

Vergaderjaar 2003–2004

**29 404**

## **Coëxistentie gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 oktober 2003

Conform de toezegging in de brief van 23 juni 2003 (TK stukken, 2002–2003, 21 501-32, nr. 38) informeer ik u, mede namens de minister van EZ en de staatssecretarissen van VROM en Europese Zaken over de beleidslijn voor de coëxistentie van genetische gemodificeerde (gg-)gewassen, conventionele en biologische gewassen tijdens de teelt (van zaaizaad tot levering van geoogst product).

Sinds de eerste marktintroducties van gg-gewassen in de Europese Unie vormt coëxistentie van verschillende typen teelten een essentieel onderdeel van de maatschappelijke en politieke discussie in Nederland en in Europa. Een belangrijke rol in de discussie spelen het beleidsuitgangspunt van de keuzevrijheid van de consument en de producent, de mogelijkheden om ketens te scheiden en de aansprakelijkheid voor economische schade.

De discussie gaat over het in harmonie naast elkaar bestaan van ggo-teelt naast conventionele en biologische landbouw. De teelt van gg-gewassen kan door mogelijke vermenging en uitkruising leiden tot contaminatie van niet-ggo-teelt en hun producten. De gevolgen hiervan kunnen van economische aard zijn, maar in de discussie spelen ethisch-maatschappelijke en juridische aspecten ook een rol. Risico's voor mens, dier en milieu zijn nadrukkelijk niet aan de orde in de discussie over coëxistentie. De teelt van gg-gewassen betreft namelijk slechts die gewassen die op die punten positief zijn beoordeeld.

Op dit moment is er in Nederland geen commerciële teelt van gg-gewassen. Ook zijn er slechts een beperkt aantal kleinschalige veldproeven.

Met het recentelijk vaststellen van de twee nieuwe EU-verordeningen inzake de toelating, traceerbaarheid en etikettering van ggo's, gg-diervoerders en gg-levensmiddelen is echter de verwachting dat op korte termijn de markttoelating van gg-gewassen in Europa zal worden

hervat. Deze verordeningen stellen tevens drempelwaarden vast, waarboven producten moeten voldoen aan etiketterings- en traceerbaarheidseisen.

Deze brief gaat eerst in op het huidige beleidskader in Nederland en de Europese Unie. Daarbij worden de technisch-wetenschappelijke kant van de coëxistentiekwestie, het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II en de opvattingen van betrokken maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven mee in ogenschouw genomen. Vervolgens wordt de Nederlandse beleidslijn gepresenteerd.

### **Het huidige beleidskader, technisch wetenschappelijke aspecten en maatschappelijk opvattingen**

Hieronder wordt coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen geschetst binnen de context van het huidige biotechnologiebeleid, het beleid voor de biologische landbouw en de regelgeving in Nederland en in de Europese Unie. In bijlage 1 bij deze brief wordt uitvoeriger beschrijving van het beleidskader gegeven in relatie tot maatschappelijke aspecten.

Naast het Nederlandse en Europese beleid en de regelgeving hebben nog drie andere onderwerpen onze beleidslijn mede bepaald.

Deze zijn:

- Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» van het kabinet-Balkenende II;
- Technisch-wetenschappelijke kant van de coëxistentiekwestie;
- Opvattingen van betrokken maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

### **Nederland**

In het huidige Nederlandse biotechnologiebeleid, dat wordt gekarakteriseerd door het motto «Kansen verantwoord en zorgvuldig benutten», wordt ervan uitgegaan dat gg-gewassen in principe kunnen worden geteeld naast conventionele en biologische gewassen op basis van het uitgangspunt van keuzevrijheid (Handelingen TK 2000–2001, 27 428 nr. 2, handelingen TK 2001–2002, 27 428, nr. 10 en 33). Toepassingen van biotechnologie, zoals gg-gewassen, mogen echter pas op de markt worden toegelaten, als een wetenschappelijke risicobeoordeling heeft aangetoond dat deze toepassingen veilig zijn voor mens, dier en milieu. Afhankelijk van de voorwaarden die zijn gesteld bij de toelating, mogen toegelaten gewassen in de Europese Unie worden geteeld en verhandeld. Daarnaast streeft het kabinet naar een zo groot mogelijke keuzevrijheid voor consument en producent. Zo is bijvoorbeeld met de hieronder genoemde verordeningen voor ggo's, gg-diervoerders en gg-levensmiddelen de etiketteringsplicht uitgebreid.

Wel is het zo dat het aan de markt is om te voorzien in de verschillende producten van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen. De vraag van de consument is hierbij de bepalende factor (brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 20 maart 1998, Kamerstukken II 1997/98, 25 126, nr. 5).

Daarnaast is het Nederlandse beleid in het algemeen steeds gericht op het bevorderen van duurzame en milieuvriendelijke productiemethoden. Naast bestaande methoden als geïntegreerde en biologische landbouw kunnen nieuwe (bio)technologieën, waaronder genetische modificatie, hieraan bijdragen.

In haar beleid stimuleert de overheid zowel onderzoek van nieuwe (bio)technologieën en hun toepassingsmogelijkheden als de opschaling van de biologische productie.

Een apart onderwerp vormt de aansprakelijkheid voor economische schade.

Dit type aansprakelijkheid is niet Europees geregeld, maar is een nationale aangelegenheid. In Nederland kennen we hiervoor de aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Zowel de ggo-teler als de conventionele of biologische teler kunnen hierop in beginsel een beroep doen. De rechter oordeelt vervolgens van geval tot geval of aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid op grond van de onrechtmatige daad is voldaan. Daarbij is met name van belang of er een causaal verband kan worden aangetoond tussen de opgetreden schade en het handelen of nalaten van de aangesproken partij.

### **Europese Unie**

Het biotechnologiebeleid in de Europese Unie ligt in dezelfde lijn als het hierboven geschetste Nederlandse beleid (Biowetenschappen en biotechnologie – Een strategie voor Europa (COM(2002)27)).

Voor coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen tijdens de teelt (van zaaizaad tot levering van geoogst product) is het onlangs overeengekomen pakket van Europese regelgeving voor toelating, traceerbaarheid en etikettering van ggo's, gg-diervoeders en gg-levensmiddelen een belangrijke stap. In dit kader is een nieuw artikel opgenomen in richtlijn EG/2001/18, dat bepaalt dat lidstaten maatregelen kunnen treffen op nationaal niveau om onbedoelde vermenging van conventionele en biologische gewassen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) te voorkomen.

Voorts heeft de Europese Commissie de taak zorg te dragen voor richtsnoeren op basis van onderzoeksgegevens op nationaal en Gemeenschapsniveau. Een aanbeveling over richtsnoeren voor de ontwikkeling van nationale strategieën en beste werkwijzen ter waarborging van de coëxistentie van gg-gewassen met conventionele en biologische landbouw heeft de Commissie op 23 juli 2003 uitgebracht (C(2003)2624 def).

Belangrijke uitgangspunten in de aanbeveling zijn onder andere:

- Geen enkele vorm van landbouw, of het nu gaat om conventionele, biologische of gg-gewassen, mag worden uitgesloten in de Europese Unie;
- De instandhouding van deze vormen van landbouw is belangrijk voor de keuzevrijheid van consument en producent;
- De richtsnoeren, die niet-bindende aanbevelingen bevatten, hebben betrekking op mogelijk economisch verlies, het effect van vermenging van gg-gewassen en niet-gg-gewassen en de meest geschikte beheersmaatregelen om vermenging te minimaliseren;
- Mogelijke coëxistentiemaatregelen ter bescherming van mens en milieu zijn opgenomen in de definitieve toestemming volgens de procedure van richtlijn EG/2001/18, waarbij een wettelijke verplichting bestaat voor de toepassing;
- De lidstaten moeten zelf strategieën en werkwijzen voor coëxistentie ontwikkelen op nationaal of regionaal niveau en toepassen met de medewerking van de telers en andere belanghebbenden, waarbij rekening wordt gehouden met nationale en regionale factoren. De Commissie beveelt aan om hierbij de richtsnoeren te volgen.
- Twee jaar na de bekendmaking van de aanbeveling voor de richtsnoeren in het Publicatieblad zal de Commissie, op basis van informatie uit de lidstaten, verslag uitbrengen aan de Raad en het Europees

Parlement over de in de lidstaten opgedane ervaring met toepassing van coëxistentiemaatregelen, eventueel met inbegrip van evaluatie en beoordeling van alle maatregelen die kunnen of moeten worden genomen.

Kortom, coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen heeft geen betrekking op veiligheid van mens en milieu, maar is voornamelijk een economische aangelegenheid die op nationaal niveau moet worden opgelost. Het aspect van keuzevrijheid voor consument en producent speelt hierbij een belangrijke rol.

De aanbeveling van de Commissie wordt in het najaar 2003 nader besproken in de Landbouwwraad.

De Commissie is overigens van mening dat regelgeving op Europees niveau ongewenst is, maar dat het de lidstaten vrij staat om al dan niet nationale maatregelen te treffen. De standpunten en acties van de lidstaten zijn nog niet uitgekristalliseerd. Op basis van de informatie vanaf mei jongstleden is een indicatie te geven welke landen de aanpak van de Commissie steunen (Frankrijk, Finland, Ierland, Nederland, Polen, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden) en welke landen bindende Europese maatregelen wensen (België, Denemarken, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Portugal). De positie van Duitsland is onduidelijk. Wat betreft mogelijke nationale initiatieven is alleen bekend, dat Denemarken in het najaar met nationale, wettelijke maatregelen wil komen. In de discussie die de komende tijd in Brussel zal worden gevoerd over de coëxistentieproblematiek, zal meer zicht worden verkregen op de standpunten en nationale initiatieven van de verschillende lidstaten.

De biologische sector mag volgens Europese verordening EG/2092/91 geen ggo's of daarvan afgeleide producten gebruiken (gentechvrije productie). Een drempelwaarde voor onbedoelde vermenging met ggo's ontbreekt in deze verordening. Dit neemt niet weg dat ook de biologische ketens en (eind- of consumenten)producten moeten voldoen aan de drempelwaarde in de regelgeving voor traceerbaarheid, etikettering van gg-levensmiddelen en gg-diervoeders (0,9%). In de praktijk hanteert de biologische landbouw een nultolerantie voor vermenging met gg-materiaal. Daarbij wordt rekening gehouden met een detectiegrens die bij de huidige technische mogelijkheden neerkomt op een drempelwaarde van 0,1%.

### **Hoofdpijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» van het kabinet-Balkenende II**

Een van de belangrijke invalshoeken van het kabinet-Balkenende II, «minder regels», is essentieel bij de coëxistentieproblematiek.

«Minder regels» is een uitgangspunt om te zoeken naar praktische oplossingen op nationaal niveau opdat nieuwe extra administratieve lastendruk, verhoging van productiekosten en kosten voor controle en handhaving voor alle partijen achterwege kunnen blijven.

### **Technisch-wetenschappelijke kant van de coëxistentiekwestie**

De mogelijkheden van coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen worden beïnvloed door een groot aantal factoren.

Een belangrijke factor is het type gewas (kruisbestuiver, zelfbevruchter, vegetatief vermeerderd gewas). Kruisbestuivende gewassen kunnen de grootste problemen geven omdat bij deze gewassen de kans het grootst

is, dat ze vermenging met ggo's in conventionele en biologische gewassen veroorzaken. Voor Nederland gaat het om een beperkt aantal gewassen zoals maïs, koolzaad, grassen, appel (pitten in de vrucht) en aardbeien (pitjes op de vrucht). Van deze gewassen is tot op heden één maïsras voor de teelt toegelaten, maar deze wordt (nog) niet geteeld in Nederland.

Bij de andere typen gewassen kan zich slechts in (zeer) geringe mate, onder bepaalde milieuomstandigheden, uitkruising voordoen.

Naast het type gewas zijn de teeltomstandigheden van grote invloed op de mate van uitkruising van ggo's. Zo zijn het type ras binnen een gewas, het al dan niet gelijktijdig bloeien van verschillende rassen, de wijze van bestuiving (wind, insect), vorming van opslag, de levensvatbaarheid van het stuifmeel, klimatologische omstandigheden (windrichting, luchtvochtigheid, temperatuur), grootte en ruimtelijke ligging van de teeltoppervlakten, vruchtwisselingsystemen, bouwplannen, onder andere factoren waarmee ook rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de ernst van de problematiek.

Een en ander is samengevat in bijlage 2, die is gebaseerd op conclusies uit twee studies van het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), die in opdracht van het ministerie van LNV zijn uitgevoerd in 2001 en 2002.

Voorts kan vermenging van genetisch gemodificeerd materiaal met conventioneel/biologisch materiaal optreden tijdens verwerking en transport in verschillende schakels in de productieketen. Hiertegen kunnen maatregelen worden getroffen, maar vermenging is niet uit te sluiten en is minstens zo belangrijk als uitkruising van ggo's tijdens de teelt. De vermenging tijdens verwerking en transport valt overigens buiten de reikwijdte van de beleidslijn in deze brief. Deze problematiek maakt deel uit van de beide verordeningen voor toelating, traceerbaarheid en etikettering van ggo's, gg-diervoerders en gg-levensmiddelen, waarvoor de Europese lidstaten op nationaal niveau nadere uitvoeringstrajecten moeten implementeren.

### **Opvattingen van betrokken maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven**

Het ministerie van LNV heeft de afgelopen jaren twee bijeenkomsten georganiseerd met de betrokken maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven om de verschillende standpunten van betrokkenen te bespreken en te verhelderen. De standpunten en oplossingen die zijn aangedragen door de betrokken maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven liggen ver uiteen.

Tijdens de laatste bijeenkomst van 1 juli 2003 bleek de discrepantie tussen de verschillende groeperingen nog steeds groot. Dit komt ook tot uitdrukking in hun voorkeur voor de zes opties die zijn voorgelegd.

De zes opties zijn:

1. Geen nadere regelgeving, niet nationaal en niet in de EU;
2. Afspraken tussen telers in een regio op vrijwillige basis;
3. Wijziging van de toelating van gg-gewassen in EU-richtlijn 2001/18/EG met generiek verbod op uitkruisbare gg-gewassen;
4. Gewasspecifieke maatregelen in Nederlandse regelgeving: maatregelen opleggen aan de ggo-teler;
5. Gewasspecifieke maatregelen in Nederlandse regelgeving: maatregelen opleggen aan ggo-teler en ggovrije teler;
6. Aanwijzen van ggovrije regio's.

Eenzijds is er de groep van de biologische sector (Platform Biologica en de biologische boeren in LTO Nederland), de milieuorganisaties (Greenpeace, Milieudefensie/Friends of the Earth, Stichting Natuur & Milieu), anderzijds het biotechnologiebedrijfsleven (Niaba), het bedrijfsleven voor plantaardig uitgangsmateriaal en primaire productie (Plantum NL, LTO Nederland) en productschappen (Margarine, Vetten en Oliën, Granen, Peulvruchten en Zaden, en Diervoeders, verenigd in Projectgroep biotechnologie productschappen) die te maken hebben met biotechproducten.

De biologische sector en de milieuorganisaties willen dat er geen gg-gewassen worden geteeld als niet kan worden gegarandeerd dat deze niet uitkruisen (nultolerantie). Als er maatregelen moeten worden getroffen moeten deze worden gelegd bij de ggo-teler, die ook alle kosten voor zijn rekening moet nemen ten behoeve van een ggovrije teelt; dit volgens het principe «de vervuiler betaalt».

De maatregelen moeten bindend zijn via regelgeving, die bij voorkeur op EU-niveau voor alle lidstaten geharmoniseerd wordt opgesteld. Aansprakelijkheid moet, ook bij voorkeur op EU-niveau, duidelijk worden geregeld. De huidige wetgeving op dit gebied via het Burgerlijk Wetboek vindt men onvoldoende. Onzekerheid dienaangaande door specifieke juridische processen bij de rechter met een niet van te voren voorspelbare uitkomst moet worden vermeden.

Het biotechnologiebedrijfsleven, productschappen en bedrijfsleven voor plantaardig uitgangsmateriaal benadrukken onder andere de kansen van biotechnologie en het feit dat we in Nederland en Europa niet op een eiland zitten. De ontwikkelingen en productie van gg-gewassen gaat in andere delen van de wereld volop door. Voor hen is het uitgangspunt zo min mogelijk regelgeving en reële drempelwaarden voor vermenging met ggo's. Alle gewassen, ggo of niet, moeten gelijkwaardig worden behandeld. Nultolerantie voor vermenging/uitkruising met ggo's is een onhaalbare zaak.

Een belangrijk aspect hierbij is het signaal van een aantal organisaties, zoals LTO Nederland, Plantum NL, Stichting Consument & Biotechnologie, om in de praktijk te zoeken naar praktische oplossingen en niet in door de overheid, van bovenaf, opgelegde maatregelen.

Het verslag van de bijeenkomst met de beschrijving van de opties is opgenomen in bijlage 3.

### **De Nederlandse beleidslijn voor de coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen tijdens de teelt (van zaai zaad tot levering van geoogst product)**

Overwegende dat:

- Veiligheid voor mens, dier en milieu geen onderwerp is van de coëxistentieproblematiek;
  - Keuzevrijheid van de consument en producent moet worden gewaarborgd door middel van monitoring;
  - Coëxistentie van gg-gewassen, conventionele en biologische gewassen een economische aangelegenheid is, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de marktpartijen;
  - Aansprakelijkheid voor economische schade in Nederland wettelijk is geregeld;
  - «Minder regels» een van de belangrijke peilers is van het kabinetsbeleid;
  - Er de wens en de bereidheid bestaan bij een aantal betrokken partijen om te komen tot praktische oplossingen;
- doe ik een appèl op de rechtstreeks belanghebbenden om in de komende

tijd met elkaar om tafel te gaan zitten om onderling naar praktische oplossingen te zoeken en afspraken te maken over de teelt van gg-gewassen naast conventionele en biologische gewassen.

De overheid zal hierbij de partijen ondersteunen als «meedenker en stimulator».

Zelfregulering door belanghebbende partijen staat echter voorop.

De aanbeveling over de richtsnoeren van de Europese Commissie kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de analyse van knelpunten en het maken van afspraken. Dit geldt ook voor praktijkgegevens van zaaizaadproducenten, veredelaars en de keuringsinstellingen, onderzoeksgegevens, entameren van nieuw onderzoek (bijvoorbeeld in het Europese Zesde Kaderprogramma) en gegevens die worden verkregen uit toekomstige teelten van gg-gewassen naast conventionele of biologische gewassen.

Partijen worden hiertoe in de gelegenheid gesteld tot 1 juli 2004.

Dan maakt de overheid de balans op: zijn partijen met elkaar om de tafel gaan zitten, zijn er reeds afspraken gemaakt of bestaat er redelijke kans dat er afspraken komen en zo ja, hoe willen partijen de afspraken uitvoeren? Kortom, is perspectief aanwezig voor een bevredigende wijze van zelfregulering.

Afhankelijk van de stand van zaken zal de overheid nagaan of op de weg van zelfregulering kan worden doorgegaan. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, zal worden onderzocht welke middelen of maatregelen het meest geschikt zijn voor effectieve en efficiënte oplossingen inzake de coëxistentieproblematiek.

Daarnaast zal de Nederlandse overheid de Europese Commissie over twee jaar informeren over de opgedane ervaring, zoals voorgesteld in de aanbeveling over richtsnoeren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman