



CORTES GENERALES

INFORME 7/2016 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 27 DE ABRIL DE 2016, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN DISPOSICIONES RELATIVAS A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS FERTILIZANTES CON EL MERCADO CE Y SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS (CE) N.º 1069/2009 Y (CE) N.º 1107/2009 (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2016) 157 FINAL] [2016/0084 (COD)] {SWD (2016) 64 FINAL} {SWD (2016) 65 FINAL}

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 informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitidas 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 12 de mayo de 2016.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 5 de abril de 2016, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. Jesús Labrador Encinas, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno que concluye que la Propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 27 de abril de 2016, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

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 los artículos 114 y 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

“Artículo 114

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



CORTES GENERALES

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 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.

Artículo 294

1. Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente.

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera lectura

3. El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.



CORTES GENERALES

4. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.
5. Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.
6. El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

7. Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:
 - a) aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;
 - b) rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;
 - c) propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.
8. Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada:
 - a) aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;
 - b) no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.
9. El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

Conciliación

10. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.



CORTES GENERALES

11. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

12. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Tercera lectura

13. Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

14. Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Disposiciones particulares

15. Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.

En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11. ”

3.- La Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el marcado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 (en adelante "la Propuesta") tiene por objeto dar contestación a los problemas que se plantean en el Mercado Europeo respecto de los productos fertilizantes innovadores, que en muchos casos contienen nutrientes o materia orgánica reciclada a partir de bioresiduos u otras materias primas y, que encuentran dificultades para acceder al mercado interior debido a la existencia de reglamentaciones y normas nacionales divergentes.

Estos productos contribuyen a la economía circular, creando empleo y generando valor añadido a partir de recursos secundarios obtenidos a nivel interior.



CORTES GENERALES

Es cierto que la actual regulación garantiza la libre circulación de productos armonizados, pero su ámbito material viene comprendido por los fertilizantes inorgánicos convencionales, uno de cuyos componentes es la roca fosfatada, de la cual el 90% proviene de fuera del territorio de la UE y produce presencia de cadmio, hasta el punto de que algunos Estados han establecido límites unilaterales en virtud del art. 114 del TFUE.

Esta iniciativa pretende incentivar la producción de fertilizantes a escala suficiente en la UE a partir de materias orgánicas no importadas en consonancia con el modelo de economía circular, transformando los residuos en nutrientes para los cultivos, de tal forma que exista un marco regulador que garantice el acceso al mercado interior en condiciones de igualdad con los procedentes de minería o industrias químicas, haciendo posible utilizar materias primas secundarias, reducir la dependencia de materias primas importadas, impulsar la inversión e innovación y reducir las emisiones de CO₂ producidas por la actual industria de fertilizantes.

4.- La Propuesta es coherente con las disposiciones actuales en este ámbito y los fertilizantes ya armonizados podrán permanecer en el mercado y circular con marcado CE si cumplen los nuevos requisitos de seguridad.

Es también coherente con otras políticas de la Unión, ya que apoya la estrategia de la Comisión en favor del empleo, el crecimiento y la inversión, estableciendo condiciones de igualdad de los productos fertilizantes y facilitando el recurso a materias primas secundarias no importadas. Además, se profundiza en la estrategia de mercado único al armonizar las normas que los Estados miembros consideran esenciales para proteger la cadena alimentaria y el medio ambiente, eliminando a la vez las barreras introducidas por normas nacionales divergentes.

5.- Entrando en el concreto examen de subsidiariedad, la base legal del objeto de la proposición, mejorar el funcionamiento del mercado interior de los fertilizantes, se encuentra en el art. 114 del TFUE, al igual que en la anual regulación sobre abonos.

Los obstáculos existentes a la libre circulación de dichos productos, debido a normativas nacionales divergentes, no pueden ser eliminados por acciones unilaterales de los Estados miembros y la actuación de la UE es la única que puede garantizar la libre circulación de estos productos estableciendo criterios armonizados de calidad, seguridad medioambiental e inocuidad para la vida humana.

Por otra parte, y si bien la mayoría de los abonos inorgánicos están armonizados, para lograr el segundo de los objetivos, reducir la contaminación del suelo y los alimentos por cadmio, solo podrá conseguirse estableciendo unos límites máximos a escala europea que re conduzcan a niveles más seguros.



CORTES GENERALES

6.- Respecto a la proporcionalidad, esta iniciativa no va más allá de lo necesario para facilitar la seguridad reglamentaria que pueda incentivar la inversión a gran escala en economía circular al facilitar el acceso al mercado interior, produciéndose una disminución de los sistemas de registro o autorización de abonos de las autoridades nacionales cuando los mismos se sustituyan por mecanismos de control a escala de la UE y proporcionando una oferta más variada de productos a los agricultores y una mejor protección de la contaminación del suelo, el agua y los alimentos a los ciudadanos.

Por otra parte, en relación al abordaje de la contaminación del suelo y los alimentos con cadmio, la fijación de contenidos máximos no conlleva una repercusión económica desproporcionada respecto de los objetivos pretendidos.

Por último, la técnica legislativa escogida, contrariamente a la mayoría de las medidas de armonización de productos de la legislación europea, permite la flexibilidad a la hora de comercializar los nuevos fertilizantes sin perjuicio de la seguridad y la calidad, dejando a los Estados miembros libertad para permitir abonos no armonizados en el ámbito interior de conformidad con la legislación nacional, sin impedir que los agentes económicos que aspiran a mercados internacionales puedan elegir un marco regulador armonizado. Con ello se evita el mecanismo del reconocimiento mutuo que las evaluaciones tanto de operadores económicos como de los Estados, consideran no adecuado.

El instrumento utilizado, el Reglamento, se considera el más adecuado para la armonización en un ámbito tan complejo y con tanta incidencia en la cadena alimentaria y el medio ambiente, habiendo sido utilizado en la actual regulación.

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 establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.