

Специален доклад

## Биологично земеделие в ЕС

Пропуски и непоследователност застрашават  
успеха на политиката



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—X
<b>Въведение</b>	01—12
<b>Биологичното земеделие като по-устойчива селскостопанска практика</b>	01—04
<b>Биологичното земеделие е неразделна част от сектора на биологичното производство</b>	05—06
<b>Политика на ЕС за сектора на биологичното производство</b>	07—10
<b>Роли и отговорности</b>	11—12
<b>Обхват и подход на одита</b>	13—17
<b>Констатации и оценки</b>	18—77
<b>Пропуски в политиката на ЕС и националните политики за сектора на биологичното производство</b>	18—35
Пропуски в стратегическата рамка отслабват политиката на ЕС за сектора на биологичното производство	19—24
Слабости в националните политики възпрепятстват развитието на сектора на биологичното производство в ЕС	25—31
При програмирането на подпомагането по линия на ОСП държавите членки само частично са разгледали специфичните нужди на своя сектор на биологичното производство	32—35
<b>Площите са се увеличили, но все още е предизвикателство да се интегрират целите на биологичното земеделие в ОСП</b>	36—59
Подпомагането по линия на ОСП е спомогнало за увеличаване на площите за биологично производство, но ползите за околната среда невинаги са били гарантирани	37—43
Държавите членки невинаги са следели дали подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП води до биологично производство	44—51
Държавите членки не са насочили достатъчно добре финансирането по ОСП за по-нататъшно развитие на сектора на биологичното производство	52—59

<b>Ограничения по отношение на данните пречат на изготвянето на стабилна политика за сектора на биологичното производство</b>	<b>60—77</b>
Въздействието на подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП не може да бъде оценено	61—66
Съществуващите инструменти на ЕС не са подходящи за анализ на въздействието на биологичното земеделие	67—71
Събират се по-малко статистически данни за сектора на биологичното производство	72—77
<b>Заклучения и препоръки</b>	<b>78—82</b>
<b>Приложения — Потребление на биологични продукти в държавите членки</b>	
<b>Съкращения</b>	
<b>Речник на термините</b>	
<b>Отговори на Европейската комисия</b>	
<b>Хронология</b>	
<b>Одитен екип</b>	

## Кратко изложение

I Биологичното земеделие е селскостопански метод за производство на храни, при който се използват естествени вещества и процеси и се постига по-голямо биологично разнообразие и по-малко замърсяване на водата, въздуха и почвата. Комисията го счита за ключов инструмент за повишаване на устойчивостта на селското стопанство и е определила като цел до 2030 г. 25 % от земеделската земя в ЕС да се обработва по биологичен начин — значителен скок спрямо 10,5 % през 2022 г. В периода 2014—2022 г. земеделските стопани са получили близо 12 млрд. евро в подкрепа на практиките за биологично земеделие по линия на общата селскостопанска политика.

II С настоящия одит ЕСП извърши оценка на планирането, прилагането и мониторинга на подпомагането от ЕС за биологично земеделие. Одитът обхваща периода 2014—2022 г., а когато беше уместно, одиторите провериха и действащите разпоредби и програми за периода 2023—2027 г. Одитът беше извършен с оглед на значителния размер на разходите на ЕС за биологично земеделие. ЕСП очаква докладът ѝ да допринесе за политиката на ЕС за сектора на биологичното производство и за законодателните предложения на Комисията за общата селскостопанска политика след 2027 г., които са планирани за 2025 г.

III Като цяло ЕСП заключава, че има пропуски както в политиката на ЕС, така и в националните политики за сектора на биологичното производство. Средствата по общата селскостопанска политика са били използвани за увеличаване на площите, обработвани по биологичен начин, без да бъдат отчетени в достатъчна степен екологичните и пазарните цели, заложи в политиката на ЕС в областта на биологичното земеделие. Въздействието на политиката не може да бъде оценено поради ограничения в данните.

IV ЕСП констатира пропуски в стратегическата рамка на политиката на ЕС за сектора на биологичното производство. В плановете за действие на Съюза, които Комисията използва за определяне на стратегията за сектора на биологичното производство, липсват важни елементи. Въпреки че настоящият план е подобрен в сравнение с предишния, той не включва количествено измерими целеви стойности за определените цели и действия, нито начин за измерване на напредъка. Единствената заложиена целева стойност за сектора на биологичното производство, която се състои в това обработваната по биологичен начин земя да достигне 25 %, е необвързваща и е насочена само към увеличаване на площта. Няма стратегия или целеви стойности за сектора след 2030 г.

**V** Степента на развитие на биологичното земеделие и амбициите за по-нататъшното му разрастване се различават значително в държавите членки. Въпреки че всички 27 държави от ЕС, с изключение на три, вече имат планове за действие в областта на биологичното производство, съществува риск те да не бъдат достатъчни за постигане на целта на Съюза за 25 % до 2030 г. За да се постигне тази цел, настоящото годишно увеличение на биологичното земеделие трябва да се удвои. В държавите членки, в които този сектор е слабо развит, националните планове за действие имат потенциала да играят ключова роля в стимулирането на развитието. Ниското качество на тези планове обаче отслабва тяхното въздействие.

**VI** Общата селскостопанска политика е основният източник на финансиране за развитието на биологичното земеделие в ЕС. ЕСП установи, че тази подкрепа е помогнала за увеличаване на площта на земите, обработвани по биологичен начин, но остава предизвикателството да се интегрират в разходите на ЕС екологичните и пазарните цели на политиката на Съюза за биологично земеделие.

**VII** Подпомагането от ЕС за биологично земеделие се предоставя с оглед на очакваните ползи за околната среда, но те не винаги са гарантирани. Правилата за биологично земеделие не се прилагат последователно в четирите посетени от ЕСП държави членки, по-специално по отношение на сеитбооборота и хуманното отношение към животните. Въпреки че включването на доброволните принципи на биологичното земеделие в разходите на ЕС е можело да засили положителното му въздействие върху околната среда, одиторите установиха, че това е правено рядко в държавите членки.

**VIII** Една от целите на политиката на ЕС е биологичното земеделие да произвежда голямо разнообразие от храни, за да се снабдява пазарът с устойчиви продукти. Добре развитият пазар действа като допълнителен стимул за земеделските стопани да преминат към биологично земеделие и улеснява дългосрочния растеж. Въпреки това държавите членки не са насочили достатъчно добре финансирането по общата селскостопанска политика, за да укрепят позициите на земеделските стопани във веригата за създаване на стойност и да доразвият сектора на биологичното производство.

**IX** Комисията следи разходите на ЕС за биологично земеделие и размера на подпомаганата площ. Въздействието на това подпомагане обаче не може да бъде оценено, тъй като съществуващите инструменти не са подходящи за целта. Комисията също така не разполага с данни за това как разходите на ЕС подпомагат развитието на сектора на биологичното производство извън биологичното земеделие, особено като се има предвид, че понастоящем се събират по-малко данни, отколкото до 2021 г.

**X** Въз основа на направените констатации ЕСП препоръчва на Комисията:

- да укрепи стратегическата рамка на ЕС за развитие на сектора на биологичното производство, като създаде начин за измерване на напредъка и определи визия за периода след 2030 г.;
- да интегрира по-добре екологичните и пазарните цели в подпомагането по линия на общата селскостопанска политика и да насочи по-добре средствата след 2027 г. към развитието на сектора на биологичното производство;
- да осигури наличие на подходящи данни за оценка на развитието на биологичното земеделие и неговото въздействие върху околната среда и климата чрез по-ефективно използване на съществуващите инструменти и информация.

# Въведение

## Биологичното земеделие като по-устойчива селскостопанска практика

**01** Почти 40 % от земята на ЕС се използва за земеделие<sup>1</sup>. Въпреки че основната роля на селското стопанство е да осигурява храна, то допринася и за развитието и социалното сближаване на селските райони. Селското стопанство зависи от устойчивото използване на природните ресурси, но същевременно е източник на натиск върху околната среда и климата, което води до замърсяване на почвата, водата и въздуха и до прекомерна експлоатация на природните ресурси<sup>2</sup>.

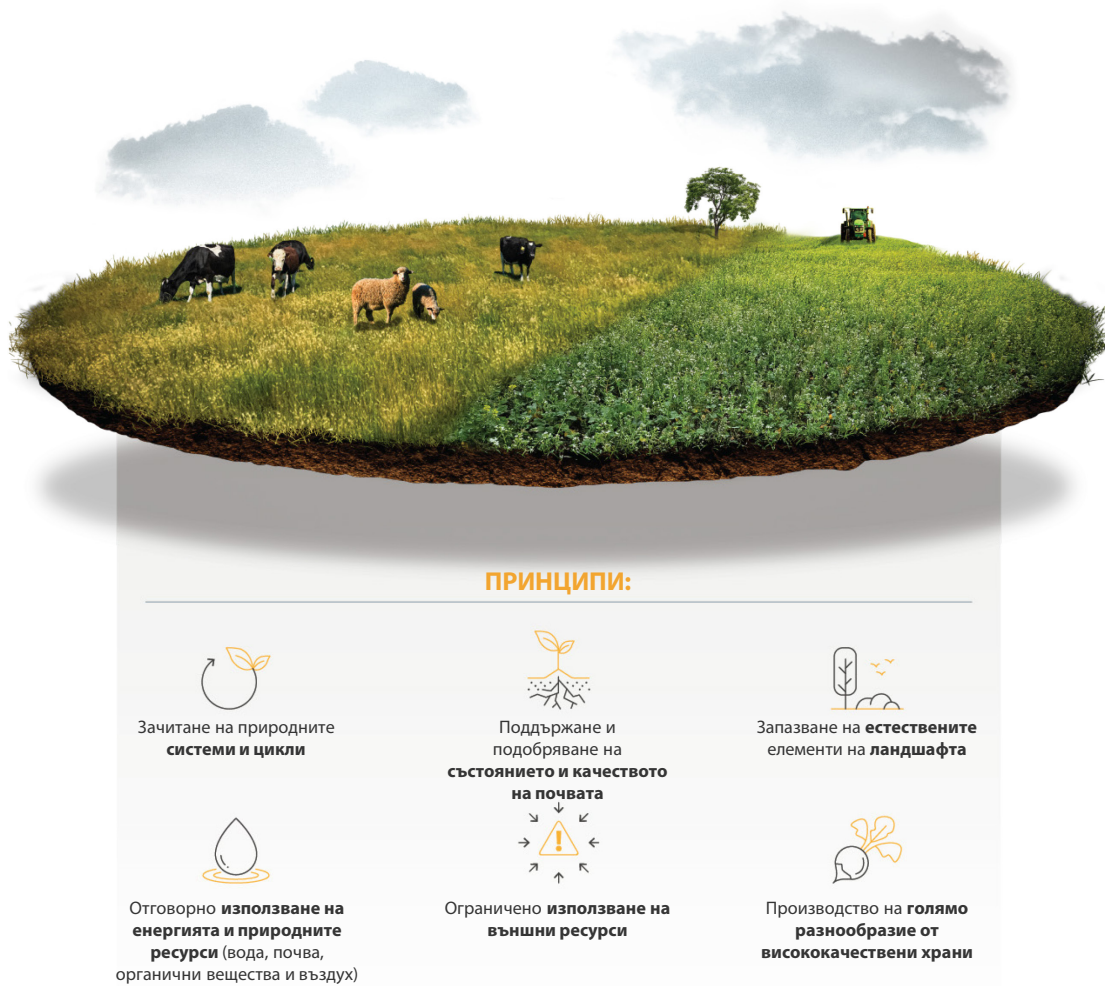
**02** От 90-те години на миналия век ЕС насърчава използването на по-устойчиви от екологична гледна точка земеделски практики. От тях биологичното земеделие остава единственият метод на селскостопанско производство, който е стандартизиран и регулиран на равнището на Съюза. Целта на биологичното земеделие е да се произвеждат храни, като се използват естествени вещества и процеси, в съответствие с принципите и правилата, определени в законодателството на ЕС — вж. [фигура 1](#).

---

<sup>1</sup> Евростат, [Farms and farmland in the European Union — statistics](#), 2020 г.

<sup>2</sup> ЕАОС, [Доклад за състоянието на околната среда за 2020 г.](#), стр. 295 и 314.

Фигура 1 — Принципи и правила на биологичното земеделие



#### Правила за ЖИВОТНОВЪДСТВОТО:

**високи стандарти за хуманно отношение към животните**, съобразени със специфичните нужди на видовете

**биологични фуражи или фуражи, произведени при преход към биологично производство**, предимно от земеделското стопанство

**без растежни стимулатори или принудително хранене**

**силно ограничена употреба на антибиотици**

**изисквания за минимални разстояния и достъп до открити площи и пасища**

**ясно разделение** между конвенционалните и биологичните единици в смесените стопанства

#### Правила за ОТГЛЕЖДАНЕ НА КУЛТУРИ:

**без изкуствени пестициди и торове**

**биологични семена и растителен репродуктивен материал**

**превантивни и предпазни мерки** за избягване на замърсяване

**без генетично модифицирани организми**

**многогодишен сеитбооборот**, включващ бобови култури и други култури, подходящи за зелено торене

**ясно разделение** между конвенционалните и биологичните единици в смесените стопанства

Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС) 2018/848 от 30 май 2018 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти.



**03** Тъй като се основава на строго ограничаване на изкуствените пестициди и торове, биологичното земеделие по своя замисъл се счита за по-устойчива от екологична гледна точка алтернатива на конвенционалното земеделие, като допринася за по-голямо биологично разнообразие и по-малко замърсяване на водата, въздуха и почвата<sup>3</sup>. Сеитбооборотът и други управленски практики, използвани в биологичните стопанства, могат да подобрят състоянието и плодородието на почвата, както и способността ѝ да задържа вода и да улавя въглерод, като по този начин допринасят за устойчивостта на климата.

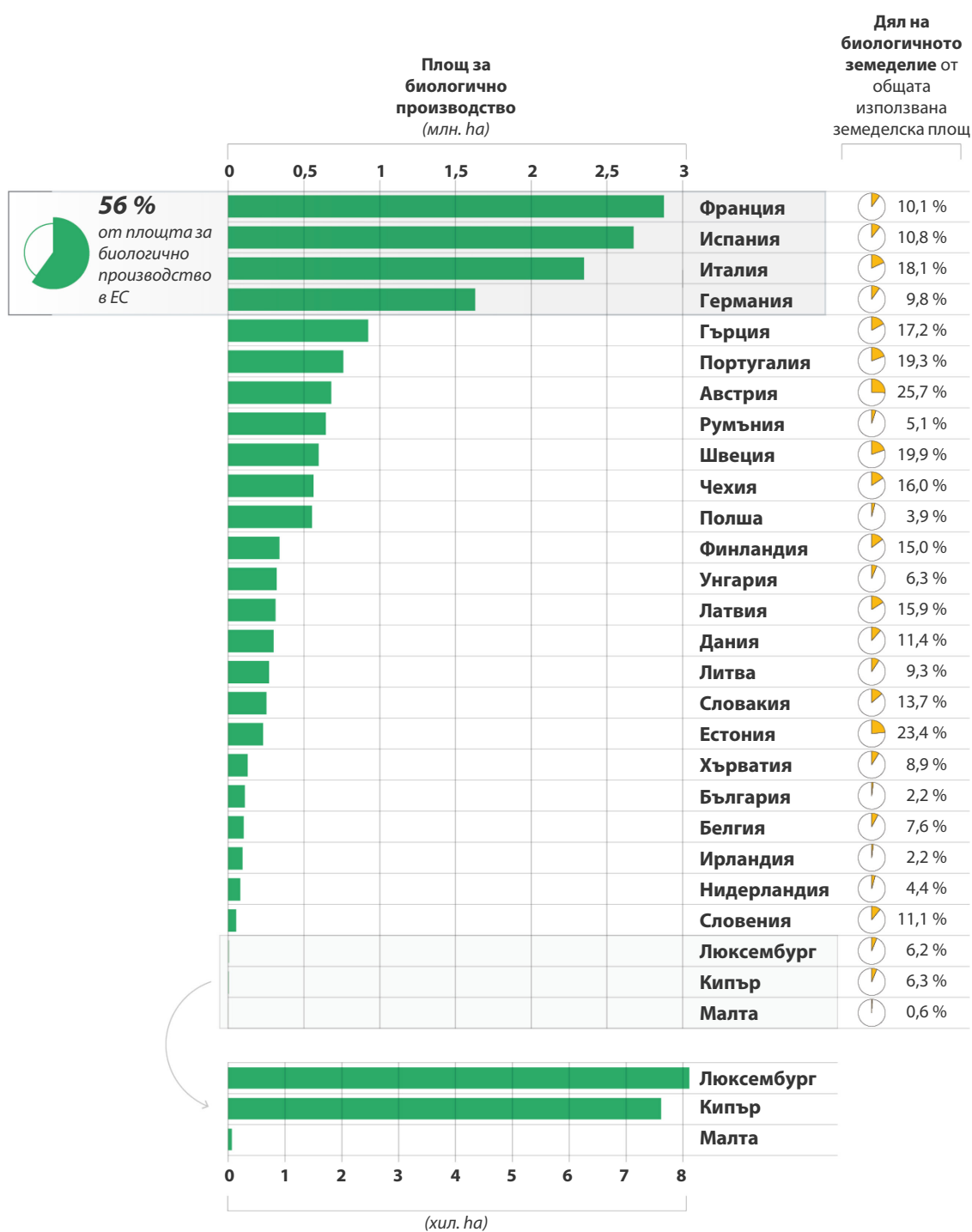
**04** През 2022 г. около 17 млн. хектара са били обработвани по биологичен начин в ЕС, което представлява 10,5 % от общата използвана земеделска площ<sup>4</sup>. Докато в ЕС делът на земеделските площи за биологично производство постоянно се увеличава от 2014 г. насам, разпространението на биологичното земеделие варира значително между държавите членки — от 0,6 % в Малта до 25,7 % в Австрия, както е показано на *фигура 2*.

---

<sup>3</sup> Smith O. M., Cohen A. L., Rieser C. J., Davis A. G., Taylor J. M., Adesanya A. W., Jones M. S., Meier A. R., Reganold J. P., Orpet R. J., Northfield T. D. и Crowder D. W., [Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis](#), септември 2019 г.

<sup>4</sup> Евростат, [Developments in organic farming](#).

Фигура 2 — На четири държави членки се падат почти 60 % от площите за биологично производство в ЕС



Бележка: За Австрия са използвани данни за 2020 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [статистическите данни на Евростат за биологичното земеделие за 2022 г.](#) (извлечени на 25 юни 2024 г.).

## Биологичното земеделие е неразделна част от сектора на биологичното производство

**05** Биологичното земеделие предлага на пазара биологични продукти в отговор на потребителското търсене на по-устойчиви храни. Като такова то е в основата на сектора на биологичното производство, който обхваща всички участници и процеси от фермата до потребителя — вж. [фигура 3](#). Развитието на биологичното земеделие е тясно свързано с развитието на сектора на биологичното производство.

**Фигура 3 — Сектор на биологичното производство**



Източник: ЕСП.

**06** През 2022 г. биологичните продукти са съставлявали около 4 % от общия пазар на храни в ЕС, като са генерали продажби за 45 млрд. евро<sup>5</sup>. Между 2014 и 2022 г. продажбите на биологични продукти в ЕС са се увеличили повече от два пъти<sup>6</sup>. Остават обаче значителни разлики между държавите членки по отношение на потреблението на биологични продукти. През 2022 г. то варира от 2 евро на

<sup>5</sup> Статистически данни на FIBL за продажбите на дребно на биологични продукти и данни на Statista за продажбите на храни в ЕС-27 (последно извлечени на 12 април 2024 г.).

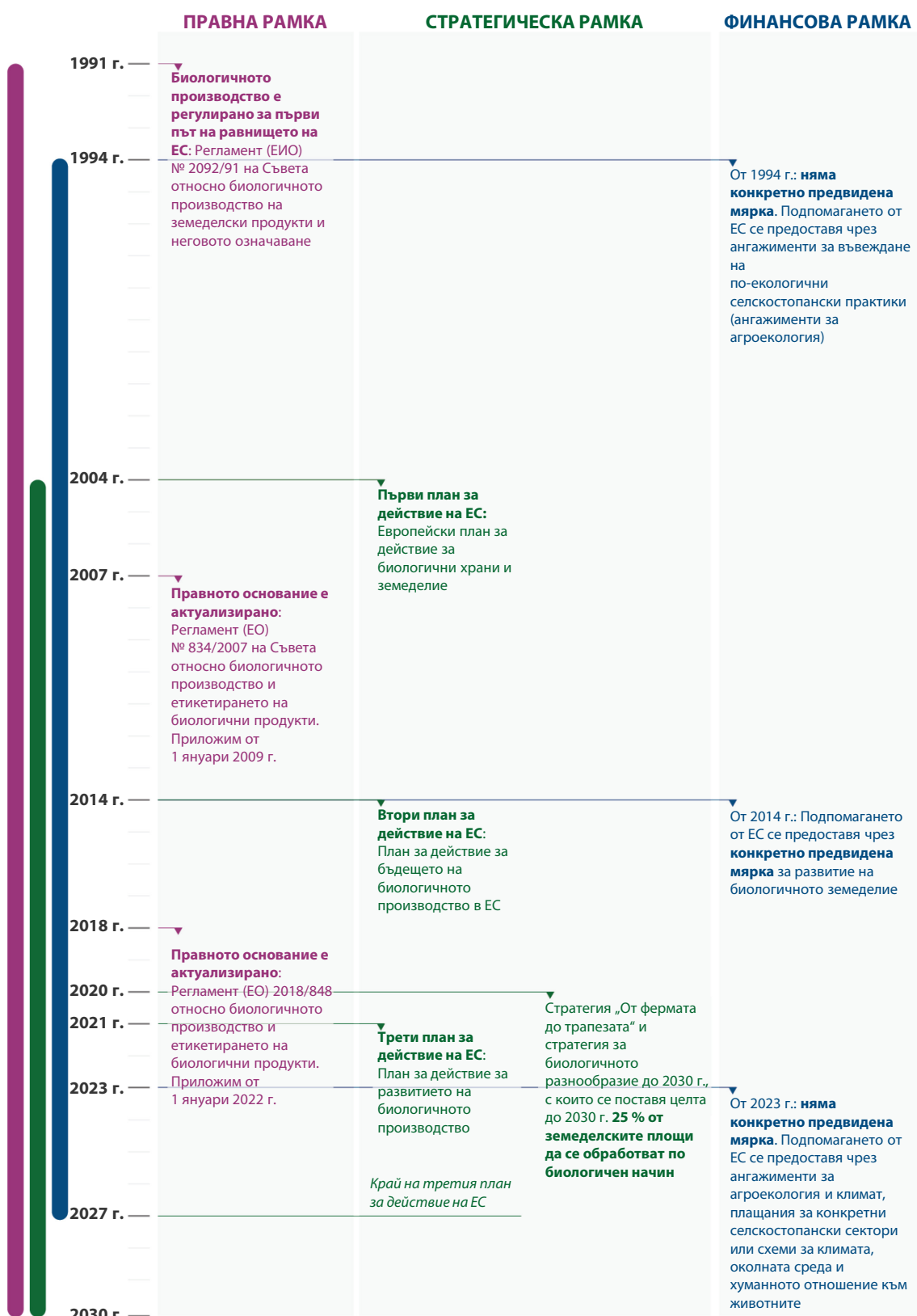
<sup>6</sup> Пак там.

глава от населението в Румъния до 365 евро на глава от населението в Дания — вж. *приложението*. Тези разлики показват ясно неравномерното развитие на пазара на биологични продукти в ЕС и връзката му с покупателната способност в държавите членки.

## Политика на ЕС за сектора на биологичното производство

**07** Развитието на биологичното земеделие се определя от принципите, правилата и целите, заложи в политиката на ЕС за сектора на биологичното производство. Тази политика се състои от три нива: правна рамка, стратегическа рамка и финансова рамка. Политиката, която се прилага от 1991 г., е претърпяла развитие с течение на времето - вж. *фигура 4*.

Фигура 4 — Развитие на политика на ЕС за сектора на биологичното производство



Източник: ЕСП.

**08** Регламентът относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти (Регламентът за биологичното производство) предоставя правното основание за биологичното земеделие и регулира останалата част от веригата на доставки в сектора на биологичното производство — от земеделските стопани до търговците на дребно (вж. [фигура 3](#)). В регламента се определят целите и принципите на биологичното производство, както и правилата, които земеделските стопани и други икономически оператори, занимаващи се с биологично земеделие, трябва да спазват, за да получат сертификат за биологично производство.

**09** Комисията е допълнила правната рамка на сектора на биологичното производство с три последователни плана за действие, публикувани през 2004 г., 2014 г. и 2021 г. Тези планове са имали за цел да определят и стратегията на ЕС за биологичното земеделие<sup>7</sup>. През май 2020 г. Комисията е публикувала [стратегията „От фермата до трапезата“](#) и [стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.](#), с която се прилага [Европейският зелен пакт](#). И в двете стратегии е заложена стратегическа цел до 2030 г. 25 % от земеделската земя в ЕС да бъде обработвана по биологичен начин. Макар и необвързваща, тази целева стойност показва, че биологичното земеделие има роля в постигането на целите на ЕС в областта на околната среда и климата.

**10** Финансовата подкрепа за развитие на биологичното земеделие се предоставя главно чрез общата селскостопанска политика (ОСП). В периода 2014—2022 г. земеделските стопани са получили подпомагане от ЕС в размер на близо 12 млрд. евро по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), за да преминат към биологично земеделие или да запазят практиките за биологично земеделие. Наред с това:

- в периода 2014—2022 г. от Европейския фонд за гарантиране на земеделието са предоставени около 60,6 млн. евро за развитие на биологичното производство в сектора на плодовете и зеленчуците чрез организации на производители;

---

<sup>7</sup> Работен документ на службите на Комисията, „Оценка на въздействието, придружаваща документ „Предложение за регламент относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти“, [SWD \(2014\) 065 final](#), март 2014 г.

- в периода 2014—2020 г. чрез програма „Хоризонт 2020“ е предоставена финансова подкрепа от ЕС в размер на около 45 млн. евро за научни изследвания и иновации в областта на биологичното земеделие; за периода 2021—2027 г. 30 % от средствата по „Хоризонт Европа“ за земеделие, горско стопанство и селски райони са предназначени за области, които са пряко или непряко свързани със сектора на биологичното производство;
- в периода 2016—2023 г. са осигурени около 140 млн. евро за популяризиране на биологичните продукти чрез политиката на ЕС за популяризиране на продукти на хранително-вкусовата промишленост<sup>8</sup>; както и
- в периода 2023—2027 г. държавите членки са планирали да отделят около 14,7 млрд. евро за подпомагане на биологичното земеделие в стратегическите си планове по ОСП<sup>9</sup>.

## Роли и отговорности

**11** Комисията, чрез генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI), след съгласуване с други генерални дирекции, определя цялостната политика на ЕС за сектора на биологичното производство. Комисията одобрява програмите за развитие на селските райони на държавите членки в рамките на ОСП и предоставя на държавите членки стратегически насоки за политиката на ЕС в областта на биологичното земеделие. Заедно с ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ Евростат събира, валидира и публикува данни за сектора на биологичното производство. Съвместният изследователски център предоставя научнообоснована информация за целите на мониторинга и оценката на въздействието на политиките на ЕС.

---

<sup>8</sup> Решения за подбор на Комисията за политиката на ЕС за популяризиране на продукти на хранително-вкусовата промишленост за периода 2016—2023 г.

<sup>9</sup> Комисия, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#) стр. 74, юни 2023 г.

**12** Като отчитат специфичното си положение и потребности държавите членки са отговорни за определянето на националните цели за биологичното земеделие и сектора на биологичното производство и за програмирането на достатъчна финансова подкрепа от ЕС и на национално равнище за постигането на тези цели. Държавите членки програмират и прилагат съответното подпомагане от ЕС за сектора на биологичното производство чрез своите програми за развитие на селските райони.



## Обхват и подход на одита

**13** ЕСП разгледа планирането, прилагането и мониторинга на подпомагането от ЕС за биологично земеделие. Одиторите провериха дали Комисията и държавите членки:

- са разработили правилна политика за сектора на биологичното производство с цел стимулиране на биологичното земеделие;
- са използвали ефективно средствата по ОСП в подкрепа на екологичните и пазарните цели на биологичното земеделие; както и дали
- са извършвали подходящ мониторинг и оценка на въздействието на политиката на ЕС.

**14** С оглед на неотдавнашния [Специален доклад 04/2019](#) на ЕСП относно системата за контрол на биологичните продукти и [Специален доклад 25/2023](#) относно политиката на ЕС в областта на аквакултурите одиторите изключиха от обхвата на одита контрола и сертифицирането на биологичното земеделие, както и сектора на биологичните аквакултури. Предвид специфичния им характер бяха изключени също така секторът на биологичното пчеларство, научните изследвания и иновациите в биологичното земеделие и ЕФЗ, подпомагащ биологичното производство в сектора на плодовете и зеленчуците (вж. точка [10](#)).

**15** Одитът беше извършен, като се взеха предвид заложената цел за постигане на 25 % биологично земеделие и подпомагането от ЕС от близо 12 млрд. евро за периода 2014—2022 г. за преминаване към практики за биологично земеделие или за запазване на тези практики. ЕСП очаква констатациите и препоръките ѝ да допринесат за разработването на политиката на ЕС за сектора на биологичното производство, както и за законодателните предложения на Комисията за ОСП след 2027 г., които са планирани за 2025 г.

**16** Одитът обхваща периода 2014—2022 г. Когато беше уместно, бяха проверени и действащите разпоредби и програми за периода 2023—2027 г. ЕСП получи данни от:

- срещи с представители на Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, Евростат и Съвместния изследователски център);

- преглед на съответните данни и документи, включително конкретни законодателни актове и проучвания, оценки на въздействието и одитни доклади, както и оценки и информация за извършения мониторинг;
- анализ на статистически данни и данни за управление на финансирането на сектора на биологичното производство в ЕС;
- събеседвания с национални и регионални органи и структурирани срещи с представители на сектора на биологичното производство;
- посещения на място в 26 биологични стопанства, които са получили финансова подкрепа от ЕС (шест—седем стопанства във всяка посетена държава членка);
- проучвателно посещение в Дания — държава членка, която предоставя политическа подкрепа за биологичното земеделие от 1987 г. насам и има добре развит пазар за биологични продукти;
- дискуссионен панел с участието на експерти от областта на науката, политиката и биологичното земеделие.

**17** Бяха извършени одитни посещения в четири държави членки: Румъния, Полша, Австрия и Италия. Тези държави бяха избрани с оглед на това да обхващат различни дялове от площите за биологично производство и различен потенциал за по-нататъшно развитие (вж. *фигура 5*). В Италия ЕСП избра да разгледа регионалното прилагане на подпомагането по линия на ОСП в регионите Кампания и Сицилия.

## Фигура 5 — Биологичното земеделие в одитираните държави членки

Площ в хил. ha

Използвана земеделска площ

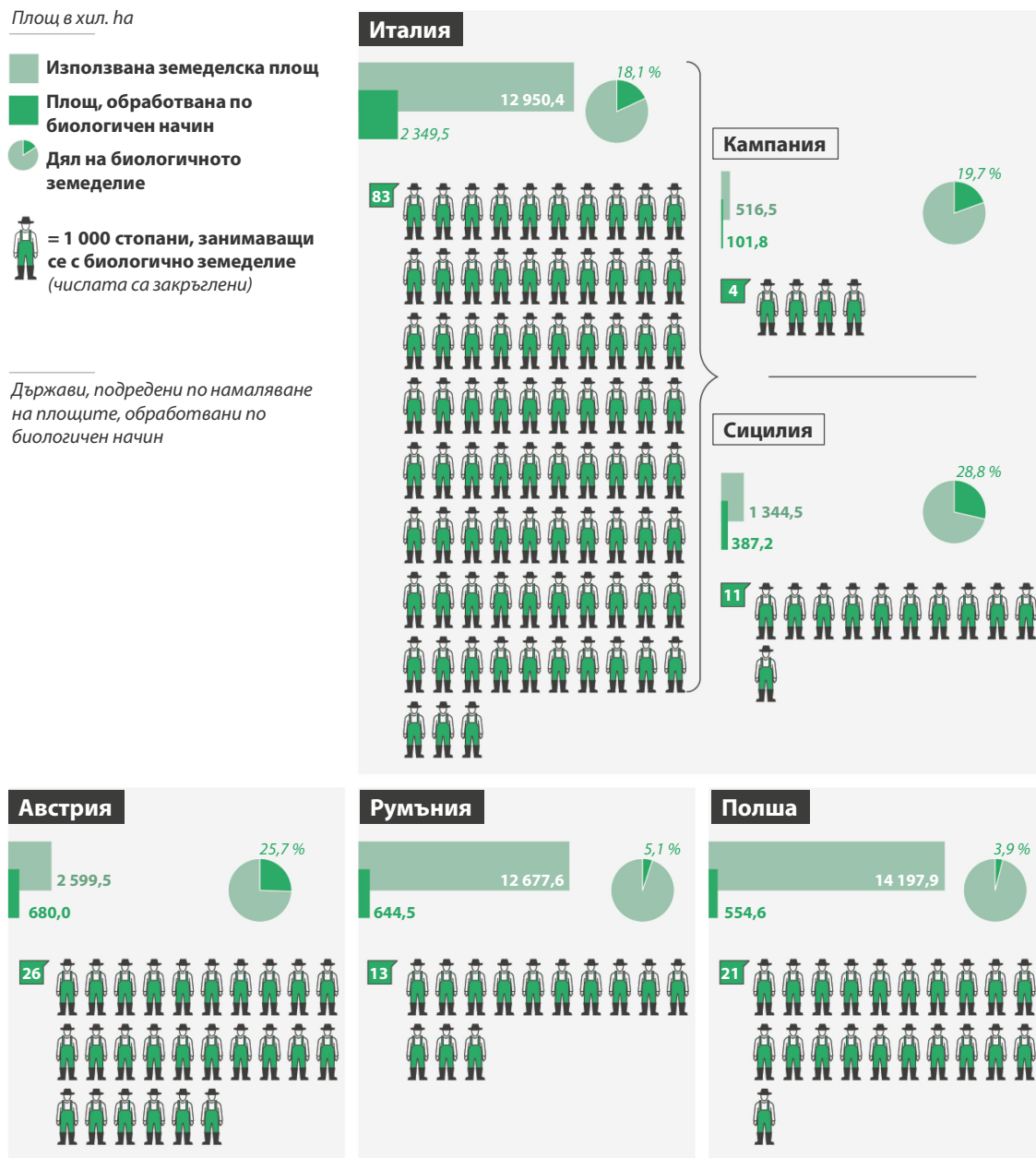
Площ, обработвана по биологичен начин

Дял на биологичното земеделие



= 1 000 стопани, занимаващи се с биологично земеделие (числата са закръглени)

Държави, подредени по намаляване на площите, обработвани по биологичен начин



Източник: ЕСП, въз основа на статистически данни на Евростат за 2022 г. за биологичното земеделие (извлечени на 25 юни 2024 г.) и Bio in Cifre 2023 за Сицилия и Кампания. За Австрия са използвани данни за 2020 г.

## Констатации и оценки

### Пропуски в политиката на ЕС и националните политики за сектора на биологичното производство

**18** ЕСП разгледа политиката, създадена от Комисията и държавите членки в подкрепа на развитието на биологичното земеделие<sup>10</sup>. Одиторите имаха за цел да констатират дали:

- Комисията е разработила цялостна политика на ЕС за сектора на биологичното производство;
- държавите членки са създали национални политики в подкрепа на биологичното земеделие;
- държавите членки са програмирали средствата по ОСП в съответствие със специфичните нужди на своя сектор на биологичното производство.

### Пропуски в стратегическата рамка отслабват политиката на ЕС за сектора на биологичното производство

**19** Според Комисията плановете за действие за биологичното производство в ЕС осигуряват стратегическата рамка на Съюза за сектора на биологичното производство. Въпреки това беше установено, че планът за действие за периода 2014—2020 г. не включва цели за този сектор. В него липсват и ключови елементи, като например:

- количествено измерими целеви стойности за конкретните цели и действия в плана;
- ключови етапи и график за изпълнение на действията;
- показатели за мониторинг на напредъка;
- ясно определени роли и отговорности; както и
- разпределени финансови средства.

---

<sup>10</sup> Инструментарий за по-добро регулиране, 2021 г.

**20** В плана за действие за периода 2021—2027 г. Комисията е посочила, че действията от предходния план са изпълнени, без да уточнява кои дейности са били извършени и какво е било постигнато. Поради липса на количествени целеви стойности, показатели за мониторинг и оценка действителният ефект от плана за действие за периода 2014—2020 г. остава неизвестен.

**21** През 2020 г. е определена стратегическата цел за сектора на биологичното земеделие с необвързващия ангажимент до 2030 г. 25 % от земеделската земя в ЕС да бъде заета с биологично земеделие (вж. точка **09**). Комисията е изготвила план за действие за периода 2021—2027 г. за постигането на тази цел. В плана са заложили конкретни цели за постигане на по-голям принос на биологичното земеделие за устойчивостта, стимулиране на търсенето и поддържане на доверието на потребителите, както и стимулиране на преход към биологично производство и укрепване на цялата верига за създаване на стойност.

**22** ЕСП установи, че планът за периода 2021—2027 г. представлява подобрене в сравнение с предишния. В него са изложени повече подробности за конкретните дейности, които трябва да бъдат изпълнени в рамките на всяко действие. Отговорностите са споделени между Комисията, държавите членки и други заинтересовани страни. На всеки шест месеца Комисията изготвя доклад за напредъка, за да проследи извършените дейности.

**23** Въпреки постигнатия напредък в плана все още липсват количествено измерими целеви стойности за трите конкретни цели и средства за мониторинг на постигнатия напредък чрез предложените действия. При отсъствието на тези елементи ще бъде трудно да се оцени приносът на плана за развитието на сектора на биологичното производство. Устойчивостта на биологичното земеделие във времето зависи от цялостното развитие на сектора на биологичното производство. Един добре развит сектор ще осигури на земеделските стопани икономически стимули за биологично земеделие. Въпреки това целевата стойност от 25 % се отнася само до площта, която трябва да се обработва по биологичен начин, без да са заложили стратегически цели за сектора на биологичното производство. Липсва стратегическа визия за биологичното земеделие или за сектора на биологичното производство след 2030 г., която да осигури стабилност и дългосрочна перспектива за веригата за създаване на стойност.

**24** В допълнение към конкретните цели на плановете за действие, правната рамка определя и екологични и пазарни цели за биологичното производство — вж. **фигура 6**. Комисията обаче разглежда целите в Регламента относно биологичното производство като присъщи характеристики на системата за биологично производство на храни, а не като действителни цели. Поради това те не се наблюдават и не се разглеждат конкретно в стратегическата рамка.

## Фигура 6 — Цели на ЕС за сектора на биологичното производство



### Цели на правната рамка

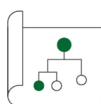
#### Регламент относно биологичното производство

##### Екологични цели

- опазване на околната среда и климата
- дългосрочно плодородие на почвата
- висока степен на биологично разнообразие
- нетоксична околна среда
- опазване на застрашени от изчезване редки и местни породи
- развитие на предлагането на растителен генетичен материал, приспособен към специфичните нужди на биологичното земеделие
- висока степен на биологично разнообразие чрез използване на разнообразен растителен генетичен материал
- високи стандарти за хуманно отношение към животните

##### Пазарни цели

- кратки дистрибуторски вериги и местно производство в различните райони на ЕС
- развитие на дейности за биологично отглеждане на растения с цел принос за благоприятни икономически перспективи на сектора на биологичното производство



### Цели на стратегическата рамка

#### План за действие за биологичното производство в ЕС за периода 2021—2027 г.

#### Стратегия „От фермата до трапезата“ и Стратегия за биологичното разнообразие до 2030 г.

##### Специфична екологична цел

- увеличаване на приноса на биологичното земеделие за устойчивостта

##### Специфични пазарни цели

- стимулиране на търсенето и поддържане на доверието на потребителите
- стимулиране на прехода към биологично производство и укрепване на цялата верига за създаване на стойност

##### Цел, основана на площта

- До 2030 г. 25 % от земеделската земя в ЕС да бъде обработвана по биологичен начин

Източник: ЕСП, въз основа на член 4 от Регламент (ЕС) 2018/848 и План за действие за развитието на биологичното производство в ЕС за периода 2021—2027 г.

## Слабости в националните политики възпрепятстват развитието на сектора на биологичното производство в ЕС

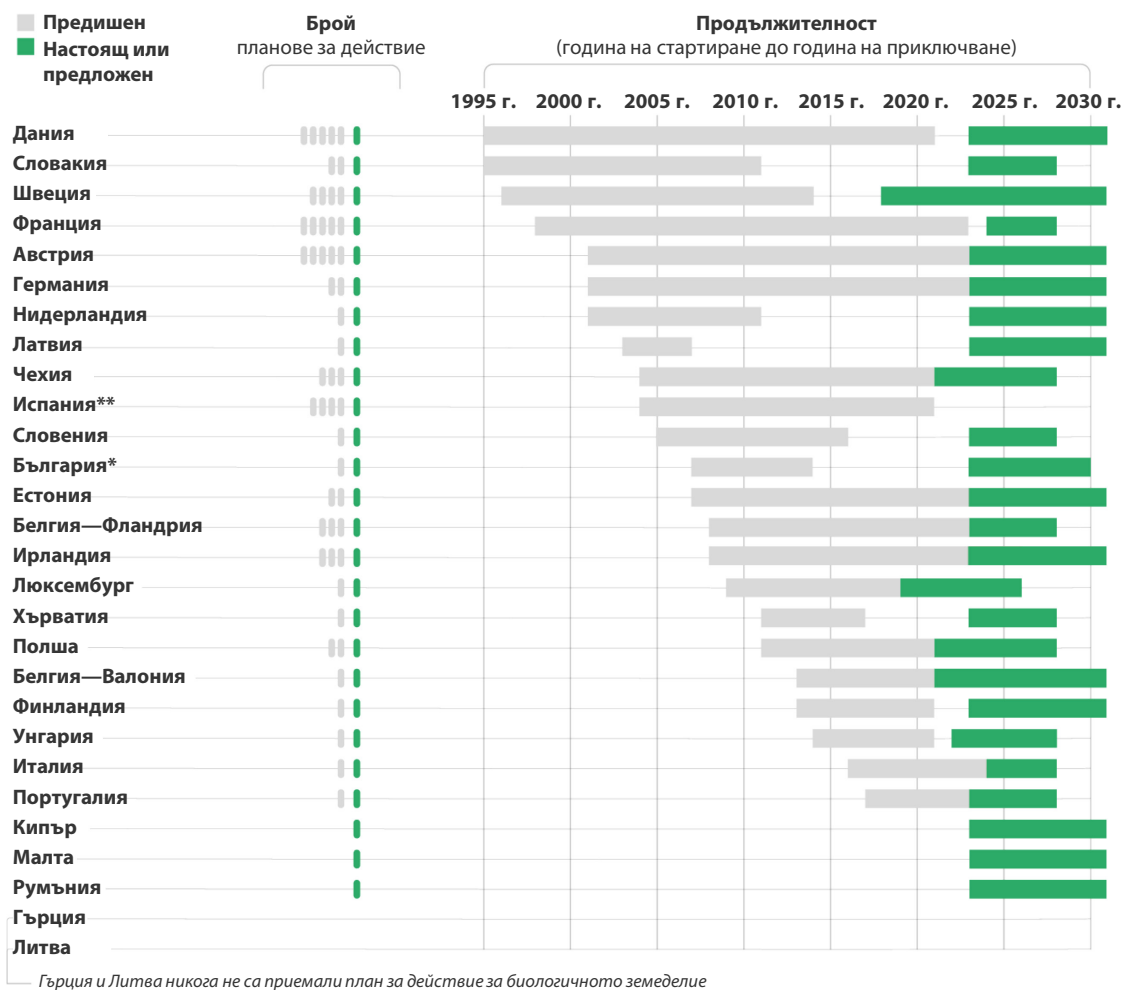
**25** От 2004 г. насам и с цел да повиши ефективността на публичната подкрепа за биологичното земеделие, Комисията насърчава държавите членки да разработват национални планове за действие за сектора на биологичното производство<sup>11</sup>. Държавите членки нямат правно задължение да правят това и Комисията не следи систематично за приемането на такива планове.

**26** Конкретните национални стратегии или планове за действие показват ангажимента на държавите членки да развиват сектора на биологичното производство. В проучване от 2023 г. се проследява изготвянето на такива стратегии или планове, което се различава значително в отделните държави членки — вж. *фигура 7*. До края на 2023 г. всички държави членки, с изключение на три (Гърция, Литва и Испания), са разполагали с национален план за действие.

---

<sup>11</sup> Действие 6 от *Първи план за действие за биологичното производство в ЕС* и препоръките във *втория* и *третия* план за действие за биологичното производство в ЕС.

Фигура 7 — Приемането на национални планове за действие варира



\* Публикуван проект на план за действие за текущия период.

\*\* Обявен, но непубликуван проект на план за действие за текущия период.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от одитираните държави членки, националните планове за действие и проучването Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets, Lampkin и др., 2024 г.



**27** През 2023 г. всяка от четирите одитирани от нас държави членки е имала план за действие за сектора на биологичното производство. Според експертите и заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации за целите на одита, въздействието на тези планове за действие върху сектора на биологичното производство е от ключово значение, когато секторът е слабо развит. ЕСП установи следното:

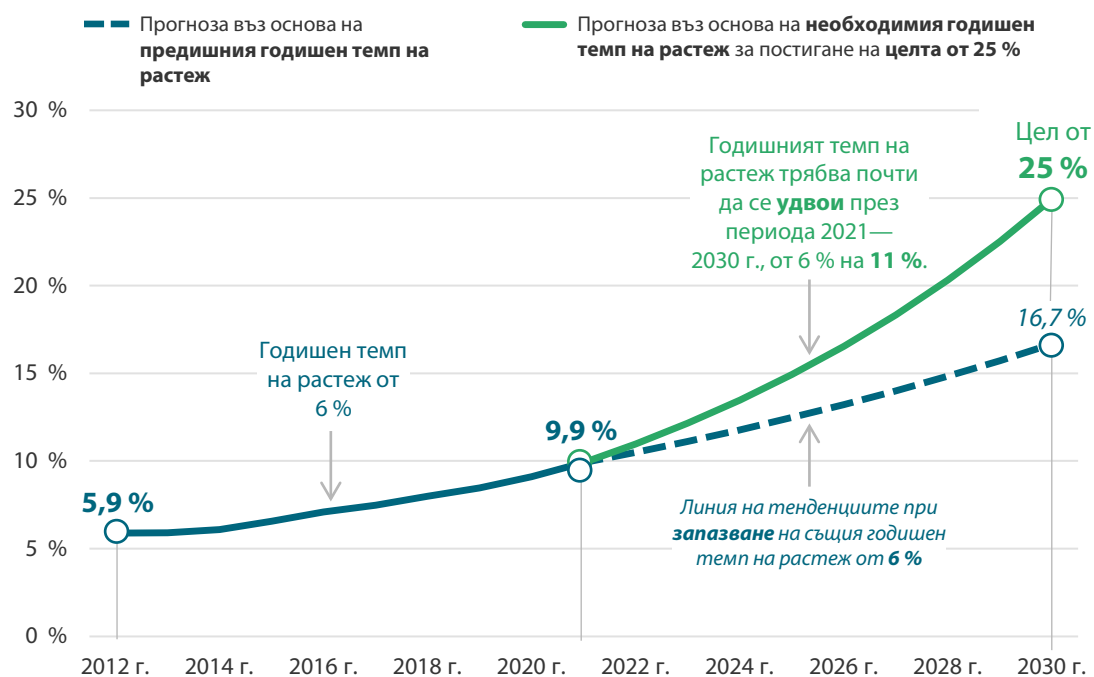
- в Полша въздействието на плана за периода 2014—2020 г. върху развитието на сектора на биологичното производство е било отслабено поради липсата на цели, ясни роли и отговорности и финансови средства. Полските власти са определили целите и отговорностите за плана едва през 2018 г. Полша е увеличила повече от два пъти потреблението и продажбите си на биологични продукти през периода 2014—2020 г. Въпреки това увеличение в края на периода страната все още е била на седмо място по най-ниско равнище на потребление и продажби на биологични продукти;
- Румъния е приела първия си план за действие едва през май 2023 г., въпреки че през периода 2014—2022 г. е заемала осмо място по размер на разходите по линия на ОСП за преминаване към практики за биологично земеделие или за запазване на тези практики. В този план за действие ЕСП констатира същите слабости за Румъния, както при Полша.

**28** За да бъде постигната целта от 25 % до 2030 г., възприемането на практики за биологично земеделие ще трябва да удвои сегашния си темп на нарастване — вж. *фигура 8*. В края на 2023 г. Европейската агенция за околна среда е докладвала, че настоящите политики и публичната подкрепа най-вероятно ще увеличат дела на биологичното земеделие, но не достатъчно, за да се постигне целта<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Доклад на ЕАОС 11/2023, [Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition](#), стр. 70, декември 2023 г.

**Фигура 8 — Темпът на възприемане на практики за биологично земеделие трябва да се удвои, за да се постигне целта от 25 % до 2030 г.**



Източник: Изчисления на ЕСП по данни на Евростат и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

**29** Действията, предприети от държавите членки, са от съществено значение за постигането на целта от 25 % биологично земеделие. За периода 2023—2027 г. те е трябвало да определят цел за разходите по ОСП за биологично земеделие. Някои държави са допълнили тази цел, която трябва да бъде постигната само чрез разходите по ОСП, с национална цел, която трябва да бъде постигната и чрез пазара на биологични продукти и/или допълнително национално финансиране. ЕСП установи, че степента на амбициозност при определянето на тези цели варира значително — вж. [фигура 9](#).

**Фигура 9 — Националните цели за биологично земеделие се различават значително в отделните държави членки**



*Забележка:* Люксембург е определил национална цел дялът на биологичното земеделие да достигне 20 % до 2025 г. Испания е отбелязала, че настоящата тенденция би позволила да се достигне 20 % до 2030 г., без да определя това като национална цел. През 2017 г. Португалия е определила национална цел за биологичното земеделие от 12 % до 2027 г.; тази цел не е актуализирана. За дела на биологичното земеделие в Австрия ЕСП използва данни от 2020 г.

*Източник:* ЕСП, въз основа на стратегическите планове по ОСП, националните планове за действие на държавите членки и [статистическите данни за биологичното земеделие](#) на Евростат за 2022 г. (извлечени на 25 юни 2024 г.).

**30** Що се отнася до националните планове за действие, ЕСП установи, че вече постигнатата степен на зрялост на сектора на биологичното производство е ключов фактор при определянето на националната амбиция за биологично земеделие в одитираните държави членки. Допълнителното национално финансиране също играе важна роля — вж. *каре 1*.

## Каре 1

### Целите за биологично земеделие се различават в одитираните държави членки

За 2027 г. Италия и Австрия са определили по-малка целева стойност в стратегическите си планове по ОСП (съответно 11,9 % и 23,7 %) в сравнение с националните си цели (съответно 25 % и 30 %). Планира се допълнителното увеличение да дойде от вече добре развития пазар на биологични продукти в Австрия и от бързо развиващия се пазар в Италия, както и от допълнително национално финансиране.

Румъния и Полша са определили ниски целеви стойности в плановете си по ОСП (съответно 3,5 % и 4,5 %), въпреки големия размер на разпределените средства от ЕС за биологично земеделие. ЕСП установи, че в Румъния целта за разходите по ОСП за биологично земеделие е била постигната още през 2021 г.

**31** В допълнение към увеличаването на площите за биологично производство държавите членки могат допълнително да подкрепят развитието на сектора, като определят други национални цели. Одиторите откриха такива примери в 16 държави членки. Например няколко държави са избрали цели за биологичното производство (осем държави членки), за потреблението на биологични продукти чрез обществено хранене (10 държави членки) и за преработката на биологични продукти (четири държави членки). От четирите одитирани държави членки само Австрия е имала допълнителна цел: 55 % от храната в обществените столове да бъде от биологично производство до 2030 г.

**При програмирането на подпомагането по линия на ОСП държавите членки само частично са разгледали специфичните нужди на своя сектор на биологичното производство**

**32** В четирите одитирани държави членки ОСП е била основният източник на финансиране на националните планове за действие за биологичното производство. През периода 2014—2022 г. държавите членки са планирали разходите си по ОСП главно чрез своите национални или регионални програми за развитие на селските райони (ПРСР). В ПРСР:

- са идентифицирани специфичните нужди на селскостопанските сектори на държавите членки,
- са определени стратегии с цели и задачи в съответствие с приоритетите на ЕС за развитие на селските райони, както и
- са били избрани допълнителни мерки за постигане на тези цели и задачи.

**33** ЕСП констатира, че четирите одитирани държави членки са интегрирали в ограничена степен в своите ПРСР специфичните нужди на своя сектор на биологичното производство, като само:

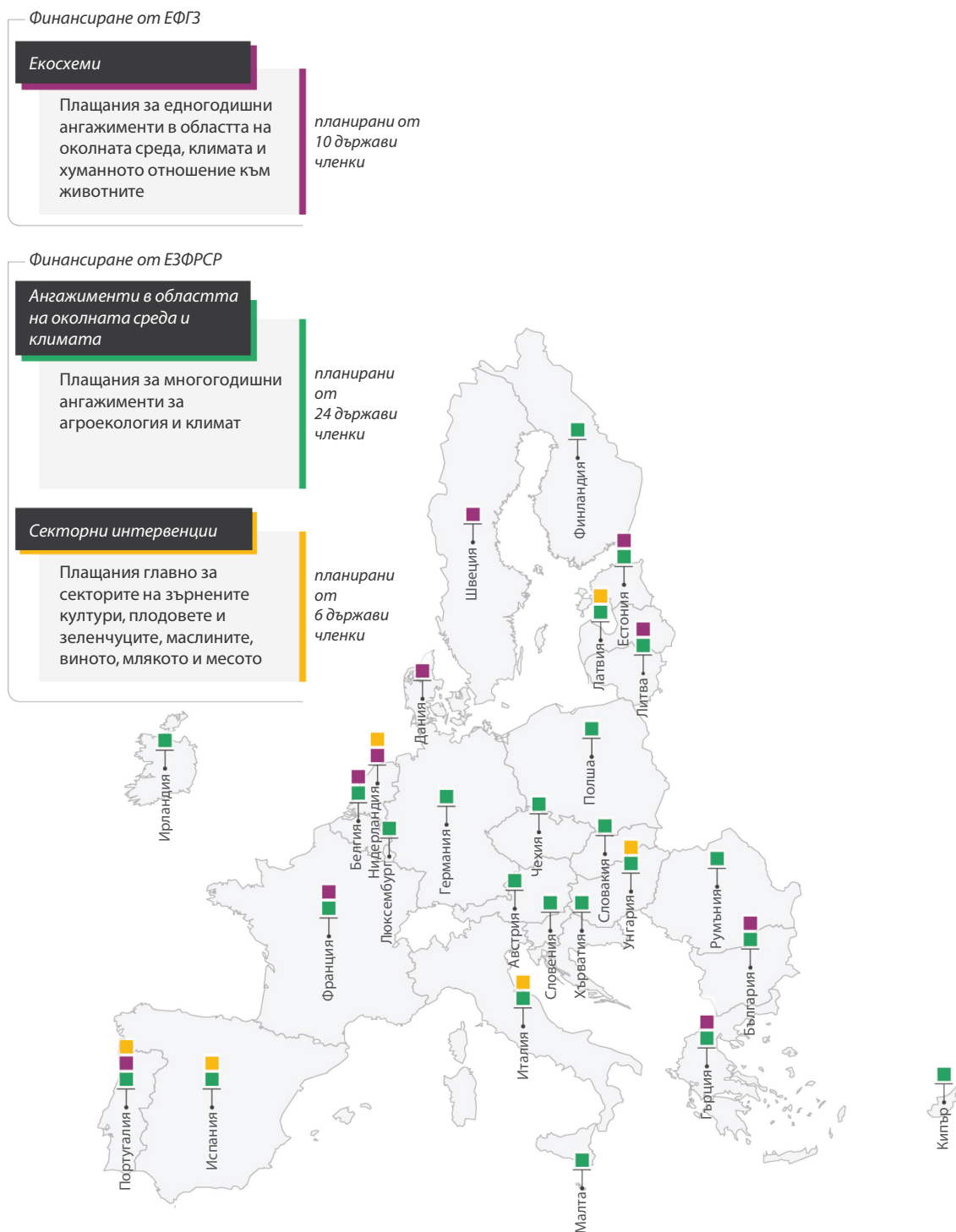
- Полша е установила конкретна необходимост от развитие на биологичното земеделие като устойчива форма на селско стопанство; а
- Италия (Сицилия) е определила цел за насърчаване на интегрирането на биологичното производство във веригата на доставки чрез подобряване на достъпа на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, до пазара, укрепване на тяхната позиция във веригата за създаване на стойност и насърчаване на иновациите в сектора на биологичното производство.

И четирите държави членки са използвали подпомагането за биологично земеделие като инструмент за справяне с по-обща нужди, свързани с опазването на водните ресурси, биологичното разнообразие, почвата или намаляването на емисиите на парникови газове, в съответствие с приоритетите на ЕС за развитие на селските райони.

**34** Държавите членки са имали възможност да включат подтематични програми в своите ПРСР, за да посрещнат специфични нужди в области от особена важност или в селскостопанските сектори със силно въздействие върху развитието на селските райони. ЕСП установи, че нито една от 27-те държави членки не е включила в своите ПРСР подтематична програма за биологично земеделие или за сектора на биологичното производство.

**35** В ОСП за периода 2023—2027 г. на държавите членки са предоставени три възможности за финансиране за програмиране на подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП — вж. *фигура 10*. Одиторите констатираха значителна промяна в начина, по който четирите одитирани държави членки са програмирали това подпомагане. Италия е включила и подпомагане за възприемането на практики за биологично земеделие в конкретни сектори (напр. на маслиновото масло, плодовете и зеленчуците и картофите). Беше твърде рано обаче да се направи оценка на въздействието на тази допълнителна възможност за финансиране върху развитието на биологичното земеделие за тези култури.

## Фигура 10 — Държавите членки са разполагали с три възможности за финансиране в подкрепа на биологичното земеделие в рамките на ОСП за периода 2023—2027 г.



Източник: ЕСП, въз основа на доклада [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), януари 2023 г.

## Площите са се увеличили, но все още е предизвикателство да се интегрират целите на биологичното земеделие в ОСП

**36** ЕСП проучи дали подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП е използвано ефективно от държавите членки<sup>13</sup> в подкрепа както на екологичните, така и на пазарните цели на биологичното земеделие<sup>14</sup>.

В одитираните държави членки одиторите имаха за цел да констатират дали:

- средствата по ОСП са използвани в подкрепа на екологичната цел на биологичното земеделие;
- средствата по ОСП са допринесли за пазарната цел на биологичното земеделие;
- държавите членки са използвали средства по ОСП за по-нататъшно развитие на биологичния сектор.

**Подпомагането по линия на ОСП е спомогнало за увеличаване на площите за биологично производство, но ползите за околната среда невинаги са били гарантирани**

**37** През периода 2014—2022 г. биологичното земеделие е подпомагано по линия на ОСП чрез специална мярка в рамките на политиката за развитие на селските райони<sup>15</sup> (наричана в настоящия доклад „подпомагане за биологично земеделие по линия на ОСП“). В сравнение с периода 2007—2013 г. подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП е било отделено от другите ангажименти за агроекология, за да се подчертае нарастващото му значение.

---

<sup>13</sup> Глава 7 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046.

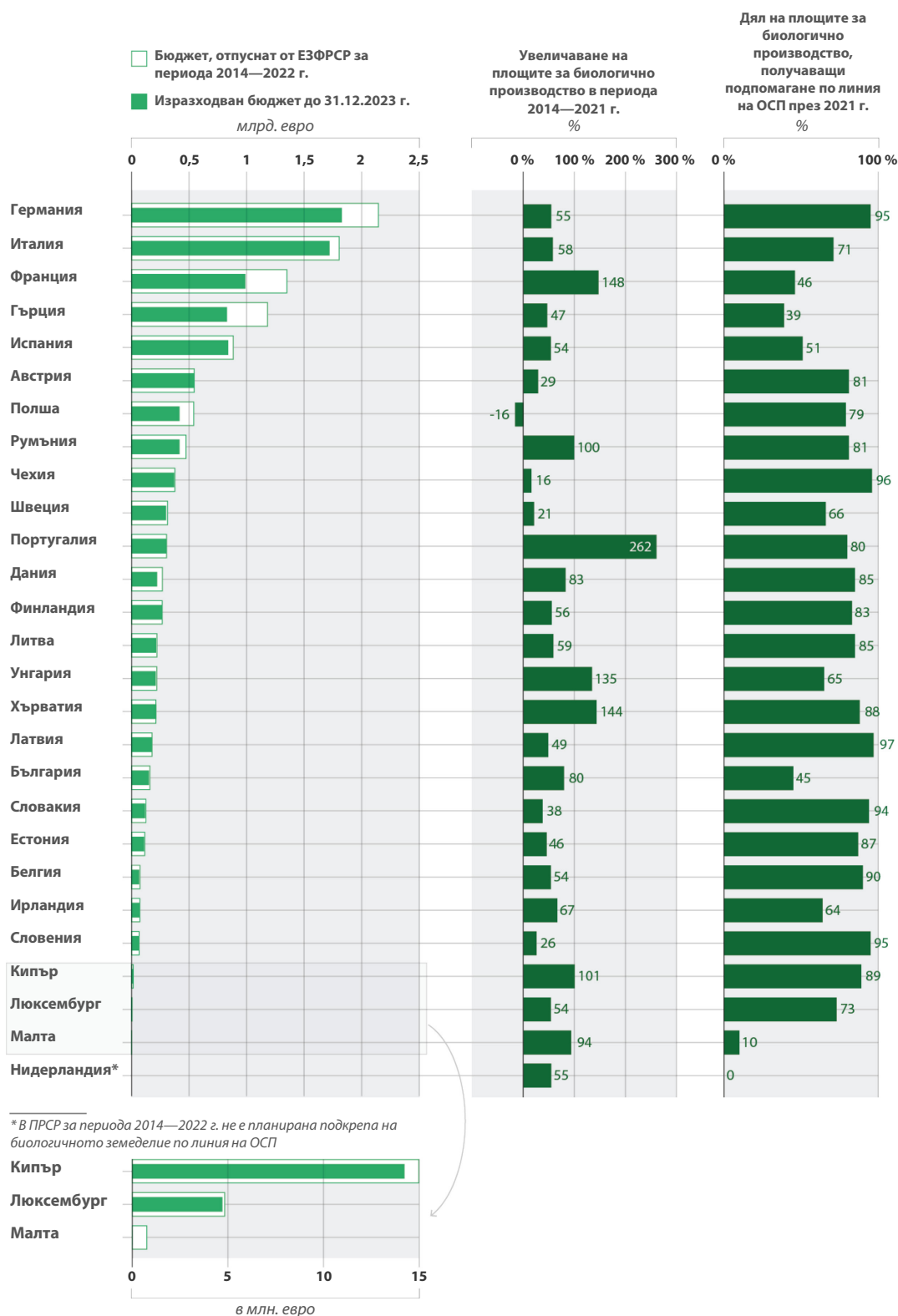
<sup>14</sup> Съображения 3 и 4 от Регламент (ЕС) 2018/848.

<sup>15</sup> Член 29 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.



**38** Подпомагането по тази мярка се е предоставяло на хектар допустима земеделска земя за поемане на многогодишни ангажименти за преминаване към практики за биологично земеделие или за запазване на тези практики, както е определено в Регламента относно биологичното производство. Всички държави членки, с изключение на Нидерландия, са включили в своите ПРСР подпомагане за биологично земеделие по линия на ОСП, като Германия, Италия, Франция, Гърция и Испания са отпуснали за него 62 % от общия бюджет по ЕЗФРСР — вж. *фигура 11*.

**Фигура 11 — На пет държави членки се падат 62 % от подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП в периода 2014—2022 г.**



**Забележка:** Бюджетът по ЕЗФРСР включва допълнителни финансови средства от Инструмента на ЕС за възстановяване (EURI), предоставени на държавите членки за възстановяване от COVID-19 за периода 2021—2022 г.

**Източник:** ЕСП, въз основа на плановете за финансиране в ПРСР към 31 декември 2023 г.

**39** През 2021 г. 69 % от почти 16-те млн. хектара обработвана по биологичен начин земя в ЕС са получили подпомагане за биологично земеделие по линия на ОСП<sup>16</sup>. Делът на подпомаганите площи се е увеличил от 3,2 % през 2014 г. до 6,9 % през 2021 г.<sup>17</sup> По линия на ОСП се финансира биологично земеделие, главно за да се насърчи устойчивото селско стопанство и да се включат изискванията за опазване на околната среда в политиката<sup>18</sup>. Ползите за околната среда от тази мярка произтичат от правилата, определени в Регламента относно биологичното производство (вж. *фигура 1*).

**40** Една от основните практики на биологично земеделие е сеитбооборотът, който допринася за плодородието и доброто състояние на почвата, както и за борбата с вредителите и болестите. Съгласно Регламента относно биологичното производство земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, са задължени да прилагат многогодишен сеитбооборот и да включват бобови растения и други култури, при които се прилага зелено торене, в плана за сеитбооборота<sup>19</sup>. Тъй като в регламента не е дадено определение за сеитбооборота, държавите членки могат да създадат допълнителни национални разпоредби за това как да се прилага тази практика. От четирите одитирани държави членки само Италия е въвела такова определение.

**41** Девет от двадесет и шестте земеделски стопани, които ЕСП посети в четирите държави членки, са отглеждали една и съща култура на един и същи парцел през няколко последователни години или не са използвали бобови растения или други култури, при които се прилага зелено торене. Липсата на подходящо редуване на културите в някои случаи е довело до по-голяма употреба на външни ресурси, като например търговски органични торове и пестициди, което противоречи на принципа за ограничаване на употребата на такива ресурси в биологичното земеделие.

---

<sup>16</sup> По изчисления на ЕСП въз основа на данни на Евростат за 2021 г. и портала за данни на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

<sup>17</sup> По изчисления на ЕСП въз основа на данни от портала за данни на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

<sup>18</sup> Съображение 4 от Регламент (ЕС) 2018/848.

<sup>19</sup> Член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 834/2007 и приложение II, параграфи 1.9 и 1.10 от Регламент (ЕС) 2018/848.

**42** В съответствие с правилата за биологично животновъдство земеделските стопани трябва да спазват високи стандарти за хуманно отношение към животните. Тези стандарти включват предотвратяване на всякакво страдание на животните. При необходимост държавите членки могат да издават разрешения на земеделските стопани, които им позволяват да се отклоняват от определени правила за хуманно отношение към животните, при условие че изключенията са сведени до минимум и, когато е уместно, са с ограничен срок<sup>20</sup>. През обхванатия от одита период ЕСП установи, че стопаните, занимаващи се с биологично земеделие в Австрия, Полша и Италия, са се ползвали от общи разрешения за отклонение от правилата за хуманно отношение към животните на национално равнище в продължение на много последователни години — вж. *каре 2*. Земеделските стопани, които са се възползвали от разрешенията, са отговаряли на условията за получаване на подпомагане за биологично земеделие по линия на ОСП.

### Каре 2:

#### **Подпомагането по ОСП за биологично земеделие е отпуснато, без да са спазени правилата за хуманно отношение към животните**

От 2015 г. нататък земеделските стопани, занимаващи се с биологично животновъдство в Австрия, са се ползвали от общи разрешения за определени практики за управление на животните. Това означава, че на стопаните е било разрешено да премахват рогата, опашките или зъбите на животните, да не им осигуряват достъп до паша в открити площи и да връзват едрия рогат добитък в малки стопанства. След извършени през 2017 г. и 2019 г. одити Комисията е възстановила 16,4 млн. евро от неправомерно изплатени по линия на ОСП средства на земеделски стопани, занимаващи се с биологично животновъдство, за неспазване на правилата за хуманно отношение към животните. Австрия е премахнала тези общи разрешения през 2021 г.

ЕСП установи, че Италия (от 2009 г. насам) и Полша (от 2015 г. насам) издават подобно общо разрешение за връзване на животни в малки стопанства. Полша е премахнала това разрешение през 2022 г., докато Италия продължава да го прилага.

<sup>20</sup> Член 22 от Регламент (ЕО) № 834/2007.

Комисията е органът, който следва да наблюдава как държавите членки администрират разрешенията в биологичното земеделие. Съгласно Регламента относно биологичното производство от държавите членки обаче не се изисква да уведомяват Комисията за общите разрешения за връзване на животни в малки стопанства или за осакатяване на животни. Следователно Комисията не е имала информация за тези случаи.

**43** В Регламента относно биологичното производство се предвижда набор от доброволни принципи на биологичното земеделие, като например запазване на елементите на ландшафта, използване по отговорен начин на природните ресурси и ограничено използване на външни ресурси. Държавите членки могат да засилят положителното въздействие върху околната среда, като включат тези принципи в подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП (вж. [фигура 1](#)). В четирите одитирани държави членки ЕСП установи, че мярката рядко е включвала принципи на биологичното земеделие. Одиторите констатираха обаче два примера за добри практики в Австрия и Полша — вж. [каре 3](#).

### Каре 3

#### Примери за допълнителни разпоредби в областта на околната среда, включени в подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП

Австрия е използвала част от бюджета на мярката, за да плати на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, които доброволно са запазили постоянно затревени площи и елементи на ландшафта в своите стопанства.

Полша е поставила опазването на пасищата и елементите на ландшафта като условие за получаване на финансова подкрепа за всички земеделски стопани, занимаващи се с биологично земеделие.

**Държавите членки невинаги са следели дали подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП води до биологично производство**

**44** Съгласно Регламента относно биологичното производство целта на биологичното земеделие следва да бъде произвеждането на голямо разнообразие от храни, които отговарят на търсенето на потребителите на стоки,

произведени по начин, който не вреди на околната среда, човешкото здраве, здравето на растенията или здравето и благосъстоянието на животните<sup>21</sup>. През периода 2014—2022 г. подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП е имало за цел да компенсират земеделските стопани за допълнителните разходи и загубените доходи поради преминаването от конвенционално към биологично земеделие. От земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, не се е изисквало да произвеждат биологични продукти, за да получат това подпомагане.

**45** За да се избегне възможността за подпомагане на непродуктивни площи, Австрия, Полша и Италия са поискали от земеделските стопани да произвеждат продукцията от парцелите, за които са получили подпомагане, например да прибират реколтата от тях или да използват тревата за храна на животните. В Полша това изискване е довело до увеличаване на биологичното производство — вж. **каре 4**. От 2023 г. в Италия (Сицилия) приоритет за получаване на подпомагане от ЕС имат земеделските стопани, които продават продукцията си като биологична.

#### Каре 4

##### **Промяната в условията за получаване на подпомагане за биологично земеделие по линия на ОСП е спомогнала за увеличаване на биологичното производство в Полша**

В своята Програма за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г. Полша е въвела изискване земеделските стопани, които се ползват от подпомагане по линия на ОСП, да произвеждат земеделски продукти в подпомаганите парцели (например да използват тревата за храна на животните или да я продават, или да берат плодове от овощните градини). Тази основна промяна в условията за допустимост е довела до намаляване на площите за биологично производство в периода 2015—2019 г. В същото време биологичното производство е продължило да се увеличава. От 2021 г. насам Полша е отбелязала значителен ръст както по отношение на площите за биологично земеделие, така и на биологичното производство.

---

<sup>21</sup> Съображение 1 и член 3 от Регламент (ЕО) № 834/2007.



















**46** През 2020 г. почти 60 % от площите за биологично производство в ЕС са били покрити с постоянно затревени площи и фуражни култури. Въпреки това биологичното животновъдство остава пазарна ниша в Съюза. През 2020 г. отглежданият по биологичен начин едър рогат добитък е представлявал само 6 % от целия едър рогат добитък в ЕС, а отглежданите по биологичен начин домашни птици и свине — съответно 3,6 % и 1 % от общата популация<sup>22</sup>. Тъй като подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП се основава на площта, пазарът остава основният стимул за животновъдите да преминат от конвенционално животновъдство към биологично земеделие.

**47** В Румъния ЕСП установи, че докато площта, покрита с биологични пасища и фуражи, се е увеличила повече от два пъти през периода 2014—2021 г., броят на животните, отглеждани по биологичен начин, е намалял със 75 %. По мярката за биологично земеделие са били подпомогнати почти 100 % от биологичните пасища в страната, без никакъв стимул за биологичното животновъдство. За разлика от Румъния Италия и Австрия са включили такива стимули в тази мярка — вж. *фигура 12*.

---

<sup>22</sup> Европейска комисия, Преглед на селскостопанския пазар [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), стр. 6, януари 2023 г.

**Фигура 12 — Стимули за биологично животновъдство в рамките на подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП**

	ПАСИЩА	ФУРАЖИ	
 конвенционално земеделие  биологично земеделие	 над <b>три пъти по-високи</b> плащания за пасища и фуражи за земеделските стопани, отглеждащи животни по биологичен начин	 над <b>три пъти по-високи</b> плащания за фуражи за земеделските стопани, отглеждащи животни по биологичен начин	<b>АВСТРИЯ</b>
	 <b>x3</b>	 <b>x3</b>	
 конвенционално земеделие  биологично земеделие	 плащания за пасища <b>единствено</b> за земеделските стопани, <b>отглеждащи животни по биологичен начин</b>	 <b>два пъти повече</b> за фуражи за земеделските стопани, отглеждащи животни по биологичен начин	<b>ИТАЛИЯ Сицилия</b>
	 плащания за пасища <b>единствено</b> за земеделските стопани, <b>отглеждащи животни по биологичен начин</b>	 <b>x2</b>	
 конвенционално земеделие  биологично земеделие	 плащания за пасища <b>единствено</b> за земеделските стопани, <b>отглеждащи животни по биологичен начин</b>	 <b>30 % повече</b> за фуражи за земеделските стопани, отглеждащи животни по биологичен начин*	<b>ИТАЛИЯ Кампания</b>
	 плащания за пасища <b>единствено</b> за земеделските стопани, <b>отглеждащи животни по биологичен начин</b>	 <b>+30 %</b>	

\*В Кампания този стимул е бил ограничен до едър рогат добитък и биволи през първите две години от преминаването към биологично земеделие.

Източник: ЕСП, въз основа на ПРСР.

**48** Земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, са задължени да използват биологични семена при засаждането на своите култури<sup>23</sup>. Когато на пазара не се предлагат биологични семена, земеделските стопани могат да поискат дерогация, за да използват небιологични семена<sup>24</sup>. По данни от финансирано от ЕС проучване от 2021 г.<sup>25</sup> земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, в ЕС купуват между 23 % (за овес) и 75 % (за моркови) от семената си като небιологични.

<sup>23</sup> Член 12, параграф 1, буква и) от Регламент (ЕО) № 834/2007 и приложение II, параграф 1.8.1. от Регламент (ЕС) 2018/848.

<sup>24</sup> Член 22 от Регламент (ЕО) № 834/2007 и приложение II, параграф 1.8.5.1. от Регламент (ЕС) 2018/848.

<sup>25</sup> Проект LIVESEED, *The state of organic seeds in Europe*, стр. 23, 2021 г.



**49** Търсенето на биологични семена може да осигури допълнителен икономически стимул за земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, да произвеждат такива семена. Въпреки това в четирите одитирани държави членки ЕСП установи, че е било обичайна практика да се получават дерогации за използване на небологични семена. През обхванатия от одита период в тези четири държави членки броят на дерогациите като цяло се е увеличил пропорционално на обработваните по биологичен начин площи.

**50** Въпреки че държавите членки са задължени да създадат база данни със сортовете биологични семена, налични на тяхна територия от 2009 г. насам<sup>26</sup>, от доставчиците на семена не се изисква да предоставят такива данни. В Румъния и Италия ЕСП установи, че тези бази данни са остарели, статични или съдържат много малко въведени данни.

**51** От 2009 г. насам държавите членки ежегодно уведомяват Комисията за използването на конвенционални семена в биологичното земеделие, включително за сортовете култури и количествата, необходими на земеделските стопани. По данни на Комисията тази информация е използвана за по-добро програмиране на средствата на ЕС за научни изследвания, за да се подобри наличността на биологични семена. Същото финансирано от ЕС проучване от 2021 г.<sup>27</sup> (вж. точка **48**) е обхванало и 839 земеделски стопани от 17 държави членки, като е установено, че наличието на адаптирани на местно равнище биологични семена продължава да бъде проблем за 60 % от стопаните.

### **Държавите членки не са насочили достатъчно добре финансирането по ОСП за по-нататъшно развитие на сектора на биологичното производство**

**52** Добре развитият пазар на биологични продукти може да възнагради земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, чрез допълнителна ценова премия. В извършената от Комисията [оценка на въздействието на ОСП върху природните ресурси от 2021 г.](#) се подчертава, че земеделските стопани преминават към биологично земеделие главно поради икономическите перспективи, предлагани от пазара, а не поради екологични съображения.

<sup>26</sup> Член 48 от Регламент (ЕО) № 889/2008.

<sup>27</sup> Проект LIVESEED, [The state of organic seeds in Europe](#), стр. 23, 2021 г.

**53** От 2014 г. насам Комисията насърчава държавите членки да използват други мерки за подпомагане по ОСП<sup>28</sup> в своите ПРСР, за да осигурят цялостното развитие на сектора на биологичното производство и по този начин да увеличат въздействието на подкрепата на ЕС за биологичното земеделие. Тя обаче е предоставила малко насоки как да бъде извършено това. Едва през 2022 г. е създадена тематична група по ОСП за обмен на най-добри практики между държавите членки относно начините за използване на средствата по ОСП за укрепване на позициите на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, във веригата за създаване на стойност<sup>29</sup>.

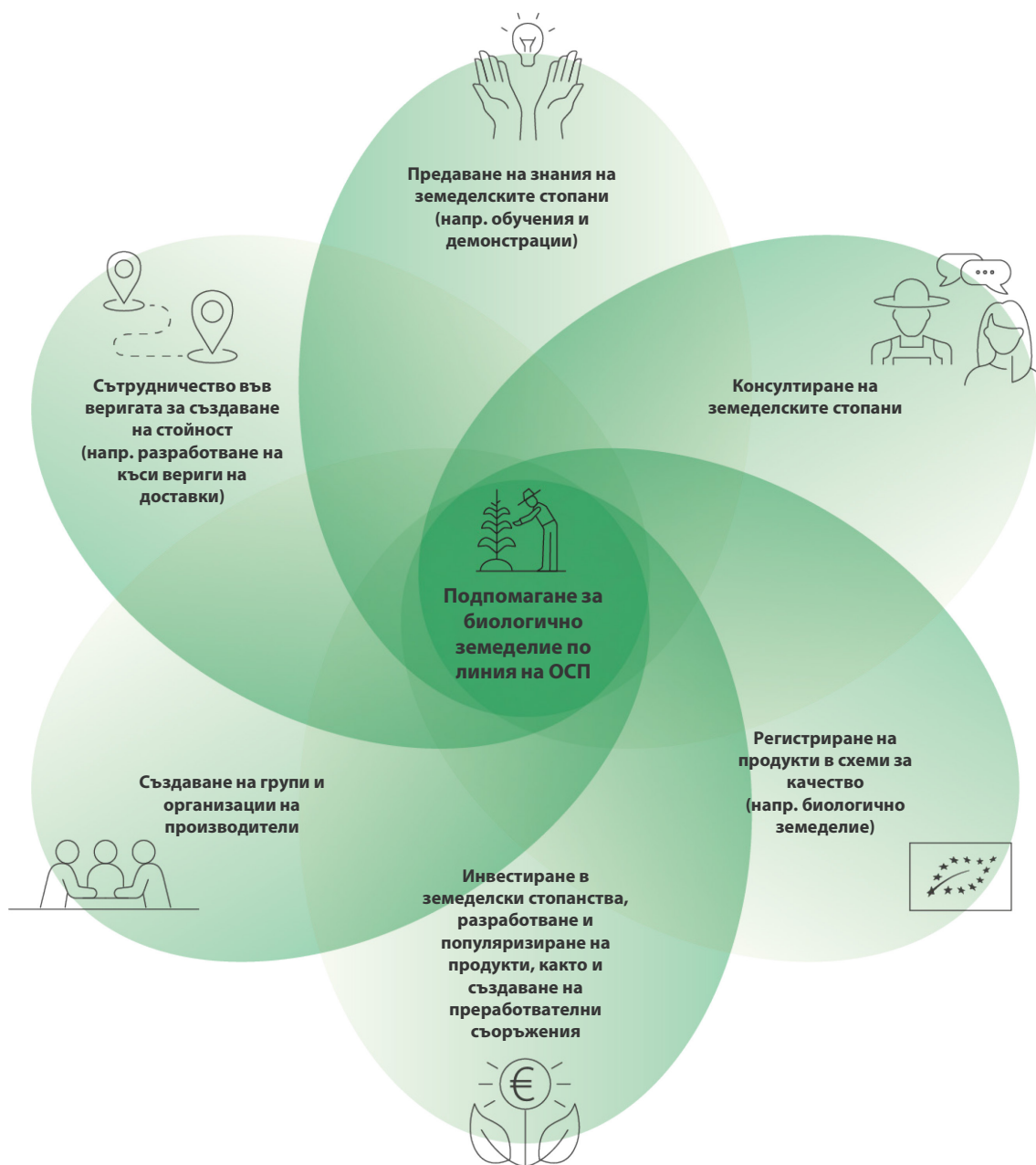
**54** В своите ПРСР за периода 2014—2022 г. държавите членки са успели да подкрепят сектора на биологичното производство, като са използвали няколко мерки от ЕЗФРСР — вж. *фигура 13*. ЕСП установи, че и четирите одитирани държави членки са създали разпоредби за земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, или за сектора на биологичното производство чрез мерки по ОСП, различни от подпомагането за биологично земеделие. Те обаче не можаха да кажат дали тези разпоредби са дали предимство на операторите на биологични продукти при достъпа до финансова подкрепа. Одитираните държави членки не са наблюдавали и не са оценявали въздействието на финансирането, предоставено на сектора на биологичното производство от тези мерки.

---

<sup>28</sup> Насоки на Комисията към държавите членки за подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП.

<sup>29</sup> Европейска мрежа по ОСП, [Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain](#).

**Фигура 13 — За подпомагане на сектора на биологичното производство е имало други мерки за развитие на селските райони**



Източник: ЕСП, въз основа на информацията от Комисията.

**55** И четирите държави членки изразиха необходимост да се помогне на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, да натрупат знания чрез специално обучение, консултантски услуги или демонстрационни стопанства. Както Румъния, така и Полша са планирали в своите ПРСР конкретни покани за представяне на предложения за тези мерки, насочени към земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие. Въпреки това никой от тези земеделски стопани в Румъния не се е възползвал от такова специфично обучение или консултантски услуги, тъй като не е имало обучители

или консултанти, отзовали се на публикуваната покана за представяне на предложения. Полша е започнала да използва двете мерки едва през 2022 г.

**56** В доклад от 2014 г. за оценка на законодателството на ЕС в областта на биологичното земеделие се подчертава, че съществува ясен потенциал за социално-икономически ползи, ако развитието на биологичното земеделие може да бъде насочено към малки стопанства в необлагодетелствани селски райони. Въпреки това дребните земеделски стопани се сблъскват с пречки при преминаването към биологично земеделие, като например финансовата тежест, свързана с разходите за сертифициране и инспекции, и административната тежест при воденето на подробна документация съгласно изискванията на Регламента относно биологичното производство<sup>30</sup>. Средният размер на биологичните стопанства в ЕС (41 хектара) е 2,5 пъти по-голям от средния размер на конвенционалните стопанства (16 хектара)<sup>31</sup>.

**57** За да помогнат на дребните земеделски стопани да преодолеят тези пречки, Австрия, Италия и Полша са взели решение да поемат разходите за инспекции и сертифициране през първите пет години на биологичното земеделие чрез подпомагане на схемите за качество. В Румъния тези разходи са били сметени за транзакционни и са били включени в подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП. За да насърчи по-малките стопанства да преминат към биологично земеделие, Полша също така е намалила с до 60 % подпомагането по ОСП за биологично земеделие за стопанствата с площ над 50 хектара. Намалването на плащанията за по-големите стопанства обаче не е довело до очакваното въздействие върху по-малките стопанства.

**58** От 2022 г. насам Регламентът относно биологичното производство<sup>32</sup> позволява на дребните земеделски стопани да изберат групово сертифициране, за да намалят разходите си. Въпреки големия брой дребни стопани, особено в Полша и Румъния, нито една от четирите одитирани държави членки не се е възползвала от тази възможност. Земеделските стопани не използват

---

<sup>30</sup> Европейска комисия, Оценка на въздействието за Предложението за регламент относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти, [SWD \(2014\) 065](#), 2014 г.

<sup>31</sup> Европейска комисия, Преглед на селскостопанския пазар [Organic farming in the EU](#), 2023 г.

<sup>32</sup> Член 36 от [Регламент \(ЕС\) 2018/848](#).

възможността за групово сертифициране, главно поради неясния му правен статут и определения<sup>33</sup>.

**59** Държавите членки са могли допълнително да подпомогнат земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, като им предоставят финансова подкрепа по линия на ОСП за модернизиране на техните стопанства, изграждане на складови помещения или закупуване на машини, пригодени за биологично земеделие. Нито една от одитираните държави членки не е отправила конкретни покани за представяне на предложения за операторите на биологични продукти в рамките на мярката за инвестиции. Всички те обаче са предоставили на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, преференциален достъп до финансиране с различни резултати, както е показано в *каре 5*. Одитираните държави членки също така са дали допълнителни точки на проекти, които насърчават сътрудничеството между земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, развиват преработката на биологични продукти или създават къси вериги за доставка на биологични продукти.

## Каре 5

### **Преференциалният достъп на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, до инвестиционна подкрепа е дал различни резултати**

Австрия и Румъния са предоставили на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, по-голям процент на съфинансиране, съответно 5 % и 20 %, за да инвестират в своите стопанства. Властите нямат информация какво е било въздействието на това увеличение върху тези земеделски стопани. В Румъния други категории земеделски стопани са се възползвали от увеличения процент на съфинансиране, като по този начин е бил отслабен стимулт за по-нататъшно преминаване към биологично земеделие.

В Полша подпомагането за модернизиране на стопанствата е изключвало всякакви инвестиции в областта на птицевъдството, освен ако производството не е било вече биологично или не е щяло да бъде преобразувано в биологично. В периода между 2014 и 2022 г. популацията на отглеждани по биологичен начин домашни птици се е увеличила повече от три пъти.

---

<sup>33</sup> Често задавани въпроси за Регламента относно биологичното производство.

При избора на проекти за подпомагане от ЕС Италия (Сицилия) е дала допълнителни точки на земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, за да инвестират в своите стопанства. Въпреки това, поради наличието на средства, всички допустими заявления са получили финансиране, в резултат на което стопаните, занимаващи се с биологично земеделие, не са получили предимство.

## Ограничения по отношение на данните пречат на изготвянето на стабилна политика за сектора на биологичното производство

**60** Комисията и държавите членки следва да създадат подходяща и надеждна система за мониторинг и оценка на разходите по ОСП за биологично земеделие<sup>34</sup> и да осигурят наличие на достатъчно данни за сектора на биологичното производство, които да подпомагат процеса на изготвяне на политиката<sup>35</sup>. Одиторите имаха за цел да констатират дали:

- въведената рамка за мониторинг и оценка е предоставила подходяща информация за резултатите от подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП и за въздействието му върху постигането на целите на ОСП;
- Комисията е използвала други налични източници на данни, за да допълни рамката за мониторинг и оценка; както и
- Комисията следи за наличието на актуални данни за сектора на биологичното производство, които да подпомогнат процеса на разработване на политиката.

<sup>34</sup> Регламенти за изпълнение (ЕС) 834/2014 и 808/2014 на Комисията.

<sup>35</sup> Съображение 36 от Регламент (ЕО) № 834/2007.






## Въздействието на подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП не може да бъде оценено

**61** Целта на предоставянето на финансова подкрепа за биологично земеделие<sup>36</sup> е била да се допринесе за общата цел на ОСП за устойчиво управление на природните ресурси и климата в ЕС, като:

- се осигурят ползи за околната среда; както и
- косвено се допринесе за увеличаване на доходите на земеделските стопани, отговори се на очакванията на потребителите и се запази селскостопанското разнообразие.

**62** За да оцени дали подпомагането за биологично земеделие постига тези цели, Комисията е използвала общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) в рамките на ОСП<sup>37</sup>. Показателите за биологично земеделие, заложи в ОРМО, са показани на *фигура 14*.

**Фигура 14 — Показатели за биологично земеделие в рамките на ОСП за периода 2014—2022 г.**

Крайни продукти	Показатели за резултати	Контекстуални показатели
 <p>Общо публични разходи</p>	 <p>Няма показател за резултати</p>	 <p>Общо земеделска площ за биологично земеделие</p>
 <p>Брой земеделски стопанства/стопани, които получават подпомагане по линия на ОСП за биологично земеделие</p>		
 <p>Общо земеделска площ, която получава подпомагане по линия на ОСП за биологично земеделие</p>		

Източник: ЕСП, въз основа на Регламент за изпълнение (ЕС) № 834/2014 и Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014.

<sup>36</sup> ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014—2020*, 2017 г., стр. 14.

<sup>37</sup> Регламенти за изпълнение (ЕС) № 834/2014 и № 808/2014 на Комисията.

**63** В ОРМО не е включен показател за резултати за подпомагането за биологично земеделие. Трите показателя за крайни продукти предоставят информация за начина на използване на финансовата подкрепа (т.е. колко средства са изразходвани, за какъв брой земеделски стопани, занимаващи се с биологично земеделие, и за какъв брой хектари), но не и за въздействието на подкрепата или нейния принос към целите на ОСП.

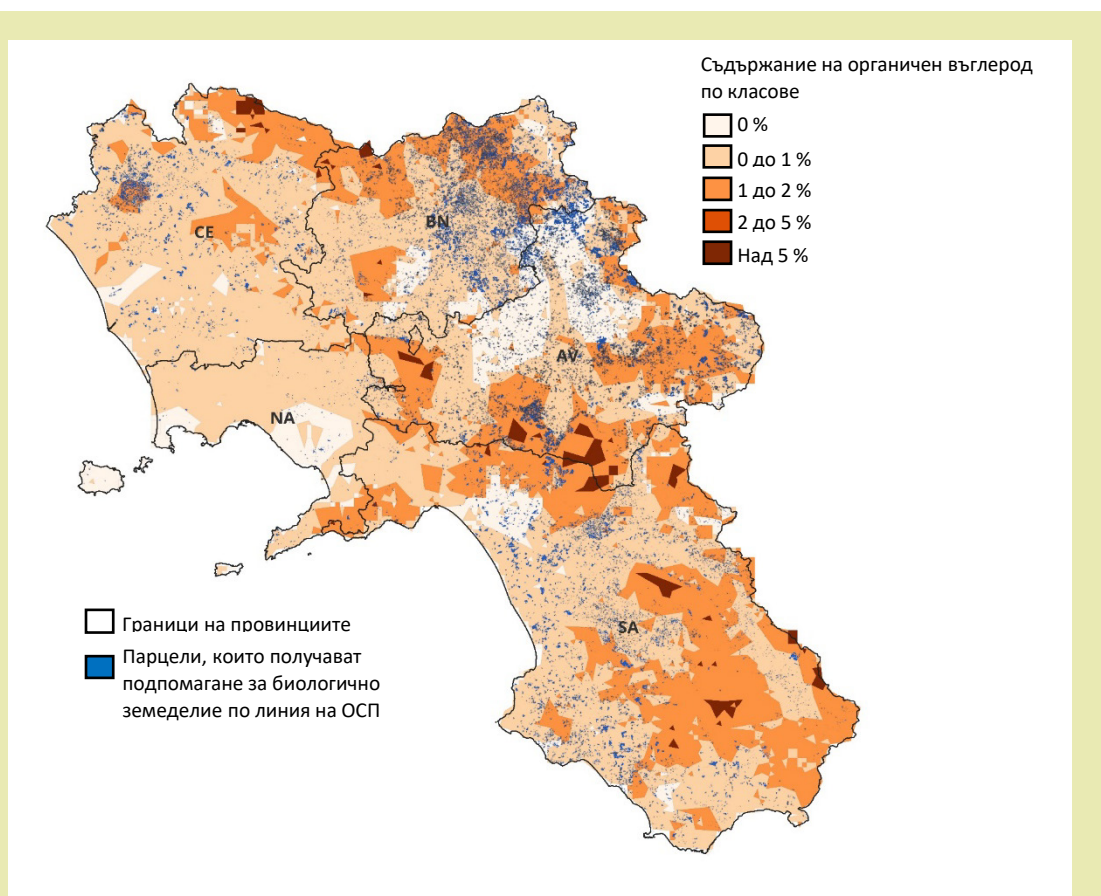
**64** Държавите членки могат да разработват допълнителни показатели, за да измерват въздействията на своите програми за развитие на селските райони. ЕСП установи, че нито един от тези допълнителни показатели не е свързан с биологичното земеделие. Въпреки това двата италиански региона, които бяха посетени за целите на настоящия одит, са събрали допълнителна информация за биологичното земеделие, за да оценят въздействието му върху околната среда и климата — вж. [каре 6](#).

## Каре 6

**Регионите в Италия събират информация, за да наблюдават ефекта от подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП върху околната среда и климата**

Кампания е въвела специална рамка за мониторинг на подпомагането по ОСП за биологично земеделие, като ежегодно докладва за съдържанието на въглерод и нитрати в почвата, емисиите на парникови газове и риска от ерозия на почвата.





В Сицилия земеделските стопани, занимаващи се с биологично земеделие, които получават подпомагане по тази мярка, трябва да представят:

- технически доклад, заверен от агроном, с подробна информация за стопанството, включително наличието на елементи на ландшафта, водни ресурси и защитени територии;
- анализ на хумуса, който предоставя информация за състоянието и плодородието на почвата, който следва да се повтори в края на ангажимента, за да се оцени ефективността на практиките на биологичното земеделие по отношение на почвата.

Въпреки това ЕСП установи, че регионалният орган не използва събраната информация.

**65** За периода 2023—2027 г. ОРМО е заменена с рамка за качество на изпълнението, мониторинг и оценка (РКИМО). Показателите за крайни продукти са запазени, а Комисията е добавила показател за резултати: делът на площите за биологично производство, за които се получава финансова подкрепа за биологично земеделие по линия на ОСП. Както беше отбелязано в [Становище 7/2018](#) на ЕСП, този показател за резултати всъщност отразява крайните продукти, без да измерва ефектите от подпомагането за биологично земеделие.

Подобрение представлява фактът, че РКИМО проследява средствата по ОСП, изплатени на стопаните, занимаващи се с биологично земеделие<sup>38</sup>.

**66** За да оценят приноса на мерките за развитие на селските райони с оглед постигането на целите на ОСП, държавите членки и Комисията също така извършват оценки. През 2019 г. държавите членки са направили междинна оценка на своите ПРСР. Нито една от четирите одитирани държави членки не е включила информация за приноса на подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП за постигане на целите, заложи в нейните ПРСР. През 2021 г. Комисията е извършила и две оценки на въздействието на ОСП върху [изменението на климата](#) и [природните ресурси](#). И в двете оценки е посочила, че прекият принос на конкретните мерки за постигане на целите на ОСП не може да бъде оценен.

### Съществуващите инструменти на ЕС не са подходящи за анализ на въздействието на биологичното земеделие

**67** За да анализира въздействието на финансовата подкрепа на ЕС за биологично земеделие върху постигането на целите, определени на равнището на ЕС, Комисията е използвала основно икономически данни за биологичните стопанства от системата за земеделска счетоводна информация (СЗСИ)<sup>39</sup>. СЗСИ предоставя данни за доходите по стопанства и работници, интензивността на труда и разходите за торове, пестициди и ветеринарни продукти.

**68** От 80 000 земеделски стопанства, включени в базата данни, 10 % са биологични стопанства. Те са неравномерно разпределени в отделните държави членки и не са представителни<sup>40</sup>. Това ограничава използването на СЗСИ за анализ на въздействието на биологичното земеделие. През ноември 2023 г. СЗСИ е заменена от системата за информация за устойчивостта на земеделските стопанства (СИУЗС)<sup>41</sup>, която все още не функционира.

---

<sup>38</sup> Приложение IV, точка 4, буква и) на [Регламент за изпълнение \(ЕС\) 2022/1475 на Комисията](#).

<sup>39</sup> JRC, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023 г.

<sup>40</sup> Европейска комисия, Преглед на селскостопанския пазар [Organic farming in the EU — a decade of growth](#), януари 2023 г., стр. 9.

<sup>41</sup> [Регламент \(ЕС\) 2023/2674](#).

**69** Планът за действие за биологичното производство в ЕС за 2021 г. включва действие за непрекъснато събиране на данни за екологичните, икономическите и социалните ползи от биологичното земеделие от 2022 г. нататък. Чрез СИУЗС ще се събират екологични и социални данни от земеделските стопанства в ЕС в допълнение към вече събраните икономически данни. Комисията обаче все още не е предприела стъпки за преодоляване на ограничението по отношение на биологичните стопанства нито в СЗСИ, нито в СИУЗС.

**70** Според Комисията данните за околната среда в СИУЗС могат да бъдат допълнени с използването на модула за почвите в рамковото изследване на земеползването/земното покритие (LUCAS). Модулът предоставя информация за деградацията на почвата, ерозията на почвата, уплътняването на почвата, замърсяването на почвата, промените в съдържанието на органичен въглерод в почвата и биологичното разнообразие. Въпреки това инструментът не позволява да се определи кои проби произхождат от обработвана по биологичен начин почва.

**71** Тази информация е налична в държавите членки, в информационните системи, използвани за определяне на местоположението на земеделските парцели и за обработка на плащанията по ОСП за земеделските стопани. През 2023 г. само половината от държавите членки са предоставили на Комисията частичен достъп до тази информация, главно поради съображения за поверителност.

### **Събират се по-малко статистически данни за сектора на биологичното производство**

**72** Статистическите данни за сектора на биологичното производство са от съществено значение за оценка на политиката на ЕС в областта на биологичното земеделие и за мониторинг на напредъка по плановете за действие за биологичното производство в ЕС<sup>42</sup>. От 2008 г. насам всички държави членки трябва<sup>43</sup> ежегодно да изпращат на Комисията подробни данни за земите, обработвани по биологичен начин, за обема на биологичната растителна

---

<sup>42</sup> Съображение 20 от [Регламент \(ЕС\) 2022/2379](#).

<sup>43</sup> Член 36 от [Регламент \(ЕО\) № 834/2007](#) и член 93 от [Регламент \(ЕО\) № 889/2008](#) на Комисията.

и животинска продукция, за биологично отглеждания добитък и за броя на операторите на биологични продукти.

**73** През 2022 г., с влизането в сила на сегашния Регламент относно биологичното производство, това задължение е премахнато и събирането на статистически данни за сектора на биологичното производство е станало доброволно за държавите членки. Досега само осем държави членки<sup>44</sup> официално са се съгласили да продължат да изпращат на Комисията данни за биологичното земеделие<sup>45</sup>. В резултат на това, поради липсата на данни от държавите членки, много агрегати на ЕС вече не се изчисляват за 2021 г. и 2022 г., включително тези за биологично обработвана земя.

**74** От 2026 г. всички държави членки отново ще бъдат задължени да изпращат статистически данни за биологичното производство. Данните ще се събират заедно с друга селскостопанска статистика чрез [Регламента за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство](#). Според Комисията това ще предостави по-добра гаранция за качество, тъй като всички държави членки ще трябва систематично да осигуряват съгласуваност и последователност между данните за биологичното земеделие и другите селскостопански данни.

**75** Подобрене представлява фактът, че с Регламента за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство ще се събират нови данни за това колко от обработваните по биологичен начин земи се третират с пестициди и какво е използваното количество. В сравнение с Регламента относно биологичното производство Регламентът за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство ще изисква по-малко статистически данни за биологичното земеделие — вж. [фигура 15](#). В резултат на това Комисията вече е намалила обема на събираните данни за сектора на биологичното производство през 2022 г.

---

<sup>44</sup> Испания, Финландия, Италия, Литва, Латвия, Малта, Швеция и Словакия.

<sup>45</sup> [Споразумение с ЕСС](#) относно статистически данни за биологичното производство, 12 февруари 2020 г.

## Фигура 15 — От 2022 г. насам се събират по-малко данни за биологичното земеделие и производство

■ = Брой събирани статистически данни

Събирани данни	В периода 2009—2021 г. чрез Регламента относно биологичното производство	В периода 2022—2025 г. чрез доброволно споразумение	В периода от 2026 г. нататък чрез Регламента за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство	От 2026 г. нататък няма да се събират данни по Регламента за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство
Оператори на биологични продукти	17	17		например производители на биологични продукти, преработватели (по отрасли), вносители и износители
Посевна площ в процес на преминаване към биологично земеделие	+70	3	4	всички, с изключение на общата земеделска площ, обработваемата земя, трайните насаждения и постоянно затревените площи
Посевна площ, изцяло преминала към биологично земеделие	+70	70	55	например данни за оранжерийни култури и угари
Биологично растениевъдство	60	60	50	например данни за пшеница и спелта, сухи и протеинови култури, кореноплодни, маслодайни и влакнодайни култури, тютюн и хмел
Биологично животновъдство	20	7	7	например данни за коне, зайци, домашни птици (без кокошки носачки) и пчелни кошери
Биологична животинска продукция	20	20	15	например данни за домашни птици (без пилета), биволско мляко и мед

Източник: ЕСП, въз основа на въпросници на Евростат и актовете за изпълнение на Регламента за статистиката за вложенията и продукцията в селското стопанство.

**76** Потребността секторът на биологичното производство в ЕС<sup>46</sup> да подобри пазарната информация за биологичните хранителни продукти съществува отдавна. Събирането на повече данни обаче е свързано с допълнителни разходи както за държавите членки, така и за Комисията. През 2021 г. Комисията е започнала да публикува месечни данни за [цените на биологичните хранителни продукти](#), за да допълни вече събраната статистическа информация<sup>47</sup>. Въпреки че това е стъпка в правилната посока, налице са сериозни проблеми, свързани с качеството на данните (напр. те не са сравними между отделните държави членки, данните за цените се събират на различни етапи от веригата за доставки на храни и липсват значителни количества данни).

**77** Държавите членки могат да събират и допълнителни данни за националния пазар на биологични продукти. По време на одитните посещения в държавите членки ЕСП установи, че в своите планове за действие за биологичното производство Италия и Румъния са подчертали необходимостта от подобряване на прозрачността на пазара чрез по-добри данни за националното потребление и движението на биологични стоки в рамките на ЕС. Въпреки това те все още не са предприели действия по този въпрос. В Австрия властите закупуват подробни данни за вътрешния пазар от частни доставчици на данни. В Дания подробни пазарни данни се събират от Националния статистически институт — вж. [каре 7](#).

---

<sup>46</sup> Планове за действие за биологичното производство в ЕС.

<sup>47</sup> От 2021 г. насам държавите членки трябва да съобщават на Комисията месечните цени за набор от биологични продукти ([Регламент \(ЕС\) 2019/1746](#) за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1185 — приложение II).

## Каре 7

### **Дания събира подробни пазарни данни за сектора на биологичното производство**

Дания събира и публикува годишни пазарни данни за сектора на биологичното производство чрез своя Национален статистически институт. Датските търговци на дребно имат правно задължение да предоставят подробна информация за:

- продажбата на биологични продукти на вътрешния пазар и във всички държави извън Дания, както и за използваните канали за продажби;
- закупуването на биологични продукти от други държави членки или от страни извън ЕС; както и за
- оборота и пазарния дял по групи продукти.

## Заклучения и препоръки

**78** Общото заключение на ЕСП е, че в политиката на ЕС и националните политики за сектора на биологичното производство има пропуски. Средствата по общата селскостопанска политика са били използвани за увеличаване на земеделските площи, предназначени за биологично земеделие, без да бъдат отчетени в достатъчна степен екологичните и пазарните цели, заложи в политиката на ЕС в областта на биологичното земеделие. И накрая, въздействието на политиката не може да бъде оценено поради ограничения в данните.

**79** ЕСП установи, че пропуски в стратегическата рамка отслабват политиката на ЕС за сектора на биологичното производство. Комисията използва планове за действие, за да направлява развитието на сектора. Въпреки че планът за действие за периода 2021—2027 г. е подобрен в сравнение с предишния, трите му основни цели все още не включват количествено измерими целеви стойности, нито средства за измерване на напредъка. Целта на ЕС до 2030 г. 25 % от земеделските земи да бъдат обработвани по биологичен начин не е допълнена от цели, насочени към други елементи на сектора. Няма стратегия или цели на ЕС за сектора на биологичното производство след 2030 г. (точки [19—24](#)).

**80** Действията на национално равнище са от съществено значение за подкрепа на политиката на ЕС. ЕСП установи, че държавите членки са разработили вътрешни политики за сектора на биологичното производство с различна скорост и с различно ниво на качество. При програмирането на подпомагането по линия на общата селскостопанска политика те само частично са разгледали специфичните нужди на своя сектор на биологичното производство (точки [25—35](#)).



## Препоръка 1 — Да се подсили стратегическата рамка на ЕС за сектора на биологичното производство и да се подобри връзката с подпомагането по линия на общата селскостопанска политика

---

Комисията следва:

- а) да подобри стратегическия подход на ЕС към сектора на биологичното производство, като
  - i) да определи дългосрочна визия за сектора след 2030 г.;
  - ii) да определи измерими цели и базови показатели за оценка на постигнатия напредък;
  - iii) да обмисли добавянето на цели, които да допълнят целта за 25 % площи за биологично земеделие, за да се гарантира цялостното развитие на сектора (напр. да се насърчи биологичното производство и потреблението на биологични продукти).
- б) в общата селскостопанска политика след 2027 г. да насърчава държавите членки да обвързват използването на подпомагането по ОСП с идентифицираните от тях нужди на сектора на биологичното производство.

**Целеви срок за изпълнение — а) до края на 2026 г. и б) до края на 2027 г.**

**81** ЕСП установи, че държавите членки не следят за последователното прилагане на правилата за биологично земеделие и рядко включват в подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП принципи на биологичното земеделие извън законовите изисквания (точки **37—43**). Широко разпространеното използване на дерогации за небιологични семена не насърчава земеделските стопани да произвеждат биологични семена и да развиват този пазар (точки **44—51**). С изключение на това да подкрепят навлизането на биологичното земеделие, държавите членки не са насочили достатъчно добре финансирането по линия на ОСП, за да укрепят позициите на земеделските стопани във веригата за създаване на стойност и да доразвият сектора на биологичното производство (точки **52—59**).

## Препоръка 2 — Да се интегрират по-добре екологичните и пазарните цели на биологичното земеделие в общата селскостопанска политика

---

Комисията следва:

- а) да предостави насоки на държавите членки за последователно прилагане на правилата, определени в Регламента относно биологичното производство, и да интегрира по-добре принципите на биологичното земеделие в подпомагането за биологично земеделие по линия на ОСП;
- б) да направи оценка на приноса на средствата по общата селскостопанска политика за икономическата устойчивост на биологичното земеделие, за да насочи по-добре подпомагането за сектора на биологичното производство по линия на ОСП след 2027 г.;
- в) да анализира използването на всички разрешения и дерогации, свързани с биологичното земеделие, и да предприеме коригиращи действия, ако е необходимо.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.**

**82** Подпомагането за биологично земеделие по линия на общата селскостопанска политика се предоставя основно заради очакваните ползи за околната среда и климата. Рамката за мониторинг и оценка, въведена от Комисията и държавите членки, обаче позволява единствено мониторинг на разходите на ЕС, но не и оценка на тяхното въздействие (точки **61—66**). Комисията би могла да оцени въздействието на подпомагането по линия на общата селскостопанска политика чрез други съществуващи инструменти на ЕС, но те не съдържат подходяща и представителна информация за биологичното земеделие (точки **68—71**). Процесът на разработване на политиката продължава да се влияе от ограничената наличност на данни за сектора на биологичното производство, включително за пазара на биологични продукти (точки **72—77**).

### **Препоръка 3 — Да се следи за наличието на актуални данни, за да се извършва оценка на развитието на биологичното земеделие**

---

Комисията следва:

- а) въз основа на вече събраните данни да работи с държавите членки за оценка на приноса на подпомагането по ОСП за биологичното земеделие за постигане на целите на ОСП;
- б) да събира подходяща и представителна информация за биологичното земеделие в системата за информация за устойчивостта на земеделските стопанства (СИУЗС), за да оценява въздействието на подпомагането по ОСП;
- в) да анализира необходимостта от събиране на по-подробни данни за сектора на биологичното производство (напр. за операторите на биологични продукти, площите в процес на преминаване към биологично земеделие) в подкрепа на политическите решения.

**Целеви срок за изпълнение — а) и б) до края на 2027 г., в) до края на 2028 г.**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Joëlle Elvinger — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 10 юли 2024 г.

*За Европейската сметна палата*

Tony Murphy  
*Председател*

# Приложения — Потребление на биологични продукти в държавите членки



**Забележка:** Няма налични данни за потреблението на биологични продукти в Кипър, Малта, Португалия и Словакия.

**Източник:** ЕСП, въз основа на данни от FIBL за 2022 г. за продажбите на дребно на биологични продукти и данни от Евростат за брутният вътрешен продукт (извлечени на 20 април 2024 г.).

## Съкращения

**ЕЗФРСР:** Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

**ОСП:** Обща селскостопанска политика

**ПРСР:** Програма за развитие на селските райони

**РКИМО:** Рамка за качество на изпълнението, мониторинг и оценка

**СЗСИ:** Система за земеделска счетоводна информация

**СИУЗС:** Система за информация за устойчивостта на земеделските стопанства

**LUCAS:** Рамково изследване на земеползването/земното покритие

**ОРМО:** Обща рамка за мониторинг и оценка

## Речник на термините

**Верига за доставка на биологични продукти:** Всички дейности, които се извършват, за да се доставят биологични продукти на крайния потребител, включително по-специално земеделие, преработка, дистрибуция и търговия на дребно.

**Европейски зелен пакт:** Стратегия на ЕС за растеж, приета през 2019 г., чиято цел е Съюзът да стане неутрален по отношение на климата до 2050 г.

**Използвана земеделска площ:** Общата площ на земеделската земя, включваща обработваемата земя, постоянно затревените площи, трайните насаждения и семейните градини.

**Обща селскостопанска политика:** Обща единна политика на ЕС в областта на земеделието, която включва субсидии и редица други мерки, разработени, за да гарантират продоволствена сигурност, да осигурят добър жизнен стандарт на земеделските стопани в ЕС, да насърчават развитието на селските райони и да опазват околната среда.

**Програма за развитие на селските райони:** Набор от национални или регионални многогодишни цели и действия, одобрени от Комисията, за изпълнението на политиката на ЕС за развитие на селските райони.

**„Хоризонт Европа“:** Програма на ЕС за финансиране на научни изследвания и иновации за периода 2021—2027 г.

**„Хоризонт 2020“:** Програма на ЕС за финансиране на научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г.

## Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-19>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-19>

## Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. 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 на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът е проведен под ръководството на Keit Pentus-Rosimannus — член на ЕСП, с подкрепата на Annikky Lamp — ръководител на нейния кабинет, и Daria Bochnar — аташе в кабинета; Ramona Bortnowschi — главен ръководител; Mihaela Văcărașu — ръководител на задача; Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu и Mateusz Minich — одитори. Laura McMillan предостави езикова подкрепа. Alexandra Mazilu предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.



# АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна eugora.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

## Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-2937-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/669889	QJ-AB-24-019-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2896-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/229	QJ-AB-24-019-BG-N

Биологичното земеделие е селскостопански метод за производство на храни, при който се използват естествени вещества и процеси. Комисията е определила цел до 2030 г. 25 % от земеделската земя в ЕС да се обработва по биологичен начин — значителен скок спрямо 10,5 % през 2022 г. Европейската сметна палата (ЕСП) установи, че в стратегията на ЕС за биологично земеделие липсват важни елементи, като например количествено измерими цели и как да се измерва напредъкът. Благодарение на средствата от ЕС за биологично земеделие — над 12 млрд. евро за периода 2014—2022 г. — площта за биологично производство се е увеличила, но екологичните и пазарните цели не са взети предвид в достатъчна степен. Също така ефектът от политиката не може да бъде оценен поради ограничения в данните. ЕСП отправи препоръки за усъвършенстване на стратегията и ефективността на средствата от ЕС за сектора на биологичното земеделие.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)

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

Туйтър: @EUAuditors