



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.3.2014 г.
SWD(2014) 66 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти, за
изменение на Регламент (ЕС) № XXX/XXX на Европейския парламент и на
Съвета [регламент относно официалния контрол] и за отмяна на Регламент (ЕО)
№ 834/2007 на Съвета**

{COM(2014) 180 final}

{SWD(2014) 65 final}

1. КОНТЕКСТ

Настоящата оценка на въздействието е съсредоточена върху:

- ефективността на законодателните инструменти, а именно **Регламент (ЕО) № 834/2007¹ на Съвета относно биологичното производство и етикирането на биологични продукти** и регламентите за неговото изпълнение;
- приложимостта на **нов план за действие** за биологичното земеделие в ЕС.

В Регламент (ЕО) № 834/2007 **Съветът повдигна поредица от въпроси**, по които Комисията прие доклад² през май 2012 г. **Съветът прие заключения³ относно доклада** през май 2013 г., призовавайки за амбициозно развитие на сектора на биологичното земеделие и за преразглеждане на настоящата нормативна уредба.

В специален доклад⁴ на **Европейската сметна палата** бяха набелязани определени недостатъци в **системата за контрол** на биологичното производство и бяха включени препоръки за подобрене.

Прегледът на законодателството относно биологичното земеделие е част от **Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁵**.

Оценката на въздействието бе направена с подкрепата на междуведомствена работна група в Комисията. Анализът се основава на изслушвания на специалисти и организации, резултатите от **широка обществена консултация** (почти 45 000 отговора) и целеви консултации, по-специално с държавите членки и Консултативната група за биологично земеделие.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Основен проблем и фактори, пораждащи проблеми

Общата цел на настоящата политика и на нормативната уредба на ЕС е да се осигури устойчиво развитие на биологичното производство. Очаква се биологичното земеделие да следва развитието на пазара за биологични продукти в ЕС. Пазарът за биологични продукти обаче се разрасна приблизително четирикратно в периода 1999—2011 г., докато за десетте години между 2000 и 2010 г. обработваемата площ за биологично земеделие в ЕС се увеличи едва двойно. Разликата между производството и търсенето в ЕС се покрива от вноса. Последниците от това са следните:

- пропуснати възможности за производителите от ЕС,

¹ ОВ L 189, 20.7.2007 г, стр 1.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ Специален доклад № 9/2012 от 26 юни 2012 г.

⁵ COM(2012) 746 final.

- риск от ограничаване на разширяването на пазара за биологични продукти,
- риск от намаляване на ползите за околната среда, свързани с биологичното земеделие.

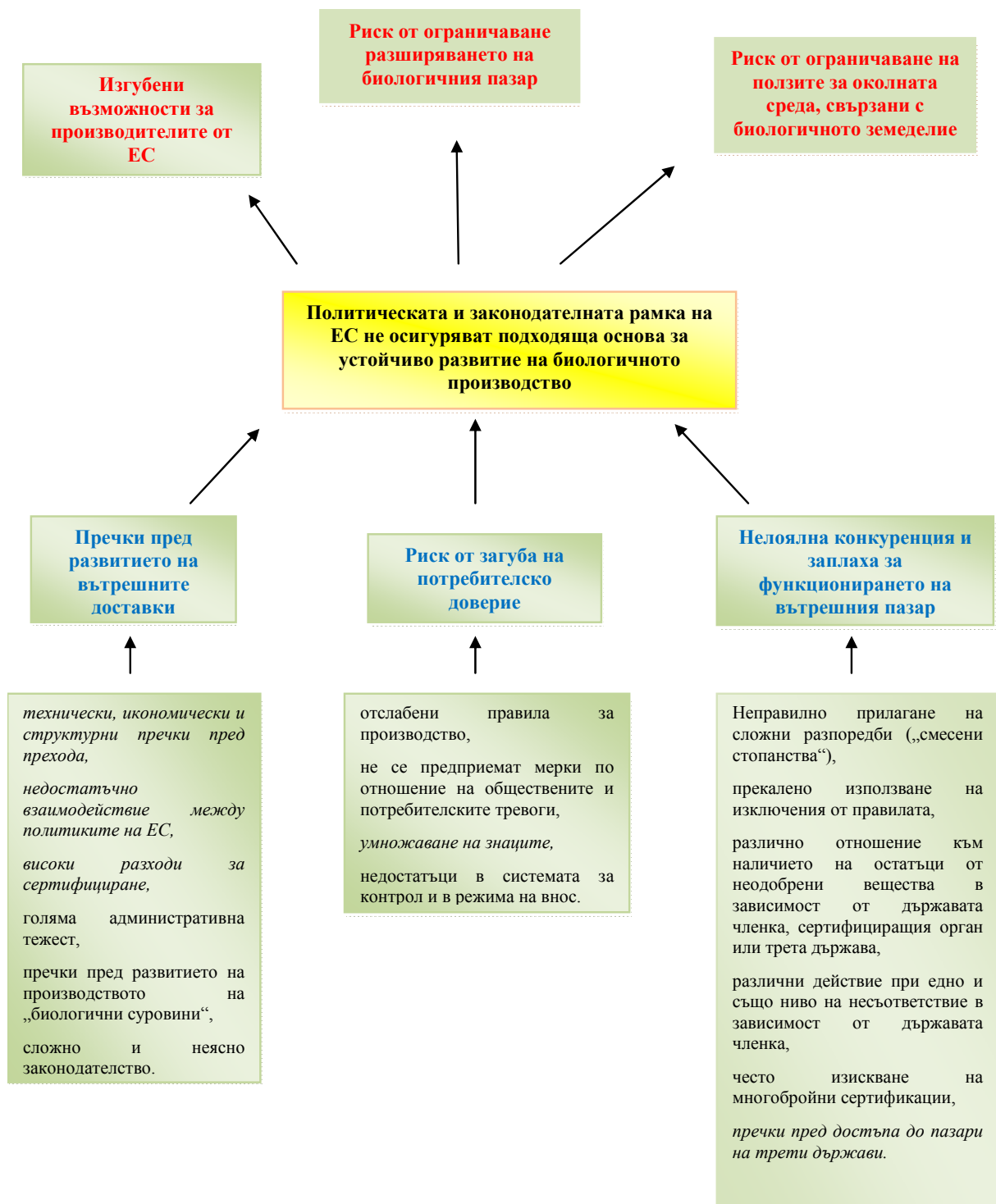
Недостатъчната степен на преминаване към биологично земеделие е основната пречка пред развитието на биологичното производство в ЕС. При други обстоятелства растителните сортове, специално селектирани за биологичното земеделие, биха били изключително важни за увеличаване на биологичното производство, но сегашната нормативна уредба пречи на развитието на производството на ресурси, като например семена, в биологичните им форми.

Пазарът на биологични продукти се гради върху доверието на потребителите, но в момента то е в опасност. Правилата за биологично производство са отслабени от използването на изключения и неясни разпоредби. Законодателството не се занимава с последствията за околната среда през целия жизнен цикъл на биологичното производство. При някои практики, разрешени по сегашното законодателство, се пренебрегва изискването за високо ниво на хуманно отношение към животните при биологичното производство. Разработването на частни схеми води до използването на множество знаци, конкуриращи се с логото на ЕС за биологични продукти, което е объркващо за потребителите. Поради недостатъците на системата за контрол и на режима за внос са отчетени и случаи на некоректно поведение.

Не е гарантирана лоялната конкуренция между производителите, а функционирането на единния пазар не е ефективно. Сложните разпоредби, например касаещи стопанства с успоредно традиционно производство, не се изпълняват и прилагат правилно. Някои държави членки злоупотребяват със системата за прилагане на изключения от правилата. Многобройните изисквания за сертифициране, необходими за получаване на достъп до определени пазари, и разнородните подходи, използвани от държавите членки в случаи, в които в биологичните продукти са открити остатъци от неразрешени вещества, пречат на функционирането на единния пазар. За едно и също несъответствие различните държави членки предприемат разнородни действия. Режимът на признаване на контролните органи, основан на равностойност, подхранва конкуренцията между контролните органи и води до нелоялна конкуренция за производителите от ЕС, които освен това срещат трудности при достъпа до пазари в трети държави. Мащабът на нелоялната конкуренция не може да бъде изчислен.

Законодателството е прекалено сложно и предполага голяма административна тежест. Редица малки стопанства са изключени от сектора на биологично производство, защото разходите за сертифициране са твърде високи, а административната тежест — твърде голяма.

Схема на проблемите



Нерегулаторните фактори, пораждащи проблеми, са в курсив.

2.2. Базов сценарий

Развитието на вътрешното предлагане ще продължава да бъде затруднено, дори и някои икономически пречки да могат да бъдат отстранени чрез новите инструменти на ОСП.

Има вероятност доверието на потребителите да бъде подкопано, тъй като правилата за биологичното производство са отслабени, а и обществените тревоги не са напълно отразени в тези правила. Това ще доведе до създаването на нови схеми и знаци, конкуриращи се с тези на ЕС. Има вероятност от некоректно поведение. **Режимът на вноса ще се усложни още повече** за контролните органи с прилагането на режима на съответствие от 2014 г.

Производителите на биологични продукти все повече ще се изправят пред нелоялна конкуренция, а функционирането на единния пазар ще бъде застрашено. В ЕС има вероятност държавите членки да не получат ресурсите, необходими за правилното прилагане на сложните разпоредби и изключения. В трети държави конкуренцията между контролните органи ще доведе до занижаване на стандартите.

2.3. Анализ на принципа на субсидиарност

Настоящият анализ е **актуализиране на съществуваща схема в рамките на ОСП.**

Производството и търговията със земеделски и хранителни продукти на вътрешния пазар и осигуряването на целостта на вътрешния пазар са правомощия на ЕС, споделени с държавите членки.

Прилагането на една-единствена схема за биологичните продукти за целия ЕС е по-ефективно от прилагането на 28 различни схеми и е в интерес на гладкото развитие на единния пазар и на придържането към последователна външнотърговска политика.

Необходима е по-прецизна хармонизация по отношение на изключенията от правилата и случаите на несъответствие, водещи до отнемане на статута на даден продукт като биологичен.

3. Цели

3.1. Конкретни цели на политиката

- отстраняване на пречките пред развитието на биологичното производство в ЕС,
- подобряване на законодателството, за да се гарантира лоялна конкуренция и да се подобри функционирането на единния пазар,
- запазване на доверието на потребителите,
- опростяване.

3.2. Оперативни цели

- определяне на ясни и недвусмислени правила за производство,
- изпълнение на система за контрол, основана на оценка на риска,
- хармонизиране на подхода при установяване на наличие на остатъци от неразрешени вещества в биологичните продукти,
- опростяване на административните изисквания, най-вече за малките производители,

- прилагане на единна и надеждна система за признаване на контролните органи в трети държави,
- установяване на балансиран търговски режим,
- опростяване на правилата за етиктиране,
- отчитане на променящите се притеснения на обществеността,
- подобряване на прозрачността и информацията за сектора и търговията с биологични продукти.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Представените варианти, основавани на различни виждания за развитието в дългосрочен план на сектора за биологичните продукти, са установени в близко сътрудничество със заинтересованите страни и при тях са взети предвид резултатите от обществените консултации, разкриващи по-специално, че гражданите на ЕС биха предпочели проблемите във връзка с околната среда да бъдат взети изцяло под внимание, правилата за производство да бъдат допълнително хармонизирани и подсилени и да се сложи край на изключенията.

4.1. Описание на вариантите

• Вариант 1: Подобро статукво

Тук влизат законодателни мерки, чиято цел е:

- да се изясни обхватът и някои правила за производство;
- да се опростят правилата за етиктиране;
- да се подсилят системата за контрол (хармонизирани процедури при констатиране на остатъци от неразрешени вещества в биологичните продукти; електронно сертифициране, интегрирано в уеб базирана база данни на ЕС; внасяне на повече яснота по отношение на акредитацията на контролните органи);
- да се премахне режимът на съответствие за вноса.

Тези мерки, считани за минимална реакция в отговор на установените проблеми, са включени и във всички други варианти.

• Вариант 1.A: 1 + край на евентуалното освобождаване на търговци на дребно

• Вариант 2: Вариант, определян от пазара

Този вариант цели осигуряване на условията, необходими за динамичен отговор на бъдещото развитие на пазара благодарение на по-малко строги правила. Той включва:

- **законодателни мерки** за интегриране като разпоредбите на регламента на ЕС за настоящите дългогодишни изключения, давани от държавите

членки, и за изготвяне на по-разбираеми правила за производство в отделен документ,

- **план за действие**, определящ стратегия за биологичното земеделие, така че биологичният сектор да се развива бързо.
- **Вариант 2.А: 2 + системно изпитване на биологични продукти за случайно наличие на остатъци от неразрешени вещества**
- **Вариант 3: Вариант, определян от принципи**

Този вариант цели повторно насочване на биологичното земеделие към неговите принципи. Той включва:

- **законодателни мерки** за засилване на правилата, най-вече чрез премахване на изключенията, за подсилване на подхода, основан на оценка на риска, на системата за контрол, като се отмени задължителната годишна инспекция, и за подмяна на равностойността със съответствие в режима на внос за контролните органи;
- **план за действие**, определящ стратегия за биологичното земеделие в ЕС. Той включва действия за преодоляване на техническите проблеми, свързани с производството, както и специална политика за износ.
- **Вариант 3.А: 3 + задължение за измерване на функционирането по отношение на околната среда за дружества, участващи в преработвателни и търговски дейности**
- **Вариант 3.В: 3 + групово сертифициране**

4.2. Въпроси, по които Съветът поиска доклад от Комисията:

- Не е доказана нуждата от хармонизирани правила на ЕС за **биологични храни, приготвяни в сектора на общественото хранене**.
- **Разпоредбите за ГМО** следва да останат непроменени, тъй като те отговарят на баланса между ползите и разходите.
- **Функционирането на единния пазар** е разглеждано в глобален план в целия анализ.

4.3. Позиция на заинтересованите страни

В началото основните заинтересовани страни в биологичния сектор — Международната федерация на движенията за биологично земеделие (IFOAM EU) и Комитета на професионалните земеделски организации и Генерална конфедерация на земеделските кооперативи в Европейския съюз (COPA-COGECA) — подкрепиха вариант 1, но позицията им се промени и се спряха на вариант 3. Вариант 3 бе подкрепен най-вече от Via Campesina, Slow Food и организации за хуманно отношение към животните. Вариант 2 бе подкрепен основно от Eurocommerce.

5. ОЦЕНКА НА ВЛИЯНИЕТО НА ВАРИАНТИТЕ ВЪРХУ ПОЛИТИКАТА

Поради липса на надеждни статистически данни оценката на вариантите е предимно качествена.

5.1. Варианти 1 и 1.А

Повечето пречки за развитието на биологичното производство си остават. Не се очаква значително въздействие върху обемите на биологичните продукти на пазара. Функционирането на единния пазар леко се подобрява, но не се постигат равнопоставени условия за производителите, тъй като изключенията продължават да се използват, а режимът на равностойност за признаването на контролните органи продължава да подклажда конкуренцията между контролните органи.

Доверието на потребителите се повишава, но само в краткосрочен план, тъй като основните притеснения на обществото и потребителите остават неразрешени. Рискът от некоректно поведение е намален благодарение на електронното сертифициране. Частните схеми и знаци продължават да се множат.

Очаква се вариант 1А да намали още повече риска от некоректно поведение.

5.2. Варианти 2 и 2.А

Отстраняват се някои пречки пред развитието на биологичното производство. Интегрирането в законодателството на изключенията като постоянни правила води до по-гъвкави правила и до увеличаване на преминалите към биологично производство в началото на периода. Цените, плащани на производителите, намаляват най-вече поради голямата конкуренция на вноса. Секторът става все по-непривлекателен. Лоялната конкуренция се подобрява на местния пазар чрез интегриране на изключенията като постоянни правила, еднакво достъпни за всички производители. Нелоялната конкуренция с вносни продукти обаче продължава.

Има вероятност от подкопаване на доверието на потребителите, тъй като правилата за производство са отслабени, а новите схеми и знаци се множат и така се подхранва объркването.

Тъй като правилата за производство са по-малко строги, трети държави с по-голяма неохота признават равностойността на ЕС, а някои споразумения/спогодби, сключени с трети държави, могат да бъдат поставени под въпрос.

Вариант 2.А повишава доверието на потребителите, но предполага значителни разходи за производителите.

5.3. Вариант 3

Отстраняват се много пречки за развитието на биологичното производство. Земеделските стопани, заети с биологична продукция и изцяло прилагащи биологични принципи (без да използват дерогации), са по-склонни да останат в сектора. Слагането на край на изключенията повишава производството на биологични суровини, особено биологични пилета и семена. Конкуренцията от страна на вносните продукти следва да намалее. Лоялната конкуренция се подобрява благодарение на премахването на изключенията и прилагането на съответствието за производители от трети държави по режима за контролните органи.

Доверието на потребителите се повишава благодарение на по-стриктните правила. По-малко частни схеми и знаци могат да се конкурират с логото на ЕС за биологични продукти.

По-високите разходи за производство могат да доведат до повишаване на цените на биологичните продукти за потребителите, което може да ги направи по-труднодостъпни за потребителите с по-ниски доходи, а това ще доведе до свиване на пазара, но краткосрочно.

Съществуващите режими за равностойност с признати държави следва да се преразгледат, за да може да се поддържат еднакви условия за производителите от ЕС.

Вариант 3.А повишава доверието на потребителите, тъй като обръща внимание на въпроси, касаещи околната среда. Той има положително въздействие върху околната среда, но включва административна тежест за преработвателите и търговците.

Вариант 3.Б премахва допълнителни пречки за развитието на биологичното производство в ЕС.

5.4. Опростяване

Опростяване ще се постигне при всички варианти благодарение на по-ясни разпоредби относно обхвата, правилата за производство, етикетването и контрола. Неефективните разпоредби ще бъдат премахнати, най-вече при варианти 3, 3.А и 3.Б (край на смесените стопанства и засилване на подхода за контрол, основан на оценка на риска). Варианти 2, 2.А, 3, 3.А и 3.Б ще опростят вземането на решения по отношение на възможни изключения. Режимът на съответствие за контролните органи ще е по-лесен за управление, отколкото този на равностойност (3, 3.А и 3.Б). Опростяването за малките производители се постига с по-подходящи и специални изисквания за водене на биологичен регистър (всички варианти) и групово сертифициране (3.Б). Освобождаването от контрол няма да е съвместимо с изискванията за сертифициране на продукти.

Настоящото законодателство налага 135 задължения, свързани с информация, водещи до административни разходи, включително 80 задължения за операторите (в зависимост от вида на дейността), 41 задължения за националните администрации и 11 задължения за контролните органи. Най-обременителните задължения са: за държавите членки — да предоставят статистически данни; отчет за разрешения за небιологични семена; да публикуват актуализирани списъци на оператори; за операторите — да имат писмени доказателства за използването на (разрешени) продукти за растителна защита и торове и за (евентуално) съвместно съществуване на биологична и традиционна продукция, специални регистри на животните; мерки за контрол.

При варианти 1 и 1.А нивото на административните разходи не се променя, докато при варианти 2, 2.А, 3, 3.А и 3.Б има значителни икономии, като изчезват съответно задължение за информация 34 и 37, предимно благодарение на премахването на изключенията и по-малко изисквания за водене на документация и отчитане.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

6.1. Сравнение на въздействията на вариантите

Варианти		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.Б
Социално и икономическо въздействие	Развитие на пазара	+	++	++	+++	++	+++	++
	Площ на обработваната за биологично производство земя и брой биологични стопанства	+	+	++	++	++	++	+++
	Заетост в биологични стопанства	+	+	++	++	++	++	+++
	Приходи в стопанството	0	0	-	+	+	+	+
	Интегриране на малки стопанства	-	-	--	---	0	0	+++
	Развитие на селските райони	+	+	+	+	++	++	+++
	Преработватели	+	+	++	++	++	++	++
	Вносители	+	+	+++	++	+	+	+
	Сектор на „биологичните суровини“	0	0	---	---	+++	+++	+++
Околна среда	Биологично разнообразие, качество на водата, качество на почвите	+	+	+	++	++	++	+++
	Хуманно отношение към животните	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Сравнение на потенциала на всеки вариант да отговори на специалните цели на реформата:

Варианти	премахване на пречки за развитието на биологичното производство в ЕС	подобряване на законодателството, за да се гарантира лоялна конкуренция и да се подобри функционирането на вътрешния пазар	запазване на доверието на потребителите към биологични продукти
Вариант 1	0	+	+
Вариант 1.A	0	+	+
Вариант 2	+	++	++
Вариант 2.A	+	++	+++
Вариант 3	++	+++	+++
Вариант 3.A	++	+++	+++
Вариант 3.Б	+++	+++	++

Предвид оценката специалните цели на политиката са гарантирани най-добре чрез вариант 3.Б или 3.А, следвани от 3, 2.А и 2.

7. МОНИТОРИНГ НА ПОЛИТИКАТА

- Показатели за резултати (ОСП): дял на площите на обработваната за биологично производство земя от общата площ използвана земеделска земя; дял на животните, отгледани по биологичен начин, от общия брой животни.
- Показатели за изпълнение (ОСП): площ на обработваната за биологично производство земя; брой сертифицирани биологични оператори.
- Допълнителни показатели за животните, производството и преработването на култури, изключения, познаване на логото на ЕС за биологични продукти.