



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.3.2014 r.
SWD(2014) 66 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych] i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007

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

1. KONTAKST

Niniejsza ocena skutków dotyczy w szczególności:

- wyników funkcjonowania narzędzi ustawodawczych, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr **834/2007¹ w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych** i rozporządzeń wykonawczych do tego rozporządzenia;
- przydatności **nowego planu działania** na rzecz rolnictwa ekologicznego w UE.

W rozporządzeniu (WE) nr 834/2007 **Rada wskazała szereg kwestii**, w odniesieniu do których Komisja przyjęła sprawozdanie w maju 2012 r.² W maju 2013 r. **Rada przyjęła konkluzje³ dotyczące sprawozdania**, w których wezwała do rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego na ambitnym poziomie i do zmiany obecnych ram prawnych.

W sprawozdaniu specjalnym⁴ **Trybunału Obrachunkowego** przedstawiono szereg niedoskonałości w systemie kontroli produkcji ekologicznej i sformułowano zalecenia mające na celu poprawę sytuacji.

Zmiana prawodawstwa dotyczącego rolnictwa ekologicznego jest częścią **wprowadzonego przez Komisję programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)⁵**.

Ocenę skutków przeprowadzono przy wsparciu ze strony grupy sterującej złożonej z przedstawicieli różnych służb Komisji. Analiza opiera się na wynikach spotkań z ekspertami i organizacjami, **szeroko zakrojonych konsultacji społecznych** (prawie 45 000 odpowiedzi) i konsultacji ukierunkowanych przede wszystkim z udziałem państw członkowskich i grupy doradczej ds. rolnictwa ekologicznego.

2. OKREŚLENIE PROBLEMU

2.1. Ogólny problem i czynniki będące źródłami problemu

Ogólnym celem obecnych ram politycznych i legislacyjnych UE jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju produkcji ekologicznej. Oczekuje się, że rolnictwo ekologiczne będzie rozwijało się zgodnie z rozwojem rynku ekologicznego w UE. Rynek ekologiczny zwiększył się jednak czterokrotnie w latach 1999–2011, podczas gdy obszar upraw ekologicznych w UE zwiększył się w ciągu dekady 2000–2010 zaledwie dwukrotnie. Różnicę między produkcją i popytem UE pokrywają towary przywożone. Konsekwencje tej sytuacji są następujące:

- utracone możliwości unijnych producentów;
- ryzyko ograniczenia ekspansji rynku ekologicznego;

¹ Dz.U. L 189 z 20.7.2007, s. 1.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ Sprawozdanie specjalne nr 9/2012 – 26 czerwca 2012 r.

⁵ COM(2012) 746 final.

- ryzyko ograniczenia korzyści dla środowiska związanych z rolnictwem ekologicznym.

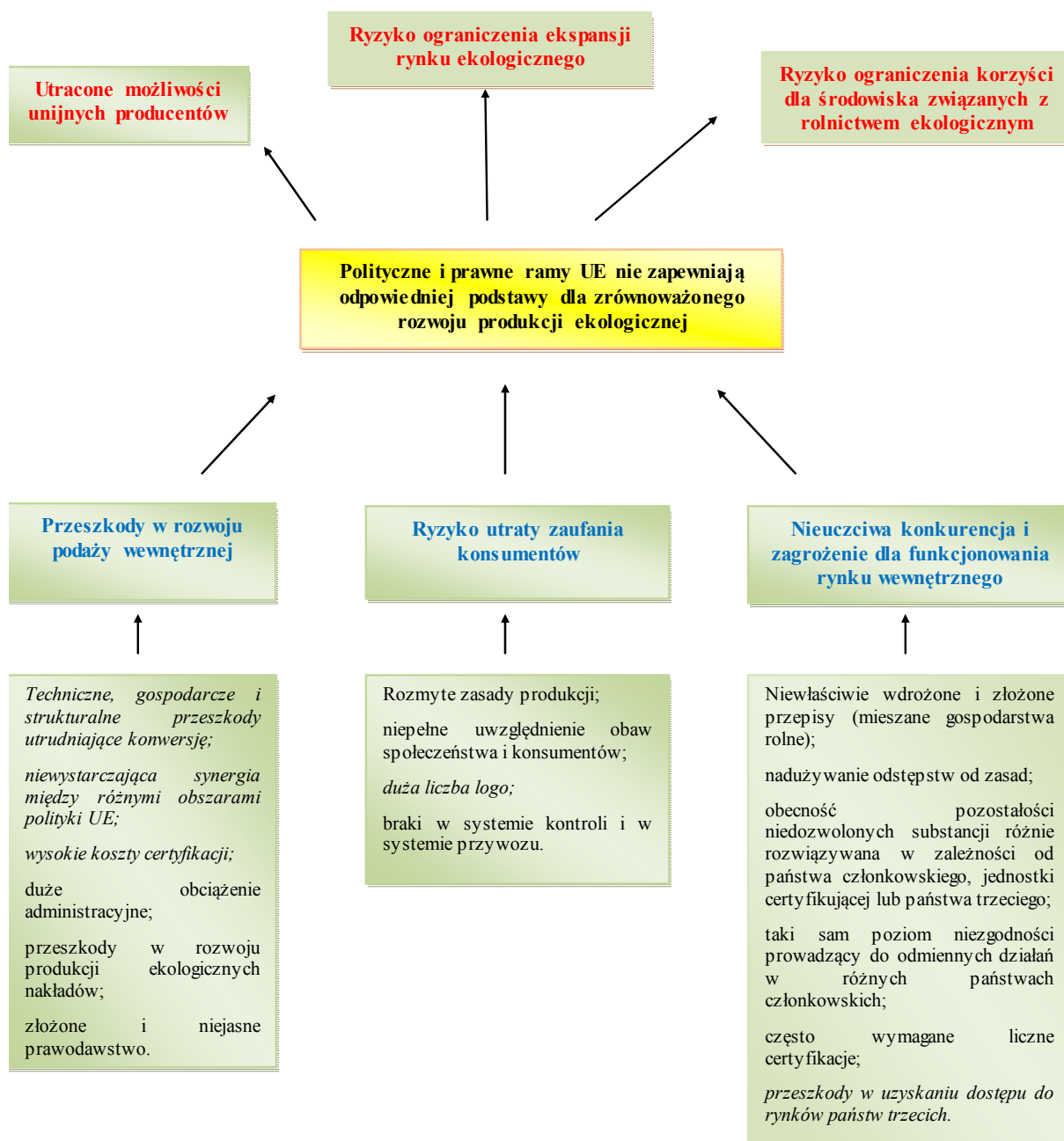
Główną przeszkodą rozwoju produkcji ekologicznej w UE jest **niewystarczająca konwersja na rolnictwo ekologiczne**. W innym kontekście odmiany roślin wybrane specjalnie w ramach rolnictwa ekologicznego i na jego potrzeby miałyby podstawowe znaczenie dla wzrostu produkcji ekologicznej, ale obecne ramy legislacyjne utrudniają rozwój produkcji nakładów, takich jak nasiona, w ich postaci ekologicznej.

Rynek ekologiczny został zbudowany na zaufaniu konsumentów, jednak obecnie jest on zagrożony. Odstępstwa i niejasne przepisy rozmywają zasady produkcji ekologicznej. Prawodawstwo nie uwzględnia wpływu na środowisko w odniesieniu do całego cyklu życia produkcji ekologicznej. Niektóre praktyki dopuszczone na mocy obowiązującego obecnie prawodawstwa nie uwzględniają wymogu wysokiego poziomu dobrostanu zwierząt w ramach produkcji ekologicznej. Rozwój programów prywatnych prowadzi do mnożenia się logo konkurujących z logo rolnictwa ekologicznego UE, co prowadzi do dezorientacji konsumentów. W wyniku braków systemu kontroli i systemu przywozu dochodzi do przypadków oszustw.

Uczciwa konkurencja między producentami nie jest zagwarantowana, a jednolity rynek nie funkcjonuje skutecznie. Złożone przepisy dotyczące na przykład gospodarstw prowadzących jednocześnie produkcję konwencjonalną nie są właściwie wdrożone i egzekwowane. Niektóre państwa członkowskie nadużywają systemu odstępstw od zasad. Liczne wymogi w zakresie certyfikacji niezbędne do uzyskania dostępu na niektóre rynki oraz różne podejścia stosowane przez państwa członkowskie w przypadkach wykrycia w produktach ekologicznych pozostałości substancji niedozwolonych zakłócają funkcjonowanie jednolitego rynku. Taki sam poziom niezgodności może prowadzić do odmiennych działań w różnych państwach członkowskich. System uznawania jednostek certyfikujących oparty na równoważności napędza konkurencję między jednostkami certyfikującymi, prowadząc do nieuczciwej konkurencji wobec producentów UE, którzy oprócz tego borykają się z trudnościami związanymi z dostępem do rynków państw trzecich. Nie można było oszacować zakresu nieuczciwej konkurencji.

Prawodawstwo jest zbyt złożone i powoduje wysoki poziom obciążenia administracyjnego. Wiele małych gospodarstw rolnych jest wyłączonych z sektora produkcji ekologicznej ze względu na zbyt wysokie koszty certyfikacji i zbyt kosztowne obciążenia administracyjne.

Schemat problemu



Czynniki pozaprawne wyróżniono kursywą.

2.2. Scenariusz odniesienia

Rozwój wewnętrznej podaży będzie w dalszym ciągu utrudniony, nawet jeżeli niektóre przeszkody gospodarcze zostaną rozwiązane dzięki nowym instrumentom WPR.

Istnieje prawdopodobieństwo osłabienia zaufania konsumentów, ponieważ zasady produkcji ekologicznej są rozmyte, a obawy społeczeństwa nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w tych zasadach. Spowoduje to powstawanie nowych programów i logo konkurujących z unijnymi. Istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia oszustw. **System przywozu stanie się jeszcze bardziej złożony** wraz z wprowadzeniem w życie od 2014 r. systemu zgodności w odniesieniu do jednostek certyfikujących.

Producenci ekologiczni w co raz większym stopniu będą narażeni na nieuczciwą konkurencję i zagrożone będzie funkcjonowanie jednolitego rynku. W UE państwa członkowskie prawdopodobnie nie są w stanie zgromadzić niezbędnych zasobów w celu właściwego stosowania złożonych przepisów i odstępstw. W państwach trzecich konkurencja między jednostkami certyfikującymi doprowadzi do obniżenia norm.

2.3. Analiza zasady pomocniczości

Obecne działanie polega na **aktualizacji istniejącego programu w ramach WPR.**

Produkcja produktów rolnych i środków spożywczych oraz handel nimi na rynku wewnętrznym, a także zapewnianie integralności rynku wewnętrznego należą do kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich.

W interesie płynnego rozwoju jednolitego rynku i spójnej polityki w zakresie handlu zagranicznego ogólnounijny program dotyczący produkcji ekologicznej jest bardziej skuteczny niż 28 różnych programów.

Potrzebna jest dalsza harmonizacja w zakresie odstępstw od zasad i przypadków braku zgodności prowadzących do odebrania produktowi statusu ekologicznego.

3. CELE

3.1. Szczegółowe cele polityki

- usunięcie przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej w UE;
- poprawa prawodawstwa w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji i poprawy funkcjonowania jednolitego rynku;
- utrzymanie zaufania konsumentów;
- uproszczenie.

3.2. Cele operacyjne

- określenie jasnych i jednoznacznych zasad dotyczących produkcji;
- wdrożenie systemu kontroli opierającego się na ryzyku;

- harmonizacja podejścia w odniesieniu do obecności pozostałości substancji niedozwolonych w produktach ekologicznych;
- uproszczenie wymogów administracyjnych w szczególności dla małych producentów;
- wdrożenie jednolitego i wiarygodnego systemu uznawania jednostek certyfikujących w państwach trzecich;
- ustanowienie zrównoważonego systemu handlu;
- uproszczenie zasad dotyczących znakowania;
- uwzględnienie zmieniających się obaw społeczeństwa;
- poprawa przejrzystości i informacji na temat sektora i handlu produktami ekologicznymi.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Przedstawione warianty zostały opracowane na podstawie różnych długoterminowych wizji dotyczących sektora produkcji ekologicznej w ramach ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami; uwzględniają one wyniki konsultacji społecznych, z których wynika w szczególności, że obywatele UE chcieliby pełniejszego uwzględnienia kwestii środowiskowych, dalszej harmonizacji i wzmocnienia zasad produkcji oraz zniesienia odstępstw.

4.1. Opis wariantów

• Wariant 1: poprawa stanu obecnego

Wariant ten obejmuje **środki ustawodawcze** mające na celu:

- wyjaśnienie zakresu i niektórych zasad produkcji;
- nieznaczne uproszczenie zasad dotyczących znakowania;
- wzmocnienie systemu kontroli (harmonizacja procedur dotyczących przypadków obecności pozostałości niedozwolonych substancji w produktach ekologicznych; certyfikacja elektroniczna zintegrowana z internetową bazą danych UE; wyjaśnienie dotyczące akredytacji jednostek certyfikujących);
- zniesienie systemu zgodności w przywozie;

Środki te, uważane za minimalną reakcję na zidentyfikowane problemy, uwzględnione są także we wszystkich pozostałych wariantach.

- **Wariant 1.A: 1 + zniesienie możliwości korzystania z wyłączenia przez detalistów;**
- **Wariant 2: wariant rynkowy**

Wariant ten ma na celu zapewnienie warunków niezbędnych do dynamicznego reagowania na przyszłe zmiany na rynku dzięki mniej rygorystycznym zasadom. Obejmuje on:

- **środki ustawodawcze** mające na celu włączenie w formie przepisów rozporządzenia UE obecnych, obowiązujących przez wiele lat zasad dotyczących odstępstw przyznawanych przez państwa członkowskie i opracowanie czytelniejszych zasad produkcji w oddzielnym dokumencie.
- **plan działania** określający strategię na rzecz rolnictwa ekologicznego mającą na celu szybki rozwój sektora.
- **Wariant 2.A: 2 + systematyczne badanie produktów ekologicznych na przypadkową obecność pozostałości substancji niedozwolonych**
- **Wariant 3: wariant oparty na zasadach**

Wariant ten ma na celu powrót rolnictwa ekologicznego do jego zasad. Obejmuje on:

- **środki ustawodawcze** mające na celu wzmocnienie zasad, zwłaszcza dzięki zniesieniu odstępstw, wzmocnienie podejścia opartego na rynku w ramach systemu kontroli dzięki zniesieniu prowadzonej raz w roku obowiązkowej inspekcji oraz zastąpienie zasady równoważności zasadą zgodności w odniesieniu do jednostek certyfikujących w ramach systemu przywozu;
- **plan działania** określający strategię na rzecz rolnictwa ekologicznego w UE. Obejmuje on działania mające na celu przewyższenie obaw związanych z technicznymi aspektami produkcji oraz konkretną politykę eksportową.
- **Wariant 3.A: 3 + obowiązek dokonywania pomiarów efektywności środowiskowej w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem i handlem**
- **Wariant 3.B: 3 + certyfikacja grupowa**

4.2. Rada zwróciła się do Komisji o przedstawienie sprawozdania na temat następujących kwestii:

- potrzeba harmonizacji zasad UE dotyczących **żywności ekologicznej** przygotowywanej przez zakłady żywienia zbiorowego nie została wykazana;
- **przepisy dotyczące GMO** powinny pozostać bez zmian, ponieważ odpowiadają równowadze między korzyściami i kosztami;
- **funkcjonowanie jednolitego rynku** zostało całościowo uwzględnione w ramach całej analizy.

4.3. Stanowisko zainteresowanych stron

Główne zainteresowane strony sektora ekologicznego, IFOAM EU i COPA-COGECA, na początku popierały wariant 1, ich stanowisko zmieniło się jednak na rzecz wariantu 3. Wariant 3 był popierany w szczególności przez Via Campesina, Slow Food i organizacje zajmujące się dobrostanem zwierząt. Wariant 2 był popierany głównie przez Eurocommerce.

5. OCENA SKUTKÓW WARIANTÓW STRATEGICZNYCH

Ze względu na brak wiarygodnych statystyk ocena wariantów ma głównie charakter jakościowy.

5.1. Warianty 1 i 1.A

Pozostaje większość przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej w UE. Nie zakłada się żadnych znaczących skutków w odniesieniu do wielkości produkcji ekologicznej na rynku. Funkcjonowanie jednolitego rynku ulega nieznacznej poprawie, jednak równe warunki działania dla producentów nie zostają osiągnięte, ponieważ pozostają odstępstwa, a system równoważności w ramach uznawania jednostek certyfikujących nadal pobudza konkurencję między jednostkami certyfikującymi.

Poziom zaufania konsumentów wzrasta, ale tylko w perspektywie krótkoterminowej, ponieważ główne obawy społeczeństwa i konsumentów nie zostają uwzględnione. Ryzyko wystąpienia oszustw zostaje obniżone dzięki certyfikacji elektronicznej. Prywatne programy i logo mnożą się w dalszym ciągu.

W przypadku wariantu 1 A zakłada się dodatkowe obniżenie ryzyka oszustw.

5.2. Warianty 2 i 2.A

Usuwa się niewiele przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej. Włączenie odstępstw do prawodawstwa w formie stałych przepisów prowadzi do bardziej elastycznych zasad oraz wzrost liczby konwersji na produkcję ekologiczną na początku okresu. Następuje obniżka cen uzyskiwanych przez producentów, głównie z powodu dużej konkurencji ze strony towarów przywożonych. Stopniowo obniża się atrakcyjność sektora. Dzięki włączeniu odstępstw jako stałych przepisów przysługujących wszystkim producentom na równi poprawia się poziom uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym. Utrzymuje się jednak nieuczciwa konkurencja ze strony produktów przywożonych.

Istnieje prawdopodobieństwo spadku zaufania konsumentów, ponieważ zasady są rozmyte a nowe programy i logo mnożą się, przyczyniając się do większej dezorientacji.

W związku z tym, że zasady produkcji są mniej rygorystyczne, państwa trzecie są bardziej niechętne do uznania UE za równoważnego partnera i niektóre zawarte umowy/ustalenia z państwami trzecimi mogą zostać podważone.

Wariant 2.A przyczynia się do poprawy zaufania konsumentów, ale pociąga za sobą znaczące koszty dla producentów.

5.3. Wariant 3

Usuwa się wiele przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej. Rolnicy prowadzący produkcję ekologiczną, stosujący się w pełni do zasad produkcji ekologicznej (bez korzystania z odstępstw) są w większym stopniu skłonni do pozostania w sektorze. Zniesienie odstępstw spowoduje zwiększenie stosowania ekologicznych nakładów, zwłaszcza ekologicznych pisklat i ekologicznego materiału siewnego. Powinien obniżyć się poziom konkurencji ze strony produktów przywożonych. Dzięki zniesieniu odstępstw i stosowaniu przez producentów państw trzecich zasady zgodności w ramach systemu jednostek certyfikujących podniesie się poziom uczciwej konkurencji.

Dzięki bardziej rygorystycznym zasadom wzrasta zaufanie konsumentów. Mniej prywatnych programów i logo może konkurować z logo rolnictwa ekologicznego UE.

Wyższe koszty produkcji mogłyby spowodować wzrost cen konsumpcyjnych produktów ekologicznych, przez co mogłyby one stać się mniej osiągalne dla konsumentów o niższych dochodach, co z kolei prowadziłoby do ograniczenia rynku, ale tylko w perspektywie krótkoterminowej.

W celu utrzymania równych warunków działania dla producentów UE należy zmienić istniejący system równoważności uzgodniony z uznanymi państwami.

Wariant 3.A powoduje poprawę zaufania konsumentów, ponieważ uwzględnia obawy środowiskowe. Ma pozytywny wpływ na środowisko, ale powoduje obciążenie administracyjne dla przetwórców i przedsiębiorstw handlowych.

Wariant 3.B powoduje usunięcie dodatkowych przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej w UE.

5.4. Uproszczenie

Uproszczenie można osiągnąć we wszystkich wariantach dzięki jaśniejszym przepisom dotyczącym zakresu, zasad produkcji, znakowania i kontroli. Nieskuteczne przepisy zostałyby usunięte głównie w wariantach 3, 3.A i 3.B (koniec mieszanych gospodarstw rolnych i wzmocnienie podejścia do kontroli opierającego się na ryzyku). Warianty 2, 2.A, 3, 3.A i 3.B ułatwiłyby podjęcie decyzji w sprawie ewentualnych odstępstw. Zarządzanie systemem zgodności w odniesieniu do jednostek certyfikujących byłoby łatwiejsze niż zarządzanie systemem równoważności (3, 3.A i 3.B). Uproszczenie dla małych producentów zostaje osiągnięte dzięki bardziej odpowiednim i konkretnym wymogom dotyczącym prowadzenia rejestrów (wszystkie warianty) i certyfikacji grupowej (3.B). Odstępstwa od kontroli nie byłyby zgodne z wymogami dotyczącymi certyfikacji produktu.

Obecne prawodawstwo nakłada 135 obowiązków dotyczących przekazywania informacji generujących koszty administracyjne, w tym 80 przypada na podmioty gospodarcze (w zależności od prowadzonej działalności), 41 na organy administracji krajowej i 11 na jednostki certyfikujące. Najbardziej uciążliwe obowiązki obejmują w przypadku państw członkowskich: przekazywanie danych statystycznych, sprawozdanie dotyczące przypadków dopuszczenia nieekologicznego materiału siewnego, publikowanie aktualnego wykazu podmiotów gospodarczych; w przypadku podmiotów gospodarczych: przechowywanie dokumentacji na temat zastosowania (dozwolonych) środków ochrony roślin i nawozów oraz na temat (możliwego) współlistnienia produkcji ekologicznej i konwencjonalnej, szczegółowe rejestry ewidencji zwierząt gospodarskich, mechanizmy kontroli.

W wariantach 1 i 1.A poziom kosztów administracyjnych pozostałby bez zmian, natomiast znaczące oszczędności można by było osiągnąć w przypadku wariantów 2, 2.A, 3, 3.A i 3.B, przy zniesieniu odpowiednio 34 i 37 obowiązków dotyczących przekazywania informacji głównie dzięki likwidacji odstępstw i zmniejszeniu zakresu prowadzenia rejestrów i sprawozdawczości.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WNIOSKI

6.1. Porównanie skutków poszczególnych wariantów

Warianty		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Skutki społeczno-gospodarcze	Rozwój rynku	+	++	++	+++	++	+++	++
	Obszar upraw ekologicznych i liczba gospodarstw rolnych	+	+	++	++	++	++	+++
	Zatrudnienie w ekologicznych gospodarstwach rolnych	+	+	++	++	++	++	+++
	Dochód gospodarstwa rolnego	0	0	-	+	+	+	+
	Włączenie małych gospodarstw rolnych	-	-	--	---	0	0	+++
	Rozwój obszarów wiejskich	+	+	+	+	++	++	+++
	Przetwórcy	+	+	++	++	++	++	++
	Importerzy	+	+	+++	++	+	+	+
	Sektor „ekologicznych nakładów”	0	0	---	---	+++	+++	+++
Środowisko	Różnorodność biologiczna, jakość wody, jakość gleby	+	+	+	++	++	++	+++
	Dobrostan zwierząt	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Porównanie możliwości osiągnięcia szczegółowych celów reformy w przypadku każdego z wariantów:

Warianty	usunięcie przeszkód utrudniających rozwój produkcji ekologicznej w UE	poprawa prawodawstwa w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji i poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego;	utrzymanie zaufania konsumentów do produktów ekologicznych
Wariant 1	0	+	+
Wariant 1.A	0	+	+
Wariant 2	+	++	++
Wariant 2.A	+	++	+++

Wariant 3	++	+++	+++
Wariant 3.A	++	+++	+++
Wariant 3.B	+++	+++	++

W świetle oceny osiągnięcie szczegółowych celów polityki najlepiej zapewnia się poprzez warianty 3.B lub 3.A, a następnie warianty 3, 2.A i 2.

7. MONITOROWANIE POLITYKI

- Wskaźniki rezultatów (WPR): udział obszaru upraw ekologicznych w całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych; udział ekologicznych zwierząt gospodarskich w całkowitej liczbie zwierząt gospodarskich.
- Wskaźniki wyników (WPR): powierzchnia obszaru upraw ekologicznych; liczba podmiotów gospodarczych posiadających certyfikat rolnictwa ekologicznego;
- Dodatkowe wskaźniki dotyczące zwierząt gospodarskich, produkcji roślinnej i przetwórstwa, odstępstw, znajomość logo rolnictwa ekologicznego UE.