

Mai 2016

Révision du règlement (CE) n° 2003/2003 relatif aux engrais

Cette note d'information fait partie de la série "Évaluations de la mise en œuvre" du service de recherche du Parlement européen (EPRS), consacrée au fonctionnement pratique de la législation en vigueur de l'Union. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union européenne qui fait ou fera sous peu l'objet d'une proposition de modification de la Commission, destinée à actualiser le texte. Avec cette "Évaluation de la mise en œuvre", le service de recherche du Parlement européen (EPRS) entend présenter un aperçu succinct des documents publics disponibles concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité d'un élément de la législation européenne à ce jour. Cet aperçu se compose de textes publiés notamment par les institutions européennes, les comités consultatifs et les parlements nationaux, et de documents en rapport avec les consultations externes et les campagnes d'information. Ces textes permettront d'aider les commissions parlementaires dans leur travail d'examen de la nouvelle proposition de la Commission une fois qu'elle aura été déposée.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: commission des affaires juridiques et du marché intérieur (JURI)

Date d'adoption de la législation initiale en plénière: [2 septembre 2003](#)

Entrée en vigueur: [11 décembre 2003](#) (article 38 du règlement), à l'exception de l'article 8, et de l'article 26, paragraphe 3, qui sont entrés en vigueur le 11 juin 2005.

Date prévue de révision de la législation et **autres modalités de la procédure:** l'acte initial ne comporte ni clause de révision spécifique ni obligation d'information. Comme l'expliquait la [feuille de route de la Commission](#) d'octobre 2015, qui annonçait une éventuelle révision du règlement¹, une [évaluation externe](#) a été menée en 2010, suivie en 2011 du lancement d'une analyse d'impact sur les incidences de la fixation d'une limite en cadmium pour les engrais phosphatés. Aucune proposition n'a cependant été publiée à ce moment-là²; en revanche, les travaux antérieurs d'analyse d'impact ont été révisés³ afin de cadrer avec les priorités politiques de la Commission Juncker (en particulier l'initiative sur l'économie circulaire), ainsi qu'avec les avis récents du [Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux](#).

Calendrier pour la modification de la législation: la révision du règlement est liée au [train de mesures sur l'économie circulaire](#) dans le programme de travail de la Commission pour 2016. La révision prévue contribue aussi à deux [priorités politiques de la Commission Juncker](#), à savoir l'emploi, la croissance et l'investissement, d'une part, et un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, d'autre part. Une proposition de [règlement](#) visant à encourager le recours aux engrais organiques et à base de déchets a été adoptée par la Commission le 17 mars 2016⁴.

¹ En septembre 2013, une [autre feuille de route](#) a été publiée, proposant un règlement relatif aux engrais, amendements calcaires, amendements pour sol, milieux de culture et biostimulants végétaux, qui abrogerait le règlement (CE) n° 2003/2003.

² Voir aussi l'article d'[Euractiv](#) (avril 2011) annonçant une proposition pour décembre 2012 et la [feuille de route de 2013](#) mentionnée plus haut.

³ Le texte final n'était pas disponible au moment de la rédaction de la présente note d'information.

⁴ Pour de plus amples informations, voir aussi le [communiqué de presse](#).

1. Contexte

Le [règlement \(CE\) n° 2003/2003 relatif aux engrais](#)⁵ établit et harmonise les conditions que les engrais (c'est-à-dire les produits utilisés en agriculture pour apporter des substances nutritives aux plantes)⁶ doivent remplir pour pouvoir être placés sur le marché en portant l'indication "engrais CE", ainsi que les modalités relatives à leur étiquetage et à leur emballage. Plus précisément, pour pouvoir porter l'indication "engrais CE", les produits doivent respecter les exigences suivantes: 1) dans des conditions normales d'utilisation, ils n'ont pas d'effet préjudiciable sur la santé des hommes, des animaux ou des plantes, ni sur l'environnement; 2) ils sont efficaces; et 3) ils s'accompagnent des méthodes appropriées d'échantillonnage et d'analyse. Ces dernières sont décrites dans les procédures d'autorisation de type établies par la Commission par la voie de la comitologie. Les engrais qui satisfont à toutes ces exigences figurent à l'annexe I du règlement (CE) n° 2003/2003 et peuvent circuler librement dans le marché unique de l'Union en portant l'indication "engrais CE".

Encadré 1: Les trois principaux macroéléments nutritifs pour les plantes

Azote (N): essentiel pour la croissance de la plante, et composante majeure de la chlorophylle. Sous sa forme chimique, l'azote est en général produit à partir d'ammoniac, à l'issue d'un processus à forte consommation d'énergie.

Phosphore (P): contribue à la croissance et à la maturité de la plante (notamment par la photosynthèse). Le phosphore est en général extrait du phosphate de roche et constitue une ressource finie. Les réserves dans l'Union sont limitées (à la Finlande), et la demande européenne est principalement satisfaite grâce aux importations. Le phosphore est considéré comme une ressource stratégique* en raison de l'instabilité géopolitique de certains des principaux pays fournisseurs et, selon les prévisions, la demande mondiale devrait augmenter dans les décennies à venir.

Potassium (K): joue un rôle central dans la photosynthèse des plantes, notamment en régulant l'absorption du CO₂. Il est normalement extrait du chlorure de potassium. Les réserves sont concentrées dans un petit nombre de pays: Canada, Biélorussie et Russie. Il existe cependant quelques mines en Europe (en Allemagne et au Royaume-Uni, par exemple) et l'Union européenne est moins dépendante des importations que dans le cas du phosphore.

Généralement connues sous l'abréviation **N-P-K**, ces trois macrosubstances nutritives (ou éléments fertilisants majeurs) sont actuellement disponibles sous forme organique et chimique, mais il a été estimé que les engrais inorganiques représentaient près de la moitié de l'approvisionnement en éléments fertilisants dans l'agriculture européenne (Arcadia et al., 2012), les autres sources étant les effluents d'élevage (49 %) et les déchets municipaux et industriels (2 %). Le graphique 1 illustre les évolutions récentes dans **l'utilisation des engrais à base d'azote et de phosphore dans l'Union européenne**. Dans l'UE-15, l'utilisation a baissé ces dernières années, tandis qu'elle augmente dans les États membres qui ont adhéré à l'Union depuis 2004 (UE-13). Indépendamment de ces tendances, la question de l'autosuffisance de l'Union reste au cœur des préoccupations et la [stratégie sur l'économie circulaire](#) tente notamment d'y répondre.

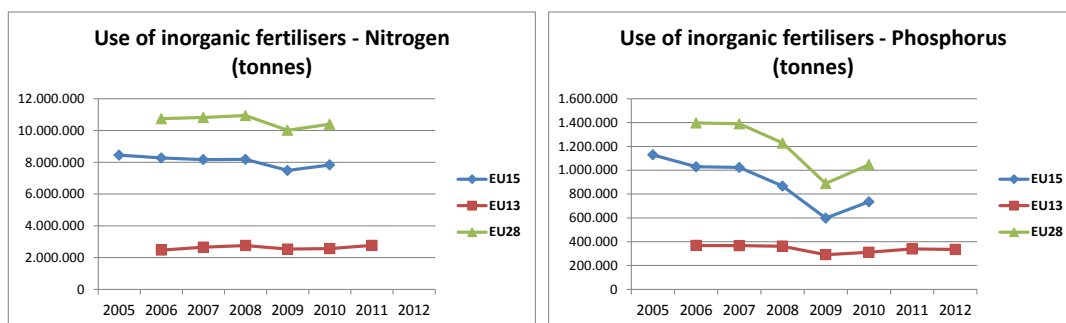
* Le phosphore figure dans la [liste des matières premières essentielles pour l'Union](#). Voir aussi la [communication consultative](#) de la Commission sur l'utilisation durable du phosphore.

⁵ Le règlement est une refonte de 18 directives, dont la directive 76/116/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux engrais, la directive 80/876/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux engrais simples à base de nitrate d'ammonium et à forte teneur en azote, la directive 87/94/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux procédures visant le contrôle des caractéristiques, des limites et de la détonabilité des engrais simples à base de nitrate d'ammonium et à forte teneur en azote et la directive 77/535/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux méthodes d'échantillonnage et d'analyse des engrais. Voir aussi [le règlement \(UE\) n° 1257/2014 de la Commission modifiant le règlement \(CE\) n° 2003/2003 relatif aux engrais pour adapter ses annexes I et IV](#). Une version consolidée (à valeur documentaire) du règlement est disponible [ici](#).

⁶ L'article 2, point a), du règlement définit un **engrais** comme "une matière ayant pour fonction principale d'apporter des substances nutritives aux plantes". On distingue plus précisément: les **engrais minéraux**, c'est-à-dire ceux "dont les éléments fertilisants déclarés se trouvent sous la forme de minéraux obtenus par extraction ou par des procédés industriels physiques et/ou chimiques" et les **engrais organiques**, composés de matière carbonée d'origine végétale ou animale ajoutée au sol in situ et qui apportent des substances nutritives aux plantes. Pour une vue d'ensemble de l'histoire et de l'évolution des engrais, voir par exemple l'étude de Van Dijk Management Consultants, Arcadia International et BiPRO GmbH intitulée [Study on options to fully harmonise the EU legislation on fertilising materials - Annex I to the Final Report](#), de janvier 2012.

Comme l'explique la [feuille de route de la Commission](#) qui annonce une révision possible du règlement, bien que le règlement en lui-même couvre différents types d'engrais organiques et inorganiques, actuellement les "engrais CE" sont essentiellement des engrais minéraux conventionnels et inorganiques issus de matières premières primaires⁷, dont certaines exigent des processus de production à forte consommation d'énergie et qui émettent beaucoup de CO₂. Les producteurs qui souhaitent mettre sur le marché tout autre type d'engrais ne figurant pas dans les annexes du règlement en tant qu'"engrais CE" doivent obtenir une nouvelle autorisation de type. À l'inverse, les engrais mis sur le marché d'un des États membres conformément aux exigences de la législation nationale sont dits "engrais nationaux"⁸ et ne relèvent pas du règlement (CE) n° 2003/2003. Ils peuvent circuler dans le marché intérieur sous réserve des dispositions du [règlement \(CE\) n° 764/2008](#) relatives à la reconnaissance mutuelle⁹. Selon la feuille de route de la Commission, près de la moitié des engrais actuellement sur le marché de l'Union ne relèvent pas du règlement sur les engrais. Cette situation entraîne une fragmentation au sein de l'Union, puisque les obligations nationales de commercialisation d'une part importante des engrais existants sont établies au niveau national et divergent d'un pays à l'autre. En outre, la situation actuelle semble aller de plus en plus à l'encontre des grands objectifs énoncés par la Commission dans son train de mesures sur l'économie circulaire. En effet, le règlement a tendance à freiner l'innovation, en particulier en ce qui concerne les solutions de remplacement plus respectueuses de l'environnement, telles que les engrais provenant de matières premières organiques ou secondaires (c'est-à-dire recyclées)¹⁰. Le système actuel nuit même aux **nouveaux engrais inorganiques**, car l'autorisation de type prend du temps et ne cadre pas avec les cycles d'innovation actuels, qui sont estimés à environ un à deux ans¹¹.

Graphique 1 – utilisation d'engrais à base d'azote et de phosphore dans l'Union



⁷ La crise de la "vache folle" des années 90 est souvent mentionnée parmi les raisons pour lesquelles on n'a pas saisi l'occasion que représentait le règlement (CE) n° 2003/2003 pour harmoniser les engrais organiques. La crise a suscité un certain nombre de préoccupations quant à la sécurité d'utiliser des déchets organiques comme matières premières dans les engrais et il était de ce fait particulièrement complexe de parvenir à un accord sur les essais appropriés et les procédures d'autorisation de type pour ces engrais.

⁸ Les "engrais nationaux" comprennent notamment des engrais organiques et organominéraux.

⁹ [Règlement \(CE\) n° 764/2008](#) sur les règles techniques nationales et la libre circulation des produits dans les secteurs non harmonisés. Sur ce point, voir notamment l'évaluation externe du règlement (CE) n° 2003/2003, p. I.

¹⁰ En raison de leur composition variable, il est plus compliqué de trouver un accord sur les caractéristiques et les procédures d'autorisation de type des produits organiques ou recyclés.

¹¹ Pour plus d'informations, voir l'[évaluation externe](#), p. 26. La procédure d'autorisation est évoquée à l'article 31 du règlement et précisée dans le guide non contraignant publié par la Commission en coopération avec des experts nationaux afin d'aider à remplir le dossier technique de demande pour qu'un engrais soit reconnu comme "engrais CE", intitulé [Guide to the compilation of a technical file on application to designate a fertiliser as 'EC fertiliser'](#). L'évaluation externe a constaté que la durée nécessaire à l'autorisation d'un nouvel engrais conformément aux exigences de l'annexe I du règlement était en moyenne de quatre à cinq ans. Pour l'introduction de nouvelles catégories d'additifs, le processus peut prendre jusqu'à sept ans. Cette durée est due à la complexité de la procédure d'autorisation, mais aussi au fait qu'un **nouveau produit** ne peut être mis sur le marché sans **modification préalable de l'annexe I**, qui peut aussi traîner en longueur. L'évaluation conclut donc que cela a un effet dissuasif sur l'innovation; toutefois, comme expliqué ci-dessous, cet effet négatif doit être replacé dans son contexte, en examinant, entre autres, le nombre total de brevets dans le secteur et en comparant par exemple les procédures d'autorisation dans le secteur pharmaceutique. On se reportera à la section 2 pour de plus amples précisions.

Enfin, il y a lieu de mentionner que le règlement actuellement en vigueur **ne fixe pas de limites pour la teneur en métaux lourds¹³ et autres polluants** (agents pathogènes, impuretés physiques, etc.). Le problème posé par les éventuelles répercussions sur l'environnement et sur la santé de l'absence de telles limites, qui est maintenant mieux compris, a été soulevé au niveau de l'Union et par les autorités nationales de certains États membres.

Encadré 2: Dérogations existantes par rapport au règlement sur les engrais

La **teneur en cadmium des engrais phosphatés** pose un problème majeur pour l'application du règlement. Étant donné que la composition du sol et les conditions climatiques varient d'un État membre à l'autre, le même engrais peut conduire à "des concentrations inacceptables de cadmium dans le sol et les cours d'eau si la teneur en cadmium des engrais n'est pas réduite"¹⁴ dans certaines régions, alors que ce ne sera pas le cas dans d'autres. Il est donc possible d'obtenir des dérogations par rapport au règlement et de fixer des limites plus strictes, en s'appuyant sur la législation nationale, lorsque des risques pour la santé ou l'environnement le justifient. À l'heure actuelle, l'Autriche, la Suède et la Finlande bénéficient d'une telle dérogation et peuvent bannir de leurs marchés les engrais dont la teneur en cadmium dépasse certaines limites par rapport à la teneur en phosphore¹⁵. Ces exceptions s'appliquent jusqu'à ce que soient adoptées des mesures harmonisées sur le cadmium dans les engrais au niveau de l'Union¹⁶. Le 17 mars 2016, la Commission a présenté une proposition qui instaure notamment des limites à la teneur en cadmium des engrais phosphatés: elle propose une réduction progressive du niveau maximum d'impuretés en métal de 60 mg Cd/kg P₂O₅ à 40 mg Cd/kg après trois ans, et 20 mg Cd/kg après 12 ans¹⁷.

La responsabilité de la mise en œuvre et de l'application du règlement sur les engrais incombe avant tout aux États membres. Au niveau de l'Union, les principales tâches consistent à intégrer les nouveaux types d'engrais et les spécifications qui les accompagnent dans l'annexe I du règlement, et à élaborer des normes européennes sur les méthodes d'échantillonnage et d'analyse¹⁸. Dans ce contexte, le groupe de travail sur les engrais joue un rôle de premier plan.

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union

Évaluation du règlement (CE) n° 2003/2003 sur les engrais, novembre 2010

Une évaluation externe du règlement sur les engrais a été réalisée entre juin et novembre 2010; ses deux principaux objectifs étaient les suivants: réunir des informations, et les évaluer, sur l'incidence, la mise en œuvre et l'application du règlement, afin de recenser quels sont les problèmes qui subsistent et les domaines qu'il est possible d'améliorer; et évaluer quelles sont les interactions entre le règlement sur les engrais et le [règlement sur la reconnaissance mutuelle](#)¹⁹, en particulier leurs incidences sur le commerce intra-UE. Le règlement sur la reconnaissance mutuelle fait en sorte que les engrais ne relevant pas du règlement (CE) n° 2003/2003 (à savoir tous les types d'engrais non porteurs du marquage CE) qui sont commercialisés en toute légalité dans un État membre puissent l'être dans un autre État membre. Toutefois, alors qu'il devait au départ venir compléter le règlement (CE) n° 2003/2003, le règlement sur la reconnaissance mutuelle semble avoir plutôt compliqué la tâche des acteurs du secteur.

¹² Certaines des études prises en compte dans la présente note d'information, et Eurostat, utilisent aussi des données de Fertilizers Europe pour ajouter des éléments supplémentaires, y compris des prévisions de consommation future, comme dans [Fertilizer Forecast 2014-2024](#).

¹³ À savoir, arsenic, cadmium, chrome, plomb, mercure et nickel. Le règlement prévoit des limites pour le cuivre: le point 1.6 de l'annexe III précise que "[l]a teneur en cuivre ne doit pas dépasser 10 mg/kg."

¹⁴ [Communiqué de presse de la Commission IP/02/788](#).

¹⁵ Ces exceptions sont adoptées au moyen de décisions de la Commission: pour l'Autriche, la [décision 2006/349/CE de la Commission](#), pour la Finlande, la [décision 2006/348/CE de la Commission](#), et pour la Suède, la [décision 2006/347/CE de la Commission](#). Ces trois pays avaient déjà fixé des limites à la teneur en cadmium des engrais phosphatés avant d'adhérer à l'Union et ont été autorisés à les conserver au moment de leur adhésion.

¹⁶ À ce propos, voir aussi les [nouvelles conclusions sur les tendances futures en ce qui concerne l'accumulation de cadmium dans les terres arables de l'Union](#), avis du [Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux](#) (CSRSE) du 27 novembre 2015.

¹⁷ Voir [Agra Facts 21-16](#) pour de plus amples précisions sur la proposition.

¹⁸ À propos de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, voir aussi l'évaluation externe, p. 7-8.

¹⁹ Voir aussi les [documents d'orientation](#) non contraignants sur l'application du règlement sur la reconnaissance mutuelle aux engrais nationaux.

L'évaluation externe s'appuie sur des recherches documentaires et 46 entretiens avec des acteurs concernés dans dix États membres²⁰, y compris les autorités nationales, des organisations professionnelles et des entreprises.

Pour ce qui est de la **pertinence**, l'évaluation a conclu que le règlement sur les engrais remplissait l'objectif consistant à promouvoir le développement d'un marché intérieur harmonisé et, comme l'ont confirmé les parties prenantes interrogées pour l'étude, qu'il a répondu, en apportant de la clarté et de la cohérence, à un certain nombre de problèmes et d'incohérences existant avant son adoption. Il a été mis en évidence que le champ d'application du règlement restait une question en suspens, étant donné qu'une part non négligeable du marché des engrais en est toujours exclu. Certains représentants des États membres ont exprimé des doutes quant à la protection de l'environnement et aux dispositions du règlement portant sur la sécurité publique, en raison de l'absence de limites pour la teneur en métaux lourds.

En ce qui concerne l'**efficacité**, l'évaluation indique que le règlement a supprimé les barrières commerciales s'opposant à la circulation des engrais CE (même si certains problèmes mineurs subsistent dans les États membres les plus récents) et simplifié la situation pour les importateurs de pays tiers. Cependant, d'autres avantages potentiels du règlement, tels qu'une concurrence accrue dans l'Union, un accroissement du commerce intra-UE des engrais ou une baisse des prix, n'ont pas été observés sur le marché. Comme explication possible, l'évaluation avance que le règlement a remplacé des instruments qui existaient déjà; il a donc principalement entraîné une simplification, tandis que l'effet sur le marché intérieur était peut-être antérieur à 2003²¹. Pour ce qui est de l'efficacité, la plus grande faiblesse du règlement a été jugée être sa couverture partielle du marché de l'Union des engrais. L'évaluation a fait état d'un **déséquilibre entre les engrais CE et les autres dans l'Union**, les engrais CE constituant 80 à 100 % du volume total des engrais minéraux vendus chaque année dans des pays tels que l'Allemagne, l'Irlande et l'Italie, tandis qu'ils ne représentent que 5 % du marché au Danemark ou en Suède par exemple²². L'évaluation a aussi enquêté sur les raisons qui poussent des fabricants à commercialiser leurs produits en tant qu'engrais nationaux plutôt qu'engrais CE. Les réponses divergent, puisque certains ont déclaré qu'ils préféreraient les engrais nationaux parce qu'ils permettaient une plus grande flexibilité et que les consommateurs faisaient davantage confiance aux marques nationales, tandis que d'autres (surtout les grands fabricants d'engrais) ont avancé que les marques nationales étaient essentiellement utilisées pour des produits de moindre qualité. En ce qui concerne l'efficacité à respecter **les objectifs de sécurité publique et la protection de l'environnement**, les conclusions de l'évaluation sont plus mitigées, étant donné que le secteur et les autorités nationales ont des positions opposées. Le secteur estime que le règlement prévoit les niveaux nécessaires de protection et de flexibilité, tandis que les autorités nationales jugent particulièrement problématique l'absence de limites pour les métaux lourds dans les engrais minéraux²³. Toutefois, nombre de personnes interrogées ont considéré que les limites actuelles pour le nitrate d'ammonium (les engrais contenant de l'ammoniac présentent un risque d'explosion)²⁴ étaient trop strictes, bien que tous ne partagent pas ce point de vue. Enfin, l'**incidence du règlement sur l'innovation** a été définie comme son "second point faible" sous l'angle de l'efficacité²⁵, à cause de l'effet dissuasif des procédures complexes et fastidieuses lors de l'introduction de nouveaux engrais sur le marché²⁶.

²⁰ À savoir, la République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne et la Suède, qui représentent à eux tous environ 75 % de la consommation générale d'engrais dans l'Union en 2008 (voir p. 13 de l'évaluation). L'annexe B de l'évaluation contient des fiches détaillées par pays pour ces dix États membres.

²¹ Ibid., p. 20. En ce qui concerne les prix en particulier, d'autres facteurs auraient pu tout autant déterminer les tendances observées, notamment la demande en cultures agricoles et le coût de l'énergie.

²² Voir p. 21 de l'évaluation pour un panorama complet.

²³ Certaines personnes interrogées ont même déclaré que le règlement affaiblissait la protection de l'environnement et de la sécurité davantage que les textes législatifs antérieurs. Ibid., p. 24.

²⁴ Le règlement dispose que les engrais "à base de nitrate d'ammonium et à forte teneur en azote mis sur le marché [doivent avoir] passé avec succès l'essai de détonabilité décrit aux sections 2, 3 (méthode 1, point 3) et 4 de l'annexe III du présent règlement".

²⁵ Ibid., p. 25.

²⁶ Il convient de noter que les évaluateurs ont souligné que cette conclusion devait être replacée dans son contexte: le secteur des engrais est parvenu à maturité et le nombre de brevets dans ce secteur est bien moins élevé que par exemple dans l'industrie chimique.

Il semble que l'**efficacité** soit l'un des points forts du règlement: il a été constaté que le niveau des ressources nationales engagées pour le mettre en œuvre et l'appliquer était relativement faible, mais généralement suffisant pour satisfaire aux objectifs prévus. Certaines personnes ont même fait état d'économies réalisées grâce à l'instauration d'exigences communes et harmonisées, sans toutefois pouvoir fournir de chiffres. L'évaluation s'est aussi penchée sur l'**utilité**. Les conclusions à ce sujet reflètent celles qui concernent l'efficacité du règlement pour ce qui est de l'harmonisation et de l'achèvement du marché intérieur. Pour ce qui est de la **viabilité**, le règlement (CE) n° 2003/2003 est généralement considéré comme un bon point de départ par les parties prenantes, pour autant qu'une version révisée en élargisse le champ d'application et résolve le problème des limites pour différents types de matières premières et d'autres substances. La **valeur ajoutée européenne** du règlement a été confirmée par l'évaluation, puisque les avantages apportés n'auraient pu l'être par l'action isolée des États membres.

Sur l'**interaction avec le règlement sur la reconnaissance mutuelle**, l'évaluation a révélé un faible niveau d'utilisation de la reconnaissance mutuelle par les entreprises du secteur (apparemment, seuls 5 à 10 produits étaient vendus chaque année sur la base de la reconnaissance mutuelle)²⁷. Des préoccupations ont également été exprimées sur les conséquences potentielles pour l'environnement et la sûreté publique de la commercialisation d'engrais non CE au titre de la reconnaissance mutuelle, si des pays à "réglementation moins stricte" devenaient systématiquement le point d'accès au marché intérieur de l'Union. Fait intéressant, il est également apparu que le rôle complémentaire que la reconnaissance mutuelle devait jouer pour les engrais non minéraux (qui ne relèvent pas actuellement du champ d'application du règlement (CE) n° 2003/2003) a également été utilisé pour contourner les procédures relativement longues pour obtenir la dénomination "engrais CE". En d'autres termes, certains fabricants d'engrais minéraux ont décidé d'utiliser le système de reconnaissance mutuelle pour commercialiser leurs produits dans l'ensemble de l'Union européenne plutôt que d'attendre l'achèvement d'une procédure d'autorisation à l'issue de laquelle le produit figurerait dans l'annexe I du règlement sur les engrais (c'est-à-dire la voie traditionnelle pour ce type de produits).

L'évaluation propose en conclusion un ensemble de recommandations dans la perspective de la révision prochaine du règlement. Ces questions sont résumées dans l'encadré 3.

Encadré 3: Principales conclusions et recommandations de l'évaluation externe²⁸

1. La Commission européenne devrait plaider en faveur de l'intégration de dispositions relatives aux teneurs maximales en métaux lourds dans le règlement (CE) n° 2003/2003.
2. La Commission européenne devrait avoir pour but de réduire le délai nécessaire pour ajouter un nouveau type d'engrais à l'annexe I du règlement²⁹.
3. Développer une nouvelle section du règlement (CE) n° 2003/2003 qui dresse la liste des additifs autorisés et les engrais minéraux avec lesquels ils peuvent être utilisés, afin d'atténuer les incidences négatives observées sur l'innovation.
4. Clarifier l'application du règlement sur la reconnaissance mutuelle et publier un document d'orientation sur les règles et usages communs.
5. Étendre le champ d'application du règlement (CE) n° 2003/2003 à "toutes les catégories d'engrais et d'amendements minéraux basiques" afin de lever les barrières commerciales et d'aborder les préoccupations relatives à la demande actuelle de reconnaissance mutuelle³⁰.
6. Promouvoir l'adoption d'une législation distincte pour les produits autres que les engrais tels que les milieux de culture et la tourbe... Sauf si cela semble retarder indûment son adoption, elle pourrait être intégrée au règlement sur les engrais élargi.

²⁷ Certaines sociétés interrogées dans le cadre de l'évaluation se sont montrées plutôt négatives sur la question et ont été jusqu'à prétendre que le règlement sur la reconnaissance mutuelle introduisait une confusion sur le marché et était susceptible d'entraver les efforts d'harmonisation.

²⁸ Élaboré par l'auteure en s'appuyant sur *ibid.*, p. 39-41.

²⁹ Suggestions concrètes à ce sujet: fournir des orientations supplémentaires ainsi que des exemples de demandes et créer un comité technique avec des experts couvrant toutes les disciplines nécessaires pour l'examen d'un dossier afin qu'il adresse des recommandations au groupe de travail sur les engrais. Celui-ci prendrait alors une décision sur l'approbation de la demande.

³⁰ L'évaluation a montré que cette prorogation devrait être suffisamment souple pour permettre l'inclusion progressive de diverses catégories. Un règlement révisé devrait définir des règles de base s'appliquant à toutes les catégories et comprendre plusieurs sections définissant les dispositions particulières applicables à chaque catégorie... Les retards et les différences dans une catégorie ne devraient pas affecter les progrès dans les catégories restantes. *Ibid.*, p. 40.

Étude des options possibles en vue d'une harmonisation totale de la législation européenne sur les engrais et évaluation de la faisabilité technique et des incidences sur le plan environnemental, économique et social, janvier 2012

Cette deuxième étude, plus technique, complète l'évaluation externe présentée ci-dessus et vise à recueillir des informations sur les cadres juridiques nationaux spécifiques et les normes en matière d'engrais³¹; étudier les interactions et les synergies possibles entre le règlement (CE) n° 2003/2003 et d'autres actes de l'Union pertinents (notamment le [règlement \(CE\) n° 1907/2006, dit "règlement REACH"](#), et la [directive 99/31/CE concernant la mise en décharge des déchets](#))³²; établir des obligations essentielles en matière de sécurité et d'efficacité agronomique³³ pour tous les types d'engrais³⁴ et développer et évaluer les solutions possibles pour réviser le règlement sur les engrais. Comme point de départ de cette analyse d'impact externe³⁵, la Commission a établi que les **futures tentatives d'harmonisation** dans le cadre du règlement sur les engrais devraient avoir les **objectifs** suivants³⁶: a) harmoniser la législation applicable à tous les engrais, afin d'élargir le champ d'application du règlement pour qu'il inclue les engrais organiques, les milieux de culture, les amendements et les biostimulants; b) garantir la sécurité des engrais; c) veiller à leur efficacité agronomique et d) réduire les formalités administratives. **Sept options** ³⁷ ont été étudiées: 1) scénario de référence (à savoir, maintien du statu quo); 2) abrogation du règlement (CE) n° 2003/2003; avec cette solution, la mise sur le marché des engrais relèverait de la législation nationale, qui serait combinée à la reconnaissance mutuelle au titre du règlement (CE) n° 764/2008 et à d'autres actes législatifs applicables/pertinents; 3) ajout d'un système sur la base du volontariat, par lequel les fabricants d'engrais, les importateurs et les distributeurs établiraient des procédures et des normes de qualité pour les engrais. Les États membres conserveraient leurs compétences législatives s'il y a lieu; 4) intégration d'une description détaillée de tous les aspects techniques de chaque désignation de type autorisée dans une annexe au règlement et fixation de valeurs limites maximales pour les polluants et d'exigences spécifiques pour les additifs; 5) établissement d'une liste actualisable des substances et additifs autorisés

³¹ Le résultat de cette partie de l'analyse est présenté dans une base de données spécifique qui figure dans l'[annexe 6 de l'étude](#) (veuillez noter que l'hyperlien renvoie à toutes les annexes, mais non à la base de données elle-même). Entre autres, l'étude a constaté que les règles nationales sur les engrais existaient dans 22 des 23 États membres qui ont répondu à l'enquête (Malte est l'exception et n'utilise que le règlement (CE) n° 2003/2003). Les catégorisations nationales des matières fertilisantes diffèrent d'un pays à l'autre: Certains États membres ont signalé environ 15 catégories d'engrais dans leur législation nationale, tandis que d'autres en ont trois. L'étude a également identifié quelques cas précis où la mise sur le marché des matières fertilisantes n'est pas réglementée au niveau national (voir *ibid.*, p. 14).

³² Voir section 2.3.3 de l'étude pour plus de détails. Il convient de noter que l'étude couvre également la législation sur les engrais dans certains pays tiers (par exemple les États-Unis, l'Afrique du Sud, le Japon).

³³ Définie dans l'étude comme "une mesure de l'efficacité et de l'efficacité de l'utilisation du produit. Augmentation du rendement/élément nutritif appliqué ou toute autre mesure montrant les avantages agronomiques d'un produit donné". *Ibid.*, section Glossaire.

³⁴ Cet aspect important de la révision du règlement sur les engrais porte sur la question de savoir comment organiser la sécurité/l'évaluation des risques et l'appréciation de l'efficacité agronomique dans l'acte législatif (*ibid.*, p. 12). L'étude a rappelé que la version actuelle du règlement établit les conditions selon lesquelles un engrais peut être inscrit à l'annexe I, mais ne fournit aucune indication quant à la manière dont l'évaluation aboutissant à une telle inscription devrait être effectuée. En particulier, la notion d'"exigence de sécurité" n'est pas définie dans la législation de l'Union. Les approches proposées par les consultants pour établir les exigences de sécurité des matières fertilisantes et déterminer l'efficacité agronomique sont décrites dans les sections 2.3.5 et 2.3.6 respectivement.

³⁵ L'analyse d'impact résume le problème général du règlement sur les engrais comme suit: "À l'heure actuelle, une réglementation différenciée des engrais et des matières fertilisantes selon les États membres entraîne une fragmentation du marché au niveau de l'Union... ce qui génère des charges administratives pour l'industrie et les autorités compétentes et pourrait constituer un obstacle à l'innovation". Par conséquent, l'analyse d'impact a pour objectif de répondre à la question suivante: "Quelle approche/options doivent être appliqués pour harmoniser suffisamment le droit de l'Union sur les engrais et réduire les charges administratives, tout en répondant à l'objectif de mettre sur le marché des matériaux et produits sûrs et efficaces?", *ibid.*, p. 76.

³⁶ Pour de plus amples informations, voir *ibid.*, p. 81-83.

³⁷ Il convient de noter que les six premières options stratégiques ont été identifiées par la Commission européenne, tandis que la septième a été proposée par les consultants externes et s'appuie sur les conclusions d'une consultation des parties prenantes réalisée pour l'étude, entre autres. D'après le site [Votre point de vue sur l'Europe](#), la consultation s'est achevée en mai 2011. Pour un aperçu détaillé et comparatif des options stratégiques, voir *ibid.*, p. 87 et 92. Une brève évaluation des incidences prévisibles de chaque option figure à la p. 149. Une évaluation qualitative détaillée des options figure à l'annexe 11 et des informations quantitatives sur l'évaluation des coûts sont fournies à l'annexe 12.

en annexe au règlement, y compris des valeurs limites pour les polluants³⁸. La sixième option propose de suivre ce que l'on appelle la "nouvelle approche", selon laquelle les exigences essentielles relatives à la sécurité humaine/animale, la protection environnementale, l'efficacité agronomique, etc., sont fixées dans le règlement, tandis que les autres détails font l'objet de normes européennes (EN)³⁹. Ces exigences essentielles ne peuvent être modifiées sans l'accord des colégislateurs. Enfin, l'option 7 propose d'appliquer différentes options stratégiques à différents types d'engrais. Une directive-cadre ferait le lien entre les différents instruments juridiques et la définition des différentes catégories d'engrais. Conformément à l'approche de l'Union en matière d'analyse d'impact, l'étude a analysé les **effets économiques, sociaux et environnementaux** des différentes options stratégiques. Elle a également évalué le **rapport coût-efficacité** et est parvenue à la conclusion que les options 4, 5 et 6 obtenaient de meilleurs résultats que les autres sur le plan de l'efficacité, et que les options 5 et 6 étaient légèrement préférables en termes de flexibilité et d'impact potentiel sur l'innovation. Sur le plan des coûts attendus, ces deux options ont été jugées équivalentes; toutefois, la répartition des coûts était différente: l'option 5 semble moins onéreuse pour le secteur, tandis que l'option 6 serait probablement moins coûteuse pour les États membres. L'analyse d'impact **n'a pas dégagé d'option privilégiée** et a décidé que le choix final relèverait d'une prise de décision politique, à la suite d'autres consultations.

Incidence sur la compétitivité – engrais, janvier 2013

En vue de la prochaine révision du règlement sur les engrais, la Commission européenne a demandé une analyse supplémentaire des incidences sur la compétitivité⁴⁰ qu'auraient l'élargissement du champ d'application du règlement (CE) n° 2003/2003 à tous les types d'engrais et l'introduction d'autres modifications au règlement. Les consultants ont en particulier été priés de fournir des preuves empiriques ex ante des **incidences en matière de compétitivité** qu'auraient **quatre options stratégiques possibles** sur le secteur industriel et les agriculteurs⁴¹. Lorsque c'était nécessaire, ils ont également été priés de suggérer des mesures correctrices ou d'atténuation. Cette analyse est principalement qualitative⁴² et, en raison des contraintes de ressources, elle couvre trois types d'engrais (et non l'ensemble des engrais)⁴³, à savoir les engrais inorganiques (engrais NPK), les effluents d'élevage utilisés comme engrais organiques, et le compost utilisé comme amendement pour sol organique et/ou engrais. En termes de représentativité, cette sélection couvre près de 90 % de la valeur sur le marché de l'ensemble des engrais commercialisés et comprend des producteurs de différentes tailles, qui vont des entreprises multinationales aux petites et moyennes entreprises⁴⁴. En ce qui concerne les **engrais inorganiques**, l'incidence attendue⁴⁵ de toutes les options stratégiques a été jugée réduite, puisque ces produits sont réglementés depuis plusieurs décennies; on pourrait s'attendre à des effets positifs potentiels sur l'innovation et sur la compétitivité du point de vue du coût pour les nouveaux types d'engrais inorganiques. Les incidences négatives sur la vente

³⁸ L'option 5 précise en outre qu'une procédure d'évaluation des risques devrait être appliquée aux nouveaux composants des engrais et que les précisions devraient passer par des normes EN.

³⁹ Les acteurs du marché sont censés se conformer à ces exigences essentielles et l'évaluation de la conformité serait réalisée par les organismes notifiés.

⁴⁰ Conformément aux lignes directrices de la Commission sur les analyses d'impact et en particulier les orientations opérationnelles concernant l'évaluation de l'impact sur la compétitivité sectorielle dans le cadre du système d'analyse d'impact de la Commission [SEC\(2012\)91](#) qui étaient applicables au moment où l'étude a été rédigée, l'analyse des incidences sur la compétitivité couvrait trois aspects: la compétitivité en matière de coûts, la capacité à innover et la compétitivité internationale, *ibid.*, p. 16. Des orientations sur l'analyse des incidences sur la compétitivité sont désormais fournies par l'[outil 17](#) de la [boîte à outils "Mieux légiférer"](#) accompagnant les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) de la Commission de mai 2015.

⁴¹ Celles-ci incluent le scénario de référence/statu quo et les trois options stratégiques plus prometteuses (à savoir les options 4, 5 et 6) de l'analyse d'impact décrites à la section précédente. En ce qui concerne l'option 6 (qui précise les exigences essentielles pour chaque groupe de produits), l'analyse des incidences sur la compétitivité examine deux scénarios différents pour l'évaluation de la conformité: autocertification et certification par un tiers.

⁴² Des informations quantitatives disponibles au public ont été utilisées lorsque cela était possible. Six entretiens avec des parties prenantes ont été menés afin de vérifier certains des résultats et de combler les lacunes restantes.

⁴³ L'étude d'analyse d'impact en question couvrait les catégories supplémentaires suivantes: amendements calcaires, amendements pour sol, milieux de culture et biostimulants végétaux. En ce qui concerne cette dernière catégorie, voir également [The science of plant bio-stimulants](#), une étude réalisée pour la Commission européenne en avril 2012.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 17 et 27-28.

⁴⁵ Pour une évaluation détaillée, voir section 3.5 de l'étude et p. 53 pour un tableau comparatif de synthèse.

de ce type de produits découlant d'une harmonisation potentielle d'autres engrais ont été jugées négligeables. En ce qui concerne les **effluents d'élevage**⁴⁶, des incidences significatives sur la compétitivité ont été jugées possibles pour l'élevage spécialisé et intensif. L'étude n'a toutefois pu tirer de conclusions définitives sur les incidences en ce qui concerne la compétitivité du point de vue du coût par manque de visibilité sur le contenu final du texte législatif⁴⁷. Diverses autres considérations ont été incluses dans l'étude et ont conduit les consultants à conclure que, pour ce produit particulier, l'option 6 apparaît comme la moins incertaine en termes d'approche réglementaire. L'ampleur réelle des incidences dépendrait toutefois de l'étendue du test du produit requis⁴⁸. Enfin, en ce qui concerne le **compost**, des incidences significatives⁴⁹ sont attendues, principalement pour les entreprises qui n'ont pas de système d'assurance qualité et sécurité ou n'ont qu'une version très simplifiée d'un tel système. En effet, étant donné que plusieurs aspects du règlement (CE) n° 2003/2003 révisé sont déjà couverts par les dispositions nationales de différents États membres ou par d'autres exigences en matière de qualité telles que celles du Réseau européen des composts (RCN), il apparaît que les coûts totaux d'adaptation pourraient être moins élevés pour le compost. Par ailleurs, l'étude avance que l'option 6 pourrait avoir des incidences positives sur l'innovation. En matière de **compétitivité internationale**, aucun changement significatif n'est attendu pour les engrais inorganiques ou organiques⁵⁰. On pourrait s'attendre à des incidences plus concrètes pour le compost, notamment parce que le secteur est essentiellement composé de PME. L'étude examine également les **incidences indirectes potentielles**, notamment sur le **secteur agricole** (section 3.8). Les effets des différentes options stratégiques varient en fonction du type d'activité agricole, puisque la part des dépenses d'engrais dans le total des frais agricoles est plus élevée pour les cultures de plein champ (11,6 % pour la moyenne de l'UE pour la période 2007-2009) que pour les granivores comme les porcs et la volaille (1,1 % pour la moyenne de l'UE pour la période 2007-2009)⁵¹. Pourtant, l'incidence globale de l'harmonisation sur la compétitivité des agriculteurs a été jugée limitée; certaines incidences négatives (en raison d'une augmentation des coûts) pourraient néanmoins découler de l'introduction de plafonds pour les métaux lourds dans les engrais inorganiques pour certains types d'exploitations agricoles. L'introduction de plafonds pourrait également affecter la compétitivité internationale (encore une fois à cause d'un prix plus élevé des intrants) des cultivateurs de l'Union européenne par exemple⁵². Les incidences sur l'innovation sont jugées neutres ou négligeables.

[Un cadre juridique pour les biostimulants végétaux et les additifs d'engrais agronomiques dans l'Union européenne, janvier 2014](#)

Cette quatrième et dernière étude a été demandée par la Commission européenne afin d'examiner plus en détail les incidences techniques et réglementaires de l'élargissement du champ d'application du règlement sur les engrais à d'autres engrais, en particulier les biostimulants végétaux et les additifs d'engrais agronomiques⁵³. À cette fin, l'étude a examiné la manière dont la commercialisation de ces deux types de

⁴⁶ Veuillez noter que l'étude se réfère aux effluents d'élevage mis sur le marché, c'est-à-dire les effluents d'élevage excédentaires qui ne sont pas utilisés directement par l'exploitation sur laquelle ils sont produits. Les incidences attendues des différentes options stratégiques sont analysées à la section 3.6. Voir également p. 57 pour un tableau comparatif de synthèse.

⁴⁷ Pour plus de détails sur les hypothèses formulées par les consultants pour préciser davantage les options stratégiques, voir *ibid.*, p. 42 à 45.

⁴⁸ L'étude estime par exemple que les coûts d'analyse des effluents d'élevage peuvent aller de 2 euros par tonne pour l'analyse de la teneur en phosphore et en azote, à plus de 10 euros par tonne si d'autres éléments sont analysés. Dans ce dernier cas, ce prix dépasserait la valeur agronomique des effluents d'élevage.

⁴⁹ Voir section 3.7 de l'étude et p. 61 pour une synthèse comparative des incidences attendues sur la compétitivité.

⁵⁰ Les engrais organiques sont généralement utilisés près de l'endroit où ils sont produits. À ce sujet, voir également l'annexe 8 sur le commerce des effluents d'élevage transformés.

⁵¹ Voir l'annexe 6 pour l'ensemble de données complet.

⁵² *Ibid.*, p. 63. Veuillez noter que la synthèse de l'étude mentionne également la possibilité que les éleveurs de porcs et de volaille fassent faillite si "le coût des excédents d'effluents d'élevage dépasse fortement un certain seuil", *ibid.*, p. 14.

⁵³ Définis dans l'étude comme un "produit contenant des substances et/ou des micro-organismes dont la fonction ... est de stimuler les processus naturels pour favoriser l'absorption d'éléments nutritifs, l'efficacité des éléments nutritifs, la tolérance au stress abiotique et/ou la qualité des cultures, indépendamment de sa teneur en éléments nutritifs". Les additifs d'engrais agronomiques sont décrits comme "toute substance ajoutée à un engrais, un amendement pour sol ou un milieu de culture afin d'améliorer l'efficacité agronomique du produit final à modifier le devenir environnemental des éléments nutritifs diffusés par les engrais". *Ibid.*, p. 7.

produits est actuellement réglementée dans certains États membres (Belgique, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Italie et Espagne), et dans certains pays tiers (États-Unis, Canada, Afrique du Sud et Brésil) afin d'en tirer des enseignements utiles et d'évaluer si certaines de ces approches pourraient être transposées au niveau de l'Union européenne. L'étude a également analysé l'environnement commercial des biostimulants et des additifs d'engrais. Elle se conclut en présentant un cadre juridique potentiel qui pourrait être adopté en conjonction avec la révision du règlement (CE) n° 2003/2003. Une analyse approfondie du cadre proposé, de ses étapes et des exigences de données correspondantes sortirait du cadre de la présente note d'information. Il convient toutefois de relever que l'approche réglementaire proposée s'appuie sur une analyse détaillée des actes pertinents de la législation/des cadres réglementaires de l'Union (par exemple REACH, le règlement (UE) n° 528/2012 sur les produits biocides, et le règlement (UE) n° 1223/2009 relatif aux produits cosmétiques) afin d'explorer les synergies et les complémentarités⁵⁴.

3. Activités du Parlement européen

[Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur l'utilisation efficace des ressources: vers une économie circulaire](#)

La résolution rappelle les dommages environnementaux et les risques économiques découlant d'une utilisation excessive des ressources. Une évolution vers une économie circulaire, telle que la Commission l'envisage notamment via la conception et l'innovation dans plusieurs domaines thématiques, est donc la bienvenue, mais devrait être complétée par des mesures législatives afin d'accélérer le passage à une utilisation plus durable des ressources. À cet égard, la résolution aborde plusieurs éléments qui devraient être mis en place: l'adoption d'un ensemble d'indicateurs harmonisés sur l'utilisation efficace des ressources à rendre juridiquement contraignants à compter de 2018, l'introduction d'objectifs spécifiques en matière d'efficacité des ressources à prendre en considération notamment dans les analyses d'impact; des initiatives spécifiques dans les domaines de la politique des produits et de l'écoconception, entre autres; la législation relative aux déchets; les bâtiments durables, et les passations de marchés publics. Le Parlement européen demande également instamment à la Commission (paragraphe 64) "d'élaborer un cadre d'action sur les éléments nutritifs afin d'encourager le recyclage, de promouvoir l'innovation, d'améliorer les conditions du marché et d'intégrer leur utilisation durable dans la législation de l'Union européenne sur les engrais, les denrées alimentaires, l'eau et les déchets".

[Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2010 sur le livre vert de la Commission sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne](#)

En réaction au livre vert de la Commission sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne, le Parlement européen a rappelé la fragmentation des réglementations relatives à la gestion des biodéchets et son incidence négative sur la réalisation des objectifs politiques dans ce domaine. La résolution aborde également la question de la fixation de critères pour la production et l'utilisation de biodéchets, et la contribution des biodéchets à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie renouvelable d'ici à 2020, entre autres. En ce qui concerne les engrais, le Parlement relève le rôle des biodéchets traités dans la conservation de la matière organique et la réalisation des cycles des éléments nutritifs, notamment du phosphate. Les biodéchets constituent en effet (considérant Z) une source précieuse de compost de qualité supérieure, et peuvent contribuer "à lutter contre la dégradation des sols européens tout en sauvegardant leur productivité, en limitant l'utilisation d'engrais chimiques dans l'agriculture, en particulier ceux à base de phosphore, et en renforçant leur capacité de rétention hydrique". Dans ce contexte, le Parlement insiste sur "le rôle des États membres pour ce qui est de garantir l'utilisation de compost de qualité pour les terres agricoles".

⁵⁴ Les résultats de cette analyse sont présentés à la section 2.4 de l'étude.

Questions parlementaires

[Question écrite par Andreas Mölzer \(NI, Autriche\)](#), 26 février 2013

S'appuyant sur un rapport de l'association autrichienne pour l'information des consommateurs (VKI) indiquant que des niveaux élevés d'uranium (à savoir entre 82 et 387,5 mg d'uranium par kg de phosphate) ont été mesurés dans huit des dix-huit engrais testés, le député rappelle que l'Autriche ne fixe aucune valeur limite pour la teneur en uranium dans les engrais, contrairement, par exemple, à l'Allemagne (valeur limite de 50 mg d'uranium par kg de phosphate). Le député voulait donc savoir si d'autres États membres avaient mis en place un étiquetage obligatoire; si des efforts spécifiques visant à mettre en place l'étiquetage obligatoire uniforme au niveau de l'Union sont déployés; et s'il est prévu d'imposer un plafond aux niveaux d'uranium dans les engrais au niveau de l'Union et, dans l'affirmative, où ce plafond se situerait⁵⁵.

[Réponse donnée par Antonio Tajani au nom de la Commission](#), avril 2013

La Commission a expliqué que ses services avaient connaissance du problème posé par la présence d'uranium dans les engrais phosphatés et que l'équipe chargée du règlement (CE) n° 2003/2003 suivait les discussions scientifiques et d'experts sur le sujet. Au moment où la question a été présentée, la Commission n'avait pas connaissance de l'existence d'exigences d'étiquetage au sujet de l'uranium présent dans les engrais phosphatés dans les États membres. La Commission a également confirmé que la nécessité de fixer des plafonds faisait l'objet d'une évaluation dans le contexte d'une prochaine révision du règlement sur les engrais. Elle a relevé qu'en ce qui concerne l'uranium, tout comme pour d'autres polluants, des différences régionales par exemple en matière de sols et d'eau dans l'Union européenne pourraient rendre des mesures spécifiques régionales plus efficaces que des plafonds ou un étiquetage obligatoire. Enfin, la Commission a rappelé ses travaux en cours sur l'utilisation durable du phosphore et s'est dite favorable à la réutilisation du phosphore provenant de sources organiques, ce qui contribuerait également à une diminution des intrants d'uranium nouveau découlant de l'utilisation d'engrais minéraux phosphatés dans l'environnement de l'Union.

[Question écrite par Jan Huitema \(ALDE, Pays-Bas\)](#), 31 mars 2015

Les concentrés de minéraux obtenus via le traitement des effluents d'élevage ne sont pas autorisés dans l'Union, que ce soit au titre de la [directive 91/676/CEE sur les nitrates](#) ou du règlement relatif aux engrais, puisque ce type d'engrais "ne répond pas aux spécifications techniques de produit exposées dans le règlement"⁵⁶. Le député a donc demandé si la Commission envisageait d'autoriser "l'utilisation de concentrés de minéraux au titre de la directive sur les nitrates, de sorte qu'ils ne relèvent pas de la catégorie des engrais issus des animaux d'élevage" et, en conséquence, d'inclure les engrais minéraux dans le règlement (CE) n° 2003/2003. Dans ce contexte, le député a également souligné que la production et l'utilisation de concentrés de minéraux contribueraient de façon positive à la stratégie sur l'économie circulaire et à la réduction de l'utilisation de carburants fossiles et des importations de phosphate. Le député a demandé si la Commission partageait son point de vue, et a également demandé si elle reconnaissait que l'innovation dans le traitement des effluents d'élevage permettrait l'utilisation de concentrés de minéraux à une plus grande échelle, mais que l'actuel règlement relatif aux engrais entravait cette évolution. Le règlement pourrait in fine entraver les innovations futures et les améliorations du processus de traitement.

[Réponse donnée par Karmenu Vella au nom de la Commission](#), mai 2015

La Commission européenne a précisé que la directive sur les nitrates ne limite pas en soi l'utilisation des effluents d'élevage transformés ni en remplacement des engrais chimiques dans les zones qui ne sont pas

⁵⁵ À ce sujet, voir également la pétition n° 410/2012 sur l'uranium dans les engrais artificiels reçue par la commission des pétitions du Parlement.

⁵⁶ Pour une analyse plus détaillée des interactions entre la directive sur les engrais et la directive sur les nitrates, voir l'[étude](#) sur les possibilités d'harmonisation complète de la législation de l'Union sur les engrais y compris la faisabilité technique et les incidences environnementales, économiques et sociales, p. 52-54.

touchées par une pollution de l'eau. Des limitations⁵⁷ existent dans les "zones vulnérables aux nitrates" afin de prévenir une détérioration plus forte d'eaux déjà polluées. Dans ces cas-là, les effluents d'élevage transformés sont concernés par ces limitations étant donné que leur comportement agronomique n'est pas totalement comparable à celui des engrais chimiques en ce qui concerne la protection de l'environnement. Par ailleurs, de telles limitations sont susceptibles de favoriser l'innovation dans le traitement des effluents d'élevage. La Commission a convenu que le traitement des effluents d'élevage et le recyclage des nutriments jouent un rôle important pour l'économie circulaire. Cependant certaines preuves scientifiques et essais sur le terrain mentionnés par les Pays-Bas indiquent que les concentrés de minéraux ne sont pas encore totalement comparables "en termes d'efficacité et de performances environnementales" aux engrais minéraux. Il a également été confirmé que la Commission était en train de réviser le règlement (CE) n° 2003/2003 et d'envisager une éventuelle extension du règlement pour qu'il intègre les concentrés de minéraux: ces derniers "pourraient être considérés comme des engrais organiques, en fonction du niveau de nutriments et de leur teneur en matières organiques résiduelles".

Question écrite par Bart Staes (Verts/ALE, Belgique), 18 mai 2015

En vue de la révision du règlement (CE) n° 2003/2003 pour laquelle une proposition est attendue d'ici la fin de 2015, le député souhaiterait savoir: 1) quand la Commission prévoit de communiquer sa proposition au Parlement européen; 2) si la proposition à venir mettra un terme à la distinction entre "engrais CE" et "engrais nationaux"; 3) si une catégorie distincte pour les "biostimulants" est envisagée et 4) si le silicium figurera dans la liste des éléments nutritifs essentiels.

Réponse donnée par Elżbieta Bieńkowska au nom de la Commission, août 2015

La Commission a confirmé qu'une proposition était en préparation dans le cadre des travaux en cours sur l'économie circulaire, et que les questions soulevées par le député étaient également analysées.

Question écrite par Ramon Tremosa i Balcells (ALDE, Espagne), 9 septembre 2015

Le remplacement des engrais minéraux par des engrais organiques est conforme au concept de bioéconomie et à une utilisation plus durable des ressources. Dans ce contexte, le député souhaiterait savoir entre autres⁵⁸ ce que fait la Commission pour inciter au remplacement des engrais minéraux par des engrais organiques et si elle prévoit de promouvoir des évolutions technologiques qui appuieraient la nouvelle tendance des engrais organiques.

Réponse donnée par Elżbieta Bieńkowska au nom de la Commission, décembre 2015

La Commission a non seulement connaissance de l'alternative efficace dans l'utilisation des ressources que présentent les engrais organiques, mais soutient également activement la recherche et l'innovation dans ce domaine par le biais du [programme Horizon 2020](#). D'autres évaluations de la possibilité de compléter les engrais minéraux par des engrais organiques ont également été entreprises dans le contexte du train de mesures sur l'économie circulaire. La Commission a également rappelé que les engrais inorganiques bénéficient déjà de "règles harmonisées pour la commercialisation sur le marché de l'Union européenne". La possibilité d'étendre le champ d'application du règlement (CE) n° 2003/2003 aux engrais organiques est examinée et, grâce aux économies d'échelle réalisables au sein du marché unique, elle pourrait potentiellement accélérer l'innovation et l'investissement dans la production d'engrais organiques. Une telle extension du champ d'application du règlement (CE) n° 2003/2003 permettrait également de créer des conditions d'égalité entre les engrais organiques et inorganiques.

4. Consultations de parties prenantes organisées par la Commission européenne

En parallèle aux consultations de parties prenantes liées aux études visées dans la section 2 ci-dessus, la Commission européenne collabore avec les États membres et diverses parties prenantes depuis 2012 via

⁵⁷ La quantité maximale d'azote provenant des effluents d'élevage est de 170 kg/ha/an ou d'autres quantités conformes à l'annexe III, point 2 b) de la directive.

⁵⁸ Le reste de la question porte sur la directive sur les nitrates, qui ne relève pas de l'objet de la présente étude.

quatre groupes de travail (GT) ad hoc⁵⁹. Plus récemment, certaines questions relatives aux engrais ont également été intégrées dans la [consultation publique](#) sur l'économie circulaire qui a eu lieu de mai à août 2015. La section 5.1 de la consultation peut en particulier être reliée à la révision du règlement (CE) n° 2003/2003, étant donné qu'elle porte sur les nutriments biologiques et sur les matières premières ainsi que sur les "principaux obstacles au développement des marchés de matières premières secondaires dans l'Union"⁶⁰. L'importance d'une sélection d'obstacles dans le cas des nutriments biologiques est résumée dans le tableau ci-dessous. À des fins purement comparatives, les notes les plus élevées et les plus basses obtenues pour chaque question sont également intégrées dans le tableau⁶¹.

Obstacle au développement des marchés de matières premières secondaires dans l'Union	L'obstacle est pertinent pour les nutriments biologiques	Notes les plus élevées sur l'importance de l'obstacle	Notes les plus basses sur l'importance de l'obstacle
Absence de normes de qualité à l'échelle de l'UE pour les matériaux recyclés	16 %	28 % (tous matériaux)	2 % (verre)
Mauvaise qualité des matériaux recyclés	18 %	23 % (plastique)	3 % (verre)
Manque d'informations/mauvaises informations sur la qualité des matériaux recyclés	14 %	29 % (tous matériaux)	2 % (verre)
Déchets/matériaux à recycler peu disponibles	6 %	19 % (matières premières critiques)	2 % (papier et verre)
Approvisionnement en matériaux recyclés peu fiable	4 %	21 % (tous matériaux)	2 % (papier et verre)
Faible demande de matériaux recyclés	11 %	22 % (tous matériaux) 14 % (granulats de construction; plastique)	2 % (verre, métaux, papier)
Différentiel de coûts entre matières premières primaires et secondaires	11 %	26 % (tous matériaux) 17 % (plastique)	3 % (verre, métaux, papier, bois/biomasse)
Coût organisationnel du passage de matières premières primaires à matières premières secondaires dans les processus industriels	4 %	21 % (tous matériaux) 8 % (plastique)	1 % (verre)
Obstacles réglementaires au niveau national/régional/local	13 %	25 % (tous matériaux) 9 % (bois/biomasse)	2 % (verre, papier)
Obstacles réglementaires au niveau de l'UE	12 %	25 % (tous matériaux) 8 % (bois/biomasse)	1 % (papier)
Coopération et échange d'informations le long de la chaîne de valeur insuffisants	12 %	36 % (tous matériaux) 11 % (plastique)	2 % (verre)

Source: élaboré par l'auteure à partir des [résultats de la consultation](#)

À la section 5.3, la consultation demandait également quelles matières premières secondaires devraient être ciblées en priorité pour améliorer le statu quo. Près de 30 % des personnes interrogées ont indiqué comme priorité les nutriments biologiques pour utilisation comme engrais, tandis que 32 % ont indiqué les métaux de terres rares et les éléments précieux et 33 % le plastique. Enfin, à la section 6.1 les nutriments biologiques ont été indiqués comme secteur prioritaire pour une action spécifique de l'UE sur l'économie circulaire par 16 % des personnes interrogées (la première priorité étant attribuée à la "démolition et aux bâtiments" avec 22 % des réponses suivie par "les denrées alimentaires et les boissons" avec 20 % et par les "déchets électroniques" avec 18 %).

⁵⁹ À savoir: GT1 sur la structure globale de la future proposition; GT2 sur la teneur en éléments nutritifs, la composition des produits et l'efficacité agronomique; GT3 sur les polluants, l'hygiène et d'autres risques; et GT4 sur l'étiquetage, l'application de la réglementation et le contrôle de son respect. La page de la Commission pour le groupe de travail sur les engrais (E01320 établi en tant que [groupe d'experts informel](#)) est accessible [ici](#). Au sujet des GT et des travaux préparatoires pour la révision du règlement, voir par exemple une [présentation](#) de l'Office national hongrois de la sécurité de la chaîne alimentaire.

⁶⁰ Comme réponse possible, les personnes interrogées pouvaient indiquer qu'un obstacle donné était "significatif pour tous les produits" de l'une des catégories suivantes: nutriments biologiques; granulats de construction; matières premières critiques; verre; métaux, papier, plastique, bois/biomasse.

⁶¹ Les pourcentages figurant dans le tableau sont arrondis. Veuillez noter que le pourcentage d'absence de réponse allait de 43 % à 62 % selon les questions; ceci devrait pris en considération pour la comparaison des différents chiffres figurant dans le tableau.

5. Positions du Comité économique et social européen (CESE)

Dans son [avis de janvier 2014](#) sur la [communication consultative de la Commission sur l'utilisation durable du phosphore](#), le CESE rappelle que de nombreux fournisseurs mondiaux de phosphate de roche sont des pays politiquement vulnérables et que l'Union européenne "n'est pas en mesure de subvenir à ses propres besoins et a perdu des emplois, la production de produits finis (engrais et produits chimiques à base de phosphore) s'étant déplacée vers les pays fournisseurs". L'une des réponses possibles pour relever ce défi serait d'accroître l'autosuffisance de l'Union. Le CESE relève qu'il importe également de réduire la demande notamment en limitant l'emploi du phosphore dans les détergents et en veillant à ce qu'il soit utilisé plus efficacement au niveau des engrais. Ceci serait cohérent avec les objectifs principaux des politiques de l'Union sur le phosphore: autosuffisance et atténuation des effets d'une surutilisation (à savoir l'eutrophisation). Le CESE rappelle également le problème du cadmium et ses effets néfastes tant en termes de risques pour la santé et pour l'environnement qu'en termes de compétitivité des agriculteurs de l'Union en raison des coûts de la décadmiation. Le CESE estime par conséquent qu'il est "indispensable de déterminer les niveaux d'innocuité de tous les polluants", et encourage la Commission à procéder à des évaluations des risques et à formuler les recommandations appropriées en particulier sur les technologies de décadmiation existantes, les coûts et les possibilités d'application. Le recyclage en toute sécurité de matières riches en phosphore, "actuellement considérées comme des "déchets"" est également encouragé. Le CESE demande aussi que des efforts de recherche et d'innovation ciblés soient systématiquement déployés, et indique que les "solutions locales qui ont recours aux effluents d'élevage, traités ou autres, et aux engrais de synthèse, semblent les plus à même de réussir" (3.9.2). Il demande enfin une réévaluation des actes législatifs critiques sur les engrais afin de garantir une cohérence globale avec la situation actuelle et avec les objectifs de l'Union en la matière. Dans ce contexte, il souligne également le rôle central d'"une mise en œuvre adéquate et proportionnée aux niveaux national et local".

6. Conclusions

Si le règlement (CE) n° 2003/2003 a nettement contribué à la suppression des obstacles à la commercialisation des engrais CE et a un bon rapport coût-efficacité général, son efficacité en matière de protection de la santé et de l'environnement est plus mitigée. Des analyses récentes indiquent que l'une de ses faiblesses centrales est le fait qu'il est principalement utilisé pour les engrais minéraux inorganiques conventionnels. En conséquence, près de la moitié des engrais qui se trouvent actuellement sur le marché de l'Union ne sont pas couverts par le règlement, ce qui a des répercussions négatives sur l'utilisation d'alternatives potentiellement plus respectueuses de l'environnement et sur l'innovation. Par ailleurs, le règlement ne comporte pas de limitations sur la teneur en métaux lourds comme le cadmium et d'autres polluants. Il est donc justifié de conclure que, sous sa forme actuelle, le règlement (CE) n° 2003/2003 ne reflète pas pleinement la situation actuelle du marché des engrais et ne répond pas totalement aux objectifs politiques de l'Union. Une révision du règlement était déjà prévue au cours du mandat précédent de la Commission et est désormais liée à la stratégie sur l'économie circulaire. Une proposition de [règlement](#) visant à encourager le recours aux engrais organiques et à base de déchets, qui corrige certaines des lacunes du règlement actuel et introduit des limitations pour certains polluants, a été publiée par la Commission le 17 mars 2016⁶².

7. Autres sources de référence

Agra Facts n° 21-16, édition du 18 mars 2016.

Eurostat, [Agri-environmental indicator – mineral fertiliser consumption](#) (indicateur agro-environnemental – consommation d'engrais minéraux), données de mars 2012.

⁶² Pour plus de détails, voir la note d'information parallèle "Législation européenne en marche" de l'EPRS sur les engrais.

Centre commun de recherche, [NPK: Will there be enough plant nutrients to feed a world of 9 billion in 2050?](#) (NPK: y aura-t-il assez de nutriments végétaux pour nourrir une population de 9 milliards de personnes en 2050?), Foresight and Horizon Scanning Series, 2012.

P-Rex, [Phosphorus recycling now! – Building on full-scale practical experiences to tap the potential in European municipal wastewater](#) (Recycler le phosphore dès maintenant! – S'appuyer sur l'ensemble des expériences pratiques pour exploiter le potentiel des eaux usées municipales européennes), note de synthèse, mars 2015.

Pour contacter l'unité "Cycle politique", veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2016. Bruxelles © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)