



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov, spremembi Uredbe (EU) št. XXX/XXX Evropskega parlamenta in Sveta [uredba o uradnem nadzoru] in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007

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

1. OZADJE

Ta ocena učinka se je osredotočila na:

- uspešnost zakonodajnih orodij, in sicer **Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007¹ o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov** in njenih izvedbenih uredb;
- ustreznost **novega akcijskega načrta** za ekološko kmetovanje v EU.

V Uredbi (ES) št. 834/2007 je **Svet določil več zadev**, na podlagi katerih je Komisija maja 2012 sprejela poročilo². Maja 2013 je **Svet sprejel sklepne ugotovitve³ o poročilu**, v katerih je pozval k ambicioznemu razvoju sektorja ekološkega kmetovanja in pregledu sedanjega pravnega okvira.

Posebno poročilo⁴ **Evropskega računskega sodišča** je razkrilo več pomanjkljivosti v **sistemu nadzora** nad ekološko pridelavo in dodalo priporočila za izboljšanje.

Pregled zakonodaje o ekološkem kmetovanju je del **programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) Komisije⁵**.

Ocena učinka se je izvedla s podporo medresorske usmerjevalne skupine na Komisiji. Analiza temelji na predstavitvah strokovnjakov in organizacij, rezultatih **obširnih javnih posvetovanj** (skoraj 45 000 odgovorov) in usmerjenih posvetovanj, predvsem z državami članicami in svetovalno skupino za ekološko kmetovanje.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

2.1. Splošni problem in vzroki zanj

Splošni cilj sedanjega političnega in zakonodajnega okvira EU je zagotoviti trajnostni razvoj ekološke pridelave. Pričakuje se, da se bo ekološko kmetovanje razvijalo vzporedno s trgom z ekološkimi proizvodi v EU. Toda trg z ekološkimi proizvodi se je v letih med 1999 in 2011 povečal za okoli štirikrat, površina EU za ekološko pridelavo pa se je v desetletju 2000–2010 le podvojila. Razlika med pridelavo in povpraševanjem v EU se krije z uvozi. Posledice tega so:

- izgubljene priložnosti za pridelovalce EU,
- tveganje za omejitev širjenja trga z ekološkimi proizvodi,
- tveganje za omejitev okoljskih koristi, povezanih z ekološkim kmetovanjem.

Nezadostna preusmeritev v ekološko kmetovanje je glavna ovira za razvoj ekološke pridelave v EU. V drugih pogledih bi bile rastlinske sorte, posebej izbrane v ekološkem

¹ UL L 189, 20.7.2007, str. 1.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ Posebno poročilo št. 9/2012, 26. junij 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

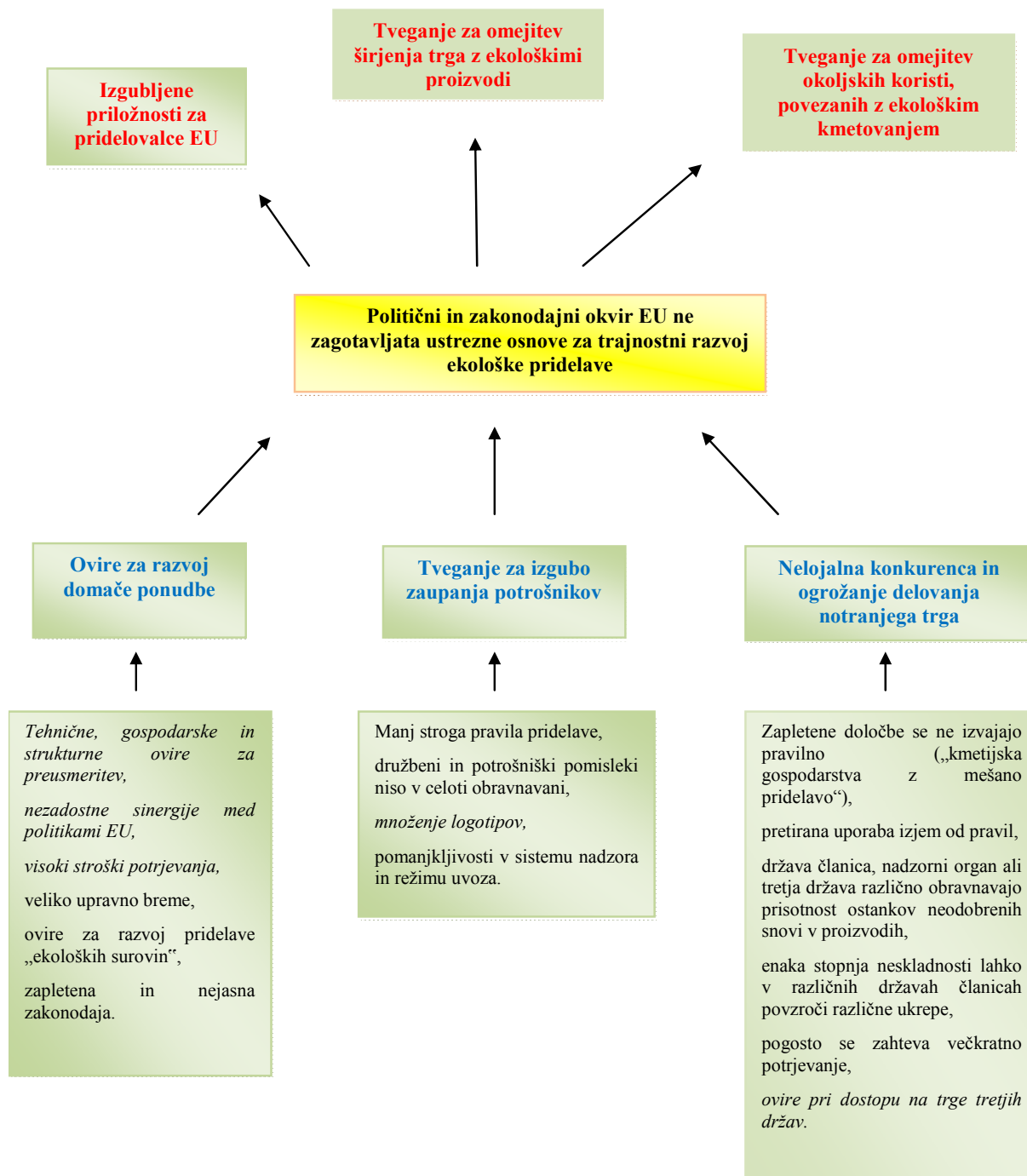
kmetijstvu in zanj, bistvenega pomena za povečanje ekološke pridelave, vendar sedanji zakonodajni okvir ovira razvoj pridelave surovin, kot so semena, v njihovi ekološki obliki.

Trg ekoloških proizvodov je bil oblikovan na zaupanju potrošnikov, vendar je sedaj izpostavljen tveganju. Pravila ekološke pridelave so zaradi izjem in nejasnih določb manj stroga. Zakonodaja ne obravnava vpliva na okolje za celotni življenjski cikel ekološke pridelave. Nekatere prakse, ki jih sedanja zakonodaja dovoljuje, ne upoštevajo zahteve po visoki stopnji dobrobiti živali v ekološki pridelavi. Razvoj zasebnih shem povzroča množenje logotipov, ki konkurirajo logotipu za ekološko pridelavo EU, kar pri potrošnikih povzroča zmedo. Kot posledica pomanjkljivosti v nadzornem sistemu in uvoznem režimu prihaja do goljufij.

Poštena konkurenca med pridelovalci ni zagotovljena, delovanje enotnega trga pa ni učinkovito. Zapletene določbe, npr. glede kmetijskih gospodarstev z vzporedno konvencionalno pridelavo, se ne izvajajo in izvršujejo ustrezno. Nekatere države članice zlorablajo sistem izjem od pravil. Zahteve po večkratnem potrjevanju, ki so nujne za dostop do določenih trgov, in različni pristopi držav članic v primerih, ko se v ekoloških proizvodih najdejo ostanki neodobrenih snovi, motijo delovanje enotnega trga. Enaka stopnja neskladnosti lahko v različnih državah članicah povzroči različne ukrepe. Režim priznavanja nadzornih organov, ki temelji na enakovrednosti, podžiga konkurenčnost med temi organi, kar povzroča nepošteno konkurenco za pridelovalce EU, ki se poleg tega soočajo še z ovirami pri dostopu do trgov tretjih držav. Obsega nepoštena konkurenca ni bilo mogoče oceniti.

Zakonodaja je preveč zapletena in vključuje visoko stopnjo upravnega bremena. Veliko manjših kmetijskih gospodarstev je izključenih iz ekološkega sektorja, ker so cene potrjevanja previsoke, upravno breme pa je preveliko.

Drevo problematike



Neregulativni vzroki so zapisani s poševno pisavo.

2.2. Osnovni scenarij

Razvoj domače ponudbe bo še naprej oviran, čeprav se nekatere gospodarske ovire lahko obravnavajo z novimi instrumenti skupne kmetijske politike.

Zaupanje potrošnikov se bo verjetno zmanjšalo, saj so pravila za ekološko pridelavo manj stroga in družbenih pomislekov glede pridelave ne obravnavajo v celoti. To bo pospešilo nastajanje novih shem in logotipov, ki bodo konkurirali logotipu EU. Verjetne so goljufije. Z izvajanjem režima skladnosti za izvajalce nadzora od leta 2014 naprej **bo režim uvoza postal še bolj zapleten**.

Ekološki pridelovalci se bodo vedno bolj spopadali z nelojalno konkurenco, delovanje enotnega trga pa bo vse bolj ogroženo. V EU države članice verjetno ne bodo dobile sredstev, potrebnih za pravilno uporabo zapletenih določb in izjem. V tretjih državah bo konkurenčnost med nadzornimi organi povzročila znižanje standardov.

2.3. Analiza načela subsidiarnosti

Ukrep, ki se izvaja, je **posodobitev obstoječe sheme znotraj skupne kmetijske politike**.

Pridelava kmetijskih proizvodov in živil ter trgovanje z njimi na notranjem trgu in zagotavljanje celovitosti notranjega trga so pristojnosti, ki si jih EU deli z državami članicami.

Ena sama shema o ekoloških proizvodih za celotno EU bolj učinkovito zagotavlja nemoten razvoj enotnega trga in dosledno zunanjo trgovinsko politiko kot 28 različnih.

V povezavi z izjemami od pravil in primeri neskladnosti, ki povzročijo odvzem statusa ekološkega proizvoda, je potrebna dodatna harmonizacija.

3. CILJI

3.1. Posebni cilji politike

- Odstranjevanje ovir za razvoj ekološke pridelave v EU,
- izboljšanje zakonodaje, da se zagotovi poštena konkurenca in izboljša delovanje enotnega trga,
- ohranitev zaupanja potrošnikov,
- poenostavitev.

3.2. Operativni cilji

- Opredelitev jasnih in nedvoumnih pravil,
- izvajanje nadzornega sistema, ki temelji na tveganju,
- harmonizacija pristopa v zvezi s prisotnostjo ostankov nedovoljenih snovi v ekoloških proizvodih,
- poenostavitev upravnih zahtev, zlasti za manjše pridelovalce,

- izvajanje enotnega in zanesljivega sistema priznavanja izvajalcev nadzora v tretjih državah,
- uvajanje uravnoteženega trgovinskega režima,
- poenostavitev pravil za označevanje,
- upoštevanje vedno bolj perečih družbenih pomislekov,
- izboljšanje preglednosti in informacij o sektorju in trgovini z ekološkimi proizvodi.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Predstavljene možnosti, ki temeljijo na različnih dolgoročnih vizijah za ekološki sektor, so bile oblikovane v tesnem sodelovanju z deležniki in upoštevajo rezultate javnih posvetovanj, ki kažejo predvsem, da državljani EU želijo bolj celostno upoštevanje okoljskih vprašanj, dodatno harmonizacijo in poostreitev pravil pridelave ter odpravo izjem.

4.1. Opis možnosti

- **Možnost 1: izboljšano sedanje stanje**

Vključuje **zakonodajne ukrepe**:

- za razjasnitev področja uporabe in nekaterih pravil pridelave;
- za manjšo poenostavitev pravil označevanja;
- za okrepitev sistema nadzora (harmonizirani postopki za primere odkritja ostankov neodobrenih snovi v ekoloških proizvodih; elektronsko izdajanje potrdil, vključeno v spletno podatkovno zbirko EU; razjasnitev glede akreditacije izvajalcev nadzora)
- za odpravo uvoznega režima skladnosti.

Ti ukrepi, ki veljajo za najmanjši možni odziv na ugotovljene probleme, so vključeni tudi v vse druge možnosti.

- **Možnost 1.A: 1 + konec možnega izvzetja za trgovce**

- **Možnost 2: tržno naravnana možnost**

Ta možnost je usmerjena v zagotavljanje pogojev, potrebnih za dinamičen odziv, ki ga omogočajo manj stroga pravila, na nadaljnji razvoj trga. Vključuje:

- **zakonodajne ukrepe**, ki v obliki določb uredbe EU vključujejo sedanje dolgoletne izjeme od pravil, ki so jih odobrile države članice, in pripravo lažje razumljivih pravil za pridelavo v samostojnem dokumentu.
- **akcijski načrt**, ki opredeljuje strategijo za ekološko kmetovanje, da bi se ekološki sektor hitro razvil.

- **Možnost 2.A: 2 + sistematične preiskave ekoloških proizvodov za nenamerno prisotnost ostankov neodobrenih snovi**
- **Možnost 3: možnost, utemeljena na načelih**

Ta možnost je usmerjena v ponovno usmeritev ekološkega kmetovanja k njegovim načelom. Vključuje:

- **zakonodajne ukrepe** za poostreitev pravil, predvsem z odpravo izjem, za okrepitev pristopa k sistemu nadzora, ki temelji na analizi tveganja, z odpravo obveznega letnega inšpekcijskega pregleda, in za zamenjavo enakovrednosti s skladnostjo nadzornih organov v režimu uvoza;
- **akcijski načrt**, ki opredeljuje strategijo za ekološko kmetovanje v EU. Vključuje ukrepe za rešitev tehničnih težav pri pridelavi in posebno izvozno politiko.
- **Možnost 3.A: 3 + obveznost merjenja okoljske uspešnosti podjetij, ki so vključena v dejavnosti pridelave in trgovine**
- **Možnost 3.B: 3 + skupinska potrdila**

4.2. Vprašanja, glede katerih je Svet zahteval poročilo Komisije:

- Potreba po usklajenih pravilih EU za **ekološko hrano, ki jo pripravijo obrati javne prehrane**, ni bila izražena.
- **Določbe o gensko spremenjenih organizmih** se ne bi smele spreminjati, saj dosegajo ravnovesje med koristmi in stroški.
- **Delovanje enotnega trga** se je obširno obravnavalo skozi celotno analizo.

4.3. Stališče deležnikov

Glavna deležnika ekološkega sektorja, IFOAM EU (Mednarodna zveza gibanj za ekološko kmetijstvo, skupina za EU) in COPA-COGECA, sta na začetku podpirala možnost 1, vendar sta spremenila stališče in zdaj podpirata možnost 3. Možnost 3 so še posebej podpirale Via Campesina, Slow Food in organizacije za dobrobit živali. Možnost 2 je podpirala predvsem organizacija Eurocommerce.

5. OCENA UČINKOV MOŽNOSTI POLITIKE

Ker zanesljivih statističnih podatkov ni na voljo, je ocena možnosti v glavnem kvalitativna.

5.1. Možnosti 1 in 1.A

Večina ovir za razvoj ekološke pridelave ni odpravljenih. Večjih vplivov na količine ekoloških proizvodov na trgu se ne pričakuje. Delovanje enotnega trga se nekoliko izboljša, vendar se enaki konkurenčni pogoji za pridelovalce ne dosežejo, saj se izjeme ne odpravijo, režim enakovrednosti za priznavanje nadzornih organov pa še naprej podžiga konkurenčnost med nadzornimi organi.

Zaupanje potrošnikov se izboljša, vendar le kratkoročno, saj glavni družbeni in potrošniški pomisleki niso obravnavani. Zaradi elektronskega izdajanja potrdil se zmanjša tveganje za goljufije. Zasebne sheme in logotipi se še naprej množijo.

Možnost 1.A bi po pričakovanjih še dodatno zmanjšala tveganja za goljufije.

5.2. Možnosti 2 in 2.A

Nekaj ovir za razvoj ekološke pridelave se odpravi. Vključitev izjem v obliki stalnih pravil v zakonodajo povzroči večjo prilagodljivost pravil in povečanje števila preusmeritev v ekološko pridelavo na začetku obdobja. Cene, ki se plačujejo pridelovalcem, se znižajo, predvsem zaradi močne konkurence iz uvoza. Sektor postaja vse manj privlačen. Z vključitvijo izjem v obliki stalnih pravil, ki so enako dostopna vsem pridelovalcem, se zagotovi bolj poštena konkurenca na notranjem trgu. Nelojalna konkurenca z uvoženimi proizvodi pa se ne odpravi.

Zaupanje potrošnikov se verjetno zmanjša, saj so pravila za ekološko pridelavo manj stroga, nove sheme in logotipi pa se množijo in povzročajo zmedo.

Ker so pravila o pridelavi manj stroga, so tretje države vse manj naklonjene priznavanju enakovrednosti EU, zato se lahko nekateri sklenjeni dogovori/ureditve s tretjimi državami postavijo pod vprašaj.

Možnost 2.A povečuje zaupanje potrošnikov, vendar vključuje visoke stroške za pridelovalce.

5.3. Možnost 3

Številne ovire za razvoj ekološke pridelave so odpravljene. Ekološki kmetje, ki v celoti uporabljajo načela ekološke pridelave (ne uporabljajo odstopanj), so bolj naklonjeni možnosti, da ostanejo v sektorju. Zaradi odprave izjem se poveča pridelava ekoloških surovin, predvsem ekoloških piščancev in semen. Konkurenca, ki jo predstavljajo uvoženi proizvodi, bi se morala zmanjšati. Poštena konkurenca se izboljša zaradi odprave izjem in ker v okviru režima nadzornih organov pridelovalci iz tretjih držav začnejo upoštevati skladnost.

Zaradi strožjih pravil se poveča zaupanje potrošnikov. Logotipu ekološke pridelave EU lahko konkurira manj zasebnih shem in logotipov.

Višji stroški pridelave bi lahko povzročili višje cene ekoloških proizvodov za potrošnike, zaradi česar bi bili lahko ti izdelki težje dostopni potrošnikom z manjšimi prihodki, kar bi povzročilo krčenje trga, toda le kratkoročno.

Obstoječi dogovori o enakovrednosti s priznanimi državami se morajo pregledati, da se ohranijo enaki konkurenčni pogoji za pridelovalce EU.

Možnost 3.A izboljšuje zaupanje potrošnikov, saj obravnava okoljska vprašanja. Ima pozitivne vplive na okolje, vendar vključuje upravno breme za pridelovalce in trgovce.

Možnost 3.B odpravi še več ovir za razvoj ekološke pridelave v EU.

5.4. Poenostavitev

Zaradi jasnejših določb o področju uporabe, pravilih za pridelavo, označevanju in nadzoru bi se poenostavitev dosegla v vseh možnostih. Neučinkovite določbe bi se odstranile predvsem v možnostih 3, 3.A in 3.B (odprava kmetijskih gospodarstev z mešano pridelavo in okrepitev pristopa k nadzoru, ki temelji na analizi tveganja). Možnosti 2, 2.A, 3, 3.A in 3.B bi poenostavile odločanje o morebitnih izjemah. Režim skladnosti nadzornih organov bi bilo lažje upravljati kot enakovrednost (3, 3.A in 3.B). Za manjše pridelovalce se poenostavitev doseže s primernejšimi in bolj specifičnimi zahtevami glede vodenja ekoloških evidenc (vse možnosti) ter skupinskimi potrdili (3.B). Izvzetja iz nadzora ne bi bila skladna z zahtevami potrjevanja proizvodov.

Sedanja zakonodaja nalaga 135 obveznosti obveščanja, ki vključujejo upravne stroške, od tega 80 za izvajalce dejavnosti (odvisno od vrste delovanja), 41 za državno upravo in 11 za izvajalce nadzora. Obveznosti, ki predstavljajo največje breme za države članice, so: zagotavljanje statističnih podatkov, poročilo o odobritvi neekoloških semen in objava posodobljenih seznamov izvajalcev dejavnosti; za izvajalce dejavnosti pa: hranjenje dokazil o uporabi (odobrenih) fitofarmacevtskih sredstev in gnojil ter o (morebitnem) soobstoju ekološke in konvencionalne pridelave, vodenje specifičnih evidenc živine ter ureditve nadzora.

V možnostih 1 in 1.A bi raven upravnih stroškov ostala nespremenjena, v možnostih 2, 2.A, 3, 3.A in 3.B pa bi bili prihranki lahko visoki, saj bi se odpravilo 34 oziroma 37 obveznosti, predvsem zaradi odprave izjem ter manjšega obsega vodenja evidenc in poročanja.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI IN ZAKLJUČKI

6.1. Primerjava učinkov možnosti

Možnosti		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Družbeno-gospodarski učinki	Razvoj trga	+	++	++	+++	++	+++	++
	Površina ekoloških zemljišč in število kmetijskih gospodarstev	+	+	++	++	++	++	+++
	Zaposlovanje na ekoloških kmetijskih gospodarstvih	+	+	++	++	++	++	+++
	Dohodki kmetijskega gospodarstva	0	0	-	+	+	+	+
	Vključitev manjših kmetijskih gospodarstev	-	-	--	---	0	0	+++
	Razvoj podeželja	+	+	+	+	++	++	+++
	Predelovalci	+	+	++	++	++	++	++
	Uvozniki	+	+	+++	++	+	+	+
	Sektor „ekoloških surovin“	0	0	---	---	+++	+++	+++
Okolje	Biotska raznovrstnost, kakovost vode in tal	+	+	+	++	++	++	+++
	Dobrobit živali	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Primerjava verjetnosti, da posamezna možnost izpolni posamezne cilje reforme:

Možnosti	odstranitev ovir za razvoj ekološke pridelave v EU	izboljšanje zakonodaje, da se zagotovi poštena konkurenca in izboljša delovanje notranjega trga	ohranitev zaupanja potrošnikov v ekološke proizvode
Možnost 1	0	+	+
Možnost 1A	0	+	+
Možnost 2	+	++	++
Možnost 2.A	+	++	+++
Možnost 3	++	+++	+++
Možnost	++	+++	+++

3.A			
Možnost 3.B	+++	+++	++

Glede na oceno je izpolnitev posebnih ciljev politike najbolj zagotovljena v možnosti 3.B ali 3.A, sledijo možnosti 3, 2.A in 2.

7. SPREMLJANJE POLITIKE

- Kazalniki rezultatov (SKP): delež površine ekoloških zemljišč od vseh kmetijskih zemljiščih v uporabi; delež živali iz ekološke živinoreje v skupnem številu živali.
- Kazalniki rezultatov (SKP): površina ekoloških zemljišč; število potrjenih izvajalcev dejavnosti v ekološkem sektorju.
- Dodatni kazalniki o živini, pridelavi in predelavi pridelkov, izjemah, poznavanju logotipa ekološke pridelave EU.