



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.5.2012
COM(2012) 212 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur l'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production
biologique et à l'étiquetage des produits biologiques**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Champ d'application du règlement	4
2.1.	Restauration collective	4
2.2.	Produits textiles et cosmétiques	5
3.	Interdiction de l'utilisation d'OGM dans la production biologique.....	6
3.1.	Expérience acquise dans l'interdiction de l'utilisation des OGM.....	7
3.2.	Disponibilité de produits non obtenus par des OGM.....	8
3.3.	Déclaration du vendeur	8
3.4.	Faisabilité de seuils de tolérance spécifiques (concernant la présence fortuite ou techniquement inévitable d'OGM) et incidences sur le secteur biologique	9
4.	Fonctionnement du marché intérieur et du système de contrôle.....	9
5.	Application du régime d'importation.....	10
5.1.	Importations effectuées dans le cadre du régime d'équivalence.....	10
5.1.1.	Reconnaissance de pays tiers comme présentant des garanties équivalentes	11
5.1.2.	Reconnaissance des organismes et autorités de contrôle présentant des garanties équivalentes.....	11
5.2.	Importations effectuées dans le cadre du régime de conformité.....	12
5.3.	Certificat de contrôle.....	13
6.	Conclusions	13
	ANNEXE	15

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques

1. INTRODUCTION

L'agriculture biologique occupait 8,6 millions d'hectares dans l'Union européenne en 2009, soit 4,7 % de la superficie agricole utilisée dans l'UE-27. Au cours de la période 2006-2009, son taux de croissance annuel moyen était de 7,7 % dans l'UE-15 et de 13 % dans l'UE-12 (l'UE-15 représentait 81 % de la superficie de l'UE consacrée à l'agriculture biologique en 2009). Environ 197 000 exploitations étaient actives dans l'agriculture biologique en 2008, ce qui représente 1,4 % de l'ensemble des exploitations de l'UE-27. On estime que le secteur de l'agriculture biologique représentait 2 % du total des dépenses alimentaires dans l'UE-15 en 2007¹.

Le cadre juridique sur l'alimentation et l'agriculture biologiques au niveau de l'Union européenne s'articule autour du règlement (CE) n° 834/2007² du Conseil et de ses règlements d'application, les règlements (CE) n° 889/2008³ et (CE) n° 1235/2008⁴ de la Commission.

Au moment de la conception du règlement (CE) n° 834/2007 (ci-après dénommé le «règlement»), le Conseil avait déjà attiré l'attention sur l'évolution dynamique du secteur de l'agriculture biologique et demandé le futur réexamen d'un certain nombre de questions pour lesquelles il considérait que l'expérience acquise dans le cadre de l'application de ces nouvelles règles devrait être prise en compte. Le règlement précisait dans son article 41 les questions particulières qui devaient être réexaminées:

- a) le champ d'application du règlement, notamment en ce qui concerne les denrées alimentaires biologiques préparées dans la restauration collective;
- b) l'interdiction d'utilisation des OGM et, notamment, la disponibilité de produits non obtenus par des OGM, la déclaration du vendeur, la faisabilité de seuils de tolérance spécifiques et leurs incidences sur la filière biologique;

¹ Vous trouverez davantage de données et informations factuelles concernant l'agriculture biologique dans l'analyse publiée par la Commission en 2010, «An analysis of the EU organic sector» (Analyse du secteur de l'agriculture biologique), disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf

² Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 (JO L 189 du 20.7.2007, p. 1).

³ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO L 250 du 18.9.2008, p. 1).

⁴ Règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers (JO L 334 du 12.12.2008, p. 25).

- c) le fonctionnement du marché intérieur et du système de contrôle, en déterminant en particulier si les pratiques établies n'entraînent pas une concurrence déloyale ou la création d'entraves à la production et à la mise sur le marché de produits biologiques.

Dans le présent rapport, la Commission dresse le bilan de l'expérience acquise dans l'application du règlement depuis le 1^{er} janvier 2009, date à laquelle il a commencé à s'appliquer.

Ce rapport se concentrera sur les trois points principaux énumérés ci-dessus. Il mettra également en évidence certains autres sujets qui font l'objet de discussions avec les États membres et les parties prenantes.

Afin de se faire une meilleure idée de l'expérience acquise dans l'application du règlement, la Commission a envoyé un questionnaire à tous les États membres et autres parties prenantes, en l'adressant à tous les membres du groupe consultatif «Agriculture biologique». Vingt-six États membres ont répondu à ce questionnaire en mars 2011, ainsi que 11 parties prenantes. Le présent rapport se fonde en grande partie sur leurs réponses.

2. CHAMP D'APPLICATION DU REGLEMENT

Le règlement établit une base pour l'adoption de règles détaillées de production dans des secteurs qui ne font pas encore l'objet de règles harmonisées⁵. À ce jour, des modalités d'application ont été mises au point et publiées en matière d'aquaculture biologique, y compris les algues marines, et de levures biologiques. Des travaux relatifs aux règles applicables à la production de vin biologique et aux aliments pour animaux étaient en cours au moment de l'élaboration du présent rapport. Pour d'autres secteurs, comme celui de la volaille et de la production sous serre, les règles de production existantes n'ont pas encore été révisées.

Ce chapitre se concentre sur un examen de l'expérience acquise dans la restauration collective sur la question de l'inclusion éventuelle dans le règlement des produits textiles et des cosmétiques. La certification biologique de certains produits qui ne relèvent pas de l'annexe I du traité mais qui sont étroitement liés aux produits relevant de cette annexe ou à l'économie rurale, tels que la cire d'abeille, les huiles essentielles ou le maté, n'est pas étudiée en détail ici. La Commission reconnaît toutefois la nécessité de clarifier la situation concernant l'éventuelle certification de ces produits conformément au règlement lorsqu'ils ont été produits dans le respect des exigences fixées dans ce règlement.

2.1. Restauration collective

La préparation de produits biologiques dans les restaurants, les hôpitaux, les cantines et autres entreprises du secteur alimentaire est en pleine expansion, dans le secteur privé aussi bien que public. Le secteur de la restauration englobe des types d'entreprises très variés allant des petits restaurants aux grandes chaînes de restauration.

Au moment de la conception du règlement, il a été jugé prématuré d'y inclure le secteur de la restauration et la protection des termes faisant référence à la production biologique a été

⁵ Par exemple: vin biologique, aquaculture biologique, y compris les algues marines, ou levures biologiques.

considérée suffisante. Le secteur de la restauration collective est de toute façon soumis aux règles de l'UE en matière d'hygiène et d'étiquetage des denrées alimentaires, qui prévoient que les étiquettes faisant référence aux méthodes de production ne peuvent être utilisées d'une manière susceptible d'induire l'acheteur en erreur⁶.

Actuellement, sept États membres ont introduit des dispositions nationales en la matière et des normes privées s'appliquent dans dix autres États membres. Ces règles prévoient la certification d'ingrédients, de plats ou de menus, voire d'un pan complet d'activités de restauration. Les États membres qui disposent d'un système de contrôle n'ont pas fait état de difficultés particulières. Plusieurs États membres ont indiqué que des projets de réglementation de la restauration collective sont envisagés au niveau national ou régional.

La plupart des États membres estiment qu'à court terme, il n'est pas opportun que les activités de restauration collective soient soumises au règlement de l'UE relatif à la production biologique, non seulement en raison de la complexité accrue que cela pourrait représenter mais aussi en raison de l'impact très limité que cela aurait sur les échanges du fait de la nature locale des activités en question. La Commission conclut qu'il n'y a actuellement aucun besoin d'inclure les activités de restauration collective dans le règlement mais suivra de près l'évolution de ce secteur.

2.2. Produits textiles et cosmétiques

Au cours de ces dernières années, les marchés du textile et des cosmétiques faisant référence au mode de production biologique ont connu une forte croissance. Des régimes de certification privés ont été mis au point pour ces produits. Ces deux catégories de produits ne sont toutefois pas incluses dans le cadre juridique de l'UE relatif à la production biologique, qui se limite à une série de produits agricoles⁷ (notamment les produits agricoles non transformés ou les produits agricoles transformés destinés à l'alimentation humaine). S'il est largement admis que tant les textiles que les cosmétiques constituent un débouché important pour les matières premières produites selon le mode biologique, un débat s'est fait jour dans le secteur de la production biologique pour déterminer si la référence au mode de production biologique pour les produits agricoles ne relevant pas du champ d'application du règlement en vigueur est susceptible de nuire à la crédibilité du terme «biologique» tel qu'appliqué aux denrées alimentaires. Il convient par ailleurs de rappeler que l'inclusion systématique des produits non agricoles dans le règlement exigerait que celui-ci soit remanié en profondeur.

La législation de l'Union sur les textiles porte sur l'étiquetage et la dénomination des fibres plutôt que sur les méthodes de production⁸. Elle a été révisée récemment⁹ afin de simplifier et d'améliorer le cadre législatif dans ce secteur. Des critères ont été établis pour les produits

⁶ Directive 2000/13/CE.

⁷ Produits énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (JO L 189 du 20.7.2007, p. 1).

⁸ Directive 2008/121/CE.

⁹ Règlement (UE) n° 1007/2011 du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 relatif aux dénominations des fibres textiles et à l'étiquetage et au marquage correspondants des produits textiles au regard de leur composition en fibres.

textiles¹⁰ dans le cadre du régime volontaire de label écologique de l'UE¹¹. Dans le cas du coton, la dénomination «coton biologique» est autorisée dans le cadre de ce régime lorsque 95 % du produit est réalisé à partir de coton biologique.

Les matières premières agricoles telles que les huiles végétales et les extraits de plantes sont présentes dans de nombreux produits cosmétiques. La législation de l'Union sur les cosmétiques régit l'utilisation des allégations figurant sur les produits cosmétiques¹². Des critères communs sont en cours d'élaboration pour tous les types d'allégations utilisées sur les produits cosmétiques, y compris «naturel et biologique»¹³.

La Commission estime qu'il pourrait être utile d'explorer les possibilités offertes par la législation de l'Union pour étendre la protection de l'utilisation du terme «biologique» aux produits textiles et cosmétiques.

3. INTERDICTION DE L'UTILISATION D'OGM DANS LA PRODUCTION BIOLOGIQUE

L'un des grands principes de la production biologique énoncés dans le règlement est l'interdiction de l'utilisation:

- d'organismes génétiquement modifiés (OGM)¹⁴,
- de produits obtenus à partir d'OGM¹⁵ et
- de produits obtenus par des OGM¹⁶.

Ces produits sont considérés comme incompatibles avec le concept de production biologique et avec la perception qu'ont les consommateurs des produits biologiques.

Cela signifie dans la pratique que les OGM et les produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM ne peuvent être utilisés en tant que denrées alimentaires, aliments pour animaux, auxiliaires de fabrication, produits phytosanitaires, engrais, amendements de sols, semences, matériel de reproduction végétative, micro-organismes ou animaux dans le cadre de la

¹⁰ Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE.

¹¹ Décision 2009/567/CE de la Commission du 9 juillet 2009.

¹² Article 20 du règlement (CE) n° 1223/2009 du Conseil (JO L 342 du 22.12.2009).

¹³ ISO/NP 16128.

¹⁴ La définition d'«organisme génétiquement modifié (OGM)» est donnée dans la directive 2001/18/CE. Exemples: plantes et semences obtenues à partir de soja et de maïs génétiquement modifiés.

¹⁵ «Obtenu à partir d'OGM» signifie dérivé, en tout ou partie, d'organismes génétiquement modifiés mais non constitué d'OGM et n'en contenant pas [article 2, point u)]. Exemples: huile, amidon ou protéines de soja ou de maïs génétiquement modifié, ne contenant aucun ADN génétiquement modifié.

¹⁶ «Obtenu par des OGM» signifie obtenu selon un procédé dans lequel le dernier organisme vivant utilisé est un OGM mais non constitué d'OGM et n'en contenant pas, ni obtenu à partir d'OGM [article 2, point v)]. Exemples: additifs pour l'alimentation humaine et animale (principalement des vitamines et des acides aminés) et auxiliaires de fabrication (principalement des enzymes) produits par des micro-organismes génétiquement modifiés (tels que des bactéries ou des champignons).

production biologique. La seule exception concerne les médicaments vétérinaires (vaccins et autres).

Toutefois, les systèmes de production biologique n'étant pas isolé de la chaîne de production générale, la présence accidentelle et en faible quantité de cultures génétiquement modifiées dans des systèmes d'agriculture non GM comme l'agriculture biologique ne peut être complètement exclue au cours de la culture, de la récolte, du transport, du stockage et de la transformation. Les sources d'éventuelle présence fortuite d'OGM sont les suivantes: impuretés dans les semences, pollinisation croisée, plantes adventices et pratiques de récolte et de stockage. Les additifs pour l'alimentation humaine et animale, qui sont généralement produits à partir d'OGM ou par des OGM, représentent une autre source potentielle.

Le règlement (CEE) n° 2092/91¹⁷ contenait les mêmes interdictions en matière d'OGM mais n'abordait pas la question de la présence fortuite de traces d'OGM. Faute de règles spécifiques, ce sont les règles horizontales prévues dans le règlement de l'UE concernant les denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés¹⁸ qui s'appliquent donc également aux produits utilisés dans l'agriculture biologique. Ce règlement fixe un seuil général d'étiquetage de 0,9 % pour la présence fortuite ou techniquement inévitable d'OGM ou de produits obtenus à partir d'OGM¹⁹.

Le règlement précise à cet égard que les règles générales en matière de présence inévitable d'OGM s'appliquent. Il introduit par ailleurs, dans son article 9, paragraphe 3, des dispositions spécifiques relatives à l'obligation pour l'opérateur biologique d'éviter la présence d'OGM dans les produits biologiques et à sa responsabilité en la matière. Les principes directeurs consistent à faire en sorte que la présence fortuite d'OGM dans les produits biologiques demeure aussi réduite possible, comme indiqué au considérant 10, et dans le même temps à éviter une charge supplémentaire et des contraintes superflues pour les agriculteurs biologiques.

3.1. Expérience acquise dans l'interdiction de l'utilisation des OGM

Il ressort des réponses apportées au questionnaire susmentionné que le système de contrôle de l'interdiction d'utiliser des OGM n'a pas posé de problèmes majeurs aux États membres. Les aliments pour animaux ont cependant été reconnus comme un produit à risque en matière de présence fortuite d'OGM. Quelques cas de très faible présence d'OGM autorisés ont été signalés dans du soja et du maïs, à un taux inférieur à 0,1 %. Les opérateurs déploient des efforts considérables et prennent des initiatives communes pour empêcher la présence fortuite d'OGM dans les produits biologiques. Ils supportent également le coût de ces actions de prévention.

Dans certains États membres, des outils spécifiques d'analyse et de gestion des risques ont été mis au point, qui offrent une approche systématique en vue de décider de visites de contrôle

¹⁷ Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.

¹⁸ Article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268 du 18.10.2003, p. 1).

¹⁹ Aucun seuil n'est défini pour les semences.

ou de prélèvements d'échantillons supplémentaires. La Commission suivra le développement de ces outils et proposera, le cas échéant, leur application à l'échelle de l'UE.

En matière de coexistence, le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen de 2009 sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de l'agriculture conventionnelle et biologique²⁰ est parvenu à la conclusion que les cultures génétiquement modifiées n'ont causé aucun dommage démontrable aux cultures non GM existantes. En outre, le 13 juillet 2010, la Commission a publié une recommandation²¹ établissant des lignes directrices pour l'élaboration des mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques, qui reconnaît que les producteurs de certains produits agricoles, tels que les produits de l'agriculture biologique, pourraient subir une perte de revenus en raison de la présence de traces d'OGM à des niveaux encore plus bas que le seuil d'étiquetage fixé à 0,9 % dans la législation de l'UE. De plus, cette recommandation reconnaît que le mélange d'OGM à d'autres cultures a des implications spécifiques pour les producteurs de produits particuliers comme les agriculteurs biologiques, ce qui a également des incidences pour le consommateur, étant donné que cette production est souvent plus coûteuse (elle nécessite en effet de recourir à des mesures de confinement plus strictes pour éviter la présence d'OGM, ce qui en justifie le prix plus élevé). La Commission a également présenté au Parlement européen et au Conseil une proposition de règlement qui, une fois adoptée, permettrait aux États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire²².

Récemment, dans les affaires jointes Monsanto C-58/10 à C-68/10, la Cour européenne de justice a fourni une interprétation du règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, indiquant que, en vue de l'adoption de mesures de sauvegarde par un État membre, seul l'article 34 dudit règlement est applicable aux produits existants déjà autorisés en vertu de la directive 2001/18/CE. La Cour européenne de justice (affaire 442/09) a également donné une interprétation du règlement (CE) n° 1829/2003 concernant la présence de pollen génétiquement modifié dans le miel. La Commission, conjointement avec les États membres, est en train d'évaluer ce jugement et ses incidences, notamment en matière de coexistence.

3.2. Disponibilité de produits non obtenus par des OGM

Les vitamines, enzymes et acides aminés utilisés dans la transformation des denrées alimentaires sont aujourd'hui très souvent produits par des micro-organismes génétiquement modifiés et ne peuvent donc pas être utilisés dans le cadre de la production biologique.

Les règles de production exceptionnelles prévues dans le règlement donnent à la Commission la possibilité de prévoir des exceptions à l'interdiction d'utiliser des produits obtenus par des OGM dans les cas où seuls des additifs pour l'alimentation humaine et animale et d'autres

²⁰ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la coexistence entre les cultures génétiquement modifiées et l'agriculture conventionnelle et biologique [COM(2009) 153 final du 2.4.2009].

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0153:FIN:fr:PDF>
Recommandation de la Commission 2010/C/200/01, JOUE C 200 du 22 juillet 2010, page 1.

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:200:0001:0005:FR:PDF>
Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire [COM (2010) 375 final du 13.7.2010].

substances produits par des OGM seraient disponibles sur le marché. À ce jour, la Commission n'a accordé aucune exception de ce genre.

Il est toutefois connu que certaines substances comme les vitamines B2 (riboflavine) et B12 (cobalamine) et les enzymes chymosine (pour la fabrication de fromage) et phytase (pour les aliments pour animaux) ne sont souvent disponibles que produites par des OGM. C'est pourquoi la Commission suivra attentivement l'évolution de la situation et proposera des mesures appropriées si nécessaire.

3.3. Déclaration du vendeur

Lorsque les opérateurs de la filière biologique achètent les intrants nécessaires pour leurs processus de production, ils doivent veiller à ce que ces intrants ne soient pas des OGM, ni des produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM. Le règlement dispose en son article 9, paragraphe 2, que les opérateurs peuvent s'appuyer sur les étiquettes accompagnant les produits ou tout autre document d'accompagnement, apposé ou délivré en vertu de la directive 2001/18/CE²³, du règlement (CE) n° 1829/2003²⁴ ou (CE) n° 1830/2003²⁵, sauf s'ils ont obtenu des informations indiquant que l'étiquetage du produit en question n'est pas conforme à ces textes, par exemple lorsque le seuil d'étiquetage de 0,9 % de présence fortuite d'OGM est dépassé.

Les produits obtenus par des OGM et les produits obtenus à partir d'OGM qui ne sont pas des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux ne sont pas couverts par la législation OGM et ne sont par conséquent soumis à aucune obligation en matière d'étiquetage ou de traçabilité. Aussi est-il prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement que l'opérateur de la filière biologique est tenu dans ces cas-là de demander une confirmation ou une déclaration du vendeur²⁶ qui doit être signée par le fournisseur des produits. Le vendeur déclare dans ce document que son produit n'a été obtenu ni à partir d'OGM, ni par des OGM.

La déclaration du vendeur représente un engagement du fournisseur ayant valeur légale. Les parties prenantes indiquent néanmoins que de nombreuses entreprises ne comprennent pas pleinement la fonction de cette déclaration, refusent parfois de l'utiliser ou, au contraire, l'utilisent de manière inconsidérée. Certains États membres indiquent également qu'ils ont des difficultés à vérifier la fiabilité d'une déclaration donnée en raison de contraintes techniques et analytiques.

²³ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 106 du 17.4.2001, p. 1).

²⁴ Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268 du 18.10.2003, p. 1).

²⁵ Règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la directive 2001/18/CE (JO L 268 du 18.10.2003, p. 24).

²⁶ Le modèle de déclaration est visé à l'article 69 du règlement (CE) n° 889/2008 et inclus dans son annexe XIII.

En conséquence, la Commission considère que la fiabilité et l'efficacité de la déclaration du vendeur sont source de préoccupations et demandent à être examinées de manière plus approfondie.

3.4. Faisabilité de seuils de tolérance spécifiques (concernant la présence fortuite ou techniquement inévitable d'OGM) et incidences sur le secteur biologique

Dans les réponses qu'ils ont apportées au questionnaire mentionné plus haut, presque tous les États membres et la plupart des parties prenantes estiment que le cadre législatif actuel fournit des garanties suffisantes en ce qui concerne l'interdiction des OGM dans le système de production biologique. Il garantit que la présence fortuite et inévitable d'OGM dans les produits commercialisés sans référence aux OGM sur l'étiquette ne dépasse pas 0,9 %. Quelques États membres, qui mentionnent le niveau de détection, préfèrent un seuil spécifique pour les produits utilisés dans le cadre de la production biologique, notamment une limite quantitative²⁷ allant de 0,1 % jusqu'à 0,3 %.

Des régimes de certification privés existent dans environ cinq États membres pour certifier la présence fortuite ou techniquement inévitable d'OGM dans des produits biologiques en dessous du niveau général de 0,9 %. Les contrôles effectués portent surtout sur le soja, le maïs, le colza, le riz et le lin.

Il est à noter qu'une majorité des acteurs interrogés sont favorables au maintien du seuil de 0,9 % pour la présence fortuite d'OGM dans les produits biologiques. L'introduction d'un seuil spécifique augmenterait à la fois la complexité des procédures et les coûts devant être supportés par les producteurs et les consommateurs.

4. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR ET DU SYSTEME DE CONTROLE

Un nouvel élément du règlement qui pourrait avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur est l'utilisation obligatoire du logo de l'UE sur l'ensemble des produits biologiques²⁸ produits dans l'Union européenne, applicable à partir du 1^{er} juillet 2010, au terme d'une période transitoire expirant le 30 juin 2012. Bien que l'on puisse dire que l'introduction de ce logo obligatoire a connu un assez large succès, assorti d'une visibilité accrue sur un large éventail de produits, il est impossible, à ce stade, d'en évaluer l'impact.

Les États membres indiquent que le système de contrôle appliqué en 2009 et 2010 n'entraîne pas de problèmes significatifs altérant le bon fonctionnement du marché intérieur des produits biologiques. Plusieurs États membres et diverses parties prenantes ont néanmoins observé que la diversité des interprétations de la législation de l'UE souligne la nécessité d'harmoniser et, dans certains cas, de simplifier la mise en œuvre effective de l'ensemble des règles de l'Union en matière de production biologique. En 2010, 199 autorités et organismes de contrôle étaient chargés du système de contrôle de l'agriculture biologique dans l'Union.

²⁷ 0,1 % est actuellement le niveau le plus faible pour lequel la présence d'OGM peut être quantifiée de façon fiable.

²⁸ Introduit par le règlement (UE) n° 271/2010 de la Commission (JO L 84 du 31.3.2010).

Afin d'améliorer la transparence, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 426/2011²⁹, qui oblige les États membres à tenir à jour et à la disposition du public la liste des opérateurs concernés, à partir du 1^{er} janvier 2013. Pour ce qui est des cas d'infractions et d'irrégularités, la Commission considère que, bien que les États membres prennent en général les mesures appropriées, il reste possible d'améliorer l'échange d'informations, en particulier en ce qui concerne l'exhaustivité des notifications et la prise en compte de la nécessité d'en disposer en temps opportun.

La certification de groupe pour les petits producteurs de la filière biologique qui coopèrent étroitement au sein de l'Union a suscité l'intérêt des États membres et des parties prenantes, dans la mesure où elle facilite la mise sur le marché de leurs produits. Mais tous les acteurs qui ont répondu au questionnaire ont souligné que cette certification devait s'accompagner de la capacité à préserver ou à améliorer la fiabilité et l'efficacité des contrôles.

La Commission reconnaît que le système de contrôle peut encore être amélioré et elle continuera à travailler dans ce sens avec les États membres. La Cour des comptes ayant procédé récemment à un audit portant sur la production biologique et l'étiquetage des produits biologiques, dont un rapport devrait être publié au début de l'année 2012, la Commission s'appuiera également sur les conclusions de cet audit pour orienter son travail sur la question. Les services de la Commission et les États membres sont en train de développer, d'une part, une conception commune de tous les éléments du système de contrôle, notamment le lien entre la législation spécifique concernant le mode de production biologique et la législation générale sur les contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux [règlement (CE) n° 882/2004³⁰] et, d'autre part, une surveillance plus active des autorités compétentes, à la fois dans les États membres et dans les pays tiers reconnus, notamment au moyen de contrôles effectués par l'Office alimentaire et vétérinaire. La Commission n'hésitera pas à engager des procédures d'infraction si des systèmes de contrôle ne sont pas conformes à la législation de l'UE.

5. APPLICATION DU REGIME D'IMPORTATION

Avec les États-Unis, l'UE est le premier marché biologique attirant les exportations en provenance de nombreux pays tiers, puisqu'ils représentent ensemble environ 95 % des ventes mondiales de produits biologiques. Le règlement comprend des dispositions et des procédures harmonisées pour l'importation de produits biologiques sur le marché de l'UE selon deux possibilités: soit dans le respect de la législation de l'UE relative à la production biologique, soit par équivalence entre les normes et les systèmes de contrôle.

En dehors de ce régime d'importation, les autres importations dans l'UE de produits biologiques équivalents reposent sur des autorisations d'importation³¹, qui sont accordées par

²⁹ JO L 113 du 3.5.2011, p. 1.

³⁰ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 191 du 30.4.2004, p. 1).

³¹ Les États membres ont accordé 2 440 autorisations en 2009 et 3 754 en 2010.

les autorités compétentes de l'État membre, par lot et pour une durée limitée. Cette possibilité est transitoire et sera progressivement éliminée³².

5.1. Importations effectuées dans le cadre du régime d'équivalence

Le terme «équivalent», dans la description de mesures ou systèmes différents, indique le fait de répondre aux mêmes objectifs et de respecter les mêmes principes par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de conformité³³. Les accords d'équivalence peuvent stimuler le développement de normes et contrôles adaptés aux conditions locales. Ils sont encouragés par l'Organisation mondiale du commerce.

Les lignes directrices du Codex Alimentarius³⁴ sur l'alimentation biologique constituent le point de référence international et ont vocation à faciliter l'harmonisation des exigences applicables aux produits biologiques à l'échelle mondiale.

5.1.1. Reconnaissance de pays tiers comme présentant des garanties équivalentes

La liste des pays tiers reconnus comprenait 11 pays au moment de la rédaction du présent rapport. Dix-sept autres demandes sont en cours d'examen. Le processus de reconnaissance commence par l'introduction officielle d'une demande par les autorités nationales à la Commission. Il prévoit une évaluation détaillée de la norme biologique et du système de contrôle présentés par le pays tiers, afin de déterminer s'ils sont équivalents à ceux de l'UE. Cette évaluation exige des ressources considérables. De légères différences peuvent être acceptées mais une divergence trop importante des règles peut entraîner l'application de restrictions aux importations. Il doit être démontré que les mesures de contrôle prévues sont aussi efficaces que celles qui sont appliquées au sein de l'UE. La Commission effectue également des examens sur place et réexamine régulièrement la liste des pays tiers reconnus.

La Commission estime qu'une fois que l'évaluation initiale a été réalisée et qu'elle s'est soldée par un résultat positif, cette liste des pays tiers représente une approche stable et fiable des importations biologiques et contribue également à encourager les pays en développement à mettre en place leur propre réglementation et système de contrôle. La Commission a l'intention de poursuivre l'examen des demandes en cours et d'examiner d'éventuelles futures demandes afin de promouvoir le concept d'équivalence au niveau mondial.

Toutefois, le temps qu'a demandé la réalisation de ces évaluations indique que la tâche est complexe et qu'elle nécessite une grande expertise technique. Bien que la Commission ait la possibilité de faire appel aux États membres pour l'aider à procéder à cette évaluation et à des visites sur place, elle n'est toutefois pas en mesure de réunir les ressources suffisantes pour couvrir l'ensemble du processus et assurer ensuite le suivi de la liste. La Commission envisagera de poursuivre la rationalisation des procédures utilisées et pourrait proposer des moyens de simplifier les procédures et de renforcer la surveillance. Dans l'intervalle, elle intensifie ses efforts de traitement des demandes en cours. Il convient de noter que les importations en provenance des pays tiers en question ne sont pas affectées puisqu'elles ont actuellement pour cadre les autorisations d'importation accordées par les États membres (voir

³² Article 19 du règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission.

³³ Article 2, point x), du règlement (CE) n° 834/2007.

³⁴ Codex CAC/GL 32 – 1999 Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique.

plus haut) et qu'elles pourront à l'avenir se faire dans le cadre de la reconnaissance des organismes et des autorités de contrôle dans les pays tiers, comme cela est décrit ci-après.

5.1.2. Reconnaissance des organismes et autorités de contrôle présentant des garanties équivalentes

En ce qui concerne les importations de produits biologiques en provenance de pays tiers qui ne sont pas reconnus, la Commission a commencé à mettre en œuvre la reconnaissance de l'équivalence pour les organes de contrôle, les premières demandes ayant été introduites en 2008. À la première date limite, fixée au 31 octobre 2009, la Commission avait reçu 73 demandes émanant d'organismes et autorités de contrôle dans le monde entier. Elle a évalué les dossiers techniques préparés par les demandeurs et a dû, dans la plupart des cas, demander des informations complémentaires, ce qui a allongé le processus. La première liste des organismes de contrôle reconnus adoptée par la Commission³⁵ sera mise à jour régulièrement. Elle s'appliquera à partir du 1^{er} juillet 2012.

La Commission estime que la liste des autorités et organismes de contrôle pourrait également constituer une approche fiable pour les importations, à condition qu'une surveillance adéquate soit assurée pour garantir le bon fonctionnement du régime. En particulier, si les autorités compétentes des États membres sont responsables des contrôles sur toutes les importations de produits biologiques depuis leur mise en libre pratique sur le territoire de l'Union européenne, il deviendra essentiel que la Commission réagisse en temps utile à d'éventuelles carences dans le fonctionnement d'un organisme de contrôle figurant sur la liste lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises.

Ce régime étant nouveau et non encore opérationnel, aucune conclusion ne peut être tirée à ce stade. Toutefois, l'expérience acquise dans le fonctionnement du règlement indique clairement que l'application de cette partie du régime d'importation et une surveillance appropriée auront pour effet de créer une charge de travail supplémentaire considérable pour la Commission.

En ce qui concerne la supervision du régime d'importation en général, il y a lieu d'étudier la faisabilité de l'application de mesures de précaution par la Commission pour permettre de contrer plus efficacement les risques connus ou émergents, en tenant compte des mesures prévues dans le règlement lui-même et dans d'autres textes de la législation européenne applicable aux contrôles³⁶.

5.2. Importations effectuées dans le cadre du régime de conformité

Dans le cadre du régime de conformité, un opérateur établi dans un pays tiers doit satisfaire à l'ensemble des exigences prévues dans la législation de l'UE, y compris les modalités de production et d'étiquetage. Contrairement à ce que prévoit le régime de l'équivalence, les règles suivies dans le régime de conformité doivent être identiques, et non pas simplement

³⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 1267/2011 de la Commission du 6 décembre 2011 (JO L 324 du 7.12.2011, p. 9).

³⁶ Règlement (CE) n° 882/2004 et règlement (CE) n° 669/2009 de la Commission du 24 juillet 2009 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE (JO L 194 du 25.7.2009, p. 11).

équivalentes, à celles qui sont en vigueur dans l'UE. L'opérateur doit être soumis à des contrôles effectués par un organisme ou une autorité de contrôle reconnus par la Commission aux fins de la conformité.

Le régime de conformité n'a pas encore été activé. La Commission a fixé la date limite pour la réception des premières demandes introduites par des autorités et organismes de contrôle au 31 octobre 2014, donnant ainsi le temps au régime d'équivalence de se développer.

Au vu de l'expérience acquise jusqu'à présent, il est peu probable que le régime de conformité permette un meilleur accès au marché de l'UE et apporte des avantages supplémentaires aux partenaires commerciaux de l'UE par rapport à ce que le régime d'équivalence permet déjà. Il n'apportera pas non plus d'avantages considérables pour le consommateur en ce qui concerne les produits biologiques importés, qui ne peuvent être distingués sur le marché. En outre, le système crée une charge de travail administrative supplémentaire comparable à celle requise pour le régime d'équivalence, sans apporter d'avantage supplémentaire. La Commission préfère donc concentrer ses efforts sur l'équivalence plutôt que sur la conformité, régime dont l'utilité et l'efficacité doivent être réexaminées conjointement avec les partenaires commerciaux, à la lumière des activités commerciales actuelles et futures dans le secteur biologique.

5.3. Certificat de contrôle

La mise en libre pratique dans l'Union européenne d'un lot de produits biologiques dans le cadre du régime d'équivalence est subordonnée à la présentation d'un original du certificat de contrôle émis par un organisme ou une autorité de contrôle, sous la surveillance soit d'un pays tiers reconnu soit par la Commission, soit par l'autorité compétente d'un État membre (dans le cadre du régime d'autorisations d'importation). Lors de l'importation dans l'UE, le lot est vérifié sur la base des informations contenues dans le certificat de contrôle, notamment les marques et numéros permettant d'identifier le lot de produits biologiques, et le certificat est visé par les douanes. Le certificat de contrôle constitue donc un élément clé dans la traçabilité de chaque lot de produits biologiques du pays tiers producteur à l'importateur établi dans l'UE, traçabilité qui peut être utilisée pour suivre le produit lors de sa distribution ultérieure dans l'Union européenne au cas où le retrait du marché s'avère nécessaire.

Les opérateurs estiment que l'obligation de présenter un certificat de contrôle original est d'une lourdeur excessive, en raison des retards potentiels liés au délai nécessaire pour la transmission de l'original, et préfèrent avoir la possibilité d'introduire des certificats de contrôle sous forme électronique. Certains États membres qui concentrent un pourcentage élevé de toutes les importations dans l'Union européenne souhaitent étudier la faisabilité de certificats électroniques qui seraient mis à la disposition des autorités des États membres et de la Commission via une base de données sécurisée à des fins de contrôle, de dédouanement et de suivi. La Commission a l'intention d'examiner la faisabilité d'un tel système, qui permettrait d'accélérer les procédures de dédouanement pour les opérateurs et de fournir à la Commission des données essentielles sur les opérations d'importation en vue de la surveillance des organismes de contrôle dans les pays tiers. Autre élément important, un tel système pourrait également permettre aux États membres de réagir rapidement en cas d'infraction en bloquant la circulation des produits non conformes.

6. CONCLUSIONS

Le présent rapport a examiné l'expérience, encore limitée, acquise dans l'application du règlement depuis 2009 et dont la Commission tire les conclusions suivantes:

- a) Il n'y a actuellement aucun besoin objectif d'étendre le champ d'application du règlement à la restauration collective. L'étiquetage des produits textiles et produits cosmétiques biologiques pourrait éventuellement apporter une protection adéquate des intérêts des consommateurs et des producteurs au moyen d'autres instruments. Il est préférable d'approfondir les aspects réglementaires et de contrôle des produits agricoles plutôt que d'élargir le champ d'application à davantage de produits et de secteurs.
- b) Alors que l'interdiction de l'utilisation des OGM dans la production biologique est correctement mise en œuvre, l'utilisation de la déclaration du vendeur doit être réexaminée plus en détail et la disponibilité de certains produits dans leur version non GM reste à surveiller. Les mesures préventives et les actions harmonisées sont préférables à l'instauration d'un seuil spécifique d'OGM pour les produits biologiques, qui ne semble pas se justifier dans les circonstances actuelles. En matière de coexistence, des orientations supplémentaires destinées aux États membres ont été publiées le 13 juillet 2010 dans la recommandation de la Commission établissant des lignes directrices pour l'élaboration des mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques. L'évolution récente doit cependant être analysée.
- c) Le système de contrôle est, dans la plupart des cas, adapté au fonctionnement du marché intérieur mais on note quelques faiblesses dans son application. Les efforts doivent être poursuivis afin de le rendre plus performant.

En outre, si des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du nouveau régime d'importation fondée sur l'équivalence, il est souhaitable de le rationaliser, et l'utilité de l'activation du régime de conformité est mise en cause.

La Commission estime qu'il est trop tôt pour ajouter au présent rapport des propositions visant à modifier le règlement, d'autant plus que la proposition correspondante de son alignement sur le traité de Lisbonne³⁷ est encore en cours de discussion au Parlement et au Conseil. Avec le présent rapport, la Commission a pour objectif de fournir des éléments factuels susceptibles d'orienter un débat constructif sur le règlement concernant l'agriculture biologique. À la suite de ce débat, la Commission pourrait présenter des propositions législatives à un stade ultérieur.

Pour rendre ce débat plus constructif et afin de faciliter la participation des citoyens, la Commission estime que des thèmes comme la simplification du cadre législatif (tout en garantissant dans le même temps que les normes ne seront pas édulcorées), la coexistence des cultures génétiquement modifiées, en particulier avec l'agriculture biologique, ou l'amélioration du système de contrôle et du régime d'équivalence dans les échanges de

³⁷ COM(2010) 759 final du 17.12. 2010.

produits biologiques sont des questions vitales pour les futures réflexions concernant l'avenir de l'agriculture biologique.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à examiner les questions mises en évidence dans le présent rapport et souhaite recevoir un retour d'informations des autres parties prenantes.

ANNEXE

Suggestion de questions à aborder dans le cadre de la discussion sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du règlement du Conseil (CE) n° 834/2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques:

1. Le cadre législatif pourrait-il être simplifié et si oui, comment, tout en veillant à ce que les normes ne soient pas édulcorées?
2. Quelles mesures convient-il d'adopter pour veiller à ce que la coexistence soit respectée et que les normes de la production biologique puissent être respectées par tout agriculteur qui opte pour ce secteur?
3. Est-il nécessaire de réviser les normes actuelles de production et d'opter pour des règles plus strictes, par exemple en ce qui concerne la disponibilité de jeunes animaux, d'aliments pour animaux et de semences et autres éléments issus de l'agriculture biologique? Si oui, que proposer aux agriculteurs ou aux régions qui ne sont pas en mesure de réunir ces nouvelles conditions? La flexibilité régionalisée serait-elle compatible avec des conditions de concurrence loyale? Des contrôles seraient-ils faisables?
4. Les contrôles sont fondés sur l'inspection physique de chaque opérateur au long de la chaîne alimentaire au moins une fois par an et les opérateurs doivent être certifiés par des organes de certification indépendants. Comment le système de contrôle peut-il être amélioré?
5. Conformément au plan d'action européen³⁸, la Commission a également encouragé l'équivalence dans le domaine des échanges de produits biologiques, reconnaissant soit des pays tiers, soit des organismes de contrôle. Le concept d'équivalence devrait-il être l'unique concept utilisé pour les échanges de produits biologiques? Au cours de ces dernières années, la Commission a également obtenu la reconnaissance réciproque de pays tiers reconnus équivalents par l'UE. Cette approche devrait-elle être renforcée afin de mieux défendre l'intérêt offensif de l'UE?

³⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques, COM(2004) 415 final du 10.6.2004.