

Βρυξέλλες, 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τη διάθεση προϊόντων λίπανσης με σήμανση CE στην αγορά και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1069/2009 και (ΕΚ) αριθ. 1107/2009

{COM(2016) 157 final}
{SWD(2016) 64 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση προϊόντων λίπανσης στην αγορά

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το αντιμετωπιζόμενο πρόβλημα;

Οι όροι για την πρόσβαση στην αγορά των προϊόντων λίπανσης είναι εν μέρει μόνο εναρμονισμένοι σε επίπεδο ΕΕ. Ο κατακερματισμός του μη εναρμονισμένου τμήματος της αγοράς δυσχεραίνει σημαντικά τις εμπορικές ευκαιρίες. Επιπλέον, η εναρμονισμένη νομοθεσία δεν καλύπτει επαρκώς τα ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας. Πιο συγκεκριμένα, εντοπίζονται τα παρακάτω λειτουργικά προβλήματα:

- 1) Οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στη μη εναρμονισμένη αγορά σε πολλά κράτη μέλη επωμίζονται το κόστος των διιστάμενων εθνικών κανόνων, οι οποίοι συχνά απαιτούν προηγούμενη έγκριση που αποκτάται δύσκολα.
- 2) Έχουν εντοπιστεί σοβαρές ανησυχίες όσον αφορά την υγεία και το περιβάλλον, με κυριότερη την παρουσία τοξικών προσμείξεων σε ορισμένα λιπάσματα ευρείας χρήσης. Η υφιστάμενη νομοθεσία εναρμόνισης δεν παρέχει επαρκή προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος.
- 3) Η υφιστάμενη εναρμονισμένη νομοθεσία παρέχει πρόσβαση στην αγορά μέσω μιας διαδικασίας που έχει αποδειχθεί πολύ αργή σε σχέση με τον κύκλο καινοτομίας του συγκεκριμένου κλάδου.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την πρωτοβουλία αυτή;

Η πρωτοβουλία αναμένεται:

1. να δημιουργήσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού για όλα τα προϊόντα λίπανσης, σε επίπεδο ΕΕ, αυξάνοντας έτσι τις ευκαιρίες πρόσβασης στην εσωτερική αγορά για τις επιχειρήσεις του κλάδου ενώ παράλληλα διατηρούνται σε ισχύ οι εθνικοί κανονισμοί για τα προϊόντα που διατίθενται μόνο στις εθνικές αγορές, ούτως ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε διαταραχή της αγοράς.
2. να αυξήσει τον βαθμό προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, περιορίζοντας τις προσμείξεις στα υλικά και τα πρόσθετα λίπανσης σε ολόκληρη την ΕΕ.
3. να διευκολύνει την πρόσβαση στην εναρμονισμένη αγορά, μέσω της εισαγωγής ενός αναλογικού, οικονομικά αποδοτικού, διαφανούς και ευέλικτου κανονιστικού πλαισίου ώστε να ικανοποιηθούν οι ανάγκες των γεωργών της ΕΕ για καινοτόμα προϊόντα.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στην εναρμονισμένη αγορά (ανεπαρκής προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, ανελαστικές απαιτήσεις που συνεπάγονται υπερβολικά αργή πρόσβαση στην αγορά) είναι εγγενή στο υφιστάμενο ενωσιακό επίπεδο και, ως εκ τούτου, μπορούν να διορθωθούν μόνο με δράσεις σε επίπεδο ΕΕ. Μια αποτελεσματική πανευρωπαϊκή αγορά για όλα τα προϊόντα λίπανσης θα δημιουργήσει νέες ευκαιρίες στην αγορά και θα μειώσει τη διοικητική επιβάρυνση.

Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του ιδιαίτερα τοπικού χαρακτήρα της αγοράς ορισμένων προϊόντων λίπανσης, η δράση εναρμόνισης σε επίπεδο ΕΕ θα είναι προαιρετική και θα συνυπάρχει με τις εθνικές νομοθεσίες που διατηρούνται ή εισάγονται από κράτη μέλη και με την αμοιβαία αναγνώριση.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Επιλογή 1: Βασικό σενάριο – Η υφιστάμενη νομοθεσία της ΕΕ παραμένει αμετάβλητη.

Επιλογή 2: Η ρυθμιστική τεχνική του κανονισμού για τα λιπάσματα, δηλαδή η έγκριση τύπων, διατηρείται αμετάβλητη και επεκτείνεται και στην εναρμόνιση των λιπασμάτων από οργανικές πρώτες ύλες και άλλων προϊόντων σχετικών με τα λιπάσματα, όπως οι «βιοδιεγέρτες φυτών».

Επιλογή 3: Εναρμόνιση μέσω έγκρισης συστατικών ώστε να προκύπτει ένας θετικός εξαντλητικός κατάλογος υλικών κατάλληλων για σκόπιμη ενσωμάτωση σε προϊόντα λίπανσης.

Επιλογή 4: Εναρμόνιση μέσω ενός νέου νομοθετικού πλαισίου (NNΠ), το οποίο στηρίζεται σε υποχρεωτικές

απαιτήσεις ποιότητας και ασφάλειας και σε προαιρετικά, εναρμονισμένα τεχνικά πρότυπα.
Επιλογή 5: Όπως και στην επιλογή 4, η εναρμόνιση επιτυγχάνεται μέσω του νέου νομοθετικού πλαισίου με απαιτήσεις και πρότυπα. Ωστόσο, η συμμετοχή τρίτων φορέων στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις διαφέρει ανάλογα με την κατηγορία υλικού και είναι μεγαλύτερη για τα απόβλητα και άλλα δευτερογενή υλικά με δυναμικά μεταβλητή σύνθεση. Η ανάλυση αναδεικνύει την επιλογή 5 ως προτιμότερη.
Για τις επιλογές 2 έως 5, θεσπίζονται οριακές τιμές για τις προσμειξίες (συμπεριλαμβανομένων των βαρέων μετάλλων) σε όλα τα προϊόντα λίπανσης. Εξετάστηκαν δύο παραλλαγές: πλήρης εναρμόνιση και προαιρετική εναρμόνιση, όπως περιγράφεται παραπάνω.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η επιλογή 1 δεν υποστηρίζεται από κανένα κράτος μέλος, ούτε από τον κλάδο, ούτε και από ΜΚΟ.
Καθεμία από τις επιλογές 2 και 3 υποστηρίζεται από ορισμένα κράτη μέλη και ορισμένες εθνικές ομοσπονδίες του κλάδου, που είναι συνηθισμένα/-ες στη ρύθμιση της αγοράς λιπασμάτων μέσω τήρησης καταλόγων εγκεκριμένων τύπων ή συστατικών.
Η επιλογή 4 δεν υποστηρίζεται από όλα τα κράτη μέλη, καθώς το ΝΝΠ θεωρείται ριζική αλλαγή σε σύγκριση με τις γνωστές προσεγγίσεις των επιλογών 2 και 3.
Η επιλογή 5, ιδίως με την παραλλαγή προαιρετικής εναρμόνισης, είναι γενικώς θετικά αποδεκτή από τον κλάδο (ιδίως τις ΜΜΕ) και έναν μεγάλο αριθμό κρατών μελών (μεταξύ αυτών και μερικά από τα μεγαλύτερα) ως η καλύτερη επιλογή.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Διευκολύνεται η πρόσβαση στην αγορά για τα προϊόντα λίπανσης που ρυθμίζονται βάσει του ΝΝΠ, και επιπλέον η συμμόρφωση αυτών των προϊόντων με τις απαιτήσεις ασφάλειας και ποιότητας θα διασφαλίσει αυξημένο επίπεδο ασφάλειας στην τροφική αλυσίδα. Τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (επιλογή 5) όσον αφορά την πρόσβαση στην εσωτερική αγορά και την ευελιξία της αγοράς είναι παρόμοια με τα οφέλη της επιλογής 4. Η εκτίμηση επιπτώσεων θεωρεί ότι η επιλογή αυτή θα επιτύχει χαμηλότερο διοικητικό κόστος για τις δημόσιες αρχές και για τους οικονομικούς φορείς σε σχέση με την παρούσα κατάσταση και σημαντικά χαμηλότερο διοικητικό κόστος για τις δημόσιες αρχές σε σχέση με την επιλογή έγκρισης τύπων, γεγονός που μπορεί να αυξήσει σημαντικά την ευελιξία της αγοράς και συνεπώς να ενισχύσει την καινοτομία.
Η παραλλαγή προαιρετικής εναρμόνισης έχει το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι αφορά μόνο τους οικονομικούς φορείς που ενδιαφέρονται πραγματικά να εξασφαλίσουν πρόσβαση στην αγορά περισσότερων κρατών μελών, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της βελτίωσης της νομοθεσίας.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Το κόστος της προτιμώμενης επιλογής είναι αναλογικό προς τα αναμενόμενα οφέλη για τις επιχειρήσεις και την κοινωνία. Το κόστος για τις δημόσιες αρχές είναι μάλλον ουδέτερο. Θα χρειαστούν ορισμένες πρόσθετες εργασίες τυποποίησης όσον αφορά τις μεθόδους δοκιμής για τα προϊόντα που θα υπόκεινται στο ΝΝΠ.
Η επιλογή 5 θα συνεπάγεται χαμηλότερο διοικητικό κόστος για τους οικονομικούς φορείς σε σχέση με την επιλογή έγκρισης τύπου. Σε επίπεδο μεμονωμένων επιχειρήσεων, όμως, αναμένεται ότι το διοικητικό κόστος σε ορισμένες περιπτώσεις θα είναι υψηλότερο σε σχέση με την παρούσα κατάσταση. Αυτό θα ισχύει ιδίως για τους παραγωγούς υλικών με σχετικά μεταβλητή σύνθεση, για τα οποία θα χρειάζεται εκτενής συμμετοχή τρίτων φορέων κατά την αξιολόγηση συμμόρφωσης. Οι ΜΜΕ που ασχολούνται με την παραγωγή προϊόντων λίπανσης που υπόκεινται σε πιστοποίηση από τρίτους θα πρέπει να καταβάλλουν τέλη στον κοινοποιημένο οργανισμό προκειμένου να επαληθευτεί η συμμόρφωση των προϊόντων τους με τις απαιτήσεις. Η παραλλαγή προαιρετικής εναρμόνισης πιθανόν να συνεπάγεται υψηλότερο κόστος για τις εθνικές διοικήσεις σε σχέση με την πλήρη εναρμόνιση, δεδομένου ότι θα είναι υποχρεωμένες να διατηρήσουν τις εθνικές διαδικασίες σε κάποιον βαθμό. Το μεταβατικό κόστος θα είναι ελάχιστο για τα προϊόντα λίπανσης που καλύπτονται ήδη από τον υφιστάμενο κανονισμό, καθώς θα επιτρέπεται η αυτοπιστοποίηση προϊόντων. Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να διασφαλίζουν την ποιότητα των κοινοποιημένων οργανισμών.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Οι εταιρίες που θα επιλέξουν την οδό της εναρμόνισης θα ωφεληθούν από την ευκολότερη πρόσβαση σε ολόκληρη την αγορά της ΕΕ. Θα περιοριστεί επίσης το διοικητικό κόστος, καθώς θα υπάρχει μικρότερη ανάγκη για την καταχώριση μεμονωμένων προϊόντων σύμφωνα με διιστάμενους εθνικούς κανόνες. Οι παραγωγοί που δεν υπόκεινται σε διαδικασίες πιστοποίησης από τρίτους θα επηρεαστούν σε μικρότερο βαθμό σε σύγκριση με εκείνους που επωμίζονται επιπλέον το κόστος της πιστοποίησης από τρίτο μέρος (π.χ. ΜΜΕ). Το κόστος αυτό θα μετριαστεί χάρη στη μείωση της συχνότητας των ελέγχων ανάλογα με τον όγκο της παραγωγής και χάρη στη μείωση του αριθμού των δειγματοληψιών από εξωτερικούς φορείς μετά το έτος αναγνώρισης. Υπό την έννοια

αυτή, η προαιρετική εναρμόνιση θα διευκολύνει την ομαλή μετάβαση στο νέο κανονιστικό πλαίσιο, καθώς θα επιτρέπει στους παραγωγούς να επιλέξουν αν θα εμπορεύονται το προϊόν στην τοπική αγορά ή στην αγορά της ΕΕ.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και τις εθνικές διοικήσεις;

Το κόστος θα είναι μάλλον ουδέτερο για τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Το κόστος διακυβέρνησης της εθνικής νομοθεσίας θα παραμείνει το ίδιο, αλλά με την πάροδο του χρόνου θα μειώνεται εάν διαρκώς περισσότερες εταιρείες επιλέγουν την οδό της εναρμόνισης που προσφέρει ο κανονισμός για τα λιπάσματα, ενώ το κόστος εποπτείας της αγοράς θα παραμείνει το ίδιο ή ενδεχομένως θα αυξηθεί ελαφρώς.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Η πρόταση αναμένεται να μειώσει την εξάρτηση από εισαγόμενες πρώτες ύλες καθώς θα προσφέρει μια ευκαιρία για ευκολότερη πρόσβαση σε ολόκληρη την αγορά της ΕΕ για τα καινοτόμα προϊόντα, π.χ. εκείνα που παράγονται από οργανικά ή ανακυκλωμένα υλικά. Οι ροές εισαγωγών στην ΕΕ μπορεί να επηρεαστούν, όπως αναλύθηκε λεπτομερώς σε μια χωριστή εκτίμηση επιπτώσεων του 2011 για το ενδεχόμενο επιβολής ανώτατων ορίων για το κάδμιο.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Μια εκ των υστέρων αξιολόγηση του κανονισμού προβλέπεται να πραγματοποιηθεί 5 έτη μετά την εφαρμογή του και θα βασίζεται στις παρατηρήσεις που θα υποβληθούν μέσω διαφόρων μηχανισμών συνεργασίας που έχουν ήδη καταρτιστεί βάσει του υφιστάμενου κανονισμού για τα λιπάσματα (ομάδες εμπειρογνομόνων). Ο κατάλογος προσμείξεων και οι αντίστοιχες οριακές τιμές μπορούν να επανεξεταστούν ανά πάσα στιγμή εάν προκύψουν νέα επιστημονικά στοιχεία που να δείχνουν ότι πρέπει να μειωθούν οι εισροές προσμείξεων στο έδαφος από τα λιπάσματα.