



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 marzo 2008
(OR. fr)**

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0050 (COD)**

**7296/08
ADD 1**

**AGRILEG 38
CODEC 327**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 4 marzo 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Documento di accompagnamento del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi
- Sintesi della valutazione d'impatto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2008) 275.

All.: SEC(2008) 275



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.3.2008
SEC(2008) 275

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento del

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 124 def.}
{SEC(2008) 276}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

della proposta relativa alla modernizzazione e semplificazione della legislazione in materia di circolazione e uso dei mangimi

1. QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La prima fase del progetto di "Revisione della legislazione sui mangimi" ha preso il via nel 2003 in concomitanza con la richiesta da parte della Commissione di uno studio esterno sul tema. In seguito, nel 2005, è stata indetta una consultazione pubblica on-line nel quadro dell'elaborazione interattiva delle politiche (IPM). Al fine di raccogliere informazioni sull'onere amministrativo e altri effetti, nel febbraio 2007 è stato trasmesso un questionario alle parti interessate e agli Stati membri (SM).

Allo stesso tempo sono stati intervistati esperti per colmare al meglio il fabbisogno di informazione, in particolare per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie del progetto. Inoltre, si sono tenuti regolarmente dibattiti aperti con gli Stati membri, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e le parti interessate. È stato istituito inoltre un gruppo direttivo interservizi della Commissione ai fini della valutazione d'impatto. Nella riunione del 13 giugno 2007, il comitato per la valutazione d'impatto della Commissione ha esaminato il progetto di relazione sulla valutazione d'impatto. Le raccomandazioni da esso formulate, incorporate nel documento, hanno contribuito a migliorarlo.

2. ANALISI DEL PROBLEMA

2.1. Il settore dei mangimi nell'UE

Nel 2005, erano cinque milioni gli agricoltori che allevavano bestiame per un valore totale di 129 miliardi di euro. L'alimentazione animale¹ rappresenta il fattore di costo più significativo, corrispondente al 47 % del valore dei prodotti di origine animale nell'UE. Il volume degli acquisti dei mangimi composti ha comportato una spesa pari a 37 miliardi di euro. Il settore europeo dei mangimi (escludendo gli alimenti per animali da compagnia) dispone di una forza di lavoro diretta di circa 100 000 persone distribuite in circa 4 000 imprese.

Il progresso tecnologico, le migliorie nella conduzione delle aziende agricole e l'innovazione hanno trovato riscontro in un calo progressivo degli indici di conversione dei mangimi. Ad esempio, per produrre 1 kg di uova nel 1968 erano necessari 3,1 kg di mangime, mentre nel 2001 bastavano 1,9 kg. Al vantaggio economico si aggiunge la ridotta emissione di effluenti (biossido di carbonio, nitrato, ammoniaca) per unità di produzione.

¹ I mangimi possono essere classificati per categoria in materie prime per mangimi, additivi per mangimi, mangimi composti e mangimi medicati.

62 milioni circa di famiglie nell'UE possiedono animali da compagnia (i più numerosi sono i gatti -60 milioni- e i cani -59 milioni). Secondo le stime, il volume del mercato comunitario degli alimenti per animali da compagnia ammonta approssimativamente a 6 milioni di tonnellate, prodotti da circa 450 imprese per un valore annuo di 9 miliardi di euro circa. Si calcola che il settore dia lavoro direttamente a 21 000 persone e indirettamente a 30 000.

2.2. Problematiche

Attualmente, la circolazione di materie prime per mangimi e di mangimi composti è disciplinata da cinque vecchie direttive del Consiglio e circa cinquanta atti modificativi o esecutivi. La situazione si è evoluta in modo tale che la legislazione attuale è estremamente dispersa; i molti riferimenti incrociati ne rendono difficile la comprensione e l'applicazione uniforme. Inoltre, solo il 2,6 % dei mangimi composti prodotti nell'UE è oggetto di scambi intracomunitari, il che denota l'esistenza di ostacoli al commercio.

Elenco delle materie prime per mangimi

È importante disporre di denominazioni e descrizioni chiare delle materie prime utilizzate per produrre mangimi composti o somministrate direttamente agli animali. Le caratteristiche specifiche di tali materie prime sono essenziali per assicurare l'efficacia del prodotto finale. Tuttavia, gli elenchi di tali denominazioni o descrizioni per molte materie prime, laddove disponibili, non sono mai completi. Quelle che destano maggiori preoccupazioni sono le numerose materie prime di nuova generazione – ad esempio, i prodotti secondari della trasformazione degli alimenti o del settore dei biocombustibili. Permane la tendenza alla crescente somministrazione di prodotti secondari per le razioni alimentari a causa dell'intensificarsi della concorrenza tra imprese produttrici di mangimi, prodotti alimentari e combustibili per l'acquisizione dei cereali di base. La mancanza di informazioni chiare sui prodotti fa sì che non sia sfruttato appieno il potenziale di tali materie prime.

Procedure d'autorizzazione per i mangimi

Per quanto riguarda le bioproteine (prodotti ricchi di proteine fabbricati secondo determinate tecniche), la gamma di materie prime incluse in questa categoria è cambiata con l'entrata in vigore del regolamento sugli additivi per mangimi. La situazione che si è venuta a creare preoccupa per il fatto che la procedura di autorizzazione precommercializzazione delle altre bioproteine è eccessivamente onerosa e non adeguata a risolvere potenziali problemi di sicurezza. Inoltre, nella legislazione attuale l'impiego delle nuove materie prime per mangimi (ad esempio, piante esotiche) non necessita di alcuna autorizzazione. Benché non esista a priori nessuna prova che tali prodotti possano porre problemi di sicurezza, spesso sono commercializzati senza che l'identità del prodotto sia specificata in chiari termini.

Etichettatura dei mangimi composti per animali destinati alla produzione di alimenti

La legislazione vigente impone l'indicazione delle materie prime utilizzate nei mangimi composti destinati all'alimentazione di animali diversi dagli animali da compagnia, con le percentuali in peso, in ordine decrescente, con una tolleranza consentita del 15 % circa del valore dichiarato. Secondo gli operatori del settore, la

formula della composizione specifica di un mangime composto rappresenta essenzialmente una proprietà intellettuale e l'obbligo di divulgarla consente ai concorrenti di sfruttare a proprio vantaggio l'investimento realizzato nello sviluppo del prodotto. Di conseguenza, è opinione diffusa che la dichiarazione esplicita disincentivi l'investimento nella ricerca e nello sviluppo (R&S) di nuovi mangimi. Le norme in materia di etichettatura degli additivi per mangimi composti sono obsolete in quanto si basano su un articolo della direttiva relativa agli additivi - peraltro abrogata - che necessita di una semplificazione.

Etichettatura degli alimenti per animali da compagnia

Sono emerse preoccupazioni in merito all'attuale legislazione sull'etichettatura degli alimenti per animali da compagnia che non risponderebbe in maniera adeguata alle esigenze del consumatore in materia di informazione sui componenti specifici del prodotto finale. Ciò può confondere o, ancor peggio, indurre in errore il consumatore relativamente al contenuto degli alimenti con cui essi nutrono i loro animali da compagnia.

3. OBIETTIVI

Il progetto si inserisce nel quadro del programma modulato della Commissione relativo ad una semplificazione del diritto comunitario. Pertanto, i suoi obiettivi generali sono i seguenti:

- assicurare la chiarezza del diritto e garantirne l'applicazione armonizzata,
- facilitare il funzionamento regolare del mercato interno,
- semplificare le norme tecniche ed eliminare oneri amministrativi ingiustificati,
- rafforzare la competitività del settore europeo dell'alimentazione animale e dell'agricoltura e
- far sì che gli utilizzatori dei mangimi possano scegliere con cognizione di causa, senza essere indotti in errore dalle attuali etichette.

Gli obiettivi concreti sono i seguenti:

- per quanto riguarda l'elenco delle materie prime per mangimi: buon funzionamento del mercato interno grazie ad indicazioni chiare e informazioni corrette ad uso del consumatore,
- per quanto riguarda le procedure di autorizzazione: procedimenti in funzione dell'importanza del rischio per garantire un'indicazione adeguata delle nuove materie prime,
- per quanto riguarda l'etichettatura dei mangimi composti per animali da allevamento: promozione dell'innovazione e della competitività eliminando prescrizioni inutili in materia di etichettatura e aggiornando l'etichettatura degli additivi per mangimi,

- per quanto riguarda l'etichettatura degli alimenti per animali da compagnia: adeguamento delle etichette e modernizzazione delle norme pertinenti.

4. VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI QUESTIONI STRATEGICHE

Un nuovo regolamento generale apporterà indiscutibilmente coerenza e chiarezza all'intero settore comunitario dei mangimi.

4.1. Elenco di materie prime per mangimi

Opzione 1: Soppressione dell'elenco non esaustivo delle materie prime per mangimi

Opzione 2: Mantenimento della situazione attuale

Opzione 3: Estensione dell'attuale elenco non esaustivo

Opzione 4: Elaborazione ad opera delle parti interessate di un elenco comunitario delle materie prime per mangimi (codice di pratica).

Qualsivoglia sia l'opzione prescelta, essa non sembra incidere² sulla sicurezza dei mangimi/degli alimenti. L'elenco delle materie prime per mangimi contenente denominazioni, descrizioni e componenti analitici da indicare sull'etichetta è ritenuto più uno strumento di identificazione del prodotto che una garanzia di sicurezza del mangime. Quanto ai diritti dell'utilizzatore, sopprimendo semplicemente l'elenco attuale si pregiudicherebbe l'identificazione del prodotto, mentre un suo completamento migliorerebbe l'informazione del consumatore. Per ottimizzare i processi di produzione degli utilizzatori di mangimi, un elenco più ampio accoglierebbe un maggior numero di materie prime e assicurerebbe un'informazione più dettagliata. Inoltre, il codice di pratica migliorerebbe la specificazione e l'informazione sulle materie prime per mangimi.

A fronte della forte concorrenza esercitata dalle imprese che utilizzano le materie prime nei settori dei mangimi, degli alimenti e dei combustibili, nel ciclo di produzione dei mangimi vengono utilizzati in sempre maggior quantità prodotti secondari dell'industria alimentare o del settore dei biocombustibili. Pertanto, data la mancanza di una definizione adeguata di tali prodotti, le opzioni 3 e 4 hanno incidenze positive in termini di informazione del mercato. Partendo dal presupposto che le parti interessate possano, meglio del legislatore, colmare questa carenza di informazione interimpresa, l'opzione 4 sembrerebbe più efficace dell'opzione 3. L'elenco completo potrebbe avvantaggiare le PMI che avrebbero così libero accesso ad una migliore informazione sulle materie prime per mangimi.

La soppressione dell'elenco attuale ridurrebbe l'onere amministrativo. L'estensione di tale elenco ad opera del legislatore comporterebbe un sensibile aumento di tale onere. Anche l'opzione 4 implicherebbe costi considerevoli, anche se molto più contenuti.

Conclusione: la valutazione raccomanda la coregolamentazione per quanto riguarda la costituzione di un elenco esaustivo delle materie prime per mangimi, visto che il valore aggiunto interessa principalmente elementi qualitativi della commercializzazione dei mangimi.

² Sono menzionati solo effetti rilevati sull'occupazione, sui diritti degli utilizzatori, sull'ambiente e sulle piccole/ medie imprese (PMI).

4.2. Procedure di autorizzazione per i mangimi³

Opzione 1-1: Bioproteine – abbandono della procedura di autorizzazione precommercializzazione

Opzione 1-2: Bioproteine – mantenimento dello status quo

Opzione 1-3: Bioproteine – semplificazione della procedura di autorizzazione

Opzione 2-1: Nuovi mangimi – mantenimento dello status quo

Opzione 2-2: Nuovi mangimi – obbligo di procedura di autorizzazione precommercializzazione

Optando per le soluzioni 1-2 e 2-2 che impongono una procedura di autorizzazione previa alla commercializzazione delle bioproteine e delle nuove materie prime per mangimi si avrebbe un certo miglioramento della sicurezza dei mangimi e degli alimenti. L'opzione 1-3 ha avuto maggiori riscontri dell'opzione 1-1 perché, anche con una procedura semplificata, sarebbero garantiti gli aspetti relativi alla sicurezza.

Per quanto riguarda i diritti dell'utilizzatore e la trasparenza del mercato, le opzioni 1-2 e 2-2 (opzione 1-3 semplificata) dovrebbero produrre risultati leggermente migliori grazie alla prescritta analisi dei rischi.

A fronte dei loro positivi effetti economici, le opzioni 1-1 e 2-1 sembrano avere un impatto più favorevole sull'occupazione. Riguardo agli scambi commerciali con i paesi terzi, le opzioni 1-1 e 2-1 faciliterebbero le importazioni, date le possibili divergenze a livello di procedura di autorizzazione di tali prodotti nei paesi comunitari e non comunitari. Analogamente, le opzioni 1-1 e 2-1 avrebbero ripercussioni molto positive e l'opzione 1-3 leggermente positive sulla competitività delle imprese che commercializzano tali prodotti e degli acquirenti potenziali di tali prodotti. In linea con i positivi effetti sulla competitività, le opzioni 1-1 e 2-1 potrebbero incentivare le attività di R&S ai fini della commercializzazione delle nuove materie prime. Le PMI non dispongono solitamente delle risorse necessarie per introdurre domande di autorizzazione e tutta la documentazione di appoggio. Pertanto, le opzioni 1-1 e 2-1 estenderebbero i potenziali campi di attività di tali imprese.

Occorre valutare gli effetti sull'onere amministrativo per le imprese produttrici, per l'istituzione che effettua la valutazione del rischio (EFSA) e per le autorità competenti in termini di documentazione di accompagnamento in vista della procedura di autorizzazione e di controlli del mercato. Le opzioni 1-2 (opzione 1-3 semplificata) e 2-2 comportano costi considerevoli in ciascun campo.

Conclusione: il valore aggiunto di una procedura di autorizzazione previa alla commercializzazione in termini di sicurezza dei mangimi non è tale da giustificare l'obbligo per tutte le bioproteine e le nuove materie prime di essere assoggettate ad una procedura di questo tipo. Pertanto, le bioproteine e le nuove materie prime saranno considerate alla stregua delle normali materie prime che circolano sotto la

³ Le importazioni predominanti di panelli e di farine oleaginose e di prodotti a base di mais derivati sempre in maggior quantità da OGM sono autorizzate secondo disposizioni comunitarie specifiche, non oggetto d'esame del presente documento.

responsabilità dell'operatore del settore dei mangimi e la sorveglianza delle autorità competenti.

4.3. Etichettatura dei mangimi composti per animali destinati alla produzione di alimenti

Opzione 1-1: Materie prime per mangimi – mantenimento dello status quo

Opzione 1-2: Materie prime per mangimi - indicazione in ordine decrescente di peso

Opzione 2-1: Additivi per mangimi – mantenimento dello status quo

Opzione 2-2: Aditivi per mangimi - dichiarazione obbligatoria delle denominazioni

La dichiarazione delle percentuali delle materie prime per mangimi (opzione 1-1) è stata introdotta come misura di salute pubblica e di sicurezza dei mangimi; tuttavia, il quadro giuridico elaborato successivamente per attuare la legislazione generale in materia alimentare sta ad indicare che il valore aggiunto della dichiarazione delle percentuali dal punto di vista della sicurezza dei mangimi è marginale. Considerando, da un lato, il principio fondamentale che tutti gli additivi per mangimi devono essere autorizzati e sicuri, dall'altro, che la tracciabilità è garantita applicando sistemi di identificazione sia del fabbricante che di ciascun lotto, l'importanza di un potenziale effetto negativo dell'opzione 2-2 è ritenuta marginale.

A medio termine, per i loro positivi effetti economici, le opzioni 1-2 e 2-1 potrebbero accrescere il tasso di occupazione nel settore dei mangimi.

L'opzione 1-1 (opzione 2-2 semplificata) è considerata oltremodo negativa dal punto di vista della competitività del settore comunitario dei mangimi, con possibili ripercussioni anche sulla competitività degli allevatori di bestiame dell'Unione. Quanto alla trasparenza del mercato, sembra marginale anche la differenza tra l'indicazione obbligatoria delle percentuali associata ad una significativa tolleranza e un ordine decrescente. L'indicazione obbligatoria sull'etichetta di tutti gli additivi sembra favorire la trasparenza per il consumatore; tuttavia, quanto all'opportunità di una simile indicazione, secondo alcuni comporterebbe un eccesso di informazioni.

Dal momento che, notoriamente, non esiste al di fuori dell'UE un sistema comparabile alla dichiarazione obbligatoria delle percentuali, la soppressione di tale norma potrebbe facilitare il commercio con i paesi terzi.

Gli effetti dell'opzione 1-2 sulle attività di R&S sono considerati molto positivi in quanto incentivano l'innovazione e l'investimento nel settore dei mangimi. Sono stati segnalati effetti negativi sulla protezione del know-how per quanto concerne l'opzione 1-1 e l'opzione 2-2 (etichettatura obbligatoria di tutti gli additivi per mangimi incorporati in mangimi composti). Le PMI che, sulla base di un investimento straordinario nello sviluppo di prodotti, commercializzano con successo mangimi speciali potrebbero essere danneggiate dalle opzioni 1-1 e 2-2.

Le opzioni 1-1 e 2-2 sembrano incidere meno sull'onere amministrativo del settore, considerato lo stato attuale dei suoi sistemi di imballaggio. Per quanto riguarda gli Stati membri, sono stati segnalati un onere amministrativo non trascurabile connesso con l'opzione 1-1 (opzione 2-2 semplificata) e difficoltà nella verifica analitica dei valori dichiarati sull'etichetta.

Conclusione: i risultati della valutazione d'impatto sostengono la soppressione dell'indicazione obbligatoria delle percentuali in peso delle materie prime per mangimi composti, con la possibilità, da un lato, di indicare facoltativamente le percentuali e, dall'altro, di mettere a disposizione dell'acquirente, che ne faccia richiesta, informazioni supplementari.

Di norma, l'etichettatura degli additivi per mangimi composti sarà obbligatoria solo nel caso degli additivi sensibili. Gli altri potranno essere dichiarati su base volontaria, possibilmente in linea con un codice di buona pratica promosso dalle parti interessate e approvato tramite procedura di comitatologia.

4.4. Etichettatura degli alimenti per animali da compagnia

Opzione 1: Mantenimento dello status quo e aggiornamento dell'etichettatura degli additivi

Opzione 2: Indicazione di tutte le materie prime per mangimi in ordine decrescente di peso e denominazione di tutti gli additivi per mangimi

Opzione 3: Messa a disposizione di informazioni supplementari tramite i codici di buona pratica

Gli effetti delle opzioni sulla sicurezza dei mangimi e degli alimenti sono considerati neutri. Innanzitutto, gli animali da compagnia non entrano nella catena alimentare. In secondo luogo, la legislazione rivisitata in materia alimentare vigila sulla sicurezza nella produzione e nella circolazione di tali alimenti.

Gli effetti delle diverse opzioni sui diritti dell'utilizzatore sono ambivalenti perché, da un lato, l'opzione 2 offre in tutti i casi più trasparenza del mercato e maggiori informazioni sul prodotto, - il che lascia intendere a prima vista un effetto positivo - dall'altro, l'acquirente medio di alimenti per animali da compagnia vuole un'etichetta semplice, di facile comprensione. L'opzione 3 sembra avere effetti positivi se, contestualmente ai diritti dell'utilizzatore, si tiene conto degli aspetti della semplicità e comprensibilità dell'etichetta.

La consultazione ha evidenziato un impatto negativo dell'opzione 2 sull'occupazione a causa delle negative conseguenze che essa comporta per la competitività, la protezione del know-how e le spese amministrative. L'opzione 2 interessa direttamente l'ambiente, data la crescente presenza di sottoprodotti con denominazioni scarsamente attraenti che andrebbero eliminati piuttosto che somministrati agli animali da compagnia. Inoltre, riducendosi la flessibilità del settore per quanto attiene all'approvvigionamento delle materie prime, l'opzione 2 accrescerà le distanze del trasporto e si ripercuoterà, pertanto, negativamente sull'ambiente.

Le attività di R&S e la competitività del settore comunitario dei mangimi risulterebbero influenzate negativamente dall'opzione 2 in seguito alla divulgazione della composizione del prodotto e all'aumento dei costi, soprattutto se si considera la grande quantità di prodotti non di marca destinati specificamente alla vendita al dettaglio. L'opzione 3 migliorerebbe la competitività grazie alla maggiore libertà imprenditoriale. Gli effetti dell'opzione 2 sul commercio intracomunitario ed extracomunitario consisterebbero, in primo luogo, in una significativa perturbazione dei flussi commerciali tradizionali, il che potrebbe nuocere gravemente ai paesi terzi.

Le PMI che acquistano ai "prezzi di mercato più convenienti" sarebbero particolarmente svantaggiate dall'opzione 2, in quanto non sono in grado di compensare, al pari delle grandi società multinazionali, la fluttuazione delle fonti di approvvigionamento di materie prime. L'opzione 3 aiuterebbe le PMI che potrebbero avvalersi del codice, senza dover creare all'uopo un servizio interno speciale.

Gli effetti dell'opzione 2 sul settore sono considerati oltremodo negativi, in particolare a causa dei costi aggiuntivi per l'approvvigionamento delle materie prime, per gli impianti di stoccaggio e per il personale. Per quanto riguarda l'onere amministrativo che grava sulle autorità competenti, le ripercussioni positive e quelle negative dell'opzione 2 sembrano compensarsi a vicenda. Dal momento che il settore ha già avviato volontariamente la messa a punto di un codice di buona pratica, i costi supplementari dell'opzione 3 sembrano avere un'importanza secondaria.

Conclusione: i risultati dell'analisi d'impatto suggeriscono l'opportunità di mantenere lo status quo, aggiornando tuttavia la classificazione in categorie delle materie prime e delle norme in materia di additivi per mangimi, con l'obiettivo primario di fornire all'acquirente medio di alimenti per animali da compagnia informazioni adeguate. Le parti interessate dovrebbero elaborare un codice di buona pratica in materia di etichettatura corretta degli alimenti per animali da compagnia, approvato tramite procedura di comitatologia.

5. CONTROLLO E VALUTAZIONE

A fini di controllo e valutazione si propongono i seguenti indicatori: numero e proprietà analitiche delle materie prime elencate, rischi con effetti nocivi per la salute pubblica, livello di dettaglio del codice di buona pratica in materia di etichettatura degli alimenti per animali da compagnia e grado di soddisfazione degli utilizzatori dei mangimi.