



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 13 de julio de 2023
(OR. en)

11448/23

**Expediente interinstitucional:
2022/0196(COD)**

**AGRI 378
PESTICIDE 34
SEMENCES 27
AGRILEG 121
ENV 803
PHYTOSAN 39
CODEC 1273
IA 187**

NOTA

De: Presidencia
A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo

Asunto: Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios -
Estudio complementario de la evaluación de impacto
- *Información de la Comisión*
- *Cambio de impresiones*

Adjunto se remite a las delegaciones una nota de la Presidencia sobre el asunto de referencia, que se tratará en la sesión del Consejo (Agricultura y Pesca) del 25 de julio de 2023.

**Propuesta de Reglamento relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios:
respuesta de la Comisión a la Decisión (UE) 2022/2572 del Consejo, de 19 de diciembre
de 2022**

- Nota informativa de la Presidencia -

CONTEXTO

El 22 de junio de 2022, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115¹.

La propuesta tiene por objeto sustituir la Directiva vigente (Directiva 2009/128/CE) por un reglamento, con el fin de armonizar las políticas nacionales sobre el uso de productos fitosanitarios y de contribuir a alcanzar los objetivos de las iniciativas emblemáticas pertinentes de la UE, como el Pacto Verde Europeo, la estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad.

El 13 de julio de 2022, la Comisión presentó la propuesta, junto con su evaluación de impacto, al Grupo «Vegetales y Cuestiones Fitosanitarias» (en lo sucesivo, el «Grupo») y, el 18 de julio de 2022, la presentó en el Consejo AGRIPESCA. La propuesta se siguió examinando y debatiendo exhaustivamente en varias reuniones del Grupo durante la Presidencia checa, con especial atención a los capítulos I, II, III y IV. También se organizaron varias reuniones bilaterales y técnicas.

¹ 10654/22 + ADD 1 a 6

Desde los primeros debates en el Consejo, la evaluación de impacto ha sido uno de los principales aspectos de la propuesta que ha suscitado preocupación. En la sesión del Consejo AGRIPESCA de septiembre de 2022, varios ministros de Agricultura expresaron su preocupación por la evaluación de impacto e insistieron en que dicha evaluación no prestaba suficiente atención a las repercusiones de la propuesta en la seguridad alimentaria de la Unión Europea y en la competitividad del sector agrícola de la UE, en especial porque la evaluación se había realizado antes del estallido de la guerra en Ucrania y de las crisis de precios de la energía y los alimentos. En concreto, varios ministros señalaron que la evaluación de impacto no ofrecía un buen análisis cuantitativo de la posible dependencia de la Unión Europea de las importaciones de alimentos o de la prohibición de los productos fitosanitarios en zonas sensibles, sobre todo teniendo en cuenta la disponibilidad limitada de alternativas de bajo riesgo y la ausencia de cláusulas espejo para los alimentos importados.

El 15 de noviembre de 2022, los servicios de la Comisión presentaron un documento oficioso sobre la definición y el alcance de las «zonas sensibles», en el que se plantea pasar de una prohibición total a una restricción del uso de productos fitosanitarios en algunas zonas específicas y se introducen varios elementos de flexibilidad.

El 19 de diciembre de 2022, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2022/2572 por la que solicita a la Comisión que presente un estudio como complemento de la evaluación de impacto de la propuesta y que proponga medidas ulteriores, si los resultados del estudio lo justifican.

El Consejo consideró que era necesario un estudio que completase la evaluación de impacto ya existente y que proporcionase información adicional, pero que, mientras tanto, era preciso seguir trabajando en los diversos aspectos técnicos de la propuesta sin demoras indebidas.

Durante toda la Presidencia sueca, los debates se ciñeron a los capítulos que quedaban fuera de la citada Decisión del Consejo. En junio, la Presidencia sueca presentó un informe de situación² que reflejaba los resultados y el estado de los trabajos tras los seis primeros meses del año.

² 9803/23

RESPUESTA DE LA COMISIÓN A LA DECISIÓN (UE) 2022/2572 DEL CONSEJO

En marzo de 2023, la Comisión envió una carta a la Presidencia sueca en respuesta a la solicitud que realiza el Consejo mediante la Decisión del Consejo de referencia. En la carta se afirmaba que la «Comisión, en un espíritu de sincera cooperación y con carácter excepcional, aportará información adicional, tal como solicita el Consejo, sobre la base de las pruebas y datos disponibles tan pronto como se disponga de ellos, en el transcurso de la primavera de 2023».

El 5 de julio de 2023, la Comisión remitió su respuesta al Consejo³. El resumen que figura en la respuesta de la Comisión se incluye en el anexo de la presente nota. Al objeto de preparar el cambio de impresiones sobre este punto que tendrá lugar en la sesión del Consejo AGRIPESCA del 25 de julio de 2023, la Presidencia propone las siguientes preguntas para orientar el debate ministerial:

- Pregunta 1:

La mayoría de las delegaciones coinciden en señalar que los puntos más delicados de la propuesta son los objetivos de reducción del uso y del riesgo de los productos fitosanitarios a escala nacional y la prohibición del uso de productos fitosanitarios en las denominadas zonas sensibles.

Tras la presentación por parte de la Comisión Europea del estudio que complementa la evaluación de impacto y teniendo en cuenta el documento oficioso de la Comisión (de 15 de noviembre de 2022) relativo a las zonas sensibles, ¿cómo cree que deben enfocarse a partir de ahora los debates técnicos sobre estas dos cuestiones?

- Pregunta 2:

¿En qué otros aspectos importantes de la propuesta, en su caso, considera esencial que profundicemos para preparar nuestros futuros debates ?

³ 11644/23+ WK 9761/2023

Resumen

La Decisión (UE) 2022/2572 del Consejo, de 19 de diciembre de 2022¹, solicitaba a la Comisión que presentase un estudio como complemento de la evaluación de impacto de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modificase el Reglamento (UE) 2021/2115, y que propusiese medidas ulteriores, si los resultados del estudio lo justificaban. Esta propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios² se adoptó el 22 de junio de 2022 como parte de un paquete de medidas para reducir la huella ambiental y sanitaria del sistema alimentario de la UE y ayudar a mitigar las pérdidas económicas que ya estamos sufriendo debido al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

La Comisión no siempre dispone de los datos detallados y específicos sobre los Estados miembros, en particular sobre el uso de plaguicidas, de los que sí disponen los Estados miembros, lo que limita la capacidad de proporcionar análisis específicos de los Estados miembros y los cultivos. El Reglamento (UE) 2022/2379 del Parlamento Europeo y del Consejo³ proporcionará en el futuro estadísticas valiosas sobre el uso de plaguicidas que permitan un seguimiento más preciso de los avances hacia nuevos objetivos de reducción de plaguicidas.

¹ [Decisión \(UE\) 2022/2572 del Consejo](#), de 19 de diciembre de 2022, por la que se solicita a la Comisión que presente un estudio como complemento de la evaluación de impacto de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, y que proponga medidas ulteriores, si los resultados del estudio lo justifican (*DO L 331 de 27.12.2022, p. 6*).

² [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2021/2115](#) [2022/0196 (COD)].

³ [Reglamento \(UE\) 2022/2379 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 23 de noviembre de 2022, relativo a las estadísticas sobre insumos y producción agrícolas, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 617/2008 de la Comisión y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1165/2008, (CE) n.º 543/2009 y (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/16/CE del Consejo (*DO L 315 de 7.12.2022, p. 1*).

Como respuesta, este estudio proporciona información sobre los aspectos específicos enumerados en la Decisión del Consejo. Algunos de ellos son: i) los efectos potenciales de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios en la producción de alimentos en la UE y en los precios de los alimentos y los piensos; ii) las posibles consecuencias para la disponibilidad de alimentos y piensos en la UE; iii) los efectos potenciales de la mayor carga administrativa en la competitividad y la rentabilidad de las pequeñas y medianas explotaciones; iv) la disponibilidad de alternativas a los productos fitosanitarios y el posible aumento del riesgo de introducción y propagación de organismos nocivos en la UE; v) los efectos potenciales de la prohibición del uso de productos fitosanitarios en las zonas sensibles, sobre todo en las zonas utilizadas por el público en general y en los asentamientos humanos; y vi) los efectos potenciales de la restricción propuesta del uso de productos fitosanitarios en los rodales forestales y en la biodiversidad dependiente de los bosques⁴. Confirma la conclusión de la evaluación y la evaluación de impacto de que es necesario revisar la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas⁵ para abordar cuestiones políticas importantes, como la aplicación deficiente y variable en los Estados miembros, la falta de objetivos nacionales y la necesidad de proteger las zonas sensibles. También apoya las medidas establecidas en la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios. Reafirma además los objetivos de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios y los objetivos de reducción de plaguicidas de dicho Reglamento, señalando que, desde que se adoptó dicha propuesta, la UE y todos los Estados miembros de la UE han adoptado el Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica en la 15.^a reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) de las Naciones Unidas y han suscrito una meta vinculante a escala mundial de «reduci[r] el riesgo general de los plaguicidas y las sustancias químicas altamente peligrosas al menos a la mitad, incluido mediante la gestión integrada de plagas, basándose en la ciencia, teniendo en cuenta la seguridad alimentaria y los medios de vida» de aquí a 2030. Esta meta global está plenamente en consonancia con los objetivos de reducción de plaguicidas establecidos en el marco de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios.

⁴ A lo largo de este estudio, el término «plaguicidas» se utiliza generalmente para referirse a productos fitosanitarios.

⁵ [Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (*DO L 309 de 24.11.2009, p. 71*).

Los efectos potenciales de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios en la **disponibilidad de alimentos y piensos** en la UE, así como la posibilidad de una mayor dependencia de las importaciones y de reducciones de las exportaciones, dependerán de los efectos potenciales sobre el rendimiento de los cultivos. Esto debe considerarse desde dos ángulos: una reducción no gestionada o mal gestionada del uso de plaguicidas puede efectivamente dar lugar a reducciones del rendimiento, pero una transición bien gestionada no tendrá tales efectos negativos. Al mismo tiempo, también está claro que, a medio y largo plazo, la falta de polinizadores reducirá asimismo el rendimiento de los cultivos, de hecho la tendencia ya es visible en la actualidad. Cabe señalar que los objetivos de reducción de plaguicidas del Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios son para 2030, y este período, más el plazo para el inicio de la aplicación de las distintas medidas propuestas, implica una transición gestionada con tiempo para introducir alternativas y realizar cambios graduales. La información facilitada en el **capítulo 1 (Cuestiones económicas)** del presente estudio pone de relieve varios estudios que ya proporcionan datos cuantitativos sobre los efectos potenciales en los rendimientos agrícolas de los principales tipos de cultivos en la UE si el uso y el riesgo de los plaguicidas se redujeran en un 50 %. Dada la falta de datos empíricos sobre el uso de plaguicidas, los estudios de impacto publicados han utilizado supuestos generales de disminución del rendimiento o han utilizado estimaciones de disminución del rendimiento específicas por cultivos y regiones basadas en dictámenes de expertos. Se estimó que los mayores efectos sobre el rendimiento indicados en estos estudios se producirían en cultivos que tienen una importancia limitada para la seguridad de los alimentos y los piensos, como las uvas, el lúpulo y los tomates. Estas estimaciones de los posibles efectos sobre el rendimiento deben considerarse un límite superior debido a varios factores que no se tienen en cuenta en estos estudios (esto se explica con más detalle más adelante en el presente estudio). También puede lograrse una reducción significativa del uso y del riesgo de los plaguicidas en los sectores no alimentarios y no forrajeros, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos de reducción de plaguicidas del Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios sin repercusiones en la seguridad alimentaria, la producción de alimentos, la disponibilidad o los precios. Las variaciones existentes en el uso actual de plaguicidas entre explotaciones similares sugieren también que puede reducirse sin repercusiones significativas en el rendimiento de los cultivos.

Un elemento clave de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios es que permite a los Estados miembros decidir, en sus planes de acción nacionales, cómo aplicar los objetivos nacionales de reducción de plaguicidas en relación con la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la producción de cultivos específicos, en regiones específicas o mediante prácticas específicas. De este modo, pueden limitar los efectos de las medidas, distribuyéndolas a zonas menos críticas. Ya se han logrado avances muy significativos hacia la consecución de los objetivos de reducción de plaguicidas de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» sustituyendo los plaguicidas de bajo riesgo por plaguicidas de mayor riesgo sin repercusiones en el rendimiento de los cultivos. Una amplia variedad de estrategias agronómicas y tecnológicas alternativas también permite reducir el uso y el riesgo de los plaguicidas, manteniendo al mismo tiempo el rendimiento de los cultivos. Muchas tecnologías agrícolas de precisión permiten la aplicación selectiva y controlada de plaguicidas u ofrecen alternativas a los plaguicidas. Estas medidas están respaldadas por la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios y una serie de medidas asociadas, en particular mediante el uso de la financiación de la política agrícola común (PAC).

El **capítulo 2 (Carga administrativa)** compara la carga administrativa adicional para las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios con respecto a la actual Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas, que se calcula en 10 horas al año por explotación. En función de la tarifa horaria utilizada, esto podría equivaler a un coste de entre 161 y 210 EUR anuales por explotación, incluidos los costes laborales no salariales y un 25 % estándar para los gastos generales. Esto puede compararse con la carga administrativa para los productores agrícolas de otros ámbitos derivada del cumplimiento de la legislación o las normas de la UE. Por ejemplo, un estudio en el que se analiza la carga administrativa derivada de la política agrícola común estimó que el coste medio relacionado con la administración de las ayudas en la UE era de unos 220 EUR por explotación. Podría haber un coste adicional de 180 EUR al año para la obtención de estas pequeñas y medianas explotaciones de un «asesoramiento estratégico» anual obligatorio en el marco de la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios, aunque la prestación de dicho asesoramiento a través de medios colectivos o en línea o a distancia podría reducir significativamente este coste. Los Estados miembros podrían decidir compensar a los productores agrícolas por estos costes a través de planes estratégicos de la política agrícola común (PAC). Los datos de la evaluación de impacto y del estudio externo de apoyo sugieren que los productores agrícolas podrían recuperar parcial o incluso totalmente el coste del asesoramiento recibido gracias al ahorro generado por la reducción del uso de plaguicidas. La Comisión no dispone de datos precisos y armonizados a escala de la UE para cuantificar las posibles repercusiones de este aumento de la carga administrativa en la competitividad y la rentabilidad de las pequeñas y medianas explotaciones. En cuanto a la terminología y la petición específica incluidas en la Decisión del Consejo, no existe una definición normalizada de la UE de lo que constituye una pequeña o mediana explotación. En este contexto, la Oficina Estadística de la UE (Eurostat) utiliza normalmente parámetros para el tamaño físico de la explotación, la dimensión económica o la separación de las explotaciones familiares y no familiares⁶. Cabe esperar que las definiciones de los distintos Estados miembros difieran sustancialmente, sobre todo teniendo en cuenta que existen variaciones significativas en el tipo de agricultura practicada (por ejemplo, invernaderos frente a cultivos del campo). Los legisladores también pueden reducir y mitigar de muchas formas los posibles costes y carga administrativa adicionales, especialmente para las pequeñas y medianas explotaciones.

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#Farms_in_2020

La solicitud de la Decisión del Consejo de considerar la disponibilidad de alternativas a los productos fitosanitarios se aborda en el **capítulo 3 (Alternativas a los plaguicidas químicos)**. Cabe señalar que ya se están llevando a cabo varias medidas para aumentar el conocimiento y la difusión de los principios integrales de la gestión integrada de plagas y de las herramientas pertinentes, que cuentan con el firme apoyo de la investigación y la innovación. La Comisión ya ha establecido un marco jurídico para la aprobación acelerada de plaguicidas de bajo riesgo y biocontrol (como los requisitos de datos para la aprobación de microorganismos) y está tomando medidas para ampliarlo con una variedad más amplia de tipos de biocontrol. La Comisión también ha sugerido de qué forma los legisladores podrían sopesar determinadas modificaciones posibles, durante las negociaciones, que pudieran facilitar aún más el mercado de plaguicidas de bajo riesgo y biocontrol. Con el marco previsto por la Comisión, con las medidas adoptadas por la industria y con el establecimiento de prioridades adecuadas y la facilitación de los recursos necesarios por parte de las autoridades de los Estados miembros, parece que se dispondrá de herramientas suficientes en el plazo para el cumplimiento de los objetivos de reducción de plaguicidas del Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios para lograr la reducción requerida del uso de plaguicidas químicos y una reducción del riesgo de manera que no haya consecuencias inaceptables para la seguridad alimentaria o la asequibilidad de los alimentos.

El **capítulo 4 (Zonas sensibles)** señala que un documento oficioso publicado por la Comisión sobre las zonas sensibles, que se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo el 15 de noviembre de 2022⁷, establece diversas opciones para el uso del biocontrol y los plaguicidas de bajo riesgo en todas las zonas sensibles y para todos los plaguicidas más peligrosos en la agricultura en zonas ecológicamente sensibles, incluidos todos los plaguicidas autorizados para su uso en la agricultura ecológica. El objetivo principal de proponer restricciones al uso de plaguicidas en las zonas sensibles es proteger la salud humana y el medio ambiente. Las zonas públicas y urbanas están protegidas principalmente por el mayor riesgo de exposición humana. Las zonas protegidas en virtud de la legislación medioambiental por razones de protección de hábitats o de las aguas son prioritarias debido a su importancia ecológica. La transición hacia una gestión sin plaguicidas puede requerir un cambio en la estética, en particular en las zonas urbanas, y en el enfoque global de la gestión de las malas hierbas. Esto puede hacerse sin afectar a los costes financieros globales, pero con efectos positivos para el medio ambiente. Existen retos (especialmente en cementerios y terrenos deportivos), pero se dispone de muchas soluciones técnicas para reducir sustancialmente el uso y el riesgo de los plaguicidas en estas zonas sin repercusiones económicas negativas. Por lo que se refiere a las zonas agrícolas, la norma 8 sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales limitará el uso de plaguicidas en las zonas no productivas, independientemente del Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios. El requerimiento adicional de utilizar únicamente plaguicidas de bajo riesgo o control biológico en una zona tampón de 3 metros alrededor de esas zonas no productivas podría contribuir a la función de biodiversidad de las zonas y elementos no productivos. En la práctica, la zona tampón se exigirá principalmente para las explotaciones con más de 10 hectáreas de tierra cultivable, en las que la limitación del uso de plaguicidas debido a la zona tampón será menor en relación con el tamaño global que para una explotación más pequeña.

⁷ Comisión Europea, Non-Paper on the Definition and Scope of Provisions on Sensitive Areas in the Proposal for a regulation on the Sustainable Use of Plant Protection Products (SUR) [«Documento oficioso sobre la definición y el alcance de las disposiciones sobre las zonas sensibles en la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios», documento disponible en inglés], [pesticides_sud_sur-non-paper_en.pdf \(europa.eu\)](#)

Permitir únicamente el control biológico y los plaguicidas de bajo riesgo en las zonas urbanas cubiertas por cursos de agua o fenómenos de las aguas, las aguas recreativas o de baño y las zonas designadas para la protección de especies acuáticas económicamente significativas tendrá un efecto insignificante en la agricultura. Dada la importancia medioambiental de las aguas superficiales y las perspectivas negativas a medio plazo para la calidad del agua, parece prudente introducir tal restricción. El documento oficioso de la Comisión sobre las zonas sensibles incluye varias opciones para la protección de los recursos de agua potable. Además de los objetivos de protección de la salud humana y del buen estado de las masas de agua, también existe un elevado coste económico (soportado por el consumidor) derivado de la necesidad de tratar el agua contaminada por plaguicidas. Por lo tanto, existen importantes razones económicas para abordar la contaminación en origen, en consonancia con el principio de prevención en origen. La inclusión de Natura 2000 y de zonas protegidas en virtud de la legislación nacional y de zonas notificadas en el inventario de zonas protegidas designadas a escala nacional [la base de datos común sobre zonas designadas (Common Database on Designated Areas, CDDA)] contribuirá a proteger las especies raras y amenazadas y los tipos de hábitats naturales y seminaturales raros y a mantener, mejorar o restablecer la integridad, la conectividad y la resiliencia de todos los ecosistemas.

En cuanto a la solicitud del Consejo de que se cuantifiquen los efectos de la restricción propuesta relativa al uso de productos fitosanitarios en las masas forestales y en la biodiversidad dependiente de los bosques, cabe señalar que la Comisión no dispone de datos a escala de la UE sobre el uso de plaguicidas en masas forestales, aunque las investigaciones muestran que este uso es poco frecuente en comparación con el uso en la agricultura. Dado que las restricciones de plaguicidas en los rodales forestales forman parte de las restricciones más amplias propuestas sobre el uso de plaguicidas en las zonas sensibles, la Comisión también ha facilitado información sobre este punto.

Por lo que se refiere al posible aumento del riesgo de introducción y propagación de organismos nocivos en la UE, la propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios contribuirá a abordar la pérdida de biodiversidad y la disponibilidad de alternativas a los plaguicidas químicos. La propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios ya prevé excepciones para permitir el uso de plaguicidas para el control de organismos nocivos en relación con las restricciones en las zonas sensibles para mitigar ese riesgo. Durante las negociaciones podría estudiarse la posibilidad de seguir ampliándolo en determinadas circunstancias, y en el documento oficioso de la Comisión sobre las zonas sensibles se exponen posibles opciones, mientras que en el presente estudio se incluyen otras posibles opciones.