни и в същото време да се предотврати генерирането на биологични отпадъци“. „Настоятелно призовава Съвета и Комисията да определят 2014 г. за Европейска година на борбата срещу разхищаването на храни“.</li> </ul>
2013 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Европейският парламент и Съвета: Решение № 1386/2013/ЕС относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“<sup>5</sup></b> „В заключителния документ от „Рио + 20“ се признава необходимостта значително да се намалят загубите на храни след прибиране на реколтата, както и други загуби и изхвърлянето на храни по цялата верига на продоволствено снабдяване. Комисията следва да представи мащабна стратегия за борба с ненужните хранителни отпадъци и да работи с държавите членки в борбата срещу прекомерното генериране на хранителни отпадъци.“</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>13 членове на Европейския парламент: Писмена декларация относно разхищаването на храни<sup>6</sup></b> Призовават Комисията да определи 2016 г. за Европейска година на борбата срещу разхищаването на храни.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Резолюция на Европейския парламент от 30 април 2015 г. относно изложението в Милано през 2015 г.: Изхранването на планетата, енергия за живот<sup>7</sup></b> „призовава Комисията да предприеме действия за борба срещу разхищаването на храни с амбициозни, ясно определени и обвързващи цели, като насърчава държавите членки да предприемат действия срещу разхищаването на храни на всеки етап от веригата за производство на храни, от полето до трапезата на потребителя“. „насърчава държавите членки да образоват своите граждани, да насърчават и разпространяват най-добри практики, да провеждат анализи и да иницират социални и образователни кампании в училищата относно разхищаването на храните и значението на здравословното и балансирано хранене, като се отдава приоритет на местните земеделски продукти, а в 2016 г. да бъде обявена за Европейска година на борбата срещу разхищаването на храни“.</li> </ul>
2015 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Среща на министрите на земеделието от Г-20 – Истанбул, 7 – 8 май 2015 г., заключително комюнике<sup>8</sup></b> „С голяма задължителност обеляваме значителната загуба и разхищаване на храни по всички продоволствени вериги за създаване на стойност и техните отрицателни последици за продоволствената сигурност, изхранването, използването на природните ресурси и околната среда. Изтъняваме това като световен проблем от огромно икономическо, екологично и обществено значение и насърчаваме всички членове на Г-20 да засилят усилията си за неговото решаване. Считаме, че намаляването на загубата и разхищаването на храни е добра цел за колективно действие на Г-20, и че Г-20 може да има водеща роля в световен мащаб в това отношение. Припомянаме препоръките във връзка с разработването на политиките относно загубата и разхищаването на храни на Комитета по световна продоволствена сигурност. В контекста на съгласуваността на политиките насърчаваме Работната група за развитието да продължи да полага усилия за разработване на действия за намаляване на загубата и разхищаването на храни като част от изпълнението на плана за Рамката за сигурност в областта на продоволствието и изхранването на Г-20“.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Резолюция на Европейския парламент от 9 юли 2015 г. относно ефективното използване на ресурсите: преминаване към кръгова икономика<sup>9</sup></b> „Призовава Комисията до края на 2015 г. да предложи цели, мерки и инструменти за ефективно намаляване на хранителните отпадъци, включително задължителна цел за намаляване на хранителните отпадъци с най-малко 30 % до 2025 г. в секторите на производството, търговията на дребно/разпространението, хранителните услуги/хотелиерството и в домакинствата“. „призовава Комисията, когато прави оценка на въздействието на новите инициативи относно законодателни предложения да оценява потенциалното им въздействие върху хранителните отпадъци“.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Европейски комитет на регионите: Резолюция относно „Устойчивите храни“<sup>10</sup></b> „припомяна своето искане Европейската комисия да насърчава ограничаването на разхищаването на храни и отново да предложи цел за ограничаване на разхищаването на храни от поне 30 % до 2025 г., основано на оттегленото ѝ предложение от 2014 г. за изменение на Рамковата директива за отпадъците с цел насърчаване на кръговата икономика, и за тази цел да обмисли разширяване обхвата на положителния модел на управление от Конвента на кометовите; в този контекст подкрепя призива на Европейския парламент 2016 г. да бъде обявена за Европейска година на борбата срещу разхищаването на храни“.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Организация на обединените нации: Резолюция 70/1, приета от Общото събрание на 25 септември 2015 г. Да преобразим света: програма до 2030 г. за устойчиво развитие<sup>11</sup></b> „12.3 До 2030 г. намаляване наполовина на разхищаването на храни на глава от населението в световен мащаб на равнището на търговията на дребно и на потребителите и намаляване на загубата на храни по веригите за производство и доставка, включително на загубите след прибиране на реколтата“.</li> </ul>
2016 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Проектодоклад на Европейския парламент относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците. Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, 24 май 2016 г.<sup>12</sup></b> „В Директива 2008/98/ЕО следва да се включат определения за (...) „хранителни отпадъци“ и „обеззаразяване“, за да се внесе яснота в обхвата на тези понятия. (...) Комисията следва да представи насоки относно предназначенията за дарения храна, включително по отношение на данъчните и техническите аспекти. (...) Държавите членки упражняват мониторинг и оценяват прилагането на своите мерки за предотвратяване на хранителните отпадъци, като измерват нивата на хранителните отпадъци въз основа на обща методика. До 31 декември 2017 г. Комисията приема делегиран акт в съответствие с член 38а, за да определи методиката, включително минималните изисквания за качество, за еднакво измерване на нивата на хранителните отпадъци. (...) В съответствие с членове 1 и 4 държавите членки разработват програми за предотвратяване на отпадъци, насочени към постигане най-малко на следните цели: (...) намаляване на образуването на хранителни отпадъци с 50 % до 2030 г.“</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Съвет на Европейския съюз. Загуба и разхищаване на храни – Заключение на Съвета (28 юни 2016 г.)</b> Заключенията на Съвета развият по-подробно заключенията на Съвета относно Плана за действие на ЕС за кръговата икономика (20 юни 2016 г.).</li> </ul>

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1059\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm).

<sup>2</sup> Съвместна декларация срещу разхищаването на храни: подписана от учени и изследователи от университети в различни държави в целия свят, членове на ЕП, политици и представители на международни организации и гражданското общество  
[http://www.lastminutemarket.it/media\\_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf](http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf)

<sup>3</sup> Европейският парламент: Доклад „Как да се избегне разхищаването на храни: стратегии за по-ефективна хранителна верига в ЕС (2011/2175(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0430+0+DOC+XML+V0//EN>

- <sup>4</sup> Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2012 г. „Как да се избегне разхищаването на храни: стратегии за по-ефективна хранителна верига в ЕС“ (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//BG>.
  - <sup>5</sup> Европейският парламент и Съвета: Решение № 1386/2013/ЕС относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“.
  - <sup>6</sup> 13 членове на Европейския парламент: Писмена декларация относно разхищаването на храни <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//BG>.
  - <sup>7</sup> Резолюция на Европейския парламент от 30 април 2015 г. относно изложението в Милано през 2015 г.: Изхранването на планетата, енергия за живот (2015/2574(RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//BG>.
  - <sup>8</sup> Среща на министрите на земеделието от Г-20 – Истанбул, 7 – 8 май 2015 г., заключително комюнике.
  - <sup>9</sup> Резолюция на Европейския парламент от 9 юли 2015 г. относно ефективното използване на ресурсите: преминаване към кръгова икономика (2014/2208(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//BG>.
  - <sup>10</sup> Европейски комитет на регионите: Резолюция относно устойчивите храни.
  - <sup>11</sup> Организация на обединените нации: Резолюция 70/1, приета от Общото събрание на 25 септември 2015 г. Да преобразим света: програма до 2030 г. за устойчиво развитие [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E).
  - <sup>12</sup> Проектодоклад относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (COM(2015) 0595–С8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Комисия по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните. 2015/0275(COD).
-

## **ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

### **„БОРБАТА СРЕЩУ РАЗХИЩАВАНЕТО НА ХРАНИ Е ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ЕС ДА ПОДОБРИ РЕСУРСНАТА ЕФЕКТИВНОСТ НА ВЕРИГАТА НА СНАБДЯВАНЕ С ХРАНИ“**

#### **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

I. Комисията напълно съзнава, че разхищаването на храни е глобален проблем и предприема действия за предотвратяването му и за оптимизиране на използването на ресурсите по цялата верига за създаване на стойност в областта на храните. През 2015 г., като част от пакета за кръговата икономика, Комисията потвърди ангажимента на ЕС за изпълнение на целта за намаляване на разхищаването на храни, заложена в световната Програма до 2030 г. за устойчиво развитие.

III. В новия пакет за кръговата икономика, приет от Комисията през 2015 г., предотвратяването на разхищаването на храни се определя като приоритетна област и се предлага справяне с него чрез многостранен план за действие, разработен по колегиален начин от всички генерални дирекции.

i. Комисията счита, че с течение на времето тя не е намалила своята амбициозност, а че по-скоро се е погрижила за това разпоредбите, свързани с хранителните отпадъци, да са ясни, изпълними и съгласувани с регулаторната рамка на ЕС. Съответно свързаните с политиката документи на Комисията се развиха от декларации, в които се излага визията, до по-конкретни предложения, необходими с цел подкрепа на изпълнението от всички участници на програми за предотвратяване на разхищаването на храни. При извършването на това Комисията се възползва от интензивния диалог за възможните инициативи, провеждан с широк кръг от заинтересовани страни от 2012 г.

Комисията счита, че не е необходимо ново общо определение за „хранителни отпадъци“, тъй като определенията за „храни“ и „отпадъци“ вече са добре установени в регулаторната рамка на ЕС.

ЕС започна работа по методика за измерване на разхищаването на храни, за да гарантира, че националните програми за предотвратяването му и определянето на цели се основават на надеждни данни.

ii. Предотвратяването на разхищаването на храни налага действия по цялата верига за създаване на стойност в областта на храните и засилване на сътрудничеството между секторите. Предотвратяването на разхищаването на храни и оптимизирането на използването на ресурсите могат да допринесат за иновационни модели за производство на храни, пускането им на пазара, снабдяването с тях и консумацията им.

Комисията се стреми да подпомага усилията на заинтересованите страни посредством плана за действие, предложен в рамките на плана за действие за кръгова икономика. По-специално новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни (FLW) има за цел да подпомага всички участници при определянето на необходимите мерки за предотвратяване на разхищаването на храни, при споделянето на най-добри практики и при оценката на напредъка с времето.

iii. Комисията признава, че различните разпоредби, имащи отношение към даряването на храни (напр. хигиена на храните, предоставяне на информация за храните на потребителите), се тълкуват по различен начин в ЕС. В резултат на това даряването на храни не се използва в

пълния си потенциал. Както се посочва в Съобщението за кръговата икономика<sup>1</sup>, Комисията ще предприеме стъпки за улесняване на общото разбиране на правните разпоредби на ЕС, свързани с даряването на храни. Това включва ангажимент за разработване на насоки на ЕС в областта на даряването на храни, предназначени за дарителите на храни и хранителните банки и отнасящи се до начина за спазване на съответното законодателство на ЕС в сегашната регулаторна рамка (например безопасност на храните, хигиена на храните, проследимост, отговорност и пр.).

#### IV.

i. Специфичен план за действие в подкрепа на усилията на ЕС за предотвратяване и намаляване на разхищаването на храни е приет като част от плана за действие за кръгова икономика от 2015 г. Този многогодишен план за действие ще насочва усилията на Комисията, държавите членки и участниците във веригата за създаване на стойност в областта на храните за постигане на целта за устойчиво развитие, отнасяща се до тази област. Платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни ще подпомага всички участници — наред с другото — при определянето на необходимите мерки за предотвратяване на разхищаването на храни.

ii. Комисията счита, че разхищаването на храни би могло да бъде допълнителен елемент, който да се анализира в бъдещите оценки на въздействието на съответните политики на ЕС.

iii. В момента Комисията предприема действия за изясняване на правните разпоредби на ЕС, които улесняват даряването на храни (вж. отговора на Комисията по точка III, подточка iii).

Комисията предложи няколко изменения на Регламента за Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) като част от предложението за преразглеждане на Финансовия регламент, прието на 14.9.2016 г. Едно от тези изменения, ако бъде одобрено, ще даде възможност на държавите членки да използват опростени варианти на разходите при финансиране на дарения на храни. Това е мярка, която има за цел да улеснява използването на дарения на храни по FEAD.

В ОПОР (общата политика в областта на рибарството) не се предвиждат дарения на изтеглена от пазара риба, но държавите членки могат да насърчават и подкрепят развитието на структури, позволяващи дарения на риба, която не може да бъде пускана на пазара за директна консумация от хора. Даренията могат да се улесняват и посредством помощта за складиране, осигурявана от Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР): този механизъм има за цел компенсиране на разходите, направени за стабилизацията и съхранението на продукти, които не могат да бъдат продавани над определена цена. След периода на съхранение, когато въвеждат повторно на пазара продукти за директна консумация от хора, организациите на производители (ОП) на продукти от риболов могат да ги предоставят безплатно. След изтичането на срока на механизма през 2019 г. на ОП се разрешава да организират сходен механизъм със собствени средства.

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

1. Макар да съществува голяма несигурност по отношение на данните за разхищаването на храни в ЕС, количеството произведени храни в ЕС, които се разхищават, изглежда, е по-ниско от оценката на световно равнище. Съгласно оценките, направени в рамките на финансираната от ЕС изследователски проект „Използване на храните за социални иновации чрез оптимизиране на стратегиите за предотвратяване на разхищаването“ (FUSIONS), около

---

<sup>1</sup> COM(2015) 614 final.

20 % от храните, произведени в ЕС, се разхищават, като това разхищаване е свързано най-вече с консумацията<sup>2</sup>.

2. Комисията счита, че за да се предотврати разхищаването на храни, е необходимо да се опише кои материали представляват хранителни отпадъци на всеки етап от веригата на снабдяване с храни, т.е. производство, дистрибуция и консумация. За тази цел Комисията ще изготви методика,<sup>3</sup> която ще илюстрира, съгласно определенията на ЕС за „храни“ и „отпадъци“<sup>4</sup>, кои материали се считат за хранителни отпадъци на всеки етап от веригата на снабдяване с храни и кои не се считат за такива отпадъци, по-специално с оглед на изключенията, определени в членове 2 и 5 от Рамковата директива за отпадъците (2008 г.) (например страничните продукти, които са резултат от производствен процес, и храните, използвани в земеделието или за производството на биоенергия, не се считат за отпадъци). Предложението на Комисията за преразглеждане на Рамковата директива за отпадъците (2008 г.) съдържа правна основа<sup>5</sup> за наблюдение, измерване и докладване на нивата на разхищаване на храни.

В методиката ще бъдат определени подробни правила за това как да се измерва количествено разхищаването на храни; съответните сектори на веригата на снабдяване с храни; и видът данни, които трябва да бъдат събирани и докладвани за целите на спазването на задълженията за наблюдение и докладване, изложени в предложението за изменение на Рамковата директива за отпадъците. Като се има предвид горепосоченото, Комисията счита, че предлагането на специфично и уникално определение за „хранителни отпадъци“ не би имало добавена стойност.

3. Предложената от FUSIONS рамка на определенията беше първата крачка към изготвяне на ръководство, предназначено за подпомагане на държавите членки при разработването на последователни методи за получаване на национални данни за разхищаването на храни, които да обхващат всички сектори на веригата за създаване на стойност в областта на храните. Целта на изчерпателното ръководство за количествено определяне на разхищаването на храни, изготвено от FUSIONS, е да послужи за функционален инструмент, основан на собствената рамка на определенията на изследователския проект, която, макар че се припокрива с регулаторната рамка на ЕС (за „отпадъци“ и „храни“), не винаги съответства на определенията в нея. По-специално определението на FUSIONS включва повече материал от селското стопанство, отколкото би могло да бъде сметено за отпадък съгласно регулаторната рамка на ЕС (вж. точка 2).

5. Комисията счита, че йерархията на отпадъците, определена в Рамковата директива за отпадъците, е изцяло приложима към разхищаването на храни. Комисията не счита за необходимо да определя специфична йерархия на отпадъците в законодателството на ЕС относно отпадъците.

---

<sup>2</sup> Оценка на равнищата на разхищаване на храни в Европа, FUSIONS, март 2016 г. (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>).

<sup>3</sup> Планираният подход на Комисията към разработването на методика за измерване на разхищаването на храни на всеки етап от веригата на снабдяване с храни беше обсъден на среща с експерти от държавите членки на 22 юни 2016 г. [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw\\_eu-actions\\_ms\\_20160622\\_p06.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf).

<sup>4</sup> В законодателството на ЕС определение на понятието „храни“ е дадено в Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните. Определение на понятието „отпадъци“ е дадено в Директива 2008/98/ЕО.

<sup>5</sup> COM(2015) 595 final: Предложение на Комисията за изменение на Директива 2008/98/ЕО за отпадъците.

7. Понастоящем данните за разхищаването на храни в ЕС са недостатъчни. Предложението за законодателство в областта на отпадъците има за цел преодоляване на този недостатък на принципа „това, което не може да бъде измерено, не може да бъде управлявано“.

15. Диалогът на равнището на ЕС и на международно равнище за оптимизиране на усилията за предотвратяване и намаляване на разхищаването на храни ще бъде продължен и засилен с отправянето на покана към ключовите участници в процеса на международно равнище (Организацията за прехрана и земеделие, Програмата на Организацията на обединените нации по околната среда) да вземат участие в Платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни.

Предотвратяването на разхищаването на храни налага интегрирани планове за действие, които да обединяват всички участници по веригата за създаване на стойност в областта на храните, както и публичните субекти<sup>6</sup>. Необходими са и законодателни, и незаконодателни мерки. Този подход към предотвратяването на разхищаването на храни е отразен в плана за действие за насърчаване на кръговата икономика.

Борбата с разхищаването на храни не е сред целите на общата селскостопанска политика (ОСП), определени в член 39 от ДФЕС. В текущата ОСП е предвиден широк набор от мерки за предотвратяване и намаляване на загубите на храни и разхищаването на храни в първичното производство и преработване. ОСП няма правно основание за предприемане на действия за етапите на хранителната верига отвъд това равнище.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

26. Още през 2011 г. Комисията издаде насоки относно предотвратяването на разхищаването на храни<sup>7</sup>, а от 2012 г. насам Европейската агенция за околна среда организира специфични семинари за предотвратяване на разхищаването, за да улесни обмена на информация и знания между държавите членки, включително със специални сесии на тази тема (напр. семинарът през октомври 2013 г.).

От 2012 г. насам Комисията се ангажира и работи активно с всички участници, за да определи къде по хранителната верига разхищават храни, къде има пречки пред предотвратяването на разхищаването на храни и в кои области са необходими действия на равнището на ЕС. Това доведе до изготвяне на интегриран план за действие за справяне с разхищаването на храни, приет от Комисията като част от пакета за кръговата икономика през 2015 г.

### **Общ отговор по точка 26 и заглавието преди точка 27**

Комисията счита, че с течение на времето тя не е намалила своята амбициозност, а че по-скоро се е погрижила за това разпоредбите, свързани с хранителните отпадъци, да са ясни, изпълними и съгласувани с регулаторната рамка на ЕС. Съответно свързаните с политиката документи на Комисията се развиха от декларации за визията до по-конкретни предложения, необходими с цел подкрепа на изпълнението на програми за предотвратяване на разхищаването на храни от всички участници по продължението на цялата верига за създаване на стойност в областта на храните. Преди всичко ангажиментът на държавите — членки на ЕС, за предотвратяване на разхищаването на храни, включително определянето на

---

<sup>6</sup> Комитет по световната продоволствена сигурност (2014 г.). Препоръки за политиката. Food losses and waste in the context of sustainable food systems („Загубите на храни и разхищаването на храни в контекста на устойчивите продоволствени системи“) (<http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>).

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf).



национални цели и определянето на показатели за оценка на постигнатия с времето напредък, е ключов за постигането на амбициозните цели, предвидени в пакета за кръговата икономика.

#### Общ отговор по първото и второто тире от точка 27

В съответствие с насоките за политиката, интегрирани в нейната Работна програма за 2015 г., Комисията приложи принципа на политическото прекъсване към всички висящи предложения въз основа на съгласуваност с тези приоритети. Това се отнасяше също и до Съобщението относно устойчивите хранителни системи. Предприетите дейности за предотвратяване на разхищаването на храни, включително публична консултация<sup>8</sup>, извършена в контекста на подготовката на Съобщението относно устойчивите хранителни системи, спомогнаха за осигуряване на информация относно плана за действие за предотвратяване на разхищаването на храни, предложен като част от пакета за кръговата икономика. С оглед на това Комисията счита, че отделната публикация на Съобщението на този етап би осигурила ограничена добавена стойност.

28. Комисията счита, че нивото на амбиция на това съобщение по отношение на разхищаването на храни е запазено, и че предложените инструменти за постигане на резултати и наблюдение на напредъка са засилени. В предложението на Комисията относно законодателство в областта на отпадъците се изисква от държавите членки да оценят напредъка чрез измерване на хранителните отпадъци и използването на показатели и цели за наблюдение на хранителните отпадъци. Основен сценарий за ЕС може да бъде установен едва когато държавите членки са събрали достатъчно данни по последователен начин. Освен това платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни, която ще бъде свикана за пръв път през ноември 2016 г., ще улесни напредъка за всички участници.

Относно въпросите, свързани с определянето и основния сценарий за хранителните отпадъци, вж. също отговора на Комисията по точка 2.

#### **Каре 1 — Защо е важна „базовата стойност“?**

Определянето на основен сценарий не може да бъде разграничено от работата по разработване на инструменти за измерване на разхищаването на храни, определяне на показатели и цели и наблюдение на мерките за предотвратяване на разхищаването на храни на национално равнище. Данните за разхищаването на храни, събрани в съответствие с общата за ЕС методика, ще бъдат ключови в определянето на общ основен сценарий с оглед на поставянето на цели за предотвратяване на разхищаването на храни.

Въпросът ще бъде допълнително обсъден с държавите членки: в рамките на всякакви задължения за докладване, предложени от Организацията на обединените нации във връзка с целите за устойчиво развитие; по време на обсъждане на предложението за законодателство в областта на отпадъците във връзка със задълженията за докладване и наблюдение; при разработване на обща методика за измерване на разхищаването на храни; и в платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни. При тези процеси ще се вземат под внимание съществуващите мерки и практики в държавите членки, по-специално националните основни сценарии и методи за измерване за целите на националните показатели и цели.

29. Вж. отговора на Комисията по точки 26 и 32.

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food\\_results.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf).

30. За да бъде ефективно, предотвратяването на разхищаването на храни налага действия на всички равнища (световно, на равнището на ЕС, национално, регионално и местно равнище) и ангажираност на всички ключови участници. Всички участници са съгласни, че е необходимо да се предотвратява разхищаването на храни, а повечето от тях предприемат действия.

Комисията, заедно с широк набор от заинтересовани страни започна работа по определяне на въпросите, които е необходимо да бъдат разгледани на равнището на ЕС в подкрепа на тяхната работа на място. Следваният подход беше приобщаващ, понеже Комисията имаше за цел да се ангажира както с частни участници, така и с публични субекти. Като се има предвид многослойният характер на предотвратяването на разхищаването на храни, темата беше засегната не само в специализирани по въпроса експертни групи, но и от други форуми с по-широки правомощия<sup>9</sup>.

Свиканата от 2012 г. от Комисията група от заинтересовани страни разгледа широк набор от теми, свързани с предотвратяване на разхищаването на храни (например преразпределяне на храни, посочване на дати върху хранителните продукти, безопасно използване на продукти, които вече не се използват за храна във фуражите за животни, измерване на разхищаването на храни и др.), и предостави пояснения относно областите, в които въпросните участници са открили пречки пред предотвратяването на разхищаването на храни. Следователно вложените от тази група усилия спомогнаха за насочване и фокусиране на определянето на план за действие на ЕС за борба с разхищаването на храни. Тази група допринесе също и за споделяне на добри практики като спомогна чрез осигуряване на информация за хранилището, публикувано на уебсайта на Комисията<sup>10</sup>.

31. Специфичната роля на експертната група на държавата членка е да предоставя съвети и експертни знания както на Комисията, така и на държавите членки с оглед на подготвянето на възможни инициативи на политиката и подобряване на съгласуваното прилагане на законодателството, програмите и политиките на ЕС по отношение на предотвратяването на разхищаването на храни.

На този етап Комисията не счита, че новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни (в която са събрани както публични, така и частни субекти),

---

<sup>9</sup> През 2010—2014 г. в рамките на форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на снабдяване с храни бяха обсъдени начини за подобряване на устойчивостта на хранителните системи, включително предотвратяването на разхищаването на храни ([https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en)). Европейската кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни, инициатива под съпредседателството на Комисията и партньори от веригата на снабдяване с храни, също разглежда разхищаването на храни в своята работа за оценка на екологичния отпечатък на европейската верига на снабдяване с храни (<http://www.food-scp.eu/>). Форумът за пазара на дребно беше създаден от Комисията през 2009 г. заедно с представители на EuroCommerce и Кръглата маса на европейските търговци на дребно с цел обмен на най-добри практики и предприемане на действия за укрепване на устойчивостта в европейския сектор за търговия на дребно, включително предотвратяване на разхищаването на храни ([http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm)). Европейската агенция за околна среда и Комисията организираха семинари с държавите членки за обмен на опит и разпространение на най-добри практики в областта на предотвратяването на разхищаването, включително разхищаването на храни. В рамките на проекта FUSIONS по Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (FP7), събираща 21 проектни партньори от 13 държави, беше създаден списък със социални иновации за предотвратяване на разхищаването на храни и свързани пилотни проекти (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) и беше улеснено многостранното участие (правителство, индустрия, неправителствени организации (НПО) на местно, регионално, национално равнище и на равнището на ЕС) в периода 2012—2016 г. С проект REFRESH по програма „Хоризонт 2020“ (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) ще бъде подпомогнат напредъкът на ЕС към целта за устойчиво развитие, свързана с намаляването на разхищаването на храни, чрез създаване на „рамки за действие“ в тази област, които ще бъдат разработени и тествани в Германия, Унгария, Испания и Нидерландия заедно с партньори от бизнеса, гражданското общество и правителствата.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/good\\_practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

задължително би заменила експертната група на държавата членка. Комисията ще оцени въпроса отново след създаване на платформата, определяне на свързаните с нея работни процеси и изясняване на ангажимента на всички страни.

32. Макар че експертните групи могат да спомогнат за мобилизиране, улесняване и оптимизиране на промяната, движещата сила на предотвратяването на разхищаването на храни не зависи единствено от броя проведени срещи. Важно е Комисията да гарантира, че предприетите на равнището на ЕС действия осигуряват реална добавена стойност и акцентират върху ключови резултати. Участниците в срещата не са променени сами по себе си, а по-скоро е променена нуждата Комисията да се ангажира както със заинтересовани страни, така и с държави членки. Например на 22 юни 2016 г. беше проведена съвместна среща за обсъждане на работен документ за изготвяне на насоки на ЕС в областта на даряването на храни. В рамките на новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни ще бъдат събрани всички свързани участници (от публични и частни субекти) с цел укрепване на сътрудничеството на всички участници и улесняване на изготвянето на интегрирани програми и решения за борба с разхищаването на храни.

Решението на Комисията за централизиране на въпросите, свързани с разхищаването на храни, в една генерална дирекция (ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“) — приложено като част от организация на новата Комисия през 2014 г. — спомогна за опростяване на работата посредством ясна отчетност и за гарантиране, че предотвратяването на разхищаването на храни винаги се разглежда в светлината на безопасността на храните и фуражите. Непрекъснатостта на действията е гарантирана, а съответните експертни знания и последователен подход се поддържат по всяко време.

#### **Каре 4 — Няма реални признаци за напредък от страна на работната група и на експертната група:**

Отговор по първото тире относно насоките на ЕС за даряването на храни: за разработването на насоки в сложна област като тази, за което е необходимо събиране на данни с цел да се улесни информирането на политиката в множество области, както и реалните практики на пазара, е необходима обширна консултация. По време на своята първа среща през ноември 2016 г. Комисията ще представи проект на насоки за новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни с оглед на приемането на окончателни насоки от Комисията до края на 2017 г.

Отговор по второто тире: Фактът, че правилата на ЕС не забраняват пускането на пазара на храни след изтичане на датата „най-добър до“ е изтъкван на няколко експертни срещи. Комисията ще разгледа този въпрос също и в контекста на своята работа по насоките на ЕС за улесняване на даряването на храни.

Отговор по третото тире: Посочване на дати върху хранителните продукти: Комисията стартира проучване на начина, по който операторите на предприятията за хранителни продукти и органите за контрол разбират и използват посочването на дати върху хранителните продукти и възможното въздействие на практиките в областта на разхищаването на храни. Констатациите от това проучване, по което изпълнител е стартирал дейност през септември 2016 г., се очакват до края на 2017 г. и ще подпомогнат бъдещото създаване на политики във връзка с посочването на дати и предотвратяването на разхищаването на храни. Допълнителна информация относно работата на комисията беше публикувана<sup>11</sup> във връзка с посочването на дати,

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm).

включително бяха разработени и информационни и комуникационни материали на всички езици на ЕС с цел по-добро насърчаване на разбирането за значението на „най-добър до“ и „използвай преди“.

Отговор по четвъртото тире: По време на първоначалните срещи, проведени през 2012 и 2013 г., беше определен широк набор от области с потенциално въздействие върху предотвратяването на разхищаването на храни. Включените действия в плана за действие за предотвратяване на разхищаването на храни от пакета за кръговата икономика са резултат от консултация и приоритизиране в рамките на Комисията.

Информация за дейностите на оперативните групи, проекти и дейности за работа в мрежа, състояли се в рамките на Европейското партньорство за иновации (ЕПИ) за селскостопанска производителност и устойчивост (EIP-AGRI), окончателният доклад на фокусната група на ЕПИ в областта на късите вериги на снабдяване и последният семинар на EIP-AGRI Cities and Food – Connecting Consumers and Producers („Градове и храна — свързване на потребителите и производителите“) е налична на <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Освен това е разработена информацията относно работата на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ЕМРСР) в областта на интелигентните вериги на снабдяване, включително набор от примери и препоръка за по-добро прилагане, и е публикувана на уебсайта на ЕМРСР. ЕМРСР организира също и семинар за управляващите органи относно по-доброто прилагане на мярката за сътрудничество която е мярката, използвана в подкрепа на развитието на къси вериги на снабдяване и местни пазари в рамките на ЕЗФРСР (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони). Освен това загубите на храни и разхищаването на храни се считат за една от приоритетните теми в работната програма на EIP-AGRI за 2017 г.

34. Вж. отговора на Комисията по точка 15.

35. При последвалите реформи на политиката, най-скорошната от които през 2013 г., не беше заложено на обвързана подкрепа, свързана пряко с производството на определени продукти, а на подпомагане на земеделски производители по начин, който не нарушава пазара и търговията.

37. Комисията счита, че подкрепата от ЕС е независима от степента на отпадъци и че преките плащания не предоставят нито пряко, нито косвено стимул за производство на земеделски продукти. По-голямата част от преките плащания (около 90 %) не са обвързани с производството и не са свързани с дадено производство. Земеделските производители, които ги получават могат да упражняват селскостопанска дейност, като например поддържане на селскостопанска земя в състояние, подходящо за пасище или отглеждане без производство. Явно е, че вероятността на нетрайните храни да се превърнат в отпадъци, е по-голяма.

Общ отговор по точки 38 и 39

Доброволното подпомагане, обвързано с производството може да се отпуска само в степента, необходима да се създаде стимул за поддържане на настоящите равнища на производство във въпросните сектори или региони. От 2015 г. насам то може да представлява 10 % дял от всички преки плащания. Увеличените дялове обвързана подкрепа отразяват изборите на държавите членки в полза на сектори, изпитващи трудност, до степента, необходима за създаване на стимул за поддържане на нивата на производство. Надхвърлянето на тези референтни нива се наблюдава стриктно от Комисията.

40. Въпреки че не е провеждано проучване на ЕС специално по въпроса за потенциалното разхищаване на храни, свързано с преките плащания, проучванията и оценките на пазарните политики рутинно включват анализ на произведените количества.

## Общ отговор по точки 41 и 42

Комисията счита, че мерките за пазарна намеса не допринасят за хранителните отпадъци. Продуктите, закупени чрез публична интервенция или съхранявани, благодарение на помощ за съхраняване, трябва да се съхраняват по такъв начин, че качеството им да се запази. Без такива мерки продукцията не би била обрана, когато цените са по-ниски от разходите за прибиране на реколтата, и следователно ще се „превърне в отпадък“.

Пазарните мерките, като например публична интервенция или частно съхранение, могат да се използват единствено като защитна мрежа, когато сериозна криза засяга пазара, с цел да се избегне подпомагането на структурен дисбаланс.

За предотвратяване на неправилна употреба са изготвени мерки за предотвратяване на кризи и мерки за управление, като например изтегляне от пазара или бране, докато реколтата още е неузряла, или небране. Нивото на подкрепа е такова, че за производителите би било препоръчително да продават своите продукти на пазара, отколкото да ги изтеглят.

Нито безвъзмездното разпределение, нито изтеглянето за други местоназначения не са предназначени да послужат като алтернативен начин за пласиране, а като инструмент в помощ на справяне с кризата. Количествата, които могат да бъдат изтеглени са ограничени. Изтеглянето на продукти предвижда специфична употреба на изтеглените продукти (напр. за благотворителност или в полза на училища).

43. Понастоящем Комисията подготвя ред и условия за използване на интервенционни запаси от държавите членки по схемата за най-нуждаещите се лица.

Вж. също отговора на Комисията по точка 41.

44. Комисията отбелязва, че 1,8 милиона тона представляват около 0,002 % от производството в периода 2008—2015 г., и че изтеглянето на продукти трябва да бъде извършено в съответствие с екологичните изисквания за пласиране.

Комисията счита, че мерките за предотвратяване на кризи и мерките за управление не причиняват разхищаване на храни. Например, брането, докато реколтата е още неузряла не оказва никакво въздействие върху производството на храни.

45. Публичната интервенция няма принос за разхищаването на храни. В рамките на тази интервенция се изтеглят продукти, които нямат достатъчна реализация на пазара, и за които в противен случай съществува риск от превръщането им в хранителни отпадъци. Веднага след повишаване на пазарната цена продуктите се пускат на пазара за продажба или се разпространяват по алтернативни начини, или се предоставят за използване в схемата за най-нуждаещите се лица.

По отношение на извънредните мерки, въведени с цел противодействие на наложената от Русия забрана и спешните действия, необходими за да е налице реално въздействие върху пазарната криза, поради самия характер на мерките, не е необходима оценка на въздействието (процедура по спешност).

47. 10 държави членки (България, Естония, Испания, Финландия, Хърватия, Ирландия, Литва, Люксембург, Малта и Румъния) предвиждат придружаващи мерки в своите стратегии за схемата за предлагане на мляко в училищата. В стратегията на една държава членка за учебната година 2016—2017 г. (Хърватия) се споменава за образователна дейност, допринасяща към предотвратяване на разхищаването на храни.

49. Други мерки като инвестициите в материални активи, имащи за цел подобряване на ефективността на обработката на земеделски продукти или използване на по-ефективни машини, допринасят за намаляване на разхищаването на храни в ЕС.

## Общ отговор по точки 50 и 51

Борбата с разхищаването на храни не е специфична цел на политиката за развитие на селските райони, поради което от държавите членки не се изисква те изрично да я включват в своите стратегии. При все това на държавите членки беше предоставена възможността да разгледат въпроса за разхищаването на храни в своите стратегии и програми чрез няколко мерки като трансфер на знания, информационни дейности, инвестиции в материални активи, хуманно отношение към животните и сътрудничество.

56. Комисията споделя наблюденията на Палатата, че са необходими по-надеждни данни, за да се наблюдава ефективно изпълнението на задължението за разтоварване на сушата.

Отговор по второто тире: Макар че в Регламента за контрол липсва изрична разпоредба за докладване относно изхвърляне на улов, Комисията е започнала процедура по събиране на данни за изхвърляне на улов, за да наблюдава изпълнението на задължението за разтоварване на сушата. Тя може да събира данни за изхвърляне на улов и с научна цел чрез рамката за събиране на данни.

Отговор по третото тире: Точните и нагледни данни относно процента на изхвърления улов са оскъдни главно поради факта, че преразглеждането на правилата за прилагане по отношение на деклариране на корабния дневник, в който се посочва подробно и се разграничава изхвърленият улов по вид (под минималния референтен размер за опазване, забранен вид или други) е могло да бъде осъществено едва през октомври 2015 г., след приемането на Регламент „Омнибус“ през май 2015 г. Преходът към включване на нови изисквания за деклариране на корабния дневник в ежедневните дейности на отрасъла, както и промените, изисквани от контролните органи изискват време. Междувременно Комисията и администрациите разчитат на оценки на улов, докладван като изхвърлен, предоставени чрез данни за управление на усилията и рамката за събиране на данни.

63. Регламентът относно хигиената на храните<sup>12</sup> насърчава разработването на ръководства за добри хигиенни практики. Тези ръководства са или ръководства на ЕС, оценени и одобрени от Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите, или национални ръководства, оценени от национални органи (вж. точка 64, за да получите информация за последните).

Както е заложено в Регламента, инициативата за разработване на ръководство на ЕС трябва да идва от организациите на заинтересованите страни. Комисията насърчава по всеки повод тези организации да разработят въпросния инструмент за изпълнение на изискванията за хигиената и предлага безплатен превод на всички езици. Публикувани са насоки за това как да бъдат изготвени въпросните ръководства<sup>13</sup> като до момента Комисията не е отказвала да оцени предоставени проекти на ръководства. Комисията поема инициативата самата тя да разработи определени ръководства. По-специално, що се отнася до намаляването на разхищаването на храни, неотдавна Постоянният комитет прегледа насоките на ЕС в областта на даряването на храни „Всяко хранене е от значение“, като все още се очаква окончателно одобрение от негова страна.

64. Макар че отговорността за разработването и актуализирането на национални ръководства се поема на национално равнище, Комисията е отговорна за това да поддържа система за регистрация и да я предостави на държавите членки.

---

<sup>12</sup> Регламент (ЕО) № 852/2004.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety\\_fh\\_legis\\_guidelines\\_good\\_practice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf).

През лятото на 2016 г. беше въведен нов електронен формат и регистър. Освен това той улеснява търсенето на определени теми сред над 700 национални ръководства, публикувани в регистъра<sup>14</sup>.

#### Общ отговор по точки 65 и 66

Размерът на партидата трябва да бъде определен от оператора на предприятие за хранителни продукти. От производствената система на оператора зависи например в какво количество произведена храна може да бъде открита опасността, както и възможността за почистване и дезинфекция на отделните производствени партии, колко са големи получаваните партии (и колко често те се изпразват), възможността за вътрешна проследимост и пр. Изземването на по-малки партии може да бъде основателно само ако може да се докаже, че производството на тази партида е било отделно от други партии и не е било възможно каквото и да било кръстосано заразяване. Освен това би било необходимо да се оцени по-подробно дали по-малки партии действително биха допринесли за стратегия, имаща за цел да се намали разхищаването на храни по време на производството.

С оглед на общото високо ниво на безопасност на храните в ЕС изземванията и изтеглянията представляват много ограничен процент от образуваните хранителни отпадъци.

67. Посочването на дати върху хранителните продукти е отговорност на операторите на предприятия за хранителни продукти, които определят дали върху храните ще бъде поставен текст „използвай преди“ или „най-добър до“, както и продължителността на срока на годност като отчитат съображения, свързани с безопасността, качеството и пускането в продажба. Някои страни са освободени от изискването за поставяне на етикет с текст „най-добър до“ като такива храни са плодовете и трайните храни като сол, захар, оцет. Единствената категория храни, за която законодателството на ЕС предвижда посочването на дата, са яйцата за консумация<sup>15</sup>.

68. Комисията търси активно начини за подобряване на използването и разбирането на понятието „посочване на дати върху хранителните продукти“ от всички участници във веригата на снабдяване с храни, както и от контролните органи<sup>16</sup> (вж. отговор по точка 32 във връзка с провежданото понастоящем проучване, започнато от Комисията).

70. Комисията признава, че различните разпоредби, имащи отношение към даряването на храни (напр. хигиена на храните, предоставяне на информация за храните на потребителите), се тълкуват по различен начин в ЕС. В резултат на това даряването на храни не се използва в пълния си потенциал. Както се посочва в Съобщението за кръговата икономика<sup>17</sup>, Комисията ще предприеме стъпки за улесняване на общото разбиране на правните разпоредби на ЕС, свързани с даряването на храни. Това включва ангажимент за разработване на насоки на ЕС в областта на даряването на храни, предназначени за дарителите на храни и хранителните банки и отнасящи се до начина за спазване на съответното законодателство на ЕС в сегашната регулаторна рамка (например безопасност на храните, хигиена на храните, проследимост, отговорност и пр.).

---

<sup>14</sup> Вж. на: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>.

<sup>15</sup> Датата „най-добър до“ е приложима спрямо яйца, пуснати на пазара като яйца от клас „А/пресни яйца“ (яйца за консумация) и е предвидена в Регламент (ЕО) № 589/2005 (член 2) относно пускането в продажба на яйца. Освен това в Регламент (ЕО) № 853/2004 относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход е определен „срок на продажба“ от 21 дни (приложение III, раздел X, глава 1, точка 3).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm).

<sup>17</sup> COM(2015) 614 final.

71. Даряването на храни представлява форма на мярка за предотвратяване на разхищаването. Това е отразено и в насоките на ГД „Околна среда“ относно предотвратяването на разхищаването на храни<sup>18</sup>. Храната може да бъде предоставяна на крайните потребители или чрез търговски канали за разпределение или чрез организации за преразпределяне (напр., хранителни банки и/или благотворителни организации). Следователно, даряването на храни е част от веригата на снабдяване с храни и то също би могло да помогне за предотвратяване на разхищаването на храни.

Наблюдението на преразпределянето като част от предотвратяването на разхищаването на храни, ще бъде допълнително обсъдено в рамките на платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни.

72. В законодателството на ЕС се съдържат редица позовавания на дейности, които са или освободени от изисквания, или са предмет на по-малко обременяващи изисквания. При все това, тълкуването на тези разпоредби, напр. в областта на хигиената и етикетирването на храните се различава в отделните части на ЕС. По тази причина, при изработване на насоките на ЕС за улесняване на даряването на храни, Комисията ще изясни допълнително задълженията на операторите на предприятия за хранителни продукти и хранителните банки и/или благотворителните организации в работата им с дарена храна (вж. отговора на Комисията по точка III, подточка iii) и точка 32).

Даряването на храни е сложен въпрос като този процес включва много и различни участници, а в рамките му с времето се развиват практики, основани както на потребностите на дарителите (земяделски производители, производители на храни, търговци на дребно и пр.), така и на потребностите на получателите (хранителни банки, благотворителни организации и крайни потребители). С цел улесняване на въпросните практики, в насоките на ЕС трябва да бъдат взети под внимание всички тези елементи и да се гарантира, че се осъществяват безопасни практики, които могат да бъдат проверявани от регулаторни органи (вж. също отговорите на Комисията по точка 32 и каре 4).

73. Прилагането на правила за ДДС спрямо даряването на храни е един от въпросите, който предстои да се разгледа от Комисията при изработване на насоки на ЕС за улесняване на даряването на храни (вж. точка III, подточка iii) и точка 32).

#### **Каре 11 — Облагане с ДДС на дарени храни**

Комисията счита, че стойността, върху която се изчислява ДДС, може да бъде ниска или близка до нула, ако дарението се осъществява непосредствено преди датата „най-добър до“ или ако стоките не са пригодни за продажба. Когато в действителност храната няма никаква стойност, ставката може дори да бъде нулева.

74. Новата ОПОР не предвижда дарения на изтеглена от пазара риба, но държавите членки могат да насърчават и подкрепят развитието на структури, позволяващи дарения на риба, която не може да бъде пускана на пазара за директна консумация от хора.

Даренията могат да се улесняват и посредством механизма за складиране, подпомаган от ЕФМДР. Този механизъм има за цел компенсиране на разходите, направени за стабилизацията и съхранението на продукти, които не могат да бъдат продавани над определена цена. След периода на съхранение, когато въвеждат повторно на пазара продукти за директна консумация от хора, организациите на производители (ОП) на продукти от

---

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf).



риболов могат да ги предоставят безплатно. Срокът на механизма изтича през 2019 г., но на ОП се разрешава да организират сходен механизъм със собствени средства.

76. Процедурите за улесняване на използването на интервенционни запаси в полза на най-нуждаещите се лица все още не са включени в приложимия акт за изпълнение, а обсъждания с държавите членки текат понастоящем. Освен това трябва да се отбележи, че през 2014 г. не е имало никакви интервенционни запаси. Започнало е интервенционно изкупуване на обезмаслено мляко на прах (ОМП) през 2015 г. като то е продължило и през 2016 г. в отговор на спадащите цени в сектора на млякото. Пазарите на млечни продукти все още не са се възстановили и поради това, съгласно член 16, параграф 1, буква а) от Общия регламент за ООП (общата организация на пазара), пазарните условия все още не биха позволили освобождаването на интервенционни запаси. На този етап, освен ОМП, липсват каквито и да било други продукти от интервенционни запаси.

78. Основният стремеж на Комисията при програмирането на ресурсите по Регламента за FEAD е бил да гарантира, че програмите по Регламента за FEAD съответстват на целите на този регламент, както е посочено по-горе. Държавите членки са имали възможността да избират между различни варианти, които Регламентът за FEAD предвижда и да съобразят помощта с потребностите на най-нуждаещите се лица.

#### Общ отговор по първото и второто тире:

В член 9 от Регламента за FEAD е предвидена процедура за изменение на оперативни програми. Предвид крайния срок за допустимост на разходите съгласно Регламента за FEAD (31 декември 2023 г.), настоящите текстове на програмите не изключват възможността за изменението им в бъдещи периоди.

При все това, дори възможността за улесняване на даряването на храни да не е изрично включена в програмата, това не означава, че в държавата членка липсва каквото и да било даряване на храна. Например оперативната програма във Финландия се фокусира върху закупената храна, но в действителност партньорските организации също разпределят дарена храна, която по принцип е прясна храна.

79. Качеството на данните е задължение на държавите членки.

Комисията редовно провежда одитни мисии, за да гарантира правилното изпълнение на политиката, както и за да възстанови неправомерно изразходваните средства. Освен това Комисията провежда проверки за качество на годишните доклади с цел избягване на несъответствия. Извършва се плащане само за изпълнени и контролирани дейности.

Освен това Комисията отбелязва, че организациите на производителите могат да предоставят продукти за безвъзмездно разпределение, без да търсят подкрепа от ЕС.

80. Необходими са предпазни мерки, за да се гарантира, че мерките за предотвратяване на кризи и мерките за управление постигат своята цел, както и че средствата на ЕС са разходвани правомерно.

Законодателството предвижда по-голяма подкрепа за безвъзмездното разпределение, отколкото за изтеглянията за други цели. Ясно се отдава приоритет на предоставянето на помощ чрез благотворителни организации и други институции, одобрени от държавите членки.

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

81. Комисията напълно съзнава необходимостта от предприемане на действия за предотвратяване на разхищаването на храни и оптимизиране на използването на ресурсите по цялата верига за създаване на стойност в областта на храните. През 2015 г., като част от

пакета за кръговата икономика, Комисията повторно потвърди ангажимента на ЕС за изпълнение на целта за намаляване на разхищаването на храни, заложена в световната програма за устойчиво развитие за 2030 г.

83. Предотвратяването на разхищаването на храни е изтъкнато като приоритетна област в пакета за кръговата икономика от 2015 г. Предложен е интегриран план за действие за справяне с разхищаването на храни в ЕС, включващ както законодателни, така и незаконодателни инициативи. Новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни (FLW) събира публични субекти и участници във веригата за създаване на стойност в областта на храните, като в това число са и организации на потребителите и неправителствени организации. Тя ще подкрепя всички участници при предприемането на мерки за напредък към целта за устойчиво развитие, свързана с намаляването на разхищаването на храни, и при споделянето на най-добри практики. Очаква се в платформата относно FLW да бъдат определени нови инициативи и възможности за предотвратяване на разхищаването на храни на равнището на ЕС.

84. Комисията счита, че амбициите ѝ не са намалели с времето. През 2015 г. Комисията прие нов пакет за кръговата икономика, в който предотвратяването на разхищаването на храни се определя като приоритетна област и се предлага справяне с него чрез многостранен план за действие, разработен по колегиален начин от всички служби на Комисията. Той засилва интеграцията на мерките за борба с разхищаването на храни не само в политиката за предотвратяване на разхищаването, но и в програмите за предотвратяване, въведени от държавите членки. Комисията се стреми да гарантира, че разпоредбите, свързани с хранителните отпадъци, са ясни, изпълними и съгласувани с регулаторната рамка на ЕС.

Предложението на Комисията изисква от държавите членки да намалят хранителните отпадъци на всеки етап от веригата на снабдяване с храни, да наблюдават нивата на хранителните отпадъци и да докладват относно напредъка, постигнат във връзка с предотвратяването на разхищаването на храни. Изпълнението на програми за наблюдение на хранителните отпадъци в държавите — членки на ЕС, подкрепено от хармонизирана методика за измерване, ще осигури базата от доказателства, необходими за установяване на ефективни национални мерки за предотвратяване на разхищаването на храни и за определяне на цели, свързани с намаляване на хранителните отпадъци.

### ***Препоръка 1***

Комисията приема препоръка 1, касаеща нейната собствена роля в подкрепянето на усилията в държавите — членки на ЕС.

Няколко действия вече са в процес на осъществяване. Участието на международни организации (Организацията за прехрана и земеделие, Програмата на Организацията на обединените нации по околната среда) в платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни ще помогне за улесняване на сътрудничеството и координиране на усилията на национално равнище, на равнището на ЕС и на световно равнище.

Комисията вече осъществява инициативи за борба с разхищаването на храни като част от плана за действие за кръгова икономика от 2015 г. Комисията вече изготвя методика, която ще илюстрира какво представляват хранителните отпадъци на всеки етап от веригата за създаване на стойност в областта на храните въз основа на съществуващата правна рамка. Тази методика ще бъде в подкрепа на последователно измерване на нивата на хранителните отпадъци, необходимо за оценяване на въздействието на предприетите мерки.

86. Комисията се съгласява, че предотвратяването на разхищаването на храни налага действия по цялата верига за създаване на стойност в областта на храните и засилване на

сътрудничеството между секторите. Предотвратяването на разхищаването на храни и оптимизирането на използването на ресурсите могат да допринесат за иновационни модели за производство на храни, пускането им на пазара, снабдяването с тях и консумацията им.

Комисията се стреми да подпомага усилията на заинтересованите страни посредством плана за действие, предложен в рамките на плана за действие за кръгова икономика. По-специално новата платформа на ЕС относно загубите и разхищаването на храни (FLW) има за цел да подпомага всички участници при определянето на необходимите мерки за предотвратяване на разхищаването на храни, при споделянето на най-добри практики и при оценката на напредъка с времето.

Борбата срещу разхищаването на храни не е сред целите на общата селскостопанска политика (ОСП), определени в член 39 от ДФЕС. В текущата ОСП е предвиден широк набор от мерки за предотвратяване и намаляване на разхищаването на храни в първичното производство и преработване. ОСП няма правно основание за предприемане на действия за етапите на хранителната верига отвъд това равнище.

### ***Препоръка 2***

а) Комисията не приема препоръка 2, буква а), но ще вземе предвид загубите и разхищаването на храни в своята работа по изготвяне на следващата ОСП, като отчете факта, че:

- на първичното земеделско производство се дължат само минимални загуби на храни, което представлява коренно различен проблем от разхищаването на храни (предмет на Рамковата директива за отпадъците). Хранителните отпадъци са концентрирани главно в останалата част на веригата на снабдяване с храни, включваща обработването, търговията на дребно и потреблението;
- политиката за развитие на селските райони вече предвижда набор от мерки, които могат да се използват за предотвратяване и намаляване на разхищаването и загубите на храни;
- инвестициите съгласно програмите за развитие на селските райони (напр. от кооперативни дружества за подобряване на капацитета за съхранение) и усилията, които предстои да бъдат положени в бъдеще, следва да бъдат пропорционални на значението на проблема, което е ограничено.

б) Комисията приема препоръка 2, буква б).

Комисията приема препоръката на Палатата, че е необходимо по-добро наблюдение за спазване на задължението за разтоварване на сушата що се отнася до общата политика в областта на рибарството. Макар че борбата срещу разхищаването на храни сама по себе си не представлява цел на общата политика в областта на рибарството, която се стреми да гарантира, че рибарството и аквакултурите са екологични, икономически и социално устойчиви, Комисията се съгласява, че борбата срещу разхищаването на храни може да бъде улеснена чрез прилагането на съществуващите инструменти на национално, регионално и местно равнище.

в) Комисията приема препоръка 2, буква в). Що се отнася до хигиената на храните, през 2016 г. беше осъществено подобрение на уеббазирания достъп до ръководства относно хигиената на храните, което допълнително улеснява обмена на добри практики. По отношение на проследимостта, Комисията вече одитира системите на държавите членки за контрол на изпълнението на изискванията като част от правната рамка в областта на безопасността на храните. Що се отнася до посочването на дати върху хранителните продукти, както е посочено в плана за действие за кръгова икономика, Комисията проучва

варианти за по-ефективно използване и разбиране на понятието „посочване на дати върху хранителните продукти“ от всички въпросни участници. За да предостави информацията относно тези дейности, Комисията е започнала ново проучване, констатациите от което се очакват през 2017 г. (вж. частта относно „посочване на дати върху хранителните продукти“ в точка 32).

87. Както е посочено в Съобщението за кръговата икономика <sup>19</sup>, Комисията ще предприеме мерки за изясняване на законодателството на ЕС с цел улесняване на даряването на храни. Това включва ангажимент за разработване на насоки на ЕС в областта на даряването на храни, предназначени за дарителите на храни и хранителните банки и отнасящи се до начина за спазване на съответното законодателство на ЕС в сегашната регулаторна рамка (например, безопасност на храните, хигиена на храните, проследимост, отговорност и пр.).

### **Препоръка 3**

а) Комисията приема и вече изпълнява препоръка 3, буква а). За да се насърчи хармонизирано разбиране на приложимите разпоредби на ЕС, Комисията ще изработи, в сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни, насоки на ЕС с цел улесняване на даряването на храни. През ноември 2016 г. ще бъде разгледан първи проект на насоките в рамките на платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни и се очаква приемането на окончателно ръководство от Комисията до края на 2017 г.

б) Комисията не приема препоръка 3, буква б) поради причината, че в рамките на реформата на ОПОР и един от нейните стълбове — ООП — Комисията е предложила да „разпредели безвъзмездно разтоварени на сушата продукти за филантропични или благотворителни цели“. Това беше отхвърлено от Съвета и Парламента.

в) Комисията приема препоръка 3, буква в). Земеделските продукти, закупени в рамките на публични интервенции, могат да бъдат оползотворявани, като бъдат предоставяни на програмата за разпределяне на храни на най-нуждаещите се лица в Съюза, при условие че в нея се предвижда такава възможност.

г) Комисията приема препоръка 3, буква г) и предприема действия за насърчаване на даряването на храни.

Комисията предложи няколко изменения на Регламента за Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) като част от предложението за преразглеждане на Финансовия регламент, прието на 14.9.2016 г. Едно от тези изменения, ако бъде одобрено, ще даде възможност на държавите членки да използват опростени варианти на разходите при финансиране на дарения на храни. Това е мярка, която има за цел да улеснява използването на дарения на храни по FEAD.

Макар че Комисията е ангажирана с опростяване на прилагането на Регламента за FEAD, включително що се отнася до дарения на храни, тя винаги ще се фокусира върху постигането на целите на фонда, включващи засилване на социалното сближаване и приобщаване и допринасяне за облекчаване на най-тежките форми на бедност в ЕС. Само по себе си намаляването на разхищаването на храни не представлява цел на Регламента за FEAD.

Понастоящем изтеглянията за благотворителност представляват форма на организирано „безвъзмездно“ даряване на крайни получатели. Съответното законодателство предвижда по-голяма подкрепа за безвъзмездното разпределение (изтегляния за благотворителност), отколкото за изтеглянията за други местоназначения. Освен това е предвидено специфично

---

<sup>19</sup> COM(2015) 614 final.

етикетиране за популяризиране на източника и използването на финансиране от ЕС. Ясно е, че определянето на изтеглянията от пазара като приоритет се дължи на факта, че се предоставя помощ на нуждаещите се чрез благотворителни организации и други институции, одобрени от държавите членки. Използването на изтеглени продукти за други цели се извършва като алтернатива на безвъзмездното разпределение.

<b>Събитие</b>	<b>Дата</b>
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	15.7.2015
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	16.9.2016
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	10.11.2016
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	6.12.2016

Разхищаването на храни е световен проблем, който през последните години се придвижва напред в публичния и политическия дневен ред. Храните са ценна стока и за производството им може да се използват много ресурси. Изчисленията показват, че около една трета от храните се разхищават или губят, което има огромна последваща икономическа и екологична цена.

Одитът разглежда ролята на ЕС в борбата срещу разхищаването на храни, предприетите до настоящия момент действия и функциите на различните инструменти на политиката на ЕС за намаляване на това разхищаване. Той се съсредоточи върху действията за предотвратяване и даряване, които са най-предпочитани в борбата с разхищаването на храни.

В настоящия доклад се заключава, че предприетите до момента действия не са били достатъчни, както и че стратегията на ЕС за борба срещу разхищаването на храни следва да се подсили и да се координира по-добре. Комисията следва да търси начини за използване на съществуващите политики с цел подобряване на борбата срещу загуби и разхищаване на храни.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Твитър: @EUAuditorsECA

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на фигура 4 на стр. 26 и на снимките в каре 6 на стр. 34, трябва да бъде искано разрешение директно от притежателя на авторските права.