

Tematsko izvješće

Ostvareno je poboljšanje sustava kontrole za ekološke proizvode, ali i dalje postoje određeni izazovi

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

SADRŽAJ

	Odlomci
Pojmovnik	
Sažetak	I. – VII.
Uvod	1. – 23.
Sustavi kontrole za ekološke proizvode u EU-u	5. – 14.
Brzorastuće tržište	15. – 18.
Financijska potpora za ekološku proizvodnju u EU-u	19.
Pravni okvir EU-a za ekološku proizvodnju	20. – 23.
Opseg revizije i revizijski pristup	24. – 28.
Opažanja	29. – 89.
Nadzor nad sustavom kontrole za ekološke proizvode koji se proizvode u EU-u poboljšao se	29. – 49.
Komisijino praćenje sustava kontrole u državama članicama poboljšano je	30. – 35.
U okviru nadzora država članica nad kontrolnim ustanovama riješeni su mnogi nedostaci	36. – 47.
Razmjena informacija je poboljšana, ali mogla bi biti brža i sveobuhvatnija	48. – 49.
Teškoće u nadzoru nad sustavom kontrole za uvozne ekološke proizvode djelomično su svladane	50. – 80.
Komisija je započela s revizijama izvan EU-a, no još nije revidirala većinu ekvivalentnih kontrolnih ustanova	54. – 64.
Razmjena informacija poboljšana je, no Komisija bi se njome mogla bolje i brže koristiti	65. – 71.
Provedba izvršnih mjera Komisije bila je teška i dugotrajna, no u planu je izmjena pravila kako bi postala brža i djelotvornija	72. – 74.
Nedostaci u provjerama uvoza ekoloških proizvoda koje provode države članice	75. – 80.
Utvrđivanje sljedivosti poboljšano je, iako i dalje postoje neki nedostaci	81. – 89.
Sljedivost je poboljšana unutar EU-a, ali se svim proizvođačima nije moglo ući u trag	84. – 88.

Provjerom sljedivosti koju je Sud proveo utvrđeno je da postoje problemi u pogledu označivanja i certifikata	89.
Zaključci i preporuke	90. – 98.
Prilog – Procjena razine provedbe preporuka iz tematskog izvješća br. 9/2012	
Odgovori Komisije	

POJMOVNIK

Akreditacijsko tijelo: javno ili privatno tijelo koje službeno priznaje da je određena kontrolna ustanova nadležna za ispitivanje i certificiranje trećih strana u skladu s ekološkim standardima.

Ekvivalentna kontrolna ustanova: kontrolna ustanova koja djeluje u trećoj zemlji, a koju je Komisija priznala kao ustanovu koja primjenjuje ekološka pravila i kontrolne mjere ekvivalentne onima koji se primjenjuju u EU-u.

Ekvivalentna treća zemlja: treća zemlja koju je Komisija priznala kao zemlju koja primjenjuje ekološka pravila i kontrolne mjere ekvivalentne onima koji se primjenjuju u EU-u.

Ekvivalentno: sposobno pridržavati se istih ciljeva i načela primjenom pravila kojima se jamči ista razina jamstva sukladnosti.

Gospodarski subjekt: pojedinac ili poslovno poduzeće koji proizvode, skladište, prerađuju, prevoze, izvoze ili uvoze ekološke proizvode.

Kontrolna ustanova: neovisna privatna treća strana ili javna upravna organizacija države članice (koja se u zakonodavstvu također naziva „kontrolno tijelo“) koja provodi inspekcijske preglede i certificiranje u području ekološke proizvodnje.

Nadležno tijelo: središnje tijelo države članice (ili treće zemlje) koje je nadležno za organizaciju službenih kontrola u području ekološke proizvodnje ili bilo koje drugo tijelo kojemu je dodijeljena ta nadležnost.

OFIS: informacijski sustav za ekološku poljoprivredu – IT sustav Komisije za obradu informacija o ekološkoj proizvodnji. Taj sustav omogućuje (a) elektroničku razmjenu podataka između država članica EU-a, Norveške, Islanda i Komisije i (b) priopćavanje javnih podataka europskim građanima i gospodarskim subjektima.

TRACES: integrirani računalni veterinarski sustav (engl. *TRAdE Control and Expert System*) – internetski upravljački alat Komisije za sve sanitarne zahtjeve u vezi s trgovinom životinjama, sjemenom, zamecima i hranom unutar EU-a te njihovim uvozom. Taj sustav uspostavljen je Odlukom Komisije 2004/292/EZ na temelju Direktive Vijeća 90/425/EEZ.

SAŽETAK

I. Glavni su ciljevi okvira za ekološku proizvodnju na razini EU-a poboljšati zaštitu interesa potrošača, zajamčiti pošteno tržišno natjecanje među proizvođačima i olakšati slobodno kretanje ekoloških proizvoda u EU-u. Sustav kontrole za ekološke proizvode utvrđen je uredbama EU-a. Tim se sustavom potrošačima nastoji pružiti povjerenje u to da se na ekološke proizvode koje kupuju duž čitavog opskrbnog lanca primjenjuju određena pravila EU-a ili ekvivalentna pravila. To bi se trebalo odnositi na sve proizvode, neovisno o tome proizvode li se u EU-u ili se uvoze.

II. Europski revizorski sud (Sud) objavio je u lipnju 2012. tematsko izvješće br. 9/2012 o sustavu kontrole kojim se nadziru proizvodnja, prerada, distribucija i uvoz ekoloških proizvoda. Sud je, kako bi procijenio je li Komisija ispravila nedostatke utvrđene u njegovu izvješću, proveo reviziju u svrhu praćenja poduzetih mjera. Osim toga, Sud je opsežnije obradio pitanje uvoznih režima za ekološke proizvode. Sud je utvrdio da je sustav kontrole poboljšán i da su preporuke Suda nakon dovršetka prethodne revizije općenito provedene, ali i da i dalje postoje neki izazovi.

III. U pogledu ekoloških proizvoda koji se proizvode u EU-u, koji čine najveći dio ukupne potrošnje tih proizvoda u EU-u, Komisija i države članice uklonile su mnoge nedostatke utvrđene u prethodnom izvješću Suda. Nakon izvješća Suda iz 2012. godine Komisija je nastavila s revizijskim posjetima državama članicama te je otada posjetila većinu njih. Nadležna tijela država članica u kojima je Sud proveo reviziju poduzela su mjere za poboljšanje svojih sustava kontrole. U pogledu nedostataka koji su posljednji put uočeni, neka su ih nadležna tijela ispravila izmjenama pravnog okvira, a druga poboljšanom koordinacijom s akreditacijskim tijelima ili boljim smjernicama za nadzor nad kontrolnim ustanovama. Međutim, Sud je utvrdio niz nedostataka povezanih s prethodnim nalazima. Sud je također utvrdio da primjena izvršnih mjera još nije usklađena na razini cijelog EU-a te da je izvješćivanje u državama članicama ponekad bilo sporo i nepotpuno.

IV. Manji dio ekološki uzgojene hrane koja se konzumira u EU-u dolazi iz uvoza. Ekvivalentne kontrolne ustanove koje djeluju u trećim zemljama certificiraju više od 80 % ekoloških proizvoda koji se uvoze u EU. Ostatak se uvozi iz ograničenog broja trećih zemalja

za koje se smatra da imaju ekvivalentne standarde. Od 2012. godine Komisija je provela reviziju za većinu ekvivalentnih trećih zemalja. Komisija je također počela posjećivati ekvivalentne kontrolne ustanove te je ispitala njihove aktivnosti na terenu u trećim zemljama. Dosad je obavljena revizija sustava koji se primjenjuju na otprilike trećinu uvoznih proizvoda koje certificiraju ekvivalentne kontrolne ustanove.

V. Sud je utvrdio da je Komisija u pogledu nadzora nad uvozom ekoloških proizvoda tek počela istraživati moguću sinergiju s nadležnim tijelima drugih bitnih uvoznih tržišta za takve proizvode i radom akreditacijskih tijela. U pogledu sustava kontrole uvoza, u slučajevima u kojima Komisija utvrdi probleme, postupak ispravljanja stanja može biti težak i dugotrajan, no uvedena su nova pravila kako bi provedba izvršnih mjera postala brža i djelotvornija. Na razini država članica, utvrđeno je da postoje nedostaci u provjerama dolaznih pošiljaka i da su provjere uvoznika koje provode kontrolne ustanove i dalje nepotpune.

VI. Sud je ponovno proveo provjeru sljedivosti, slijedeći papirnati trag od trgovca unatrag do proizvođača. Rezultati pokazuju poboljšanje u odnosu na prethodnu reviziju, posebno u EU-u. Međutim, nije bilo moguće za sve proizvode pratiti trag unatrag do poljoprivrednog proizvođača.

VII. Sud iznosi preporuke za uklanjanje preostalih nedostataka koje je utvrdio u državama članicama u pogledu proizvoda EU-a, za poboljšanje nadzora nad uvoznim ekološkim proizvodima boljom suradnjom te za provedbu cjelovitijih provjera sljedivosti.

UVOD

1. Sud je u lipnju 2012. godine objavio tematsko izvješće br. 9/2012 o sustavu kontrole kojim se nadziru proizvodnja, prerada, distribucija i uvoz ekoloških proizvoda. Sud je, kako bi procijenio je li Komisija ispravila nedostatke utvrđene u tom izvješću, proveo reviziju u svrhu praćenja, opsežnije obuhvativši uvozne režime za ekološke proizvode.
2. „Ekološka proizvodnja sveobuhvatan je sustav upravljanja poljoprivrednim gospodarstvima i proizvodnjom hrane u kojem su ujedinjene najbolja praksa u pogledu okoliša i klime, visoka razina bioraznolikosti, očuvanje prirodnih resursa te primjena visokih standarda za dobrobit životinja i visokih proizvodnih standarda koji su u skladu s potražnjom sve većeg broja potrošača za proizvodima proizvedenima uz primjenu prirodnih tvari i procesa.”¹ Ekološki proizvodi uključuju prerađenu ili neprerađenu hranu, pića te hranu za životinje i sjeme. Sektor ekološke proizvodnje obuhvaća proizvođače u sektoru poljoprivrede i akvakulture i njihove dobavljače te proizvođače hrane i distributere.
3. Godine 1991. Uredbom Vijeća uveden je okvir za ekološku proizvodnju na razini EU-a, zajedno sa sustavom kontrole i certificiranja². Prije toga, ekološka proizvodnja u EU-u bila je definirana u okviru nekoliko standarda koje su izdale udruge za ekološku proizvodnju u različitim državama članicama. Glavni ciljevi okvira na razini EU-a bili su poboljšati zaštitu interesa potrošača, zajamčiti pošteno tržišno natjecanje među proizvođačima i olakšati slobodno kretanje ekoloških proizvoda u EU-u.

¹ Uvodna izjava 1. Uredbe (EU) 2018/848 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o ekološkoj proizvodnji i označavanju ekoloških proizvoda te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 (SL L 150, 14.6.2018., str. 1.), kojom je blago izmijenjena uvodna izjava 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označavanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 (SL L 189, 20.7.2007., str. 1.).

² Uredba Vijeća (EEZ) br. 2092/91 od 24. lipnja 1991. o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i označavanju tako proizvedenih poljoprivrednih proizvoda i hrane (SL L 198, 22.7.1991., str. 1.).

4. Ne postoji znanstveno ispitivanje kojim se utvrđuje je li određeni proizvod ekološki. „Održavanje i opravdavanje povjerenja potrošača u proizvode koji su označeni kao ekološki”³ ovisi o mogućnosti sustava kontrole i certificiranja da smanji vjerojatnost od toga da se gospodarski subjekti ne pridržavaju relevantnih standarda.

Sustavi kontrole za ekološke proizvode u EU-u

5. Znak EU-a (vidi ***sliku 1.***) ukazuje na to da je proizvod proizveden u skladu s mjerodavnim standardima EU-a, podložno sustavu kontrole i certificiranja. Za prerađene proizvode, to znači da je najmanje 95 % poljoprivrednih sastojaka ekološkog podrijetla. Uz novi ekološki znak EU-a navode se identifikacijska oznaka kontrolne ustanove te izjava o tome jesu li poljoprivredne sirovine od kojih se proizvod sastoji uzgojene u EU-u ili izvan EU-a (ili i u EU-u i izvan njega).

Slika 1. – Ekološki znak EU-a



Izvor: Uredba Komisije (EU) br. 271/2010 od 24. ožujka 2010.

6. Pojedinačni gospodarski subjekti u raznim fazama opskrbnog lanca imaju uspostavljene vlastite postupke za ekološke proizvode, sve od jednostavnih provjera do vrlo složenih procesa. To su temeljni elementi kojima se jamči da su proizvodi koji se naposljetku označavaju znakom ekološke proizvodnje EU-a stvarno sukladni sa standardima.

7. EU je uspostavio sustav kontrole koji uključuje ustanove koje provode provjere pojedinih gospodarskih subjekata. Te provjere uključuju fizičke inspekcijske preglede

³ Uvodna izjava 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 (SL L 189, 20.7.2007., str. 1.).

prostorija za proizvodnju ili preradu, provjeru pisanih izvješća i uzorkovanje konačnih proizvoda, dobivenih proizvoda te lišća ili tla kako bi se ispitalo upotrebljavaju li se neodobrene tvari. Te su kontrolne ustanove središnji element svih sustava kontrole i certificiranja u području ekološke proizvodnje. Gospodarski subjekti plaćaju certifikate koje izdaju kontrolne ustanove.

8. Za proizvode koji se proizvode u EU-u, u odnosu na uvozne proizvode, primjenjuju se drugačiji sustavi kontrole. Komisija ima središnju ulogu u svim tim sustavima jer nadzire sustave kontrole država članica, kao i sudionike uključene u različite uvozne režime.

Sustav kontrole za proizvode koji se proizvode u EU-u

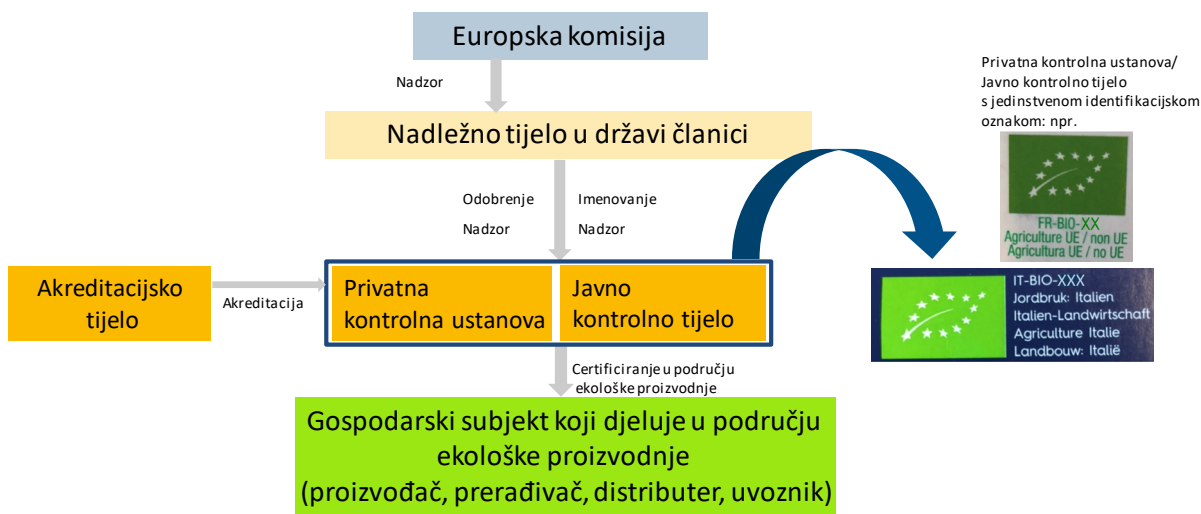
9. Države članice EU-a mogu uspostaviti privatni ili javni sustav kontrole i certificiranja ili mješoviti, javno-privatni sustav. Većina država članica odobrila je privatne kontrolne ustanove. Pet država članica imenovalo je javne kontrolne ustanove, koje se u zakonodavstvu nazivaju „kontrolna tijela”, a dvije su države članice odabrale mješoviti sustav. U EU-u je odobreno oko 250 kontrolnih ustanova i javnih kontrolnih tijela⁴. U ovom se izvješću sva ta tijela nazivaju „kontrolne ustanove”.

10. Države članice moraju odrediti jedno ili više nadležnih tijela koja su odgovorna za odobravanje kontrolnih ustanova i nadzor nad njima te po potrebi primjenu niza izvršnih mjera (uključujući sankcije).

11. Privatne kontrolne ustanove moraju biti akreditirane u skladu s najnovijom verzijom norme ISO IEC 17 065:2012. Provjere koje provode akreditacijska tijela odnose se na tehničku sposobnost, neovisnost, nepristranost i profesionalni integritet kontrolnih ustanova. Javna kontrolna tijela nije potrebno akreditirati (vidi **sliku 2.** za shematski prikaz).

⁴ GU AGRI: Popis kontrolnih ustanova i kontrolnih tijela u sektoru ekoloških proizvoda od 14. kolovoza 2018.
vidi: http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=en.

Slika 2. – Sustav kontrole za proizvode koji se proizvode u EU-u



Izvor: Sud.

Sustav kontrole za proizvode koji se uvoze u EU

Ekvivalentne treće zemlje

12. Nekoliko je trećih zemalja za koje je EU priznao da imaju ekvivalentna pravila i sustave kontrole u području ekološke proizvodnje. Nadležna tijela u ekvivalentnim trećim zemljama imaju odgovornost jamčiti da se proizvodnja ekoloških proizvoda i provjera gospodarskih subjekata provode u skladu s njihovim standardima. Komisija ima pravo provoditi službene kontrole kako bi provjerila podudaraju li se zakonodavstvo i sustavi trećih zemalja s pravilima EU-a.

Ekvivalentne kontrolne ustanove

13. Proizvodi koji su uvoze iz zemalja koje nisu ekvivalentne treće zemlje i zemlje članice EFTA-e⁵ moraju biti proizvedeni i provjereni u skladu sa standardima koji su ekvivalentni

⁵ Norveška i Island jedine su dvije zemlje članice EFTA-e koje primjenjuju zakonodavstvo EU-a o ekološkoj proizvodnji. Njihov odnos s EU-om uređen je Sporazumom o Europskom gospodarskom prostoru (EGP), a područje primjene tog sporazuma obuhvaća ekološku proizvodnju. Stoga je ekološkim proizvodima iz Norveške i Islanda omogućeno slobodno kretanje u EU-u.

pravilima EU-a. U tu svrhu Komisija odobrava privatne kontrolne ustanove ili javna kontrolna tijela koja certificiraju gospodarske subjekte koji se bave ekološkom proizvodnjom izvan EU-a. U ovom se izvješću ta tijela nazivaju „ekvivalentne kontrolne ustanove”.

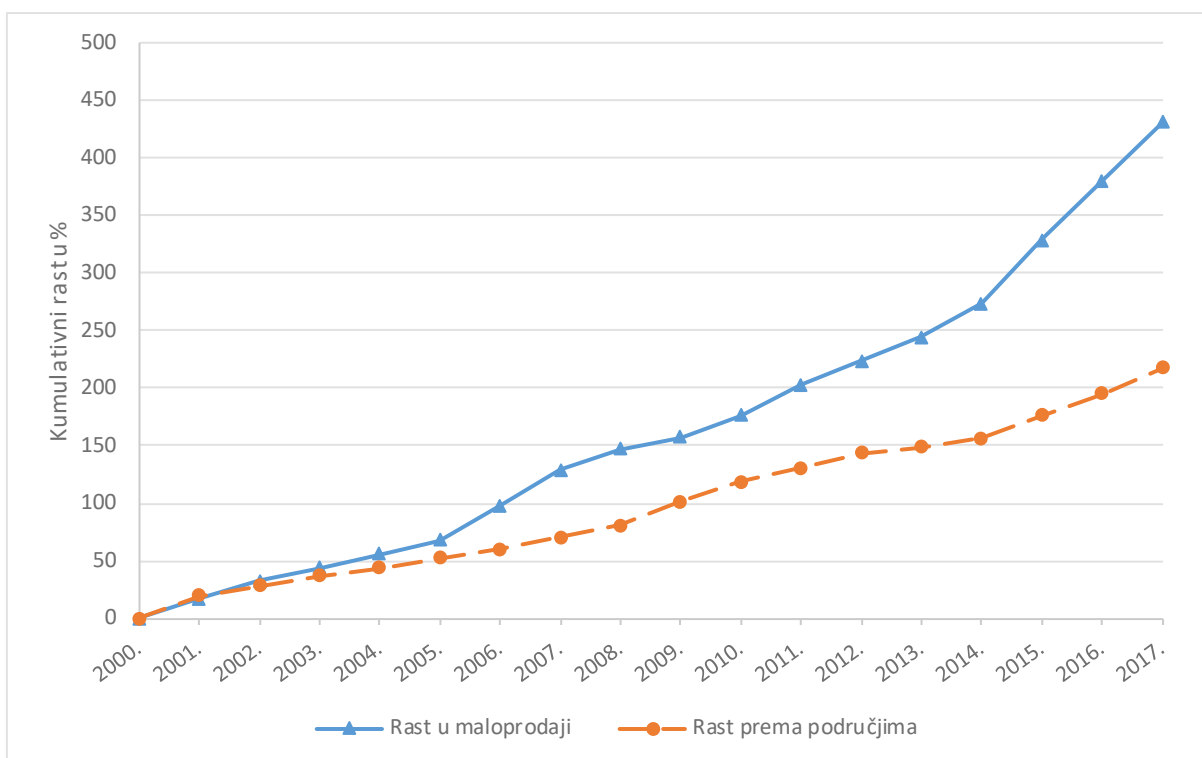
14. U pogledu ekvivalentnih kontrolnih ustanova, Komisija djeluje kao nadležno tijelo, što znači da nije odgovorna samo za odobravanje tih kontrolnih ustanova nego i za njihov nadzor te, ako je potrebno, za obustavu odobrenja. Komisija nadzire te kontrolne ustanove tako što pregledava njihova godišnja izvješća i izvješća o procjeni koja izdaje njihovo akreditacijsko tijelo. Isto tako, Komisija može provesti revizijske posjete kako bi ispitala rad kontrolnih ustanova.

Brzorastuće tržište

15. Sektor ekoloških proizvoda u EU-u posljednjih se godina brzo razvija u pogledu zahvaćenih poljoprivrednih površina, broja gospodarskih subjekata i njihova udjela na tržištu. Ukupna poljoprivredna površina koja se upotrebljava za ekološku poljoprivredu u EU-u povećala se s 9,1 milijuna hektara u 2010. na 12 milijuna hektara u 2016. godini, što je povećanje od 33 %. U 2016. godini udio poljoprivredne površine EU-a namijenjene ekološkoj proizvodnji iznosio je 6,7 %. U istom razdoblju, prodaja ekoloških proizvoda na malo porasla je s 18,1 milijardu eura na 30,7 milijardi eura, što je povećanje od 69 %⁶ (vidi ***sliku 3.***).

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>.

Slika 3. – Europa: Kumulativni rast područja ekološke proizvodnje i prodaje ekoloških proizvoda na malo u razdoblju 2000. – 2017.



Izvor: istraživanja FiBL-AMI (2006. – 2018.): Institut za istraživanje ekološke poljoprivrede (FiBL), Frick, Švicarska.

16. Ne postoje objedinjeni statistički podatci o ekološkim proizvodima koji se uvoze iz zemalja izvan EU-a. Dio država članica dostavlja podatke o tržišnom udjelu uvoznih ekoloških proizvoda. Na primjer, u 2017. godini Francuska je, kao drugo najveće tržište EU-a, uvezla oko 15 % svih konzumiranih ekoloških proizvoda iz zemalja izvan EU-a⁷.

17. Rastuća globalna trgovina ekološkim proizvodima uključuje prijevoz na duge udaljenosti, kako domaće proizvedene tako i uvozne hrane. Pojam „ekološki” nije sinonim za „lokalno”, iako nova uredba o ekološkoj proizvodnji uključuje cilj da se „potiču kratki distribucijski kanali i lokalna proizvodnja”⁸.

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>.

⁸ Uvodna izjava 17. Uredbe (EU) 2018/848.

18. Cijene koje potrošači plaćaju za ekološke proizvode više su od cijena konvencionalnih proizvoda, čak znatno više u nekim slučajevima. Na razliku u cijeni utječu potražnja potrošača i razlike u troškovima prerade i distribucije. Zabilježene cjenovne premije znatno se razlikuju u različitim studijama i za različite prehrambene proizvode te samo dio cjenovne premije pogoduje proizvođačima.

Financijska potpora za ekološku proizvodnju u EU-u

19. Ekološki poljoprivrednici u EU-u mogu dobiti posebnu financijsku potporu u okviru politike ruralnog razvoja EU-a. Time se nadopunjuje potpora koja se isplaćuje svim poljoprivrednicima u EU-u (posebno u okviru programa osnovnih plaćanja / programa jedinstvenih plaćanja po površini i plaćanja za ekologizaciju – za koje ekološki poljoprivrednici automatski ispunjavaju uvjete). Posebna isplata sredstava ekološkim poljoprivrednicima spoj je potpore EU-a i nacionalne potpore po hektaru i ona se razlikuje od države članice do države članice. U razdoblju od 2015. do 2018. godine subvencije EU-a u prosjeku su iznosile 700 milijuna eura godišnje.

Pravni okvir EU-a za ekološku proizvodnju

20. Uredbom Vijeća iz 2007. godine o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda⁹ uređen je trenutačni pravni okvir. Tom su uredbom obuhvaćene sve faze lanca opskrbe ekološkim proizvodima, kao što su proizvodnja u sektoru poljoprivrede i akvakulture, prerada hrane, distribucija i maloprodaja¹⁰. Detaljnija pravila utvrđena su u dvjema provedbenim uredbama¹¹.

⁹ Uredba Vijeća (EZ) br. 834/2007.

¹⁰ SL L 189, 20.7.2007., str. 1.

¹¹ Uredba Komisije (EZ) br. 889/2008 od 5. rujna 2008. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda s obzirom na ekološku proizvodnju, označivanje i kontrolu (SL L 250, 18.9.2008., str. 1.). i Uredba Komisije (EZ) br. 1235/2008 od 8. prosinca 2008. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 s obzirom na režime za uvoz ekoloških proizvoda iz trećih zemalja (SL L 334, 12.12.2008., str. 25.).

21. Komisija je u ožujku 2014. godine predstavila novi Plan djelovanja EU-a za ekološku proizvodnju i zakonodavni prijedlog o novom skupu ekoloških pravila. Nova uredba o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda¹² objavljena je u lipnju 2018. godine. Nova pravila primjenjivat će se od 1. siječnja 2021. godine. Dotad će Komisija, u suradnji s državama članicama i relevantnim dionicima, raditi na tome da dovrši i objavi delegirane akte i provedbene uredbe.
22. Osim što mora biti u skladu s posebnim zakonodavstvom o ekološkoj proizvodnji, ekološka hrana mora biti u skladu i s Općim propisima o hrani¹³. Ekološka proizvodnja obuhvaćena je područjem primjene Uredbe o službenim kontrolama¹⁴, koja je nedavno izmijenjena¹⁵. Većina članaka te nove uredbe primjenjivat će se od 14. prosinca 2019. godine.
23. Države članice EU-a, Island i Norveška prate razine ostataka pesticida u uzorcima hrane te EFSA-i (Europska agencija za sigurnost hrane) dostavljaju rezultate praćenja. U nedavnom

¹² Uredba (EU) 2018/848.

¹³ Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.).

¹⁴ Uredba (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL L 165, 30.4.2004., str. 1.).

¹⁵ Uredba (EZ) 2017/625 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 396/2005, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 652/2014, (EU) 2016/429 i (EU) 2016/2031 Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 1/2005 i (EZ) br. 1099/2009 i direktiva Vijeća 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ i 2008/120/EZ te o stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 854/2004 i (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 89/608/EEZ, 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 91/496/EEZ, 96/23/EZ, 96/93/EZ i 97/78/EZ te Odluke Vijeća 92/438/EEZ (Uredba o službenim kontrolama) (SL L 95, 7.4.2017., str. 1.).

izvješću¹⁶ koje je obuhvaćalo uzorke iz 2013., 2014. i 2015. godine zaključeno je da je ukupno 44 % konvencionalno proizvedenih uzoraka hrane sadržavalo jedan ili više mjerljivih ostataka, dok je u ekološkoj hrani učestalost uzoraka s mjerljivim ostacima pesticida bila sedam puta niža (6,5 % ekoloških uzoraka; vidi također **odlomke 46. i 47.**). Sud je nedavno objavio tematsko izvješće o politici EU-a o sigurnosti hrane¹⁷ u kojemu je naglasak stavljen na kemijske opasnosti.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

24. Komisija je na temelju rezultata prethodnog tematskog izvješća Suda objavljenog 2012. godine povećala vlastite procjene rizika povezanog sa sustavom kontrole za ekološke proizvode. Konkretno, Komisija je ocijenila da je rizik po ugled povezan sa sustavom kontrole za uvozne proizvode „kritičan”. U 2013. i 2014. godini postupno je smanjivala razinu rizika. Sud je, kako bi istražio je li Komisija ispravila utvrđene nedostatke i iznio preporuke prije nego što se u cijelosti definira novi regulatorni okvir (vidi **odlomak 21.**), odlučio provesti reviziju u svrhu praćenja poduzetih mjera, pri čemu je opsežnije obuhvatio uvozne režime za ekološke proizvode. U tom je kontekstu glavno pitanje u okviru revizije bilo: „Mogu li potrošači sada imati veće povjerenje u sustave kontrole za ekološke proizvode?”.

25. Kako bi dobio odgovor na to glavno pitanje, Sud je, kao prvo, nastojao utvrditi pružaju li sada sustavi kontrole za ekološke proizvode koji se proizvode u EU-u potrošačima veće jamstvo. Sud je usmjerio pozornost na poboljšanja koja su Komisija i države članice uvele od 2012. godine. Sud se posebno osvrnuo na postupke kojima Komisija prati sustave kontrole država članica, nadzor država članica nad kontrolnim ustanovama i razmjenu informacija između različitih ustanova i tijela.

26. Kao drugo, Sud je nastojao utvrditi pružaju li sada sustavi kontrole za ekološke proizvode koji se uvoze u EU-u potrošačima veće jamstvo. Sud je ispitao dva trenutačno

¹⁶ Podatci o praćenju ostataka pesticida u hrani: rezultati u okviru kojih se uspoređuje ekološki i konvencionalno proizvedena hrana – EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ Tematsko izvješće br. 2/2019 „Kemijske opasnosti u našoj hrani: politika EU-a o sigurnosti hrane štiti nas, no pred njome su izazovi”.

primjenjivana uvozna režima za ekološke proizvode te postupke Komisije i način na koji Komisija provodi svoje nadzorne zadaće.

27. Kao treće, Sud je u svrhu praćenja svojega izvješća iz 2012. godine proveo provjeru sljedivosti ekološke hrane, čiji su rezultati prikazani u završnom odjeljku.

28. Revizija je provedena u razdoblju od prosinca 2017. do srpnja 2018. te su u okviru nje prikupljeni revizijski dokazi iz sljedećih izvora:

- pregleda dokumentacije i razgovora s osobljem dviju glavnih uprava Europske komisije: Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI) i Glavne uprave za zdravlje i sigurnost hrane (SANTE);
- pregleda dokumenata i videokonferencija s predstavnicima šest država članica koje je Sud posjetio za potrebe tematskog izvješća br. 9/2012: Njemačke (Sjeverna Rajna-Vestfalija), Irske, Španjolske (Andaluzija), Francuske, Italije (Emilija i Romanja) i Ujedinjene Kraljevine (Engleska);
- posjeta dvjema državama članicama: Bugarskoj (u kojoj se broj ekoloških poljoprivrednika brzo povećao u posljednjih nekoliko godina) i Češkoj (koja ima veliku ukupnu površinu namijenjenu za ekološku proizvodnju);
- pregleda dokumenata o sustavu kontrole za ekološku proizvodnju u Norveškoj, u bliskoj suradnji s Nadzornim tijelom EFTA-e¹⁸;
- sudjelovanja u dvama revizijskim posjetima kontrolnim ustanovama trećih zemalja koje djeluju u Meksiku i Ukrajini koje je proveo GU SANTE;
- savjetodavnih sastanaka o sustavu kontrole EU-a za ekološku proizvodnju s relevantnim dionicima, uključujući Međunarodnu federaciju pokreta za ekološku poljoprivredu

¹⁸ Europsko udruženje slobodne trgovine – međuvladina organizacija Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švicarske.

(IFOAM), Institut za istraživanje ekološke poljoprivrede (FiBL) i Europsko vijeće za izdavanje certifikata za ekološku proizvodnju (EOCC).

- pregleda relevantnih studija o temi revizije.

OPAŽANJA

Nadzor nad sustavom kontrole za ekološke proizvode koji se proizvode u EU-u poboljšao se

29. Nadzor nad sustavom kontrole za ekološke proizvode u EU-u vrlo je važan jer se velika većina ekoloških proizvoda koji se konzumiraju u EU-u proizvodi u EU-u (vidi, na primjer, **odlomak 16.**). Sud je, s obzirom na preporuke koje je iznio u tematskom izvješću br. 9/2012, očekivao da će Komisija ojačati praćenje sustava kontrole država članica i da će nadležna tijela u državama članicama ojačati svoju nadzor nad kontrolnim ustanovama. To je uključivalo usklađivanje definicije vrsta nesukladnosti i odgovarajućih izvršnih mjera. U sljedećim odjeljcima Sud iznosi rezultate praćenja provedbe tih preporuka.

Komisijino praćenje sustava kontrole u državama članicama poboljšano je

30. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 preporučio da bi Komisija trebala ojačati praćenje sustava kontrole država članica poduzimanjem revizijskih posjeta te prikupljanjem i korištenjem potrebnih podataka i informacija (vidi također **Prilog**).

31. U vrijeme objave izvješća Suda 2012. godine Komisija od 2004. godine nije provela nijednu reviziju u vezi s ekološkom poljoprivredom u državama članicama. Nakon izvješća Suda Komisija je nastavila sa svojim revizijskim posjetima državama članicama. U razdoblju od 2012. do kraja 2018. godine GU SANTE proveo je 63 revizije u vezi s ekološkom poljoprivredom, od kojih je 28 provedeno u državama članicama EU-a (vidi **tablicu 1.**)¹⁹. Godine 2015. Komisija (GU SANTE) je objavila pregledno izvješće o 14 revizija u državama članicama koje je dovršila do kraja 2014. godine²⁰.

¹⁹ Osim toga, Komisija je provela pet revizija usmjerenih na kontrolu ostataka pesticida u ekološkoj proizvodnji (2015. u Njemačkoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini te 2016. u Finskoj i Španjolskoj).

²⁰ Pregledno izvješće. Ekološka proizvodnja – države članice. GU (SANTE) 2015-8950-MR.

Tablica 1. – Revizije u području ekološke poljoprivrede koje je GU SANTE proveo u državama članicama EU-a u razdoblju od 2012. do 2018. godine (stanje od 10.12.2018.)

Vrsta revizije	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Države članice	Poljska Portugal	Grčka Španjolska Francuska Njemačka Ujedinjena Kraljevina Italija Rumunjska	Nizozemska Malta Češka Finska Slovačka	Bugarska Litva Švedska Danska	Irska Latvija Mađarska	Austrija Belgija Slovenija	Italija* Rumunjska (dva revizijska posjeta)* Slovačka

* revizijska izvješća još nisu dostupna.

32. Komisija je općenito utvrdila da su sustavi kontrole dobro organizirani u većini država članica, unatoč nekim nedostacima u nadzoru nad kontrolnim ustanovama te na razini pojedinačnih inspekcijskih pregleda.

33. Sud je ispitao metodologiju i izvješća Komisije te njezine postupke praćenja poduzetih mjera. Sud je potvrdio da su se revizije odnosile na relevantne teme, da se postupak revizije odgovarajuće dokumentirao i da se provodilo praćenje revizijskih nalaza. Osim toga, Sud je proveo dva posjeta državama članicama, koje je Komisija provjerila 2014. i 2015. godine (Češka i Bugarska), i potvrdio relevantnost nalaza Komisije. Izvješća Komisije o reviziji objavljena su na internetskoj stranici GU-a SANTE²¹.

34. Ako se zakonodavstvo EU-a o ekološkoj proizvodnji ne primjenjuje na primjeren način, Komisija može državama članicama poslati dopis prije pokretanja postupka zbog povrede obveze (koji se naziva i „EU Pilot”) ili može pokrenuti postupak zbog povrede obveze. Postupci istrage „EU Pilot” koristan su alat za pokretanje dijaloga s državama članicama. Od 2012. godine Komisija je poslala 41 dopis prije pokretanja postupka zbog povrede obveze u 22 različite države članice²². Ti su postupci „EU Pilot” u prosjeku trajali devet mjeseci, no njima bi Komisija mogla izbjeći pokretanje dugotrajnijih postupaka zbog povrede obveze.

35. Komisija se na dobar način koristi sastancima Odbora za ekološku proizvodnju (COP), koji čine predstavnici država članica i koji se sastaje pet do sedam puta godišnje. Norveška,

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm.

²² 21 dopis odnosio se na istu temu (kasne obavijesti u OFIS-u) te se skupno razmatrao.

Švicarska i Island sudjeluju kao promatrači. Jedna od stalnih tema rasprave tijekom tih sastanaka jest praćenje mjera poduzetih u pogledu nepravilnosti i navoda o prijevarama. Naposljetku, Komisija je pokrenula inicijative o koordinaciji s nadležnim tijelima i kontrolnim ustanovama, tijelima za borbu protiv prijevara i organizacijama iz privatnog sektora te njihovu osposobljavanju.

U okviru nadzora država članica nad kontrolnim ustanovama riješeni su mnogi nedostaci

Postupci za odobravanje kontrolnih ustanova i nadzor nad njima

36. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 preporučio da bi nadležna tijela trebala primjenjivati odgovarajuće dokumentirane postupke za odobravanje kontrolnih ustanova i nadzor nad njima (vidi također ***Prilog***). Sud je tijekom svoje revizije u svrhu praćenja poduzetih mjera utvrdio da se stanje poboljšalo od 2012. godine, iako i dalje postoje neki nedostaci.

37. Europska komisija je 2013. godine izmijenila Uredbu (EZ) br. 889/2008²³ tako da je odredila pravni okvir za nadležna tijela država članica, čime im je pomogla u ispunjavanju zahtjeva iz te preporuke. Na primjer, za nadležna je tijela detaljno određeno koje vrste nadzornih aktivnosti trebaju provoditi u pogledu kontrolnih ustanova te su ona obvezna organizirati godišnji inspekcijski pregled kontrolnih ustanova²⁴.

38. Nadležna tijela šest država članica u kojima je Sud proveo reviziju praćenja poduzela su mjere kako bi ispravila većinu nedostataka koji su posljednji put uočeni. Primjeri tih mjera jesu sljedeći:

- izmjene pravnog okvira (Njemačka, Španjolska i Italija),
- poboljšana koordinacija s akreditacijskim tijelima (Irska, Francuska, Ujedinjena Kraljevina i Njemačka),

²³ Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 392/2013 u Uredbu br. 889/2009 dodano je poglavlje 9. o nadzoru nadležnih tijela.

²⁴ Članak 92. točke (c) i (e).

- poboljšani postupci i smjernice za nadzor nad kontrolnim ustanovama (Irska, Španjolska, Francuska i Ujedinjena Kraljevina),
- nadležna tijela sada provjeravaju jesu li kontrolne ustanove uspostavile postupke analize rizika za svoje inspekcijske preglede gospodarskih subjekata i rotirajuća imenovanja inspektora.

39. Neke od tih izmjena bile su tek nedavno uvedene i trebat će određeno vrijeme da se u potpunosti provedu. Tijekom revizije Sud nije provjerio djelotvornost tih mjera na terenu.

40. Unatoč poboljšanjima, Sud je u tim državama članicama utvrdio niz nedostataka povezanih s prethodnim nalazima, uključujući sljedeće:

- u Italiji su dvije kontrolne ustanove koje je Sud provjerio provodile mnoge inspekcijske posjete krajem godine, u vrijeme kada je to manje učinkovito, barem u pogledu uzgajivača bilja;
- tijela država članica trebala bi na internetu objavljivati ažurirane popise gospodarskih subjekata i njihovih ekoloških certifikata²⁵. U Francuskoj neke kontrolne ustanove ne postavljaju te informacije na internet, čime se smanjuje transparentnost i usporavaju provjere sljedivosti;
- provjere nadležnog tijela u Španjolskoj (Andaluzija) nisu dovoljno dokumentirane.

41. Europska komisija je 2014. i 2015. godine provela revizije u Češkoj i Bugarskoj. Sud je također posjetio te dvije države članice i utvrdio da su one poduzele mjere za poboljšanje sustava kontrole. Međutim, Sud je utvrdio da u Bugarskoj i dalje postoje nedostaci u nadzoru nad kontrolnim ustanovama:

- nadležno tijelo nije utvrdilo da postoje neki nedostaci tijekom svojeg godišnjeg inspekcijskog pregleda (vidi detaljnije u **odlomku 45.** i **okviru 1.**);

²⁵ Članak 92. točka (b) Uredbe (EZ) br. 889/2008.

- Za dvije posjećene kontrolne ustanove nije bilo dokaza da se odabir gospodarskih subjekata nad čijim je proizvodima trebalo obaviti ispitivanje radi utvrđivanja uporabe neodobrenih tvari temeljio na rizičnosti, kako je propisano Uredbom.

Nesukladnost na razini gospodarskih subjekta i odgovarajuće izvršne mjere

42. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 utvrdio da se sankcije za nesukladnost s pravilima o ekološkoj proizvodnji različito primjenjuju među državama članicama, unutar iste države članice, pa čak i unutar kontrolnih ustanova²⁶. Sud je preporučio promicanje njihova usklađivanja. Sud je tijekom revizije u svrhu praćenja poduzetih mjera utvrdio da je usklađenost znatno poboljšana unutar kontrolnih ustanova i država članica, ali ne i na razini EU-a.

43. Od 2013. godine²⁷ nadležna tijela obvezna su izraditi katalog vrsta nesukladnosti i poslati ga kontrolnim ustanovama kako bi se mogao primjenjivati. Zakonom nije propisano da se mora izraditi usklađeni katalog izvršnih mjera (uključujući sankcije) na razini EU-a, ali je Komisija nedavno počela s radom u tom smjeru u suradnji s državama članicama. Komisija je utvrdila najčešće vrste težih oblika nesukladnosti u sustavu kontrole u području ekološke proizvodnje i prikuplja informacije o izvršnim mjerama koje je potrebno poduzeti.

44. Svih osam država članica koje je Sud posjetio ili pratio tijekom ove revizije sada ima katalog vrsta nesukladnosti i odgovarajućih izvršnih mjera²⁸, što je koristan pomak k razjašnjavanju i usklađivanju.

45. Međutim, u Bugarskoj su potrebna daljnja pojašnjenja te je potrebno uspostaviti primjeren nadzor. Sud je ondje posjetio dvije kontrolne ustanove i utvrdio je da je jedna od

²⁶ Odlomci 35. – 37. tematskog izvješća br. 9/2012.

²⁷ Uredbom (EU) br. 392/2013 u Uredbu (EZ) br. 889/2008 dodan je članak 92. točka (d).

²⁸ U skladu s Uredbom, katalog bi trebao sadržavati barem one vrste nesukladnosti koje utječu na ekološki status proizvoda te odgovarajuće sankcije. U nekim državama članicama (Bugarskoj, Irskoj, Francuskoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini) katalog uključuje čak i manje nesukladnosti koje ne utječu na ekološki status proizvoda.

njih odlučila ne primjenjivati određene izvršne mjere navedene u katalogu te da ni jedna ni druga ne primjenjuju odgovarajuću mjeru u slučaju prisutnosti neodobrenih tvari. Nadležno tijelo to nije prijavilo u okviru svojih nadzornih aktivnosti.

46. Ograničenja u uporabi kemikalija i drugih tvari²⁹ ključni su zahtjevi u okviru metoda ekološke proizvodnje. Kontrolne ustanove ili nadležna tijela mogu primjenjivati postupak ispitivanja ostataka radi otkrivanja prisutnosti neodobrenih tvari u konačnom proizvodu, ali i u lišću ili tlu. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 napomenuo da u propisima EU-a nije predviđen minimalan broj laboratorijskih ispitivanja koja provode kontrolne ustanove i da ne postoji usklađen pristup u pogledu mjera koje treba poduzeti ako se utvrdi prisutnost neodobrenih tvari.

47. Od 2013. godine u pravilima EU-a definiran je minimalan broj uzoraka koje kontrolne ustanove trebaju uzeti i analizirati³⁰. U pogledu budućnosti, u novoj uredbi o ekološkoj proizvodnji³¹ od nadležnih tijela ili kontrolnih ustanova zahtijeva se da (1) provedu istragu radi utvrđivanja izvora i uzroka prisutnosti tih tvari i (2) privremeno zabrane dotične proizvode dok se čekaju rezultati istrage. Komisija bi do kraja 2024. godine trebala predstaviti izvješće u kojemu se analizira je li potrebno daljnje usklađivanje.

Razmjena informacija je poboljšana, ali mogla bi biti brža i sveobuhvatnija

48. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 zaključio da razmjena informacija unutar i između država članica te između država članica i Komisije još nije odgovarajuća (vidi također ***Prilog***). Sud je preporučio da bi države članice trebale zajamčiti izravan protok svih relevantnih informacija o povredama obveze i nepravilnostima od kontrolnih ustanova do agencija za plaćanje i obrnuto. Nadalje, Sud je očekivao da će Komisija (1) odrediti oblik i

²⁹ Kao što su određena sredstva za zaštitu bilja, genetski modificirani organizmi, gnojiva, aditivi za hranu, pomoćna sredstva u preradi ili proizvodi za čišćenje i dezinfekciju.

³⁰ U članku 65. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 889/2008 utvrđeno je da bi minimalan broj trebao odgovarati najmanje 5 % broja gospodarskih subjekata pod njegovom kontrolom.

³¹ Članak 29. Uredbe (EU) 2018/848.

rokove komunikacije o povredama obveze i nepravilnostima, (2) uvesti odgovarajuće mjere kojima bi se zajamčilo da države članice poštuju svoje obveze u pogledu izvješćivanja i (3) prilagoditi informacijski sustav predviđen za obavješćivanje o povredama i nepravilnostima.

49. Komisija i države članice poduzele su niz mjera za provedbu preporuke Suda:

- Europska komisija uvela je zahtjev³² u skladu s kojim su države članice obvezne obavješćivati agencije za plaćanje o rezultatima inspekcijskih pregleda u području ekološke proizvodnje. To je važno jer može utjecati na subvencije EU-a za poljoprivrednike (vidi također **odlomak 19.**). Države članice / regije u kojima je Sud proveo reviziju praćenja i koje je posjetio tijekom ove revizije sada imaju uspostavljene sustave unakrsnog obavješćivanja, iako je u Francuskoj taj način komunikacije samo djelomično uveden.
- Europska komisija uvela je³³ 2013. godine zahtjev u skladu s kojim su kontrolne ustanove obvezne **bez odgode** obavješćivati nadležna tijela o slučajevima nesukladnosti koji utječu na ekološki status proizvoda. Države članice u kojima je Sud proveo reviziju razvile su postupke i, u nekim slučajevima, tehnološka rješenja za poboljšanje komunikacije između kontrolnih ustanova i nadležnih tijela u pogledu nesukladnosti. Međutim, komunikacija nije uvijek dovoljno brza (vidi **okvir 1.**).
- Europska komisija također je navela da bi države članice, ako utvrde nepravilnosti, trebale o tome bez odgode obavijestiti Komisiju i druge države članice s pomoću internetskog alata Komisije OFIS (Informacijski sustav za ekološku poljoprivredu)³⁴.

³² Članak 92. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 889/2008, kako je izmijenjena Uredbom br. 392/2013.

³³ Članak 92. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 889/2008, kako je izmijenjena Uredbom br. 392/2013.

³⁴ Nepravilnosti koje se odnose na proizvode koji potječu iz drugih država članica (članak 92. stavak 1. točka (a) Uredbe (EZ) br. 889/2008, kako je izmijenjena Uredbom br. 392/2013) te također na proizvode koji potječu iz iste države članice ako nepravilnost utječe na drugu državu članicu (članak 92. točka (a) Uredbe (EZ) br. 889/2008, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2018/1584).

Komunikacija država članica postala je brža od prethodne revizije Suda, no utvrđeno je da i dalje dolazi do kašnjenja (vidi **okvir 1.**).

- Nakon što se obavijest zabilježi u OFIS-u, Komisija očekuje da obaviještena zemlja istraži moguće uzroke nepravilnosti i da u roku od 30 dana dostavi odgovor putem OFIS-a³⁵. Pravodobnost dostave odgovara poboljšana je od prethodne revizije Suda. U 2017. godini 85 % odgovara bilo je pravodobno dostavljeno (u odnosu na 60 % u 2016. godini).
- Od 2013. godine države članice obvezne su u godišnja izvješća o sigurnosti hrane koja šalju Komisiji uključiti obvezne informacije o sektoru ekoloških proizvoda i provjerama u tom sektoru³⁶. Ekološka proizvodnja posebno se spominje u većini izvješća koje je Sud analizirao. Međutim, trenutačna analiza Suda potvrđuje da i dalje postoje neki nedostaci koje je Sud ranije utvrdio³⁷ (vidi **okvir 1.**).

Okvir 1. – Komunikacija je ponekad spora i nepotpuna

Komunikacija o nesukladnosti

U Bugarskoj je Sud utvrdio da neke tamošnje kontrolne ustanove obavješćuju nadležno tijelo o određenim vrstama nesukladnosti samo u okviru svojih godišnjih izvješća. Nadležno tijelo to nije uočilo tijekom svojih nadzornih aktivnosti. U Češkoj je Sud utvrdio da je tamošnjim kontrolnim ustanovama 2016. godine u prosjeku trebalo 33 dana, a u 2017. 55 dana kako bi nadležnom tijelu prijavile nesukladnost koja utječe na ekološki status proizvoda.

Komunikacija putem OFIS-a

Nadležna tijela država članica u prosjeku su prijavljivala određenu nesukladnost putem OFIS-a 38 kalendarskih dana nakon njezina otkrivanja, dok je Uredbom propisano da se takve obavijesti

³⁵ Članak 92. stavak 4. točka (a) Uredbe (EZ) br. 889/2008, kako je izmijenjena Uredbom br. 392/2013.

³⁶ Članak 92. točka (f) Uredbe (EZ) br. 889/2008 i prilozi XIII.b i XIII.c tog Uredbi, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 392/2013.

³⁷ Odlomak 43. tematskog izvješća br. 9/2012.

trebaju slati bez odgode. U međuvremenu se proizvodi iz iste serije, označeni kao ekološki proizvodi, i dalje mogu kretati u EU-u.

Kontrolne ustanove u Bugarskoj nisu u svoja priopćenja nadležnom tijelu uključivale informacije o porijeklu proizvoda, tako da nadležno tijelo nije raspolagalo relevantnim informacijama kako bi moglo odlučiti treba li povredu obveze / nepravilnost zabilježiti u OFIS-u ili ne.

Izveščivanje Komisije na godišnjoj osnovi

Države članice i dalje su prekasno izvješćivale o svojim kontrolnim aktivnostima. U razdoblju od 2014. do 2016. godine, 12 država članica koje je Sud provjeravao u prosjeku je kasnilo više od 4 mjeseca s izvješćivanjem. Tri države članice nisu dostavile svoja izvješća za 2016. godinu sve do lipnja 2018.

Informacije o sustavu kontrole ekološke proizvodnje u godišnjim izvješćima i dalje su bile nepotpune u velikom broju slučajeva. U procjeni godišnjih izvješća za 2016. godinu koju je provela Komisija, u 13 od 26 zaprimljenih godišnjih izvješća utvrđen je visok ili srednje visok stupanj nepotpunosti informacija.

Teškoće u nadzoru nad sustavom kontrole za uvozne ekološke proizvode djelomično su svladane

50. Relativno mali dio ukupne potrošnje ekoloških proizvoda u EU-u otpada na uvozne proizvode (vidi, na primjer, ***odlomak 16.***). Ekološki proizvodi koji se uvoze iz zemalja izvan EU-a mogu se certificirati na sljedeća dva načina:

- u skladu s nacionalnim pravilima zemalja za koje je Komisija priznala da imaju ekološka načela, pravila proizvodnje i sustave kontrole ekvivalentne onima utvrđenima u propisima EU-a³⁸ (dalje u tekstu **ekvivalentne treće zemlje**);

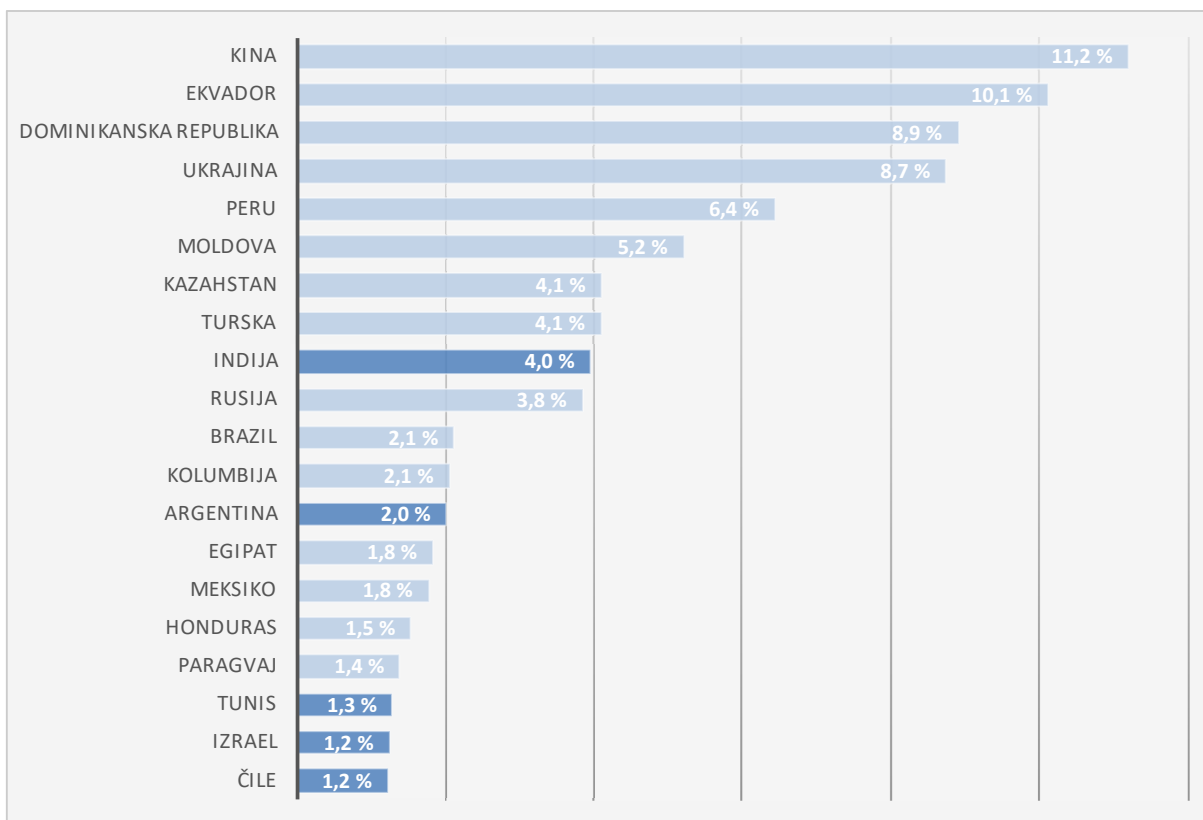
³⁸ Članci od 7. do 9. Uredbe (EZ) br. 1235/2008.

- u ostalim zemljama certificiranje provode kontrolne ustanove koje je Komisija priznala za ekološku proizvodnju izvan EU-a u skladu s ekvivalentnim pravilima proizvodnje i sustavima kontrole³⁹ (dalje u tekstu **ekvivalentne kontrolne ustanove**).

51. U 2018. godini 114 zemalja izvozilo je ekološke proizvode u EU. Na ***slici 4.*** prikaz je 20 vodećih zemalja, a ekvivalentne treće zemlje označene su modrom bojom. Oko 87 % uvoznih ekoloških proizvoda certificiraju ekvivalentne kontrolne ustanove.

³⁹ Članci od 10. do 12. Uredbe (EZ) br. 1235/2008.

Slika 4. – Raščlamba 20 vodećih zemalja* iz kojih su se ekološki proizvodi uvozili u EU u 2018. godini (na osnovi pondera)



Napomena: ekvivalentne treće zemlje označene su modrom bojom.

* Norveška i Švicarska nisu uključene u ovaj grafikon jer sustav Komisije TRACES (Integrirani računalni veterinarski sustav) ne sadržava informacije o izvozu iz tih zemalja.

Izvor: Sud, na temelju izvoda podataka iz sustava TRACES (status certifikata = „izjava prvog primatelja potpisana”).

52. Trenutačno ima trinaest ekvivalentnih trećih zemalja⁴⁰, koje predstavljaju otprilike 13 % uvoza ekoloških proizvoda. Svaka od tih zemalja potpisala je s Komisijom sporazum ili sklopila dogovor o priznavanju ekvivalentnosti u području ekološke proizvodnje. Od 2014. godine na ekvivalentne treće zemlje primjenjuje se novi sustav priznavanja koji se

⁴⁰ Posljednja izmjena Priloga III. Uredbi (EZ) br. 1235/2008: Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/949 kojom je Čile uvršten u Prilog III.

temelji na međunarodnim sporazumima o trgovini⁴¹. Prvi takav sporazum potpisan je s Čileom 2017. godine⁴² (vidi **tablicu 2.**).

Tablica 2. – Pregled trećih zemalja koje su s Komisijom potpisale sporazum o priznavanju ekvivalentnosti u području ekološke proizvodnje

Naziv treće zemlje	Datum uključivanja	Vrsta sporazuma
Australija	1996.	Administrativni dogovor
Argentina	1997.	Administrativni dogovor
Izrael	1997.	Administrativni dogovor
Švicarska	1997.	Poglavlje o ekološkim proizvodima u cjelovitom trgovinskom sporazumu
Novi Zeland	2002.	Administrativni dogovor
Kostarika	2003.	Administrativni dogovor
Indija	2006.	Administrativni dogovor
Tunis	2009.	Administrativni dogovor
Japan	2010.	Administrativni dogovor
Kanada	2011.	Administrativni dogovor
Sjedinjene Američke Države	2012.	Administrativni dogovor
Južna Koreja	2015.	Administrativni dogovor
Čile	2017.	Sporazum o trgovini ekološkim proizvodima

53. U sljedećim odjeljcima Sud predstavlja svoje nalaze o sljedećim temama za svaki uvozni režim:

- revizije Komisije izvan EU-a;
- razmjena informacija;
- izvršni postupci Komisije.

Sud zatim razmatra ulogu država članica u pogledu uvoznih proizvoda.

⁴¹ Članak 47. Uredbe (EU) 2018/848.

⁴² Sporazum između Europske unije i Republike Čilea o trgovini ekološkim proizvodima (SL L 331, 14.12.2017., str. 4.).

Komisija je započela s revizijama izvan EU-a, no još nije revidirala većinu ekvivalentnih kontrolnih ustanova

54. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 preporučio da bi Komisija trebala zajamčiti odgovarajući nadzor nad zemljama koje su uvrštene u popis ekvivalentnih trećih zemalja za ekološku proizvodnju (vidi također **Prilog**). Komisija bi također trebala zajamčiti nadzor nad ekvivalentnim kontrolnim ustanovama⁴³.

55. Sud je utvrdio da Komisija od 2012. godine, nakon što je poduzela mjere kao odgovor na njegovu preporuku, provodi revizije izvan EU-a (vidi **odlomak 31.**) i da se sada velik dio njezinih sredstava za revizije u području ekološke proizvodnje troši na njih (vidi **tablicu 3.**).

Tablica 3. – Revizije koje je GU SANTE proveo u trećim zemljama u razdoblju od 2012. do 2018. godine

Vrsta revizije	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Ekvivalentne treće zemlje	Tunis Indija	Švicarska Izrael	Australija Argentina	Izrael Kanada Indija	Kostarika		
Ekvivalentne kontrolne ustanove		Kina (tri različite kontrolne ustanove)	Turska Vijetnam	Ukrajina i Bjelarus Južna Afrika Peru Bolivija	Albanija i Kosovo* Ukrajina Tajland Peru	Brazil Indija Ekvador Bolivija Šri Lanka Turska Kina	Paragvaj Dominikanska Republika Meksiko** Ukrajina Kenija

* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

** Revizija je provedena pregledom dokumentacije u sjedištima kontrolnih ustanova u EU-u

Ekvivalentne kontrolne ustanove

56. Ekvivalentne kontrolne ustanove često imaju sjedište u EU-u, ali se njihove aktivnosti protežu diljem svijeta. Nadziranje ekvivalentnih kontrolnih ustanova predstavlja izazov za Komisiju jer se ona pritom ne može oslanjati na rad nadležnog tijela, kao što je to slučaj u državama članicama EU-a i ekvivalentnim trećim zemljama (vidi **odlomak 14.**).

⁴³ Članak 33. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 834/2007.

57. Krajem lipnja 2018. godine bilo je 57 odobrenih ekvivalentnih kontrolnih ustanova. Kontrolne ustanove mogu biti priznate za jednu ili više trećih zemalja, pri čemu jedno tijelo ponekad pokriva više od 50 zemalja. Zbog toga postoji velik broj kombinacija kontrolnih ustanova / zemalja koje Komisija mora odobriti i nadzirati⁴⁴.

58. Komisija je započela s revizijom priznatih ekvivalentnih kontrolnih ustanova 2013. godine te je do kraja 2018. provela 25 takvih revizija⁴⁵, obično u sjedištu kontrolne ustanove te u jednoj trećoj zemlji za koju je priznata kontrolna ustanova. Sud je procijenio da kombinacije kontrolnih ustanova / zemalja koje je Komisija revidirala od 2013. godine pokrivaju približno jednu trećinu ekoloških proizvoda koji se uvoze u okviru tog režima. To znači da može proći nekoliko godina prije nego što Komisija posjeti određenu zemlju ili kontrolnu ustanovu (vidi **okvir 2.**).

Okvir 2. – Niska učestalost revizija Komisije

Komisija je 2018. godine provela reviziju ekvivalentne kontrolne ustanove koja je u Dominikanskoj Republici djelovala od 2013. godine. Revizija je otkrila znatne nedostatke u aktivnostima kontrolne ustanove koje se odnose na certificiranje⁴⁶. Dominikanska Republika treći je najveći izvoznik ekoloških proizvoda u Europu (vidi također **sliku 4.**) te kontrolna ustanova certificira otprilike trećinu ekoloških proizvoda koji se izvoze iz Dominikanske Republike u EU. Tada je prvi put provedena revizija te kontrolne ustanove i, isto tako, Komisija je tada prvi put posjetila Dominikansku Republiku radi takve revizije.

59. Na temelju sigurnosnih savjeta relevantnih službi Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), planirani posjeti određenim zemljama ponekad se otkazuju ili odgađaju

⁴⁴ U nekim slučajevima ista kontrolna ustanova primjenjuje različite standarde u različitim zemljama.

⁴⁵ Tim revizijama obuhvaćeno je 17 od 57 kontrolnih ustanova koje su bile odobrene krajem lipnja 2018. godine.

⁴⁶ GU(SANTE) 2018-6392 (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

(primjerice u slučaju Egipta i Meksika). To je razumljivo, ali ograničava razinu jamstva koju Komisija može dobiti na temelju provedenog nadzora u tim zemljama.

60. Nalazi revizija Komisije ukazuju na potrebu za temeljitim i redovitim nadzorom nad ekvivalentnim kontrolnim ustanovama. Komisija provodi praćenje na temelju nalaza, no ponekad joj je potrebno mnogo vremena da riješi problem nedostataka u različitim kontrolnim ustanovama koje djeluju u istoj zemlji. Vidi primjer u **okviru 3.**

Okvir 3. – Teškoće u rješavanju sustavnih nedostataka u okviru revizija kontrolnih ustanova

Kina je najveći izvoznik ekoloških proizvoda u EU (vidi također **sliku 4.**). Komisija je 2013. godine počela poduzimati mjere za rješavanje nedostataka u sustavu kontrole za ekološke proizvode koji dolaze iz Kine. Uputila je pisani dopis svim kontrolnim ustanovama koje djeluju u Kini i preporučila im da poduzmu dodatne mjere, kao što su dodatne nenajavljene inspekcije i uzimanje dodatnih uzoraka, te da o tim mjerama izvješćuju u svojim godišnjim izvješćima. Također je provela reviziju triju kontrolnih ustanova te je 2014. godine uklonila s popisa jednu od njih. Komisija je 2017. obavila reviziju još jedne kontrolne ustanove i utvrdila postojane nedostatke sustava ekološke proizvodnje i kontrole u Kini. Komisija je svjesna tog problema i radi na razvoju sustavnijeg pristupa.

61. Nakon što nova uredba o ekološkoj proizvodnji stupi na snagu (vidi **odlomak 21.**), režim koji se temelji na ekvivalentnosti postupno će, u razdoblju od 2021. do 2023. godine, biti zamijenjen režimom u okviru kojega ekološki standardi i sustavi kontrole kontrolnih ustanova moraju biti u skladu s pravilima EU-a. Primjenom tog pristupa koji se temelji na sukladnosti trebalo bi se smanjiti vrijeme potrebno za pripremu revizijskih posjeta i ispitivanje novih prijava i godišnjih izvješća jer Komisija više neće morati procjenjivati ekvivalentnost kontrolne ustanove u pogledu standarda i sustava kontrole za ekološku proizvodnju.

Ekvivalentne treće zemlje

62. Nadzor Komisije nad ekvivalentnim trećim zemljama poboljšan je u kontekstu prethodne revizije Suda. Od 2012. godine Komisija je provela deset revizija za osam ekvivalentnih trećih zemalja (vidi **tablicu 3.**) te je 2014. godine sudjelovala u istorazinskom pregledu sustava kontrole SAD-a. Ekvivalentne treće zemlje za koje nije provedena revizija u

tom razdoblju jesu Novi Zeland, Japan i Južna Koreja, na koje otpada manje od 1 % uvoza ekoloških proizvoda u EU, i Čile koji je potpisao sporazum s EU-om 2017. godine.

63. U provedenim revizijama utvrđeni su znatni nedostaci. Pri praćenju mjera poduzetih na temelju njezinih revizija Komisija je u mnogim slučajevima utvrdila da su predmetne zemlje poduzele korektivne mjere za otklanjanje tih nedostataka (vidi **okvir 4.**).

Okvir 4. – U revizijama Komisije utvrđeni su nedostaci, a treće zemlje poduzele su korektivne mjere

Komisija je za Indiju dvaput provela reviziju⁴⁷ i utvrdila ozbiljne nedostatke u djelotvornosti kontrolnih ustanova i nadzoru nadležnog tijela. Kao rezultat, Komisija je zbog izmjena u indijskim pravilima o proizvodnji odbila i dalje prihvaćati uvoz prerađenih poljoprivrednih proizvoda iz Indije kao ekvivalentan te je jednu kontrolnu ustanovu uklonila s popisa prihvaćenih indijskih kontrolnih ustanova. U veljači 2017. godine Komisija je potvrdila da je Indija provela korektivne mjere kako bi ispravila utvrđene nedostatke.

U svojoj reviziji u Švicarskoj u rujnu 2013. godine⁴⁸ Komisija je utvrdila nedostatke u pogledu nadzora nad kontrolnim ustanovama i neodgovarajućih kontrola uvoza. Slijedom toga, švicarske su vlasti poduzele mjere kako bi riješile te probleme tako što su izmijenile svoj pravni okvir i poboljšale smjernice za kontrolne ustanove.

64. Komisija nije provela analizu rizika za sustav kontrole ekoloških proizvoda u zemljama EFTA-e, Norveškoj⁴⁹ i Islandu. Štoviše, trebalo je više od osam godina da se propisi EU-a o

⁴⁷ Indija (2012.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; Indija (2015.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

⁴⁸ Švicarska (2013.): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

⁴⁹ Prema podacima Eurostata, Norveška je treći najveći izvoznik hrane u EU. Ne postoje posebni podaci o udjelu ekološke hrane.

ekološkoj proizvodnji⁵⁰ uključite u Sporazum o EGP-u⁵¹; uključeni su u ožujku 2017. godine. U listopadu 2018. Komisija se prvi put uključila u reviziju sustava kontrole za ekološke proizvode u Norveškoj zajedno s Nadzornim tijelom EFTA-e⁵².

Razmjena informacija poboljšana je, no Komisija bi se njome mogla bolje i brže koristiti

Razmjena informacija o nepravilnostima

65. Komisija je 2013. godine proširila alat OFIS⁵³ kako bi omogućila da Komisija, države članice, ekvivalentne treće zemlje i ekvivalentne kontrolne ustanove razmjenjuju informacije o nepravilnostima u pogledu uvoznih proizvoda. Komisija je usvojila postupke za praćenje tih nepravilnosti.

66. U pogledu prijavljenih nepravilnosti koje se odnose na proizvode koji se uvoze u skladu s režimom ekvivalentnih kontrolnih ustanova, nadležna tijela u državama članicama glavni su akteri u praćenju mjera poduzetih u pogledu nepravilnosti. Ta tijela preko OFIS-a stupaju u kontakt s relevantnom kontrolnom ustanovom kako bi zatražile dodatne informacije, sve dok ne budu u potpunosti zadovoljne dostavljenim odgovorom. Ako nepravilnosti ostanu neriješene, Komisija se izravno obraća kontrolnoj ustanovi.

67. U pogledu proizvoda koji se uvoze u skladu s režimom ekvivalentnih trećih zemalja, Komisija prati obavijesti u okviru OFIS-a. Međutim, za dio tih obavijesti Sud nije prikupio dostatne dokaze o tome da je provedba potrebnih mjera djelotvorna.

⁵⁰ Uredba Vijeća (EZ) br. 834/2007 i povezane provedbene uredbe.

⁵¹ Od siječnja 1994. godine, na osnovi Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru države članice EU-a i tri zemlje koje su članice EGP-a i EFTA-e, Island, Lihtenštajn i Norveška, čine jedinstveno tržište, koje se naziva „unutarnje tržište”.

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>.

⁵³ Uredbom (EZ) br. 125/2013 uvedene su izmjene i dopune članka 15. Uredbe (EZ) br. 1235/2008.

Godišnja izvješća

68. Osim obavijesti koje se razmjenjuju putem alata OFIS, Komisija bi od svake priznate ekvivalentne kontrolne ustanove⁵⁴ i svake priznate ekvivalentne treće zemlje⁵⁵ trebala primiti godišnja izvješća u kojima one opisuju kako su provele sustav kontrole. Godišnja izvješća kontrolnih ustanova trebala bi obuhvaćati najnovija izvješća o procjeni akreditacijskog tijela.

69. Komisija bi, u skladu sa svojim internim pravilima, trebala pregledati godišnja izvješća u roku od tri mjeseca od njihova primitka. Sud je provjerio deset godišnjih izvješća kontrolnih ustanova. U jednom slučaju nije provedena nijedna procjena. Komisija je u samo tri slučaja pregledala izvješća u propisanom roku od tri mjeseca, dok je pregled triju drugih izvješća trajao devet ili više mjeseci. Sud je u analizi godišnjih izvješća ekvivalentnih trećih zemalja uočio slična kašnjenja⁵⁶.

Suradnja s drugim tijelima i tijelima vlasti

70. Komisija se u svojem djelovanju u svrhu nadzora nad ekvivalentnim kontrolnim ustanovama oslanja i na izvješća o procjeni akreditacijskih tijela. Komisija je 2017. i 2018. organizirala godišnji sastanak s akreditacijskim tijelima. Međutim, ne postoje sporazumi o suradnji na temelju kojih bi postojali utvrđeni uvjeti za redovitu razmjenu informacija ili koji bi Komisiji omogućili da ima pristup dokazima na kojima se temelje godišnja izvješća o procjeni ili da se uključi u rad akreditacijskih tijela tijekom njihovih procjena u slučajevima kada smatra da bi koordinirani pristup bio učinkovitiji za nadzor nad ekvivalentnim kontrolnim ustanovama.

71. Izvoznici koji izvoze proizvode u EU često prodaju svoje proizvode i na drugim tržištima. Stoga se oni također moraju pridržavati pravila o ekološkoj proizvodnji koje su utvrdile druge

⁵⁴ Članak 12. stavak 1. točka (b) Uredbe (EZ) br. 1235/2008.

⁵⁵ Članak 33. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 834/2007.

⁵⁶ U tri slučaja (od šest analiziranih) pregled je proveden više od devet mjeseci nakon primitka dokumenata.

zemlje uvoznice te podliježu nadzoru njihovih nadležnih tijela. Budući da Komisija ima ograničene resurse za analizu zaprimljenih informacija (vidi **odlomke 67. i 69.**) ili provedbu vlastitih revizija (vidi **odlomke 57. i 58.**), mogla bi razviti suradnju s tijelima vlasti drugih glavnih zemalja uvoznica kako bi pospješila svoj nadzor nad uvozom. Komisija je poduzela neke početne korake u tom smjeru tako što od 2016. godine organizira „plurilateralne“ rasprave (okrugle stolove) s nizom trećih zemalja (Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadom, Čileom, Švicarskom, Japanom i Južnom Korejom). Međutim, još nisu uspostavljeni sustavniji kanali suradnje. Komisija će nadalje, primjerice, nastojati promicati razmjenu informacija o povredama obveze, izvješća o terenskim posjetima i raspravu o zajedničkom razumijevanju problema u određenim zemljama.

Provedba izvršnih mjera Komisije bila je teška i dugotrajna, no u planu je izmjena pravila kako bi postala brža i djelotvornija

Ekvivalentne kontrolne ustanove

72. Ako kontrolna ustanova ne dostavi pravodobno Komisiji tražene informacije, ako ne poduzme korektivne mjere ili ako ne pristane na ispitivanje na licu mjesta, Komisija je može privremeno ili trajno ukloniti s popisa priznatih kontrolnih ustanova nadzora⁵⁷ ili može izmijeniti svoje specifikacije. U praksi je Komisija povukla priznanje za sedam kontrolnih ustanova. Međutim, od dana donošenja odluke o povlačenju priznanja za kontrolnu ustanovu u prosjeku je trebalo četiri mjeseca da ona stupi na snagu. U međuvremenu su te kontrolne ustanove i dalje certificirale ekološke proizvode i izdavale potvrde o inspekciji za njihov izvoz. U skladu s novom Uredbom⁵⁸ Komisija će na osnovi propisno opravdanih razloga ili zbog hitnosti moći donositi odmah primjenjive provedbene akte kako bi mogla brže povući priznanje za određenu kontrolnu ustanovu.

⁵⁷ Članak 12. stavak 1. točka (c) i članak 12. stavak 2. Uredbe 1235/2008.

⁵⁸ Članak 46. stavak 9. nove Uredbe (EU) 2018/848 o ekološkoj proizvodnji.

Ekvivalentne treće zemlje

73. Ako nadležno tijelo određene treće zemlje odbije primijeniti preporuke ili ih ne primijeni u utvrđenom roku, Komisija može ukloniti tu treću zemlju s popisa priznatih trećih zemalja ili izmijeniti opseg priznavanja⁵⁹. Komisija je samo jedanput iskoristila tu mogućnost (vidi **okvir 4.**).

74. Sporazum o trgovini s Čileom iz 2017. godine (vidi **odlomak 52.**) sadržava mehanizme za komunikaciju, provjeru i rješavanje sporova⁶⁰ koji pomažu u jamčenju provedbe pravila.

Nedostatci u provjerama uvoza ekoloških proizvoda koje provode države članice

75. Države članice EU-a također imaju važnu ulogu u sustavu kontrole uvoznih proizvoda. One provode provjere uvoznih proizvoda i uvoznika.

Provjere uvoznih ekoloških proizvoda koje provode države članice

76. Države članice moraju provjeriti pošiljke proizvoda koji se uvoze u EU prije nego što se tim proizvodima omogući slobodno kretanje u EU-u⁶¹. One moraju provjeriti dokumentaciju te po potrebi mogu provesti dodatne fizičke provjere (na primjer, provjere ambalaže i provjere označivanja ili uzorkovanje radi analize i laboratorijskog ispitivanja) u skladu sa svojom procjenom rizika. Na temelju rezultata provjera, nadležno tijelo države članice zatim može potvrditi povezanu potvrdu o inspekciji (COI) (za više informacija vidi **odlomak 84.**).

77. Komisija može u suradnji s državama članicama razviti zajednički pristup u pogledu provjera uvoznih proizvoda koje treba provesti. Na primjer, Komisija je u prosincu 2015. godine objavila smjernice o dodatnim službenim kontrolama, i to kao odgovor na niz prethodno utvrđenih nepravilnosti u pogledu pošiljki iz Ukrajine i određenih susjednih

⁵⁹ Na primjer, može iz opsega priznavanja ukloniti određenu kategoriju proizvoda.

⁶⁰ Međusobna razmjena relevantnih informacija (članak 6.), mogućnost istorazinskih pregleda (članak 7.), uvođenje Zajedničkog odbora za ekološke proizvode (članak 8.) i odredbe o rješavanju sporova (članak 9.).

⁶¹ Članak 13. stavci 2. i 4. Uredbe br. 1235/2008 i Prilog V. toj Uredbi – okvir 20.

zemalja. Države članice EU-a bile su suglasne s tim smjernicama, koje se svake godine prilagođavaju. One se trenutačno primjenjuju na Ukrajinu, Kazahstan i Rusku Federaciju.

78. Sud je utvrdio da u trima državama članicama postoje nedostaci u provjerama uvoznih ekoloških proizvoda (vidi **okvir 5.**).

Okvir 5. – Nedostaci u provjerama dolaznih pošiljaka

U Češkoj je Sud utvrdio da je u nekoliko slučajeva, prema informacijama na potvrdi o inspekciji (COI), zabilježeno da je neprovedena laboratorijska analiza provedena (ili obrnuto). Razlog tomu jest činjenica da carinska uprava odobrava potvrde, a da pritom ne čeka konačnu odluku o provođenju analiza.

U Bugarskoj je uvoz ekoloških proizvoda bio podvrgnut cjelovitoj provjeri dokumentacije koju provodi tijelo nadležno za sigurnost hrane. Međutim, u vrijeme revizije za uvozne ekološke proizvode nisu provedene ni analize rizika ni fizički pregledi ili laboratorijska ispitivanja.

Sud je utvrdio da pošiljka pšenice koja je preko Turske uvezena iz Kazahstana nije ispitana radi utvrđivanja mogućeg postojanja neodobrenih tvari, što je obveza u skladu sa smjernicama za uvoz iz te zemlje. Kontrolna je ustanova na potvrdi o inspekciji pogrešno označila da je zemlja podrijetla Turska, tako da tijela vlasti u Ujedinjenoj Kraljevini nisu ispitala pošiljku.

79. Osim toga, države članice trebale bi provoditi redovite provjere svih uvoznih proizvoda (i ekoloških i neekoloških) na različitim točkama u okviru prehrambenog lanca primjenjujući pristup koji se temelji na riziku⁶². Države članice izvješćuju Komisiju o tim provjerama na godišnjoj osnovi. Sud je analizirao uzorak godišnjih izvješća za 12 država članica. Ni u jednom izvješću nisu bile pružene konkretne informacije o službenim kontrolama uvoznih ekoloških proizvoda. U nedostatku tih informacija Komisija ne može znati koje su provjere obavljene za uvozne ekološke proizvode i koji su njihovi rezultati.

⁶² Članak 15. stavci 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 882/2004.

Provjere uvoznika koje provode države članice

80. U okviru svojeg nadzora nad kontrolnim ustanovama države članice mogu provjeriti jesu li postupci i provjere koje provode uvoznici primjereni. Sud je u tematskom izvješću iz 2012. godine uočio da su postupci kojima kontrolne ustanove provjeravaju uvoznike često nepotpuni. U ovoj reviziji Sud je proveo praćenje tih nalaza te je utvrdio da je to i dalje slučaj u nekim državama članicama (vidi također **okvir 6.**).

Okvir 6. – Nedostatci u provjerama uvoznika

U Bugarskoj, dvije kontrolne ustanove koje je Sud posjetio nisu imale namjenske kontrolne popise za uvoznike te su se umjesto toga koristile kontrolnim popisima trgovaca koji nisu obuhvaćali neke posebne provjere povezane s uvozom.

U Španjolskoj (Andaluzija), u izvješćima nadležnog tijela o godišnjim nadzornim inspekcijama kontrolnih ustanova ne spominju se provjere uvoza ili pregledi posebnih kontrolnih popisa za uvoz.

Nadležno tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini ne zahtijeva od uvoznika da obavješćuju njegove kontrolne ustanove o svakoj dolaznoj pošiljci. Međutim, slanje takvih obavijesti obvezno je u skladu s Uredbom i važan je alat za bolje usmjeravanje fizičkih provjera dolaznih pošiljki.

Utvrđivanje sljedivosti poboljšano je, iako i dalje postoje neki nedostatci

81. U skladu s Općim propisima o hrani, poslovni subjekti koji se bave hranom i hranom za životinje trebali bi zajamčiti sljedivost u okviru svih faza proizvodnje, prerade i distribucije. Takva poduzeća moraju biti u mogućnosti identificirati poslovne subjekte kojima su isporučivali svoje proizvode i slijediti proizvode koje stavljaju u lanac opskrbe hranom unatrag do izravnog dobavljača⁶³. To vrijedi za sve vrste hrane.

82. Kad je riječ o ekološkim proizvodima, obveze u pogledu sljedivosti trebaju nadilaziti zahtjeve koji su utvrđeni Općim propisima o hrani. Budući da ne postoji analitička metoda kojom bi se utvrdilo je li neki proizvod uzgojen ekološki ili nije, sljedivošću bi se trebala omogućiti provjera ekološkog statusa tog proizvoda duž cijelog lanca opskrbe. Svrha je

⁶³ Taj se pristup također naziva „jedan korak naprijed, jedan natrag”.

provjere sljedivosti (1) identificirati sve relevantne gospodarske subjekte, (2) provjeriti imaju li ekološki certifikat i (3) u slučaju nepridržavanja pravila, omogućiti praćenje traga proizvoda unatrag do njegova izvora i utvrditi pojedinačni problem kako bi se spriječilo da dotični proizvodi dođu do potrošača.

83. Sud je u tematskom izvješću br. 9/2012 izvijestio o svojoj reviziji sljedivosti jednog uzorka ekoloških proizvoda. Sud je zaključio da su nadležna tijela u državama članicama imala teškoće u tome da zajamče praćenje unatrag ekoloških proizvoda na području pod njihovom nadležnošću i da je još teže bilo pratiti proizvode koji prelaze granice. Sud je preporučio da se pojačaju kontrole kako bi se zajamčilo da gospodarski subjekti ispunjavaju regulatorne zahtjeve u pogledu sljedivosti i da Komisija pojasni uloge i odgovornosti različitih sudionika (vidi također ***Prilog***).

Sljedivost je poboljšana unutar EU-a, ali se svim proizvođačima nije moglo ući u trag

84. Komisija je poduzela mjere za provedbu preporuke Suda. U internetski alat za praćenje uvoza hrane i hrane za životinje koji se naziva TRACES (integrirani računalni veterinarski sustav (engl. *TRAdE Control and Expert System*)) dodala je modul za uvoz ekoloških proizvoda⁶⁴. Od listopada 2017. kontrolne ustanove moraju izdavati elektroničke potvrde o inspekciji (COI) koje se prilažu svakoj pošiljci uvezenih ekoloških proizvoda. Modul TRACES-COI uveden je radi poboljšanja sljedivosti ekoloških proizvoda i mogućnosti pružanja mnogo opsežnijih statističkih podataka o uvozu ekoloških proizvoda.

85. U okviru svojih revizija u državama članicama, Komisija (GU SANTE) zahtijeva od nadležnih tijela da provedu provjeru sljedivosti za dva ekološka proizvoda (koja je odabrao revizorski tim Komisije). Ako proizvod sadržava sastojke koji dolaze izvan EU-a, provjera obuhvaća samo kretanja nakon ulaska proizvoda u EU.

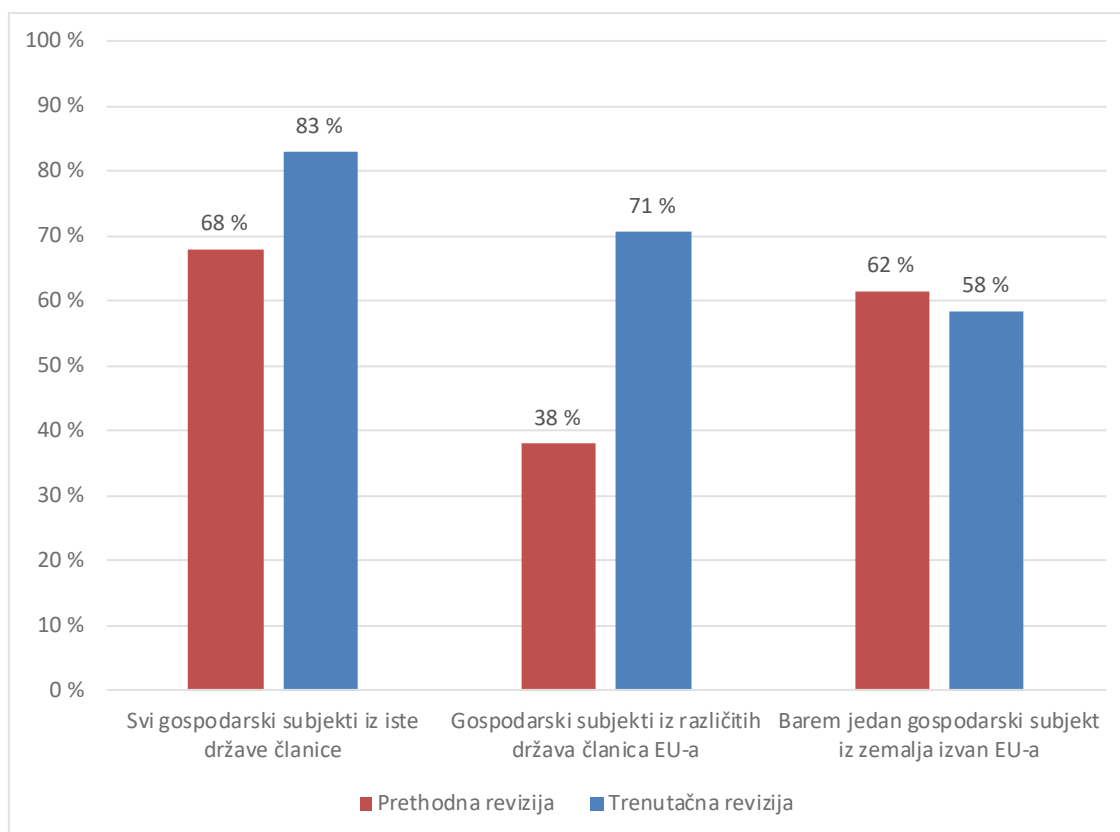
86. Sud je u okviru revizije odabrao 105 proizvoda te je od nadležnih tijela u 18 država članica i Komisije zatražio da:

⁶⁴ Taj sustav uspostavljen je Odlukom Komisije 2004/292/EZ na temelju Direktive Vijeća 90/425/EEZ.

- (i) utvrde trag tih proizvoda unatrag do proizvođača (i izvan granica EU-a ako je relevantno); i
- (ii) pruže, za sve relevantne gospodarske subjekte, ekološki certifikat koji je bio valjan u trenutku rukovanja proizvodom ili proizvodnje/prerade proizvoda.

87. Rezultati provjere sljedivosti bili su bolji od rezultata provjere koju je Sud proveo za svoje izvješće iz 2012. godine za proizvode iz EU-a (vidi sliku 5.) te nepromijenjeni za uvozne proizvode. Za mnoge proizvode i dalje nije bilo moguće pratiti trag unatrag do poljoprivrednog proizvođača.

Slika 5. – Postotak proizvoda za koje su tražene informacije o sljedivosti bile potpune



Izvor: Sud.

88. Provjere sljedivosti ponekad su teške i dugotrajne iz različitih razloga, kao što su:

- (i) složenost opskrbnog lanca;

- (ii) problemi u procjeni istinitosti ekoloških certifikata zbog korištenja različitih baza podataka diljem EU-a koje nisu sadržajno usklađene ni praktične ako kontrolna ustanova određenog gospodarskog subjekta nije poznata;
- (iii) nedovoljna koordinacija između određenih nadležnih tijela u državama članicama.

Za ulaženje u trag nekim od proizvoda iz uzorka Suda trebalo je više od tri mjeseca. Spora provjera sljedivosti negativno utječe na sposobnost djelovanja u slučaju nesukladnosti te na mogućnost da se spriječi da dotični proizvodi dođu do potrošača.

Provjerom sljedivosti koju je Sud proveo utvrđeno je da postoje problemi u pogledu označavanja i certifikata

89. Provjerom sljedivosti utvrđen je niz dodatnih nalaza koji narušavaju pouzdanost sustava kontrole, na primjer:

- pogrešno podrijetlo proizvoda na ekološkoj oznaci (vidi **okvir 7.**);
- nepotpuno inspekcijsko izvješće kontrolne ustanove, koje pruža nedostatna jamstva za velik broj proizvodnih i prerađivačkih jedinica u različitim trećim zemljama (vidi **okvir 8.**).

Okvir 7. – Primjeri pogrešnog podrijetla na ekološkim oznakama

Ekološka oznaka na dvama proizvodima sadržavala je netočne podatke o podrijetlu proizvoda:

- pita-kruh pogrešno je označen oznakom „uzgojeno u EU-u”, iako je glavni sastojak proizvoda (pšenica) potjecao iz Moldove, Ukrajine i Kazahstana.
- Džem od jagoda pogrešno je označen oznakom „uzgojeno u EU-u/izvan EU-a”, iako su svi poljoprivredni sastojci proizvoda uvezeni iz zemalja izvan EU-a (jagode iz Maroka, a šećer iz Brazila).

Okvir 8. – Primjer nepotpunog inspekcijskog izvješća koje pruža nedostatna jamstva za velik broj gospodarskih subjekata u različitim zemljama

Za jedan od proizvoda u okviru provjere sljedivosti, certifikat glavnog gospodarskog subjekta u Turskoj pokrivaio je 10 proizvodnih i 15 prerađivačkih jedinica u Turskoj, Etiopiji, Kirgistanu, Kazahstanu i Ukrajini.

Sud je zatražio najnovije inspekcijsko izvješće, na temelju kojega je kontrolna ustanova trebala certificirati glavnog gospodarskog subjekta i sve njegove jedinice. Analizom Suda otkriveno je da su u tom izvješću od 8 stranica nedostajale osnovne informacije, na primjer datumi posjeta različitim jedinicama te priroda stvarnih provjera provedenih u svakoj od različitih jedinica. Stoga su pružena mala jamstva da su sve proizvodne i prerađivačke jedinice odgovarajuće provjerene.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

90. Sustav kontrole za ekološke proizvode utvrđen je uredbama EU-a. Tim se sustavom potrošačima nastoji pružiti povjerenje u to da se na ekološke proizvode koje kupuju duž čitavog opskrbnog lanca primjenjuju određena pravila EU-a ili ekvivalentna pravila. To bi se trebalo odnositi na sve proizvode, neovisno o tome proizvode li se u EU-u ili se uvoze. Sud je utvrdio da se sustav kontrole poboljšao od prethodne revizije i da su njegove preporuke općenito provedene (vidi **Prilog**), ali i da i dalje postoje neki izazovi.

91. U pogledu ekoloških proizvoda koji se proizvode u EU-u, koji čine najveći dio ukupne potrošnje tih proizvoda u EU-u, Komisija i države članice uklonile su mnoge nedostatke utvrđene u prethodnom izvješću Suda.

92. Nakon izvješća Suda iz 2012. godine Komisija je nastavila s posjetima državama članicama te je otada posjetila većinu njih. Sud je utvrdio da su provedba tih posjeta i praćenje mjera poduzetih u pogledu povezanih aktivnosti bili primjereni. U sklopu revizija koje je obavila Komisija utvrđen je niz nedostataka te su na temelju tih revizija države članice poduzele korektivne mjere. Osim revizija, Komisija je poduzela inicijative u pogledu koordinacije i osposobljavanja te se često sastaje s predstavnicima država članica radi razmatranja postupaka praćenja mjera poduzetih u pogledu nepravilnosti i navoda o prijeverama (**odlomci od 31. do 35.**).

93. Nadležna tijela država članica u kojima je Sud proveo reviziju poduzela su mjere za poboljšanje svojih sustava kontrole. Šest država članica u kojima je Sud proveo reviziju u svrhu praćenja ispravilo je većinu nedostataka koji su posljednji put uočeni, i to izmjenama pravnog okvira, poboljšanom koordinacijom s akreditacijskim tijelima i boljim smjernicama za nadzor nad kontrolnim ustanovama (**odlomek 38.**). Osam država članica obuhvaćenih ispitivanjem Suda sada ima katalog nesukladnosti i odgovarajućih izvršnih mjera (uključujući sankcije) koje kontrolne ustanove trebaju primjenjivati (**odlomek 44.**). Međutim, Sud je utvrdio niz nedostataka povezanih s prethodnim nalazima (**odlomci 40. i 41.**). Sud je također utvrdio da primjena izvršnih mjera još nije usklađena na razini cijelog EU-a te da je izvješćivanje u državama članicama ponekad bilo sporo i nepotpuno (**odlomci 43., 45. i 49.**).

1. preporuka – Potrebno je otkloniti preostale nedostatke u sustavima država članica za kontrolu i izvješćivanje

Komisija bi trebala:

- (a) pratiti provedbu mjera za otklanjanje preostalih nedostataka koje je Sud utvrdio u sustavima država članica za kontrolu;
- (b) raditi na dodatnom usklađivanju definicije nepravilnosti i povreda obveze, kao i odgovarajućih izvršnih mjera za takve slučajeve, i to u okviru rasprave s državama članicama i donošenjem provedbenih akata;
- (c) pružiti nadležnim tijelima smjernice za poboljšanje izvješćivanja, primjerice rješavanjem pitanja nepotpunosti informacija u njihovim godišnjim izvješćima.

Ciljni rok provedbe: 2020.

94. Manji dio ekološki uzgojene hrane koja se konzumira u EU-u dolazi iz uvoza. Ekvivalentne kontrolne ustanove certificiraju više od 80 % ekoloških proizvoda koji se uvoze u EU. Ostatak se uvozi iz ekvivalentnih trećih zemalja. Od 2012. godine, Komisija je provela reviziju za većinu ekvivalentnih trećih zemalja (**odlomak 62.**). Komisija je također počela posjećivati ekvivalentne kontrolne ustanove te je ispitala njihove aktivnosti na terenu u trećim zemljama. Dosad je obavljena revizija sustava koji se primjenjuju na otprilike trećinu uvoznih proizvoda koje certificiraju ekvivalentne kontrolne ustanove (**odlomci 57. i 58.**). Nadziranje ekvivalentnih kontrolnih ustanova izazov je za Komisiju jer je ona nadležno tijelo i ne može se oslanjati na rad nekog drugog nadležnog tijela, kao što je to slučaj u državama članicama EU-a i ekvivalentnim trećim zemljama. Kada Komisija utvrdi nedostatke, ponekad je potrebno mnogo vremena da se oni riješe u različitim kontrolnim ustanovama koje djeluju u istoj zemlji (**odlomak 60.**).

95. Osim što prati provedbu mjera poduzetih u pogledu revizija koje je obavila, Komisija sustavno analizira godišnja izvješća ekvivalentnih kontrolnih ustanova i ekvivalentnih trećih zemalja. Međutim, Komisija često kasni u provedbi te procjene (**odlomak 69.**). Sud je utvrdio da se Komisija oslanja na izvješća akreditacijskih tijela, no ne postoje formalni sporazumi o

suradnji u kojima bi bili utvrđeni uvjeti za redovitu razmjenu informacija ili koji bi Komisiji omogućili da koordinira nadzor zajedno s akreditacijskim tijelima (**odlomak 70.**). Sud je utvrdio da je Komisija u pogledu nadzora nad uvozom ekoloških proizvoda tek počela istraživati moguću sinergiju s nadležnim tijelima drugih bitnih uvoznih tržišta (Sjedinjene Američke Države, Kanada, Čile, Švicarska, Japan i Južna Koreja) (**odlomak 71.**).

96. U pogledu sustava kontrole uvoza, provedba izvršnih mjera Komisije može biti teška i dugotrajna, no uvedena su nova pravila kako bi postala brža i djelotvornija. Komisija će moći donositi odmah primjenjive provedbene akte kako bi mogla brže povući priznanje za određenu kontrolnu ustanovu (**odlomak 72.**). U pogledu ekvivalentnih trećih zemalja, budući sporazumi o trgovini, prema uzoru na sporazum o trgovini s Čileom, mogli bi uključivati mehanizme za komunikaciju i provjeru te za rješavanje sporova (**odlomak 74.**).

97. Države članice također imaju odgovornost provoditi provjere uvoznih ekoloških proizvoda te u okviru svojeg nadzora nad kontrolnim ustanovama provjeravaju provode li uvoznici odgovarajuće postupke i provjere. Sud je utvrdio da postoje nedostaci u provjerama dolaznih pošiljaka i da su u nekim državama članicama provjere uvoznika koje provode kontrolne ustanove i dalje nepotpune (**odlomci od 75. do 80.**).

2. preporuka – Potrebno je poboljšati nadzor nad uvozom u okviru bolje suradnje

Komisija bi trebala:

- (a) poboljšati svoj nadzor nad ekvivalentnim kontrolnim ustanovama, uključujući jačanjem suradnje s akreditacijskim tijelima i nadležnim tijelima iz drugih značajnih uvoznih tržišta;
- (b) bez odgode procjenjivati godišnja izvješća ekvivalentnih kontrolnih ustanova i ekvivalentnih trećih zemalja;
- (c) pružiti državama članicama smjernice o načinu provedbe posebnih provjera nadzora koji kontrolne ustanove provode nad uvoznicima i uvoznim ekološkim proizvodima.

Ciljni rok provedbe: 2020.

98. Sud je ponovno proveo provjeru sljedivosti kako bi utvrdio može li se ekološkim proizvodima pratiti trag unatrag do poljoprivrednog proizvođača i može li se u svakoj fazi opskrbnog lanca certifikatom dokazati ekološki status proizvoda. Rezultati pokazuju poboljšanje u odnosu na prethodnu reviziju, posebno u EU-u. Međutim, nije bilo moguće za sve proizvode pratiti trag unatrag do poljoprivrednog proizvođača (***odlomci 86. i 87.***). Sud je zamijetio da većina kontrolnih ustanova u EU-u sada ima internetsku bazu podataka o ekološkim certifikatima za sve svoje gospodarske subjekte. Međutim, te baze podataka nisu sadržajno usklađene niti su praktične ako kontrolna ustanova gospodarskog subjekta nije poznata (***odlomak 88.***). Dostupnost internetskih baza podataka za gospodarske subjekte izvan EU-a mogla bi biti korisna za sljedivost uvoznih proizvoda.

3. preporuka – Potrebno je provoditi potpunije provjere sljedivosti

Komisija bi trebala:

- (a) provoditi provjere sljedivosti koje prelaze granice EU-a u okviru nadzora nad uvoznim proizvodima, a rezultate upotrijebiti za bolje usmjeravanje revizija ili *ad hoc* provjera kontrolnih ustanova i onih u trećim zemljama;
- (b) analizirati, zajedno s nadležnim tijelima, rezultate provjera sljedivosti radi utvrđivanja nedostatka i mogućih korektivnih mjera;
- (c) poboljšati prekogranični pristup podacima o ekološkim certifikatima te zahtijevati od kontrolnih ustanova u trećim zemljama da popis certifikata objave na internetu.

Ciljni rokovi provedbe: točke (a) i (b) 2020., točka (c) 2024.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Nikolaos Milionis, na sastanku održanom u Luxembourg 13. veljače 2019.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Procjena razine provedbe preporuka iz tematskog izvješća br. 9/2012

Preporuka iz tematskog izvješća br. 9/2012	Trenutačna procjena	Napomene
1. Nadležna tijela trebala bi ojačati svoju nadzornu ulogu u radu kontrolnih ustanova primjenom odgovarajućih dokumentiranih postupaka za odobravanje kontrolnih ustanova i nadzor nad njima, promicanjem usklađivanja definicije povreda obveze, nepravilnosti i odgovarajućih sankcija i promicanjem odgovarajućih dobrih praksi.	Provedeno u većoj mjeri	Očito poboljšanje, ali i dalje postoje nedostaci u državama članicama
2. Države članice trebale bi zajamčiti izravan protok svih relevantnih informacija o povredama obveze i nepravilnostima od kontrolnih ustanova do agencija za plaćanje i obrnuto; a Komisija bi trebala odrediti oblik i rokove komunikacije o povredama obveze i nepravilnostima, uvesti odgovarajuće mjere kojima bi se zajamčilo da države članice poštuju svoje obveze u pogledu izvješćivanja i prilagoditi informacijski sustav predviđen za obavješćivanje o povredama obveze i nepravilnostima te razmotriti mogućnost uključivanja komunikacije koja utječe na treće zemlje.	Provedeno u većoj mjeri Provedeno u većoj mjeri	Očito poboljšanje, ali i dalje postoje nedostaci u državama članicama Očito poboljšanje, ali i dalje postoje nedostaci u ispunjavanju obveza u pogledu izvješćivanja
3. Potrebno je ojačati kontrole kako bi se zajamčilo da gospodarski subjekti ispunjavaju regulatorne zahtjeve u pogledu sljedivosti; Komisija bi u tom pogledu trebala pojasniti uloge i odgovornosti različitih sudionika.	Provedeno u određenoj mjeri Provedeno u određenoj mjeri	Utvrđeno je poboljšanje, no i dalje ima previše proizvoda kojima se ne može pratiti trag unatrag Djelomično ispunjeno (za proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja) putem sustava TRACES
4. Komisija bi trebala ojačati praćenje sustava kontrole država članica poduzimanjem revizijskih posjeta te prikupljanjem i korištenjem potrebnih podataka i informacija.	Provedeno u većoj mjeri	Potrebno je poboljšati prikupljanje informacija i njihovo korištenje u godišnjim izvješćima.
5. Komisija bi trebala zajamčiti odgovarajući nadzor nad zemljama koje su uvrštene u popis zemalja koje su priznate kao ekvivalentne za ekološku proizvodnju i provoditi pravodobnu procjenu zahtjeva trećih zemalja za prijavu za uvrštenje u taj popis.	Provedeno u većoj mjeri	Kasne procjene godišnjih izvješća i vrlo mali broj godišnjih sastanaka
6. Sve dok se primjenjuje režim uvoznih dozvola, države članice trebale bi zajamčiti njegovu ispravnu primjenu. Nadležna tijela u državama članicama trebala bi pojačati provjere kontrolnih ustanova koje su ovlaštene izdavati potvrde o inspekciji.	Više nije relevantno	

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„SUSTAV KONTROLE ZA EKOLOŠKE PROIZVODE POBOLJŠAN JE, ALI I DALJE POSTOJE NEKI IZAZOVI”

SAŽETAK

II. Imajući u vidu preporuke Europskog revizorskog suda iz tematskog izvješća br. 9/2012, Komisija smatra da su preporuke provedene. Konkretno, mjere su poduzete poboljšanjem pravnog okvira i podsjećanjem država članica na njihove zakonske obveze. Nadalje, Komisija je uvela elektroničku potvrdu o inspekciji u okviru sustava TRACES, čime se znatno poboljšala sljedivost proizvoda koji se uvoze iz trećih zemalja.

VII. Komisija prihvaća preporuke.

UVOD

14. Komisija upotrebljava različita sredstva za nadzor rada ekvivalentnih kontrolnih ustanova u trećim zemljama. Uz to, Komisija izrađuje *ad hoc* zahtjeve za informacije, primjerice za dokazivanje sljedivosti pošiljke ili proizvoda.

OPAŽANJA

41.

Druga točka: U pogledu dokaza o pristupu koji se temelji na riziku, kontrolne ustanove trebale bi primjenjivati uzorkovanje na temelju rizika, ali u slučajevima u kojima se sumnja na uporabu neodobrenog proizvoda, uz uzorkovanje na temelju rizika mora se provesti uzorkovanje i laboratorijska analiza.

43. Komisija je na sastanku Odbora za ekološku proizvodnju 6. lipnja 2018. pokrenula usklađivanje nacionalnog kataloga mjera.

Okvir se sastoji od sljedećih koraka:

- i. odabir određenog broja čestih/ozbiljnih nesukladnosti;
- ii. izrada predloška s pet stupaca (tj. pravna osnova, klasifikacija nesukladnosti, vrsta mjere, administrativni postupak i praćenje);
- iii. zahtjev državama članicama za ispunjavanje predloška na temelju postojećeg nacionalnog kataloga mjera;
- iv. analiza ispunjenih predložaka – zaključci o razlikama;
- v. nacrt smjernica o načinu izrade nacionalnog kataloga mjera.

Okvir 1. – Komunikacija je ponekad spora i nepotpuna

U pogledu komunikacije putem OFIS-a: Komisija je utvrdila problem pravodobnosti obavijesti u OFIS-u te je pozvala države članice da poduzmu mjere u tom pogledu. Nadalje, tijekom revizija u državama članicama Komisija na nasumično odabranom uzorku dokumenata o slučajevima nesukladnosti provjerava:

- i. izvješćuje li pravodobno kontrolna ustanova nadležno tijelo o slučajevima nesukladnosti i
- ii. bilježi li nadležno tijelo obavijest u OFIS-u.

U slučaju nedostataka, Komisija izdaje preporuke državama članicama koje moraju poduzeti mjere.

U pogledu „Godišnjeg izvješća Komisiji”: Komisija je poduzela niz inicijativa kako bi se postigla poboljšanja u pogledu pravovremenog podnošenja godišnjih izvješća i njihova sadržaja. Komisija je s državama članicama raspravljala o tom pitanju u Odboru za ekološku proizvodnju i poslala podsjetnike na zakašnjelo podnošenje godišnjih izvješća. Komisija je revidirala „kontrolni popis za procjenu godišnjeg izvješća” kako bi se pojasnilo i poboljšalo izvješćivanje država članica i kako bi se državama članicama pomoglo u pripremi njihovih godišnjih izvješća te osiguralo da izvješća sadržavaju potrebne i relevantne ekološke podatke.

Komisija očekuje da će to pitanje riješiti donošenjem provedbenog akta u skladu s člankom 25. točkom (a) Uredbe (EU) 2017/625 o službenim kontrolama.

Okvir 2. – Niska učestalost revizija Komisije

Komisija će 2019. provesti reviziju druge kontrolne ustanove koja djeluje u Dominikanskoj Republici, posebno s obzirom na to da je ta zemlja jedan od najvećih izvoznika ekoloških proizvoda u EU.

59. Zbog sigurnosnih savjeta trebalo je otkazati ili odgoditi planirane posjete Komisije određenim zemljama. U takvim slučajevima Komisija ima druge načine nadzora kako bi provjerila učinkovitost rada kontrolnih ustanova, primjerice: provjere dokumentacije u uredu kontrolne ustanove, provjere kontrola koje provode inspektori kontrolnih ustanova u drugoj državi, izravno praćenje nepravilnosti s kontrolnim ustanovama i godišnje izvješćivanje.

Okvir 3. – Teškoće u rješavanju sustavnih nedostataka u okviru revizija kontrolnih ustanova

Komisija je zajedno s državama članicama odlučila uvesti nove „Smjernice o dodatnim službenim kontrolama za ekološke proizvode podrijetlom iz Kine”. Tim se dokumentom, koji je u uporabi od 1. siječnja 2019., od država članica zahtijeva da za određenu skupinu definiranih proizvoda provedu kontrole i provjere svih pošiljaka iz Kine.

Države članice i Komisija smatrale su te smjernice nužnima s obzirom na sve veći broj nepravilnosti koje su prijavljene u OFIS-u za određene proizvode uvezene iz Kine.

61. U skladu s novom Uredbom o ekološkoj proizvodnji, ekološki standardi i sustavi kontrole kontrolnih ustanova morat će se uskladiti s pravilima EU-a. Kao što je istaknuo Europski revizorski sud, time će se uštedjeti vrijeme jer procjena standardâ više neće biti potrebna. Međutim, svi ostali dijelovi procjene, praćenje i nadzor ostaju nepromijenjeni.

67. Komisija kontinuirano prati obavijesti u OFIS-u i kontaktira kontrolna tijela ekvivalentnih trećih zemalja u slučaju učestalih kašnjenja odgovora ili u vezi s posebnim pitanjima.

Uz to, Komisija u okviru Odbora za ekološku proizvodnju redovito predstavlja slučajeve obavijesti i o njima raspravlja s državama članicama.

70. Komisija smatra da je nadzor akreditacijskih tijela temelj sustava kontrole.

Treba napomenuti da ne postoji pravna odredba u Uredbi o ekološkoj proizvodnji kojom se utvrđuje okvir za odnose između Komisije i akreditacijskih tijela, koja djeluju na temelju privatnog ugovora s kontrolnim ustanovama.

Međutim, postoji aktivna suradnja između Komisije i akreditacijskih tijela (primjerice posebne radionice i *ad hoc* sastanci) te su osim toga akreditacijska tijela uključena u komunikaciju između Komisije i relevantnih kontrolnih ustanova.

Glavna je svrha sastanaka podijeliti s akreditacijskim tijelima izazove s kojima se Komisija suočava u pogledu nadzora kontrolnih ustanova priznatih u svrhu ekvivalentnosti i certificiranja ekoloških proizvoda iz trećih zemalja i saznati njihova stajališta o operativnim poteškoćama u provedbi Uredbe o ekološkoj proizvodnji.

72. Komisija je usmjerena i nastaviti će biti usmjerena na smanjenje vremenskog razdoblja između donošenja odluke o suspenziji ili povlačenju s popisa iz relevantnog Priloga IV. Uredbi (EZ) br. 1235/2008 i njezina stvarnog stupanja na snagu.

77. Komisija je u revidirani kontrolni popis za procjenu godišnjih izvješća uključila polje za dodatne kontrole uvoza i pratiti će kvalitetu i točnost podataka primljenih u vezi s tom temom.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. preporuka – Ukloniti preostale nedostatke u sustavima kontrole i izvješćivanju država članica

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je uspostavila sustavne postupke za praćenje revizorskih preporuka koje su rezultat revizija koje je provela Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane. Kao odgovor na revizorske preporuke, od država članica zahtijeva se da dostave planove mjera za uklanjanje nedostataka u relevantnom nacionalnom sustavu kontrole i da pruže dokaze o njihovu provođenju. Preostali nedostaci koje je utvrdio Europski revizorski sud uzet će se u obzir u okviru te provjere ili će se rješavati ciljanim mjerama (bilateralna rasprava i osposobljavanje).

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će nastaviti pokrenutu raspravu s državama članicama o daljnjem usklađivanju mjera i donijeti smjernice za izradu nacrtu nacionalnih kataloga mjera u cilju rasprave o njima i njihovog odobrenja.

Novom Uredbom o ekološkoj proizvodnji koja će se početi primjenjivati 2021. predviđa se donošenje provedbenog akta kojim bi se utvrdili ujednačeni aranžmani za slučajeve u kojima nadležna tijela trebaju poduzeti mjere u vezi sa sumnjom na nesukladnost ili utvrđenom nesukladnošću. Provedbena uredba neće se početi primjenjivati prije 2021.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će pripremiti konkretan sadržaj poglavlja o ekološkoj proizvodnji iz godišnjih izvješća u okviru rasprave o članku 25. točki (a) Uredbe (EU) 2017/625 o službenim kontrolama.

Jasnim i zajedničkim predloškom može se postići znatno poboljšanje, a dijeljenje primjera dobre prakse može biti sredstvo za postizanje poboljšanja.

95. Komisija smatra da je nadzor akreditacijskih tijela temelj sustava kontrole.

Treba napomenuti da ne postoji pravna odredba u Uredbi o ekološkoj proizvodnji kojom se utvrđuje okvir za odnose između Komisije i akreditacijskih tijela, koja djeluju na temelju privatnog ugovora s kontrolnim ustanovama.

Međutim, uspostavljena je aktivna suradnja između Komisije i akreditacijskih tijela (primjerice posebne radionice, uključivanje akreditacijskih tijela u komunikaciju između Komisije i relevantnih kontrolnih ustanova i *ad hoc* sastanci).

2. preporuka – Poboljšati nadzor nad uvozom boljom suradnjom

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Uz godišnje sastanke s akreditacijskim tijelima Komisija namjerava:

- procijeniti pravne načine za jačanje suradnje s akreditacijskim tijelima
- poticati suradnju u okviru plurilateralnih rasprava kako bi se istražile sinergije za rješavanje zajedničkih rizika i izazova.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija namjerava pojasniti pravne odredbe za kontrolu uvezenih proizvoda, posebno u kontekstu nove Uredbe o ekološkoj proizvodnji i nastaviti sastavljati smjernice za uvoz ekoloških proizvoda u EU iz odabranih trećih zemalja. Time će se uskladiti pristup među državama članicama. Provedbena uredba neće se početi primjenjivati prije 2021.

3. preporuka – Provoditi potpunije provjere sljedivosti

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Uz postojeće *ad hoc* provjere sljedivosti sumnjivih pošiljaka Komisija namjerava svake godine provesti niz provjera sljedivosti.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija namjerava pozvati države članice da predstavnicima Odbora za ekološku proizvodnju predstave rezultate svojih provjera sljedivosti zajedno s analizom uočenih problema i provedbenih mjera.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija namjerava razviti pristup kojim bi se elektroničko certificiranje za unutarnje tržište integriralo u budući sustav za upravljanje informacijama za službene kontrole kako bi se prije svega poboljšala prekogranična dostupnost podataka o ekološkim certifikatima.

Zatim će Komisija poduzeti potrebne korake za proširenje takvog sustava na treće zemlje, posebno u cilju usklađivanja s pravilima EU-a koja će biti obvezna do 2024.

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Nikolaos Milionis i koje je specijalizirano za održivu uporabu prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Nikolaos Milionis, a potporu su mu pružali bivša voditeljica njegova ureda Ioulia Papatheodorou, trenutni voditelj njegova ureda Kristian Sniter, ataše u njegovu uredu Matteo Tartaggia i ostali djelatnici njegova ureda, kao i glavni rukovoditelj Michael Bain, voditeljica radnog zadatka Els Brems te revizorice Blanka Happach, Greta Kapustaite i Radostina Simeonova. Jezičnu podršku pružili su Miroslava Čakalova-Sidi, Marek Riha i Fiona Urquhart.



Slijeva nadesno: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	29.11.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	3.1.2019
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	13.2.2019
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	3.8.2019

EU od 1991. primjenjuje sustav kontrole kojim se nadziru proizvodnja, prerada, distribucija i uvoz ekoloških proizvoda. Tim se sustavom potrošačima nastoji zajamčiti da se na ekološke proizvode duž čitavog opskrbnog lanca primjenjuju određena pravila. Sektor ekoloških proizvoda u EU u posljednjih se godina brzo razvija. Nadovezujući se na svoje tematsko izvješće br. 9/2012 objavljeno u lipnju 2012., Europski revizorski sud (Sud) utvrdio je da je sustav kontrole poboljšán. Njegove su preporuke općenito provedene, ali i dalje postoje određeni izazovi. Sud iznosi preporuke za uklanjanje preostalih nedostataka koje je utvrdio u državama članicama u pogledu proizvoda EU a, za poboljšanje nadzora nad uvoznim ekološkim proizvodima boljom suradnjom te za provedbu cjelovitijih provjera sljedivosti.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.