

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1829/2003 no que se refere à possibilidade de os Estados-Membros limitarem ou proibirem a utilização de géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados no seu território»

(programa evolutivo)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Relator: José María ESPUNY MOYANO

Correlator: Martin SIECKER

Em 30 de abril e em 17 de junho de 2015, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1829/2003 no que se refere à possibilidade de os Estados-Membros limitarem ou proibirem a utilização de géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados no seu território (programa evolutivo)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 COD]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 2 de setembro de 2015.

Na 510.ª reunião plenária de 16 e 17 de setembro de 2015 (sessão de 16 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

- 1.1. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão Europeia de abordar uma questão que suscita grande interesse nos setores de produção e na opinião pública em geral.
- 1.2. Regozija-se com o facto de a Comissão cumprir o seu mandato de encontrar soluções para um sistema de aprovação de culturas de organismos geneticamente modificados (OGM) que, na realidade, se revelou não ser adequado.
- 1.3. Considera que a proposta não dedica atenção suficiente a aspetos essenciais, como a rastreabilidade e a coerência legislativa entre os setores de alimentos para consumo humano e animal, para além de faltar um relatório do impacto socioeconómico das propostas.
- 1.4. Além disso, o CESE tem reservas quanto à possibilidade real de aplicação desta regulamentação no mercado único e quanto a certos aspetos de natureza jurídica; convém não esquecer também que, à margem destas questões jurídicas, existe um problema político e de perceção da opinião pública.
- 1.5. Por conseguinte, o CESE recomenda à Comissão Europeia que retire a proposta na sua formulação atual e que elabore outra proposta melhorada que tenha em conta as deficiências assinaladas no presente parecer e noutras recomendações semelhantes do Parlamento Europeu.

2. Contexto

2.1. As culturas biotecnológicas (organismos geneticamente modificados ou OGM) começaram a desenvolver-se a nível mundial em 1996. Desde então, a sua superfície tem aumentado sempre a um ritmo constante de 3 % a 4 % por ano. Entre 2013 e 2014, a área das culturas biotecnológicas aumentou de 6,3 milhões de hectares para um total de 181 milhões de hectares cultivados por mais de 18 milhões de agricultores em 28 países. As maiores extensões situam-se nos Estados Unidos, no Brasil e na Argentina; há igualmente superfícies de dimensão significativa em países em vias de desenvolvimento como o Burkina Faso, o Sudão ou o Bangladesh. As principais culturas são o milho, a soja e o algodão, embora também se produzam outras, como a beringela, o tomate e o pimento.

2.2. Na União Europeia são cultivados OGM em cinco países (Portugal, República Checa, Roménia, Eslováquia e Espanha), apresentando uma cobertura total de cerca de 148 000 hectares (incluindo 137 000 hectares em Espanha, 8 000 hectares em Portugal, 2 500 hectares na República Checa, 800 hectares na Roménia e 100 hectares na Eslováquia (dados de 2013 ⁽¹⁾).

2.3. Por força da legislação, há mais de uma década que o rótulo dos géneros alimentícios e alimentos para animais contém informação sobre a presença de OGM. Atualmente, entre 85 % e 90 % dos alimentos industriais para animais produzidos na UE são rotulados como OGM ou como produto que contém OGM devido a uma presença em quantidade significativa de matérias-primas de origem geneticamente modificada na composição desses alimentos para animais, tanto importadas como produzidas na UE, que representam, em média, 20-25 % da composição total de um alimento industrial para animais. Se a proposta em apreço entrar em vigor, poderá afetar seriamente a procura e a oferta de géneros alimentícios e alimentos para animais na UE. O efeito que ela poderá ter na agricultura europeia e, por conseguinte, na PAC tem de ser cuidadosamente avaliado. A regulamentação europeia destinada a garantir a correta rastreabilidade da presença de OGM nos géneros alimentícios e alimentos para animais deve ser alargada por forma a também rotular os produtos como produto sem OGM quando aqueles não contêm verdadeiramente OGM.

2.4. No entanto, na legislação europeia aplicável aos géneros alimentícios para consumo humano não foi feito um esforço semelhante em termos de rastreabilidade, o que o CESE lamenta e pretende destacar.

3. Quadro regulamentar em vigor

3.1. Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾, nunca se verificou no Conselho uma maioria qualificada de Estados-Membros a favor ou contra um projeto de decisão da Comissão para a autorização de OGM ou de géneros alimentícios e alimentos para animais que contenham OGM. O resultado sempre foi uma «ausência de parecer» em todas as fases administrativas do processo. Em consequência, as decisões de autorização foram adotadas pela Comissão, em conformidade com a legislação aplicável, embora sem o apoio dos Estados-Membros.

3.2. A devolução do processo à Comissão para decisão final tornou-se a norma, quando deveria ser apenas uma exceção.

3.3. Na ausência de maioria qualificada entre os Estados-Membros, a Comissão, na qualidade de gestora dos riscos, tem de tomar uma decisão (concessão ou recusa de autorização) dentro de um prazo razoável.

4. Proposta da Comissão

4.1. A proposta da Comissão visa introduzir um novo artigo 34.º-A no Regulamento (CE) n.º 1829/2003. Nos termos deste artigo, os Estados-Membros podem adotar medidas para limitar ou proibir a utilização de OGM, desde que tais medidas:

- sejam devidamente fundamentadas e baseadas em razões imperiosas, em conformidade com o direito da União, e que não sejam, em caso algum, incompatíveis com a avaliação dos riscos realizada;
- sejam proporcionais e não discriminatórias.

4.2. Quando um Estado-Membro tencionar adotar as medidas previstas no novo regime deve comunicar à Comissão o projeto dessas medidas, assim como a justificação correspondente.

4.3. As medidas adotadas não devem afetar a utilização de géneros alimentícios e de alimentos para animais que contenham uma presença accidental ou tecnicamente inevitável.

4.4. Estas medidas não se aplicam aos OGM para cultivo.

4.4.1. No entanto, foi já adotado recentemente um mecanismo semelhante para a Diretiva (UE) 2015/412 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾, conferindo maior liberdade aos Estados-Membros para limitarem ou proibirem o cultivo de OGM no seu território. A proposta da Comissão em apreço pretende agora criar um mecanismo semelhante para os géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, em harmonia com a solução recentemente acordada para o cultivo de OGM.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ JO L 268 de 18.10.2003, p. 1.

⁽³⁾ JO L 68 de 13.3.2015, p. 1.

5. Observações iniciais

5.1. A questão dos OGM é muito controversa e suscita argumentos acirrados, tanto a favor como contra. Por conseguinte, o presente parecer do CESE limita-se estritamente aos «prós» e «contras» da proposta, sem fazer uma avaliação mais geral da «benignidade» ou da «malignidade» dos OGM, já efetuada pelo Comité em ocasiões anteriores ⁽⁴⁾.

6. Argumentos a favor da proposta da Comissão

6.1. *Reequilíbrio entre as competências nacionais e da União Europeia*

6.1.1. Os condicionalismos operacionais e orçamentais da atual política agrícola comum fazem com que muitos países questionem as competências conferidas pelos Tratados neste domínio, com o consequente desgaste político das instituições europeias.

6.1.2. Além disso, alguns Estados-Membros que não são beneficiários «naturais» da PAC criticam frequentemente a importância orçamental desta política comum e de outras políticas comuns do terceiro pilar. Estas oposições políticas gozam de um apoio crescente em determinados Estados-Membros, que não pode ser ignorado pelo legislador nem pelo CESE.

6.1.3. A proposta da Comissão, na prática, devolveria competências, satisfazendo desta forma a reivindicação de alguns Estados-Membros (e respetiva opinião pública) de reequilibrar as competências nacionais e as da União, em particular num domínio que ainda permite o exercício das competências nacionais (relativamente ao cultivo de OGM).

6.2. *Disposições cautelares e cláusulas de salvaguarda incluídas na proposta para evitar abusos por parte dos Estados-Membros*

6.2.1. O requisito imposto aos Estados-Membros de justificarem caso a caso as medidas por si adotadas impede que estas sejam arbitrárias e, além disso, torna-as compatíveis com os Tratados e, sobretudo e especificamente, com os princípios do mercado interno e as obrigações internacionais da União.

6.2.2. Estas disposições cautelares, aliadas ao princípio da responsabilização da administração pública, próprio das administrações nacionais modernas, devem assegurar que as decisões de exclusão são tomadas a título excecional e de modo proporcional.

6.3. *Supressão de uma anomalia na prática jurídica da União*

6.3.1. Como afirma a Comissão no contexto da proposta, o Regulamento (CE) n.º 1829/2003 nunca foi totalmente cumprido devido quer à ausência de fundamento científico das posições nacionais quer a uma anomalia jurídica que se reflete na tomada de decisões diretamente pela Comissão (comitologia).

6.3.2. Esta situação, sem paralelo no sistema regulamentar europeu, ficará limitada se a proposta for adotada tal como apresentada pela Comissão. Assim, os Estados-Membros que até agora optavam por não emitir decisões ou opor-se sistematicamente à formação de maiorias suficientes poderão não ver a necessidade de formarem uma oposição política no Conselho se, a nível nacional, dispuserem de outros instrumentos para oposição ou exclusão, nos seus territórios, da aplicação das decisões do Conselho a este respeito.

6.4. *Execução de um mandato*

6.4.1. Ao elaborar a proposta que altera o Regulamento (CE) n.º 1829/2003, a Comissão executa o mandato que recebeu para apresentar uma proposta que suprimisse as limitações do quadro regulamentar em vigor para a autorização de géneros alimentícios e alimentos para animais com OGM. Neste sentido, a proposta da Comissão é necessária e oportuna.

⁽⁴⁾ JO C 68 de 6.3.2012, p. 56.

7. Argumentos contra a proposta da Comissão

7.1. Oposição generalizada de todos os setores em causa

7.1.1. A proposta da Comissão suscitou uma oposição generalizada, que tem sido divulgada nos meios de comunicação social, tanto dos setores que se têm revelado a favor da utilização de OGM em géneros alimentícios e alimentos para animais, como de todos aqueles que habitualmente se têm manifestado contra a utilização de OGM. Há que destacar as importantes críticas públicas à proposta apresentadas pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento Europeu, que recomenda a sua retirada, com votação formal em outubro ⁽⁵⁾.

7.1.2. As fortes reservas expressas pelos setores em causa, pese embora as perspetivas diversas e mesmo opostas, conduzirão inevitavelmente a um difícil debate parlamentar, cujos resultados são incertos e que será, porventura, prudente evitar, remetendo a proposta para um reexame mais ponderado.

7.2. Risco da falta de transparência na tomada de decisões nacionais

7.2.1. A Comissão mantém um sistema comum de avaliação dos riscos dos OGM, previsto na Diretiva (UE) 2015/412. Contudo, a possibilidade concedida aos Estados-Membros de limitarem as avaliações dos riscos e as autorizações da UE por motivos de teor nacional (sem prever um sistema obrigatório e transparente de informação pública sobre os motivos e as justificações que levam os Estados-Membros a optar por cláusulas de exclusão) pode comprometer seriamente as promessas de transparência nas decisões públicas, que as orientações políticas da Comissão Juncker, tal como publicadas, consideram uma exigência prioritária. Por isso, seria prudente que o regulamento previsse sistemas nacionais de informação ao público e assegurasse a sua transparência e o livre acesso.

7.3. Risco de imprevisibilidade

7.3.1. Se for adotada na sua forma atual, a proposta da Comissão poderá conduzir a uma situação anómala em que as decisões públicas tomadas a nível europeu segundo critérios científicos podem ter diferentes implicações de ordem jurídica e económica nos diversos Estados-Membros. Este facto pode prejudicar a previsibilidade e a credibilidade das decisões da UE.

7.3.2. A proposta carece de uma avaliação do impacto socioeconómico, que descreva pormenorizadamente o impacto nos custos para a cadeia alimentar, para o cultivo e para o abastecimento de matérias-primas, ou eventuais distorções no mercado.

7.3.3. Não estão previstos instrumentos para assegurar a rastreabilidade dos OGM nos rótulos dos alimentos para consumo humano.

7.4. Risco de distorções do comércio internacional

7.4.1. Embora a proposta da Comissão exija o cumprimento das obrigações internacionais da União, a regulamentação não prevê limites específicos para as ações dos Estados-Membros («opt out») que possam contrariar essas obrigações nem cria mecanismos que permitam às instituições da União revogar essas decisões nacionais caso desrespeitem o princípio de cumprimento das obrigações internacionais. Note-se que os parceiros comerciais da União, em especial os EUA, manifestaram publicamente as suas reservas quanto à proposta de regulamento, condicionando mesmo a adoção de negociações comerciais de alto nível (TTIP) à supressão destas reservas.

7.4.2. No âmbito dos acordos internacionais potencialmente afetados ou restringidos pela eventual aplicação da proposta, que pode criar distorções equivalentes a entraves ao comércio internacional, destacam-se as obrigações genéricas da OMC ou algumas disposições, como o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) para os países em vias de desenvolvimento e mesmo a iniciativa «Tudo menos armas».

(5) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989pt.pdf

7.5. *Dúvidas quanto à conformidade com os princípios da livre circulação*

7.5.1. A proposta da Comissão refere a necessidade de respeitar os princípios do mercado interno, que não deve ser alterado por medidas nacionais adotadas ao abrigo desta proposta, em especial quando se prevê que, na prática, diferentes territórios da União Europeia aplicariam disposições díspares relativas ao cultivo, à comercialização e ao transporte intracomunitário.

7.5.2. No entanto, não identificar de forma exaustiva os motivos que justificariam a adoção de cláusulas de exclusão (ausência de uma lista positiva ou negativa), bem como não prever mecanismos jurídicos para a suspensão das medidas nacionais que possam ser consideradas abusivas, insuficientemente justificadas ou discriminatórias, acarreta um claro risco de incerteza jurídica.

7.5.3. Tais incertezas jurídicas só poderão ser dissolvidas perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, adicionando desnecessariamente uma natureza judicial ao trabalho administrativo dos Estados-Membros e impondo eventuais atrasos e custos adicionais.

7.5.4. É este último argumento que levanta mais dúvidas quanto ao carácter oportuno e adequado da proposta da Comissão conforme apresentada.

Bruxelas, 16 de setembro de 2015.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
