



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 17.9.2014

C(2014) 6466 final

Monsieur le Président,

La Commission remercie la Chambre des Députés pour l'avis motivé qu'elle a émis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil {COM(2014)180 final}.

La Commission prend note des commentaires et suggestions détaillés adoptés par la Chambre des Députés.

La Commission ne partage pas l'avis de la Chambre des Députés selon lequel la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, pour les raisons suivantes.

D'abord, la Commission note que la Chambre des Députés trouve incompréhensible le choix d'option "imposé" par l'analyse d'impact et estime qu'il serait possible d'atteindre les objectifs avant 2017 dans le cadre juridique existant. Pour répondre à ces remarques, la Commission souhaite rappeler les raisons de ce choix.

La Commission a fondé sa proposition sur une analyse d'impact approfondie reposant sur une analyse détaillée de la situation du secteur biologique et sur une évaluation qualitative et, quand c'était possible, quantitative, des mesures envisagées. Les représentants des gouvernements des États membres au Comité de réglementation chargé de la production biologique, ont été informés à chaque étape du processus et ont été consultés sur la charge administrative découlant de l'application de la réglementation existante afin d'identifier les domaines où des améliorations pourraient être réalisées. Les représentants du secteur biologique ont été consultés lors d'auditions, de réunions de Groupes Consultatifs sur l'Agriculture biologique et aussi au travers d'une consultation publique en ligne qui a recueilli près de 45.000 réponses et 1500 contributions libres.

Avec sa proposition, la Commission vise les mêmes objectifs que ceux du cadre politique et législatif actuel: la poursuite du développement durable de l'agriculture biologique dans l'Union européenne tout en veillant à garantir une concurrence loyale entre producteurs, y compris avec ceux des pays tiers, et à préserver la confiance des consommateurs.

*Monsieur Mars DI BARTOLOMEO
Président de la Chambre des Députés
23, rue du Marché-aux-Herbes
L - 1728 Luxembourg
Grand-Duché de Luxembourg*

Pour la révision, la Commission s'est basée sur des informations recueillies auprès du secteur (agriculteurs, représentants du commerce de détail et du commerce international, consommateurs, organismes de contrôle, certificateurs, transformateurs, conseillers techniques agricoles, importateurs) et de représentants du monde académique et scientifique, des pays tiers, des producteurs des pays tiers et des Etats membres. Leur analyse a révélé des dysfonctionnements du régime actuel empêchant certains agriculteurs de s'engager dans la production biologique. La sous-représentation des petites exploitations dans le secteur bio en est un exemple. Alors que 69% des exploitations agricoles ont moins de 5 ha, seules 18,7% des fermes biologiques sont dans ce cas. Le fait qu'en 10 ans, le marché des produits biologiques dans l'Union européenne a quadruplé alors que les superficies cultivées en mode biologique ont doublé, montre la dimension des opportunités manquées pour les agriculteurs européens, la demande croissante étant couverte par des importations.

D'autres obstacles à la conversion vers le bio ont été identifiés: la relative complexité et parfois le manque de clarté de la législation, le coût administratif et de certification, le grand nombre d'exceptions aux règles.

La Commission a aussi pu prendre la mesure des exigences des consommateurs de produits biologiques et de la manière dont il fallait agir pour garder leur confiance en tenant compte du fait que le logo européen doit continuer à représenter un gage de qualité. L'analyse d'impact a montré le risque de perte de confiance des consommateurs dû à la dilution des règles de production, à des défaillances du système de contrôle et du régime d'importation et aux fraudes récentes.

Certaines options envisagées pour faire face aux problèmes, les options 1 – statu quo amélioré – et 2 – priorité à l'approvisionnement du marché – ont été rejetées car elles n'apportaient pas les solutions adéquates, ne favoriseraient pas le développement durable de la production biologique dans l'Union européenne et auraient eu des conséquences négatives sur le marché du bio car les exceptions ne sont pas en accord avec les principes de la production biologique ou avec les attentes des consommateurs. De plus, elles empêchent le développement de la production d'intrants biologiques comme le confirme l'étude du Thünen-Institut citée par la Chambre des Députés dans l'avis motivé. En ce qui concerne cette étude, la Commission rappelle d'ailleurs qu'elle est basée notamment sur des entretiens et sur des sondages, au cours desquels les avis des personnes interrogées ont été recueillis. La Commission a considéré qu'elle ne pouvait pas prendre en compte des opinions exprimées ou des conclusions présentées lorsque celles-ci n'étaient pas basées sur des informations concrètes ayant fait l'objet d'une analyse détaillée. Seulement les parties de l'étude basées sur des données factuelles ont été reprises.

L'option 3 – recentrage sur la qualité et les principes, par contre, ôterait un grand nombre d'obstacles au développement de la production biologique dans l'Union européenne et améliorerait la concurrence car elle prévoit l'élimination des exceptions et la conformité pour une grande partie des importations. La confiance des consommateurs serait maintenue grâce à des règles harmonisées: le logo serait apposé sur des produits biologiques de même qualité quelle que soit leur provenance.

En ce qui concerne la charge bureaucratique, la Chambre des Députés souligne que celle-ci ne fera qu'augmenter si l'option 3 est suivie et recommande le choix de l'option 1. La Commission estime au contraire que l'option 1 est associée à des coûts administratifs lourds et en augmentation. L'analyse d'impact montre que l'option 3 est la

plus avantageuse car elle permet d'éliminer 37 obligations d'information (OI) sur les 135 OI qui reflètent la charge administrative.

De plus, pour les contrôles, l'approche basée sur une évaluation des risques concentrerait les ressources et les efforts là où les risques sont les plus élevés. Tous les opérateurs de la chaîne biologique, sans exception, seraient soumis au système de contrôle. Cela répondrait en partie aux préoccupations exprimées par la Chambre des Députés qui craint que pour les contrôles, la charge administrative soit augmentée, sans meilleure garantie contre les fraudes ni une meilleure collaboration entre les différentes instances de contrôle. Le fait d'introduire les dispositions sur les contrôles dans le secteur biologique dans la réglementation générale sur les contrôles, permettrait aux opérateurs économiques, aux administrations nationales et aux organismes chargés des contrôles, d'avoir une législation complète, regroupant dans un acte législatif, tous les éléments de contrôle devant être effectués. D'après la Commission, ce regroupement est destiné à simplifier les procédures, à améliorer les contrôles effectués et à aider les opérateurs à mieux respecter les exigences de la législation. De plus, dans son Plan d'Action pour l'avenir de la production biologique dans l'Union Européenne {COM (2014) 179 final}, la Commission encourage les États membres à examiner les possibilités de synergie entre les activités des organismes d'accréditation et celles des autorités compétentes, et s'engage à aider les États membres à élaborer et mettre en œuvre une politique de prévention de la fraude dans le secteur biologique.

En ce qui concerne la pertinence d'une réglementation européenne en la matière, il convient de souligner que le règlement proposé révisé un système de qualité existant mis en place dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). La production et le commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires sur le marché de l'Union européenne et le bon fonctionnement du marché intérieur des produits biologiques relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres. Dans le cadre de la PAC, il est plus efficace, pour assurer le développement harmonieux du marché unique, de mettre en place pour l'agriculture biologique, un système à l'échelle de l'Union européenne que de laisser coexister 28 systèmes différents. La mise en place d'un système unique permet en outre de mener une politique commerciale forte et cohérente à l'égard des partenaires commerciaux mondiaux, notamment en renforçant le pouvoir de négociation de l'Union. La Commission tient également à rappeler que le système reste volontaire: les producteurs qui le souhaitent peuvent choisir d'y adhérer.

Il est vrai que la proposition de la Commission apporte une plus grande harmonisation. Par exemple, la possibilité offerte actuellement aux États membres d'accorder des dérogations aux règles se traduit par une concurrence déloyale entre les différents opérateurs, compromet la confiance des consommateurs, rend la législation plus complexe, engendre un coût administratif considérable et suscite des problèmes au niveau des échanges internationaux (difficultés pour faire respecter les règles). C'est pourquoi il est proposé de limiter cette possibilité.

En outre, la Commission estime que sa proposition pourrait apporter une réponse aux préoccupations de la Chambre des Députés à propos du contrôle des produits biologiques importés et de la confiance des consommateurs à l'égard de ces produits. En effet, elle prévoit que les organismes qui certifient et contrôlent les produits dans les pays tiers qui n'ont pas d'arrangement avec l'Union européenne, appliquent la conformité avec les règles de production européennes et plus l'équivalence. L'objectif est de fortement simplifier et faciliter les contrôles en se limitant à vérifier la conformité avec les règles de production européennes en lieu et place de la vérification des 62 standards équivalents appliqués aujourd'hui aux produits importés. Producteurs et

consommateurs auraient la garantie du respect des mêmes règles pour ces produits que pour les produits européens.

La Chambre des Députés estime ensuite que la proposition est peu précise car elle contient des propositions d'habilitations pour certaines règles détaillées et pour l'élaboration des listes de produits et substances autorisés dans la production biologique. La Chambre des Députés considère également que la proposition prévoit trop de règles d'habilitation et qu'elle permet à la Commission d'adopter des éléments essentiels de la législation par acte délégué.

La Commission tient à souligner qu'il a été nécessaire afin d'assurer une législation dynamique et capable de suivre les développements du secteur, d'avoir recours à des mesures d'application conformément à l'article 290 du TFUE. La Commission ne partage pas l'avis de la Chambre des Députés selon lequel la proposition permet à la Commission de modifier les parties essentielles du règlement par acte délégué. A cet égard, il convient de préciser que les dispositions d'habilitation dans la proposition établissent des critères clairs et précis, laissant une marge de discrétion limitée à la Commission. La Commission impliquera les États membres dans la préparation de ces actes et assurera que les documents pertinents sont distribués simultanément et en temps opportun au Parlement européen et au Conseil.

En ce qui concerne les substances autorisées, la Commission a souhaité garder la même approche que dans la réglementation actuelle, à savoir que les principes de base et les règles de production figureraient dans l'acte de base et les modifications des règles et l'élaboration des listes de substances autorisées se feraient par la voie d'actes délégués ou d'exécution. De plus, la Commission a proposé d'harmoniser au niveau européen, les règles en cas de détection de présence de produits non-autorisés dans des produits biologiques sans toutefois proposer de seuils. Aujourd'hui, les conséquences d'une telle détection sont différentes selon les États membres, les laboratoires ou les limites de détection des appareils ce qui ne garantit pas des conditions égales et crée des distorsions de concurrence pour les producteurs concernés. La proposition a, par conséquent, l'objectif de maintenir l'interdiction de l'utilisation de substances non autorisées qui existe déjà dans la législation actuelle, tout en introduisant une règle claire pour les cas où des substances non autorisées sont détectées dans un produit qui est étiqueté comme biologique. La Commission n'abandonne donc pas du tout le principe de la prise en considération de toute la chaîne de production biologique, mais le maintient et le renforce puisqu'il y aura des règles quant à la présence de substances non-autorisées.

La Chambre des Députés considère que le champ d'application de la proposition n'est pas précis. La Commission est très régulièrement sollicitée par les opérateurs et les administrations nationales sur des questions relatives au champ d'application de la législation actuelle. C'est pour cela que, pour cette proposition, dans un souci de clarification, la Commission a aligné l'approche sur celle adoptée pour les autres règlements de qualité de la PAC (ex: appellations d'origine protégées, indications géographiques protégées): tout produit qui figure soit à l'Annexe I du Traité, soit à l'Annexe I du règlement serait couvert par la législation biologique européenne.

La Commission a pris note de la demande de la Chambre des Députés de maintenir une certaine flexibilité qui permettrait aux États membres d'accorder des dérogations en fonction de la réalité du terrain. Ce sont les difficultés de contrôle, discriminations et coûts administratifs engendrés par les dérogations et exceptions, ainsi que les attentes

des consommateurs qui ont conduit la Commission à proposer une harmonisation plus forte des règles biologiques à l'avantage de tous les producteurs biologiques.

La Commission a également pris note que la Chambre des Députés considère que les dérogations prévues jusqu'en 2021 pour faire face aux problèmes de disponibilité de matériel de reproduction végétale biologique et d'animaux de reproduction ne lui paraissent pas suffire et qu'il subsiste un déficit d'approvisionnement en aliments protéiques pour les monogastriques. Dans ce contexte, la Commission rappelle son Plan d'Action qui prévoit que la recherche et l'innovation soient mises au service des producteurs biologiques pour relever les défis de l'avenir y compris ces trois-là.

La Commission a pris note de la remarque de la Chambre des Députés selon laquelle des difficultés ont été créées en matière d'étiquetage des ingrédients bio et d'utilisation du label bio sans davantage de garantie de sécurité. A ce sujet, la Commission tient à rappeler que beaucoup a déjà été fait pour simplifier et alléger les procédures de la réglementation biologique et pour améliorer la qualité et les garanties offertes par les produits arborant le logo biologique de l'Union européenne et que la proposition a justement comme objectif de faire plus de progrès dans ces domaines.

Pour la conversion, dans la logique de l'approche adoptée par la Commission d'éliminer les exceptions, et au vu des difficultés constatées dans les pays tiers suite à un abus de la possibilité de prévoir des conversions rétroactives, la Commission a décidé de proposer d'abolir cette exception.

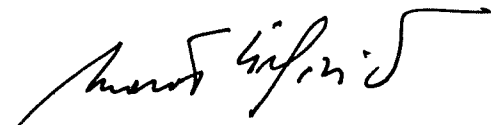
La Commission a considéré que les préparations biodynamiques, au même titre que d'autres produits ou substances, avaient leur place dans la liste des fertilisants et amendements du sol. La proposition prévoit que cette liste soit adoptée par acte d'exécution, les préparations biodynamiques n'apparaissent donc plus dans la proposition d'acte de base.

Les règles de production pour les jeunes volailles sont le résultat du travail du groupe d'experts appelé à formuler des avis techniques sur la production biologique et ont été reprises telles quelles dans la proposition de la Commission.

Les points mentionnés ci-dessus reflètent la proposition initiale de la Commission qui se trouve actuellement dans le processus législatif, impliquant le Parlement européen et le Conseil, dans lequel votre gouvernement est représenté.

En espérant que ces éclaircissements répondront aux observations et aux questions soulevées par la Chambre des Députés, je me réjouis, par avance, de la poursuite de notre dialogue politique.

Veuillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma très haute considération.



Maroš Šefčovič,
Vice-Président