



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.3.24.
SWD(2014) 66 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről, valamint a(z) xxx/xxx európai parlamenti és tanácsi rendelet [a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet] módosításáról és a 834/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

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

1. ELŐZMÉNYEK

Ez a hatásvizsgálat az alábbiakat veszi górcső alá:

- a jogalkotási eszközöknek, nevesül **az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézésről szóló 834/2007/EK tanácsi rendeletnek**¹ és annak végrehajtási rendeleteinek alkalmazása;
- az uniós ökológiai gazdálkodás **új cselekvési tervének** relevanciája.

A 834/2007/EK rendeletben a **Tanács több olyan ügyet is megjelölt**, amelyre vonatkozóan a Bizottság 2012 májusában jelentést² fogadott el. A **Tanács a jelentéssel kapcsolatban 2013 májusában következtetéseket**³ fogadott el, amelyekben felszólította a tagállamokat és a Bizottságot az ökológiai gazdálkodási ágazat fokozott mértékben történő fejlesztésére és az aktuális jogi keret felülvizsgálatára.

Az **Európai Számvevőszék** különjelentése⁴ rámutatott, hogy az ökológiai termelés **ellenőrzési rendszere** számos hiányossággal küzd, melyekkel kapcsolatban a Számvevőszék fejlesztési javaslatokat is megfogalmazott.

Az ökológiai gazdálkodással kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata illeszkedik a **Bizottság Célravezető és hatásos szabályozás programjába**⁵ (REFIT).

A hatásvizsgálat a Bizottságon belüli szolgálatközi irányítócsoporthoz támogatásával készült. Az elemzés alapját azok az eredmények képezték, amelyeket a szakemberek és a szervezetek meghallgatásából, a **széles körű nyilvános konzultációból** (mintegy 45 000 válaszból), valamint célzott, a tagállamokkal és az ökológiai gazdálkodással foglalkozó tanácsadó csoporttal történő egyeztetésekből szűrtünk le.

2. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

2.1. Az általános probléma és annak összetevői

A jelenlegi európai uniós szakpolitikai és jogalkotási keret átfogó célja az ökológiai termelés fenntartható fejlődésének biztosítása. A várakozások szerint az ökológiai gazdálkodásnak az ökológiai termékek uniós piacával összhangban kellett volna alakulnia. Csakhogy míg az ökológiai termékek piaca 1999 és 2011 között nagyjából a négyszeresére növekedett, az ökológiai ágazat termelése 2000 és 2010 között csupán megduplázódott. Az uniós termelés és kereslet közötti különbséget importból fedezzük. Ennek következtében:

- az uniós ökológiai termelők számos lehetőségtől esnek le;
- fennáll annak kockázata, hogy az ökológiai termékpiac fejlődése korlátok közé szorul;

¹ HL L 189., 2007.7.20., 1. o.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ 9/2012. sz. különjelentés (2012. június 26.)

⁵ COM(2012) 746 final.

- fennáll az ökológiai gazdálkodással járó környezeti előnyök elszalasztásának kockázata.

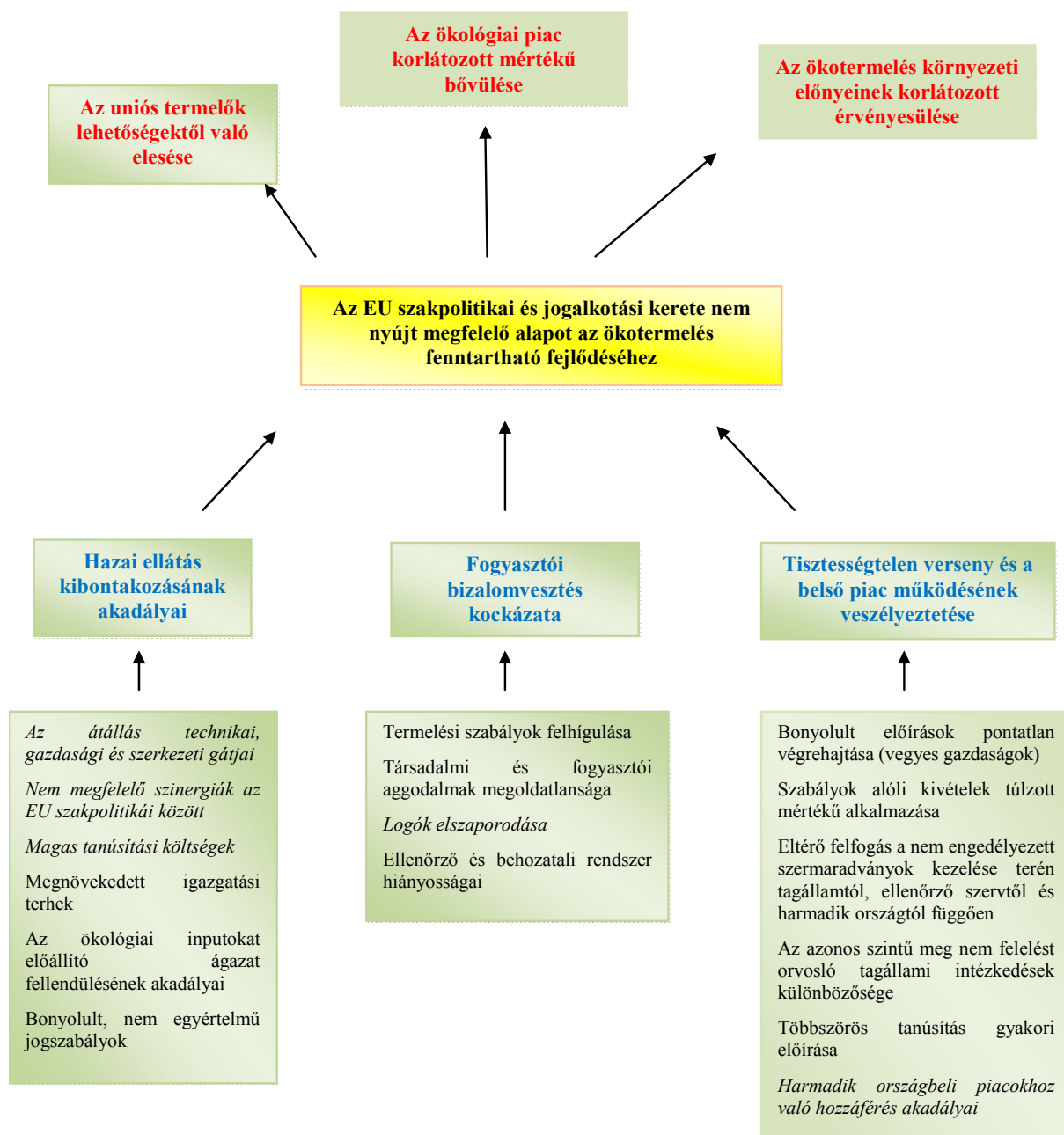
Az ökológiai termelés növekedésének fő akadálya az EU-ban **az ökológiai gazdálkodásra való áttérés elégtelen mértéke**. Ezenkívül miközben az ökológiai termelés növekedése szempontjából alapvető fontosságúak lennének a kifejezetten az ökológiai mezőgazdasági termelés keretében és céljaira kiválogatott növényfajták, a jelenlegi jogalkotási keret gátját képezi annak, hogy az ökológiai inputok, például a vetőmagok előállítására terén javulhasson a helyzet.

Az ökológiai termékek piaca eddig a fogyasztók bizalmán nyugodott, de ez most könnyen meginoghat. Az ökológiai termelésre vonatkozó szabályokat ugyanis felhívítják a kivételek és a nem egyértelmű rendelkezések. A jogszabályok nem foglalkoznak az ökológiai termelés teljes életciklusra kiterjedő környezeti hatásaival. A jelenlegi szabályozás lehetővé tesz olyan gyakorlatokat az ökológiai termelésben, amelyek figyelmen kívül hagyják a magas szintű állatjólét biztosítására vonatkozó előírásokat. A magántanúsítási rendszerek létrejötte magával hozta az uniós ökológival versengő logók elterjedését, ami megtévesztő lehet a fogyasztók számára. Az ellenőrzési rendszer és a behozatali rendszer hiányosságai folytán csalásokra is sor került.

A termelők közötti tisztességes versenyt semmi sem biztosítja, az egységes piac működése pedig nem hatékony. Bizonyos komplex – például a párhuzamos hagyományos termelést végző gazdaságokra vonatkozó – rendelkezések nem kerülnek teljes körűen végrehajtásra, illetve alkalmazásra. Egyes tagállamok visszaélnek a szabályok alóli kivétel adta lehetőséggel. Az egységes piac működésében zavarokat okoz a bizonyos piacokhoz való hozzáféréshez szükséges tanúsításra vonatkozó követelmények sokfélesége, valamint az ökológiai termékekben előforduló, nem engedélyezett szermaradványokkal kapcsolatos tagállami stratégiák eltérő mivolta. Az azonos mértékű meg nem felelést a különböző tagállamok különböző intézkedésekkel orvosolják. Az ellenőrző szervek egyenértékűsége alapuló elismerési rendszere kielezi az ellenőrző szervek versengését, ami tisztességtelen versenyhez vezet az uniós termelők között, akiknek ráadásul akadályokat kell leküzdeniük azért, hogy kijuthassanak harmadik országbeli piacokra. A tisztességtelen verseny mértékét nem lehet megállapítani.

A szabályozás túlságosan összetett, betartása túlzott mértékű igazgatási teherrel jár. Számos mezőgazdasági kistermelő képtelen bekapcsolódni az ökológiai ágazatba, mivel a tanúsítási költségek igen magasak, az igazgatási terhek pedig túl nagyok.

A probléma szerkezete



A jogi kerettől független tényezők dőlőbetűsek.

2.2. Alapforgatókönyv

A hazai kínálatbővítés továbbra is akadályokba fog ütközni, még akkor is, ha az új KAP-eszközök révén sikerül lebontani néhány gazdasági korlátot.

A fogyasztói bizalom valószínűleg megrendül, mert az ökológiai termelésre vonatkozó szabályok felhígulnak, így ezek nem fognak megfelelő választ adni a társadalmi aggodalmakra. Ez magával hozza új tanúsítási rendszerek térnyerését, és az uniós ökológóval versengő logók elterjedését. A csalások vélhetően kikerülhetetlenek lesznek. Ha az ellenőrző szervek tekintetében 2014-től a megfelelésen alapuló rendszer kerül alkalmazásra, **a behozatali rendszer még bonyolultabbá válik.**

Az ökotermelők növekvő mértékben szembesülnek tisztességtelen versenyfeltételekkel, ami veszélyezteti az egységes piac működését. Az EU-ban a tagállamok valószínűleg nem fognak megfelelő forrásokkal rendelkezni ahhoz, hogy helyesen alkalmazzák az összetett rendelkezéseket és kivételeket. Harmadik országokban az ellenőrző szervek közötti versengés az előírások enyhülését hozza magával.

2.3. A szubszidiaritás elvének elemzése

Célunk **a KAP keretében meglévő rendszer naprakésszé tétele.**

A mezőgazdasági termékek előállítása és kereskedelme, illetve a belső piac integritása az Unió tagállamokkal megosztott hatáskörébe tartozik.

Az egységes piac zavartalan kialakulása és a külkereskedelmi politika egyöntetűsége szempontjából sokkal hatékonyabb egy európai uniós ökológiai gazdálkodási rendszer működtetése, mint 28 különböző nemzeti rendszeré.

További harmonizációra van szükség a szabályok alóli kivételek, valamint a meg nem felelés azon esetei vonatkozásában, amelyek következtében egy termék elveszíti ökológiai minőségét.

3. CÉLOK

3.1. Konkrét szakpolitikai célok

- Az uniós ökológiai termelés fejlődését gátló tényezők megszüntetése;
- A jogszabályok pontosítása a tisztességes verseny biztosítása és az egységes piac működésének javítása érdekében;
- A fogyasztói bizalom megőrzése;
- A szabályok egyszerűsítése.

3.2. Operatív célok

- Világos és egyértelmű termelési szabályok meghatározása;
- Kockázatalapú ellenőrzési rendszer alkalmazása;
- Az ökológiai termékekben előforduló, nem engedélyezett szermaradványokkal kapcsolatos stratégiák összehangolása;
- Az adminisztratív követelmények egyszerűsítése, különösen a kistermelők esetében;

- Az ellenőrző szervek elismerésen alapuló, egységes és megbízható rendszerének alkalmazása harmadik országokban;
- Kiegyensúlyozott kereskedelmi rendszer megteremtése;
- A címkézési szabályok egyszerűsítése;
- A felmerülő társadalmi aggodalmak figyelembe vétele;
- Nagyobb átláthatóság és jobb tájékoztatás az ágazattal és az ökológiai termékek kereskedelmével kapcsolatban.

4. SZAKPOLITIKAI OPCIÓK

Az itt ismertetett, az ökológiai ágazattal kapcsolatos különféle hosszú távú elképzeléseken alapuló forgatókönyveket az érdekeltekkel való szoros együttműködésben dolgoztuk ki, figyelembe véve a nyilvános konzultációk eredményeit, melyek az európai polgároknak elsősorban azon kívánságát tükrözik, hogy a környezeti kérdések nagyobb hangsúlyt kapjanak, a termelési szabályok harmonizáltabbá és szigorúbbá váljanak, a kivételek pedig szűnjenek meg.

4.1. Az opciók ismertetése

• 1. forgatókönyv: A jelenlegi helyzet kismértékű korrekciója

Ez a lehetőség az alábbi **jogalkotási intézkedéseket** foglalja magában:

- a hatály és bizonyos termelési szabályok egyértelműsítése;
- a címkézési szabályok csekély mértékű egyszerűsítése;
- az ellenőrzési rendszer megerősítése (az ökológiai termékekben előforduló, nem engedélyezett szermaradványokkal kapcsolatos eljárások összehangolása; webalapú uniós adatbázissal összekötött elektronikus tanúsítási rendszer; az ellenőrző szervek akkreditációjának pontosítása);
- a behozatal tekintetében a megfelelésen alapuló rendszer kiiktatása.

Ezeket az intézkedéseket – mint válaszmínimumot a beazonosított kérdésekre – az összes többi opció is magában foglalja.

• 1A. forgatókönyv: Az 1. forgatókönyv + a lehetséges kiskereskedői kivételek eltörlése

• 2. forgatókönyv: Piaci érdekek érvényesülése

Ez a forgatókönyv a piac dinamikus bővülését lehetővé tévő rugalmasabb szabályozás bevezetését célozza. Az alábbiakat foglalja magában:

- **jogalkotási intézkedések**, melyek révén a tagállamok által már régóta biztosított kivételek beépülnek az uniós rendeletbe, a termelési szabályok pedig önálló dokumentumban kerülnek rögzítésre;

- ökológiai gazdálkodási stratégiát felvázoló **cselekvési terv** az ágazat gyors növekedésének biztosítása érdekében.
- **2A. forgatókönyv: A 2. forgatókönyv + az ökológiai termékek rendszeres ellenőrzése a nem engedélyezett szermaradványok véletlen előfordulása tekintetében**
- **3. forgatókönyv: Alapelvek érvényesülése**

E lehetőség keretében a hangsúly újra az ökológiai gazdálkodás alapelveire helyeződik. Az alábbiakat foglalja magában:

- **jogalkotási intézkedések**, melyek révén szigorodnak a szabályok, azaz megszűnnek a kivételek, az évente elvégzett ellenőrzések rendszerének helyébe a kockázatalapú megközelítés kerül, az ellenőrző szervek által vizsgált behozatal tekintetében pedig a megfelelésen alapuló rendszer váltja fel az egyenértékűségeen alapuló rendszert;
- uniós ökológiai gazdálkodási stratégiát felvázoló **cselekvési terv** a termeléssel kapcsolatos technikai problémák orvoslására és egy meghatározott kiviteli stratégia megvalósítására.
- **3A. forgatókönyv: 3. forgatókönyv + a feldolgozási és kereskedelmi tevékenységekben részt vevő társaságok kötelezettsége a környezeti teljesítmény mérésére**
- **3B. forgatókönyv: 3. forgatókönyv + csoportos tanúsítás**

4.2. Ügyek, amelyekről a Tanács jelentést kért a Bizottságtól:

- A **tömegétkeztetés keretében készített, ökológiai termelésből származó ételekre** vonatkozó szabályok összehangolásának szükségessége nincs alátámasztva.
- A **géntechnológiával módosított szervezetekre (GMO-k) vonatkozó rendelkezéseket** nem szükséges módosítani, mivel ezek esetében érvényesül a költség-haszon egyensúly.
- Az **egységes piac működésére** elemzésünk átfogó módon tért ki.

4.3. Az érdekelttek álláspontja

Az ökológiai ágazat legfontosabb szereplői, az IFOAM EU és a COPA-COGECA eleinte az 1. forgatókönyvet támogatták, később mégis a 3. mellett tették le voksukat. A 3. forgatókönyvért mindenekelőtt a Via Campesina, a Slow Food és állatjóléti szervezetek szálltak síkra. A 2. forgatókönyv elsősorban a Eurocommerce tetszését nyerte el.

5. A SZAKPOLITIKAI OPCIÓK HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE

Megbízható statisztikák hiányában a lehetőségek értékelése elsősorban a minőségi szempontokra korlátozódik.

5.1. Az 1. és az 1A. forgatókönyv:

Az ökológiai termelés kibontakozását hátráltató tényezők többsége továbbra is fennáll. Várhatóan nem jelentkeznek olyan hatások, amelyek lényegesen befolyásolnák a piacon megjelenő ökológiai termékek mennyiségét. Noha az egységes piac működése csekély mértékben javul, a termelők még mindig nem számolhatnak azonos feltételekkel, mivel a kivételek megmaradnak, és az ellenőrző szervek egyenértékűsége alapuló elismerési rendszere tovább élezi a versenyt az ellenőrző szervek között.

A fogyasztói bizalom ugyan fokozódik, de csak rövid távon, mert a legfontosabb társadalmi és fogyasztói aggodalmak megválaszolatlanul maradnak. Az elektronikus tanúsításnak köszönhetően csökken a csalás kockázata. A magántanúsítási rendszerek és a logók száma tovább szaporodik.

Az 1A. forgatókönyv megvalósulása vélhetően még inkább csökkentené a csalások kockázatát.

5.2. A 2. és a 2A. forgatókönyv:

Az ökológiai termelés fejlődését gúzsba kötő tényezők közül csak kevés szűnik meg. A kivételek állandó szabályként való felvétele a jogszabályokba rugalmasabbá teszi a szabályozást, és eleinte lendületet ad az ökológiai gazdálkodásra való áttérésnek. A termelőknek fizetett árak azonban csökkennek, mindenekelőtt a behozatal versenyfokozó hatása következtében. Az ágazat vonzereje lépésről lépésre mérséklődik. Azzal, hogy a kivételek szabályként állandósulnak és immár minden termelőre egyformán vonatkoznak, javul a verseny tisztasága a belső piacon. Ugyanakkor az importált termékek vonatkozásában a verseny továbbra is tisztességtelen marad.

A fogyasztók bizalma valószínűleg gyengül, mivel a termelési szabályok lazulnak, megszorodnak az új tanúsítási rendszerek és logók, ami a verseny kiéleződéséhez vezet.

A termelési szabályok gyengülésének következményeként a harmadik országok vonakodnak elismerni az EU egyenértékűségét, és megkérdőjeleznek egyes, már megkötött megállapodásokat/egyezményeket.

A 2A. forgatókönyv ugyan növelné a fogyasztói bizalmat, ugyanakkor jelentős költségnövekedést okozna a termelőknek.

5.3. A 3. forgatókönyv

Sikerül felszámolni számos olyan tényezőt, amely eddig az ökológiai termelés kibontakozásának gátja volt. Az ökológiai gazdálkodási elveket teljes körűen alkalmazó (a kivételekkel nem élő) termelők ágazatban tartása eredményesebb. A kivételek megszűnésével javulnak az ökológiai inputok, pl. nő az ökológiai módszerekkel nevelt, illetve előállított csibék vagy vetőmagok kínálata. Az importtermékek miatti verseny valószínűleg mérséklődik. A kivételek megszűnésének, valamint az ellenőrző szervek rendszere keretében a harmadik országok termelőire alkalmazott megfelelési rendszernek köszönhetően tisztábbá válik a verseny.

A szigorúbb szabályok növelik a fogyasztók bizalmát. Az uniós ökológóval kevesebb magántanúsítási rendszer és logó versenyez.

A magasabb termelési költségek az ökológiai termékek fogyasztói árának növekedésével járnak, így ezek az alacsonyabb keresettel rendelkezők számára kevésbé elérhetők, ami – noha csak rövid távon – a piac beszűkülését okozza.

Az egyenértékűség tekintetében elismert államokkal kötött megállapodásokat felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy az uniós termelők továbbra is egyenlő versenyfeltételek mellett működhessenek.

A 3A. forgatókönyv erősíti a fogyasztói bizalmat, mivel teret ad a környezetvédelmi szempontok érvényesülésének. Környezeti hatásai tehát kedvezőek, ugyanakkor igazgatási terheket ró a feldolgozókra és a kereskedőkre.

A 3B. forgatókönyv még többet felszámol az uniós ökológiai termelés kibontakozását gátló tényezők közül.

5.4. Egyszerűsítés

Azzal, hogy a forgatókönyvek egyértelműbbé teszik a hatályra vonatkozó rendelkezéseket, a termelési szabályokat, a címkézést és az ellenőrzést, mindegyik opció megvalósulása az egyszerűsítés irányába mutat. A rossz hatásfokú rendelkezések leginkább a 3., 3A. és 3B. forgatókönyv esetében szorulnának vissza (vegyes gazdaságok felszámolása, kockázatalapú megközelítés megerősödése az ellenőrzés terén). A 2., 2A., 3., 3A. és 3B. lehetőségek egyszerűsítenek az esetleges kivételekkel kapcsolatos döntéshozatalt. Az ellenőrző szervek tekintetében a megfelelően alapuló rendszer könnyebben kezelhető lenne, mint az egyenértékűségeen alapuló rendszer (3., 3A. és 3B.). A kistermelők esetében az egyszerűsítés a megfelelőbb és konkrétabb nyilvántartási kötelezettségek (valamennyi opció) és a csoportos tanúsítás révén valósulna meg (3B.). Az ellenőrzéssel kapcsolatos kivételek nem lennének összehangolhatók a termék-jóváhagyási követelményekkel.

A jelenlegi jogszabályok 135 olyan, tájékoztatással kapcsolatos kötelezettséget írnak elő, amelyek teljesítése adminisztratív költségekkel jár: ezek közül 80 a gazdasági szereplőkre vonatkozik (a termelés típusától függően), 41 a nemzeti közigazgatásokra és 11 az ellenőrző szervekre. A legnagyobb terhet a tagállamok számára a következő kötelezettségek jelentik: statisztikai adatok nyújtása; a nem ökológiai termelésből származó vetőmagok engedélyezésére vonatkozó jelentés; gazdasági szereplők naprakész listájának közzététele; a gazdasági szereplők tekintetében: írásos dokumentáció az (engedélyezett) növényvédő szerek és trágyák használatáról, valamint az ökológiai és a hagyományos termelés (esetleges) párhuzamos alkalmazásáról, ezenkívül az állatállomány speciális nyilvántartása; végül: ellenőrzési intézkedések.

Ha az 1. és 1A. forgatókönyv valósulna meg, az adminisztratív költségek változatlanok maradnának, míg a 2., 2A., 3., 3A. és 3B. opciók jelentős megtakarítást eredményeznének azzal, hogy 34, illetve 37 tájékoztatási kötelezettség megszűnne, elsősorban a kivételek eltörlésének és a nyilvántartási és jelentéstételi feladatok csökkentésének köszönhetően.

6. AZ OPCIÓK ÖSSZEHAJONLÍTÁSA ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

6.1. A forgatókönyvek hatásainak egybevetése

Forgatókönyvek		1.	1A.	2.	2A.	3.	3A.	3B.
Társadalmi-gazdasági hatások	Piac fejlődése	+	++	++	+++	++	+++	++
	Ökológiai gazdálkodásba bevont terület, gazdaságok száma	+	+	++	++	++	++	+++
	Foglalkoztatottság a gazdaságokban	+	+	++	++	++	++	+++
	Gazdaságok jövedelme	0	0	-	+	+	+	+
	Kistermelők integrációja	-	-	--	---	0	0	+++
	Vidékfejlesztés	+	+	+	+	++	++	+++
	Feldolgozók	+	+	++	++	++	++	++
	Importőrök	+	+	+++	++	+	+	+
	Ökológiai inputok	0	0	---	---	+++	+++	+++
Környezetvédelem	Biodiverzitás, vízminőség, talajminőség	+	+	+	++	++	++	+++
	Állatjólét	0	0	-	-	++	++	++

6.2. A forgatókönyvek összehasonlítása abból a szempontból, hogy milyen mértékben képesek hozzájárulni a konkrét reformcélok megvalósításához:

Forgatókönyvek	Az uniós ökológiai termelés kibontakozását gátló tényezők megszűnése	Jogszabályok pontosítása a tisztességes verseny biztosítása és a belső piac működésének javítása érdekében	Az ökológiai termékek iránti fogyasztói bizalom megőrzése
1. forgatókönyv	0	+	+
1A. forgatókönyv:	0	+	+
2. forgatókönyv	+	++	++
2A. forgatókönyv:	+	++	+++
3. forgatókönyv	++	+++	+++
3A. forgatókönyv:	++	+++	+++
3B. forgatókönyv:	+++	+++	++

A hatásvizsgálat fényében a konkrét szakpolitikai célok megvalósulását leginkább a 3B. vagy a 3A. forgatókönyv biztosítaná, ezeket követi a 3., a 2A. és a 2. forgatókönyv.

7. A SZAKPOLITIKA NYOMON KÖVETÉSE

- Eredménymutatók (KAP): az ökológiai gazdálkodásba bevont területek aránya a teljes hasznosított mezőgazdasági területen belül; az ökológiai állattartás aránya az állattenyésztés egészén belül.
- Teljesítménymutató (KAP): ökológiai gazdálkodásba bevont területek; tanúsítással rendelkező ökológiai ágazatbeli szereplők.
- Állattenyésztésre, növénytermesztésre, feldolgozásra, a kivételekre és az uniós ökológó ismeretére vonatkozó egyéb mutatók.