

Bruxelles, 6.1.2017
COM(2017) 6 final

2013/0140 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di un regolamento relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari e recante modifica dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) n. 2016/429 e (UE) n. 2016/2031, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 e delle direttive del Consiglio 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE, che abroga i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, le direttive del Consiglio 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione n. 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di un regolamento relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari e recante modifica dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) n. 2016/429 e (UE) n. 2016/2031, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 e delle direttive del Consiglio 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE, che abroga i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, le direttive del Consiglio 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione n. 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio [documento COM (2013) 265 final – 2013/0140 (COD)]: 6 maggio 2013

Data del parere del Comitato economico e sociale europeo: 16-17 ottobre 2013

Data del parere del Comitato delle regioni: 29 novembre 2013

Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura: 15 aprile 2014

Data di trasmissione della proposta modificata: *

Data di adozione della posizione del Consiglio: 19 dicembre 2016

- * In considerazione delle discussioni informali tra il Consiglio e il Parlamento europeo dopo la prima lettura del Parlamento europeo, la Commissione non ha redatto una proposta modificata, ma ha espresso il suo parere sugli emendamenti del Parlamento nella comunicazione intitolata "*Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*" [documento SP (2014)471], trasmessa al Parlamento europeo il 9 luglio 2014.

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta è finalizzata a modernizzare e migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema dei controlli ufficiali in tutti gli Stati membri. I controlli ufficiali sono finalizzati ad assicurare livelli elevati di sicurezza e di qualità lungo la filiera agroalimentare che siano applicati coerentemente e soddisfino le aspettative dei partner commerciali dell'UE.

La proposta sostituisce il regolamento sui controlli ufficiali del 2004. Essa amplia la portata dei controlli in modo da includere la sanità vegetale e i sottoprodotti di origine animale, finora disciplinati primariamente da norme settoriali, al fine di costituire un approccio più coerente e completo ai controlli ufficiali lungo tutta la filiera agroalimentare.

La proposta applica ai controlli ufficiali un approccio di proporzionalità al rischio. Essa è mirata inoltre a ridurre gli oneri amministrativi e normativi che gravano sulle autorità e sugli operatori del settore. La proposta affronta in particolare le inefficienze del sistema di controlli ufficiali sui residui di medicinali veterinari presenti negli animali e nei prodotti di origine animale. Essa perfeziona il meccanismo di assistenza amministrativa e la cooperazione tra le autorità nazionali di controllo affinché possano essere gestiti con maggiore efficienza i casi di non conformità transfrontalieri. Si confermano gli obblighi di accreditamento secondo le norme ISO in capo ai laboratori ufficiali. Si introducono però secondo necessità misure transitorie e deroghe temporanee o permanenti.

La proposta prevede una serie di norme comuni per tutte le attività di controllo esercitate presso le frontiere dell'UE sugli animali e sulle merci provenienti dai paesi terzi che richiedono un'attenzione particolare a fini di tutela della salute. Essa permetterà di superare la frammentazione delle norme attuali e renderà il sistema dei controlli meno oneroso per le autorità e le imprese. I controlli documentali saranno effettuati sistematicamente sugli animali e sui prodotti per i quali sono necessari controlli ai posti di controllo frontalieri, mentre criteri comuni garantiranno che i controlli di identità o fisici siano effettuati con una frequenza che rispecchia il rischio rappresentato da tali animali o merci.

L'irrobustimento delle norme in materia di trasparenza è finalizzato ad accrescere la responsabilità delle autorità competenti nei confronti dei consumatori e delle imprese per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alla filiera agroalimentare e la loro attuazione.

L'introduzione, in capo alle autorità nazionali preposte alla verifica dell'attuazione, dell'obbligo di effettuare anche controlli regolari e senza preavviso per individuare pratiche fraudolente lungo la filiera agroalimentare, nonché l'inasprimento delle sanzioni pecuniarie per tali comportamenti fraudolenti, rappresentano un importante passo avanti nella lotta contro le frodi alimentari e nell'incentivazione della concorrenza leale tra le imprese.

La proposta sviluppa ulteriormente il sistema vigente di tariffe obbligatorie per i controlli ufficiali, al fine di assegnare risorse adeguate ai sistemi nazionali di controllo, prendendo però in considerazione gli interessi delle piccole imprese.

La proposta contiene un certo numero di deleghe alla Commissione per l'adozione di atti delegati o di esecuzione al fine di integrare o specificare prescrizioni in materia di controllo e attuazione in determinati settori principali della filiera agroalimentare. Si lascia aperta in tal modo la possibilità di specifici dispositivi di attuazione, ad

esempio per determinare la frequenza minima dei controlli, purché ciò sia possibile in considerazione degli specifici pericoli e rischi in un settore specifico. Le deleghe permetteranno altresì alla Commissione di adattare determinati elementi del sistema di controllo in tali settori qualora le circostanze cambino nel tempo.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

3.1 Osservazioni generali

La proposta della Commissione è stata trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio il 6 maggio 2013. Il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura il 15 aprile 2014 esprimendosi a favore della proposta della Commissione. In particolare, il Parlamento europeo ha condiviso la necessità di adottare un approccio più integrato ai controlli ufficiali al fine di superare la frammentazione e la sovrapposizione di norme e la necessità che i controlli siano proporzionati al rischio, come anche la necessità di provvedere a che i controlli ufficiali dispongano di adeguati finanziamenti e che il meccanismo di calcolo delle tariffe sia reso di pubblico dominio.

Per quanto riguarda il settore della produzione biologica, il Parlamento europeo ha appoggiato l'approccio della Commissione articolato sulla concessione nel regolamento sui controlli ufficiali di deleghe alla Commissione, per l'adozione di norme relative ai controlli rivolte in particolare al settore suddetto. Tale impostazione non ha trovato accoglienza nell'approccio generale del Consiglio, che ha eliminato le deleghe e introdotto un numero considerevole di regole specifiche (e deleghe corrispondenti) nelle disposizioni per il settore biologico. Per agevolare il raggiungimento di un accordo tra i colegislatori e dopo attento esame dal quale risulta che l'efficacia dei controlli non sarebbe compromessa, la Commissione ha accettato un numero ridotto di deleghe relative al settore della produzione biologica nel regolamento sui controlli ufficiali.

La posizione del Parlamento europeo comprende 319 emendamenti alla proposta originale della Commissione.

La Commissione non ha presentato una proposta modificata. Nella comunicazione intitolata "*Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*" [documento SP (2014)471], trasmessa al Parlamento europeo il 9 luglio 2016, la Commissione ha indicato di poter accogliere integralmente, in parte, in linea di massima o a condizione di una riformulazione, 129 emendamenti dei 319 formulati, ritenendoli tali da chiarire o migliorare la proposta e coerenti con gli obiettivi generali.

Dopo l'adozione della posizione del Parlamento in prima lettura sono continuate le discussioni informali tra le delegazioni del Parlamento europeo, della Presidenza del consiglio e della Commissione allo scopo di giungere ad un accordo in fase di posizione comune ("accordo rapido in seconda lettura").

Tali discussioni sono andate a buon fine e hanno avuto come esito la posizione comune del Consiglio, adottata il 19 dicembre 2016 a maggioranza qualificata. La Commissione ritiene che la posizione comune del Consiglio corrisponda agli obiettivi originari della propria proposta e che prenda in considerazione molte delle osservazioni del Parlamento europeo. Sebbene su alcuni elementi la

posizione comune sia diversa dalla proposta originale della Commissione, questa istituzione riconosce nella posizione comune un compromesso di grande equilibrio e riconosce che essa include tutti gli argomenti ritenuti essenziali dalla Commissione all'atto dell'adozione della sua proposta.

3.2 Emendamenti del Parlamento europeo accolti dalla Commissione e inseriti integralmente, parzialmente o in linea di massima nella posizione del Consiglio in prima lettura.

Tutelare i consumatori evitando che siano indotti in errore riguardo alla natura e alla qualità dei prodotti alimentari. Il Parlamento europeo ha presentato un emendamento che impone alle autorità preposte alla verifica dell'attuazione di tenere presente, nell'effettuare controlli proporzionati al rischio, il grado di probabilità che i consumatori vengano indotti in errore riguardo alla natura, all'identità e alle caratteristiche dei prodotti alimentari. Tale emendamento è stato accolto dalla Commissione e dal Consiglio in quanto è in linea con l'obiettivo generale di affrontare in modo efficace le violazioni della normativa commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli.

Centri di riferimento dell'Unione europea per l'autenticità e l'integrità della filiera agroalimentare. Il Parlamento europeo ha proposto la creazione di centri di riferimento dell'Unione europea per l'autenticità e l'integrità della filiera agroalimentare. Tali centri dovrebbero assistere la Commissione e gli Stati membri nella prevenzione, nella scoperta e nel contrasto delle frodi relative alla filiera agroalimentare fornendo conoscenze specialistiche e analisi specifiche. Tale impostazione è stata accettata dalla Commissione e dal Consiglio.

Tutela dei segnalanti. Il Parlamento europeo ha presentato un emendamento finalizzato a tutelare coloro che segnalano potenziali violazioni. In particolare, gli Stati membri sarebbero obbligati a disporre di meccanismi efficaci per proteggere i segnalanti da ritorsioni, discriminazioni o altri trattamenti iniqui. Tale proposta è stata accettata dalla Commissione e dal Consiglio.

Centri di riferimento dell'Unione europea per il benessere degli animali proposti dalla Commissione. Il Parlamento europeo ha presentato un emendamento che rende obbligato di legge la creazione tali centri. Il Parlamento ha inoltre proposto che l'assistenza scientifica coordinata fornita dai centri sia offerta sia alle autorità competenti che alle parti interessate. La modifica è stata accettata dalla Commissione e dal Consiglio in quanto lavori di ricerca e studio hanno presentato alla Commissione elementi che indicano la necessità di istituire tali centri di riferimento.

3.3 Emendamenti del Parlamento europeo respinti dalla Commissione e inseriti integralmente, parzialmente o in linea di massima nella posizione in prima lettura del Consiglio.

Esclusione del materiale riproduttivo vegetale dal campo di applicazione Il Parlamento europeo ha proposto di escludere i controlli ufficiali sul materiale riproduttivo vegetale dal campo di applicazione del regolamento. La Commissione avrebbe preferito includerli al fine di porre le basi per un approccio più integrato ai controlli ufficiali e all'armonizzazione delle norme in materia di controlli per questo settore in tutti gli Stati membri. Il Consiglio si è

però espresso a favore dell'emendamento del Parlamento europeo. In uno spirito di compromesso, la Commissione accoglie la posizione del Consiglio.

3.4 Emendamenti del Parlamento europeo accolti dalla Commissione integralmente, parzialmente o in linea di massima ma non inseriti nella posizione del Consiglio in prima lettura

Controlli ufficiali relativi alle norme di commercializzazione per i prodotti agricoli. La Commissione accoglie l'emendamento del Parlamento inteso ad ampliare il campo di applicazione della proposta alle norme di commercializzazione e regole per i prodotti agricoli, come stabilite dalle disposizioni del regolamento (UE) n. 1308/2013. Tale approccio è risultato non pienamente condiviso dal Consiglio; è stato quindi raggiunto un compromesso a termini del quale il campo di applicazione del regolamento sui controlli ufficiali includerà i controlli effettuati ai sensi della legislazione sulle norme di commercializzazione e finalizzati all'individuazione di pratiche fraudolente o ingannevoli. La Commissione può accogliere la posizione del Consiglio in quanto a tali prodotti si applicherebbe un numero significativo di norme rafforzate sui controlli ufficiali, volte all'individuazione e alla prevenzione di pratiche fraudolente.

Le sanzioni pecuniarie da applicare per pratiche fraudolente o ingannevoli dovrebbero essere stabilite ad un livello pari almeno al doppio del vantaggio economico perseguito dall'autore. La Commissione ha accolto l'emendamento del Parlamento europeo che dispone sanzioni pecuniarie più severe per i comportamenti fraudolenti. La posizione del Consiglio ha portato ad un compromesso a termini del quale le sanzioni pecuniarie devono rispecchiare il vantaggio economico o una percentuale della cifra d'affari dell'operatore economico. Tanto è stato deciso in base alla considerazione che sarebbe estremamente difficile calcolare esattamente l'importo del vantaggio economico perseguito. La Commissione può accogliere la posizione del Consiglio in quanto tale compromesso determina comunque norme più rigorose riguardanti le sanzioni finanziarie per pratiche fraudolente o ingannevoli.

3.5 Emendamenti del Parlamento europeo respinti dalla Commissione e dal Consiglio e non inseriti nella posizione in prima lettura del Consiglio

Eliminazione delle regole riguardanti le tariffe obbligatorie per i controlli ufficiali. Il Parlamento europeo ha introdotto emendamenti che respingono le tariffe obbligatorie a favore di un potere discrezionale degli Stati membri nella loro applicazione. Il Parlamento europeo ha respinto anche l'esenzione delle microimprese dalle tariffe obbligatorie. Tali emendamenti non sono stati accolti dalla Commissione in quanto non compatibili con l'obiettivo perseguito dalla Commissione di assicurare finanziamenti sostenibili alle autorità di controllo, nonché una partecipazione più equa degli operatori economici al finanziamento del sistema di controllo. Tali emendamenti sono stati respinti anche dal Consiglio, il quale nella sua posizione richiede invece di mantenere le tariffe obbligatorie nei settori in cui, considerati i rischi, si impongono controlli che comportano un maggiore dispendio di risorse, quali i macelli e le importazioni. La posizione del Consiglio consente peraltro agli Stati membri di tener conto degli interessi delle piccole imprese al fine di una riduzione delle tariffe. La Commissione può accogliere la posizione del Consiglio, che

comporterebbe un afflusso sostenibile di risorse finanziarie ai settori della filiera agroalimentare nei quali la necessità di controlli è più impellente e nei quali, in assenza delle tariffe obbligatorie, i rischi di distorsioni del mercato sono maggiori; nonché per il fatto che la posizione riprende in gran parte le regole proposte dalla Commissione in materia di trasparenza delle tariffe. Tali regole promuovrebbero inoltre una maggiore coerenza nell'applicazione delle tariffe nell'intera UE.

Presenza permanente di un veterinario ufficiale Il Parlamento europeo ha proposto che la presenza permanente di un veterinario ufficiale sia obbligatoria durante le ispezioni ante mortem e post mortem, e che la possibile partecipazione del personale dei macelli ai controlli ufficiali, sotto la supervisione di un veterinario ufficiale, sia limitata al pollame e ai lagomorfi. La Commissione ha respinto tali emendamenti in quanto essi pregiudicherebbero l'obiettivo di consentire, senza abbassare il livello di sicurezza alimentare, un uso più efficiente delle risorse destinate ai controlli e di ridurre l'onere gravante sulle autorità competenti. Per motivi analoghi anche il Consiglio ha respinto la maggior parte di tali emendamenti. Secondo la posizione del Consiglio le condizioni di flessibilità saranno definite con atti delegati e di esecuzione.

Indirizzamento obbligato attraverso determinato "canali" e controlli ufficiali sistematici per gli "alimenti contenenti prodotti di origine animale" che entrano nell'Unione. Il Parlamento europeo propone che gli "alimenti contenenti prodotti di origine animale" siano aggiunti alla categoria di merci da sottoporre a controlli sistematici obbligatori presso i posti di controllo frontaliere. La Commissione ha respinto tale emendamento in quanto non tutti gli "alimenti contenenti prodotti di origine animale" presentano un livello di rischio che impone di indirizzarli obbligatoriamente ad un posto di controllo frontaliere per essere sistematicamente sottoposti a controlli. Anche il Consiglio ha respinto tali emendamenti ritenendo che siano sproporzionati e perturbino inutilmente gli scambi.

Controlli veterinari su tutti i prodotti di origine animale alle frontiere. Il Parlamento europeo ha introdotto emendamenti che stabiliscono l'obbligo di controlli fisici sugli animali e su tutti i prodotti di origine animale che entrano nell'Unione, da svolgere a cura di un veterinario ufficiale. La Commissione ha respinto questi emendamenti in quanto i controlli fisici su determinati prodotti di origine animale, quali il latte in polvere e le carni in scatola, non necessitano di competenze in veterinaria. Ciò sarebbe inoltre in contrasto con uno degli obiettivi fondamentali della proposta, volta a consentire un uso più efficiente delle risorse destinate ai controlli. Per motivi analoghi anche il Consiglio ha respinto tali emendamenti del Parlamento europeo. La posizione di compromesso espressa dal Consiglio stabilisce che siano veterinari ufficiali a svolgere controlli fisici su partite di animali e partite di carni e frattaglie commestibili. La Commissione può accogliere tale compromesso in quanto, sebbene più rigoroso rispetto alla proposta originaria, esso consente un'allocazione più efficiente delle risorse in campo veterinario.

3.6 Nuove disposizioni introdotte dal Consiglio

Per quanto riguarda il finanziamento dei controlli ufficiali sono stati apportati dal Consiglio cambiamenti significativi alla proposta della Commissione,

principalmente nel senso dell'introduzione di un sistema di tariffe obbligatorie simile a quello in vigore. La Commissione può accogliere (come spiegato sopra) la posizione del Consiglio in quanto essa garantisce la sostenibilità finanziaria a lungo termine dei controlli ufficiali che comportano il maggiore dispendio di risorse. Sono state peraltro salvaguardate nell'essenza le regole in materia di trasparenza delle tariffe e di metodologia di calcolo, come proposto dalla Commissione. Oltre a ciò il Consiglio ha introdotto molti emendamenti che sviluppano ulteriormente altri obiettivi fondamentali della proposta, quali l'obbligo degli Stati membri di agevolare la cooperazione tra le autorità competenti e le autorità preposte alla verifica dell'attuazione, i pubblici ministeri e le autorità giudiziarie.

Le disposizioni che seguono ampliano invece il campo di applicazione e le prescrizioni della proposta.

Deroghe riguardanti l'ispezione delle carni di determinate specie. Il Consiglio ha aggiunto una delega che consente alla Commissione di disporre deroghe specifiche alle norme in materia di ispezione delle carni per quanto riguarda renne (*Rangifer tarandus tarandus*) e determinate pernici (pernice bianca nordica o *Lagopus lagopus* e pernice bianca o *Lagopus mutus*) al fine di consentire che si conservino antiche usanze tradizionali e locali in alcune parti dell'Unione. Poiché la deroga può essere concessa solo a condizione di non pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del regolamento in questione, la Commissione può accettare questa disposizione in uno spirito di compromesso.

Deroghe riguardanti i controlli alle frontiere di tronchi di legno non trasformati e legno segato e tagliato. Il Consiglio ha aggiunto una delega che consente alla Commissione di stabilire in quali casi e a quali condizioni i posti di controllo frontalieri designati per le importazioni di tronchi di legno non trasformati e legno segato e tagliato possono essere esonerati da taluni obblighi che riguardano ad esempio i locali, le strutture e le attrezzature. La Commissione può accogliere tale modifica in quanto è necessario prendere in conto le esigenze delle autorità competenti responsabili dei controlli ufficiali soggette a specifici vincoli geografici, pur assicurando l'esecuzione adeguata dei controlli.

4. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che la posizione comune adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata corrisponda agli obiettivi originali della propria proposta e risponda a molte delle osservazioni del Parlamento europeo. Sebbene su alcuni elementi la posizione comune sia diversa dalla proposta originale della Commissione, quest'ultima riconosce nella posizione comune un compromesso di grande equilibrio e riconosce che essa include tutti gli argomenti ritenuti essenziali dalla Commissione all'atto dell'adozione della sua proposta.

Per i motivi di cui sopra la Commissione sostiene la posizione comune adottata il 19 dicembre 2016.