

Relatório Especial

Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

O presente relatório foi adotado pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo Membro do TCE Phil Wynn Owen — especializada na utilização sustentável dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen, com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete; Kim Storup, assessor de gabinete; Michael Bain, responsável principal e Maria Eulàlia Reverté i Casas, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea e Paulo Oliveira.



Da esquerda para a direita: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário, siglas e acrónimos	
Síntese	I-IV
Introdução	1-17
Tema da auditoria	2-14
O desperdício alimentar e a UE	15-17
A auditoria	18-25
Âmbito e método da auditoria	18-25
Observações	26-80
As declarações políticas de alto nível não se traduziram em ações suficientes	26-32
Os documentos estratégicos da Comissão tornam-se menos ambiciosos com o decorrer do tempo	27-29
Ações fragmentadas e esporádicas ao nível técnico	30-32
As políticas existentes podem ser mais bem harmonizadas para uma luta mais eficaz contra o desperdício alimentar	33-80
Harmonização das políticas para uma melhor prevenção do desperdício alimentar	34-69
Clarificação e harmonização das políticas e das disposições para facilitar a doação de alimentos	70-80
Conclusões e recomendações	81-87
Anexo I – Papel das forças de mercado na produção de desperdício alimentar	
Anexo II – Síntese dos instrumentos da UE que podem influenciar a luta contra o desperdício alimentar	
Anexo III – Principais declarações políticas relativas ao desperdício alimentar desde 2009	
Respostas da Comissão	

GLOSSÁRIO, SIGLAS E ACRÓNIMOS

Ajuda à armazenagem privada	Ajuda à armazenagem de produtos. Ajuda a estabilizar o mercado de um produto se existir um excedente e os preços diminuírem.
Colheita em verde	Colheita total de produtos não comercializáveis (mas não danificados), numa determinada superfície cultivada, antes da colheita normal
COPA-COGECA	COPA - Comité das Organizações Profissionais Agrícolas da UE (organização europeia que representa os agricultores), COGECA - Comité Geral das Cooperativas Agrícolas da UE
DAS	Declaração de fiabilidade anual do Tribunal de Contas Europeu
Desenvolvimento rural	A política de desenvolvimento rural da UE complementa o sistema de pagamentos diretos e as medidas de mercado, tendo por objetivo melhorar determinados aspetos da situação económica, ambiental e social das zonas rurais da UE.
DG	Unidades e serviços da Comissão Europeia designados por Direções-Gerais
DG AGRI	Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia
DG CNET	Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias da Comissão Europeia
DG EMPL	Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia
DG ENER	Direção-Geral da Energia da Comissão Europeia
DG ENTR	Direção-Geral das Empresas e da Indústria da Comissão Europeia. Nova designação: Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (GROW)
DG ENV	Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia
DG GROW	Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão Europeia
DG MARE	Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e Pescas da Comissão Europeia
DG MARKT	Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços. Nova designação: Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (FISMA)
DG RTD	Direção-Geral da Investigação e da Inovação da Comissão Europeia

DG SANCO	Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores da Comissão Europeia. Nova designação: Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos (SANTE)
DG SANTE	Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos da Comissão Europeia
DG TAXUD	Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira da Comissão Europeia
EUROSTAT	Serviço de Estatística da União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAOSTAT	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Divisão de Estatísticas
FEAD	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEP	Fundo Europeu das Pescas
G20 (ou Grupo dos Vinte)	Fórum internacional dos governos e governadores dos bancos centrais das 20 maiores economias
Intervenção pública	Quando os preços de mercado de determinados produtos agrícolas descem abaixo de um nível pré-determinado, a Comissão Europeia pode decidir estabilizar o mercado através da aquisição de excedentes de oferta, que podem então ser armazenados nos Estados-Membros, até que o preço de mercado aumente.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
Não-colheita	Não obtenção de produção comercial da superfície cultivada durante o ciclo de produção normal. Não inclui a destruição de produtos em virtude de um fenómeno climático ou doença.
OCM	Organização Comum de Mercado
PAC	Política Agrícola Comum
PCP	Política Comum das Pescas
PEAC	Programa de Distribuição Alimentar às Pessoas Mais Carenciadas
PEI	Parceria Europeia de Inovação
Restituições à exportação	Podem ser pagas restituições à exportação pela UE a empresas comerciais que vendem determinados produtos agrícolas em países terceiros. As restituições abrangem normalmente a diferença entre o preço interno na UE e o preço praticado no mercado mundial.

Retirada do mercado

Retirada de produtos do mercado (não os colocando à venda)

UNECE

Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa

WRAP (*Waste & Resources Action Program*)

Programa de Ação Relativo aos Resíduos e Recursos: entidade sem fins lucrativos do Reino Unido que trabalha com governos, empresas e comunidades para a prestação de soluções práticas destinadas a melhorar a eficiência dos recursos e a acelerar a transição para uma economia sustentável e eficiente neste domínio.

SÍNTESE

I. O desperdício alimentar é um problema mundial que se tornou numa prioridade pública e política nos últimos anos. A sua importância irá aumentar, especialmente tendo em conta a necessidade de alimentar uma população mundial em crescimento. Os alimentos são um bem precioso e a sua produção pode implicar uma utilização intensiva dos recursos. As estimativas atuais indicam que, globalmente, cerca de um terço dos alimentos produzidos para consumo humano é desperdiçado ou perdido, com um conseqüente custo económico e ambiental.

II. Neste contexto, o Tribunal examinou o papel que a UE pode desempenhar na luta contra o desperdício alimentar. O Tribunal analisou as ações desenvolvidas até ao momento e a forma como os diversos instrumentos políticos da UE atuam na redução do desperdício alimentar. A auditoria centrou-se nas ações de prevenção e na doação, que são as formas privilegiadas de luta contra o desperdício alimentar.

III. O Tribunal examinou a questão "A UE contribui para uma utilização eficiente dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar através de um combate eficaz ao desperdício alimentar?" Constatou-se que não é o caso neste momento, mas o relatório realça de que formas as atuais políticas podem ser utilizadas mais eficazmente na resolução do problema. Muitas das potenciais melhorias não exigem novas iniciativas nem mais financiamento público, mas sim uma melhor harmonização das políticas existentes, uma melhor coordenação e a clara identificação da redução do desperdício alimentar como um objetivo político. Mais especificamente, o Tribunal constatou que:

- i. apesar da crescente importância do desperdício alimentar nas prioridades políticas, as ambições da Comissão diminuíram ao longo do tempo. As ações desenvolvidas até ao momento foram fragmentadas e esporádicas, com falta de coordenação ao nível da Comissão. A inexistência de uma definição comum de desperdício alimentar e de uma base de referência acordada, a partir da qual orientar as reduções nesta matéria, tem impedido mais progressos;
 - ii. o desperdício alimentar é um problema que afeta toda a cadeia de abastecimento alimentar, pelo que as ações devem ser orientadas para o ciclo completo, com
-

potenciais benefícios para todos os envolvidos. A ênfase deve ser colocada na prevenção, uma vez que é mais benéfico evitar o desperdício do que ter de o combater posteriormente. Apesar de existir um conjunto de políticas da UE que permitem lutar contra o desperdício alimentar, esse potencial não é explorado e as oportunidades oferecidas ainda têm de ser aproveitadas. Tem-se verificado uma notória falta de avaliação sobre o impacto das diversas políticas da UE na luta contra o desperdício alimentar. Os principais domínios políticos, tais como a agricultura, as pescas e a segurança dos alimentos, têm um papel a desempenhar e podem ser utilizados para reforçar essa luta. Deve reconhecer-se que, ao longo do tempo, as alterações políticas, incluindo as reformas da PAC e da política das pescas, tiveram um impacto positivo. Por exemplo, o abandono de uma política agrícola baseada na intervenção reduziu a produção excedentária. O presente relatório realça um conjunto de boas práticas, apesar de o seu impacto positivo ter sido mais uma coincidência do que o resultado de uma ação política orientada;

- iii. tendo em vista facilitar a doação de alimentos que, de outra forma, seriam desperdiçados, devem ser suprimidos alguns dos obstáculos atualmente existentes a esse processo, tais como interpretações diferentes das disposições legais.
- IV. O relatório formula três recomendações:
- i. a estratégia da UE para lutar contra o desperdício alimentar deve ser reforçada e deve ser mais bem coordenada. A Comissão deve basear-se nas medidas iniciais e desenvolver um plano de ação para os próximos anos;
 - ii. em coordenação com as diversas políticas que permitem lutar contra o desperdício alimentar, a Comissão deve integrá-lo nas suas futuras avaliações de impacto e harmonizar melhor as diferentes políticas da UE em questão;
 - iii. para facilitar a doação de alimentos que de outra forma seriam desperdiçados, seria útil que a Comissão clarificasse a interpretação das disposições legais passíveis de desencorajar os doadores. Deve incentivar uma maior exploração das possibilidades existentes para a doação e ponderar formas de a facilitar noutros domínios políticos.
-

INTRODUÇÃO

1. O desperdício alimentar é um problema reconhecido que tem adquirido importância política e social nos últimos anos. Diversas declarações políticas de alto nível formuladas ao longo da última década expressam a necessidade de lutar contra o desperdício alimentar. Este é produzido ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar, nas fases de produção, transformação, retalho e consumo. Pode ser definido de diferentes formas e não existe uma metodologia única para o medir. No entanto, é geralmente reconhecido que, a nível global, cerca de um terço dos alimentos produzidos para consumo humano é desperdiçado ou perdido¹. Os custos económicos e ambientais anuais decorrentes deste desperdício em todo o mundo foram estimados, pelas Nações Unidas, em cerca de 1,7 biliões de dólares dos Estados Unidos.

Tema da auditoria

Como definir desperdício alimentar?

2. Não existe atualmente uma definição acordada de desperdício alimentar ao nível da UE. Os Estados-Membros utilizam diferentes definições, do mesmo modo que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) tem a sua².
3. Em julho de 2014, o projeto europeu de investigação Fusions propôs outro quadro de definição de resíduos alimentares³ e, em março de 2016, apresentou uma metodologia para

¹ Medido em peso, FAO, *Global food losses and food waste – extent, causes and prevention* (Perdas e desperdício de alimentos a nível mundial – dimensão, causas e prevenção), Roma, 2011.

² A perda alimentar é definida como "a diminuição da quantidade ou da qualidade dos alimentos". O desperdício alimentar faz parte das perdas alimentares e designa a falta de aproveitamento ou o uso alternativo (não alimentar) de alimentos seguros e nutritivos para consumo humano ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, da produção primária até ao consumidor doméstico final (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>).

³ Resíduos alimentares são quaisquer géneros alimentícios e partes não comestíveis de alimentos, que foram retirados da cadeia de abastecimento alimentar para valorização ou eliminação (nomeadamente compostagem, culturas enterradas/não colhidas, digestão anaeróbia, produção de bioenergia, cogeração, incineração, eliminação em esgotos, aterros ou no mar) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

medição e acompanhamento dos volumes em causa⁴. Mais recentemente, em junho de 2016, uma parceria de diversos intervenientes publicou uma norma mundial de quantificação e comunicação de perdas e desperdícios alimentares⁵.

4. Para efeitos do presente relatório, "desperdício alimentar" diz respeito a qualquer produto ou parte de um produto cultivado, pescado ou transformado para consumo humano que poderia ter sido consumido se tivesse sido tratado ou armazenado de forma diferente. Apesar de se reconhecer que esta definição pode não ser diretamente compatível com o atual quadro regulamentar da UE, outras definições, tais como as utilizadas pela Fusions, pela FAO e pelos Estados-Membros visitados durante a presente auditoria também diferem desse quadro.

Aplicação da hierarquia dos resíduos ao desperdício alimentar

5. A hierarquia dos resíduos atribui prioridade às medidas de tratamento de resíduos, indo da mais à menos desejável, com base na sustentabilidade ambiental. A da UE⁶ é definida na Diretiva-Quadro relativa aos Resíduos⁷. Pode ser aplicada ao desperdício alimentar, mas deve ser ligeiramente alterada de forma a ter em conta as particularidades dos alimentos. Diversos Estados-Membros adaptaram a hierarquia dos resíduos aos alimentos, privilegiando a ordem de preferência indicada na **figura 1**.

⁴ <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

⁵ Incluindo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD), o Fórum dos Bens de Consumo (*Consumer Goods Forum*), o projeto Fusions da UE e o Programa de Ação Relativo aos Resíduos e Recursos (WRAP) como principais parceiros.

⁶ a) prevenção, b) preparação para a reutilização, c) reciclagem, d) outros tipos de valorização, por exemplo, a valorização energética e e) eliminação.

⁷ Artigo 4º da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

Figura 1 - Hierarquia dos resíduos alimentares¹



¹ Não existe atualmente legislação nem orientações específicas da UE sobre a forma de aplicar a hierarquia dos resíduos da UE aos alimentos. A imagem da figura 1 baseia-se nas hierarquias dos resíduos alimentares existentes, nomeadamente a *Ladder of Moerman* (Universidade de Wageningen, Países Baixos), a *Food Waste Pyramid for London*, a hierarquia dos resíduos alimentares da OVAM (agência responsável pela gestão dos resíduos na Flandres, Bélgica), a hierarquia dos resíduos alimentares do organismo belga FEVIA (*Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie*) e a hierarquia dos resíduos alimentares da Agência de Proteção Ambiental dos E.U.A.

6. De acordo com a definição utilizada no presente relatório, o desperdício alimentar ocorre nas três camadas de base da hierarquia (reciclagem, outra valorização e eliminação). As três camadas superiores (prevenção, doação e alimentação animal) dizem respeito a medidas que podem ser adotadas antes de os alimentos se tornarem resíduos alimentares, sendo, por isso, de privilegiar (numa perspetiva económica e ambiental). A presente auditoria incide na prevenção e na doação, as duas camadas mais elevadas da hierarquia.

Dados sobre desperdício alimentar

7. De acordo com a Comissão Europeia, cerca de 88 milhões de toneladas de alimentos são desperdiçadas anualmente na UE⁸. Estima-se que, se não forem tomadas ações ou medidas

⁸ Número baseado em dados de 2012 (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). O valor de 88 milhões de toneladas de alimentos desperdiçados citado pela Comissão corresponde à última estimativa do volume de resíduos alimentares gerados na UE-28 e publicado pelo projeto Fusions do 7º PQ (*Estimates of European food waste levels - Estimativa dos níveis de desperdício alimentar europeus*), FUSIONS, 2016 (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). Este número não distingue entre alimentos produzidos na UE e alimentos importados.

preventivas adicionais⁹, este valor aumenta para aproximadamente 126 milhões de toneladas até 2020. Os dados sobre desperdício alimentar variam significativamente consoante a fonte. É evidente que uma das razões para essa discrepância consiste na diferente interpretação do significado de desperdício alimentar (ou seja, a falta de uma definição comum) e nas diferentes metodologias utilizadas para o medir. Diferentes estudos apresentam dados divergentes para cada um dos setores da cadeia de abastecimento alimentar. O **quadro 1** apresenta os resultados de uma seleção desses estudos e demonstra que o desperdício alimentar ocorre em toda a cadeia alimentar, devendo no entanto ter-se cuidado na comparação de resultados, uma vez que as metodologias e as definições utilizadas não são homogêneas.

Quadro 1 - Quota-parte de desperdício alimentar nas diferentes fases da cadeia de abastecimento alimentar (em %) de acordo com diferentes estudos¹

	FAO (Europa)	Foodspill (Finlândia)	FH Münster (Alemanha)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions² (UE)
Produção	23	19-23	22	34,2	11
Transformação	17	17-20	36	19,5	19
Retalho	9	30-32	3	5,1	17
Consumidores	52	28-31	40	41,2	53

¹ Análise do Instituto dos Recursos Mundiais (*World Resources Institute – WRI*) com base no documento da FAO *Global food losses and waste – extent, causes and prevention* (Perdas e desperdício de alimentos a nível mundial - dimensão, causas e prevenção), Roma, 2011. Junho de 2013; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; ITAS - cálculos baseados na metodologia SIK (Gustavsson *et al.*, 2013); Fusions, *Estimates of European food waste levels* (Estimativas do desperdício alimentar na Europa), 2016.

² O estudo reconhece que existe uma incerteza relativamente elevada sobre esta estimativa (página 27). Especialmente no que se refere aos dados relativos ao setor da produção, as estimativas baseiam-se apenas em dados de seis países e as incertezas estimadas em $\pm 17\%$ estão provavelmente subestimadas (página 21).

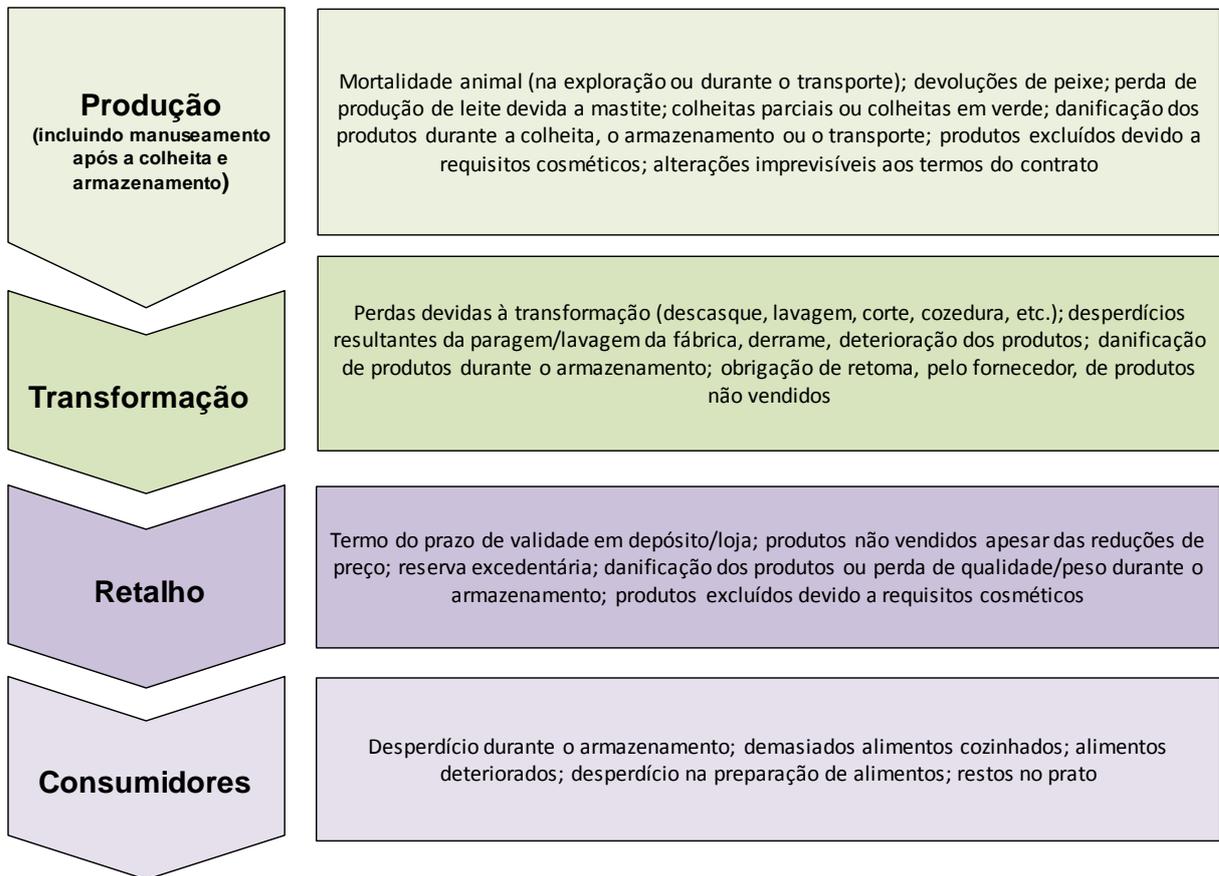
O desperdício é produzido ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar

8. As situações que geram desperdício alimentar podem ser muito diferentes, mas ocorrem em cada fase da cadeia de abastecimento alimentar. Diversos estudos analisaram as

⁹ Comissão Europeia, Direção-Geral do Ambiente, *Preparatory study on food waste across EU 27* (Estudo preparatório sobre resíduos alimentares na UE-27), 2010.

diferentes formas de desperdício de alimentos¹⁰. A **figura 2** apresenta algumas dessas situações.

Figura 2 - Situações que geram desperdício e perdas alimentares ao longo da cadeia



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Custos do desperdício alimentar

9. Os custos associados ao desperdício alimentar são de dois tipos: económico e ambiental. O custo económico inclui não só o custo relacionado com o valor dos produtos em si, mas também os custos incorridos com a produção, o transporte e o armazenamento dos

¹⁰ Franke, U.; Einarson, E.; Andrésen, N.; Svanes, E.; Hartikainen, H. e L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Conselho Nórdico, Copenhaga, 2013. (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); Hanssen, O. J.; Ekegren P.; Gram-Hanssen, I.; et al., *Food Redistribution in the Nordic Region* (Redistribuição dos alimentos na Região Nórdica), Conselho Nórdico de Ministros, Copenhaga, 2014. Relatório da Câmara dos Lordes, *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention* (Contabilizar o Custo do Desperdício Alimentar: Prevenção do Desperdício Alimentar na UE), Comité da União Europeia, 10º Relatório da Sessão 2013-14, p. 12.

produtos desperdiçados, bem como com o respetivo tratamento. De um ponto de vista ambiental, o desperdício situa-se ao nível dos recursos ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos (terra, água, energia, etc.), além do conseqüente aumento das emissões de gases com efeito de estufa.

10. Face às dificuldades na obtenção de dados completos, fiáveis e harmonizados sobre as quantidades atuais de desperdício alimentar, qualquer estimativa do seu custo carecerá de fiabilidade. No entanto, alguns estudos tentaram determiná-lo, podendo esses números ser utilizados como indicadores da potencial dimensão desta problemática.

11. A FAO procedeu a uma avaliação do custo do desperdício alimentar a uma escala mundial e constatou que, além do custo económico estimado em 1 bilião de dólares dos Estados Unidos por ano (valor dos produtos desperdiçados e dos subsídios pagos para a sua produção), o custo ambiental (emissões de gases com efeito de estufa, escassez de água e erosão) atinge cerca de 700 mil milhões de dólares dos Estados Unidos¹¹.

Desperdício alimentar e forças de mercado

12. As causas do desperdício alimentar diferem consoante o papel de cada interveniente na cadeia de abastecimento alimentar. De um modo geral, as decisões dos operadores comerciais (produtores, transformadores e retalhistas) visam maximizar o lucro, ainda que algumas possam implicar algum desperdício. Apesar de os diversos operadores não pretenderem produzir desperdício alimentar, este acaba por ser muitas vezes uma consequência.

13. Os consumidores podem tomar decisões que resultam em desperdício alimentar, por motivos totalmente diferentes. Para os consumidores, trata-se de obter satisfação, tanto no que se refere às suas necessidades nutricionais como a outras questões (por exemplo, qualidade, quantidade, variedade, preço, etc.).

¹¹ FAO, *Food wastage Foodprint. Impacts on natural resources* (Pegada ecológica do desperdício alimentar. Impactos nos recursos naturais), Roma, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

14. As causas do desperdício alimentar estão intrinsecamente relacionadas com a questão de quem paga os custos associados aos alimentos desperdiçados. No que se refere ao custo económico, existem pelo menos três grupos de intervenientes que o suportam: os consumidores, alguns operadores específicos da cadeia de abastecimento alimentar e as instituições de beneficência.

- Os operadores da cadeia de abastecimento alimentar internalizam o custo do desperdício alimentar e incluem-no no preço do produto para o consumidor final. Por exemplo, um retalhista irá, muito provavelmente, definir um preço suficientemente elevado para o produto que tenha em conta o custo dos produtos vendidos e o dos que se espera não vender.
- Uma parte do custo do desperdício alimentar pode ser transferida de um operador do setor alimentar para outro. Por exemplo, quando existem desequilíbrios significativos no poder de negociação entre operadores comerciais, o custo do desperdício alimentar pode recair sobre o operador mais fraco.
- Uma parte do custo do desperdício alimentar também pode ser repercutida nas instituições de beneficência, sob a forma de doação de alimentos. Estas suportam os custos de separação, armazenagem, manuseamento e tratamento que, de outra forma, seriam suportados pelos operadores que os doam.

O custo ambiental do desperdício alimentar é assumido pela sociedade no seu todo, essencialmente através do agravamento da escassez de recursos naturais (que, a longo prazo, pode traduzir-se num aumento do respetivo preço). O ***anexo I*** apresenta, através de dois exemplos concretos, a forma como as forças de mercado influenciam o desperdício alimentar. Apesar de o presente relatório não se centrar nessas forças de mercado, o Tribunal constata a sua importância na luta contra o desperdício alimentar. A Comissão e o Parlamento Europeu¹² reconheceram o papel que essas forças desempenham na cadeia de abastecimento alimentar.

¹² Parlamento Europeu, Mercado interno e proteção dos consumidores, *Briefing Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Informação do PE sobre práticas

O desperdício alimentar e a UE

15. O desperdício alimentar é um problema mundial. Ainda que as medidas adotadas pela UE neste domínio tenham, por definição, efeitos limitados a nível mundial, a UE é um interveniente importante no plano internacional e pode ter impacto no volume de alimentos desperdiçados através das diferentes políticas pelas quais é responsável (Política Agrícola Comum, Política Comum das Pescas, Política de Segurança dos Alimentos e Política dos Resíduos). Neste contexto, a Comissão tem responsabilidades enquanto impulsionadora das disposições legais da UE que podem influenciar o desperdício alimentar.

16. Ao nível da Comissão Europeia, a Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos é responsável pelo dossiê relativo ao desperdício alimentar. Nesse âmbito, adota um conjunto de ações (como a criação de grupos de trabalho e de peritos) e iniciativas de comunicação. Diversas outras direções-gerais da Comissão que têm também um papel a desempenhar na prevenção do desperdício alimentar, uma vez que várias políticas e disposições da UE podem ter influência na produção do desperdício alimentar (política agrícola, política das pescas, política de segurança dos alimentos e política dos resíduos) (ver ***anexo II***).

17. A responsabilidade dos Estados-Membros no que se refere ao desperdício alimentar é igualmente importante. Podem favorecer ou dificultar a prevenção de desperdício alimentar e a doação de alimentos consoante a forma como aplicam as disposições da UE. Esta responsabilidade é ainda mais importante na medida em que podem lançar as suas próprias iniciativas (fora do quadro da UE) para combater este problema¹³.

comerciais desleais nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar) ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_P T.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_P T.pdf)).

¹³ As iniciativas próprias dos Estados-Membros não estão incluídas no âmbito da presente auditoria. Apenas são dados exemplos de práticas específicas para fins ilustrativos.

A AUDITORIA

Âmbito e método da auditoria

18. Existem diversos estudos sobre desperdício alimentar, mas nenhum deles se centrou na responsabilidade da UE¹⁴ nesta matéria. A auditoria realizada pelo Tribunal procurou, portanto, fornecer uma análise abrangente da questão do desperdício alimentar, numa perspetiva global da UE.

19. O Tribunal reconhece que as políticas e as disposições legais examinadas no âmbito da presente auditoria têm outros objetivos que não a prevenção do desperdício alimentar. Apesar de não se destinarem especificamente a este problema, diversos instrumentos da UE têm efeito no comportamento dos diferentes intervenientes na cadeia alimentar, que pode resultar no aumento ou na redução da quantidade de alimentos desperdiçados. A UE tem a capacidade de influenciar o desperdício alimentar através dos diferentes fundos à sua disposição e das diferentes disposições que afetam o funcionamento dos intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar. A auditoria centrou-se exclusivamente na prevenção e na doação, uma vez que estas medidas são as duas formas privilegiadas de luta contra o desperdício alimentar, de acordo com a hierarquia ilustrada na ***figura 1***.

20. No ***anexo II***, o Tribunal enumera os instrumentos da UE (fundos e disposições legais não relacionadas com estes) que têm consequências na prevenção do desperdício alimentar e/ou facilitam a doação. Para efeitos do presente relatório, o Tribunal repartiu os setores da cadeia de abastecimento alimentar em quatro grupos (produtores, transformadores, retalhistas e consumidores).

21. O principal objetivo da auditoria consistiu em avaliar se as disposições legais da UE e a sua execução pelos Estados-Membros contribuem para um comportamento positivo dos diferentes intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar em relação ao desperdício alimentar. A questão global de auditoria que se colocou foi a seguinte:

¹⁴ A UE deve ser entendida como as instituições da UE (responsáveis pela conceção das diferentes políticas e pela criação de diferentes disposições legais) e os Estados-Membros (responsáveis pela execução dessas políticas e disposições).

A UE contribui para uma utilização eficiente dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar através de um combate eficaz ao desperdício alimentar?

22. A auditoria apenas teve em conta os efeitos das políticas e das disposições legais relativas ao desperdício alimentar na UE propriamente dita, excluindo o impacto em países terceiros.

23. O presente relatório começa por avaliar em que medida a Comissão, enquanto poder executivo da UE, traduziu em ações as declarações políticas de alto nível sobre luta contra o desperdício alimentar. Em segundo lugar, descreve as oportunidades existentes nesta matéria que as políticas existentes não exploraram.

24. O período temporal abrangido pela auditoria foi:

- no que se refere aos fundos da Política Agrícola Comum (PAC): os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020;
 - no que se refere ao Fundo Europeu das Pescas (FEP) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP): o período de 2007-2013 e o período de 2014-2020, respetivamente;
 - no que se refere ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD): o período de 2014-2020;
 - no que se refere às disposições legais não relacionadas com os fundos: a auditoria teve em conta as disposições legais em vigor à data da auditoria, bem como propostas de novas disposições já publicadas.
-

25. A auditoria foi realizada entre julho de 2015 e maio de 2016¹⁵ e as provas de auditoria foram recolhidas através de:

- análise documental e entrevistas com serviços da Comissão. A auditoria abrangeu seis direções-gerais: DG Saúde e Segurança dos Alimentos (SANTE), DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (GROW), DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRI), DG Ambiente (ENV), DG Assuntos Marítimos e Pescas (MARE) e DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (EMPL);
- visitas de auditoria a cinco Estados-Membros: Itália (Lácio), Países Baixos, Portugal, Roménia e Finlândia. Em cada um destes Estados-Membros, foram geralmente visitados o Ministério da Agricultura (para a PAC e o FEAMP), o Ministério do Ambiente (para a estratégia e as questões relacionadas com a Diretiva Resíduos), o Ministério dos Assuntos Sociais (para o FEAD), o Ministério da Saúde (para o Pacote da Higiene Alimentar) e o Ministério das Finanças (para os estímulos financeiros). Foram igualmente realizadas visitas no local a beneficiários dos fundos da UE;
- reuniões de consulta com as partes interessadas relevantes, incluindo o COPA e o COGECA, a *Independent Retail Europe*, representantes da WRAP (uma instituição de beneficência do Reino Unido), da SOMRO (uma organização sem fins lucrativos romena) e do projeto de investigação Fusions da UE, um deputado da Assembleia Nacional francesa, representantes de uma comissão de trabalho da Câmara dos Lordes no Reino Unido e um representante britânico nas reuniões da comissão de normas da UNECE.

OBSERVAÇÕES

As declarações políticas de alto nível não se traduziram em ações suficientes

26. Ao longo dos últimos anos, a luta contra o desperdício alimentar adquiriu importância e começou a constar do debate público a todos os níveis políticos (ver ***anexo III***). O Parlamento Europeu instou repetidamente a Comissão (em 2011, 2012, 2015 e 2016) a

¹⁵ No entanto, o relatório inclui declarações políticas relevantes em matéria de desperdício alimentar até 1 de julho de 2016.

tomar medidas destinadas a reduzir o desperdício alimentar. Os Estados-Membros começaram a definir metas nesse sentido e o Conselho da União Europeia, o G20 e as Nações Unidas realçaram a necessidade de lutar contra o desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia de abastecimento. Pode-se citar, a título de exemplo:

- o Parlamento Europeu "solicita igualmente à Comissão que elabore medidas concretas destinadas a reduzir para metade o desperdício alimentar até 2025 e, paralelamente, a prevenir a produção de resíduos alimentares" (2011);
- o G20 entende que a redução das perdas e do desperdício de alimentos é um bom objetivo para a sua ação conjunta (2015);
- as Nações Unidas indicaram na sua agenda para um desenvolvimento sustentável que, até 2030, tencionavam reduzir para metade o desperdício alimentar *per capita* a nível mundial, de retalho e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita (2015);
- o Conselho da União Europeia "apoia os esforços de todos os intervenientes para reduzir os desperdícios alimentares, o que contribuirá para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12.3, que, até 2030, visa reduzir para metade o desperdício alimentar *per capita* a nível mundial, de retalho e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita" (2016)¹⁶.

Apesar das repetidas declarações políticas, a resposta da Comissão tem-se tornado menos ambiciosa com o decorrer do tempo e as medidas tomadas até ao momento foram fragmentadas e esporádicas.

¹⁶ Conclusões do Conselho, de 20 de junho de 2016, sobre o plano de ação da UE para a economia circular (10444/16 – conclusões da 3476ª reunião do Conselho). Essas conclusões foram desenvolvidas com maior detalhe nas conclusões do Conselho sobre perdas e desperdícios alimentares, de 28 de junho de 2016 (10730/16 resultados da 3479ª reunião do Conselho).

Os documentos estratégicos da Comissão tornam-se menos ambiciosos com o decorrer do tempo

27. Enquanto poder executivo da UE, a Comissão deve concretizar as declarações políticas de alto nível formuladas ao longo do tempo. Desde 2011, a Comissão publicou um conjunto de documentos em que se comprometeu a lutar contra o desperdício alimentar:

- em setembro de 2011, no seu Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos¹⁷, a Comissão Europeia considerava a alimentação como um dos setores fundamentais para melhorar a eficiência dos recursos. O Roteiro de 2011 também anunciou a publicação de uma "Comunicação sobre alimentação sustentável" em 2013, na qual a Comissão avaliaria, entre outras questões, a forma de limitar o desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar. Em junho de 2016, essa comunicação ainda não tinha sido publicada;
- após uma consulta pública realizada pela Comissão no verão de 2013 sobre a "sustentabilidade do sistema alimentar", que incluiu uma secção sobre prevenção e luta contra o desperdício alimentar, a Comissão publicou, em julho de 2014, uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸ que altera, entre outras, a Diretiva relativa aos Resíduos. No entanto, a proposta de uma nova diretiva relativa aos resíduos foi retirada pela Comissão Europeia em dezembro de 2014, tendo em vista a sua substituição por uma proposta "mais ambiciosa"¹⁹;
- em dezembro de 2015, a Comissão aprovou um Pacote relativo à Economia Circular que incluiu propostas legislativas revistas em matéria de resíduos. A questão da luta contra o desperdício alimentar foi integrada nessas propostas.

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

¹⁸ COM(2014) 397 final de 2 de julho de 2014, "Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, a Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, a Diretiva 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e a Diretiva 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos".

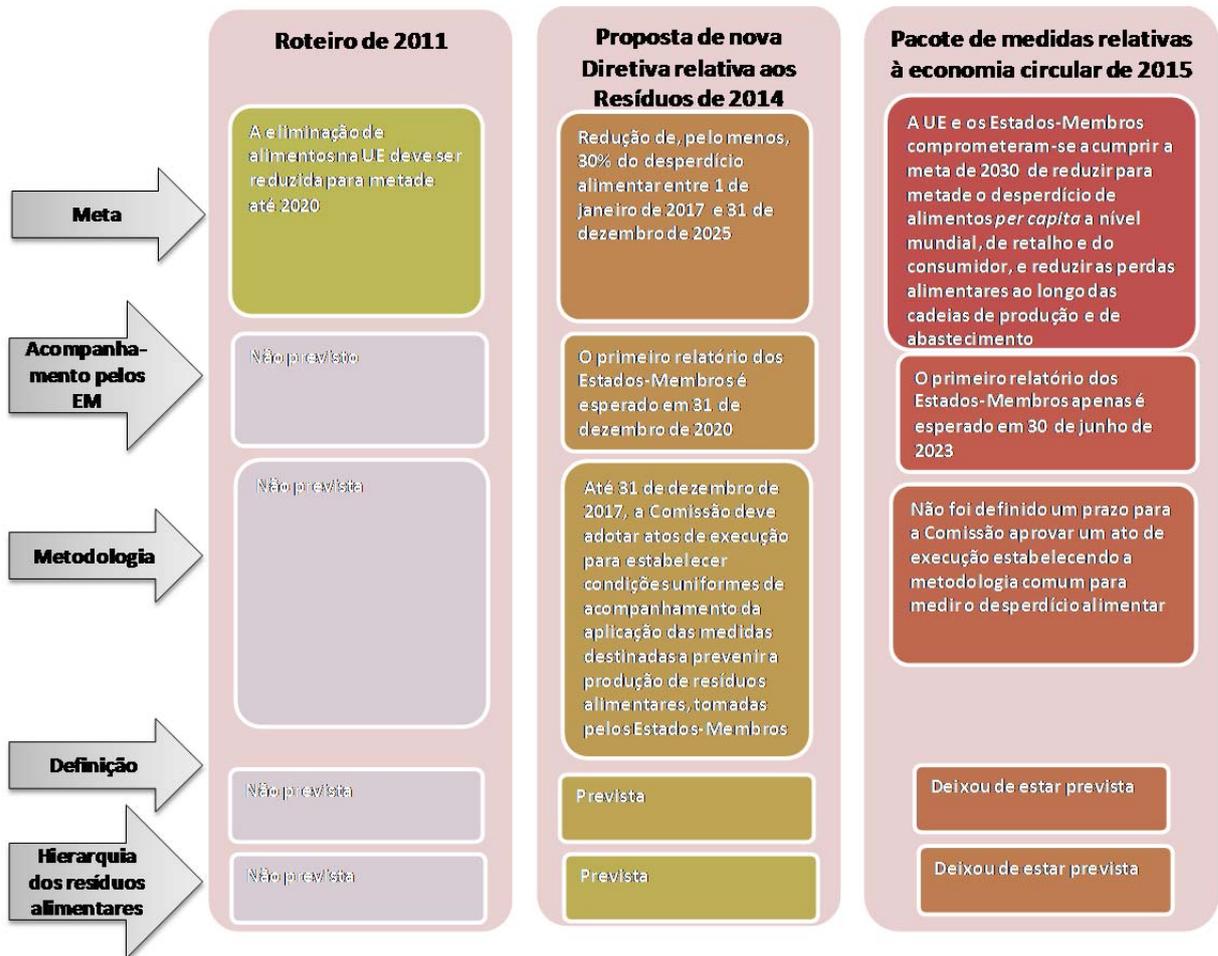
¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

28. No entanto, ao analisar os documentos acima referidos, o Tribunal constatou que a ambição da Comissão em matéria de desperdício alimentar diminuiu com o decorrer do tempo. Como indicado na **figura 3**, as metas nessa matéria foram reduzidas, a obrigação de os Estados-Membros prestarem informações sobre esse desperdício foi adiada, o prazo de adoção pela Comissão de um ato de execução destinado a estabelecer uma metodologia comum para a medição do desperdício alimentar foi repetidamente protelado e continua a não existir uma definição de desperdício alimentar para toda a UE. A par desta situação, nunca foi definida uma base de referência (um nível de referência para um determinado ano) a partir da qual orientar a redução do desperdício alimentar (ver **caixa 1**).

Caixa 1 – Por que motivo é importante uma "base de referência"

Tendo em vista a definição de metas significativas de redução do desperdício e a medição de quaisquer iniciativas que possam ser tomadas, é necessário definir um ponto de partida acordado ou "base de referência", que estabeleça os níveis atuais de desperdício alimentar. No âmbito de iniciativas adotadas até ao momento, Estados-Membros e organizações não-governamentais afirmam ter obtido reduções significativas na percentagem de desperdício, mas sem uma base de referência comum é difícil avaliar o sucesso relativo dessas iniciativas. É, por conseguinte, necessário que se chegue a acordo sobre uma base de referência da UE que integre qualquer política futura da União no domínio do desperdício alimentar.

Figura 3 - Evolução de aspetos fundamentais nos documentos estratégicos da Comissão relativos ao desperdício alimentar



29. Apesar de não existir uma política específica da UE em matéria de desperdício alimentar, diversas políticas da União têm ou podem ter impacto nesta matéria. No entanto, a Comissão não reviu estas políticas tendo em vista avaliar se têm suficientemente em consideração a necessidade de combater o desperdício alimentar (esta questão é desenvolvida de forma mais aprofundada nos pontos 33 a 80). Os Estados-Membros reconheceram esta necessidade e, tendo em conta a inexistência de uma política coordenada à escala da UE, procuraram dar resposta ao problema de diversas formas, nomeadamente no plano legislativo (ver **caixa 2**). Alguns Estados-Membros também convidaram explicitamente a Comissão a adotar medidas ao nível da UE (ver **caixa 3**).

Caixa 2 – Resposta dos Estados-Membros à questão do desperdício alimentar: do encorajamento à ação legislativa

Em 11 de fevereiro de 2016, França aprovou uma lei relativa à redução do desperdício alimentar. As principais características da lei francesa são: a) clarificação da hierarquia dos resíduos no caso do desperdício alimentar; b) introdução de coimas no caso de os operadores comerciais transformarem voluntariamente alimentos seguros em resíduos não comestíveis; c) introdução da obrigação de os supermercados assinarem um acordo com organizações com fins não lucrativos para doação dos alimentos que, de outra forma, seriam desperdiçados. No que se refere a este último ponto, a lei francesa não define a proporção de alimentos a doar. Deste modo, se o supermercado assinar um acordo de doação de 1% desses alimentos, já está a cumprir a lei.

Caixa 3 – Os Estados-Membros solicitaram uma ação coordenada da UE para combater o desperdício alimentar

Em julho de 2015, a Câmara dos Lordes do Reino Unido lançou a primeira Carta Verde²⁰ sobre desperdício alimentar em nome do governo britânico, subscrita pelos presidentes das comissões de outros 15 parlamentos e câmaras nacionais, e convidou a Comissão Europeia a adotar uma abordagem estratégica para a redução desse desperdício. Na Carta Verde reconhece-se que uma estratégia ao nível da UE ajudaria a garantir uma abordagem coordenada para dar resposta a este problema. Na sua resposta, a Comissão comprometeu-se a prestar especial atenção às sugestões, no âmbito do quadro do Pacote da Economia Circular. (As limitações deste Pacote no que se refere à luta contra o desperdício alimentar são descritas no ponto 28 e ilustradas na **figura 3**).

Ações fragmentadas e esporádicas ao nível técnico

30. Apesar de reconhecer que o desperdício alimentar tem sido tema de debate em diversos fóruns (por exemplo, o Fórum de Alto Nível para o Melhor Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar), as medidas tomadas pela Comissão ao nível técnico têm-se limitado à criação de grupos de trabalho e de peritos. Estes grupos foram criados para

²⁰ A Carta Verde é uma iniciativa nova, prevista no artigo 9º do Protocolo 1 do Tratado de Lisboa, que permite que os parlamentos dos Estados-Membros da UE juntem esforços na apresentação de propostas à Comissão e, por conseguinte, influenciem o desenvolvimento da política da UE.

possibilitar as consultas às partes interessadas e prestar apoio à Comissão e aos Estados-Membros na procura de formas de prevenir e reduzir o desperdício alimentar, sem comprometer a segurança dos alimentos. Em 2012, a Comissão criou um Grupo de Trabalho para as perdas e os desperdícios alimentares (a seguir designado por "Grupo de Trabalho"), composto por partes interessadas na cadeia de abastecimento alimentar²¹ e representantes de diferentes serviços da Comissão Europeia²².

31. Em 2014, a Comissão criou um Grupo de Peritos para as perdas e os desperdícios alimentares (a seguir designado por "Grupo de Peritos"), composto por representantes dos Estados-Membros e das diversas DG da Comissão Europeia²³ envolvidas. Até ao momento, este Grupo de Peritos reuniu-se duas vezes. Em outubro de 2015, a Comissão convidou os peritos dos Estados-Membros para participarem numa conferência dedicada à prevenção do desperdício alimentar, no âmbito da Expo 2015. Em abril de 2016, a Comissão publicou um convite à apresentação de propostas para participação numa nova plataforma lançada para dar resposta a questões relativas ao desperdício alimentar. Não ficou claro se esta plataforma irá funcionar além do Grupo de Peritos ou se o substituirá.

32. As reuniões dos Grupos de Trabalho e de Peritos não se realizaram com a frequência necessária para criar a dinâmica para uma verdadeira mudança (ver **caixa 4**). Além disso, as medidas adotadas no domínio do desperdício alimentar não tiveram continuidade, em virtude das alterações das responsabilidades dentro da Comissão²⁴, por um lado, e da mudança de participantes nas reuniões, por outro.

²¹ Essencialmente organismos de cúpula europeus em representação dos setores da produção, transformação, restauração, retalho, embalagem e investigação.

²² DG SANCO, DG ENV e DG AGRI para todas as reuniões e DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR e DG MARKT para algumas delas.

²³ DG SANCO/SANTE, DG AGRI e, consoante a reunião, DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD e EUROSTAT.

²⁴ Apesar de ser coordenada pela DG SANTE desde 2012, a pasta relativa ao desperdício alimentar foi transferida da DG ENV para a DG SANTE (Unidade A6) em 1.1.2015. Em 1.2.2016, foi novamente transferida dentro da DG SANTE, para a Unidade E1.

Caixa 4 – Não se verificam verdadeiros sinais de progressos pelo Grupo de Trabalho nem pelo Grupo de Peritos

- Desde a primeira reunião, em outubro de 2012, foi realçada a necessidade de clarificar a questão da doação de alimentos. Em maio de 2014, a DG SANCO afirmou que pretendia elaborar orientações da UE destinadas a facilitar essa doação. Em junho de 2016, não tinham sido publicadas quaisquer orientações (ver também ponto 72).

- Em fevereiro de 2013, a Comissão indicou que iria analisar a retirada do mercado, por alguns Estados-Membros, de produtos que ultrapassam a data de validade. Em novembro de 2014, o Grupo de Peritos identificou a necessidade de orientações da UE relativamente à comercialização de alimentos que ultrapassaram a respetiva data de validade. Em junho de 2016, essas orientações ainda não existiam.

- Em maio de 2014, a Comissão mencionou a possibilidade de ampliar a lista de produtos em que não é exigida a indicação da data de durabilidade mínima (anexo X do Regulamento (UE) nº 1169/2011²⁵). Em virtude da falta de informações (por exemplo, sobre o impacto efetivo de tal medida no desperdício alimentar, no comportamento dos consumidores e na forma de determinar os produtos a adicionar à lista), até ao momento não foram tomadas quaisquer medidas concretas. A Comissão indicou que vai realizar um estudo sobre a indicação da data de validade e a prevenção do desperdício alimentar.

- Não foi dado posterior seguimento a diversas questões suscitadas durante as reuniões, incluindo o potencial da Parceria Europeia de Inovação (PEI) para ajudar a reduzir o desperdício alimentar, a possibilidade de estimular pequenas cadeias de abastecimento ou a necessidade de analisar todos os domínios políticos pertinentes.

²⁵ Regulamento (UE) nº 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) nº 1924/2006 e (CE) nº 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) nº 608/2004 da Comissão (JO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

As políticas existentes podem ser mais bem harmonizadas para uma luta mais eficaz contra o desperdício alimentar

33. A UE influencia a vida quotidiana das pessoas na Europa de diversas formas, como por exemplo através de regulamentos ou diretivas, por vezes do financiamento de projetos, de investimentos ou de práticas específicas, estimulando por conseguinte determinados tipos de comportamento. O Tribunal analisou um conjunto de domínios políticos da UE passíveis de influenciar o comportamento dos diferentes intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar no que se refere ao desperdício alimentar (agricultura, pescas, segurança dos alimentos, ambiente, assuntos sociais e fiscalidade). Ainda que a prevenção do desperdício alimentar não constitua um objetivo fundamental destas políticas, o trabalho do Tribunal centrou-se nas questões que podem contribuir para a mesma ou facilitar a doação de alimentos. O Tribunal identificou um conjunto de oportunidades para integrar a luta contra o desperdício alimentar nas políticas existentes. No entanto, essas oportunidades ainda têm de ser exploradas.

Harmonização das políticas para uma melhor prevenção do desperdício alimentar

Política Agrícola Comum (PAC)

34. O desperdício alimentar ocorre ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar (ver **quadro 1**). Através dos pagamentos diretos, das medidas de mercado e dos pagamentos no âmbito do desenvolvimento rural, a PAC pode ter influência na produção de desperdício alimentar nas fases de produção, transformação e retalho da cadeia de abastecimento alimentar. Além disso, visto que a nova PAC confere uma ênfase especial ao conceito de eficiência na utilização dos recursos²⁶, é razoável esperar que a PAC também procure dar resposta à questão do desperdício alimentar.

²⁶ Nos termos do artigo 39º, nº 1, alíneas a) e c) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a PAC tem como principais objetivos apoiar a viabilidade económica do setor agrícola e a estabilidade dos mercados dos produtos agrícolas. No entanto, o artigo 39º, nº 1, alínea a) também prevê uma "utilização ótima dos fatores de produção", ou seja, estipula uma utilização sustentável e eficiente dos recursos naturais. Neste contexto, o artigo 11º também é pertinente: "as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na

Evolução histórica da PAC e natureza atual dos pagamentos diretos

35. Nos primeiros anos da PAC, os preços fixos dos produtos e as restituições à exportação constituíam um incentivo para os agricultores produzirem produtos agrícolas. Entre a década de 1970 e o princípio da década de 1990, esta situação resultou em excedentes e enormes existências de produtos como manteiga, leite em pó desnatado, cereais e carne de bovino em toda a UE. As taxas de ajuda foram substancialmente reduzidas no âmbito da reforma da PAC de 1992, tendo sido introduzidos os pagamentos diretos associados²⁷ para compensar essa redução. A partir de 2005, a dissociação dos pagamentos diretos da produção constituiu mais um passo para uma PAC baseada no mercado. A despesa com as restituições à exportação tem vindo a diminuir desde a década de 1990 e atualmente todas as taxas de restituições à exportação estão fixadas em zero.

36. Na sequência das sucessivas reformas da PAC, os excedentes de produção diminuíram drasticamente e o nível de existências de intervenção decresceu. Com a transferência do apoio aos produtos para o apoio aos produtores, a produção excedentária foi efetivamente reduzida nos primeiros anos, o que terá provavelmente contribuído para a redução do desperdício alimentar.

37. Atualmente, a maioria dos pagamentos diretos já não apoia diretamente a produção de uma determinada cultura ou produto e apenas contribui indiretamente para a produção de produtos agrícolas através da concessão de apoio financeiro aos produtores. Em 2013, os pagamentos diretos da UE totalizaram 41,7 mil milhões de euros. De acordo com os dados do FAOSTAT, no mesmo ano a UE produziu as quantidades de produtos constantes do **quadro 2**. A **figura 4** apresenta os volumes anuais de alimentos desperdiçados por tipo de produtos agrícolas em todo o mundo. Apesar de não serem diretamente comparáveis, estes dois conjuntos de dados revelam que o apoio da UE é concedido, tanto direta como indiretamente, a produtos relativamente aos quais se verifica a ocorrência de um elevado desperdício a nível mundial.

definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável".

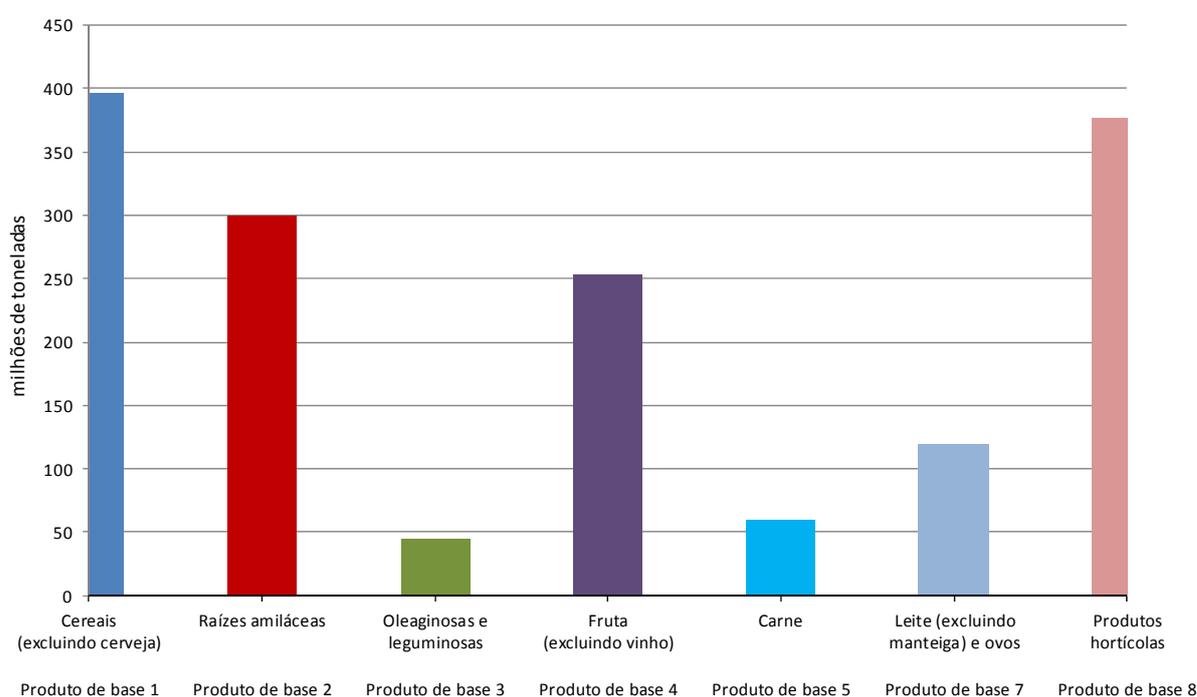
²⁷ Pagamentos compensatórios aos agricultores relativos a superfícies (ou rendimentos) fixos ou a um número fixo de animais.

Quadro 2 – Volumes de produção agrícola da UE para 2013 (em milhões de toneladas)

Cereais	Raízes amiláceas	Oleaginosas e leguminosas	Fruta	Carne	Leite e ovos	Produtos hortícolas
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Fonte: FAOSTAT.

Figura 4 - Volumes anuais de alimentos desperdiçados por tipo de produtos agrícolas no mundo



Fonte: FAO, *Technical Report on Food Waste Footprint – Impacts on Natural Resources* (Relatório técnico sobre a pegada do desperdício alimentar - impactos nos recursos naturais), Roma, 2013, p. 103

(<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. Uma parte limitada dos pagamentos diretos da UE (cerca de 6% em 2014) continua a estar relacionada com a produção. Neste contexto, os Estados-Membros podem utilizar o apoio associado voluntário. Através deste regime (disponível desde 2015), a maioria dos Estados-Membros aumentou a quota-parte de apoio associado nos seus pagamentos diretos. Em dez deles, essa quota-parte registou um acréscimo de mais de 10 pontos percentuais (por exemplo, na Polónia passou de 3,5% dos pagamentos diretos em 2014 para 15% em 2015) e, noutros cinco, de mais de sete pontos percentuais. Os setores que

recebem mais pagamentos associados são o da carne de bovino (41% do total), do leite (20%), da carne de ovino e caprino (12%) e das proteaginosas (11%).

39. "O apoio associado só pode ser concedido aos setores ou às regiões de um Estado-Membro em que tipos específicos de agricultura ou setores agrícolas específicos que são particularmente importantes por motivos económicos, sociais e/ou ambientais, enfrentam certas dificuldades"²⁸. No setor dos laticínios, por exemplo, os dados indicam que diversos Estados-Membros (República Checa, França, Polónia, Itália, Espanha, Lituânia, Eslováquia e Malta) ajudam todos os seus produtores de laticínios através do apoio associado voluntário. Uma vez que o apoio está relacionado com o número de vacas leiteiras comunicado pelo Estado-Membro, na prática pode constituir um incentivo à manutenção ou mesmo ao aumento da produção atual, ainda que o regulamento pretenda evitar que isso suceda²⁹. A auditoria permitiu detetar casos em que esta situação ocorreu e a Comissão reconhece que este risco não está abrangido pelos seus controlos. Na perspetiva do desperdício alimentar, os pagamentos associados estimulam a produção de produtos específicos relativamente aos quais pode não existir procura.

40. A Comissão não realizou quaisquer estudos sobre o impacto das sucessivas reformas da PAC (incluindo a dissociação) nas quantidades de produção agrícola nem sobre o seu efeito estimado na produção de desperdício alimentar. Nunca incluiu qualquer avaliação do desperdício alimentar nas suas avaliações de impacto para os pagamentos diretos da UE nem avaliou o efeito dos pagamentos associados no incentivo à oferta de produtos específicos relativamente aos quais pode não existir procura (ver ***figura 4***).

²⁸ Artigo 52º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) nº 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) nº 73/2009 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

²⁹ Artigo 52º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 1307/2013.

Medidas de mercado

41. As medidas de intervenção no mercado (intervenção pública, armazenagem privada, retiradas do mercado, colheita em verde e não-colheita) representam uma pequena proporção do orçamento da PAC e a sua utilização tem diminuído progressivamente desde meados da década de 1990, após a reforma da PAC de 1992. Estas medidas são utilizadas para apoiar a retirada de (futuros) excedentes em relação à procura, quando os preços sofrem reduções significativas. Os produtos podem ser armazenados até que os preços de mercado aumentem, sendo então restituídos ao mercado para venda, exportação ou doação, ou podem ser eliminados de outra forma (por exemplo, destruídos). Deste modo, as medidas de mercado dão origem a um desperdício alimentar imediato (no caso da colheita em verde e da não-colheita), ou posterior (especialmente no caso das retiradas do mercado).

42. De acordo com a Comissão, as medidas de mercado procuram dar resposta a dois objetivos fundamentais: a) uma orientação contínua para o mercado e b) uma rede de segurança para os agricultores em caso de fortes perturbações dos mercados³⁰. No entanto, a Comissão não definiu a extensão da rede de segurança e, dependendo da forma como as medidas são utilizadas, apenas um destes dois objetivos pode ser concretizado. Num estudo sueco³¹ é ilustrada a relação entre a utilização das medidas de mercado e o desperdício alimentar: quando os preços são tão baixos que a situação é considerada crítica, a política agrícola da UE oferece apoio aos produtores. Se esses fundos forem utilizados para apoiar uma situação de produção excedentária estrutural e não apenas crises imediatas, podem resultar não só na consolidação de um desequilíbrio estrutural, como também num aumento do desperdício.

³⁰ SEC(2011) 1153 final/2, de 20 de outubro de 2011, *Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020* (Avaliação de impacto da Comissão, a Política Agrícola Comum no horizonte 2020), p. 12.

³¹ Mattson, K., *Why do we throw away edible fruit and vegetables?* (Porque deitamos fora fruta e produtos hortícolas comestíveis?), Relatório 2014:5 EN, Divisão do Comércio e dos Mercados, estudo financiado pela Agência nacional sueca para a alimentação (p. 22).

43. O recurso ao mecanismo de intervenção pública tem diminuído progressivamente desde a reforma da PAC de 1992. A maioria dos produtos armazenados ao abrigo de uma intervenção pública regressou ao mercado ou foi doada a pessoas carenciadas e os níveis das existências atuais são muito reduzidos. No entanto, voltaram a aumentar recentemente³². Neste contexto, a possibilidade de distribuir produtos sem encargos pode adquirir importância. No entanto, ainda não foram instituídas as disposições legais para o efeito (ver pontos 75 e 76).

44. Na UE, entre 2008 e 2015, foram retiradas do mercado 1,8 milhões de toneladas de fruta e produtos hortícolas e, em 45 500 ha de terras, a colheita foi feita antes da maturação ou não foi feita. A UE pagou 380 milhões de euros de compensação aos produtores envolvidos. De acordo com os dados da Comissão, 66% dos produtos retirados foram desperdiçados. Além desse custo direto (a compensação paga aos produtores), o custo total do desperdício alimentar deve ter em conta os custos de produção e de transporte dos produtos, bem como os custos de tratamento dos resíduos produzidos. Devem igualmente ser tidos em conta os custos ambientais associados ao longo do ciclo de vida dos produtos.

45. Todos os anos, estas medidas de mercado afetam milhares de toneladas de produtos, das quais uma parte é destruída. Revela-se, portanto, adequado, avaliar o potencial impacto das medidas de mercado planeadas na produção ou prevenção de desperdício alimentar. Este tipo de avaliação não foi realizado no contexto da recente reforma da PAC, nem relativamente às medidas de mercado adotadas desde 2014 (em resposta ao embargo russo às importações e à crise dos preços no produtor); neste último caso, não obstante a resolução do Parlamento Europeu, de julho de 2015, que solicita à Comissão que, "ao efetuar uma avaliação de impacto relativa às novas propostas legislativas pertinentes, avalie o seu impacto potencial no desperdício de alimentos" (ver *anexo III*).

³² Os dados publicados em agosto de 2016 pelo Observatório do Mercado do Leite da Comissão indicam que as existências aumentaram recentemente (http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf).

Restituições à exportação

46. No passado, as restituições à exportação podem ter constituído um incentivo para o cultivo de produtos agrícolas relativamente aos quais se verifica a ocorrência de um elevado desperdício a nível mundial. Na reunião da Organização Mundial do Comércio, realizada em Nairobi, em 19 de dezembro de 2015, ficou acordado suprimir as restituições à exportação. Esta decisão pode contribuir para evitar essa eventual produção excedentária.

Regime de distribuição de leite e de fruta nas escolas

47. No âmbito do regime de distribuição de leite nas escolas, a UE subsidia o custo de diversos produtos lácteos distribuídos às crianças nas escolas. No âmbito do regime de distribuição de fruta nas escolas, a UE fornece fruta e produtos hortícolas, tendo em vista encorajar bons hábitos alimentares junto dos jovens³³. Ambos os regimes contemplam medidas de acompanhamento, sendo essas medidas vinculativas para o regime de distribuição de fruta e voluntárias para o regime de distribuição de leite. Nos termos do atual regulamento, as medidas de acompanhamento de ambos os regimes "podem incluir informações sobre medidas educativas relativas [... à] luta contra o desperdício alimentar"³⁴. No entanto, à data da auditoria, ainda nenhum Estado-Membro explorara a possibilidade de utilizar as medidas de acompanhamento do regime de distribuição de leite nas escolas para veicular mensagens educativas sobre a produção e a prevenção do desperdício alimentar. Relativamente ao regime de distribuição de fruta nas escolas, apenas alguns Estados-Membros aplicaram as medidas de acompanhamento obrigatórias para esse efeito³⁵.

³³ A partir de 1 de agosto de 2017, os regimes de Distribuição de Leite e Fruta nas Escolas serão fusionados.

³⁴ Artigos 23º, nº 2 e 26º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 e (CE) nº 1234/2007 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

³⁵ Apenas Itália, os Países Baixos, a Croácia, a Eslováquia e a Bélgica incluíram mensagens educativas relacionadas com o desperdício alimentar nas medidas de acompanhamento do regime de distribuição de fruta nas escolas.

Desenvolvimento rural

48. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) tem potencial para contribuir para a redução do desperdício alimentar nas fases da produção primária e da transformação alimentar (por exemplo, contribuindo para reduzir a mortalidade dos animais nas explorações e as perdas das colheitas, melhorando as condições de armazenagem ou ajudando a diminuir as perdas durante a transformação).

49. Apesar de a redução do desperdício alimentar não estar especificamente mencionada nos diferentes regulamentos relativos ao desenvolvimento rural, as ações para esse efeito podem ser financiadas através de diversas medidas, tais como transferência de conhecimentos e ações de informação, investimentos em ativos físicos (por exemplo, equipamento que provoque menos danos, melhor armazenagem pós-colheita, adaptação das instalações para animais de forma a reduzir as doenças e a mortalidade), pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais ou para atividades de cooperação³⁶. O artigo 53º, nº 3, é o único artigo do Regulamento relativo ao Desenvolvimento Rural que refere explicitamente o potencial da Rede PEI na "redução das perdas pós-colheita e do desperdício de alimentos".

50. A Comissão não encorajou especificamente os Estados-Membros a utilizarem os fundos do FEADER para lutar contra o desperdício alimentar. Por seu lado, os Estados-Membros auditados não mencionaram especificamente o desperdício alimentar nem referiram a luta neste domínio como uma necessidade ou um objetivo dos seus programas para os períodos de 2007-2013 e 2014-2020, apesar de terem tido a oportunidade de o fazer. Porém, diversas autoridades dos Estados-Membros visitados durante a auditoria reconheceram o potencial do FEADER para a redução do desperdício alimentar e apresentaram exemplos de projetos concretos para o demonstrar (ver [caixa 5](#)). Estes exemplos não são, no entanto, o resultado de uma abordagem estratégica e planeada de luta contra o desperdício alimentar, mas mais um efeito coincidente com a execução do FEADER nesses Estados-Membros. À data da

³⁶ Artigos 14º, 15º, 17º, 33º e 35º do Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

auditoria, a maioria dos Estados-Membros apenas tinha começado a criar os seus acordos e projetos no âmbito da PEI, o que significa que é difícil apresentar neste momento uma panorâmica global das questões relativas ao desperdício alimentar que foram incluídas nas atividades da PEI.

Caixa 5 – Exemplos de projetos de Desenvolvimento Rural em Itália que contribuíram para a redução do desperdício alimentar

A. O financiamento de um silo de armazenagem de cereais reduziu drasticamente (de cerca de 12% para 0,2%) o desperdício de cereais devido a humidades e poluição por aves e roedores;

B. O financiamento de um investimento num estábulo de ordenha de vacas leiteiras (passagem de um sistema de ordenha rotativa para um sistema de estabulação livre com colchões, raspadeiras, etc.) resultou na melhoria do bem-estar dos animais e das condições de higiene, o que por sua vez resultou numa redução do número de vacas com mastite e do volume de leite desperdiçado.

51. Apesar de alguns bons exemplos, o potencial do FEADER na luta contra o desperdício alimentar ao nível dos produtores e dos transformadores ainda não foi plenamente explorado.

Política Comum das Pescas (PCP)

52. Os pescadores não capturam apenas os peixes que procuram especificamente ou que são autorizados a pescar. Até há pouco tempo, as capturas indesejadas eram devolvidas ao mar, muitas vezes mortas. Esta situação era considerada por muitos um desperdício inaceitável de recursos escassos. Em 2013 foi aprovada uma reforma da Política Comum das Pescas (PCP), destinada a pôr fim a esta prática, através da introdução da obrigação de desembarque. Através dos fundos europeus das pescas³⁷, os Estados-Membros tiveram/têm a oportunidade de financiar projetos de preparação para a obrigação de desembarque e para influenciarem de forma positiva a taxa de sobrevivência dos peixes de aquicultura. Outro elemento da reforma da PCP com potencial impacto na produção de desperdício

³⁷ Fundo Europeu das Pescas (FEP) para o período de 2007-2013 e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) para o período de 2014-2020.

alimentar é a supressão da compensação para retiradas de pescado do mercado (ver ponto 61).

Devoluções ao mar e obrigação de desembarque

53. O Parlamento Europeu e o Conselho consideram que "as capturas indesejadas e as devoluções constituem um desperdício considerável" e criaram a obrigação de desembarcar todas as capturas ("obrigação de desembarque")³⁸. Esta obrigação está a ser introduzida de forma gradual, entre 2015 e 2019. Prevê que todas as capturas devem ser mantidas a bordo, desembarcadas e contabilizadas relativamente às quotas. As espécies com uma elevada probabilidade de sobrevivência após devolução podem, em determinadas condições, ficar isentas dessa obrigação. De acordo com os regulamentos, os peixes de tamanho inferior ao regulamentar não podem ser comercializados para efeitos de consumo humano direto.

54. De acordo com a Comissão, o objetivo é reduzir as taxas de devolução de 15-25% para 5%³⁹. No entanto, essas taxas variam consoante o tipo de pescaria, as espécies e o ano (por exemplo, as devoluções durante a pesca de fundo (pesca demersal) no Mar do Norte representam em média 40% da captura⁴⁰ e no Mediterrâneo estão estimadas em 18,6% da captura total⁴¹). A Comissão tenciona definir metas mais precisas por espécie ou por região geográfica nos planos plurianuais da UE que está atualmente a elaborar.

55. É claro que a obrigação de desembarque pode contribuir para reduzir o desperdício alimentar se for corretamente aplicada, ou seja, se resultar num aumento da seletividade,

³⁸ Regulamento (UE) nº 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) nº 1954/2003 e (CE) nº 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) nº 2371/2002 e (CE) nº 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

³⁹ Referido no artigo 15º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 1380/2013 como "isenções *de minimis* até 5% do total das capturas anuais de todas as espécies".

⁴⁰ *Discard Atlas of North Sea Fisheries* (Atlas das devoluções nas pescarias do Mar do Norte), IMARES Wageningen UR, Wageningen, agosto de 2014.

⁴¹ *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis* (A obrigação de desembarcar todas as capturas - consequências para o Mediterrâneo. Análise aprofundada), Parlamento Europeu, 2014.

diminuindo por conseguinte a quantidade de capturas não desejadas (tais como peixe de tamanho inferior ao regulamentar). Pelo contrário, se a atividade piscatória não se tornar mais seletiva, os peixes comestíveis que não podem ser utilizados para consumo humano (por exemplo, por causa dos requisitos em matéria de tamanhos mínimos) resultarão em desperdício alimentar, na aceção utilizada no presente relatório.

56. Tendo em vista um acompanhamento mais eficaz da execução da obrigação de desembarque, é importante dispor de dados fiáveis sobre as capturas e as devoluções. No entanto, alguns desses dados ainda não estão disponíveis ao nível da Comissão porque:

- o diário de pesca eletrónico⁴² para embarcações de pesca com uma determinada dimensão ainda não foi plenamente aplicado nos Estados-Membros;
- apesar da obrigação, em vigor desde 1 de janeiro de 2010, de os pescadores registarem as estimativas de todas as devoluções superiores a 50 kg no seu diário de pesca, os Estados-Membros não são obrigados a enviar esses dados à Comissão;
- o requisito de registar as devoluções autorizadas, tal como as espécies com tamanho inferior à referência de conservação (anteriormente devolvidas), como entradas separadas no diário de pesca eletrónico, apenas foi introduzido em maio de 2015.

A inexistência destes dados dificulta a obtenção de informações sobre o nível de desperdício alimentar relativamente ao pescado.

Os Fundos das Pescas

57. Através do Fundo Europeu das Pescas (FEP) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), os Estados-Membros tiveram/têm a oportunidade de financiar projetos que facilitam a execução da obrigação de desembarque, tais como investimentos

⁴² Exigido nos termos do artigo 15º do Regulamento (CE) nº 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas, altera os Regulamentos (CE) nº 847/96, (CE) nº 2371/2002, (CE) nº 811/2004, (CE) nº 768/2005, (CE) nº 2115/2005, (CE) nº 2166/2005, (CE) nº 388/2006, (CE) nº 509/2007, (CE) nº 676/2007, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 1300/2008, (CE) nº 1342/2008, e revoga os Regulamentos (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1627/94 e (CE) e nº 1966/2006 (JO L 343 de 22.12.2009, p. 1).

em artes de pesca seletivas, equipamento relacionado com as capturas indesejadas a bordo, investigação sobre taxas de sobrevivência dos peixes, investimentos na transformação das devoluções em terra, etc. Quatro dos cinco Estados-Membros visitados utilizaram o FEP especialmente para financiar projetos de investigação ou projetos de desenvolvimento e teste de artes de pesca mais seletivas (ver **caixa 6**), mas o número de projetos deste tipo era muito reduzido em dois desses Estados-Membros. O FEAMP também pode financiar projetos destinados a facilitar a execução da obrigação de desembarque mas, tendo em conta que os programas operacionais foram aprovados em dezembro de 2015, à data da auditoria ainda não tinham sido selecionados projetos para financiamento.

58. Através do FEAMP, os Estados-Membros também podem financiar projetos com uma influência positiva na taxa de sobrevivência dos peixes em aquicultura. Num dos Estados-Membros visitados, o FEP foi utilizado para financiar projetos de erradicação das doenças dos peixes, aumentando por conseguinte a sua taxa de sobrevivência nas explorações piscícolas envolvidas⁴³.

59. Tanto o FEP como o FEAMP podem contribuir para reduzir o desperdício alimentar, mesmo que isso não se encontre explicitamente enunciado na regulamentação aplicável. Este potencial ainda não foi plenamente explorado nos Estados-Membros visitados.

Caixa 6 – Bom exemplo de um projeto do FEP nos Países Baixos que ajuda a preparar o setor das pescas para a aplicação da obrigação de desembarque

O projeto envolveu: 1) uma rede de pesca mais seletiva de peixes-chatos; 2) um sistema automatizado de separação das devoluções a bordo e 3) melhorias na linha de tratamento do peixe a bordo, tendo em vista aumentar as probabilidades de sobrevivência (e, por conseguinte, obter a isenção da obrigação de desembarque).

Os resultados do projeto revelaram uma redução das devoluções, em virtude da nova rede de pesca (10%-15% das devoluções estimadas após o projeto face a 22% antes). No entanto, as capturas também são inferiores, uma vez que alguns dos peixes procurados escapam através da rede. O sistema automatizado de separação das devoluções foi concebido para minimizar a sobrecarga de

⁴³ Entre janeiro de 2007 e novembro de 2015, as autoridades finlandesas aprovaram 14 projetos para combater as doenças dos peixes (3 projetos de investigação e 11 projetos-piloto).

trabalho a bordo decorrente da obrigação de desembarcar todas as capturas. A utilização de tanques de água no início da cadeia permite que os peixes capturados continuem vivos até à seleção e tenham, conseqüentemente, maiores probabilidades de sobrevivência quando são devolvidos. A investigação para medição das taxas de sobrevivência ainda está em curso.



Rede de pesca mais seletiva
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Deteção por câmara e sistema de seleção
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Retirada de pescado

60. No período de 2007-2013, a UE pagou compensações aos Estados-Membros pela retirada de pescado do mercado quando o preço do peixe estava demasiado baixo. Entre 2007 e 2014, foram pagos 25,4 milhões de euros aos Estados-Membros para retirada de pescado (em média, 3,2 milhões de euros por ano), o que corresponde a 51 386 toneladas de pescado (em média, 6 423 toneladas por ano). Não estão disponíveis informações sobre as quantidades de pescado destruído ou utilizado para outros fins, tais como farinhas de peixe. De acordo com a Comissão, a única certeza relativa ao destino final deste pescado é que não foi utilizado para consumo humano direto.

61. Na sua comunicação sobre a reforma da PCP, a Comissão afirma que "já não se justifica gastar fundos públicos para destruir peixe". Esta posição foi igualmente confirmada pela consulta pública que realizou em 2009⁴⁴. Além disso, o sistema deixou de refletir "o equilíbrio em mutação entre a oferta e a procura". A nova regulamentação da OCM relativa a pesca e aquicultura, que entrou em vigor em 2014⁴⁵, deixou de conceder quaisquer

⁴⁴ COM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final e COM(2010) 428 final.

⁴⁵ Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, altera os Regulamentos (CE) n.º 1184/2006 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho (JO L 354 de 28.12.2013, p. 1).

compensações financeiras pela retirada do mercado ou destruição de pescado. As organizações de produtores continuam a poder decidir retirar pescado do mercado⁴⁶, mas a suas expensas. Ao suprimir a compensação pelas retiradas de pescado do mercado, a UE enviou um sinal claro ao setor europeu das pescas para renunciar a práticas de desperdício e adaptar melhor as atividades piscatórias à procura.

Política de segurança dos géneros alimentícios

62. A política de segurança dos alimentos da Comissão Europeia tem por objetivo assegurar que os produtos estão em boas condições para consumo público. Para o efeito, a Comissão adota medidas legislativas e acompanha os Estados-Membros no sentido de garantir que os retalhistas, os fabricantes e os produtores de alimentos cumprem as regras. As regras em matéria de segurança e higiene dos alimentos destinam-se essencialmente a garantir que os géneros alimentícios são seguros para consumo. No entanto, ao aplicar essas regras na prática, é necessário ter o cuidado de evitar a produção de desperdício alimentar, por ultrapassagem dos requisitos essenciais em matéria de segurança dos alimentos. A auditoria identificou um conjunto de domínios nos quais são necessários esforços suplementares por parte da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de prevenção do desperdício alimentar, relacionadas com práticas de boa higiene, requisitos de rastreabilidade e rotulagem de datas.

Orientações para a prática de uma boa higiene

63. As orientações para uma boa prática da higiene são orientações práticas elaboradas por setores específicos nos Estados-Membros (por exemplo, o setor do retalho, indústria de moagem de farinha, indústria de água engarrafada) sobre a forma de cumprir a legislação geral em matéria de higiene alimentar e respetivos requisitos. As orientações fornecem conselhos e linhas diretrizes às empresas sobre a forma como devem cumprir a regulamentação aplicável em matéria de higiene, tais como a realização de uma avaliação

⁴⁶ Por exemplo, em 2014, as organizações neerlandesas de produtores retiraram, a suas expensas, 875 toneladas de solha do mercado (cerca de 2% dos desembarques leiloados), porque o limiar do preço não foi atingido. Em 2015, essa quantidade foi de apenas 5 toneladas, em virtude do aumento do preço.

dos riscos para a segurança dos alimentos nas suas empresas, formas de aplicar precauções relativas a esses riscos ou formas de gerir o controlo da temperatura, o controlo de pragas, etc. Essas orientações permitem que os requisitos em matéria de segurança sejam adaptados a situações específicas e que o desperdício alimentar seja potencialmente reduzido, uma vez que a severidade dos requisitos definidos se limita ao necessário para satisfazer o nível de segurança exigido.

64. A Comissão Europeia mantém um registo das orientações nacionais em matéria de práticas de boa higiene, tendo em vista o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros e os operadores do setor alimentar. No entanto, em alguns Estados-Membros, este registo contém informações desatualizadas ou orientações que já não estão em vigor. Outros Estados-Membros não obrigam as empresas privadas a tornar públicas as orientações que desenvolveram. Apesar da existência do registo, diversos Estados-Membros visitados expressaram a sua preocupação quanto ao facto de não existir, ao nível da UE, um intercâmbio suficiente de conhecimentos neste domínio.

Recolhas e retiradas

65. Em caso de recolha ou de retirada por motivo de segurança dos alimentos, a rastreabilidade é fundamental. Quanto mais rigoroso for o sistema de rastreabilidade, menor o risco de desperdício alimentar, uma vez que os produtos a recolher/retirar podem ser identificados com maior precisão. A legislação alimentar geral⁴⁷ exige que os operadores tenham um sistema de rastreabilidade capaz de rastrear um produto através de uma abordagem "um passo em frente e um passo atrás"⁴⁸. A Diretiva 2011/91/UE⁴⁹ determina que um género alimentício deve ter menções ou marcas que identifiquem o lote ao qual

⁴⁷ Regulamento (CE) nº 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 (JO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

⁴⁸ Ou seja, devem poder identificar as empresas às quais forneceram os seus produtos e recuar na cadeia alimentar até ao fornecedor imediatamente anterior.

⁴⁹ Diretiva 2011/91/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa às menções ou marcas que permitem identificar o lote ao qual pertence um género alimentício (JO L 334 de 16.12.2011, p. 1).

pertence, mas não exige qualquer referência à dimensão dos lotes. Na prática, a execução dessa rastreabilidade por lote difere de empresa para empresa.

66. Quatro dos cinco Estados-Membros⁵⁰ visitados durante a auditoria não estabeleceram outros requisitos ou orientações relacionados com a dimensão dos lotes e apenas as autoridades de dois dos Estados-Membros⁵¹ visitados declararam ter encorajado os produtores e os transformadores a optarem por lotes de pequena dimensão (ver **caixa 7**). As informações obtidas nos Estados-Membros visitados revelaram que, por vezes, é difícil estimar as quantidades recolhidas e muitas vezes as informações exigidas para identificar os produtos que necessitam de ser recolhidos são demasiado vagas. O código que identifica as quantidades a recolher não é uniforme (pode ser um número de lote ou uma data de validade), e as respetivas quantidades por lote podem variar muito, mesmo em relação a produtos semelhantes.

Caixa 7 – Boa prática em matéria de rastreabilidade na Finlândia

As autoridades finlandesas elaboraram um guia de informação alimentar que estabelece que o volume máximo de um lote deve ser a produção de um dia. Os produtos alimentares produzidos no mesmo dia e contendo os mesmos ingredientes podem constituir um lote.

De acordo com as autoridades finlandesas, evitar o desperdício alimentar nas situações de recolha tem sido uma questão considerada caso a caso. Um exemplo disso consiste numa decisão governamental de 2014, destinada a reduzir o desperdício alimentar causado pelo excecional embargo russo às importações, segundo a qual os alimentos com rótulos em russo apenas podiam ser vendidos em determinadas condições e desde que as informações sobre os seus ingredientes estivessem escritas em finlandês próximo do produto.

Datas nos rótulos

67. A rotulagem ambígua da data nos géneros alimentícios é um fator que contribui de forma decisiva para criar confusão entre os consumidores sobre a segurança dos alimentos.

⁵⁰ Itália, Países Baixos, Portugal e Roménia.

⁵¹ Portugal e Finlândia.

Os rótulos de datas devem ser suficientemente claros para os consumidores, de forma a evitar a ingestão de alimentos que não são seguros e a eliminação de alimentos seguros. Nos termos da legislação da UE⁵², os produtos devem conter um rótulo com a indicação "consumir de preferência antes de" ou a "data-limite de consumo". A indicação "consumir de preferência antes de" (ou data de durabilidade mínima dos alimentos) diz respeito ao prazo durante o qual os alimentos mantêm as suas propriedades específicas quando devidamente armazenados, e a "data-limite de consumo" indica o último dia no qual o produto é considerado seguro.

68. Apesar das iniciativas tomadas pelas autoridades para fazer circular estas informações nos Estados-Membros visitados, as indicações "consumir de preferência antes de" e a "data-limite de consumo" são utilizadas de formas diferentes pelos produtores/transformadores/retalhistas. Produtos idênticos (ou muito semelhantes) tanto podem conter a indicação "data-limite de consumo" como a indicação "consumir de preferência antes de", o que gera confusão e resulta na eliminação de alimentos perfeitamente comestíveis, como realçado pelos exemplos recolhidos durante a auditoria (ver **caixa 8**). Além disso, como ilustrado pelos resultados do inquérito Eurobarómetro Flash 425, os consumidores não conhecem plenamente as diferenças entre "consumir de preferência antes de" e "data-limite de consumo", uma vez que apenas 47% das pessoas entrevistadas identificaram a definição correta da primeira e apenas 40% a da segunda, com diferenças significativas entre Estados-Membros⁵³.

⁵² Regulamento (UE) nº 1169/2011.

⁵³ Eurobarómetro Flash 425, Desperdício alimentar e indicação da data. Setembro de 2015.

Caixa 8 – Práticas de rotulagem da data - exemplos

No âmbito de um estudo dedicado à rotulagem da data nos países nórdicos⁵⁴, examinou-se a forma como as empresas determinam o prazo de validade dos seus produtos. Em todos os produtos abrangidos pelo estudo verificaram-se variações significativas no prazo de validade de produtos semelhantes. Relativamente a alguns produtos, a validade máxima em dias, tal como rotulado por um retalhista, era duas vezes superior ao prazo de validade determinado por outro.

No decurso da auditoria, o Tribunal encontrou diversos exemplos de produtos que eram muito semelhantes, mas que indicavam tipos de datas diferentes:

- presunto de Parma (Itália): um produto tinha uma "data-limite de consumo" (*da consumare entro*) e outro produto a indicação "consumir de preferência antes de" (*da consumarsi preferibilmente entro*);
- queijo (Roménia): um produto tinha uma "data-limite de consumo" (*expira la*) e outro produto uma indicação "consumir de preferência antes de" (*a se consuma, de preferinta, inainte de*).

As diferentes datas podem gerar confusão entre os consumidores, resultando na eliminação de alimentos que podem ser consumidos com toda a segurança.

69. Nos termos das disposições da UE, os produtos que exigem uma indicação "consumir de preferência antes de" ainda podem ser vendidos após essa data. No entanto, até ao momento, continuam a existir Estados-Membros nos quais é ilegal vender produtos após a data indicada em "consumir de preferência antes de" (por exemplo Roménia, Eslováquia) (ver também **caixa 9**).

⁵⁴ Møller, H.; Lødrup, N.; et al., *Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation* (Rotulagem da data nos países nórdicos: a legislação na prática), Conselho de Ministros Nórdico, 2014.

Caixa 9 – Exemplo de aplicação incorreta das regras em matéria de rotulagem da data (Roménia)

A legislação nacional romena (decisão governamental nº 984/2005) não faz a distinção entre "consumir de preferência antes de" e "data-limite de consumo", referindo-se ao "termo do prazo de validade do produto". O mesmo texto estipula que na Roménia é proibido vender/colocar no mercado/doar produtos que tenham ultrapassado o respetivo "prazo de validade". O Decreto governamental nº 21/1992 relativo à proteção dos consumidores (atualizado em 2008) utiliza os termos corretos de rotulagem da data mas indica que os produtos apenas podem ser vendidos se estiverem dentro da "data-limite de consumo"/"data mínima de durabilidade". O significado das diferentes datas e a possibilidade de continuar a vender e a consumir um produto após o termo da data indicada em "consumir de preferência antes de" não foram, por conseguinte, clarificados na Roménia.

Clarificação e harmonização das políticas e das disposições para facilitar a doação de alimentos

70. A doação de alimentos é a segunda opção a privilegiar antes de os alimentos serem desperdiçados (ver pontos 5 e 6). Na UE, existe uma forte cultura de doação de alimentos e a Comissão também reconheceu a importância de facilitar essa doação como uma forma de luta contra o desperdício alimentar na UE⁵⁵. Nos diferentes domínios políticos da UE, existe ainda um conjunto de obstáculos à doação, nomeadamente no que respeita às disposições legais existentes, que não são claras, não existem ou não são utilizadas na prática. A eliminação desses obstáculos contribuiria para harmonizar as políticas da UE, tendo em vista facilitar a doação de alimentos.

Falta de clareza das disposições legais existentes

Hierarquia dos resíduos

71. Tanto o artigo 4º da Diretiva-Quadro Resíduos⁵⁶ como a proposta de diretiva de 2015 que altera diversos regulamentos relativos a resíduos especificam a hierarquia dos resíduos a aplicar na União Europeia (ver ponto 5), mas não indicam de que forma esta ordem de

⁵⁵ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

⁵⁶ Diretiva 2008/98/CE.

prioridades deve ser aplicada no caso específico dos alimentos nem incluem uma definição do termo "desperdício alimentar". Por conseguinte, os textos da UE não clarificam se a doação de alimentos deve ser considerada desperdício alimentar ou se, pelo contrário, deve ser entendida como uma forma de o evitar⁵⁷. Esta situação, por seu lado, tem implicações no acompanhamento do desperdício alimentar⁵⁸ e na adoção de medidas destinadas à sua redução.

Política de segurança dos géneros alimentícios

72. A legislação de 2002 relativa a higiene alimentar não clarifica as obrigações dos bancos alimentares ou outras instituições de beneficência na gestão dos donativos alimentares. Em especial, a legislação da UE⁵⁹ não especifica se devem ser considerados como "operadores do setor alimentar"⁶⁰, ficando, nesse caso, obrigados ao cumprimento da legislação alimentar. Os Estados-Membros adotaram portanto diferentes interpretações para os bancos alimentares e outras instituições de beneficência que gerem donativos alimentares (ver **caixa 10**). A partir de 2013, diversos Estados-Membros desenvolveram as suas próprias orientações para estas entidades, clarificando a doação em termos de responsabilidades e explicando como interpretar os fatores relativos a segurança dos alimentos, tais como datas de validade, rastreabilidade, rotulagem e congelação de géneros alimentícios. Neste momento, a Comissão reuniu no seu sítio Internet as orientações nacionais e setoriais em matéria de redistribuição de alimentos e partilhadas por diversos intervenientes, tendo em vista a promoção do intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. Apesar dos seus sucessivos pedidos, desde 2012, de orientações da UE sobre doação de alimentos,

⁵⁷ Do mesmo modo, perante a inexistência de uma definição clara, alguns Estados-Membros podem considerar os alimentos para alimentação animal como desperdício alimentar e outros podem entender o contrário.

⁵⁸ Nos termos da definição de desperdício alimentar utilizada para efeitos do presente relatório, é claro que o Tribunal considera que a doação de alimentos constitui uma forma de evitar o desperdício alimentar.

⁵⁹ Regulamento (CE) nº 178/2002.

⁶⁰ Artigo 3º do Regulamento (CE) nº 178/2002: "operador de uma empresa do sector alimentar", a pessoa singular ou coletiva responsável pelo cumprimento das normas da legislação alimentar na empresa do setor alimentar sob o seu controlo.

tendo em vista a clarificação desta questão, à data da auditoria, em junho de 2016, a Comissão indicou que ainda estava a trabalhar numa primeira proposta para essas orientações⁶¹. Por conseguinte, a Comissão ainda tem a possibilidade de contribuir para a clarificação das disposições legais existentes nesta matéria.

Caixa 10 – Exemplos de diferentes interpretações nos Estados-Membros sobre as funções e as responsabilidades dos bancos alimentares e outras instituições de beneficência em matéria de legislação sobre higiene alimentar

Na Roménia, as instituições de beneficência e as organizações não-governamentais (ONG) não são consideradas operadoras do setor alimentar, o que resulta numa falta de clareza quanto às suas responsabilidades na gestão dos donativos alimentares. Em Portugal, as instituições de beneficência são consideradas "operadores do setor alimentar", mas como não são os principais visados pelos regulamentos em matéria de higiene, as regras e princípios decorrentes destes regulamentos são aplicados com uma certa flexibilidade. Em Itália, as instituições de beneficência que distribuem gratuitamente alimentos às pessoas carenciadas são tratadas da mesma forma que os outros operadores do setor alimentar, no que se refere à responsabilidade associada à armazenagem, ao transporte e à utilização adequados dos géneros alimentícios.

Imposto sobre o Valor Acrescentado

73. Os incentivos fiscais à doação de alimentos são entendidos por diversos intervenientes como o instrumento mais poderoso para incentivar a doação. Os debates sobre incentivos fiscais ao nível da UE centraram-se na forma como o IVA deve ser aplicado a donativos alimentares. Esta questão foi objeto de numerosas reuniões realizadas pela Comissão. A legislação da UE em matéria de IVA não é, por si, um obstáculo à doação de alimentos, mas a interpretação dessa legislação por alguns Estados-Membros pode sê-lo (ver **caixa 11**).

⁶¹ O Parlamento Europeu também instou a Comissão a apresentar orientações sobre alimentos para doação (Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, Projeto de relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD))).

Caixa 11 – Aplicação do IVA aos donativos alimentares⁶²

Na sequência dos pedidos formulados pelos Estados-Membros em 2012 e 2013, tanto o Comité Europeu do IVA como a Comissão procuraram, em diversas ocasiões, clarificar de que forma o IVA deve ser aplicado aos alimentos doados, em conformidade com a Diretiva relativa ao IVA. Assim, especificam que é devido IVA pelos donativos alimentares, mas os Estados-Membros podem considerar que o valor sobre o qual o IVA incide pode ser reduzido ou próximo de zero, se a doação ocorrer perto da data indicada em "consumir de preferência antes de " ou se os bens não puderem ser vendidos. Por conseguinte, quando o IVA a pagar sobre donativos alimentares é reduzido ou próximo de zero, os alimentos doados são tratados da mesma forma que os alimentos eliminados, para efeitos de IVA.

No entanto, o termo "não pode ser vendido" é suscetível de diversas interpretações e pode, por isso, gerar incertezas entre os potenciais doadores de géneros alimentícios, especialmente nos Estados-Membros em que a interpretação é deixada ao critério do eventual doador. Os organismos de cúpula no setor manifestaram preocupações pelo facto de essas incertezas poderem desencorajar a doação, por receio de incumprimento das regras. Na prática, o IVA sobre bens doados é tratado de forma diferente nos diversos Estados-Membros. Em Portugal, existe isenção de IVA para os donativos alimentares, desde que os mesmos sejam oferecidos a determinados organismos. Em Itália, apenas alguns tipos de alimentos estão isentos de IVA. Nos Países Baixos e na Finlândia, os doadores podem determinar se um género alimentício já não pode ser vendido, ficando, portanto, isento de IVA. Na Roménia, os documentos de clarificação aplicáveis ainda estavam a ser elaborados à data da visita de auditoria.

Oportunidades perdidas para facilitar a doação em virtude da inexistência de disposições legais*Política Comum das Pescas*

74. De acordo com a Comissão, durante as negociações para a reforma da PCP, a possibilidade de incluir a doação na PCP reformada foi debatida com o legislador e acabou

⁶² O sistema do Imposto sobre o Valor Acrescentado da UE encontra-se descrito na Diretiva 2006/112/CE do Conselho, cujo artigo 16º faz referência à doação de bens. De acordo com as normas fiscais da UE, o IVA sobre géneros alimentícios doados é devido num conjunto de situações a determinar pelos Estados-Membros. O valor sobre o qual o IVA incide pode ser bastante reduzido ou próximo de zero.

por ser rejeitada. Por conseguinte, continua a não existir um mecanismo para encorajar a doação de pescado retirado ou que não pode ser comercializado (por exemplo, por ser demasiado pequeno).

Política Agrícola Comum

75. Como descrito no ponto 35, durante muitos anos a UE manteve existências consideráveis de manteiga, leite em pó desnatado, cereais, etc. Existia um programa específico na PAC (Programa de Distribuição Alimentar às Pessoas Mais Carenciadas - PEAC) para doação de algumas das existências de intervenção a pessoas carenciadas através de instituições de beneficência.

76. A partir de 1990, o recurso ao mecanismo de intervenção pública começou a diminuir progressivamente, o mesmo sucedendo com as existências. Em 2014, o PEAC foi substituído por outro programa, fora do âmbito da PAC, designado por FEAD. Ainda que ambos os regulamentos⁶³ aplicáveis contemplem a possibilidade de utilizar os produtos das existências de intervenção através do FEAD, continuam a faltar os atos de execução da Comissão, necessários para estabelecer os procedimentos adequados.

As oportunidades para facilitar a doação não foram suficientemente exploradas

Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

77. O FEAD existe desde 2014. Contrariamente ao PEAC, o seu principal objetivo⁶⁴ não é a disponibilização dos produtos das existências de intervenção às pessoas mais carenciadas, mas sim a prestação de assistência material e não material a essas pessoas.

⁶³ Regulamento (UE) nº 1308/2013 e Regulamento (UE) nº 223/2014, respetivamente.

⁶⁴ Os objetivos do FEAD, nos termos descritos no artigo 3º, consistem em promover a coesão social na União, reforçar a inclusão social e, assim, concorrer, em última análise, para o objetivo de erradicar a pobreza na União, em conformidade com a estratégia Europa 2020. O Fundo contribui para a realização do objetivo específico de atenuação das formas mais graves de pobreza através da prestação de assistência não financeira às pessoas mais carenciadas.

78. O regulamento⁶⁵ do FEAD contempla formas de facilitar os donativos alimentares, mas a Comissão não promoveu ativamente esta possibilidade do FEAD junto dos Estados-Membros e apenas alguns a utilizaram efetivamente:

- o artigo 23º, nº 4, prevê a possibilidade de distribuição gratuita de alimentos das existências de intervenção às pessoas mais carenciadas, no âmbito do FEAD. Na prática, apenas um Estado-Membro em 28 (a Finlândia) integrou esta possibilidade do seu programa operacional (PO) do FEAD;
- o artigo 26º, nº 2, alínea d), contempla a possibilidade de financiamento das despesas de recolha, transporte, armazenamento e distribuição de donativos alimentares. De acordo com a Comissão, apenas quatro Estados-Membros (Estónia, Itália, Luxemburgo e Eslováquia) incluíram esta possibilidade nos seus PO como uma ação do programa, mas sem lhe afetar um orçamento específico.

Política Agrícola Comum

79. Quando os produtores retiram fruta e produtos hortícolas do mercado, podem receber financiamento da UE para a sua eliminação (ver ponto 44). Quando doam esses produtos a determinados organismos, recebem uma compensação mais elevada do que quando os destroem. Apesar desta compensação mais elevada, os dados recebidos durante a auditoria demonstram que, no período de 2007-2015, menos de 40% da fruta e produtos hortícolas retirados do mercado foram efetivamente doados. Os números variam significativamente consoante os Estados-Membros e os anos. Num Estado-Membro visitado, a auditoria permitiu detetar problemas graves em matéria de fiabilidade dos dados (ver **caixa 12**).

⁶⁵ Regulamento (UE) nº 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (JO L 72 de 12.3.2014, p. 1).

Caixa 12 – Inconsistências nos dados relativos a retiradas, colheitas em verde e não-colheitas (Itália)

Todos os anos, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão Europeia as quantidades, os valores e o destino da fruta e dos produtos hortícolas retirados do mercado. De acordo com os dados recebidos das autoridades italianas da região do Lácio relativos a 2011, a quantidade total de produtos dados para distribuição gratuita ascendeu a 139 quilotoneladas, o que representa quase o triplo da quantidade total de produtos retirados (50 quilotoneladas). Este número não pode ser apenas um erro pontual, uma vez que em nove categorias diferentes de produtos a quantidade de bens distribuídos gratuitamente excedia a quantidade total de produtos retirados.

Além disso, os auditores solicitaram três exemplos de casos em que uma organização de produtores tinha doado produtos retirados para distribuição gratuita. A documentação recebida revelou que, em 2014, uma determinada organização de produtores doou 24 toneladas de melancia a uma instituição de beneficência. Segundo a documentação de apoio, era a sétima vez em 2014 que a organização de produtores doava produtos retirados para distribuição gratuita. No entanto, de acordo com o relatório anual de 2014 enviado à Comissão, essa organização de produtores específica não tinha retirado quaisquer quantidades de produtos durante esse ano.

As autoridades reconheceram a existência de erros nos dados, mas não foram capazes de apresentar uma explicação.

80. Uma das dificuldades manifestadas pelas autoridades dos Estados-Membros no que se refere à livre distribuição, junto de determinados estabelecimentos públicos⁶⁶, da fruta e dos produtos hortícolas retirados, consiste no facto de, em conformidade com a legislação da UE, a distribuição gratuita não poder substituir as quantidades normalmente adquiridas por esses estabelecimentos. Apesar de esta disposição estar em vigor para evitar interferências no mercado, na prática, em virtude da dificuldade de controlar se a disposição está a ser cumprida, algumas autoridades são desencorajadas de doar produtos a estes tipos de estabelecimento.

⁶⁶ Estabelecimentos prisionais, escolas, estabelecimentos referidos no artigo 22º, campos de férias de crianças, hospitais e lares de idosos designados pelos Estados-Membros.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

81. O desperdício alimentar é um problema mundial que se tornou numa prioridade pública e política nos últimos anos, sendo provável que a sua importância continue a aumentar, especialmente tendo em conta a necessidade de alimentar uma população mundial em crescimento. Os alimentos são um bem precioso e a sua produção pode implicar uma utilização muito intensiva dos recursos. As estimativas atuais indicam que, globalmente, cerca de um terço dos alimentos produzidos para consumo humano é desperdiçado ou perdido, com um conseqüente custo económico e ambiental.

82. Neste contexto, o Tribunal examinou o papel que a UE pode desempenhar na luta contra o desperdício alimentar. Reconhecendo a importância das forças de mercado nesta luta, a auditoria examinou as ações desenvolvidas até ao momento e a forma como os diversos instrumentos políticos da UE atuam na redução do desperdício alimentar. A auditoria centrou-se nas ações de prevenção e na doação, que são as formas privilegiadas de luta contra o desperdício alimentar.

83. O Tribunal examinou a questão "A UE contribui para uma utilização eficiente dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar através de um combate eficaz ao desperdício alimentar?" Constatou-se que não é o caso neste momento, mas o relatório realça de que formas as atuais iniciativas e políticas podem ser utilizadas mais eficazmente na resolução do problema do desperdício alimentar. Muitas das potenciais melhorias não exigem novas iniciativas nem mais financiamento público, mas sim uma melhor harmonização das políticas existentes, uma melhor coordenação na Comissão e entre a Comissão e os Estados-Membros e a clara identificação da redução do desperdício alimentar como um dos objetivos das políticas existentes.

84. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, expressaram a sua intenção de combater o problema do desperdício alimentar. As ações desenvolvidas até ao momento para cumprir essa intenção foram fragmentadas e esporádicas. Não existe uma estratégia acordada a nível da UE e verifica-se uma falta de coordenação ao nível da Comissão. Apesar da crescente importância do desperdício alimentar nas prioridades políticas, as ambições da Comissão diminuíram ao longo do tempo

(pontos 26 a 32). No entanto, a luta contra o desperdício alimentar é um domínio em que parece ser consensual o papel de liderança que a Comissão pode desempenhar. A inexistência de uma definição comum de desperdício alimentar e de uma referência acordada, a partir da qual orientar as reduções nesta matéria, tem impedido mais progressos neste domínio. Por conseguinte, o Tribunal recomenda:

Recomendação 1

Os esforços da UE para lutar contra o desperdício alimentar devem ser reforçados e devem ser mais bem coordenados, o que permitiria que a UE desempenhasse um papel de maior relevo nos fóruns adequados ao nível mundial. Para isso, será necessária uma ação concertada dos organismos da UE e dos Estados-Membros, tendo em vista chegar a acordo sobre uma estratégia comum, com a maior brevidade possível.

Ao nível técnico, a Comissão deve elaborar um plano de ação para os próximos anos que abranja diversos domínios políticos. Esse plano deve incluir descrições acordadas do que se entende por desperdício alimentar em todas as fases da cadeia alimentar e uma metodologia para medir os impactos da sua estratégia.

85. O Tribunal analisou um conjunto de domínios políticos da UE passíveis de influenciar o comportamento dos diferentes intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar no que se refere ao desperdício alimentar (agricultura, pescas, segurança dos alimentos, ambiente, assuntos sociais e fiscalidade). Devem prever-se ações orientadas ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar, com potenciais benefícios para todos os envolvidos. Neste sentido, a ênfase deve ser colocada na prevenção, uma vez que é mais benéfico evitar o desperdício do que ter de o combater posteriormente.

86. Apesar de existir um conjunto de políticas da UE que permitem lutar contra o desperdício alimentar, esse potencial não é plenamente explorado e as oportunidades oferecidas ainda têm de ser aproveitadas. Tem-se verificado uma notória falta de avaliação sobre o impacto das diversas políticas da UE na luta contra o desperdício alimentar. Todos os grandes domínios políticos, tais como a Política Agrícola Comum, incluindo o Desenvolvimento Rural, a Política Comum das Pescas e a Política de Segurança dos

Alimentos, têm um papel a desempenhar e podem ser utilizados para uma reforçar essa luta (pontos 34 a 69). De referir, no entanto, que ao longo do tempo, as alterações políticas, incluindo a reforma da PAC e as alterações na política das pescas, tiveram um impacto positivo, por exemplo o abandono de uma política agrícola baseada na intervenção que criava produção excedentária. O presente relatório realça um conjunto de boas práticas, apesar de o seu impacto positivo ter sido mais uma coincidência do que o resultado de uma ação política orientada. Por conseguinte, o Tribunal recomenda:

Recomendação 2

Tendo em vista a coordenação das diversas políticas com potencial para a luta contra o desperdício alimentar, a Comissão deve integrá-lo nas suas futuras avaliações de impacto. Deve harmonizar melhor as diferentes políticas e considerar formas de as desenvolver para dar resposta a este problema. Em especial:

- a) no que se refere à PAC, o tema do desperdício alimentar deve ser incluído na próxima revisão desta política. A Comissão deve igualmente encorajar os Estados-Membros a atribuírem prioridade ao objetivo de luta contra o desperdício alimentar quando programam as futuras despesas, tornando-o, por exemplo, um dos objetivos do próximo período de programação no domínio do Desenvolvimento Rural;
- b) no que se refere à PCP, é necessário um acompanhamento mais próximo da obrigação de desembarque do pescado e, a partir de agora, a Comissão deve encorajar a utilização de fundos disponíveis da UE para investimentos que reduzem o desperdício alimentar;
- c) ao desenvolver a sua política de segurança dos alimentos, a Comissão deve facilitar mais o intercâmbio de boas práticas em matéria de higiene e acompanhar de que forma os requisitos de rastreabilidade estão a ser executados. No que se refere à rotulagem de alimentos, deve avaliar a necessidade de intervir, de forma a evitar práticas de rotulagem que produzem desperdício alimentar.

87. A doação de alimentos que, de outra forma, seriam desperdiçados já é praticada na UE, por exemplo através de bancos alimentares. No entanto, continua a existir um conjunto de obstáculos à doação e uma falta de clareza e de coerência em determinadas disposições legais relativas à doação. Não foram aproveitadas algumas oportunidades de facilitar a

doação de alimentos que, de outra forma, seriam desperdiçados (pontos 70 a 80). Por conseguinte, realçando que os esforços devem ser essencialmente orientados para a prevenção do desperdício alimentar, o Tribunal recomenda:

Recomendação 3

A Comissão deve promover a possibilidade de doação dos alimentos que estão em boas condições para consumo e que, de outra forma, seriam desperdiçados. Em especial e assim que for possível na prática, a Comissão deve:

- a) clarificar a interpretação das disposições legais que desencorajam os doadores, em especial no que se refere à Diretiva-Quadro Resíduos e à legislação alimentar geral;
- b) realizar uma avaliação do impacto do alargamento da doação aos domínios políticos nos quais não é praticada, especialmente no que se refere à Política Comum das Pescas;
- c) completar o quadro legal de forma a permitir a utilização de alimentos provenientes das existências agrícolas de intervenção pública;
- d) promover, entre os Estados-Membros, a utilização das disposições existentes em matéria de doação, especialmente no que se refere à fruta e produtos hortícolas retirados do mercado e ao FEAD.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Phil WYNN OWEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de novembro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Papel das forças de mercado na produção de desperdício alimentar

As economias de mercado procuram proporcionar prosperidade à sociedade no seu todo e estimular a concorrência como um incentivo para a inovação. No entanto, podem ocorrer externalidades negativas¹ ao longo de toda a cadeia alimentar, dando origem a desperdício alimentar e a custos para intervenientes específicos e para toda a sociedade. Por conseguinte, a produção de desperdício alimentar pode, em certa medida, ser considerada como o resultado de uma falha do mercado. Além disso, os consumidores não estão completamente informados sobre o desperdício alimentar associado a cada um dos produtos que consomem. A menos que sejam tomadas medidas adequadas para inverter essas externalidades negativas, não existirá incentivo suficiente para que os intervenientes da cadeia alimentar reduzam o desperdício alimentar e a sociedade continuará a pagar os custos associados. De seguida são apresentados, de forma mais detalhada, dois exemplos concretos da influência das forças de mercado na produção de desperdício alimentar.

Primeiro exemplo: normas de comercialização de fruta e produtos hortícolas

As normas de mercado são normas relativas à qualidade e à estética que permitem a classificação dos produtos agrícolas. A UE aplica um sistema de normas de comercialização para a fruta e os produtos hortícolas. Além das normas públicas, as empresas podem definir as suas normas de comercialização privadas, que também podem incluir elementos estéticos.

As normas de comercialização são úteis na medida em que estabelecem uma linguagem comum e, por conseguinte, facilitam o comércio. Podem encorajar uma produção de elevada qualidade, melhorar a rentabilidade e proteger os interesses dos consumidores. As normas de comercialização públicas também podem evitar a proliferação de numerosas normas privadas.

No entanto, devido a essas normas, produtos perfeitamente comestíveis podem ser retirados da cadeia de abastecimento alimentar por motivos estéticos (como os requisitos

¹ Uma externalidade negativa ocorre quando um indivíduo ou empresa toma uma decisão e não tem de suportar o custo integral dessa decisão (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

relativos ao tamanho e à forma)². Existem muito poucos estudos a indicar que os produtos que não são vendidos nas duas categorias de qualidade superior ("categoria 1" ou "extra") podem efetivamente ser vendidos à indústria de transformação. Por outro lado, esta indústria pode, por motivos técnicos, exigir requisitos ainda mais restritivos em matéria de tamanho e forma^{3 4}.

Por conseguinte, é necessário aprofundar a investigação sobre a relação entre as normas de comercialização e o desperdício alimentar⁵. O desperdício alimentar associado à aplicação das normas foi recentemente debatido no Grupo de Trabalho das Normas de Qualidade dos Produtos Agrícolas da UNECE⁶. A Comissão e os Estados-Membros da UE podem influenciar as normas públicas da UNECE que são aprovadas e, subsequentemente, aplicadas pela UE. Nesses debates, devem ser tidas em conta as questões de interesse público, tais como a prevenção do desperdício de recursos, evitando a produção de desperdício alimentar, tanto por motivos económicos como ambientais.

Segundo exemplo: práticas comerciais desleais e diferenças significativas no poder de negociação

As práticas comerciais desleais são práticas que se desviam de forma grosseira da boa conduta comercial e são contrárias à boa-fé e à prática comercial leal. São geralmente impostas numa situação de desequilíbrio por uma parte mais forte relativamente a uma parte mais fraca e podem ocorrer dos dois lados da relação entre empresas⁷. As práticas

² FAO, *Global food losses and food waste— extent, causes and prevention* (Perdas e desperdício de alimentos a nível mundial - dimensão, causas e prevenção), Roma, 2011.

³ <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

⁴ J. Aked, *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables* (Manter a qualidade da fruta e dos produtos hortícolas após a colheita), Cranfield University.

⁵ <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

⁶ ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Um documento de reflexão elaborado por diversas delegações propôs uma possível revisão da estrutura da normalização, bem como das normas relativas a maçãs, tomates e alhos-porros. Quando o documento foi debatido, em abril de 2015, ficou decidido analisar a revisão das normas relativas a alhos-porros e tomates. Também participaram na reunião representantes da Associação Mundial da Maçã e da Pera (WAPA).

⁷ Parlamento Europeu, Mercado interno e proteção dos consumidores, *Briefing Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Informação do PE sobre práticas comerciais desleais nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar)

comerciais desleais e as situações de desequilíbrio no poder de negociação entre operadores comerciais são, portanto, dois conceitos diferentes que podem ocorrer simultaneamente.

Os dois tipos de situação podem causar desperdício alimentar (ver **caixa**). Em ambos os casos, se ocorrer desperdício alimentar, o operador dominante consegue transferir parte do custo do desperdício alimentar para o operador mais fraco e dominado na relação comercial.

Caixa - Relações comerciais com efeito no desperdício alimentar

Exemplos de práticas comerciais desleais que podem ter efeito no desperdício alimentar:

- inexistência de contratos escritos;
- alteração unilateral dos termos e condições acordados após a assinatura do contrato.

O desperdício alimentar pode ocorrer no caso de cancelamentos ou alterações de última hora aos volumes previamente encomendados, quando o fornecedor não consegue encontrar outro comprador para o seu produto.

Exemplos de práticas comerciais "leais" que ocorrem em situações de desequilíbrio no poder de negociação e podem ter efeito no desperdício alimentar:

- cláusulas contratuais que determinam um elevado nível de disponibilidade do produto, sem garantias de compra;
- fornecedores que pretendem uma disponibilidade muito elevada do produto para não correrem o risco de interrupção das relações comerciais com o seu cliente.

Estas situações podem resultar em desperdício alimentar, se o comprador necessitar de uma quantidade inferior de produtos do que a disponibilizada pelo fornecedor.

A relação entre desequilíbrios no poder de negociação, práticas comerciais desleais e desperdício alimentar tem sido repetidamente realçada pelo Parlamento Europeu e é reconhecido que o comércio justo deve, por sua vez, ajudar a evitar a produção excedentária e o desperdício alimentar⁸. A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros admitem a existência de práticas desleais entre empresas e a necessidade de agir para que as mesmas não ocorram. Um relatório⁹ recente da Comissão declara que "a Comissão não vê que uma abordagem normativa harmonizada a nível da UE tenha valor acrescentado na fase atual".

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

⁸ Comunicado de imprensa - Agricultura/Indústria - 7.6.2016 às 13h14.

⁹ COM(2016) 32 final, "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as práticas comerciais desleais nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar".

No entanto, apesar i) dos esforços para reforçar o setor primário através do apoio à criação e expansão de organizações de produtores¹⁰, ii) da existência da Iniciativa da Cadeia de Abastecimento (SIC)¹¹ desde 2011, no âmbito do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar¹² e iii) da existência de legislação específica de combate às práticas comerciais desleais numa maioria de Estados-Membros, estas questões complexas continuam, pelo menos em certa medida, por resolver e permanecem um problema, tendo em conta o impacto destas práticas na produção de desperdício alimentar.

¹⁰ O apoio à criação e expansão de organizações de produtores está disponível no âmbito do segundo pilar da PAC e da PCP. Alguns elementos do primeiro pilar da PAC também visam reduzir os desequilíbrios no poder de negociação entre os agricultores e os outros intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar.

¹¹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

¹² A Iniciativa teve por objetivo aumentar a justiça nas relações comerciais verticais, com a participação voluntária de intervenientes da cadeia de abastecimento alimentar.

Síntese dos instrumentos da UE que podem influenciar a luta contra o desperdício alimentar

Ao nível da Comissão Europeia, a Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos é responsável pela pasta relativa ao desperdício alimentar. Nesse âmbito, adota um conjunto de ações (tais como a criação de grupos de trabalho e de peritos) e iniciativas de comunicação. Diversas outras direções-gerais da Comissão têm também um papel a desempenhar na prevenção do desperdício alimentar, uma vez que várias políticas e disposições da UE podem ter influência na produção desse desperdício (política agrícola, política das pescas, política de segurança dos alimentos e política dos resíduos).

Para efeitos da presente auditoria, o Tribunal analisou as políticas e disposições legais da UE e identificou os instrumentos (tanto fundos da UE como disposições legais que não estão relacionadas com quaisquer fundos) que podem ter influência no comportamento dos diferentes intervenientes¹ na cadeia de abastecimento alimentar, no que se refere a prevenir o desperdício alimentar ou doar alimentos que, de outra forma, seriam desperdiçados. O resultado é apresentado no quadro que se segue e que apresenta uma síntese dos instrumentos da UE que podem influenciar a luta contra o desperdício alimentar, indicando em que parte da cadeia de abastecimento alimentar o comportamento dos diferentes intervenientes pode ser influenciado.

Instrumentos da UE que têm efeito na luta contra o desperdício alimentar		Prevenção do desperdício alimentar				Doação
		Produtores	Transformadores	Retalhistas	Consumidores	
<i>Fundos da UE</i>	FEAGA	x	x		x	x
	FEADER	x	x			
	FEAMP	x	x			x
	FEAD					x
<i>Disposições legais não relacionadas com fundos</i>	Diretiva Resíduos ¹	x	x	x		x
	Regras em matéria de segurança dos alimentos ²	x	x	x		x
	Rotulagem ³	x	x	X	x	x
	Rastreabilidade ²	x	x	X		x
	Normas de comercialização ⁴	x	x	X	x	
	Práticas comerciais (des)leais	x	x	X		
	IVA ⁵ e estímulos financeiros	x	x	X		x

¹ Diretiva 2008/98/CE.

² Normas Gerais da Legislação Alimentar (Regulamento (CE) nº 178/2002) e Pacote Alimentos e Higiene (Regulamento (CE) nº 852/2004, Regulamento (CE) nº 853/2004, Regulamento (CE) nº 854/2004 e Diretiva 2004/41/CE).

³ Durabilidade dos alimentos e indicação da data (Regulamento (CE) nº 1169/2011).

⁴ Regulamento (CE) nº 1580/2007 (com a redação que lhe foi dada, especialmente pelo Regulamento (CE) nº 1221/2008).

⁵ Diretiva 2006/112/CE do Conselho.

O quadro acima enumera os instrumentos da UE previstos tanto em Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho, Regulamentos da Comissão ou Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho. Consoante o tipo de texto, a influência na execução das disposições pode ser direta (no caso dos Regulamentos) ou indireta (no caso das Diretivas), deixando alguma margem de interpretação aos Estados-Membros sobre a forma como aplicam as disposições da UE.

A responsabilidade dos Estados-Membros, nos que se refere aos instrumentos acima referidos em matéria de desperdício alimentar, consiste portanto em utilizar os Fundos e aplicar as disposições da UE de forma a favorecer a prevenção de desperdício alimentar e a doação de alimentos.

¹ Para efeitos do presente relatório e aceitando que se trata de uma simplificação dos diferentes níveis existentes, o Tribunal classificou os setores da cadeia de abastecimento alimentar em quatro grupos (produtores, transformadores, retalhistas e consumidores).

Principais declarações políticas relativas ao desperdício alimentar desde 2009

2009	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-Comissária dinamarquesa Fischer Boel¹ "Não faz sentido deitar fora produtos em perfeito estado apenas porque têm o tamanho ou a forma 'errados'".
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Dedaração conjunta contra o desperdício alimentar² Ao adotar esta declaração pretendemos tornar explícito o nosso compromisso a nível nacional, regional e global, de redução de 50% do desperdício alimentar ao longo da cadeia alimentar. (...) Devem ser tomadas medidas urgentemente para identificar as ações que devem ser apoiadas para tornar esse objetivo uma meta realista a concretizar até 2025.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamento Europeu: Relatório "Como evitar o desperdício de alimentos: estratégias para melhorar a eficiência da cadeia alimentar na UE"³ "solicita igualmente à Comissão que elabore medidas concretas destinadas a reduzir para metade o desperdício alimentar até 2025 e, paralelamente, a prevenir a produção de biorresíduos"
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2012, "Como evitar o desperdício de alimentos: estratégias para melhorar a eficiência da cadeia alimentar na UE"⁴ "solicita igualmente à Comissão que elabore medidas concretas destinadas a reduzir para metade o desperdício alimentar até 2025 e, paralelamente, a prevenir a produção de biorresíduos" "instata o Conselho e a Comissão a proclamarem 2014 "Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar""
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Decisão nº 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente "Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta"⁵ As conclusões do Rio+20 reconheceram a necessidade de reduzir significativamente as perdas pós-colheita e outras perdas e resíduos ao longo de toda a cadeia alimentar. A Comissão deve apresentar uma estratégia global para o combate a resíduos alimentares desnecessários e cooperar com os Estados-Membros na luta contra uma produção excessiva de resíduos alimentares.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 13 deputados ao Parlamento Europeu: Declaração escrita sobre o desperdício alimentar⁶ A Comissão também é instada a proclamar 2016 como o Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar. • Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de abril de 2015 sobre a Expo Milão 2015: "Alimentar o Planeta: Energia para a Vida"⁷ "Apela à Comissão para que lute contra o desperdício alimentar, estabelecendo objetivos ambiciosos, claramente definidos e vinculativos para incentivar os Estados-Membros a tomarem medidas contra o desperdício alimentar em todos os níveis da cadeia de abastecimento alimentar, do prado ao prato" "Incentiva os Estados-Membros a educarem os cidadãos e a promoverem e divulgarem as melhores práticas, bem como a realizarem análises e campanhas sociais e educativas nas escolas sobre o desperdício alimentar e a importância de uma alimentação saudável e equilibrada, dando prioridade aos produtos agrícolas locais, e ainda a designarem 2016 como o Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar". • Reunião dos Ministros da Agricultura do G20, Istambul, 7-8 de maio de 2015, Comunicado final⁸ Verificamos com grande preocupação a dimensão significativa das perdas alimentares nas cadeias de valor alimentar e as suas consequências negativas para a segurança dos alimentos, a nutrição, a utilização dos recursos naturais e o ambiente. Realçamos que se trata de um problema global com um grande significado económico, ambiental e societal e encorajamos todos os membros do G20 a reforçarem os seus esforços para a sua solução. Acreditamos que a redução das perdas e do desperdício alimentar é um bom objetivo para uma ação coletiva por parte do G20, que pode desempenhar uma liderança mundial neste domínio. Relembramos as Recomendações Políticas do Comité da Segurança Alimentar Mundial sobre Perdas e Desperdício Alimentar. No âmbito da coerência política, encorajamos o DWGA continuar os seus esforços de desenvolvimento de ações destinadas a reduzir as perdas e o desperdício alimentar como parte do seu Plano de Execução do Quadro FSN do G20. • Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de julho de 2015, sobre a eficiência na utilização dos recursos: transição para uma economia circular⁹ "reitera o seu pedido à Comissão Europeia para promover a redução do desperdício alimentar e voltar a apresentar uma proposta para um objetivo de redução dos resíduos alimentares de, pelo menos, 30% até 2025, com base na sua proposta de 2014 retirada que alterava a Diretiva-Quadro relativa aos Resíduos, a fim de promover a economia circular (...); neste contexto, apoia o apelo do Parlamento Europeu para que 2016 seja designado o Ano Europeu contra o Desperdício Alimentar" • Comité das Regiões Europeu: Resolução sobre a Alimentação Sustentável¹⁰ "Exorta a Comissão a propor, até ao final de 2015, objetivos, medidas e instrumentos para lutar eficazmente contra os resíduos alimentares, incluindo a definição de uma meta vinculativa de redução dos resíduos alimentares até 2025 de, pelo menos, 30% nos setores da indústria transformadora, da venda a retalho/distribuição, da restauração/hotelaria e dos agregados familiares" "solicita à Comissão que, ao efetuar uma avaliação de impacto relativa às novas propostas legislativas pertinentes, avalie o seu impacto potencial no desperdício de alimentos" • Nações Unidas: Resolução adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015 70/1. Transformar o nosso mundo: a agenda de 2030 para o desenvolvimento sustentável¹¹ "12.3 Até 2030, reduzir para metade o desperdício alimentar per capita a nível mundial, de retalho e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita"
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos. Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, 24 de maio de 2016¹² Definições de (...), resíduos alimentares e descontaminação para clarificar o âmbito de aplicação de estes conceitos. (...) A Comissão deve apresentar diretrizes para a doação de alimentos, incluindo sobre os aspetos técnicos e fiscais. (...) Os Estados-Membros devem acompanhar e avaliar a execução das suas medidas de prevenção de resíduos alimentares através da medição dos níveis de resíduos alimentares com base numa metodologia comum. Até 31 de dezembro de 2017, a Comissão deve adotar um ato delegado em conformidade com o artigo 388-A para estabelecer a metodologia, incluindo requisitos mínimos de qualidade, para uma medição uniforme dos níveis de desperdício alimentar. (...) Os Estados-Membros estabelecem, em conformidade com os artigos 19 e 48, programas de prevenção de resíduos, a fim de alcançar, pelo menos, os seguintes objetivos: (...) uma redução de 50% da produção de resíduos alimentares até 2030 • Conselho da União Europeia. Perdas e desperdícios alimentares – Conclusões do Conselho (28 de junho de 2016) Estas conclusões do Conselho desenvolvem em mais pormenor as conclusões do Conselho sobre o plano de ação da UE para a economia circular (20 de junho de 2016).

- ¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm
 - ² Declaração conjunta contra o desperdício alimentar: assinada por académicos e investigadores de universidades de diferentes países de todo o mundo, deputados ao Parlamento Europeu, políticos e representantes de organizações internacionais e da sociedade civil
http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf
 - ³ Parlamento Europeu: Relatório "Como evitar o desperdício de alimentos: estratégias para melhorar a eficiência da cadeia alimentar na UE" (2011/2175(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//PT>
 - ⁴ Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2012, "Como evitar o desperdício de alimentos: estratégias para melhorar a eficiência da cadeia alimentar na UE" (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05)
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//PT>
 - ⁵ Decisão nº 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente "Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta".
 - ⁶ Declaração escrita de 13 deputados ao Parlamento Europeu sobre o desperdício alimentar
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//PT>
 - ⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de abril de 2015, sobre a Expo Milão 2015, "Alimentar o Planeta: Energia para a Vida" (2015/2574(RSP)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//PT>
 - ⁸ Reunião dos Ministros da Agricultura do G20, Istambul, 7-8 de maio de 2015, Comunicado final.
 - ⁹ Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de julho de 2015, sobre a "Eficiência na utilização dos recursos: transição para uma economia circular" (2014/2208(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//PT>
 - ¹⁰ Resolução do Comité das Regiões sobre a Alimentação Sustentável.
 - ¹¹ Resolução das Nações Unidas adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015 70/1. Transformar o nosso mundo: a agenda de 2030 para o desenvolvimento sustentável
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
 - ¹² Projeto de relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, 2015/0275(COD).
-

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«REDUZIR O DESPERDÍCIO ALIMENTAR: UMA OPORTUNIDADE PARA A UE MELHORAR A EFICIÊNCIA DOS RECURSOS NA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR»

SÍNTESE

I. A Comissão reconhece plenamente que o desperdício alimentar é um problema global e está a tomar medidas para evitar esta situação e otimizar a utilização dos recursos em toda a cadeia de valor alimentar. Em 2015, no âmbito do Pacote da Economia Circular, a Comissão reiterou o compromisso da UE sobre a meta para a redução do desperdício alimentar, estabelecida na Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

III. O novo Pacote da Economia Circular, adotado pela Comissão em 2015, reconhece a prevenção do desperdício alimentar como um domínio prioritário e propõe que seja abordada num plano de ação multifacetado desenvolvido de forma colegial por todas as direções-gerais.

i. A Comissão considera que não diminuiu o seu nível de ambição ao longo do tempo, tendo, em vez disso, assegurado que as disposições relativas ao desperdício alimentar são claras, aplicáveis e coerentes com o quadro regulamentar da UE. Por conseguinte, os documentos da Comissão nesta matéria evoluíram de declarações de «visão» para propostas mais concretas, necessárias para fundamentar a aplicação de programas de prevenção do desperdício alimentar por todos os intervenientes. Ao fazê-lo, a Comissão beneficiou do diálogo alargado sobre possíveis iniciativas realizado com um vasto leque de partes interessadas desde 2012.

A Comissão considera que não é necessária uma nova definição comum de «desperdício alimentar», uma vez que as definições de «género alimentício» e de «desperdício» já se encontram bem estabelecidas no quadro regulamentar da UE.

A UE iniciou os trabalhos com vista a estabelecer uma metodologia para medir o desperdício alimentar, a fim de assegurar que os programas nacionais de prevenção e a definição de objetivos neste domínio se baseiam em elementos concretos.

ii. A prevenção do desperdício alimentar exige ações em toda a cadeia de valor alimentar e uma maior cooperação inter-setores. A prevenção do desperdício alimentar e a otimização da utilização dos recursos podem contribuir para modelos inovadores de produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos.

A Comissão procurou apoiar os esforços envidados pelas partes interessadas através do plano de ação proposto no Plano de Ação para a Economia Circular. Nomeadamente, a nova Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares visa apoiar todos os intervenientes na definição das medidas necessárias para a prevenção do desperdício alimentar, na partilha de melhores práticas e na avaliação dos progressos realizados ao longo do tempo.

iii. A Comissão reconhece que várias disposições relativas à doação de alimentos (por exemplo, higiene alimentar, informação dos consumidores sobre os géneros alimentícios) têm diferentes interpretações na UE. Consequentemente, a doação de alimentos não é explorada em todo o seu potencial. Tal como especificado na Comunicação relativa à economia circular¹, a Comissão tomará medidas para facilitar o entendimento comum das disposições legais da UE relativas à doação de alimentos. Tal inclui o compromisso de desenvolver orientações da UE sobre doação de alimentos

¹ COM(2015) 614 final

destinadas aos doadores de géneros alimentícios e aos bancos alimentares, sobre como cumprir a legislação pertinente da UE no atual quadro regulamentar (por exemplo, segurança dos alimentos, higiene alimentar, rastreabilidade, responsabilidade, etc.).

IV.

i. Foi adotado, no âmbito do Plano de Ação para a Economia Circular de 2015, um plano de ação específico destinado a apoiar os esforços envidados pela UE para evitar e reduzir o desperdício alimentar. Este plano de ação plurianual orientará os esforços da Comissão, dos Estados-Membros e dos intervenientes na cadeia de valor alimentar, a fim de atingir a meta dos objetivos de desenvolvimento sustentável. A Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares apoiará todos os intervenientes, designadamente na definição das medidas necessárias para a prevenção do desperdício alimentar.

ii. A Comissão considera que o desperdício alimentar pode ser um elemento adicional a analisar em futuras avaliações de impacto das políticas pertinentes da UE.

iii. Atualmente, a Comissão está a tomar medidas para clarificar as disposições legais da UE que facilitam a doação de alimentos (ver resposta da Comissão ao ponto III, alínea iii)).

A Comissão propôs várias alterações ao Regulamento FEAD no âmbito da proposta de revisão do Regulamento Financeiro, adotada em 14 de setembro de 2016. Uma destas alterações, se aprovada, permitirá aos Estados-Membros escolherem opções simplificadas em matéria de custos aquando doo financiamento de doações de alimentos. Trata-se de uma medida que visa facilitar a utilização de doações de alimentos no âmbito do FEAD.

A PCP não prevê a doação de peixe retirado, mas os Estados-Membros podem incentivar e apoiar o desenvolvimento de estruturas que permitam a doação de peixe que não possa ser comercializado para um consumo humano direto. A doação também pode ser facilitada através da ajuda à armazenagem apoiada pelo FEAMP: este mecanismo visa compensar os custos incorridos para a estabilização e armazenagem de produtos que não podem ser vendidos acima de determinado preço. Após o período de armazenagem, aquando da reintrodução dos produtos para consumo humano direto, as organizações de produtores do setor das pescas (OP), podem disponibilizá-los gratuitamente no mercado. Após o termo do mecanismo em 2019, as OP podem organizar um mecanismo semelhante com os seus próprios fundos.

INTRODUÇÃO

1. Não obstante a grande incerteza sobre os dados relativos ao desperdício alimentar na UE, a quantidade de alimentos produzida na UE que é desperdiçada parece ser inferior à estimativa mundial. O projeto de investigação Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies [Utilização de alimentos para a inovação social otimizando as estratégias de prevenção de resíduos] (FUSIONS) financiado pela UE estima que cerca de 20 % dos alimentos produzidos na UE são desperdiçados, concentrando-se sobretudo esse desperdício a nível do consumo².

2. A fim de evitar o desperdício alimentar, a Comissão considera ser necessário discriminar o que constitui o desperdício alimentar, em cada fase da cadeia de abastecimento alimentar, ou seja, durante a produção, a distribuição e o consumo. Para o efeito, a Comissão elaborará uma

² «Estimates of European food waste levels» [Estimativas do desperdício alimentar na Europa], FUSIONS, março de 2016 (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>)

metodologia³ que ilustrará, à luz das definições da UE de «géneros alimentícios» e «resíduos»⁴, quais os elementos materiais que, em cada fase da cadeia de abastecimento alimentar, são considerados desperdícios alimentares e os que não o são, nomeadamente tomando em consideração as exclusões definidas na Diretiva-Quadro Resíduos (2008), artigos 2.º e 5.º (por exemplo, um subproduto da produção ou os alimentos utilizados na agricultura ou para a produção de bioenergia não são considerados resíduos). A proposta da Comissão⁵ para rever a Diretiva-Quadro Resíduos (2008) integra uma base jurídica para o acompanhamento, a medição e a comunicação dos níveis de desperdício alimentar.

A metodologia fornecerá regras pormenorizadas para a quantificação dos resíduos; os setores da cadeia de abastecimento alimentar em causa e o tipo de dados a recolher e a comunicar para efeitos do cumprimento das obrigações de acompanhamento e comunicação estabelecidas na proposta que altera a Diretiva-Quadro Resíduos. Tomando em consideração o que precede, a Comissão considera que haveria vantagem em apresentar uma proposta de definição específica e única de «desperdício alimentar».

3. O quadro de definição proposto pelo projeto FUSIONS constituiu um primeiro passo na elaboração de um manual para apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento de métodos coerentes de recolha de dados nacionais sobre o desperdício alimentar abrangendo todos os setores da cadeia de valor alimentar. O manual de quantificação do desperdício alimentar global elaborado por FUSIONS pretende ser um instrumento funcional com base no próprio quadro de definição do projeto de investigação que, embora se sobreponha com o quadro regulamentar da UE (no que se refere a «resíduos» e «género alimentício») nem sempre é coerente com as suas definições. Em especial, a definição do projeto FUSIONS inclui mais materiais agrícolas do que os que podem ser considerados resíduos no âmbito do quadro regulamentar da UE (ver ponto 2).

5. A Comissão considera que a hierarquia dos resíduos definida na Diretiva-Quadro Resíduos é plenamente aplicável ao desperdício alimentar. A Comissão não considera necessário estabelecer uma hierarquia específica do desperdício alimentar na legislação da UE em matéria de resíduos.

7. Até à data, os dados da UE sobre desperdício alimentar são insuficientes. A proposta de legislação em matéria de resíduos visa colmatar esta lacuna, uma vez que «o que não é medido não pode ser gerido».

15. O diálogo a nível internacional e da UE para otimizar os esforços de prevenção e redução do desperdício alimentar será continuado e intensificado à medida que os principais intervenientes a nível internacional (Organização para a Alimentação e a Agricultura, Programa das Nações Unidas para o Ambiente) são convidados a participar na Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares.

A prevenção do desperdício alimentar exige planos de ação integrados que reúnam todos os intervenientes na cadeia de valor alimentar, bem como as entidades públicas⁶. São necessárias

³ A abordagem prevista da Comissão para a elaboração de uma metodologia de medição do desperdício alimentar em cada fase da cadeia de abastecimento alimentar foi debatida numa reunião com peritos dos Estados-Membros em 22 de junho de 2016. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

⁴ No direito da UE, o conceito de género alimentício é definido no 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. O conceito de resíduos é definido na Diretiva 2008/98/CE.

⁵ COM(2015)595 final: Proposta da Comissão para alterar a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos.

⁶ Comité da Segurança Alimentar Mundial (2014). Recomendações. Food losses and waste in the context of sustainable food systems [Perdas e desperdícios alimentares no contexto de sistemas alimentares sustentáveis] (<http://www.fao.org/3/av037e.pdf>)

medidas legislativas, bem como medidas não legislativas; esta abordagem de prevenção do desperdício alimentar está patente no plano de ação para promover a economia circular.

O combate ao desperdício alimentar não faz parte dos objetivos da PAC definidos no artigo 39.º do TFUE. A atual PAC prevê uma ampla variedade de medidas de prevenção e redução das perdas e desperdícios alimentares na produção primária e na transformação. No que se refere às fases da cadeia alimentar para além deste nível, a PAC não dispõe de base jurídica para agir.

OBSERVAÇÕES

26. Já em 2011, a Comissão publicou orientações relativas à prevenção do desperdício alimentar⁷ e a Agência Europeia do Ambiente organizou seminários em linha específicos sobre a prevenção de resíduos, para facilitar o intercâmbio de informações e conhecimentos entre os Estados-Membros, desde 2012, nomeadamente com sessões específicas sobre o desperdício alimentar (por exemplo, seminário em linha de outubro de 2013).

Desde 2012, a Comissão envolveu-se e trabalhou ativamente com todos os intervenientes para identificar em que partes da cadeia alimentar se gera o desperdício, onde foram encontrados obstáculos à prevenção do desperdício alimentar e os domínios em que são necessárias ações a nível da UE. Tal resultou na elaboração de um plano de ação integrado para combater o desperdício alimentar, adotado pela Comissão no âmbito do Pacote da Economia Circular em 2015.

Resposta comum ao ponto 26 e ao título antes do ponto 27

A Comissão considera que não baixou o seu nível de ambição ao longo do tempo, tendo, porém, assegurado que as disposições relativas ao desperdício alimentar sejam claras, aplicáveis e coerentes com o quadro regulamentar da UE. Por conseguinte, os documentos políticos da Comissão evoluíram de declarações de «visão» para propostas mais concretas necessárias para fundamentar a aplicação de programas de prevenção do desperdício alimentar por todos os intervenientes em toda a cadeia de valor alimentar. Antes de mais, o compromisso dos Estados-Membros da UE no que se refere à prevenção do desperdício alimentar, designadamente a definição de metas nacionais e de indicadores para avaliar os progressos realizados ao longo do tempo, é fundamental para concretizar as ambições estabelecidas no Pacote da Economia Circular.

Resposta comum ao primeiro e segundo travessões do ponto 27

Em conformidade com as Orientações Políticas traduzidas no seu Programa de Trabalho para 2015, a Comissão aplicou o princípio da descontinuidade política a todas as propostas pendentes com base na coerência com estas prioridades. O que precede aplica-se igualmente à Comunicação sobre alimentação sustentável. O trabalho desenvolvido no domínio da prevenção do desperdício alimentar, incluindo uma consulta pública⁸ efetuada no contexto da preparação da Comunicação sobre alimentação sustentável, contribuiu para o plano de ação para a prevenção do desperdício alimentar, apresentado no âmbito do Pacote da Economia Circular. Por conseguinte, a Comissão considera que a publicação separada da comunicação teria, nesta fase, apenas um valor acrescentado limitado.

28. A Comissão considera que o seu nível de ambição no que diz respeito ao desperdício alimentar se manteve e que os instrumentos apresentados para a obtenção de resultados e o acompanhamento dos progressos foram melhorados. A proposta de legislação da Comissão em matéria de resíduos exige que os Estados-Membros avaliem os progressos realizados através de medições do

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

desperdício alimentar e da utilização de indicadores e metas de acompanhamento desse desperdício. Só é possível estabelecer uma base de referência da UE quando os Estados-Membros tiverem recolhido dados suficientes e coerentes. Além disso, a Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares, que será convocada pela primeira vez em novembro de 2016, facilitará a obtenção de progressos por todos os intervenientes.

Relativamente às questões relacionadas com a definição e a base de referência do desperdício alimentar, ver também a resposta da Comissão ao ponto 2.

Caixa 1 — Por que motivo é importante um «nível de referência»

A definição de um nível de referência não pode ser dissociada do desenvolvimento de instrumentos de medição dos níveis de desperdício alimentar, da definição de indicadores e metas e do acompanhamento das medidas de prevenção do desperdício alimentar a nível nacional. Os dados sobre desperdício alimentar recolhidos em conformidade com a metodologia comum da UE serão fundamentais na definição de um nível de referência comum para efeitos da definição de metas relativas à prevenção do desperdício alimentar.

A questão será analisada em pormenor com os Estados-Membros: no âmbito das obrigações de comunicação apresentadas pelas Nações Unidas relacionadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável, durante debates sobre a proposta de legislação em matéria de resíduos relacionada com obrigações de comunicação e acompanhamento, na elaboração de uma metodologia comum para a medição do desperdício alimentar e na Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares. Estes processos tomarão em consideração as medidas e práticas existentes nos Estados-Membros, designadamente os métodos de medição e os níveis de referência nacionais para efeitos de indicadores e metas nacionais.

29. Ver a resposta da Comissão aos pontos 26 e 32.

30. Para ser eficaz, a prevenção do desperdício alimentar exige medidas a todos os níveis (mundial, da UE, nacional, regional e local) e a participação de todos os principais intervenientes, que concordam com a necessidade de evitar o desperdício alimentar, tendo a maioria tomado medidas nesse sentido.

A Comissão comprometeu-se com um vasto leque de partes interessadas a identificar os problemas que devem ser resolvidos a nível da UE em apoio aos seus trabalhos no terreno. A abordagem seguida foi inclusiva, uma vez que a Comissão procurou colaborar quer com intervenientes privados quer com entidades públicas. Dada a natureza multifacetada da prevenção do desperdício alimentar, o tema foi abordado não apenas com grupos de peritos na matéria, mas também noutros fóruns de competência mais alargada⁹.

⁹ Em 2010-2014, o Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar debateu formas de aumentar a sustentabilidade do sistema alimentar, designadamente a prevenção do desperdício alimentar (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en). Os trabalhos no âmbito da mesa redonda europeia sobre produção e consumo sustentáveis de alimentos, uma iniciativa copresidida pela Comissão e parceiros da cadeia de abastecimento alimentar, também se debruçam sobre o desperdício alimentar, a fim de avaliar a pegada ambiental da cadeia europeia de abastecimento alimentar (<http://www.food-scp.eu/>). O Fórum do comércio retalhista foi criado pela Comissão em 2009 em conjunto com representantes do EuroCommerce e da mesa redonda europeia do setor retalhista, a fim de proceder ao intercâmbio de melhores práticas e tomar medidas para reforçar a sustentabilidade do setor retalhista europeu, incluindo a prevenção do desperdício alimentar (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). A Agência Europeia do Ambiente e a Comissão organizaram seminários com os Estados-Membros para o intercâmbio de experiências e a divulgação de melhores práticas em matéria de prevenção de resíduos, nomeadamente do desperdício alimentar. O projeto FUSIONS do 7PQ, que reúne 21 projetos parceiros de 13 países, elaborou um inventário das inovações sociais para evitar o desperdício alimentar e projetos piloto conexos (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) e facilitou a participação de várias partes interessadas (governo, indústria, ONG a nível local, regional, nacional e da UE) entre 2012 e 2016. O projeto REFRESH do Horizonte 2020 (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) apoiará os progressos da UE na via da concretização da

O grupo de partes interessadas criado pela Comissão em 2012 abordou um leque variado de temas relacionados com a prevenção do desperdício alimentar (por exemplo, redistribuição de alimentos, indicação da data de consumo, utilização segura de restos de géneros alimentícios na alimentação animal, medição do desperdício alimentar, etc.) e forneceu esclarecimentos sobre as circunstâncias em que os intervenientes em causa se confrontaram com obstáculos à prevenção do desperdício alimentar. Os contributos deste grupo ajudaram, pois, a orientar e a definir a elaboração de um plano de ação da UE para combater o desperdício alimentar. Este grupo contribuiu ainda para a partilha de boas práticas, alimentando, assim, o repositório publicado no sítio *web* da Comissão ¹⁰.

31. A função específica do grupo de peritos dos Estados-Membros consiste em prestar aconselhamento e disponibilizar competências especializadas, tanto à Comissão como aos Estados-Membros, tendo em vista a preparação de possíveis iniciativas políticas e melhorar a aplicação coerente da legislação, dos programas e das políticas da UE relativos à prevenção do desperdício alimentar.

Nesta fase, a Comissão não considera que a nova Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares (que reúne entidades públicas e privadas) substituiria necessariamente o Grupo de Peritos dos Estados-Membros. Esta questão será reapreciada pela Comissão uma vez criada a plataforma, definidos os respetivos métodos de trabalho e esclarecidos os compromissos de todas as partes.

32. Embora os grupos de peritos possam contribuir para mobilizar, facilitar e otimizar a mudança, a dinâmica para prevenir o desperdício alimentar não depende exclusivamente do número de reuniões realizadas. É importante para a Comissão assegurar que as medidas tomadas a nível da UE proporcionam um valor acrescentado real e incidem em resultados chave. Os participantes nas reuniões não mudaram em si, o que se alterou foi a necessidade de a Comissão assumir compromissos tanto com as partes interessadas como com os Estados-Membros. Por exemplo, em 22 de junho de 2016, realizou-se uma reunião conjunta com vista a debater um documento de trabalho preparatório das orientações da UE sobre doação de alimentos. A nova Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares reunirá todos os intervenientes pertinentes (dos setores público e privado), a fim de reforçar a cooperação entre todos os agentes e facilitar a elaboração de soluções e programas integrados para lutar contra o desperdício alimentar.

A decisão da Comissão de centralizar as questões ligadas ao desperdício alimentar numa direção-geral (DG Saúde e Segurança dos Alimentos) — criada no âmbito da organização da nova Comissão em 2014 — contribuiu para simplificar o trabalho, graças a uma responsabilização clara, e para assegurar que a prevenção do desperdício alimentar é sempre tomada em consideração à luz da segurança alimentar e dos alimentos para animais. A continuidade das ações foi assegurada, tendo sido sempre mantidas as competências especializadas pertinentes e uma abordagem coerente.

Caixa 4 — O Grupo de trabalho e o grupo de peritos não constatarem progressos concretos:

Resposta ao primeiro travessão relativo às orientações da UE sobre doação de alimentos: a elaboração de orientações, num domínio complexo como este, no qual se devem recolher elementos de prova que sirvam de base às políticas em vários domínios, bem como práticas reais no mercado, exige a realização de amplas consultas. A Comissão apresentará um projeto de orientações para a nova Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares na sua primeira reunião em novembro de 2016, com vista à adoção das orientações finais pela Comissão no final de 2017.

meta de redução do desperdício alimentar, fixada no quadro do objetivo de desenvolvimento sustentável, através da criação de «Quadros de Ação» em matéria de desperdício alimentar que serão desenvolvidos e testados na Alemanha, na Hungria, em Espanha e nos Países Baixos, em colaboração com parceiros empresariais, governamentais e da sociedade civil.

¹⁰ (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

Resposta ao segundo travessão: o facto de as regras da UE não proibirem a comercialização de alimentos que ultrapassaram a data de consumo aconselhada foi reiterada em várias reuniões de peritos. A Comissão abordará igualmente esta questão no âmbito dos seus trabalhos sobre as orientações da UE destinadas a facilitar a doação de alimentos.

Resposta ao terceiro travessão: indicação de data: a Comissão lançou um estudo para investigar de que modo os operadores do setor alimentar e as autoridades de controlo compreendem e utilizam a indicação da data de validade e o possível impacto de práticas sobre o desperdício alimentar. As conclusões desta investigação, nas quais uma entidade contratada começou a trabalhar em setembro de 2016, estão previstas para o final de 2017 e fundamentarão as políticas futuras no que respeita à indicação da data de validade e à prevenção do desperdício alimentar. Foram publicadas informações adicionais sobre os trabalhos da Comissão¹¹ no que respeita à indicação da data de validade, nomeadamente os documentos de comunicação e de informação elaborados, em todas as línguas da UE, a fim de favorecer uma melhor compreensão das indicações «consumir de preferência antes de» e «data limite de consumo».

Resposta ao quarto travessão: as reuniões iniciais realizadas em 2012 e 2013 identificaram um vasto leque de domínios com potencial impacto sobre a prevenção do desperdício alimentar. As ações incluídas no plano de ação para a prevenção do desperdício alimentar do Pacote da Economia Circular são o resultado de consultas e do estabelecimento de prioridades na Comissão.

Para mais informações sobre as atividades de grupos operacionais, projetos e atividades de ligação em rede no âmbito da PEI-AGRI, o relatório final do Grupo de Interesse da PEI sobre pequenas cadeias de abastecimento e a recente oficina da PEI-AGRI «Cities and Food — Connecting Consumers and Producers» [Cidades e alimentos — Interligar consumidores e produtores] consultar <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Além disso, a REDR elaborou e publicou no seu sítio *web* informações sobre os trabalhos por si desenvolvido no domínio das cadeias de abastecimento inteligentes, nomeadamente um conjunto de exemplos e recomendações para uma melhor aplicação. A REDR também organizou um seminário para autoridades de gestão sobre uma melhor aplicação da medida de cooperação, que é a medida utilizada para apoiar o desenvolvimento de pequenas cadeias de abastecimento e mercados locais ao abrigo do FEADER. Além disso, as perdas e os desperdícios alimentares são considerados um dos temas prioritários no Programa de Trabalho da PEI-AGRI para 2017.

34. Ver a resposta da Comissão ao ponto 15.

35. As sucessivas reformas políticas, a mais recente em 2013, afastaram-se do apoio associado diretamente relacionado com a produção de produtos específicos, passando a apoiar os agricultores de uma forma que não distorce o mercado nem o comércio.

37. A Comissão considera que o apoio da UE é independente do grau de desperdício e que os pagamentos diretos não constituem um incentivo direto nem indireto à produção de produtos agrícolas. A maioria dos pagamentos diretos (cerca de 90 %) é dissociada da produção e não está relacionada com qualquer produção específica. Os agricultores que os recebem podem exercer uma atividade agrícola como a manutenção das terras agrícolas num estado propício à pastagem ou ao cultivo sem produção. Os alimentos perecíveis estão manifestamente sujeitos a um maior desperdício.

Resposta comum aos pontos 38 e 39

¹¹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

O apoio associado voluntário só pode ser concedido na medida necessária para criar um incentivo à manutenção dos níveis atuais de produção nos setores ou regiões em causa. Desde 2015, pode representar 10 % de todos os pagamentos diretos. O aumento da quota-parte do apoio associado reflete as escolhas dos Estados-Membros a favor de setores em dificuldade, na medida necessária para criar um incentivo à manutenção dos níveis de produção. A superação destes níveis de referência é rigorosamente controlada pela Comissão.

40. Embora não tenha sido realizado qualquer estudo da UE especificamente sobre a questão do potencial desperdício alimentar associado aos pagamentos diretos, os estudos e as avaliações sobre as políticas do mercado incluem normalmente análises das quantidades de produção.

Resposta comum aos pontos 41 e 42

A Comissão considera que as medidas de intervenção nos mercados não contribuem para o desperdício alimentar. Os produtos comprados no quadro da intervenção pública ou armazenados com o benefício de uma ajuda à armazenagem devem ser armazenados de forma a manter a sua qualidade. Sem essas medidas, não haveria colheita dos produtos quando os preços fossem inferiores aos custos de colheita e portanto seriam «desperdiçados».

As medidas de mercado, como a intervenção pública ou a armazenagem privada, podem ser utilizadas apenas como rede de segurança, sempre que uma crise grave afete o mercado, com o objetivo de evitar a consolidação do desequilíbrio estrutural.

As medidas de prevenção e gestão de crises, tais como as retiradas do mercado ou a colheita em verde e a não colheita, destinam-se a evitar utilizações abusivas. O nível de apoio é tal que seria preferível para os produtores vender os seus produtos no mercado em vez de os retirarem.

A distribuição gratuita e as retiradas para outros destinos não são consideradas alternativas de escoamento, mas sim um instrumento para ajudar a gerir a crise. As quantidades que podem ser retiradas são limitadas. A retirada de produtos prevê a utilização específica dos produtos retirados (por exemplo, a favor de instituições de beneficência ou escolas).

43. A Comissão prepara atualmente as modalidades para a possível utilização pelos Estados-Membros de existências de intervenção, ao abrigo do regime de distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais carenciadas.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 41.

44. A Comissão salienta que 1,8 milhões de toneladas representam cerca de 0,002 % da produção entre 2008 e 2015 e que as retiradas de produtos têm de cumprir os requisitos ambientais aplicáveis à sua eliminação.

A Comissão considera que as medidas de prevenção e gestão de crises não provocam desperdício alimentar. Por exemplo, a colheita em verde não afeta a produção de alimentos.

45. A intervenção pública não contribui para o desperdício alimentar. Retira produtos com escoamento insuficiente no mercado que, de outro modo, poderiam gerar desperdícios alimentares. Após o aumento do preço de mercado, os produtos são introduzidos no mercado para venda, distribuídos por canais alternativos ou canalizados para regimes de distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais carenciadas.

Quanto às medidas excecionais aplicadas para combater o embargo russo e à urgência necessária para ter um impacto real sobre a crise do mercado, não é necessária uma avaliação de impacto (procedimento de urgência), atendendo à própria natureza das medidas, .

47. Nas suas estratégias no âmbito do Regime de Distribuição de Leite nas Escolas, dez Estados-Membros (Bulgária, Estónia, Espanha, Finlândia, Croácia, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Malta e

Roménia) preveem medidas de acompanhamento. A estratégia de um Estado-Membro para o ano letivo de 2016-2017 (Croácia) contém uma referência a atividades educativas que contribuem para a prevenção do desperdício alimentar.

49. Outras medidas, como investimentos em ativos físicos que visam aumentar a eficiência da transformação dos produtos agrícolas ou utilizar máquinas mais eficientes, contribuem para a redução do desperdício alimentar na UE.

Resposta comum aos pontos 50 e 51

O combate ao desperdício alimentar não constitui um objetivo específico da política de desenvolvimento rural, pelo que não é exigido aos Estados-Membros que o incluam especificamente nas suas estratégias. Porém, os Estados-Membros tiveram a possibilidade de abordar a questão do desperdício alimentar nos seus programas e estratégias através de várias medidas, como a transferência de conhecimentos, atividades de informação, investimentos em ativos físicos, bem-estar dos animais e cooperação.

56. A Comissão partilha as observações do Tribunal de que são necessários dados mais fiáveis para controlar eficazmente a aplicação da obrigação de desembarque.

Resposta ao segundo travessão: embora não exista uma disposição explícita na regulamentação de controlo relativa à comunicação de devoluções, a Comissão iniciou um processo de recolha de dados sobre as devoluções para controlar a aplicação da obrigação de desembarque. Pode ainda recolher dados sobre as devoluções para efeitos científicos através do Quadro de Recolha de Dados.

Resposta ao terceiro travessão: existe uma escassez de dados exatos e ilustrativos sobre a percentagem de devoluções, relacionada sobretudo com o facto de a revisão das regras de execução aplicáveis às declarações nos diários de pesca que descrevem em pormenor e diferenciam as devoluções por tipo (tamanho inferior à referência mínima de conservação, espécie proibida ou outro motivo) só poder ser adotada em outubro de 2015, na sequência do acordo sobre o Regulamento *Omnibus* em maio de 2015. A transição para a integração de novos requisitos aplicáveis às declarações nos diários de pesca nas operações quotidianas do setor, bem como as alterações exigidas pelas autoridades de controlo, são morosas. Entretanto, a Comissão e as administrações baseiam-se em estimativas de capturas comunicadas como devolvidas, fornecidas através de dados sobre a gestão do esforço de pesca e do quadro de recolha de dados.

63. O Regulamento relativo à higiene dos géneros alimentícios¹² incentiva à elaboração de códigos de boas práticas em matéria de higiene. São códigos comunitários avaliados e aprovados pelo Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal, ou códigos nacionais avaliados pelas autoridades nacionais (ver ponto 64 sobre estes últimos).

Tal como estabelecido no regulamento, a iniciativa de elaborar um código comunitário deve advir das organizações de partes interessadas. A Comissão incentiva sempre estas organizações a utilizar este instrumento para a aplicação dos requisitos em matéria de higiene e fornece gratuitamente a sua tradução em todas as línguas. Foram publicadas orientações sobre a forma de elaborar tais códigos¹³ e, até à data, a Comissão nunca recusou a apreciação dos projetos apresentados, tendo ainda tomado a iniciativa de elaborar determinados códigos. Especificamente no que diz respeito à redução do desperdício alimentar, o Comité Permanente reviu recentemente as orientações da UE sobre doação de alimentos «Every Meal Matters» [Todas as refeições são importantes], cuja aprovação final ainda está pendente.

¹² Regulamento (CE) n.º 853/2004.

¹³ http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

64. Embora a responsabilidade pela elaboração e atualização das orientações nacionais recaia sobre a esfera nacional, a Comissão é responsável pela gestão de um sistema de registo e pela sua disponibilização aos Estados-Membros.

No verão de 2016, foi introduzido um novo formato eletrónico para o registo, que facilita igualmente a pesquisa de determinados temas entre mais de 700 orientações nacionais nela publicadas¹⁴.

Resposta comum aos pontos 65 e 66

A dimensão de um lote deve ser definida pelo operador do comércio alimentar. Este elemento varia em função do sistema de produção do operador, por exemplo a quantidade de alimentos produzidos que pode constituir um perigo, e depende da possibilidade de proceder à limpeza e desinfeção entre os lotes de produção, da dimensão dos recipientes (e da frequência com que são esvaziados), da possibilidade de efetuar uma rastreabilidade interna, etc. A recolha de lotes mais pequenos de alimentos só é justificável se for possível demonstrar que a produção do lote em causa foi realizada em separado de outros lotes e que não houve possibilidade de contaminação cruzada. Além disso, seria necessário avaliar mais pormenorizadamente se a produção de lotes mais pequenos contribuiria efetivamente para uma estratégia destinada a reduzir o desperdício alimentar durante o processo de produção.

Tendo em conta o elevado nível de segurança alimentar aplicado no conjunto da UE, as recolhas e retiradas constituem apenas uma proporção muito limitada do desperdício alimentar gerado.

67. A indicação da data é da responsabilidade dos operadores do setor alimentar que determinam se um produto necessitará da indicação «data-limite de consumo» ou de «consumir de preferência antes de», bem como a duração do prazo de validade, tendo em consideração aspetos relacionados com segurança, qualidade e comercialização. Alguns alimentos estão isentos da obrigação do rótulo «consumir de preferência antes de», como a fruta fresca e alimentos não perecíveis, tais como sal, açúcar e vinagre. A única categoria de géneros alimentícios para a qual a indicação da data está prevista na legislação da UE é a dos ovos de mesa¹⁵.

68. A Comissão examina ativamente formas de melhorar a utilização e a compreensão das indicações de data por todos os intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar, bem como pelas autoridades de controlo¹⁶ (ver resposta ao ponto 32 sobre o estudo em curso lançado pela Comissão).

70. A Comissão reconhece que várias disposições pertinentes para a doação de alimentos (por exemplo, higiene alimentar, informação dos consumidores sobre os géneros alimentícios) têm diferentes interpretações na UE. Consequentemente, a doação de alimentos não é plenamente explorada. Tal como especificado na Comunicação relativa à economia circular¹⁷, a Comissão tomará medidas para facilitar o entendimento comum das disposições legais da UE relativas à doação de alimentos. O que precede inclui o compromisso de desenvolver orientações da UE sobre doação de alimentos destinadas aos doadores de géneros alimentícios e aos bancos alimentares

¹⁴ Ver: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

¹⁵ A indicação «consumir de preferência antes de» é aplicável aos ovos comercializados da classe «A/Frescos» (ovos de mesa) e encontra-se estabelecida no Regulamento (CE) n.º 589/2008 (artigo 2.º) relativo à comercialização dos ovos. Além disso, o Regulamento (CE) n.º 853/2004 que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal define uma data de «venda até» 21 dias (anexo III, secção X, capítulo I, ponto 3).

¹⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

¹⁷ COM(2015) 614 final

sobre como cumprir a legislação pertinente da UE no atual quadro regulamentar (por exemplo, segurança dos alimentos, higiene alimentar, rastreabilidade, responsabilidade, etc.).

71. A doação de alimentos constitui uma medida de prevenção de resíduos. Este facto reflete-se igualmente nas orientações da DG Ambiente relativas à prevenção do desperdício alimentar¹⁸. Os alimentos podem ser disponibilizados aos utilizadores finais através de canais comerciais de distribuição ou de organizações de redistribuição (ou seja, bancos alimentares e/ou organizações de beneficência). Por conseguinte, a doação de alimentos faz parte da cadeia de abastecimento alimentar e pode igualmente contribuir para evitar o desperdício alimentar.

O acompanhamento da redistribuição de alimentos no âmbito da prevenção do desperdício alimentar será debatido mais aprofundadamente na Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares.

72. A legislação da UE contém várias referências às atividades que estão isentas ou que são objeto de requisitos menos onerosos. Contudo, a interpretação destas disposições, por exemplo nos domínios da higiene e da rotulagem de géneros alimentícios, difere na UE. Por conseguinte, a Comissão esclarecerá mais pormenorizadamente as obrigações dos operadores do setor alimentar e dos bancos alimentares e/ou instituições de beneficência que gerem os donativos alimentares, na elaboração das orientações da UE destinadas a facilitar a doação de alimentos (ver resposta da Comissão aos pontos III, alínea iii), e 32).

A doação de alimentos é um tema complexo, que envolve vários intervenientes diferentes, com práticas que evoluem ao longo do tempo em função das necessidades dos doadores (agricultores, produtores de alimentos, retalhistas, etc.) e dos destinatários (bancos alimentares, organizações de beneficência e utilizadores finais). Para facilitar estas práticas, as orientações da UE devem tomar em consideração todos estes elementos e assegurar a aplicação de práticas seguras suscetíveis de verificação por entidades reguladoras (ver também respostas da Comissão ao ponto 32 e à caixa 4).

73. A aplicação das regras em matéria de IVA à doação de alimentos é uma das questões a abordar pela Comissão na elaboração das orientações da UE destinadas a facilitar a doação de alimentos (ver pontos III, alínea iii), e 32).

Caixa 11 — Aplicação do IVA aos donativos alimentares

A Comissão considera que o valor sobre o qual o IVA é calculado pode ser reduzido ou quase zero se a doação ocorrer perto da data «consumir de preferência antes de» ou se os bens já não puderem ser vendidos. Se, efetivamente, os géneros alimentícios não tiverem valor, pode mesmo ser zero.

74. A nova PCP não prevê a doação de pescado, mas os Estados-Membros podem incentivar e apoiar o desenvolvimento de estruturas que permitam a doação de peixe que não possa ser colocado no mercado para consumo humano direto.

A doação pode ser facilitada através do mecanismo de armazenagem apoiado pelo FEAMP. Este mecanismo contribui para compensar os custos incorridos para a estabilização e armazenagem de produtos que não poderiam ser vendidos acima de determinado preço. Após o período de armazenagem, as organizações de produtores do setor das pescas (OP), aquando da reintrodução dos produtos para consumo humano direto, podem disponibilizá-los gratuitamente no mercado. O mecanismo expira em 2019, mas as OP podem instituir um mecanismo semelhante com os seus próprios fundos.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf.

76. Os procedimentos destinados a facilitar a utilização das existências de intervenção em benefício das pessoas mais carenciadas ainda não foram inscritos no ato de execução pertinente, estando em curso discussões com os Estados-Membros. Importa ainda sublinhar que não houve existências de intervenção em 2014. As compras de intervenção de leite em pó desnatado (LPD) tiveram início em 2015 e continuaram em 2016 em resposta ao declínio dos preços no setor do leite. Os mercados do leite ainda não recuperaram, pelo que, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento OCM Única, as condições de mercado ainda não permitiriam a libertação das existências de intervenção. Nesta fase, não existem outros produtos em intervenção para além do LPD.

78. A principal preocupação da Comissão durante a programação dos recursos do FEAD consistiu em assegurar que os programas do FEAD estão em conformidade com os objetivos do FEAD acima indicados. Os Estados-Membros puderam escolher entre as diferentes opções previstas no Regulamento FEAD e adaptar o apoio, tendo em conta as necessidades das pessoas mais carenciadas.

Resposta comum ao primeiro e segundo travessões

O artigo 9.º do Regulamento FEAD estabelece um procedimento de alteração dos programas operacionais. Tendo em conta a data final de elegibilidade das despesas ao abrigo do FEAD (31 de dezembro de 2023), os atuais textos dos programas não excluem a possibilidade de serem alterados no futuro.

Todavia, ainda que a possibilidade de facilitar a doação de alimentos não esteja expressamente prevista no programa, isso não impede que se façam donativos alimentares no Estado-Membro. Por exemplo, o PO finlandês incide sobre os alimentos adquiridos, mas, no terreno, as organizações parceiras também distribuem os donativos alimentares, constituídos normalmente por alimentos frescos.

79. A qualidade dos dados é da responsabilidade dos Estados-Membros.

A Comissão efetua missões regulares de auditoria, a fim de assegurar a aplicação correta da política e recuperar fundos indevidamente gastos. Além disso, a Comissão verifica a qualidade dos relatórios anuais com o objetivo de evitar incoerências. Apenas as operações executadas e controladas são pagas.

A Comissão salienta ainda que as organizações de produtores podem doar produtos para distribuição gratuita sem solicitar o apoio da UE.

80. São necessárias salvaguardas para assegurar que as medidas de prevenção e de gestão de crises atingem o seu objetivo e que os fundos da UE são devidamente gastos.

A legislação prevê um apoio maior à distribuição gratuita do que às retiradas para outros fins. A prioridade é claramente atribuída à concessão de apoio através de organizações de beneficência e outras instituições aprovadas pelos Estados-Membros.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

81. A Comissão reconhece plenamente a necessidade de tomar medidas para evitar o desperdício alimentar e otimizar a utilização dos recursos em toda a cadeia de valor alimentar. Em 2015, no âmbito do Pacote da Economia Circular, a Comissão reiterou o compromisso da UE sobre a meta para a redução do desperdício alimentar, estabelecida na Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

83. A prevenção do desperdício alimentar é reconhecida como um domínio prioritário no Pacote da Economia Circular de 2015. Um plano de ação integrado, incluindo iniciativas legislativas e não legislativas, foi apresentado para fazer face ao desperdício alimentar na UE. A nova Plataforma da

UE para as perdas e desperdícios alimentares reúne entidades públicas e intervenientes na cadeia de valor alimentar, designadamente as organizações de consumidores e outras organizações não governamentais. A plataforma apoiará todos os intervenientes na tomada de medidas na via da concretização da meta de redução do desperdício alimentar, fixada no quadro do objetivo de desenvolvimento sustentável, e na partilha de melhores práticas. A Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares identifica novas iniciativas e oportunidades para abordar a prevenção do desperdício alimentar a nível da UE.

84. A Comissão considera que as suas ambições não diminuam ao longo do tempo. Em 2015, a Comissão adotou o Pacote da Economia Circular que reconhece a prevenção do desperdício alimentar como um domínio prioritário e propõe que seja abordada num plano de ação multifacetado desenvolvido de forma colegial por todos os serviços da Comissão. Este plano reforça a integração das medidas relativas ao desperdício alimentar não apenas na política de prevenção de resíduos, mas também nos programas de prevenção de resíduos instituídos pelos Estados-Membros. A Comissão procurou assegurar que as disposições relativas ao desperdício alimentar são claras, aplicáveis e coerentes com o quadro regulamentar da UE.

A proposta da Comissão exige que os Estados-Membros reduzam o desperdício alimentar em todas as fases da cadeia de abastecimento alimentar, controlem os níveis de desperdício alimentar e comuniquem os progressos realizados na sua prevenção. A implementação de programas de controlo do desperdício alimentar nos Estados-Membros da UE, apoiada por uma metodologia de medição harmonizada, proporcionará a base empírica necessária para estabelecer medidas nacionais eficazes de prevenção do desperdício alimentar e definir metas para a sua redução.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação 1 no que diz respeito ao seu próprio papel no apoio aos esforços envidados nos Estados-Membros da UE.

Estão já em curso várias ações. O envolvimento de organizações internacionais (Organização para a Alimentação e a Agricultura, Programa das Nações Unidas para o Ambiente) na Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares contribuirá para facilitar a cooperação e a coordenação de esforços a nível nacional, da UE e mundial.

A Comissão já está a pôr em prática iniciativas de combate ao desperdício alimentar no âmbito do Plano de Ação para a Economia Circular de 2015. A Comissão também já está a elaborar uma metodologia que ilustrará o que constitui desperdício alimentar em cada fase da cadeia de valor alimentar com base no quadro jurídico existente. Esta metodologia apoiará a medição coerente dos níveis de desperdício alimentar, necessária para avaliar o impacto das medidas tomadas.

86. A Comissão concorda que a prevenção do desperdício alimentar exige medidas ao longo de toda a cadeia de valor alimentar, assim como uma cooperação reforçada inter-setores. A prevenção do desperdício alimentar e a otimização da utilização dos recursos podem contribuir para instaurar modelos inovadores de produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos.

A Comissão procurou apoiar os esforços envidados pelas partes interessadas através do plano de ação proposto no Plano de Ação para a Economia Circular. Nomeadamente, a nova Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares visa apoiar todos os intervenientes na definição das medidas necessárias para a prevenção do desperdício alimentar, na partilha de melhores práticas e na avaliação dos progressos realizados ao longo do tempo.

O combate ao desperdício alimentar não faz parte dos objetivos da PAC, tal como definidos no artigo 39.º do TFUE. A PAC atual prevê uma ampla variedade de medidas de prevenção e de redução do desperdício alimentar a nível da produção primária e da transformação. No que se refere às fases da cadeia alimentar para além deste nível, a PAC não dispõe de base jurídica para agir.

Recomendação 2

a) A Comissão não aceita a recomendação 2, alínea a), mas tomará em consideração as perdas e os desperdícios alimentares nos seus trabalhos de preparação da próxima PAC tendo em conta que:

- a produção agrícola primária gera apenas perdas alimentares limitadas, o que constitui uma questão completamente diferente do desperdício alimentar (tal como abrangido pela Diretiva-Quadro Resíduos). O desperdício alimentar concentra-se sobretudo no resto da cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente na transformação, no retalho e no consumo;
- a Política de Desenvolvimento Rural já proporciona um conjunto de medidas que podem ser utilizadas para evitar e reduzir as perdas e desperdícios alimentares;
- os investimentos no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Rural já apoiam a prevenção do desperdício alimentar no setor da transformação (por exemplo, através de cooperativas para melhorar as capacidades de armazenagem) e os esforços a envidar no futuro devem ser proporcionais à importância do problema, que é limitada.

b) A Comissão aceita a recomendação 2, alínea b).

A Comissão aceita a recomendação do Tribunal de que, no que diz respeito à Política Comum das Pescas, é necessário um controlo mais estrito da obrigação de desembarque. Embora o combate ao desperdício alimentar não constitua, em si, um objetivo da Política Comum das Pescas, que consiste em assegurar que a pesca e a aquicultura são sustentáveis a nível ambiental, económico e social, a Comissão concorda que o combate ao desperdício alimentar pode ser facilitado através da aplicação dos instrumentos existentes a nível nacional, regional e local.

c) A Comissão aceita a recomendação 2, alínea c). No que se refere à higiene alimentar, o acesso em linha a guias sobre higiene alimentar foi melhorado em 2016, o que facilita ainda mais o intercâmbio de boas práticas. No que diz respeito à rastreabilidade, a Comissão já está a verificar os sistemas de controlo dos Estados-Membros relativamente à aplicação dos requisitos no âmbito do quadro jurídico da segurança dos alimentos. No respeitante à indicação da data de consumo, tal como referido no Plano de Ação da Economia Circular, a Comissão está a estudar as possibilidades de uma utilização e compreensão mais eficazes da indicação da data nos alimentos, por todos os intervenientes em causa. A fim de apoiar este trabalho, a Comissão lançou um novo estudo cujas conclusões estão previstas para 2017 (ver secção sobre «indicação de data» no ponto 32).

87. Tal como especificado na Comunicação relativa à Economia Circular¹⁹, a Comissão tomará medidas para clarificar a legislação da UE, a fim de facilitar a doação de alimentos. Tal inclui o compromisso de desenvolver orientações da UE sobre doação de alimentos destinadas aos doadores de géneros alimentícios e aos bancos alimentares sobre como cumprir a legislação pertinente da UE no atual quadro regulamentar (por exemplo, segurança dos alimentos, higiene alimentar, rastreabilidade, responsabilidade, etc.).

Recomendação 3

a) A Comissão aceita a recomendação 3, alínea a), e já está a aplicá-la. Para promover um entendimento harmonizado das disposições legais pertinentes da UE, a Comissão elaborará orientações da UE destinadas a facilitar a doação de alimentos, em cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas. Um projeto inicial será revisto pela Plataforma da UE para as perdas e desperdícios alimentares em novembro de 2016, prevendo-se que as orientações finais sejam adotadas pela Comissão no final de 2017.

¹⁹ COM(2015) 614 final

b) A Comissão não aceita a recomendação 3, alínea b), porque, no âmbito da reforma da PCP e de um dos seus pilares — a OCM — a Comissão propôs a «distribuição gratuita dos produtos desembarcados para fins de beneficência ou caritativos». Esta proposta foi rejeitada pelo Conselho e pelo Parlamento.

c) A Comissão aceita a recomendação 3, alínea c). Os produtos agrícolas comprados no quadro da intervenção pública podem ser escoados canalizando-os para o regime de distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais carenciadas da União, se esse regime assim o previr.

d) A Comissão aceita a recomendação 3, alínea d), e está a tomar medidas para promover a doação de alimentos.

A Comissão propôs várias alterações ao Regulamento FEAD no âmbito da proposta de revisão do Regulamento Financeiro, adotada em 14 de setembro de 2016. Uma destas alterações, se aprovada, permitirá aos Estados-Membros a possibilidade de utilizarem opções de custos simplificados para o financiamento de donativos alimentares. Esta é uma medida que visa facilitar a utilização de donativos alimentares no âmbito do FEAD.

Embora a Comissão tenha assumido o compromisso de simplificar a aplicação do FEAD, nomeadamente no que diz respeito aos donativos alimentares, concentrar-se-á sempre na consecução dos objetivos do fundo, que preveem o aumento da inclusão e coesão social e o contributo para atenuar as piores formas de pobreza na UE. Em si, a redução do desperdício alimentar não constitui um objetivo do FEAD.

Atualmente, as retiradas para fins caritativos constituem uma forma de doação organizada «gratuita» aos beneficiários finais. A legislação conexa proporciona um maior apoio à distribuição gratuita (retiradas para fins caritativos) do que às retiradas para outras finalidades. Prevê-se ainda uma rotulagem específica para promover a fonte e a utilização do financiamento da UE. É claro que as retiradas do mercado são prioritariamente distribuídas às pessoas carenciadas, através de organizações de beneficência e de outras instituições aprovadas pelos Estados-Membros. Existem outras utilizações dos produtos retirados, em alternativa à distribuição gratuita.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	15.7.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	16.9.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	10.11.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	6.12.2016

O desperdício alimentar é um problema mundial que se tornou numa prioridade pública e política nos últimos anos. Os alimentos são um bem precioso e a sua produção pode implicar uma utilização intensiva dos recursos. As estimativas indicam que cerca de um terço dos alimentos é desperdiçado ou perdido, daí resultando enormes custos no plano ambiental e económico.

A auditoria examinou o papel que a UE desempenha na luta contra o desperdício alimentar, as ações desenvolvidas até ao momento e a forma como os diversos instrumentos políticos da UE atuam na redução desse desperdício. Centrou-se nas ações de prevenção e na doação, que são as formas mais privilegiadas de luta contra o desperdício alimentar.

Este relatório conclui que as ações desenvolvidas até à data não foram suficientes e que a estratégia da UE em matéria de desperdício alimentar deve ser reforçada e mais bem coordenada. A Comissão deve explorar formas de utilizar as políticas existentes para combater melhor o desperdício e as perdas alimentares.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A autorização para utilizar ou reproduzir a figura 4 (p. 26) e as fotografias da caixa 6 (p. 34) deve ser diretamente solicitada ao titular dos direitos de autor.