COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2012
COM(2012) 212 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici

INDICE

1. Introduzione ... 3

2. Campo di applicazione del regolamento ... 4

2.1. Ristorazione collettiva ... 4

2.2. Tessili e cosmetici ... 5

3. Divieto dell'uso di OGM nella produzione biologica ... 6

3.1. Esperienza generale concernente il divieto dell'uso di OGM ... 7

3.2. Disponibilità di prodotti non ottenuti da OGM ... 8

3.3. La dichiarazione del venditore ... 8

3.4. Fattibilità di specifiche soglie di tolleranza (per la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di OGM) e loro impatto sul settore biologico ... 9

4. Funzionamento del mercato interno e sistema di controllo ... 10

5. Applicazione del regime di importazione ... 11

5.1. Importazioni in regime di equivalenza ... 11

5.1.1. Riconoscimento dei paesi terzi che offrono garanzie equivalenti ... 11

5.1.2. Riconoscimento degli organismi e delle autorità di controllo che offrono garanzie equivalenti ... 12

5.2. Importazioni in regime di conformità ... 13

5.3. Certificato di ispezione ... 13

6. Conclusioni ... 14

ALLEGATO ... 16

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici

1. INTRODUZIONE

Nel 2009 l'agricoltura biologica occupava, all'interno dell'Unione europea, una superficie di 8,6 milioni di ettari, pari al 4,7% della superficie agricola utilizzata dell'UE-27. Nel periodo 2006-2009 essa è cresciuta ad una media annuale del 7,7% nell'UE-15 e del 13% nell'UE-12 (nel 2009 l'81% dell'intera superficie biologica dell'Unione si trovava nell'UE-15). Nel 2008 l'agricoltura biologica era praticata da 197 000 aziende, pari all'1,4% di tutte le aziende agricole dell'UE-27. Si stima che il settore biologico rappresentasse nel 2007 il 2% della spesa alimentare globale nell'UE-15[1].

Il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio[2] e i relativi regolamenti applicativi (CE) n. 889/2008[3] e (CE) n. 1235/2008[4] della Commissione costituiscono il quadro normativo che disciplina l'agricoltura e l'alimentazione biologiche a livello unionale.

Già in sede di elaborazione del regolamento (CE) n. 834/2007 (di seguito denominato "il regolamento"), il Consiglio aveva sottolineato l'evoluzione dinamica del settore biologico e auspicato una futura revisione di alcuni aspetti per i quali si riteneva opportuno tener conto dell'esperienza acquisita attraverso l'applicazione delle nuove norme. Gli aspetti da rivedere sono specificati nell'articolo 41 del regolamento:

(a) il campo di applicazione del regolamento stesso, in particolare per quanto riguarda gli alimenti biologici preparati dalla ristorazione collettiva;

(b) il divieto di utilizzare gli OGM, compresa la disponibilità di prodotti non ottenuti da OGM, la dichiarazione del venditore, la fattibilità di specifiche soglie di tolleranza e il loro impatto sul settore biologico;

---

1 Per ulteriori dati e informazioni fattuali sull'agricoltura biologica, vedasi la pubblicazione della Commissione "Un'analisi del settore biologico nell'UE" del 2010: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf

2 Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91(GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1).

3 Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli (GU L 250 del 18.9.2008, pag. 1).

4 Regolamento (CE) n. 1235/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi (GU L 334 del 12.12.2008, pag. 25).

(c) il funzionamento del mercato interno e del sistema dei controlli, verificando in special modo che le prassi consolidate non diano luogo a concorrenza sleale o ostacolino la produzione e la commercializzazione di prodotti biologici.

Con la presente relazione la Commissione fa il punto dell'esperienza acquisita attraverso l'applicazione del regolamento dal 1° gennaio 2009, data da cui decorre la sua applicazione.

La presente relazione si concentra sui tre principali aspetti sopra menzionati, pur evidenziando anche alcuni altri temi importanti che sono attualmente in discussione con gli Stati membri e i soggetti interessati.

Per avere un quadro più esatto dell'esperienza finora acquisita con il regolamento, la Commissione ha fatto pervenire agli Stati membri e ai soggetti interessati un questionario, distribuendolo a tutti i membri del gruppo consultivo "agricoltura biologica". Ventisei Stati membri e undici soggetti interessati avevano risposto al questionario a marzo 2011. La presente relazione si basa in gran parte sulle risposte ricevute.

2. CAMPO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Il regolamento ha stabilito le basi per l'adozione di norme di produzione dettagliate in settori non ancora disciplinati da norme armonizzate[5]. Finora sono state messe a punto e pubblicate modalità di applicazione concernenti l'acquacoltura biologica, comprese le alghe, e il lievito biologico. Al momento della stesura della presente relazione erano in corso i lavori sulla vinificazione biologica e sui mangimi biologici. Per altri settori, come l'avicoltura e la produzione in serra, le norme di produzione vigenti non sono ancora state riviste.

Il presente capitolo analizza principalmente l'esperienza in materia di ristorazione collettiva e la possibilità di includere i tessili e i cosmetici. Non ci soffermeremo in questa sede sulla certificazione biologica di alcuni prodotti non compresi nell'allegato I del trattato, ma strettamente collegati a prodotti dell'allegato I o all'economia rurale, come la cera d'api, gli oli essenziali o il mate, per quanto la Commissione riconosca l'esigenza di chiarire se tali prodotti possano essere certificati conformi al regolamento qualora siano stati ottenuti secondo i requisiti del regolamento stesso.

2.1. Ristorazione collettiva

La preparazione di cibi biologici in ristoranti, ospedali, mense e altre imprese di ristorazione si diffonde sempre di più, sia nel settore pubblico sia nel privato. Il settore della ristorazione abbraccia un'ampia gamma di imprese, dalla trattoria alla grande catena di ristorazione.

Al momento dell'elaborazione del regolamento si considerava prematuro includervi il settore della ristorazione ed era ritenuto sufficiente tutelare i termini riferiti al metodo di produzione biologico. Comunque sia, il settore della ristorazione collettiva è già soggetto alle norme dell'UE in materia di igiene e di etichettatura degli alimenti, secondo le quali le etichette che si riferiscono al metodo di produzione non devono essere utilizzate in modo tale da indurre in errore l'acquirente[6].

---

[5] Come il vino biologico, l'acquacoltura biologica (comprese le alghe), il lievito biologico.

[6] Direttiva 2000/13/CE.

Ad oggi, sette Stati membri hanno adottato norme nazionali, mentre in altri dieci vengono applicati standard privati. Le norme vigenti prevedono la certificazione di ingredienti, pietanze, menù o esercizi di ristorazione completi. Gli Stati membri che hanno predisposto sistemi di controllo efficaci non segnalano particolari difficoltà. Diversi Stati membri hanno riferito di avere in progetto una regolamentazione della ristorazione collettiva a livello nazionale o regionale.

La maggioranza degli Stati membri è del parere che il regolamento UE sulla produzione biologica non debba applicarsi, nel breve termine, agli esercizi di ristorazione collettiva, non solo per il rischio di accresciuta complessità, ma anche in considerazione della limitata incidenza sul commercio, dato che questi esercizi operano per lo più su scala locale. La Commissione ne conclude che non sia per ora necessario includere gli esercizi di ristorazione collettiva nel regolamento, ma seguirà attentamente l'evoluzione del settore.

2.2. Tessili e cosmetici

Il mercato dei tessili e dei cosmetici facenti riferimento alla produzione biologica è cresciuto notevolmente negli ultimi anni. Per questi prodotti sono stati creati regimi di certificazione privati. Queste due categorie merceologiche non rientrano tuttavia nel quadro normativo dell'UE per il biologico, il quale è limitato ad una serie di prodotti agricoli[7] (in particolare i prodotti agricoli non trasformati o i prodotti agricoli trasformati destinati ad essere utilizzati come alimenti). Pur essendo ampiamente riconosciuto che i tessili e i cosmetici costituiscono entrambi un valido sbocco per le materie prime di produzione biologica, è sorto un dibattito all'interno del settore biologico sul rischio che un riferimento alla produzione biologica per prodotti agricoli non contemplati dal vigente regolamento possa nuocere alla credibilità del termine "biologico" quale applicato ai prodotti alimentari. Va inoltre ricordato che il regolamento dovrebbe essere sostanzialmente modificato per poter accogliere sistematicamente prodotti non agricoli.

La normativa dell'Unione sui tessili verte sui nomi delle fibre e sull'etichettatura, piuttosto che sui metodi di produzione[8]. È stata recentemente rivista[9] allo scopo di semplificare e migliorare il quadro legislativo in questo settore. Nel contesto del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)[10] sono stati stabiliti criteri per i prodotti tessili[11]. Per il cotone, ad esempio, il regime autorizza l'uso della denominazione "cotone biologico" se il prodotto è composto per il 95% di cotone biologico.

---

7 Elencati all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1).

8 Direttiva 2008/121/CE.

9 Regolamento (UE) n. 1007/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili.

10 Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE).

11 Decisione della Commissione del 9 luglio 2009 (2009/567/CE).

Molti cosmetici contengono materie prime di origine agricola, come oli ed estratti vegetali. La normativa dell'Unione sui cosmetici disciplina le dichiarazioni relative ai prodotti[12]. Sono in via di elaborazione criteri comuni per le dichiarazioni di ogni tipo che vengono utilizzate riguardo ai prodotti cosmetici, comprese le diciture "naturale" e "biologico"[13].

La Commissione ritiene che valga la pena esplorare le possibilità offerte dalla legislazione unionale per estendere ai tessili e ai cosmetici la protezione dell'uso del termine "biologico".

3. DIVIETO DELL'USO DI OGM NELLA PRODUZIONE BIOLOGICA

Uno dei principi generali della produzione biologica enunciati nel regolamento è il divieto di utilizzare:

- organismi geneticamente modificati (OGM)[14],
- prodotti derivati da OGM[15], nonché
- prodotti ottenuti da OGM[16].

Questi prodotti sono considerati incompatibili con il concetto stesso di produzione biologica e con la percezione che ne hanno i consumatori.

In pratica ciò significa che gli OGM e i prodotti derivati o ottenuti da OGM non vanno usati nella produzione biologica come alimenti, mangimi, ausiliari di fabbricazione, prodotti fitosanitari, concimi, ammendanti, sementi, materiale di moltiplicazione vegetativa, microrganismi e animali. Un'unica eccezione è ammessa per i medicinali veterinari (vaccini e altri).

Tuttavia, dato che i sistemi biologici non sono isolati dalla catena di produzione generale, la presenza accidentale, in quantità trascurabili, di colture geneticamente modificate in sistemi agricoli non transgenici non può essere completamente evitata nelle fasi di coltivazione, raccolta, trasporto, magazzinaggio e trasformazione. Possibili fonti di commistione con gli OGM sono le impurezze nelle sementi, l'impollinazione incrociata, le piante spontanee e le pratiche di raccolta e stoccaggio. Un'altra fonte potenziale è costituita dagli additivi alimentari e per mangimi, generalmente derivati od ottenuti da OGM.

---

12 Articolo 20 del regolamento (CE) n. 1223/2009 del Consiglio (GU L 342 del 22.12.2009).

13 ISO/NP 16128.

14 La definizione di "organismo geneticamente modificato" (OGM) si trova nella direttiva 2001/18/CE. Esempi: piante e sementi di soia e granturco geneticamente modificati.

15 "Derivato da OGM": derivato interamente o parzialmente da OGM, ma non contenente OGM o da essi costituito (articolo 2, lettera u).
Esempi: olio, amido o proteine ricavati da soia o granturco geneticamente modificati, non contenenti ADN geneticamente modificato.

16 "Ottenuto da OGM": derivato mediante l'uso di un OGM come ultimo organismo vivente nel processo di produzione, ma non contenente OGM o da essi costituito né derivato da OGM (articolo 2, lettera v).
Esempi: additivi alimentari e per mangimi (per lo più vitamine e aminoacidi) e ausiliari di fabbricazione (principalmente enzimi) prodotti da microrganismi geneticamente modificati (quali batteri e funghi).

Il previgente regolamento (CEE) n. 2092/91[17] imponeva gli stessi divieti sugli OGM ma non contemplava la presenza non intenzionale di tracce di OGM. In mancanza di norme specifiche, le disposizioni orizzontali del regolamento relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati[18] si applicavano parimenti ai prodotti usati nell'agricoltura biologica. Detto regolamento stabilisce una soglia generale di etichettatura dello 0,9% per la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di OGM o di prodotti derivati da OGM[19].

In tal senso, il regolamento chiarisce che si applicano le norme generali sulla presenza inevitabile di OGM, oltre ad introdurre, nell'articolo 9, paragrafo 3, specifiche disposizioni sulla responsabilità che incombe all'operatore biologico di evitare la presenza di OGM nei prodotti biologici. I principi guida sono: limitare per quanto possibile la presenza accidentale di OGM nei prodotti biologici, come disposto nel considerando 10, e, nel contempo, evitare agli operatori biologici inutili vincoli e oneri supplementari.

3.1. Esperienza generale concernente il divieto dell'uso di OGM

Dal questionario sopra citato emerge che gli Stati membri non hanno avuto particolari problemi in sede di supervisione del sistema di controllo relativo al divieto dell'uso di OGM. Nondimeno, i mangimi vengono identificati come prodotto a rischio per la presenza accidentale di OGM. Sono state riscontrate esigue tracce di OGM autorizzati, inferiori allo 0,1%, nella soia e nel granturco. Gli operatori si adoperano con il massimo impegno, anche attraverso iniziative comuni, per mantenere le colture biologiche esenti da ogni presenza accidentale di OGM, sopportando il costo di tali azioni preventive.

In alcuni Stati membri sono stati messi a punto specifici strumenti di analisi e gestione del rischio, improntati a un approccio sistematico che consente di determinare in quali casi procedere a campionamenti e ispezioni supplementari. La Commissione intende monitorare l'evoluzione di tali strumenti e, se del caso, proporli per un'applicazione su scala europea.

In materia di coesistenza, la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2009 sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche[20] ha concluso che le colture transgeniche non hanno provocato danni dimostrabili alle colture non transgeniche esistenti. Inoltre, il 13 luglio 2010 la Commissione ha emesso una raccomandazione[21] recante linee guida per l'elaborazione di misure nazionali di coesistenza intese a evitare la presenza non intenzionale di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, nella quale si ammette che la presenza di tracce di OGM a livelli persino inferiori alla soglia di etichettatura dello 0,9% prescritta dalla normativa dell'UE può arrecare una perdita di

---

17 Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari.

18 Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1, articolo 12, paragrafo 2).

19 Non è definita alcuna soglia per le sementi.

20 COM(2009) 153 definitivo del 2.4.2009 – Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche. http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm

21 Raccomandazione 2010/C/200/01 della Commissione (GU C 200 del 22.7.2010, pag.1). http://ecob.jrc.ec.europa.eu/documents/CoexRecommendation.pdf

reddito potenziale ai produttori di particolari prodotti agricoli, come i prodotti biologici. La raccomandazione riconosce altresì che la commistione con gli OGM ha implicazioni specifiche per i produttori di particolari prodotti agricoli come i prodotti biologici, che si ripercuotono anche sul consumatore finale, in quanto tali produzioni sono spesso più costose, richiedendo misure di separazione più rigorose per evitare la presenza di OGM, in modo da garantire la relativa maggiorazione di prezzo. Nello stesso contesto, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di regolamento che, una volta adottata, consentirà agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio[22].

Una recente interpretazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause congiunte C-58/10 – C-68 Monsanto, ha indicato che, ai fini dell'adozione di misure di salvaguardia da parte di uno Stato membro, soltanto l'articolo 34 di detto regolamento è applicabile ai prodotti esistenti, precedentemente autorizzati a norma della direttiva 2001/18/CE. Un'altra interpretazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (causa 442-09) riguarda il polline geneticamente modificato nel miele. La Commissione, d'intesa con gli Stati membri, sta valutando tali pronunce e le relative implicazioni, anche dal punto di vista della coesistenza.

3.2. Disponibilità di prodotti non ottenuti da OGM

Le vitamine, gli enzimi e gli aminoacidi usati per la trasformazione degli alimenti vengono ottenuti molto spesso da microrganismi geneticamente modificati e quindi non possono essere utilizzati nella produzione biologica.

Il regolamento ha previsto, tra le norme di produzione eccezionali, la possibilità che la Commissione accordi eccezioni al divieto di usare prodotti ottenuti da OGM ove sia necessario usare additivi per alimenti o per mangimi e altre sostanze che non siano disponibili sul mercato se non ottenuti da OGM. Fino ad oggi la Commissione non ha accordato simili eccezioni.

Tuttavia, viene regolarmente riferito che talune sostanze come le vitamine B2 (riboflavina) e B12 (cobalamina) nonché gli enzimi chimosina (per la caseificazione) e fitasi (per i mangimi) sono disponibili solo ottenute da OGM. Pertanto la Commissione intende monitorare attentamente la situazione e proporre, se necessario, opportuni interventi.

3.3. La dichiarazione del venditore

Quando acquistano i fattori di produzione da immettere nel processo produttivo, gli operatori biologici devono accertarsi che questi non siano OGM né prodotti ottenuti o derivati da OGM. Il regolamento dispone, all'articolo 9, paragrafo 2, che gli operatori possano fare affidamento sull’etichetta o qualsiasi altro documento che accompagna un prodotto e che sia apposto o

---

[22] COM (2010) 375 definitivo del 13.7.2010 – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio.

fornito ai sensi della direttiva 2001/18/CE[23], del regolamento (CE) n. 1829/2003[24] o del regolamento (CE) n. 1830/2003[25], a meno che non siano venuti in possesso di informazioni secondo le quali l'etichettatura dei prodotti in questione non è conforme ai suddetti regolamenti, ad esempio qualora sia superata la soglia di etichettatura dello 0,9% per la presenza accidentale di OGM.

I prodotti ottenuti o derivati da OGM, diversi da alimenti o mangimi, non rientrano nel campo di applicazione della legislazione sugli OGM e pertanto non sono soggetti ad alcun obbligo di etichettatura e di tracciabilità. Per questo motivo, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento, l'operatore deve chiedere in tal caso al fornitore dei prodotti in questione di rilasciargli una conferma o dichiarazione[26] scritta e firmata, nella quale il venditore dichiara che il prodotto non è né ottenuto né derivato da OGM.

La dichiarazione del venditore rappresenta un impegno avente valore giuridico vincolante per il fornitore dei prodotti. Tuttavia i soggetti interessati riferiscono che molte ditte non comprendono pienamente la funzione di questo documento e talvolta rifiutano di firmarlo o, al contrario, lo rilasciano con eccessiva leggerezza. Alcuni Stati membri rilevano anche la difficoltà di verificare l'attendibilità della dichiarazione, dovuta a vincoli tecnici e analitici.

La Commissione constata pertanto che esistono problemi quanto all'affidabilità e all'efficacia della dichiarazione del venditore e che occorre approfondire questi aspetti.

3.4. Fattibilità di specifiche soglie di tolleranza (per la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di OGM) e loro impatto sul settore biologico

Nelle risposte al questionario summenzionato, quasi tutti gli Stati membri e la maggioranza dei soggetti interessati ritengono che l'attuale quadro legislativo offra sufficienti garanzie riguardo al divieto dell'uso di OGM nella produzione biologica, in quanto assicura che i prodotti commercializzati senza riferimento agli OGM in etichetta contengono solo tracce accidentali e inevitabili inferiori allo 0,9%. Alcuni Stati membri, riferendosi al livello di rilevabilità, preferiscono una soglia specifica per i prodotti utilizzati nella produzione biologica, con un limite di quantificazione[27] oscillante dallo 0,1% allo 0,3%.

In circa cinque Stati membri vigono regimi di certificazione privati che certificano la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di OGM nei prodotti biologici al di sotto del livello

---

23 Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio - Dichiarazione della Commissione (GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1).

24 Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1).

25 Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24).

26 Il modello della dichiarazione del venditore è menzionato all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 889/2008 e riportato nell'allegato XIII dello stesso regolamento.

27 Il livello inferiore al quale può essere attendibilmente quantificata la presenza di OGM corrisponde attualmente allo 0,1%.

generale dello 0,9%. Nell'ambito di tali regimi, i controlli si focalizzano particolarmente su soia, granturco, colza, riso e canapa.

Si può concludere che la maggioranza dei pareri è favorevole al mantenimento della stessa soglia dello 0,9% per la presenza accidentale di OGM nei prodotti biologici. L'introduzione di una soglia specifica accrescerebbe la complessità e l'onere a carico di produttori e consumatori.

4. FUNZIONAMENTO DEL MERCATO INTERNO E SISTEMA DI CONTROLLO

Un nuovo elemento del regolamento che potrebbe influire sul funzionamento del mercato interno è l'obbligo di usare il logo UE su tutti i prodotti biologici[28] ottenuti nell'Unione europea a decorrere dal 1° luglio 2010, con un periodo di transizione che termina il 30 giugno 2012. Benché sia giusto riconoscere che la sua introduzione ha avuto ricadute positive, conferendo sempre maggiore visibilità ad un'ampia gamma di prodotti, non è tuttavia possibile valutarne l'impatto allo stadio attuale.

Gli Stati membri affermano che il sistema di controllo, quale applicato nel 2009 e 2010, non ostacola il buon funzionamento del mercato interno nel comparto biologico. Diversi Stati membri e soggetti interessati osservano peraltro che le differenze a livello di lettura e d'interpretazione della legislazione unionale indicano la necessità di armonizzare – e talora di semplificare – l'effettiva applicazione della normativa sul biologico all'interno dell'Unione. Nel 2010 operavano nell'insieme dell'UE ben 199 autorità e organismi di controllo preposti al sistema di controllo dell'agricoltura biologica.

A fini di maggiore trasparenza, la Commissione ha adottato il regolamento (UE) n. 426/2011[29] che prescrive agli Stati membri di compilare e pubblicare, dal 1° gennaio 2013, un elenco aggiornato degli operatori biologici. Riguardo a infrazioni e irregolarità, benché i provvedimenti adottati dagli Stati membri siano generalmente adeguati, secondo la Commissione si potrebbe ancora migliorare lo scambio di informazioni in materia, soprattutto dal punto di vista della tempestività e della completezza delle comunicazioni.

La certificazione di gruppo per i piccoli produttori biologici che operano in stretta cooperazione tra loro all'interno dell'Unione ha suscitato l'interesse degli Stati membri e dei soggetti interessati, in quanto agevola la commercializzazione dei loro prodotti. Tutti coloro che hanno risposto al questionario sottolineano peraltro la necessità di far sì che questo sistema sia atto a salvaguardare o a migliorare l'affidabilità e l'efficienza dei controlli.

La Commissione riconosce che il sistema di controllo può essere ulteriormente migliorato e continuerà ad adoperarsi in tal senso con gli Stati membri. Per orientare i lavori in questa materia, la Commissione si baserà anche sui risultati di un recente audit concernente la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici, effettuato dalla Corte dei conti e la cui relazione verrà pubblicata probabilmente ai primi del 2012. I servizi della Commissione e gli Stati membri stanno mettendo a punto una posizione comune sull'insieme degli elementi del sistema di controllo, in particolare sulla correlazione tra la legislazione specifica in materia di agricoltura biologica e la legislazione generale sui controlli ufficiali relativi ai

---

[28] Introdotto dal regolamento (UE) n. 271/2010 della Commissione (GU L 84 del 31.3.2010).

[29] GU L 113 del 3.5.2011, pag. 1.

mangimi e agli alimenti di cui al regolamento (CE) n. 882/2004[30], nonché una più attiva supervisione delle autorità competenti, sia negli Stati membri sia nei paesi terzi riconosciuti, anche attraverso verifiche effettuate dall'Ufficio alimentare e veterinario. La Commissione non esiterà ad avviare procedure d'infrazione ogniqualvolta constati che i sistemi di controllo non sono conformi alla legislazione dell'UE.

5. APPLICAZIONE DEL REGIME DI IMPORTAZIONE

Primo mercato mondiale dei prodotti biologici al pari degli USA, l'Unione europea rappresenta uno sbocco attraente per le esportazioni da molti paesi terzi, che raggiungono complessivamente il 95% delle vendite mondiali di prodotti biologici. Il regolamento contiene disposizioni e procedure armonizzate per l'importazione di prodotti biologici sul mercato dell'UE, prevedendo a tal fine due possibilità: conformità del prodotto importato con la legislazione dell'UE sulla produzione biologica, oppure equivalenza delle norme di produzione e dei sistemi di controllo applicati nel paese esportatore con quelli vigenti nell'UE.

Al di fuori di questo regime d'importazione, i prodotti biologici equivalenti possono essere importati nell'Unione anche mediante autorizzazioni di importazione[31] concesse dalle autorità degli Stati membri per ogni singola spedizione e per un tempo limitato. Questa possibilità è transitoria e verrà abolita progressivamente[32].

5.1. Importazioni in regime di equivalenza

Con il termine “equivalente”, nella descrizione di sistemi o misure differenti, si intende atto a realizzare gli stessi obiettivi e rispondente agli stessi principi applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità[33]. Gli accordi sull'equivalenza, caldeggiati dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, possono incoraggiare l'adozione di norme e controlli adatti alle condizioni locali.

Le apposite linee guida del Codex alimentarius[34] sugli alimenti biologici costituiscono la base di riferimento internazionale intesa a favorire l'armonizzazione delle prescrizioni relative ai prodotti biologici a livello mondiale.

5.1.1. Riconoscimento dei paesi terzi che offrono garanzie equivalenti

Al momento della stesura della presente relazione, undici paesi figuravano nell'elenco dei paesi terzi riconosciuti ed erano in corso altre diciassette domande di riconoscimento. La procedura di riconoscimento viene attivata da una domanda ufficiale presentata dalle autorità nazionali alla Commissione e prosegue con una valutazione approfondita delle norme di produzione biologica e del sistema di controllo del paese terzo, volta a determinare se siano

---

30 Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 191 del 30.4.2004, pag. 1).

31 Gli Stati membri hanno concesso 2440 autorizzazioni nel 2009 e 3754 nel 2010.

32 Articolo 19 del regolamento (CE) n. 1235/2008 della Commissione.

33 Articolo 2, lettera x), del regolamento (CE) n. 834/2007.

34 Codex CAC/GL 32 – Linee guida del 1999 in materia di produzione, trasformazione, etichettatura e commercializzazione degli alimenti di produzione biologica.

equivalenti a quelli dell'UE. Tale valutazione richiede ingenti risorse. Sono ammesse lievi differenze, ma se le norme sono troppo divergenti vengono imposte restrizioni all'importazione. Occorre dimostrare che le misure di controllo sono altrettanto efficaci che all'interno dell'UE. La Commissione procede anche a verifiche in loco e riesamina periodicamente l'elenco dei paesi terzi riconosciuti.

Secondo la Commissione, una volta ultimata con esito positivo la valutazione iniziale, l'elenco dei paesi terzi riconosciuti rappresenta il metodo più stabile e affidabile in materia di importazione di prodotti biologici, incoraggiando altresì i paesi in via di sviluppo a elaborare le proprie norme e a istituire i propri sistemi di controllo. La Commissione intende portare avanti l'esame delle domande pendenti ed eventualmente di quelle nuove, allo scopo di promuovere il concetto di equivalenza a livello mondiale.

Tuttavia, se si considera il tempo impiegato per valutare le domande presentate finora, ci si rende conto che si tratta di un'operazione complessa, che richiede grande competenza tecnica. Certo, la Commissione può avvalersi della collaborazione dello Stato membro co-relatore per effettuare le valutazioni e le ispezioni in loco, ma chiaramente ciò non basta a far fronte al fabbisogno di risorse necessarie per portare a termine l'intera procedura e in seguito per continuare a monitorare l'elenco. La Commissione esaminerà come snellire ulteriormente la procedura, proponendo eventualmente di semplificarla e di rafforzare la supervisione. Nel frattempo la Commissione sta facendo il possibile per trattare le domande pendenti. Va segnalato che le importazioni dai paesi terzi interessati non risultano affatto compromesse, in quanto per il momento si svolgono tramite autorizzazioni di importazione concesse dagli Stati membri (vedi sopra) e in futuro saranno rese possibili dal riconoscimento di organismi e autorità di controllo nei paesi terzi, come illustrato in prosieguo.

5.1.2. Riconoscimento degli organismi e delle autorità di controllo che offrono garanzie equivalenti

Per quanto riguarda le importazioni di prodotti biologici da paesi terzi che non sono riconosciuti, la Commissione ha avviato la procedura per il riconoscimento dell'equivalenza degli organismi di controllo con lo spoglio delle domande presentate a partire dal 2008. Entro il termine iniziale del 31 ottobre 2009 la Commissione ha ricevuto 73 domande provenienti da organismi e autorità di controllo di ogni parte del mondo. Dopo aver valutato i fascicoli tecnici trasmessi dai richiedenti, nella maggior parte dei casi ha dovuto chiedere informazioni aggiuntive, il che ha allungato i tempi della procedura. Il primo elenco di organismi di controllo riconosciuti adottato dalla Commissione[35] si applicherà a decorrere dal 1° luglio 2012 e verrà regolarmente aggiornato.

Secondo la Commissione, anche l'elenco delle autorità e degli organismi di controllo può rappresentare un approccio affidabile alle importazioni, sempre che venga predisposta un'adeguata supervisione a garanzia del corretto funzionamento del regime. In particolare, visto che alle autorità competenti degli Stati membri incombe la responsabilità di controllare tutti i prodotti biologici importati sin dalla loro immissione in libera pratica nel territorio dell'Unione, sarà indispensabile che la Commissione reagisca tempestivamente ad eventuali carenze di funzionamento degli organismi di controllo riconosciuti e proceda alla loro radiazione dall'elenco qualora non rispondano più ai requisiti prescritti.

---

[35] Regolamento di esecuzione (UE) n. 1267/2011 della Commissione, del 6 dicembre 2011 (GU L 324 del 7.12.2011, pag. 9).

Al momento è prematuro trarre conclusioni, trattandosi di un nuovo regime che non è ancora entrato in funzione. Nondimeno, dall'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento si può dedurre che l'attuazione di questa componente del regime di importazione e l'esercizio di un'adeguata supervisione imporranno alla Commissione un notevole carico di lavoro supplementare.

Quanto alla supervisione del regime di importazione in generale, si dovrebbe esplorare la possibilità che la Commissione applichi misure precauzionali per contrastare più efficacemente i rischi noti o emergenti, tenendo conto delle misure previste dal regolamento stesso e da altre norme di diritto europeo applicabili ai controlli[36].

5.2. Importazioni in regime di conformità

Nel regime di conformità, l'operatore extra-UE deve ottemperare a tutte le prescrizioni della legislazione unionale, comprese tutte le norme attuative in materia di produzione e di etichettatura. Contrariamente al regime di equivalenza, le norme applicate devono essere identiche, e non semplicemente equivalenti, a quelle vigenti nell'UE. L'operatore deve sottoporsi a controlli da parte di un organismo o un'autorità di controllo riconosciuti dalla Commissione ai fini della conformità.

Il regime di conformità non è stato ancora attivato. La Commissione ha fissato al 31 ottobre 2014 il termine per l'inoltro delle prime domande da parte delle autorità e degli organismi di controllo, lasciando così al regime di equivalenza il tempo di svilupparsi.

Alla luce dell'esperienza finora acquisita, sembra dubbio che il regime di conformità possa offrire un migliore accesso al mercato dell'Unione e maggiori vantaggi ai partner commerciali dell'UE, di quanto già offra il regime di equivalenza. Non recherà neanche sostanziali benefici ai consumatori riguardo ai rispettivi prodotti biologici importati, che non sono distinguibili sul mercato. Per di più, il regime comporterà un onere amministrativo supplementare paragonabile a quello del regime di equivalenza, senza apportare ulteriori vantaggi. Pertanto, la Commissione preferisce focalizzarsi sul regime di equivalenza più che su quello di conformità, la cui utilità ed efficienza dovranno essere rivalutate insieme ai partner commerciali alla luce delle tendenze attuali e future degli scambi di prodotti biologici.

5.3. Certificato di ispezione

L'immissione in libera pratica nell'UE di una spedizione di prodotti biologici in regime di equivalenza è subordinata alla presentazione di un certificato di ispezione originale rilasciato da un organismo o un'autorità di controllo sottoposti alla supervisione di un paese terzo riconosciuto o della Commissione, oppure dell'autorità competente di uno Stato membro (nel regime delle autorizzazioni d'importazione). All'importazione nel territorio dell'UE, la spedizione è controllata a riscontro dei dati che figurano nel certificato d'ispezione, verificando in particolare le marcature e i numeri delle partite che identificano i prodotti biologici, e il certificato è vistato dalle autorità doganali. Il certificato di ispezione costituisce quindi un elemento chiave per la tracciabilità di ciascuna partita di prodotti biologici dal paese

---

[36] Regolamento (CE) n. 882/2004 e regolamento (CE) n. 669/2009 della Commissione, del 24 luglio 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al livello accresciuto di controlli ufficiali sulle importazioni di alcuni mangimi e alimenti di origine non animale e che modifica la decisione 2006/504/CE della Commissione (GU L 194 del 25.7.2009, pag. 11).

terzo produttore fino all'importatore nell'UE, consentendo di rintracciare anche l'ulteriore distribuzione del prodotto sul mercato dell'UE nel caso in cui si renda necessario ritirare il prodotto dal mercato.

Gli operatori giudicano pesante l'obbligo di presentare l'originale del certificato d'ispezione, a causa dei possibili ritardi dovuti al dispendio di tempo richiesto per l'invio del certificato originale, e auspicano che sia ammessa la possibilità di trasmettere il certificato per via elettronica. Alcuni Stati membri che sdoganano un'alta percentuale delle importazioni in arrivo nell'Unione europea hanno manifestato interesse ad esaminare la possibilità di far pervenire alle autorità nazionali e alla Commissione i certificati elettronici attraverso una banca dati protetta a fini di controllo, sdoganamento e supervisione. La Commissione intende esaminare la fattibilità di un simile sistema, che consentirebbe agli operatori uno sdoganamento più rapido della merce e fornirebbe alla Commissione i dati essenziali sulle operazioni di importazione a fini di supervisione degli organismi di controllo nei paesi terzi. Non meno importante è il fatto che tale sistema favorirebbe una pronta risposta da parte degli Stati membri in caso di infrazione, consentendo di bloccare i prodotti non conformi.

6. CONCLUSIONI

La presente relazione ha passato in rassegna la modesta esperienza maturata dal 2009 nell'applicazione del regolamento, dalla quale la Commissione trae le seguenti conclusioni.

(a) Non sussiste attualmente alcuna necessità obiettiva di estendere il campo d'applicazione del regolamento alla ristorazione collettiva. Quanto all'etichettatura biologica dei tessili e dei cosmetici, si potrebbe forse garantire un'adeguata tutela degli interessi dei produttori e dei consumatori attraverso altri strumenti. È preferibile approfondire gli aspetti normativi e di controllo inerenti ai prodotti agricoli, piuttosto che estendere il campo d'applicazione ad altri prodotti e settori.

(b) Anche se il divieto dell'uso di OGM nella produzione biologica viene correttamente rispettato, occorre riesaminare la dichiarazione del venditore e monitorare la disponibilità di taluni prodotti in versione non transgenica. Le misure preventive e gli interventi armonizzati sono da preferirsi ad una soglia specifica di OGM per i prodotti biologici, che non sembra giustificata allo stato attuale. In merito alla coesistenza, il 13 luglio 2010 sono stati impartiti ulteriori orientamenti agli Stati membri con una raccomandazione della Commissione recante linee guida per l'elaborazione di misure nazionali di coesistenza intese a evitare la presenza non intenzionale di OGM nelle colture convenzionali e biologiche. Occorre tuttavia analizzare i recenti sviluppi in materia.

(c) Il sistema di controllo si è rivelato, nella maggior parte dei casi, adatto al funzionamento del mercato interno, anche se la sua applicazione presenta ancora qualche lacuna. Per renderlo più efficace necessitano ulteriori interventi.

Inoltre, nonostante i progressi compiuti nell'attuazione del nuovo regime d'importazione basato sull'equivalenza, è auspicabile snellirlo in una certa misura, mentre appare discutibile l'utilità di attivare il regime basato sulla conformità.

La Commissione ritiene prematuro corredare la presente relazione di proposte intese a modificare il regolamento, tanto più che la relativa proposta di allineamento al trattato di

Lisbona[37] è tuttora in discussione in sede di Parlamento e di Consiglio. Con la presente relazione, la Commissione si propone di fornire elementi fattuali che possano stimolare un dibattito costruttivo intorno al regolamento sull'agricoltura biologica. Sulla scorta di tale dibattito, la Commissione presenterà eventualmente proposte legislative in una fase ulteriore.

Per rendere il dibattito il più possibile costruttivo e incoraggiare la partecipazione dei cittadini, la Commissione ritiene essenziali, nella prospettiva di future riflessioni sull'agricoltura biologica, tematiche quali la semplificazione del quadro legislativo – che non deve peraltro attenuare l'efficacia delle norme vigenti –, la coesistenza, in particolare tra colture transgeniche e biologiche, il miglioramento del sistema di controllo e del regime di equivalenza negli scambi di prodotti biologici.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a discutere i temi esposti nella presente relazione e auspica un riscontro anche da parte di altri soggetti interessati.

---

[37] COM(2010) 759 definitivo del 17.12.2010.

ALLEGATO

Spunti per un dibattito sulla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici

1. Sarebbe possibile semplificare il quadro legislativo, e in che modo, senza peraltro attenuare l'efficacia delle norme vigenti?

2. Quali misure si dovrebbero adottare per far sì che la coesistenza sia rispettata e che ogni agricoltore che opti per il settore biologico possa adempiere alle relative norme di produzione?

3. Si avverte la necessità di rivedere le attuali norme di produzione e renderle più severe, ad esempio in ordine alla disponibilità di giovani animali, mangimi, sementi e altri fattori di produzione biologica? In caso di risposta affermativa, cosa proporre agli agricoltori o alle regioni che non siano in grado di adempiere a questi nuovi requisiti? La flessibilità a livello regionale sarebbe compatibile con eque condizioni di concorrenza? I controlli sarebbero attuabili?

4. Il sistema di controllo prevede ispezioni fisiche presso ognuno degli operatori della filiera alimentare almeno una volta l'anno. Gli operatori devono essere accreditati da certificatori indipendenti. In che modo si potrebbe migliorare il sistema di controllo?

5. In linea con il Piano d'azione europeo[38], la Commissione ha promosso l'equivalenza negli scambi di prodotti biologici, riconoscendo i paesi terzi o gli organismi di controllo. L'equivalenza deve rimanere l'unica impostazione del commercio di prodotti biologici? In questi ultimi anni la Commissione ha ottenuto anche il riconoscimento reciproco da parte di paesi terzi riconosciuti equivalenti dall'UE. Sarebbe auspicabile insistere su questo approccio per meglio difendere gli interessi dell'UE sui mercati d'esportazione?

---

[38] COM (2004) 415 definitivo del 10.6.2004, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici.