



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de
REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

**privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, de modificare a
Regulamentului (UE) nr. XXX/XXX al Parlamentului European și al Consiliului
[Regulamentul privind controalele oficiale] și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.
834/2007 al Consiliului**

{COM(2014) 180 final}
{SWD(2014) 65 final}

1. CONTEXT

Prezenta evaluare a impactului s-a axat pe:

- funcționarea instrumentelor legislative, și anume **Regulamentul (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice**¹ și regulamentele de punere în aplicare a acestuia;
- relevanța unui **nou plan de acțiune** pentru agricultura ecologică din UE.

În Regulamentul (CE) nr. 834/2007, **Consiliul a semnalat o serie de aspecte** în legătură cu care Comisia a adoptat un raport² în mai 2012. În mai 2013, **Consiliul a adoptat concluzii³ privind raportul**, solicitând ca sectorul agriculturii ecologice să fie dezvoltat la un nivel ambițios, iar cadrul legislativ actual să fie reexaminat.

Un raport special⁴ al **Curții de Conturi Europene** a indicat o serie de deficiențe ale **sistemului de control** pentru producția ecologică și a inclus recomandări în vederea îmbunătățirii.

Reexaminarea legislației referitoare la agricultura ecologică face parte din **Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT)**.⁵

Evaluarea impactului a fost realizată cu sprijinul unui grup de coordonare interservicii din cadrul Comisiei. Analiza se bazează pe audieri ale experților și ale organizațiilor, pe rezultatele unei **ample consultări publice** (aproape 45 000 de răspunsuri), precum și pe consultări orientate, în special cu statele membre (SM) și cu Grupul consultativ privind agricultura ecologică.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

2.1. Problema generală și cauzele problemei

Obiectivul global al cadrului politic și juridic actual al UE este de a asigura dezvoltarea durabilă a producției ecologice. Este de așteptat ca agricultura ecologică să se dezvolte în același ritm cu piața europeană a produselor ecologice. Piața produselor ecologice a crescut însă, în mare, de patru ori între 1999 și 2011, însă suprafețele din UE destinate agriculturii ecologice doar s-au dublat în deceniul 2000-2010. Diferența dintre producția și cererea din UE este acoperită de importuri. Consecințele acestei situații sunt:

- oportunități pierdute pentru producătorii din UE;
- riscul de limitare a extinderii pieței produselor ecologice;
- riscul de limitare a beneficiilor pentru mediu asociate agriculturii ecologice.

¹ JO L 189, 20.7.2007, p.1.

² COM (2012) 212 final.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/137076.pdf

⁴ Raportul special nr. 9/2012 - 26 iunie 2012.

⁵ COM (2012) 746 final.

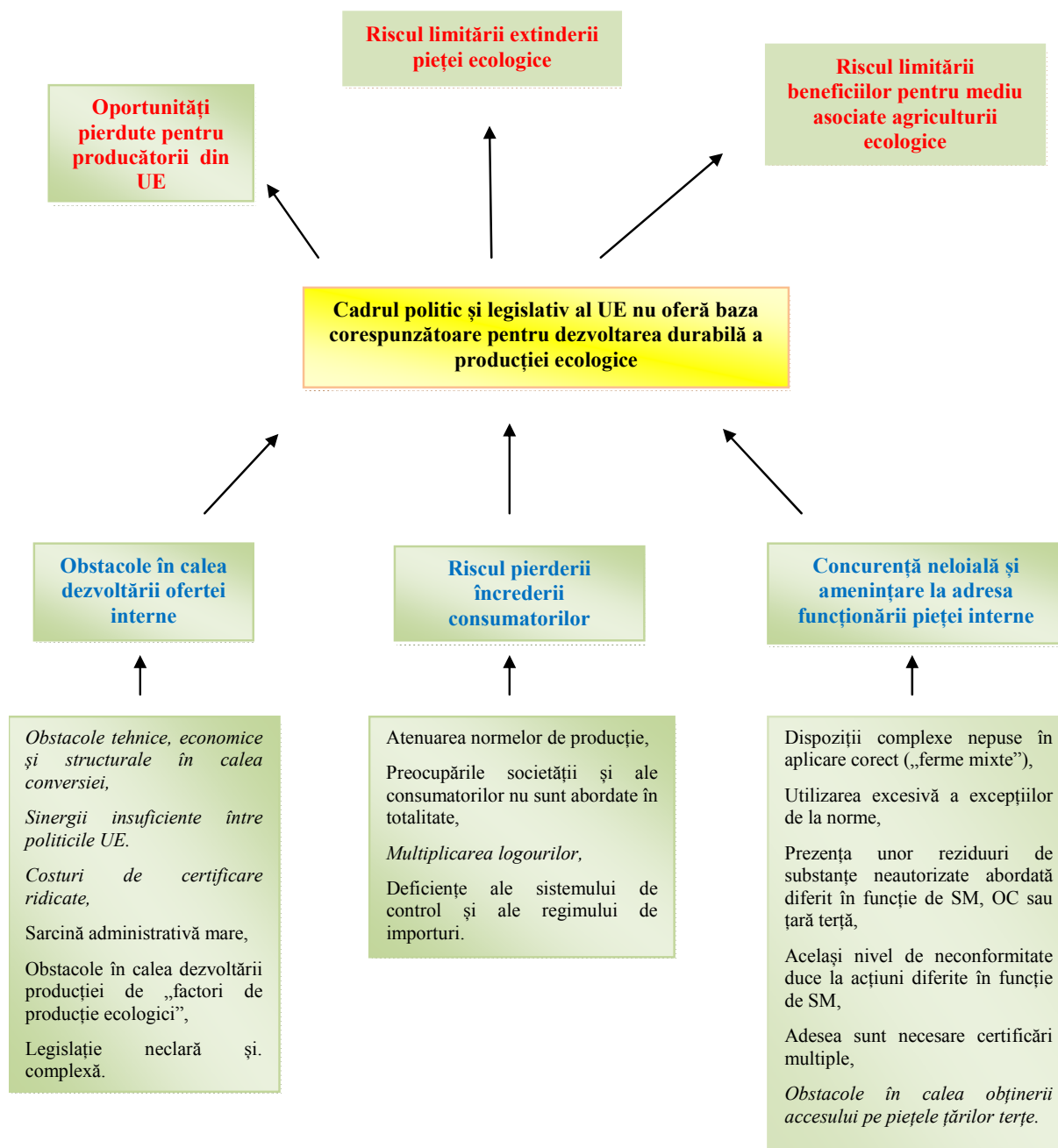
Conversia insuficientă la agricultura ecologică este principalul obstacol în calea dezvoltării producției ecologice în UE. În alte privințe, soiurile de plante selectate anume în și pentru agricultura ecologică ar fi esențiale pentru a crește producția ecologică, dar actualul cadru legislativ împiedică dezvoltarea producției factorilor de producție, precum semințele, în forma ecologică a acestora.

Piața produselor ecologice s-a construit pe încrederea consumatorilor, dar acum este în pericol. Normele de producție ecologică sunt atenuate de excepții și dispoziții neclare. Legislația nu abordează impactul asupra mediului pentru întregul ciclu de viață al producției ecologice. Unele practici permise de legislația actuală nu țin seama de cerința privind un nivel ridicat de bunăstare a animalelor în producția ecologică. Dezvoltarea unor sisteme private duce la o multiplicare a logourilor care concurează cu logoul ecologic al UE, ceea ce creează confuzii pentru consumatori. Apar cazuri de fraudă ca urmare a unor deficiențe ale sistemului de control și ale regimului importurilor.

Concurența loială dintre producători nu este garantată, iar funcționarea pieței unice nu este eficace. Nu sunt puse în aplicare și nici executate în mod adecvat dispoziții complexe, de exemplu privitoare la fermele care realizează în paralel și producție convențională. Unele state membre folosesc în mod abuziv sistemul de excepții de la norme. Cerințele multiple de certificare care sunt necesare pentru a avea acces la anumite piețe și abordările diferite adoptate de statele membre în cazurile în care se constată existența în produsele ecologice a unor reziduuri de substanțe neautorizate perturbă funcționarea pieței unice. Același nivel de neconformitate poate conduce la acțiuni divergente în SM diferite. Regimul de recunoaștere a organismelor de control (OC) pe baza echivalenței alimentează concurența dintre OC, ducând la concurență neloială pentru producătorii din UE care, în plus, se confruntă cu obstacole în ceea ce privește accesul pe piețele țărilor terțe. Nu a putut fi estimat gradul de concurență neloială.

Legislația este prea complexă și implică un nivel ridicat al sarcinii administrative. Multe ferme mici sunt excluse din sectorul agriculturii ecologice deoarece costurile de certificare sunt prea ridicate, iar sarcina administrativă este prea oneroasă.

Diagrama problemei



Factorii fără caracter de reglementare sunt scriși cu caractere cursive.

2.2. Scenariul de referință

Dezvoltarea ofertei interne va fi în continuare împiedicată, deși unele obstacole economice pot fi soluționate prin intermediul unor instrumente noi din cadrul PAC.

Încrederea consumatorilor este probabil să se deterioreze, deoarece normele privind producția ecologică sunt atenuate, iar preocupările societale nu sunt reflectate pe deplin în normele respective. Această situație va contribui la crearea unor noi sisteme și logouri

concurente cu cel al UE. Este probabil să apară fraude. **Regimul importurilor va deveni și mai complex** odată cu punerea în aplicare, începând din 2014, a unui regim de conformitate pentru organismele de control.

Producătorii de produse ecologice se vor confrunta tot mai mult cu concurența neloială, iar funcționarea pieței unice va fi pusă în pericol. În UE, este puțin probabil ca SM să obțină resursele necesare pentru a aplica corect dispoziții complexe și excepții. În țările terțe, concurența dintre OC va duce la scăderea standardelor.

2.3. Analizarea principiului subsidiarității

Actualul exercițiu este o **actualizare a unui sistem existent stabilit în cadrul PAC.**

Producția și comercializarea de produse agricole și alimentare pe piața internă și asigurarea integrității pieței interne sunt competențe ale UE partajate cu SM.

În scopul unei dezvoltări lipsite de probleme a pieței unice și al unei politici coerente în materie de comerț exterior, un sistem la nivelul întregii UE privind producția ecologică este mai eficient decât 28 de sisteme diferite.

Este necesară o armonizare suplimentară în legătură cu excepțiile de la norme și cu cazurile de neconformitate care determină pierderea statutului ecologic al unui produs.

3. OBIECTIVE

3.1. Obiective de politică specifice

- îndepărtarea obstacolelor din calea dezvoltării producției ecologice în UE,
- îmbunătățirea legislației pentru a se garanta concurența loială și a se ameliora funcționarea pieței unice,
- menținerea încrederii consumatorilor,
- simplificarea.

3.2. Obiective operaționale

- definirea clară și lipsită de ambiguitate a normelor de producție,
- punerea în aplicare a unui sistem de control bazat pe riscuri,
- armonizarea abordării în ceea ce privește prezența unor reziduuri de substanțe neautorizate în produsele ecologice,
- simplificarea cerințelor administrative, în special pentru micii producători,
- implementarea unui sistem unic și fiabil de recunoaștere a organismelor de control din țările terțe,
- stabilirea unui regim comercial echilibrat,
- simplificarea normelor de etichetare,

- integrarea preocupărilor societale în schimbare,
- îmbunătățirea transparenței și a informării cu privire la sector și la comerțul cu produse ecologice.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Opțiunile prezentate, bazate pe diferite viziuni pe termen lung pentru sectorul producției ecologice, au fost stabilite în strânsă cooperare cu părțile interesate și iau în considerare rezultatele consultării publice care indică, în special, că cetățenii din UE ar dori să se țină cont într-un mod mai extins de aspectele de mediu, să se armonizeze și să se consolideze mai mult normele de producție, iar excepțiile să înceteze.

4.1. Descrierea opțiunilor

• **Opțiunea 1: *statu-quo* îmbunătățit**

Include **măsuri legislative:**

- pentru clarificarea domeniului de aplicare și anumite norme de producție;
- pentru simplificarea într-o oarecare măsură a normelor de etichetare;
- pentru consolidarea sistemului de control (proceduri armonizate pentru cazul în care se constată existența unor reziduuri de substanțe neautorizate în produsele ecologice; integrarea certificării electronice într-o bază de date online a UE; clarificarea acreditării organismelor de control);
- pentru eliminarea regimului de conformitate a importurilor.

Aceste măsuri, considerate o reacție minimă la problemele identificate, sunt incluse și în toate celelalte opțiuni.

• **Opțiunea 1.A: opțiunea 1 + încheierea excepțiilor posibile pentru comercianții cu amănuntul**

• **Opțiunea 2: opțiunea axată pe piață**

Această opțiune urmărește să creeze condițiile necesare pentru a se răspunde în mod dinamic evoluțiilor ulterioare de pe piață, datorită unor norme mai puțin stricte. Ea include:

- **măsuri legislative** pentru a integra ca dispoziții ale regulamentului UE normele actuale excepționale de lungă durată stabilite de statele membre și a elabora norme de producție mai lizibile într-un document de sine stătător,
- **un plan de acțiune** care definește o strategie pentru agricultura ecologică, pentru a permite sectorului agriculturii ecologice să se dezvolte rapid.
- **Opțiunea 2.A: opțiunea 2 + testarea sistematică a produselor ecologice pentru a se detecta prezența accidentală a unor reziduuri de substanțe neautorizate**
- **Opțiunea 3: opțiunea bazată pe principii**

Această opțiune vizează redirectionarea agriculturii ecologice către principiile sale. Ea include:

- **măsuri legislative** pentru a consolida normele, în special prin eliminarea excepțiilor, pentru a consolida abordarea bazată pe riscuri a sistemului de control, prin eliminarea inspecției anuale obligatorii, precum și pentru a înlocui echivalența cu conformitatea în cadrul regimului importurilor al organismelor de control;
 - **un plan de acțiune** care definește o strategie pentru agricultura ecologică în UE. Acesta include acțiuni vizând depășirea preocupărilor tehnice aferente producției, precum și o politică de export specifică.
- **Opțiunea 3.A: opțiunea 3 + obligația de a măsura performanța de mediu a societăților implicate în activități de prelucrare și comerț**
 - **Opțiunea 3.B: opțiunea 3 + certificarea în grup**

4.2. Aspecte în privința cărora Consiliul a solicitat un raport din partea Comisiei:

- Nu s-a demonstrat necesitatea unor norme armonizate ale UE pentru **alimente ecologice pregătite de furnizori de servicii de alimentație publică**.
- **Dispozițiile privind OMG-urile** ar trebui să rămână neschimbate, întrucât ele corespund unui echilibru între beneficii și costuri.
- **Funcționarea pieței unice** a fost abordată la nivel global prin întreaga analiză.

4.3. Poziția părților interesate

Principalele părți interesate din sectorul producției ecologice, IFOAM EU și COPA-COGECA, au început prin a sprijini opțiunea 1, dar poziția lor s-a schimbat în favoarea opțiunii 3. Opțiunea 3 a fost susținută în special de Via Campesina, Slow Food și organizațiile pentru bunăstarea animalelor. Opțiunea 2 a fost sprijinită în principal de Eurocommerce.

5. EVALUAREA IMPACTURILOR OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Din cauza absenței unor statistici fiabile, evaluarea opțiunilor este în principal calitativă.

5.1. Opțiunile 1 și 1.A

Se mențin cele mai multe dintre obstacolele în calea dezvoltării producției ecologice. Nu se așteaptă niciun impact semnificativ asupra volumelor de produse ecologice de pe piață. Funcționarea pieței unice se îmbunătățește ușor, dar nu se ajunge la condiții de concurență echitabile pentru producători, deoarece excepțiile continuă să existe, iar regimul de echivalență pentru recunoașterea OC continuă să alimenteze concurența dintre acestea.

Încrederea consumatorilor se ameliorează, dar numai pe termen scurt, deoarece nu sunt soluționate principalele preocupări ale societății și ale consumatorilor. Riscul de fraudă

este redus datorită certificării electronice. Continuă să se înmulțească sistemele și logourile private.

Se preconizează că opțiunea 1A va reduce și mai mult riscul de fraudă.

5.2. Opțiunile 2 și 2.A

Se elimină puține obstacole din calea dezvoltării producției ecologice. Integrarea excepțiilor ca norme permanente în cadrul legislației conduce la norme mai flexibile și la o creștere a conversiilor la agricultura ecologică la începutul perioadei. Prețurile plătite producătorilor scad, în principal din cauza concurenței mari din partea importurilor. Sectorul devine treptat mai puțin atractiv. Concurența loială pe piața internă este mai bună odată cu integrarea excepțiilor ca norme permanente, la fel de accesibile tuturor producătorilor. Cu toate acestea, persistă concurența neloială cu produsele importate.

Este probabil ca încrederea consumatorilor să se deterioreze, deoarece normele de producție sunt atenuate, iar sistemele și logourile noi se înmulțesc, favorizând crearea de confuzii.

Deoarece normele de producție sunt mai puțin stricte, țările terțe sunt mai reticente în a recunoaște UE ca fiind echivalentă, iar unele acorduri/înțelegeri încheiate cu țări terțe pot fi puse sub semnul întrebării.

Opțiunea 2.A determină creșterea încrederii consumatorilor, dar determină costuri semnificative pentru producători.

5.3. Opțiunea 3

Se elimină multe obstacole din calea dezvoltării producției ecologice. Fermierii din sectorul agriculturii ecologice care aplică integral principiile producției ecologice (neutilizând derogări) sunt mai tentați să rămână în acest sector. Încetarea excepțiilor stimulează factorii de producție ecologică, cu precădere puii ecologici și semințele ecologice. Concurența din partea produselor importate ar trebui să scadă. Concurența loială se ameliorează datorită încetării excepțiilor și aplicării conformității de către producătorii din țările terțe în cadrul regimului OC.

Încrederea consumatorilor crește datorită unor norme mai stricte. Mai puține sisteme și logouri private pot concura cu logoul ecologic al UE.

Costurile de producție mai mari ar putea avea ca rezultat prețuri de consum mai mari ale produselor ecologice, din cauza cărora produsele respective ar putea deveni mai puțin accesibile pentru consumatori cu venituri mai reduse, acest lucru conducând la o contractare a pieței, limitată însă la o durată scurtă.

Trebuie reexamineate regimurile de echivalență existente, convenite cu țări terțe recunoscute, în scopul menținerii unor condiții de concurență echitabile pentru producătorii din UE.

Opțiunea 3.A îmbunătățește încrederea consumatorilor, deoarece abordează preocupările legate de mediu. Aceasta are efecte pozitive asupra mediului, dar implică o sarcină administrativă pentru prelucrători și comercianți.

Opțiunea 3.B îndepărtează obstacole suplimentare din calea dezvoltării producției ecologice în UE.

5.4. Simplificarea

Simplificarea ar fi realizată în cadrul tuturor opțiunilor datorită unor dispoziții mai clare cu privire la domeniul de aplicare, la normele de producție, la etichetare și la controale. Dispozițiile ineficace ar fi eliminate în cea mai mare parte în cazul opțiunilor 3, 3.A și 3.B (încetarea existenței fermelor mixte și consolidarea abordării controalelor în funcție de riscuri). Opțiunile 2, 2.A, 3, 3.A și 3.B ar simplifica procesul decizional referitor la excepțiile posibile. Regimul de conformitate pentru OC ar fi mai ușor de gestionat decât echivalența (3, 3.A și 3.B). Simplificarea pentru micii producători este realizată prin cerințe mai corespunzătoare și specifice referitoare la ținerea de registre ecologice (toate opțiunile) și la certificarea în grup (3.B). Scutirea de controale nu ar fi compatibilă cu cerințele privind certificarea produselor.

Legislația actuală impune 135 de obligații de informare care implică costuri administrative, inclusiv 80 operatorilor (în funcție de tipul de operațiune), 41 administrațiilor naționale și 11 organismelor de control. Obligațiile cele mai împovărătoare pentru statele membre sunt: furnizarea de date statistice; raportul referitor la autorizările semințelor neecologice; publicarea unor liste actualizate cu operatorii; pentru operatori: ținerea de evidențe cu privire la folosirea unor produse (autorizate) de protecție a plantelor și a unor îngrășăminte (autorizate) și la coexistența (posibilă) a producției convenționale și a celei ecologice, precum și de registre specifice cu înregistrări privind efectivele de animale; măsurile de control.

În cadrul opțiunilor 1 și 1.A, nivelul costurilor administrative ar rămâne același, în timp ce în cazul opțiunilor 2, 2.A, 3, 3.A și 3.B s-ar putea realiza economii semnificative, deoarece ar dispărea 34 și, respectiv, 37 de obligații de informare, în principal datorită încetării excepțiilor și unor obligații mai puțin numeroase privind ținerea de evidențe și raportarea.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR ȘI CONCLUZII

6.1. Compararea impacturilor opțiunilor

Opțiuni		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Impacturi socioeconomice	Dezvoltarea pieței	+	++	++	+++	++	+++	++
	Suprafața de teren utilizată pentru producția ecologică și numărul fermelor	+	+	++	++	++	++	+++
	Ocuparea forței de muncă în fermele ecologice	+	+	++	++	++	++	+++
	Veniturile fermelor	0	0	-	+	+	+	+
	Integrarea fermelor mici	-	-	--	---	0	0	+++
	Dezvoltarea rurală	+	+	+	+	++	++	+++
	Prelucrătorii	+	+	++	++	++	++	++
	Importatorii	+	+	+++	++	+	+	+
	Sectorul „factorilor de producție ecologici”	0	0	---	---	+++	+++	+++
Mediu	Biodiversitatea, calitatea apei, calitatea solului	+	+	+	++	++	++	+++
	Bunăstarea animalelor	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Compararea potențialului fiecărei opțiuni de a atinge obiectivele specifice ale reformei:

Obiective	eliminarea obstacolelor din calea dezvoltării producției ecologice în UE	îmbunătățirea legislației pentru a se garanta concurența loială și a se ameliora funcționarea pieței interne	menținerea încrederii consumatorilor în produsele ecologice
Opțiunea 1	0	+	+
Opțiunea 1.A	0	+	+
Opțiunea 2	+	++	++
Opțiunea 2.A	+	++	+++
Opțiunea 3	++	+++	+++
Opțiunea	++	+++	+++

3.A			
Opțiunea 3.B	+++	+++	++

În lumina evaluării, realizarea obiectivelor de politică specifice este asigurată mai bine prin opțiunea 3.B sau 3.A, urmate de 3, 2.A și 2.

7. MONITORIZAREA POLITICII

- Indicatorii de rezultate (PAC): proporția suprafeței utilizate pentru producția ecologică din suprafața agricolă totală utilizată; proporția efectivelor de animale ecologice din totalul efectivelor de animale.
- Indicatorii de realizare (PAC): suprafața de teren utilizată pentru producția ecologică; numărul operatorilor ecologici certificați.
- Indicatori suplimentari referitori la efectivele de animale, la producția și la prelucrarea producției vegetale, la excepții, la cunoașterea logoului ecologic al UE.