COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio

{COM(2014) 180 final}
{SWD(2014) 65 final}

1. CONTESTO

La presente valutazione d'impatto si è concentrata sui seguenti aspetti:

- l'efficacia degli strumenti legislativi, in particolare il **regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio**[1] **relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici** e le relative modalità di applicazione;

- la pertinenza di un **nuovo piano d'azione** per l'agricoltura biologica nell'UE.

Nel regolamento (CE) n. 834/2007 **il Consiglio ha sollevato una serie di questioni** riguardo le quali la Commissione ha adottato una relazione[2] nel maggio 2012. Nel maggio 2013 **il Consiglio ha adottato conclusioni**[3] **relative alla relazione** in cui auspicava uno sviluppo a un livello ambizioso del settore dell'agricoltura biologica e il riesame del quadro giuridico vigente.

Una relazione speciale[4] della **Corte dei conti europea** ha evidenziato una serie di carenze nel **sistema di controllo** della produzione biologica e ha incluso raccomandazioni per il suo miglioramento.

Il riesame della normativa sull'agricoltura biologica fa parte del **programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione** (*Regulatory Fitness and Performance Programme* - REFIT)[5].

La valutazione d'impatto è stata effettuata con l'aiuto di un gruppo direttivo interservizi all'interno della Commissione. L'analisi è fondata sulla consultazione di esperti e organizzazioni, sui risultati di un'**ampia consultazione pubblica** (quasi 45 000 risposte) e su consultazioni mirate, in particolare con gli Stati membri (SM) e con il gruppo consultivo "Agricoltura biologica".

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Problema generale e cause dei problemi

L'obiettivo globale dell'attuale quadro politico e legislativo dell'UE è garantire lo sviluppo sostenibile della produzione biologica. L'agricoltura biologica dovrebbe svilupparsi in linea con il mercato biologico dell'UE. Tuttavia, il mercato biologico è all'incirca quadruplicato tra il 1999 e il 2011, mentre la superficie utilizzata per la produzione biologica nell'UE è solo raddoppiata nel decennio 2000-2010. La differenza tra la produzione e la domanda nell'Unione è coperta dalle importazioni. Ne consegue:

– una perdita di opportunità per i produttori dell'UE,

---

1 GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1.

2 COM(2012) 212 final.

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

4 Relazione speciale n. 9/2012 del 26 giugno 2012.

5 COM(2012) 746 final.

– il rischio di limitazione dell'espansione del mercato biologico,

– il rischio di limitazione dei benefici ambientali connessi all'agricoltura biologica.

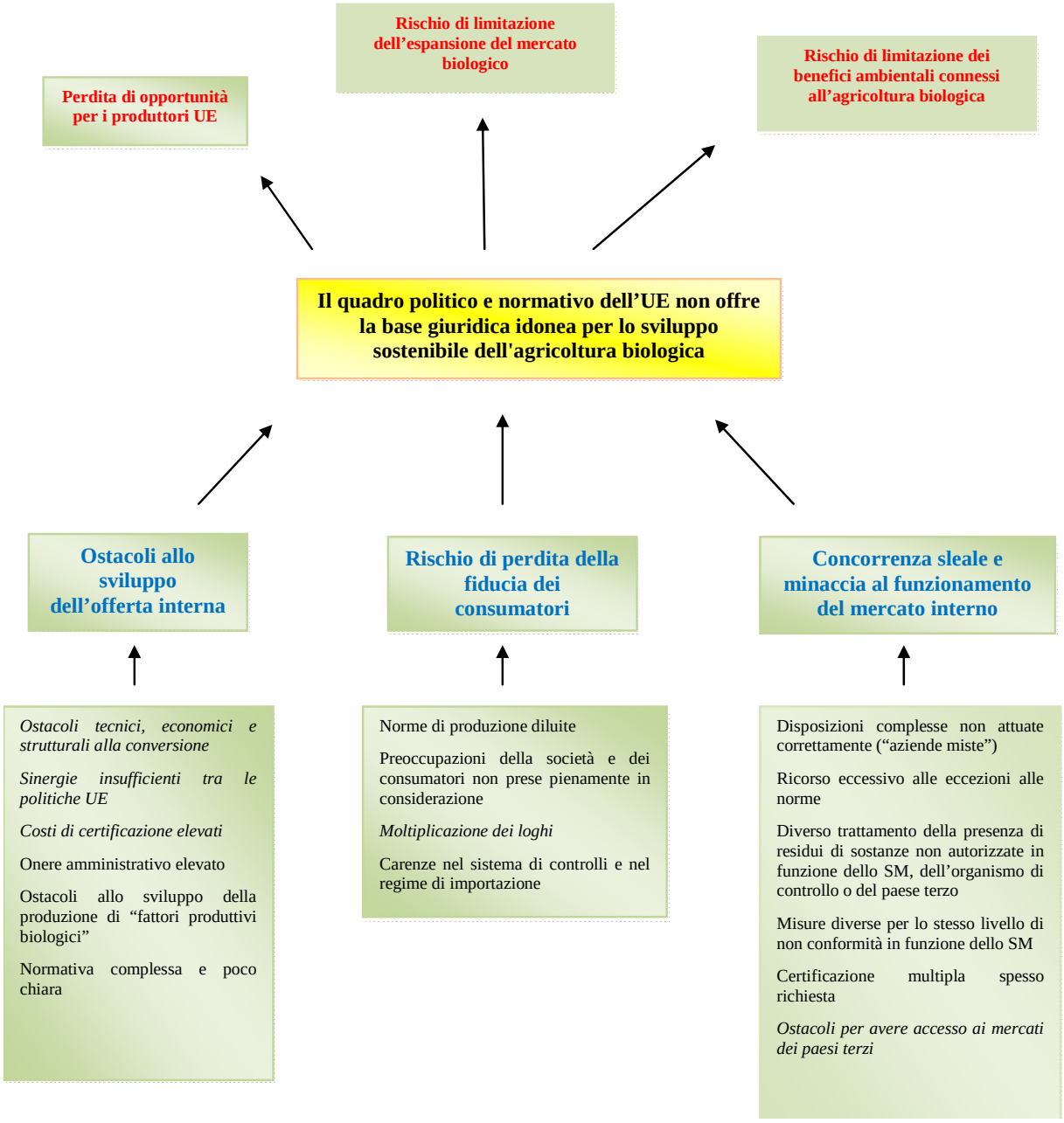
L'insufficiente conversione all'agricoltura biologica è il principale ostacolo allo sviluppo della produzione biologica nell'UE. Sarebbe inoltre essenziale disporre di varietà vegetali specificamente selezionate nella e per l'agricoltura biologica al fine di incrementare la produzione biologica, ma l'attuale quadro normativo ostacola lo sviluppo della produzione di fattori produttivi, come le sementi, in forma biologica.

Il mercato biologico è stato costruito sulla fiducia dei consumatori, ma ora è a rischio. Le norme di produzione biologica sono diluite da eccezioni e disposizioni poco chiare. La legislazione non prende in considerazione l'impatto ambientale dell'intero ciclo di produzione biologica. Alcune pratiche consentite dalla normativa vigente non tengono conto del requisito di un elevato livello di benessere degli animali nella produzione biologica. Lo sviluppo di regimi privati porta a una moltiplicazione dei loghi in concorrenza con il logo biologico dell'UE, creando confusione per i consumatori. Si verificano casi di frode a seguito delle carenze nel sistema di controllo e nel regime di importazione.

La concorrenza leale tra i produttori non è garantita e il funzionamento del mercato unico non è efficace. Le disposizioni complesse, ad esempio riguardanti le aziende agricole con una produzione tradizionale parallela, non sono adeguatamente attuate e applicate. Alcuni Stati membri abusano del sistema di eccezioni alle norme. Il funzionamento del mercato interno è disturbato dai molteplici requisiti in materia di certificazione necessari per avere accesso a taluni mercati e dai diversi approcci adottati dagli Stati membri qualora si riscontrino nei prodotti biologici residui di sostanze non autorizzate. Lo stesso livello di non conformità può essere oggetto di misure che variano da uno Stato membro all'altro. Il regime di riconoscimento degli organismi di controllo basato sull'equivalenza alimenta la concorrenza tra gli stessi organismi, creando condizioni di concorrenza sleale per i produttori dell'UE, che devono inoltre far fronte a vari ostacoli per accedere ai mercati dei paesi terzi. Non è stato possibile stimare la portata della concorrenza sleale.

La legislazione è troppo complessa e comporta un onere amministrativo elevato. Numerose piccole aziende agricole sono escluse dal settore biologico a causa dei costi di certificazione e dell'onere amministrativo troppo elevati.

Diagramma dei problemi



I problemi di natura non normativa sono indicati in corsivo.

2.2. Scenario di base

Lo sviluppo dell'offerta interna continuerà a essere ostacolato, anche se alcuni ostacoli economici possono essere superati con i nuovi strumenti della PAC.

La fiducia dei consumatori probabilmente si eroderà in quanto le norme di produzione biologica sono diluite e le preoccupazioni della società non si riflettono pienamente in tali norme. La conseguenza sarà l'istituzione di nuovi regimi e loghi in concorrenza con quello dell'UE. È probabile che si verifichino frodi. **Il regime di importazione diverrà ancora più complesso** con l'attuazione di un regime di conformità per gli organismi di controllo a partire dal 2014.

Sempre più spesso i produttori biologici dovranno affrontare la concorrenza sleale e il funzionamento del mercato unico sarà compromesso. Nell'UE gli Stati membri difficilmente potranno ottenere le risorse necessarie per applicare correttamente le disposizioni complesse e le eccezioni. Nei paesi terzi la concorrenza tra gli organismi di controllo determinerà un abbassamento degli standard.

2.3. Analisi del principio di sussidiarietà

L'esercizio attuale consiste in un **aggiornamento di un regime esistente istituito nell'ambito della PAC**.

La produzione e il commercio di prodotti agricoli e alimentari sul mercato interno e la garanzia dell'integrità del mercato interno sono competenze che l'Unione condivide con gli Stati membri.

Un regime sulla produzione biologica a livello dell'Unione è più efficiente di 28 regimi diversi ai fini dello sviluppo armonioso del mercato unico e di una politica commerciale esterna coerente.

È necessaria un'ulteriore armonizzazione per quanto riguarda le eccezioni alle norme e i casi di non conformità che portano alla revoca della qualificazione di un prodotto come biologico.

3. OBIETTIVI

3.1. Obiettivi strategici specifici

- Eliminare gli ostacoli allo sviluppo della produzione biologica nell'UE
- Migliorare la legislazione al fine di garantire una concorrenza equa e di potenziare il funzionamento del mercato unico
- Mantenere la fiducia dei consumatori
- Semplificare.

3.2. Obiettivi operativi

- Definire norme di produzione chiare e inequivocabili
- Attuare un sistema di controllo basato sui rischi
- Armonizzare l'approccio per quanto riguarda la presenza di residui di sostanze non autorizzate nei prodotti biologici
- Semplificare i requisiti amministrativi, in particolare per i piccoli produttori
- Attuare un sistema di riconoscimento unico e affidabile degli organismi di controllo nei paesi terzi
- Istituire un regime commerciale equilibrato
- Semplificare le norme di etichettatura

- Integrare le preoccupazioni della società in continua evoluzione

- Migliorare la trasparenza e l'informazione sul settore biologico e sul commercio dei prodotti biologici.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Le opzioni illustrate, basate su differenti scenari a lungo termine per il settore biologico, sono state elaborate in stretta cooperazione con le parti interessate e tengono conto dei risultati della consultazione pubblica, da cui è emerso in particolare che i cittadini dell'UE auspicano una maggiore presa in considerazione delle questioni ambientali, un'ulteriore armonizzazione e rafforzamento delle norme di produzione e l'eliminazione delle eccezioni.

4.1. Descrizione delle opzioni

- **Opzione 1: status quo migliorato**

L'opzione comprende **misure legislative:**

- chiarire l'ambito di applicazione e alcune norme di produzione;

- semplificare leggermente le norme in materia di etichettatura;

- rafforzare il sistema di controllo (procedure armonizzate qualora siano riscontrati residui di sostanze non autorizzate nei prodotti biologici; certificazione elettronica integrata in una banca dati online dell'UE; chiarimenti sull'accreditamento degli organismi di controllo);

- eliminare il regime di conformità per le importazioni.

Queste misure, considerate come la risposta minima alle problematiche individuate, sono incluse anche in tutte le altre opzioni.

- **Opzione 1.A: 1 + fine della possibilità di esenzione per i dettaglianti**

- **Opzione 2: opzione incentrata sul mercato**

Questa opzione mira a creare le condizioni necessarie per rispondere in modo dinamico a ulteriori sviluppi del mercato grazie a norme meno restrittive. Comprende:

- **misure legislative** volte a integrare come disposizioni del regolamento UE norme eccezionali vigenti da lungo tempo concesse dagli Stati membri nonché l'elaborazione di norme di produzione più leggibili in un documento separato,

- un **piano d'azione** che definisce una strategia per l'agricoltura biologica finalizzata a un rapido sviluppo del settore.

- **Opzione 2.A: 2 + analisi sistematica dei prodotti biologici per verificare la presenza accidentale di residui di sostanze non autorizzate**

- **Opzione 3: opzione incentrata sui principi**

Questa opzione mira a riorientare l'agricoltura biologica sui suoi principi. Comprende:

  - **misure legislative** intese a rafforzare le norme, in particolare eliminando le eccezioni, potenziare l'approccio basato sul rischio del sistema di controllo, eliminando l'ispezione obbligatoria annuale, e sostituire l'equivalenza con la conformità nel regime di importazione degli organismi di controllo;

  - **un piano d'azione** che definisce una strategia per l'agricoltura biologica nell'UE. Include azioni finalizzate a risolvere i problemi tecnici di produzione nonché una politica di esportazione specifica.

- **Opzione 3.A: 3 + obbligo di misurazione delle prestazioni ambientali delle imprese che svolgono attività di trasformazione e commerciali**

- **Opzione 3 B: 3 + certificazione di gruppo**

4.2. Questioni sulle quali il Consiglio ha chiesto una relazione della Commissione

- La necessità di norme armonizzate nell'UE per gli **alimenti biologici preparati dalle collettività** non è stata dimostrata.

- Le **disposizioni in materia di OGM** dovrebbero restare invariate, in quanto corrispondono a un equilibrio tra costi e benefici.

- Il **funzionamento del mercato unico** è stato preso in considerazione complessivamente in tutta l'analisi.

4.3. Posizione delle parti interessate

Le principali parti interessate del settore biologico, IFOAM UE e COPA-COGECA, hanno inizialmente sostenuto l'opzione 1, ma si sono successivamente orientate verso l'opzione 3. L'opzione 3 è in particolare sostenuta da Via Campesina, Slow Food e dalle organizzazioni per il benessere degli animali. L'opzione 2 è stata sostenuta soprattutto da Eurocommerce.

5. VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLE OPZIONI

A causa dell'assenza di statistiche affidabili, la valutazione delle opzioni è principalmente qualitativa.

5.1. Opzioni 1 e 1.A

Permane la maggior parte degli ostacoli allo sviluppo della produzione biologica. Non si prevede nessun impatto significativo sui volumi di prodotti biologici sul mercato. Il funzionamento del mercato unico migliora leggermente, ma non vengono raggiunte condizioni di parità per i produttori in quanto permangono le eccezioni e il regime di equivalenza per il riconoscimento degli organismi di controllo continua ad alimentare la concorrenza tra tali organismi.

La fiducia dei consumatori migliora, ma solo nel breve termine in quanto non sono prese in considerazione le principali preoccupazioni della società e dei consumatori. Il rischio

di frode è ridotto grazie alla certificazione elettronica. I regimi e i loghi privati continuano a moltiplicarsi.

L'opzione 1A dovrebbe ridurre ulteriormente il rischio di frode.

5.2. Opzioni 2 e 2.A

Sono eliminati alcuni ostacoli allo sviluppo della produzione biologica. L'integrazione delle eccezioni come norme definitive nella legislazione si traduce in norme più flessibili e in un incremento delle conversioni al biologico all'inizio del periodo. I prezzi pagati ai produttori calano, soprattutto a causa dell'elevata concorrenza delle importazioni. L'attrattiva del settore diminuisce progressivamente. La concorrenza leale è migliorata sul mercato interno con l'integrazione delle eccezioni come norme definitive, accessibili in ugual misura a tutti i produttori. Permane tuttavia una concorrenza sleale con i prodotti importati.

La fiducia dei consumatori si erode in quanto le norme di produzione sono diluite e nuovi regimi e loghi si moltiplicano, creando confusione.

Poiché le norme di produzione sono meno rigorose, i paesi terzi sono più riluttanti a riconoscere le norme dell'UE come equivalenti e alcuni accordi/intese conclusi con paesi terzi possono essere messi in dubbio.

L'opzione 2.A migliora la fiducia dei consumatori, ma comporta costi significativi per i produttori.

5.3. Opzione 3

Sono eliminati molti degli ostacoli allo sviluppo della produzione biologica. Gli agricoltori biologici che applicano pienamente i principi biologici (e non fanno ricorso alle eccezioni) sono più propensi a rimanere nel settore. L'eliminazione delle eccezioni contribuisce allo sviluppo dei fattori di produzione biologici, in particolare i pulcini e le sementi biologici. La concorrenza dei prodotti importati dovrebbe diminuire. La concorrenza equa migliora grazie alla fine delle eccezioni e all'applicazione della conformità da parte dei produttori dei paesi terzi nell'ambito del regime degli organismi di controllo.

La fiducia dei consumatori migliora grazie a norme più severe. Un minor numero di regimi e loghi privati può competere con il logo di produzione biologica dell'UE.

I maggiori costi di produzione potrebbero comportare un aumento dei prezzi al consumo dei prodotti biologici, che potrebbe renderli meno accessibili ai consumatori a basso reddito, con una conseguente contrazione del mercato, limitata tuttavia al breve termine.

Gli accordi di equivalenza esistenti con paesi riconosciuti devono essere riesaminati al fine di mantenere condizioni di concorrenza eque per i produttori dell'UE.

L'opzione 3.A migliora la fiducia dei consumatori in quanto affronta le preoccupazioni di carattere ambientale. Ha un impatto positivo sull'ambiente, ma comporta oneri amministrativi a carico dei trasformatori e dei commercianti.

L'opzione 3.B elimina gli ostacoli aggiuntivi allo sviluppo della produzione biologica nell'UE.

5.4. Semplificazione

La semplificazione sarebbe conseguita in tutte le opzioni grazie alle disposizioni più chiare riguardanti l'ambito di applicazione, le norme di produzione, l'etichettatura e i controlli. Le disposizioni inefficaci sarebbero eliminate principalmente nelle opzioni 3, 3.A e 3.B (fine delle aziende miste e rafforzamento dell'approccio basato sul rischio in materia di controlli). Le opzioni 2, 2.A, 3, 3.A e 3.B semplificherebbero il processo decisionale sulle eventuali eccezioni. Il regime di conformità degli organismi di controllo sarebbe più facile da gestire rispetto all'equivalenza (3, 3.A e 3.B). Per i piccoli produttori la semplificazione è realizzata tramite requisiti più idonei e specifici in materia di tenuta dei registri di produzione biologica (tutte le opzioni) e di certificazione di gruppo (3.B). L'esenzione dai controlli non sarebbe compatibile con le prescrizioni riguardanti la certificazione dei prodotti.

L'attuale normativa prevede 135 obblighi di informazione che comportano costi amministrativi, di cui 80 a carico degli operatori (a seconda del tipo di operazione), 41 a carico delle amministrazioni nazionali e 11 a carico degli organismi di controllo. Gli obblighi più onerosi per gli Stati membri sono: fornire dati statistici; comunicare le autorizzazioni di sementi non biologiche; pubblicare gli elenchi aggiornati degli operatori; per gli operatori: tenere prove documentali dell'utilizzo di prodotti fitosanitari e concimi (autorizzati) e della (possibile) coesistenza di produzione biologica e tradizionale, tenere registri specifici per la produzione animale; rispettare i regimi di controllo.

Nelle opzioni 1 e 1.A il livello dei costi amministrativi rimarrebbe invariato, mentre con le opzioni 2, 2.A, 3, 3.A e 3.B potrebbero essere realizzati risparmi significativi con l'eliminazione, rispettivamente, di 34 e 37 obblighi di informazione, soprattutto grazie alla fine delle eccezioni e a requisiti meno numerosi in materia di tenuta dei registri e di notifica.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E CONCLUSIONI

6.1. Confronto tra gli impatti delle opzioni

	Opzioni	1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Impatto socio-economico	Sviluppo del mercato	+	+ +	+ +	+++	+ +	+++	+ +
	Superficie utilizzata per l'agricoltura biologica e numero di aziende	+	+	+ +	+ +	+ +	+ +	+++
	Occupazione nell'agricoltura biologica	+	+	+ +	+ +	+ +	+ +	+++
	Reddito agricolo	0	0	-	+	+	+	+
	Integrazione delle piccole aziende agricole	-	-	--	---	0	0	+++
	Sviluppo rurale	+	+	+	+	+ +	+ +	+++
	Trasformatori	+	+	+ +	+ +	+ +	+ +	+ +
	Importatori	+	+	+++	+ +	+	+	+
	Settore dei "fattori di produzione biologici"	0	0	---	---	+++	+++	+++
Ambiente	Biodiversità, qualità dell'acqua, qualità del suolo	+	+	+	+ +	+ +	+ +	+++
	Benessere degli animali	0	0	-	-	+ +	+ +	+ +

6.2. Confronto del potenziale di ciascuna opzione di conseguire gli obiettivi specifici della riforma

Opzioni	Eliminare gli ostacoli allo sviluppo della produzione biologica nell'UE	Migliorare la legislazione al fine di garantire una concorrenza equa e di potenziare il funzionamento del mercato interno	Mantenere la fiducia del consumatore nei prodotti biologici
Opzione 1	0	+	+
Opzione 1.A	0	+	+
Opzione 2	+	+ +	+ +
Opzione 2.A	+	+ +	+++
Opzione 3	+ +	+++	+++
Opzione 3.A	+ +	+++	+++
Opzione 3 B	+++	+++	+ +

Alla luce della valutazione, le opzioni 3.B o 3.A, seguite da 3, 2.A e 2., sono quelle che meglio garantiscono il conseguimento degli obiettivi.

7. MONITORAGGIO DELLA POLITICA

- Indicatori di risultato (PAC): percentuale della superficie utilizzata per l'agricoltura biologica rispetto al totale della superficie agricola utilizzata; percentuale degli animali di allevamento biologici rispetto al totale degli animali di allevamento.

- Indicatori di realizzazione (PAC): superficie utilizzata per l'agricoltura biologica; numero di operatori biologici certificati.

- Indicatori supplementari relativi agli animali di allevamento, alla produzione e trasformazione della produzione vegetale, alle eccezioni e alla conoscenza del logo biologico dell'UE.