

SCHEDA DI LETTURA n. 103
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. xxx/xxxx del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio		
NUMERO ATTO	COM(2014) 180		
NUMERO PROCEDURA	2014/0100 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	24/03/2014		
DATA DI TRASMISSIONE	24/03/2014		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	20/05/2014		
ASSEGNATO IL	25/03/2014		
COMM.NE DI MERITO	9 ^a	Parere motivato entro	30/04/2014
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	22/04/2014
OGGETTO	La proposta intende migliorare la normativa relativa alla produzione biologica, allo scopo di eliminare gli ostacoli allo sviluppo sostenibile della produzione biologica nell'Unione, garantire condizioni di concorrenza eque per gli agricoltori e gli operatori, consentendo al mercato interno di funzionare in modo più efficiente, e mantenere o migliorare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici.		
BASE GIURIDICA	Art. 42, comma 1 del TFUE (applicazione delle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli); art. 43, paragrafo 2 del TFUE, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La Commissione europea giustifica il rispetto del principio di sussidiarietà in termini di necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione, in quanto gli obiettivi della proposta di regolamento, che consistono in particolare nel garantire una concorrenza leale e un buon funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, nonché la fiducia dei consumatori in tali prodotti e nel logo di produzione biologica dell'Unione europea, non possono essere sufficientemente conseguiti dagli Stati		

membri ma possono, a motivo della necessaria armonizzazione delle norme sulla produzione biologica, essere realizzati meglio a livello dell'Unione. La Commissione rileva e sottolinea altresì come la proposta in esame intervenga su una materia già disciplinata da un precedente regolamento dell'Unione, del quale si propone l'abrogazione. In termini di rispetto del principio di proporzionalità, la Commissione afferma che la proposta di regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi che essa si è prefissata.

ANNOTAZIONI:

Il primo atto legislativo dell'Unione relativo alla produzione biologica è stato adottato nel 1991. Il [regolamento \(CEE\) n. 2092/91](#) ha fornito una definizione giuridica del metodo di produzione biologica stabilendo norme di produzione, requisiti in materia di controllo ed etichettatura e norme per l'importazione dei prodotti biologici. Il suddetto regolamento è stato modificato in modo sostanziale con l'adozione, nel giugno 2007, del [regolamento \(CE\) n. 834/2007](#), che ha fornito una definizione più precisa del metodo di produzione biologico, descrivendone obiettivi e principi; ha migliorato l'armonizzazione delle norme di produzione biologica nell'Unione, sopprimendo le norme nazionali per i prodotti di origine animale; ha introdotto la possibilità di stabilire eccezioni alle norme sotto la responsabilità degli Stati membri, ma con vincoli rigorosi e per un periodo di tempo limitato; ha creato un collegamento tra il sistema di controlli ufficiali sugli alimenti e i mangimi disposto dal [regolamento \(CE\) n. 882/2004](#) e ha reso obbligatorio l'accreditamento degli organismi di controllo privati; ha ristrutturato il regime di importazione, prevedendo, in aggiunta al riconoscimento dei paesi terzi ai fini dell'equivalenza, quello degli organismi di controllo che operano nei paesi terzi, ai fini dell'equivalenza o della conformità. Il sistema precedentemente in vigore, in virtù del quale ai paesi terzi venivano concesse autorizzazioni individuali per ciascuna partita, è stato eliminato del regolamento di base ed è in fase di graduale abolizione.

Nel corso degli ultimi dieci anni, il mercato dei prodotti biologici è stato caratterizzato da uno sviluppo dinamico, favorito da un forte aumento della domanda. Il mercato mondiale degli alimenti biologici ha quadruplicato la sua estensione a partire dal 1999. La superficie destinata alla produzione biologica nell'UE è raddoppiata, e ogni anno 500.000 ettari di terreni sono convertiti all'agricoltura biologica. Tuttavia, né l'offerta interna né il quadro normativo hanno tenuto il passo con questa espansione del mercato, e la differenza tra la produzione e la domanda nell'Unione è stata coperta dalle importazioni, con conseguenti perdite di opportunità per i produttori dell'UE. Le norme di produzione non tengono sufficientemente conto dell'evolversi delle preoccupazioni e delle aspettative di consumatori e cittadini, le norme in materia di etichettatura sono spesso inutilmente complicate e sono state rilevate diverse carenze a livello del sistema di controllo e del regime commerciale. Alcune esenzioni, un tempo necessarie per lo sviluppo del settore, non appaiono più giustificate, e la complessità della normativa implica un elevato livello di costi amministrativi e dissuade di conseguenza i piccoli agricoltori dall'affiliarsi al regime biologico dell'Unione.

All'atto dell'adozione del regolamento (CE) n. 834/2007 sulla produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici, il Consiglio aveva individuato una serie di questioni sulle quali la Commissione era tenuta a presentare una relazione, dopo aver analizzato l'esperienza acquisita nel quadro dell'applicazione del regolamento stesso. Tale relazione è stata presentata dalla Commissione l'11 maggio del 2012 ([COM \(2012\) 212](#)), e su di essa il Consiglio Agricoltura e pesca ha adottato delle [conclusioni](#) nella sessione del 13-14 maggio 2013, invitando gli Stati membri e la Commissione a sviluppare il settore della produzione biologica in modo ambizioso, grazie a una revisione del quadro giuridico attuale volta a renderlo più facilmente utilizzabile garantendo nel contempo un periodo di stabilità e certezza, nell'intento di conseguire una maggiore chiarificazione e semplificazione nonché di risolvere le questioni attualmente in sospenso che richiedono un esame più approfondito.

Inoltre, all'inizio del 2013, la Commissione ha aperto una consultazione diffondendo un questionario in linea e raccogliendo 45.000 risposte, cui si sono aggiunti quasi 1400 contributi liberi. La maggior parte delle risposte (96%) proveniva da cittadini dell'Unione europea, mentre il restante 4% è stato inviato dai soggetti interessati al settore. In generale, le risposte indicano una forte preoccupazione per le questioni legate all'ambiente e alla qualità, e auspicano il rafforzamento delle norme europee in materia di agricoltura biologica e l'uniformità di tali norme per gli agricoltori e gli altri operatori in tutta l'Unione. La maggioranza si è detta favorevole alla soppressione delle eccezioni alle norme in materia di produzione, e ha dichiarato di aspettarsi un regime più rigoroso per quanto attiene ai residui di prodotti e di sostanze il cui uso non è autorizzato nella produzione biologica. Il logo biologico dell'UE è stato considerato equivalente ai loghi nazionali come mezzo di riconoscimento dei prodotti biologici. La maggior parte dei cittadini e dei soggetti interessati ha fiducia nel regime di controllo relativo alla produzione biologica ma ritiene che esso potrebbe essere migliorato, in particolare grazie all'introduzione della certificazione elettronica, ed è altresì favorevole alla certificazione di gruppo nel caso dei piccoli agricoltori.

A partire da questo quadro, la [valutazione d'impatto](#) che accompagna la proposta di regolamento ha ipotizzato tre scenari alternativi:

- Lo status quo migliorato, caratterizzato da un miglioramento della normativa attuale e della sua applicazione;
- L'opzione incentrata sul mercato, consistente nel creare le condizioni necessarie per far fronte in modo dinamico all'ulteriore evoluzione del mercato, mediante norme più flessibili. Nell'ambito di questa opzione, le eccezioni stabilite da lunga data sarebbero integrate nelle norme di produzione;
- L'opzione incentrata sui principi, volta a riportare la produzione biologica ai suoi principi di base, che sarebbero rispecchiati in misura più adeguata nelle norme di produzione. Nell'ambito di questa opzione, le eccezioni sarebbero soppresse.

I tre scenari sono stati valutati in funzione della loro capacità di conseguire gli obiettivi della PAC per il 2020 e gli obiettivi specifici, strategici e operativi, del riesame, nonché in termini di efficacia e di efficienza. Lo scenario basato sui principi è quello che dovrebbe conseguire i migliori risultati per tutti i criteri valutati, seguito dallo scenario basato sul mercato e da quello basato su uno status quo migliorato.

Nel dettaglio, i risultati che l'opzione basata sui principi dovrebbe poter conseguire sono così elencati:

- Prospettive di mercato positive, grazie a una maggiore fiducia dei consumatori che dovrebbe sostenere i prezzi dei prodotti biologici (assorbendone l'iniziale aumento) e attirare nuovo interesse verso tali prodotti;
- Soppressione delle eccezioni e conseguente, ulteriore sviluppo dei mezzi di produzione biologica, in particolare le sementi;
- Chiarimento e semplificazione delle norme di produzione, che dovrebbe rendere il settore più attraente;
- Maggiore equità in termini di concorrenza, grazie alla maggiore armonizzazione, al chiarimento e alla semplificazione delle norme e all'abbandono dell'equivalenza a favore della conformità con riguardo al riconoscimento degli organismi di controllo dei paesi terzi;
- Rafforzamento della fiducia dei consumatori attraverso la creazione di un migliore sistema di controllo e di norme di produzione armonizzate, che tengano conto dell'evolversi delle preoccupazioni della società (sistema di gestione ambientale per trasformatori e commercianti, benessere degli animali);
- Adozione di un approccio basato sui rischi, che dovrebbe migliorare l'efficacia e l'efficienza dei controlli e, unito a un regime di importazione più affidabile, contribuire alla prevenzione delle frodi;
- Accentuazione degli effetti ambientali positivi connessi alla produzione biologica e miglioramento delle condizioni di benessere degli animali, grazie all'eliminazione delle eccezioni.

Nel corso dell'intero processo di valutazione d'impatto, particolare attenzione è stata riservata alla semplificazione della normativa. L'opzione prescelta dovrebbe consentire di chiarire le disposizioni relative al campo di applicazione, alle norme di produzione, all'etichettatura e ai controlli; di eliminare le disposizioni inefficaci; di limitare drasticamente la possibilità per gli Stati membri di consentire eccezioni alle norme; di semplificare il regime di importazione e i requisiti applicabili ai piccoli agricoltori, in particolare con l'introduzione della certificazione di gruppo.

Per quanto concerne i costi amministrativi, la proposta dovrebbe comportare la soppressione di 37 dei 135 obblighi di informazione attualmente imposti agli agricoltori biologici e alle amministrazioni.

La proposta di regolamento si limita a elencare i principi e le disposizioni di base e trasversali in tema di produzione biologica, riunendo in un [apposito allegato](#) le norme di produzione specifiche e demandando le disposizioni attuative a successivi atti delegati, con un massiccio uso dell'istituto previsto dall'art. 290 del TFUE.

I contenuti della proposta sono così sintetizzabili:

- Le norme di produzione sono rafforzate e armonizzate grazie alla soppressione delle eccezioni, salvo ove occorranza misure temporanee a sostegno del proseguimento o del ripristino della produzione biologica in seguito a circostanze calamitose. Le aziende agricole biologiche devono essere interamente gestite in conformità dei requisiti applicabili alla produzione biologica e il riconoscimento retroattivo del periodo di conversione non è in linea di principio più possibile. Gli operatori del comparto biologico diversi dagli agricoltori o dai produttori di alghe marine o animali d'acquacoltura sono tenuti a mettere a punto un sistema che consenta di migliorare le proprie prestazioni in campo ambientale.
- Il sistema di controllo viene migliorato grazie all'integrazione di tutte le disposizioni legate al controllo in un testo legislativo unico, nell'ambito della proposta di regolamento sui controlli ufficiali e altre attività ufficiali nel settore dei mangimi e dei prodotti alimentari ([COM \(2013\) 265](#), in corso di iter). La proposta mira inoltre a eliminare la possibilità di esentare determinate categorie di dettaglianti dal rigoroso rispetto delle norme di produzione e commercializzazione: possibilità che ha dato luogo a interpretazioni e pratiche divergenti tra gli Stati membri.
- L'approccio basato sul rischio in materia di controlli ufficiali viene rafforzato sopprimendo l'obbligo di verificare annualmente la conformità di tutti gli operatori e adeguando la frequenza dei controlli in modo tale che gli operatori con un basso profilo di rischio possano essere sottoposti a ispezioni materiali meno frequenti e/o meno esaustive, e gli operatori a rischio più elevato siano sottoposti a controlli più mirati.
- Vengono introdotte disposizioni specifiche destinate ad accrescere la trasparenza per quanto concerne le tariffe che possono essere imposte ai fini del controllo, e vengono rafforzate le disposizioni relative alla pubblicazione dell'elenco degli operatori, con informazioni sul loro stato di certificazione.
- Viene introdotto - a beneficio soprattutto dei piccoli agricoltori - un sistema di certificazione di gruppo, al fine di ridurre i costi di ispezione e di certificazione e gli oneri amministrativi ivi connessi, rafforzare le reti locali, contribuire allo sviluppo di migliori sbocchi di mercato e assicurare parità di condizioni con gli operatori dei paesi terzi.
- Vengono introdotte disposizioni specifiche al fine di rafforzare la tracciabilità e la prevenzione delle frodi. Più in particolare, gli operatori non potranno essere sottoposti a controllo da autorità o organismi diversi per gli stessi gruppi di prodotti nei diversi stadi della filiera biologica.
- Vengono introdotte disposizioni specifiche per armonizzare le misure da adottare qualora siano rilevati prodotti o sostanze non autorizzati. Nei casi in cui agli agricoltori sia vietato commercializzare i propri prodotti come biologici a causa della presenza non intenzionale di prodotti o sostanze non autorizzati, la Commissione potrà autorizzare gli Stati membri a concedere pagamenti nazionali volti a indennizzare le perdite, o a ricorrere, al medesimo fine, agli strumenti della politica agricola comune.

- Vengono definite le misure da prendere a livello dell'intera UE per le principali categorie di inadempienze, in modo da garantire parità di trattamento tra gli operatori e un mercato interno correttamente funzionante nonché conservare la fiducia dei consumatori, lasciando al contempo impregiudicata la determinazione delle sanzioni, che rimane di competenza degli Stati membri.
- Viene infine adattato il regime commerciale, al fine di garantire parità di condizioni per gli operatori biologici della UE e dei paesi terzi. La possibilità di concludere accordi di equivalenza con i paesi terzi viene mantenuta, mentre il sistema di equivalenza unilaterale sarà gradualmente soppresso. Viene prevista altresì una graduale evoluzione del sistema di riconoscimento degli organismi di controllo verso un regime di conformità.

La proposta di regolamento è stata illustrata dal Commissario europeo Ciolos il 24 marzo 2014, durante il Consiglio agricoltura e pesca convocato per quella data. Il dossier è di primario interesse per l'economia e per il relativo comparto produttivo italiano. L'Italia infatti, con oltre 40.000 aziende impegnate in via esclusiva nel biologico, detiene il primato europeo dei produttori, e con una superficie di quasi 1,2 milioni di ettari si colloca saldamente tra i primi dieci produttori mondiali (al secondo posto nell'UE, dopo la Spagna). La produzione biologica si concentra soprattutto nel settore dei foraggi, prati e pascoli: seguono in ordine di importanza le superfici investite in olivicoltura, ortaggi e frutta. Il più grande mercato di prodotti bio è rappresentato dagli USA, seguiti da Germania e Francia, mentre l'Italia, con un valore di 1,7 miliardi di euro, si colloca al quarto posto tra i paesi UE per fatturato (subito dopo il Regno Unito).

A fronte di consumi nel settore agroalimentare rimasti stazionari nel 2012, i prodotti biologici non sembrano aver risentito della crisi, continuando la loro crescita e confermando il trend positivo degli ultimi tre anni, dovuto a un aumento della sensibilità del consumatore verso la protezione della salute e dell'ambiente.

In attesa che pervenga al Parlamento una scheda di lettura più approfondita, già richiesta al competente ministero in base al disposto della legge 234/12, va sottolineato come la Rappresentanza permanente abbia già fornito alcune interessanti valutazioni preliminari, sottolineando in primo luogo come la proposta sembri contenere alcuni punti di forza che dovrebbero incontrare un favore generale, come la semplificazione degli oneri amministrativi e una migliore definizione del campo di applicazione, fondata sul principio della massima trasparenza. Per quanto riguarda nello specifico la posizione italiana, viene rilevato con cauta soddisfazione come la proposta prenda in considerazione una serie di elementi ritenuti prioritari per una riforma credibile del settore, prevedendo in particolare:

- Una soglia per la presenza di prodotti non consentiti in agricoltura biologica;
- La possibilità della certificazione di gruppo, che avvantaggia le piccole aziende di produzione molto diffuse in Italia;
- Un approccio armonizzato ai controlli, basato sull'analisi del rischio nelle diverse fasi di produzione.

Sul tema dei controlli l'Italia è particolarmente sensibile vista l'intensificazione verificatasi negli ultimi anni tramite la gestione dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICQRF), che ha fatto aumentare la percentuale delle irregolarità accertate e dei conseguenti provvedimenti adottati.

L'Italia guarda pertanto alla riforma con grandi aspettative, sia per i contenuti, che vanno nell'auspicata direzione di un maggior rigore e di una particolare attenzione alle attese dei consumatori - ma anche di un sostegno rafforzato alle aziende produttrici attraverso una semplificazione delle regole e l'eliminazione delle eccezioni -, sia per le interessanti prospettive commerciali e l'impatto su un mercato in continua crescita.

Il raggiungimento di un accordo politico sul dossier sotto Presidenza italiana viene pertanto considerato un possibile - ancorché ambizioso - obiettivo da perseguire.

Va infine ricordato che la proposta in esame è stata presentata congiuntamente alla Comunicazione della Commissione recante un "Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione

europa" ([COM \(2014\) 179](#)), che contiene ulteriori spunti di interesse. Il piano d'azione si pone infatti l'obiettivo "di sostenere la crescita del settore, grazie anche alla prossima modifica del quadro normativo, esplorando in particolare nuove vie a medio e lungo termine che consentano di ottenere soluzioni alle sfide poste dalla domanda e dall'offerta".

Vengono individuate le seguenti, tre aree d'azione prioritarie:

- Aumentare la competitività dei produttori biologici, stimolando una sempre maggiore consapevolezza degli strumenti dell'UE nell'ambito della produzione biologica, affrontando le lacune tecniche presenti nella produzione stessa attraverso la ricerca e l'innovazione e accrescendo la disponibilità di informazioni sul settore della produzione biologica, nonché sul mercato e sugli scambi commerciali;
- Consolidare e rafforzare la fiducia dei consumatori nei confronti del regime europeo per l'agricoltura e gli alimenti biologici nonché nei confronti dei prodotti biologici importati, in particolare per quanto riguarda le misure di controllo;
- Rafforzare la dimensione esterna del regime di produzione biologica dell'UE.

All'interno delle suddette, tre aree, vengono quindi elencate diciotto azioni specifiche, da realizzare entro la scadenza del 2020, a cura della Commissione europea:

- Pubblicazione di un documento informativo destinato ad agricoltori biologici, trasformatori e dettaglianti, contenente le norme applicabili alla produzione biologica, alla trasformazione e al commercio, comprese le norme relative alla conversione e le misure di sostegno in ambito PAC;
- Inclusione dell'agricoltura biologica come tema specifico nel prossimo invito a presentare proposte per il sostegno a favore di azioni di informazione riguardanti la PAC, destinate ad agricoltori e produttori;
- Sensibilizzazione dei cittadini sulle possibilità offerte dal regolamento per le attività di informazione e promozione a favore dei prodotti agricoli;
- Svolgimento di sondaggi periodici riguardanti la consapevolezza dei consumatori rispetto al logo biologico dell'UE, e di un'indagine specifica sulla consapevolezza e la familiarità dei consumatori con il regime di produzione biologica dell'Unione;
- Revisione dei criteri in materia di appalti pubblici "verdi" per il settore prodotti alimentari e servizi di ristorazione;
- Organizzazione entro il 2015 di una conferenza sulle priorità nel campo della ricerca e dell'innovazione, con particolare riguardo alle sfide che potrebbero derivare dalla futura normativa per la produzione biologica;
- Impegno a tenere conto, nell'ambito del pertinente tipo di azioni di Orizzonte 2020, della necessità di rafforzare la ricerca nonché lo scambio e la diffusione sul mercato dei risultati da essa ottenuti e di sostenere gli strumenti ERA-Net o altri tipi di strumento destinati a migliorare il coordinamento della ricerca tra gli organismi che la finanziano nell'UE;
- Pubblicazione di relazioni periodiche sulla produzione biologica nell'UE;
- Analisi della ripartizione del valore aggiunto lungo l'intera catena di approvvigionamento alimentare e degli ostacoli che impediscono di entrare a far parte del settore biologico;
- Incoraggiamento agli Stati membri perché esplorino le possibilità di sinergie e semplificazioni tra le attività degli organismi di accreditamento e le attività delle autorità competenti;
- Proposta al comitato TARIC (Tariffa doganale comune online) di integrare i requisiti della normativa di produzione biologica nella base dati TARIC;
- Messa a punto di un sistema di certificazione elettronica per l'importazione e di un approccio per la certificazione elettronica per il mercato interno;
- Assistenza agli Stati membri nell'elaborazione e nell'attuazione di una politica di prevenzione delle frodi;
- Sostegno ai partner commerciali nei paesi in via di sviluppo;
- Esame di una possibile, maggior convergenza delle norme applicate dai principali partner della filiera biologica, in vista di un eventuale accordo multilaterale;

- Esplorazione delle varie possibilità esistenti al fine di raccogliere e analizzare dati statistici sul volume e sul valore degli scambi con i paesi terzi;
- Sostegno all'elaborazione di norme in materia di acquacoltura e vino biologico, da includere all'interno del *Codex alimentarius*;
- Rafforzamento della protezione del logo biologico dell'UE nei paesi terzi, attraverso la sua registrazione come marchio commerciale collettivo e/o attraverso accordi bilaterali.

14 aprile 2014

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)