



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise,
Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr XXX/XXX [ametlike kontrollide
määrus] muutmise ning nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 kehtetuks tunnistamise
kohta

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

1. TAUST

Mõjuhindangus keskendutakse peamiselt:

- õigusvahendite toimimisele, eelkõige nõukogu **määrusele (EÜ) nr 834/2007¹ mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta** ja selle rakendusmäärustele;
- ELi mahepõllumajandusliku tootmise kohta **uue tegevuskava** kehtestamise vajalikkusele.

Määruses (EÜ) nr 834/2007 **juhtis nõukogu tähelepanu mitmele küsimusele**, mida komisjon käsitles 2012. aasta mais vastuvõetud aruandes². **Nõukogu võttis** 2013. aasta mais **aruande kohta vastu järeldused**,³ milles kutsus üles mahepõllumajanduslikku tootmise sektorit põhjalikult arendama ja kehtivat õigusraamistikku läbi vaatama.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne⁴ näitas, et mahepõllumajandusliku tootmise **kontrollisüsteemis** esineb mitmeid puudusi, ja selles esitati soovitusi nende kõrvaldamiseks.

Mahepõllumajanduslikku tootmist käsitlevate õigusaktide läbivaatamine on osa **komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmist**⁵.

Mõjuhindamine tehti koostöös komisjoni talitustevahelise juhtrühmaga. Analüüs põhineb ekspertide ja organisatsioonidega peetud aruteludel, **ulatuslikul avalikul konsulteerimisel** (ligikaudu 45 000 vastust) ja eelkõige liikmesriikidega ja mahepõllumajanduse nõuanderühmaga peetud sihtkonsultatsioonidel.

2. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

2.1. Üldprobleem ja probleemide põhjused

Kehtiva ELi poliitika- ja õigusraamistiku üldine eesmärk on tagada mahepõllumajandusliku tootmise säästev areng. Eeldatakse, et mahepõllumajanduslik tootmine areneb kooskõlas ELi mahepõllumajanduslike toodete turuga. Samas kasvas mahepõllumajanduslike toodete turg ajavahemikul 1999–2011 umbes neli korda, aga ELi mahepõllumajandussektor kümnendil (2000–2010) ainult kahekordistus. ELi toodangu ja nõudluse vaheline erinevus kaetakse impordiga. Tagajärjed on järgmised:

- ELi tootjate kaotatud võimalused,
- oht piirata mahepõllumajanduslike toodete turu laienemist;
- oht piirata mahepõllumajanduslikust tootmisest keskkonnale tulenevat kasu.

¹ ELT L 189, 20.7.2007, lk 1.

² COM(2012) 212 (final).

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

⁴ Eriaruanne nr 9/2012, 26. juuni 2012.

⁵ COM(2012) 746 (final).

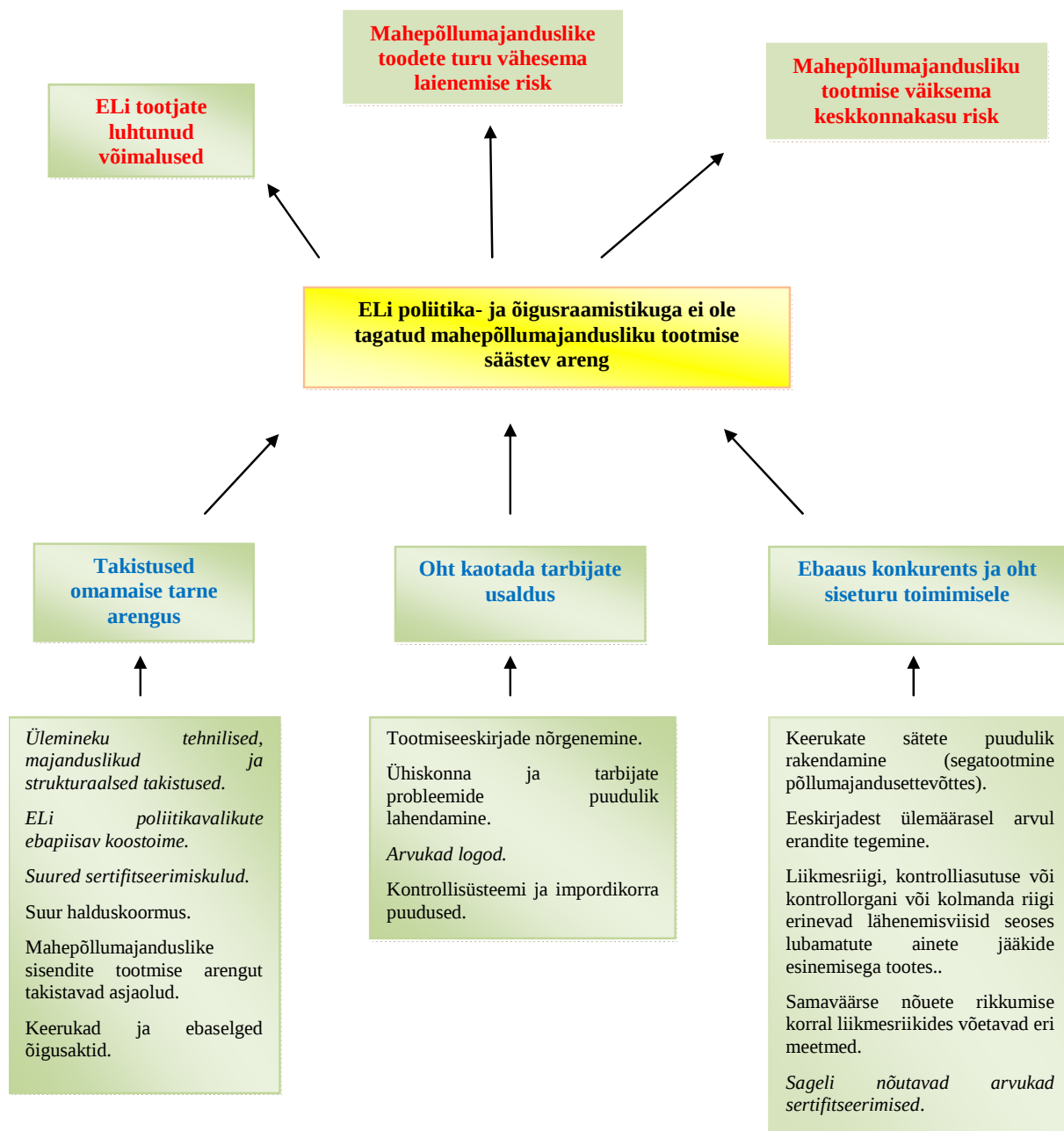
Ebapiisav üleminek mahepõllumajanduslikule tootmisele on ELi mahepõllumajandusliku tootmise arengu peamine taksitus. Peale selle on mahepõllumajandusliku tootmise suurendamiseks üliolulised spetsiaalselt mahepõllumajanduslikus tootmises ja selle jaoks valitud taimesordid, kuid kehtiv õigusraamistik takistab sisendite, näiteks seemnete tootmist mahepõllumajanduslikena.

Tarbijate usaldusel põhinev mahepõllumajanduslike toodete turg on praegu ohus. Mahepõllumajandusliku tootmise eeskirju lahjendavad erandid ja ebaselged sätted. Õigusaktides ei käsitleta kogu tootmistsükli vältel avalduvat mahepõllumajandusliku tootmise keskkonnamõju. Kehtivate õigusaktide alusel lubatud tavade puhul ei järgita nõuet tagada mahepõllumajanduslikult toodetavate loomade kõrgel tasemel heaolu. Erasektori kavade arendamise tõttu on kasutusel arvukalt logosid, mis võistlevad ELi mahepõllumajandusliku tootmise logoga ja ajavad tarbijaid segadusse. Kontrollisüsteemi ja impordikorra puuduste tõttu esineb pettuseid.

Tootjate vahel ei ole tagatud aus konkurents ja ühtne turg ei toimi tõhusalt. Keerukaid sätteid, näiteks seoses põllumajandusettevõtetega, kus toimub paralleelselt tavapärane põllumajanduslik tootmine, ei rakendata ja jõustata nõuetekohaselt. Mõned liikmesriigid kuritarvitavad eeskirjadest tehtavaid erandeid. Selliste sertifitseerimisnõuete arvukuse tõttu, mida on vaja täita teatavatele turgudele pääsemiseks, ja liikmesriikides rakendatavad erinevad lähenemisviisid juhul, kui mahepõllumajanduslikest toodetest leitakse lubamatute ainete jääke, häirib ühtse turu toimimist. Samasuguse nõuete rikkumise korral võetakse eri liikmesriikides erinevaid meetmeid. Samaväärsuse printsiibil põhinev sertifitseerimisasutuste tunnustamise süsteem ärgitab nende asutuste vahel konkurentsi, mistõttu tekib ELi tootjate suhtes, kellel niigi on raskusi pääseda kolmandate riikide turgudele, ebaaus konkurents. Ebaausa konkurentsi ulatust ei ole võimalik hinnata.

Õigusaktid on liiga keerukad ja need toovad kaasa suure halduskoormuse. Paljud väiketootjad jäävad mahepõllumajandusliku tootmise sektorist välja, sest sertifitseerimiskulud on liiga kõrged ja halduskoormus liiga ränk.

Probleemi analüüs



Mitteregulatiivsed põhjused on esitatud kaldkirjas.

2.2. Põhistsenaarium

Omamaine pakkumine halveneb jätkuvalt, isegi kui mõned majandustakistused uue ühise põllumajanduspoliitika vahendite abil kõrvaldatakse.

Tarbijate usaldus tõenäoliselt väheneb, sest mahepõllumajandusliku tootmise eeskirju leevendatakse ja ühiskondlikke probleeme neis täielikult arvesse ei võeta. See annab hoogu juurde uute, ELi logoga võistlevate kavade ja logode loomisele. Tõenäoliselt esineb pettuseid.

Impordikord muutub veelgi keerukamaks, sest alates 2014. aastast tuleb kontrollorganite suhtes hakata rakendama nõuetele vastavuse järelevalvet.

Mahepõllumajanduslikke tootjaid ähvardab üha enam ebaaus konkurents ja ühtse turu toimimine on ohus. ELi liikmesriikidel on tõenäoliselt võimalik saada keerukate sätete ja erandite nõuetekohaseks rakendamiseks vajalikud vahendid. Kolmandates riikides viiks sertifitseerimisasutuste vaheline konkurents normide leevendamiseni.

2.3. Subsidiaarsuse põhimõtte analüüs

Käesolev läbivaatamine on **ühise põllumajanduspoliitika raames kehtestatud kava ajakohastamine.**

Põllumajandustoodete ja -toiduainete tootmine ja nendega kauplemine siseturul ja siseturu terviklikkuse tagamine on valdkonnad, kus EL on koos liikmesriikidega pädev.

Üks kogu ELi hõlmav mahepõllumajanduslikke tooteid käsitlev kord on ühtse turu sujuva arengu ja tervikliku väliskaubanduspoliitika tagamiseks tõhusam variant kui 28 eraldi kava.

Erandeid ja nõuete rikkumise juhtumeid, mille tõttu lõpetatakse toote käsitamine mahepõllumajanduslikuna, tuleks põhjalikumalt ühtlustada.

3. EESMÄRGID

3.1. Konkreetsed poliitilised eesmärgid

- ELi mahepõllumajandusliku tootmise takistuste kõrvaldamine
- Õigusaktide täiustamine, et tagada aus konkurents ja parandada ühtse turu toimimist
- Tarbijate usalduse säilitamine
- Lihtsustamine

3.2. Tegevuseesmärgid

- Selgete ja ühemõtteliste tootmiseeskirjade määratlemine
- Riskipõhise kontrollisüsteemi rakendamine
- Mahepõllumajanduslikes toodetes lubamatute ainete jääkide esinemise suhtes ühtlustatud lähenemisviisi kehtestamine
- Haldusnõuete lihtsustamine, eelkõige väiketootjate jaoks
- Kolmandate riikide kontrollorganite ühtse ja usaldusväärse tunnustamissüsteemi rakendamine
- Tasakaalustatud kaubanduskorra kehtestamine
- Märgistamisnõuete lihtsustamine
- Muutuvate ühiskondlike probleemide arvesse võtmine

- Kõnealuse sektori ja mahepõllumajanduslike toodete kaubanduse läbipaistvuse suurendamine ja nende kohta antava teabe parandamine

4. POLIITIKAVALIKUD

Esitatud valikud põhinevad mahepõllumajanduslike toodete sektori eri pikaajalistel prognoosidel ja on välja töötatud tihedas koostöös sidusrühmadega, neis võetakse arvesse avaliku konsulteerimise tulemusi, mis näitavad eelkõige ELi kodanike soovi, et keskkonnaküsimusi võetaks rohkem arvesse, et tootmiseeskirju ühtlustataks ja parandataks põhjalikumalt ja et erandite tegemine lõpetataks.

4.1. Valikuvõimaluste kirjeldus

• Valikuvõimalus 1: praeguse olukorra parandamine

See hõlmaks järgmisi seadusandlikke meetmeid:

- muuta selgemaks reguleerimisala ja teatavad tootmiseeskirjad;
- muuta märgistamiseeskirjad veidi lihtsamaks;
- tugevdada kontrollisüsteemi (kehtestada ühtlustatud menetlused juhuks, kui mahepõllumajanduslikes toodetes leitakse lubamatute ainete jääke, seada sisse elektrooniline sertifitseerimine ELi veebipõhises andmebaasis, muuta selgemaks kontrollorganite akrediteerimine);
- kõrvaldada impordi nõuetelevastavuse järelevalve.

Need meetmed, mida peetakse kindlakstehtud probleemide lahendamiseks minimaalseks, on lisatud ka kõigi muude valikuvõimaluste alla.

• Valikuvõimalus 1.A: 1 + jaemüüjatele nõuetest vabastamise võimaldamise lõpetamine

• Valikuvõimalus 2: turukeskne valikuvõimalus

Selle võimaluse eesmärk on luua tingimused reageerida dünaamiliselt edasistele turuarengutele tänu vähem rangetele eeskirjadele. Siia kuuluvad:

- **seadusandlike meetmete** eesmärk on integreerida ELi määruse sätetena praegused pikka aega kehtinud liikmesriikide võimaldatud erandid ja koostada selgemad tootmiseeskirjad eraldi dokumendis,
- **tegevuskava**, milles määratletakse mahepõllumajandusliku tootmise strateegia, et kõnealusel sektoril oleks võimalik kiiresti areneda
- **Valikuvõimalus 2.A: 2 + mahepõllumajanduslike toodete süsteemne kontrollimine juhuslikult esinevate lubamatute ainete jääkide avastamiseks**
- **Valikuvõimalus 3: põhimõtteskeskne valikuvõimalus**

Selle võimaluse eesmärk on kujundada mahepõllumajanduslik tootmine ümber vastavaks selle põhimõtetele. Siia kuuluvad:

- **seadusandlikud meetmed**, mille eesmärk on muuta eeskirjad eelkõige erandite eemaldamise abil rangemaks, tugevdada kontrollisüsteemi riskipõhist lähenemist, eemaldades iga-aastane kohustuslik kontroll, ja asendada samaväärsuse põhimõtte nõuetelevastavuse järelevalvega osana sertifitseerimisasutuste impordikorrast;
 - **tegevuskava**, milles määratletakse ELi mahepõllumajandusliku tootmise strateegia. See sisaldab meetmeid, mille abil lahendada tootmisega seotud tehnilised probleemid, ja konkreetset ekspordipoliitikat.
- **Valikuvõimalus 3.A: 3 + töötlemise ja kaubandusega tegelevate äriühingute kohustus mõõta keskkonnamõju**
 - **Valikuvõimalus 3.B: 3 + rühmasertifikaadid**

4.2. Küsimused, mida nõukogu palus komisjonil aruandes käsitleda:

- Vajadus kehtestada ELi ühtlustatud eeskirjad **toitlustusettevõtete valmistatud mahepõllumajandusliku toidu** kohta, ei ole tõestust leidnud.
- **GMOsid käsitlevad sätted** tuleks jätta muutmata, kuna nende puhul on tulud ja kulud tasakaalus.
- **Ühtse turu toimimist** on kogu analüüsis üldiselt käsitletud.

4.3. Sidusrühmade seisukoht

Mahepõllumajandusliku tootmise sektori peamised sidusrühmad, IFOAM EU ja COPA-COGECA, toetasid esialgu 1. valikuvõimalust, kuid muutsid arvamust ja nende toetus kaldub pigem 3. valikuvõimaluse poole. 3. valikuvõimalust toetasid eelkõige Via Campesina, Slow Food ja loomade heaolu organisatsioonid. 2. valikuvõimalust toetas peamiselt Eurocommerce.

5. POLIITIKAVALIKUTE MÕJU HINNANG

Kuna puuduvad usaldusväärsed statistilised andmed, on hinnang peamiselt kvalitatiivne.

5.1. 1. ja 1.A valikuvõimalus

Säilib enamik mahepõllumajanduslikku tootmist takistavatest asjaoludest. Eeldatavalt puudub oluline mõju mahepõllumajanduslike toodete arvule turul. Ühtse turu toimimine paraneb veidi, kuid tootjate jaoks ei saavutata võrdseid tingimusi, sest erandid jäävad kehtima ja samaväärsuse põhimõtte rakendamine sertifitseerimisasutuste tunnustamisel suurendab jätkuvalt nende asutuste vahelist konkurentsi.

Tarbijate usaldus kasvab, kuid vaid lühiajaliselt, sest peamisi ühiskondlikke ja tarbijaid puudutavaid probleeme ei lahendada. Tänu elektroonilisele sertifitseerimisele väheneb pettuseoht. Erasektori kavade ja logode arv kasvab endiselt.

Eeldatavalt vähendab 1.A valikuvõimalus pettuse ohtu veelgi.

5.2. 2. ja 2.A valikuvõimalus

Eemaldatakse mõned ELi mahepõllumajanduslikku tootmist takistavad asjaolud. Erandite integreerimine õigusaktidesse püsivate sätetena muudab eeskirjad paindlikumaks ja suurendab perioodi alguses üleminekut mahepõllumajanduslikule tootmisele. Tootjatele makstavad hinnad langevad peamiselt importtoodete põhjustatud tugeva konkurentsi tõttu. Kõnealune sektor kaotab järk-järgult oma atraktiivsust. Aus konkurents siseturul paraneb, kuna erandid muudetakse püsivateks säteteks, mis kehtivad võrdselt kõikide tootjate suhtes. Samas säilib ebaaus konkurents importtoodetega.

Tarbijate usaldus tõenäoliselt väheneb, sest tootmiseeskirju leevendatakse ja uute segadust tekitavate kavade ja logode arv kasvab.

Kuna tootmiseeskirjad on vähem ranged, on kolmandad riigid vähem huvitatud tunnustamast ELi eeskirju samaväärsetena ja mõned kolmandate riikidega sõlmitud lepingud/kokkulepped võivad sattuda kahtluse alla.

2.A valikuvõimalus suurendab tarbijate usaldust, kuid toob tootjatele kaasa suured kulud.

5.3. 3. valikuvõimalus

Eemaldatakse mitmed ELi mahepõllumajanduslikku tootmist takistavad asjaolud. Mahepõllumajanduslikud tootjad, kes kohaldavad mahepõllumajandusliku tootmise põhimõtteid täielikult (erandeid kasutamata), on rohkem huvitatud sektorisse püsijäämisest. Erandite kaotamine edendab mahepõllumajanduslikke sisendeid, eelkõige mahepõllumajanduslikke tibusid ja seemneid. Importtoodete konkurents peaks vähenema. Aus konkurents paraneb tänu erandite kaotamisele ja kolmandate riikide tootjate poolt sertifitseerimisasutuste korra raames nõuetele vastavuse järelevalve rakendamisele.

Tarbijate usaldus paraneb tänu rangematele eeskirjadele. ELi mahepõllumajandusliku tootmise logoga võistleb vähem erasektori kavasid ja logosid.

Kõrgemate tootmiskulude tõttu võivad mahepõllumajanduslike toodete tarbijahinnad tõusta ning need võivad madalama sissetulekuga tarbijatele muutuda vähem kättesaadavaks, mis omakorda võib põhjustada turu kokkutõmbumise, kuid seda siiski lühiajaliselt.

Kehtivad samaväärsuse kokkulepped tunnustatud riikidega tuleb läbi vaadata, et säilitada ELi tootjatele võrdsed tingimused.

3.A valikuvõimalus suurendab tarbijate usaldust, sest see aitab lahendada keskkonnaga seotud probleeme. Sellel on positiivne keskkonnamõju, kuid toob käitlejatele ja kauplejatele kaasa halduskoormuse.

3.B valikuvõimalus kõrvaldab ELi mahepõllumajanduslikku tootmist takistavad lisaasjaolud.

5.4. Lihtsustamine

Lihtsustamine saavutatakse kõikide valikuvõimaluste puhul tänu selgematele reguleerimisala käsitlevatele sätetele, tootmiseeskirjadele, märgistamisnõuetele ja kontrollidele. Ebatõhusad sätted kõrvaldatakse peamiselt 3., 3.A ja 3.B valikuvõimaluse puhul (segatootmise kaotamine põllumajandusettevõtetest ja riskipõhiste kontrollide

edendamise). 2., 2.A, 3., 3.A ja 3.B valikuvõimalused muudaksid võimalike erandite kohta otsuste tegemise lihtsamaks. Sertifitseerimisasutuste nõuetele vastavuse järelevalve korda oleks lihtsam hallata kui samaväärsuskorda (3., 3.A ja 3.B). Kord muutuks lihtsamaks ka väiketootjate jaoks tänu sobivamatele ja spetsiifilisematele nõuetele, mis käsitlevad mahepõllumajandusliku tootmise kohta registri pidamist (kõikide valikuvõimaluste puhul), ja rühmasertifikaatide kasutuselevõtmisele (3.B). Kontrollist vabastamine ei oleks kooskõlas toodete sertifitseerimise nõuetega.

Kehtivate õigusaktide kohaselt on ette nähtud 135 teabekohustust, mis toovad kaasa halduskulud, sealhulgas 80 puhul käitlejatele (sõltuvalt tegevuse laadist), 41 puhul riiklikele haldusasutustele ja 11 puhul kontrollorganitele. Liikmesriikide jaoks kõige koormavamad kohustused on: statistiliste andmete esitamine, aruande esitamine mitterahepõllumajanduslike seemnete kohta; käitlejate ajakohastatud nimekirjade avaldamine. Käitlejate jaoks on koormavad järgmised kohustused: (lubatud) taimekaitsevahendite ja väetiste kasutamise kohta ja (võimaliku) paralleelse tavapärase ja mahepõllumajandusliku tootmise kohta tõendavate dokumentide pidamine, eluskarja kohta spetsiifiliste registrite pidamine; kontrollid.

1. ja 1.A valikuvõimaluse puhul jääksid halduskulud samaks, samas kui märkimisväärne sääst saavutataks 2., 2.A, 3, 3.A ja 3.B valikuvõimaluse puhul, sest kõrvaldataks vastavalt 34 ja 37 teabekohustust, seda tänu peamiselt erandite kaotamisele ning registrite pidamise ja aruandlusnõuete vähendamisele.

6. VALIKUVÕIMALUSTE VÕRDLUS JA JÄRELDUSED

6.1. Valikuvõimaluste mõju võrdlus

	Valikuvõimalused	1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Sotsiaalmajanduslikud mõjud	Turuareng	+	++	++	+++	++	+++	++
	Mahepõllumajandusliku tootmise aluse maa ja mahepõllumajanduslike ettevõtjate arv	+	+	++	++	++	++	+++
	Töötajad mahepõllumajanduslikes ettevõtetes	+	+	++	++	++	++	+++
	Põllumajandusettevõtete tulu	0	0	-	+	+	+	+
	Väiketootjate integreerimine	-	-	--	---	0	0	+++
	Maaelu areng	+	+	+	+	++	++	+++
	Töötajad	+	+	++	++	++	++	++
	Importijad	+	+	+++	++	+	+	+
	Mahepõllumajanduslike sisendite sektor	0	0	---	---	+++	+++	+++
Keskond	Bioloogiline mitmekesisus, vee ja mulla kvaliteet	+	+	+	++	++	++	+++
	Loomade heaolu	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Iga valikuvõimaluse potentsiaal täita reformi spetsiifilised eesmärgid:

Valikuvõimalused	ELi mahepõllumajandusliku tootmise takistuste kõrvaldamine	Õigusaktide täiustamine, et tagada aus konkurents ja parandada siseturu toimimist	Tarbijate usalduse säilitamine mahepõllumajanduslike toodete vastu
1. valikuvõimalus	0	+	+
1.A valikuvõimalus	0	+	+
2. valikuvõimalus	+	++	++
2.A valikuvõimalus	+	++	+++
3. valikuvõimalus	++	+++	+++
3.A	++	+++	+++

valikuvõimalus			
3.B valikuvõimalus	+++	+++	++

Hinnangu kohaselt saavutatakse konkreetsed poliitikaeesmärgid paremini 3.B või 3.A valikuvõimaluse abil, potentsiaali poolest järgmised on 3., 2.A ja 2. valikuvõimalus.

7. POLIITIKA JÄRELEVALVE

- Tulemusnäitajad (ÜPP): mahepõllumajandusliku tootmise aluse maa osakaal kogu kasutatavast põllumajandusmaast; mahepõllumajandusliku eluskarja osakaal kogu eluskarjast.
- Väljundi näitajad (ÜPP): mahepõllumajandusliku tootmise aluse maa pindala; sertifitseeritud mahepõllumajanduslike tootjate arv.
- Lisanäitajad käsitlevad eluskarja, kultuuride kasvatamist ja töötlemist, erandeid, teadmisi ELi mahepõllumajandusliku tootmise logo kohta.