



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot
wijziging van Verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad
(verordening officiële controles) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007**

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

1. ACHTERGROND

Centrale thema's van deze effectbeoordeling zijn:

- de prestatie van de wetgevingsinstrumenten, meer bepaald **Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad¹ inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten** en de verordeningen tot uitvoering daarvan;
- de relevantie van **het nieuwe actieplan** voor de biologische landbouw in de Unie.

In Verordening (EG) nr. 834/2007 **heeft de Raad een aantal onderwerpen geormerkt** waarover de Commissie in mei 2012 een verslag² heeft aangenomen. In mei 2013 **heeft de Raad naar aanleiding van dat verslag conclusies³ vastgesteld** waarin hij oproept tot een ambitieuze ontwikkeling van de biologische landbouwsector en tot een herziening van het betrokken rechtskader.

In een speciaal verslag⁴ legt de **Europese Rekenkamer** de vinger op een aantal tekortkomingen in het **controlesysteem** voor de biologische productie en reikt zij aanbevelingen ter verbetering aan.

De herziening van de wetgeving over de biologische landbouw maakt deel uit van het **REFIT-programma van de Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving⁵**.

De effectbeoordeling is uitgevoerd met steun van een dienstenoverkoepelende stuurgroep van de Commissie. De analyse is gebaseerd op hoorzittingen met deskundigen en organisaties, de resultaten van een **brede openbare raadpleging** (bijna 45 000 reacties) en gericht overleg, met name met lidstaten (LS) en de raadgevende groep biologische landbouw.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1. Algemeen probleem en de oorzaken daarvan

Het bestaande beleids- en wetgevingskader van de Unie heeft als algemeen doel de duurzame ontwikkeling van de biologische productie te waarborgen. Verwacht wordt dat de ontwikkeling van de biologische landbouw en die van de biologische markt in de Unie gelijke tred zullen houden. Dit neemt niet weg dat de biologische markt in de periode 1999-2011 pakweg vier keer in omvang is toegenomen, terwijl het biologische areaal in de periode 2000-2010 slechts is verdubbeld. Het deel van de vraag dat niet door de Unieproductie kan worden gedekt, wordt ingevuld met invoer. Met als gevolg:

- verloren kansen voor de producenten in de Unie,
- mogelijke beperking van de uitbreiding van de biologische markt,

¹ PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1.

² COM(2012) 212 final.

³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/137076.pdf.

⁴ Speciaal verslag nr. 9/2012 - 26 juni 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

- mogelijke beperking van de milieuvoordelen die met de biologische landbouw gepaard gaan.

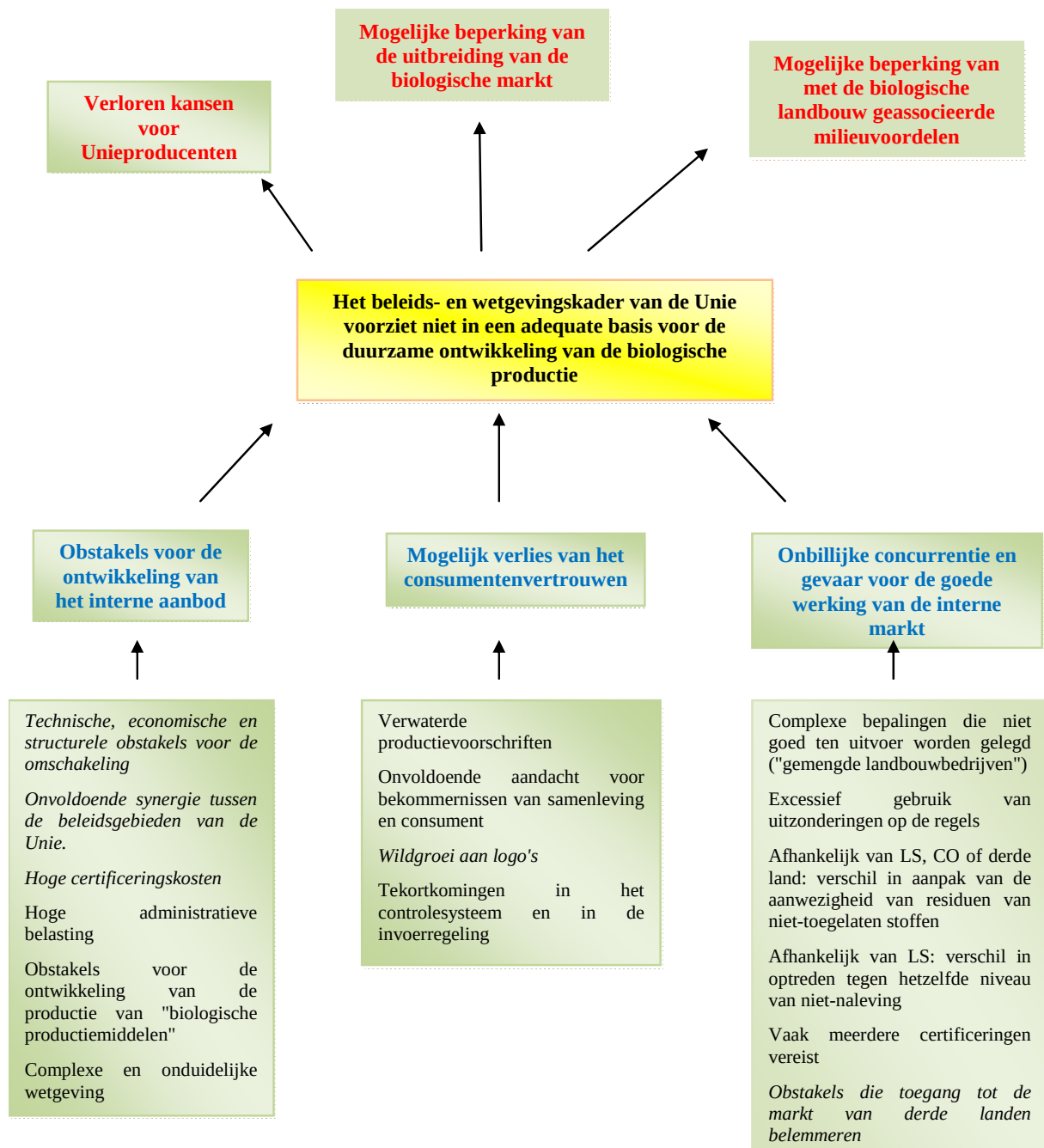
De voornaamste reden waarom de biologische productie in de Unie zich onvoldoende ontwikkelt, is **dat onvoldoende naar de biologische landbouw wordt omgeschakeld**. Bovendien verhindert het vigerende wetgevingskader de ontwikkeling van de productie van biologische varianten van productiemiddelen als zaaigoed, terwijl plantenrassen die specifiek in het kader en ten behoeve van de biologische landbouw worden geselecteerd, van essentieel belang zijn om de biologische productie op te voeren.

De biologische markt is gebouwd op het vertrouwen van de consument, maar bevindt zich momenteel in de gevarenzone. De biologische productievoorschriften verwateren onder druk van uitzonderingen en onduidelijke bepalingen. De wetgeving gaat voorbij aan het effect dat de héle levenscyclus van de biologische productie op het milieu heeft. Een aantal wettelijk toegestane praktijken voldoet niet aan de eis dat de biologische productie borg moet staan voor een hoog dierenwelzijnsniveau. Door de invoering van particuliere regelingen is een wildgroei van logo's ontstaan die, tot grote verwarring van de consument, concurreren met het biologisch logo van de Unie. Tekortkomingen in het controlesysteem en de invoerregeling werken fraude in de hand.

De billijke concurrentie tussen de producenten wordt niet gegarandeerd en de eengemaakte markt werkt niet efficiënt. Complexe bepalingen, zoals voor landbouwbedrijven met een parallelle conventionele productie, worden niet naar behoren uitgevoerd en gehandhaafd. Sommige LS maken misbruik van het systeem voor het toestaan van uitzonderingen op de regels. De werking van de interne markt wordt verstoord omdat voor de toegang tot bepaalde markten verschillende certificeringsvoorschriften van kracht zijn en omdat de LS geen uniforme aanpak hanteren voor gevallen waarin residuen van niet-toegelaten stoffen in biologische producten worden aangetroffen. Hetzelfde niveau van niet-naleving kan, afhankelijk van de LS, aanleiding geven tot verschillende maatregelen. De op gelijkwaardigheid gebaseerde regeling voor de erkenning van controleorganen (CO's) wakkert de concurrentie tussen CO's aan en leidt tot onbillijke concurrentie voor Unieproducenten, die bovendien nog tegen obstakels aanlopen wanneer ze toegang zoeken tot markten van derde landen. In hoeverre de concurrentie onbillijk verloopt, kon niet worden ingeschat.

De wetgeving is te complex en brengt veel administratieve rompslomp met zich mee. Voor tal van kleine landbouwbedrijven is toegang tot de biologische sector uitgesloten omdat de certificeringskosten te hoog oplopen en de administratieve belasting te zwaar weegt.

Probleemdiagram



Oorzaken die niet met de regelgeving te maken hebben, zijn cursief weergegeven.

2.2. Basisscenario

De ontwikkeling van het interne aanbod zal hinder blijven ondervinden, zelfs al kunnen bepaalde economische obstakels met de nieuwe GLB-instrumenten worden aangepakt.

Het vertrouwen van de consument zal waarschijnlijk afbrokkelen omdat de biologische productievoorschriften worden afgezwakt en bovendien de aansluiting missen met de

maatschappij en de bezorgdheden die daar leven. In het kielzog van deze ontwikkeling zullen weer nieuwe regelingen en logo's hun intrede doen en hun plaats naast het logo van de Unie bevechten. Waarschijnlijk zullen zich gevallen van fraude voordoen. **De invoerregeling zal nog ingewikkelder worden** na de invoering van een nalevingsregeling voor controleorganen met ingang van 2014.

Biologische producenten zullen steeds vaker het hoofd moeten bieden aan oneerlijke concurrentie en de werking van de eengemaakte markt zal op de helling komen te staan. In de Unie zullen de LS waarschijnlijk niet de nodige middelen ter beschikking gesteld krijgen om de complexe bepalingen en uitzonderingen correct toe te passen. In derde landen zal de concurrentie tussen de CO's tot gevolg hebben dat de normen naar beneden worden bijgesteld.

2.3. Analyse van het subsidiariteitsbeginsel

De huidige exercitie bestaat uit een **actualisering van een reeds in het kader van het GLB bestaande regeling.**

Het produceren en verhandelen van landbouwproducten en levensmiddelen op de interne markt en het garanderen van de integriteit van de interne markt zijn bevoegdheden die de Unie met de LS deelt.

Als het erom gaat de randvoorwaarden te creëren voor een soepele ontwikkeling van de interne markt en een samenhangend beleid voor externe handel, is één regeling voor biologische producten op Unieniveau doeltreffender dan 28 verschillende regelingen.

Bovendien is een verdere harmonisatie vereist van de uitzonderingen met betrekking tot gevallen van niet-naleving die resulteren in de intrekking van de biologische status van een product.

3. DOELSTELLINGEN

3.1. Specifieke beleidsdoelstellingen

- Het uit de weg ruimen van factoren die de ontwikkeling van de biologische productie in de Unie belemmeren,
- Het verbeteren van de wetgeving met als doel billijke concurrentie te garanderen en de werking van de eengemaakte markt te verbeteren,
- Het op peil houden van het consumentenvertrouwen,
- Vereenvoudiging.

3.2. Operationele doelstellingen

- Het vaststellen van duidelijke en ondubbelzinnige productievoorschriften,
- Het ten uitvoer leggen van een risicogebaseerd controlesysteem,
- Het harmoniseren van de aanpak ten aanzien van de aanwezigheid van residuen van niet-toegelaten stoffen in biologische producten,

- Het vereenvoudigen van de administratieve vereisten, met name voor kleine producenten,
- Het ten uitvoer leggen van een uniform en betrouwbaar systeem voor de erkenning van controleorganen in derde landen,
- Het vaststellen van een evenwichtige handelsregeling,
- Het vereenvoudigen van etiketteringsvoorschriften,
- Het integreren van veranderende vragen vanuit de samenleving,
- Het verbeteren van de transparantie en informatie met betrekking tot de sector en de biologische handel.

4. BELEIDSOPTIES

De opties zijn op basis van langetermijnvisies voor de biologische sector opgesteld in nauwe samenwerking met de belanghebbende partijen en met inachtneming van de resultaten van de openbare raadpleging. Uit deze raadpleging blijkt met name dat de burgers van de Unie aandringen op meer aandacht voor milieuaangelegenheden, op verdere harmonisatie van de productievoorschriften en op stopzetting van de uitzonderingen.

4.1. Beschrijving van de opties

- **Optie 1: verbeterde status quo**

In het kader van deze optie worden **wetgevingsmaatregelen** genomen:

- om de werkingssfeer en bepaalde productievoorschriften te verduidelijken;
- om de etiketteringsvoorschriften enigszins te vereenvoudigen;
- om het controlesysteem te versterken (geharmoniseerde procedures voor gevallen waarin residuen van niet-toegelaten stoffen in biologische producten worden aangetroffen; elektronische certificering geïntegreerd in een webgebaseerde databank op EU-niveau; verduidelijking inzake de accreditering van controleorganen);
- om de nalevingsregeling voor de invoer af te schaffen.

Deze maatregelen worden beschouwd als een minimum om de geïdentificeerde pijnpunten aan te pakken, en maken dus ook deel uit van de andere opties.

- **Optie 1.A: 1 + afschaffing van de mogelijkheid om detailhandelaren vrij te stellen**
- **Optie 2: de marktgestuurde optie**

Deze optie heeft tot doel de voorwaarden te creëren die nodig zijn om dynamisch op verdere marktontwikkelingen te reageren aan de hand van minder strikte voorschriften. De optie omvat:

- **wetgevingsmaatregelen** om reeds lang bestaande, door de LS toegekende uitzonderingen als bepalingen in de verordening van de Unie te integreren, en vaststelling van leesbaarder productievoorschriften in een afzonderlijk document,
- **een actieplan** met een strategie voor de biologische landbouw die de biologische sector in staat moet stellen zich in een snel tempo te ontwikkelen.
- **Optie 2.A: 2 + het systematisch testen van biologische producten op de onvoorziene aanwezigheid van residuen van niet-toegelaten stoffen**
- **Optie 3: de principegestuurde optie**

Deze optie heeft tot doel de biologische productie weer dichterbij haar beginselen te brengen. De optie omvat:

- **wetgevingsmaatregelen** om de voorschriften te verscherpen, met name door uitzonderingen af te schaffen, de risicogebaseerde aanpak van het controlesysteem te versterken door de verplichte jaarlijkse inspectie af te schaffen, en gelijkwaardigheid in de invoerregeling met betrekking tot de CO's te vervangen door naleving;
- **een actieplan** met een strategie voor de biologische landbouw in de Unie. Hieronder vallen bovendien maatregelen om technische productieproblemen op te lossen en een specifiek uitvoerbeleid.
- **Optie 3.A: 3 + en verplichte milieuprestatiemeting voor ondernemingen die betrokken zijn bij verwerkings- en handelsactiviteiten**
- **Optie 3.B: 3 + groepscertificering**

4.2. Over de volgende onderwerpen heeft de Raad de Commissie om een verslag verzocht:

- Er is niet aangetoond dat behoefte bestaat aan geharmoniseerde Unievoorschriften voor **biologische levensmiddelen die door cateringbedrijven worden bereid**.
- De **bepalingen over ggo's** geven de balans tussen kosten en baten goed weer en mogen derhalve niet worden gewijzigd.
- De **werking van de eengemaakte markt** is in de hele analyse globaal behandeld.

4.3. Standpunt van de belanghebbende partijen

De voornaamste belanghebbende partijen uit de biologische sector, IFOAM EU en COPA-COGECA, waren aanvankelijk voorstander van optie 1, maar zijn inmiddels opgeschoven naar optie 3. Optie 3 kon met name rekenen op de steun van Via

Campesina, Slow Food en dierenwelzijnsorganisaties. Optie 2 viel vooral in de smaak bij Eurocommerce.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN VAN DE BELEIDSOPTIES

Bij gebrek aan betrouwbare statistieken zijn de opties met name op hun kwalitatieve merites beoordeeld.

5.1. Opties 1 en 1.A

De meeste obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de weg staan, blijven overeind. De hoeveelheid biologische producten op de markt zal naar verwachting niet in significante mate veranderen. De werking van de eengemaakte markt zal er enigszins op vooruit gaan, maar een gelijk speelveld voor de producenten komt er niet omdat de uitzonderingen blijven bestaan en de gelijkwaardigheidsregeling voor de erkenning van CO's de concurrentie tussen de CO's blijft aanwakkeren.

Het consumentenvertrouwen stijgt, maar slechts op korte termijn omdat geen antwoord wordt gegeven op de belangrijkste vragen die leven in de maatschappij in het algemeen en bij de consument in het bijzonder. Het frauderisico neemt af dankzij de elektronische certificering. Het aantal particuliere regelingen en logo's blijft hand over hand toenemen.

Van optie 1.A wordt een verdere vermindering van het frauderisico verwacht.

5.2. Opties 2 en 2.A

Slechts enkele obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie belemmeren, worden uit de weg geruimd. Door uitzonderingen als vaste voorschriften in de wetgeving te integreren, worden de regels versoepeld en zal het aantal omschakelingen naar de biologische productie aan het begin van de periode toenemen. Producenten zullen de aan hen betaalde prijzen zien dalen, voornamelijk als gevolg van scherpe concurrentie van ingevoerde producten. De sector zal geleidelijk aan minder aantrekkelijk worden. De concurrentie op de interne markt wordt billijker omdat uitzonderingen in de wetgeving worden ingebed als vaste regels waarop alle producenten een beroep kunnen doen. Aan de oneerlijke concurrentie met geïmporteerde producten wordt echter geen paal en perk gesteld.

Het vertrouwen van de consument zal waarschijnlijk afbrokkelen omdat de productievoorschriften worden afgezwakt en, tot grote verwarring van de consument, een wildgroei aan nieuwe regelingen en logo's ontstaat.

Als gevolg van de versoepeling van de productievoorschriften zullen derde landen met grotere terughoudendheid de EU als gelijkwaardig erkennen en kunnen bepaalde overeenkomsten/regelingen met derde landen op de helling komen te staan.

Met optie 2.A neemt het consumentenvertrouwen toe, maar lopen de kosten voor de producenten fors op.

5.3. Optie 3

Tal van obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de weg staan, worden verwijderd. Biologische landbouwers die de biologische beginselen onverkort toepassen (zonder een beroep te doen op uitzonderingen) zullen meer geneigd zijn in de

sector actief te blijven. De afschaffing van uitzonderingen zal een sterke impuls geven aan de productie van biologische productiemiddelen, met name biologische kuikens en biologisch zaaigoed. De druk als gevolg van de concurrentie van geïmporteerde producten zou moeten afnemen. De concurrentie zou billijker moeten worden wanneer de uitzonderingen worden afgeschaft en CO's worden erkend op basis van de naleving van de voorschriften door de producenten uit derde landen.

Het consumentenvertrouwen zal worden opgekrikt dankzij de strengere voorschriften. Er zullen minder particuliere regelingen en logo's zijn die tegen het biologisch logo van de Unie kunnen opboksen.

Biologische producten kunnen als gevolg van de hogere productiekosten duurder worden voor de consument en minder toegankelijk voor consumenten met een laag inkomen. De daaruit voortvloeiende inkrimping van de markt zal echter van korte duur zijn.

Bestaande gelijkwaardigheidsregelingen die met derde landen zijn afgesloten, moeten worden herzien om een gelijk speelveld voor Unieproducenten te behouden.

Optie 3.A heeft oog voor het milieu en zal het consumentenvertrouwen bijgevolg een impuls geven. De optie heeft een positief effect op het milieu, maar zal verwerkers en handelaren met administratietaken opzadelen.

Aan de hand van optie 3.B worden nog meer obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de Unie belemmeren, uit de weg geruimd.

5.4. Vereenvoudiging

Alle opties zullen tot een vereenvoudiging leiden dankzij duidelijker bepalingen over werkingssfeer, productievoorschriften, etikettering en controles. Wat de afschaffing van inefficiënte bepalingen betreft, scoren de opties 3, 3.A en 3.B het hoogst (einde van gemengde landbouwbedrijven en versterking van de risicogebaseerde benadering voor controles). Met de opties 2, 2.A, 3, 3.A en 3.B zou de besluitvorming over mogelijke uitzonderingen eenvoudiger worden. De nalevingsregeling voor de CO's zou makkelijker beheersbaar zijn dan de gelijkwaardigheidsregeling (3, 3.A en 3.B). Voor de kleine producenten ligt de vereenvoudiging in adequatere en specifiekere boekhoudingsvoorschriften (alle opties) en groepscertificering (3.B). Vrijstelling van controles zou niet verenigbaar zijn met de productcertificeringsvoorschriften.

De huidige wetgeving legt 135 meldingsverplichtingen op die elk met administratieve kosten gepaard gaan. Daarvan zijn er 80 van toepassing op marktdeelnemers (afhankelijk van het type handeling), 41 op nationale overheden en 11 op controleorganen. De meest belastende verplichtingen voor de lidstaten betreffen het verstrekken van statistische gegevens, het rapporteren over toelatingen voor niet-biologisch zaaigoed en het bekendmaken van bijgewerkte lijsten van marktdeelnemers. Voor de marktdeelnemers gaat het om het bewaren van bewijsstukken over het gebruik van (toegelaten) plantbeschermingsmiddelen en meststoffen en over de (eventuele) coëxistentie van biologische en conventionele productie, om het bijhouden van specifieke veeboekregisters en om controleregelingen.

Voor de opties 1 en 1.A zouden de administratieve kosten gelijk blijven. De opties 2, 2.A, 3, 3.A en 3.B zouden aanzienlijke besparingen opleveren omdat respectievelijk 34 en 37 meldingsverplichtingen zouden vervallen, maar vooral omdat een einde zou komen

aan de uitzonderingen en minder aan boekhouding en verslaglegging moet worden gedaan.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN CONCLUSIES

6.1. Vergelijking van de effecten van de opties

Opties		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Sociaal-economische effecten	Ontwikkeling van de markt	+	++	++	+++	++	+++	++
	Biologisch areaal en aantal biologische landbouwbedrijven	+	+	++	++	++	++	+++
	Werkgelegenheid op biologische landbouwbedrijven	+	+	++	++	++	++	+++
	Landbouwinkomen	0	0	-	+	+	+	+
	Integratie van kleine landbouwbedrijven	-	-	--	---	0	0	+++
	Plattelands-ontwikkeling	+	+	+	+	++	++	+++
	Verwerkers	+	+	++	++	++	++	++
	Importeurs	+	+	+++	++	+	+	+
	Sector "biologische productiemiddelen"	0	0	---	---	+++	+++	+++
Milieu	Biodiversiteit, waterkwaliteit, bodemkwaliteit	+	+	+	++	++	++	+++
	Dierenwelzijn	0	0	-	-	++	++	++

6.2. In hoeverre zijn de verschillende opties geschikt om de specifieke doelstellingen van de hervorming te verwezenlijken?

Optie	Het uit de weg ruimen van obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de Unie belemmeren	Het verbeteren van de wetgeving met als doel billijke concurrentie te garanderen en de werking van de interne markt te verbeteren	Het op peil houden van het vertrouwen van de consument in biologische producten
Optie 1	0	+	+
Optie 1.A	0	+	+
Optie 2	+	++	++
Optie 2.A	+	++	+++
Optie 3	++	+++	+++
Optie 3.A	++	+++	+++
Optie 3.B	+++	+++	++

Uit de beoordeling blijkt dat de specifieke beleidsdoelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt met optie 3.B of 3.A, gevolgd door 3, 2.A en 2.

7. BELEIDSMONITORING

- Resultaatindicatoren (GLB): aandeel van het biologische areaal in het totale areaal cultuurgrond; aandeel van de biologische landbouwdieren in het totale aantal landbouwdieren.
- Outputindicatoren (GLB): biologisch areaal; aantal gecertificeerde biologische marktdeelnemers.
- Extra indicatoren inzake landbouwdieren, gewasproductie en -verwerking, uitzonderingen, kennis van het biologisch logo van de Unie.