



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO 1/2015 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 16 DE JUNIO DE 2015, SOBRE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) NÚMERO 1829/2003 EN LO QUE RESPECTA A LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ESTADOS MIEMBROS RESTRINJAN O PROHÍBAN EL USO DE ALIMENTOS Y PIENSOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE EN SU TERRITORIO (COM (2015) 177 FINAL) (2015/0093 (COD))

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este dictamen motivado.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 23 de junio de 2015.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 20 de mayo de 2015, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Ángel Pintado Barbanoj, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que la presente Propuesta de modificación del Reglamento afecta a la correcta aplicación del principio de subsidiariedad, pues se traslada la responsabilidad a una Administración que no tiene capacidad suficiente para atender los objetivos de la acción pretendida, por lo que no es conforme con el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 16 de junio de 2015, aprobó el presente



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado



CORTES GENERALES

miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.

9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”

3.- La Unión Europea dispone de un marco jurídico global para la autorización, la trazabilidad y el etiquetado de los alimentos y piensos modificados genéticamente. El Reglamento (CE) nº 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente se aplica a los alimentos, ingredientes alimentarios y piensos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de OMG. Incluye asimismo los OMG destinados a otros usos, como el cultivo, cuando se utilizan como materia prima para la producción de alimentos y piensos. Estos productos se designan en el presente documento como «OMG y alimentos y piensos modificados genéticamente».

El Reglamento (CE) nº 1829/2003 ha establecido un procedimiento de autorización cuyo objetivo es garantizar que la comercialización de los productos en cuestión no representa un riesgo para la salud humana y animal ni para el medio ambiente. A tal fin, la evaluación científica de los riesgos ocupa un lugar central en el procedimiento: toda



CORTES GENERALES

autorización de comercialización de un producto debe estar debidamente justificada, y el principal motivo por el que puede invocarse dicha justificación es la evaluación científica. La legislación confía la responsabilidad de las evaluaciones científicas de los riesgos a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), en colaboración con los organismos científicos de los Estados miembros.

El Reglamento (CE) nº 1829/2003 contiene disposiciones que permiten a la Comisión o a los Estados miembros adoptar medidas de emergencia para impedir la comercialización y el uso de un OMG autorizado, cuando conste que el producto puede presentar un riesgo grave para la salud o el medio ambiente. Estas medidas deben basarse en pruebas científicas que demuestren que el producto puede presentar un riesgo grave para la salud o el medio ambiente.

4.- La Propuesta de reforma del Reglamento 1823/2003 sobre las posibles restricciones o prohibiciones en cuanto al uso de productos que contengan organismos modificados genéticamente, genera cierta confusión en cuanto a los objetivos que pretende alcanzar la Comisión Europea ya que no están adecuadamente explicitados. Somos conscientes de las dificultades que entraña en el seno de la Comisión la determinación de una política unívoca y apoyada por todos los Estados miembros. Entendemos que esto no es óbice para tratar de mantener una posición equilibrada que dé garantías a los consumidores, al sector productor de las materias primas, de los piensos, a la ganadería y al sector cárnico. Esta Propuesta de modificación reglamentaria provoca inseguridad jurídica, costes imprevistos y rotura del mercado único. Se pasa de un sistema de garantía científica a otro donde pueden privar intereses y posiciones de carácter político o ideológico. Nuestra dependencia de materias primas (cereales, oleaginosas y proteaginosas) es lo bastante importante como para velar por el futuro de este sector productor.

La Unión Europea es el mayor importador de materias agrícolas del mundo. En promedio, el sector de la alimentación de la UE utiliza 225 millones de toneladas de materia prima para piensos por año. Europa es fuertemente dependiente de las fuentes de proteína modificadas genéticamente para sus producciones animales. La Unión Europea necesitaría una superficie cultivada de soja de 15,5 millones de hectáreas para poder ser autosuficiente. En la actualidad disponemos de 0,6 millones.

Tras 19 años de cultivo de organismos modificados genéticamente, en la actualidad 18 millones de agricultores explotan 181 millones de Ha con organismos modificados genéticamente especialmente en 28 países de los que destacan Estados Unidos, Brasil, Canadá, Argentina e India.

La competitividad de la producción agro ganadera de Europa depende claramente de mantener las fuentes de abastecimiento con garantías y certidumbre sobre las normas a establecer por la UE y los Estados miembros. Los continuos vaivenes en el ámbito de la toma de decisión por parte de las autoridades europeas provoca un efecto



CORTES GENERALES

contrario al perseguido: genera confusión en el ámbito de los consumidores, incertidumbres en el sector productor y un daño económico que afecta al desarrollo de la Investigación Desarrollo e Innovación de un sector clave para nuestra economía.

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria es la que determina, desde un punto de vista científico, la evaluación de riesgos. Al mismo tiempo, aun cuando el Reglamento (CE) nº 1829/2003 le permite tener en cuenta «otros factores legítimos», además de la evaluación de riesgos, la Comisión no ha estado en situación de recurrir a estos factores para justificar su denegación de una autorización de productos considerados seguros por la EFSA y, en cualquier caso, solo podría hacerlo para la UE en su conjunto. Este argumento nos lleva a considerar que pone en riesgo la Unidad de Mercado en el ámbito de la UE y puede afectar al libre comercio y tránsito de mercancías. La no determinación exhaustiva de las razones que justifiquen la adopción de cláusulas de exclusión (omisión de una “lista positiva o negativa”), así como la no previsión de mecanismos jurídicos para la suspensión de aquellas medidas nacionales que puedan ser consideradas abusivas, no suficientemente justificadas o discriminatorias, abre un riesgo evidente de incertidumbre jurídica.

Al mismo tiempo supone que los productos animales derivados de animales alimentados con piensos modificados genéticamente no necesitan ser etiquetados como tales: la re-nacionalización de la autorización GM puede desencadenar este tipo de solicitud “nacional “de etiquetado para proteger a los agricultores de los Estados miembros que han decidido prohibir el uso de piensos hechos con productos derivados de OMG. Tal medida puede representar una barrera de importación para los productos animales de los Estados miembros que no han decidido tal prohibición

La prohibición de la «utilización» de los productos GM también podrá ser ampliada por algunos Estados miembros para operaciones como el «tránsito, almacenamiento o procesamiento» a través de su territorio.

Otro riesgo de etiquetado múltiple o de complexificación de los análisis si cada Estado miembro de la UE implementa algunos requisitos específicos nacionales aumentará la falta de confianza de los consumidores para los productos extranjeros creando un doble mercado en base a criterios no homogéneos dentro del ámbito de los Estados miembros.

Se puede generar una fuerte brecha en el concepto de mercado abierto y libre circulación de mercancías de la UE según lo establecido por los artículos 34 y 36 del TFUE. A nuestro juicio la toma de decisiones debe estar siempre basada en la ciencia.

5.- Entrando a valorar la adecuación de la Propuesta legislativa al principio de subsidiariedad, debe señalarse que nos encontramos ante un campo, el de la regulación del uso de los alimentos y piensos modificados genéticamente, que ha sufrido una reciente modificación en profundidad a través de la Directiva (UE) 2015/412 del



CORTES GENERALES

Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG) en su territorio. La actual Propuesta vuelve a modificar el marco jurídico a través del cual los Estados miembros pueden adoptar medidas que prohíban o restrinjan el uso de ciertos productos modificados genéticamente apenas unos meses después de que este sector haya visto alterado el escenario normativo. Antes de entrar en el contenido de la Propuesta, debe advertirse que la inseguridad jurídica generada por los vaivenes normativos es un indicio que apunta al incumplimiento del principio de subsidiariedad pues, sea cual sea el objetivo pretendido por la Comisión Europea, ya que es obvio que el mismo podría haber sido alcanzado a través de un marco normativo más estable.

Por otra parte, debe subrayarse que la actual Propuesta, al trasladar a los Estados la responsabilidad de la decisión de restringir o prohibir el uso de OMG, pone en peligro la adecuación al principio de subsidiariedad, ya que los Estados no siempre disponen de la capacidad de adoptar estas decisiones de un modo que no perjudique el funcionamiento del mercado interior. Los potenciales desequilibrios que pueden ocasionarse entre las legislaciones de los Estados miembros amenazan el funcionamiento del mercado de alimentos y piensos en la Unión Europea, y generan el riesgo de que los efectos de la presente Propuesta sean contrarios a los deseados por la Comisión.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio, no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

El presente Dictamen motivado será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.