



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 13 de diciembre de 2021
(OR. en)

14972/21

AGRI 638
PHYTOSAN 38
AGRILEG 269

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	10 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	COM(2021) 786 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la aplicación y la eficacia de las medidas fitosanitarias relativas a las importaciones en el territorio de la Unión

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 786 final.

Adj.: COM(2021) 786 final



Bruselas, 10.12.2021
COM(2021) 786 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación y la eficacia de las medidas fitosanitarias relativas a las
importaciones en el territorio de la Unión

Índice

1	INTRODUCCIÓN	3
2	PROCEDIMIENTOS DE IMPORTACIÓN	5
3	CERTIFICADOS FITOSANITARIOS	6
4	PROHIBICIONES	8
5	CONTROLES OFICIALES	10
6	CONCLUSIONES	12

ABREVIATURAS

PCF: puesto de control fronterizo

BTSF: Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria (Better Training for Safer Food)

AC: autoridad competente

PC: punto de control

DG SANTE: Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria

EFSA: Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

UE: Unión Europea

EUROPHYT: Sistema europeo de notificación de interceptaciones en materia de fitosanidad

HRP: Vegetales, productos vegetales y otros objetos de alto riesgo

CIPF: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

ONPF: organización nacional de protección fitosanitaria

RCO: Reglamento (UE) 2017/625 relativo a los controles oficiales

CF: certificado fitosanitario

MRV: material de reproducción vegetal

PRNC: plaga regulada no cuarentenaria

TRACES NT: sistema informático veterinario integrado (Trade Control and Expert System, New Technology)

1 INTRODUCCIÓN

Las medidas de importación en materia de fitosanidad tienen por objeto proteger a la Unión Europea (UE) de la introducción de plagas. Hasta 2019, el marco legislativo de la UE que regía la aplicación de estas medidas se basaba en la Directiva 2000/29/CE del Consejo¹. Este marco establecía un sistema basado en el riesgo, conforme a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y abierto en general a las importaciones, con algunas restricciones, como la necesidad de un certificado fitosanitario (CF), requisitos específicos de importación y determinadas prohibiciones. También establecía el sistema de controles oficiales de fitosanidad que organizan y realizan los Estados miembros de la UE.

Tras el informe de evaluación del régimen fitosanitario de 2010, se detectó la necesidad de sustituir la legislación anterior. El Reglamento (UE) 2016/2031 (en lo sucesivo, «el Reglamento») se adoptó en 2016 y empezó a aplicarse a partir del 14 de diciembre de 2019. Este Reglamento mantuvo el enfoque basado en el riesgo y el cumplimiento del Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC, pero, a la luz de la experiencia, se introdujeron medidas para reforzar la protección del territorio de la Unión y garantizar una preparación más proactiva para la gestión de crisis.

A la luz de los cambios significativos introducidos en el régimen fitosanitario de importación de la UE, los legisladores introdujeron en el artículo 50 del Reglamento la obligación de que la Comisión presentase, a más tardar el 14 de diciembre de 2021, un informe al Parlamento Europeo y al Consejo para evaluar la aplicación y la eficacia de las medidas relativas a las importaciones en la UE, incluido un análisis de costes y beneficios, y, en su caso, de presentar asimismo una propuesta legislativa para abordar las modificaciones necesarias.

El ámbito del presente informe incluye los principales cambios introducidos por el Reglamento, es decir, las modificaciones fundamentales en las medidas de importación y la organización de los controles oficiales de dichas medidas.

El informe evalúa: i) el impacto de la inclusión en el Reglamento de las plagas reguladas no cuarentenarias (PRNC) anteriormente sujetas a la legislación sobre producción y comercialización de materiales de reproducción vegetal² («legislación sobre MRV»), medidas de importación y sistemas de control; ii) la aplicación y la eficacia de las medidas destinadas a hacer frente a los riesgos recientemente identificados, para los que podrían preverse diferentes medidas, como la cuarentena posterior a la importación o la prohibición temporal; iii) la aplicación y la eficacia de que la obligación de presentar un CF con los vegetales y productos vegetales en el momento de la importación se amplíe a las nuevas mercancías (con un mínimo del 1 % de los controles en las fronteras) y a los vegetales introducidos en el equipaje de los pasajeros; iv) los procedimientos actuales para conceder excepciones a las prohibiciones de importación, así como las disposiciones relativas a la prohibición temporal de determinados vegetales, productos vegetales y otros objetos identificados como de alto riesgo, cuya importación se autoriza tras una evaluación de riesgos de la mercancía realizada por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) sobre la base de un expediente técnico presentado por el país de origen interesado, seguida de un acto jurídico de la UE con

¹ DO L 169 de 10.7.2000, p. 1.

² https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

las condiciones de importación de la mercancía; v) los cambios introducidos con respecto a las condiciones de importación de material utilizado para la realización de análisis oficiales, con fines científicos y otros propósitos conexos, así como los cambios introducidos en relación con el uso de estaciones de cuarentena e instalaciones de confinamiento; vi) el impacto en la aplicación y la eficacia de los controles de las importaciones como resultado de los cambios significativos introducidos a raíz del Reglamento y la inclusión de los controles fitosanitarios en virtud del Reglamento (UE) 2017/625³ relativo a los controles oficiales (RCO), que entró en vigor al mismo tiempo que el Reglamento.

Metodología

Para responder a los requisitos del informe, la Comisión estableció una metodología que incluyó la evaluación de todas las pruebas disponibles. La Comisión llevó a cabo una consulta de las partes interesadas⁴ utilizando cuestionarios sobre cuatro ámbitos principales en los que la legislación ha introducido cambios: i) los procedimientos fitosanitarios de importación, ii) el uso del CF, iii) las prohibiciones de importación y iv) las disposiciones fitosanitarias del RCO. Los cuestionarios, elaborados con la colaboración de las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) de la UE y las asociaciones pertinentes a escala de la UE, tenían por objeto recabar información sobre los aspectos políticos de la aplicación y el cumplimiento, así como sobre los costes, los beneficios y las repercusiones, para llevar a cabo el análisis de costes y beneficios. Se enviaron invitaciones a responder a los cuestionarios a las ONPF, las autoridades competentes (AC) en materia de certificación y las autoridades aduaneras de los veintisiete Estados miembros de la UE, así como a 2 instituciones de la UE, a 48 asociaciones pertinentes a escala de la UE y a 178 ONPF no pertenecientes a la UE. Las asociaciones de los Estados miembros, los operadores, los laboratorios, las instituciones de investigación y el público en general pudieron acceder a los cuestionarios a través del sitio web de la DG SANTE. En este último caso, la Comisión y las ONPF de la UE ayudaron a difundir los cuestionarios a través de las redes sociales y otros canales. Se recibieron un total de 386 respuestas. El nivel de participación varió entre las distintas categorías de partes interesadas y los distintos cuestionarios, y el cuestionario sobre el RCO obtuvo la participación más baja de las autoridades fitosanitarias de la UE (15 de las 27 ONPF de la UE) y una participación general baja de las asociaciones de la UE y de los Estados miembros, las ONPF no pertenecientes a la UE, los operadores y el público en general.

Asimismo, se utilizaron datos públicos, para los que se llevó a cabo un análisis estadístico, extraídos de dos fuentes: i) los datos sobre interceptaciones de vegetales y productos vegetales importados o comercializados en la UE durante el período 2019-2020 se extrajeron del sistema europeo de notificación de interceptaciones en materia de fitosanidad (EUROPHYT) y del sistema informático veterinario integrado (TRACES NT), y ii) se analizaron los datos comerciales correspondientes al período 2013-2020. Dado que las mercancías a las que se refiere el Reglamento no corresponden a nomenclaturas comerciales individuales, se comparó la interceptación y la dinámica comercial de grupos de mercancías afectados por el cambio legislativo.

³ DO L 95 de 7.4.2017, p. 1.

⁴ Organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) de la Unión Europea (UE) y no pertenecientes a la UE, autoridades responsables de las normas relativas a la comercialización (autoridades competentes en materia de certificación), asociaciones de la UE y de los Estados miembros, operadores y el público en general.

Para respaldar el presente informe, la Comisión elaboró cuatro informes técnicos⁵ con información y un análisis exhaustivo sobre los comentarios recibidos.

Por último, para la evaluación de las medidas relacionadas con el RCO, también se tuvieron en cuenta los resultados de las primeras cinco auditorías sobre los controles de las importaciones en los Estados miembros. Los informes de todas las auditorías pertinentes están a disposición del público⁶.

El análisis de la Comisión se ve obstaculizado por tres factores: en primer lugar, la contribución parcial de las ONPF y las asociaciones de la UE y no pertenecientes a la UE en determinados casos, que afectó a la representatividad de las respuestas, y la muy limitada contribución del público en general y de los operadores, que no permitió la triangulación de los resultados; en segundo lugar, el brevísimo lapso de tiempo entre la entrada en vigor de las diferentes disposiciones y la solicitud de información, que afectó al tamaño de la muestra utilizada en el análisis; por último, el impacto de la pandemia de COVID-19 en el comercio y las actividades pertinentes a pesar de la existencia del Reglamento (UE) 2020/466⁷ sobre medidas temporales destinadas a contener los riesgos durante determinadas disfunciones graves de los sistemas de control de los Estados miembros debidas a la COVID-19.

Debido a las limitaciones mencionadas anteriormente, en determinados casos no pudieron extraerse conclusiones sobre la aplicación y la eficacia de las medidas de importación. La evaluación de los costes y los beneficios se llevó a cabo en la medida de lo posible debido a la dispersión de los comentarios sobre los datos cuantitativos solicitados o recogidos en la literatura económica. En su lugar, se llevó a cabo un análisis cualitativo en profundidad de los costes y los beneficios. Por último, por estos motivos, la Comisión se ha limitado a identificar temas que merecen un debate más profundo.

2 PROCEDIMIENTOS DE IMPORTACIÓN

Desde la inclusión en el Reglamento de normas relativas a las PRNC, las ONPF han asumido la responsabilidad de las AC en materia de certificación respecto de los controles oficiales de estas plagas. Aunque la aplicación de las normas relativas a las PRNC en el momento de la importación podría considerarse eficaz para alcanzar su objetivo de garantizar el cumplimiento de los requisitos en materia de PRNC, el 25 % de las ONPF, el 41 % de los operadores y 5 de las 6 AC en materia de certificación dieron una calificación negativa debido a la falta de coherencia entre la legislación fitosanitaria y sobre MRV. Las opiniones difieren en cuanto a si el cumplimiento de las medidas sobre PRNC también debería incluirse bajo el título «Declaración adicional» del CF, disposición que no está contemplada en el artículo 71, apartado 2, del Reglamento.

Un beneficio claro del Reglamento es el aumento de la eficiencia de los controles oficiales que indican las respuestas. Casi dos tercios de las ONPF y las AC en materia de certificación

⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792>.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791>.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695>.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790>.

⁶ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm.

⁷ DO L 98 de 31.3.2020, p. 98.

empezaron a realizar controles simultáneos de PRNC y plagas cuarentenarias desde la aplicación del Reglamento, mientras que solo el 30 % ya lo hacían en el pasado. El impacto sobre los recursos financieros de la realización de estos controles en virtud del Reglamento parece mínimo, ya que la mayoría de las AC declararon que los costes no habían aumentado. Los operadores privados también confirmaron esta situación.

Parece haber poca claridad en cuanto a las medidas que deben adoptarse en caso de incumplimientos relacionados con las PRNC. Más de la mitad de los encuestados rechazan las partidas no conformes e informan al país no perteneciente a la UE en cuestión. Muy pocos consultan al operador sobre tratamientos especiales. Algunos encuestados agradecerían la elaboración de directrices pertinentes. Cerca del 75 % de los encuestados estaría a favor de notificar a TRACES NT sobre los incumplimientos relacionados con las PRNC en aras de la transparencia. Sin embargo, el Reglamento no prevé dicha notificación.

No pudo llevarse a cabo una evaluación de la utilidad del artículo 49 relativo a las medidas sobre riesgos de plagas recientemente identificados debido a la escasa información recibida.

3 CERTIFICADOS FITOSANITARIOS

La ampliación de la obligación de un CF a las mercancías de la parte B del anexo XI del Reglamento (UE) 2019/2072 (en lo sucesivo, «nuevas mercancías»), introducida por el artículo 73 del Reglamento (en lo sucesivo, «ampliación del CF»), podría considerarse beneficiosa para la protección de la UE contra las plagas. Se han registrado beneficios claros: el aumento de la trazabilidad, de la protección contra las plagas y de la responsabilidad de las ONPF no pertenecientes a la UE. Además, cerca del 33 % de las ONPF no pertenecientes a la UE declararon una mejora en su capacidad para detectar plagas en inspecciones previas a la exportación.

Asimismo, la mayoría de los operadores declararon que la ampliación del CF no había afectado a la igualdad de condiciones o que se habían producido cambios positivos debido a la mayor sensibilización, las normas equitativas y el aumento del número de controles.

Según la encuesta, el 22 % de los encuestados consideró que la situación general del sistema de CF había mejorado, y el 35 % consideró que seguía siendo igual, mientras que el 15 %, constituido principalmente por operadores, declaró que había empeorado debido a la falta de proporcionalidad de la nueva obligación con los riesgos asociados. No fue posible evaluar si la transición hacia el nuevo requisito era fluida, ya que el 42 % de los encuestados la consideró fluida, mientras que el 38 % la consideró problemática [las diferencias entre los requisitos aplicables a las mercancías que figuran en la parte A y en la parte B del anexo XI son difíciles de explicar a los operadores, p. ej., solo las mercancías que figuran en la parte A deben ser notificadas previamente en los puestos de control fronterizos (PCF); la distinción entre las partes A y la parte B; la detección de semillas vendidas a distancia]. Las ONPF no pertenecientes a la UE consideran que ahora es más difícil identificar las nuevas mercancías, especialmente el uso previsto, que determina la necesidad de un CF. Sin embargo, los criterios que se aplicaban en el pasado, cuando no era necesario un CF, para distinguir esas mercancías siguen siendo los mismos.

La ampliación del CF también podría considerarse beneficiosa para el funcionamiento general del comercio. Las partes interesadas del sector privado experimentan una disminución de la práctica fraudulenta, un aumento del nivel de confianza entre los agentes de la cadena de suministro, una mejora de la capacidad de supervisión de los contratos y una reducción general del riesgo.

Asimismo, la ampliación del CF parece haber aumentado la sensibilización de los operadores, los ciudadanos y las AC sobre las cuestiones fitosanitarias.

Como aspecto negativo, la ampliación del CF parece haber aumentado la carga administrativa y los costes asociados. Las asociaciones de la UE dieron la misma importancia a que la carga de trabajo había aumentado. Tres Estados miembros adaptaron sus sistemas informáticos con un coste limitado y otro mejoró sus instalaciones para realizar inspecciones. Cuatro Estados miembros aumentaron el nivel de muestreo y de pruebas para detectar posibles riesgos de plagas recientemente identificados, pero este sigue estando por debajo del 5 %.

La ampliación del CF también comportó algunos gastos para las ONPF no pertenecientes a la UE, principalmente porque aumentaron su personal y mejoraron las instalaciones y los laboratorios.

Si bien parece que han aumentado el tiempo y los costes necesarios para completar los controles de las mercancías adicionales en los puntos de entrada de la UE (como declaró la mayor parte del sector privado, el 44 %), la capacidad para realizar inversiones a largo plazo o para tomar decisiones estratégicas no ha sufrido un perjuicio importante, ya que el 17 % de los encuestados considera que se ha visto impactada.

Se notificaron muy pocos rechazos de partidas de las nuevas mercancías, principalmente de semillas, frutos y flores cortadas, por falta de CF o CF incompletos. Todas las partes interesadas de la UE encuestadas declararon que no habían detectado ningún cambio importante en los volúmenes de importaciones a la UE, la producción de la UE o los precios de las nuevas mercancías. Las respuestas de las ONPF no pertenecientes a la UE, aunque limitadas, permitieron confirmar que no se habían producido cambios en los volúmenes de exportaciones a la UE ni un aumento de los costes de los exportadores. Las respuestas de las partes interesadas están en consonancia con la conclusión comunicada en Soto *et al.* (2021) de que el cambio legislativo ha tenido un efecto insignificante en el comercio global de vegetales. Muchos encuestados consideraron que el control obligatorio del 1 % de las nuevas mercancías en el momento de la importación no era complejo, mientras que casi la misma proporción de encuestados tuvo dificultades para distinguir las «nuevas» de las «antiguas» mercancías reguladas y constató una falta de procedimientos uniformes en todos los Estados miembros.

Con respecto al requisito previsto en el artículo 71, apartado 2, del Reglamento, de incluir en el CF una referencia al texto completo de los requisitos específicos que se cumplen, siempre que el acto de ejecución respectivo permita elegir entre diferentes opciones, más de la mitad de los encuestados lo considera bastante claro, mientras que el 32 % lo considera poco claro. Tanto las ONPF de la UE como las no pertenecientes a la UE consideran claro este requisito, mientras que las partes interesadas del sector privado opinan lo contrario. A pesar de la aprobación por los veintisiete Estados miembros de las aclaraciones de la Comisión, los

operadores y sus representantes mencionaron en sus respuestas que la aplicación del requisito no era homogénea en toda la UE y que estos enfoques diferentes eran difíciles de seguir. Sin embargo, esto ocurrió solo al inicio de la aplicación de dicho requisito.

La ampliación del requisito de CF a los vegetales introducidos por pasajeros también se considera beneficiosa, ya que, según la opinión de más del 80 % de las partes interesadas, ha dado lugar a una mayor protección de la UE contra las plagas. Las respuestas proporcionadas por el público en general (17) fueron demasiado pocas para realizar una evaluación.

4 PROHIBICIONES

La introducción en el territorio de la Unión de determinadas mercancías está prohibida con arreglo a lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento. El procedimiento actual para conceder excepciones a las prohibiciones de importación, es decir, para permitir la importación de mercancías prohibidas, sobre la base de la información presentada por los países interesados, ha funcionado relativamente bien. No obstante, podría contemplarse una mayor uniformidad de dicho procedimiento. El 47 % de los encuestados consideró que el actual procedimiento de concesión de excepciones a las prohibiciones de importación era satisfactorio, mientras que otro 30 % lo consideró insatisfactorio. El descontento prevalece entre las asociaciones de la UE y de los Estados miembros debido a la lentitud de los procesos, la falta de transparencia, la base científica limitada y el aumento de los esfuerzos administrativos y financieros.

El artículo 42 del Reglamento sobre los vegetales, productos vegetales y otros objetos de alto riesgo (HRP) puede considerarse una disposición eficaz en lo que respecta a la mejora de la protección de la UE contra las plagas, como lo ha confirmado el 61 % de los encuestados que también consideran claros la lista de HRP incluida en el anexo del Reglamento (UE) 2018/2019⁸ y los procedimientos incluidos en el Reglamento (UE) 2018/2018⁹. La evaluación de los efectos de la lista de HRP sobre la probabilidad de brotes también confirma este hecho, ya que solo una asociación considera que esta probabilidad ha aumentado. En general, los encuestados también coincidieron en que el rigor de la prohibición es adecuado. Siete asociaciones y cuatro ONPF declararon lo contrario. Por último, se solicitó una mayor transparencia en el procedimiento utilizado para elaborar la lista de HRP.

Además de la mayor protección de la UE contra las plagas y la mayor preparación frente a posibles riesgos de plaga recientemente identificados que citó la mayoría de los encuestados (69 %) (esta última se atribuyó a las evaluaciones de riesgos de las mercancías realizadas), el aumento de la sensibilización sobre la necesidad de proteger a la UE contra las plagas constituyó un beneficio adicional mencionado por más del 50 % de los encuestados.

El impacto negativo citado con más frecuencia fue el aumento de la carga administrativa. De hecho, veintinueve de las setenta y siete partes interesadas consideraron que la carga administrativa había aumentado debido a la complejidad de los controles en las fronteras, las inspecciones y las medidas de vigilancia. Al mismo tiempo, los recursos adicionales

⁸ DO L 323 de 19.12.2018, p. 10.

⁹ DO L 323 de 19.12.2018, p. 7.

asignados han aumentado la capacidad para rastrear las mercancías incluidas en la lista de HRP y para identificar los HRP ya retirados de la lista.

Además de la formación específica sobre temas fitosanitarios organizada por la Comisión en el marco del programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» (Better Training for Safer Food, BTSF), otras partes interesadas, principalmente ONPF, emprendieron actividades de formación adicionales para facilitar la aplicación de las prohibiciones a la importación de HRP. La DG SANTE, la EFSA y trece de las veintiuna ONPF de la UE declararon haber aumentado significativamente sus actividades de difusión. En general, las partes interesadas del sector privado valoraron positivamente estos esfuerzos de difusión, especialmente los realizados por la EFSA y las ONPF.

Las prohibiciones a la importación de HRP no tuvieron un impacto significativo en el mercado interior en términos de producción interior, precios y ventas, ni en la capacidad de los operadores para exportar HRP o realizar inversiones a largo plazo, ni en el número real de operadores del sector. Sin embargo, los operadores y las asociaciones de los Estados miembros y de la UE consideran que el comercio de HRP es más complejo debido principalmente a la necesidad de proveedores de nuevas especies vegetales. No obstante, han conseguido sustituir las especies de HRP prohibidas por otras. Los resultados del análisis comercial presentado en Soto *et al.* (2021) confirman los comentarios de las partes interesadas.

Las cuatro ONPF no pertenecientes a la UE que declararon haber presentado un expediente para que se levantasen las prohibiciones a la importación de HRP de su país consideran que el proceso es complejo, que se requiere información demasiado específica y que no se dispone de directrices detalladas. También consideran que las inspecciones y su capacidad para certificar HRP retirados de la lista son complejas, aunque dicha complejidad se resolvió en parte con más formación. Los datos sobre la cuantificación de los costes fueron demasiado limitados para llevar a cabo una evaluación.

Las disposiciones de los artículos 8 y 48 del Reglamento sobre material utilizado para la realización de análisis oficiales, con fines científicos y otros propósitos conexos parecen haberse simplificado en comparación con el pasado, como confirmó la mayoría de los encuestados, pero 11 de los 31 encuestados, entre los que se encuentran 3 de los 4 laboratorios que son los principales usuarios, consideran lo contrario. La mayoría de los encuestados (el 32 %) consideraron insatisfactoria la experiencia de la carta de autorización, debido a problemas con el refrendo de la carta por las ONPF no pertenecientes a la UE, la carga administrativa, la falta de claridad de la disposición, la falta de armonización entre los Estados miembros y la reiterada solicitud de dicha carta al mismo expedidor.

Como confirmó la gran mayoría de los encuestados, las disposiciones de los artículos 60 a 64 del Reglamento relativas al uso de estaciones de cuarentena e instalaciones de confinamiento pueden considerarse satisfactorias. El procedimiento de liberación de material en condiciones de cuarentena parece claro y eficaz para todos los encuestados.

5 CONTROLES OFICIALES

El sector fitosanitario se ha incluido en el ámbito de aplicación del RCO, y los controles de las importaciones ahora se realizan siguiendo los mismos procedimientos que en otros sectores de la cadena alimentaria, con pocas excepciones.

En relación con las limitaciones señaladas en la introducción, cabe destacar que el cuestionario sobre el RCO tenía una tasa de participación más baja.

No se han podido extraer conclusiones sobre el nivel de eficacia y armonización de los controles de las importaciones: 35 de las 65 partes interesadas encuestadas consideraron que la aplicación del nuevo régimen de control de las importaciones era eficaz y estaba armonizado, mientras que la información inicial obtenida de las primeras 5 de una serie de entre 15 y 20 auditorías de la Comisión sobre la aplicación del RCO reveló deficiencias, ya que los Estados miembros no garantizan el cumplimiento de los requisitos mínimos de los PCF y de los puntos de control (PC). Los procedimientos de auditoría y verificación, los procedimientos documentados y los planes de seguimiento y muestreo para garantizar la coherencia de los controles físicos se encuentran en diferentes fases de desarrollo. TRACES NT es operativo, pero sigue habiendo deficiencias en los Estados miembros en lo que respecta a la aplicación de los requisitos relativos a partidas personales y al material de embalaje de madera.

El uso de TRACES NT puede considerarse una mejora importante que aporta el RCO. De hecho, el 80 % de los encuestados consideraron eficaz la funcionalidad que permite notificar los incumplimientos en el momento de la importación. Las ONPF también valoraron positivamente la interconexión con otros sistemas, la facilidad de uso y la disponibilidad de información.

El RCO introdujo nuevas normas para los controles en los PC y los controles basados en el riesgo de las mercancías en tránsito. A pesar de haber estado en vigor durante un corto período de tiempo, estos controles podrían considerarse eficaces, según declararon 47 de 52 y 31 de 36 encuestados, respectivamente.

El establecimiento de normas armonizadas relativas al muestreo para los controles físicos efectuados mediante inspección visual [anexo III del Reglamento (UE) 2019/2130¹⁰] constituye una mejora importante del sistema de controles oficiales. De hecho, las anteriores series de auditorías habían detectado variaciones significativas en el muestreo para los controles físicos, lo cual ha sido considerado como una deficiencia por la Comisión y los Estados miembros. Según las respuestas, el tamaño de la muestra ahora se define de manera más uniforme porque los requisitos son más claros. Sin embargo, algunas partes interesadas informaron de que el tamaño de las muestras de partidas de lotes pequeños de mercancías diferentes es excesivamente grande a fin de alcanzar el nivel de confianza mínimo aceptado establecido en la legislación, y el 33 % pide una mayor armonización en lo que respecta a las cantidades mínimas que deben quedar exentas de los controles. El Reglamento (UE) 2019/2130 también introdujo nuevas disposiciones sobre muestreo y pruebas para detectar infecciones latentes. Según las respuestas del cuestionario, estas nuevas disposiciones no

¹⁰ DO L 321 de 12.12.2019, p. 128.

tuvieron repercusiones en los costes, pero permitieron la aplicación sistemática de estas pruebas.

La mayoría de las ONPF no aumentaron su plantilla ni la carga de trabajo para aplicar los cambios introducidos por el RCO. El programa BTSF de la Comisión incluyó una sección específica sobre el nuevo RCO para inspectores fitosanitarios. Además, casi la mitad de los encuestados emprendieron actividades de formación y sensibilización sobre el RCO.

Por otro lado, los cambios en la legislación dieron lugar a muy pocas modificaciones en el número de PCF y PC en comparación con el pasado. Cuatro ONPF cerraron puntos de entrada y otras tres cerraron lugares de destino autorizados principalmente debido a la reducción de los volúmenes de importación, la rentabilidad y la reorganización financiera.

Según el 25 % de las respuestas proporcionadas por los operadores y sus asociaciones, los beneficios de los cambios introducidos por el RCO han tenido consecuencias, ya que se ha reducido la capacidad de importación de vegetales y productos vegetales. La reducción de la capacidad de importación se debe principalmente a que actualmente las mercancías se despachan sobre la base del CF, mientras que antes el despacho se basaba en el documento de transporte, que cubría distintos CF. Además, cerca de uno de cada tres encuestados del sector privado declararon que los costes de los controles habían aumentado, aunque menos de un 10 %. Según un número similar de encuestados, los costes no variaron.

Más de la mitad de las ONPF coincidieron en que el coste del material fungible para llevar a cabo los controles no se había visto afectado. Sin embargo, el 67 % de las ONPF indicó que el tiempo necesario para llevar a cabo los controles seguía siendo el mismo que antes o había aumentado menos de un 10 %. Las ONPF no notificaron ningún coste adicional, y sucede lo mismo tanto con los costes de los controles en los PCF como con los costes totales comunicados por los operadores y las asociaciones.

Dos ONPF consideraron que había aumentado el coste de la puesta en marcha de un plan de control del material de embalaje de madera y de la actualización de los protocolos de inspección, y el coste adicional es inferior al 10 %.

Con el fin de aplicar los requisitos del RCO relativos a los controles del equipaje de los viajeros, la mayoría de las ONPF mantuvieron el enfoque basado en el riesgo que empleaban antes de la aplicación del RCO. Sin embargo, la mayoría de las ONPF delegaron los controles documentales de los CF en las autoridades aduaneras y solo unas pocas debieron mejorar sus instalaciones para llevarlos a cabo.

El requisito de los controles posteriores a la importación de vegetales para plantación que entran en la UE en fase de reposo vegetativo había estado en vigor durante poco más de medio año en el momento de la publicación de los cuestionarios. Esto puede explicar que el 61,1 % de los encuestados no tuviera ninguna opinión al respecto. Sin embargo, el 22,3 % de los encuestados calificó la medida como eficaz. La mitad de las ONPF que participaron en la consulta destacó la complejidad de rastrear importaciones de mercancías a través de otros Estados miembros. En lo que respecta a la organización de los controles posteriores a la importación, la mayoría de las ONPF consideró que el procedimiento era sencillo, pero una parte importante lo calificó como nada fácil. Los datos sobre el número y los costes de las

inspecciones posteriores a la importación de vegetales para plantación en fase de reposo vegetativo fueron demasiado pocos para extraer conclusiones.

A la pregunta sobre los controles de las mercancías vendidas a través del comercio electrónico, la mayoría de los encuestados respondió que los controles de la venta a distancia debían realizarse del mismo modo que los de la cadena de suministro tradicional a fin de garantizar la igualdad de condiciones en lo que respecta al mantenimiento del nivel de protección contra los riesgos fitosanitarios.

6 CONCLUSIONES

Sobre la base de los datos analizados, podría considerarse que el Reglamento y la inclusión de los controles fitosanitarios en el ámbito del RCO han contribuido a la consecución de los objetivos de mejorar la protección fitosanitaria de la UE y aumentar las medidas proactivas contra las plagas, en cumplimiento de la CIPF a través de enfoques transparentes y basados en el riesgo. La opinión de las ONPF fue positiva con respecto a las disposiciones que aportaron claridad sobre los controles fitosanitarios y reforzaron aún más la protección de la UE contra las plagas. Las asociaciones de la UE y de los Estados miembros percibieron negativamente la introducción de las disposiciones, que, a su juicio, perturbaron el comercio ya establecido.

Asimismo, el análisis de las observaciones de las partes interesadas sobre las modificaciones de los requisitos de los CF, los cambios debidos al RCO y la introducción de la prohibición temporal de importación de HRP, así como el análisis de los datos comerciales disponibles (Soto *et al.*, 2021) indican una situación en la que los beneficios superan los costes. Un aspecto importante que pudo haber contribuido a esta evaluación positiva son las actividades de formación y difusión. La situación es menos clara en lo que respecta a los cambios en los procedimientos en el momento de la importación y, en particular, en relación con las PRNC. Las autoridades de la UE y no pertenecientes a la UE destacan más los beneficios de los cambios legislativos que los operadores del sector privado. Estos últimos tienden a identificar un mayor número de deficiencias pequeñas en la aplicación de los cambios legislativos y a indicar áreas que necesitan un mayor ajuste.

Para mejorar la eficacia y la aplicación práctica del Reglamento y de las normas del RCO y lograr una mayor utilidad, algunos ámbitos podrían ser objeto de un debate más profundo. Esto es válido para: 1) la mejora de la coherencia de las disposiciones sobre las PRNC y sus controles; 2) los procedimientos de concesión de excepciones a las prohibiciones de importación con arreglo al artículo 40 del Reglamento; 3) el refuerzo de la transparencia de los procedimientos relativos a los vegetales de alto riesgo, en virtud del artículo 42; y 4) los controles oficiales específicos de vegetales y productos vegetales importados mediante ventas a distancia. No obstante, cualquier posible enmienda debería tener un alcance limitado, ya que se referiría principalmente a ajustes en un sistema ya operativo.