



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 14.8.2007
COM(2007) 469 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre las disposiciones legales, los sistemas y las prácticas existentes en materia de responsabilidad en el sector de los piensos y en el de los alimentos tanto en los Estados miembros como a nivel comunitario y sobre los sistemas viables de garantías financieras en el sector de los piensos a nivel comunitario, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos

{SEC(2007)1066}

RESUMEN

Cuando se producen incidentes de gran envergadura, la sociedad tiene que soportar los gastos de retirada, transporte, almacenamiento y destrucción de los piensos, los alimentos y los animales, así como los gastos de análisis y otros costes administrativos. ¿Quién debería pagar?

El principio según el cual los explotadores de empresas de piensos son responsables de cualquier infracción de la legislación pertinente en materia de seguridad de los piensos y de las consecuencias directas de la retirada del mercado, el tratamiento y/o la destrucción de cualquier pienso o animal y de cualquier alimento elaborado a partir de ellos se establece en el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 183/2005¹, sobre higiene de los piensos. No obstante, por lo que se refiere a las garantías financieras en el sector en cuestión, el legislador ha optado por no establecer disposiciones financieras en dicho Reglamento. Se pide, sin embargo, a la Comisión que presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo y, cuando resulte pertinente, una propuesta legislativa. El objetivo de este informe es preparar el terreno para un sistema eficaz de garantías financieras para los explotadores de empresas de piensos. **En el anexo se incluye la versión completa del presente informe en inglés.**

En primer lugar, el informe examina las disposiciones legales, los sistemas y las prácticas existentes en materia de **responsabilidad** y **garantías financieras** en el sector de los piensos y otros sectores, a nivel nacional y comunitario. En segundo lugar, propone un sistema viable y factible de garantías financieras a nivel comunitario. El informe analiza diversas opciones de garantías financieras, por lo que el análisis puede ir más allá de las opciones previstas en el artículo 8.

Las **garantías financieras** en el sector de los piensos constituyen una opción técnicamente viable si se establecen claramente la cobertura y el mecanismo desencadenante. El impacto financiero para los explotadores de empresas de piensos es variable, pero dependería, básicamente, del alcance de la cobertura. Sin embargo, la introducción de garantías financieras obligatorias no es una medida popular entre los explotadores de empresas de piensos. Además, el sector de los seguros no cuenta con productos que satisfagan la demanda de garantías financieras en caso de que estas llegaran a ser obligatorias con carácter inmediato.

Por consiguiente, habida cuenta de la complejidad de la cuestión y de la dificultad de su implementación inmediata, la Comisión propone iniciar, en un plazo de dos años a partir de la publicación del presente informe, un amplio debate público sobre las diferentes opciones, seguido de un nuevo análisis de los costes de las garantías financieras y de la evaluación de las posibles consecuencias de tal medida. Mientras tanto, no se pide a los Estados miembros que exijan a los explotadores de empresas de piensos que demuestren que están cubiertos por garantías financieras. Sobre la base de la experiencia que se adquiera en los próximos años, podría ser necesario tener en cuenta cuestiones no previstas y políticas emergentes. Llegado el caso, la Comisión se plantearía la necesidad de propuestas legislativas que abordaran dichas cuestiones a través del procedimiento de codecisión, con la participación del Consejo y el Parlamento Europeo.

¹ Reglamento (CE) n° 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos (DO L 35 de 8.2.2005, p. 1).

BASE JURÍDICA

En el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos, se pide a la Comisión que presente «al Parlamento Europeo y al Consejo [...] un informe sobre las garantías financieras en el sector de los piensos», al objeto de «prepararse para un sistema eficaz de garantías financieras para los explotadores de empresas de piensos. Dicho informe, además de examinar las disposiciones legales, los sistemas y las prácticas nacionales existentes en materia de responsabilidad en el sector de los piensos y sectores conexos, irá acompañado, en su caso, de propuestas legislativas relativas a dicho sistema de garantías viable y factible a escala de la Comunidad. Estas garantías deberían cubrir todos los costes de los que los explotadores podrían ser considerados responsables como consecuencia directa de la retirada del mercado, tratamiento y/o destrucción de cualquier pienso o animal y de cualquier alimento elaborado a partir de ellos».

ESTUDIOS PRELIMINARES Y DEBATES

Al objeto de ayudar a la Comisión con este informe, se encargó a un consultor externo que elaborase un estudio sobre las «Garantías Financieras en el Sector de los Piensos», centrado en:

- un análisis de costes de incidentes pasados en los que piensos, animales destinados a la producción de alimentos y alimentos elaborados a partir de ellos hubieran tenido que ser retirados del mercado;
- un análisis de las disposiciones legales, los sistemas y las prácticas existentes a nivel comunitario y nacional (en la UE de los Veinticinco y en un tercer país miembro del EEE²) en materia de responsabilidad y garantías financieras, principalmente en los sectores de los piensos y los alimentos;
- una evaluación de costes y viabilidad del impacto de las diferentes opciones de garantías financieras en el sector de los piensos.

Con vistas al mencionado estudio, en 2005 se llevó a cabo una amplia consulta de las partes interesadas, a través de reuniones y cuestionarios escritos. Las reuniones se celebraron con organizaciones europeas representantes de los explotadores de empresas de piensos y del sector de los seguros, mientras que los cuestionarios se enviaron a organizaciones europeas y nacionales de explotadores de empresas de piensos y a autoridades nacionales competentes.

Además de este estudio, la Comisión recibió observaciones de varias organizaciones europeas y nacionales de explotadores de empresas de piensos y otras partes interesadas, en representación de productores primarios de piensos y alimentos, ganaderos, cooperativas de piensos, fabricantes de aditivos para piensos, premezclas y piensos compuestos, molinos cerealeros, responsables del almacenamiento, empresas de transporte y aseguradoras.

² Se recibieron respuestas de veinticuatro autoridades competentes, es decir, de todos los Estados miembros de la Europa de los Veinticinco, salvo Grecia y Malta, y de Noruega, el único de los tres países no miembros de la UE y miembros del EEE que participó en la encuesta.

LA RESPONSABILIDAD EN LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

Los **Tratados** no contienen una base jurídica explícita que permita a la Comunidad regular la responsabilidad. Ante la ausencia de tales disposiciones, las normas comunitarias relativas a la responsabilidad, en su caso, se basan en **competencias sectoriales**, como la salud pública, el medio ambiente, la agricultura o el transporte.

FORMAS Y PROVEEDORES DE GARANTÍAS FINANCIERAS

Se han analizado como posibles formas de garantías financieras: los seguros, tanto voluntarios como obligatorios; las garantías bancarias y el ahorro; los sistemas de mancomunidad sectorial, como los que pueden crearse en forma de mutua de seguros; y los fondos especiales con participación pública o reserva. Con respecto a cada una de estas formas posibles, es importante entender las condiciones en las que el mercado podría y querría suministrar tal producto.

Las soluciones obligatorias conllevan la necesidad de cerciorarse de que todos los explotadores de empresas de piensos que están obligados a cumplir este requisito realmente lo hacen. En tal caso, las autoridades competentes serían las responsables de hacer cumplir dicha obligación, en el marco del proceso de registro o de otras actividades oficiales de control.

En el caso de un régimen de seguros obligatorio, habría que resolver el problema que plantea la obtención de garantías financieras también para los explotadores que se considera que presentan un riesgo excesivo a la hora de suscribir una póliza con una compañía de seguros o con cualquier otro proveedor de garantías.

El seguro como solución

¿Puede asegurarse la recuperación de un producto?

El seguro puede ser la solución para cubrir un riesgo cuando se cumplen los principios de previsibilidad, independencia, estabilidad y excepcionalidad. Se entiende por previsibilidad la posibilidad de calcular la probabilidad de que haya que proceder a la recuperación de un producto a lo largo del tiempo y el total de la población que habría que asegurar. Este parece ser el caso, ya que existen estadísticas al menos de las principales acciones de recuperación y sus motivos. No obstante, habría que excluir las consecuencias —como las nuevas acciones de recuperación llevadas a cabo a raíz de la recuperación de un ingrediente—, debido a su alto grado de imprevisibilidad, y que, por tanto, entrarían en el ámbito de los seguros contratados por los explotadores que se encuentran más adelante en la cadena. Se entiende por independencia la imposibilidad de que el propio reclamante sea la causa de la recuperación. Esto es más difícil, ya que habría que excluir del seguro las acciones de recuperación que se deban claramente a una negligencia del reclamante o a otros motivos provocados por este. Se entiende por estabilidad el hecho de que la cantidad de recuperaciones y su valor medio se mantengan bastante estables o que sus cambios puedan calcularse a lo largo del tiempo. Se entiende por excepcionalidad la baja frecuencia y la escasez de al menos las acciones de recuperación de gran envergadura. Aparentemente, las recuperaciones cumplen los criterios de estabilidad y excepcionalidad.

¿Seguro obligatorio o voluntario?

El seguro puede ser obligatorio, lo que significa que todos los participantes tienen que contratar un seguro para cubrir los riesgos en cuestión. Normalmente, un seguro obligatorio es mucho más barato que un seguro voluntario, ya que distribuye el riesgo entre todos los tomadores.

La solución del seguro voluntario suele conllevar el difícil problema de la antiselección: contratan el seguro aquellos que creen que lo necesitarán, es decir, que esperan tener que proceder a la recuperación de productos. Esto significa que el riesgo que plantean los asegurados, en general, es mayor, por lo que las primas también son superiores. Por otro lado, por lo que se refiere a las garantías financieras, se plantean las cuestiones siguientes: ¿qué significaría una solución voluntaria para aquellos que optasen por no contratar el seguro voluntario? y ¿qué se aceptaría de ellos como garantía financiera?

Franquicia, reaseguramiento y gestión de riesgos

El seguro normalmente contiene una franquicia, ya sea un porcentaje, una cantidad absoluta o una combinación de ambos. Ello significa que el reclamante se hará cargo de todos los gastos hasta alcanzar el límite indicado en la franquicia, y la compañía de seguros, del resto. Normalmente, la parte de la compañía de seguros no tiene límite superior. No obstante, cuando se trata de cantidades muy elevadas, las aseguradoras suelen estar reaseguradas por compañías de reaseguros que, en esos casos, se hacen cargo del riesgo en nombre de la primera aseguradora. La cobertura del seguro deberá estar claramente definida y, con arreglo al principio de independencia, se excluirá de ella cualquier riesgo en relación con el cual puedan intervenir los asegurados e influir en la reclamación. A menudo, el riesgo puede mitigarse mediante acciones preventivas y la gestión adecuada del riesgo por parte de los asegurados. Ello suele reflejarse en el nivel de la prima y puede ser un factor que incite a reducir el riesgo de tener que proceder a una recuperación. Por último, a veces los seguros incluyen un derecho a recaudar primas adicionales para cubrir pérdidas excepcionales. Ello significaría que, tras un año de reclamaciones importantes, las primas normalmente se ajustarían al nuevo nivel de riesgo, pero también se recaudaría un pago adicional para garantizar la indemnización de los reclamantes con pérdidas importantes.

La prima del seguro

En general, la prima del seguro se calcula teniendo en cuenta los factores que influyen en el riesgo: algunas áreas de actividad pueden presentar una mayor probabilidad de acciones de recuperación; obviamente, las empresas de mayor tamaño pueden presentar mayores riesgos y pérdidas; además, el emplazamiento, por ejemplo, también puede influir en el riesgo. Los años en los que no se presentan reclamaciones pueden hacer que disminuya la prima; la prevención del riesgo también puede llevar a disminuir el nivel de la prima. Naturalmente, el nivel en el que se fija la franquicia puede influir de manera significativa en el gasto que ha de afrontar la compañía de seguros y, por consiguiente, en la prima. Normalmente la franquicia debería establecerse en un nivel en el que los gastos derivados de acciones de recuperación inferiores a ese nivel puedan, en circunstancias normales, ser sufragados por el propio explotador.

¿Cuánto costaría un seguro?

Tradicionalmente, los explotadores de empresas de piensos han gestionado las pequeñas acciones de recuperación por sí mismos, y no parece existir ninguna razón específica para que esto cambie. Sin embargo, cuando se trata de cantidades elevadas, de gran envergadura y graves consecuencias, sus fondos pueden resultar insuficientes. Esto parece indicar que una solución adecuada podría ser un seguro con una franquicia bastante elevada.

Actualmente, los explotadores de empresas de piensos consideran que el coste de un sistema de seguros constituye una desventaja competitiva, ya que temen tener que afrontar gastos muy elevados. Sin embargo, si la solución del seguro como garantía financiera se limitase a los riesgos muy elevados, el coste de las primas, con toda probabilidad, podría ser bastante razonable. Por ejemplo, si el nivel de la franquicia se estableciese en el nivel de ingresos anuales de un explotador o en su nivel de volumen de negocio —sólo cubriría las pérdidas por recuperación realmente importantes—, el coste de la prima no sería significativo. A día de hoy nos consta que, durante los últimos cinco a diez años, se ha producido un gasto de en torno a los 3 000 millones EUR como resultado de un puñado de acciones de recuperación importantes, entre unos cinco millones de explotadores, en un mercado de ganado cuyo volumen de negocio en 2005 rondó los 129 000 millones EUR (Europa de los Veinticinco). Un cálculo aproximado —téngase en cuenta que esto no es más que una indicación muy aproximada e imprecisa del nivel del gasto— arrojaría unas cifras de entre 60 y 120 EUR anuales por explotador para cubrir los gastos reales derivados de acciones de recuperación importantes, divididos de manera equitativa.

¿Qué forma de seguro podría ser viable?

Habida cuenta de que, hasta ahora, los explotadores han sido capaces de hacer frente por sí solos a los riesgos pequeños, parece viable que sigan haciéndolo en el futuro. Sin embargo, necesitarían la protección que ofrecen las garantías financieras contra los gastos y consecuencias de las acciones de recuperación importantes, de mayor envergadura. Una solución viable en materia de garantías financieras, basada en el seguro, podría ser un seguro obligatorio que diera cobertura a todos los explotadores y tuviera una franquicia muy elevada. No obstante, esta solución tendría que ser aceptada por el sector de los seguros y los reaseguros; tendría que haber aseguradoras que ofrecieran los productos en todos los países implicados. En algunos países de la UE, estas soluciones ya existen como seguros de responsabilidad por productos, pero en ningún caso tienen carácter obligatorio. El seguro de recuperación de piensos podría ser parte de esos seguros o una ampliación de su cobertura.

Soluciones privadas

Si no se impusieran soluciones obligatorias a los explotadores, estos podrían, por ejemplo, contratar seguros voluntarios con arreglo a lo descrito anteriormente. Asimismo, podrían protegerse simplemente con ahorros.

No obstante, desde el punto de vista económico, el ahorro supondría conservar en cuentas bancarias o en otros tipos de ahorro, por si tienen lugar acciones de recuperación, cantidades de dinero muy superiores a las que se necesitarían con otras alternativas y, desde el punto de vista de la sociedad, el ahorro difícilmente constituiría una solución eficaz. Además, ningún ahorro normal podría cubrir posibles, cuando no muy probables, acciones de recuperación importantes. Aunque el ahorro fuera suficiente como garantía financiera, seguiría siendo necesario encontrar una solución para los casos en los que los gastos de la recuperación superasen su importe.

La combinación de un seguro para cubrir las escasas acciones de recuperación importantes y un ahorro para cubrir las acciones de recuperación «normales» podría resultar, no obstante, una solución viable.

El seguro voluntario por sí solo como solución de garantía financiera plantearía algunos problemas obvios: en primer lugar, no todo el mundo lo contrataría; ¿qué garantías financieras ofrecerían los demás explotadores? En segundo lugar, probablemente un seguro voluntario no sería muy popular, ya que el coste de su prima podría resultar bastante elevado. Ello se debe a que los explotadores que se cubren con seguros suelen ser los que tienen muchas probabilidades de necesitar la cobertura pronto, es decir, de verse obligados a proceder a una recuperación. Además, el sector de los seguros querría un interés del mercado lo suficientemente amplio para suscribir un seguro de este tipo.

Otra combinación viable podría ser la del seguro obligatorio con una franquicia elevada completado con una cobertura voluntaria de los riesgos menores. En este caso, el explotador contrataría un seguro adicional con una franquicia inferior.

Garantías bancarias

Otra posibilidad sería presentar una garantía bancaria. En la práctica, esto significaría la compra al banco, por parte del explotador, de una garantía a un importe determinado. Dicho importe se liberaría en los casos determinados de antemano entre el explotador y el banco. Generalmente estas garantías suelen ser más caras que los productos correspondientes en forma de seguros y su disponibilidad puede plantear un problema, ya que es posible que los bancos no deseen ofrecerlas.

Mancomunidad

La cuestión es si el agrupamiento de todos los explotadores de empresas de piensos —o de aquellos que se encuentran en el mismo nivel dentro de un sector determinado— en un fondo común al objeto de sufragar los gastos derivados de la recuperación de piensos de cada uno de ellos es una garantía financiera adecuada a tenor del Reglamento propuesto. Si pudiera obtenerse un amplio respaldo para semejante proyecto y garantizarse su eficacia, podría implementarse de diferentes maneras en el mercado, bien como una alternativa, bien como complemento del seguro obligatorio. En la práctica, esto significaría probablemente el establecimiento de una mutua de seguros especial para cubrir el riesgo en un sector concreto. Una asociación de explotadores podría aportar los fondos de garantía necesarios (capital inicial) y la experiencia en materia de gestión o asumir las responsabilidades en materia de supervisión para la mancomunidad o la mutua. Probablemente una mancomunidad de este tipo tendría que crearse a escala europea, para contener una base lo suficientemente amplia que garantizara su solvencia. El coste de las primas que tendrían que abonar los miembros de la mancomunidad se determinaría de manera más o menos similar a la de cualquier otra prima de seguro. Además, a diferencia de los seguros con primas anuales, en caso de que no se procediese a la recuperación, el dinero no se perdería, sino que estaría disponible en el futuro. Por lo tanto, podría incluso llegar a reducirse la cotización. Una mancomunidad también podría contener obligaciones para sus miembros por lo que se refiere a eventuales pagos adicionales en caso de que hubiera años muy malos en cuestión de reclamaciones.

Fondos especiales

La situación cambia bastante cuando lo que se considera son los sistemas públicos de redistribución, que incluyen la participación de las autoridades competentes responsables, como ha ocurrido, por ejemplo, con la compensación de las pérdidas resultantes de epidemias del ganado en varios países de la UE. La colaboración público-privada puede adoptar diversas formas, desde organismos públicos como son las agencias de la seguridad social hasta los fondos organizados con carácter privado en los que ser miembro es obligatorio y cuya supervisión es estatal. Todos los problemas relacionados con la asegurabilidad se eliminan fácilmente cuando, en caso de pérdida, el Estado garantiza los pagos procedentes de los fondos. Ello puede gestionarse, por ejemplo, a través de la participación estatal, de subvenciones en forma de absorción parcial de la pérdida, de una prefinanciación de grandes pérdidas que se cobrará más adelante o mediante otras formas de garantía.

Un problema que plantean los fondos especiales es que constituyen una intervención estatal significativa, lo que se contradice con los principios del libre mercado, por lo que exigen una clara justificación, como es el caso de los desastres naturales o las epidemias del ganado. Por otro lado, el Estado equilibra los déficits asumiendo riesgos no asegurables y ofreciendo cobertura de reaseguramiento para las pérdidas que superen un límite determinado, y acaba utilizando fondos públicos para poner remedio a los daños causados por explotadores privados.

ACCIONES NO LEGISLATIVAS A MEDIO PLAZO

Debido a la complejidad de la cuestión, y dada **la dificultad de implementar de inmediato un sistema de garantías financieras**, el presente informe irá seguido de un amplio debate público. Para ello, la Comisión propone:

- iniciar el debate acerca de las diferentes posibilidades de garantías financieras con los explotadores, el **sector de los seguros**, los Estados miembros y otras partes interesadas, así como animar a los **proveedores de garantías financieras a desarrollar productos** que puedan responder a un futuro incremento de la demanda, teniendo en cuenta la **cobertura** y el **mecanismo desencadenante** sugeridos en el presente informe;
- entablar discusiones con los **Estados miembros** para fomentar:
- los principios de mejores prácticas en materia de **gestión de riesgos** con respecto a la retirada de piensos y alimentos, en particular en el caso de los **incidentes de gran envergadura**, con vistas a establecer **directrices** al respecto; y
- la **aclaración** de la cuestión de la **responsabilidad** relacionada con la retirada de piensos y alimentos.

Estas etapas intermedias deberían concluir en un plazo de dos años a partir de la publicación del presente informe. Hasta entonces no se pide a los Estados miembros que exijan a los explotadores de empresas de piensos que demuestren que están cubiertos por garantías financieras. La Comisión seguirá analizando los costes de las garantías financieras antes de evaluar los posibles resultados de tales medidas.

CONCLUSIONES

Los explotadores de empresas de piensos y alimentos deberán velar por que, en todas las etapas de la producción, transformación y distribución que tengan lugar en la empresa que está bajo su control, los piensos y alimentos cumplan los requisitos de la legislación alimentaria aplicable a sus actividades y deberán verificar que se cumplen dichos requisitos. **Si bien la normativa sobre responsabilidad relativa a la legislación alimentaria en general debe adoptarse a nivel nacional, con arreglo a la legislación comunitaria los explotadores de empresas de piensos son responsables de cualquier incumplimiento de la legislación pertinente sobre seguridad de los piensos.** Sin embargo, por el momento, no están obligados a presentar ninguna garantía financiera como prueba de que pueden hacer frente a los gastos de los que son responsables.

Salvo por lo que se refiere a los gastos derivados de **controles oficiales adicionales**, la **legislación comunitaria** no se ocupa de manera específica de la responsabilidad en el sector alimentario, sino que pide a los Estados miembros que ellos mismos establezcan medidas. Con respecto al **sector de los piensos**, la legislación comunitaria establece motivos específicos de responsabilidad en el ámbito de la higiene, pero, en la práctica, ello depende de la legislación nacional, que determina las relaciones y obligaciones jurídicas que constituyen responsabilidad, así como los hechos, las circunstancias y las condiciones en las que surgen tales relaciones y obligaciones. Los **sistemas nacionales** estudiados se caracterizan por presentar ciertas diferencias por lo que a la responsabilidad se refiere. Asimismo, las acciones de retirada ordenadas por las autoridades competentes dependen, en general, de la legislación del Estado miembro, la evaluación del riesgo y la discrecionalidad administrativa. Por consiguiente, esto significa que el riesgo financiero que corre un explotador de empresa de piensos en relación con una reclamación de responsabilidad por posibles acciones de retirada y eliminación puede diferir de un país a otro.

Las garantías financieras en el sector de los piensos —en forma de seguro, garantía bancaria, ahorro, mancomunidad o fondo— **son, en principio, una opción técnicamente viable**. Sin embargo, la medida en la que, en la práctica, los explotadores de empresas de piensos podrían obtener cobertura depende del **diseño** de cualquier sistema de garantías financieras. Existe el riesgo de que un sistema de garantías financieras que no haya sido diseñado adecuadamente y no tenga en cuenta los **criterios de asegurabilidad** pueda dar lugar a una situación en la que sería casi imposible obtener cobertura en el mercado privado o únicamente a cambio de primas prohibitivas. Conviene establecer claramente **los límites de cobertura** y el **desencadenante de las garantías financieras**.

Pese a que en algunos Estados miembros existe un seguro de responsabilidad por productos, la experiencia en la práctica es escasa, en particular por lo que se refiere al **seguro de recuperación en el sector de los piensos**. En la actualidad no se conoce con precisión dónde se establecería el nivel de la prima en este tipo de seguros, por ejemplo, cuando cubriera incidentes de retirada y eliminación de piensos de gran envergadura —es decir, la franquicia se situaría en un nivel considerablemente elevado—. No obstante, en el sector de los piensos compuestos algunos sistemas ya están funcionando o se encuentran en fase de preparación. Por el momento, la mayoría de las **aseguradoras** se muestran muy reacias a entrar en este mercado, pese a que algunas parecen estar dispuestas a asumir este riesgo en condiciones de suscripción muy estrictas. Por tanto, la cuestión principal no es si este tipo de cobertura de seguro para la retirada y eliminación de piensos está disponible (en algunos países lo está), sino cómo, cuándo y en qué condiciones las principales aseguradoras europeas estarían dispuestas a entrar en este mercado.

El sector de los seguros se opone a un sistema obligatorio de garantías financieras en el sector de los piensos; en general, el sector de los seguros se opondría firmemente a la introducción de cualquier tipo de seguro obligatorio debido a los problemas evidentes que plantearía semejante solución. Hace algunos años, las asociaciones nacionales de aseguradoras estudiaron este planteamiento y advirtieron contra cualquier desarrollo del seguro de recuperación de productos en el sector de los piensos. Además, ponen en duda que semejante sistema permita a los explotadores de empresas de piensos cumplir los requisitos en materia de garantías financieras o alcanzar los objetivos políticos de transferir los gastos de retirada y eliminación del sector público al privado. Sin embargo, en algunos Estados miembros ya existen seguros de responsabilidad por productos, y su estructura y ámbito de aplicación no distan mucho de la cobertura que se busca en este caso.

Muchos representantes de explotadores de empresas de piensos también se oponen a un sistema de garantías financieras y, en caso de que se creara, preferirían que fuera voluntario. Una de las ventajas del **sistema voluntario** es la posibilidad de celebrar contratos de acuerdo con las necesidades y condiciones específicas de cada explotador, sin obligar a abandonar el negocio a los explotadores que no deseen o no puedan participar. Las principales desventajas de esta opción serían que, probablemente, se establecerían primas elevadas y que, al no ser obligatoria, el porcentaje de explotadores cubiertos podría ser bajo, todavía más bajo debido al elevado nivel de la prima. Si fuera así, los explotadores responsables afectados por un incidente pero no cubiertos por garantías financieras tendrían que encontrar los medios para hacer frente a los gastos de retirada y eliminación. Si no pudieran hacer frente o no quisieran pagar, quedaría comprometido, en última instancia, el objetivo de evitar que se destinen fondos públicos a incidentes relacionados con la seguridad de los piensos. Por tanto, no es probable que este sistema reduzca la carga financiera que pesa sobre las autoridades públicas en crisis de gran envergadura; además, persistiría la presión sobre los gobiernos para que apoyaran a las empresas afectadas.

Algunas **autoridades competentes** se muestran favorables a un sistema de garantías financieras —y otras podrían plantearse—, pero no se ponen de acuerdo en cuanto al carácter obligatorio o voluntario de dicho sistema.

En la estrategia revisada de Lisboa se estableció la **simplificación** como una acción prioritaria para la UE. Su objetivo es conseguir crecimiento y empleo en Europa y, para ello, se centra en los elementos del acervo que afectan a la competitividad de las empresas de la UE. Su objetivo global es contribuir a establecer un marco regulador europeo que satisfaga los más altos estándares establecidos para las actividades legislativas, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este sentido, la simplificación pretende, **tanto a nivel comunitario como nacional, aligerar las cargas que conlleva la legislación, facilitar su aplicación y, de este modo, aumentar su eficacia a la hora de lograr los objetivos.**

Las medidas establecidas en el Reglamento sobre **higiene de los piensos**, como las disposiciones relativas al origen, la trazabilidad, la higiene, los principios HACCP (Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico) y el registro, junto con otros actos **legislativos en materia de seguridad alimentaria**, constituyen logros importantes hacia el objetivo de reducir los riesgos y prevenir nuevos accidentes. **La plena aplicación de todas estas medidas por parte de los explotadores de empresas de piensos debería contribuir a reducir la posibilidad de incidentes importantes en materia de piensos y alimentos** similares a los presenciados en los últimos años. El nuevo marco de **controles oficiales**, que las autoridades competentes están implementando para verificar el cumplimiento de la legislación por parte de los explotadores de empresas, podría convertirse en otra herramienta eficaz para **reforzar la seguridad de los piensos y los alimentos.**