



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.3.2014.
SWD(2014) 66 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

Priložen dokumentu

**Prijedlog
UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda, izmjeni Uredbe (EU)
br. XXX/XXX Europskog parlamenta i Vijeća [Uredba o službenim kontrolama] i
stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007**

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

1. KONTEKST

Ova je procjena utjecaja usmjerena na:

- učinkovitost zakonodavnih sredstava, odnosno na **Uredbu Vijeća (EZ) br. 834/2007¹ o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda** i njezine provedbene uredbe;
- važnost **novog Plana djelovanja** za ekološki uzgoj u EU-u.

U Uredbi (EZ) br. 834/2007 **Vijeće je predvidjelo niz pitanja** na temelju kojih je Komisija donijela izvješće² u svibnju 2012. **Vijeće je donijelo zaključke³ o izvješću** u svibnju 2013. u kojem se zagovara ambiciozan razvoj sektora ekološkog uzgoja te revidiranje postojećega pravnog okvira.

Posebno izvješće⁴ **Europskoga revizorskog suda** pokazalo je niz nedostataka **sustava kontrole** za ekološku proizvodnju te je uključilo preporuke za poboljšanje.

Revizija zakonodavstva o ekološkom uzgoju dio je **Komisijina Programa prikladnosti i uspješnosti propisa (REFIT)**.⁵

Procjena utjecaja provedena je uz potporu radne skupine službi u Komisiji. Analiza se temelji na raspravama stručnjaka i organizacija, rezultatima **široke javne rasprave** (gotovo 45 000 odgovora) i ciljanim savjetovanjima, ponajprije s državama članicama i Savjetodavnom skupinom za ekološku poljoprivrednu proizvodnju.

2. DEFINICIJA PROBLEMA

2.1. Glavni problem i uzroci problema

Opći je cilj postojećeg političkog i zakonodavnog okvira EU-a osigurati održivi razvoj ekološke proizvodnje. Očekuje se da će se ekološki uzgoj razvijati u skladu s tržištem ekoloških proizvoda u EU-u. Međutim, tržište ekoloških proizvoda okvirno se četverostruko povećalo između 1999. i 2011., dok se ekološko područje EU-a samo dvostruko povećalo u desetljeću između 2000. i 2010. Uvoz pokriva razliku između potražnje i proizvodnje EU-a. Posljedice su sljedeće:

- izgubljene prilike za proizvođače iz EU-a,
- rizik ograničavanja širenja tržišta ekoloških proizvoda,
- rizik ograničavanja prednosti za okoliš povezanih s ekološkim uzgojem.

¹ SL L 189, 20.7.2007., str. 1.

² COM(2012) 212 završna verzija.

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

⁴ Posebno izvješće br. 9/2012 – 26. lipnja 2012.

⁵ COM(2012) 746 završna verzija.

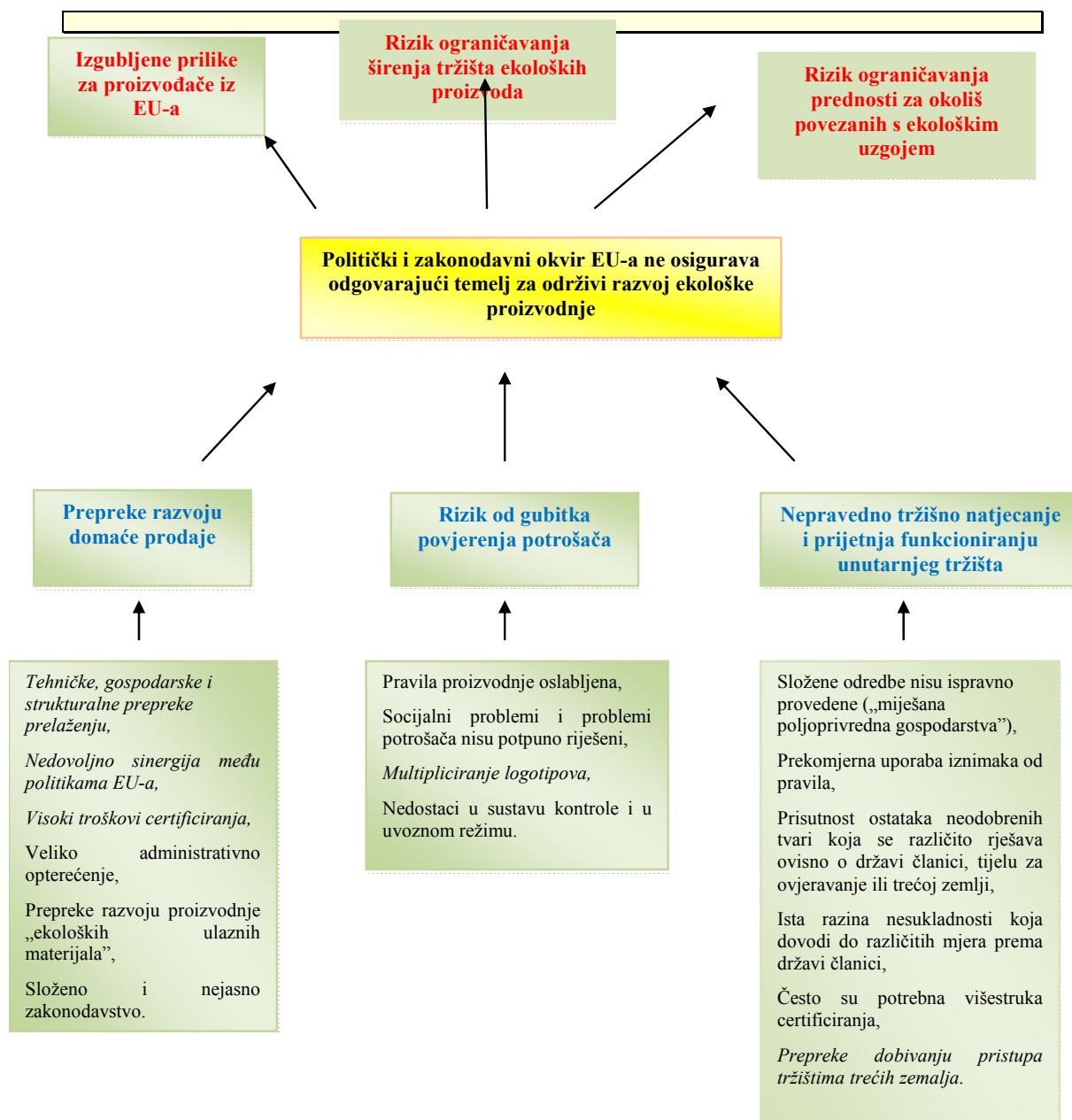
Nedovoljno prelaženje na ekološki uzgoj glavna je prepreka razvoju ekološke proizvodnje u EU-u. U drugim bi aspektima sorte biljaka koje su posebno odabrane u ekološkoj poljoprivredi i za nju bile ključne za povećanje ekološke proizvodnje, ali postojeći zakonodavni okvir sprječava razvoj proizvodnje ulaznih materijala kao što je sjeme u svojem organskom obliku.

Tržište ekoloških proizvoda izgrađeno je na povjerenju potrošača, no sada je ugroženo. Pravila ekološke proizvodnje oslabljena su iznimkama i nejasnim odredbama. Zakonodavstvom nije obuhvaćen utjecaj na okoliš za cijeli životni ciklus ekološke proizvodnje. Nekim praksama koje su dopuštene u postojećem zakonodavstvu zanemaruje se zahtjev za visokom razinom dobrobiti životinja u ekološkoj proizvodnji. Razvoj privatnih programa dovodi do povećanja broja znakova konkurentnih ekološkom logotipu EU-a, što zbunjuje potrošače. Pojavljuju se i slučajevi prijevара kao posljedica nedostataka u sustavu kontrole i u uvoznom režimu.

Među proizvođačima se ne jamči pošteno tržišno natjecanje, a funkcioniranje jedinstvenog tržišta nije učinkovito. Složene odredbe, na primjer one koje se odnose na poljoprivredna gospodarstva s paralelnom konvencionalnom proizvodnjom, ne provode se i ne primjenjuju na ispravan način. Neke države članice zloupotrebljavaju sustav iznimaka od pravila. Zahtjevi za višestrukim certificiranjem koji su neophodni za pristup nekim tržištima te različiti pristupi država članica u slučajevima u kojima su pronađeni ostatci neodobrenih tvari u ekološkim proizvodima ometaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Ista razina nesukladnosti može dovesti do različitih mjera u različitim državama članicama. Režimom prepoznavanja kontrolnih tijela koji se temelji na jednakovrijednosti potiče se tržišno natjecanje među tijelima za certificiranje dovodeći do nepravednoga tržišnog natjecanja za proizvođače u EU-u koji se, nadalje, suočavaju s preprekama u pristupanju tržištima trećih zemalja. Opseg nepravednog tržišnog natjecanja nije se mogao procijeniti.

Zakonodavstvo je previše složeno i podrazumijeva visoku razinu administrativnog opterećenja. Brojna mala poljoprivredna gospodarstva isključena su iz ekološkog sektora jer su troškovi certificiranja previsoki a administrativno opterećenje nameće previše obveza.

Problemsko stablo



Neregulatorni uzroci pisani su u kurzivu.

2.2. Osnovni scenarij

I dalje će se ometati razvoj domaće prodaje, čak i ako se neke gospodarske prepreke mogu riješiti novim instrumentima ZPP-a.

Povjerenje potrošača vjerojatno će biti narušeno jer su pravila ekološke proizvodnje oslabljena, a socijalni se problemi u tim pravilima ne odražavaju u potpunosti. To će potaknuti stvaranje novih programa i logotipova konkurentnih onom EU-a. Vjerojatno će doći i do prijevara. **Uvozni će režim postati složeniji** provedbom režima sukladnosti za kontrolna tijela iz 2014.

U sve će većem broju proizvođači ekoloških proizvoda biti suočeni s nepravednim tržišnim natjecanjem pa će funkcioniranje jedinstvenog tržišta biti ugroženo. Države članice u EU-u vjerojatno neće dobiti neophodna sredstva za ispravnu primjenu složenih odredaba i iznimaka. U trećim će zemljama tržišno natjecanje među tijelima za ovjeravanje dovesti do snižavanja standarda.

2.3. Analiza načela supsidijarnosti

Trenutačni postupak predstavlja **ažuriranje postojećeg programa utvrđenog u okviru ZPP-a.**

Proizvodnja i trgovanje poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima na unutarnjem tržištu te osiguravanje integriteta unutarnjeg tržišta nadležnosti su koje EU dijeli s državama članicama.

Jedan program na razini EU-a u vezi s ekološkom proizvodnjom učinkovitiji je od 28 različitih programa u interesu nesmetanog razvoja jedinstvenog tržišta i dosljedne politike vanjske trgovine.

Potrebno je daljnje usklađivanje u vezi s iznimkama od pravila i slučajevima nesukladnosti koji dovode do uklanjanja ekološkog statusa proizvoda.

3. CILJEVI

3.1. Posebni ciljevi politike

- Uklanjanje prepreka razvoju ekološke proizvodnje u EU-u,
- Poboljšanje zakonodavstva kako bi se jamčilo pošteno tržišno natjecanje i poboljšalo funkcioniranje jedinstvenog tržišta,
- Održavanje povjerenja potrošača.
- Pojednostavnjenje.

3.2. Operativni ciljevi

- Definiranje jasnih i nedvosmislenih pravila proizvodnje,
- Provedba kontrolnog sustava temeljenog na riziku,
- Usklađivanje pristupa u vezi s prisutnošću ostataka neodobrenih tvari u ekološkim proizvodima,
- Pojednostavnjenje administrativnih zahtjeva ponajprije za male proizvođače,
- Provedba jedinstvenog i pouzdanog sustava prepoznavanja kontrolnih tijela u trećim zemljama,
- Uspostavljanje uravnoteženoga trgovinskog režima,
- Pojednostavnjenje pravila za označivanje,
- Integriranje socijalnih problema u nastajanju,

- Poboljšanje transparentnosti i informacija o sektoru i ekološkoj trgovini.

4. OPCIJE POLITIKE

Predstavljene opcije, temeljene na različitim dugoročnim vizijama ekološkog sektora, utvrđene su u bliskoj suradnji s dionicima te u obzir uzimaju rezultate javnog savjetovanja, pokazujući prije svega da bi građani EU-a željeli da se problemi u pogledu okoliša uzmu u obzir u većoj mjeri, da se pravila proizvodnje dodatno usklade i ojačaju te da više nema iznimaka.

4.1. Opis opcija

• Opcija 1.: poboljšani *status quo*

U nju su uključene **zakonodavne mjere**:

- za razjašnjenje opsega i nekih pravila proizvodnje;
- za neznatno pojednostavnjenje pravila označivanja;
- za pojačavanje kontrolnog sustava (usklađeni postupci u slučajevima u kojima su u ekološkim proizvodima pronađeni ostatci neodobrenih tvari; elektroničko certificiranje u internetskoj bazi podataka EU-a; razjašnjenje akreditacija kontrolnih tijela);
- za uklanjanje režima usklađenosti uvoza.

Te su mjere, koje se smatraju minimalnim odgovorom na utvrđena pitanja, isto tako uključene u sve druge opcije.

• Opcija 1.A: 1. + kraj mogućeg izuzimanja za trgovce na malo

• Opcija 2.: opcija koju pokreće tržište

Ovoj je opciji cilj osigurati uvjete potrebne za dinamičko reagiranje na daljnji razvoj tržišta zahvaljujući manje strogim pravilima. U nju su uključene:

- **zakonodavne mjere** kojima se postojeća dugogodišnja posebna pravila koje je dodijelila država članica integriraju kao odredbe Uredbi EU-a i sastavljanje čitljivijih pravila proizvodnje u samostalnom dokumentu,
- **Plan djelovanja** kojim se definira strategija za ekološki uzgoj kako se bi ekološki sektor brzo razvio.
- **Opcija 2.A: 2. + sustavno testiranje ekoloških proizvoda kako bi se otkrilo slučajno prisustvo ostataka neodobrenih tvari**
- **Opcija 3.: opcija koju pokreće načelo**

Ovoj je opciji cilj ponovno okretanje ekološkog uzgoja svojim načelima. U nju su uključene:

- **zakonodavne mjere** za jačanje pravila, ponajprije uklanjanjem iznimaka, za pojačavanje pristupa kontrolnog sustava temeljenog na riziku ukidanjem

godišnjih obveznih kontrola te za zamjenu jednakovrijednosti usklađivanjem u uvoznom režimu tijela za ovjeravanje;

- **Plan djelovanja** kojim se definira strategija ekološkog uzgoja u EU-u. U njega su uključena djelovanja za prevladavanje tehničkih problema proizvodnje, kao i posebna izvozna politika.
- **Opcija 3.A: 3. + obveza mjerenja ekološke učinkovitosti za poduzeća uključena u aktivnosti prerade i trgovine**
- **Opcija 3.B: 3. + grupno certificiranje**

4.2. Pitanja za koja je Vijeće zatražilo izvješće Komisije:

- Nije dokazana potreba za usklađenim pravilima EU-a u pogledu **organske hrane koja se priprema u objektima javne prehrane**.
- **Odredbe u vezi s GMO-ovima** trebale bi ostati nepromijenjene jer one odgovaraju ravnoteži između koristi i troškova.
- **Funkcioniranje jedinstvenog tržišta** globalno se rješavalo tijekom cijele analize.

4.3. Položaj dionika

Glavni dionici u ekološkom sektoru, IFOAM EU i COPA-COGECA, ispočetka su podržavali opciju 1., ali se njihov stav preusmjerio na opciju 3. Opciju 3. ponajprije su podržavali Via Campesina, Slow Food te organizacije koje se bave dobrobiti životinja. Opciju 2. uglavnom je podržavao Eurocommerce.

5. PROCJENA UČINAKA OPCIJA POLITIKE

Zbog nedostatka pouzdane statistike procjena opcija uglavnom je kvalitativne prirode.

5.1. Opcije 1. i 1.A

Većina prepreka razvoju ekološke proizvodnje i dalje je prisutna. Ne očekuje se znatan učinak na količinu ekoloških proizvoda na tržištu. Funkcioniranje jedinstvenog tržišta neznatno se poboljšava, ali nisu postignuta ravnopravna tržišna pravila za proizvođače jer su iznimke i dalje prisutne, a režim jednakovrijednosti za prepoznavanje tijela za certificiranje i dalje potiče tržišno natjecanje među tim tijelima.

Povjerenje se potrošača poboljšalo, ali samo kratkoročno jer se ne rješavaju glavna socijalna pitanja i pitanja u vezi s potrošačima. Rizik od prijevara smanjio se zahvaljujući elektroničkom certificiranju. Broj privatnih programa i znakova i dalje se povećava.

Očekuje se da će se opcijom 1.A dodatno smanjiti rizik od prijevara.

5.2. Opcije 2. i 2.A

Uklonjeno je nekoliko prepreka razvoju ekološke proizvodnje. Integracija iznimaka kao stalnih pravila u zakonodavstvu dovodi do fleksibilnijih pravila i većeg broja prelaženja

na ekološku proizvodnju početkom razdoblja. Cijene plaćene proizvođačima u padu su, uglavnom zbog velikoga tržišnog natjecanja od uvoza. Sektor postupno postaje manje zanimljiv. Pošteno tržišno natjecanje poboljšalo se na unutarnjem tržištu integracijom iznimaka kao stalnih pravila, jednako dostupnima svim proizvođačima. Međutim, i dalje je prisutno nepošteno tržišno natjecanje s uvezenim proizvodima.

Povjerenje potrošača vjerojatno će biti narušeno jer su pravila proizvodnje oslabljena te se povećava broj novih programa i logotipova čime se stvaraju zabune.

Budući da su pravila proizvodnje manje stroga, treće zemlje nisu toliko sklone prepoznati EU kao ekvivalenta, a neki ugovori/dogovori sklopljeni s trećim zemljama mogu biti upitni.

Opcijom 2.A poboljšava se povjerenje potrošača, ali uključuje značajan trošak za proizvođače.

5.3. Opcija 3.

Uklonjeno je mnogo prepreka razvoju ekološke proizvodnje. Ekološki poljoprivrednici koji u potpunosti primjenjuju načela ekološkog uzgoja (bez odstupanja) skloniji su ostanku u tom sektoru. Ukidanjem iznimaka potiču se ekološki ulazni materijali, ponajprije ekološki uzgojeni jednodnevni pilići i ekološko sjeme. Tržišno natjecanje u pogledu uvoznih proizvoda trebalo bi se smanjiti. Pošteno se tržišno natjecanje poboljšava zahvaljujući ukidanju iznimaka i tome što proizvođači trećih zemalja primjenjuju sukladnosti prema režimu tijela za certificiranje.

Povjerenje se potrošača poboljšalo zahvaljujući strožim pravilima. Manje se privatnih programa i znakova može natjecati s ekološkim logotipom EU-a.

Veći troškovi proizvodnje mogli bi rezultirati povećanjem cijena ekoloških proizvoda za potrošače, zbog čega bi ti proizvodi bili manje dostupni potrošačima s nižim prihodima, što dovodi do sužavanja tržišta, ali je ograničeno na kratki rok.

Postojeće dogovore o jednakovrijednosti s prepoznatim zemljama potrebno je pregledati kako bi se za proizvođače iz EU-a održali jednaki uvjeti za sve.

Opcijom 3.A poboljšava se povjerenje potrošača jer su njome obuhvaćeni problemi povezani s okolišem. Ona ima pozitivne učinke na okoliš, ali podrazumijeva administrativno opterećenje za prerađivače i trgovce.

Opcijom 3.B uklanjaju se dodatne prepreke razvoju ekološke proizvodnje u EU-u.

5.4. Pojednostavnjenje

Pojednostavnjenje bi se postiglo u svim opcijama zahvaljujući jasnijim odredbama o opsegu, pravilima proizvodnje, označivanju i kontrolama. Neučinkovite bi se odredbe uglavnom uklonile iz opcija 3., 3.A i 3.B (kraj miješanih poljoprivrednih gospodarstava i pojačavanje pristupa kontrolama temeljenog na riziku). Opcijama 2., 2.A, 3., 3.A i 3.B pojednostavnilo bi se odlučivanje u pogledu mogućih iznimaka. Bilo bi lakše upravljati režimom sukladnosti za tijela za ovjeravanje nego jednakovrijednošću (3., 3.A i 3.B). Pojednostavnjenje za male proizvođače postiže se pogodnijim i posebnim ekološkim zahtjevima o vođenju registra (sve opcije) i grupnim certificiranjem (3.B). Izuzeće od kontrola ne bi bilo usklađeno sa zahtjevima za certificiranje proizvoda.

Postojećim zakonodavstvom nameće se 135 obveza izvješćivanja u koje su uključeni administrativni troškovi, uključujući 80 o subjektima (ovisno o vrsti radnje), 41 o nacionalnim upravama i 11 o kontrolnim tijelima. Obveze koje najviše opterećuju države članice su sljedeće: osiguravanje statističkih podataka, izvješće o odobrenjima neekološkog sjemena, objavljivanje ažuriranog popisa subjekata, za subjekte: vođenje pisanih dokaza o uporabi (odobrenih) proizvoda za zaštitu bilja te gnojiva te o (mogućem) istodobnom postojanju ekološke i konvencionalne proizvodnje, posebni registri zapisa o stočarstvu, sustavi kontrola.

U opcijama 1. i 1.A razina administrativnih troškova ostala bi ista, dok bi u opcijama 2., 2.A, 3., 3.A i 3.B moglo doći do znatnih ušteda jer bi 34 odnosno 37 obveza izvješćivanja nestalo uglavnom zahvaljujući ukidanju iznimaka te manjem broju vođenja zapisa i izvješćivanja.

6. USPOREDBA OPCIJA I ZAKLJUČAKA

6.1. Usporedba utjecaja opcija

Opcije		1.	1.A	2.	2.A	3.	3.A	3.B
Društveno - gospodarski utjecaji	Razvoj tržišta	+	++	++	+++	++	+++	++
	Područje organske zemlje i broj poljoprivrednih gospodarstava	+	+	++	++	++	++	+++
	Angažiranje ekoloških poljoprivrednih gospodarstava	+	+	++	++	++	++	+++
	Prihod poljoprivrednih gospodarstava	0	0	-	+	+	+	+
	Integracija malih poljoprivrednih gospodarstava	-	-	--	---	0	0	+++
	Ruralni razvoj	+	+	+	+	++	++	+++
	Prerađivači	+	+	++	++	++	++	++
	Uvoznici	+	+	+++	++	+	+	+
	Sektor „ekoloških ulaznih materijala”	0	0	---	---	+++	+++	+++
Okoliš	Bioraznolikost, kvaliteta vode, kvaliteta tla	+	+	+	++	++	++	+++
	Dobrobit životinja	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Usporedba potencijala svih opcija radi ispunjavanja posebnih ciljeva reforme:

Opcije	ukloniti prepreke razvoju ekološke proizvodnje u EU-u	poboljšati zakonodavstvo kako bi se jamčilo pošteno tržišno natjecanje i poboljšalo funkcioniranje jedinstvenoga unutarnjeg tržišta	održavati povjerenje potrošača u ekološke proizvode
Opcija 1.	0	+	+
Opcija 1.A	0	+	+
Opcija 2.	+	++	++
Opcija 2.A	+	++	+++
Opcija 3.	++	+++	+++
Opcija 3.A	++	+++	+++
Opcija 3.B	+++	+++	++

U svjetlu ove procjene posebni ciljevi politike bolje se osiguravaju opcijama 3.B ili 3.A, nakon čega slijede 3., 2.A i 2.

7. PRAĆENJE POLITIKE

- Pokazatelji rezultata (ZPP): udjel ekološkog područja u ukupnoj iskoristivoj poljoprivrednoj površini, udjel ekološkoj uzgoja životinja u ukupnom stočarstvu.
- Pokazatelji učinaka (ZPP): područje organske zemlje, broj certificiranih subjekata u ekološkom sektoru.
- Dodatni pokazatelji o stočarstvu, prerada i proizvodnja usjeva, iznimke, poznavanje ekološkog logotipa EU-a.