CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 18 de Maio de 1995 *

1. O presente processo tem por objecto o difícil e emocional assunto da inclusão ou exclusão de microrganismos geneticamente modificados (a seguir «MOGM») em produtos agrícolas biologicamente produzidos. O Parlamento pede a anulação total ou parcial do Regulamento (CEE) n.° 207/93 da Comissão, de 29 de Janeiro de 1993 (a seguir «regulamento»), que estabelece o conteúdo do Anexo VI do Regulamento (CEE) n.° 2092/91 relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios e estatui normas de execução do preceito n.° 4 do seu artigo 5.° [1]

2. O Parlamento acusa a Comissão de, ao adoptar o regulamento, ter aberto caminho à inclusão de MOGM nos produtos agrícolas biologicamente produzidos e de tê-lo feito sem respeitar as prerrogativas do Parlamento.

Legislação comunitária aplicável

a) Directiva 90/219/CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados [2]

3. Esta directiva estabelece medidas comuns para a utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados, com o objectivo de proteger a saúde humana e o ambiente (artigo 1.°). Foi adoptada pelo Conselho, com base no artigo 130.°-S do Tratado.

4. A directiva estabelece determinadas regras e processos a adoptar pelos utilizadores de MOGM no seu uso ou manipulação. A directiva não estabelece regras quanto aos tipos de produtos, agrícolas ou outros, em que os MOGM podem ou não ser incorporados. Apenas é relevante para o presente

* Língua original: inglês.

1 — JO L 25, p. 5.

2 — JO L 117, p. 1.

processo na medida em que contém a definição dos MOGM.

5. A alínea a) do artigo 2.° define «microrganismo» como «qualquer entidade microbiológica, celular ou não celular, dotada da capacidade de reprodução ou de transferência de material genético». A alínea b) do artigo 2.° define o «microrganismo geneticamente modificado» como «um microrganismo cujo material genético tenha sido modificado por uma forma de reprodução sexuada e/ou de recombinação natural que não ocorre na natureza». «Utilização confinada» é definida pela alínea c) do artigo 2.° como «qualquer operação que consista na modificação genética de microrganismos ou em que microrganismos geneticamente modificados sejam cultivados, armazenados, utilizados, transportados, destruídos ou eliminados e para a qual sejam utilizadas barreiras físicas ou uma combinação de barreiras físicas e barreiras químicas e/ou biológicas, com o objectivo de limitar o contacto desses microrganismos com a população em geral e o ambiente».

b) Directiva 90/220/CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados [3]

6. Esta directiva tem por objecto a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros e a protecção da saúde humana e do ambiente, quando sejam efectuadas libertações deliberadas no ambiente de organismos geneticamente modificados ou quando sejam colocados no mercado produtos contendo ou sendo constituídos por organismos geneticamente modificados, destinados a uma posterior libertação deliberada no ambiente. A base legal desta directiva é o artigo 100.°-A do Tratado.

7. O n.° 1 do artigo 2.° da directiva define «organismo» como «qualquer entidade biológica dotada de capacidade reprodutora ou de transferência de material genético». O n.° 2 do artigo 2.° define «organismo geneticamente modificado (OGM)» como «qualquer organismo cujo material genético tenha sido alterado de uma forma que não ocorre naturalmente por meio de copulação e/ou de recombinação natural». Esta directiva têm um âmbito *ratione materiae* mais amplo do que a Directiva 90/219: esta última apenas se aplica a microrganismos, enquanto a primeira é aplicável tanto aos microrganismos como aos organismos que incluem microrganismos.

8. O n.° 3 do artigo 2.° da directiva define «libertação deliberada» como «qualquer introdução intencional no ambiente de um OGM ou de uma combinação de OGM, na ausência de medidas para o seu confina-

3 — JO L 117, p. 15.

mento, tais como barreiras físicas ou uma combinação de barreiras físicas com barreiras químicas e/ou biológicas destinadas a limitar o seu contacto com a população em geral e o ambiente».

9. O artigo 4.° exige que os Estados-Membros garantam que serão tomadas todas as medidas adequadas para evitar os efeitos negativos na saúde humana e no ambiente que poderiam resultar da libertação deliberada ou da colocação no mercado de OGM. A parte B da directiva (artigos 5.° a 9.°) tem por objecto a libertação deliberada no ambiente de OGM para fins de investigação ou de desenvolvimento e para qualquer outro fim diferente da colocação no mercado. Esta parte não se relaciona com o presente processo.

10. Relevante é a parte C (artigos 10.° a 18.°), que diz respeito à colocação no mercado de produtos que contenham OGM. O processo através do qual o fabricante ou o importador de OGM na Comunidade (ou de uma combinação de OGM) obtém autorização para a sua colocação no mercado pode ser sintetizado da seguinte forma:

1) O fabricante ou o importador na Comunidade apresenta uma notificação à autoridade competente do Estado-Membro onde o produto será colocado no mercado pela primeira vez (n.° 1 do artigo 11.°). O conteúdo da notificação é estabelecido no artigo 11.° e nos Anexos II e III. Em especial, a notificação faz uma proposta de rotulagem e de embalagem, que deve incluir, no mínimo, as especificações definidas no Anexo III.

2) A autoridade competente do Estado-Membro examinará então a notificação. Pode, no prazo de 90 dias a contar da recepção, informar o notificador de que a libertação proposta não satisfaz as condições da directiva e que a notificação é rejeitada [artigo 12.°, n.° 2, alínea b)]. Ou, caso não rejeite a notificação, pode enviar o processo à Comissão com o parecer favorável [artigo 12.°, n.° 2, alínea a)].

3) Após a recepção do processo, a Comissão enviá-lo-á às autoridades competentes de todos os Estados-Membros. Se a autoridade competente em causa não receber, dentro de um prazo estabelecido, qualquer indicação em contrário de outro Estado-Membro, dará a sua autorização por escrito à notificação, por forma a que o produto possa ser colocado no mercado, e informará desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão (n.^{os} 1 e 2 do artigo 13.°).

4) A autoridade competente de outro Estado-Membro pode levantar objecções dentro do prazo estabelecido. Terá de justificar devidamente as objecções. Caso não seja possível às autoridades competentes chegarem a acordo, a Comissão tomará uma decisão, de acordo com o procedimento de submissão a um comité, previsto no artigo 21.° [4] (n.° 3 do artigo 13.°). A decisão da Comissão pode ser favorável ou não.

5) De acordo com o n.° 4 do artigo 13.°, se a Comissão tomar uma decisão favorável, a autoridade competente que tiver recebido a notificação dará a sua autorização por escrito para que o produto possa ser colocado no mercado.

6) Dado esse consentimento, o produto em causa pode ser utilizado em toda a Comunidade sem qualquer outra notificação, desde que as condições estipuladas sejam respeitadas (n.° 5 do artigo 13.°).

11. Assim, este procedimento estabelece determinado número de protecções. Nenhum produto contendo OGM pode ser colocado no mercado sem autorização. As autoridades competentes do Estado-Membro que recebe a notificação podem negar a autorização para colocação do produto no mercado. O consentimento só poderá ser dado se a Comissão e uma maioria qualificada de Estados-Membros derem o seu acordo (sujeito ao procedimento do comité que exige que o Conselho aja em determinadas condições). O artigo 10.° da directiva estabelece as condições de base a preencher para que a autorização possa ser dada. O artigo 16.° da directiva prevê uma protecção adicional. Caso tenha sido dada autorização a determinado produto, um Estado-Membro, se tiver razões para considerar que esse produto constitui um risco para a saúde humana, pode restringir provisoriamente a sua utilização e/ou venda.

c) Regulamento (CEE) n.° 2092/91 do Conselho, de 24 de Junho de 1991, relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios [5]

12. É este regulamento (a seguir «regulamento de base») que o regulamento impugnado pretende implementar. Foi adoptado pelo Conselho com base no artigo 43.° do Tratado. O regulamento estabelece um quadro de normas de produção, de rotulagem e de controlo destinadas a proteger a agricultura biológica. Procura garantir condições de concorrência leal entre os fabricantes dos produtos que ostentem as referidas indicações e

4 — Procedimento do comité de regulamentação, designadamente procedimento III, variante, alínea a), tal como estabelecido no artigo 2.° da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33).

5 — JO L 198, p. 1.

impedir o anonimato do mercado dos produtos biológicos, assegurando a transparência em todos os estádios de produção e de transformação. É aplicável aos produtos biológicos que sejam produtos agrícolas vegetais não transformados, bem como aos animais e produtos animais não transformados, sob determinadas condições [artigo 12.°, n.° 1, alínea a)], e aos produtos biológicos destinados à alimentação humana compostos essencialmente por um ou mais ingredientes de origem vegetal, ou, em determinados casos, aos produtos destinados à alimentação humana que contenham ingredientes de origem animal [artigo 1.°, n.° 1, alínea b)].

13. O artigo 3.° estabelece que o regulamento se aplica sem prejuízo das outras disposições comunitárias que regem a produção, a preparação, a comercialização, a rotulagem e o controlo dos produtos referidos no artigo 1.°

14. Os artigos 6.° e 7.° definem as regras de produção biológica. No essencial, produção biológica significa que são respeitados os métodos definidos no Anexo I do regulamento de base e que só são utilizadas nos produtos, durante o seu cultivo, as substâncias enumeradas no Anexo II do regulamento de base. O n.° 2 do artigo 6.° estabelece uma derrogação, nos termos da qual as sementes tratadas com produtos que não constem do Anexo II podem ser usadas em determinadas condições.

15. O artigo 5.° do regulamento de base estabelece regras de rotulagem e publicidade dos produtos biológicos. Em especial, o n.° 3 do artigo 5.° dispõe na sua parte substantiva:

«3. Na rotulagem ou na publicidade de um produto referido no n.° 1, alínea b), do artigo 1.° (isto é, produtos destinados à alimentação humana, compostos essencialmente por um ou mais ingredientes de origem vegetal ou, em determinadas circunstâncias, que contenham ingredientes de origem animal), só pode fazer-se referência, na denominação de venda de produto, ao modo de produção biológico na medida em que:

a) Todos os ingredientes de origem agrícola do produto sejam produtos ou provenham de produtos obtidos em conformidade com o disposto nos artigos 6.° e 7.°, ou importados de países terceiros no âmbito do regime previsto no artigo 11.°;

b) O produto contenha unicamente substâncias referidas no ponto A do Anexo VI como ingredientes de origem não agrícola;

c) O produto, ou respectivos ingredientes, não tenha sido submetido, no decurso da

sua preparação, a tratamentos por meio de radiação ionizante ou de substâncias não referidas no ponto B do Anexo VI;

16. Por outras palavras, a parte A do Anexo VI constitui uma «lista branca» exaustiva das substâncias susceptíveis de serem utilizadas. A parte B do Anexo VI constitui uma «lista branca» exaustiva dos adjuvantes tecnológicos. Se uma substância não constar da lista não pode ser usada na produção biológica. O regulamento impugnado procura definir o conteúdo do Anexo VI do regulamento de base.

17. O artigo 5.° estabelece uma distinção entre três categorias de produtos compostos de diversos ingredientes. Se todos os ingredientes de origem agrícola forem obtidos através de um processo de produção biológico, as indicações relativas ao modo de produção biológico podem aparecer na denominação de venda, nos termos do artigo 5.°, n.° 3, alínea a). Caso mais de metade dos ingredientes de origem agrícola sejam obtidos pelo modo de produção biológico, as referências ao modo de produção biológico só podem, nos termos do n.° 6 do artigo 5.°, aparecer a respeito dos ingredientes constantes da lista estabelecida na Directiva 79/112/CEE. Não será autorizada qualquer referência na rotulagem ao modo de produção biológico, se menos de metade dos ingredientes de origem agrícola forem obtidos através do modo de produção biológico.

18. O n.° 7 do artigo 5.° prevê que poderão ser estabelecidas regras pormenorizadas relativas à aplicação deste artigo de acordo com o processo previsto no artigo 14.°, que autoriza a Comissão, assistida por um comité de regulamentação, a adoptar as medidas em causa [6]. O artigo 13.° determina ainda que as alterações a introduzir no Anexo VI devem ser aprovadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 14.°

19. Listas exaustivas das substâncias e dos produtos a que se refere o artigo 5.°, n.° 3, alíneas b) e c), e o artigo 5.°, n.° 4, primeiro e segundo travessões, serão incluídas no Anexo VI, de acordo com o processo previsto no artigo 14.° (n.° 8 do artigo 5.°).

20. O n.° 9 do artigo 5.° estabelece:

«Até 1 de Julho de 1993, a Comissão reexaminará o disposto no presente artigo, nomeadamente nos n.os 5 e 6, e apresentará as

6 — V. nota 4, *supra*.

propostas adequadas para a sua eventual revisão.»

21. O Anexo VI do regulamento de base compõe-se de três epígrafes de secção, sem conteúdo. Tais epígrafes são as seguintes:

«A.Substâncias autorizadas como ingredientes de origem não agrícola [n.° 3, alínea b), do artigo 5.°]:

B.Substâncias cuja utilização é autorizada durante a preparação [n.° 3, alínea c), do artigo 5.°]:

C.Ingredientes de origem agrícola (n.° 4 do artigo 5°).»

22. O regulamento de base, na versão adoptada pelo Conselho em 24 de Junho de 1991, não faz referência aos MOGM. A proposta da Comissão, de regulamento do Conselho relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios [7], também não os menciona. O Parlamento aprovou a proposta da Comissão em 19 de Fevereiro de 1991, propondo embora um conjunto de alterações significativas [8]. Em especial, propôs uma alteração (alteração n.° 12) visando dar uma definição dos MOGM [9]. Propôs também duas alterações (alterações n.os 15 e 60) com o objectivo de proibir a referência ao modo de produção biológico na rotulagem no caso de MOGM estarem incluídos no produto, de um modo de produção implicar a introdução de MOGM no produto ou de o produto ou seus ingredientes terem sido submetidos a tratamento com MOGM [10]. O membro da Comissão referiu, na véspera da adopção das alterações pelo Parlamento, que:

«A Comissão partilha ainda da preocupação expressa nas alterações n.os 12, 60, 100 e 102 no sentido de serem excluídos da agricultura biológica organismos geneticamente modificados. Esses organismos ainda não se encontram, porém, no mercado e não foi ainda autorizada a sua utilização na agricultura convencional. Quaisquer disposições sobre esta matéria terão que ser compatíveis com outras disposições comunitárias nessa área e requerem um estudo técnico em profundidade. Lamento, portanto, não poder aceitar estas alterações no presente contexto mas posso assegurar ao Parlamento que se irá iniciar o trabalho técnico de modo a poder analisar-se e introduzir-se um regulamento apropriado no contexto da agricultura biológica» [11].

7 — JO 1990, C 4, p. 4.
8 — JO 1991, C 106, p. 27.
9 — JO 1991, C 72, p. 43.
10 — JO 1991, C 72, p. 44.
11 — Debates do Parlamento Europeu, Anexo ao JO n.° 3-401/21, de 18 de Fevereiro de 1991.

23. Em consequência, a proposta alterada de regulamento do Conselho relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios [12], apresentada pela Comissão, não se refere aos MOGM.

d) Regulamento (CEE) n.° 207/93 da Comissão, de 29 de Janeiro de 1993, que estabelece o conteúdo do Anexo VI do Regulamento (CEE) n.° 2092/91 relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios e estatui normas de execução do preceito do n.° 4 do seu artigo 5.°

24. Trata-se do regulamento impugnado. Foi adoptado pela Comissão com base nos n.os 7 e 8 do artigo 5.° do regulamento de base. O quarto considerando do preâmbulo declara que o Anexo VI deve atender ao facto de que os consumidores esperam que os produtos transformados resultantes da produção biológica sejam essencialmente compostos de ingredientes tal como estes ocorrem na natureza. Contudo, o quinto considerando refere que podem ser incluídos no Anexo VI outros ingredientes ou adjuvantes tecnológicos susceptíveis de serem utilizados nos géneros alimentícios convencionalmente transformados e, de preferência, de ocorrência natural, desde que se tenha revelado impossível produzir ou conservar géneros alimentícios produzidos biologicamente sem recorrer a essas substâncias. O sexto considerando menciona que, no que diz respeito aos enzimas derivados de microrganismos, é necessário prosseguir o estudo da possibilidade de utilizar, nos géneros alimentícios que apresentem no rótulo uma referência a métodos de produção biológica, esses produtos obtidos a partir de MOGM, na acepção da Directiva 90/220/CEE do Conselho, e que esta questão será examinada pormenorizadamente quando esses enzimas forem aprovados para utilização nos géneros alimentícios em conformidade com a legislação comunitária na matéria.

25. O artigo 1.° do regulamento dispõe que o conteúdo do Anexo VI do regulamento de base é estabelecido pelo anexo do regulamento. O artigo 2.° determina que só podem ser decididas alterações das partes A e B do Anexo VI se forem satisfeitas determinadas exigências. O anexo contém as listas dos ingredientes autorizados e dos adjuvantes tecnológicos. Integra também uma introdução que estabelece determinado número de princípios gerais. Um desses princípios está redigido da seguinte forma:

«Não obstante a referência a qualquer ingrediente constante das partes A e C ou qualquer auxiliar tecnológico constante da parte B, todo o ingrediente ou auxiliar tecnológico deve ser apenas utilizado em conformidade com a respectiva legislação comunitária e/ou legislação nacional compatível com o Tratado no que diz respeito aos géneros alimentícios e, na sua ausência, em conformidade com os princípios de boas práticas de fabrico de

12 — JO 1991, C 101, p. 13.

géneros alimentícios. Em especial, os aditivos devem ser utilizados em conformidade com o disposto na Directiva 89/107/CEE e, quando necessário, com o disposto numa directiva global como referido no n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 89/107/CEE; os aromatizantes devem ser utilizados em conformidade com o disposto na Directiva 88/388/CEE e os solventes com o disposto na Directiva 88/344/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1988, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre os solventes de extracção utilizados no fabrico de géneros alimentícios e dos respectivos ingredientes.»

26. Da parte A do Anexo VI consta o ponto A.4, com a seguinte redacção:

«Preparações à base de microrganismos

i) Quaisquer preparações à base de microrganismos normalmente utilizados na transformação dos alimentos, *com excepção dos microrganismos geneticamente modificados* na acepção do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 90/220/CEE;

ii) Microrganismos geneticamente modificados na acepção do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 90/220/CEE *na medida em que sejam a seguir incluídos em conformidade com o processo decisório constante do artigo 14.°*» (sublinhado nosso).

27. A parte B do Anexo VI contém o seguinte ponto:

«Preparações de microrganismos e enzimas:

i) Quaisquer preparações de microrganismos e enzimas normalmente utilizadas como auxiliares tecnológicos na transformação dos alimentos, *com excepção dos organismos geneticamente modificados* na acepção do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 90/220/CEE;

ii) Microrganismos geneticamente modificados na acepção do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 90/220/CEE *na medida em que sejam a seguir incluídos em conformidade com o processo decisório do artigo 14.°*» (sublinhado nosso).

28. O referido «processo decisório do artigo 14.°» é o procedimento do comité de regulamentação estabelecido no artigo 14.° do regulamento de base.

29. Assim, na legislação actualmente em vigor, é proibido o uso de MOGM no modo de transformação ou de produção de produtos biológicos. Não constam MOGM da lista de substâncias do Anexo VI, parte A, ponto A.4, nem do Anexo VI, parte B. Apesar de serem mencionados MOGM no Anexo VI, parte A, ponto A.4, ii), e no Anexo VI, parte B, ii), o regulamento estabelece condições a preencher — algumas processuais, outras substantivas — antes de um MOGM poder ser incluído nas listas.

30. Um MOGM só pode ser utilizado no modo de transformação ou de produção de produtos biológicos se forem cumpridos dois procedimentos:

1) deve ser obtido consentimento para a libertação deliberada ou a colocação no mercado de MOGM ou de um produto contendo MOGM, nos termos da Directiva 90/220, como acima referido;

2) a Comissão deve tomar uma decisão, nos termos do artigo 14.° do regulamento de base, relativamente ao MOGM específico em causa [Anexo VI, partes A, ponto A.4, ii), e B, ii)].

31. O artigo 3.° do regulamento de base (n.° 13, *supra*) torna claro que tais condições são cumulativas. O n.° 8 do artigo 5.° do regulamento de base refere que um Estado-Membro pode requerer que um produto seja aditado ao Anexo VI. Além disso, e por força do artigo 3.°, se a produção, a preparação, a comercialização, a rotulagem ou o controlo do produto se regerem por outras disposições comunitárias, tais disposições são também aplicáveis. Tal facto pode acrescentar um terceiro obstáculo à comercialização do produto. Por exemplo, no caso de uma disposição comunitária específica reger a utilização de MOGM na produção de trigo, tal disposição deve ser igualmente respeitada.

32. A Comissão estabeleceu as condições substantivas no artigo 2.° do regulamento impugnado. Qualquer futura inclusão de um MOGM nas listas do Anexo VI constituirá uma alteração às suas partes A ou B. Nos termos da alínea b) do artigo 2.°, um MOGM só poderá ser incluído na lista de adjuvantes tecnológicos abrangidos pela parte B se estiverem preenchidas duas condições: primeiro, que o MOGM seja aceite na transformação geral (i. e., não biológica) dos alimentos e, segundo, que seja impossível produzir esses géneros alimentícios sem a ele recorrer. O artigo 2.° apenas diz respeito aos MOGM a incluir na parte B; não é aplicável aos MOGM a incluir na parte A, ponto A.4, do Anexo VI.

e) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos géneros alimentícios e ingredientes alimentares novos

33. Em 7 de Julho de 1992, a Comissão adoptou uma proposta de regulamento do Conselho relativo aos géneros alimentícios e ingredientes alimentares novos [13]. A Comissão fez uma proposta alterada em 1 de Dezembro de 1993 [14]. Ambas as propostas referem o artigo 100.°-A do Tratado como base legal para a adopção do regulamento. A proposta terá agora de ser adoptada nos termos do processo de co-decisão, em virtude da alteração ao artigo 100.°-A introduzida pelo Tratado da União Europeia. A proposta visa regular a colocação no mercado de géneros alimentícios ou de ingredientes alimentares ainda não significativamente utilizados para consumo humano ou produzidos através de métodos que conduzam a uma alteração significativa da respectiva composição, do valor nutritivo ou da finalidade prevista (artigo 1.°). Os géneros alimentícios ou ingredientes alimentares produzidos a partir de MOGM são abrangidos. O artigo 2.° não exclui a aplicação do regulamento proposto aos géneros alimentícios biológicos. O artigo 4.° da proposta alterada (artigos 5.° e 6.° da proposta original) estabelece a necessidade de um procedimento de consentimento escrito, antes de os géneros alimentícios e ingredientes alimentares novos poderem ser colocados no mercado. O artigo 5.° da proposta alterada (artigo 7.° da proposta original) prevê um procedimento especial de consentimento relativamente aos ingredientes alimentares que contenham ou consistam em OGM, na acepção da Directiva 90/220. No essencial, o artigo 5.° tornará inaplicável o procedimento de consentimento necessário para a colocação no mercado de OGM, previsto nos artigos 11.° a 18.° da Directiva 90/220. Isto é autorizado pelo n.° 2 do artigo 10.° da referida directiva. Se a proposta for adoptada, o procedimento de consentimento dos artigos 11.° a 18.° da Directiva 90/220 será substituído pelo procedimento do artigo 5.° Os amplos princípios de concessão ou recusa do consentimento são idênticos aos da Directiva 90/220.

13 — COM(92)295 final — SYN 426 (JO 1992, C 190, p. 3).
14 — JO 1994, C 16, p. 10.

Fundamentos

34. O Parlamento invocou três fundamentos em apoio do pedido de anulação do regulamento. São eles:

a) A Comissão, em violação do quarto travessão do artigo 155.° do Tratado e do n.° 8 do artigo 5.° do regulamento de base, ultrapassou os poderes que lhe são conferidos pelo Conselho, ao incluir os MOGM no anexo ao regulamento. O Parlamento alega que a Comissão comprometeu os objectivos do regulamento de base, ao enfraquecer a confiança dos consumidores na referência ao modo de produção biológico, ao criar condições que afectam ainda mais a concorrência

leal e ao não obter o equilíbrio entre a produção agrícola e a protecção do ambiente. O Parlamento alega que uma regulamentação de liberalização dos géneros alimentícios biologicamente produzidos que contenham MOGM só pode ser adoptada pelo Conselho com base no artigo 100.°-A do Tratado.

b) Em alternativa, a Comissão incorreu em desvio de poder, ao dar claramente a entender ao Parlamento que os MOGM apenas seriam incluídos nos géneros alimentícios biológicos depois de o assunto voltar a ser submetido ao Parlamento. O Parlamento alega também que a base adequada para autorizar o uso de MOGM no método de produção biológica era o procedimento estabelecido no n.° 9 do artigo 5.° do regulamento de base.

c) Em terceiro lugar, a Comissão violou o artigo 190.° do Tratado, ao não fundamentar devidamente a adopção do regulamento que autoriza a utilização de MOGM. Além disso, a proposta pendente relativa aos géneros alimentícios e ingredientes alimentares novos induziu o Parlamento a acreditar que a utilização de MOGM no modo de produção biológico seria adoptado sob a forma de direito primário: o regulamento não contém qualquer argumentação susceptível de dissipar tal convicção.

35. Apesar de o Parlamento ter solicitado ao Tribunal de Justiça a anulação da totalidade do regulamento e, só a título subsidiário, a anulação do quinto considerando e do ponto A.4, ii), da parte A, e de ii) da parte B do Anexo VI, a globalidade dos fundamentos do Parlamento refere-se aos MOGM, nenhum deles se reportando às demais substâncias referidas no anexo. Não tendo o Parlamento deduzido qualquer argumento em apoio do pedido de anulação da totalidade do regulamento, o Tribunal não tem que se debruçar sobre este ponto [15]. O mérito do recurso limita-se, pois, à anulação do regulamento na medida em que se refere aos MOGM. Além disso, o Parlamento tornou bem claro, na petição, pretender a anulação do regulamento na medida em que inclui os MOGM na lista de substâncias autorizadas no modo de produção biológico. Só na réplica veio o Parlamento sugerir que o procedimento adoptado pela Comissão para decidir se deve ser autorizada a utilização de MOGM no modo de produção biológico atenta contra as suas prerrogativas. Como veremos, não é necessário atender às consequências práticas processuais da ampliação dos fundamentos do Parlamento, na medida em que, em minha opinião, tal não afecta a decisão do processo.

Admissibilidade

36. A Comissão manifesta «dúvidas» quanto à admissibilidade do presente recurso. Apesar de não ter suscitado formalmente uma

15 — V. acórdão de 5 de Abril de 1990, Comissão/Grécia (C-132/88, Colect., p. I-1567, n.° 15).

questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão interroga-se sobre se as prerrogativas do Parlamento estão em causa no presente processo.

37. Em nossa opinião, a questão reside em saber se o recurso é inadmissível, na medida em que, relativamente aos MOGM, o regulamento não tem os efeitos legais que o Parlamento lhe atribui. O regulamento não autoriza a utilização de MOGM no modo de produção ou tratamento dos géneros alimentícios biológicos. As partes A, ponto A.4, i), e B, i), do Anexo VI excluem os MOGM das «listas brancas» das substâncias ou modos de produção autorizados.

38. No essencial, o que o Parlamento põe em causa é o facto de a Comissão ter restringido a exclusão dos MOGM no Anexo VI, partes A, ponto A.4, i), e B, i), pela inclusão das partes A, ponto A.4, ii), e B, ii).

39. A questão reside, pois, em saber que efeito legal deve ser atribuído às partes A, ponto A.4, ii), e B, ii). Na audiência, a Comissão admitiu que as partes A, ponto A.4, ii), e B, ii), eram destituídas de substância, tendo sido aditadas como resultado de um compromisso político no âmbito do comité de regulamentação.

40. As partes A, ponto A.4, ii), e B, ii), do Anexo VI voltam a estabelecer o processo a adoptar para modificar esse mesmo anexo. Esse procedimento está já previsto no artigo 14.° do regulamento de base. A Comissão é obrigada a adoptá-lo, caso pretenda modificar o Anexo VI, quer o procedimento seja ou não referido no próprio Anexo VI.

41. A Comissão, ao incluir no Anexo VI as partes A, ponto A.4, ii), e B, ii), limitou-se a manifestar a sua intenção de adoptar o processo previsto no artigo 14.° do regulamento de base, quando pretenda autorizar, no futuro, a inclusão de MOGM no modo de produção biológico de géneros alimentícios. Por outras palavras, a Comissão manifestou a intenção de adoptar um procedimento obrigatório sempre que caiba modificar o Anexo VI.

42. Poder-se-ia concluir que a simples referência aos MOGM no regulamento produz os efeitos legais alegados pelo Parlamento, por revelar que a Comissão entende que os MOGM não estão, *per se*, excluídos do modo de produção biológico. Pode até suceder que a Comissão pense que os MOGM são, em princípio, susceptíveis de ser incluídos no Anexo VI, mas tal crença não produz efeitos legais. Ainda que a Comissão pense deste modo, isso apenas pode ser transformado em acto legalmente vinculatório, nos termos do procedimento do comité de regulamentação estabelecido no artigo 14.° do

regulamento de base. O Parlamento argumenta, contudo, que o atentado às suas prerrogativas se verifica de imediato, quer sejam ou não adoptados actos subsequentes, citando em apoio o acórdão do Tribunal de Justiça, Luxemburgo/Parlamento [16]. Este processo tinha por objecto uma resolução do Parlamento de dividir o pessoal do seu Secretariado-Geral entre Bruxelas e Estrasburgo. O Tribunal de Justiça decidiu que a resolução produzia efeitos legais, independentemente do facto de serem necessárias medidas de execução, visto determinar uma divisão permanente dos serviços e do pessoal entre aquelas duas cidades [17]. As medidas subsequentes apenas eram necessárias para dar execução à resolução que havia sido adoptada. Pelo contrário, no presente processo, a Comissão limitou-se a referir, nas partes A, ponto A.4, ii), e B, ii), do Anexo VI, que poderá vir a submeter ao comité de regulamentação previsto no artigo 14.° do regulamento de base propostas de inclusão de MOGM no Anexo VI: a Comissão não se autovinculou a fazer tais propostas no futuro.

43. O Parlamento pode defender as suas prerrogativas, interpondo recurso de anulação de qualquer futura alteração do Anexo VI, que acrescente MOGM às «listas brancas» de ingredientes ou adjuvantes tecnológicos susceptíveis de serem utilizados no modo de produção biológico. Em nossa opinião, só uma alteração do Anexo VI produzirá efeitos legais.

16 — Acórdão de 10 de Abril de 1984 (108/83, Recueil, p. 1945).
17 — *Ibidem*, n.° 21.

44. Só no caso de a Comissão alterar o Anexo VI para incluir MOGM nas listas é que as questões de mérito suscitadas pelo Parlamento serão relevantes. Na ausência de tal alteração, a Comissão não adoptou qualquer medida relativa aos MOGM que produza efeitos legais e possa ser anulada a pedido do Parlamento.

45. Apesar de, em nossa opinião, o recurso do Parlamento ser inadmissível, não deixaremos de examinar as questões de mérito suscitadas.

Mérito

a) Fundamento assente em incompetência

46. O principal fundamento do Parlamento é o de que, ao adoptar o regulamento impugnado, a Comissão excedeu os poderes que lhe são conferidos pelo Conselho no regulamento de base.

47. O artigo 145.° do Tratado dispõe expressamente que o Conselho pode atribuir à Comissão competência para execução das normas que estabelece e que o Conselho

pode submeter o exercício dessas competências delegadas a certas condições. No acórdão Rey Soda [18], o Tribunal deu uma interpretação extensiva da competência conferida pelo Conselho à Comissão, decidindo:

«...os limites desta competência devem ser prioritariamente analisados em função dos objectivos gerais essenciais da organização do mercado e menos em função do significado literal do acto de habilitação».

48. No acórdão Alemanha/Comissão [19], o Tribunal de Justiça decidiu que o Conselho não tem de especificar os elementos essenciais da competência delegada e que a habilitação pode ser válida ainda que baseada numa norma redigida em termos genéricos. Contudo, a Comissão é obrigada a agir dentro dos limites dedutíveis do sistema e objectivo do diploma do Conselho [20].

49. Medidas adoptadas em execução de competência delegada não são inválidas por terem sido adoptadas nos termos de um processo diverso do utilizado na adopção do acto de habilitação. O Parlamento cita erradamente uma passagem da decisão do Tribunal de Justiça do acórdão Romkes [21]. Nele, o Tribunal decidiu:

«A este respeito, convém lembrar que... não se pode exigir que sejam estabelecidos pelo Conselho através do procedimento previsto no artigo 43.° do Tratado todos os detalhes dos regulamentos relativos à política agrícola comum; esta disposição é cumprida desde que os elementos essenciais da matéria a regular sejam decididos pelo procedimento que ela prevê, e ainda que as disposições de execução dos regulamentos de base podem ser decididas pelo Conselho segundo um procedimento diferente do do artigo 43.° do Tratado... Convém precisar, todavia, que um regulamento de execução deve respeitar os elementos essenciais da matéria que foram fixados, após consulta ao Parlamento Europeu, no regulamento de base...»

50. De forma idêntica, a Comissão pode adoptar medidas nos termos da competência que lhe seja conferida pelo Conselho, sem atentar contra as prerrogativas do Parlamento, desde que respeite os elementos essenciais estabelecidos no regulamento de base. Este ponto de vista foi recentemente confirmado, no que se refere às medidas de execução adoptadas pelo próprio Conselho, no acórdão TACIS [22].

18 — Acórdão de 30 de Outubro de 1975 (23/75, Colect., p. 445, n.os 13 e 14). V., também, acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (25/70, Colect. 1969-1970, p. 659, n.° 16).

19 — Acórdão de 27 de Outubro de 1992 (C-240/90, Colect., p. 5383, n.° 41).

20 — V. acórdão de 14 de Novembro de 1989, Espanha e França/Comissão (6/88 e 7/88, Colect., p. 3639, n.° 24).

21 — Acórdão de 16 de Junho de 1987 (46/86, Colect., p. 2671, n.° 16).

22 — Acórdão de 10 de Maio de 1995, Parlamento/Conselho (C-417/93, Colect., p. I-1185, n.os 30 a 33).

51. No caso vertente, o exame da regulamentação demonstra que a Comissão não excedeu a competência que lhe é conferida pelo n.º 8 do artigo 5.º do regulamento de base. Em primeiro lugar, nenhum elemento do regulamento de base, tal como adoptado pelo Conselho, autoriza ou proíbe expressamente a utilização de MOGM no modo de produção biológico de géneros alimentícios. O regulamento de base não faz qualquer referência aos MOGM. Na proposta original feita pela Comissão ao Conselho, o artigo 5.º, n.º 2, alínea d), referia dois tipos de substâncias ou processos insusceptíveis de ser utilizados caso devesse ser feita referência, na rotulagem ou na publicidade, ao modo de produção biológico: os tratamentos envolvendo o uso de produtos químicos sintéticos (com a excepção prevista no artigo 7.º) ou radiações ionizantes. Recorde-se que o artigo 5.º, n.º 3, alínea c), do regulamento de base, tal como adoptado pelo Conselho, não contém uma proibição global de tratamentos que envolvam a utilização de substâncias químicas sintéticas. A única proibição que se mantém em termos gerais refere-se à utilização de radiações ionizantes.

52. O Parlamento propôs uma alteração no sentido da proibição, como princípio, de utilização de MOGM no modo de produção biológico de géneros alimentícios. A Comissão rejeitou-a e o Conselho não a reintroduziu, como podia ter feito. Assim, não existem termos expressos, no artigo 5.º do regulamento de base, que proíbam a Comissão de incluir MOGM no Anexo VI. Nem tal proibição pode ser deduzida do sistema do regulamento de base.

53. Passamos à análise do argumento do Parlamento de que só o artigo 100.º-A do Tratado pode servir de base legal para uma disposição nos termos da qual determinados tipos de produtos agrícolas podem circular livremente no mercado comum. Em nossa opinião, tal argumento não está de acordo com os termos do título II do Tratado, relativo à agricultura. Com efeito, o artigo 38.º do Tratado refere-se expressamente ao estabelecimento de um mercado comum dos produtos agrícolas. A utilização óptima dos factores de produção, referida no n.º 1 do artigo 39.º do Tratado, pressupõe o estabelecimento de um mercado comum para os produtos agrícolas. Assim sendo, nada, no título II, proíbe que o artigo 43.º do Tratado seja usado como base legal de um acto que estabelece disposições de livre circulação, como é prática geral com os regulamentos relativos às organizações comuns de mercado. Seja como for, a razão essencial deste fundamento reside em impugnar o artigo 12.º do regulamento de base, que estabelece a livre circulação no interior da Comunidade, e não o regulamento contestado. Este não exige que os MOGM gozem de tal liberdade de circulação. Os MOGM, se autorizados, são abrangidos pelas disposições relativas à livre circulação, na medida em que são utilizados em conexão com a produção biológica de géneros alimentícios.

54. Na audiência, o Parlamento declarou que a Codex Alimentarius Commission, que funciona sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, decidiu, na 23.ª sessão realizada em Otava, em Outubro de 1994, proibir a utilização de MOGM nos géneros alimentícios biológicos. Uma vez que a Comunidade se tornou membro da Organização para a Alimentação e a Agricultura, o Parlamento

conclui que a Comunidade é, no mínimo, obrigada a cumprir as decisões definitivas adoptadas pela Codex Alimentarius Commission. Contudo, o exame do relatório da 23.ª sessão do Codex Committee on Food Labelling [23] demonstra não ter sido tomada qualquer decisão definitiva. Com efeito, o relatório conclui:

«The Working Group considered that in view of the changing nature of organic food production techniques since the last meeting of the Committee and the need for much more time to consider the technical issues involved, the draft Guidelines should be returned to Step 6 of the procedure.» («O grupo de trabalho considera que, atendendo às modificações verificadas nas técnicas do modo de produção biológico de géneros alimentícios desde a última reunião do committee e à necessidade de mais tempo para analisar os elementos técnicos envolvidos, o projecto de Linhas de Orientação deve regressar à fase 6 do processo» [24].)

55. Não é, pois, necessário analisar as eventuais consequências legais de uma decisão definitiva da Codex Alimentarius Commission nesta matéria, visto tal decisão não ter sido adoptada.

56. Por último, a adopção do regulamento impugnado de forma alguma afectou, em nossa opinião, as prerrogativas do Parlamento no que se refere ao processo de adopção da proposta relativa aos géneros alimentícios novos, referido no n.° 33, *supra*. O exame do seu objectivo e das suas disposições não fornece quaisquer indicações sobre como podem as prerrogativas do Parlamento ser prejudicadas pela adopção do regulamento impugnado. A proposta relativa aos géneros alimentícios novos não afecta as condições em que os MOGM podem ou não ser utilizados no modo de produção biológico. A proposta, caso venha a ser adoptada, limitar-se-á a instituir um novo procedimento de aprovação da utilização de OGM nos géneros alimentícios em geral, em substituição do procedimento estabelecido na Directiva 90/220. Ademais, deve ter-se em atenção que a proposta relativa aos géneros alimentícios novos necessita actualmente de ser adoptada pelo Parlamento, nos termos do processo de co-decisão.

b) Fundamento relativo ao desvio de poder

57. O Parlamento alega, a título subsidiário, que houve desvio de poder da Comissão ao adoptar o regulamento impugnado. Para tanto, baseia-se fundamentalmente na interpretação que dá à declaração feita pelo membro da Comissão, reproduzida no n.° 22, *supra*. O Parlamento afirma que o comissário «deu claramente a entender que o assunto (a utilização dos MOGM no modo de produção biológico) voltaria a ser submetido ao Parlamento...». Não estamos de acordo em que tal resulte da declaração. Em primeiro lugar, o comissário declarou claramente que a Comissão não podia aceitar a alteração introduzida pelo Parlamento, que conduziria à proibição de princípio de utilização dos OGM no modo de produção biológico. O comissário também declarou ser prematura a adopção de uma posição definitiva nesta matéria, num ou noutro sentido, até serem realizados ulteriores progressos técnicos.

23 — Codex Alimentarius Commission, Otava, Canadá, 24-28 de Outubro de 1994, Alinorm 95/22, n.os 40, e 71 a 73.

24 — *Ibidem*, n.° 73.

Assim sendo, o comissário, apesar de recusar as alterações do Parlamento, declarou que «a Comissão partilha também da preocupação expressa...», o que significa que a Comissão não tinha tomado uma decisão definitiva sobre os MOGM. Esta posição reflecte-se no próprio regulamento impugnado: apesar de a utilização de MOGM não ser liberalizada, a sua utilização pode ser autorizada se preenchidas determinadas condições.

58. Também não nos parece que a declaração do comissário contenha qualquer compromisso de submeter o assunto de novo ao Parlamento. Nenhuma referência desse tipo é feita expressamente na declaração. Nem esta pode ser vista como base de um compromisso indirecto de adopção do procedimento previsto no n.° 9 do artigo 5.° do regulamento de base, em vez do estabelecido nos n.^{os} 7 e 8 do artigo 5.° Com efeito, na altura em que a declaração foi feita, em 18 de Fevereiro de 1991, a proposta de regulamento de base não continha uma disposição idêntica à que veio a ser adoptada no n.° 9 do artigo 5.° Assim, é impossível qualquer referência ao n.° 9 do artigo 5.° ou seu equivalente.

59. Ainda que a declaração do comissário pudesse ser vista como implicando um compromisso do tipo do invocado pelo Parlamento, estamos de acordo com o Conselho em que tal compromisso não podia ter os efeitos que o Parlamento lhe pretende atribuir. A Comissão não podia legalmente autovincular-se sem distorcer o equilíbrio institucional estabelecido no Tratado, e, em todo o caso, não o podia fazer antes de o Conselho ter decidido quanto à proposta e conferido à Comissão competência de execução.

60. O Parlamento alega também existir desvio de poder, por a Comissão se ter socorrido da competência atribuída no n.° 8 do artigo 5.° do regulamento de base e não do processo estabelecido do n.° 9 do artigo 5.° do referido regulamento, que a teria conduzido à apresentação de propostas legislativas nos termos do artigo 43.° do Tratado. Não partilhamos de tal opinião. O n.° 9 do artigo 5.° exige que a Comissão reexamine as disposições do artigo 5.°, mas não a obriga a fazer propostas nos termos do artigo 43.° do Tratado. Com efeito, a redacção do n.° 9 do artigo 5.° reserva expressamente o direito de a Comissão não tomar a iniciativa de tais propostas legislativas. Por outro lado, o n.° 8 do artigo 5.° do regulamento de base é a disposição especificamente adoptada para autorizar a Comissão a estabelecer as listas exaustivas das substâncias e produtos em causa. Ao socorrer-se de tal disposição, a Comissão não utilizou um procedimento errado nem incorreu em desvio de poder.

c) Fundamento relativo à insuficiência da fundamentação

61. Por último, o Parlamento alega que a Comissão violou o artigo 190.° do Tratado, ao não fundamentar suficientemente o regu-

lamento impugnado. Considera ser o assunto tão delicado que teria sido necessária uma fundamentação clara e explícita para justificar a autorização pela Comissão da utilização de MOGM no modo de produção biológico de géneros alimentícios. Em minha opinião, é duvidoso que este fundamento do Parlamento seja admissível. A falta de fundamentação não atenta contra as prerrogativas do Parlamento, e só tal atentado pode por este ser invocado. Em qualquer caso, o fundamento não procede. Como resulta do exame acima efectuado, a Comissão não autorizou a utilização de MOGM no modo de produção biológico de géneros alimentícios. Ainda que se entenda que o regulamento impugnado autoriza a sua utilização em determinadas circunstâncias, entendemos ter sido suficientemente fundamentada tal autorização condicional nos quarto e quinto considerandos do preâmbulo do regulamento impugnado, referidos no n.° 24, *supra*. Tanto mais que será necessário adoptar subsequentes regulamentos, nos termos do procedimento estabelecido no artigo 14.° do regulamento de base, e que tais regulamentos subsequentes terão de conter a fundamentação da autorização do MOGM específico em causa.

Conclusão

62. Concluímos no sentido de que o Tribunal de Justiça deve negar provimento ao recurso do Parlamento. Em consequência, o Parlamento deve ser condenado nas despesas da Comissão, por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo. Contudo, de acordo com o n.° 4 do artigo 69.° do mesmo regulamento, o Conselho, interveniente, deverá suportar as suas próprias despesas.

63. Em consequência, somos de parecer que o Tribunal de Justiça deve:

1) Negar provimento ao recurso;

2) Condenar o Parlamento nas despesas da Comissão;

3) Condenar o Conselho no pagamento das suas próprias despesas.