

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
T 070 456 00 00
F 070 456 11 11

Kenmerk

RB/2011 047830

Bijlage(n)

1

Datum 16 juni 2011

Betreft Hongaars compromisvoorstel inzake teelt van genetisch gemodificeerde
gewassen en (on)mogelijkheden van vrijwaringen

Geachte Voorzitter,

Conform mijn toezegging bij het AO biotechnologie van 18 mei jl. informeer ik u met deze brief, mede namens de staatssecretaris van EL&I, over een compromisvoorstel van het Hongaars voorzitterschap van de Europese Raad inzake de door de Commissie voorgestelde verordening die lidstaten mogelijkheden biedt om teelt van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden. Daarbij geef ik tevens invulling aan mijn toezegging bij hetzelfde AO om u nader te informeren over de huidige mogelijkheden en onmogelijkheden tot vrijwaring. Het huidige systeem van vrijwaring zal blijven bestaan naast de mogelijkheden die met aanneming van het eerdergenoemde voorstel zouden worden geïntroduceerd.

Huidig Europees systeem van toelating genetisch gemodificeerde gewassen: de (on)mogelijkheden van noodmaatregelen (vrijwaringen)

Genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) kunnen tot de EU markt worden toegelaten als zij de markttoelatingsprocedure zoals vastgelegd in de EU regelgeving¹ hebben doorlopen en daarbij, op grond van een zorgvuldige risicobeoordeling, veilig zijn bevonden voor mens, dier en milieu. Genetisch gemodificeerde gewassen die op grond van deze procedure voor teelt tot de EU zijn toegelaten kunnen vervolgens in alle EU lidstaten worden geteeld. Op dit moment zijn twee gewassen voor teelt in de EU toegelaten².

Nadat het Europese toelatingsproces is afgerond hebben lidstaten, op grond van de huidige regels, geen nationale beleidsruimte om de teelt van de toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of te verbieden. Alleen als een lidstaat nieuwe gegevens (verkrijgt en) aandraagt die wijzen op risico's voor de veiligheid van mens, dier en milieu van een bepaald ggo, die nog niet bekend waren ten tijde van de toelating van dat ggo, kan een lidstaat tijdelijke noodmaatregelen nemen om de teelt en/of de import van het betreffende ggo nationaal te verbieden.

¹ Met name richtlijn 2001/18/EG en verordening EG/1829/2003.

² MON810 maïs (sinds 1998) en Amflora aardappel (sinds 2010).

Deze noodmaatregelen worden ook wel vrijwaringen genoemd³. In het geval een lidstaat een dergelijke noodmaatregel neemt moet de Europese Commissie beslissen of de gegevens waarop de noodmaatregel is gebaseerd inderdaad een nieuw risico identificeren. Is dit het geval dan dient de toelating aangepast te worden om rekening te houden met de nieuwe gegevens. Is dit niet het geval dan dient de vrijwaring ingetrokken te worden. De vrijwaringmogelijkheid kan niet gebruikt worden voor (specifieke) regionale milieuaspecten die al bekend waren ten tijde van de toelating van het ggo in kwestie. Die regionale milieuaspecten worden al meegewogen in de risicobeoordeling die deel uitmaakt van de EU toelatingsprocedure.

De huidige EU regelgeving is alleen gericht op het beoordelen van eventuele risico's voor mens, dier en milieu en biedt geen ruimte voor andere overwegingen. Nederland constateerde in 2009 dat lidstaten die geen teelt van genetisch gemodificeerde gewassen willen om andere redenen dan risico's voor mens, dier en milieu, dit door middel van de vrijwaringclausule tot uitdrukking brengen. Het gebruiken van de noodmaatregel (vrijwaring) in afwezigheid van gegevens die wijzen op nieuwe risico's vertroebelt de Europese discussie over de veiligheid van ggo's.

Vrijwaringen die onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn, zijn juridisch niet houdbaar en wekken bovendien ten onrechte de indruk dat er reden is tot zorg met betrekking tot de veiligheid van het ggo in kwestie. In het verleden heeft de Commissie meermaals voorgesteld om dergelijke niet goed onderbouwde vrijwaringen in te trekken. Nederland heeft in die gevallen de voorstellen van de Commissie gesteund. Een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten in de Milieuraad heeft die voorstellen van de Europese Commissie evenwel verworpen.

Gelet op de hierboven beschreven situatie stelde Nederland voor om de regels dusdanig aan te passen dat er – naast de bestaande veiligheidsbeoordeling en de mogelijkheid tot noodmaatregelen – nationale beleidsruimte ontstaat voor lidstaten om de teelt van ggo's op hun grondgebied te reguleren op andere gronden dan voornoemde risico's⁴. Dit heeft mede geleid tot het Commissievoorstel voor een verordening inzake de mogelijkheden voor lidstaten om teelt van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden op andere gronden dan risico's voor mens, dier en milieu. Dit voorstel kan lidstaten die kritisch zijn over ggo's helpen om andere zorgen over teelt van ggo's gerechtvaardigd te adresseren op nationaal niveau, hetgeen kan bijdragen aan het verminderen van de politieke verdeeldheid over toelating van ggo's op EU niveau.

³ De term vrijwaring verwijst naar de juridische basis voor deze maatregelen, de vrijwaringsclausule (artikel 23) in richtlijn 2001/18/EC. Verordening EC/1829/2003 bevat een vergelijkbare clausule (in artikel 34) waarin wordt gesproken over noodmaatregelen.

⁴ Kamerstukken II, 2008 – 2009, 27428 nrs 130 en 133.

Onderhandelingen inzake de verordening 'beperken / verbieden teelt ggo's op eigen grondgebied': status van het Hongaars compromisvoorstel

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Het recent voorgestelde Hongaars voorzitterschapcompromis is gebaseerd op het oorspronkelijke verordeningvoorstel van de Europese Commissie⁵ en een eerder compromisvoorstel van het voorzitterschap⁶. Het compromis houdt rekening met conceptamendementen van het Europees Parlement (EP). Het Hongaars voorzitterschap hoopte met dit compromis een gemeenschappelijk standpunt te kunnen bereiken bij de Milieuraad van 21 juni a.s. en een mandaat te verkrijgen om in onderhandeling te kunnen treden met het EP om een akkoord in eerste lezing te bereiken. Inmiddels is duidelijk geworden dat dit niet zal lukken. Een blokkerende minderheid van lidstaten heeft aangegeven het te vroeg te vinden om het verordeningvoorstel af te ronden. De redenen die lidstaten hiervoor aandragen, lopen uiteen. Er lijken naast technisch-inhoudelijke argumenten ook politieke redenen een rol te spelen. Het Hongaars voorzitterschap heeft inmiddels besloten de agendering van het onderwerp bij de Milieuraad te beperken tot een voortgangsrapportage. Naar verwachting zal het aankomende Poolse voorzitterschap het onderwerp in het Raadstraject verder behandelen.

Kenmerk
RB/2011 047830

Bij de discussie over het verordeningvoorstel heeft Nederland haar inhoudelijke zorgen ingebracht. Die zorgen betroffen in het bijzonder de juridische houdbaarheid van de beperkende maatregelen of verbodsmaatregelen ten aanzien van de teelt van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied die op basis van het verordeningvoorstel mogelijk zijn. De Juridische dienst van de Raad en de Europese Commissie hebben vervolgens meer inzicht geboden in de ruimte die EU lidstaten hebben om binnen de bestaande internationale afspraken (o.a. WTO) nationale maatregelen te nemen. Nederland was daarom positief over het recent voorgestelde Hongaars compromisvoorstel. Nederland steunde de aanvankelijke wens van het Hongaarse voorzitterschap om een resultaat te boeken in de Milieuraad maar schatte in dat een akkoord in eerste lezing lastig haalbaar leek omwille van de conceptamendementen van het EP. In de bijlage bij deze brief is de inhoud van dit compromisvoorstel en de positieve opstelling van Nederland nader toegelicht. Ook wordt kort ingegaan op de Nederlandse zorgen rond de amendementen van het EP.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Joop Atsma

⁵ Kamerstukken II, 2009 – 2010, 32472, nr 2.

⁶ Kamerstukken II, 2010 – 2011, 32472, nr. 10.

Inhoudelijke analyse van het Hongaars compromisvoorstel inzake de door de Commissie voorgestelde verordening die lidstaten mogelijkheden biedt om teelt van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden en het Nederlands standpunt

Kenmerk
RB/2011 047830

Het voorstel van de Europese Commissie introduceert een nieuw artikel in Richtlijn 2001/18/EG⁷ waarin staat dat lidstaten maatregelen mogen nemen die de teelt van ggo's op eigen grondgebied beperken of verbieden, op andere gronden dan risico's voor mens, dier en milieu. De discussie die na verschijning van het voorstel volgde ging in feite over drie zaken. Hieronder wordt toegelicht hoe het Hongaars compromisvoorstel deze zaken een plek geeft.

Rechtsgrondslag

De Commissie baseerde het voorstel op artikel 114 van het verdrag inzake de werking van de Europese Unie, die de interne markt beschrijft. De vraag was of een voorstel dat inhoudelijk juist nieuwe barrières voor de interne markt lijkt te introduceren, wel op dit artikel gebaseerd kan zijn. Uit de discussie werd duidelijk dat het voorstel de werking van de interne markt wel degelijk kan bevorderen in het geval het een oplossing biedt voor de huidige situatie waarin lidstaten juridisch ondeugdelijke noodmaatregelen (vrijwaring) nemen die de werking van de interne markt verstoren. Het Hongaars voorzitterschap heeft dit uitvoerig beschreven in de overwegingen van het voorstel, waarmee de zorgen van o.a. de Juridische dienst van de Raad (JDR) konden worden weggenomen.

Juridische voorwaarden: conformiteit met WTO regels en EU interne markt

Het voorstel introduceert slechts een nieuwe mogelijkheid voor lidstaten om maatregelen te nemen met het oog op het beperken of verbieden van de teelt van ggo's op hun grondgebied, en is daarmee op zichzelf niet in strijd met de WTO of de principes van de EU interne markt. De vraag is of maatregelen die lidstaten nemen op grond van het voorstel in conformiteit kunnen zijn met deze regels. Het is duidelijk dat dit zal afhangen van de onderbouwing die lidstaten kiezen voor hun maatregelen. Ook is duidelijk dat het onmogelijk is om hierover op voorhand volledige zekerheid te verkrijgen. Uiteindelijk valt immers niet te voorkomen dat maatregelen aanvechtbaar zijn voor het Europese hof, dan wel dat een bij de WTO aangesloten land dat zich benadeeld voelt door de maatregelen de mogelijkheid heeft een geschillenprocedure beginnen.

Tegen deze achtergrond was de inzet van een aantal lidstaten, nadrukkelijk ook Nederland, om zoveel mogelijk zekerheid in het voorstel op te nemen om te voorkomen dat maatregelen worden aangevochten en geen stand blijken te houden bij het Europese hof dan wel bij een WTO geschillenpanel. De JDR en de Europese Commissie hebben inzicht geboden in de ruimte die lidstaten hebben om binnen de bestaande internationale afspraken nationale maatregelen te nemen die de teelt van ggo's op eigen grondgebied beperken of verbieden. Op basis van deze inzichten stelt het Hongaars compromisvoorstel voorwaarden aan deze maatregelen, die de kans op een geschil moeten verkleinen en de kans dat dergelijke maatregelen een eventueel geschil kunnen doorstaan moeten vergroten. De voorwaarden houden onder meer in dat dergelijke maatregelen:

- Proportioneel moeten zijn, dat wil zeggen de minst handelsverstorende manier moet zijn om het beoogde doel te bereiken;

⁷ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad.

- non-discriminatoire moeten zijn, hetgeen een ongelijke behandeling van gelijksoortige binnenlandse en buitenlandse producten dient te voorkomen;
- goed onderbouwd moeten zijn, hetgeen essentieel is in geval er een geschil komt;
- een case-by-case afweging moeten zijn, dat wil zeggen gericht tegen één ggo ofwel gericht op één gebied. Dit maakt een specifiekere en daarmee sterkere onderbouwing mogelijk.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
RB/2011 047830

Met het bovenstaande zijn de juridische randvoorwaarden voldoende beschreven zodat lidstaten weten waar ze aan toe zijn als zij maatregelen willen nemen om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of verbieden.

Gronden waarop maatregelen gebaseerd kunnen zijn

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie stelde slechts dat maatregelen gebaseerd dienen te zijn op andere gronden dan risico's voor mens, dier en milieu. Die risico's zijn immers al in beschouwing genomen in de risicoanalyse die ten grondslag lag aan de EU markttoelating van de ggo's in kwestie. Bovendien komt het voorstel naast de bestaande mogelijkheid om noodmaatregelen (vrijwaringen) te nemen in het geval er nieuwe gegevens zijn die wijzen op risico's voor mens, dier en milieu die nog niet zijn meegewogen bij de toelating van het betreffende ggo. Nederland was tevreden met dit onderdeel van het voorstel, aangezien dit verzekerde dat geen overlap ontstaat tussen de veiligheidsbeoordeling enerzijds en maatregelen gericht op beperking dan wel een verbod op de teelt op andere gronden anderzijds. Ook biedt het voorstel maximale flexibiliteit aan lidstaten om een onderbouwing te kiezen voor de te nemen maatregelen op basis van de feitelijke situatie in hun land. Daarbij blijft uiteraard gelden dat die maatregelen moeten blijven voldoen aan de voorwaarden zoals hierboven beschreven.

De Europese discussie over het voorstel maakte inzichtelijk dat diverse lidstaten meer duidelijkheid wilden hebben over de aanduiding "overige gronden". Op verzoek van deze lidstaten kwam de Europese Commissie met een indicatieve lijst van gronden op basis waarvan maatregelen mogelijk zouden kunnen zijn. Over deze lijst bent u per brief van 12 april 2011 geïnformeerd⁸. Vervolgens is aan de JDR advies gevraagd over de juridische houdbaarheid van deze gronden. Mede op basis van dit advies heeft Hongarije in haar compromisvoorstel een 'limitatieve' lijst opgenomen met daarin een aantal gronden uit de lijst van de Europese Commissie:

- publieke moraal;
- het vermijden van onbedoelde aanwezigheid van ggo's in andere producten;
- sociaal beleid;
- landindeling cq. ruimtelijke ordening;
- cultureel beleid;
- milieugronden, voor zoverre die geen deel uitmaken van de EU veiligheidsbeoordeling.

⁸ Kamerstukken II, 2010 – 2011, 32472 nr 9.

Het dilemma is dat het opnemen van deze gronden enerzijds de rechtszekerheid vergroot voor lidstaten die maatregelen willen nemen (al blijven de eerder beschreven voorwaarden uiteraard gelden), maar anderzijds de flexibiliteit voor die lidstaten verkleint om zelf de onderbouwing te kiezen die het nauwst aansluit bij de feitelijke situatie in de praktijk. Bovendien had de JDR geadviseerd dat het lastig zou zijn om een onderbouwing te geven voor maatregelen die gebaseerd waren op publieke moraal, sociaal beleid en cultureel beleid. In de wetenschap dat de verantwoordelijkheid voor die onderbouwing uiteindelijk bij de lidstaten die maatregelen nemen ligt en het feit dat de juridische voorwaarden waaraan die maatregelen moeten voldoen inmiddels goed beschreven zijn in het voorstel, was het opnemen van deze gesloten lijst in het voorstel voor Nederland acceptabel.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Kenmerk
RB/2011 047830

Amendementen Europees Parlement

In het EP is afgesproken dat de commissie milieu het rapport zou opstellen over het voorstel van de Europese Commissie, waarbij de commissie landbouw zou adviseren aan de commissie milieu. Zowel het advies van de commissie landbouw als het verslag van de rapporteur van de commissie milieu zijn te vinden op de website van het EP⁹. De plenaire vergadering van het EP moet nog stemmen over het verslag, hetgeen naar verwachting begin juli zal plaatsvinden. Zoals besproken bij het AO Milieuraad van 15 juni zal ik de Kamer nader informeren na de plenaire stemming van het EP.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=COD/2010/0208>