



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 3. 2014
SWD(2014) 66 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Spríevodný dokument

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

o ekologickej výrobe a označovaní ekologických výrobkov, o zmene nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. XXX/XXX [nariadenie o úradných kontrolách] a o zrušení nariadenia (ES) č. 834/2007

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

1. KONTEXT

Toto posúdenie vplyvu je zamerané na:

- úspešnosť legislatívnych nástrojov, konkrétne **nariadenia Rady (ES) č. 834/2007¹ o ekologickej výrobe a označovaní ekologických produktov** a jeho vykonávacích nariadení,
- relevantnosť **nového akčného plánu** pre ekologické poľnohospodárstvo v EÚ.

Rada v nariadení (ES) č. 834/2007 **určila viacero otázok**, ku ktorým Komisia v máji 2012 prijala správu². **Rada prijala** v máji roku 2013 **závery³ k správe** a vyzvala na rozvoj odvetvia ekologickeho poľnohospodárstva na ambicióznej úrovni a na preskúmanie súčasného právneho rámca.

V osobitnej správe⁴ **Európskeho dvora audítorov** sa poukázalo na viacero nedostatkov **systému kontrol** ekologickej výroby a uviedli sa odporúčania na zlepšenie.

Preskúmanie právnych predpisov o ekologickej výrobe je súčasťou **Programu regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT)**, ktorý realizuje Komisia⁵.

Posúdenie vplyvu sa vykonalo v Komisii s podporou medziútvarevej riadiacej skupiny. Analýza je založená na vypočutiach odborníkov a organizácií, výsledkoch **rozsiahlych verejných konzultácií** (takmer 45 000 odpovedí) a cielených konzultáciách, najmä s členskými štátmi a poradnou skupinou pre ekologické poľnohospodárstvo.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

2.1. Všeobecný problém a jeho príčiny

Všeobecný cieľ súčasného politického a legislatívneho rámca EÚ je zabezpečiť udržateľný rozvoj ekologickej výroby. Očakáva sa, že ekologické poľnohospodárstvo sa bude vyvíjať v súlade s ekologickým trhom v EÚ. Ekologický trh v období od roku 1999 do roku 2011 narástol približne štvornásobne, ekologická plocha EÚ sa v desaťročí 2000 – 2010 však len zdvojnásobila. Rozdiel medzi výrobou a dopytom EÚ pokrýva dovoz. Dôsledky sú:

- stratené príležitosti výrobcov EÚ,
- riziko obmedzenia expanzie ekologického trhu,
- riziko obmedzenia environmentálnych prínosov spojených s ekologickým poľnohospodárstvom.

¹ Ú. v. EÚ L 189, 20.07.2007, s. 1.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ Osobitná správa č. 9/2012 – 26. júna 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

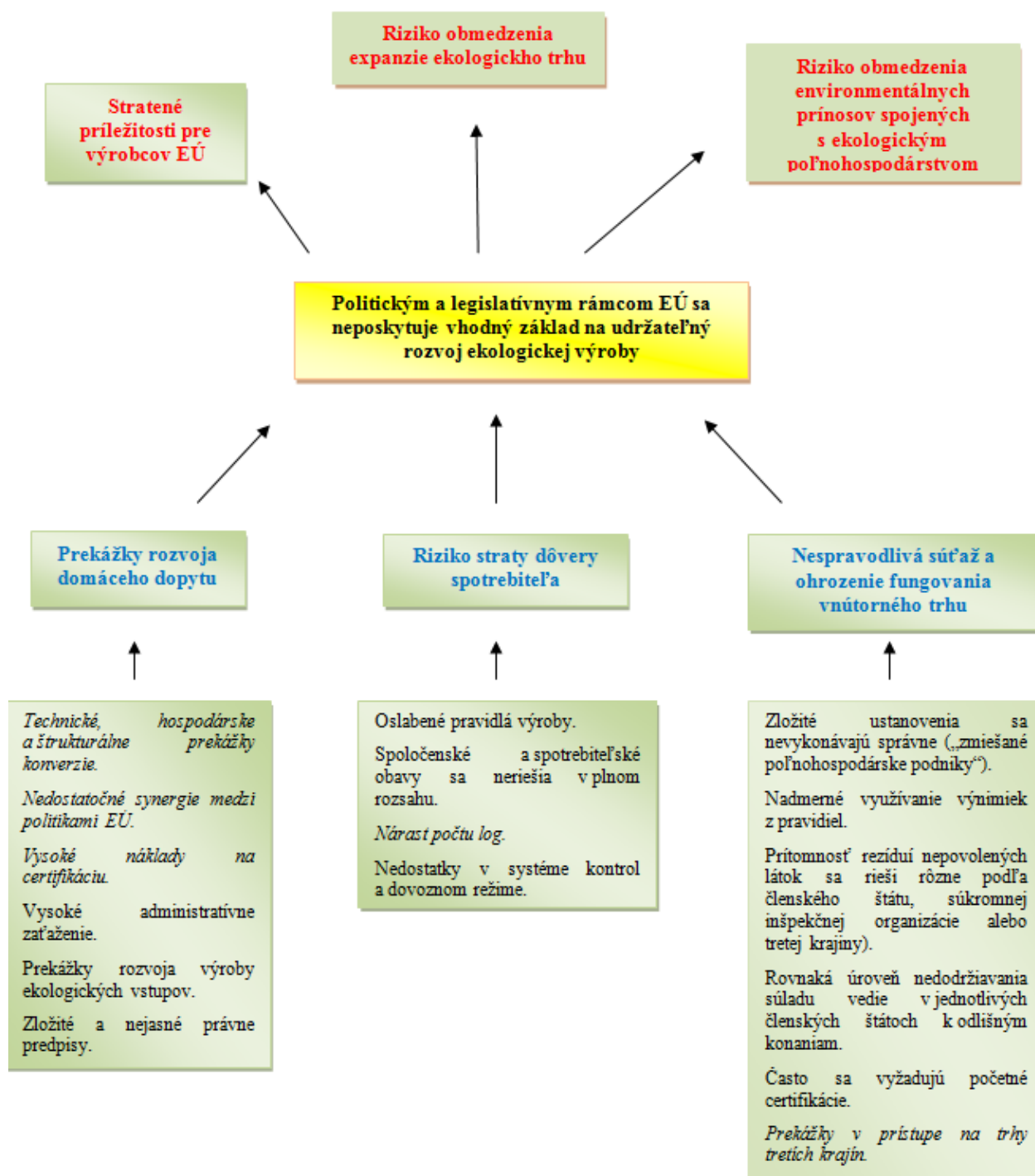
Nedostatočná konverzia na ekologické poľnohospodárstvo predstavuje hlavnú prekážku rozvoja ekologickej výroby v EÚ. V iných ohľadoch sú na zvýšenie ekologickej výroby potrebné rastlinné odrody osobitne vybrané v ekologickom poľnohospodárstve a pre toto poľnohospodárstvo, ale súčasným legislatívnym rámcom sa obmedzuje rozvoj výroby vstupov, ako sú osivá, v ich ekologickej forme.

Ekologický trh bol vybudovaný na dôvere spotrebiteľov, ale teraz je v ohrození. Pravidlá ekologickej výroby sú oslabené výnimkami a nejasnými ustanoveniami. Právnymi predpismi sa nerieši environmentálny vplyv počas celého cyklu ekologickej výroby. Pri niektorých postupoch, ktoré sa povoľujú v súčasných právnych predpisoch, sa nezohľadňuje požiadavka na vysokú úroveň dobrých životných podmienok zvierat v ekologickej výrobe. Rozvoj súkromných schém vedie k nárastu log konkurujúcich ekologickému logu EÚ, čo je pre spotrebiteľov máťúce. V dôsledku nedostatkov systému kontrol a dovozného režimu sa vyskytujú podvody.

Nie je zaručená spravodlivá hospodárska súťaž medzi výrobcami a fungovanie jednotného trhu nie je účinné. Zložité ustanovenia, napríklad ustanovenia týkajúce sa poľnohospodárskych podnikov s paralelnou konvenčnou výrobou, sa nevykonávajú a nepresadzujú poriadne. Niektoré členské štáty zneužívajú systém výnimiek z pravidiel. Početné požiadavky na certifikáciu, ktorá je potrebná na prístup na určité trhy, a rôzne prístupy členských štátov v prípadoch zistenia rezíduí nepovolených látok v ekologických produktoch narúšajú fungovanie jednotného trhu. Tá istá úroveň nedodržiavania môže viesť k odlišným opatreniam v jednotlivých členských štátoch. Režim uznávania súkromných inšpekčných organizácií založený na rovnocennosti medzi nimi podnecuje súťaž, čo vedie k nespravodlivej hospodárskej súťaži pre výrobcov EÚ, ktorí navyše čelia prekážkam pri prístupe na trhy tretích krajín. Rozsah nespravodlivej hospodárskej súťaže nebolo možné odhadnúť.

Právne predpisy sú príliš zložité a spôsobujú vysokú úroveň administratívneho zaťaženia. Mnohé malé poľnohospodárske podniky sú vylúčené z ekologického odvetvia, pretože náklady na certifikáciu sú priveľké a administratívne zaťaženie je priveľké.

Diagram problému



Neregulačné príčiny sa uvádzajú kurzívou.

2.2. Základný scenár

Rozvoj domáceho dopytu bude aj naďalej obmedzený, aj keď nové nástroje SPP môžu vyriešiť niektoré hospodárske prekážky.

Dôvera spotrebiteľov sa pravdepodobne naruší, keďže pravidlá ekologickej výroby sú oslabené a spoločenské obavy sa v týchto pravidlách nezohľadňujú v plnej miere. Podnieti to vznik nových schém a log konkurujúcich logu EÚ. Môže dochádzať k podvodom. **Dovozný režim sa** vykonávaním režimu dodržiavania súladu pre súkromné inšpekčné organizácie od roku 2014 ešte skomplikuje.

Ekologickí výrobcovia budú čeliť čoraz väčšej nespravodlivej hospodárskej súťaži a ohrozi sa fungovanie jednotného trhu. Členské štáty v EÚ pravdepodobne nezískajú potrebné zdroje na správne uplatňovanie zložitých ustanovení a výnimiek. Súťaž medzi súkromnými inšpekčnými organizáciami v tretích krajinách povedie k zníženiu noriem.

2.3. Analýza zásady subsidiarity

Týmto sa **aktualizuje existujúci súbor systémov v rámci SPP.**

Produkcia poľnohospodárskych výrobkov a potravín a obchodovanie s nimi na vnútornom trhu a zabezpečenie integrity vnútorného trhu sú v spoločnej právomoci EÚ a členských štátov.

Z hľadiska bezproblémového rozvoja jednotného trhu a konzistentnej vonkajšej obchodnej politiky je systém ekologickej výroby v celej EÚ účinnejšia než 28 rôznych systémov.

Potrebná je ďalšia harmonizácia, pokiaľ ide o výnimky z pravidiel a prípady nedodržiavania súladu vedúce k odňatiu ekologického štatútu produktu.

3. CIELE

3.1. Osobitné ciele politiky

- Odstránenie prekážok rozvoja ekologickej výroby v EÚ,
- zlepšenie právnych predpisov na zaručenie spravodlivej hospodárskej súťaže a zlepšenie fungovania jednotného trhu,
- zachovanie dôvery spotrebiteľov,
- zjednodušenie.

3.2. Operačné ciele

- Vymedzenie jasných a jednoznačných pravidiel výroby,
- vykonávanie systému kontrol založeného na hodnotení rizika,
- harmonizácia prístupu pokiaľ ide o prítomnosť rezíduí nepovolených látok v ekologických produktoch,
- zjednodušenie administratívnych požiadaviek hlavne pre malých výrobcov;

- vykonávanie jednotného a spoľahlivého systému uznávania súkromných inšpekčných organizácií v tretích krajinách,
- zriadenie vyváženého obchodného režimu,
- zjednodušenie pravidiel označovania,
- integrácia vyvíjajúcich sa spoločenských obáv,
- zlepšenie transparentnosti a informácií o odvetví a ekologickom obchode.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Predložené možnosti založené na rôznych dlhodobých víziách pre ekologické odvetvie sa stanovili v úzkej spolupráci so zainteresovanými stranami, zohľadňujú sa v nich výsledky verejných konzultácií, pričom z nich vyplýva najmä to, že občania EÚ by chceli, aby sa v plnej miere zohľadňovali otázky životného prostredia, aby sa ďalej harmonizovali a posilňovali pravidlá výroby a aby sa ukončili výnimky.

4.1. Opis možností

• Možnosť 1: vylepšený súčasný stav

Zahrňa legislatívne opatrenia:

- na vyjasnenie rozsahu pôsobnosti a niektorých pravidiel výroby,
- na mierne zjednodušenie pravidiel označovania,
- na posilnenie systému kontrol (harmonizované postupy v prípade zistenia rezíduí nepovolených látok v ekologických výrobkoch; elektronická certifikácia integrovaná do webovej databázy EÚ; vyjasnenie akreditácie súkromných inšpekčných organizácií),
- na odstránenie dovozného režimu dodržiavania súladu.

Tieto opatrenia považované za minimálnu reakciu na identifikované problémy sú zahrnuté aj v ostatných možnostiach.

• Možnosť 1.A: 1 + ukončenie možných výnimiek pre maloobchodníkov

• Možnosť 2: trhová možnosť

Touto možnosťou sa majú zabezpečiť podmienky, ktoré sú potrebné, aby sa dynamicky reagovalo na ďalší trhový vývoj vďaka menej prísnyim pravidlám. Zahrňa:

- **legislatívne opatrenia** na integráciu súčasných dlhotrvajúcich výnimiek z pravidiel udelených členskými štátmi do ustanovení nariadenia EÚ a vypracovanie čitateľnejších pravidiel výroby v samostatnom dokumente,
- **akčný plán**, v ktorom sa vymedzuje stratégia pre ekologické poľnohospodárstvo na rýchly rozvoj ekologického odvetvia.

- **Možnosť 2.A: 2 + systematické testovanie ekologických produktov na náhodnú prítomnosť rezíduí nepovolených látok**
- **Možnosť 3: zásadová možnosť**

Táto možnosť má ekologické poľnohospodárstvo opäť zamerať na jeho zásady. Zahŕňa:

- **legislatívne opatrenia** na posilnenie pravidiel, najmä odstránením výnimiek, na posilnenie prístupu systému kontrol založeného na hodnotení rizika odstránením ročnej povinnej inšpekcie a na nahradenie rovnocennosti dodržiavaním súladu v dovoznom režime súkromných inšpekčných organizácií;
- **akčný plán**, v ktorom sa vymedzuje stratégia pre ekologické poľnohospodárstvo v EÚ. Obsahuje opatrenia na prekonanie technických výrobných problémov, ako aj špecifickú vývoznú politiku.
- **Možnosť 3.A: 3 + povinnosť merania výsledkov v oblasti životného prostredia pre spoločnosti zapojené do spracovateľských a obchodných činností**
- **Možnosť 3.B: 3 + skupinová certifikácia**

4.2. Otázky, v prípade ktorých Rada požiadala Komisiu o správu

- Nedokázala sa potreba harmonizovať pravidlá EÚ pre **ekologické potraviny pripravované stravovacími zariadeniami**.
- **Ustanovenia o GMO** by sa nemali zmeniť, keďže zodpovedajú vyváženosti medzi prínosmi a nákladmi.
- **Fungovanie jednotného trhu** sa súhrne riešilo v celej analýze.

4.3. Pozícia zainteresovaných strán

Hlavné zainteresované strany ekologického odvetvia, IFOAM EÚ a COPA-COGECA, začali podporovaním možnosti 1, ale ich pozícia sa posunula smerom k možnosti 3. Možnosť 3 podporovali najmä Via Campesina, Slow Food a organizácie podporujúce dobré životné podmienky zvierat. Možnosť 2 podporoval najmä Eurocommerce.

5. POSUDZOVANIE VPLYVOV MOŽNOSTÍ POLITIKY

Keďže neexistujú spoľahlivé štatistické údaje, posúdenie možností je predovšetkým kvalitatívne.

5.1. Možnosti 1 a 1.A

Väčšina prekážok rozvoja ekologickej výroby pretrvá. Neočakáva sa žiadny významný vplyv na množstvo ekologických produktov na trhu. Fungovanie jednotného trhu sa mierne zlepšilo, ale nedosiahnu sa rovnaké podmienky pre výrobcov, keďže výnimky zostávajú a režim rovnocennosti na uznávanie súkromných inšpekčných organizácií naďalej bude medzi nimi podnecovať súťaž.

Dôvera spotrebiteľov sa zlepší, ale len krátkodobo, keďže sa neriešia hlavné spoločenské a spotrebiteľské obavy. Riziko podvodu sa zníži vďaka elektronickej certifikácii. Súkromné systémy a logá sa ďalej budú množiť.

Očakáva sa, že možnosťou 1.A sa ešte viac zníži riziko podvodu.

5.2. Možnosti 2 a 2.A

Odstráni sa len málo prekážok rozvoja ekologickej výroby. Integrácia výnimiek ako trvalých pravidiel v právnych predpisoch povedie k pružnejším pravidlám a na začiatku obdobia k väčšiemu počtu konverzií na ekologickú výrobu. Ceny vyplácané výrobcami sa budú znižovať predovšetkým pre silnú hospodársku súťaž zo strany dovozených výrobkov. Atraktívnosť odvetvia ekologickej výroby bude postupne klesať. Spravodlivá hospodárska súťaž na vnútornom trhu sa zlepší integráciou výnimiek ako trvalých pravidiel, ktoré sú rovnako prístupné všetkým výrobcami. Nespravodlivá hospodárska súťaž dovážaných produktov však bude pretrvávať.

Dôvera spotrebiteľov sa môže narušiť, keďže pravidlá výroby sú oslabené a množia sa nové systémy a logá, čo spôsobuje zmätok.

Keďže pravidlá výroby sú menej prísne, tretie krajiny sa budú zdráhať uznať EÚ ako rovnocennú a niektoré uzatvorené dohody/dojednania s tretími krajinami možno spochybniť.

Možnosťou 2.A sa zlepšuje dôvera spotrebiteľov, ale má za následok značné náklady pre výrobcov.

5.3. Možnosť 3

Odstráni sa mnoho prekážok rozvoja ekologickej výroby. Ekologickí poľnohospodári, ktorí v plnej miere uplatňujú ekologické zásady (nepoužívajú výnimky), skôr zostanú pôsobiť v odvetví. Ukončením výnimiek sa podporia ekologické vstupy, najmä ekologické kurčatá a osivo. Mala by sa znížiť hospodárska súťaž zo strany dovezených výrobkov. Spravodlivá hospodárska súťaž sa zlepší vďaka ukončeniu výnimiek a dodržiavaniu predpisov výrobcami z tretích krajín v rámci režimu súkromných inšpekčných organizácií.

Dôvera spotrebiteľov sa zlepší vďaka prísnejším pravidlám. S ekologickým logom EÚ bude môcť súťažiť menší počet súkromných systémov a log.

Vyššie výrobné náklady by mohli mať za následok zvýšenie spotrebiteľských cien ekologických produktov, čím by sa stali menej dostupnými pre spotrebiteľov s nižším príjmom, čo by viedlo k zmenšeniu trhu, ktoré by však bolo obmedzené na krátky čas.

Existujúce dohody o rovnocennosti s uznanými krajinami sa musia preskúmať, aby sa pre výrobcov EÚ zachovali rovnaké podmienky.

V možnosti 3.A sa zlepší dôvera spotrebiteľov, keďže sa v nej zameriava na obavy týkajúce sa životného prostredia. Má pozitívny vplyv na životné prostredie, ale spôsobuje administratívne zaťaženie spracovateľov a obchodníkov.

V možnosti 3.B sa odstraňujú dodatočné prekážky rozvoja ekologickej výroby v EÚ.

5.4. Zjednodušenie

Zjednodušenie by sa dosiahlo vo všetkých možnostiach, a to vďaka jasnejším ustanoveniam o rozsahu pôsobnosti, výrobných pravidlách, označovaní a kontrolách. Odstránili by sa neúčinné ustanovenia, najmä v možnostiach 3, 3.A a 3.B (koniec zmiešaných poľnohospodárskych podnikov a posilnenie prístupu ku kontrolám založeného na hodnotení rizika). Možnosťami 2, 2.A, 3, 3.A a 3.B by sa zjednodušilo prijímanie rozhodnutí o možných výnimkách. Režim dodržiavania súladu pre súkromné inšpekčné organizácie by sa riadil jednoduchšie ako rovnocennosť (3, 3.A a 3.B). Vhodnejšími a špecifickejšími požiadavkami na vedenie ekologického registra (všetky možnosti) a skupinovú certifikáciu (3.B) by sa dosialo zjednodušenie pre malých výrobcov. Výnimky z kontrol by neboli zlučiteľné s požiadavkami certifikácie produktov.

V súčasných právnych predpisoch sa ukladá 135 informačných povinností, ktoré spôsobujú administratívne náklady, vrátane 80 informačných požiadaviek pre prevádzkovateľov (v závislosti od typu činnosti), 41 pre vnútroštátne správne orgány a 11 pre súkromné inšpekčné organizácie. Povinnosti uložené členským štátom, ktoré spôsobujú najväčšie zaťaženie, sú poskytovanie štatistických údajov, podávanie správ o povoleniach neekologických osív, zverejňovanie aktualizovaných zoznamov prevádzkovateľov. Prevádzkovateľom sa ukladajú tieto povinnosti: vedenie dokumentácie o používaní (povolených) prípravkov na ochranu rastlín a hnojív a o (možnej) paralelnej ekologickej a konvenčnej výrobe, vedenie špecifických registrov s údajmi o hospodárskych zvieratách a kontrolné opatrenia.

V možnostiach 1 a 1.A by úroveň administratívnych nákladov zostala rovnaká, v možnostiach 2, 2.A, 3, 3.A a 3.B by sa dosiahli značné úspory, keď by sa odstránilo 34, prípadne 37 informačných povinností, väčšinou z dôvodu ukončenia výnimiek, vedenia menej záznamov a podávania menšieho počtu správ.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ A ZÁVERY

6.1. Porovnanie vplyvov jednotlivých možností

Možnosti		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Sociálno-ekonomické účinky	Vývoj trhu	+	++	++	+++	++	+++	++
	Plocha ekologickej pôdy a počet poľnohospodárskych podnikov	+	+	++	++	++	++	+++
	Zamestnanosť v ekologických poľnohospodárskych podnikoch	+	+	++	++	++	++	+++
	Príjem poľnohospodárskych podnikov	0	0	-	+	+	+	+
	Integrácia malých poľnohospodárskych podnikov	-	-	--	---	0	0	+++
	Rozvoj vidieka	+	+	+	+	++	++	+++
	Spracovatelia	+	+	++	++	++	++	++
	Dovozcovia	+	+	+++	++	+	+	+
	Odvetvie ekologických vstupov	0	0	---	---	+++	+++	+++
Životné prostredie	Biodiverzita, kvalita vody, kvalita pôdy	+	+	+	++	++	++	+++
	Dobré životné podmienky zvierat	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Porovnanie potenciálu jednotlivých možností splniť osobitné ciele reformy:

Možnosti	Odstrániť prekážky rozvoja ekologickej výroby v EÚ	Zlepšiť právne predpisy na zaručenie spravodlivej hospodárskej súťaže a zlepšiť fungovanie vnútorného trhu	Zachovať dôveru spotrebiteľov v ekologické produkty
Možnosť 1	0	+	+
Možnosť 1.A	0	+	+
Možnosť 2	+	++	++
Možnosť 2.A	+	++	+++
Možnosť 3	++	+++	+++
Možnosť 3.A	++	+++	+++

Možnosť 3.B	+++	+++	++
----------------	-----	-----	----

Z posúdenia vyplýva, že osobitné ciele politiky možno lepšie dosiahnuť prostredníctvom možností 3.B alebo 3.A, po ktorých nasledujú možnosti 3, 2.A a 2.

7. MONITOROVANIE POLITIKY

- Ukazovatele výsledkov (SPP): podiel ekologickej plochy z celkovej využitej poľnohospodárskej plochy; podiel ekologických hospodárskych zvierat zo všetkých hospodárskych zvierat.
- Ukazovatele výstupov (SPP): plocha ekologickej pôdy; počet osvedčených ekologických prevádzkovateľov.
- Ďalšie ukazovatele o hospodárskych zvieratách, rastlinnej výrobe a spracovaní, výnimkách, poznaní ekologického loga EÚ.