



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2010
COM(2010) 380 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione
di colture geneticamente modificate**

{COM(2010) 375 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea (UE) ha adottato un quadro giuridico completo per l'autorizzazione dei prodotti costituiti o ricavati da organismi geneticamente modificati (OGM). La procedura di autorizzazione riguarda l'uso degli OGM e dei prodotti da essi derivati per gli alimenti e i mangimi, la trasformazione industriale e la coltivazione.

Il sistema di autorizzazione dell'UE mira a garantire la sicurezza degli OGM autorizzati e a creare un mercato interno per questi prodotti. Due testi legislativi, la direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati¹ e il regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati², disciplinano l'autorizzazione che precede la commercializzazione degli OGM. Entrambi fissano criteri scientifici in termini di salute umana, salute animale e valutazione del rischio ambientale. Inoltre, il regolamento (CE) n. 1830/2003³ definisce regole per la tracciabilità e l'etichettatura degli OGM e per la tracciabilità degli alimenti e dei mangimi prodotti da OGM.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e le autorità scientifiche degli Stati membri sono responsabili della valutazione scientifica. Il ruolo degli Stati membri è particolarmente importante nella procedura di autorizzazione degli OGM destinati alla coltivazione, poiché spetta a loro condurre la valutazione iniziale di rischio ambientale.

Dall'adozione del quadro giuridico, sei anni fa, sette Stati membri hanno vietato o limitato la coltivazione degli OGM sul proprio territorio attraverso l'adozione di misure di salvaguardia riferite a singoli OGM autorizzati⁴ o il divieto generico delle sementi GM⁵. In quattro diverse occasioni⁶, il Consiglio ha respinto a maggioranza

¹ GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1.

² GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

³ GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24.

⁴ Il mais MON 810 è stato vietato da AT, HU e LU in conformità all'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE, da EL in conformità all'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e all'articolo 18 della direttiva 2002/53/CE, da FR e DE in conformità all'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e all'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003. Il mais T 25 è stato vietato da AT in conformità all'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE. La patata Amflora è stata vietata da AT, HU e LU in conformità all'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE.

⁵ La Polonia ha anche adottato norme che vietano in generale la commercializzazione di sementi GM e che non sono basate sulle clausole di salvaguardia previste nella legislazione UE. Il 16 luglio 2009 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha emesso una sentenza che dichiarava tali norme contrarie al diritto dell'UE e condannava la Polonia per mancato adempimento dei propri obblighi (caso C-165/08).

⁶ Giugno 2005, dicembre 2006, febbraio 2007 e marzo 2009.

qualificata tutte le proposte della Commissione di abrogare le misure nazionali di salvaguardia riguardanti la coltivazione degli OGM, sebbene in tutti e quattro i casi le valutazioni scientifiche dell'UE avessero concluso che tali misure non si basavano su informazioni scientifiche nuove o complementari emerse dopo che le autorizzazioni erano state concesse e non erano dunque giustificate da un punto di vista giuridico.

Secondo le conclusioni del Consiglio del dicembre 2008, l'attuale quadro legislativo sugli OGM è completo ed è necessario attuare meglio le disposizioni esistenti, in particolare riguardo alla coltivazione, e continuare ad esaminare le domande senza ritardi ingiustificati. Tali conclusioni identificano aree specifiche di miglioramento dell'attuazione delle norme in materia di OGM, sulle quali stanno lavorando la Commissione e l'EFSA in collaborazione con gli Stati membri.

La Commissione e l'EFSA, in collaborazione con gli Stati membri, stanno lavorando sulle aree specifiche di miglioramento dell'attuazione delle norme in materia di OGM identificate nelle conclusioni del Consiglio Ambiente del 2008. L'aggiornamento delle linee guida dell'EFSA sulla valutazione del rischio ambientale procede e copre le aree specifiche richieste dal Consiglio. Il suo completamento è previsto nell'ultimo trimestre del 2010. Successivamente, la Commissione discuterà le linee guida aggiornate con gli Stati membri per conferire loro valore normativo con il sostegno degli Stati membri.

Inoltre, la Commissione sta analizzando come rafforzare ulteriormente il monitoraggio ambientale successivo all'immissione in commercio delle colture OGM in linea con le disposizioni della legislazione corrente e con le conclusioni del Consiglio Ambiente del 2008.

A dicembre 2008, il Consiglio ha anche chiesto alla Commissione di redigere una relazione sulle implicazioni socioeconomiche degli OGM. Tale relazione si dovrebbe basare sulle informazioni fornite dagli Stati membri, che hanno compiuto un grosso sforzo per raccogliere informazioni sulle implicazioni socioeconomiche degli OGM e in particolare della loro coltivazione. La Commissione completerà la sua relazione entro la fine del 2010. La relazione sarà quindi sottoposta all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio per ulteriore discussione.

Nel contesto di esercizi regolari più ampi di revisione della legislazione dell'UE, la Commissione ha lanciato due valutazioni del quadro legislativo dell'UE in materia di OGM: una sugli alimenti e i mangimi GM e l'altra sulla coltivazione degli OGM. L'ambito di tali valutazioni copre gli aspetti principali del quadro legislativo. Le due valutazioni saranno completate nell'ultimo trimestre del 2010 e saranno seguite da un'analisi delle possibili modifiche della politica entro la metà del 2012.

Le conclusioni del 2008 si soffermavano anche sugli aspetti regionali della coltivazione degli OGM, sia nel contesto della valutazione scientifica del rischio sia in termini di implicazioni socioeconomiche specifiche. Da allora, alcuni Stati membri hanno chiesto alla Commissione di formulare proposte per concedere agli Stati membri la libertà di decidere in merito alla coltivazione degli OGM.

Date queste premesse, secondo gli orientamenti politici per la nuova Commissione tracciati dal presidente Barroso nel settembre del 2009 e sottoscritti dalla

Commissione nel marzo del 2010 dovrebbe essere possibile combinare un sistema di autorizzazione dell'Unione europea basato sulla scienza con la libertà per gli Stati membri di decidere se desiderano coltivare colture GM sul loro territorio oppure no.

La presente comunicazione intende chiarire come attuare tale libertà per gli Stati membri adottando un approccio che integri una revisione della raccomandazione esistente sulla coesistenza, che riconosca la necessità di garantire maggiore flessibilità agli Stati membri, con una modifica del quadro legislativo corrente.

2. UN APPROCCIO PIÙ FLESSIBILE NEL QUADRO DELLA LEGISLAZIONE ESISTENTE

2.1. La strada da seguire: aumentare la flessibilità per gli Stati membri in materia di coltivazione degli OGM

In linea con l'articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE, gli Stati membri possono adottare misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. Considerato che gli agricoltori europei lavorano in condizioni nazionali, regionali e locali diverse, la Commissione ha sempre sostenuto che le misure per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche dovessero essere elaborate e attuate dagli Stati membri.

Nel 2003 la Commissione, nel tentativo di sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di misure nazionali per evitare tale presenza, ha pubblicato la raccomandazione 2003/556/CE recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche⁷. L'obiettivo di tali misure nazionali è evitare il potenziale impatto economico della commistione tra colture GM e colture non GM (convenzionali e biologiche).

L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra che l'approccio adottato in conformità alla raccomandazione 2003/556/CE non esaurisce quanto disposto dall'articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE, in particolare per quanto riguarda la possibilità per gli Stati membri di stabilire misure per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. Ciò è confermato dall'analisi di come si sta sviluppando la coltivazione degli OGM negli Stati membri. Attualmente, alcuni Stati membri hanno adottato misure nazionali di coesistenza miranti a raggiungere un grado di presenza degli OGM in altre colture inferiore allo 0,9%. Altri Stati membri hanno stabilito requisiti di isolamento diversi per la produzione biologica. Concretamente, l'esperienza maturata nell'attuazione della raccomandazione del 2003 dimostra che la perdita potenziale di reddito per i produttori biologici e (talvolta) convenzionali non si limita al superamento dello 0,9%.

Poiché alcune produzioni agricole come la produzione biologica⁸ sono spesso più costose, la possibilità di perdere la relativa maggiorazione del prezzo a causa della

⁷ GU L 189 del 29.7.2003, pag. 36.

⁸ In conformità all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, non è consentito usare gli OGM nella produzione biologica, nemmeno come sementi, alimenti o mangimi. L'obiettivo perseguito è quello di limitare per quanto possibile la presenza di OGM nei prodotti biologici (si veda il considerando 10).

presenza involontaria di OGM può implicare danni economici importanti per tali tipi di produzione, che potrebbero dunque necessitare di misure di separazione più severe. Inoltre, il soddisfacimento efficace di queste esigenze di separazione specifiche può risultare molto difficile e costoso in alcune regioni a causa di vincoli e caratteristiche locali particolari.

Si noti altresì che in alcuni casi e secondo la domanda di mercato e le rispettive disposizioni delle leggi nazionali (p. es. alcuni Stati membri hanno elaborato norme nazionali per diversi tipi di etichettature "senza OGM"), la presenza di tracce di OGM in specifici prodotti alimentari – anche in percentuale vicina allo 0,9% - può causare danni economici agli operatori che vorrebbero commercializzarle come non contenenti OGM.

Considerato quanto sopra, sembra opportuno rivedere la raccomandazione del 2003 sulla coesistenza e sostituirla con una nuova raccomandazione che rifletta l'esperienza maturata fino a questo momento con le misure nazionali sulla coltivazione degli OGM e garantisca una maggiore flessibilità.

La nuova raccomandazione fa inoltre riferimento alla possibilità per gli Stati membri di limitare la coltivazione degli OGM in vaste zone nel loro territorio, onde evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche ("zone senza OGM"). Tale possibilità è tuttavia subordinata alla dimostrazione da parte degli Stati membri che, in tali zone, non è possibile prevenire la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche con altri mezzi. Inoltre, le misure restrittive devono essere proporzionali all'obiettivo perseguito (vale a dire la tutela delle esigenze specifiche degli agricoltori che operano secondo metodi convenzionali o biologici).

Al fine di raggiungere tali obiettivi, la nuova raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza (allegata) si limita a tracciare i principi generali più importanti per l'elaborazione di misure per evitare la commistione con gli OGM, riconoscendo agli Stati membri la flessibilità necessaria per poter tener conto delle rispettive specificità regionali e nazionali e delle esigenze locali specifiche delle colture convenzionali, biologiche o di altro tipo. Tale raccomandazione è adottata dalla Commissione insieme alla presente comunicazione. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, continuerà a sviluppare le migliori pratiche in materia di coesistenza (compito dell'Ufficio europeo di coesistenza).

2.2. Ulteriori elementi connessi al quadro dell'UE per l'autorizzazione degli OGM

Va altresì sottolineato che il quadro legislativo esistente in materia di OGM è costituito da un sistema di autorizzazione chiaro, valido in tutta l'Unione europea e basato su una valutazione scientifica del rischio. In linea di principio nel valutare il rischio è possibile differenziare tra le regioni sulla base di argomentazioni scientifiche⁹. Se l'esito della valutazione del rischio evidenzia che la coltivazione di un OGM è fonte di preoccupazioni particolari in una data regione, l'autorizzazione

⁹ In linea con l'articolo 19, paragrafo 3, lettera c), e con l'allegato II della direttiva 2001/18/CE, nonché con l'articolo 6 e l'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1829/2003.

dell'UE deve tener conto di tali preoccupazioni e prevedere condizioni specifiche o misure di gestione del rischio. Se giustificate sul piano scientifico, tali misure possono comprendere limitazioni o divieti.

Il regolamento (CE) n. 1829/2003 prevede anche la possibilità per la Commissione di tener conto di fattori legittimi diversi dalla valutazione scientifica nel contesto della procedura di autorizzazione degli OGM al fine di limitarne o vietarne la commercializzazione. I motivi che giustificano tali limitazioni devono tuttavia essere precisati per ciascun OGM e possono essere presi in considerazione solo al momento dell'adozione della decisione relativa all'autorizzazione dell'OGM in questione. Questa possibilità inoltre non è contemplata nella direttiva 2001/18/CE e non si applica dunque agli OGM autorizzati a norma di tale direttiva.

Alla luce di quanto sopra, emerge che il quadro esistente, che prevede la possibilità di addurre motivazioni scientifiche o altri fattori legittimi per giustificare le limitazioni o il divieto della coltivazione di OGM, non concede agli Stati membri la libertà necessaria per decidere se intendono o meno coltivare OGM sul proprio territorio in base alla loro situazione specifica.

3. MODIFICA LEGISLATIVA AL FINE DELL'INSERIMENTO DI UNA "CLAUSOLA DI OPT-OUT"

Un certo numero di Stati membri vuole avere la possibilità di non coltivare OGM. Fino a questo momento, alcuni di questi Stati membri hanno vietato la coltivazione di OGM invocando la clausola di salvaguardia prevista nell'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE o le misure di emergenza citate all'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, nonostante l'obiettivo di tali articoli sia esclusivamente quello di far fronte agli eventuali nuovi rischi che dovessero emergere successivamente alla concessione di un'autorizzazione, motivo per cui, secondo l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) tali misure non sono giustificate da un punto di vista scientifico. Inoltre, un certo numero di regioni si sono dichiarate "senza OGM".

I motivi alla base del divieto degli OGM in un dato paese o della decisione di dichiarare una regione "senza OGM" sono vari e vanno da giustificazioni di tipo agronomico legate alle difficoltà di garantire la coesistenza, a motivazioni di carattere politico o economico, ad esempio la volontà di soddisfare la domanda dei mercati dei prodotti senza OGM. In altri casi, gli Stati membri vogliono salvaguardare alcune zone in linea con le politiche nazionali sulla biodiversità o con altri obiettivi ad ampio raggio di conservazione della natura.

I Paesi Bassi hanno presentato una dichiarazione ai Consigli Agricoltura e Ambiente del 23 marzo 2009¹⁰, in cui chiedono alla Commissione di trovare una soluzione alla questione della coltivazione degli OGM che tenga conto della dimensione socioeconomica di tale coltivazione e mantenga il mercato interno degli alimenti e dei mangimi GM. L'Austria, con il sostegno di dodici Stati membri¹¹, durante il Consiglio Ambiente del 25 giugno 2009 ha presentato un documento¹² che

¹⁰ Nota con riferimento 7581/09 del Consiglio dell'Unione europea.

¹¹ BG, IE, EL, CY, LV, LT, HU, LU, MT, NL, PL e SI.

¹² Nota con riferimento 11226/2/09 REV 2 del Consiglio dell'Unione europea.

sottolineava la questione della sussidiarietà connessa alla coltivazione e proponeva di inserire nella legislazione una clausola di opt-out per la coltivazione.

In questo contesto, è opportuno modificare la legislazione dell'UE al fine di prevedere nel quadro legislativo dell'UE in materia di OGM una base giuridica esplicita che autorizzi gli Stati membri a limitare o vietare la coltivazione di tutti o di taluni OGM autorizzati su tutto il loro territorio o su una parte di esso in ragione delle loro condizioni specifiche. Tale modifica può essere apportata inserendo un nuovo articolo 26 *ter* nella direttiva 2001/18/CE e si applicherebbe a tutti gli OGM la cui coltivazione è stata autorizzata nell'UE a norma della direttiva 2001/18/CE o del regolamento (CE) n. 1829/2003.

Secondo il quadro giuridico che disciplina l'autorizzazione degli OGM, il grado di protezione della salute umana/animale e dell'ambiente scelto nell'UE non può essere rivisto da uno Stato membro e tale situazione non deve essere alterata. Con la nuova base giuridica, tuttavia, gli Stati membri potranno adottare misure per limitare o vietare la coltivazione di tutti o di taluni OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso per motivi diversi da quelli previsti dalle norme UE armonizzate, che contemplano già procedure per tener conto dei rischi per la salute e per l'ambiente che un OGM destinato alla coltivazione potrebbe comportare.

Inoltre, tali misure nazionali dovranno essere conformi ai trattati, in particolare al principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali e agli articoli 34 e 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardanti la libera circolazione delle merci. Le misure dovranno riguardare esclusivamente la coltivazione di OGM e non la libera circolazione e importazione di sementi e materiali di moltiplicazione delle piante geneticamente modificati e i prodotti del loro raccolto. Tali misure dovranno altresì rispettare gli obblighi internazionali dell'UE, in particolare quelli nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Al fine di garantire la trasparenza, gli Stati membri che intendono adottare eventuali misure dovranno comunicarle, unitamente alle relative motivazioni, alla Commissione e agli altri Stati membri un mese prima della loro adozione.

Gli Stati membri sono liberi di modificare tali misure nel modo considerato opportuno in tutte le fasi dell'autorizzazione o ri-autorizzazione dell'OGM in questione.

In breve, questa nuova base giuridica non cambia il sistema delle autorizzazioni degli OGM dell'UE, ma consentirebbe agli Stati membri di adottare misure applicabili a OGM autorizzati a norma della legislazione esistente. Essa costituisce dunque un'ulteriore possibilità per gli Stati membri che desiderano adottare misure relative a OGM autorizzati, oltre alle misure la cui adozione è già possibile a norma dell'articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE per evitare la presenza involontaria di OGM in altri raccolti.

Di conseguenza e in base ai principi di cui sopra, la Commissione ha deciso di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta legislativa sotto forma di regolamento che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio.

4. CONCLUSIONI

È opinione della Commissione che questo nuovo approccio sia necessario per raggiungere il giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema delle autorizzazioni dell'UE basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali e l'esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare le questioni nazionali, regionali o locali specifiche legate alla coltivazione degli OGM.

Come primo passo, si procederà a una revisione della raccomandazione sulla coesistenza esistente (2003/556/CE) al fine di riflettere meglio le possibilità offerte agli Stati membri che desiderano adottare misure per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche in conformità al quadro legislativo esistente.

In un secondo momento, l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della proposta legislativa che prevede la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare, a determinate condizioni, la coltivazione di tutti gli OGM o di uno in particolare su tutto il loro territorio o parte di esso, consentirà agli Stati membri di affrontare le questioni nazionali o locali specifiche legate alla coltivazione degli OGM indipendentemente dalla procedura di autorizzazione. Si prevede che tale approccio alla coltivazione degli OGM, pur mantenendo il sistema di autorizzazione degli OGM dell'Unione europea, che continuerà ad essere applicabile, e la libera circolazione e importazione di alimenti, mangimi e sementi GM, soddisferà le richieste di alcuni Stati membri e sarà sostenuto dalle parti interessate e dall'opinione pubblica. Esso è altresì in linea con le pratiche degli Stati membri in materia di coltivazione degli OGM osservate fino a questo momento e con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nel frattempo, la Commissione continuerà ad applicare il quadro legislativo dell'UE esistente in materia di OGM. In questo contesto e in linea con l'articolo 31 della direttiva 2001/18/CE, le relazioni sull'attuazione della direttiva presteranno particolare attenzione all'esperienza acquisita rispetto agli articoli 26 *bis* e 26 *ter*.

La nuova raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coltivazione per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche e una proposta legislativa che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM sul loro territorio sono allegate alla presente comunicazione.