



Bruksela, dnia 10.12.2021 r.
COM(2021) 786 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
na temat egzekwowania i skuteczności środków związanych z przywozem na terytorium
Unii

Spis treści

1	WPROWADZENIE.....	3
2	PROCEDURY PRZYWOZOWE.....	5
3	ŚWIADECTWA FITOSANITARNE	6
4	ZAKAZY	8
5	KONTROLE URZĘDOWE	9
6	WNIOSKI.....	12

SKRÓTY

PKG: punkt kontroli granicznej

BTSF: program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”

WO: właściwy organ

PK: punkt kontroli

DG SANTE: Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności

EFSA: Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności

UE: Unia Europejska

EUROPHYT: Unijny system powiadamiania o przechwyceniu przesyłek do celów związanych ze zdrowiem roślin

RWR: rośliny, produkty roślinne i inne przedmioty wysokiego ryzyka

IPPC: Międzynarodowa konwencja ochrony roślin

KOOR: krajowa organizacja ochrony roślin

rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych: rozporządzenie (UE) 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych

ŚF: świadectwo fitosanitarne

PRM: materiał przeznaczony do reprodukcji roślin

RNQP: regulowany agrofag niekwwarantannowy

TRACES-NT: zintegrowany skomputeryzowany system weterynaryjny

1 WPROWADZENIE

Środki przywozowe dotyczące zdrowia roślin mają chronić przed wprowadzeniem agrofagów do Unii Europejskiej (UE). Do 2019 r. podstawę unijnych ram legislacyjnych dotyczących tych środków stanowiła dyrektywa Rady 2000/29/WE¹. Ustanowiono w niej system oparty na analizie ryzyka i zgodny ze standardami Światowej Organizacji Handlu (WTO) w zakresie środków sanitarnych i fitosanitarnych, zasadniczo otwarty dla przywozu, uwzględniający pewne ograniczenia, takie jak konieczność posiadania świadectwa fitosanitarnego (ŚF), szczególne wymogi dotyczące przywozu oraz pewne zakazy. Określono w niej również system kontroli urzędowych dotyczących zdrowia roślin, za których przeprowadzanie odpowiedzialne są państwa członkowskie UE.

Na podstawie sprawozdania oceniającego system ochrony roślin opracowanego w 2010 r. stwierdzono, że należy zastąpić poprzednie przepisy. W 2016 r. przyjęto rozporządzenie (UE) 2016/2031 („rozporządzenie”), które zaczęło obowiązywać od dnia 14 grudnia 2019 r. W rozporządzeniu tym zachowano podejście oparte na analizie ryzyka oraz zgodność z Porozumieniem w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych Światowej Organizacji Handlu (WTO-SPS), lecz z uwagi na poprzednie doświadczenia wprowadzono środki na rzecz wzmocnienia ochrony terytorium Unii oraz zwiększenia aktywnej gotowości do zarządzania kryzysowego.

W świetle istotnych zmian w unijnym systemie przywozu na rzecz ochrony roślin współprawodawcy wprowadzili w art. 50 rozporządzenia obowiązek przedstawienia przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 14 grudnia 2021 r. sprawozdania na temat egzekwowania i skuteczności środków związanych z importem na terytorium Unii, łącznie z analizą kosztów i korzyści, a w stosownych przypadkach przedstawienia również wniosku ustawodawczego uwzględniającego wszelkie potrzebne zmiany.

Zakres niniejszego sprawozdania obejmuje najważniejsze zmiany wprowadzone rozporządzeniem, tj. główne zmiany dotyczące środków przywozowych oraz organizacji kontroli urzędowych w odniesieniu do tych środków.

W sprawozdaniu poddano ocenie następujące kwestie: (i) wpływ włączenia do rozporządzenia regulowanych agrofagów niekwarantannowych (RNQP), które uprzednio były objęte przepisami dotyczącymi produkcji i wprowadzania do obrotu materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin² („przepisy dotyczące materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin”), środków przywozowych oraz systemów kontroli; (ii) egzekwowanie i skuteczność środków w odniesieniu do nowo zidentyfikowanych zagrożeń, w przypadku których można przewidzieć różne środki – od kwarantanny po przywozie po tymczasowy zakaz; (iii) egzekwowanie i skuteczność objęcia obowiązkiem posiadania ŚF dla roślin i produktów roślinnych zgłaszanych przy przywozie nowych towarów (przy kontroli minimum 1 % towarów na granicach) oraz roślin wwożonych z bagażem pasażerów; (iv) obowiązujące procedury przyznawania odstępstw od zakazów przywozu, jak również przepisy dotyczące tymczasowego zakazu przywozu niektórych roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów wysokiego ryzyka, których przywóz jest dozwolony po przeprowadzeniu przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oceny ryzyka związanego z towarami na podstawie dokumentacji technicznej przedłożonej przez

¹Dz.U. L 169 z 10.7.2000, s. 1.

² https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

zainteresowane państwo pochodzenia, a następnie wydaniu aktu prawnego UE określającego warunki przywozu danego towaru; (v) zmiany warunków przywozu materiału przeznaczonego do badań urzędowych, do celów naukowych i innych powiązanych celów, jak również zmiany wprowadzone w odniesieniu do korzystania ze stacji kwarantanny i obiektów zapewniających izolację; (vi) wpływ na egzekwowanie i skuteczność kontroli przywozu w wyniku istotnych zmian wprowadzonych rozporządzeniem, w tym włączenia kontroli zdrowia roślin na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/625³, tj. rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, które weszło w życie w tym samym czasie co rozporządzenie 2016/2031.

Metodyka

Aby odpowiedzieć na wymogi określone w sprawozdaniu, Komisja opracowała metodykę uwzględniającą ocenę wszystkich dostępnych dowodów. Komisja przeprowadziła konsultacje z zainteresowanymi stronami⁴, korzystając z kwestionariuszy dotyczących czterech najważniejszych obszarów, w których wprowadzono zmiany na mocy przepisów: (i) fitosanitarne procedury przywozowe, (ii) stosowanie ŚF, (iii) zakazy przywozu oraz (iv) przepisy rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych dotyczące zdrowia roślin. Kwestionariusze, które opracowano w porozumieniu z KOOR z UE i odpowiednimi stowarzyszeniami na poziomie UE, miały na celu uzyskanie informacji zwrotnych na temat aspektów polityki dotyczących egzekwowania i wdrażania, jak również kosztów, korzyści i wpływu, w celu przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści. Zaproszenia do udzielenia odpowiedzi na pytania kwestionariusza wysłano do 27 KOOR z państw członkowskich UE, właściwych organów certyfikujących („WO”) oraz organów celnych, do 2 instytucji Unii, do 48 odpowiednich stowarzyszeń na poziomie UE oraz do 178 KOOR spoza UE. Stowarzyszenia na poziomie państw członkowskich, podmioty, laboratoria, instytucje badawcze i ogół społeczeństwa miały dostęp do kwestionariuszy za pośrednictwem strony internetowej DG SANTE. W tym ostatnim przypadku Komisja i KOOR z UE pomogły rozpropagować informacje o kwestionariuszach za pośrednictwem mediów społecznościowych i innych kanałów. Otrzymano łącznie 386 odpowiedzi. Poziom uczestnictwa był różny wśród poszczególnych kategorii zainteresowanych stron i kwestionariuszy, przy czym w kwestionariuszu dotyczącym rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych udział organów ds. zdrowia roślin z UE był najniższy (15 spośród 27 KOOR z UE), a udział stowarzyszeń na poziomie UE i państw członkowskich, KOOR spoza UE, podmiotów i ogółu społeczeństwa był ogólnie niski.

Ponadto wykorzystano ogólnodostępne dane, dla których przeprowadzono analizę statystyczną, pochodzące z dwóch źródeł: (i) dane dotyczące przechwytywania roślin i produktów roślinnych przywożonych do UE lub będących przedmiotem handlu w UE uzyskano z systemów EUROPHYT i TRACES-NT za lata 2019–2020 oraz (ii) przeanalizowano dane dotyczące handlu na lata 2013–2020. Ponieważ towary wymienione w rozporządzeniu nie odpowiadają indywidualnym nomenklaturom handlowym, przeprowadzono porównanie dynamiki przechwytywania i handlu w odniesieniu do grup towarów, na które wpływ miała zmiana legislacyjna.

³ Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1.

⁴ Krajowe organizacje ds. ochrony roślin (KOOR) z Unii Europejskiej (UE) i spoza UE, organy ds. wdrażania dyrektyw w sprawie wprowadzania do obrotu (właściwe organy certyfikujące), stowarzyszenia na poziomie UE i państw członkowskich, podmioty i ogół społeczeństwa.

Na poparcie niniejszego sprawozdania Komisja sporządziła cztery sprawozdania techniczne⁵ zawierające opis otrzymanych informacji zwrotnych oraz ich obszerną analizę.

Ponadto w celu oceny środków związanych z rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych uwzględniono również wyniki pierwszych 5 audytów dotyczących kontroli przywozu w państwach członkowskich. Sprawozdania ze wszystkich audytów są ogólnodostępne⁶.

Analizę Komisji utrudniają trzy czynniki: po pierwsze, w niektórych przypadkach wkład wniosła tylko część KOOR i stowarzyszeń z UE i spoza UE, co wpłynęło na reprezentatywność odpowiedzi, a udział ogółu społeczeństwa i podmiotów był bardzo ograniczony, co uniemożliwiło triangulację ustaleń; po drugie, czas między rozpoczęciem stosowania poszczególnych przepisów a prośbą o informacje zwrotne był bardzo krótki, co wpłynęło na wielkość próby do analizy; po trzecie, wpływ pandemii COVID-19 na handel i odnośną działalność, pomimo istnienia rozporządzenia (UE) 2020/466⁷ w sprawie środków tymczasowych mających na celu ograniczenie ryzyka podczas określonych poważnych zakłóceń w systemach kontroli państw członkowskich z powodu COVID-19.

Z powodu wyżej wymienionych ograniczeń w niektórych przypadkach nie można było wyciągnąć wniosków na temat egzekwowania i skuteczności środków przywozowych. Ocena kosztów i korzyści przeprowadzono w największym zakresie, na jaki pozwoliły rozproszone informacje zwrotne na temat wymaganych danych ilościowych lub na podstawie przeglądu literatury ekonomicznej. Zamiast tego przeprowadzono dogłębną analizę jakościową kosztów i korzyści. Co więcej, z tych powodów Komisja ograniczyła się do wskazania tematów, które zasługują na dalszą dyskusję.

2 PROCEDURY PRZYWOZOWE

Od czasu włączenia do rozporządzenia przepisów dotyczących RNQP KOOR przejęły od WO certyfikujących odpowiedzialność za kontrole urzędowe RNQP. Chociaż wdrożenie przepisów dotyczących RNQP przy przywozie można uznać za skuteczne pod względem osiągnięcia celu tych przepisów, jakim jest zapewnienie zgodności z wymogami dotyczącymi RNQP, 25 % KOOR, 41 % podmiotów i 5 spośród 6 WO certyfikujących oceniło je negatywnie ze względu na brak spójności między przepisami dotyczącymi zdrowia roślin i przepisami dotyczącymi materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin. Zdania były podzielone co do tego, czy kwestię zgodności ze środkami dotyczącymi RNQP należy również uwzględnić w rubryce „Deklaracja dodatkowa” w ŚF, co nie jest objęte art. 71 ust. 2 rozporządzenia.

W odpowiedziach wskazano, że wyraźną korzyścią płynącą ze stosowania rozporządzenia jest wzrost skuteczności kontroli urzędowych. Niemal dwie trzecie KOOR i WO certyfikujących zaczęło prowadzić jednoczesne kontrole RNQP i agrofagów

⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790>

⁶ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

⁷ Dz.U. L 98 z 31.3.2020, s. 98.

kwarantannowych od czasu wdrożenia rozporządzenia, podczas gdy 30 % z nich prowadziło już takie kontrole w przeszłości. Wpływ rozporządzenia na zasoby finansowe związane z przeprowadzaniem tych kontroli wydaje się minimalny, ponieważ większość WO oświadczyła, że koszty nie wzrosły. Fakt ten potwierdzają również podmioty prywatne.

Brakuje jednak jasności co do działań, jakie należy podjąć w przypadku braku zgodności z wymogami dotyczącymi RNQP. Ponad połowa respondentów odrzuca przesyłki niespełniające wymogów i informuje o tym zainteresowane państwo trzecie. Bardzo niewiele z nich konsultuje się z odpowiednim podmiotem w kwestii specjalnego traktowania. Niektórzy respondenci byłiby zadowoleni z opracowania odpowiednich wytycznych. Niemal 75 % respondentów opowiedziałoby się za powiadamianiem o przypadkach niezgodności z wymogami dotyczącymi RNQP za pomocą systemu TRACES-NT w celu zachowania przejrzystości. W rozporządzeniu nie uwzględniono jednak powiadamiania o takich sytuacjach.

Przeprowadzenie oceny użyteczności art. 49 w odniesieniu do nowo zidentyfikowanych zagrożeń związanych z agrofagami było niemożliwe ze względu na małą ilość informacji zwrotnych.

3 ŚWIADECTWA FITOSANITARNE

Objęcie obowiązkiem posiadania ŚF towarów wymienionych w części B załącznika XI do rozporządzenia (UE) 2019/2072 (zwane dalej „nowymi towarami”), wprowadzone art. 73 rozporządzenia (zwane dalej „rozszerzeniem ŚF”), można uznać za korzystne dla ochrony UE przed agrofagami. Do wyraźnych korzyści, które można wskazać, należą: lepsza identyfikowalność, zwiększona ochrona przed agrofagami oraz większa odpowiedzialność KOOR spoza UE. Co więcej, ponad 33 % KOOR spoza UE zadeklarowało poprawę pod względem ich zdolności do wykrywania agrofagów podczas kontroli przedeksportowych.

Ponadto zdaniem większości podmiotów rozszerzenie ŚF nie miało wpływu na równe szanse lub przyniosło pozytywne zmiany z uwagi na większą świadomość, równe zasady i zwiększoną liczbę kontroli.

W badaniu 22 % respondentów uznało, że ogólna sytuacja w zakresie systemu ŚF poprawiła się, 35 % stwierdziło, że sytuacja pozostała bez zmian, a 15 % – głównie podmioty – stwierdziło, że uległa ona pogorszeniu ze względu na brak proporcjonalności nowego obowiązku do związanego z nim ryzyka. Nie można było ocenić, czy przejście na stosowanie nowego wymogu odbyło się sprawnie, ponieważ 42 % respondentów uznało je za sprawne, a 38 % za problematyczne (różne wymogi dla towarów ujętych w załączniku XI część A i część B, które trudno jest wyjaśnić podmiotom, np. tylko towary ujęte w części A podlegają wstępnemu zgłoszeniu w punktach kontroli granicznej); rozróżnienie między częściami A i B; wykrywanie nasion sprzedawanych w ramach sprzedaży na odległość). KOOR spoza UE są zdania, że obecnie identyfikacja nowych towarów jest bardziej skomplikowana, w szczególności jeżeli chodzi o planowane wykorzystanie, które decyduje o tym, czy potrzebne jest ŚF. Kryteria rozróżnienia tych towarów w przeszłości, gdy ŚF nie było wymagane, nie uległy jednak zmianie.

Rozszerzenie ŚF można również uznać za korzystne dla ogólnego funkcjonowania wymiany handlowej. Prywatne zainteresowane strony zauważają spadek oszukańczych praktyk, wzrost poziomu zaufania wśród podmiotów w łańcuchu dostaw, większą zdolność do monitorowania umów i ogólny spadek ryzyka.

Ponadto wydaje się, że rozszerzenie ŚF przyczyniło się do zwiększenia świadomości podmiotów, obywateli i WO w zakresie kwestii związanych ze zdrowiem roślin.

Jako niekorzystny skutek rozszerzenia ŚF można wskazać wzrost obciążenia administracyjnego i powiązanych kosztów. Stowarzyszenia ogólnounijne uznały zwiększony nakład pracy za równie ważny. Trzy państwa członkowskie dostosowały swoje systemy informatyczne, ponosząc przy tym ograniczone koszty, a jedno zmodernizowało swoje obiekty do celów prowadzenia kontroli. Cztery państwa członkowskie zwiększyły poziom pobierania próbek i przeprowadzania testów w celu wykrywania potencjalnych zagrożeń związanych z nowo zidentyfikowanymi agrofagami, lecz o mniej niż 5 %.

Rozszerzenie ŚF wygenerowało pewne dodatkowe koszty również dla KOOR spoza UE, wynikające głównie ze zwiększenia liczby członków personelu oraz modernizacji obiektów i laboratoriów.

Mimo że wydaje się, iż czas i koszty potrzebne do pełnego przeprowadzenia kontroli dodatkowych towarów w miejscach wprowadzenia w UE wzrosły (co wskazała w odpowiedzi większość podmiotów sektora prywatnego – 44 %), wpływ na zdolność do dokonywania inwestycji długoterminowych lub podejmowania decyzji strategicznych był niewielki, ponieważ wpływ na zdolności deklaruje 17 % respondentów.

W przypadku nowych towarów zgłoszono bardzo niewiele przypadków odrzucenia przesyłek ze względu na brak ŚF lub jego niekompletność (zawierały one głównie nasiona, owoce i kwiaty cięte). Wszystkie zainteresowane strony z UE, które wzięły udział w konsultacjach, stwierdziły, że nie odnotowały żadnej większej zmiany pod względem wielkości przywozu do UE, produkcji unijnej ani cen nowych towarów. Na podstawie odpowiedzi KOOR spoza UE – choć było ich niewiele – można potwierdzić, że nie odnotowano ani zmian pod względem wielkości wywozu do UE, ani wzrostu kosztów dla eksporterów. Odpowiedzi udzielone przez zainteresowane strony są zgodne z wnioskiem zawartym w Soto i in. (2021), że zmiana przepisów wywarła marginalny wpływ na ogólny handel roślinami. Wielu respondentów uznało, że obowiązkowa kontrola 1 % nowych towarów przy przywozie nie jest skomplikowana, podczas gdy niemal taka sama liczba respondentów doświadczyła trudności z rozróżnieniem „nowych” i „starych” towarów regulowanych, a także braku jednolitych procedur w państwach członkowskich.

Jeżeli chodzi o przepisy art. 71 ust. 2 rozporządzenia i kwestię uwzględnienia w ŚF pełnego brzmienia szczegółowego wymogu, który jest spełniony, w każdym przypadku gdy odpowiedni akt wykonawczy dopuszcza różne opcje, ponad połowa respondentów uznaje, że jest to dość jasne, natomiast 32 % jest zdania, że jest to raczej niejasne. KOOR zarówno z UE, jak i spoza UE uważają, że wymóg ten jest jasny, lecz prywatne zainteresowane strony są przeciwnego zdania. Pomimo zatwierdzenia przez wszystkie 27 państw członkowskich wyjaśnień przedstawionych przez Komisję, podmioty i ich przedstawiciele wspomnieli w swoich odpowiedziach, że wdrożenie wymogu nie było jednolite w całej UE, a te różne

podejścia wprowadzają dezorientację. Miało to jednak miejsce jedynie na początku wdrażania tego wymogu.

Rozszerzenie wymogu posiadania ŚF roślin przywożonych przez pasażerów również uznano za korzystne, ponieważ zdaniem ponad 80 % zainteresowanych stron doprowadziło ono do lepszej ochrony UE przed agrofagami. Odpowiedzi ogółu społeczeństwa (17) były zbyt nieliczne, by móc dokonać oceny.

4 ZAKAZY

Zgodnie z przepisami art. 40 rozporządzenia wprowadzanie pewnych towarów na terytorium Unii jest zakazane. Obowiązująca procedura przyznawania odstępstw od zakazu przywozu, tj. dopuszczenie przywozu towarów, których przywóz w innej sytuacji byłby zakazany, w oparciu o informacje przedłożone przez zainteresowane państwa funkcjonuje stosunkowo dobrze. Należy jednak przewidzieć dalsze ujednoczenie tej procedury. 47 % respondentów uznało obowiązującą procedurę przyznawania odstępstw od zakazu przywozu za zadowalającą, a 30 % – za niezadowalającą. Niezadowolenie najczęściej zgłaszały stowarzyszenia na poziomie UE i państw członkowskich i wynikało ono z długotrwałości procedur, braku przejrzystości, ograniczonej bazy naukowej oraz zwiększenia obciążenia administracyjnego i finansowego.

Art. 42 rozporządzenia w sprawie roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów wysokiego ryzyka (RWR) można uznać za przepis skuteczny pod względem zwiększenia ochrony UE przed agrofagami, co potwierdziło 61 % respondentów, którzy są również zdania, że wykaz RWR zawarty w załączniku do rozporządzenia (UE) 2018/2019⁸ oraz procedury zawarte w rozporządzeniu (UE) 2018/2018⁹ są jasne. Potwierdza to również ocena wpływu wykazu RWR na prawdopodobieństwo wystąpienia ognisk choroby – tylko jedno stowarzyszenie stwierdziło, że takie prawdopodobieństwo wzrosło. Ogólnie rzecz biorąc, respondenci zgodzili się również co do tego, że rygorystyczność zakazu jest odpowiednia. Przeciwnego zdania było siedem stowarzyszeń i cztery KOOR. Ponadto zgłoszono potrzebę zwiększenia przejrzystości procedury opracowywania wykazu RWR.

Oprócz zwiększenia ochrony UE przed agrofagami oraz lepszej gotowości na potencjalne nowo zidentyfikowane zagrożenia związane z agrofagami, na co wskazała większość respondentów (69 %) (tę drugą korzyść przypisano przeprowadzonym ocenom ryzyka związanego z towarami), jako dodatkową korzyść, o której wspomniało ponad 50 % respondentów, była większa świadomość potrzeby ochrony UE przed agrofagami.

Najczęściej wymienianym negatywnym wpływem był wzrost obciążenia administracyjnego. Mówiąc dokładniej, 29 spośród 77 zainteresowanych stron jest zdania, że obciążenie administracyjne wzrosło z powodu skomplikowanego charakteru kontroli na granicach, inspekcji i środków nadzoru. Jednocześnie przyznane dodatkowe zasoby zwiększyły zdolność do identyfikacji towarów ujętych w wykazie RWR oraz do identyfikacji RWR, które już usunięto z wykazu.

⁸ Dz.U. L 323 z 19.12.2018, s. 10.

⁹ Dz.U. L 323 z 19.12.2018, s. 7.

Oprócz ukierunkowanych szkoleń na tematy związane ze zdrowiem roślin zorganizowanych przez Komisję w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” inne zainteresowane strony – głównie KOOR – przeprowadziły dodatkowe szkolenia, aby ułatwić wdrożenie zakazu przywozu RWR. DG SANTE, EFSA i 13 spośród 21 KOOR z UE zgłosiły znaczne zintensyfikowanie prowadzonych przez siebie działań z zakresu rozpowszechniania informacji. Prywatne zainteresowane strony ogólnie oceniły te działania pozytywnie, w szczególności działania realizowane przez EFSA i KOOR.

Zakaz przywozu RWR nie wywarł znacznego wpływu na rynek krajowy pod względem produkcji krajowej, cen i sprzedaży, na zdolność podmiotów do wywozu RWR lub do dokonywania długoterminowych inwestycji ani na rzeczywistą liczbę podmiotów w tym sektorze. Podmioty oraz stowarzyszenia na poziomie państw członkowskich i UE są jednak zdania, że handel RWR jest bardziej złożony, co wynika głównie z potrzeby pozyskania dostawców nowych roślin. Mimo to udało im się jednak zastąpić zakazane gatunki RWR innymi gatunkami. Wyniki analizy obrotów handlowych przedstawionej przez Soto i in. (2021) potwierdzają informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych stron.

Zdaniem czterech KOOR spoza UE, które zgłosiły przedłożenie dokumentacji w celu zniesienia zakazu przywozu RWR z ich państwa, proces ten jest skomplikowany, wymagane informacje są zbyt szczegółowe i nie ma żadnych szczegółowych wytycznych. Uważają również, że inspekcje i ich zdolność w zakresie certyfikowania RWR usuniętych z wykazu były skomplikowane, ale dzięki zwiększeniu szkoleń stały się prostsze. Dane dotyczące kwantyfikacji kosztów były zbyt ograniczone, aby dokonać oceny.

Wydaje się, że przepisy art. 8 i 48 rozporządzenia dotyczące materiałów wykorzystywanych do badań urzędowych, do celów naukowych i innych powiązanych celów są prostsze niż wcześniej, co potwierdziła większość respondentów, lecz innego zdania jest 11 spośród 31 respondentów – w tym 3 spośród 4 laboratoriów, które są głównymi użytkownikami. Większość respondentów (32 %) stwierdziła, że ich doświadczenia ze stosowaniem dokumentu upoważniającego są niezadowolające ze względu na problemy z potwierdzeniem dokumentu przez KOOR spoza UE, obciążenie administracyjne, brak jasności przepisu, brak harmonizacji wśród państw członkowskich oraz wielokrotne wnoszenie o przedłożenie takiego dokumentu przez tego samego wysyłającego.

Przepisy art. 60–64 rozporządzenia dotyczące korzystania ze stacji kwarantanny i obiektów zapewniających izolację można uznać za zadowolające, co zostało potwierdzone przez większość respondentów. Wszyscy respondenci są zdania, że procedura zwolnienia materiału z kwarantanny wydaje się jasna i skuteczna.

5 KONTROLE URZĘDOWE

Sektor zdrowia roślin włączono do zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, a kontrole przywozu – z kilkoma wyjątkami – prowadzone są obecnie zgodnie z takimi samymi procedurami jak w przypadku innych sektorów łańcucha żywnościowego.

Jeżeli chodzi o ograniczenia, o których wspomniano na wstępie, należy zauważyć, że na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych udzieliło odpowiedzi najmniej respondentów.

Nie można było wyciągnąć wniosków dotyczących poziomu skuteczności i harmonizacji kontroli przywozu: 35 spośród 65 zainteresowanych stron, które udzieliły odpowiedzi, uznało wdrożenie nowego systemu kontroli przywozu za skuteczne i zharmonizowane, natomiast wstępne informacje zwrotne z pierwszych pięciu z serii 15–20 audytów Komisji dotyczących wdrożenia rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych ujawniły niedociągnięcia, ponieważ państwa członkowskie nie dopilnowały spełnienia minimalnych wymogów w zakresie punktów kontroli granicznej i punktów kontroli. Procedury audytu i weryfikacji, udokumentowane procedury, plany monitorowania i pobierania próbek w celu zapewnienia spójności kontroli fizycznych znajdują się na różnych etapach rozwoju. System TRACES-NT funkcjonuje, lecz w państwach członkowskich nadal występują uchybienia w kwestii wdrażania wymogów dotyczących przesyłek na użytek własny i drewnianego materiału opakowaniowego.

Korzystanie z TRACES-NT można uznać za znaczne usprawnienie wprowadzone rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych. W istocie 80 % respondentów uznało, że oferowana funkcja zgłaszania przypadków niezgodności przy przywozie jest skuteczna. Ponadto KOOR pozytywnie oceniły interoperacyjność z innymi systemami, przyjazność dla użytkownika i dostępność informacji.

Rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych wprowadzono nowe przepisy dotyczące kontroli w punktach kontroli oraz kontroli opartych na analizie ryzyka w odniesieniu do przesyłek znajdujących się w tranzycie. Mimo że kontrole te prowadzone są od niedawna, można je uznać za skuteczne – takiego zdania było odpowiednio 47 spośród 52 respondentów i 31 spośród 36 respondentów.

Ustanowienie zharmonizowanych przepisów dotyczących pobierania próbek do celów kontroli bezpośrednich przeprowadzanych w drodze kontroli wzrokowej (załącznik III do rozporządzenia (UE) 2019/2130¹⁰) stanowiło znaczne usprawnienie systemu kontroli urzędowych. W toku poprzednich serii audytów wykryto znaczne rozbieżności pod względem pobierania próbek do celów kontroli bezpośrednich, co Komisja i państwa członkowskie uznały za niedociągnięcie. W odpowiedziach wskazano, że dzięki jaśniejszym wymogom obecnie decyzje o wielkości próby podejmowane są w sposób bardziej jednolity. Niektóre zainteresowane strony zgłosiły jednak, że wielkość próby przesyłek zawierających niewielkie partie różnych towarów wymagana do osiągnięcia minimalnego akceptowalnego poziomu określonego w przepisach jest nieproporcjonalnie duża, a 33 % z nich zwraca się o większą harmonizację pod względem minimalnych ilości, które można wyłączyć z kontroli. Rozporządzeniem (UE) 2019/2130 wprowadzono również nowe przepisy dotyczące pobierania próbek i przeprowadzania testów w celu wykrycia utajonego zakażenia. W informacjach zwrotnych przekazanych w odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wskazano, że nowe przepisy nie wpłynęły na koszty, lecz umożliwiły rutynowe przeprowadzanie tych testów.

¹⁰ Dz.U. L 321 z 12.12.2019, s. 128.

Większość KOOR nie zwiększyła liczby członków swojego personelu ani nakładu pracy, aby wdrożyć zmiany wynikające z rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych. Program Komisji pt. „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” zawierał specjalną sekcję poświęconą nowemu rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych skierowaną do inspektorów ds. zdrowia roślin. Ponadto niemal połowa respondentów wzięła udział w szkoleniach i działaniach na rzecz zwiększania świadomości w związku z wdrażaniem rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych.

Co więcej, zmiany przepisów spowodowały, że zmiany liczby punktów kontroli granicznej i punktów kontroli są bardzo małe w porównaniu z tym, co miało miejsce wcześniej. Cztery KOOR zamknęły miejsca wprowadzenia, a trzy zamknęły zatwierdzone miejsca przeznaczenia, głównie z uwagi na zmniejszenie wielkości przywozu, opłacalność oraz reorganizację finansową.

25 % podmiotów i ich stowarzyszeń wskazało w swoich odpowiedziach, że korzyści ze zmian wynikających ze stosowania rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych były zrównoważone przez niedogodności, ponieważ spadła zdolność przywozu roślin i produktów roślinnych. Spadek zdolności przywozu wynika przede wszystkim z tego, że obecnie odprawy celnej towarów dokonuje się na podstawie ŚF, podczas gdy wcześniej odbywała się ona na podstawie dokumentu przewozowego, który obejmował różne ŚF. Co więcej, niemal co trzeci respondent z sektora prywatnego stwierdził, że koszty kontroli wzrosły, choć wzrost ten nie przekracza 10 %. Podobna liczba respondentów uznała, że koszty pozostały bez zmian.

Ponad połowa KOOR zgodziła się, że sytuacja ta nie ma wpływu na koszty materiałów zużywalnych potrzebnych do przeprowadzenia kontroli. 67 % KOOR wskazało jednak, że czas potrzebny do przeprowadzenia kontroli pozostał bez zmian albo wydłużył się o mniej niż 10 %. KOOR nie zgłosiły żadnych kosztów dodatkowych, natomiast podmioty i stowarzyszenia nie odnotowały żadnych kosztów dodatkowych w przypadku kontroli w punktach kontroli granicznej ani kosztów ogółem.

Dwie KOOR uznały, że wzrosły koszty wdrożenia planu monitorowania dotyczącego drewnianego materiału opakowaniowego i aktualizacji protokołów inspekcji, przy czym koszty dodatkowe wynosiły mniej niż 10 %.

W celu wdrożenia wymogów rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych w odniesieniu do kontroli bagażu pasażerów większość KOOR nadal korzystała z podejścia opartego na analizie ryzyka – niezmienionego od czasu sprzed wdrożenia rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych. Większość KOOR zleciła jednak kontrole ŚF organom celnym, a kilka musiało zmodernizować swoje obiekty na potrzeby przeprowadzania tych kontroli.

W momencie udostępnienia kwestionariuszy wymóg dokonywania kontroli po przywozie w odniesieniu do roślin przeznaczonych do sadzenia wprowadzanych do UE w stanie spoczynku obowiązywał dopiero od nieco ponad pół roku. Być może z tego powodu 61,1 % respondentów nie miało zdania na ten temat. 22,3 % respondentów określiło jednak ten środek jako skuteczny. Połowa KOOR udzielających odpowiedzi zwróciła uwagę, że identyfikacja towarów przywożonych przez terytorium innego państwa członkowskiego jest skomplikowana. W kwestii organizacji kontroli po przywozie większość KOOR stwierdziła,

że procedura ta jest prosta, lecz znaczna część wskazała, że wcale nie jest ona łatwa. Dane na temat liczby i kosztów kontroli po przywozie prowadzonych w odniesieniu do roślin przeznaczonych do sadzenia przywożonych w stanie spoczynku były zbyt ograniczone, aby móc wyciągnąć wnioski.

Odpowiadając na pytanie dotyczące kontroli towarów sprzedawanych w drodze handlu elektronicznego, większość respondentów zgodziła się, że w przypadku sprzedaży na odległość kontrole powinny być przeprowadzane w taki sam sposób jak w przypadku tradycyjnego łańcucha dostaw, aby zapewnić równe warunki działania pod względem utrzymania poziomu ochrony przed zagrożeniami w zakresie zdrowia roślin.

6 WNIOSKI

Na podstawie ocenionych danych można stwierdzić, że rozporządzenie (UE) 2016/2031 oraz włączenie kontroli zdrowia roślin do zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych przyczyniły się do osiągnięcia celów w zakresie zwiększenia ochrony fitosanitarnej UE oraz intensyfikacji aktywnych działań przeciwko agrofagom, a dzięki przejrzystym podejściom opartym na analizie ryzyka jednocześnie zachowano zgodność z przepisami IPPC. KOOR przedstawiły pozytywne opinie dotyczące przepisów doprecyzowujących kontrole zdrowia roślin oraz przepisów jeszcze bardziej zwiększających ochronę UE przed agrofagami. Stowarzyszenia na poziomie UE i państw członkowskich negatywnie postrzegały przepisy, których wprowadzenie uznano za powód trudności w zorganizowanym już handlu.

Ponadto analiza informacji zwrotnych uzyskanych od zainteresowanych stron w odniesieniu do zmian wymogów dotyczących ŚF, zmian spowodowanych stosowaniem rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych oraz wprowadzenia tymczasowego zakazu przywozu RWR, a także analiza dostępnych danych handlowych (Soto i in., 2021) wskazują na to, że korzyści przeważają nad kosztami. Głównym aspektem, który mógł wpłynąć na tę pozytywną ocenę, są szkolenia i działania z zakresu rozpowszechniania informacji. Sytuacja ta jest mniej oczywista w przypadku zmian procedur po przywozie, w szczególności w odniesieniu do RNQP. Organy z UE i spoza UE zauważają więcej korzyści wynikających ze zmian legislacyjnych niż podmioty prywatne. Podmioty prywatne zwykle wskazują większą liczbę drobnych niedociągnięć we wdrażaniu zmian legislacyjnych i zwracają uwagę na obszary wymagające wprowadzenia dodatkowych dostosowań.

Aby zapewnić większą skuteczność przepisów rozporządzenia (UE) 2016/2031 i rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych oraz usprawnić ich wdrażanie w praktyce, a także aby zwiększyć ich użyteczność, można rozważyć pewne obszary wymagające dalszego omówienia. Należą do nich: 1) poprawa spójności przepisów dotyczących RNQP oraz ich kontroli, 2) procedury przyznawania odstępstw od zakazu przywozu na podstawie art. 40 rozporządzenia, 3) zwiększenie przejrzystości procedur stosowanych w odniesieniu do roślin wysokiego ryzyka na podstawie art. 42 oraz 4) ukierunkowane kontrole urzędowe roślin i produktów roślinnych przywożonych w ramach sprzedaży na odległość. Wszelkie przypuszczalne zmiany powinny mieć jednak ograniczony zakres, ponieważ dotyczyłyby one głównie modyfikacji już funkcjonującego systemu.