

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009»

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

(2016/C 389/11)

Relatore: Cillian LOHAN

Il Consiglio, in data 8 aprile 2016, e il Parlamento europeo, in data 11 aprile 2016, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009

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

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 giugno 2016.

Alla sua 518^a sessione plenaria dei giorni 13 e 14 luglio 2016 (seduta del 14 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità, con 184 voti favorevoli.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione in esame, volta a migliorare il funzionamento del mercato interno nel settore dei fertilizzanti, in linea con il piano d'azione sull'economia circolare. Il CESE reputa che tale approccio, se ampiamente esteso ad altri settori, possa contribuire alla sostenibilità ambientale nel suo insieme, comprensiva dello sviluppo economico, della creazione di posti di lavoro e della tutela dell'ambiente.

1.2. Il Comitato sostiene la proposta di estendere il campo di applicazione dell'attuale regolamento, creando condizioni di parità armonizzate per i concimi organici ricavati dai rifiuti e rimuovendo i vincoli che ostacolano l'innovazione. Nondimeno, il CESE raccomanda di mantenere e applicare tutti i principi fondamentali della protezione ambientale, compreso il principio di precauzione.

1.3. Il CESE concorda sulla creazione di un sistema efficiente di controlli, etichettatura e tracciabilità che garantisca la qualità e la sicurezza dei prodotti ed impegni tutte le parti interessate. Il Comitato suggerisce di applicare il sistema di etichettatura già in uso per i prodotti fitosanitari al fine di fornire informazioni chiare circa l'uso e la conservazione dei fertilizzanti. Oltre a ciò, il CESE raccomanda di definire un metodo di analisi ufficiale per verificare le credenziali di ogni sistema di etichettatura e per garantire l'adeguata robustezza e integrità di qualsiasi etichettatura applicata.

1.4. Il Comitato osserva che la fertilità e la protezione dei suoli costituiscono un aspetto cruciale della proposta della Commissione, ma rileva altresì che tale obiettivo sarà difficile da raggiungere senza una direttiva quadro per la protezione del suolo. Inoltre, sottolinea la necessità di tener conto delle differenze esistenti tra i suoli degli Stati membri, il che dovrebbe comportare l'adozione di norme mirate.

1.5. Il Comitato appoggia la proposta di fissare dei limiti al fine di ridurre la presenza di cadmio e altri metalli pesanti nei fertilizzanti. Il CESE, consapevole che tale decisione causerà un aumento dei costi di produzione dei fertilizzanti contenenti fosforo estratto da rocce fosfatiche, tiene a sottolineare che questa è una grande opportunità per i concimi organici a base biologica di conquistare una quota di mercato considerevole. Ciò, a sua volta, aprirà ulteriori opportunità e contribuirà a stimolare l'innovazione, la crescita e la creazione di posti di lavoro.

1.6. Il CESE ammette che, in materia di etichettatura, i produttori possano scegliere di conformarsi alla normativa europea o a quella nazionale; tuttavia, considerato l'effetto che norme e standard nazionali divergenti possono avere in termini di distorsione e frammentazione del mercato, tiene a sottolineare l'importanza di adottare un approccio mirato che eviti una concorrenza sleale e il mancato rispetto degli standard di tracciabilità, qualità e sicurezza più elevati.

1.7. Il Comitato osserva che alcune norme, anche definitorie, in materia di fertilizzanti provenienti da materie prime secondarie non sono affatto chiare. Nello specifico, nel proporre direttive e regolamenti relativi ai principi dell'economia circolare sarà essenziale fornire una definizione di «materie prime secondarie». Al fine di migliorare l'attuazione del nuovo regolamento, il CESE raccomanda una più completa e profonda integrazione e armonizzazione con l'attuale direttiva sui rifiuti.

1.8. Il Comitato considera la transizione verso un'economia circolare una sfida cruciale per l'Europa e per le generazioni future. Al fine di seguire questo percorso, raccomanda di fornire incentivi per incoraggiare le imprese che sono interessate a modificare la loro produzione, e di avviare iniziative — campagne di informazione e sensibilizzazione, misure di istruzione e formazione professionale — a sostegno del cambiamento.

1.9. Le strategie degli Stati membri sui sistemi di trattamento, le infrastrutture e la gestione delle acque reflue dovrebbero riconoscere il valore di tali acque e dei fanghi quali fonti di materie prime per l'industria dei fertilizzanti organici.

1.10. La raccolta e la produzione su scala regionale, sostenute da reti di distribuzione tra gli Stati membri, dovrebbero costituire parte integrante della struttura del mercato dei fertilizzanti a base di composti organici.

2. Introduzione

2.1. La proposta della Commissione in esame è stata messa a punto per offrire soluzioni concrete ai problemi emersi dalla valutazione ex post⁽¹⁾ dell'attuale regolamento sui fertilizzanti⁽²⁾, nel più ampio quadro del piano d'azione sull'economia circolare⁽³⁾.

2.2. In particolare, la proposta intende affrontare due problemi autoevidenti che interessano il mercato interno nel settore dei fertilizzanti:

- i concimi ottenuti da materie prime nazionali, organiche o secondarie, conformemente al modello di economia circolare sono svantaggiati, sotto il profilo concorrenziale, rispetto a quelli prodotti rispettando un modello di economia lineare⁽⁴⁾. E questa distorsione della concorrenza⁽⁵⁾ ostacola gli investimenti in prodotti più sostenibili e impedisce la transizione verso l'economia circolare⁽⁶⁾;
- il regolamento sui concimi vigente non è in grado di dare risposte riguardo ai limiti da porre e alle sfide specifiche rappresentate dall'impatto dei concimi CE sul suolo, sulle acque interne e marine e sugli alimenti. In assenza di una decisione a livello UE, gli Stati membri hanno fissato dei limiti unilaterali, specificamente per la concentrazione di cadmio nei fertilizzanti fosfatici inorganici, aggravando così la frammentazione del mercato.

⁽¹⁾ Centro per i servizi di strategia e valutazione (CSES), valutazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 relativo ai concimi — relazione finale, 2010.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 2003/2003.

⁽³⁾ COM(2015) 614/2.

⁽⁴⁾ Secondo le stime della Commissione, i concimi inorganici rappresentano l'80 % del valore di mercato, mentre i concimi organici e organo-minerali insieme rappresentano il 6,5 %, e i substrati di coltivazione, gli ammendanti e i correttivi calcici e/o magnesiaci rappresentano circa il 10,5 %. Quanto ai biostimolanti delle piante e agli additivi agronomici, si ritiene che essi, benché rappresentino solo il 3 % del valore di mercato, abbiano un forte potenziale in termini di sviluppo commerciale.

⁽⁵⁾ Il regolamento vigente assicura la libera circolazione soltanto per i concimi elencati nell'allegato I. Affinché un nuovo prodotto ottenga la marcatura «concime CE», occorre in sostanza aggiornare tale allegato, ma ciò risulta talmente difficile che il 50 % dei fertilizzanti attualmente in commercio — la grande maggioranza dei quali viene prodotta a partire da materiali organici o dal riciclaggio di rifiuti organici provenienti dalla catena alimentare — è escluso dal campo di applicazione del regolamento.

⁽⁶⁾ La Commissione sottolinea come l'uso dei fertilizzanti ponga una triplice sfida: 1) i nutrienti ivi contenuti si disperdono nell'ambiente, con costi sanitari e di riduzione del danno elevati; 2) il fosforo è una materia prima essenziale che proviene da paesi extraeuropei — il 90 % dei concimi fosfatici è importato da paesi terzi; 3) il cadmio è un costituente cruciale dei concimi fosfatici il cui impatto ambientale è particolarmente pericoloso.

2.3. I punti chiave della proposta della Commissione sono:

- rendere la marcatura «concime CE»⁽⁷⁾ più accessibile e creare condizioni di parità armonizzate per i fertilizzanti più innovativi e sostenibili, compresi quelli prodotti a partire da materiali organici (inclusi i rifiuti organici e i sottoprodotti di origine animale) o da materie prime secondarie. Anche i prodotti intesi a migliorare l'efficienza dei processi nutrizionali delle piante, come i biostimolanti delle piante e gli additivi agronomici⁽⁸⁾, saranno inclusi tra i fertilizzanti muniti di marcatura CE;
- garantire che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri e di alta qualità, grazie a un sistema adeguato di controlli, etichettatura e tracciabilità che coinvolgerà i fabbricanti, gli importatori, i distributori e gli altri operatori economici⁽⁹⁾, rendendo più moderne le procedure di valutazione della conformità e di vigilanza del mercato, in linea con il «nuovo quadro normativo» per la legislazione in materia di prodotti. L'attuale facoltà dei fabbricanti di scegliere se conformarsi ai nuovi requisiti armonizzati oppure alle norme nazionali⁽¹⁰⁾ sarà mantenuta;
- fissare dei valori limite per i metalli pesanti (in particolare il cadmio⁽¹¹⁾) e i contaminanti presenti nei prodotti fertilizzanti al fine di stimolare gli investimenti in fertilizzanti più sostenibili.

2.4. Secondo la Commissione, il regolamento proposto produrrebbe una serie di effetti positivi, tra i quali:

- la creazione di circa 120 000 posti di lavoro grazie al riciclaggio dei rifiuti organici in fertilizzanti organici;
- la riduzione della dipendenza da materie prime non nazionali (ad esempio il fosfato): i rifiuti organici riciclati potrebbero sostituire fino al 30 % dei fertilizzanti inorganici;
- la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo energetico causato dalla fabbricazione di fertilizzanti inorganici;
- la riduzione dell'inquinamento causato dall'eccesso di sostanze nutritive, e in particolare dall'eutrofizzazione degli ecosistemi;
- una maggiore efficienza nell'uso delle risorse;
- una riduzione globale dei costi di adeguamento alla normativa per gli operatori economici;
- una riduzione del 65 % dei costi di immissione di nuovi prodotti sul mercato per le imprese.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione in quanto essa risolve determinate criticità del mercato dei fertilizzanti e contribuisce alla transizione verso un'economia circolare.

3.2. Il Comitato reitera il proprio sostegno a qualsiasi iniziativa che miri a «chiudere il cerchio» nel contesto del piano d'azione sull'economia circolare⁽¹²⁾. Il CESE ritiene che la creazione di condizioni di parità armonizzate per i concimi organici sia un obiettivo ambientale importante, nonché un volano determinante per lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro.

⁽⁷⁾ Il regolamento sui concimi del 2003 ha creato due categorie distinte: quella dei «concimi CE» e quella dei «concimi non CE» (anche detti «concimi nazionali»). Questi ultimi possono essere immessi sui mercati nazionali perché sono conformi ai requisiti nazionali, e possono anche circolare sul mercato UE in virtù del regolamento (CE) n. 764/2008 sul riconoscimento reciproco.

⁽⁸⁾ COM(2016) 157 final. Introduzione, considerando 14-15.

⁽⁹⁾ COM(2016) 157 final. Introduzione, considerando 23-27.

⁽¹⁰⁾ I fabbricanti che non vogliono apporre la marcatura CE sui loro prodotti ma vogliono comunque venderli in altri Stati membri dell'UE potrebbero essere liberi di farlo: dipenderà dal reciproco riconoscimento tra gli Stati membri.

⁽¹¹⁾ I limiti massimi consentiti per il contenuto di cadmio nei fertilizzanti saranno portati da 60 mg/kg a 40 mg/kg dopo 3 anni, e a 20 mg/kg dopo 12 anni.

⁽¹²⁾ Parere del CESE sul pacchetto sull'economia circolare (GU C 264 del 20.7.2016, pag. 98).

3.3. Il CESE sostiene la necessità di rimuovere le barriere che limitano la libera circolazione delle materie prime secondarie (comprese quelle organiche) e l'innovazione, e al tempo stesso di mantenere e applicare tutti i principi fondamentali della protezione ambientale, compreso il principio di precauzione.

3.4. Il CESE appoggia la proposta di istituire un sistema efficace di controlli, etichettatura e tracciabilità per garantire la sicurezza e la qualità di tali prodotti. In particolare, si tratta di:

- applicare il medesimo sistema di etichettatura già in uso per i prodotti fitosanitari ⁽¹³⁾, al fine di fornire agli agricoltori informazioni chiare circa l'uso e la conservazione dei fertilizzanti;
- stabilire uno standard comune per la presentazione e la comunicazione delle informazioni richieste, come previsto dall'allegato III;
- definire metodiche di analisi ufficiali per verificare le credenziali di ogni sistema di etichettatura e per garantire la piena e adeguata integrità di qualsiasi etichettatura applicata.

3.5. Il CESE ammette che, in materia di etichettatura, i produttori possano scegliere di conformarsi alla normativa europea o a quella nazionale, ma fa notare che la divergenza tra le norme e gli standard dei singoli Stati membri è una delle cause principali dell'attuale distorsione e frammentazione del mercato, ragion per cui raccomanda di adottare un approccio mirato al fine di evitare nuovi rischi di concorrenza sleale e mancato rispetto degli standard di tracciabilità, qualità e sicurezza più elevati.

3.6. Il Comitato osserva che la fertilità e la protezione del suolo costituiscono un aspetto fondamentale della proposta della Commissione, ma rileva altresì che tale obiettivo sarà difficile da raggiungere senza una «direttiva quadro per la protezione del suolo» in grado di stabilire e imporre norme comuni per la protezione e l'uso sostenibile del suolo ⁽¹⁴⁾. Inoltre, sottolinea la necessità di tener conto delle differenze esistenti tra i suoli degli Stati membri, il che dovrebbe comportare l'adozione di norme mirate.

3.7. Il Comitato concorda sulla necessità di fissare dei limiti al fine di ridurre progressivamente la presenza di cadmio e altri metalli pesanti nei fertilizzanti. Il CESE, infatti, è consapevole del fatto che un'immediata e drastica riduzione dei livelli di cadmio nei concimi potrebbe far salire i costi di produzione e, di conseguenza, i costi per gli agricoltori e i consumatori. In linea con i processi dirompenti che fanno parte della transizione verso un modello di economia circolare, questo spostamento dei costi, e di conseguenza dei prezzi, potrebbe costituire uno strumento economico per spronare al cambiamento al livello dei consumatori o degli agricoltori. Questi ultimi devono essere protetti da aumenti drastici dei prezzi e devono pertanto potere accedere a fertilizzanti adatti alle loro esigenze.

3.8. Il CESE sottolinea che l'aumento dei costi di conformità potrebbe influire sulla competitività delle PMI ⁽¹⁵⁾. Data l'importanza strategica del regolamento proposto, il Comitato raccomanda di fornire incentivi per incoraggiare le PMI a passare a una produzione più sostenibile ⁽¹⁶⁾. Le direzioni generali della Commissione europea competenti in materia di ricerca e di agricoltura svolgeranno un ruolo importante in questo processo.

3.9. Il CESE reputa che il passaggio a fertilizzanti più sostenibili, nonché la transizione verso un'economia circolare, richieda un profondo impegno da parte di tutte le parti coinvolte (fabbricanti, agricoltori, lavoratori e consumatori). La consulenza tecnica e le buone pratiche continuano ad evolversi, ma non sempre vengono divulgate in maniera efficace. Come in altri settori, anche qui l'informazione, le campagne di sensibilizzazione, la formazione professionale e l'apprendimento permanente svolgono un ruolo essenziale ⁽¹⁷⁾. Il Forum sull'economia circolare che il CESE ha proposto di istituire — e ospitare presso la propria sede — nel parere NAT/676 sul pacchetto sull'economia circolare può contribuire alla realizzazione di questo obiettivo.

⁽¹³⁾ Regolamento (UE) n. 547/2011.

⁽¹⁴⁾ Parere del CESE in merito alla *Strategia tematica per la protezione del suolo* (GU C 168 del 20.7.2007, pag. 29).

⁽¹⁵⁾ Commissione europea, *Analisi dell'incidenza sulla competitività: i materiali fertilizzanti*, 2013. Questo studio indica che, per alcune imprese, come ad esempio PMI produttrici di compost, i nuovi costi di conformità potrebbero essere pari al 10 % dei costi di produzione, con un impatto diretto sulla competitività delle PMI.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Uso sostenibile del fosforo*, punto 3.4.4 (GU C 177 dell' 11.6.2014, pag. 78).

Parere del CESE sul tema *Produzione biologica ed etichettatura dei prodotti biologici*, punto 1.1 (GU C 12 del 15.1.2015, pag. 75).

⁽¹⁷⁾ Cfr. nota 12.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il CESE concorda sull'opportunità di includere i biostimolanti delle piante tra i prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE anziché tra i prodotti fitosanitari, modificando l'articolo 46 del regolamento (CE) n. 1107/2009. Nondimeno, il Comitato invita la Commissione a monitorare attentamente tale processo onde garantire che tale inclusione non sia sfruttata per eludere la legge sui prodotti fitosanitari, con potenziali rischi per la salute e l'ambiente.

4.2. Il Comitato ritiene che in futuro i concimi provenienti da materie prime secondarie potrebbero costituire una parte importante di un'economia circolare integrata⁽¹⁸⁾. Al fine di migliorare l'armonizzazione con l'attuale direttiva quadro sui rifiuti⁽¹⁹⁾, il CESE suggerisce di:

- operare una distinzione più chiara tra il «materiale agricolo utilizzato nell'attività agricola» (escluso dall'ambito di applicazione della direttiva quadro sui rifiuti) e le definizioni di rifiuti, sottoprodotti e cessazione della qualifica di rifiuto. Queste definizioni non sono sempre chiare e potrebbero far perdere opportunità di innovazione;
- elaborare una definizione migliore di «sottoprodotto» quando è utilizzato come fertilizzante;
- introdurre un'ulteriore distinzione tra rifiuti/sottoprodotti produttivi utilizzati direttamente in agricoltura come concime (ossia materie fecali e digestato) e prodotti analoghi utilizzati come materiali costituenti.

4.3. La cessazione della qualifica di rifiuto⁽²⁰⁾, come definita nella proposta della Commissione, si applica ai fertilizzanti ma non ai loro costituenti. Il CESE ritiene che questo concetto dovrebbe essere applicato ai costituenti, perché tutte le operazioni di recupero devono essere effettuate sui costituenti di partenza e non sui fertilizzanti in quanto prodotti finiti.

4.4. Il Comitato è convinto che «pensare in termini di piccoli incentivi» (*nudge thinking*) potrebbe essere un approccio utile per raggiungere l'obiettivo generale di un mercato interno più efficiente nel contesto della transizione verso un'economia circolare rivolgendosi ai fabbricanti, agli agricoltori e ai consumatori per coinvolgerli e incoraggiare scelte e comportamenti più sostenibili.

4.5. Le acque reflue urbane potrebbero fungere da materie prime secondarie per questo settore emergente. Bisognerebbe incoraggiare un'analisi delle infrastrutture per le acque reflue a livello degli Stati membri; ciò al fine di effettuare un'analisi costi-benefici accurata degli investimenti nello sviluppo di tali infrastrutture che dia la priorità alla fornitura di acque reflue di alta qualità, ben separate e ricche di nutrienti. Le urine possono costituire una fonte affidabile di fosforo e azoto priva delle concentrazioni di metalli pesanti presenti nei depositi rocciosi contenenti in particolare fosfati.

4.6. La raccolta e la produzione su scala regionale, sostenute da reti di distribuzione tra gli Stati membri, dovrebbero costituire parte integrante della struttura di un mercato dei fertilizzanti a base di composti organici. Un modello, questo, che può essere integrato da una moltitudine di centri di raccolta — e, ove possibile, unità di produzione — su scala locale.

4.7. Il Comitato osserva che riduzioni ambiziose del tenore di cadmio possono essere realizzate più facilmente se si pone un forte accento sui concimi contenenti fosfato ricavato da fonti diverse dalle rocce contaminate da cadmio.

4.8. Le deroghe al quadro giuridico instaurato dal regolamento REACH (registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche) non devono più limitarsi al solo compost, in modo da promuovere nuove opportunità commerciali e innovazione in settori come quello della struvite e dei relativi prodotti.

4.9. Il CESE incoraggia la Commissione a inserire negli allegati ulteriori categorie di materiali costituenti per tenere il passo con il progresso tecnologico che consente di produrre concimi sicuri ed efficaci grazie al recupero di materie prime secondarie, quali ad esempio il biochar e le ceneri.

⁽¹⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Economia circolare: creazione di posti di lavoro + piano d'azione «verde» per le PMI*, punto 2.8 (GU C 230 del 14.7.2015, pag. 99).

⁽¹⁹⁾ Direttiva 2008/98/CE, articolo 2, paragrafo 1, lettera f).

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

4.10. Il CESE incoraggia la Commissione a creare incentivi a favore del riciclaggio dell'effluente di allevamento nel rispetto dei principi dell'economia circolare. Al tempo stesso, è importante che non si creino sistemi che favoriscano l'eccessiva produzione di effluente. In altri pareri che trattano della riforma della PAC ⁽²¹⁾ e della necessità di riformare i nostri sistemi agricoli, il CESE evidenzia che è necessario ridurre la concentrazione della produzione di effluente a livello regionale, nel quadro di una riforma complessiva dei nostri sistemi agroalimentari in direzione di un modello sostenibile.

Bruxelles, 14 luglio 2016.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35.