



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.9.2012
COM(2012) 530 final

2012/0260 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica la direttiva 2001/110/CE del Consiglio concernente il miele

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La proposta di modifica della direttiva 2001/110/CE concernente il miele¹ ha l'obiettivo di:

- a) allineare le attuali competenze di esecuzione della Commissione alle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e
- b) chiarire esplicitamente la qualifica del polline quale componente specifica del miele piuttosto che come suo ingrediente, nel contesto della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-442/09² e fatta salva l'applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati³ al miele contenente polline geneticamente modificato (GM).

Motivazione e obiettivi della proposta

- a) La proposta intende applicare alle competenze di esecuzione della Commissione previste dalla direttiva 2001/110/CE la distinzione, introdotta dagli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), fra competenze delegate e competenze di esecuzione della Commissione e conferire a quest'ultima competenze delegate supplementari.

Il trattato effettua una distinzione tra le competenze delegate alla Commissione per l'adozione di atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo, come previsto dall'articolo 290, paragrafo 1, del trattato (atti delegati), e le competenze conferite alla Commissione per l'adozione di condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, come previsto dall'articolo 291, paragrafo 2, del trattato (atti di esecuzione). Nel caso degli atti delegati, il legislatore delega alla Commissione il potere di adottare atti paralegislativi. Nel caso degli atti di esecuzione, il contesto è molto diverso. Gli Stati membri sono di fatto i principali responsabili dell'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione europea. Tuttavia, se l'applicazione dell'atto legislativo richiede condizioni di esecuzione uniformi, la Commissione è autorizzata ad adottare gli atti corrispondenti. L'allineamento della direttiva 2001/110/CE alle nuove norme del trattato riflette tale distinzione.

Nel contesto della revisione delle deleghe dei poteri conferiti alla Commissione dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sono state inoltre esaminate le

¹ GU L 10 del 12.1.2001, pag. 47.

² Causa C-442/09, sentenza della Corte (grande sezione) del 6 settembre 2011 (domanda di pronuncia pregiudiziale: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof - Germania) — Karl Heinz Bablok e altri contro Freistaat Bayern, GU C 311 del 22.10.2011, pag. 7.

³ GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

disposizioni di detta direttiva, al fine di individuare possibili esigenze supplementari a livello delle competenze da conferire alla Commissione nell'ambito della nuova classificazione del trattato.

- b) A seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 234 CE del *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (tribunale amministrativo bavarese) (causa C-442/09), la Corte di giustizia ha emesso una sentenza in cui qualifica il polline presente nel miele come un ingrediente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità⁴. Tale conclusione della Corte si basava su una valutazione dei fatti ad essa presentati, secondo la quale la presenza del polline nel miele è dovuta principalmente all'attività dell'apicoltore stesso, un effetto della centrifugazione effettuata ai fini della raccolta. Tuttavia, il polline entra nell'alveare soltanto grazie all'attività delle api ed è presente nel miele indipendentemente dalla centrifugazione con cui l'apicoltore estrae il miele. È quindi necessario chiarire nella direttiva 2001/110/CE che il polline è una componente naturale e non un ingrediente del miele. Questa precisazione non impedirà comunque che il regolamento (CE) n. 1829/2003 sia applicato al miele contenente polline GM⁵ e in particolare non influirà sulla conclusione della Corte di giustizia che il miele contenente polline GM può essere immesso sul mercato solo se provvisto di un'autorizzazione conforme a tale regolamento.

Alla luce di queste considerazioni è stato preparato un progetto di proposta di modifica della direttiva 2001/110/CE.

Contesto generale

Gli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) effettuano una distinzione fra due diverse categorie di atti della Commissione:

- l'articolo 290 del TFUE permette al legislatore di "delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo". Nella terminologia usata dal trattato, gli atti giuridici così adottati dalla Commissione sono chiamati "atti delegati" (articolo 290, paragrafo 3);
- l'articolo 291 del TFUE permette agli Stati membri di adottare "tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione". Tali atti conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione qualora siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti medesimi. Nella terminologia usata dal trattato, gli atti giuridici così adottati dalla Commissione sono chiamati "atti di esecuzione" (articolo 291, paragrafo 4).

⁴ GU L 109 del 6.5.2000, pag. 29.

⁵ In seguito alla modifica della direttiva 2001/110/CE, il miele contenente polline GM continuerà infatti a rientrare nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento, come "alimento prodotto a partire da OGM".

La direttiva 2001/110/CE del Consiglio non specifica esplicitamente se il polline presente nel miele sia o meno un ingrediente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE. In mancanza di tale precisazione, la Corte di giustizia ha emesso una sentenza nella causa C-442-09, in cui, in base alla valutazione dei fatti presentati, stabilisce che il polline è un "ingrediente" del miele, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE (punto 79 della sentenza). Questa sentenza ha come conseguenza, tra l'altro, l'applicazione delle disposizioni relative all'etichettatura degli ingredienti della direttiva 2000/13/CE, in particolare l'obbligo di indicare sull'etichetta del prodotto l'elenco degli ingredienti (articolo 3, paragrafo 1, punto 2). Dato che il polline è presente per natura nel miele ed è introdotto nell'alveare grazie all'attività delle api indipendentemente dall'azione dell'apicoltore, è necessario specificare esplicitamente nella direttiva 2001/110/CE che il polline presente nel miele non è un ingrediente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE, bensì una componente. Il fatto che il miele sia una sostanza naturale prodotta da api mellifere, alla quale non può essere aggiunto alcun ingrediente alimentare, trova riscontro nella norma Codex per il miele⁶.

La modifica in questione non altera la conclusione della Corte di giustizia nella causa C-442/09 che il miele contenente polline GM rientri nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003. In seguito alla modifica della direttiva 2001/110/CE, il miele contenente polline GM continuerà infatti a rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento come "alimento prodotto a partire da OGM".

Disposizioni in vigore nel settore della proposta

Per l'operazione di allineamento si applicano gli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Secondo l'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE, per "ingrediente" si intende qualsiasi sostanza, compresi gli additivi e gli enzimi, utilizzata nella fabbricazione o nella preparazione di un prodotto alimentare e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma modificata.

Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

Non pertinente.

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE E DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Per quanto riguarda l'adeguamento delle competenze di esecuzione della Commissione al TFUE, non è stata necessaria una consultazione delle parti interessate o di esperti esterni o una valutazione dell'impatto, dato che la proposta è una questione interistituzionale, inerente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

⁶ CODEX STAN 12-1981.

Per quanto riguarda la natura del polline nel miele, l'interpretazione generale prevalente prima della sentenza era che, per i motivi sopra indicati, il polline fosse una componente del miele e non un ingrediente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE. Di conseguenza si riteneva che le norme sull'etichettatura applicabili agli ingredienti indicati nella direttiva 2000/13/CE (cioè l'elenco di ingredienti) non fossero applicabili al miele. La proposta di modifica della direttiva relativa al miele intende precisare che il polline non è un ingrediente del miele e quindi avrà come effetto, per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni sull'etichettatura della direttiva 2000/13/CE, il ritorno alla situazione prevalente fino alla sentenza, fatta salva l'applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 al miele contenente polline GM. Di conseguenza non sono previsti cambiamenti significativi per le parti interessate e per questo motivo non è stata effettuata alcuna valutazione dell'impatto.

La Commissione ha svolto una serie di consultazioni con gli Stati membri, in particolare nel contesto del comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, con le parti interessate (tra cui associazioni di apicoltori od ONG), in particolare nel contesto del gruppo consultivo per la catena alimentare e per la salute animale e vegetale e del gruppo consultivo per l'apicoltura, nonché con paesi terzi in riunioni specifiche organizzate a tal fine dopo la sentenza. Consultazioni si sono svolte anche nel contesto di diversi fori dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Sintesi delle misure proposte

Identificare le competenze delegate e le competenze di esecuzione che dovranno essere conferite alla Commissione per quanto riguarda la direttiva 2001/110/CE e stabilire la procedura corrispondente per l'adozione di tale atto nel nuovo contesto giuridico determinato dall'entrata in vigore degli articoli 290 e 291 del TFUE.

Precisare che il polline nel miele non è un ingrediente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Base giuridica

Articolo 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Principio di sussidiarietà

La proposta rientra nell'ambito delle competenze condivise tra l'UE e gli Stati membri. Vista la natura tecnica della modifica proposta (allineamento alle norme per quanto riguarda le competenze di esecuzione della Commissione e precisazione della qualifica del polline), la proposta non modifica la ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri stabilita dalla normativa modificata e quindi è conforme al principio di sussidiarietà.

Principio di proporzionalità

L'obiettivo della proposta è un chiarimento della normativa UE per precisare che il polline non è un ingrediente del miele, ma una sua componente e specificare adeguatamente nella normativa l'origine naturale della presenza del polline nel miele. In questo contesto, la proposta introduce nella direttiva concernente il miele una modifica limitata di natura tecnica che non supera quanto necessario per raggiungere detto obiettivo. Per raggiungerlo non sono possibili alternative diverse dalla modifica della normativa UE, vista l'esistenza di una sentenza della Corte di giustizia europea che fornisce un'interpretazione dell'attuale normativa UE.

L'allineamento delle attuali competenze di esecuzione della Commissione previste nella direttiva 2001/110/CE alle disposizioni del TFUE è anche determinato dall'adozione del trattato di Lisbona e quindi è conforme al principio di proporzionalità.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2001/110/CE del Consiglio concernente il miele

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 43, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁷,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Secondo la sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2011, nella causa C-44209⁸, il polline presente nel miele va considerato un ingrediente ai sensi della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità⁹. La sentenza della Corte è basata sulla considerazione che secondo i fatti presentati l'esistenza del polline nel miele è dovuta principalmente alla centrifugazione effettuata dagli apicoltori ai fini della raccolta del miele. Tuttavia, il polline entra nell'alveare solo grazie all'attività delle api ed è presente per natura nel miele, indipendentemente dal fatto che l'apicoltore estragga o meno il miele mediante la centrifugazione. È quindi opportuno specificare, fatta salva l'applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati¹⁰ al polline geneticamente modificato presente nel miele, che il polline è una componente del miele, il quale è una sostanza naturale senza ingredienti, e non un ingrediente ai sensi della direttiva 2000/13/CE. Pertanto, occorre modificare di conseguenza la direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001 concernente il miele¹¹.

⁷ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁸ GU C 311 del 22.10.2011, pag. 7.

⁹ GU L 109 del 6.5.2000, pag. 29.

¹⁰ GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

¹¹ GU L 10 del 12.1.2002, pag. 47.

- (2) La direttiva n. 2001/110/CE conferisce alla Commissione competenze di esecuzione in relazione ad alcune sue disposizioni. A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è necessario adeguare tali competenze all'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il trattato). È particolarmente importante che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti. Nella preparazione e nell'elaborazione degli atti delegati, la Commissione deve provvedere alla simultanea, tempestiva e appropriata trasmissione dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio.
- (3) Per garantire il rispetto uniforme, occorre delegare alla Commissione il potere di adottare atti in conformità all'articolo 290 del trattato, affinché stabilisca metodi per verificare la conformità del miele alle disposizioni della direttiva 2001/110/CE.
- (4) Gli allegati della direttiva 2001/110/CE contengono elementi tecnici che dovranno essere adattati o aggiornati per tenere conto dell'evoluzione delle norme internazionali pertinenti. Detta direttiva non conferisce alla Commissione competenze adeguate che le consentano di adattare o di aggiornare rapidamente tali allegati per tenere conto dell'evoluzione delle norme internazionali. Ai fini dell'applicazione coerente della direttiva 2001/110/CE, occorre quindi conferire alla Commissioni anche il potere di adattare o aggiornare gli allegati di tale direttiva, al fine di tenere conto non solo del progresso tecnico ma anche dell'evoluzione delle norme internazionali.
- (5) A seguito dell'adozione del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare¹², che si applica a tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali a livello dell'Unione e a livello nazionale, le disposizioni generali dell'Unione relative ai prodotti alimentari si applicano direttamente ai prodotti oggetto della direttiva 2001/110/CE. Di conseguenza, non è più necessario che la Commissione disponga del potere di adeguare le disposizioni di tale direttiva alle disposizioni generali dell'Unione in materia di prodotti alimentari. Le disposizioni sul conferimento di tale competenza vanno quindi soppresse.
- (6) Al fine di tener conto del progresso tecnico e, se del caso, dell'evoluzione delle norme internazionali, è pertanto opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare atti in conformità all'articolo 290 del trattato, per adattare o aggiornare le caratteristiche tecniche relative alle descrizioni e definizioni dei prodotti negli allegati della direttiva 2001/110/CE.
- (7) È quindi opportuno modificare di conseguenza la direttiva 2001/110/CE.
- (8) Dato che le modifiche relative all'allineamento al trattato riguardano solo le competenze della Commissione, non è necessario che siano recepite dagli Stati membri,

¹² GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1.

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 2001/110/CE è così modificata:

- 1) all'articolo 2 è aggiunto il seguente punto:

"5. Il polline, essendo una componente naturale specifica del miele, non va considerato un ingrediente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2000/13/CE, dei prodotti di cui all'allegato 1 di tale direttiva".
- 2) L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

"Articolo 4

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 6 *bis* al fine di stabilire i metodi per consentire la verifica della conformità del miele alle disposizioni della presente direttiva. Fino all'adozione di tali metodi gli Stati membri di avvalgono, ove possibile, di metodi convalidati internazionalmente riconosciuti, come i metodi approvati del Codex Alimentarius, per verificare il rispetto delle disposizioni della presente direttiva."

- 3) L'articolo 6 è sostituito dal seguente:

"Articolo 6

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 6 *bis*, per modificare le caratteristiche tecniche connesse alle denominazioni, descrizioni e definizioni dei prodotti dell'allegato I e ai criteri di composizione del miele di cui all'allegato II, al fine di tener conto del progresso tecnico e, se del caso, dell'evoluzione delle norme internazionali pertinenti.

Articolo 6 bis

1. Il potere di adottare gli atti delegati di cui alla presente direttiva è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo.
2. Il potere di adottare atti delegati di cui agli articoli 4 e 6 è conferito alla Commissione per un periodo indeterminato a partire dal (...). (*Publications Office is to fill in the date of entry into force of this amending Act*).
3. La delega della competenza di cui agli articoli 4 e 6 può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega dei poteri specificati nella decisione medesima. Essa si applica a partire dal giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o da una data successiva ivi indicata. Essa non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.
4. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione lo notifica simultaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio.

5. Un atto delegato adottato a norma degli articoli 4 e 6 entra in vigore solo se il Parlamento europeo o il Consiglio non hanno sollevato obiezioni entro un termine di due mesi dalla data di notifica di tale atto al Parlamento europeo e al Consiglio o se, prima della scadenza di questo termine, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio."
- 4) L'articolo 7 è soppresso.

Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'articolo 1, punto 1, entro il *[insert date]*. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dall'articolo 1, punto 1, della presente direttiva.

Articolo 3

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente