



Bruselas, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° XXX/XXX del Parlamento Europeo y del Consejo [Reglamento sobre controles oficiales] y se deroga el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo

{COM(2014) 180 final}

{SWD(2014) 65 final}

1. CONTEXTO

La presente evaluación de impacto se ha centrado en:

- el efecto de los instrumentos legislativos, especialmente el **Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo**¹, sobre **producción y etiquetado de los productos ecológicos** y sus reglamentos de aplicación;
- la pertinencia de un **nuevo plan de acción** para la agricultura ecológica en la UE.

En el Reglamento (CE) n° 834/2007, **el Consejo marcó una serie de cuestiones** sobre las que la Comisión adoptó un informe² en mayo de 2012. En mayo de 2013, **el Consejo adoptó las conclusiones**³ **sobre el informe**, solicitando para el sector de la agricultura ecológica un desarrollo más ambicioso y una revisión del marco jurídico actual.

Un informe especial⁴ del **Tribunal de Cuentas Europeo** sacó a la luz una serie de deficiencias en **el sistema de control** de la producción ecológica e incluyó recomendaciones para su mejora.

La revisión de la legislación sobre agricultura ecológica forma parte del **programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)**⁵ **de la Comisión**.

La evaluación de impacto se llevó a cabo con la ayuda de un grupo director interservicios en la Comisión. El análisis se basó en las audiencias de expertos y organizaciones, los resultados de una **amplia consulta pública** (casi 45 000 respuestas) y consultas específicas, especialmente con los Estados miembros (EM) y el Grupo consultivo de la agricultura ecológica.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2.1. Problema general y causas del problema

El objetivo general del actual marco político y legislativo de la UE es garantizar el desarrollo sostenible de la producción ecológica. Se prevé que la agricultura ecológica se desarrollará en paralelo con el mercado ecológico en la UE. Sin embargo, el mercado ecológico prácticamente se cuadruplicó entre 1999 y 2011, pero la superficie dedicada a la producción ecológica en la UE solo se duplicó en la década 2000-2010. La diferencia entre la producción de la UE y la demanda fue cubierta por las importaciones, con las siguientes consecuencias:

- pérdida de oportunidades para los productores de la UE,
- riesgo de limitar la expansión del mercado de productos ecológicos,
- riesgo de limitar los beneficios medioambientales asociados a la agricultura ecológica.

¹ DO L 189 de 20.7.2007, p.1.

² COM(2012) 212 final.

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

⁴ Informe especial n° 9/2012, de 26 de junio de 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

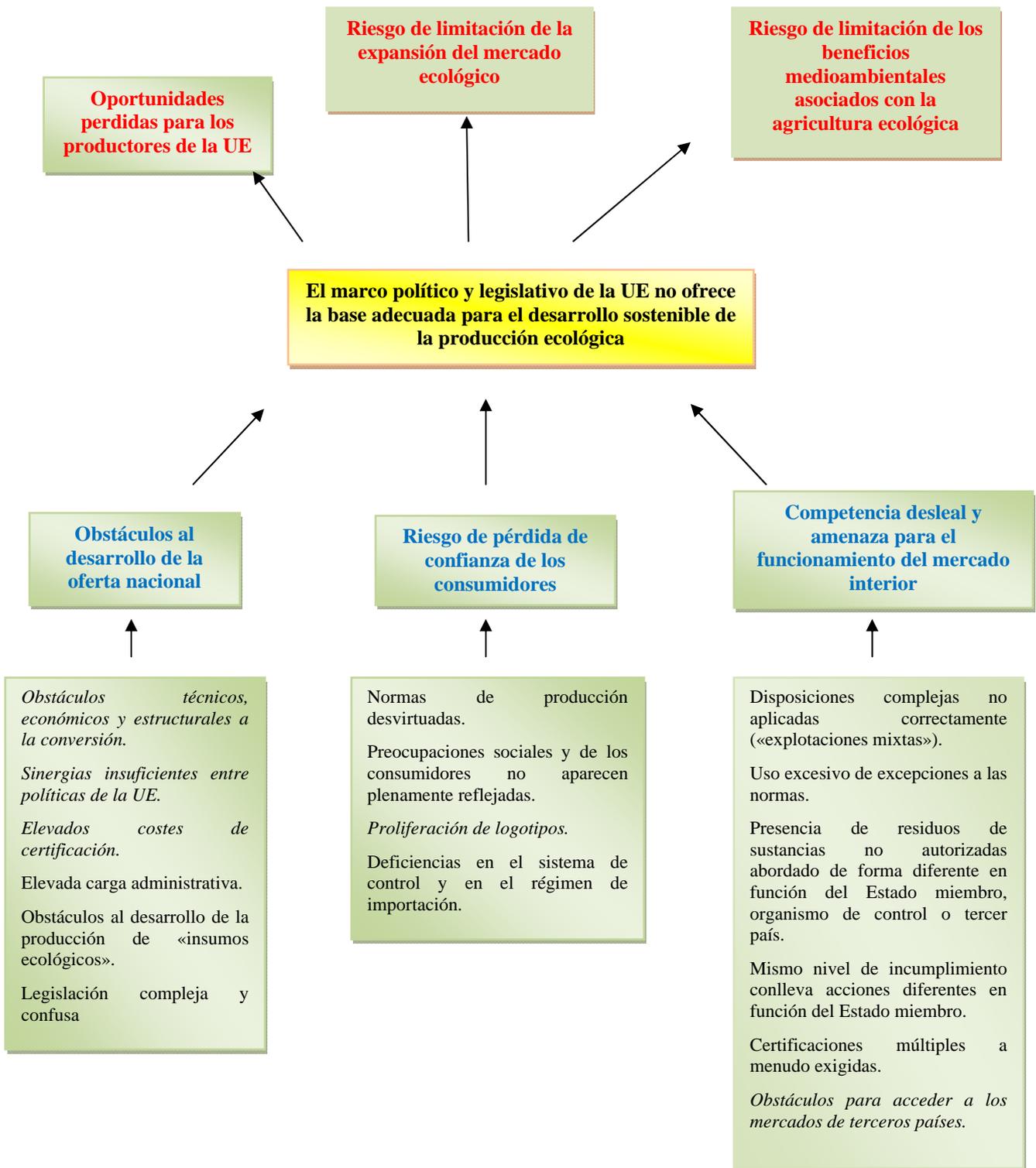
La insuficiente conversión a la agricultura ecológica constituye el principal obstáculo para el desarrollo de la producción ecológica en la UE. En otros aspectos, las variedades vegetales específicamente seleccionadas en y para la agricultura ecológica serían esenciales para aumentar la producción ecológica, pero el actual marco legislativo está obstaculizando el desarrollo de la producción de insumos, como semillas, en sus formas ecológicas.

El mercado ecológico se ha basado en la confianza de los consumidores, pero ahora está en riesgo. Excepciones y disposiciones confusas están desvirtuando las normas de producción ecológica. La legislación no afronta el impacto ambiental durante el ciclo de vida completo de la producción ecológica. Algunas prácticas admitidas por la legislación actual ignoran la exigencia de un elevado nivel de bienestar animal en la producción ecológica. El desarrollo de regímenes privados da lugar a una proliferación de logotipos que compiten con el logotipo ecológico de la UE, lo cual resulta confuso para los consumidores. Se están produciendo casos de fraude como consecuencia de las deficiencias en el sistema de control y en el régimen de importación.

La competencia leal entre productores no está garantizada y el funcionamiento del mercado único no es eficaz. Disposiciones complejas, por ejemplo en relación con las explotaciones con producción convencional paralela, no se aplican ni se cumplen adecuadamente. Algunos Estados miembros abusan del sistema de excepciones a las normas. Los múltiples requisitos de certificación necesarios para tener acceso a algunos mercados, y los diferentes enfoques adoptados por los Estados miembros en los casos en que se encuentran residuos de sustancias no autorizadas en los productos ecológicos, perturban el funcionamiento del mercado único. El mismo nivel de incumplimiento puede dar lugar a acciones divergentes en diferentes Estados miembros. El régimen de reconocimiento de los organismos de control basado en la equivalencia está impulsando la competencia entre organismos de control, lo que ocasiona una competencia desleal entre los productores de la UE que, por otra parte, se enfrentan a obstáculos para acceder a los mercados de terceros países. La amplitud de la competencia desleal no puede estimarse.

La legislación es demasiado compleja e implica un elevado nivel de carga administrativa. Gran cantidad de pequeñas explotaciones están excluidas del sector de la agricultura ecológica ya que los costes de certificación son demasiado elevados y la carga administrativa es demasiado onerosa.

Gráfico



Los factores no reglamentarios figuran en cursiva.

2.2. Hipótesis de referencia

El desarrollo de la oferta nacional seguirá estando obstaculizado, aunque algunos obstáculos económicos puedan ser superados por los nuevos instrumentos de la PAC.

Es probable que disminuya la confianza del consumidor, ya que las normas de la producción ecológica se están desvirtuando y las preocupaciones sociales no aparecen plenamente reflejadas en dichas normas. Esta circunstancia estimulará la creación de nuevos regímenes y logotipos que compitan con los de la UE. Es probable que se produzcan fraudes. **El régimen de importación será aún más complejo** con la aplicación de un régimen de conformidad para los organismos de control a partir de 2014.

Los productores ecológicos se enfrentarán, cada vez más, a una competencia desleal y el funcionamiento del mercado único se pondrá en peligro. En la UE, es muy probable que los Estados miembros no tengan los recursos necesarios para aplicar correctamente disposiciones y excepciones complejas. En los terceros países, la competencia entre los organismos de control provocará un debilitamiento de las normas aplicadas.

2.3. Análisis del principio de subsidiariedad

El ejercicio actual es una **actualización de un régimen existente en el marco de la PAC.**

La producción y el comercio de productos agrícolas y alimenticios en el mercado interior y garantizar la integridad del mercado interior son competencias de la UE compartidas con los Estados miembros.

En aras del correcto desarrollo del mercado único y de una política coherente de comercio exterior, un régimen para toda la UE sobre productos ecológicos es más eficaz que veintiocho distintos.

Es necesaria una mayor armonización en relación con las excepciones a las normas y los casos de incumplimiento que conllevan la retirada del carácter ecológico de un producto.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivos de actuación específicos

- Eliminación de obstáculos al desarrollo de la producción ecológica en la UE.
- Mejora de la legislación con objeto de garantizar la competencia leal y optimizar el funcionamiento del mercado único.
- Mantenimiento de la confianza de los consumidores.
- Simplificación.

3.2. Objetivos operativos

- Definición de normas de producción claras e inequívocas.
- Aplicación de un sistema de control basado en el riesgo.
- Armonización del enfoque en relación con la presencia de residuos de sustancias no autorizadas en los productos ecológicos.
- Simplificación de los requisitos administrativos, especialmente para los pequeños productores.

- Aplicación de un sistema único y fiable de reconocimiento de los organismos de control en los terceros países.
- Creación de un régimen comercial equilibrado.
- Simplificación de las normas de etiquetado.
- Integración de las cambiantes preocupaciones sociales.
- Aumento de la transparencia y la información sobre el sector y el comercio ecológico.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Las opciones presentadas, basadas en diferentes perspectivas a largo plazo para el sector de la agricultura ecológica, han sido establecidas en estrecha colaboración con las partes interesadas y tienen en cuenta los resultados de la consulta pública, de la que se desprende, en particular, que los ciudadanos de la UE desean que las cuestiones medioambientales cuenten con un mayor reconocimiento, que las normas de producción se armonicen y refuercen aún más, y que se ponga fin a las excepciones.

4.1. Descripción de las opciones

• **Opción 1: *Statu quo* mejorado**

Esta opción incluye **medidas legislativas** para:

- aclarar el ámbito de aplicación y algunas normas de producción;
- simplificar ligeramente las normas de etiquetado;
- reforzar el sistema de control (procedimientos armonizados cuando se encuentren residuos de sustancias no autorizadas en los productos ecológicos; certificación electrónica integrada en una base de datos de la UE en Internet; aclaraciones sobre la acreditación de los organismos de control);
- eliminar el régimen de conformidad de importación.

Estas medidas, consideradas como una respuesta mínima a los problemas identificados, también están incluidas en todas las demás opciones.

• **Opción 1.A: 1 + fin de la posible exención para los minoristas**

• **Opción 2: opción impulsada por el mercado**

Esta opción tiene por objeto facilitar las condiciones necesarias para responder dinámicamente a la evolución del mercado gracias a normas menos rigurosas. Esta opción incluye:

- **medidas legislativas** para integrar como disposiciones del Reglamento de la UE normas excepcionales vigentes con una larga tradición aprobadas por los Estados miembros y la elaboración de normas de producción más legibles en un documento independiente,

- **un plan de acción** que defina una estrategia para la agricultura ecológica con el fin de desarrollar con rapidez dicho sector.
- **Opción 2.A: 2 + ensayos sistemáticos de productos ecológicos para detectar la presencia accidental de residuos de sustancias no autorizadas**
- **Opción 3: opción basada en principios**

Esta opción tiene por objeto reorientar la agricultura ecológica hacia sus principios. Incluye:

- **medidas legislativas** para reforzar las normas, sobre todo mediante la supresión de las excepciones, reforzar el enfoque basado en el riesgo del sistema de control, mediante la eliminación de la inspección obligatoria anual, y sustituir la equivalencia por el cumplimiento en el régimen de importación del organismo de control;
- **un plan de acción** que defina una estrategia para la agricultura ecológica en la UE. Dicha estrategia incluye actuaciones para superar problemas técnicos de producción así como una política de exportación específica.
- **Opción 3.A: 3 + obligación de medir el rendimiento medioambiental de las empresas que participan en las actividades de transformación e intercambios comerciales**
- **Opción 3.B: 3 + certificación de grupo**

4.2. Cuestiones sobre las que el Consejo solicitó un informe de la Comisión:

- La necesidad de armonizar las normas de la UE para los **alimentos ecológicos preparados por empresas de catering** no ha quedado demostrada.
- Las **disposiciones sobre los OMG** deben permanecer inalteradas, ya que corresponden a un equilibrio entre beneficios y costes.
- El **funcionamiento del mercado único** ha sido abordado globalmente a través de todo el análisis.

4.3. Posición de las partes interesadas

Las principales partes interesadas del sector ecológico, IFOAM UE y COPA-COGECA, eran en principio partidarias de la opción 1, pero su posición se ha decantado hacia la opción 3. La opción 3 fue apoyada, en particular, por Via Campesina, Slow Food y organizaciones de defensa del bienestar animal. La opción 2 fue apoyada principalmente por Eurocommerce.

5. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES DE LAS OPCIONES DE ACTUACIÓN

Debido a la falta de estadísticas fiables, la evaluación de las opciones es principalmente cualitativa.

5.1. Opciones 1 y 1.A

Persisten la mayoría de los obstáculos al desarrollo de la producción ecológica. No se esperan repercusiones importantes en los volúmenes de productos ecológicos en el

mercado. El funcionamiento del mercado único mejora ligeramente, pero los productores no alcanzan condiciones de competencia equitativas, ya que sigue habiendo excepciones y el régimen de equivalencia para el reconocimiento de los organismos de control continúa estimulando la competencia entre dichos organismos.

Aumenta la confianza de los consumidores pero solo a corto plazo ya que no se abordan las principales preocupaciones sociales y de los consumidores. Disminuye el riesgo de fraude gracias a la certificación electrónica. Los regímenes y logotipos privados siguen multiplicándose.

La opción 1A debería reducir aún más el riesgo de fraude.

5.2. Opciones 2 y 2.A

Se eliminan pocos obstáculos al desarrollo de la producción ecológica. La integración de las excepciones como normas permanentes en la legislación conlleva normas más flexibles y un aumento de las conversiones a la producción ecológica al comienzo del periodo. Los precios pagados a los productores disminuyen, principalmente a causa de la elevada competencia de las importaciones. El sector resulta cada vez menos atractivo. Aumenta la competencia leal en el mercado interior con la integración de las excepciones como normas permanentes, igualmente accesibles a todos los productores. Sin embargo, persiste una competencia desleal con los productos importados.

Es probable que la confianza de los consumidores se vea erosionada debido a la desvirtualización de las normas de producción y a la proliferación de nuevos regímenes y logotipos, circunstancia que alimentaría la confusión.

Dado que las normas de producción son menos estrictas, los terceros países son más reticentes a la hora de reconocer como equivalentes las normas de UE y algunos acuerdos o convenios celebrados con terceros países pueden ser cuestionados.

La opción 2.A mejora la confianza de los consumidores pero conlleva costes significativos para los productores.

5.3. Opción 3

Se eliminan muchos obstáculos al desarrollo de la producción ecológica. Los agricultores ecológicos que aplican plenamente principios ecológicos (sin acogerse a las excepciones) son más propensos a permanecer en el sector. La supresión de las excepciones incrementa los insumos ecológicos, especialmente pollitos y semillas ecológicos. La competencia de los productos importados debería disminuir. La competencia leal mejora gracias a la supresión de las excepciones y la aplicación del cumplimiento por los productores de terceros países en el marco del régimen de los organismos de control.

La confianza de los consumidores aumenta gracias a normas más estrictas. Se reducen los regímenes y logotipos privados que pueden competir con el logotipo ecológico de la UE.

Unos costes de producción más elevados podrían dar lugar a un aumento de los precios al consumo de los productos ecológicos, que podría hacerles menos asequibles para los consumidores con rentas bajas, provocando una contracción del mercado, aunque solo a corto plazo.

Deben revisarse los acuerdos de equivalencia existentes con países reconocidos a fin de mantener una igualdad de condiciones de competencia para los productores de la UE.

La opción 3.A aumenta la confianza de los consumidores, ya que aborda cuestiones medioambientales. Tiene repercusiones ambientales positivas, pero implica una carga administrativa para transformadores y comerciantes.

La opción 3.B elimina obstáculos adicionales al desarrollo de la producción ecológica en la UE.

5.4. Simplificación

La simplificación podría obtenerse en todas las opciones gracias a unas disposiciones más claras en materia de ámbito de aplicación, normas de producción, etiquetado y controles. Las disposiciones ineficaces podrían eliminarse, sobre todo en las opciones 3, 3.A y 3.B (fin de las explotaciones mixtas y refuerzo del enfoque basado en los riesgos para los controles). Las opciones 2, 2.A, 3, 3.A y 3.B simplificarían el proceso de toma de decisiones sobre posibles excepciones. El régimen de conformidad para los organismos de control sería más fácil de gestionar que la equivalencia (3, 3.A y 3.B). La simplificación para los pequeños productores se consigue con requisitos de llevanza de registros ecológicos más apropiados y específicos (todas las opciones) y la certificación de grupo (3.B). La exención de controles podría no ser compatible con los requisitos de certificación del producto.

La legislación actual impone 135 obligaciones de información con los correspondientes costes administrativos: 80 a los operadores (dependiendo del tipo de actividad), 41 a las administraciones nacionales y 11 a los organismos de control. Las obligaciones más onerosas para los Estados miembros son: facilitar datos estadísticos; informar sobre autorizaciones de semillas no ecológicas, publicar listas actualizadas de los agentes económicos; para los agentes económicos: guardar documentos justificativos de la utilización de productos fitosanitarios y fertilizantes (autorizados) y de la (posible) coexistencia de producción convencional y ecológica, registros ganaderos específicos; disposiciones de control.

En las opciones 1 y 1.A, no variaría el nivel de los costes administrativos, pero en las opciones 2, 2.A, 3, 3.A y 3.B podrían realizarse ahorros significativos con la desaparición de, respectivamente, 34 y 37 obligaciones de información, principalmente gracias a la supresión de las excepciones, a la llevanza de menos registros y a la transmisión de menos datos.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES Y CONCLUSIONES

6.1. Comparación de las repercusiones de las opciones

Opciones		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Repercusiones socioeconómicas	Evolución del mercado	+	++	++	+++	++	+++	++
	Superficie dedicada a la producción ecológica y número de explotaciones	+	+	++	++	++	++	+++
	Empleo en las explotaciones ecológicas	+	+	++	++	++	++	+++
	Renta de las explotaciones	0	0	-	+	+	+	+
	Integración de las pequeñas explotaciones	-	-	--	---	0	0	+++
	Desarrollo rural	+	+	+	+	++	++	+++
	Transformadores	+	+	++	++	++	++	++
	Importadores	+	+	+++	++	+	+	+
	Sector de «insumos ecológicos»	0	0	---	---	+++	+++	+++
Medio ambiente	Biodiversidad, calidad del agua y del suelo	+	+	+	++	++	++	+++
	Bienestar de los animales	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Comparación del potencial de cada una de las opciones para alcanzar los objetivos específicos de la reforma:

Objetivos	Eliminación de obstáculos al desarrollo de la producción ecológica en la UE	Mejora de la legislación a fin de garantizar la competencia leal y mejorar el funcionamiento del mercado interior	Mantenimiento de la confianza del consumidor en los productos ecológicos
Opción 1	0	+	+
Opción 1.A.	0	+	+
Opción 2	+	++	++
Opción 2.A.	+	++	+++
Opción 3	++	+++	+++
Opción 3.A.	++	+++	+++
Opción 3.B	+++	+++	++

A la luz de la evaluación, las opciones 3.B o 3.A, seguidas de 3, 2.A y 2, son las que mejor garantizan los objetivos políticos específicos.

7. SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA

- Indicadores de resultados (PAC): proporción de superficie dedicada a la producción ecológica en el total de la superficie agrícola utilizada; porcentaje de cabaña ganadera ecológica en la total.
- Indicadores de realización (PAC): superficie dedicada a la producción ecológica; número de agentes económicos ecológicos certificados.
- Indicadores adicionales sobre el ganado, producción y transformación de cultivos, las excepciones, el conocimiento del logotipo ecológico de la UE.