

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el marcado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009

[COM(2016) 0157 final — 2016/0084 (COD)]

(2016/C 389/11)

Ponente: Cillian LOHAN

El 8 de abril de 2016, el Consejo, y el 11 de abril de 2016, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el marcado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009

[COM(2016) 0157 final — 2016/0084 (COD)].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad, con 184 votos a favor, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión que tiene como objetivo la mejora del funcionamiento del mercado interior en el sector de los productos fertilizantes, en consonancia con el plan de acción para la economía circular. El CESE considera que, si este enfoque tiene una amplia difusión en otros sectores, puede contribuir a la sostenibilidad medioambiental en general, incluidos el desarrollo económico, la creación de empleo y la protección del medio ambiente.

1.2. El Comité apoya la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento actual, creando unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos de origen orgánico y producidos a partir de residuos, y eliminando los límites a la innovación. No obstante, el CESE recomienda mantener y aplicar todos los principios clave de la protección medioambiental, incluido el principio de precaución.

1.3. El CESE está de acuerdo con la creación de un sistema eficiente de control, etiquetado y trazabilidad para garantizar la calidad y la seguridad de los productos, en el que participen todas las partes interesadas. El Comité sugiere aplicar el sistema de etiquetado que se utiliza para los productos fitosanitarios a fin de aportar una información clara sobre el uso y la conservación de los abonos. Además, el CESE recomienda establecer un método de análisis oficial para verificar las acreditaciones de cualquier sistema de etiquetado y garantizar una solidez suficiente de la integridad de cualquier etiqueta aplicada.

1.4. El Comité observa que la fertilidad y la protección del suelo son aspectos clave de la propuesta de la Comisión, pero señala que este objetivo será difícil de alcanzar sin una «directiva marco del suelo». Por otra parte, resalta la necesidad de tener presentes las diferencias entre los suelos de los distintos Estados miembros, lo que entraña adoptar normas específicas.

1.5. El Comité apoya la propuesta de establecer límites para reducir el cadmio y otros metales pesados en los abonos. El CESE, consciente de que esta decisión aumentará los costes de producción de abonos cuya fuente de fósforo la constituye la roca fosfática extraída, quisiera poner de relieve que se trata de una gran oportunidad para que los abonos orgánicos de base biológica logren una cuota de mercado significativa. Esto, a su vez, creará nuevas oportunidades y ayudará a impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo.

1.6. El CESE reconoce que los productores pueden optar por cumplir las leyes nacionales o europeas en materia de etiquetado, pero, debido al efecto potencial de unas normas nacionales divergentes en la distorsión y la fragmentación del mercado, quisiera subrayar la importancia de un enfoque que evite la competencia desleal y el incumplimiento de las normas más elevadas en materia de trazabilidad, calidad y seguridad.

1.7. El Comité señala que algunas definiciones y normas relativas a los abonos procedentes de materias primas secundarias no están claras. En concreto, será esencial contar una definición de «materias primas secundarias» ahora que van a presentarse propuestas de directivas y reglamentos relativos a los principios de una economía circular. Para mejorar la aplicación del nuevo Reglamento, el CESE recomienda una mayor integración y armonización con la actual Directiva sobre los residuos.

1.8. El Comité considera que la transición a una economía circular representa un reto fundamental para Europa y las generaciones futuras. A fin de seguir esta senda, recomienda aportar incentivos para alentar a las empresas interesadas en cambiar su producción, y emprender iniciativas encaminadas a apoyar el cambio en materia de información, sensibilización, educación y formación profesional.

1.9. Las estrategias de los Estados miembros sobre el tratamiento, las infraestructuras y la gestión de las aguas residuales deberían reconocer el valor de los lodos y aguas residuales como fuente de materias primas para la industria de los abonos orgánicos.

1.10. La recogida y producción a escala regional, apoyadas por las redes de distribución en los Estados miembros, deberían ser parte integrante de la estructura de un mercado de fertilizantes a base de materiales orgánicos.

2. Introducción

2.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto ofrecer soluciones concretas a los problemas surgidos en la evaluación *ex post* ⁽¹⁾ del actual Reglamento relativo a los abonos ⁽²⁾, en el marco más amplio del plan de acción para la economía circular ⁽³⁾.

2.2. En particular, se propone abordar dos problemas manifiestos que afectan al mercado interior en el sector de los productos fertilizantes:

- la competencia entre los abonos obtenidos de materias primas orgánicas o secundarias no importadas, en consonancia con el modelo de economía circular, y los producidos conforme a un modelo de economía lineal se inclina a favor de estos últimos ⁽⁴⁾. Esta distorsión de la competencia ⁽⁵⁾ obstaculiza la inversión en productos más sostenibles e impide la transición a una economía circular ⁽⁶⁾,
- el actual Reglamento no aborda las preocupaciones y límites específicos relacionados con el impacto de los abonos CE en los suelos, las aguas continentales, las aguas marinas y los alimentos. En ausencia de directrices a escala de la UE, los Estados miembros han establecido límites unilaterales, en concreto para la concentración de cadmio en los abonos fosfatados inorgánicos, lo que agrava la fragmentación del mercado.

⁽¹⁾ Centro de Servicios de Estrategia y Evaluación (CSES), Informe final «Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to fertilisers» (Evaluación del Reglamento (CE) 2003/2003 relativo a los abonos), 2010.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

⁽³⁾ COM(2015) 614/2.

⁽⁴⁾ La Comisión estima que los abonos inorgánicos representan el 80 % del valor de mercado, mientras que los orgánicos u órgano-minerales representan conjuntamente el 6,5 %, y los medios de cultivo, las enmiendas del suelo y las enmiendas calizas en torno al 10,5 %. Los bioestimulantes de las plantas y los aditivos agronómicos, aunque solo representan el 3 % del valor de mercado, tienen un gran potencial de desarrollo de mercado.

⁽⁵⁾ El Reglamento actual garantiza la libre circulación solo para los abonos incluidos en su anexo I. La obtención de la etiqueta «abono CE» requiere básicamente una enmienda al anexo I, pero es tan complicado que el 50 % de los abonos comercializados quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, y la gran mayoría de ellos están producidos a partir de materiales orgánicos o biorresiduos reciclados procedentes de la cadena alimentaria.

⁽⁶⁾ La Comisión destaca tres retos en relación con el uso de abonos: 1) los nutrientes se dispersan en el medio ambiente, con elevados costes en términos de salud y mitigación de los daños; 2) el fósforo es una materia prima fundamental que procede de fuera de Europa (el 90 % de los abonos fosfatados se importan de terceros países); 3) el cadmio es un componente esencial de los abonos fosfatados con un impacto medioambiental especialmente peligroso.

2.3. Los puntos clave de la propuesta de la Comisión son los siguientes:

- hacer la etiqueta «abono CE ⁽⁷⁾» más accesible y crear unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos más innovadores y sostenibles, también para los producidos a partir de materiales orgánicos (incluidos los biorresiduos y los subproductos animales) o materias primas secundarias. También se incluirán entre los productos fertilizantes con el marcado CE los productos destinados a mejorar la eficiencia de los procesos de nutrición de las plantas, como los aditivos agronómicos y los bioestimulantes de las plantas ⁽⁸⁾,
- garantizar que los productos comercializados son seguros y de alta calidad mediante un sistema adecuado de controles, etiquetado y trazabilidad en el que participen los fabricantes, importadores, distribuidores y operadores económicos ⁽⁹⁾, y modernizar la evaluación de la conformidad y la vigilancia del mercado en consonancia con el «nuevo marco legislativo» para la legislación sobre los productos. Se mantendrá la posibilidad actual de que los fabricantes elijan si desean cumplir los nuevos requisitos armonizados o las normas nacionales ⁽¹⁰⁾,
- establecer límites para los metales pesados (en concreto, el cadmio ⁽¹¹⁾) y los contaminantes en los productos fertilizantes a fin de impulsar la inversión en abonos más sostenibles.

2.4. Según la Comisión, la propuesta aportará una amplia gama de beneficios, entre otros:

- la creación de unos 120 000 puestos de trabajo gracias al reciclaje de biorresiduos en abonos orgánicos,
- reducción de la dependencia de materias primas no disponibles en la UE (por ejemplo, fosfatos): los biorresiduos reciclados podrían sustituir hasta el 30 % de los abonos inorgánicos,
- reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y del consumo de energía causado por la producción de abonos inorgánicos,
- reducción de la contaminación causada por exceso de nutrientes, en particular la eutrofización del ecosistema,
- mejora de la eficiencia de los recursos,
- reducción general de los costes de conformidad para los operadores económicos,
- reducción del 65 % de los costes de comercialización de nuevos productos para la industria.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, tanto para resolver algunos problemas críticos del mercado de los abonos como para contribuir a la transición a la economía circular.

3.2. El Comité reitera su apoyo a cualquier iniciativa encaminada a cerrar el círculo en el marco del plan de acción para la economía circular ⁽¹²⁾. El CESE considera que la creación de unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos de origen orgánico es un objetivo medioambiental significativo y también un motor importante para el desarrollo económico y la creación de empleo.

⁽⁷⁾ El Reglamento sobre abonos de 2003 creó dos categorías diferentes: “abonos CE” y “abonos no CE” (también conocidos como “abonos nacionales”). Estos últimos pueden comercializarse en los mercados nacionales porque cumplen los requisitos nacionales y también pueden circular en el mercado de la Unión al amparo del Reglamento (CE) n.º 764/2008 sobre el reconocimiento mutuo.

⁽⁸⁾ COM(2016) 157 final. Introducción, puntos 14 y 15.

⁽⁹⁾ COM(2016) 157 final. Introducción, puntos 23-27.

⁽¹⁰⁾ Si los fabricantes quieren vender su productos en otros países de la Unión pero no desean que sus productos cuenten con marcado CE, podrán hacerlo, pero ello dependerá del reconocimiento mutuo entre Estados miembros.

⁽¹¹⁾ Los límites para el cadmio en los abonos se rebajarán de 60 mg/kg a 40 mg/kg a partir de tres años, y a 20 mg/kg transcurridos doce años.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

3.3. El CESE apoya la necesidad de eliminar las barreras que limitan la libre circulación de materias primas secundarias (incluidas materias primas secundarias orgánicas) y la innovación, al mismo tiempo que se mantienen y aplican todos los principios clave de protección medioambiental, incluido el principio de precaución.

3.4. El Comité apoya la propuesta de establecer un sistema eficaz de controles, etiquetado y trazabilidad que garantice la seguridad y la calidad de estos productos. En particular:

- aplicar el sistema de etiquetado que se utiliza para los productos fitosanitarios ⁽¹³⁾ a fin de aportar a los agricultores información clara sobre el uso y la conservación de los abonos,
- establecer una norma común para la presentación y la comunicación de la información requerida, conforme al anexo III,
- establecer metodologías de análisis oficiales para verificar las acreditaciones de cualquier sistema de etiquetado y garantizar una solidez suficiente de la integridad de cualquier etiqueta aplicada.

3.5. El CESE reconoce que los fabricantes pueden elegir entre cumplir la legislación europea o nacional en materia de etiquetado, pero resalta que unas normas nacionales divergentes son una de las principales causas de la actual distorsión y fragmentación del mercado. Por esta razón, recomienda un enfoque específico a fin de evitar nuevas amenazas de competencia desleal e incumplimiento de las normas más elevadas de trazabilidad, calidad y seguridad.

3.6. El Comité observa que la fertilidad y la protección del suelo son aspectos clave de la propuesta de la Comisión, pero señala que este objetivo será difícil de alcanzar sin una «directiva marco del suelo» que pueda establecer y hacer cumplir normas comunes para el uso sostenible y la protección del suelo ⁽¹⁴⁾. Por otra parte, resalta la necesidad de tener presentes las diferencias que existen entre los suelos de los distintos Estados miembros, lo que entraña adoptar normas específicas.

3.7. El Comité está de acuerdo en establecer límites para reducir de forma progresiva el cadmio y otros metales pesados en los abonos. Entretanto, es consciente de que una reducción inmediata y drástica de los niveles de cadmio en los abonos incrementará los costes de producción y, por tanto, los costes para los agricultores y los consumidores. En la línea de los perturbadores procesos que forman parte de la transición a un modelo económico circular, este cambio de coste y, por consiguiente, de precio, podría ser una herramienta económica para impulsar el cambio entre los consumidores y los agricultores. Es preciso proteger a los agricultores frente a subidas de precios drásticas y, por tanto, deben tener acceso a los abonos para responder a sus necesidades.

3.8. El CESE resalta que la competitividad de las pymes podría resultar afectada por los costes de conformidad adicionales ⁽¹⁵⁾. Debido al valor estratégico de este Reglamento, el Comité recomienda proporcionar incentivos para alentar la transición de las pymes hacia una producción más sostenible ⁽¹⁶⁾. Las DG de la UE responsables de Investigación y Agricultura desempeñarán un papel clave en este proceso.

3.9. El CESE considera que la transición a unos abonos más sostenibles así como a una economía circular requiere un hondo compromiso de todas las partes interesadas (fabricantes, agricultores, trabajadores y consumidores). El asesoramiento técnico y las mejores prácticas siguen evolucionando pero no siempre se divulgan correctamente. Como en otros ámbitos, las campañas de sensibilización y la formación profesional y continua son esenciales ⁽¹⁷⁾. La propuesta de un foro de la economía circular que se celebraría en el CESE, tal como se apunta en el dictamen NAT/676 sobre el Paquete «Economía circular», puede contribuir a desempeñar una función para lograr los objetivos.

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) n.º 547/2011.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE «Estrategia temática para la protección del suelo» (DO C 168 de 20.7.2007, p. 29).

⁽¹⁵⁾ Comisión Europea, *Competitiveness proofing-fertilising materials*, 2013. Este estudio indica que, para algunas empresas, por ejemplo pymes que producen compost, los nuevos costes de conformidad podrían ascender al 10 % de los costes de producción, con un efecto directo en su competitividad.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE «Uso sostenible del fósforo», punto 3.4.4 (DO C 177 de 11.6.2014, p. 78).

Dictamen del CESE «Producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos», punto 1.1 (DO C 12 de 15.1.2015, p. 75).

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 12.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE está de acuerdo en que los bioestimulantes de las plantas deben incluirse en el marco de los productos fertilizantes con el marcado CE en vez de los productos fitosanitarios, lo que modifica el artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009. No obstante, insta a la Comisión a que siga el proceso con atención a fin de garantizar que no se utilice para eludir la ley sobre productos fitosanitarios que plantean amenazas potenciales en materia de salud y medio ambiente.

4.2. El Comité cree que los abonos procedentes de materias primas secundarias pueden constituir en el futuro una parte importante de una economía circular integrada⁽¹⁸⁾. A fin de mejorar la armonización con la actual Directiva marco sobre los residuos⁽¹⁹⁾, el CESE sugiere:

- distinguir con mayor claridad entre «material agrícola utilizado en la agricultura» (excluido del ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre los residuos) y las definiciones de residuo, subproducto y fin de la condición de residuo. Estas definiciones no siempre están claras y pueden conducir al desaprovechamiento de oportunidades de innovación,
- establecer una definición mejor de subproducto cuando se utiliza como abono,
- introducir una distinción más clara entre residuos productivos y subproductos cuando se utilizan directamente en la agricultura como abono (por ejemplo, estiércol y digerido) y cuando se utilizan como componentes.

4.3. Fin de la condición de residuo⁽²⁰⁾, tal como se define en la propuesta de la Comisión, se aplica a los abonos y no a sus componentes. El CESE sugiere que este concepto se aplique a los componentes, ya que toda operación de valorización se debe llevar a cabo sobre los componentes iniciales y no sobre los abonos como productos finales.

4.4. El Comité está convencido de que el *nudge thinking* puede ser una herramienta útil para lograr el objetivo general de un mercado interior más eficiente en el contexto de la transición a una economía circular, hacer posible la participación de los fabricantes, agricultores y consumidores, y alentar elecciones y comportamientos más sostenibles.

4.5. Las aguas residuales municipales tienen potencial como materia prima secundaria para este sector emergente. Debería fomentarse el examen de las infraestructuras de aguas residuales en el nivel de los Estados miembros a fin de realizar un análisis coste-beneficio preciso de las inversiones para desarrollar infraestructuras que den prioridad al suministro de aguas residuales de alta calidad, bien separadas y ricas en nutrientes. La orina puede proporcionar una fuente fiable de fósforo y nitrógeno sin las concentraciones de metales pesados que aparecen, en particular, en los depósitos de roca que contienen fosfatos.

4.6. La recogida y producción a escala regional, apoyadas por las redes de distribución en los Estados miembros, deberían ser parte integrante de la estructura de un mercado de fertilizantes a base de materiales orgánicos. Este modelo puede completarse con múltiples puntos de recogida municipales y, donde sea factible, con unidades de producción.

4.7. El Comité señala que una reducción de cadmio ambiciosa puede lograrse más fácilmente si la atención se centra en los abonos fosfatados procedentes de fuentes distintas de las rocas extraídas contaminadas con cadmio.

4.8. Las exenciones al marco jurídico REACH (registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos) deben extenderse más allá del compost para promover la innovación y nuevas oportunidades de mercado en sectores como el de la estruvita y productos relacionados.

4.9. El CESE insta a la Comisión a que añada más categorías de materiales componentes en los anexos para responder a los avances tecnológicos que permitan producir fertilizantes seguros y eficaces a partir de materias primas secundarias valorizadas, como el biocarbón y las cenizas.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE «Economía circular: creación de puestos de trabajo y plan de acción ecológico para las PYME», punto 2.8 (DO C 230 de 14.7.2015, p. 99).

⁽¹⁹⁾ Artículo 2, apartado 1, letra f), de la Directiva 2008/98/CE.

⁽²⁰⁾ COM(2016) 157 final, artículo 18.

4.10. El CESE anima a la Comisión a que cree incentivos para apoyar el reciclaje del estiércol, de conformidad con los principios de la economía circular. Al mismo tiempo, es importante no crear sistemas que contribuyan a producir demasiado estiércol. En otros dictámenes sobre la reforma de la PAC ⁽²¹⁾ y la necesidad de reformar nuestros sistemas agrícolas se pone de relieve que es imprescindible reducir el estiércol concentrado en las regiones productoras, dentro de una reforma completa de nuestros sistemas agroalimentarios hacia un modelo sostenible.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽²¹⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.