

Aan

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
31 oktober 2006		EZ/BEB/HP/ 6090234	1

Onderwerp

WTO uitspraak genetisch gemodificeerde organismen

In deze brief treft u mede namens de betrokken bewindspersonen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) conform de door mij gedane toezegging (zie mijn brief d.d. 9 oktober 2006, Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 25074, nr. 135) een analyse aan van de WTO uitspraak over genetisch gemodificeerde organismen.

Ik zal onderstaand ingaan op de reikwijdte van het geschil, de conclusies van het panel en de consequenties die de uitspraak van het panel kan hebben voor Nederland.
In de bijlage bij deze brief treft u een uitgebreidere weergave aan van de paneluitspraak.

Het geschil

Argentinië, Canada en de VS zijn in 2003 een geschillenbeslechtsprocedure gestart tegen de Europese Gemeenschappen (EG). Zij zijn van oordeel dat tussen 1999 en 2003 de EG een 'de facto' moratorium heeft gehanteerd op de toelating van genetisch gemodificeerde organismen (GGOs) met als consequentie dat er geen GGOs werden toegelaten in de EG. Ook zijn voornoemde landen van oordeel dat de EG ten onrechte ongeveer dertig GGOs niet heeft toegelaten en dat een aantal EU Lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg en Oostenrijk) ten onrechte de toelating van een aantal door de EG reeds goedgekeurde GGOs heeft verboden. Voornoemde landen zijn van oordeel dat de EG en de betrokken EU Lidstaten in strijd hebben gehandeld met de WTO regels op het terrein van sanitaire en fytosanitaire aangelegenheden (SPS).

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Bezuidenhoutseweg 153 Den Haag	070-3797047	070-3797221

Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81
Postbus 20101	Email ezpost@minez.nl
2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl

Behandeld door
Harriët Lapidaire-van Ree

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

Conclusies van het panel

Het panel heeft zich gebogen over de vraag of het EG optreden m.b.t. toelating van GGOs strijdig is met de betrokken WTO-regels.

Het panel heeft, na grondige bestudering van door partijen aangeleverde stukken en na raadpleging van een aantal deskundigen, op voor de EG belangrijke punten geconcludeerd

- dat er in de periode van juni 1999 tot augustus 2003 daadwerkelijk sprake was van een 'de facto' moratorium en dat de door de Europese Commissie (Cie) aangevoerde redenen voor het oponthoud in de toelatingsprocedures (onzekerheid over adequaatheid bestaande toelatingsprocedures, wetenschap in ontwikkeling en voorzorgsbenadering) daarvoor geen rechtvaardiging vormen en daarmee haaks staan op de verplichtingen in het SPS-akkoord.
- dat de EG de toelatingsprocedures die gestart zijn n.a.v. aanvragen voor toelating van specifieke GGOs onnodig heeft vertraagd en daarmee in strijd heeft gehandeld met de verplichtingen voortvloeiend uit het SPS-akkoord.
- dat de door een aantal EU Lidstaten gehanteerde verboden (vrijwaringsmaatregelen) op door de EG reeds goedgekeurde GGOs onrechtmatig waren, omdat de betrokken EU Lidstaten de vrijwaringsmaatregelen onvoldoende met risico-analyses hebben onderbouwd dat de betreffende GGOs in de praktijk risico's voor mens en milieu met zich meebrengen. Uit de uitgevoerde risico-analyses komt immers naar voren dat de betrokken GGOs geen gevaar opleveren. De betrokken EU Lidstaten hebben niet onderbouwd waarom de vrijwaringsmaatregelen nodig waren ondanks de 'positieve uitkomsten' van de uitgevoerde risico-analyses. Zij hebben ook niet hard kunnen maken of een mogelijk nadelig effect zich in de praktijk ook daadwerkelijk zou kunnen voordoen. Daarmee voldoen de gewraakte vrijwaringsmaatregelen niet aan de vereisten zoals neergelegd in het SPS-akkoord.

Het panel beveelt dan ook aan de EG te verzoeken de niet WTO conforme maatregelen in overeenstemming te brengen met de betrokken WTO-regels.

Gevolgen voor Nederland

Voor Nederland als zodanig heeft de uitspraak geen consequenties. Nederland hanteert geen vrijwaringsclausules en laat de door de EG goedgekeurde GGOs toe. De uitkomsten van de risico-analyses voor de betrokken GGOs waarvoor de toelatingsprocedures nog niet zijn afgerond, hebben niet geleid tot een negatief advies over de toelating. Definitieve besluitvorming dient nog plaats te vinden onder de huidige Europese regelgeving voor GGOs.

Er zij opgemerkt dat er in 2003 in EG-kader regels zijn vastgesteld voor de markttoelating, traceerbaarheid en etikettering van GGOs en producten waar GGOS in verwerkt zijn en dat er volgens de Cie sindsdien geen sprake meer is van een moratorium (Vo EG nr. 1829/2003 en Vo EG nr. 1830/2003).

Ik wijs er overigens op dat partijen bij het geschil nog de mogelijkheid hebben om beroep aan te tekenen tegen de paneluitspraak. Op dit moment is niet bekend of partijen gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Mocht één van de partijen beroep aantekenen dan zal ik u ter zake informeren.

(w.g.) mevr. ir. C.E.G. van Gennip MBA
Staatssecretaris van Economische Zaken

Bijlage bij brief nr. 6090234

Het panel gaat in onderhavige uitspraak primair in op het door de EG naar verluidt gehanteerde 'de facto' moratorium, de productspecifieke EG maatregelen m.b.t. de toelating van ongeveer dertig GGOs en de door een aantal EU Lidstaten getroffen vrijwaringsmaatregelen. Het panel buigt zich kortgezegd over de vraag of het 'de facto' verbod op markttoegang van GGOs als gevolg van vertragingen in de EG toelatingsprocedures ('undue delays') haaks staat op de WTO-regels.

Er zij op gewezen dat Nederland niet zelfstandig partij is bij het geschil.

Ook is het belangrijk er op te wijzen dat het panel zeer nadrukkelijk niet is ingegaan op de vraag of GGOs veilig zijn of niet; de vraag of GGO producten gelijkwaardig zijn aan de conventionele producten ('likeness'); het recht van de EG om 'pre marketing' toelatingsprocedures te eisen; de WTO conformiteit van de EG toelatingsprocedures en de conclusies van de relevante wetenschappelijke comités t.a.v. de veiligheid van specifieke GGOs.

De relatie van het WTO-akkoord met de Conventie inzake Biodiversiteit (CBD) en het Biosafety Protocol heeft het panel buiten beschouwing gelaten, omdat niet alle partijen bij het WTO-geschil partij zijn bij voornoemde overeenkomsten.

Evenmin wordt uitspraak gedaan over de vraag of het voorzorgsbeginsel een 'recognized principle of general or customary international law' is. Dit omdat er internationaal nog steeds een felle discussie gaande is over de juridische status van het voorzorgsbeginsel en het niet aan het panel is om terzake een uitspraak te doen.

Het panel komt tot het oordeel dat de betrokken EG-regelgeving qua doel, vorm en aard grotendeels¹ gezien dient te worden als maatregel op sanitair en fytosanitair terrein (SPS-maatregel), die de internationale handel beïnvloedt. Dit betekent dat deze maatregelen moeten voldoen aan de vereisten vervat in het WTO/SPS-akkoord.

Er wordt eveneens geconstateerd dat er in de EG tussen juni 1999 en augustus 2003 inderdaad sprake was van een 'de facto' moratorium op de toelating van GGOs in afwachting van EG regels op het terrein van etikettering en traceerbaarheid van GGOs². Dit moratorium komt tot uiting in de inertie van de Europese Commissie en de EU Lidstaten om met voorstellen tot maatregelen voor toelating van GGOs te komen dan wel deze maatregelen te nemen, het onnodige oponthoud in de toelatingsprocedures met de daaruit voortvloeiende opschorting van finale besluitvorming en het door bepaalde EU Lidstaten niet verlenen van toestemming om door de EG goedgekeurde GGOs tot de

¹ Richtlijn 90/220/EEG en richtlijn 2001/18/EG worden beschouwd als SPS-maatregel. Verordening 258/97/EG wordt beschouwd als SPS-maatregel voorzover het gaat om het voorkomen van gevaar voor de consument.

² Het panel doet geen uitspraak over het al dan niet voortbestaan van het 'de facto moratorium' na augustus 2003.

markt toe te laten. Het 'de facto' moratorium is niet een simpele praktijk van een aantal EU Lidstaten en de Europese Commissie, maar is gebaseerd op afzonderlijke besluiten met een algemene toepassing van voornoemde EG entiteiten. Het gaat om een 'de facto' maatregel die toe te schrijven is aan de Europese Commissie en een aantal EU Lidstaten. Daarmee is het een maatregel die in WTO-kader aangevochten kan worden.

De klagende partijen hebben het panel niet gevraagd een uitspraak te doen over de WTO-conformiteit van het 'pre-marketing approval' vereiste bij GGOs ('banned until approved'). Daarmee wordt de WTO conformiteit van deze regels verondersteld. Dit betekent ook dat de uit de systematiek voortvloeiende voorlopige belemmering van markttoegang geacht wordt WTO-conform te zijn. De opschorting van de definitieve toelatingsprocedures die het gevolg zijn van het 'de facto' moratorium kunnen volgens het panel niet gezien worden als een omzetting van een voorlopig in een definitief verbod op markttoelating van GGOs.

Het 'de facto' moratorium heeft geen betrekking op het bereiken van een hoog niveau van bescherming op sanitair en fytosanitair terrein, maar op toepassing van bestaande EG toelatingsprocedures. Artikel 5.1, 5.5, 5.6 en Annex A(1) van het SPS-akkoord, die gaan over risico-analyse en het bereiken van een hoog niveau van bescherming op sanitair en fytosanitair terrein, zijn daarom niet van toepassing op het 'de facto' moratorium.

De door de Cie aangevoerde redenen voor het openthoud in de toelatingsprocedures (onzekerheid over adequaatheid bestaande toelatingsprocedures, wetenschap in ontwikkeling en voorzorgsbenadering) vormen geen rechtvaardiging voor het openthoud in de procedures en staan haaks op de verplichtingen in het SPS-akkoord meer in het bijzonder annex C (1) en artikel 8 om toelatingsprocedures zonder onnodig openthoud af te ronden. Het panel acht het moratorium daarom in strijd met annex C (1) en artikel 8 van het SPS-akkoord.

Dit betekent dat het panel het niet eens is met de stellingname van de klagende partijen dat het 'de facto' moratorium in strijd is met een aantal bepalingen van het SPS verdrag (o.a. de art. 5.1, 5.5, 5.6 - risicobeoordeling en niveau SPS bescherming; 7 – transparantie). Het panel betwist m.a.w. niet de inhoud van de EG regelgeving maar acht de door de EG gevolgde procedures niet in de haak.

Het panel geeft t.a.v. de afronding van individuele toelatingsaanvragen aan, dat het beweerdelijk falen van de Europese Gemeenschappen t.a.v. de afronding van individuele toelatingsaanvragen niet gezien wordt als een maatregel met het oog op het bereiken van een hoog niveau van bescherming op sanitair en fytosanitair terrein. Het gaat hier om toepassing van bestaande EG toelatingsprocedures. Er is m.a.w. geen sprake van een SPS maatregel in de zin van Annex A(1) SPS en daarom is er geen sprake van strijdigheid met artikel 5.1, 5.5, 2.2, 2.3, annex B (1) en 7 SPS. Deze bepalingen zijn alleen van toepassing op SPS-maatregelen.

T.a.v. het merendeel van deze specifieke maatregelen is de conclusie van het panel dat de EG de toelatingsprocedures voor de specifieke producten onnodig vertraagd heeft en daarmee in strijd heeft gehandeld met de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 8 SPS (controle, inspectie en toelatingsprocedures).

De door Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg en Oostenrijk getroffen vrijwaringsmaatregelen die de invoer en/of het op de markt brengen van specifieke door de EG toegelaten GGOs verbieden moeten gezien worden als EG maatregelen, waarvoor de EG verantwoordelijk is. Zulke vrijwaringsclausules kunnen op basis van de EU regels ingesteld worden als er sprake is van nieuwe wetenschappelijke gegevens met betrekking tot reeds toegelaten GGOs, die wijzen op risico's voor mens en milieu.

De door voornoemde EU Lidstaten getroffen vrijwaringsmaatregelen moeten volgens het panel qua inhoud, vorm en karakter gezien worden als een SPS-maatregel en vallen daarom onder de reikwijdte van het SPS-akkoord. Elementen die daarbij door het panel zijn meegewogen betreffen onder meer co-existentie, contaminatie van de conventionele / niet genetisch gemodificeerde tegenhangers, allergeniteit, giftigheid, ontwikkeling van antibioticum resistentie, effecten op 'non target' organismen, negatieve gevolgen op het milieu in de betrokken landen m.i.v. persistentie, niet afdoende etikettering en de effecten op de internationale handel.

Door de betrokken EU Lidstaten wordt onvoldoende onderbouwd waarom de vrijwaringsmaatregelen nodig waren ondanks de 'positieve uitkomsten' van de uitgevoerde risico-analyses. De betrokken EU Lidstaten hebben niet hard kunnen maken dat er sprake was van nieuwe gegevens die wezen op risico's van de betreffende GGOs of dat een mogelijk nadelig effect zich in de praktijk daadwerkelijk zou kunnen voordoen. Daarmee voldoen de gewraakte vrijwaringsmaatregelen niet aan de vereisten zoals neergelegd in het SPS-akkoord en meer in het bijzonder de artikelen 5.1, 5.7 en impliciet 2.2 van dit akkoord. Overigens spreekt het panel zich hiermee dus niet uit tegen de vrijwaringsmaatregelen op zich, maar oordeelt zij dat de onderbouwing ervan onvoldoende is

De gewraakte maatregelen hebben een inbreuk gevormd op het profijt dat Argentinië, Canada en de VS hadden kunnen genieten bij correcte naleving van de relevante WTO-verplichtingen. Het panel beveelt het geschillenbeslechtsingslichaam daarom aan de EG te verzoeken de niet WTO conforme maatregelen te weten het 'de facto moratorium' van de EG voorzover nog bestaand, de nog 'hangende' product specifieke EG maatregelen en de gewraakte vrijwaringsmaatregelen in overeenstemming te brengen met de verplichtingen voortvloeiend uit het SPS verdrag.

De Europese Commissie (Cie) heeft aangegeven dat de uitspraak gaat over praktijken m.b.t. GGO toelatingen in de jaren 1998-2003. Sindsdien is veel veranderd in het beleid in de Europese Unie. Op Europees niveau is er een duidelijk toetsingskader voor voedselveiligheid van genetisch gemodificeerde levensmiddelen. Sinds april 2004 zijn twee nieuwe verordeningen (1829/2003 en 1830/2003) inzake de markttoegang,

traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en levensmiddelen van kracht. Daarbij moet bij een stemming een meerderheid van tenminste twee-derde voor toelating stemmen. Op grond van voornoemde verordeningen is het moeilijk aan te tonen dat er nog sprake is van 'undue delays' en is volgens de Cie geen sprake meer van een 'de facto' moratorium.

Het ziet er verder naar uit dat de vrijwaringsmaatregelen van voornoemde EU Lidstaten ingetrokken moeten worden, tenzij voornoemde landen kunnen aantonen dat zich in de praktijk daadwerkelijk negatieve gevolgen in hun land gaan voordoen bij de toelating van het betrokken GGO. Overigens heeft de Cie inmiddels alle EU Lidstaten die een vrijwaringsclausule hanteren opgeroepen deze in te trekken.

De nog 'hangende toelatingsprocedures' zullen snel moeten worden afgerond. Dit kan er toe leiden dat een aantal GGOs tot de EG markt moet worden toegelaten als niet aangetoond kan worden dat toelating in de praktijk tot negatieve gevolgen voor gezondheid en/of milieu kan leiden.