

Briuselis, 2014 03 24
SWD(2014) 66 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

**Pasiūlymo dėl
EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO**

**dėl ekologinės gamybos ir ekologiškų produktų ženklinimo, kuriuo iš dalies keičiamas
Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. XXX/XXX [Oficialios kontrolės
reglamentas] ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 834/2007**

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

1. APLINKYBĖS

Šiame poveikio vertinime daugiausia dėmesio skiriama:

- teisėkūros aktų, visų pirma **Tarybos reglamento (EB) Nr. 834/2007¹ dėl ekologinės gamybos ir ekologiškų produktų ženklinimo** ir jo įgyvendinimo reglamentų, taikymo rezultatams;
- **naujojo ekologinio ūkininkavimo Europos Sąjungoje veiksmų plano aktualumui.**

Reglamente (EB) Nr. 834/2007 Taryba nustatė keletą klausimų, dėl kurių 2012 m. gegužės mėn. Komisija priėmė ataskaitą². 2013 m. gegužės mėn. **Taryba priėmė išvadas dėl ataskaitos³**, kuriose raginama aktyviai plėtoti ekologinio ūkininkavimo sektorių ir peržiūrėti dabartinę teisinę sistemą.

Specialioje **Audito Rūmų** ataskaitoje⁴ nurodyta keletas ekologinės gamybos kontrolės sistemos trūkumų ir pateikta rekomendacijų, kaip padėti pagerinti.

Ekologinio ūkininkavimo srities teisės aktų peržiūra įtraukta į **Komisijos reglamentavimo kokybės ir rezultatų programą (REFIT)⁵**.

Poveikio vertinimas buvo atliktas kartu su Komisijos susijusių tarnybų iniciatyvine grupe. Analizė pagrįsta ekspertų ir organizacijų apklausomis, **plataus masto viešų konsultacijų** rezultatais (beveik 45 000 atsakymų) ir tikslinėmis konsultacijomis, visų pirma su valstybėmis narėmis ir Europos ekologinio ūkininkavimo patariamąja grupe.

2. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

2.1. Bendra problema ir jos priežastis

Pagrindinis dabartinės ES politinės ir teisės aktų sistemos tikslas – užtikrinti tvarią ekologinės gamybos plėtrą. Ekologinis ūkininkavimas turėtų plėtotis kartu su ES ekologiškų produktų rinka. Ekologiškų produktų rinka nuo 1999 iki 2011 m. padidėjo beveik keturis kartus, tačiau ES ekologinio ūkininkavimo žemės plotas per dešimtmetį (2000–2010 m.) padidėjo tik du kartus. ES gamybos ir paklausos skirtumo problema sprendžiama importuojant produktus. Dėl to:

- ES gamintojai neišnaudoja galimybių,
- gali būti apribota ekologiškų produktų rinkos plėtra,
- gali sumažėti ekologinio ūkininkavimo teikiama nauda aplinkos apsaugai.

¹ OL L 189, 2007 7 20, p. 1.

² COM(2012) 212 *final*.

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

⁴ 2012 m. birželio 26 d. Specialioji ataskaita Nr. 9/2012.

⁵ COM(2012) 746 *final*.

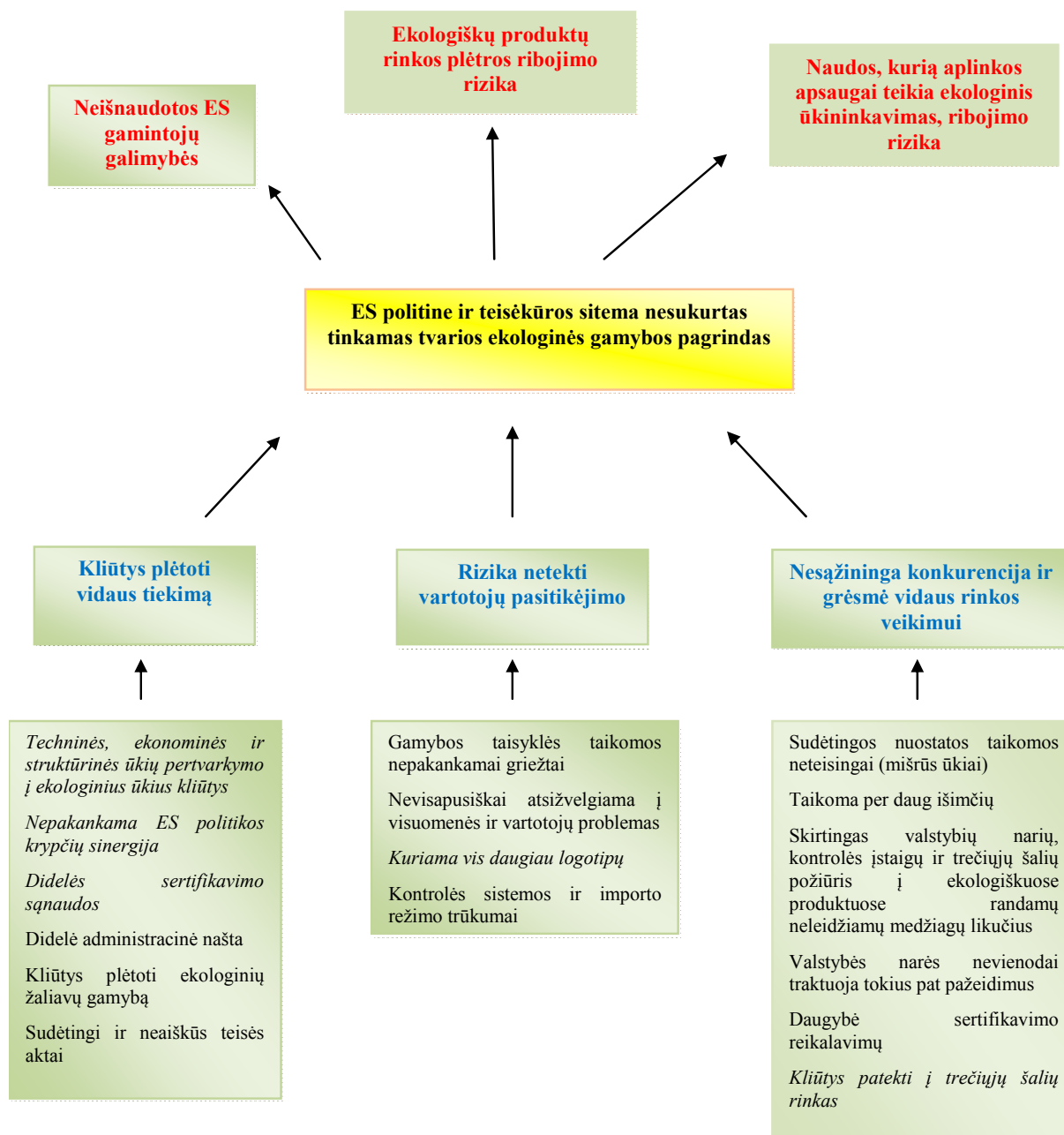
Didžiausia kliūtis plėtojant ekologinę gamybą ES – **nepakankamai ūkių pertvarkoma į ekologinius ūkius**. Kita problemos pusė – siekiant padidinti ekologinę gamybą, labai svarbu ekologiniuose ūkiuose atrinkti ekologiniam ūkininkavimui skirtas augalų veisles, tačiau dabartinis teisinis pagrindas trukdo plėtoti ekologinių žaliavų, pvz., sėklų, gamybą.

Ekologiškų produktų rinka grindžiama vartotojų pasitikėjimu, tačiau šiuo metu jis sumažėjęs. Ekologinės gamybos taisyklės dėl išimčių ir neaiškių nuostatų nėra griežtai taikomos. Teisės aktuose neatsižvelgiama į poveikį aplinkai visais ekologinės gamybos etapais. Pagal galiojančius teisės aktus vykdant veiklą leidžiama neatsižvelgti į reikalavimą ekologinės gamybos metu užtikrinti aukštą gyvūnų gerovės lygį. Vystantis privačioms sistemoms daugėja logotipų, kurie konkuruoja su ES ekologiniu logotipu ir klaidina vartotojus. Dėl kontrolės sistemos ir importo režimo trūkumų atsiranda sukčiavimo atvejų.

Nėra užtikrinama sąžininga gamintojų konkurencija, o bendroji rinka neveikia veiksmingai. Nėra tinkamai įgyvendinamos ir taikomos sudėtingos nuostatos, pavyzdžiui, susijusios su ūkiais, kurie užsiima ir ekologine, ir tradicine gamyba. Kai kurios valstybės narės piktnaudžiauja taisyklių taikymo išimtimis. Bendrosios rinkos veikimą trikdo daugybė sertifikavimo reikalavimų, kurių būtina laikytis norint patekti į tam tikras rinkas, ir skirtingas valstybių narių požiūris į atvejus, kai ekologiškuose produktuose randama neleidžiamų medžiagų likučių. Vienodi pažeidimai skirtingose valstybėse narėse traktuojami skirtingai. Lygiavertiškumo principu pagrįsta kontrolės įstaigų pripažinimo tvarka skatina kontrolės įstaigų konkurenciją, dėl to atsiranda nesąžininga ES gamintojų konkurencija, be to, gamintojams kyla kliūčių patekti į trečiųjų šalių rinkas. Nesąžiningos konkurencijos masto nebuvo galima įvertinti.

Teisės aktai yra pernelyg sudėtingi, dėl to susidaro didelė administracinė našta. Daugelis smulkių ūkių negali užsiimti ekologine gamyba, nes sertifikavimo išlaidos yra per didelės, o administracinė našta – per sunki.

Problemų grafikas



Su reglamentavimu nesusijusios problemos pateikiamos kursyvu.

2.2. Pagrindinis scenarijus

Nors naujomis BŽŪP priemonėmis bus pašalintos kai kurios ekonominės kliūtys, **vidaus pasiūla ir toliau bus varžoma.**

Vartotojų pasitikėjimas tikriausiai mažės, nes ekologinės gamybos taisyklės nėra griežtai taikomos, be to, jomis nevisapusiškai atsižvelgiama į visuomenei rūpimus klausimus. Tai

paskatins kurti naujas sistemas ir logotipus, konkuruojančius su ES logotipu. Tikėtini sukčiavimo atvejai. Nuo 2014 m. kontrolės įstaigoms pradėjus taikyti reikalavimų atitikties tvarką, **importo režimas taps dar sudėtingesnis.**

Ekologiškų produktų gamintojai vis dažniau susidurs su nesažininga konkurencija, kils pavojus bendrosios rinkos veikimui. Valstybės narės Europos Sąjungoje tikriausiai negaus reikiamų išteklių, kad galėtų teisingai taikyti sudėtingas nuostatas ir išimtis. Trečiosiose šalyse dėl kontrolės įstaigų konkurencijos sumažės standartai.

2.3. Subsidiarumo principo analizė

Siekiama **atnaujinti esamą sistemą, kuri nustatyta taikant BŽŪP.**

Žemės ūkio produktų ir maisto produktų gamyba bei prekyba jais vidaus rinkoje ir vidaus rinkos vientisumo užtikrinimas – tai sritys, kuriose ES dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis.

Sklandžiai plėtojant bendrąją rinką ir įgyvendinant nuoseklią išorės prekybos politiką, ES lygmeniu nustatyta ekologinio ūkininkavimo sistema yra veiksmingesnė nei 28 skirtingos sistemos.

Reikėtų labiau suderinti aspektus, susijusius su taisyklių taikymo išimtimis ir reikalavimų nesilaikymo atvejais, dėl kurių produktas nebelaikomas ekologišku.

3. TIKSLAI

3.1. Konkretūs politikos tikslai

- Kliūčių, trukdančių ekologinės gamybos plėtrai ES, šalinimas,
- teisės aktų tobulinimas, siekiant užtikrinti sąžiningą konkurenciją ir gerinti bendrosios rinkos veikimą,
- vartotojų pasitikėjimo išsaugojimas,
- supaprastinimas.

3.2. Veiklos tikslai

- Nustatyti aiškias ir nedviprasmiškas gamybos taisykles,
- taikyti rizika pagrįstą kontrolės sistemą,
- suderinti požiūrį į neleidžiamų medžiagų likučius ekologiškuose produktuose,
- supaprastinti administracinius reikalavimus, ypač smulkiems gamintojams,
- taikyti bendrą ir patikimą kontrolės įstaigų pripažinimo trečiosiose šalyse sistemą,
- nustatyti suderintą prekybos tvarką,
- supaprastinti ženklinimo etiketėmis taisykles,

- atsižvelgti į naujus visuomenei rūpimus klausimus,
- didinti skaidrumą ir teikti daugiau informacijos apie sektorių ir prekybą ekologiškais produktais.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Nurodytos galimybės yra pagrįstos skirtingomis ekologinės gamybos sektoriaus ilgalaikėmis vizijomis ir buvo parengtos glaudžiai bendradarbiaujant su suinteresuotosiomis šalimis bei atsižvelgiant į viešų konsultacijų rezultatus, iš kurių matyti, kad ES piliečiai norėtų, jog daugiau dėmesio būtų skiriama aplinkos apsaugos klausimams, gamybos taisyklės būtų labiau suderintos ir griežčiau taikomos, o išimčių būtų atsisakyta.

4.1. Galimybių aprašas

- **1 galimybė. Patobulintas *status quo* scenarijus**

Pagal jį numatomos **teisėkūros priemonės**, siekiant:

- išaiškinti kai kurių gamybos taisyklių taikymo sritį,
- siek tiek supaprastinti ženklinimo taisykles,
- sustiprinti kontrolės sistemą (suderinti procedūras, taikomas, kai ekologiškuose produktuose randama neleidžiamos medžiagos likučių; į ES internetinę duomenų bazę integruoti elektroninį sertifikavimą; išaiškinti kontrolės įstaigų akreditavimo tvarką),
- panaikinti importo režimą, pagrįstą reikalavimų atitiktimi.

Šios priemonės, kurios laikomos būtiniausiais žingsniais sprendžiant nustatytas problemas, įtrauktos ir į visas kitas politikos galimybes.

- **1.A galimybė. 1 + nebetaikyti galimos išimties mažmenininkams**
- **2 galimybė. Į rinką orientuota galimybė**

Šia galimybe siekiama sukurti sąlygas aktyviai reaguoti į rinkos pokyčius, nustatant ne tokias griežtas taisykles. Pagal ją numatomos:

- **teisėkūros priemonės**, kuriomis dabartinės jau seniai valstybių narių taikomos išimtys įtraukiamos į ES reglamentą kaip jo nuostatos, be to, parengiamas atskiras dokumentas su suprantamiau išdėstytomis gamybos taisyklėmis,
- **veiksmų planas**, kuriuo nustatoma ekologinio ūkininkavimo strategija, siekiant, kad ekologinė gamyba plėtotųsi greičiau.
- **2.A galimybė. 2 + nuolatinės patikros, ar į ekologiškus produktus atsitiktinai nepateko neleidžiamų medžiagų likučių**
- **3 galimybė. Principais grindžiama galimybė**

Šios galimybės tikslas – sugrįžti prie principų, kuriais grindžiamas ekologinis ūkininkavimas. Pagal ją numatomos:

- **teisėkūros priemonės**, kuriomis siekiama sugriežtinti taisykles, pirmiausia panaikinant išimtis, sustiprinti riziką pagrįstą kontrolės sistemą, panaikinant metinius privalomus patikrinimus, ir taikant importo tvarką kontrolės įstaigų lygiavertiškumo principą pakeisti reikalavimų laikymusi,
 - **veiksmų planas**, kuriuo nustatoma ekologinio ūkininkavimo Europos Sąjungoje strategija. Jis apima veiksmus, kuriais siekiama įveikti technines gamybos problemas, be to, jame nustatoma konkreti eksporto politika.
- **3.A galimybė. 3 + reikalavimas vertinti perdirbimo ir prekybos veikloje dalyvaujančių bendrovių aplinkosauginį veiksmingumą**
 - **3.B galimybė. 3 + grupės sertifikavimas**

4.2. Klausimai, dėl kurių Taryba paprašė Komisijos pateikti ataskaitą:

- Nebuvo įrodytas poreikis parengti suderintas ES taisyklės, susijusias su **maitinimo įstaigų paruoštu ekologišku maistu**.
- **Nuostatos dėl GMO** neturėtų būti keičiamos, nes jos atitinka naudos ir sąnaudų pusiausvyrą.
- **Bendrosios rinkos veikimas** buvo iš esmės nagrinėjamas atliekant visą tyrimą.

4.3. Suinteresuotųjų šalių pozicija

Pagrindinės ekologinės gamybos sektoriaus suinteresuotosios šalys, IFOAM ES ir COPA-COGECA, iš pradžių palaikė 1 galimybę, tačiau vėliau pakeitė savo poziciją ir pasirinko 3 galimybę. 3 galimybę ypač palaikė „Via Campesina“, „Slow Food“ ir už gyvūnų gerovę kovojančios organizacijos. 2 galimybę labiausiai palaikė „Eurocommerce“.

5. POLITIKOS GALIMYBIŲ POVEIKIO VERTINIMAS

Nesant patikimų statistinių duomenų, galimybės įvertintos daugiausia kokybiniu požiūriu.

5.1. 1 ir 1.A galimybės

Dauguma ekologinės gamybos plėtros kliūčių išlieka. Nesitikima, kad ekologiškų produktų kiekis rinkoje labai pasikeis. Bendroji rinka veikia šiek tiek geriau, tačiau nesudarytos vienodos sąlygos gamintojams, nes išimtys toliau taikomos, o lygiavertiškumo tvarka, taikoma pripažįstant kontrolės įstaigas, toliau skatina kontrolės įstaigų konkurenciją.

Vartotojų pasitikėjimas padidintas, tačiau tik trumpam, nes pagrindinės visuomenės ir vartotojų problemos lieka neišspręstos. Sukčiavimo rizika sumažėja, nes taikoma elektroninio sertifikavimo tvarka. Vis daugėja privačių sistemų ir logotipų.

1.A galimybė turėtų sumažinti sukčiavimo riziką.

5.2. 2 ir 2.A galimybės

Pašalinta keletas ekologinės gamybos kliūčių. Išimtis įtraukus į teisės aktus kaip nuolatines taisykles, taisyklės tampa lankstesnės ir iš pradžių daugiau ūkių pertvarkoma į ekologinio ūkininkavimo ūkius. Gamintojams mokamos kainos mažėja, visų pirma, dėl didelės konkurencijos su importuojamais produktais. Sektorius laipsniškai tampa vis mažiau patrauklus. Išimtis pavertus nuolatinėmis taisyklėmis, kurias vienodai taiko visi gamintojai, konkurencija vidaus rinkoje tampa sąžiningesnė. Tačiau išlieka nesąžininga konkurencija, kurią sukuria importuojami produktai.

Vartotojų pasitikėjimas galėtų sumažėti, nes gamybos taisyklės taikomos ne taip griežtai, daugėja naujų sistemų ir logotipų, kurie kelia painiavą.

Kadangi gamybos taisyklės taikomos ne taip griežtai, trečiosios šalys mažiau linkusios pripažinti ES taisyklių lygiavertiškumą, o kai kurie su trečiosiomis šalimis sudaryti susitarimai gali būti ginčijami.

Taikant 2.A galimybę didėja vartotojų pasitikėjimas, tačiau padidėja gamintojų sąnaudos.

5.3. 3 galimybė

Pašalinta daugelis ekologinės gamybos kliūčių. Ekologiniu ūkininkavimu užsiimantys ūkininkai, kurie visapusiškai taiko ekologinius principus (netaikydami nukrypti leidžiančių nuostatų), yra labiau linkę tęsti savo veiklą šiame sektoriuje. Nebetaikant išimčių aktyviai plėtojama ekologinių žaliavų, visų pirma ekologiškų paukščių jauniklių ir sėklų, atranka. Dėl importuojamų produktų kylanti konkurencija turėtų mažėti. Konkurencija tampa sąžiningesnė dėl nebetaikomų išimčių ir dėl trečiųjų šalių gamintojams pagal kontrolės įstaigų tvarką taikomų reikalavimų atitikties nuostatų.

Dėl griežtesnių taisyklių didėja vartotojų pasitikėjimas. Su ES ekologinės gamybos logotipu konkuruoja mažiau privačių sistemų ir logotipų.

Dėl didesnių gamybos sąnaudų padidėtų vartotojams nustatytos ekologiškų produktų kainos, todėl šie produktai taptų mažiau prieinami mažesnes pajamas gaunantiems vartotojams; tai lemtų trumpalaikį rinkos mažėjimą.

Turi būti peržiūrėti dabartiniai lygiavertiškumo susitarimai su pripažintomis šalimis, siekiant užtikrinti vienodas sąlygas ES gamintojams.

Taikant 3.A galimybę didinamas vartotojų pasitikėjimas, nes ja atsižvelgiama į aplinkos apsaugos klausimus. Daromas teigiamas poveikis aplinkai, tačiau padidėja perdirbėjų ir prekybininkų administracinė našta.

Taikant 3.B galimybę pašalinamos papildomos kliūtys, trukdančias ekologinės gamybos plėtrai ES.

5.4. Supaprastinimas

Supaprastinimą būtų galima pasiekti taikant bet kurią iš nurodytų galimybių, nes visose numatytos aiškesnės taikymo srities nuostatos, gamybos taisyklės, ženklinimas ir patikrinimai. Daugiausia neveiksmingų nuostatų numatyta pašalinti pagal 3, 3.A ir 3.B

galimybes (mišriųjų ūkių veiklos nutraukimas ir rizika pagrįsto požiūrio į kontrolę stiprinimas). Pasirinkus 2, 2.A, 3, 3.A ir 3.B galimybes būtų galima paprasčiau priimti sprendimus dėl galimų išimčių. Kontrolės įstaigoms taikomą reikalavimų atitikties tvarką būtų lengviau administruoti nei lygiavertiškumo principu pagrįstą tvarką (3, 3.A ir 3.B galimybės). Smulkiems gamintojams naudingas supaprastinimas – tinkamesni ir konkretūs ekologinio registro pildymo reikalavimai (numatyti pagal visas galimybes) ir grupės sertifikavimas (3.B galimybė). Atleidimas nuo kontrolės nebūtų suderinamas su produktų sertifikavimo reikalavimu.

Dabartiniais teisės aktais nustatytos 135 informacijos apie administracines išlaidas teikimo prievolės; 80 iš jų tenka ūkio subjektams (priklausomai nuo operacijos rūšies), 41 – nacionalinėms administracijoms ir 11 – kontrolės įstaigoms. Valstybės nares labiausiai apsunkina šios prievolės: statistinių duomenų teikimas, pranešimas apie leidimą naudoti neekologiškas sėklas, atnaujinto subjektų sąrašo skelbimas. Veiklos vykdytojus labiausiai apsunkinančios prievolės: dokumentų, kuriais įrodomas (leidžiamų) augalų apsaugos produktų ir trąšų naudojimas ir (galimas) ekologinės ir tradicinės gamybos derinimas, specialūs įrašų apie gyvulius registrai, taip pat kontrolės susitarimai.

Pasirinkus 1 ir 1.A galimybes, administracinės išlaidos išliktų tokios pat, tačiau taikant 2, 2.A, 3, 3.A ir 3.B galimybes būtų galima nemažai sutaupyti, nes būtų panaikintos atitinkamai 34 ir 37 informacijos teikimo prievolės, daugiausia dėl to, kad nebebūtų taikomos išimtys ir būtų pildoma mažiau registrų bei teikiama mažiau ataskaitų.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS IR IŠVADOS

6.1. Galimybių poveikio palyginimas

Galimybės		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Socialinis ir ekonominis poveikis	Rinkos plėtra	+	++	++	+++	++	+++	++
	Ekologinio ūkininkavimo žemės plotas ir ūkių skaičius	+	+	++	++	++	++	+++
	Užimtumas ekologiniuose ūkiuose	+	+	++	++	++	++	+++
	Ūkių pajamos	0	0	–	+	+	+	+
	Mažų ūkių integracija	–	–	--	---	0	0	+++
	Kaimo plėtra	+	+	+	+	++	++	+++
	Perdirbėjai	+	+	++	++	++	++	++
	Importuotojai	+	+	+++	++	+	+	+
	Ekologiškų žaliavų sektorius	0	0	---	---	+++	+++	+++
Aplinka	Biologinė įvairovė, vandens kokybė, dirvožemio kokybė	+	+	+	++	++	++	+++
	Gyvūnų gerovė	0	0	–	–	++	++	++

6.2. Kiekvienos galimybės potencialo siekiant konkrečių reformos tikslų palyginimas

Galimybės	Šalinti kliūtis, trukdančias ekologinės gamybos plėtrai ES	Tobulinti teisės aktus, siekiant užtikrinti sąžiningą konkurenciją ir gerinti vidaus rinkos veikimą	Išsaugoti vartotojų pasitikėjimą ekologiškais produktais
1 galimybė	0	+	+
1.A galimybė	0	+	+
2 galimybė	+	++	++
2.A galimybė	+	++	+++
3 galimybė	++	+++	+++
3.A galimybė	++	+++	+++
3.B galimybė	+++	+++	++

Atsižvelgiant į vertinimą, konkretūs politikos tikslai būtų geriau pasiekti taikant 3.B arba 3.A galimybę. Po jų sektų 3, 2.A ir 2 galimybės.

7. POLITIKOS STEBĖSENA

- Rezultatų rodikliai (BŽŪP): kokią visų žemės ūkio plotų dalį sudaro ekologinio ūkininkavimo plotai, kokią visų gyvulių dalį sudaro ekologiniuose ūkiuose auginami gyvuliai,
- Išdirbio rodikliai (BŽŪP): ekologinei gamybai skirtos žemės plotas; sertifikuotų ekologinio ūkio subjektų skaičius.
- Papildomi rodikliai, susiję su gyvuliais, pasėlių auginimu ir perdirbimu, išimtimis, ES ekologinės gamybos logotipo žinojimu.