



Bruxelles, 12.3.2015
COM(2015) 122 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, esamina le possibilità di trasferire le pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal regolamento (CE) n. 1907/2006

1. INTRODUZIONE

Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi¹: *"Entro il 2 marzo 2015 la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui esamina le possibilità di trasferire le pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal regolamento (CE) n. 1907/2006 al presente regolamento"*.

Il nitrato di ammonio (CAS RN 6484-52-2), sostanza chimica di uso diffuso come concime nell'Unione europea, può agire da ossidante ed esplodere se miscelato con talune altre sostanze chimiche: i concimi a base di nitrato ammonico ad elevato titolo d'azoto devono pertanto rispettare determinate prescrizioni tecniche². Date queste loro proprietà, i concimi a base di nitrato ammonico sono impropriamente utilizzati per la fabbricazione illecita di esplosivi. Per scongiurare il rischio di tale uso improprio, l'accesso del pubblico al nitrato di ammonio, sia esso allo stato puro o in miscela, è soggetto a restrizioni e controlli.

Attualmente il nitrato di ammonio è disciplinato sia dal regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)³ sia dal regolamento (UE) n. 98/2013 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi. Il REACH pone restrizioni sulla fornitura di nitrato di ammonio allo stato puro (o in miscele contenenti il 16% o più in peso di azoto in relazione al nitrato di ammonio), riservandola agli utilizzatori e distributori che possiedono una licenza conforme alla direttiva 93/15/CEE del Consiglio, agli agricoltori e agli utilizzatori professionali. Il regolamento sui precursori di esplosivi assoggetta la fornitura di nitrato di ammonio a un meccanismo di segnalazione delle transazioni sospette e, tramite una clausola di salvaguardia, permette agli Stati membri di sottoporla a ulteriori restrizioni in presenza di ragionevoli motivi.

Obiettivo del regolamento sui precursori di esplosivi è rafforzare la sicurezza pubblica rendendo più difficile la fabbricazione illecita di esplosivi, mentre il REACH mira principalmente ad assicurare l'uso in sicurezza delle sostanze in funzione delle loro proprietà intrinseche e a raggiungere un punto di equilibrio tra la libera circolazione delle sostanze chimiche nel mercato interno e un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente contro i rischi che esse pongono.

La Commissione ritiene pertanto che la collocazione appropriata delle disposizioni sul nitrato di ammonio sia il regolamento sui precursori di esplosivi. La presente relazione espone i risultati dell'esame che la Commissione ha dedicato alla fattibilità del trasferimento delle disposizioni in questione dal REACH al regolamento sui precursori di esplosivi.

¹ GU L 39 del 9.2.2013, pag. 1.

² Cfr. allegati III e IV del regolamento (CE) n. 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, relativo ai concimi (GU L 304 del 21.11.2003, pag. 1), nei quali sono indicati le caratteristiche e i limiti dei concimi semplici a base di nitrato ammonico ad elevato titolo d'azoto, descritta la prova di detonabilità, elencati i metodi di controllo della conformità e stabilite altre norme di tracciabilità e di etichettatura.

³ GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1.

2. CONTESTO

2.1. Inserimento del nitrato di ammonio nel REACH

L'allegato XVII del REACH vieta, alla voce 58, la fornitura al pubblico di nitrato di ammonio in concentrazioni superiori a un determinato valore. La restrizione è confluita nel REACH dalla direttiva 76/769/CEE⁴, che il REACH ha abrogato con effetto dal 1° giugno 2009.

La voce dell'allegato XVII recita:

"58. Nitrato di ammonio

N. CAS 6484-52-2

N. CE 229-347-8

1. Non può essere immesso sul mercato per la prima volta dopo il 27 giugno 2010, come sostanza o in miscele contenenti più del 28% in peso di azoto in relazione al nitrato di ammonio, per l'impiego come concime solido, semplice o composto, salvo che tale concime non ottemperi alle prescrizioni tecniche per i concimi a base di nitrato di ammonio ad alto titolo di azoto di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio().*

2. Non può essere immesso sul mercato dopo il 27 giugno 2010 come sostanza o in miscele contenenti il 16% o più in peso di azoto in relazione al nitrato di ammonio, fatta eccezione per la fornitura:

*a) a utilizzatori a valle e distributori, incluse le persone fisiche o giuridiche che possiedono una licenza o un'autorizzazione conforme alla direttiva 93/15/CEE del Consiglio (**);*

b) ad agricoltori per l'uso in attività agricole, a tempo pieno o a tempo parziale, e non necessariamente in relazione alle dimensioni della superficie del terreno.

Ai fini del presente paragrafo:

i) per "agricoltore" si intende una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità a norma dell'articolo 299 del trattato e che esercita un'attività agricola;

ii) per "attività agricola" si intende la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali a norma

⁴ GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201 – Abrogata dal REACH il 31.5.2009.

*dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (***)*;

c) a persone fisiche o giuridiche impegnate in attività professionali quali l'orticoltura, le colture vegetali in serre, la manutenzione di parchi, giardini o campi sportivi, attività forestali o altre attività analoghe.

3. Tuttavia, per le restrizioni di cui al paragrafo 2, gli Stati membri possono, per motivi socio-economici e fino al 1° luglio 2014, applicare un limite fino al 20% in peso di azoto in relazione al nitrato di ammonio per le sostanze e le miscele immesse sul mercato all'interno dei rispettivi territori. Essi ne informano la Commissione e gli altri Stati membri.

() G U L 304 del 21.11.2003, pag. 1.*

*(**) G U L 121 del 15.5.1993, pag. 20.*

*(***) G U L 270 del 21.10.2003, pag. 1."*

L'allegato XVII del REACH non prevede alcun regime di licenza o di registrazione. Il REACH vieta la fornitura al pubblico di nitrato di ammonio allo stato puro o in miscele contenenti più del 16% in peso di azoto in relazione al nitrato di ammonio.

2.2. Inserimento del nitrato di ammonio nel regolamento sui precursori di esplosivi

Nella proposta di regolamento relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi presentata nel 2010⁵, la Commissione considerava quanto segue: "*Per semplicità è opportuno integrare nel presente regolamento le disposizioni esistenti riguardanti il nitrato di ammonio, e sopprimere i paragrafi 2 e 3 della voce 58 dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).*"

L'obiettivo perseguito era il trasferimento delle restrizioni sul nitrato di ammonio dal REACH al regolamento sui precursori di esplosivi. Il nitrato di ammonio (CAS RN 6484-52-2) era di conseguenza compreso nell'allegato I proposto con un valore limite del 16% in peso d'azoto in relazione al nitrato d'ammonio. La proposta esentava espressamente gli agricoltori dalle restrizioni riguardanti il nitrato di ammonio e le sue miscele. L'inserimento nel regolamento proposto avrebbe comportato automaticamente l'assoggettamento del nitrato di ammonio al meccanismo di segnalazione delle transazioni sospette, che non trova equivalente nel REACH. Il trasferimento proposto avrebbe tuttavia comportato anche che, instaurando un regime di licenza o di registrazione, gli Stati membri avrebbero potuto fornire al pubblico tale sostanza chimica: avrebbe quindi potuto determinare una disciplina meno rigorosa rispetto al divieto totale di fornitura al pubblico previsto dal REACH.

Nell'ambito del Consiglio il Gruppo "Armonizzazione tecnica" (sostanze pericolose) non approvò il trasferimento proposto: mentre alcuni Stati membri sostenevano la posizione della Commissione, altri ritenevano invece che, allentando le restrizioni vigenti sul nitrato di ammonio, il trasferimento diminuisse la sicurezza.

⁵ COM(2010) 473 definitivo.

Fu poi avanzata la proposta di trasferire le disposizioni mantenendo lo stesso livello di restrizioni previsto dal REACH, alternativa che avrebbe però implicato l'introduzione nel regolamento proposto di un terzo regime, applicabile esclusivamente al nitrato di ammonio, che esonerasse la sostanza dalle norme sulla licenza e sulla registrazione. Sarebbe parimenti stato necessario aggiungere un articolo specifico sul nitrato di ammonio (che riprendesse la voce 58, paragrafi 2 e 3, dell'allegato XVII del REACH) e inserire il nitrato di ammonio nell'allegato II per assicurare la segnalazione delle transazioni sospette.

Tra il gennaio e l'ottobre 2011 il Gruppo del Consiglio esaminò la proposta della Commissione in dieci diverse riunioni, decidendo infine di non modificare le disposizioni del REACH ma di integrarle con l'obbligo di segnalazione delle transazioni sospette a norma del regolamento proposto. Rilevando che vari Stati membri erano favorevoli al trasferimento, il Gruppo propose tuttavia che la Commissione riesaminasse la questione in una data successiva per valutare l'opportunità di elaborare una proposta legislativa al riguardo.

Nei preparativi del primo "trilogo informale" (discussioni tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), il Consiglio suggerì pertanto le seguenti modifiche della proposta della Commissione:

- modifica del considerando per sopprimervi il riferimento al trasferimento delle disposizioni sul nitrato di ammonio;
- inserimento del nitrato di ammonio nell'allegato II;
- aggiunta di una disposizione che incarica la Commissione di esaminare in tempi brevi la fattibilità del trasferimento.

La posizione in prima lettura del Parlamento europeo⁶, sottoposta alla plenaria dell'11 settembre 2011, ricalcava la posizione del Consiglio. La Commissione accettò pertanto di mantenere per il nitrato di ammonio il testo suggerito dal Consiglio.

Il regolamento sui precursori di esplosivi adottato il 15 gennaio 2013 contiene il considerando seguente:

"(24) In virtù dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)⁽¹⁾, è vietata la fornitura ai privati di nitrato di ammonio che potrebbe facilmente essere usato impropriamente come precursore di esplosivi. Tuttavia, è consentita la fornitura di nitrato di ammonio a taluni utilizzatori professionali, in particolare agli agricoltori. Tale fornitura dovrebbe pertanto essere soggetta al meccanismo di segnalazione di transazioni sospette istituito dal presente regolamento, in quanto non esiste alcun requisito equivalente nel regolamento (CE) n. 1907/2006."

⁶ Relazione: Jan Mulder (A7-0269/2012), Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi (COM(2010)0473 – C7-0279/2010 – 2010/0246(COD)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

Il nitrato di ammonio (CAS RN 6484-52-2) [in concentrazione pari o superiore al 16% in peso d'azoto in relazione al nitrato di ammonio] è inserito nell'allegato II, nel quale è riportato l'elenco delle "sostanze, da sole o in miscele o sostanze, per le quali le transazioni sospette devono essere segnalate". L'articolo 18, paragrafo 2, prescrive inoltre un esame, da effettuare entro il 2 marzo 2015, della possibilità di trasferire le pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal regolamento (CE) n. 1907/2006 al regolamento (UE) n. 98/2013.

3. CONSULTAZIONI CON GLI STATI MEMBRI

Il comitato permanente in materia di precursori ("comitato"), in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri dell'UE, ha svolto fin dall'inizio un ruolo guida nella redazione della proposta e nella valutazione delle misure di gestione del rischio relativamente al nitrato di ammonio. Questo gruppo di esperti è stato costituito sulla scorta delle raccomandazioni formulate nel 2008 nel piano d'azione dell'UE per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi, con le quali si chiedeva l'imposizione di restrizioni sulla vendita al pubblico di concimi a base di nitrato di ammonio. In mancanza di un regolamento che prevedesse restrizioni specifiche sulle sostanze che presentano una minaccia per la sicurezza pubblica, sempre nel 2008 il comitato si è occupato dei lavori preparatori ai fini dell'inserimento del nitrato di ammonio nella direttiva 76/769/CEE (abrogata dal REACH nel 2009). Successivamente ha svolto anche il lavoro di preparazione del regolamento sui precursori di esplosivi.

Il 27 maggio 2014 la Commissione ha trasmesso un questionario ai membri del comitato chiedendo loro di inoltrarlo alle autorità responsabili dell'attuazione del regolamento sui precursori di esplosivi. Il quesito 23, relativo all'articolo 18, era così formulato: "*Il vostro Stato membro sarebbe favorevole al trasferimento delle pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal regolamento (CE) n. 1907/2006 a questo regolamento?*".

Delle 30 autorità interpellate⁷, 19 hanno risposto al questionario, e quindi al quesito 23. Dalle risposte emerge che le posizioni degli Stati membri restano ampiamente divergenti, ma anche che le autorità gradirebbero la tenuta di ulteriori discussioni e la presentazione di un progetto di proposta legislativa prima di assumere una posizione definitiva.

Il comitato ha discusso delle risposte al questionario nella riunione dell'8 ottobre 2014, senza tuttavia giungere a un consenso su quest'aspetto specifico.

La Commissione ha parimenti sollevato la questione del trasferimento nella 16^a riunione delle autorità competenti per il REACH e il CLP⁸ (CARACAL) del 10 novembre 2014.

Sia nel corso di entrambe le riunioni sia successivamente gli Stati membri sono stati invitati a manifestare una posizione consolidata: permanevano divergenze d'opinioni e alcuni Stati membri restavano indecisi.

⁷ Il Regno Unito ha designato autorità distinte per Gran Bretagna e Irlanda del Nord e anche la Norvegia applica il regolamento sui precursori di esplosivi.

⁸ Regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

A seguito delle consultazioni con gli Stati membri, la Commissione è in grado d'indicare le principali argomentazioni pro e contro il trasferimento delle pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal REACH al regolamento sui precursori di esplosivi:

- secondo gli Stati membri favorevoli al trasferimento, le restrizioni sul nitrato di ammonio attengono direttamente alla sicurezza pubblica e solo indirettamente alla protezione della salute umana: sono state inserite nel REACH solo perché non esisteva all'epoca nessun altro strumento normativo adatto. Oggi che vige invece una normativa ritagliata su misura, il trasferimento determinerebbe un'armonizzazione e una semplificazione del diritto dell'UE conformi al principio della "qualità della regolamentazione" sostenuto dalla Commissione. Data la natura diversa dei rischi in gioco, il mantenimento nel REACH delle disposizioni sul nitrato di ammonio è altresì fonte di confusione per le imprese;
- secondo gli Stati membri sfavorevoli, il trasferimento diminuirebbe la sicurezza che circonda il nitrato di ammonio, perché potrebbe permettere alle competenti autorità nazionali di mettere la sostanza a disposizione del pubblico tramite un regime di licenza o di registrazione che il regolamento (UE) n. 98/2013 consente loro di instaurare.

Nel corso della consultazione non è stata evocata la possibilità di instaurare per il nitrato di ammonio un terzo regime a norma del regolamento sui precursori di esplosivi né si è fatto riferimento alla fattibilità giuridica del trasferimento o ai costi sproporzionati che potrebbe comportare.

4. SINTESI E CONCLUSIONI

Nel 2008 il piano d'azione dell'UE per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi ha chiesto l'imposizione di restrizioni sulla vendita al pubblico di concimi a base di nitrato di ammonio. Esiste pertanto un consenso generale sul fatto che la commercializzazione e l'uso del nitrato di ammonio sono problematici in termini di sicurezza.

La Commissione ritiene che, siccome i rischi attengono alla sicurezza pubblica, la collocazione migliore delle restrizioni sul nitrato di ammonio sia nell'ambito del regolamento sui precursori di esplosivi; sosterebbe quindi il trasferimento delle pertinenti disposizioni dal REACH, come aveva inizialmente prospettato nella proposta del 2010. L'obiettivo principale del REACH resta la difesa dell'incolumità pubblica e della salute e la protezione dei lavoratori; il regolamento non fa alcun riferimento alla sicurezza pubblica. Anche trasferendo il nitrato di ammonio nel regolamento sui precursori di esplosivi, questi aspetti di difesa dell'incolumità legati alla sostanza resterebbero comunque disciplinati dal regolamento (CE) n. 2003/2003 relativo ai concimi.

Tuttavia, poiché sulla questione continua a mancare il consenso di uno dei colegislatori - il Consiglio - sia sull'opportunità del trasferimento sia sulle modalità precise con cui dovrebbe avvenire (semplice trasferimento del nitrato di ammonio nell'allegato I oppure adozione di disposizioni distinte), un'eventuale proposta legislativa sul trasferimento delle disposizioni non riuscirebbe probabilmente a ottenere un sostegno sufficiente in tale istituzione.

La Commissione rileva inoltre che, siccome il regolamento sui precursori di esplosivi è entrato in vigore solo il 2 settembre 2014, le competenti autorità degli Stati membri hanno disposto di poco tempo per maturare esperienza nella sua attuazione. Ha quindi senso che gli

Stati membri vogliono rinviare a data successiva l'esame dei costi e benefici di un eventuale trasferimento.

Al momento la Commissione non intende pertanto presentare una proposta legislativa sul trasferimento delle pertinenti disposizioni sul nitrato di ammonio dal regolamento (CE) n. 1907/2006 al regolamento (UE) n. 98/2013. Valuterà invece la possibilità e la natura precisa di tale trasferimento nell'ambito dell'esame più generale previsto per il 2017 a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, di quest'ultimo regolamento.