

28 133 (R 1708)**Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit; Montreal, 29 januari 2000****A****ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 16 november 2001 en het nader rapport d.d. 23 november 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2001, no.01.004539, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit; Montreal, 29 januari 2000 (Trb. 2000, 100), met toelichtende nota.

Het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (Montreal, 29 januari 2000) (hierna: het Protocol) dat ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd bevat een aanvullende regeling bij het op 2 juni 1992 te Rio de Janeiro totstandgekomen Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1992, 164 en Trb. 1993, 54) (hierna: het Verdrag). Doel van het Protocol is om bij te dragen aan een afdoende beschermingsniveau op het gebied van de veilige overdracht, de veilige behandeling en het veilig gebruik van veranderde levende organismen, voortgekomen uit de moderne biotechnologie, die nadelige effecten kunnen hebben voor het behoud en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit. Het heeft betrekking op de beheersing van de veiligheid bij de grensoverschrijdende internationale handel in genetisch gemodificeerde organismen bestemd voor de introductie in het milieu. Op grond van het Protocol mag in beginsel pas tot import worden overgegaan indien de overheid van het land van import voldoende is geïnformeerd over de risico's van de betrokken veranderde levende organismen voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 september 2001, no. 01.004539, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde Protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 november 2001, nr. W08.01.0490/V/K, bied ik U hierbij aan.

1. Het valt op dat in de toelichtende nota aan het Protocol een werkingssfeer wordt toegeschreven die ruimer is dan op grond van de inhoud van het Protocol zelf gerechtvaardigd is. Waar het Protocol – evenals het daaraan ten

grondslag liggende Verdrag – het belang van de biologische diversiteit centraal stelt wekt de toelichting de indruk dat het vooral gaat om de bescherming van de gezondheid van mens, plant en dier tegen de risico's die het gevolg kunnen zijn van de introductie van gemodificeerd genetisch materiaal. Weliswaar wordt in die artikelen waarin het behoud en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit aan de orde is (artikelen 2, 4 10, 12, 15, 16, 17, 18 23) steeds ook een relatie gelegd met het belang van de menselijke gezondheid (zoals ook het geval is in het Verdrag) maar nergens in het Protocol komt datgene voor wat uit de inleiding van de toelichtende nota valt af te leiden, namelijk dat voor de bescherming van de menselijke gezondheid als een op zichzelf staand belang – en dus los van het belang van de biologische diversiteit – de in het Protocol neergelegde maatregelen zouden zijn bedoeld. De gezondheid van planten of dieren, die blijkens de toelichtende nota eveneens als zelfstandig belang aan de orde zou zijn, komt in het Protocol als zodanig zelfs in het geheel niet aan de orde.

Juist waar het hier gaat om een internationaal verdrag van verstrekkende betekenis en refererend aan situaties die veelal nog niet algemeen bekend zijn is het van groot belang dat de toelichting niet meer suggereert dan feitelijk aan de orde is maar zich strikt beperkt tot datgene wat internationaal is overeengekomen. Zou immers de toelichting op dit punt juist zijn, dan zou dit betekenen dat de reikwijdte en strekking van het Protocol breder is dan die van het Verdrag, met als mogelijk gevolg dat daarmee ook de betekenis van het Verdrag zou gaan verschuiven. Dat zou dan een bredere toelichting vergen dan nu geboden wordt. De Raad van State van het Koninkrijk dringt er dan ook op aan dat de inleiding zodanig wordt herzien dat recht wordt gedaan aan de strekking van het Protocol.

1. Gelet op het advies van de Raad is de toelichting in I.1 (Inleiding) aangepast.

2. *De artikelen 8 en 9 van het Protocol vormen de basis voor de procedure van voorafgaande geïnformeerde instemming. Ingevolge artikel 8 moet het land van waaruit een gemodificeerd levend organisme wordt geëxporteerd (dan wel de exporteur indien de wetgeving van het land van export zulks bepaalt) het land van import hiervan op de hoogte stellen onder overlegging van de informatie die in bijlage I van het Protocol wordt genoemd. Het land van import moet vervolgens ingevolge artikel 9 in beginsel binnen de daarin gestelde termijn besluiten of de import door kan gaan, verboden is dan wel dat aanvullende informatie nodig is. De reikwijdte van de verplichting tot notificatie bij export is gelet op artikel 8 niet afhankelijk van hetgeen daaromtrent is bepaald in de wetgeving van de staat van import, maar uitsluitend van het bepaalde in artikel 7, eerste lid. Dat impliceert dat de reikwijdte van de procedure van voorafgaande geïnformeerde instemming door het Protocol zelf wordt bepaald. Aangezien ingevolge artikel 15 van het Protocol de beslissingen naar aanleiding van de kennisgeving, bedoeld in artikel 10, moeten berusten op een risicobeoordeling die strookt met de eisen van bijlage III van het Protocol, vloeien ook de bestuurlijke lasten rechtstreeks voort uit het Protocol.*

Tegen deze achtergrond plaatst de Raad de volgende opmerking. De procedure van voorafgaande geïnformeerde instemming vertoont overeenkomsten met die welke ingevolge het Verdrag van Bern en de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen bestaat met betrekking tot het grensoverschrijdend verkeer in afval. In het licht van de ervaring met die regeling moet worden vastgesteld dat een duidelijke en scherpe afbakening van het toepassingsgebied van cruciale betekenis is. Het toepassingsgebied van de procedure van het Protocol wordt daarbij bepaald door de invulling van het begrip gemodificeerd levend organisme (artikel 7) en in dat verband van wat een «nieuwe combinatie» (annex I) van genetisch materiaal is, maar tevens door de betekenis van het begrip eerste voorgenomen grensoverschrijdende beweging.

Het begrip eerste voorgenomen grensoverschrijdende beweging, heeft ten minste drie mogelijke betekenissen en scheidt daardoor onduidelijkheid. Gelet op de overige bepalingen van het Protocol kan het in die zin begrepen worden dat de procedure geldt met betrekking tot 1) de eerste grensoverschrijdende beweging van iedere geëxporteerde partij gemodificeerde levende organismen, 2) de eerste maal dat een levend organisme wordt geëxporteerd of 3) de eerste maal dat het naar een bepaald land wordt geëxporteerd. Indien

1) de juiste uitleg is, betekent dit dat iedere nieuwe zending opnieuw moet worden gemeld. In dat geval is het van belang te weten wanneer een «nieuwe» combinatie van genetisch materiaal ophoudt nieuw te zijn, dan wel of het Protocol zo moet worden uitgelegd dat de melding ook van toepassing is op de export van het verste nageslacht van het oorspronkelijk gemodificeerd organisme. Indien 2) de juiste uitleg is, impliceert dit dat de kennisgeving beperkt blijft tot het allereerste land van import en dat landen waar het organisme later wordt ingevoerd geen notificatie meer ontvangen en derhalve ook geen eigen beoordeling mogen maken van de risico's. Indien 3) daarentegen de juiste uitleg is, rijst de vraag wanneer de verplichting tot kennisgeving ophoudt en of ieder keer alle informatie moet worden bijgeleverd. De Raad is van mening dat in de toelichtende nota nader moet worden ingegaan op de betekenis van artikel 7, eerste lid, van het Protocol en de reikwijdte van de voorgestelde procedure. In het bijzonder dient te worden ingegaan op de situatie van een land waar het organisme voor het eerst wordt ingevoerd, nadat het al eerder naar andere landen is uitgevoerd. Thans beperkt de toelichtende nota zich tot een opsomming van de uitzonderingen op de reikwijdte die uitdrukkelijk in het Protocol worden genoemd.

2. In de toelichtende nota is, conform het advies van de Raad, nader ingegaan op de betekenis van artikel 7, eerste lid, van het Protocol.

3. Het Protocol zal ten aanzien van het Koninkrijk in werking treden op de negentigste dag na nederlegging van het instrument van ratificatie. Vanaf dat tijdstip zullen Nederland of Nederlandse exporteurs derhalve moeten voldoen aan de verplichting tot kennisgeving en zal de Nederlandse overheid in staat moeten zijn te reageren op kennisgevingen van elders en de risico's te beoordelen overeenkomstig het bepaalde in bijlage III bij het Protocol. Met het oog daarop dient in de toelichtende nota nauwkeuriger te worden aangegeven in hoeverre de bestaande wetgeving die beslissingen mogelijk maakt, op welke wijze eventueel aanvullende regelgeving nodig is en op welke wijze deze binnen de gestelde termijn tot stand kan komen.

3. Gelet op het advies van de Raad is de toelichting in I.3 aangevuld. Aangegeven wordt dat de inwerkingtreding van het Protocol naar verwachting nog geruime tijd zal duren en dat in die periode de beschreven aanvullende regelgeving gerealiseerd kan worden.

4. Het Protocol is door zowel de Europese Gemeenschappen (EG) als de lidstaten getekend. In de toelichtende nota wordt gesteld dat het in casu gaat om een gemengde bevoegdheid van de EG en de lidstaten maar dat dit niet betekent dat het deponeren van de akte van bekrachtiging door het Koninkrijk wat Nederland betreft zal moeten wachten op het deponeren van een akte door de EG en de overige lidstaten. Indien het Koninkrijk echter zijn akte van bekrachtiging deponeert voordat de EG dit doet, impliceert dit dat Nederland in afwachting daarvan zelf aan alle verplichtingen van het Protocol moet voldoen. De mogelijkheid van Nederland om de vereiste regelgeving vast te stellen wordt echter beperkt door strekking en inhoud van bestaande EG-richtlijnen en de regels van het vrije verkeer van goederen. Waar dergelijke beperkingen bestaan, dat wil zeggen waar slechts door wijziging of aanvulling van EG-richtlijnen kan worden voldaan aan de verplichtingen van het Protocol, is er dan ook geen sprake van een gemengde bevoegdheid en zal het Koninkrijk op ratificatie door de Gemeenschap moeten wachten alvorens het zelf tot ratificatie overgaat.

4. De toelichtende nota is op dit punt nader verduidelijkt.

5. Bij ratificatie door het Koninkrijk van het Protocol en in werking treden daarvan voordat de EG tot ratificatie is overgegaan, zullen de procedures voor de toepassing van het Protocol en die welke nodig zijn ter uitvoering van de verplichtingen van richtlijn nr. 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetische gemodificeerde organismen in het milieu, [1] ineengeschoven moeten worden. De kennisgeving in het kader van het Protocol van import van een genetisch gemodificeerd organisme vormt immers tevens de introductie van dat organisme in het vrij verkeer. Dit betekent onder meer dat de termijnen van beide procedures verenigbaar moeten zijn, dat in beide procedures gelijke

informatie verstrekt moet worden, alsook dat informatie die ingevolge het Protocol vertrouwelijk behandeld moet worden (artikel 21), doorgegeven moet worden aan de Europese Commissie en andere lidstaten. De toelichting zwijgt thans over deze mogelijke samenloop van beide regelingen. Gesteld wordt slechts dat Europese richtlijnen niet beschouwd kunnen worden als bilaterale, regionale of multilaterale akkoorden en regelingen in de zin van artikel 14 van het Protocol.

De Raad adviseert in de toelichtende nota nader in te gaan op de kans dat deze mogelijkheid zich voordoet en de wijze waarop Nederland dan gelijktijdig aan beide kan voldoen en de eisen van het vrij verkeer binnen de gemeenschap in overeenstemming kunnen worden gebracht met de verplichtingen waaraan volgens het Protocol bij grensoverschrijding moet worden voldaan.

5. In de toelichtende nota is aangegeven dat aan de verplichtingen van het Protocol grotendeels kan worden voldaan met de huidige regelgeving. Met betrekking tot de noodzakelijke aanvullende regelgeving is aangegeven dat deze op korte termijn verwacht wordt.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Protocol wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het Protocol vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen