



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o ekologické produkci a označování ekologických produktů, o změně nařízení
Evropského parlamentu a Rady (EU) č. XXX/XXX [nařízení o úředních kontrolách] a
o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007**

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

1. SOUVISLOSTI

Toto posouzení dopadů se zaměřilo na:

- výkonnost legislativních nástrojů, konkrétně **nařízení Rady (ES) č. 834/2007¹ o ekologické produkci a označování ekologických produktů** a jeho prováděcích nařízení,
- relevantnost **nového akčního plánu** pro ekologické zemědělství v EU.

V nařízení (ES) č. 834/2007 **vedla Rada řadu problémů**, s ohledem na něž Komise přijala v květnu 2012 zprávu². V květnu 2013 **přijala Rada závěry³ k této zprávě**, v nichž vyzvala k rozvoji odvětví ekologické produkce na ambiciózní úrovni a revizi stávajícího právního rámce.

Zvláštní zpráva⁴ **Evropského účetního dvora** ukázala řadu nedostatků **kontrolního systému** pro ekologickou produkci a obsahovala doporučení k jeho zlepšení.

Přezkum právních předpisů týkajících se ekologického zemědělství je součástí **Programu Komise pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT)⁵**.

Posouzení dopadů bylo provedeno s podporou meziútvarové řídicí skupiny v Komisi. Analýza je založena na slyšeních odborníků a organizací, výsledcích **rozsáhlých veřejných konzultací** (téměř 45 000 odpovědí) a cílených konzultacích, zejména s členskými státy a poradní skupinou pro ekologické zemědělství.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Obecný problém a jeho příčiny

Celkovým cílem stávajícího politického a legislativního rámce EU je zajistit udržitelný rozvoj ekologické produkce. Očekává se, že ekologické zemědělství se v EU bude rozvíjet v souladu s trhem s ekologickými produkty. Trh s ekologickými produkty se však v období mezi rokem 1999 a 2011 zvětšil přibližně čtyřikrát, zatímco ekologicky obhospodařovaná plocha v EU se v období 2000–2010 pouze zdvojnásobila. Rozdíl mezi produkcí a poptávkou v EU pokrývá dovoz. To má za následek:

- promarněné příležitosti u producentů v EU,
- riziko omezení rozšiřování trhu s ekologickými produkty,
- riziko omezení environmentálních přínosů spojených s ekologickým zemědělstvím.

¹ Úř. věst. L 189, 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 Zvláštní zpráva č. 9/2012 ze dne 26. června 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

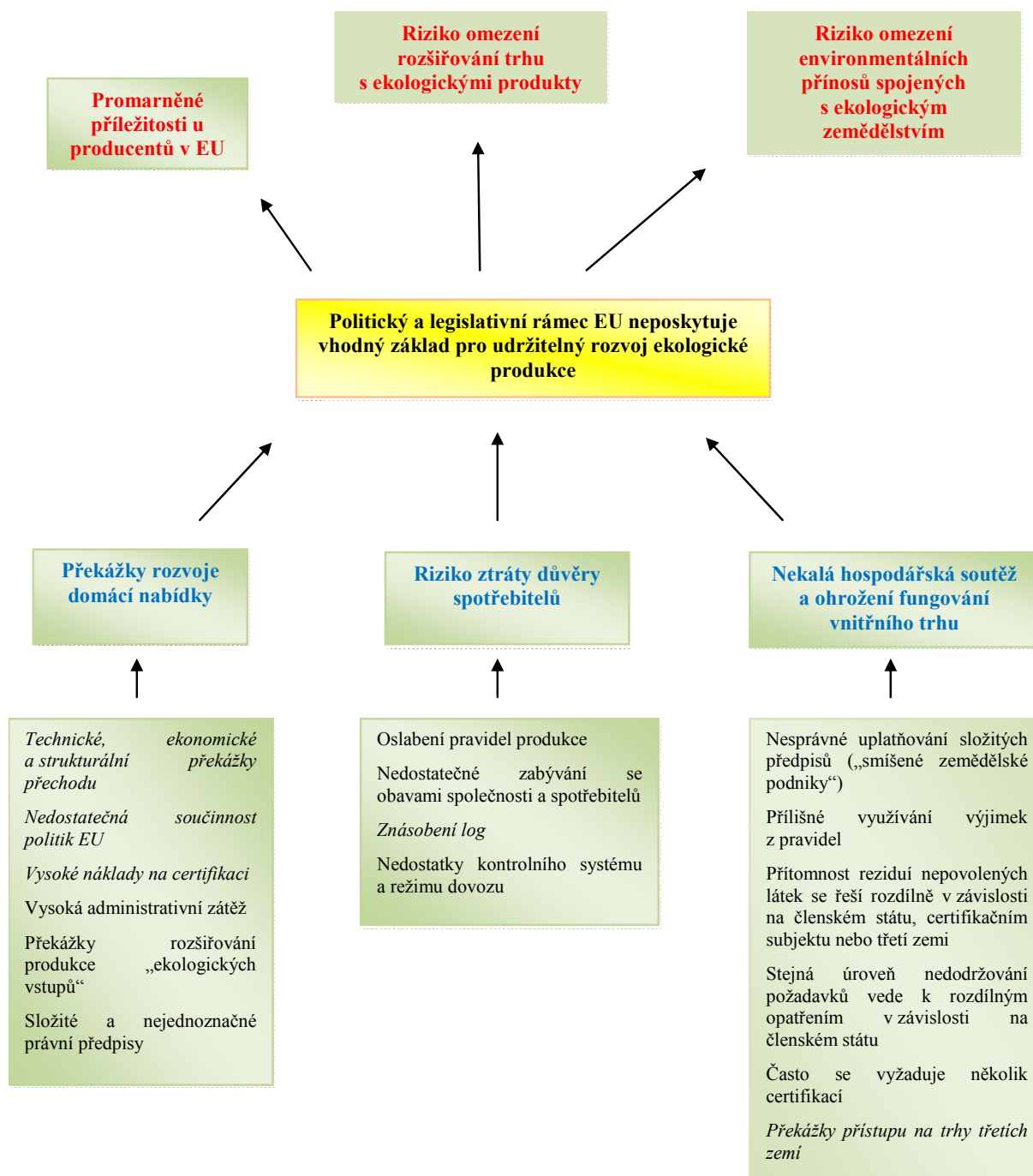
Hlavní překážku rozvoje ekologické produkce v EU představuje **nedostatečný přechod na ekologické zemědělství**. V jiných ohledech by pro zvýšení ekologické produkce měly zásadní význam odrůdy rostlin zvláště vybrané v rámci ekologického zemědělství a pro ekologické zemědělství, stávající legislativní rámec však brání rozvoji produkce vstupů, například osiva, v ekologické formě.

Trh s ekologickými produkty je založen na důvěře spotřebitelů, ta je však nyní ohrožena. Pravidla ekologické produkce jsou oslabena výjimkami a nejednoznačnými ustanoveními. Právní předpisy se nezabývají environmentálními dopady celého životního cyklu ekologické produkce. Některé postupy, které stávající právní předpisy připouštějí, opomíjejí požadavek na vysokou úroveň dobrých životních podmínek zvířat v rámci ekologické produkce. Rozvoj soukromých systémů certifikace vede ke znásobení počtu log soutěžících s logem EU pro ekologickou produkci, což je pro spotřebitele matoucí. V důsledku nedostatků v kontrolním systému a režimu dovozu dochází k podvodům.

Není zaručena korektní hospodářská soutěž mezi producenty a jednotný trh nefunguje účinně. Složitá ustanovení, například ustanovení týkající se zemědělských podniků se souběžnou konvenční produkcí, nejsou náležitě uplatňována a vymáhána. Systém výjimek z pravidel je některými členskými státy zneužíván. Fungování jednotného trhu narušují požadavky na několik certifikací, jejichž splnění je nezbytné k získání přístupu na určité trhy, a rozdílné přístupy přijaté členskými státy v případech, kdy jsou v ekologických produktech zjištěna rezidua nepovolených látek. Stejná úroveň nedodržování požadavků může v jednotlivých členských státech vést k rozdílným opatřením. Režim uznávání certifikačních subjektů na základě rovnocennosti podporuje hospodářskou soutěž mezi těmito subjekty, což vede k nekalé hospodářské soutěži vůči producentům v EU, kteří se mimoto setkávají s překážkami přístupu na trhy třetích zemí. Rozsah nekalé hospodářské soutěže nelze odhadnout.

Právní předpisy jsou příliš složité a znamenají vysokou úroveň administrativní zátěže. Mnoho malých zemědělských podniků je z odvětví ekologické produkce vyloučeno, jelikož náklady na certifikaci jsou příliš vysoké a administrativní zátěž je nadměrná.

Grafický přehled problémů



Neregulační příčiny jsou uvedeny kurzívou.

2.2. Základní scénář

Nadále bude bráněno rozvoji domácí nabídky, i když některé ekonomické překážky lze odstranit pomocí nových nástrojů SZP.

Důvěra spotřebitelů bude pravděpodobně narušena, jelikož pravidla ekologické produkce jsou oslabena a v těchto pravidlech nejsou náležitě zohledněny obavy společnosti. To bude

podporovat vytváření nových systémů certifikace a log soutěžících s logem EU. Pravděpodobně bude docházet k podvodům. **Režim dovozu se po zavedení režimu dodržování požadavků u kontrolních subjektů od roku 2014 stane ještě složitějším.**

Ekologičtí producenti se budou v rostoucí míře potýkat s nekalou hospodářskou soutěží a bude ohroženo fungování jednotného trhu. V EU členské státy pravděpodobně nezískají potřebné zdroje pro správné uplatňování složitých ustanovení a výjimek. Ve třetích zemích povede soutěž mezi certifikačními subjekty k snížení norem.

2.3. Analýza zásady subsidiarity

Tento proces **modernizuje stávající systém zavedený v rámci SZP.**

Produkce zemědělských produktů a potravin a obchodování s nimi na vnitřním trhu a zajištění integrity vnitřního trhu spadá do pravomocí EU, které jsou sdíleny s členskými státy.

Systém ekologického zemědělství vztahující se na celou EU je účinnější než 28 různých systémů, pokud jde o hladké fungování jednotného trhu a soudržnou politiku zahraničního obchodu.

Ve vztahu k výjimkám z pravidel a případům nedodržování požadavků, které vedou k zrušení ekologického statusu produktu, je zapotřebí další harmonizace.

3. CÍLE

3.1. Specifické cíle politiky

- Odstranění překážek pro rozvoj ekologické produkce v EU
- Zlepšení právních předpisů s cílem zajistit korektní hospodářskou soutěž a zlepšit fungování jednotného trhu
- Zachování důvěry spotřebitelů
- Zjednodušení

3.2. Operativní cíle

- Stanovení jednoznačných a přesných pravidel produkce
- Zavedení kontrolního systému založeného na rizicích
- Harmonizace přístupu s ohledem na přítomnost reziduí nepovolených látek v ekologických produktech
- Zjednodušení správních požadavků, zejména v případě malých producentů
- Zavedení jednotného a spolehlivého systému uznávání kontrolních subjektů ve třetích zemích
- Zavedení vyváženého obchodního režimu
- Zjednodušení pravidel týkajících se označování

- Začlenění nově vznikajících obav společnosti
- Zvýšení transparentnosti a zlepšení informací o odvětví a obchodu s ekologickými produkty

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Předložené možnosti, které vycházejí z různých dlouhodobých vizí týkajících se odvětví ekologické produkce, byly stanoveny v úzké spolupráci se zúčastněnými stranami a přihlížejí k výsledkům veřejných konzultací, které zejména ukázaly, že si občané EU přejí, aby byly více brány v úvahu otázky životního prostředí, aby byla pravidla produkce dále harmonizována a posílena a aby skončily výjimky.

4.1. Popis jednotlivých možností

• Možnost č. 1: zlepšení stávající situace

Tato možnost zahrnuje **legislativní opatření**:

- k objasnění oblasti působnosti a některých pravidel produkce,
- k mírnému zjednodušení pravidel týkajících se označování,
- k posílení kontrolního systému (harmonizované postupy v případě zjištění přítomnosti reziduí nepovolených látek v ekologických produktech, začlenění elektronické certifikace do internetové databáze EU a objasnění akreditace kontrolních subjektů),
- k odstranění režimu dodržování požadavků při dovozu.

Tato opatření, která se považují za minimální reakci na zjištěné problémy, jsou zahrnuta rovněž ve všech ostatních možnostech.

• Možnost č. 1A: 1 + ukončení možné výjimky pro maloobchodníky

• Možnost č. 2: možnost orientovaná na trh

Tato možnost usiluje o stanovení podmínek, které jsou nezbytné, aby bylo možno dynamicky reagovat na další vývoj trhu díky méně přísným pravidlům. Zahrnuje:

- **legislativní opatření** k začlenění stávajících dlouhodobých výjimečných pravidel stanovených členskými státy jako ustanovení nařízení EU a vypracování srozumitelnějších pravidel produkce v samostatném dokumentu,
- **akční plán**, který stanoví strategii pro ekologické zemědělství s cílem zajistit rychlý rozvoj odvětví ekologické produkce.

• Možnost č. 2A: 2 + systematické testování ekologických produktů s ohledem na náhodnou přítomnost reziduí nepovolených látek

• Možnost č. 3: možnost orientovaná na zásady

Tato možnost usiluje o přeorientování ekologického zemědělství na jeho zásady. Zahrnuje:

- **legislativní opatření** k posílení pravidel, zejména odstraněním výjimek, posílení přístupu kontrolního systému založeného na rizicích odstraněním každoroční povinné kontroly a nahrazení rovnocennosti dodržováním požadavků ze strany certifikačních subjektů v režimu dovozu,
 - **akční plán**, který stanoví strategii pro ekologické zemědělství v EU. Tento akční plán zahrnuje opatření k překonání technických problémů spojených s produkcí a rovněž zvláštní vývozní politiku.
- **Možnost č. 3A: 3 + povinnost měřit environmentální výkonnost u společností podílejících se na činnostech v oblasti zpracování a obchodu**
 - **Možnost č. 3B: 3 + skupinová certifikace**

4.2. Problémy, s ohledem na něž si Rada vyžádala zprávu Komise:

- Nebyla prokázána potřeba harmonizovaných pravidel EU pro **ekologické potraviny připravované v zařízeních společného stravování**.
- **Ustanovení o GMO** by se neměla měnit, jelikož odpovídají rovnováze mezi přínosy a náklady.
- V celé analýze byla věnována pozornost **fungování jednotného trhu**.

4.3. Postoj zúčastněných stran

Hlavní zúčastněné strany v odvětví ekologické produkce, organizace IFOAM EU a COPA-COGECA, zpočátku podporovaly možnost č. 1, poté se však jejich postoj posunul k možnosti č. 3. Možnost č. 3 podporovaly zejména organizace Via Campesina, Slow Food a organizace působící v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Možnost č. 2 podporovala především organizace EuroCommerce.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ POLITIKY

Kvůli neexistenci spolehlivých statistických údajů je hodnocení jednotlivých možností převážně kvalitativní.

5.1. Možnosti č. 1 a 1A

Většina překážek rozvoje ekologické produkce přetrvává. Neočekává se žádný významný dopad na objemy ekologických produktů na trhu. Fungování jednotného trhu se mírně zlepší, není však dosaženo rovných podmínek pro producenty, jelikož přetrvávají výjimky a režim rovnocennosti pro uznávání certifikačních subjektů i nadále podporuje soutěž mezi jednotlivými certifikačními subjekty.

Důvěra spotřebitelů se zvýší, avšak pouze krátkodobě, jelikož nejsou odstraněny hlavní obavy společnosti a spotřebitelů. Riziko podvodů se sníží díky elektronické certifikaci. Nadále bude existovat více soukromých systémů certifikace a log.

Očekává se, že možnost č. 1A dále sníží riziko podvodů.

5.2. Možnosti č. 2 a 2A

Je odstraněno několik málo překážek rozvoje ekologické produkce. Začlenění výjimek jako stálých pravidel do právních předpisů vede k pružnějším pravidlům a k výraznějšímu přecházení na ekologickou produkci na začátku období. Ceny placené producentům se sníží, především v důsledku silné hospodářské soutěže ze strany dovozu. Odvětví se postupně stane méně přitažlivým. Po začlenění výjimek jako stálých pravidel, která jsou stejně dostupná všem producentům, se zlepší korektní hospodářská soutěž na vnitřním trhu. Přetrvává však nekalá hospodářská soutěž ze strany dovážených produktů.

Důvěra spotřebitelů bude pravděpodobně narušena, jelikož pravidla produkce jsou oslabena a objevují se nové systémy certifikace a loga, což povede k dezorientaci.

Jelikož pravidla produkce jsou méně přísná, třetí země se více zdráhají uznat EU jako rovnocennou a některé uzavřené dohody/ujednání se třetími zeměmi mohou být zpochybněny.

Možnost č. 2A zvyšuje důvěru spotřebitelů, znamená však významné náklady pro producenty.

5.3. Možnost č. 3

Je odstraněno mnoho překážek rozvoje ekologické produkce. Ekologičtí zemědělci plně uplatňující zásady ekologického zemědělství (kteří nevyužívají výjimky) mají větší tendenci setrvat v odvětví. Skončení výjimek podporuje ekologické vstupy, zejména kuřata z ekologického chovu a ekologické osivo. Hospodářská soutěž ze strany dovážených produktů by se měla snížit. Korektní hospodářská soutěž se zvýší díky ukončení výjimek a uplatňování režimu dodržování požadavků ze strany producentů ve třetích zemích v rámci systému certifikace.

Důvěra spotřebitelů se v důsledku přísnějších pravidel zvýší. S logem EU pro ekologické produkty může soutěžit méně soukromých systémů certifikace a log.

Vyšší produkční náklady by mohly mít za následek vyšší spotřebitelské ceny ekologických produktů, což by mohlo znamenat jejich menší dosažitelnost pro spotřebitele s nižšími příjmy a vést ke zmenšení trhu, tento dopad však bude pouze krátkodobý.

Za účelem zachování rovných podmínek pro producenty v EU bude nutno přezkoumat stávající ujednání o rovnocennosti s uznanými zeměmi.

Možnost č. 3A zvyšuje důvěru spotřebitelů, jelikož se zabývá obavami v oblasti životního prostředí. Má pozitivní environmentální dopady, znamená však administrativní zátěž pro zpracovatele a obchodníky.

Možnost č. 3B odstraňuje další překážky rozvoje ekologické produkce v EU.

5.4. Zjednodušení

U všech možností bude dosaženo zjednodušení díky jednoznačnějším ustanovením o oblasti působnosti, pravidlech produkce, označování a kontrolách. Neúčinná ustanovení by byla odstraněna především u možností č. 3, 3A a 3B (ukončení smíšených zemědělských podniků a posílení přístupu ke kontrolám založeného na rizicích). Možnosti č. 2, 2A, 3, 3A a 3B by zjednodušily rozhodování o případných výjimkách.

Správa režimu dodržování požadavků u certifikačních subjektů by byla snazší než správa rovnocennosti (možnosti č. 3, 3A a 3B). Zjednodušení pro malé producenty je dosaženo vhodnějšími a konkrétnějšími požadavky na vedení záznamů o ekologické produkci (všechny možnosti) a prostřednictvím skupinové certifikace (možnost č. 3B). Osvobození od kontroly by nebylo slučitelné s požadavky na certifikaci produktů.

Stávající právní předpisy ukládají 135 informačních povinností, které znamenají správní náklady, včetně 80 povinností uložených hospodářským subjektům (v závislosti na druhu činnosti), 41 povinností uložených vnitrostátním správním orgánům a 11 povinností uložených kontrolním subjektům. K nejobtížnějším požadavkům u členských států patří: poskytování statistických údajů, podávání zpráv o schválení konvenčního osiva, zveřejňování aktuálních seznamů hospodářských subjektů; u hospodářských subjektů: uchovávání osvědčení o použití (schválených) přípravků na ochranu rostlin a hnojiv a o (případné) společné existenci ekologické a konvenční produkce, zvláštní záznamy o živočišné produkci; kontrolní opatření.

V rámci možností č. 1 a 1A by se výše správních nákladů nezměnila, přičemž významných úspor by bylo možno dosáhnout v rámci možností č. 2, 2A, 3, 3A a 3B, kdy by bylo zrušeno 34, resp. 37 informačních povinností, především v důsledku ukončení výjimek a méně požadavků na vedení záznamů a podávání zpráv.

6. SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ A ZÁVĚRY

6.1. Srovnání dopadů jednotlivých možností

Možnosti		1	1A	2	2A	3	3A	3B
Sociálně- ekonomické dopady	Rozvoj trhu	+	++	++	+++	++	+++	++
	Plocha ekologicky obhospodařované půdy a počet zemědělských podniků	+	+	++	++	++	++	+++
	Zaměstnanost v ekologických zemědělských podnicích	+	+	++	++	++	++	+++
	Příjmy zemědělských podniků	0	0	–	+	+	+	+
	Integrace malých zemědělských podniků	–	–	--	---	0	0	+++
	Rozvoj venkova	+	+	+	+	++	++	+++
	Zpracovatelé	+	+	++	++	++	++	++
	Dovozci	+	+	+++	++	+	+	+
	Odvětví „ekologických vstupů“	0	0	---	---	+++	+++	+++
Životní prostředí	Biologická rozmanitost, kvalita vody, kvalita půdy	+	+	+	++	++	++	+++
	Dobré životní podmínky zvířat	0	0	–	–	++	++	++

6.2. Srovnání potenciálu jednotlivých možností dosáhnout specifických cílů reformy

Možnosti	Odstranění překážek rozvoje ekologické produkce v EU	Zlepšení právních předpisů k zajištění korektní hospodářské soutěže a zlepšení fungování vnitřního trhu	Zachování důvěry spotřebitelů v ekologické produkty
Možnost č. 1	0	+	+
Možnost č. 1A	0	+	+
Možnost č. 2	+	++	++
Možnost č. 2A	+	++	+++

Možnost č. 3	++	+++	+++
Možnost č. 3A	++	+++	+++
Možnost č. 3B	+++	+++	++

Po posouzení je dosažení specifických cílů politiky lépe zajištěno prostřednictvím možností č. 3B nebo 3A, za nimiž následují možnosti č. 3, 2A a 2.

7. MONITOROVÁNÍ POLITIKY

- Ukazatele výsledků (SZP): podíl ekologicky obhospodařované plochy na celkové využitě zemědělské ploše, podíl ekologické živočišné výroby na celkové živočišné výrobě.
- Ukazatele výstupů (SZP): plocha ekologicky obhospodařované půdy, počet certifikovaných ekologických hospodářských subjektů.
- Dodatečné ukazatele týkající se živočišné výroby, rostlinné výroby a zpracování, výjimek, znalosti loga EU pro ekologické produkty.