



Bruxelas, 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

que diz respeito à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos, que altera o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho [Regulamento relativo aos controlos oficiais] e que revoga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho

{ COM(2014) 180 final }

{ SWD(2014) 65 final }

1. CONTEXTO

A presente avaliação de impacto centrou-se no seguinte:

- eficácia dos instrumentos legislativos, nomeadamente o **Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho¹ relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos** e os respetivos regulamentos de execução;
- importância de um **novo plano de ação** para a agricultura biológica na UE.

No Regulamento (CE) n.º 834/2007, o **Conselho destacou uma série de questões** sobre as quais a Comissão adotou um relatório² em maio de 2012. **O Conselho adotou conclusões³ sobre o relatório** em maio de 2013, instando ao desenvolvimento do setor da agricultura biológica a um nível ambicioso e à revisão do atual quadro jurídico.

Um relatório especial⁴ do **Tribunal de Contas Europeu** assinalou diversos pontos fracos no **sistema de controlo** da produção biológica e incluiu recomendações para os corrigir.

A revisão da legislação relativa à agricultura biológica é parte do **Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão⁵**.

A avaliação de impacto foi realizada com o apoio de um grupo diretor interserviços da Comissão. A análise baseia-se em audições de peritos e organizações, nos resultados de uma **vasta consulta pública** (quase 45 000 respostas) e de consultas específicas, nomeadamente aos Estados-Membros e ao Grupo Consultivo «Agricultura Biológica».

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

2.1. Problema geral e causas do problema

O objetivo geral do atual quadro político e legislativo da UE consiste em assegurar o desenvolvimento sustentável da produção biológica. Espera-se que a agricultura biológica se desenvolva em paralelo com o mercado biológico na UE. No entanto, o mercado biológico quadruplicou praticamente entre 1999 e 2011, mas a superfície dedicada à produção biológica na UE na década 2000-2010 apenas duplicou. A diferença entre a produção e a procura na UE é coberta por importações, o que tem como consequência:

- a perda de oportunidades para os produtores da UE,
- o risco de limitação da expansão do mercado biológico,
- o risco de limitação dos benefícios ambientais associados com a agricultura biológica.

¹ JO 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 Relatório Especial n.º 9/2012 - 26 de junho de 2012.

⁵ COM(2012) 746 final.

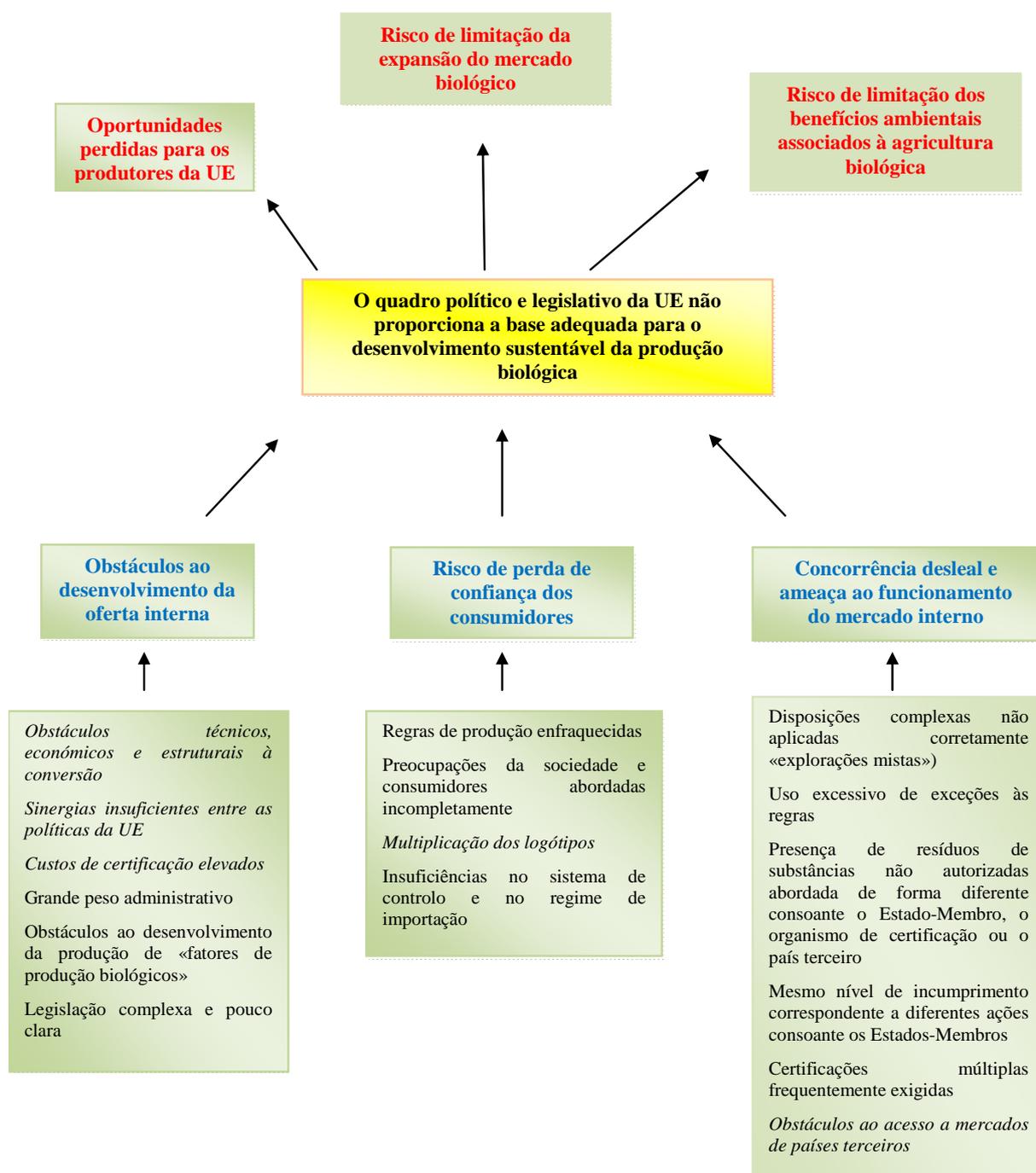
A insuficiente conversão para a agricultura biológica constitui o principal obstáculo ao desenvolvimento da produção biológica na UE. Quanto a outros aspetos, as variedades vegetais especificamente selecionadas na agricultura biológica e para a agricultura biológica seriam essenciais para aumentar a produção biológica, mas o atual quadro legislativo impede o desenvolvimento de fatores de produção, como as sementes, nas suas formas biológicas.

O desenvolvimento do mercado biológico baseou-se na confiança dos consumidores, mas está agora em risco. As regras de produção biológica são enfraquecidas por exceções e disposições pouco claras. A legislação não aborda o impacto ambiental ao longo de todo o ciclo da produção biológica. Algumas práticas permitidas pela legislação atual ignoram a exigência de um elevado nível de bem-estar dos animais na produção biológica. O desenvolvimento de regimes privados conduz à proliferação de logótipos que competem com o logótipo biológico da UE, o que se torna confuso para os consumidores. Têm-se constatado situações de fraude, possibilitadas por insuficiências do sistema de controlo e do regime de importação.

A concorrência leal entre os produtores não é garantida e o funcionamento do mercado único não é eficaz. Há disposições complexas, por exemplo respeitantes a explorações com uma produção convencional paralela, que não são devidamente aplicadas e controladas. Alguns Estados-Membros abusam do sistema de exceções às regras. O funcionamento do mercado único é perturbado pela multiplicidade de requisitos de certificação necessários para aceder a certos mercados e pelas diferentes abordagens adotadas pelos Estados-Membros quando são detetados nos produtos biológicos resíduos de substâncias não autorizadas. O mesmo nível de incumprimento pode dar origem a ações divergentes em diferentes Estados-Membros. O regime de reconhecimento dos organismos de controlo baseado na equivalência incentiva a competição entre esses organismos, o que provoca uma concorrência desleal entre os produtores da UE que, além disso, enfrentam obstáculos para aceder a mercados de países terceiros. Não foi possível estimar a gravidade da concorrência desleal.

A legislação é excessivamente complexa e implica uma sobrecarga administrativa excessiva. Muitas pequenas explorações estão excluídas do setor biológico, pois os custos da certificação são excessivamente elevados e os encargos administrativos excessivamente onerosos.

Esquematização do problema



As causas não regulamentares estão em itálico.

2.2. Cenário de referência

O desenvolvimento da oferta a nível nacional continuará a ser dificultado, embora alguns obstáculos económicos possam ser ultrapassados com novos instrumentos da PAC.

A confiança dos consumidores sofrerá provavelmente uma erosão, dado que as regras de produção biológica enfraquecem e as preocupações da sociedade não se refletem plenamente nessas regras. Esta situação estimulará a criação de novos regimes e de logótipos que entrarão em concorrência com o da UE. Será provável que ocorram fraudes. **O regime de importação tornar-se-á ainda mais complexo** com a aplicação de um regime de conformidade para os organismos de controlo a partir de 2014.

Os produtores biológicos confrontar-se-ão cada vez mais com uma concorrência desleal e o funcionamento do mercado único será posto em risco. Na UE, os Estados-Membros não disporão provavelmente dos recursos necessários para aplicar corretamente disposições e exceções complexas. Nos países terceiros, a concorrência entre os organismos de controlo levará a uma descida dos níveis exigidos.

2.3. Análise do princípio da subsidiariedade

O exercício atual consiste numa **atualização e um regime existente estabelecido no âmbito da PAC.**

A produção e o comércio de produtos agrícolas e géneros alimentícios no mercado interno e a garantia da integridade do mercado interno são competências da UE partilhadas com os Estados-Membros.

Um regime biológico a nível de toda a UE é mais eficiente que 28 regimes diferentes e facilitará o desenvolvimento harmonioso do mercado único e uma política de comércio externo coerente.

É necessária uma maior harmonização no respeitante às exceções às regras e aos casos de incumprimento que conduzem à retirada do estatuto biológico de um produto.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivos estratégicos específicos

- Remoção de obstáculos ao desenvolvimento da produção biológica na UE
- Melhoria da legislação a fim de garantir a concorrência leal e melhorar o funcionamento do mercado único
- Manutenção da confiança dos consumidores
- Simplificação

3.2. Objetivos operacionais

- Definição de regras de produção claras e não ambíguas
- Aplicação de um sistema de controlo baseado nos riscos

- Harmonização da abordagem em relação à presença de resíduos de substâncias não autorizadas nos produtos biológicos
- Simplificação dos requisitos administrativos, em especial para os pequenos produtores
- Aplicação de um sistema único e fiável de reconhecimento dos organismos de controlo nos países terceiros
- Criação de um regime comercial equilibrado
- Simplificação das regras de rotulagem
- Integração da evolução das preocupações da sociedade
- Aumento da transparência e da informação sobre o setor e o comércio biológico

4. OPÇÕES POLÍTICAS

As opções apresentadas, baseadas em diferentes visões a longo prazo para o setor biológico, foram estabelecidas em estreita cooperação com os interessados e têm em conta os resultados da consulta pública, revelando, em especial, que os cidadãos da UE preferem que as questões ambientais sejam mais plenamente tidas em conta, que haja uma maior harmonização e reforço das regras de produção e que seja posto fim às exceções.

4.1. Descrição das opções

- **Opção 1: *status quo* melhorado**

Esta opção inclui **medidas legislativas** com o objetivo de:

- clarificar o âmbito de aplicação e algumas regras de produção;
- simplificar ligeiramente as normas de rotulagem;
- reforçar o sistema de controlo (procedimentos harmonizados quando forem detetados nos produtos biológicos resíduos de substâncias não autorizadas; certificação eletrónica integrada numa base de dados Web da UE; clarificação sobre a acreditação dos organismos de controlo);
- supressão do regime de conformidade de importação.

Estas medidas, consideradas como uma resposta mínima aos problemas identificados, estão igualmente incluídas em todas as outras opções.

- **Opção 1.A: 1 + fim da possível isenção para os retalhistas**

- **Opção 2: opção impulsionada pelo mercado**

Esta opção pretende proporcionar as condições necessárias para responder dinamicamente à evolução do mercado graças a regras menos rigorosas. A opção inclui:

- **medidas legislativas** para integrar como disposições do regulamento da UE regras excecionais criadas pelos Estados-Membros e que vigoram desde há

muito, bem como a elaboração de regras de produção mais compreensíveis, integradas num documento único,

- **um plano de ação** que defina uma estratégia para a agricultura biológica a fim de permitir um rápido desenvolvimento do setor biológico.
- **Opção 2.A: 2 + análise sistemática de produtos biológicos para pesquisa da presença accidental de resíduos de substâncias não autorizadas**
- **Opção 3: opção impulsionada pelos princípios**

Esta opção tem por objetivo reorientar a agricultura biológica para os seus princípios. A opção inclui:

- **medidas legislativas** para reforçar as regras, nomeadamente através da supressão das exceções, reforço da abordagem baseada nos riscos do sistema de controlo através da supressão da inspeção anual obrigatória e substituição da equivalência pelo cumprimento no regime de importação do organismo de controlo;
- **um plano de ação** que defina uma estratégia para a agricultura biológica na UE, que inclua ações para superar problemas técnicos de produção, bem como uma política de exportação específica.
- **Opção 3.A: 3 + obrigação de medição do desempenho ambiental para as empresas envolvidas em atividades de transformação e comerciais**
- **Opção 3.B: 3 + certificação de grupo**

4.2. Questões relativamente às quais o Conselho solicitou à Comissão um relatório:

- A necessidade de regras harmonizadas a nível da UE para **os alimentos biológicos preparados por serviços de restauração** não foi demonstrada.
- As **disposições sobre OGM** devem manter-se inalteradas, dado que correspondem a um equilíbrio entre benefícios e custos.
- O **funcionamento do mercado único** foi abordado globalmente ao longo de toda a análise.

4.3. Posição das partes interessadas

Os principais interessados do setor biológico, IFOAM EU e COPA-COGECA, começaram por apoiar a opção 1, mas a sua posição deslocou-se para a opção 3. A opção 3 foi, em especial, apoiada por Via Campesina, Slow Food e organizações de proteção do bem-estar dos animais. A opção 2 foi apoiada sobretudo por Eurocommerce.

5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS OPÇÕES POLÍTICAS

Devido à falta de estatísticas fiáveis, a avaliação das opções é sobretudo qualitativa.

5.1. Opções 1 e 1.A

A maioria dos obstáculos ao desenvolvimento da produção biológica persiste, não se esperando impactos importantes a nível dos volumes de produtos biológicos no mercado. O funcionamento do mercado único melhora ligeiramente, mas não se alcançam condições de igualdade para os produtores, pois continuam a existir exceções e o regime de equivalência para o reconhecimento dos organismos de controlo continua a desencadear a concorrência entre esses organismos.

A confiança dos consumidores melhora apenas a curto prazo, pois as principais preocupações da sociedade e dos consumidores não são abordadas. O risco de fraude é reduzido graças à certificação eletrónica. Os regimes e logótipos privados continuam a multiplicar-se.

A opção 1A deverá reduzir ainda mais o risco de fraude.

5.2. Opções 2 e 2.A

São removidos poucos obstáculos ao desenvolvimento da produção biológica. A integração de exceções como regras permanentes na legislação conduz a regras mais flexíveis e a um aumento das conversões para a produção biológica no início do período. Os preços pagos aos produtores baixam, sobretudo devido à forte concorrência das importações. O setor torna-se progressivamente menos atraente. No mercado interno, a concorrência leal melhora com a integração das exceções como regras permanentes, igualmente acessíveis a todos os produtores. No entanto, a concorrência desleal com os produtos importados persiste.

A confiança dos consumidores sofrerá provavelmente uma erosão dado que as regras de produção são enfraquecidas e os novos regimes e logótipos proliferam, criando uma situação de confusão.

Dado que as regras de produção são menos rigorosas, os países terceiros mostram-se mais relutantes em reconhecer as regras da UE como equivalentes e alguns acordos/convénios estabelecidos com países terceiros podem ser postos em causa.

A opção 2.A aumenta a confiança dos consumidores mas implica custos importantes para os produtores.

5.3. Opção 3

São removidos muitos obstáculos ao desenvolvimento da produção biológica. Os agricultores biológicos que aplicam plenamente os princípios biológicos (sem recurso a derrogações) sentir-se-ão mais inclinados a permanecer no setor. A supressão das exceções reforça os fatores de produção biológicos, nomeadamente pintos e sementes biológicos. A concorrência por parte dos produtos importados deverá diminuir. A concorrência leal melhora graças ao fim das exceções e à aplicação da conformidade pelos produtores de países terceiros no âmbito do regime dos organismos de controlo.

A confiança dos consumidores melhora graças a regras mais estritas. Haverá menos regimes e logótipos privados que poderão competir com o logótipo biológico da UE.

O aumento dos custos de produção poderá conduzir ao aumento dos preços dos produtos biológicos no consumidor, podendo tornar esses produtos menos acessíveis aos

consumidores com rendimentos mais baixos, causando uma contração do mercado, ainda que apenas a curto prazo.

Os acordos de equivalência em vigor com países reconhecidos têm de ser revistos, a fim de manter condições de igualdade para os produtores da UE.

A opção 3.A melhora a confiança dos consumidores, pois aborda preocupações de carácter ambiental. Esta opção tem impactos ambientais positivos mas implica encargos administrativos para os transformadores e comerciantes

A opção 3.B remove obstáculos adicionais ao desenvolvimento da produção biológica na UE.

5.4. Simplificação

É possível conseguir uma simplificação com todas as opções graças a disposições mais claras sobre o âmbito de aplicação, regras de produção, rotulagem e controlos. As disposições ineficazes seriam suprimidas sobretudo nas opções 3, 3.A e 3.B (fim das explorações mistas e reforço da abordagem baseada nos riscos para os controlos). As opções 2, 2.A, 3, 3.A e 3.B simplificariam a tomada de decisões sobre possíveis exceções. O regime de conformidade para os organismos de controlo seria mais fácil de gerir do que a equivalência (3, 3.A e 3.B). A simplificação para os pequenos produtores é alcançada por meio de exigências mais adequadas e específicas de manutenção de registos da produção biológica (todas as opções) e da certificação de grupo (3.B). A isenção dos controlos não seria compatível com as exigências de certificação dos produtos.

A legislação atual impõe 135 obrigações de informação que implicam custos administrativos, incluindo 80 aos operadores (consoante o tipo de operação), 41 às administrações nacionais e 11 aos organismos de controlo. Para os Estados-Membros, as obrigações mais pesadas são as seguintes: o fornecimento de dados estatísticos; o relatório sobre as autorizações de sementes não biológicas; a publicação de listas atualizadas dos operadores. Para os operadores, as obrigações mais pesadas são: a manutenção de provas documentais sobre a utilização de fertilizantes e produtos fitofarmacêuticos (autorizados) e sobre a (possível) coexistência das produções biológica e convencional; a manutenção de registos pecuários específicos; as disposições de controlo.

Nas opções 1 e 1.A, o nível dos custos administrativos manter-se-ia, sendo possível efetuar poupanças importantes com as opções 2, 2.A, 3, 3.A e 3.B, com o desaparecimento de, respetivamente, 34 e 37 obrigações de informação graças sobretudo à supressão das exceções e à redução dos registos a manter e relatórios a efetuar.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES E CONCLUSÕES

6.1. Comparação dos impactos das opções

Opções		1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Impactos socioeconómicos	Evolução do mercado	+	++	++	+++	++	+++	++
	Superfície dedicada à produção biológica e número de explorações	+	+	++	++	++	++	+++
	Emprego nas explorações biológicas	+	+	++	++	++	++	+++
	Rendimento agrícola	0	0	-	+	+	+	+
	Integração das pequenas explorações	-	-	--	---	0	0	+++
	Desenvolvimento rural	+	+	+	+	++	++	+++
	Transformadores	+	+	++	++	++	++	++
	Importadores	+	+	+++	++	+	+	+
	Setor dos «fatores de produção biológicos»	0	0	---	---	+++	+++	+++
Ambiente	Biodiversidade, qualidade da água, qualidade do solo	+	+	+	++	++	++	+++
	Bem-estar dos animais	0	0	-	-	++	++	++

6.2. Comparação do potencial de cada uma das opções para satisfazer os objetivos específicos da reforma:

Opções	Remoção de obstáculos ao desenvolvimento da produção biológica na UE	Melhoria da legislação a fim de garantir a concorrência leal e melhorar o funcionamento do mercado interno	Preservar a confiança dos consumidores nos produtos biológicos
Opção 1	0	+	+
Opção 1.A	0	+	+
Opção 2	+	++	++
Opção 2.A	+	++	+++
Opção 3	++	+++	+++
Opção 3.A	++	+++	+++
Opção 3.B	+++	+++	++

À luz da avaliação, as opções que melhor asseguram os objetivos políticos específicos são as opções 3.B ou 3.A, seguidas das opções 3, 2.A e 2.

7. ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA

- Indicadores de resultados (PAC): proporção da superfície ocupada pela produção biológica em comparação com a superfície agrícola útil total; proporção do efetivo biológico no efetivo total.
- Indicadores de resultados (PAC): superfície ocupada pela produção biológica; número de produtores biológicos certificados.
- Indicadores adicionais sobre o efetivo pecuário, produção e transformação da produção vegetal, exceções, conhecimento do logótipo biológico da UE.