



Bruksela, dnia 25.3.2021 r.
SWD(2021) 65 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI – STRESZCZENIE
SPRAWOZDANIA

Towarzyszący dokumentowi:

**Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów**

w sprawie planu działania dotyczącego rozwoju produkcji ekologicznej

{COM(2021) 141 final}

WPROWADZENIE

Niniejszy dokument roboczy służb Komisji jest sprawozdaniem zbiorczym z konsultacji w sprawie planu działania dotyczącego rozwoju produkcji ekologicznej, przewidzianych w strategii konsultacji dla tej inicjatywy, obejmujących w szczególności konsultacje planowe, otwarte konsultacje publiczne oraz dodatkowe informacje przekazane przez zainteresowane strony. Jeśli chodzi o dodatkowe informacje, zainteresowane strony, które kilkakrotnie wzywano do przedstawienia dodatkowych stanowisk i dokumentów, uczyniły tak również bezpośrednio, nie tylko w kontekście planu lub otwartych konsultacji publicznych.

Konsultacje planowe odbyły się w dniach 4 września – 23 października 2020 r., natomiast otwarte konsultacje publiczne przeprowadzono w dniach 4 września – 27 listopada 2020 r., za pośrednictwem strony internetowej Komisji Europejskiej we wszystkich językach urzędowych UE. Celem konsultacji było zebranie informacji i opinii od obywateli UE i odpowiednich zainteresowanych stron (organów publicznych, przedsiębiorstw i ich stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, instytucji badawczych i ośrodków akademickich) do uwzględnienia przy finalizacji planu działania.

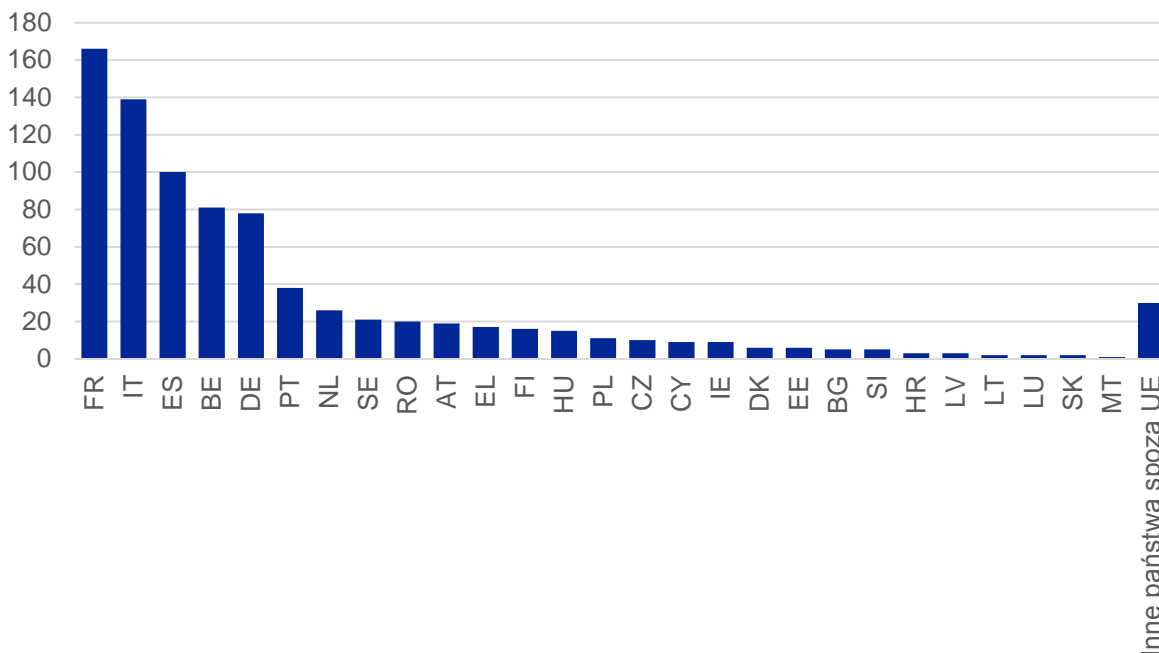
Przeprowadzono również ukierunkowane działania konsultacyjne z właściwymi organami z państw członkowskich UE odpowiedzialnymi za produkcję ekologiczną (w ramach różnych spotkań Komitetu ds. Produkcji Ekologicznej); z organizacjami biznesowymi i zawodowymi prowadzącymi działalność na poziomie UE w sektorze produkcji ekologicznej (producenci, sprzedawcy detaliczni, przetwórcy); z obywatelami UE i organizacjami konsumenckimi oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na poziomie UE w zakresie rolnictwa ekologicznego (np. spotkania grupy dialogu obywatelskiego); oraz z kilkoma państwami spoza UE.

PRZEGLĄD UZYSKANYCH ODPOWIEDZI

Łącznie otrzymano 124 odpowiedzi w ramach konsultacji planowych. Najwięcej odpowiedzi w ramach tych konsultacji przekazali obywatele UE, stanowiący 33 % wszystkich respondentów (41 odpowiedzi), a w dalszej kolejności były stowarzyszenia przedsiębiorców (23 % – 28 odpowiedzi) oraz przedsiębiorstwa/organizacje przedsiębiorstw (19 % – 23 odpowiedzi). Organizacje pozarządowe przekazały 16 odpowiedzi (13 %), organy publiczne – 3 odpowiedzi (2 %), ośrodki akademickie/instituty badawcze oraz związki zawodowe – po dwie odpowiedzi (2 %), a jedna odpowiedź pochodziła od obywatela spoza UE. Pozostałe 6 % respondentów (8 odpowiedzi) określiło się jako „inne” podmioty.

W ramach otwartych konsultacji publicznych uzyskano 841 odpowiedzi, a ponieważ jedna z nich była powielona, w ocenie odpowiedzi uwzględniono 840 odpowiedzi.

Wykres 1. Liczba respondentów w konsultacjach publicznych według państw pochodzenia



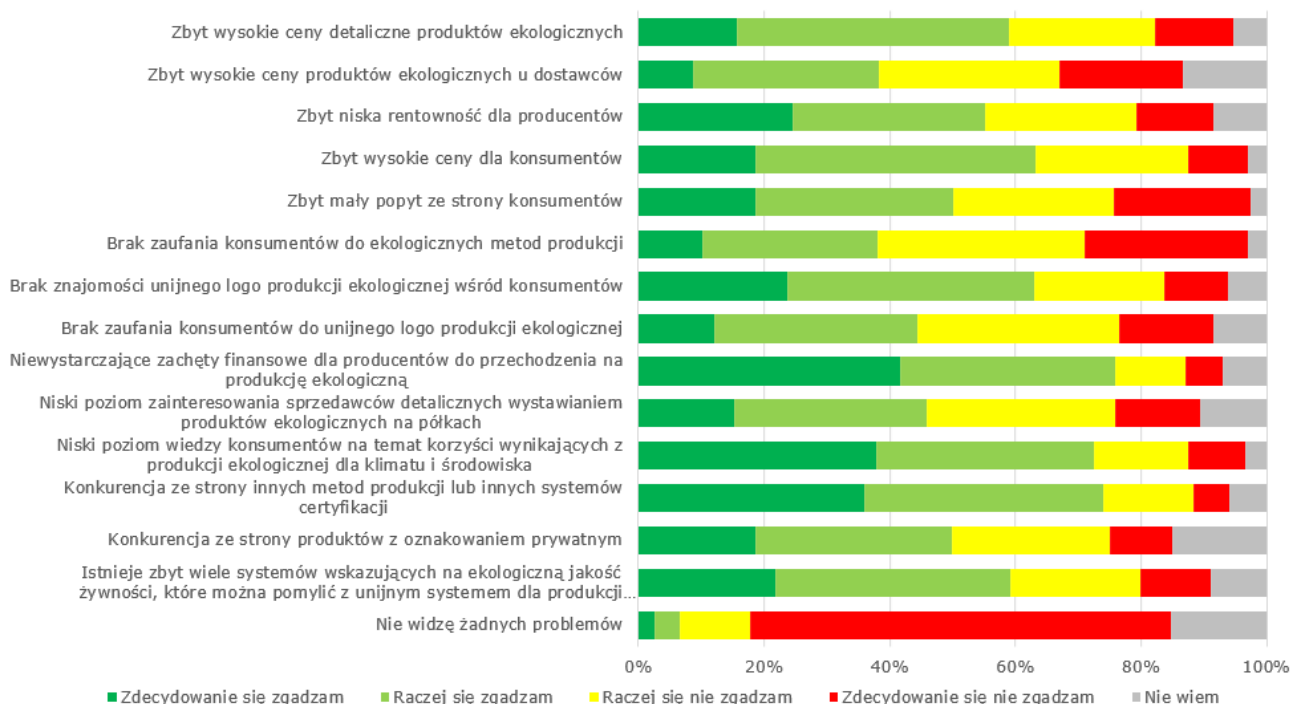
Większość opinii w ramach tych konsultacji przekazali obywatele UE, którzy stanowili 52 % wszystkich respondentów (437 odpowiedzi), a w dalszej kolejności były przedsiębiorstwa/organizacje przedsiębiorstw (16 % – 133 odpowiedzi) oraz stowarzyszenia przedsiębiorców (8 % – 69 odpowiedzi). Organizacje pozarządowe udzieliły 51 odpowiedzi. Wśród wszystkich respondentów ośrodki akademickie/instytuty badawcze stanowiły 4 % (36 respondentów); udział organów publicznych, które przekazały 33 odpowiedzi, był na podobnym poziomie. 1 % odpowiedzi pochodziło od organizacji środowiskowych (9 odpowiedzi), obywateli spoza UE (9 odpowiedzi) oraz związków zawodowych (5 odpowiedzi). Wpłynęły odpowiedzi od dwóch organizacji konsumenckich. Pozostałe 7 % respondentów (56 odpowiedzi) określiło się jako „inne” podmioty.

Ponadto do analizy zachowano 87 dokumentów dołączonych do konsultacji publicznych, 16 dokumentów dołączonych do planu działania oraz 7 dodatkowych dokumentów, łącznie 110 dokumentów.

ODPOWIEDZI NA PYTANIA ZAMKNIĘTE I OTWARTE W RAMACH KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Ponad trzy czwarte respondentów (78 %) dostrzegają czynniki utrudniające zwiększenie produkcji i spożycia żywności ekologicznej w UE (suma respondentów, którzy wskazali odpowiedź „zdecydowanie się nie zgadzam” lub „raczej się nie zgadzam” w odniesieniu do stwierdzenia „nie widzę żadnych problemów”). Za najważniejsze czynniki utrudniające uznawano (suma odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” lub „raczej się zgadzam”) „niewystarczające zachęty finansowe dla producentów do przechodzenia na produkcję ekologiczną” (76 %), a także „konkurencję ze strony innych metod produkcji lub innych systemów certyfikacji” (74 %) oraz „niski poziom wiedzy konsumentów na temat korzyści wynikających z produkcji ekologicznej dla klimatu i środowiska” (73 %).

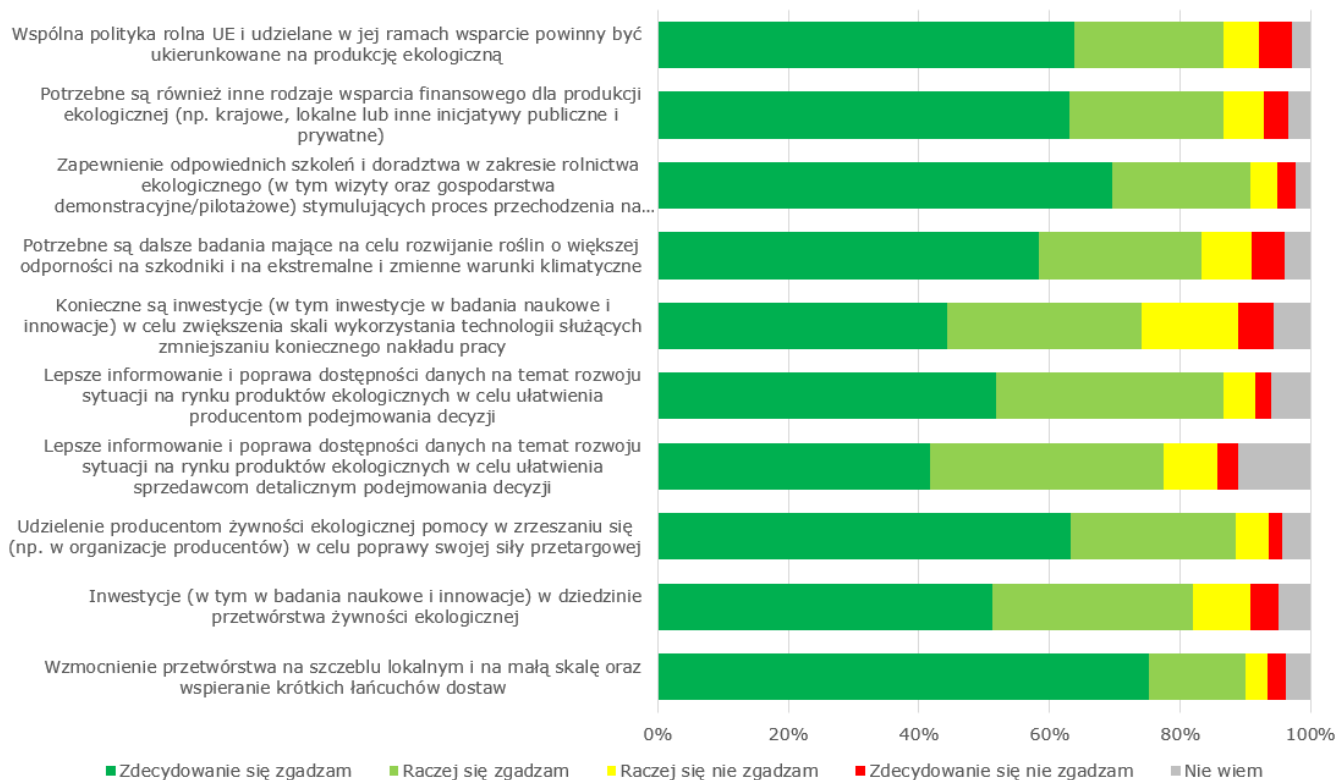
Wykres 2. Czynniki utrudniające obecnie zwiększenie produkcji i spożycia żywności ekologicznej w UE



Większość respondentów uważała, że żywność ekologiczna jest zbyt droga dla konsumentów (63%), oraz wskazała na brak znajomości unijnego logo produkcji ekologicznej wśród konsumentów (63%), a także na istnienie zbyt wielu systemów wskazujących na ekologiczną jakość żywności, które można pomylić z unijnym systemem dla produkcji ekologicznej (59%). W odpowiedzi na zapytanie o inne istniejące czynniki utrudniające zwiększenie produkcji i spożycia żywności ekologicznej w UE respondenci wskazali w pierwszej kolejności cenę produktów tradycyjnych (43 wskazania). Innymi wskazanymi przeszkodami były brak zaufania do unijnego logo produkcji ekologicznej (12 respondentów) oraz brak informacji o zdrowotnych i środowiskowych korzyściach wynikających z rolnictwa ekologicznego (11 respondentów).

Jeśli chodzi o wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na system żywnościowy oraz produkcję i konsumpcję żywności ekologicznej, zdecydowana większość respondentów (85%) uważała, że „kryzys uwidocznił naszą zależność od sezonowego rolnictwa ekologicznego”. Większość respondentów (59%) była zdania, że kryzys „zwiększył znaczenie rolnictwa ekologicznego i jego rolę jako elementu unijnego systemu zaopatrzenia w żywność”. Kryzys „przyspieszył zmiany w strukturze spożycia żywności na korzyść rolnictwa ekologicznego” – tak uważało 53% uczestników konsultacji. Według 51% respondentów zwiększony popyt na produkty ekologiczne utrzyma się po ustaniu kryzysu związanego z COVID-19.

Wykres 3. Środki mające istotne znaczenie dla stymulowania produkcji ekologicznej



Zasadniczo istniała duża zgodność co do dziewięciu działań, które zaproponowano w odniesieniu do rozwoju produkcji ekologicznej w UE (od 57 % do 91 %). Osiągnięto szeroki konsensus (91 % odpowiedzi) co do podnoszenia świadomości w zakresie płynących z rolnictwa ekologicznego korzyści środowiskowych i klimatycznych. Poziom poparcia przekroczył 80 % w przypadku czterech następujących działań: (i) programy propagowania zdrowego żywienia dla szkół (83 %), (ii) produkty ekologiczne w publicznych/prywatnych biurach i stołówkach (83 %), (iii) zwiększanie widoczności i wyboru produktów ekologicznych w punktach sprzedaży detalicznej (83 %) oraz (iv) rozszerzenie zamówień publicznych w zakresie produktów ekologicznych (81 %). Dwa działania związane z promocją znalazły poparcie ponad trzech czwartych respondentów: kampanie informacyjne na temat unijnego logo produkcji ekologicznej (78 %) oraz ukierunkowanie kampanii promujących produkty rolne na produkty ekologiczne (77 %). Według 76 % uczestników konsultacji należy zwiększyć konkurencyjność cenową produktów ekologicznych. Wreszcie 57 % respondentów wskazało, że unijne logo produkcji ekologicznej nie jest wystarczająco rozpoznawalne. W odpowiedzi na zapytanie o inne działania na rzecz rozwoju sektora produkcji ekologicznej w UE respondenci po pierwsze wymieniali konieczność skutecznego informowania klientów (47 wskazań), zwłaszcza w zakresie zdrowotnych (12) i społecznych (9) korzyści wynikających z rolnictwa ekologicznego. Wśród wymienianych działań powtarzała się także konieczność informowania o prawdziwych kosztach (uwzględniających efekty zewnętrzne) rolnictwa tradycyjnego i stosowania tak postrzeganych kosztów (37), a zamówienia publiczne wskazano jako czynnik mogący korzystnie wpłynąć na zwiększanie popytu na produkty ekologiczne (27 wskazań).

Odnotowano dużą zgodność w odniesieniu do siedmiu działań, które zaproponowano w celu zwiększenia zaufania konsumentów do sektora produkcji ekologicznej w UE (od 70 % do 92 %). Osiągnięto szeroki konsensus (91 % odpowiedzi), że informacje na temat producentów ekologicznych powinny być przejrzyste i dostępne dla konsumentów oraz że konieczne są działania wspomagające konsumentów w wyraźnym odróżnianiu unijnego logo produkcji ekologicznej od innych systemów mających na celu zapewnianie jakości lub

ochronę środowiska. 88 % respondentów uważa, że dostęp do informacji o pochodzeniu produktów ekologicznych powinien być łatwiejszy, a 84 % – że należy dołożyć więcej starań na rzecz zwalczania nadużyć w sektorze produkcji ekologicznej. Konieczne jest również dalsze badanie przyczyn braku zaufania konsumentów (86 %) oraz więcej starań na rzecz zwalczania nadużyć w sektorze produkcji ekologicznej (84 %). Ponadto respondenci stwierdzili, że organy publiczne muszą skuteczniej kontrolować przestrzeganie przepisów dotyczących produkcji ekologicznej (77 %) i że należy częściej wykorzystywać technologie informacyjne, by lepiej śledzić pochodzenie produktów ekologicznych (70 %). W odpowiedzi na zapytanie o inne działania na rzecz zwiększenia zaufania konsumentów do sektora produkcji ekologicznej w UE respondenci za najważniejsze uznawali konieczność większej przejrzystości i więcej starań na rzecz zwalczania nadużyć, zwłaszcza w państwach trzecich (35 wskazań). Uwagi dotyczyły również informowania konsumentów (23) oraz łączenia unijnego oznakowania produkcji ekologicznej ze znakami lokalnymi / z oznaczeniami pochodzenia (18). Zdania były podzielone co do konieczności stosowania większej liczby kontroli: 21 respondentów stwierdziło, że kontrole są już wystarczające, natomiast 10 wskazało na konieczność ich nasilenia.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego pytania osiągnięto szerokie poparcie dla działań zaproponowanych w celu pobudzenia produkcji ekologicznej (od 74 % do 91 % odpowiedzi). Największa część respondentów była zgodna, że aby zachęcić do przechodzenia z rolnictwa tradycyjnego na ekologiczne, ważne jest zapewnienie odpowiednich szkoleń i doradztwa (91 %), a także konieczne jest wzmocnienie przetwórstwa na szczeblu lokalnym i na małą skalę oraz wspieranie krótkich łańcuchów dostaw (90 %). Respondenci uważali, że producenci żywności ekologicznej muszą otrzymywać pomoc w zrzeszaniu się (np. w organizacje producentów) w celu poprawy swojej siły przetargowej (88 %). Niezbędne jest lepsze informowanie i poprawa dostępności danych na temat rozwoju sytuacji na rynku produktów ekologicznych w celu ułatwienia producentom podejmowania decyzji (87 %). Respondenci byli zgodni, że należy finansowo wspierać produkcję ekologiczną, między innymi w ramach wspólnej polityki rolnej.

Odpowiadając na pytanie dotyczące sektora ekologicznej produkcji zwierzęcej, respondenci zgadzali się, że „*należy wesprzeć producentów w poszukiwaniu odpowiedniej paszy ekologicznej dla zwierząt*” (86 %) oraz że „*potrzebne są dalsze badania w celu określenia i opracowania najlepszych praktyk w zakresie metod żywienia zwierząt dostosowanych do paszy ekologicznej oraz w zakresie alternatywnych składników pasz*” (82 %). Zgodność na podobnym poziomie odnosiła się do opinii, że „*ekologiczna produkcja zwierzęca powinna korzystać ze wsparcia specjalnego*” (82 %), a także opinii, że „*należy wspierać akwakulturę w celu zdobycia większej wiedzy na temat metod chowu i karmienia, między innymi poprzez badania naukowe*” (78 %).

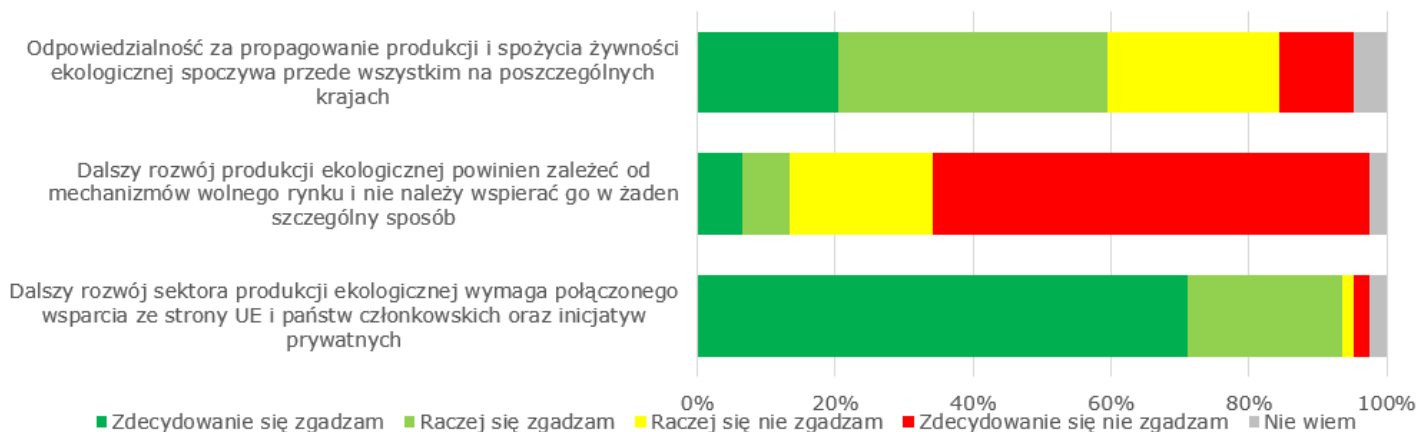
Jeśli chodzi o pytanie dotyczące głównych korzyści dla środowiska płynących z produkcji ekologicznej, respondenci wskazywali jej korzystny wpływ na różnorodność biologiczną (92 %) oraz ochronę jakości gleby (88 %) i jakości wody (84 %). Zdaniem 83 % respondentów produkcja ekologiczna propaguje gospodarkę o obiegu zamkniętym, a 80 % uważa, że taka produkcja zapewnia wykorzystanie energii i zasobów naturalnych w sposób odpowiedzialny. Według 78 % respondentów produkcja ekologiczna przyczynia się do neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla, pozwala na dostosowanie się do zmieniającego się klimatu oraz pomaga zmniejszać zanieczyszczenie powietrza.

Ponad dwie trzecie respondentów zdecydowanie zgadzała się ze stwierdzeniem, że należy propagować zrównoważone wykorzystanie wody w rolnictwie ekologicznym oraz zastępowanie tworzyw sztucznych w opakowaniach. Podobny poziom poparcia odnotowano dla zwiększenia inwestycji w badania i innowacje oraz dla prowadzenia sieci gospodarstw ekologicznych. Znacznie mniejszy odsetek respondentów wyraził zdecydowane poparcie dla

propozycji, aby stopniowo wycofywać z użycia kontrowersyjne materiały, np. miedź. W tym przypadku zdecydowane poparcie wyraziło jedynie 38 %. Należy jednak zauważyć, że zdecydowane poparcie dla tej propozycji było na najwyższym poziomie wśród respondentów z kategorii obywatele oraz ośrodki akademickie/institute badawcze.

Istniała zgoda co do tego, że „dalszy rozwój sektora produkcji ekologicznej wymaga połączonego wsparcia ze strony UE i państw członkowskich oraz inicjatyw prywatnych”. Ponad 70 % respondentów zdecydowanie zgadzało się z tym stwierdzeniem, a kolejne 23 % raczej się zgadzało. Odzwierciedleniem tego stwierdzenia jest fakt, że 84 % respondentów zdecydowanie (63 %) lub raczej (21 %) nie zgadzało się z pomysłem pozostawienia rozwoju sektora żywności ekologicznej mechanizmom wolnego rynku. Udzielone odpowiedzi wskazują, że ponad połowa respondentów (59 %) uważa, że za promocję produkcji ekologicznej odpowiadają głównie władze krajowe. W odpowiedzi na zapytanie o inne dodatkowe działania na rzecz zwiększenia produkcji i spożycia żywności ekologicznej respondenci proponowali zbalansowanie kosztów między produktami tradycyjnymi a ekologicznymi (36 wskazań) i poprawę warunków dochodowych i warunków pracy rolników (29), a także wskazali na konieczność prowadzenia badań w celu wprowadzania innowacji (23).

Wykres 4. Rozwój sektora żywności ekologicznej: wsparcie publiczne czy inicjatywy prywatne?



Respondenci za istotną uznali również konieczność wspierania rolników: w uzyskiwaniu dostępu do rynku, co ma służyć wspomaganie sektora żywności ekologicznej (15), w zwiększaniu różnorodności biologicznej w gospodarstwach (13), w dalszym pomaganiu rolnikom w trakcie przechodzenia na produkcję ekologiczną (11) oraz w prowadzeniu badań dotyczących skutków rolnictwa ekologicznego (11).

Ponadto wskazano dodatkowe działania związane z edukacją w zakresie rolnictwa ekologicznego (9), ze wspieraniem rolnictwa na małą skalę (8) oraz z rozwojem usług doradczych dla gospodarstw (5), a także zgłoszono obawy dotyczące siły podmiotów detalicznych (6).

ŁĄCZNA ANALIZA PYTAŃ ZAMKNIĘTYCH/OTWARTYCH ORAZ STANOWISK PRZEDSTAWIONYCH W KONSULTACJACH PUBLICZNYCH DOTYCZĄCYCH ZAPROPONOWANYCH TEMATÓW I DZIAŁAŃ

Jeśli chodzi o różne tematy ujęte w planie działania, wszystkie są – w różnorakim stopniu – poparte ilościowymi i jakościowymi danymi z otwartych konsultacji publicznych:

- Wszystkie 15 tematów uzyskało (zdecydowane) poparcie w odpowiedziach ilościowych. Spośród wszystkich tematów nieco mniejsze poparcie wyrażono w odniesieniu do tematów: 1.1. „Promowanie unijnego logo”; 1.4. „Zapobieganie fałszowaniu żywności

i wzmacnianie zaufania konsumentów”; 2.3. „Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego”; oraz 3.3. „Finansowanie badań w zakresie rozwiązań alternatywnych dla spornych środków”.

- W informacjach jakościowych szczególnie często wskazywano cztery tematy jako kwestie istotne dla planu działania (ponad 30 stanowisk i odpowiedzi na pytania otwarte): 1.1. „Promowanie unijnego logo”; 1.2. „Promowanie stołówek ekologicznych i zwiększanie zastosowania zielonych zamówień publicznych”; 2.1. „Zachęcanie do konwersji, inwestowania i wymiany najlepszych praktyk”; oraz 2.3. „Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego”.
- Dodatkowymi tematami, na które zwrócono uwagę w niektórych przekazanych opiniach jakościowych (15–29 stanowisk i odpowiedzi na pytania otwarte), były: 1.5. „Poprawienie identyfikowalności”; 2.4. „Wzmocnienie lokalnych i małych przetwórców oraz wspieranie krótkiego obiegu handlowego”; 3.1. „Zwiększanie bioróżnorodności genetycznej”; oraz 3.2. „Zmniejszenie śladu węglowego”.

W odniesieniu do różnych działań przewidzianych w planie działania:

- Większość z 22 działań (41 poddziałań) uzyskała (zdecydowane) poparcie w odpowiedziach ilościowych. W przypadku trzech działań nie udostępniono żadnych informacji ilościowych. W odpowiedziach jakościowych 41 poddziałań ujęto w różnym stopniu.
- Ogólne poparcie dla wszystkich działań było najmocniejsze w przypadku osi 3. Nieco ponad połowa poddziałań w ramach osi 1 otrzymała zdecydowane poparcie w odpowiedziach ilościowych. Większość poddziałań w ramach osi 2 uzyskała zdecydowane poparcie.
- W przypadku dwóch działań nie przekazano żadnych informacji w odpowiedziach ilościowych – są to działanie 13: „podnoszenie poziomu świadomości i zapewnianie lepszych informacji na temat certyfikacji grupowej” i działanie 15: „projektowanie środków na rzecz rolnictwa ekologicznego ze szczególnym naciskiem na kwestie równouprawnienia płci i aspekty społeczne”. Elementy obu działań zostały jednak wspomniane w stanowiskach wyrażonych przez zainteresowane podmioty.
- W uwagach jakościowych liczba odniesień do 41 poddziałań była bardziej zróżnicowana. W odniesieniu do dwóch poddziałań otrzymano wiele uwag jakościowych (22–33 stanowiska i odpowiedzi na pytania otwarte) – są to poddziałanie 2a: „przydzielanie budżetu w dziedzinie polityki promocyjnej dotyczącej produktów rolnych, zwiększanie wiedzy wśród konsumentów i pobudzenie popytu” oraz poddziałanie 9b: „zapewnienie jak najlepszego wykorzystania nowej WPR w celu udzielania wsparcia”.
- W niektórych uwagach (12–22 stanowiska i odpowiedzi na pytania otwarte) przywołano cztery kolejne (pod)działania: 1c: „ustalenie wydarzeń na potrzeby przekazywania informacji na temat produkcji ekologicznej”; 9a: „ocena szczególnych warunków i potrzeb państw członkowskich”; 15: „projektowanie środków na rzecz rolnictwa ekologicznego ze szczególnym naciskiem na kwestie równouprawnienia płci i aspekty społeczne”; oraz 20: „finansowanie badań w zakresie rozwiązań alternatywnych dla spornych środków”. Pozostałe 35 (pod-)działań wskazano jedynie w nielicznych uwagach lub nie wskazano ich wcale (maksymalnie 11 stanowisk i odpowiedzi na pytania otwarte).

W odpowiedziach jakościowych przedstawiono dodatkowe informacje dotyczące działań zaproponowanych w planie działań na rzecz rolnictwa ekologicznego. Respondenci przedstawili pomysły dotyczące działań i poddziałań. Jednocześnie przekazali uwagi odnoszące się do konkretnych sposobów wdrażania różnych działań i poddziałań.

Wyrażone przez nich opinie różniły się co do roli podmiotów detalicznych w łańcuchu wartości produkcji ekologicznej. W odniesieniu do rosnącego popytu na produkty ekologiczne i ich spożycia podmioty przekazujące uwagi dostrzegały konieczność zapewnienia zarówno przystępności cenowej produktów ekologicznych dla konsumentów, jak i opłacalności ich wytwarzania z punktu widzenia producentów, a także zapewnienia lokalnej dostępności (gatunkowych) produktów ekologicznych. Inne wymienione działania dotyczyły struktury sieci dystrybucji żywności ekologicznej i konkurencji cenowej; wezwano także do podjęcia działań, dzięki którym niezależne podmioty detaliczne nie będą się znajdować w niekorzystnej sytuacji. Jako pośrednią przeszkodę w dystrybucji żywności ekologicznej postrzegano również certyfikację.

Okolo jedna czwarta wszystkich podmiotów wnoszących uwagi zgłosiła także ogólne obawy dotyczące określonych kwestii ujętych w projekcie planu działań na rzecz rolnictwa ekologicznego. Do tych kwestii należały strategie i cele oraz ich monitorowanie, ramy prawne rolnictwa ekologicznego (np. braki spójności, wyłączenie niektórych produktów), kontrowersyjne opinie dotyczące wkładu rolnictwa ekologicznego w zrównoważony rozwój w skali ogólnoswiatowej, ogólne podejście do polityki oraz zagadnienia dotyczące konsumentów i popytu.