



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 28 March 2014
(OR. en, pt)**

8350/14

**Interinstitutional File:
2014/0014 (COD)**

**AGRI 269
AGRIFIN 57
AGRIORG 64
CODEC 959
INST 182
PARLNAT 100**

OPINION

From: Portuguese Parliament

On: 27 March 2014

To: Council of the European Union

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 1308/2013 and Regulation (EU) No 1306/2013 as regards the aid scheme for the supply of fruit and vegetables, bananas and milk in the educational establishments [doc. 5958/14 AGRI 53 AGRIFIN 6 AGRIORG 12 CODEC 270 - COM(2014) 32 final]

- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find in Annex the Opinion of the Portuguese Parliament.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2014)32

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO QUE ALTERA O REGULAMENTO (UE) N.º 1380/2013 E O
REGULAMENTO (UE) N.º 1306/2013 NO QUE RESPEITA AO REGIME DE
AJUDA À DISTRIBUIÇÃO DE FRUTA E PRODUTOS HORTÍCOLAS, BANANAS E
LEITE NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 1380/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino [COM(2014)32].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O consumo de fruta, de legumes e de leite continua a diminuir em toda a União Europeia (UE), sendo esta realidade agravada pela atual tendência para consumir alimentos altamente transformados. Paralelamente, a obesidade infantil é uma realidade comum na UE.

Atualmente, a UE gere dois programas¹ no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), destinados a aumentar o consumo de determinados produtos agrícolas nas escolas: o

¹ Estes programas são: programa de distribuição de leite e o programa de distribuição de fruta. Estes dois programas desenvolveram-se de forma independente e em períodos distintos. “O regime de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

programa de distribuição de leite, que abrange os produtos lácteos, e o programa de distribuição de fruta, que cofinancia a distribuição de fruta e legumes. Por conseguinte é proposta a reforma destes programas para que possam: i) contribuir para inverter a atual tendência do consumo decrescente de fruta, legumes e laticínios e para reduzir a obesidade infantil; ii) reforçar a ligação entre as crianças em idade escolar e a agricultura, os agricultores e os vários tipos de alimentos que estes produzem; iii) contribuir para aumentar, a longo prazo, o consumo de determinados produtos e inculcar hábitos alimentares saudáveis nas crianças através do sistema de ensino; iv) tornar-se mais eficazes através de uma gestão mais centrada em maximizar o seu impacto e em reduzir os custos da distribuição.

Com vista a alcançar os objetivos acima mencionados, a presente iniciativa propõe: i) criação de um quadro jurídico e financeiro comum centrado no apoio da UE à distribuição de fruta fresca, legumes e leite, ii) introdução de medidas educativas que devem acompanhar a distribuição dos géneros alimentícios com o objetivo promover maior sensibilização dos alunos sobretudo no que concerne sobretudo à aquisição de hábitos alimentares saudáveis; iii) alteração das regras de financiamento com vista a maximizar o impacto dos dois programas dentro de um orçamento fixo; iv) simplificação das regras de execução e dos requisitos previstos.

Por último, referir que o relatório apresentado pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura foi provado e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e em detalhe, dando-se

distribuição de leite nas escolas data da criação da Organização Comum de Mercado do leite em 1968 e tem vindo a ser aplicado desde 1977. O regime de distribuição de fruta nas escolas é um programa mais recente que surgiu como compromisso político no contexto da reforma de 2007 da Organização Comum de Mercado para o setor da fruta e dos produtos hortícolas” COM(2014) 32.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

assim por integralmente reproduzido, de forma a evitar uma repetição de análise e consequente redundância.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigos 42.º e 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

a) Do Princípio da Subsidiariedade

A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que, os objetivos que se pretendem atingir, nomeadamente a criação ao nível da União Europeia de um quadro jurídico e financeiro para a distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite nas escolas, só podem ser mais facilmente alcançados no âmbito de uma ação a nível da UE, até porque a maioria dos Estados-Membros não possui capacidade financeira para implementar iniciativas de grande dimensão com recursos próprios.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que, o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 26 de março de 2014



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O Deputado Autor do Parecer

(António Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Comissão de Educação, Ciência e Cultura



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 1380/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino
COM (2014)32

Autora: Deputado
Pedro Delgado Alves (PS)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1380/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino, foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

Com esta proposta, pretende-se aumentar a eficiência e eficácia dos regimes de distribuição de fruta e produtos hortícolas e de distribuição de leite na escola, de forma a contornar os atuais problemas endógenos de funcionamento e unificar a resposta política capaz de fazer face aos desafios externos e aos objetivos a longo prazo.

Através da definição de novas e melhores abordagens, dá-se cumprimento à recomendação do TCE, segundo a qual *“para garantir a coerência global da abordagem nutricional e uma gestão otimizada, a coordenação e as sinergias entre os dois programas deverão ser reforçadas”*.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- Objetivo da iniciativa

Como referido supra, esta iniciativa tem como objeto a dualidade de regimes de distribuição de leite escolar e de fruta e produtos hortícolas, previstos num único diploma mas desenvolvidos de forma independente e em períodos distintos.

Esta falta de unicidade tem resultado num défice de regras comuns, impedindo uma lógica de eficácia e pertinência capaz de inverter a atual tendência de diminuição de consumo destes produtos.

Tendo em consideração que a continuidade destes regimes se mostra necessária e relevante, o Parlamento Europeu e o Conselho assentam a presente iniciativa legislativa em três objetivos centrais:

- Reforço das dimensões educativas e reaproximação dos jovens aos alimentos e à sua origem, determinando a obrigatória existência de medidas educativas específicas e fortalecendo os sistemas de avaliação e controlo dos regimes, até agora ineficazes;
- Unificação e consolidação dos atuais quadros jurídicos e financeiros independentes, garantindo uma abordagem global e coerente da distribuição escolar e otimizando a eficácia da gestão, em prol do cumprimento dos objetivos específicos da Política Agrícola Comum.

- Aumento da eficiência na despesa inerente à promoção do consumo de produtos agrícolas nas escolas, otimizando o seu impacto e a relação custo-eficácia da distribuição, tendo em consideração as atuais lacunas quer do regime de distribuição de frutas (subexecução de 30% do seu potencial e disparidades nos custos dos produtos) quer do regime do leite escolar (potencial inércia e fraca relação custo-benefício).

Principais aspetos

Avaliação de impacto de cada cenário em prol da coerência, eficácia e eficiência do sistema

A revisão dos regimes escolares teve início em outubro de 2012, mediante consulta pública estruturada num documento com 9 questões de resposta aberta e mediante o estabelecimento de reuniões e audições isoladas com as partes interessadas.

Os três cenários da avaliação de impacto são os seguintes:

- Opção de “*status quo*”: mantém os quadros separados de distribuição nas escolas mas integras as melhorias introduzidas pela PAC 2020 nos regimes escolares;
- Opção de “ajustamento”: mantém a existência de regimes separados mas introduz medidas que visam colmatar lacunas nas dimensões educativas e aumentar sinergias entre ambos os regimes, permitindo uma maior simplificação;
- Opção de “novo quadro”: implica uma alteração política mediante a criação de um quadro jurídico e financeiro comum para a distribuição de um número restrito de produto, complementada pelo reforço da dimensão educativa.

Da análise efetuada, verifica-se que a primeira opção agravaria ainda mais as lacunas já existentes entre os regimes ao nível da dimensão educativa, contribuiria de forma diminuta para uma intervenção uniforme e visível da UE, consubstanciaria uma certa insegurança



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

orçamental ilimitada no que tocava ao financiamento do regime de distribuição de leite nas escolas, comportaria uma fraca relação custo-benefício (demasiados encargos administrativos), fortes variações em termos de eficiências (devido às disparidades no custo dos produtos no regime de distribuição de fruta) e um possível efeito de inércia no que toca ao regime do leite escolar, não respondendo de forma adequada aos novos padrões de consumo e à necessária procura de produtos agrícolas frescos e, consequentemente, constituindo um contributo limitado para a regulação e simplificação, não obstante o seu potencial no domínio da saúde pública.

Já a segunda opção, pese embora ser benéfica para o reforço da dimensão educativa, para a execução de sinergias entre regimes num contexto de separação, para os objetivos de sustentabilidade a longo prazo e para o aumento da procura de produtos agrícolas e de novos hábitos alimentares mais saudáveis, tem impactos limitados devidos às diferentes disposições financeiras adotadas em cada regime;

Face às críticas inerentes aos dois primeiros cenários, a Avaliação de Impacto concluiu que **o cenário de criação de um novo quadro jurídico e financeiro é o mais equilibrado** na reorientação progressiva dos regimes escolares e na resposta aos problemas globais da diminuição do consumo de fruta, produtos hortícolas e leite e do aumento da obesidade, tendo em consideração que colmata as lacunas existentes com a conceção atual de dois regimes, flexibiliza a gestão, pelos Estados-Membros do programa escolar, centra as ações nas necessidades prioritárias e flexibiliza o orçamento.

Elementos jurídicos da proposta

Ultrapassada a questão do cenário a prosseguir, torna-se assim necessário criar um quadro jurídico e financeiro comum para a distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite às crianças nas escolas, ao mesmo tempo que se reforçam as medidas educativas, num quadro orçamental neutro onde se mantém o regime de adesão voluntária dos Estados-Membros.

Principais elementos da nova proposta:

- Reorientação da distribuição de produtos nas escolas para fruta, produtos hortícolas frescos (incluindo bananas) e leite de consumo (a matéria gorda é determinado pelas autoridades nacionais de saúde), permitindo reduzir os encargos de organização das escolas e respeitando a necessária reversão das tendências de consumo descendentes nestes dois grupos de produtos;
- Unificação das disposições financeiras e melhoria das condições de financiamento capaz de aumentar a eficiência da despesa, atribuindo dotações distintas para fruta e produtos hortícolas (€ 150M) e para o leite (€80M), instituindo uma participação limitada da UE para o preço dos produtos mediante a fixação de um valor máximo de ajuda por porção e não através dos atuais níveis de cofinanciamento, aumentando o nível de subsídios da UE ao leite de forma a permitir a distribuição gratuita ou quase gratuita e a reforçar a relação custo-benefício da distribuição e permitindo aos Estados-Membros continuar a providenciar ajudas nacionais complementares ou atrair financiamento privado;
- Reforço da dimensão educativa mediante a eliminação das atuais disparidades, a aproximação das crianças aos alimentos, à produção agrícola e aos agricultores e o apelo ao benefício das questões agrícolas, nutrição/saúde e temas ambientais, orientando estas medidas para a população escolar e, complementarmente, para a família e a comunidade, com a possibilidade dos Estados-Membros escolherem medidas temáticas educativas ocasionais, nomeadamente com produtos como o iogurte, mel, azeite, entre outros, sendo a lista de produtos fornecidos devidamente aprovada pelas autoridades nacionais de saúde.

2. Aspetos relevantes

A matéria aqui em análise revela, de forma cada vez mais premente, a necessidade de uma política europeia e nacional assertiva que responda à tendência moderna de consumo de produtos altamente transformados e que promova o consumo de fruta, produtos hortícolas e laticínios, setores que, aliás, têm uma importância económica indiscutível na Europa.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Daí que a implementação de regras mais direccionadas, simplificadas e sobretudo unificadas, constitui um franco contributo para a continuidade destes regimes nas escolas, permitindo criar hábitos mais saudáveis para os nossos jovens e, concorrentemente, promovendo sectores como a saúde pública e a agricultura.

✓ Implicações para Portugal

No nosso ordenamento jurídico, esta matéria vem sendo objeto de inúmeras iniciativas legislativas, sendo certo que o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março dispõe, em parte, sobre um conjunto de medidas de apoio em matéria de distribuição diária e gratuita de leite, assim como a Portaria n.º 1242/2009, de 12 de Outubro dispõe sobre a distribuição de fruta escolar e de produtos hortícolas a crianças e jovens.

Pese embora a existência de medidas efetivas aplicáveis no nosso ordenamento jurídico, certo é que se vem levantado algumas críticas quanto à inexistência de articulação entre os dois regimes, sobretudo tendo em conta que Portugal é um dos países europeus com maior prevalência de obesidade infantil.

Aliás, na presente legislatura, foram já apresentadas algumas iniciativas legislativas relativas a esta matéria e matérias conexas, nomeadamente o Projeto de Lei n.º 16/XII do Partido Ecologista "Os Verdes" que previa a introdução de quotas de aquisição de produtos nacionais em cantinas e refeitórios públicos, o Projeto de Resolução 32/XII do PSD que recomendava ao Governo a promoção e consumo de produtos de origem portuguesa, o Projeto de Lei n.º 58/XII do PS que consagra um regime de seleção de produtos alimentares em cantinas e refeitórios públicos e o Projeto de Lei n.º 57/XII do PS que consagra o regime de Fruta Escolar e adota critérios de seleção dos produtos a disponibilizar nos refeitórios e cantinas escolares



3. Princípio da Subsidiariedade

A União Europeia, na senda do que vem regulado essencialmente nos artigos 42.º e 43.º, n.º 2 do Tratado, tem competência na matéria aqui em apreço, cabendo-lhe estipular o quadro de ação e os princípios básicos aplicáveis aos Estados-Membros

No entanto, em cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (artigo 5.º do TUE), mantêm os Estados-Membros competência para adotar regimes específicos e adaptados às prioridades da sua população e às especificidades nacionais/regionais, podendo ainda fixar os seus próprios objetivos e respetivas modalidades de aplicação.

Tendo em conta o que supra se referiu, encontra-se assim devidamente salvaguardado o cumprimento destes princípios com a presente iniciativa legislativa.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A matéria regulada na presente iniciativa legislativa reveste-se de particular centralidade para a construção de um regime adequado e abrangente quanto ao papel da escola em sede de promoção de hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis. Sendo Portugal um dos Estados membros da União Europeia com índices mais elevados de obesidade infantil e representando a crise económica que atravessamos um desafio acrescido na garantia da qualidade alimentar das refeições servidas aos menores, perante o encurtamento dos orçamentos familiares e a consequente opção por produtos menos nutritivos, a atualidade do tema não poderia ser maior.

Verificando-se uma vontade de aprofundamento da matéria no plano europeu e sendo provável a concretização da iniciativa em discussão, é de toda a pertinência assegurar, desde já, a preparação da forma de implementação da mesma no sistema educativo nacional. Algumas das iniciativas legislativas referidas *supra* apontam já um caminho que pode começar a ser trilhado, dando dignidade legislativa ao programa de fruta escolar e percorrendo o caminho com vista à sua harmonização com o programa de leite escolar.

Sublinhe-se que a iniciativa apresentada pelo Partido Socialista no decurso da presente legislatura (Projeto de Lei n.º 57/XII) visava, precisamente, a criação de um Programa de Fruta Escolar harmonizado e a tendencial unificação de metodologia no plano nacional das várias iniciativas existentes quanto à distribuição de produtos alimentares nas escolas, procurando ainda incentivar, num quadro de plena compatibilidade com o quadro jurídico decorrente do Direito da União Europeia, a valorização da produção local, atenta a sua evidente mais-valia no plano ambiental, decorrente de custos de menores custos de embalagem e expedição.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura conclui o seguinte:

1. Em função da análise desenvolvida no ponto 3 da parte II do presente parecer, encontra-se devidamente salvaguardado o princípio da subsidiariedade.
2. Caso a presente iniciativa seja aprovada, a Comissão deverá assegurar o acompanhamento da adequação da ordem jurídica nacional ao novo quadro regulador europeu;
3. A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração de parecer final.

Palácio de S. Bento, 19 de março de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Pedro Delgado Alves)

P.L.

O Presidente da Comissão

(Abel Batista)