



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 3 de junho de 2022
(OR. fr)

9651/22

AGRI 219
AGRILEG 88
FOOD 37
SAN 323
PHYTOSAN 22
VETER 51
ENV 514
CLIMA 245
CODEX 10
WTO 102
RELEX 711

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	3 de junho de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 226 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Aplicação das normas da UE em matéria de saúde e ambiente aos produtos agrícolas e agroalimentares importados

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 226 final.

Anexo: COM(2022) 226 final



Bruxelas, 3.6.2022
COM(2022) 226 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Aplicação das normas da UE em matéria de saúde e ambiente aos produtos agrícolas e agroalimentares importados

1. INTRODUÇÃO

Em julho de 2021, durante as negociações sobre a reforma da política agrícola comum, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu convidaram a Comissão Europeia a apresentar:

«[um] relatório que [avaliasse] a razão de ser e a viabilidade jurídica da aplicação das normas da UE em matéria de saúde e ambiente (incluindo normas de bem-estar dos animais, bem como processos e métodos de produção) aos produtos agrícolas e agroalimentares importados, e que, além disso, [identificasse] iniciativas concretas para assegurar que as referidas normas [eram] aplicadas de forma mais coerente, em conformidade com as regras da OMC. Este relatório [deveria] abranger todos os domínios pertinentes da política pública, incluindo, mas não exclusivamente, a política agrícola comum, a política em matéria de saúde e segurança dos alimentos, a política ambiental e a política comercial comum»¹.

O presente relatório responde a este convite. Identifica não só as ações que a UE já está a tomar a nível multilateral e bilateral, como também, de forma autónoma, para dar resposta às preocupações ambientais mundiais ou às expectativas dos cidadãos no que diz respeito aos produtos agrícolas ou agroalimentares importados, com incidência na aplicação das normas sanitárias e ambientais (incluindo o bem-estar dos animais) aos produtos importados e nos desafios associados à aplicação dessas normas.

Uma consulta pública², na qual mais de 160 partes interessadas apresentaram as suas observações, o debate de orientação no Conselho (Agricultura e Pescas) de fevereiro de 2022, bem como a resolução do Parlamento Europeu sobre a Estratégia do Prado ao Prato³, serviram de base ao relatório.

1.1. Necessidade de uma transformação mundial com vista a sistemas alimentares sustentáveis

Desde meados da década de 1990, com a adoção de importantes convenções ambientais⁴, os conhecimentos sobre o impacto mundial dos sistemas alimentares modernos no ambiente evoluíram consideravelmente, conduzindo também a preocupações societárias e éticas mais fortes sobre a forma como os alimentos são produzidos e consumidos. A transição para sistemas alimentares sustentáveis menos dependentes dos combustíveis fósseis a nível mundial é também uma necessidade.

Os sistemas alimentares são globalmente responsáveis por um quarto das emissões anuais de gases com efeito de estufa⁵ e são o principal motor da perda de biodiversidade⁶. Quase 90 %

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Importacoes-de-produto-s-agricolas-e-alimentares-aplicacao-das-normas-sanitarias-e-ambientais-da-UE-relatorio- pt>

³ Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2021, sobre uma Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente [2020/2260(INI)].

⁴ Em especial, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e Convenção das Nações Unidas de combate à Desertificação.

⁵ IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* (não traduzido para português), 2020.

da desflorestação mundial é causada pela expansão das terras utilizadas para a agricultura, um impacto maior do que se pensava anteriormente⁷. Por sua vez, as alterações climáticas e a degradação ambiental estão a tornar os sistemas alimentares mundiais menos resilientes e mais expostos a grandes desafios, como a escassez de água, a degradação dos solos e os fenómenos meteorológicos extremos, comprometendo ainda mais a segurança alimentar e aumentando o risco de doenças zoonóticas⁸.

Atualmente, quase uma em cada três pessoas em todo o mundo passa fome ou não tem acesso regular a alimentos nutritivos e suficientes⁹. Ao mesmo tempo, quase 40 % da população adulta a nível mundial tem excesso de peso¹⁰. Na UE, os regimes alimentares pouco saudáveis são uma das principais causas de doença e morte prematura¹¹.

A saúde estreitamente interligada dos seres humanos, dos animais e do ambiente reflete-se na abordagem Uma Só Saúde, definida como «uma abordagem integrada e unificadora que visa equilibrar de forma sustentável e otimizar a saúde das pessoas, dos animais e dos ecossistemas»¹². A abordagem Uma Só Saúde é reconhecida nos compromissos e nas declarações mundiais, como a declaração política das Nações Unidas (ONU) sobre a resistência aos agentes antimicrobianos¹³, a Resolução 3/4 da Assembleia das Nações Unidas para o Ambiente sobre o ambiente e a saúde¹⁴, a resolução da Assembleia Mundial da Saúde das Nações Unidas sobre o reforço dos esforços em matéria de segurança dos alimentos¹⁵ e a Resolução 5/11 da Assembleia das Nações Unidas para o Ambiente sobre a biodiversidade e a saúde¹⁶.

⁶ IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (não traduzido para português), 2019, ponto B1, p. 12. Ver também Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. e L. Wellesley, *Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature* (não traduzido para português) documento de investigação da Chatham House. Londres, 2021; Secretariado da Convenção sobre a Diversidade Biológica, *Global Biodiversity Outlook 5* (não traduzido para português), Montreal, 2020, p. 64.

⁷ FAO, *COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>) (não traduzido para português), 2021.

⁸ Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Instituto Internacional de Investigação sobre Pecuária, *Prevenir a Próxima Pandemia: Doenças Zoonóticas e Como Quebrar a Cadeia de Transmissão*, Nairobi, 2020.

⁹ FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>) (não traduzido para português), 2021.

¹⁰ OMS, *Fact sheets: Obesity and overweight* (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>) (não traduzido para português), 2021.

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en

¹² OMS, *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health'* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>) (não traduzido para português), 2021.

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf

¹⁶

<https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolu>

A Cimeira das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares, realizada em setembro de 2021, gerou um amplo consenso mundial quanto ao caráter essencial da transição para sistemas alimentares sustentáveis e resilientes para dar resposta à crise planetária e concretizar todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e criou um impulso para as mudanças mundiais urgentemente necessárias. Muitos países apresentaram os seus planos nacionais para melhorar a sustentabilidade da agricultura e dos alimentos¹⁷.

No mesmo espírito, a declaração adotada pelos líderes do G20¹⁸ em Roma, em outubro de 2021, reconhece que «a promoção de sistemas alimentares sustentáveis, nomeadamente através do reforço das cadeias de valor alimentar a nível mundial, regional e local e do comércio alimentar internacional, contribuirá não só para a segurança alimentar, como também para enfrentar os desafios mundiais interligados das alterações climáticas e da perda de biodiversidade»¹⁹.

1.2. Estratégia da UE para sistemas alimentares sustentáveis

A trajetória da UE para sistemas alimentares sustentáveis foi apresentada na Estratégia do Prado ao Prato²⁰, publicada juntamente com a Estratégia de Biodiversidade²¹ em maio de 2020, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu²². A Estratégia do Prado ao Prato estabelece uma agenda para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente, que exige esforços de todos os intervenientes, incluindo os consumidores, para se adaptarem a normas novas e mais rigorosas em matéria de saúde, ambiente e bem-estar dos animais. A transformação deve resultar numa maior sustentabilidade, na preservação e no reforço da biodiversidade e na promoção de sistemas de exploração agrícola favoráveis à biodiversidade.

A nova política agrícola comum foi concebida para orientar e apoiar os agricultores europeus — incluindo os pequenos agricultores — a melhorarem o seu desempenho ambiental e climático através de um modelo mais orientado para os resultados.

A sustentabilidade dos sistemas alimentares é uma questão de interesse mundial e a UE não pode, por si só, enfrentar com êxito as ameaças mundiais relacionadas com a forma como os alimentos são produzidos e consumidos. A Estratégia do Prado ao Prato estabelece a ambição da UE de se tornar um líder mundial em matéria de sustentabilidade alimentar através da

[tions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2](#)

¹⁷ Cimeira das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares, *Member State Dialogue Convenors and Pathways — Food Systems Summit Dialogues* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food) (não traduzido para português), 2021.

¹⁸ Os membros do G20 representam cerca de 80 % do comércio mundial de produtos agrícolas e 60 % das terras agrícolas mundiais.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente» [COM(2020) 381 final].

²¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final].

²² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Pacto Ecológico Europeu» [COM(2019) 640 final].

cooperação internacional nos domínios da investigação e da inovação alimentar, mediante a criação de parcerias, a promoção de normas de apoio a práticas sustentáveis a nível internacional e das suas políticas comerciais e de desenvolvimento.

1.3. A UE enquanto interveniente mundial

A UE é o maior exportador mundial e o terceiro maior importador de produtos agroalimentares, incluindo a aquicultura²³. As importações da UE são dominadas por produtos que, na sua maioria, não são produzidos internamente (por exemplo, café, chá, óleo de palma, frutos tropicais), que são produzidos fora de época ou cuja produção é limitada ou insuficiente para satisfazer a procura (por exemplo, soja e farinha de soja). As exportações da UE abrangem uma vasta gama de produtos, que vão desde os produtos de base como o leite em pó, a carne de suíno e os cereais aos produtos de elevado valor acrescentado, como os vinhos e as bebidas espirituosas, o azeite ou os queijos, resultando num forte excedente comercial²⁴.

Enquanto interveniente importante nos mercados alimentares internacionais, a UE tem um impacto considerável nos países terceiros (ou seja, países não pertencentes à UE) através da sua política comercial e da sua capacidade de influenciar o desenvolvimento de regulamentação e normas de importância mundial. A política comercial da UE pode ser utilizada — juntamente com outros instrumentos, como a política de promoção do setor agroalimentar da UE — para aumentar a sensibilização, fora da UE, para as normas exigentes aplicáveis aos produtos agroalimentares da UE e para promover a transição para sistemas alimentares sustentáveis a nível mundial, em consonância com os ODS das Nações Unidas. A Comissão também trabalha em conjunto com o Serviço Europeu para a Ação Externa em ações de sensibilização em matéria de sistemas alimentares sustentáveis.

Por conseguinte, a revisão da política comercial²⁵ de fevereiro de 2021 define o rumo para uma política comercial aberta, sustentável e decisiva, mais capaz de moldar a mudança mundial e refletir os interesses e valores estratégicos da UE, em conformidade com as regras da OMC. A luta contra as alterações climáticas e a degradação ambiental é uma das principais prioridades da UE. Para que esta visão se torne uma realidade, será necessário envidar esforços a todos os níveis.

Além disso, a UE e os seus Estados-Membros comprometeram-se a assegurar a coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD). Através da CPD, procuram ter em conta os objetivos de desenvolvimento em políticas passíveis de terem um impacto nos países em desenvolvimento. A CPD visa minimizar as contradições e criar sinergias entre as várias políticas da UE, bem como aumentar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento, em benefício dos países parceiros. Desde a sua introdução no direito da UE pelo Tratado de Maastricht (1992), o novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento²⁶ reafirmou o

²³ Comissão Europeia, *Agri-food trade in 2020: Report* (não traduzido para português), 2021.

²⁴ Em 2020, o comércio agroalimentar da UE-27 gerou um excedente comercial de 62 mil milhões de EUR, equivalente a 28,5 % do excedente comercial total da UE-27 (ver nota 23).

²⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Revisão da Política Comercial — Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva» [COM(2021) 66 final].

²⁶ [The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future': joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the](#)

compromisso da UE para com a CPD e reconheceu-a como um elemento crucial da estratégia para alcançar os ODS nos países parceiros.

Ao mesmo tempo, a UE está dependente do comércio não só enquanto mercado e fonte de competitividade para a sua indústria alimentar, como também como meio de garantir a diversidade do abastecimento alimentar. Tal como identificado na comunicação sobre a segurança alimentar²⁷, a invasão da Ucrânia pela Rússia revelou deficiências que conduzem a riscos para o sistema mundial de segurança alimentar; estas deficiências devem ser colmatadas de forma a reforçar a transição para sistemas alimentares sustentáveis, resilientes e justos na UE e a nível mundial.

2. CUMPRIMENTO DAS NORMAS DA UE

2.1. Normas sanitárias

A UE dispõe de um sistema sanitário e fitossanitário sólido para assegurar que todos os alimentos colocados no mercado da UE satisfazem o requisito de um elevado nível de proteção da saúde humana e para impedir a propagação de pragas ou doenças entre as plantas e os animais. Todas as importações de produtos agroalimentares devem cumprir os requisitos sanitários e fitossanitários da UE ou condições reconhecidas pela UE como sendo, pelo menos, equivalentes²⁸. As regras baseiam-se em dados científicos e as normas internacionais são devidamente tidas em conta durante o processo de elaboração.

A conformidade dos animais, das plantas ou dos produtos provenientes de países terceiros que entram na UE com as normas e os requisitos pertinentes da UE é verificada através de sistemas de controlo eficazes aplicados pelas autoridades competentes nos Estados-Membros da UE, em cooperação com as autoridades aduaneiras nacionais. Os requisitos de importação e o sistema de controlo baseiam-se no risco, o que significa que o âmbito e a intensidade dos controlos são adaptados ao risco que certos animais, plantas ou produtos representam. O tipo de controlos depende do tipo de produtos e dos riscos a eles associados (por exemplo, alimentos de origem animal ou não animal), tendo em conta as provas científicas e várias fontes de informação sobre os incumprimentos, tais como os incidentes relacionados com alimentos, os surtos de doenças animais ou de pragas vegetais, os resultados dos controlos de fronteira e as informações recebidas de países terceiros.

[European Parliament, and the European Commission](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, 2018.

²⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Preservar a segurança alimentar e reforçar a resiliência dos sistemas alimentares» [COM(2022) 133 final].

²⁸ No que respeita à segurança dos alimentos, este requisito consta do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios («legislação alimentar geral», JO L 31 de 1.2.2002, p. 1), segundo o qual «[o]s géneros alimentícios e os alimentos para animais importados para a Comunidade para aí serem colocados no mercado devem cumprir os requisitos relevantes da legislação alimentar ou as condições reconhecidas pela Comunidade como sendo pelo menos equivalentes ou ainda, caso exista um acordo específico entre a Comunidade e o país exportador, os requisitos previstos nesse acordo». A legislação alimentar geral é um «enquadramento geral» que abrange todos os aspetos fundamentais da política de segurança dos alimentos e é aplicável a todas as medidas relativas aos géneros alimentícios ou aos alimentos para animais colocados no mercado da UE, deixando fora do seu âmbito de aplicação apenas a produção primária destinada a uso doméstico.

Além disso, no âmbito do mecanismo de controlo da conformidade, a Comissão realiza controlos, incluindo auditorias, de acordo com um programa de trabalho anual publicado, para verificar se as autoridades competentes dos Estados-Membros da UE e dos países terceiros que exportam para a UE cumprem as suas obrigações jurídicas. Os controlos da Comissão centram-se nos sistemas de controlo e não nas instalações individuais.

No entanto, as preocupações de saúde pública relacionadas com a produção agroalimentar não dizem apenas respeito aos requisitos sanitários e fitossanitários. O Regulamento (UE) 2019/6 relativo aos medicamentos veterinários (Regulamento MV)²⁹, aplicável a partir de janeiro de 2022, prevê uma vasta gama de medidas concretas para combater a resistência antimicrobiana (RAM). Os organismos resistentes aos antimicrobianos podem propagar-se não só a partir de alimentos de origem animal, como também diretamente de pessoa a pessoa ou entre pessoas e animais. As medidas que promovem uma utilização mais prudente e responsável dos antimicrobianos em animais apoiarão a concretização do objetivo da Estratégia do Prado ao Prato de, até 2030, reduzir em 50 % as vendas globais da UE de antimicrobianos para animais de criação e para utilização na aquicultura. Neste contexto, serão estabelecidos novos requisitos com base no artigo 118.º do Regulamento MV no que diz respeito à utilização de antimicrobianos em animais e produtos de origem animal destinados a importação na UE. Em especial, não podem ser tratados com antimicrobianos com o objetivo de estimular o crescimento ou de aumentar o rendimento ou com antimicrobianos designados na UE como reservados para o tratamento de determinadas infeções nos seres humanos.

2.2. Normas ambientais e de bem-estar dos animais

Todas as importações de produtos alimentares colocados no mercado da UE devem cumprir as normas pertinentes da UE relativas aos produtos finais, que são aplicáveis independentemente de o produto ser produzido internamente ou importado. No entanto, os requisitos relativos à forma como os produtos são produzidos [designados por «processos e métodos de produção» (PMP)] não são normalmente impostos aos produtos importados. Atualmente, não existem disposições gerais (horizontais) no direito da UE que se refiram a requisitos ambientais ou — de um modo mais geral — de sustentabilidade aplicáveis aos produtos alimentares nacionais ou importados.

A regulamentação em matéria de PMP aplica-se frequentemente no domínio da proteção do ambiente ou do bem-estar dos animais, em que as medidas destinadas a limitar o impacto ambiental ou a dar resposta a preocupações éticas não estão relacionadas com o próprio produto final, mas sim com a produção desse produto. Por conseguinte, se essas normas se aplicarem às importações, «regulam» de facto o processo de produção no estrangeiro, na medida em que os produtos em causa se destinem a ser vendidos no mercado do país regulador. Além disso, os PMP podem nem sequer afetar as características físicas do produto final. Nesses casos, é utilizada a expressão «processos e métodos de produção independentes do produto» (PMP-IP).

Embora a UE não imponha sistematicamente essas normas aos produtos importados, há **legislação da UE em matéria de bem-estar dos animais** já aplicável às importações. A UE estabelece condições para a proteção dos animais no momento da occisão, bem como para a

²⁹ Regulamento (UE) 2019/6 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo aos medicamentos veterinários (JO L 4 de 7.1.2019, p. 43).

proteção dos animais durante o transporte. O Regulamento (CE) n.º 1099/2009³⁰ exige que os países terceiros que exportam carne para a UE apliquem normas pelo menos equivalentes às do regulamento da UE. Para o efeito, os países terceiros atestam, no certificado de exportação, que foram cumpridas, no momento do abate, normas de bem-estar dos animais pelo menos equivalentes às da UE, o que nunca foi contestado pelos parceiros comerciais. A Comissão avalia a capacidade dos países para subscreverem o atestado acima referido durante as auditorias de higiene de carnes. Do mesmo modo, os animais importados na UE devem estar aptos para transporte em conformidade com os requisitos pertinentes da UE, que os países terceiros devem confirmar no certificado oficial em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1/2005³¹. Os transportadores, que têm de ser autorizados e representados nos Estados-Membros em que pedem uma autorização, devem igualmente cumprir um conjunto de requisitos. A UE dispõe ainda de um sistema obrigatório de rotulagem relativa ao bem-estar dos animais para os ovos de mesa³², indicando o método de produção (gaiolas, ao ar livre, no solo, etc.).

Por último, por razões de bem-estar animal e para dar resposta às preocupações dos cidadãos da UE, a UE proíbe a colocação no mercado de produtos derivados da foca³³ (com exceção dos produtos derivados de focas caçadas por comunidades indígenas), bem como de peles de gato e de cão e de produtos que as contenham³⁴.

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

3.1. Regras do comércio internacional

As regras do comércio internacional visam garantir um enquadramento previsível e não discriminatório para as trocas comerciais, salvaguardando simultaneamente o direito que assiste a cada país de legislar de acordo com as suas preferências societárias. O desenvolvimento sustentável e a necessidade de proteger o ambiente figuram entre os princípios da Organização Mundial do Comércio³⁵. A presente secção analisa a legalidade da aplicação de normas sanitárias e ambientais (incluindo o bem-estar dos animais) aos produtos importados no âmbito da OMC.

³⁰ Regulamento (CE) n.º 1099/2009 do Conselho, de 24 de setembro de 2009, relativo à proteção dos animais no momento da ocisão (JO L 303 de 18.11.2009, p. 1).

³¹ Regulamento (CE) n.º 1/2005 do Conselho, de 22 de dezembro de 2004, relativo à proteção dos animais durante o transporte e operações afins (JO L 3 de 5.1.2005, p. 1).

³² Regulamento (CE) n.º 589/2008 da Comissão, de 23 de junho de 2008, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização dos ovos (JO L 163 de 24.6.2008, p. 6).

³³ Regulamento (CE) n.º 1007/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo ao comércio de produtos derivados da foca (JO L 286 de 31.10.2009, p. 36).

³⁴ Regulamento (CE) n.º 1523/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que proíbe a colocação no mercado e a importação e exportação comunitárias de peles de gato e de cão e de produtos que as contenham (JO L 343 de 27.12.2007, p. 1).

³⁵ O preâmbulo do Acordo que Cria a Organização Mundial do Comércio refere que os membros reconhecem «que as suas relações comerciais e económicas deveriam ser orientadas tendo em vista a melhoria dos níveis de vida, a garantia do pleno emprego e um aumento acentuado e constante dos rendimentos reais e da procura efetiva, bem como o desenvolvimento da produção e do comércio de mercadorias e serviços, permitindo simultaneamente otimizar a utilização dos recursos mundiais em consonância com o objetivo de um desenvolvimento sustentável, que procure proteger e preservar o ambiente e aperfeiçoar os meios para atingir esses objetivos de um modo compatível com as respetivas necessidades e preocupações a diferentes níveis de desenvolvimento económico».

A OMC não põe em causa o direito de os países tomarem medidas para proteger o ambiente ou a moral pública, incluindo as preocupações em termos de bem-estar dos animais, desde que sejam respeitadas determinadas condições. De facto, nos últimos 20 anos, o número de notificações relacionadas com o ambiente apresentadas à OMC mais do que duplicou, atingindo quase 17 % do total das notificações apresentadas em 2020³⁶.

Dois exemplos bem conhecidos de medidas de PMP independentes do produto introduzidas para proteger o ambiente são as medidas dos EUA que impõem uma proibição de importação de atum de países terceiros que não consigam provar que os seus métodos de pesca protegem os golfinhos e as medidas que impõem a proibição de importação de camarões capturados em países terceiros sem utilizar tecnologia para proteger as tartarugas-marinhas. Ambas as medidas foram contestadas perante a OMC e as decisões contribuíram para uma melhor compreensão da forma como a jurisdição da OMC aborda a relação entre o comércio e o ambiente³⁷.

As obrigações e os direitos gerais relativos ao comércio de mercadorias estão estabelecidos no Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 (GATT). A primeira etapa da apreciação da legalidade de uma medida que afeta uma mercadoria é a de saber se está abrangida por uma das regras do GATT. É este o caso, em especial, quando uma medida é:

- Discriminatória, o que significa que é abrangida:
 - pelo artigo I relativo ao tratamento de nação mais favorecida, que exige que os produtos provenientes de um membro da OMC não sejam tratados de forma menos favorável do que os produtos similares provenientes de qualquer outro país; ou
 - pelo artigo III relativo ao tratamento nacional, segundo o qual os produtos importados não podem ser tratados de forma menos favorável do que os produtos nacionais similares; ou
- Uma restrição quantitativa que limita a quantidade de um produto importado ou exportado (artigo XI).

Uma medida é **discriminatória** quando constitui: 1) uma discriminação *de jure*, ou seja, quando estabelece uma diferenciação clara entre produtos em razão da origem; ou 2) uma discriminação *de facto*, isto é, quando a medida tem uma origem aparentemente neutra, mas tem um impacto negativo nas condições de concorrência entre produtos similares de diferentes membros da OMC. Pode existir uma discriminação *de facto*, por exemplo, se os produtos nacionais puderem cumprir mais facilmente uma determinada norma ou requisito do que os produtos similares importados.

Se nenhuma das disposições acima referidas for violada, não é geralmente necessária uma análise mais aprofundada, uma vez que a medida é considerada compatível com o GATT. Se as disposições acima referidas forem infringidas, a medida pode ainda beneficiar das

³⁶ Comité da OMC sobre comércio e ambiente (2022), [Environmental database for 2020 — Note by the Secretariat](#) (não traduzido para português), documento da OMC WT/CTE/EDB/20, 28 de janeiro de 2022.

³⁷ *US — Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products* (não traduzido para português), documento da OMC WT/DS56/AB/R (98-000) (12 de outubro de 1998) [relatório do órgão de recurso] e documento da OMC WT/DS58/R (15 de maio 1998) [relatório do grupo especial]; *US — Restrictions on Imports of Tuna* DS21/R - BISD 39S/155 (3 de setembro de 1991, não adotado) [*Tuna-Dolphin I*] (não traduzido para português) e DS29/R (16 de junho de 1994, não adotado) [*Tuna-Dolphin II*] (não traduzido para português).

exceções gerais às regras do GATT nos termos do seu artigo XX³⁸. Neste caso, a medida pode ser mantida e considerada globalmente compatível com o GATT.

Para beneficiar de uma justificação ao abrigo do artigo XX do GATT, uma medida deve:

- Prosseguir efetivamente um ou mais dos **objetivos políticos** enumerados no artigo XX («justificação provisória»). Os motivos mais recorrentes relacionados com a regulamentação em matéria de PMP dizem respeito à proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal [artigo XX, alínea b)], à proteção dos recursos naturais (vivos e não vivos) não renováveis [artigo XX, alínea g)], à moral pública [artigo XX, alínea a)] e a produtos fabricados em prisões [artigo XX, alínea e)]. Os objetivos de natureza económica, como o aumento da competitividade dos produtores nacionais ou a criação de condições de concorrência equitativas, não são motivos válidos, nos termos do artigo XX do GATT, para aplicar normas de PMP independentes do produto às importações;
- Passar no **teste da «necessidade»**, que exige uma ponderação de vários elementos:
 - consideração da importância dos objetivos prosseguidos para o membro regulador. Nalguns casos, uma proibição pode ser o único meio adequado para alcançar o objetivo pretendido, em comparação com um requisito de rotulagem, por exemplo. A este respeito, a OMC manteve a proibição da UE de importação de produtos derivados da foca, uma vez que se baseava em fortes preocupações da sociedade³⁹. Seguindo a mesma ordem de ideias, a UE proíbe a importação e a comercialização de peles de gatos e cães por motivos morais e éticos⁴⁰. A medida nunca foi contestada pelos parceiros comerciais e considera-se plenamente compatível com o direito da OMC,
 - contribuição da medida para os objetivos, ou seja, a medida deve ser adequada para alcançar ou contribuir para a concretização dos objetivos fixados,
 - inexistência de uma medida alternativa que seja menos restritiva do comércio, mas que contribua de forma igual ou melhor para a concretização dos objetivos fixados, tendo em conta a viabilidade técnica e económica. Por exemplo, as medidas voluntárias são geralmente consideradas menos restritivas do que as medidas obrigatórias e a rotulagem como menos restritiva do comércio do que uma proibição das importações;

³⁸ O artigo XX, alíneas a), b), e g), do GATT tem a seguinte redação:

Desde que tais medidas não sejam aplicadas de um modo que constitua um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre os países onde prevalecem as mesmas condições ou uma restrição dissimulada ao comércio internacional, nenhuma disposição do presente Acordo pode ser interpretada no sentido de impedir qualquer parte contratante de adotar ou aplicar medidas:

a) Necessárias para proteger a moral pública;

b) Necessárias para proteger a saúde ou a vida humana, animal e vegetal;

(...)

e) Relativas a produtos fabricados em prisões;

(...)

g) Relativas à conservação de recursos naturais não renováveis, se tais medidas forem aplicadas juntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais (...).

³⁹ EC — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (não traduzido para português), WT/DS400/AB/R e WT/DS401/AB/R (22 de maio de 2014).

⁴⁰ Regulamento (CE) n.º 1523/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que proíbe a colocação no mercado e a importação e exportação comunitárias de peles de gato e de cão e de produtos que as contenham (JO L 343 de 27.12.2007, p. 1).

- Satisfazer as condições do proêmio do artigo XX, que exige que não haja discriminação arbitrária ou injustificada na conceção, estrutura e aplicação de uma medida entre países em que prevalecem as mesmas condições ou uma restrição dissimulada ao comércio internacional.

No essencial, para ser justificada ao abrigo do artigo XX do GATT, uma medida deve ser necessária para alcançar um ou mais dos objetivos políticos abrangidos, tratar os produtos nacionais e os produtos importados de forma equitativa e não apresentar elementos protecionistas. Devem ser tidos em conta os encargos e os custos impostos às partes interessadas pertinentes, incluindo parceiros internacionais, administrações públicas, importadores, exportadores e utilizadores. A conceção de tais medidas deve também proporcionar flexibilidade suficiente para ter em conta as condições específicas e os métodos de produção potencialmente diferentes dos países de exportação, desde que tal seja feito de forma equitativa, por exemplo, reconhecendo que os métodos de produção de países terceiros proporcionam um nível de eficácia comparável ao das normas da UE.

A medida deve ter em conta quaisquer regras ou normas internacionais pertinentes. Se a medida se afastar destas normas, devem ser apresentadas as razões, tais como a existência de informações adicionais ou a decisão que prevê um nível de proteção mais elevado.

A medida deve basear-se em dados científicos ou noutras informações, quando pertinentes (por exemplo, de um organismo internacional relevante, e pode incluir relatórios, decisões, inquéritos, etc.), que devem constituir uma base racional para a medida, evidenciada por uma avaliação adequada. Se a medida se basear no conceito de precaução (com o fundamento de que determinadas informações científicas ainda não estão disponíveis), deve ter em conta todas as informações pertinentes disponíveis, proporcionar a obtenção das informações necessárias para uma avaliação mais completa e prever a possibilidade de revisão.

As preocupações que têm uma dimensão mundial e que são internacionalmente reconhecidas por, pelo menos, uma parte da comunidade internacional [por exemplo, alterações climáticas, perda de biodiversidade, RAM (resistência antimicrobiana)] são mais suscetíveis de ser aceites como razões legítimas para uma ação.

As regras do GATT acima referidas são aprofundadas no Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC), que contém disposições relativas à discriminação (artigo 2.º, ponto 2.1) e à necessidade (artigo 2.º, ponto 2.2). Especifica que os regulamentos técnicos não devem conter disposições mais restritivas para o comércio do que o necessário para satisfazer objetivos legítimos, como os imperativos de segurança nacional, a prevenção de práticas suscetíveis de induzir em erro, a proteção da saúde ou da segurança das pessoas, da vida ou da saúde dos animais, a conservação dos vegetais ou a proteção do ambiente. Ao elaborar os seus regulamentos técnicos, os membros da OMC devem ter em conta, entre outros aspetos, as informações científicas e técnicas disponíveis.

O Acordo OTC não se aplica à regulamentação em matéria de PMP independentes do produto (uma vez que a definição constante do anexo 1 se refere às «características de um produto ou de processos e métodos de produção relacionados com *essas* características»). No entanto, aplica-se a medidas relacionadas com terminologia, símbolos, embalagem, marcação ou etiquetagem aplicáveis a um produto, a um processo ou a métodos de produção. Se uma medida for abrangida pelo âmbito de aplicação do Acordo OTC, será analisada ao abrigo desse enquadramento. O artigo XX do GATT não é aplicável em caso de violação do

Acordo OTC, uma vez que os elementos do artigo XX do GATT já estão efetivamente integrados no artigo 2.º, pontos 2.1 e 2.2, do Acordo OTC.

O artigo XX, alínea b), do GATT é também aprofundado no Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS), que também contém disposições relativas à discriminação injustificada (artigo 2.º, n.º 3, e artigo 5.º, n.º 5) e à necessidade (artigo 2.º, n.º 2, e artigo 5.º, n.º 6). No entanto, tal como referido no seu anexo A, o Acordo SPS só é aplicável a determinados riscos específicos que surjam *no território* do membro regulador.

Em conclusão, desde que estejam preenchidas todas as condições acima referidas, a regulamentação nacional em matéria de PMP pode ser considerada compatível com as regras da OMC.

3.2. Normas e compromissos internacionais em matéria de saúde e ambiente

A expansão do comércio internacional de produtos agroalimentares ao longo das últimas décadas conduziu à necessidade de desenvolver normas a nível internacional para facilitar o intercâmbio internacional. Várias organizações internacionais desempenham um papel importante no desenvolvimento de normas alimentares mundiais, em especial no que diz respeito à segurança dos alimentos e à proteção dos consumidores. Porém, não existe um fórum específico que trabalhe em normas em matéria de sustentabilidade/ambientais aplicáveis aos alimentos. A panorâmica que se segue centra-se nas organizações internacionais existentes ativas no domínio das normas e dos compromissos sanitários e ambientais relacionados com a produção alimentar. Tal como referido acima, as preocupações que têm uma dimensão mundial e que são internacionalmente reconhecidas por, pelo menos, uma parte da comunidade internacional, são mais suscetíveis de ser aceites como razões legítimas para uma ação.

No domínio da segurança dos alimentos, da saúde animal e da fitossanidade, os três organismos internacionais de normalização mais importantes, reconhecidos pela OMC no Acordo SPS, são a Comissão do Codex Alimentarius, a Organização Mundial da Saúde Animal e o Secretariado da Convenção Fitossanitária Internacional.

A Comissão do Codex Alimentarius (CAC) foi criada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para dar resposta às preocupações crescentes dos consumidores quanto aos potenciais riscos para a saúde relacionados com os alimentos e à proliferação de regulamentações nacionais em matéria de segurança dos alimentos que são impeditivas ao comércio internacional. Ao longo de quase 60 anos de atividade contínua, a CAC adotou mais de 200 normas alimentares, bem como orientações, códigos de conduta sobre higiene, rotulagem, alimentos produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, RAM, níveis máximos para os contaminantes presentes nos alimentos ou nos aditivos alimentares, limites máximos para os resíduos de pesticidas ou para os resíduos de medicamentos veterinários presentes nos alimentos. Em 2021, o seu Grupo de Trabalho sobre a RAM desenvolveu orientações baseadas em dados científicos para permitir uma gestão coerente da RAM ao longo da cadeia alimentar.

A Organização Mundial da Saúde Animal (OIE⁴¹) estabelece normas internacionais em matéria de saúde animal, bem-estar animal e produção animal, incluindo a RAM. A OIE

⁴¹ A organização manteve o seu acrónimo histórico, que significa «Organização Internacional das Epizootias».

aborda igualmente a RAM através da aliança quadripartida, uma cooperação consolidada entre a OMS, a FAO, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e a OIE, com base no seu mandato principal para dar resposta ao vasto leque de necessidades da resposta mundial contra a RAM. No seu 7.º plano estratégico para o período 2021-2025⁴², a OIE salienta que, embora a melhoria da saúde e do bem-estar dos animais seja o seu principal mandato, tal contribuirá para preservar o futuro da humanidade. Além disso, contribuir para os objetivos mundiais através de uma maior sustentabilidade da produção animal continua a ser um dos principais objetivos da OIE.

A Convenção Fitossanitária Internacional (CFI) é um tratado intergovernamental assinado por mais de 180 países, que visa proteger os recursos vegetais mundiais da propagação e introdução de pragas vegetais e promover o comércio seguro. A convenção introduziu as Normas Internacionais para as Medidas Fitossanitárias como principal instrumento para alcançar os seus objetivos, tornando-a a única organização mundial de definição de normas fitossanitárias. No seu quadro estratégico para 2020-2030, a CFI estabelece os seguintes objetivos estratégicos: a) reforçar a segurança alimentar mundial e aumentar a produtividade agrícola sustentável; b) proteger as florestas e o ambiente do impacto das pragas vegetais; e c) facilitar o desenvolvimento seguro do comércio e o crescimento económico.

A UE coopera também estreitamente com a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) nos domínios da agricultura, pescas, silvicultura, biodiversidade, segurança alimentar, crises alimentares e segurança dos alimentos. Em 2021, a UE e a FAO acordaram, no seu diálogo estratégico, aumentar os esforços conjuntos nas suas agendas comuns para transformar os sistemas agroalimentares, a fim de os tornar mais inclusivos, eficientes, resilientes e sustentáveis. A FAO publicou várias orientações sobre a sustentabilidade da aquicultura⁴³, sobre a gestão dos solos e sobre os sistemas alimentares sustentáveis⁴⁴, definindo um sistema alimentar sustentável e fundamentando uma abordagem holística que tem em conta as interligações entre os aspetos sociais, ambientais e económicos dos sistemas agroalimentares, as limitações das abordagens atuais e a necessidade de mudança.

Os esforços da UE acima descritos para tomar medidas com impacto na luta contra a RAM refletem também o reconhecimento internacional pelo Grupo ad hoc de Cooperação Interinstitucional das Nações Unidas sobre a RAM (que inclui peritos da FAO, da OMS e da OIE) de que são necessárias medidas urgentes para combater a RAM, começando pela eliminação progressiva da utilização de antimicrobianos para estimular o crescimento dos animais e estabelecendo medidas para preservar a eficiência dos antimicrobianos que são mais importantes para a medicina humana.

⁴² https://web.oie.int/downld/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf

⁴³ O artigo 9.º do Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável estabelece determinados princípios para uma aquicultura responsável, regulamentando nomeadamente a utilização de agentes químicos na aquicultura que são perigosos para a saúde humana e o ambiente. A FAO publicou vários documentos de orientação sobre práticas sustentáveis. Atualmente, a UE está a apoiar os progressos rumo a orientações abrangentes e ambiciosas para uma aquicultura sustentável no contexto da FAO, em consonância com as orientações estratégicas para a aquicultura na UE.

⁴⁴ FAO, Sustainable food systems: concept and framework (não traduzido para português), Roma, 2018.

O Comité da Segurança Alimentar Mundial (CSA), um fórum das Nações Unidas para analisar e acompanhar as políticas de segurança alimentar, está também ativamente envolvido na transição para sistemas alimentares sustentáveis⁴⁵.

O quadro estratégico para a biodiversidade 2010-2020⁴⁶ da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) inclui vários objetivos relevantes no contexto das normas e do comércio de alimentos, nomeadamente a meta 7 relativa à sustentabilidade da agricultura, aquicultura e silvicultura e a meta 8 relativa à poluição, incluindo o excesso de nutrientes.

A iniciativa internacional relativa aos polinizadores, lançada no âmbito da CDB e implementada pela FAO desde 2000, é o principal instrumento político para combater as ameaças aos polinizadores a nível mundial. Os polinizadores são parte integrante de ecossistemas saudáveis⁴⁷, em especial dos ecossistemas agrícolas⁴⁸. Sem eles, as culturas e as espécies vegetais selvagens dependentes da polinização animal diminuiriam e muitas acabariam por desaparecer⁴⁹. No entanto, a ocorrência e a diversidade dos polinizadores estão a diminuir na UE e a nível mundial, estando muitas espécies ameaçadas de extinção⁵⁰. O relatório de avaliação da Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistémicos (IPBES) sobre os polinizadores⁵¹ indica a alteração do uso do solo, a gestão agrícola intensiva e a utilização de pesticidas, a poluição ambiental, as espécies exóticas invasoras, os agentes patogénicos e as alterações climáticas como as principais ameaças aos polinizadores.

Além disso, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POP) é um acordo multilateral para proteger a saúde humana e o ambiente dos produtos químicos que permanecem intactos no ambiente durante longos períodos, se difundem amplamente em

⁴⁵ Ver, por exemplo, CSA, *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems* (não traduzido para português), Roma, 2014; CSA, *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition* (não traduzido para português), Roma, 2021; Grupo de Peritos de Alto Nível (HLPE) do CSA, *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition — A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security* (não traduzido para português), Roma, 2019; HLPE, *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030 — A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security* (não traduzido para português), Roma, 2020.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>

⁴⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Iniciativa da UE relativa aos polinizadores» [COM(2018) 395 final] e documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 302 final/2 que a acompanha.

⁴⁸ FAO, *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* (não traduzido para português), Roma, 2019.

⁴⁹ 5 % a 8 % da atual produção vegetal, com um valor de mercado anual de 235 a 577 mil milhões de USD (dados de 2015), são diretamente atribuídos aos polinizadores [ver IPBES (2016), nota 50, p. 4 e p. 154].

⁵⁰ IPBES, Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. e H. T. Ngo (editores), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, Secretariado da Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistémicos, Bona, 2016. A IPBES é um órgão científico consultivo criado no âmbito da CDB. Ver também CDB, *Pollinators: Key issues* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>), 2007; Fryday, S., Tiede, K. e Stein, J., *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees*, 2015 (não traduzido para português), Publicação de apoio da EFSA 2015:EN-756. FAO, *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition* (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>) (não traduzido para português), 2019.

⁵¹ IPBES (2016), ver nota 50.

termos geográficos, se acumulam nos seres humanos e na vida selvagem e têm impactos nocivos para a saúde humana e o ambiente. Juntamente com o Protocolo da Comissão Económica para a Europa (UNECE) relativo aos POP⁵², a Convenção de Estocolmo estabelece regimes internacionais rigorosos para os POP enumerados (16 no Protocolo UNECE e 31 na Convenção de Estocolmo), entre os quais muitos são pesticidas. A produção e a utilização destas substâncias devem ser eliminadas ou rigorosamente restringidas. Apesar de muitos POP terem sido proibidos há anos, ainda podem ser encontrados no ambiente devido à sua persistência.

Por último, os acordos voluntários, as iniciativas ou os códigos da indústria e das entidades privadas, bem como os regimes privados de sustentabilidade, também desempenham um papel na promoção da aplicação de normas ambientais e de bem-estar dos animais nas cadeias de valor mundiais, especialmente no que diz respeito ao comércio no setor agroalimentar. Embora tenham surgido inicialmente no domínio da segurança dos alimentos, os regimes de sustentabilidade privados alargaram-se cada vez mais às questões ambientais ou de bem-estar dos animais (por exemplo, GLOBALG.A.P.). Outro exemplo de iniciativa privada é a Mesa-Redonda sobre Óleo de Palma Sustentável⁵³, que reúne produtores, transformadores ou comerciantes de óleo de palma, fabricantes, retalhistas, investidores e organizações ambientais e sociais não governamentais para desenvolver e aplicar regimes mundiais de sustentabilidade para o óleo de palma.

4. DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO DA UE

4.1. Fóruns multilaterais

O Pacto Ecológico Europeu salientou a importância de uma resposta mundial aos desafios mundiais, como as alterações climáticas e a degradação ambiental, apelando à UE para que continue a promover e a aplicar políticas ambientais e climáticas ambiciosas em todo o mundo. A Estratégia do Prado ao Prato pretende ainda — como um dos objetivos da UE — promover a transição mundial para sistemas alimentares sustentáveis nos organismos de normalização e liderar os trabalhos relativos às normas internacionais em matéria de sustentabilidade. Nos fóruns multilaterais, a UE tem sido uma das vozes mais fortes a defender a urgência da transição para sistemas alimentares sustentáveis. Deve assumir um papel de liderança na garantia de um acompanhamento concreto e o instrumento mais eficaz que a UE tem para o efeito é a sua capacidade de influência normativa enquanto importante responsável pela definição de normas e um dos maiores exportadores e importadores agroalimentares do mundo. A secção 3.2 apresenta uma panorâmica das organizações e iniciativas existentes no domínio dos sistemas agroalimentares sustentáveis. A presente secção identifica os principais domínios de ação a nível multilateral que se revestem de especial importância para que a UE prossiga os seus objetivos relacionados com a transição mundial para sistemas alimentares sustentáveis.

Seguimento da Cimeira das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares

A sustentabilidade dos sistemas alimentares é uma questão transversal que liga a maior parte dos atuais desafios climáticos e ambientais. Ao contrário de domínios como a biodiversidade

⁵² Protocolo de Aarhus relativo aos Poluentes Orgânicos Persistentes, adotado em 1998, no âmbito da Convenção de Genebra sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância.

⁵³ <https://rspo.org/>

ou as alterações climáticas, não existe qualquer convenção-quadro internacional ou acordo sobre sistemas alimentares sustentáveis para incentivar o desenvolvimento integrado de políticas e um organismo científico independente que forneça informações para a elaboração de políticas (como o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas ou a Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecosistémicos). Neste contexto, a **Cimeira das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares** de 2021 desempenhou um papel importante na consolidação da ação e na reunião de vários debates multilaterais sobre a alimentação.

Neste cenário, a Comissão criou um grupo de peritos para estudar as necessidades e opções de um enquadramento interligado e coerente para reforçar as interfaces entre a política e a ciência internacionais no domínio dos sistemas alimentares⁵⁴. Em consonância com as necessidades identificadas, a UE apoia a melhoria do papel de interface ciência-política do Comité da Segurança Alimentar Mundial.

A UE está igualmente empenhada em colaborar com a plataforma de coordenação dos sistemas alimentares proposta. Esta plataforma, organizada pela FAO, desempenhará uma função de coordenação para reunir e ligar conhecimentos especializados em matéria de sistemas alimentares para apoiar os progressos na consecução dos ODS a nível nacional, com uma reunião mundial de balanço dos progressos alcançados a ter lugar de dois em dois anos.

Por último, a UE está empenhada em várias coligações/iniciativas de ação⁵⁵ resultantes da Cimeira das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares. Paralelamente, a UE está também a preparar e publicará um plano de ação, que posicionará a Estratégia do Prado ao Prato no debate internacional geral e tornará as ações da UE mais visíveis.

Órgãos das Nações Unidas e CDB

Ao mesmo tempo, a CDB, a FAO e outras agências das Nações Unidas mencionadas na secção 3.2 continuam a desempenhar o seu papel na promoção da agenda internacional sobre vários aspetos dos sistemas alimentares sustentáveis, desenvolvendo metas, orientações e recomendações sobre métodos de produção sustentáveis na agricultura, na aquicultura e na produção alimentar. A UE continuará a apoiar proativamente todas as iniciativas conducentes a sistemas alimentares mais sustentáveis a nível mundial.

Neste contexto, reveste-se de especial importância a 15.^a Conferência das Partes (COP15) na CDB, que deverá adotar o quadro mundial para a biodiversidade pós-2020. O projeto⁵⁶ em negociação integra metas relativas às questões abordadas nas estratégias de biodiversidade da UE e do Prado ao Prato, incluindo metas mensuráveis para reduzir a utilização de nutrientes e

⁵⁴ Comissão Europeia, Webb, P. e Sonnino, R. (editores), *Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation* (não traduzido para português), Serviço das Publicações, 2021.

⁵⁵ A UE está empenhada nas seguintes coligações/iniciativas de ação: «Food is Never Waste» (alimentos nunca são desperdícios); «Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All» (regimes alimentares saudáveis com base em sistemas alimentares sustentáveis para as crianças e para todos); «School Meals Coalition» (coligação das refeições escolares); «Aquatic and Blue Foods» (alimentos aquáticos e azuis); «Agroecology» (agroecologia); «Zero Hunger» (erradicar a fome); «Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus» (luta contra as crises alimentares ao longo donexo ação humanitária — desenvolvimento — paz) e «Sustainable Productivity Growth» (crescimento sustentável da produtividade).

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

pesticidas. O objetivo da UE é incluir metas mensuráveis no novo quadro mundial, em consonância com as metas da UE.

Organização Mundial do Comércio

A UE está empenhada em reformar a **OMC** no sentido de um sistema comercial multilateral mais sustentável e eficaz. Desenvolve iniciativas e ações que promovem o clima, bem como considerações ambientais e outras em matéria de sustentabilidade, ao longo das várias funções da OMC. No âmbito dos debates internacionais sobre comércio e ambiente, apoia uma interpretação das disposições pertinentes da OMC que reconhecem o direito dos membros de darem respostas eficazes aos desafios mundiais, nomeadamente as alterações climáticas, a perda de biodiversidade e a poluição ambiental.

A UE assume igualmente um papel de liderança na integração das questões de sustentabilidade nos comités pertinentes da OMC. O Comité do Comércio e do Ambiente da OMC (CCA) constitui o principal fórum de debate sobre as medidas comerciais e ambientais. Desde a publicação do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão fez apresentações em todas as reuniões do CCA sobre propostas legislativas pertinentes para o comércio.

Os debates estruturados sobre a sustentabilidade ambiental e do comércio (TESSD), lançados em novembro de 2020, destinam-se a complementar o trabalho existente do CCA e de outros comités e órgãos pertinentes da OMC. O objetivo dos TESSD é debater medidas ambientais relacionadas com o comércio e explorar oportunidades de ações voluntárias. Os debates abordaram muitos temas, incluindo uma sessão temática sobre alimentação e agricultura sustentáveis⁵⁷. A sustentabilidade das cadeias de abastecimento faz parte do trabalho dos TESSD. Em dezembro de 2021, foi adotada a Declaração Ministerial sobre o Comércio e a Sustentabilidade Ambiental⁵⁸ para definir o trabalho a realizar futuramente. O facto de os copatrocinadores representarem mais de 86 % do comércio mundial demonstra o importante papel da OMC na promoção do desenvolvimento sustentável. A UE tem liderado os esforços no âmbito dos TESSD.

No que diz respeito especificamente aos sistemas alimentares, não existe um fórum específico na OMC em que possa ser desenvolvida uma abordagem coerente dos aspetos relacionados com o comércio na transição para sistemas alimentares sustentáveis. Uma vez que muitos debates sobre o comércio de alimentos têm lugar no Comité das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), a UE tem vindo a defender ativamente o alargamento dos debates no Comité SPS a outras questões relacionadas com a transição para sistemas alimentares sustentáveis no âmbito do comércio internacional e — para o efeito — a criação de um programa de trabalho⁵⁹.

Organismos internacionais de normalização

Tendo em conta o papel central que a **Comissão do Codex Alimentarius** (CAC) desempenha a nível mundial no estabelecimento de normas alimentares, contribuindo tanto para proteger os consumidores em todo o mundo como para facilitar o comércio mundial de

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>.

A Conferência Ministerial é o órgão de decisão de nível mais elevado da OMC; normalmente, reúne-se de dois em dois anos.

produtos alimentares, o Codex pode desempenhar um papel importante na adoção de normas de sustentabilidade a nível mundial, acrescentando uma dimensão ambiental às suas deliberações.

Um dos principais princípios subjacentes à definição de normas do Codex é a fundamentação científica e a utilização de análises de risco para a segurança dos alimentos. Os textos do Codex devem basear-se em análises científicas, realizadas principalmente por organismos especializados⁶⁰ da FAO/OMS, compostos por peritos independentes de todo o mundo. Em conformidade com as regras do Codex, podem ser tidos em conta outros fatores legítimos (além da avaliação científica dos riscos) pertinentes para a proteção da saúde e as práticas comerciais leais durante o processo decisório do Codex, desde que esses fatores possam ser aceites a nível mundial (ou numa base regional, no caso das normas regionais)⁶¹.

A visão da UE sobre o futuro do Codex e a sua posição sobre a necessidade de integrar considerações de sustentabilidade nos trabalhos da CAC foram apresentadas nas conclusões do Conselho adotadas em fevereiro de 2022⁶². As conclusões reconhecem o papel crucial da CAC na facilitação da transição mundial para sistemas alimentares sustentáveis e apelam a que as considerações de sustentabilidade ocupem um lugar mais proeminente nas normas alimentares mundiais estabelecidas pelo Codex, em consonância com os compromissos assumidos pelos membros do Codex a nível internacional.

Ao mesmo tempo, para além destes esforços horizontais, a UE continuará a participar no desenvolvimento de várias normas individuais do Codex importantes do ponto de vista da sustentabilidade.

À semelhança da posição na CAC, a UE continuará a apoiar o trabalho de outros organismos internacionais de normalização pertinentes. Tal inclui o trabalho da CFI sobre normas internacionais em matéria de proteção fitossanitária que respondam aos atuais desafios climáticos e ambientais, bem como os esforços da OIE para melhorar o bem-estar dos animais a nível mundial através da adoção de novas normas internacionais em matéria de bem-estar dos animais e do reforço da aplicação das normas existentes, em especial através do apoio à Estratégia Global da OIE para o Bem-Estar dos Animais⁶³ e à execução do Terceiro Plano de Ação da Plataforma da OIE para o Bem-Estar dos Animais na Europa (2021-2023)⁶⁴.

4.2. Cooperação bilateral e acordos comerciais⁶⁵

Cooperação bilateral

⁶⁰ Os principais organismos da FAO/OMS responsáveis pela avaliação dos riscos do Codex são: o Comité Misto FAO-OMS de Peritos em Aditivos Alimentares (CMPAA), as reuniões conjuntas FAO/OMS relativas aos resíduos de pesticidas (JMPPR), a reunião conjunta FAO/OMS de peritos em avaliação dos riscos microbiológicos (JEMRA) e as reuniões conjuntas FAO/OMS sobre nutrição (JEMNU).

⁶¹ CAC, *Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account* (não traduzido para português), FAO/OMS, Roma, 2019.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/pt/pdf>

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>

⁶⁴

https://tr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf

⁶⁵ Com exceção da aquicultura, o domínio das pescas está excluído do âmbito da presente análise.

A UE procura estabelecer **cooperações** específicas com parceiros dispostos a melhorar a sustentabilidade e a qualidade da sua produção local (incluindo uma melhor gestão de conformidade com as normas da UE e medidas para aumentar o valor dos seus produtos no mercado mundial). Através da sua política de cooperação com os países em desenvolvimento, a UE apoia programas de desenvolvimento de capacidades destinados a reforçar os sistemas sanitários e fitossanitários das exportações agrícolas nesses países. A este respeito, esses programas contribuem para o cumprimento das normas da UE e apoiam a transição para sistemas alimentares sustentáveis. A Iniciativa da UE Cacau Sustentável é um exemplo de uma abordagem setorial desenvolvida com a Costa do Marfim e o Gana e que visa apoiar uma produção sustentável de cacau nestes países, abrangendo aspetos sociais, económicos e ambientais.

Com os parceiros que estão dispostos a fazê-lo, a UE está empenhada em explorar oportunidades para alargar a cooperação para abranger todo o setor agrícola e apoiar a transição para sistemas alimentares sustentáveis, tal como previsto na Estratégia do Prado ao Prato. Para o efeito, a Comissão está a organizar uma série de seminários (conversações exploratórias) em 2022 com países terceiros para explorar domínios de interesse comum.

Acordos comerciais

Um dos principais princípios da OMC é que os países não podem discriminar entre os seus parceiros comerciais. O comércio é realizado com base na «nação mais favorecida» (NMF). No entanto, a OMC prevê algumas exceções a este princípio: por exemplo, os países podem celebrar acordos de comércio livre (ACL) ou conceder aos países em desenvolvimento um acesso preferencial ao mercado sob a forma de reduções pautais específicas. A UE celebrou um grande número de acordos comerciais bilaterais preferenciais para liberalizar o comércio com países terceiros. Com efeito, quase metade⁶⁶ das importações de produtos agroalimentares para a UE está sujeita às regras estabelecidas nos acordos comerciais, incluindo o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) — um regime comercial especial para os países de rendimento baixo e médio-baixo.

Os **acordos comerciais bilaterais** são essencialmente um instrumento para aumentar os fluxos comerciais e de investimento nos dois sentidos, mas também podem ser utilizados para incentivar os parceiros da UE a realizar progressos no domínio do desenvolvimento sustentável e das políticas mundiais. É por esta razão que os novos acordos comerciais da UE contêm um **capítulo específico sobre comércio e desenvolvimento sustentável**, com compromissos vinculativos no sentido de respeitar os acordos multilaterais sobre trabalho e ambiente (incluindo o clima) e de assegurar que as normas laborais e ambientais não sejam reduzidas a fim de atrair o comércio. Se o país parceiro não respeitar estas condições, o acordo comercial prevê meios para retificar esta situação. Além disso, a Comissão propôs que a UE tornasse o cumprimento do Acordo de Paris um elemento essencial em todos os futuros acordos comerciais. Por conseguinte, o incumprimento dos compromissos no âmbito do Acordo de Paris pode conduzir a uma suspensão unilateral dos acordos que contêm tais disposições por parte da UE.

⁶⁶ Em 2020, as importações ao abrigo de acordos comerciais ou do Sistema de Preferências Generalizadas representaram 47,5 % das importações agroalimentares (fonte: Eurostat).

Desde 2011, os ACL celebrados com o Canadá, a América Central, a Colômbia/Peru/Equador, a Geórgia, o Japão, a Coreia, a Moldávia, a Ucrânia, Singapura, o Reino Unido e o Vietname incluem capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável. O plano de ação de 15 pontos sobre comércio e desenvolvimento sustentável⁶⁷ elaborado em 2018 orientou a melhoria da aplicação e execução dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável nos ACL da UE. Tal como anunciado na comunicação intitulada «Revisão da Política Comercial», a Comissão está a proceder a uma revisão deste plano de ação, que abrange todos os aspetos pertinentes da aplicação e do cumprimento dos capítulos sobre o comércio e desenvolvimento sustentável⁶⁸. Em conformidade com a estratégia, a UE tem também de assegurar a plena aplicação e cumprimento das disposições em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável em todos os acordos comerciais.

Ao longo dos anos, foram acrescentados aos ACL compromissos de cooperação no domínio do **bem-estar dos animais** e da **RAM**. No que diz respeito ao bem-estar dos animais, os acordos centram-se nos animais de criação, com vista a melhorar a compreensão mútua das respetivas disposições legislativas e regulamentares e respetiva aplicação, bem como o intercâmbio de informações, conhecimentos especializados e experiências neste domínio. Quanto à questão da luta contra a resistência antimicrobiana, os ACL preveem a cooperação, a colaboração e o intercâmbio de informações para promover a utilização prudente e responsável de antibióticos nas práticas zootécnicas e veterinárias. A UE promove igualmente a eliminação progressiva da utilização de antibióticos como fatores de crescimento.

O objetivo da Estratégia do Prado ao Prato é assegurar «um capítulo ambicioso em matéria de sustentabilidade em todos os acordos comerciais bilaterais da UE». O novo **capítulo sobre sistemas alimentares sustentáveis (SAS)** baseia-se na boa experiência adquirida com as disposições em matéria de cooperação estabelecidas em anteriores ACL. No entanto, este capítulo representa uma mudança importante no paradigma da cooperação entre as partes, passando de uma abordagem temática para uma abordagem holística que abrange toda a cadeia alimentar e se centra na transição para sistemas alimentares sustentáveis. Com este objetivo, o capítulo sobre SAS inclui disposições para a cooperação em todas as fases da cadeia alimentar, desde a produção até ao consumo, a fim de reduzir as perdas e o desperdício alimentares; lutar contra a fraude alimentar e cooperar em fóruns multilaterais e na ciência alimentar nos domínios do bem-estar animal, da luta contra a resistência antimicrobiana e da redução da utilização de fertilizantes e pesticidas químicos. A Comissão continuará a propor um capítulo sobre sistemas alimentares sustentáveis nos futuros acordos comerciais da UE. O capítulo sobre SAS já foi acordado com o Chile e está em negociação com a Austrália, a Indonésia e a Nova Zelândia.

É igualmente possível, no âmbito dos ACL, **condicionar as preferências pautais** ao cumprimento de determinadas normas, o que, obviamente, está sujeito à aceitação de tais condições por parte do outro parceiro. No entanto, esta abordagem foi aplicada apenas uma vez até à data — no ACL com o Mercosul, em que a liberalização pautal para os ovos com

⁶⁷ Comissão Europeia, [Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements](#) (não traduzido para português), 2018.

⁶⁸ Um dos elementos da revisão é um estudo comparativo que analisa a forma como os países de todo o mundo estão a aplicar e a fazer cumprir os capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável e — a nível mundial — a legislação climática, social e laboral: Velut, J. B. *et al.*, [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#) (não traduzido para português), 2022.

casca foi concedida sob reserva do cumprimento das normas pertinentes da UE em matéria de bem-estar dos animais para galinhas poedeiras.

A UE celebrou também **acordos de comércio livre mais ambiciosos, aprofundados e abrangentes** com a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia. Estes acordos incluem alguns compromissos no sentido de aproximar a legislação destes países da legislação da UE, incluindo a legislação relativa ao bem-estar dos animais. Em consequência, quando aplicados, os produtos importados destes países cumprirão as regras da UE.

Além disso, a UE celebrou progressivamente acordos denominados «**acordos de estabilização e de associação**» com cada um dos parceiros dos Balcãs Ocidentais: Albânia (2009), Macedónia do Norte (2004), Montenegro (2010), Sérvia (2013), Bósnia-Herzegovina (2015) e Kosovo⁶⁹ (2016). Com efeito, estes acordos constituem o instrumento jurídico de alinhamento pelo acervo da UE e de integração progressiva no mercado da UE.

Além disso, o **Acordo de Comércio e Cooperação UE-Reino Unido** inclui disposições vinculativas específicas que asseguram condições de concorrência equitativas com compromissos de não regressão dos níveis de proteção em vários domínios, incluindo a gestão dos impactes no ambiente decorrentes da produção agrícola ou alimentar, designadamente através da utilização de antibióticos e de descontaminantes.

Conceder aos países em desenvolvimento um acesso especial ao mercado é outra exceção permitida à regra NMF. Para além do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) normal, que elimina parcial ou totalmente os direitos aduaneiros sobre mais de dois terços das linhas pautais para os países de rendimento baixo e médio-baixo, a UE também oferece o **Sistema de Preferências Generalizadas+ (SPG+)**, que reduz os mesmos direitos para zero para os países de rendimento baixo e médio-baixo que aplicam 27 convenções internacionais relacionadas com os direitos humanos, a proteção do ambiente e a boa governação. Em setembro de 2021, a Comissão adotou a proposta legislativa relativa ao novo SPG para o período 2024-2034. A proposta alarga as listas de convenções internacionais que devem ser respeitadas, acrescentando, entre outros, o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas.

Por último, a diferenciação entre produtos importados com base em critérios de sustentabilidade pode também ser aplicável na ausência de qualquer preferência comercial — ou seja, quando o comércio é realizado com base na nação mais favorecida (NMF). Para o comércio não preferencial, a UE aplica direitos aduaneiros em conformidade com a sua lista da OMC. No contexto da Ronda do Uruguai do GATT (e de outras negociações), a UE comprometeu-se a aplicar uma série de **contingentes pautais** da OMC, permitindo que determinados volumes sejam importados mediante a aplicação de um direito inferior. A utilização destes contingentes pautais está, por vezes, sujeita a **condições**. Um exemplo é o contingente pautal de carne de bovino de alta qualidade da OMC (conhecido como «contingente Hilton»)⁷⁰, acessível a vários países, para alguns dos quais é necessário que os animais sejam alimentados exclusivamente com pasto.

⁶⁹ Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU e o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

⁷⁰ Regulamento de Execução (UE) n.º 593/2013 da Comissão, de 21 de junho de 2013, relativo à abertura e modo de gestão dos contingentes pautais para carne de bovino de alta qualidade, fresca, refrigerada ou congelada, e carne de búfalo congelada (JO L 170 de 22.6.2013, p. 32).

Acordos sobre reconhecimento mútuo

A UE pode igualmente celebrar **acordos específicos com países terceiros**. Um dos exemplos existentes é a agricultura biológica. Ao abrigo do novo regulamento relativo à produção biológica⁷¹, um produto pode ser importado para ser vendido na UE como produto biológico se cumprir as regras de produção e de controlo do país terceiro reconhecidas como equivalentes às da UE ao abrigo de um acordo bilateral, autónomo ou administrativo ou se possuir um certificado emitido pelas autoridades de controlo ou pelos organismos de controlo competentes em países terceiros que confirme que o produto cumpre as normas da UE.

4.3. Medidas autónomas da UE

Como recorda a comunicação intitulada «Revisão da Política Comercial — Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva», a UE pode, nalguns casos, tomar medidas autónomas relacionadas com aspetos ambientais⁷² ou éticos do processo ou dos métodos de produção dos produtos importados. Estas medidas refletem também as exigências dos consumidores europeus, que estão cada vez mais conscientes dos aspetos ambientais, sanitários, sociais e éticos da produção alimentar e querem ter o poder de escolher alimentos produzidos de forma sustentável⁷³. Podem também observar-se tendências semelhantes noutras partes do mundo, onde os sistemas regulamentares nacionais recorrem a regulamentos em matéria de PMP aplicáveis aos produtos importados.

Tendo em conta a dimensão do mercado da UE e os volumes das importações na UE de determinados produtos de base, alguns requisitos da UE para que os produtores no estrangeiro mudem para métodos de produção mais sustentáveis podem ter um impacto considerável a nível mundial⁷⁴.

Embora o cumprimento das normas da UE que regem as importações agroalimentares possa constituir um desafio para alguns operadores de empresas do setor alimentar em países terceiros, estes são recompensados pelo acesso a um mercado aberto de mais de 400 milhões de consumidores, por um conjunto de medidas de facilitação do comércio e por preços mais elevados pagos pelos consumidores da UE em comparação com outros mercados. Além disso, uma vez que a UE é um parâmetro de referência mundial para as normas de segurança dos alimentos, a conformidade também dá acesso a outros mercados, muitas vezes de elevado valor. Por estas razões, apesar de as regras da UE poderem ser consideradas rigorosas, as exportações para a UE continuam a apresentar uma tendência crescente.

Para além das medidas já em vigor em matéria de bem-estar dos animais (ver secção 2.2), estão atualmente a ser elaborados, a nível da UE, vários atos jurídicos ou propostas

⁷¹ Regulamento (UE) 2018/848, de 30 de maio de 2018, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos (JO L 150, 14.6.2018, p. 1).

⁷² O Pacto Ecológico Europeu estabelece que «[n]ão é permitido introduzir nos mercados da UE alimentos importados que não cumpram as normas ambientais aplicáveis da UE».

⁷³ Eurobarómetro especial n.º 505, *Making our food fit for the future – Citizens' expectations* (não traduzido para português), outubro de 2020.

⁷⁴ Por exemplo, ao analisar a desflorestação incorporada (como uma externalidade) no consumo final total (num produto, bem, produto de base ou serviço produzido, comercializado ou consumido), alguns modelos calculam que o consumo da UE representa cerca de 10 % da quota global [CE (2019)]. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial» [COM(2019) 352 final].

legislativas destinadas a limitar os métodos de produção relacionados com o bem-estar dos animais ou a proteção do ambiente.

Em primeiro lugar, a Comissão propôs um regulamento relativo aos **produtos não associados à desflorestação**⁷⁵, com base num sistema que exige o cumprimento de regras obrigatórias de dever de diligência. A proposta visa prevenir a desflorestação e a degradação florestal associadas a produtos derivados e produtos de base colocados no mercado da UE, tais como soja, bovinos, óleo de palma, cacau, café e madeira. O objetivo é minimizar o consumo dos produtos provenientes de cadeias de abastecimento associadas à desflorestação ou à degradação florestal e aumentar a procura e o comércio na UE de produtos de base e produtos derivados legais e «não associados à desflorestação». A proposta aborda tanto a desflorestação legal como ilegal e a degradação florestal causada pela produção destes produtos de base. Os operadores e as autoridades poderão verificar se os produtos de base ou produtos derivados não estão associados à desflorestação, utilizando coordenadas de geolocalização e monitorização à distância através de imagens de satélite. As parcerias e uma cooperação internacional eficiente com os países produtores e consumidores, bem como em fóruns bilaterais e multilaterais, são fundamentais para promover a transição para uma produção agrícola sustentável e uma gestão sustentável das florestas, bem como para identificar e acordar normas e definições mundiais sólidas.

Em fevereiro de 2022, a Comissão adotou também uma proposta de diretiva relativa ao **dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade**⁷⁶. O objetivo desta diretiva é promover um comportamento empresarial sustentável e responsável e impor um dever geral às empresas de maior dimensão (as PME estão excluídas do âmbito de aplicação da proposta) de abordar, nas suas operações e governação empresarial, os impactos negativos nos direitos humanos e no ambiente. Este dever refere-se igualmente às suas cadeias de valor fora da UE. As regras relativas ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade seriam aplicadas através de medidas administrativas, incluindo sanções e ordens de cumprimento, bem como através da responsabilidade civil que garantiria indemnizações por danos resultantes do incumprimento das obrigações previstas na proposta.

Além disso, a Estratégia do Prado ao Prato anuncia que «os aspetos ambientais serão tidos em conta na avaliação dos pedidos de **tolerâncias de importação para pesticidas** que já não sejam permitidos na UE, respeitando simultaneamente as normas e obrigações da OMC⁷⁷.

As tolerâncias de importação são limites máximos de resíduos (LMR) para pesticidas que se baseiam em utilizações autorizadas fora da UE⁷⁸. Tal pode incluir a fixação de LMR para as substâncias que deixaram de ser aprovadas na UE (por outros motivos que não a saúde pública), o que pode ser necessário porque os produtores de países terceiros enfrentam condições de produção e de infestação de organismos prejudiciais diferentes das da UE.

⁷⁵ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010 [COM(2021) 706 final], <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

⁷⁷ Ver nota 20, p. 18.

⁷⁸ Artigo 3.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal (JO L 70, 16.3.2005, p. 1).

As utilizações podem ser diferentes para a mesma substância na mesma cultura. As tolerâncias de importação podem também dizer respeito a culturas que não são cultivadas na UE (por exemplo, determinados frutos ou legumes exóticos e café, cacau ou chá), pelo que não é estabelecido um LMR com base em utilizações na UE.

Até agora, a fixação de LMR para os pesticidas, incluindo as tolerâncias de importação, centrou-se apenas nas boas práticas agrícolas e na proteção dos consumidores da UE. Este requisito continuará a aplicar-se. No entanto, em conformidade com os compromissos assumidos na Estratégia do Prado ao Prato, os aspetos ambientais serão igualmente tidos em conta no processo de fixação de LMR, incluindo as tolerâncias de importação.

Além disso, tal como anunciado na Estratégia do Prado ao Prato, a Comissão está a preparar uma **revisão da legislação da UE em matéria de bem-estar dos animais**, estando previstas propostas legislativas para o final de 2023. Tal como referido na resposta da Comissão à iniciativa de cidadania europeia «Fim da era da gaiola»⁷⁹, a Comissão tenciona incluir nestas propostas legislativas disposições destinadas a eliminar progressivamente e, por último, proibir a utilização de gaiolas, compartimentos e recintos para suínos de criação, galinhas poedeiras, vitelos, coelhos, frangas, frangos de carne reprodutores, galinhas reprodutoras, patos, gansos e codornizes.

No que diz respeito aos produtos importados, a Comissão considerará, como uma das opções, a introdução de regras que exijam que os produtos importados sejam obtidos em condições equivalentes às normas da UE em matéria de bem-estar dos animais, ou algumas delas, e/ou um requisito de rotulagem também para os produtos importados (centrando-se nas condições de alojamento ou abrangendo mais critérios de bem-estar dos animais), em conformidade com as regras da OMC.

A Comissão estudará igualmente opções para melhorar a **rotulagem relativa ao bem-estar dos animais**, a fim de ajudar a transmitir valor ao longo da cadeia alimentar e em resposta ao crescente interesse dos consumidores pelas condições de criação dos animais. Atualmente, para além da norma obrigatória relativa aos ovos de mesa acima mencionada, outras alegações relativas ao bem-estar dos animais são voluntárias e, em grande medida, não harmonizadas a nível da UE⁸⁰, o que dificulta muitas vezes a compreensão pelos consumidores de várias alegações presentes nos rótulos dos alimentos. Em junho de 2021, um subgrupo no âmbito da Plataforma Europeia para o Bem-Estar dos Animais apresentou conclusões sobre a rotulagem relativa ao bem-estar dos animais⁸¹. Em abril de 2022, a Comissão publicou um estudo externo que reúne dados relativos aos rótulos existentes em matéria de bem-estar dos animais e relativos às atitudes e expectativas dos consumidores⁸² e está a realizar uma avaliação de impacto sobre uma eventual legislação da UE em matéria de rotulagem relativa ao bem-estar dos animais.

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_pt

⁸⁰ As únicas normas voluntárias harmonizadas a nível da União são as normas de comercialização para aves de capoeira que contêm referências a tipos de criação [Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira (JO L 157 17.6.2008, p. 46)] e as regras da UE relativas à agricultura biológica que exigem um elevado nível de bem-estar dos animais.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

Para além das ações individuais acima referidas, a fim de assegurar plenamente a coerência das políticas e integrar a sustentabilidade em todas as políticas relacionadas com a alimentação, a Estratégia do Prado ao Prato previu, até ao final de 2023, a adoção da sua proposta emblemática por parte da Comissão: uma **lei-quadro horizontal em matéria de sistemas alimentares sustentáveis**, que sirva de quadro geral para definições e princípios gerais, bem como para requisitos que regem a sustentabilidade dos alimentos produzidos ou colocados no mercado da UE e operações alimentares conexas. O objetivo dessa intervenção a nível da UE seria estabelecer as novas bases para as futuras políticas alimentares, introduzindo objetivos e princípios de sustentabilidade com base numa abordagem integrada do sistema alimentar.

O **quadro de rotulagem da sustentabilidade** fará parte da legislação-quadro em matéria de sistemas alimentares sustentáveis. O quadro de rotulagem da sustentabilidade regerá a prestação de informações aos consumidores sobre o desempenho em matéria de sustentabilidade dos produtos alimentares no que diz respeito aos seus aspetos nutricionais, climáticos, ambientais e sociais. Este pode ser um elemento importante da Estratégia do Prado ao Prato, que consiste em alterar os padrões de produção através da capacitação dos consumidores para fazerem escolhas alimentares informadas e sustentáveis.

Por último, o «**Código de Conduta da UE para práticas empresariais e comerciais responsáveis do setor alimentar**»⁸³ é parte integrante do caminho da UE rumo a sistemas alimentares sustentáveis. Contém um conjunto de sete objetivos ambiciosos, cada um com as suas metas e ações indicativas. Para as empresas que operam tanto na UE como fora dela, os compromissos aplicam-se, em princípio, às vendas/atividades na UE, incluindo os impactos relacionados com as suas cadeias de abastecimento em países terceiros (associadas a essas vendas/atividades). As empresas podem igualmente apresentar compromissos aplicáveis ao total das suas vendas/atividades mundiais (e cadeias de abastecimento conexas), o que a maioria das empresas multinacionais faz. O código entrou em vigor em julho de 2021 e tem atualmente mais de cem signatários.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

Existe hoje um amplo consenso quanto à necessidade de uma transição para sistemas alimentares sustentáveis e resilientes. A UE, com o seu ambicioso Pacto Ecológico e enquanto interveniente mundial nos mercados agroalimentares, desempenha um papel importante na condução dessa transição mundial. A crise da COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia expuseram as vulnerabilidades dos sistemas agrícolas e alimentares que devem ser resolvidas acelerando a transição para um sistema alimentar da UE sustentável e resiliente.

As normas e os objetivos ambiciosos em matéria de saúde, ambiente e outros âmbitos da sustentabilidade não servem só os interesses da UE. Todos eles contribuem para alcançar objetivos legítimos de resposta a preocupações mundiais, também em consonância com a abordagem Uma Só Saúde.

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en

As preocupações mundiais exigem ações a nível mundial. Ser pioneiro implica determinados desafios e riscos. O relatório analisou três domínios principais e complementares de ação da UE para reforçar e promover as normas sanitárias e ambientais.

A UE prosseguirá os seus esforços a **nível multilateral** para obter apoio e alcançar — idealmente — um consenso mundial sobre a necessidade de ação e normas acordadas a nível internacional. Embora a UE e os seus Estados-Membros demonstrem já um elevado nível de empenho e liderança em muitos desses fóruns, um importante objetivo a longo prazo será a intensificação, uma melhor coordenação e sinergias para elevar as normas em matéria de saúde, ambiente e outros âmbitos da sustentabilidade.

Os acordos comerciais e a cooperação bilateral oferecem oportunidades para fazer o mesmo com os países parceiros. Com a sua ambiciosa agenda comercial, a UE já realizou progressos neste domínio. Há mais de uma década que os acordos comerciais incluem um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável e disposições relativas à cooperação em matéria de bem-estar animal e RAM. Os acordos atualmente em negociação preveem um capítulo sobre sistemas alimentares sustentáveis e a UE proporá esse capítulo em futuros acordos.

A UE continuará a assegurar a coerência da sua agenda de sustentabilidade com as suas políticas de alargamento, vizinhança e desenvolvimento. Tal implica também ter em conta os impactos comerciais nos países terceiros. As medidas de acompanhamento, incluindo o financiamento, a cooperação técnica e o reforço das capacidades, podem ser importantes para ajudar os parceiros comerciais a adotarem práticas mais sustentáveis, especialmente para os países mais vulneráveis e os parceiros vizinhos que assumam compromissos ambiciosos nestes domínios.

Tal como demonstrado pela avaliação anterior, a UE pode também tomar medidas **a título autónomo** sempre que necessário para dar resposta às preocupações ambientais mundiais ou às questões relacionadas com o bem-estar dos animais. A aplicação da regulamentação em matéria de PMP aos produtos importados nestes domínios deve ser feita no pleno respeito das regras da OMC e de outros compromissos internacionais. Algumas medidas tomadas pela UE a título autónomo para regulamentar os aspetos ambientais ou éticos mundiais dos produtos importados, mesmo que estejam em plena conformidade com as regras da OMC, podem ainda ser controversas para os membros da OMC e ser sempre contestadas no âmbito do sistema de resolução de litígios da OMC. As medidas consideradas ilegítimas ou protecionistas e incompatíveis com o equilíbrio entre as obrigações e os direitos internacionais da UE podem expor a UE a um risco de retaliação.

Por todas estas razões, as propostas regulamentares devem ser submetidas a uma avaliação caso a caso da sua compatibilidade com a OMC. Embora exista efetivamente margem de manobra política para prosseguir a aplicação de requisitos em matéria de saúde e ambiente (incluindo bem-estar animal) aos processos e métodos de produção de produtos importados de uma forma compatível com a OMC, cada caso tem de ser cuidadosamente analisado com base nos seus méritos próprios.

Para além da questão da compatibilidade com a OMC, a análise caso a caso das eventuais medidas deve também ter em conta a viabilidade técnica e económica dos mecanismos de controlo. Uma vez que se trata de regulamentar os métodos de produção ou de transformação

no país terceiro, a viabilidade e a proporcionalidade de meios adequados para controlar e fazer cumprir a sua aplicação devem ser avaliadas em função dos custos e benefícios decorrentes desse controlo. Esta dimensão merece uma ênfase maior.

Em conclusão, há alguma margem para alargar aos produtos importados as normas de produção da UE, desde que tal seja feito no pleno respeito das regras pertinentes da OMC. O presente relatório, para além de avaliar a viabilidade jurídica e técnica de o fazer e de explicar os condicionalismos que se impõem, indica também uma vasta gama de domínios em que a UE já estendeu legitimamente as suas normas de produção internas aos produtos importados, através de instrumentos multilaterais, bilaterais ou autónomos. O relatório mostra que, antes de aplicar as normas de produção às importações, é sempre essencial proceder a uma avaliação caso a caso.

A Comissão considera que executou o mandato técnico que lhe foi conferido pelo Conselho e pelo Parlamento, recordado no parágrafo inicial do presente relatório. A Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a analisarem cuidadosamente as conclusões e orientações constantes do presente relatório e a tê-las em conta em futuras deliberações.