

Vergaderjaar 2010–2011

32 472

EU-voorstel: Verordening voor de teelt van GGO-gewassen COM(2010) 375¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 december 2010

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² heeft kennisgenomen van de mededeling over en het voorstel van 13 juli 2010 voor een verordening tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden³.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 12 oktober 2010 een brief gestuurd.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft op 16 december 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Warmolt de Boer

¹ Bij dit verslag is het voorstel Verordening voor de teelt van GGO-gewassen COM(2010) 375 ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning.

² Samenstelling:

Schuurman (CU) voorzitter, Holdijk (SGP), Swenker (VVD), Doek (CDA), Terpstra (CDA), Eigeman (PvdA), Putters (PvdA), Sylvester (PvdA), Slagter-Roukema (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Willems (CDA) vicevoorzitter, Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schaap (VVD), Peters (SP), Slager (SP), Smaling (SP), De Boer (CU), Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Benedictus (CDA) en Tiesinga (CDA).

³ Dossier E100041B op www.europapoort.nl.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Den Haag, 12 oktober 2010

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Eerste Kamer heeft zorgvuldig kennisgenomen van de mededeling over en het voorstel van 13 juli 2010 voor een verordening tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden.

De vaste commissie heeft geconstateerd dat er geen impact assesment is opgesteld over dit voorstel. De commissie vraagt zich af wat hier de reden toe is geweest. Het leidt ertoe dat de consequenties van het voorstel lastig te doorgronden zijn. Het BNC-fiche stelt dat de gevolgen van het voorstel afhangen vanop nationaal niveau te maken keuzes. De vaste commissie voor LNV legt de regering dan ook graag de volgende vragen voor.

Uitgangspunt van het voorstel is het wijzigen van Richtlijn 2001/18/EG inzake doelbewuste introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen, zodat de bevoegdheid om een beslissing te nemen over het al dan niet toestaan van teelt van ggo's bij de lidstaten zou komen te liggen. Het is echter niet evident dat het voorstel tot wijziging van de richtlijn ook dit doel bereikt. Het ligt voor de hand dat met de voorgestelde wijziging een lidstaat de beslissing kan nemen om teelt van ggo's binnen het eigen grondgebied toe te staan. Minder helder is echter of een beslissing van een lidstaat om de teelt van ggo's binnen het eigen grondgebied te verbieden, juridisch houdbaar zal zijn op grond van deze wijziging. Immers, het voorstel biedt geen concrete nieuwe rechtsgrondslag, maar verwijst naar de algemene EU interne marktregels en wereldhandelsrecht. Hiermee lijkt geen aanvullende rechtszekerheid te worden geboden aan lidstaten ten opzichte van de huidige juridische positie. Welke consequenties dat heeft voor het bereiken van het doel van de wijziging is niet helder. Deelt de regering de mening dat het voorstel dat voorligt onvoldoende juridische basis biedt voor het borgen van de bevoegdheid een nationale teeltbeslissing over ggo's te nemen, gezien de vereisten van non-discriminatie en proportionaliteit op grond van art. 36 VwEU, zo vragende leden van de vaste commissie. Kan de regering hierbij ook reageren op de artikelen van Mr. T. Etty¹² waarin juridische kritiek wordt geuit op het voorliggende voorstel.

Momenteel kunnen lidstaten de teelt van ggo's (tijdelijk) verbieden op grond van argumenten over volks- en diergezondheid en milieurisico's. Dit is slechts mogelijk wanneer de lidstaten gegevens hebben die niet in de risicobeoordeling van de EU zijn meegewogen. In het voorliggende voorstel worden argumenten genoemd die deze lidstaten na deze wijziging niet meer in mogen brengen als argument tegen toelating, namelijk de volks- en diergezondheid en het milieu. Dit om het toelatingsproces van ggo's voor zowel handel als teelt te versnellen. Dit is een dringende wens bij veel partijen, maar een zorg voor andere partijen en daarom niet zonder nadere toelichting of debat in te voeren.

Welke redenen wel aangevoerd mogen worden om teelt nationaal te verbieden worden niet benoemd, maar ethische en sociaaleconomische aspecten en de publieke opinie lijken als gronden te resteren. Het is echter denkbaar dat wanneer lidstaten deze argumenten inbrengen, zij worden aangeklaagd door derden wegens het schenden van handelsregels. Immers, voor zover zulke publieke opinie of ethische overwegingen gerelateerd zouden zijn aan (percepties van) milieu of volksgezondheidsrisico's, worden deze door dit artikel ook uitgesloten. De vastecommissie

¹ NRC, 15 juli 2010, «De Europese Commissie wil ggo's in Europa», <http://archief.nrc.nl/index.php/2010/juli/15/Economie/15/De+Europese+Commissie+wil+ggo's+in+Europa>
² Volkskrant, 13 juli 2010, Brussel baant listig de weg voor gentechnologie; http://www.ivm.vu.nl/en/Images/Volkskrant%20Opinie%20Etty_tcm53-174298.pdf

vraagt of de regering deze mening deelt. Bovendien zullen dit soort argumenten moeilijk kwantificeerbaar zijn, en wellicht tot nieuwe conflicten leiden. Deelt de regering deze zorg, zo vragen de leden van de vaste commissie voor LNV.

Welke gronden zal een lidstaat straks kunnen aanvoeren om ggo-teelt te beperken of verbieden, en hoe zal deze procedure er uit zien? Welke juridische status heeft de beslissing die een lidstaat straks zou kunnen nemen, en hoe verhoudt deze beslissing zich bijvoorbeeld tot de regels van de WTO, mede gezien de uitspraak van 2006 inzake het EU ggo-toelatingsbeleid? Acht de regering het denkbaar dat een (handels)bedrijf, een individuele boer of internationale handelspartners een verbod van een lidstaat op ggo-teelt zal aanvechten, en dat de rechter het verbod zal vernietigen op grond van strijd met EU- of internationaal handelsrecht? Zo nee, waarom niet, en op basis van welke bepalingen komt de regering tot dit oordeel, zo vragende leden van de vaste commissie voor LNV. Zo ja, deelt de regering de mening dat dit niet wenselijk is? En deelt de regering de mening dat wanneer dit inderdaad het geval zal zijn, ook de toelatingen op EU niveau -zowel voor handel als voor teelt- andermaal vertraging zullen oplopen?

Het voorstel is niet eenduidig over de gronden die uitgesloten worden. Zo sluit het voorgestelde artikel zelf expliciet uitsluitingsgronden uit anders dan welke onder de milieurisicobeoordeling uit hoofde van het vergunningensysteem van de EU vallen; echter, in de Toelichting wordt onder punt 3.1 tevens uitgesloten gronden met betrekking tot het vermijden van onbedoelde aanwezigheid van ggo's in andere producten. Kan de regering hieromtrent duidelijkheid scheppen, en ook aangeven hoe dit zich verhoudt tot het juridisch mandaat dat lidstaten sinds 2003 krachtens art. 26bis hebben voor het nemen van co-existentiemaatregelen ter voorkoming van onbedoelde aanwezigheid van ggo's?

De leden van de vaste commissie stellen zich overigens op het standpunt dat met het oog op de veiligheid van mens en milieu het van belang is dat 990's kunnen worden opgespoord in de handhaving. Derhalve moeten de betreffende ggo's tot in detail van de modificatie zijn geïdentificeerd en gedeclareerd. Anders is opsporing en controle nimmer mogelijk. Zij verzoeken om een reactie hierop van de regering.

Ook schept het voorstelverwarring omtrent de status van het beschermen van de (plaatselijke) gangbare en biologische landbouw als grond voor een verbod op teelt van ggo's. De toelichting bij het voorstel is niet eenduidig op dit punt. Deelt de regering de mening dat enerzijds wordt gesteld dat dit een mogelijkheid is, terwijl dit later ontkend wordt, zo vragen de commissieleden de regering. Kan de regering aangeven welkeuldiging zij hieraan heeft gegeven, en op basis van welke argumenten? Is het willen vermijden van een onbedoelde aanwezigheid van ggo's in andere producten nu wel of niet een juridisch houdbare grond om teelt van ggo's te weigeren, ook onder de internationale handelsregels, en bestaat deze mogelijkheid niet nu al op basis van art. 26bis (co-existentie mandaat) los van het nieuw voorgestelde art. 26ter?

Tevens zijn er vragen te stellen over de consequenties van dit voorstel voor de onderlinge relaties tussen lidstaten en voor individuele bedrijven bij onbedoelde vermengingen tussen ggo's en gangbare of biologische teelt. Het voorstel voorziet niet in een geharmoniseerd co-existentieregime of regelingen voor grensregio's tussen buurlanden die op grond van dit voorstel een andere teeltbeslissing zouden kunnen nemen. Dat zou kunnen leiden tot situaties waarin individuele boeren ofwel geen vergoeding krijgen bij schade, ofwel aangeklaagd kunnen worden voor

onbedoeld veroorzaakte vermenging, of zelfs beide. Dit lijkt niet wenselijk. De leden van de vaste commissie voor LNV vragen op welke wijze de regering voornemens is bindende co-existentievoorwaarden en aansprakelijkheidsregels overeen te komen. Wat zou de inhoud van deze afspraken moeten zijn, naar de mening van de regering? Deelt de regering de mening dat co-existentieregelingen (op EU en/of nationaal niveau) eerst uitgewerkt moeten zijn, alvorens de richtlijn gewijzigd kan worden? Kan de regering duidelijk maken hoe het garanderen van keuzevrijheid voor de consument gezien moet worden indien vermenging van ggo en nonggo geteelde gewassen niet voor 100% uit te sluiten valt? Deelt de regering de zorg dat zonder geharmoniseerde co-existentieregelingen er geen sprake is van een gelijk speelveld, en dat de concurrentiepositie van (Nederlandse) boeren onder druk kan komen te staan? Kan het zo zijn dat individuele boeren of bedrijven aansprakelijk worden gesteld voor onbedoelde vermenging door ggo's? Deelt de regering de mening dat zonder een geharmoniseerd co-existentieregime in het bijzonder de biologische teelt in de EU in het nauw kan komen?

Tot slot maakt de mededeling melding van een beoogde flexibilisering van het co-existentiebeleid, door het wijzigen van de aanbeveling over co-existentie. Maar wat is de huidige juridische status van de aanbeveling over co-existentie, die herzien wordt? Wordt deze juridische status versterkt, nu deze herziening de basis is van de wijziging naar een nationale teeltbevoegdheid? Zo niet, op welke wijze moet deze mededeling dan als een oplossing voor de huidige standstill fungeren, aangezien alleen een niet bindende aanbeveling wordt gewijzigd, waarmee de Commissie niet eenzijdig af kan doen aan het ruime juridische mandaat dat lidstaten sinds 2003 krachtens art. 26bis hebben? De gekozen oplossing is waarschijnlijk niet afdoende om de huidige problemen rond de toelatingen van ggo's op te lossen, deelt de regering deze mening? Kan de regering toelichten wat de samenhang is tussen het voorstel en de mededeling? Op welke wijze kan het voorliggende voorstel dusdanig gewijzigd worden dat het beoogde doel wel bereikt wordt?

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de reactie van de regering op deze brief met bijzondere belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
E. Schuurman

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 oktober 2010 aan de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het verordeningvoorstel tot wijziging van richtlijn 2001/18/EG¹. Met deze brief reageer ik, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op die vragen.

Bij de bespreking van het voorstel in Europees verband is ook een groot aantal van de vragen die de vaste commissie stelt, aan de orde. Een belangrijk onderwerp in de discussie is in hoeverre de conformiteit van eventuele nationale maatregelen met de regels van de interne markt en de WTO kan worden geborgd. Nederland heeft steeds voorop gesteld dat te nemen maatregelen in overeenstemming moeten zijn met de verdragen. De Tweede Kamer heeft verzocht om toezending van het rapport van de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie en de reactie daarop van de Europese Commissie, vergezeld van een kabinetsreactie. Het rapport van de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie en de reactie daarop van de Europese Commissie zijn vertrouwelijk en zullen daarom ter inzage worden gelegd bij beide Kamers. Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu² met kabinetsreactie aan de Tweede Kamer, waarin ook uw vragen betreffende de conformiteit met de interne markt en de WTO aan de orde komen.

De overige vragen van uw Kamer zal ik hieronder beantwoorden.

De vaste commissie vraagt hoe de keuzevrijheid van de consument moet worden gezien indien vermenging van ggo- en niet-ggo-geteelde gewassen niet voor 100% uit te sluiten valt.

De Europese regelgeving waarborgt de keuzevrijheid van de consument, met name via het instrument van verplichte etikettering van producten die ggo's bevatten of van ggo's zijn afgeleid. Vermenging van ggo en niet-ggo-gewassen is in de praktijk inderdaad niet uit te sluiten. Tijdens de teelt (via uitkruising), transport en verwerking kan er beperkte vermenging plaatsvinden. Daarom is een ggo-aanduiding op het etiket niet verplicht als een diervoeder of levensmiddel minder dan 0,9% ggo's bevat. Voorwaarde daarbij is dat de aanwezigheid van het ggo onvoorzien of technisch niet te vermijden was. Als een producent een ggo- bestanddeel bewust toevoegt, is een ggo aanduiding altijd verplicht, ook als het ggo gehalte lager is dan 0,9%.

De leden van de vaste commissie stellen zich op het standpunt dat ggo's tot in detail van de modificatie moeten zijn geïdentificeerd en gedeclareerd omdat opsporing en controle van belang is met het oog op de veiligheid van mens en milieu.

In reactie daarop merk ik op dat de aanvrager van een vergunning voor EU-markttoelating van een ggo in het begin van de toelatingsprocedure een detectiemethode en bijbehorend referentiemateriaal moet aanleveren. Op basis daarvan kunnen laboratoria in de EU gevalideerde detectiemethodes opzetten, die in het kader van de handhaving worden ingezet.

¹ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PbEU L 2006).

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147260.01. Brief van 14 december 2010, Kamerstukken II 2010/11, 32 472, 5).

Verder maakt de vaste commissie zich zorgen over de gevolgen die het ontbreken van geharmoniseerde coëxistentieregelingen kan hebben voor Nederlandse boeren en in het bijzonder de biologische teelt. De vaste commissie vraagt of het zo kan zijn dat individuele boeren of bedrijven aansprakelijk worden gesteld voor onbedoelde vermenging door ggo's.

De in Nederland geldende coëxistentieafspraken zijn gemaakt door LTO, Biologica, Plantum NL en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond. Deze afspraken zijn neergelegd in de, nog niet in werking getreden, verordening coëxistentie teelt van het Productschap Akkerbouw. De afspraken doen recht aan de Nederlandse agro-klimatologische omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen per lidstaat zeer verschillen. Juist door Europese harmonisatie kan de concurrentiepositie van de Nederlandse boeren onder druk komen te staan. Europese harmonisatie van coëxistentieafspraken draagt naar verwachting ook niet bij aan het versterken van de positie van biologische teelten. Bij het maken van de Nederlandse coëxistentieafspraken was de ketenorganisatie Biologica zeer betrokken. Deze afspraken zorgen ervoor dat gangbare, biologische en genetisch gemodificeerde teelten in Nederland naast elkaar kunnen bestaan. Individuele boeren of bedrijven kunnen aansprakelijk worden gesteld voor vermenging door ggo's als zij onrechtmatig hebben gehandeld. Daarvan is in beginsel geen sprake indien ggo-telers zich houden aan de geldende coëxistentieafspraken. Voor de vergoeding van schade waarvoor niemand aansprakelijk kan worden gesteld wordt gewerkt aan de inrichting van een restschadefonds.

De vaste commissie vraagt wat de huidige juridische status is van de aanbeveling over coëxistentie. Vervolgens vraagt de vaste commissie hoe de mededeling als oplossing voor de huidige standstill moet fungeren, aangezien alleen een niet bindende aanbeveling wordt gewijzigd waarmee de Europese Commissie niet eenzijdig af kan doen aan het ruime juridische mandaat dat lidstaten krachtens artikel 26bis van richtlijn 2001/18/EG hebben.

De herziening van de aanbeveling van de Europese Commissie over coëxistentie heeft geen gevolgen voor de juridische status van het document. De aanbeveling is juridisch niet bindend, maar doet aanbevelingen over de invulling van de bevoegdheid van lidstaten op grond van artikel 26bis van richtlijn 2001/18/EG om coëxistentiemaatregelen te nemen. De mededeling van de Europese Commissie inzake de vrijheid die de lidstaten moeten hebben om besluiten te nemen over de teelt van genetisch gemodificeerde organismen licht het verordeningsvoorstel en de herziene aanbeveling toe. Het doel van de herziening van de aanbeveling is de in artikel 26bis bedoelde mogelijkheid coëxistentiemaatregelen te nemen, beter te weerspiegelen, gelet op de ervaringen die lidstaten inmiddels hebben opgedaan. Daarbij wordt erkend dat de lidstaten moeten beschikken over voldoende flexibiliteit om rekening te houden met hun specifieke regionale en nationale kenmerken en de bijzondere plaatselijke behoeften in verband met biologische, conventionele en andere soorten gewassen en producten, aldus de herziene aanbeveling. De herziene aanbeveling over co-existentie zal op zichzelf niet als oplossing voor de huidige standstill kunnen fungeren. De herziening past wel in het streven lidstaten meer flexibiliteit te bieden ten aanzien van teelt van ggo's, welk streven ook tot uiting komt in het verordeningsvoorstel. Zoals blijkt uit het verordeningsvoorstel verwacht de commissie dat meer flexibiliteit in het gehele kader het verloop van toelatingsprocedures kan versoepelen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
Henk Bleker