

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2010
COM(2010) 380 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**relative à la liberté pour les États membres d'accepter ou non les cultures
génétiquement modifiées**

{COM(2010) 375 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**relative à la liberté pour les États membres d'accepter ou non les cultures
génétiquement modifiées**

1. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) a adopté un cadre législatif complet pour l'autorisation des produits consistant en organismes génétiquement modifiés (OGM) ou issus de tels organismes. La procédure d'autorisation couvre l'utilisation des OGM et de leurs produits dérivés dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, la transformation industrielle et les cultures.

Le système d'autorisation de l'UE vise à garantir la sécurité des OGM autorisés tout en créant un marché intérieur pour ces produits. Deux textes législatifs, à savoir la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement¹ et le règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés², prévoient une autorisation préalable à la mise sur le marché pour les OGM. Ils définissent tous deux des normes, fondées sur des données scientifiques, en termes de santé humaine, de santé animale et d'évaluation des risques pour l'environnement. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1830/2003³ établit des règles concernant la traçabilité et l'étiquetage des OGM et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale obtenus à partir d'OGM.

La responsabilité de l'évaluation scientifique incombe à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), mais aussi aux autorités scientifiques des États membres. Le rôle des États membres est particulièrement important dans l'autorisation de culture des OGM, pour laquelle ils procèdent à l'évaluation initiale des risques pour l'environnement.

Depuis l'adoption du cadre juridique il y a six ans, sept États membres ont interdit ou limité la culture d'OGM sur leur territoire, en recourant à des mesures de sauvegarde pour des OGM autorisés particuliers⁴ ou à des interdictions générales de semences

¹ JO L 106 du 17.4.2001, p. 1.

² JO L 268 du 18.10.2003, p. 1.

³ JO L 268 du 18.10.2003, p. 24.

⁴ Le maïs MON 810 a été interdit par l'Autriche, la Hongrie et le Luxembourg sur la base de l'article 23 de la directive 2001/18/CE, par la Grèce sur la base de l'article 23 de la directive 2001/18/CE et de l'article 18 de la directive 2002/53/CE ainsi que par la France et l'Allemagne sur la base de l'article 23 de la directive 2001/18/CE et de l'article 34 du règlement (CE) n° 1829/2003. Le maïs T 25 a été interdit par l'Autriche sur la base de l'article 23 de la directive 2001/18/CE. La pomme de terre Amflora a été interdite par l'Autriche, la Hongrie et le Luxembourg sur la base de l'article 23 de la directive 2001/18/CE.

génétiquement modifiées⁵. En quatre occasions⁶, le Conseil a rejeté à la majorité qualifiée toutes les propositions de la Commission visant à faire abroger des mesures de sauvegarde nationales appliquées à la culture d'OGM, alors que, dans tous les cas, les évaluations scientifiques de l'UE avaient conclu que ces mesures n'étaient pas fondées sur des informations scientifiques nouvelles ou complémentaires apparues depuis que les autorisations avaient été accordées et que, de ce fait, elles n'étaient pas justifiées d'un point de vue juridique.

Dans ses conclusions, le Conseil de décembre 2008 considérait le cadre juridique concernant les OGM comme global et soulignait qu'il était nécessaire de chercher à améliorer la mise en œuvre des dispositions existantes, notamment en ce qui concerne la culture des OGM, tout en notant la nécessité de continuer à traiter dans les meilleurs délais les demandes présentées. Il identifiait certains domaines où des améliorations de la mise en œuvre de la législation relative aux OGM étaient possibles, et sur lesquels la Commission et l'EFSA, en collaboration avec les États membres, travaillent actuellement.

La Commission et l'EFSA, en collaboration avec les États membres, examinent les domaines dans lesquels le Conseil «Environnement» de 2008 a indiqué que des améliorations de la mise en œuvre de la législation relative aux OGM étaient possibles. La mise à jour des lignes directrices de l'EFSA pour l'évaluation des risques environnementaux est en cours et couvre les domaines spécifiques recensés par le Conseil. L'EFSA devrait achever ce travail au dernier trimestre 2010. La Commission examinera alors, avec les États membres, les lignes directrices actualisées, de manière à leur conférer une valeur normative avec l'aval de ces derniers.

Par ailleurs, la Commission étudie actuellement les possibilités de renforcer encore la surveillance environnementale consécutive à la mise sur le marché des OGM, conformément aux dispositions de la législation actuelle et aux conclusions du Conseil «Environnement» de 2008.

En décembre 2008, le Conseil a également demandé à la Commission de présenter un rapport sur les conséquences socioéconomiques des OGM. Celui-ci devrait être fondé sur des informations fournies par les États membres, qui ont déployé des efforts considérables pour compiler les informations sur les conséquences socioéconomiques des OGM et, notamment, de leur culture. La Commission finalisera son rapport d'ici à la fin de 2010, avant de le transmettre au Parlement européen et au Conseil pour examen et nouvelle discussion.

Dans le cadre plus large d'exercices réguliers de révision de la législation de l'UE, la Commission a lancé deux évaluations portant sur le cadre législatif de l'UE applicable aux OGM: l'une sur les denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés, l'autre sur la culture des OGM. Ces deux évaluations

⁵ La Pologne a aussi adopté une réglementation, non basée sur les clauses de sauvegarde prévues par la législation de l'UE, interdisant de manière générale la mise sur le marché de semences génétiquement modifiées. Le 16 juillet 2009, la Cour de justice de l'UE a rendu un arrêt dans lequel elle jugeait cette réglementation contraire à la législation de l'UE et condamnait la Pologne pour avoir manqué à ses obligations (affaire C-165/08).

⁶ Juin 2005, décembre 2006, février 2007 et mars 2009.

couvrent les principaux aspects du cadre législatif. Elles seront finalisées au dernier trimestre 2010 et seront suivies, d'ici à la fin du premier semestre 2012, d'une analyse des changements d'orientation possibles.

Dans ses conclusions de 2008, le Conseil examinait aussi assez longuement les aspects régionaux de la culture des OGM, tant dans le contexte de l'évaluation scientifique des risques que sous l'angle des conséquences socioéconomiques. Certains États membres ont, depuis, appelé la Commission à faire des propositions visant à laisser aux États membres la liberté d'accepter ou non la culture des OGM sur leur territoire.

Dans ce contexte, les orientations politiques pour la prochaine Commission formulées par le président Barroso en septembre 2009 et approuvées par la Commission en mars 2010 indiquaient qu'il devrait être possible d'adopter un système d'autorisation de l'UE, fondé sur des données scientifiques, tout en laissant la possibilité aux États membres de décider s'ils souhaitent ou non la présence de cultures génétiquement modifiées sur leur territoire.

La présente communication a pour objectif de préciser les modalités selon lesquelles une certaine liberté est conférée aux États membres, dans le cadre d'une approche combinant une révision de la recommandation actuelle sur la coexistence, en reconnaissance du fait que les États membres ont besoin d'une plus grande marge de manœuvre, et une modification du cadre législatif en vigueur.

2. UNE APPROCHE PLUS FLEXIBLE DANS LE CADRE DE LA LEGISLATION EXISTANTE

2.1. La voie proposée: accroître la marge de manœuvre laissée aux États membres en ce qui concerne la culture des OGM

Conformément à l'article 26 *bis* de la directive 2001/18/CE, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits. Compte tenu de la diversité, à l'échelle nationale, régionale et locale, des conditions de l'agriculture dans l'Union européenne, la Commission a toujours considéré que les mesures visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques devaient être élaborées et mises en œuvre par les États membres.

Pour tenter d'aider les États membres à élaborer de telles mesures nationales, la Commission a publié en 2003 la recommandation 2003/556/CE établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques⁷. Ces mesures nationales ont pour objet d'éviter le préjudice économique potentiel découlant des mélanges entre les cultures génétiquement modifiées et les autres cultures (conventionnelles et biologiques).

L'expérience acquise ces dernières années montre que l'approche appliquée sur la base de la recommandation 2003/556/CE n'épuise pas les dispositions de l'article 26 *bis* de la directive 2001/18/CE, notamment en ce qui concerne la faculté

⁷

JO L 189 du 29.7.2003, p. 36.

des États membres d'arrêter des mesures visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits. C'est ce que font apparaître les évolutions en matière de culture des OGM observées dans les États membres. À l'heure actuelle, certains États membres ont adopté des mesures nationales de coexistence qui visent à maintenir la présence d'OGM dans les autres cultures à un niveau inférieur à 0,9 %, tandis que d'autres imposent des exigences différentes en matière de confinement pour la production biologique. Concrètement, l'expérience de la mise en œuvre de la recommandation de 2003 montre que la perte de revenus potentielle pour les producteurs biologiques et (parfois) conventionnels ne se limite pas aux cas dans lesquels le seuil de 0,9 % est dépassé.

Certaines filières de production agricole, telles l'agriculture biologique⁸, étant souvent plus coûteuses, l'éventualité de perdre, en raison de la présence accidentelle d'OGM, la majoration de prix qu'elles autorisent est susceptible de leur porter un préjudice économique important. De ce fait, ces types de productions peuvent exiger des mesures de confinement plus strictes. En outre, dans certaines régions, les contraintes et caractéristiques locales peuvent rendre ces besoins particuliers de confinement très difficiles et onéreux à mettre en place efficacement.

De plus, dans certains cas et en fonction de la demande du marché et des dispositions des législations nationales respectives (certains États membres ont élaboré des normes nationales pour différents types d'étiquetage «sans OGM», par exemple), la présence de traces d'OGM dans certaines denrées alimentaires (même à un niveau proche de 0,9 %) peut être cause de préjudice économique pour les opérateurs qui souhaiteraient commercialiser ces produits comme ne contenant pas d'OGM.

Il découle de ce qui précède qu'il y a lieu de revoir la recommandation de 2003 sur la coexistence et de la remplacer afin de tenir compte de l'expérience acquise à ce jour en ce qui concerne les mesures nationales applicables à la culture des OGM et de permettre une plus grande souplesse.

La nouvelle recommandation introduit également la possibilité pour les États membres d'interdire la culture d'OGM dans de vastes zones de leur territoire afin d'éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles ou biologiques («zones sans OGM»). Toutefois, le recours à cette possibilité doit reposer sur la démonstration par les États membres que, pour les zones visées, d'autres mesures ne seraient pas suffisantes pour empêcher la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles ou biologiques. De plus, les mesures de restriction doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi (la protection de besoins particuliers de l'agriculture conventionnelle ou biologique).

Pour atteindre ces objectifs, la nouvelle recommandation établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence (jointe en annexe) se limite à exposer les grands principes généraux à appliquer pour l'élaboration de mesures visant à éviter la présence fortuite d'OGM, reconnaissant ainsi la nécessité

⁸

Conformément au règlement (CE) n° 834/2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, l'utilisation d'OGM est interdite en production biologique, que ce soit comme semences ou comme aliments destinés à l'homme ou à l'animal (article 9, paragraphe 1), et ce dans le but d'avoir une présence d'OGM dans les produits biologiques aussi réduite que possible (voir le considérant 10).

pour les États membres de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de leurs spécificités régionales et nationales et des besoins particuliers, au niveau local, des cultures biologiques, conventionnelles et autres. Cette recommandation est adoptée par la Commission en même temps que la présente communication. La Commission continuera d'élaborer avec les États membres des meilleures pratiques en matière de coexistence (travaux du bureau européen pour la coexistence).

2.2. Autres éléments liés au cadre de l'UE régissant l'autorisation des OGM

Il convient également de noter que le cadre législatif existant relatif aux OGM consiste en un système simple d'autorisation à l'échelle de l'Union européenne fondé sur une évaluation scientifique des risques. Il est possible, en principe, d'établir une distinction entre les régions lors de l'évaluation des risques, sur la base d'arguments scientifiques⁹. Si l'évaluation des risques conclut que la culture d'un OGM soulève des problèmes particuliers dans une région, ceux-ci doivent être pris en compte dans l'autorisation de l'UE au moyen de conditions ou de mesures de gestion des risques spécifiques. Ces mesures peuvent prendre la forme de restrictions ou d'interdictions, pour autant qu'elles soient justifiées sur le plan scientifique.

Le règlement (CE) n° 1829/2003 prévoit également la possibilité pour la Commission de tenir compte, dans le contexte de la procédure d'autorisation, de facteurs légitimes autres que des données scientifiques pour restreindre ou interdire la mise sur le marché d'OGM. Toutefois, les justifications de ces restrictions doivent être spécifiques à chaque OGM et ne peuvent être prises en compte qu'au moment de l'adoption de la décision d'autorisation de l'OGM concerné. En outre, cette possibilité n'est pas prévue par la directive 2001/18/CE et ne serait donc pas applicable aux OGM autorisés en vertu de cette directive.

Il apparaît donc que le cadre existant, qui permet d'utiliser des arguments scientifiques ou d'autres facteurs légitimes pour justifier des restrictions ou des interdictions applicables à la culture des OGM, ne laisse pas aux États membres la liberté nécessaire pour décider s'ils souhaitent ou non la présence de cultures génétiquement modifiées sur leur territoire compte tenu de leur situation spécifique.

3. MODIFICATION DE LA LEGISLATION AFIN D'Y INTRODUIRE UNE «CLAUSE DE NON-PARTICIPATION»

Un certain nombre d'États membres souhaitent disposer de la possibilité de ne pas participer à la culture d'OGM. À ce jour, plusieurs d'entre eux ont interdit la culture des OGM en vertu de la clause de sauvegarde prévue par l'article 23 de la directive 2001/18/CE ou des mesures d'urgence visées à l'article 34 du règlement (CE) n° 1829/2003, qui sont destinées uniquement à réagir face à des risques nouveaux apparaissant après qu'une autorisation a été accordée. En conséquence, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a considéré que ces mesures

⁹ Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point c), et à l'annexe II de la directive 2001/18/CE, ainsi qu'aux articles 6 et 18 du règlement (CE) n° 1829/2003.

n'étaient pas justifiées sur le plan scientifique. De même, un certain nombre de régions se sont déclarées «exemptes d'OGM».

Les raisons pour interdire les OGM dans un pays ou déclarer une région exempte d'OGM sont diverses. Elles vont de justifications agronomiques liées à la difficulté d'assurer la coexistence des cultures à des motivations politiques ou économiques, par exemple répondre à une demande de marchés sans OGM. Dans d'autres cas, les États membres souhaitent préserver certaines zones conformément à des politiques nationales en faveur de la biodiversité ou à d'autres objectifs généraux de conservation du milieu naturel.

Lors des conseils «Agriculture» et «Environnement» du 23 mars 2009¹⁰, les Pays-Bas ont présenté une déclaration demandant à la Commission de proposer une solution pour la culture des OGM qui tienne compte de la dimension socioéconomique de celle-ci et préserve le marché intérieur des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. L'Autriche, soutenue par douze États membres¹¹, a présenté au Conseil «Environnement» du 25 juin 2009, un document¹² qui insistait sur la question de la subsidiarité en rapport avec la culture des OGM et suggérait l'introduction dans la législation d'une clause de non-participation.

Dans ce contexte, il apparaît approprié de modifier la législation de l'UE afin d'introduire dans le cadre législatif de l'UE sur les OGM une base juridique explicite autorisant les États membres à restreindre ou à interdire la culture de tous les OGM autorisés ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire, au vu de leur situation spécifique. Cette modification peut consister en l'ajout d'un nouvel article (26 ter) dans la directive 2001/18/CE et serait applicable à tous les OGM dont la culture a été autorisée dans l'UE en vertu, soit de la directive 2001/18/CE, soit du règlement (CE) n° 1829/2003.

Selon le cadre juridique régissant l'autorisation de la culture des OGM, le niveau de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement décidé dans l'UE ne peut être modifié par un État membre et cette situation ne doit pas changer. Toutefois, la nouvelle base juridique permettra aux États membres d'adopter des mesures restreignant ou interdisant la culture de tous les OGM ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire pour des motifs autres que ceux déjà abordés dans l'ensemble de règles harmonisées de l'UE, qui prévoit déjà des procédures pour tenir compte des risques que la culture d'un OGM est susceptible de poser pour la santé et l'environnement.

De plus, ces mesures nationales devront être conformes aux traités; elles devront notamment respecter le principe de non-discrimination entre les produits nationaux et non nationaux, ainsi que les articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la libre circulation des marchandises. Elles ne devront porter que sur la culture des OGM, et non sur la libre circulation et l'importation de semences et de matériels de multiplication végétale génétiquement

¹⁰ Note 7581/09 du Conseil de l'Union européenne.

¹¹ Bulgarie, Irlande, Grèce, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne et Slovaquie.

¹² Note 11226/09 REV 2 du Conseil de l'Union européenne.

modifiés ainsi que des produits de leur récolte. Elles devront aussi être compatibles avec les obligations internationales de l'UE, notamment celles contractées dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce. Par souci de transparence, les États membres qui envisagent d'adopter des mesures devront les communiquer à la Commission et aux autres États membres, un mois avant leur adoption, en indiquant les raisons qui les motivent.

Les États membres seraient également libres de modifier ces mesures comme bon leur semble, à tous les stades de l'autorisation ou du renouvellement de l'autorisation de culture des OGM concernés.

En résumé, cette nouvelle base juridique ne modifie pas le système d'autorisation de l'UE relatif aux OGM, mais elle permettrait aux États membres d'adopter des mesures qui s'appliqueraient aux OGM autorisés en vertu de la législation existante. Il s'agit donc d'une nouvelle possibilité pour les États membres d'adopter des mesures en relation avec les OGM autorisés, en plus des mesures qu'ils peuvent déjà prendre en application de l'article 26 *bis* de la directive 2001/18/CE pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres cultures.

En conséquence et sur la base des principes susmentionnés, la Commission a décidé de présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition législative revêtant la forme d'un règlement modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture des OGM sur leur territoire.

4. CONCLUSIONS

La Commission est d'avis que cette nouvelle approche s'impose pour parvenir à un juste équilibre entre le maintien du système d'autorisation de l'UE fondé sur une évaluation scientifique des risques pour la santé et l'environnement et la nécessité de laisser aux États membres une certaine marge de manœuvre pour résoudre les problèmes spécifiquement nationaux, régionaux ou locaux posés par la culture des OGM.

En premier lieu, une révision de la recommandation existante sur la coexistence (2003/556/CE) permettra de mieux refléter les possibilités offertes aux États membres de prendre des mesures visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques conformément au cadre législatif existant.

En second lieu, l'adoption, par le Parlement européen et le Conseil, de la proposition législative permettant aux États membres de restreindre ou d'interdire, à certaines conditions, la culture de tous les OGM ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire offrira aux États membres la possibilité de résoudre les problèmes spécifiquement nationaux ou locaux posés par la culture des OGM, indépendamment de la procédure d'autorisation. Cette approche de la culture des OGM, tout en préservant le système d'autorisation de l'Union européenne, qui continuera de s'appliquer, ainsi que la libre circulation et la libre importation des denrées alimentaires, aliments pour animaux et semences génétiquement modifiés, devrait répondre aux demandes de plusieurs États membres et recevoir le soutien des parties

intéressées et du grand public. Elle est aussi conforme à la réalité constatée des pratiques des États membres en matière de culture d'OGM à ce jour, ainsi qu'aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Entre-temps, la Commission continuera d'appliquer le cadre législatif de l'UE existant relatif aux OGM. Dans ce contexte et conformément à l'article 31 de la directive 2001/18/CE, les rapports sur la mise en œuvre de la directive accorderont une attention particulière à l'expérience acquise dans l'application des articles 26 *bis* et 26 *ter*.

La nouvelle recommandation établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques et la proposition législative modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture des OGM sur leur territoire sont jointes à la présente communication.