

Bruxelles, le 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants porteurs du marquage CE et modifiant les règlements (CE) n° 1069/2009 et (CE) n° 1107/2009

{ COM(2016) 157 final }
{ SWD(2016) 64 final }

Fiche de synthèse

Analyse d'impact relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché des fertilisants

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème visé?

Les conditions d'accès au marché des fertilisants ne sont que partiellement harmonisées au niveau de l'Union. La fragmentation du volet non harmonisé du marché entrave considérablement les possibilités d'échanges commerciaux. En outre, la législation harmonisée ne traite pas suffisamment des questions liées à l'environnement et à la santé humaine. Plus précisément, les problèmes concrets suivants ont pu être relevés:

- 1) les entreprises opérant dans plusieurs États membres sur le marché non harmonisé doivent supporter des coûts liés aux différences entre les réglementations nationales en vigueur, qui imposent souvent l'obtention – complexe – d'une autorisation préalable;
- 2) de graves préoccupations ont été mises en avant en matière de santé et d'environnement, en particulier concernant la présence de contaminants toxiques dans certains engrais largement utilisés. La législation d'harmonisation actuelle ne protège pas suffisamment la santé et l'environnement;
- 3) la législation harmonisée en vigueur accorde l'accès au marché par l'intermédiaire d'une procédure qui s'est révélée trop lente par rapport au cycle d'innovation industriel.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

L'initiative envisagée devrait:

1. créer des conditions de concurrence équitables pour tous les fertilisants au niveau de l'Union, de manière à accroître les possibilités, pour les entreprises, d'accéder au marché intérieur, tout en maintenant en vigueur les réglementations nationales applicables aux produits limités aux marchés nationaux pour éviter ainsi toute perturbation du marché;
2. mieux protéger la santé et l'environnement en limitant la présence de contaminants dans les matières et additifs fertilisants dans l'ensemble de l'Union;

faciliter l'accès au marché harmonisé en mettant en place un cadre réglementaire proportionné, efficient, transparent et souple, afin de répondre aux besoins en produits innovants des agriculteurs européens.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'Union?

Les problèmes relevés sur le marché harmonisé (à savoir une protection insuffisante de la santé humaine et de l'environnement, ainsi que la rigidité des exigences qui retardent trop l'accès au marché) sont inhérents au cadre actuel au niveau de l'Union et ne peuvent donc être corrigés que par une action à ce même niveau. Un véritable marché européen pour l'ensemble des fertilisants ouvrira de nouvelles perspectives commerciales et allégera les charges administratives.

Toutefois, en raison du caractère très local du marché pour certains fertilisants, l'action d'harmonisation de l'Union sera facultative et coexistera avec les législations nationales que les États membres mettront en place ou continueront d'appliquer, d'une part, et la reconnaissance mutuelle, d'autre part.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée ou non? Pourquoi?

Option n° 1: scénario de référence — la législation actuelle de l'Union n'est pas modifiée.

Option n° 2: la technique réglementaire du règlement sur les engrais, c'est-à-dire l'autorisation de types de produits, est maintenue et étendue à l'harmonisation des engrais issus de matières premières organiques et d'autres produits liés aux engrais tels que les «biostimulants des végétaux».

Option n° 3: l'harmonisation est réalisée par l'autorisation des ingrédients, qui sont inscrits sur une liste positive et exhaustive de matières dont l'incorporation délibérée dans un fertilisant est autorisée.

Option n° 4: l'harmonisation est réalisée au moyen du nouveau cadre législatif (NCL), sur la base d'exigences contraignantes en matière de qualité et de sécurité, de même que sur la base de normes techniques harmonisées à respecter de manière volontaire.

Option n° 5: comme dans l'option n° 4, l'harmonisation est assurée par le NCL, au moyen d'exigences et de normes. Toutefois, l'intervention d'un tiers pour l'évaluation de la conformité avec les exigences fixées varie selon les différentes catégories de matières; elle est maximale pour ce qui est des déchets et des autres matières secondaires susceptibles d'avoir une composition variable. L'option 5 ressort de l'analyse comme étant celle à privilégier.

S'agissant des options n° 2 à n° 5, des valeurs limites sont introduites en ce qui concerne la teneur en contaminants (métaux lourds, notamment) pour tous les fertilisants. Deux variantes ont été analysées, à savoir l'harmonisation complète et l'harmonisation facultative, comme décrit ci-dessus.

Qui soutient quelle option?

L'option n° 1 n'est soutenue ni par les États membres, ni par l'industrie ou les ONG.

Les options n° 2 et 3 ont chacune la faveur de certains États membres et de certaines fédérations professionnelles nationales, qui ont l'habitude d'une réglementation du marché des engrais au moyen de listes de types ou d'ingrédients autorisés.

L'option n° 4 n'est pas soutenue par tous les États membres, car le NCL est considéré comme un changement radical par rapport aux méthodes bien connues des options n° 2 et 3.

L'option n° 5, en particulier sa variante d'harmonisation facultative, est généralement bien acceptée par les entreprises (en particulier les PME) et par un grand nombre d'États membres (dont certains des plus grands) comme étant la meilleure option.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

La réglementation des fertilisants au moyen du NCL faciliterait l'accès au marché, et la conformité de ces produits aux exigences de sécurité et de qualité garantirait un niveau accru de sécurité dans la chaîne alimentaire. Les avantages en termes d'accès au marché intérieur et de souplesse des marchés présentés par l'option privilégiée (option n° 5) sont très similaires à ceux de l'option n° 4. D'après l'analyse d'impact, cette option permettra de réduire les coûts administratifs, tant pour les autorités publiques que pour les opérateurs économiques, par rapport au statu quo, et de diminuer considérablement les coûts administratifs pour les autorités publiques par rapport à l'option de l'autorisation des types de matières, ce qui améliorerait considérablement la souplesse du marché et, partant, stimulerait l'innovation.

La variante de l'harmonisation facultative présenterait l'atout supplémentaire de n'avoir d'effet que sur les opérateurs économiques véritablement désireux d'obtenir l'accès au marché dans plusieurs États membres, dans l'esprit des principes de subsidiarité et d'amélioration de la réglementation.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

Les coûts de l'option privilégiée sont proportionnés par rapport aux bénéfices attendus pour les entreprises et la société. Les coûts à supporter par les autorités publiques sont relativement neutres. Un certain surcroît de travail de normalisation en ce qui concerne les méthodes d'essai serait nécessaire pour les produits soumis au NCL.

L'option n° 5 signifierait, pour les opérateurs économiques, des coûts administratifs moindres que l'option de l'autorisation des types de matières. On peut toutefois s'attendre à des coûts administratifs supérieurs dans certains cas, par rapport au statu quo, pour certaines entreprises particulières. Tel serait le cas, surtout, pour les producteurs de matières de composition relativement variable, pour lesquelles un niveau élevé de participation de tiers serait requis dans les procédures d'évaluation de la conformité. Les PME actives dans la production de fertilisants soumis à la certification par un tiers devraient rémunérer un organisme notifié pour que celui-ci vérifie la conformité de leurs produits aux exigences applicables. La variante de l'harmonisation facultative pourrait entraîner des coûts plus importants que l'harmonisation complète pour les administrations nationales, car ces autorités pourraient vouloir maintenir des procédures nationales en vigueur dans une certaine mesure. Les coûts de transition seraient minimes dans le cas des fertilisants déjà régis par le règlement actuel car l'autocertification de produits sera autorisée. Les États membres devraient aussi veiller à la qualité des organismes notifiés.

Comment les entreprises, les PME et les microentreprises seront-elles concernées?

Les entreprises optant pour l'harmonisation tireraient profit d'un accès facilité à l'ensemble du marché de l'Union. En outre, les coûts administratifs seraient réduits, puisqu'il devrait être moins nécessaire d'enregistrer chaque produit selon des règles nationales divergentes. Les fabricants non concernés par les procédures de certification par un tiers seraient moins affectés que ceux qui devraient prendre en charge les coûts d'une telle certification (par exemple les PME). Ces coûts pourraient être atténués par la réduction de la fréquence des contrôles en fonction du volume de la production et par la réduction du nombre d'échantillons prélevés par un organisme externe après l'année d'obtention de la reconnaissance. En ce sens, l'harmonisation facultative faciliterait une transition sans heurts vers le nouveau cadre réglementaire, en laissant aux fabricants le choix de

commercialiser leurs produits soit sur le marché local, soit sur celui de l'Union.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les coûts seraient relativement neutres pour les budgets nationaux. Les coûts de gouvernance relatifs à la législation nationale resteront les mêmes mais vont décroître au fil du temps si de plus en plus d'entreprises choisissent la voie de l'harmonisation proposée par le règlement; les coûts de la surveillance du marché resteront toutefois identiques, voire pourraient légèrement augmenter.

Y aura-t-il d'autres incidences importantes?

La proposition devrait permettre de réduire la dépendance à l'égard des matières premières étrangères, en offrant la possibilité d'un accès plus aisé à l'ensemble du marché de l'Union pour des produits innovants élaborés, par exemple, à partir de matières organiques ou recyclées. Les flux d'importation de l'Union pourraient en subir les effets, comme il a été étudié en détail dans une analyse d'impact distincte de 2011 sur d'éventuelles teneurs maximales en ce qui concerne le cadmium.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Une évaluation ex post du règlement est prévue cinq ans après sa mise en application et sera fondée sur les réactions reçues par l'intermédiaire des différents mécanismes de coopération déjà mis en place dans le cadre de l'actuel règlement sur les engrais (groupes d'experts). La liste des contaminants et de leurs valeurs limites pourrait faire l'objet d'une révision à tout moment s'il ressort de nouvelles données scientifiques que la teneur des sols en contaminants résultant de l'utilisation de fertilisants doit être réduite.