



Bruselas, 18.5.2016
COM(2016) 263 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre las opciones para la implantación de un sistema de etiquetado ecológico para los
productos de la pesca y de la acuicultura

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 36 del Reglamento (UE) n.º 1379/2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura¹, estipula que la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de viabilidad sobre las opciones para la implantación de un sistema de etiquetado ecológico para los productos de la pesca y de la acuicultura (PPA).

En el marco de la elaboración de dicho informe, se encargó un estudio para analizar las etiquetas ecológicas existentes, así como otras formas de comunicar información de carácter medioambiental. Este análisis se complementó con una consulta pública y entrevistas directas con las partes interesadas².

En el presente informe se describe el contexto en el que se han desarrollado las etiquetas ecológicas en el sector de la pesca y la acuicultura; se presentan iniciativas públicas y privadas pertinentes, tanto a nivel internacional como de la UE, relativas a declaraciones voluntarias de carácter medioambiental; se describe la situación del mercado para los productos con etiqueta ecológica y se plantean las principales cuestiones en lo referente a las etiquetas ecológicas. Por último, el informe indica los posibles ámbitos de actuación en relación con un sistema de etiquetado ecológico para los PPA y evalúa su viabilidad.

2. CONTEXTO

El objetivo de la política pesquera común (PPC) es garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura contribuyen a la sostenibilidad medioambiental, económica y social a largo plazo.

Las etiquetas ecológicas son una forma de información voluntaria a los consumidores. El desarrollo de las etiquetas ecológicas no se limita a la pesca y la acuicultura. Durante los últimos veinte años, se han desarrollado en una serie de campos otros regímenes públicos y privados. Los regímenes de la silvicultura³ y la agricultura en general⁴ presentan diferencias en cuanto al diseño y a los requisitos respecto de los de la pesca y la acuicultura y no son comparables en lo relativo a las normas. En términos de presencia en el mercado, las principales etiquetas ecológicas para los productos de la pesca y la acuicultura son similares a etiquetas privadas como las utilizadas en la silvicultura, aunque puede que el reconocimiento del logotipo sea inferior.

¹ Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 1).

² http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/eco-label/index_en.htm

³ Por ejemplo, el Forest Stewardship Council (FSC) o el Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC)

⁴ Por ejemplo, el comercio justo o el aceite de palma sostenible (*Roundtable on Sustainable Palm Oil - RSPO*)

Por lo que se refiere al reconocimiento de los regímenes por parte de los gobiernos, estos sectores no muestran ninguna diferencia con respecto a la situación actual en el sector de la pesca y la acuicultura, es decir, no existe una normativa específica de la UE que se les aplique actualmente, a excepción de la certificación ecológica. Se aplica el mismo principio general aplicable a la información voluntaria al consumidor, con la condición de que las declaraciones han de ser claras y verificables.

Según la definición proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), las etiquetas ecológicas dan derecho a un producto a llevar un logotipo o una declaración que certifique que su producción es conforme con las normas de conservación y sostenibilidad. La certificación corre a cargo de un tercero, para ofrecer garantías de que el proceso de fabricación se ajusta a unos requisitos específicos. A fin de garantizar que los productos que llevan la etiqueta ecológica y han sido introducidos en el mercado proceden de fuentes certificadas, es necesario adoptar medidas que garanticen la trazabilidad, tanto de los productos como de su certificación.

El etiquetado ecológico en el sector de la pesca comenzó en los años 90. Aunque la acuicultura biológica está regulada en la UE⁵ desde 2010, los certificados de la acuicultura sostenible surgieron a principios de los años 2000 y están registrando un rápido crecimiento. El etiquetado ecológico en estos dos sectores es diferente y aborda la sostenibilidad desde distintos aspectos. Mientras que en la pesca la atención se centra principalmente en la conservación de las poblaciones de peces, la acuicultura hace hincapié sobre todo en las posibles externalidades negativas derivadas de la producción, como la perturbación de los ecosistemas naturales o la contaminación del agua.

Una característica específica de las etiquetas ecológicas para los PPA es que la mayoría de ellas son del sector privado e internacionales y casi no hay etiquetas públicas que cumplan los requisitos establecidos para las etiquetas medioambientales de acuerdo con la norma ISO 14024 tipo I, definida por la Organización Internacional de Normalización (ISO) para las etiquetas ecológicas y declaraciones medioambientales. En 2014, la ISO también comenzó a desarrollar una norma sobre los requisitos mínimos para la certificación de los productos de la pesca marina sostenible, que está previsto que se publique en 2017-2018.

Recientemente ha comenzado a integrarse en las etiquetas ecológicas una definición más globalizadora de sostenibilidad, que incluye también aspectos económicos y sociales.

Las etiquetas ecológicas actúan en un contexto en que los consumidores reciben multitud de mensajes sobre la sostenibilidad de los productos de la pesca y de la acuicultura, como las guías para los consumidores, las campañas de las ONG y los códigos de conducta voluntarios. La gran cantidad de información sobre la sostenibilidad ha dado lugar a cierta polémica y a no poca confusión. Este problema aparece también de forma destacada en otros mercados. Frente a la profusión de

⁵ Reglamento (CE) n.º 710/2009 de la Comisión, de 5 de agosto de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n.º 889/2008 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 en lo que respecta a la fijación de disposiciones de aplicación para la producción ecológica de animales de la acuicultura y de algas marinas (DO L 204 de 6.8.2009, p. 15).

etiquetas o declaraciones medioambientales, los consumidores de la UE suelen tener dificultades para distinguir entre unos productos y otros y para confiar en la información disponible. Además, las declaraciones medioambientales sobre los productos pueden no siempre cumplir los requisitos legales de fiabilidad, exactitud y claridad⁶.

3. ACTUACIÓN A ESCALA INTERNACIONAL Y DE LA UE SOBRE LAS DECLARACIONES VOLUNTARIAS

En la última década, la Unión Europea ha adoptado varias iniciativas destinadas a respaldar la claridad y la credibilidad de las declaraciones voluntarias, establecer instrumentos que permitan a los consumidores elegir con conocimiento de causa y garantizar un alto nivel de protección del consumidor, promoviendo al mismo tiempo los intereses de los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 del TFUE.

En cuanto a la legislación de la UE, se han adoptado disposiciones que tratan tanto del contenido de las declaraciones como de su certificación por parte de terceros. Se han revisado las reglas sobre la información al consumidor que acompaña a los productos de la pesca y de la acuicultura y se permite facilitar información ambiental con carácter voluntario, siempre que esta sea clara, inequívoca y verificable⁷. Paralelamente, se han establecido requisitos para la acreditación en el ámbito de la certificación. Esto incluye la condición de que sea un único organismo nacional de acreditación quien garantice el control público de los organismos de certificación⁸.

También se han elaborado iniciativas no legislativas para ofrecer orientaciones sobre las declaraciones voluntarias. El enfoque de la UE sobre los regímenes de garantía de la sostenibilidad y las certificaciones de comercio justo se presentó en 2009⁹. Se hizo hincapié en mantener el carácter voluntario y no gubernamental de estos regímenes, así como en la importancia de la transparencia y la adecuación de la información. Este enfoque no legislativo se vio reforzado con la Comunicación sobre la política de calidad de los productos agrícolas¹⁰. Además, el trabajo del Diálogo Multilateral sobre Alegaciones de Comportamiento Ambiental se incorporará al documento de orientación de la Comisión para respaldar la aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales¹¹ en este campo. Al mismo

⁶ Estudio de mercado de consumo sobre las declaraciones medioambientales de productos no alimentarios: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

⁷ Reglamento OCM, artículo 39, apartados 1 y 4.

⁸ Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 30).

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial [COM(2009) 215 final de 5.5.2009].

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas. COM(2009) 234 final de 28.5.2009.

¹¹ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado

tiempo, se está fomentando la implantación de métodos para medir el comportamiento ambiental en el ciclo de vida¹² y se han adoptado Directrices sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de los productos agrícolas y alimenticios¹³. También prosigue el Diálogo sobre la Responsabilidad Social de las Empresas¹⁴ entre la Comisión Europea, los Estados miembros, las empresas y otras partes interesadas.

Además, a petición del Parlamento Europeo, la Comisión iniciará en 2016 un proyecto piloto para la evaluación de las declaraciones voluntarias sobre productos de la pesca y la acuicultura. En él se estudiará en qué medida dichas declaraciones están presentes en los PPA y son conformes con los requisitos pertinentes.

El recientemente adoptado Plan de acción de la UE sobre la economía circular¹⁵ volvió a destacar la importancia de capacitar a los consumidores para que puedan elegir con conocimiento de causa. La etiqueta ecológica voluntaria de la UE¹⁶ se está revisando en el marco de esta iniciativa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha establecido unas directrices reconocidas internacionalmente sobre el etiquetado ecológico de la pesca y la acuicultura¹⁷, en cuya elaboración ha participado decisivamente la UE.

interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Creación del mercado único de los productos ecológicos - Mejora de la información sobre el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones [COM(2013) 196 final].

Uno de los 26 proyectos piloto en curso sobre la huella ambiental de los productos se refiere a productos de la pesca y acuicultura.

¹³ Comunicación de la Comisión — Directrices de la UE sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de productos agrícolas y alimenticios (DO C 341 de 16.12.2010, p. 5).

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas [COM(2011) 681 final].

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular.[COM(2015) 614].

¹⁶ Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE (DO L 27 de 30.1.2010, p. 1).

¹⁷ FAO - Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina. Revisión 1 (2009), Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura continental (2011), Directrices técnicas para la certificación en la acuicultura (2011). La FAO también debatió un proyecto de marco de evaluación de los sistemas de etiquetado ecológico en la pesca de captura continental y marina.

4. EL MERCADO DE LAS ETIQUETAS ECOLÓGICAS DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y DE LA ACUICULTURA

La UE es actualmente el mayor mercado para los PPA con etiqueta ecológica. Sin embargo, la penetración en el mercado de productos con etiqueta ecológica varía considerablemente de un Estado miembro a otro y se centra en los productos congelados o transformados. Los principales consumidores de productos pesqueros (consumo per cápita) no son los principales compradores de productos con etiqueta ecológica. En países como Francia, Italia, Portugal y España, donde se consumen principalmente productos frescos, las etiquetas ecológicas y certificaciones tienen un papel marginal¹⁸. Por otro lado, en determinados Estados miembros, como Alemania y el Reino Unido, los productos con etiqueta ecológica gozan de un gran arraigo¹⁹.

El número de etiquetas ecológicas sigue siendo relativamente limitado si se compara con otras herramientas de información a los consumidores. El crecimiento de la cuota de mercado solo afecta a unos pocos regímenes.

Las principales etiquetas ecológicas privadas actuales son el Marine Stewardship Council (MSC), que para 2014 declaró la certificación de 8,8 millones de toneladas de pescado capturado en el medio natural (es decir, el 10 % de los desembarques mundiales); Friends of the Sea (FoS), cuyos datos según la FAO dan cuenta de la certificación de casi 10 millones de toneladas de productos en 2011, las Normas GLOBALG.A.P. para la acuicultura, cuyos datos indican la certificación de más de 2 millones de toneladas de productos en 2013, y el Aquaculture Stewardship Council (ASC), que declaró más de 400 000 toneladas de productos certificados en 2014. Recientemente, los productores de los Estados miembros de la UE han iniciado el proceso de certificación para sus productos, sobre todo de la pesca, iniciando una nueva tendencia en el mercado, ya que la mayoría de los productos vendidos en la UE con etiqueta ecológica hasta ahora eran importados.

Estos regímenes se han especializado en determinados grupos de especies. MSC cubre principalmente pescado blanco (45 % de las capturas mundiales de pescado blanco) y especies pelágicas pequeñas, mientras que FoS se ha centrado en las pesquerías que suministran la harina de pescado de la industria pesquera, aunque también cubre el atún, los crustáceos, los mejillones y el salmón. En la acuicultura, GLOBALG.A.P cubre principalmente panga, tilapia, salmón y gamba y ASC se centra en las mismas especies, así como en los bivalvos y en las truchas. Hay indicios de que estos regímenes están empezando a trabajar conjuntamente en materia de criterios comunes y reconocimiento mutuo.

En los últimos años, algunos países han establecido etiquetas ecológicas públicas para productos de la pesca y la acuicultura. Hasta la fecha, no ha surgido ningún régimen público a gran escala como alternativa a la certificación privada. En el marco de la UE, Francia puso en marcha a finales de 2014 una etiqueta ecológica pública para los productos de la pesca y de la acuicultura. Aún es demasiado pronto para predecir su potencial de mercado.

¹⁸ La cuota de mercado declarada por el Marine Stewardship Council (MSC) se sitúa por debajo del 1 %.

¹⁹ El MSC declara una cuota de mercado superior al 35 % en Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido.

5. PRINCIPALES CUESTIONES RELATIVAS A LA ETIQUETA ECOLÓGICA

En el análisis y la consulta se han puesto de manifiesto tres cuestiones importantes en relación con las etiquetas ecológicas que existen actualmente para los PPA: a) la credibilidad de la declaración, b) la confusión debido a la multitud de mensajes, y c) el acceso al mercado, incluidos los costes.

- a) La cuestión de la credibilidad tiene que ver con la validez de la declaración. Los regímenes de etiquetado ecológico representan el tipo más estructurado de información al consumidor sobre aspectos medioambientales. La credibilidad se basa en la estructura del sistema, incluidas sus normas y la transparencia del proceso de certificación.

La garantía de la credibilidad es primordial para los minoristas ya que se trata de un elemento esencial de la imagen de marca. Por lo tanto, la credibilidad de la declaración influye en la credibilidad del propio minorista. Es interesante señalar que una gran parte de los productos certificados no se venden con un logotipo, por lo que la certificación es sobre todo un elemento de la relación entre empresas y no una forma de información al consumidor.

- b) La confusión va a menudo unida a la sensación de proliferación de etiquetas ecológicas y a la tendencia a no distinguir entre las etiquetas ecológicas y otras iniciativas destinadas a informar a las empresas y a los consumidores, como las guías para los consumidores o las campañas de las ONG.

Una segunda fuente de confusión puede deberse a las diferencias en el contenido y en el alcance de las etiquetas ecológicas. Este potencial de confusión afecta a todos los niveles de la cadena de suministro. Los productores pueden no saber para qué etiqueta ecológica solicitar un certificado, ya que esto depende de las decisiones de los minoristas y de las características específicas de cada mercado. Los minoristas, por su parte, tienen que seleccionar las etiquetas ecológicas que proporcionan la mejor garantía para su imagen. Por último, los consumidores pueden no ser conscientes de lo que significa cada etiqueta ecológica.

Dado el problema de elegir en qué aspecto medioambiental concreto hay que centrarse y de qué manera hay que transmitir el mensaje, esto puede dar lugar a una multitud de certificaciones y mensajes diferentes. La desventaja de esta situación es la confusión, que podría desembocar, en última instancia, en costes adicionales para los operadores y en una falta de confianza en las declaraciones.

- c) El tercer aspecto se refiere al acceso a los mercados y a los costes para los operadores. La certificación dentro de los regímenes de etiquetado ecológico consiste en auditorías, inspecciones y evaluaciones. Además de esto, pueden originarse otros gastos, por ejemplo por el uso del logotipo de la etiqueta ecológica. Este proceso implica unos costes y una carga administrativa que no se reflejan necesariamente en el precio de venta para el productor. Los costes relacionados con la certificación revisten especial importancia para los productores a pequeña escala. Algunos regímenes han utilizado sus propios recursos para establecer programas de divulgación y las ONG apoyan activamente la certificación para los productores a pequeña escala.

Además, la certificación se ha convertido en un elemento fundamental para los productores y los comerciantes para vender a mercados específicos que de otro modo seguirían estando cerrados o infravalorados.

Al mismo tiempo, ofrece a los productores una forma de diferenciar sus productos y acceder a nuevos mercados.

6. POSIBLES ACTUACIONES POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS

Durante la pasada década, se han desarrollado iniciativas en la UE y a escala internacional en el ámbito de las declaraciones medioambientales. Tal como se presenta en el anterior punto 3, esto incluye la adopción por parte de la UE de una serie de actos legislativos y no legislativos.

A efectos de los análisis de viabilidad, se han señalado tres opciones para la actuación de la UE: utilización eficaz de los instrumentos disponibles, desarrollo y posible aplicación de requisitos mínimos y creación de una etiqueta ecológica a escala de la Unión.

6.1. Opción 1: Sin cambios: legislación en vigor y utilización efectiva de los instrumentos disponibles.

Una opción para una actuación de la UE en el ámbito de las etiquetas ecológicas para los PPA consistiría en reforzar el control de la normativa existente y en seguir apoyando la implementación de los instrumentos disponibles, incluidas, por ejemplo, las medidas de comercialización en virtud del artículo 68 del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). La evaluación y el control de las declaraciones voluntarias podrían resultar eficaces para reforzar la credibilidad. Los operadores y los consumidores se verían indudablemente beneficiados en cualquiera de los casos.

En cuanto a evitar la confusión derivada de la multiplicidad de mensajes, habría ciertas limitaciones: aunque sería posible comprobar el contenido de las declaraciones incluidas en el etiquetado de estos productos, otros tipos de información que no entran en este ámbito no estarían sujetos a control.

Por lo que respecta a los costes para los operadores, el uso eficaz de las posibilidades de financiación disponibles permitiría a los productores el acceso a nuevos mercados, y al mismo tiempo se reducirían los costes que han de asumir para la certificación. En particular, los productores de la UE, a través del FEMP, y los productores de países en desarrollo, a través de programas de desarrollo, pueden optar a ayudas para la certificación.

La posibilidad de incluir los PPA en la actual etiqueta ecológica de la UE podría estudiarse teniendo en cuenta que los productos alimenticios son ya subvencionables dentro de este marco. Partiendo de la experiencia actual sobre el desarrollo de los criterios, el proceso de fijación de un nuevo conjunto de criterios duraría al menos 3 años e implicaría la inversión de recursos. Cabe recordar que la acuicultura biológica está regulada y que un análisis realizado en 2011 no llegó a conclusiones determinantes sobre la viabilidad y el valor añadido de establecer criterios para la etiqueta ecológica

de la UE que abarquen el comportamiento ambiental de los productos alimenticios²⁰.

El recurso a la legislación e instrumentos vigentes en la UE haría que se cumplieran los criterios de valor añadido, subsidiariedad y proporcionalidad. Por otro lado, puede que se necesiten fondos adicionales para actividades de control destinadas a comprobar la conformidad de las declaraciones voluntarias con la legislación vigente.

6.2. Opción 2: Requisitos mínimos establecidos por la UE

Esta opción contempla la posibilidad de que la UE establezca requisitos mínimos sobre declaraciones en materia de sostenibilidad de los PPA. Esta opción proporcionaría un marco coherente para comparar el contenido de dichas declaraciones.

La actuación en este ámbito permitiría eliminar eficazmente las posibles confusiones sobre el carácter de las declaraciones medioambientales, reduciendo así la desconfianza de los consumidores. También permitiría resolver la cuestión de la credibilidad, ya que los procesos de certificación estarían basados en requisitos pertinentes y válidos. Sin embargo, no resolvería la cuestión de los costes a cargo del productor a efectos de la certificación.

Esta opción podría traducirse en el establecimiento de normas de sostenibilidad que tuvieran en cuenta las directrices de la FAO en este ámbito y de indicadores ya establecidos en la política pesquera común (PPC). Ello implicaría la elaboración de dos conjuntos de normas a escala de la UE, específicos para la pesca y la acuicultura, habida cuenta de las diferencias inherentes entre estos dos métodos de producción.

Los trabajos necesarios incluirían una amplia preparación y consulta, incluida la revisión periódica de las normas, y la adopción de nuevos actos legislativos por parte de la UE.

Un enfoque alternativo consistiría en centrarse en los requisitos mínimos del proceso de certificación. Esta opción ya ha sido aplicada mediante acciones a nivel de la UE y a nivel internacional. La legislación en vigor garantiza el control de las fases decisivas del proceso de certificación. Existen ya recomendaciones detalladas sobre la elaboración de los regímenes, los requisitos y las declaraciones correspondientes. En los códigos de buenas prácticas de la Alianza Internacional para la Certificación y el Etiquetado Social y Medioambiental (*International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance - ISEAL*) y en directrices de la FAO también están documentados ejemplos de las mejores prácticas de certificación, que se integrarán en los trabajos en curso de la norma ISO.

Otra alternativa podría ser que la Comisión formulase recomendaciones y publicase las mejores prácticas. Esta iniciativa no legislativa podría incluir

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/EUEB_position_on_food_final.pdf

referencias internacionales sobre etiquetado ecológico en la pesca y la acuicultura y un enfoque similar en el ámbito de las declaraciones medioambientales de productos alimentarios y no alimentarios. Esto podría mejorar la transparencia y facilitar una interpretación común de la forma de entender esta cuestión por parte de los regímenes de etiquetas ecológicas, los operadores de la cadena de suministro y los poderes públicos. Implicaría un trabajo de consultas y preparación análogo al de las anteriores subopciones, pero no requeriría legislación.

6.3. Opción 3: Establecimiento de un régimen de etiqueta ecológica de la UE

La creación de un régimen propio de etiquetado ecológico voluntario a escala de la Unión para los PPA exigiría la definición de unos requisitos. Además, tendrían que desarrollarse procedimientos de revisión, certificación, etiquetado y resolución de conflictos, junto con medidas para la promoción de este nuevo régimen. El ámbito de aplicación debería incluir tanto los productos de la pesca como los de la acuicultura, así como todos los productos que se venden en la UE, independientemente de su origen. Este hecho reviste especial importancia en este sector, habida cuenta de que la UE importa el 65 % del pescado que consume y los países en desarrollo representan una parte sustancial del suministro.

La actuación en este campo puede tener efectos positivos en términos de credibilidad de las etiquetas ecológicas, ya que la existencia de un régimen público podría conducir a normas más estrictas y a una mejor certificación. La presencia en el mercado de una etiqueta ecológica pública también puede reducir la confusión sobre el contenido de las declaraciones medioambientales. Sin embargo, no queda claro que tenga alguna repercusión en el suministro de otros tipos de información ambiental a los consumidores ni que encuentre su lugar en un mercado en el que existe ya un gran número de etiquetas reconocidas. En términos de los costes que supone para los operadores la certificación, podrían obtenerse algunos ahorros en lo que se refiere al uso del logotipo, puesto que sería público. Sin embargo, los costes vinculados a la certificación de los productos pueden no variar de forma significativa.

Un régimen a escala de la Unión no pondrá fin a la proliferación de etiquetas ecológicas y puede aumentar la complejidad con la introducción de otra etiqueta en el mercado. En concreto, puede ir en detrimento del logotipo ecológico. Por otra parte, la presencia de una etiqueta ecológica pública específica para los PPA podría ampliar el abanico de opciones de que disponen actualmente los productores y minoristas y reducir el riesgo de que las etiquetas ecológicas privadas ya conocidas lleguen a ser demasiado dominantes.

Esta opción exigiría la adopción de una nueva legislación, así como la asignación de recursos a la gestión del régimen. Los gastos de desarrollo, implementación y promoción de una etiqueta ecológica a escala de la Unión específica para los PPA pueden compararse con los ocasionados por el establecimiento de la certificación ecológica y la etiqueta ecológica de la UE, y son significativos en comparación con las demás opciones presentadas.

7. CONCLUSIONES

La importancia de las etiquetas ecológicas de los PPA no ha dejado de aumentar en la última década. Los volúmenes de productos con etiqueta ecológica son ya sustanciales, a pesar de que están concentrados en algunos mercados y productos de la UE. Durante el mismo período, la UE ha adoptado una serie de Reglamentos y ha puesto en marcha iniciativas destinadas a promover la protección de los consumidores y a regular el suministro de información de carácter medioambiental. Si se analizan globalmente con otros sectores, las etiquetas ecológicas de los productos de la pesca y la acuicultura no presentan ninguna especificidad significativa.

En la actualidad, las etiquetas ecológicas del sector de la pesca y la acuicultura sirven para múltiples finalidades: ofrecen garantías a los minoristas por lo que respecta a la sostenibilidad de los productos que venden. A su vez, los minoristas utilizan esta garantía para destacar los aspectos relacionados con la sostenibilidad en sus campañas de información al consumidor y proteger su marca. Además, informan a los consumidores sobre la sostenibilidad de un producto. Las etiquetas ecológicas también permiten diferenciar los productos en el mercado y pueden ayudar a los consumidores a la hora de elegir.

Se da mucha importancia al papel de los consumidores y suele asumirse la existencia de una demanda de etiquetas ecológicas. No obstante, el vínculo esencial es el que se establece entre el proveedor y el minorista. Las etiquetas ecológicas pueden ayudar a evitar una proliferación aún mayor de certificaciones procedentes del minorista o de autodeclaraciones.

El informe pone de manifiesto una serie de problemas relacionados con las etiquetas ecológicas. En primer lugar, la credibilidad de las declaraciones va unida a la existencia de un riguroso proceso de certificación. En segundo lugar, la confusión está relacionada con la sensación de la proliferación de etiquetas ecológicas y con el uso en paralelo de otros instrumentos de comunicación, así como con las diferencias en el contenido y ámbito de aplicación de las etiquetas ecológicas. Por último, los costes asociados a la certificación pueden ser sustanciales para los productores, aunque la venta de productos con etiqueta ecológica puede abrir nuevos mercados.

En el presente informe se han analizado **tres opciones de actuación por parte de los poderes públicos** que revelan resultados diferentes en términos de valor añadido de la UE, costes, subsidiariedad y proporcionalidad.

La **primera opción** (ausencia de modificaciones legislativas y utilización efectiva de los instrumentos disponibles) resultaría eficaz para resolver la cuestión de la credibilidad de las declaraciones, pero no mejoraría la situación de confusión resultante de la multiplicidad de mensajes, ya que la información de los consumidores que queda fuera de la reglamentación vigente de la UE no estaría sometida a control. Por lo que se refiere a los costes, el uso de fondos públicos puede ayudar a reducir los costes de la certificación para los productores.

Esta opción satisface los criterios de valor añadido, subsidiariedad y proporcionalidad, puesto que se basa en legislación ya adoptada. Por otro lado, puede que se necesiten fondos adicionales para reforzar el control de la información voluntaria en las etiquetas de los alimentos.

La **segunda opción** (establecimiento de requisitos mínimos en materia de sostenibilidad y proceso de certificación) podría resolver cuestiones tales como la confusión potencial y la credibilidad. Ello implicaría extensos trabajos de preparación y la aprobación de nueva legislación o de una Recomendación a escala de la UE. Alternativamente, podrían alcanzarse objetivos semejantes mediante el respaldo a las normas internacionales que se están elaborando.

La **tercera opción** (establecimiento de un régimen propio de etiquetado ecológico a escala de la Unión para los PPA) puede tener efectos positivos en términos de credibilidad del etiquetado ecológico, creando incentivos y un control público eficaz. La cuestión de la confusión sobre el contenido de las declaraciones medioambientales también podría mejorarse, aunque no está claro si tendría algún efecto en el suministro de otros tipos de información ambiental a los consumidores. En términos de costes para la certificación, solo puede lograrse un ahorro limitado.

Sería necesario adoptar nueva legislación para establecer a escala de la Unión un régimen de este tipo. Dadas las diferencias en el grado de penetración en el mercado de productos con etiqueta ecológica en los diferentes Estados miembros y la fase temprana de implementación de los regímenes nacionales, la actuación a escala de la UE podría ser cuestionado desde el punto de vista de la subsidiariedad. Del mismo modo, la imposibilidad de detectar deficiencias explícitas del mercado puede suscitar interrogantes en cuanto al valor añadido de la actuación de la UE y la proporcionalidad de esta elección. Los costes de esta opción son significativos en comparación con las otras dos opciones.

La PPC deberá presentar sus resultados en materia de sostenibilidad a más tardar en 2020, lo que reduce en parte la necesidad de dotarse de una etiqueta pública que actúe como motor del desarrollo sostenible. Por otra parte, el doble papel de la UE en la mejora de la sostenibilidad medioambiental a través de la PPC y en la definición de criterios para evaluar el desarrollo sostenible puede plantear problemas de coherencia.