

Vergaderjaar 2013–2014

27 428

Beleidsnota Biotechnologie

Nr. 270

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2014

Met deze brief informeren wij uw Kamer over het kabinetsbeleid inzake biotechnologie bij dieren en planten.

Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan een aantal toezeggingen. Op 16¹ en 27 januari², als ook op 5³ en 7⁴ februari, is u per brief toegezegd dat u schriftelijk geïnformeerd zult worden over de kabinetsaanpak inzake Europese markttoelatingen van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en op welke wijze uitvoering gegeven zal worden aan de motie Klaver⁵. Daarnaast is u tijdens het AO Milieuraad op 9 oktober 2013 toegezegd dat u geïnformeerd zult worden over de stand van zaken betreffende de lopende aanvragen voor markttoelating van genetisch gemodificeerde gewassen (gg-gewassen) en het Commissievoorstel voor een richtlijn die lidstaten mogelijkheden biedt om teelt van in Europa toegelaten gg-gewassen op eigen grondgebied te beperken of te verbieden⁶.

Inleiding

Biotechnologie biedt vele kansen voor de gezondheidszorg, voor de voedselproductie en voedselzekerheid en voor verbetering van het milieu. Medische biotechnologie leidt tot belangrijke verbeteringen in de diagnostiek, preventie en behandeling van ziekten. Voorbeelden zijn gentherapie en het inschatten van erfelijke aandoeningen.

¹ Kamerstuk 27 428, nr. 261

² Kamerstuk 29 338, nr. 128

³ Kamerstuk 27 428, nr. 264

⁴ Kamerstuk 27 428, nr. 265

⁵ Kamerstuk 27 428, nr. 254

⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 486

Biotechnologie in de land- en tuinbouw heeft economische en maatschappelijke meerwaarde en kan bijdragen aan het oplossen van mondiale vraagstukken zoals voedselzekerheid. Zo kunnen via biotechnologie gewassen worden verkregen die zorgen voor een hogere opbrengst, weerbaar zijn tegen bijvoorbeeld ziekten en droogte (belangrijk in het licht van klimaatverandering), en voordelen bieden voor consumenten en het milieu. Zo kan de ontwikkeling van Phytophthora resistente aardappels leiden tot verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De toepassing van moderne biotechnologie in de land- en tuinbouw leidt er echter ook toe dat er bij een deel van de samenleving zorgen zijn over bepaalde toepassingen. Deze zorgen neemt het kabinet serieus. Het kabinet ziet het als zijn opgave om binnen strikte randvoorwaarden van veiligheid voor mens, dier en milieu te faciliteren dat de kansen die biotechnologie biedt verantwoord kunnen worden benut en om tegelijkertijd de zorgen te adresseren die bestaan bij het gebruik van deze technologie. Dit vereist een zorgvuldige en transparante beleidsaanpak die hieronder uiteen wordt gezet.

Biotechnologie bij dieren en planten

In het beleid wordt door het kabinet een onderscheid gemaakt tussen biotechnologie bij dieren en biotechnologie bij planten.

– «Nee, tenzij» beleid bij dieren

Biotechnologie bij dieren kent verschillende toepassingen. Bij genetisch gemodificeerde dieren worden een of meerdere genen veranderd. Dit gebeurt vooral voor biomedisch onderzoek. Bij het klonen van dieren vindt reproductie van dezelfde (gewenste) eigenschap plaats. Bij klonen is de nakomeling genetisch identiek aan de ouder. Biotechnologische toepassingen bij dieren kunnen ingrijpen op de intrinsieke waarde van het dier. Daarom zal de aanvaardbaarheid hiervan zorgvuldig getoetst moeten worden.

Voor biotechnologie bij dieren handhaaft het kabinet daarom een «nee, tenzij»- benadering; dit is wettelijk vastgelegd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Dit betekent dat biotechnologische handelingen bij dieren, waaronder het maken van kloondieren, slechts mogen worden uitgevoerd indien daarvoor een vergunning is verleend door de Staatssecretaris van Economische Zaken. Dit geldt zowel voor het doen van onderzoek als voor praktijktoepassingen. De Commissie voor biotechnologie bij dieren adviseert de Staatssecretaris van Economische Zaken hierover op basis van de aanvaardbaarheid van de gevolgen voor de gezondheid of het welzijn van de dieren en vanuit ethische overwegingen. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal mede op basis van het advies van de Commissie voor biotechnologie bij dieren al dan niet een vergunning verlenen. Het kabinet heeft in generieke zin bepaald dat de toepassing van biotechnologie bij dieren voor sport en vermaak verboden is, terwijl de toepassing voor biomedische doeleinden is toegestaan. In de afgelopen tien jaar is er één aanvraag ingediend voor niet-biomedische toepassingen, namelijk een voorstel tot onderzoek naar genetische modificatie van leghennen zodat ééndagshaantjes nog voor het bebroeden van de eieren kunnen worden uitgeselecteerd. Hierover is eerder met uw Kamer gesproken op basis waarvan de beslissing over het al dan niet verlenen van de vergunning op een later moment zal plaatsvinden.

– «Ja, mits» beleid bij planten

Genetische modificatie bij planten wordt gebruikt om tot een versnelde en gerichte veredeling te komen van plantenrassen met de gewenste eigenschappen. De techniek van het genetisch modificeren van planten kan zodoende bijdragen aan mondiale voedselzekerheid en verduur-

zaming van de landbouw. Daarom streeft het kabinet naar het op een verantwoorde wijze benutten van de kansen die deze technologie biedt. Dit komt tot uitdrukking in het «ja, mits» beleid dat het kabinet hanteert voor genetische modificatie bij planten.

Dit betekent concreet dat handelingen met genetisch gemodificeerde planten toegestaan kunnen worden, als uit een zorgvuldige wetenschappelijke risicobeoordeling blijkt dat de eventuele risico's voor mens, dier en milieu verwaarloosbaar klein zijn. Het kabinet continueert hiermee het beleid dat is ingezet sinds de Integrale Nota Biotechnologie uit 2000.

Het Kabinet heeft consequent en actief in het Europees Raadstraject het Voorzitterschap, de Europese Commissie en de lidstaten opgeroepen om vaart te maken met de onderhandelingen over het nationale teeltvoorstel waarmee lidstaten zelf de nationale ruimte hebben op hun eigen grondgebied de teelt van ggo-gewassen te beperken of te verbieden. Daarbij pleit Nederland ervoor om het voorliggende compromisvoorstel van het Griekse voorzitterschap te steunen, teneinde een politiek compromis in de Raad spoedig mogelijk te maken.

Mocht het in de toekomst komen tot commerciële teelt van gg-gewassen in Nederland dan zullen co-existentie afspraken waarborgen dat de teelt van gg-gewassen en de teelt van conventionele en biologische gewassen naast elkaar kunnen bestaan zonder dat door vermenging economische schade ontstaat. Betrokken partijen (Biologica, Plantum, LTO-Nederland, Platform Aarde Boer en Consument) hebben hierover eind 2004 afspraken gemaakt. Deze afspraken staan los van de Europese toelatingsprocedure van gg-gewassen omdat het hier gaat om de commerciële teelt van reeds in de EU toegelaten gg-gewassen. De afspraken betreffen onder meer maatregelen op grond waarvan telers elkaar onderling informeren, isolatieafstanden tussen de teelt van gg-gewassen enerzijds en de teelt van conventionele en biologische gewassen anderzijds, het oprichten van een restschadefonds en monitoring. Een aantal van deze (teelt)maatregelen is vastgelegd in de co-existentieverordening van het Productschap Akkerbouw. Deze verordening zal worden omgezet in een ministeriële regeling, die beoogd is om vanaf 1 januari 2015 van kracht te zijn.

Biotechnologie bij dieren

– Klonen van dieren

Klonen is een toepassing van biotechnologie bij dieren. Klonen wordt echter niet beschouwd als genetische modificatie en valt daarom niet onder de gewone ggo-regels. Daarom is recent door de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een richtlijn met een voorlopig verbod op kloondieren voor landbouwdoeleinden en een apart voorstel voor een verbod tot het op de markt brengen van levensmiddelen afkomstig van kloondieren. Bij de beoordeling van de voorstellen ten behoeve van een standpuntbepaling van het kabinet is uitgegaan van het vigerende «nee, tenzij»-beleid. Nederland is voor het door de Europese Commissie voorgestelde tijdelijke verbod op klonen maar zal in dat licht pleiten voor opname van een tenzij-bepaling, waarmee er ruimte blijft voor onderzoek en innovatieve praktijktoepassingen, mits hiervoor een vergunning is verleend. Bij de invulling van het «tenzij» in Nederland spelen ethische overwegingen een belangrijke rol en daarom zal Nederland ook pleiten voor verbreding van de grondslag. Omdat dezelfde welzijnsproblemen zich ook bij dieren voordoen die voor niet-landbouwdoeleinden worden gekloond, zal Nederland ook op dit punt de grondslag willen verbreden. Nederland heeft tevens geen bezwaar tegen het voorstel voor een verbod op levensmiddelen van kloondieren. Voor beide voorstellen geldt dat de richtlijn aan internationale verplichtingen moet voldoen en uitvoerbaar en handhaafbaar moet zijn.

– Tentoonstellen van genetisch gemodificeerde dieren

Naar aanleiding van recente aanvragen voor vergunning voor het tentoonstellen van genetisch gemodificeerde dieren (of embryo's), bleek dat het huidige wettelijke kader geen rekening houdt met tentoonstellingen. Daarom zal advies gevraagd worden aan de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) en de Raad voor Dierenaangelegenheden over mogelijke ethische en maatschappelijke aspecten die verbonden zijn aan het tentoonstellen van ggo's. Op basis hiervan zal vervolgens een beleidsaanpak worden voorgesteld. Bezien zal worden of een juridische grondslag in de Wet Dieren gevonden kan worden.

Genetische modificatie bij planten

In de EU worden slechts op kleine schaal gg-gewassen geteeld. Op ca. 150.000 ha (voornamelijk in Spanje) wordt een gg-mais geteeld en verwerkt tot diervoeder. In Nederland vindt geen commerciële teelt van gg-gewassen plaats. Buiten de EU worden gg-gewassen op grote schaal geteeld (170 miljoen ha, 17 miljoen telers). Het areaal gg-gewassen blijft toenemen, niet alleen in de VS, Brazilië en Argentinië maar ook in opkomende economieën als China en Zuid-Afrika. De EU importeert op grote schaal (producten van) gg-gewassen die zijn geteeld in landen buiten de EU. Een groot deel van het (conventionele) diervoer dat in de EU wordt geïmporteerd, bevat ggo's.

– De veiligheidsbeoordeling van gg-gewassen

Uitgangspunt voor de beoordeling van gg-gewassen is dat vaststaat dat deze veilig zijn voor mens, dier en milieu en dat de beoordeling transparant, gedegen en op wetenschappelijke gronden plaatsvindt. Dit krijgt vorm in de Europese en nationale wetgeving die voorschrijft dat de introductie van gg-gewassen case by case en stap voor stap moet plaatsvinden. Dit betekent dat voor iedere introductie in het milieu een beoordeling van de risico's voor mens, dier en milieu wordt uitgevoerd en dat via veldproeven de blootstelling van het milieu aan het gg-gewas geleidelijk wordt vergroot door de omvang van de introductie stapsgewijs toe te laten nemen. Als vervolgens de risico's verwaarloosbaar klein zijn en als uit meerdere veldproeven is gebleken dat er geen nadelige effecten zijn waargenomen, kan overgegaan worden tot een aanvraag om EU markttoelating.

Bij de beoordeling van de aanvraag om toelating tot de markt spelen de veiligheidsbeoordeling van de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) en de adviezen van de COGEM en RIKILT een belangrijke rol. De adviezen van de EFSA, de COGEM en RIKILT zijn op basis van strikt wetenschappelijke criteria tot stand gekomen. Alle wetenschappelijke inzichten van relevante publicaties worden hierbij betrokken. Zo ook wetenschappelijke publicaties die tot andere inzichten leiden dan EFSA-adviezen op dat moment. Dit heeft echter nog niet geleid tot fundamentele bijstelling van de EFSA-risicobeoordeling.

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie van het lid Van Gerven betreffende de EFSA⁷. Het kabinet heeft hierover meerdere brieven aan uw Kamer gestuurd. In deze brieven wordt ingegaan op de onafhankelijkheid van de EFSA en de steun van het kabinet aan de EFSA in haar verantwoordelijkheid om onafhankelijk te zijn. U wordt hierbij verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 9 november 2011⁸, de brief van de Staatssecretaris van

⁷ Kamerstuk 27 428, nr. 200

⁸ Kamerstuk 27 428, nr. 208

Economische Zaken van 4 april 2012⁹, de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 2012¹⁰ en de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 3 februari 2014¹¹. In 2012 zijn twee onafhankelijke onderzoeken naar de onafhankelijkheid van de EFSA verricht, één door de Ernst & Young en één door de Europese Rekenkamer. De EFSA heeft in reactie op beide rapporten inmiddels de nodige stappen genomen om de organisatie te blijven verbeteren en heeft haar uitvoeringsregels ten behoeve van haar onafhankelijkheid aangescherpt. Twijfel over de onafhankelijkheid van de EFSA is niet nodig en niet bevorderlijk voor het waarborgen van voedselveiligheid in de EU. Juist daarom zal Nederland in overleg treden met de Europese Commissie over hoe de discussie over de onafhankelijkheid van de EFSA kan worden weggenomen en hoe dit beter zichtbaar kan worden gemaakt, zoals aangegeven in de brief van 3 februari. Middels bovenstaande uitleg heeft het kabinet uitvoering gegeven aan deze motie.

Het kabinet heeft vertrouwen in de kwaliteit van de EFSA-risicobeoordeling. De Nederlandse positiebepaling over de toelating van gg-gewassen zal dan ook gebaseerd zijn op de adviezen van de EFSA, de COGEM en RIKILT.

– Reeds toegelaten ggo's voor import en teelt

Bij de toelating van ggo's voor import in de Europese Unie gaat het om producten die ggo's bevatten en die zijn bestemd voor het gebruik in veevoer en levensmiddelen. Momenteel zijn meer dan 50 gg-producten (maïs, soja, koolzaad, suikerbiet, katoen) in de EU toegelaten voor import, met name bestemd voor diervoeders. Meer dan 80 aanvragen zijn nog in behandeling. Nederland stemt voor de Europese toelating van import van gg-gewassen als uit de risicobeoordeling blijkt dat de eventuele risico's voor mens, dier en milieu verwaarloosbaar klein zijn.

Voor de teelt van een gg-gewas kan een aanvrager een aanvraag indienen voor de toelating daarvan in de EU. Na toelating van gg-gewassen mogen deze in de gehele Europese Unie worden geteeld. In de EU is momenteel één gg-gewas toegelaten voor teelt. Het betreft de gg-maïs MON810 die als gevolg van de toevoeging van het cry1A (b) gen een specifiek insecticide maakt waardoor de plant resistent is tegen de maïsstengelboorder. Twaalf teeltaanvragen zijn al zeer geruime tijd in behandeling in de EU. De eigenschappen van deze aanvragen zijn zodanig dat deze gg-gewassen in kwestie vooral interessant zullen zijn voor de teelt in de zuidelijke Europese landen zoals Spanje.

Een overzicht van de toelatingen en de lopende aanvragen treft u aan in de bijlage¹².

– Voorstel voor nationale teeltbevoegdheid

Gg-gewassen die op basis van een veiligheidsbeoordeling tot de EU zijn toegelaten voor teelt, kunnen vervolgens in alle EU lidstaten worden geteeld. Lidstaten hebben dus, op grond van de huidige regels, geen nationale bevoegdheid om de teelt van de toegelaten gg-gewassen op eigen grondgebied te beperken of te verbieden. De huidige EU-risicobeoordeling, die ten grondslag ligt aan het EU-toelatingsbeleid, wordt uitgevoerd door de EFSA en is gericht op het beoordelen van eventuele risico's voor mens, dier en milieu. Deze risicobeoordeling biedt geen ruimte voor andere overwegingen. Gebleken is dat sommige

⁹ Kamerstuk 27 428, nr. 220

¹⁰ Kamerstuk 27 428, nr. 241

¹¹ Kamerstuk 27 428, nr. 263

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

lidstaten tegen toelating van gg-gewassen zijn om andere redenen dan veiligheid, bijvoorbeeld uit politieke, ethische, culturele of sociaaleconomische overwegingen.

Nederland wil dat lidstaten de mogelijkheid krijgen de teelt van in de EU toegelaten gg-gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden om andere redenen dan (milieu)veiligheidsoverwegingen die tijdens de EU-beoordelingsprocedure aan de orde zijn geweest, bijvoorbeeld omwille van sociaaleconomische redenen. Op deze wijze kunnen de maatschappelijke zorgen die bij een deel van de bevolking spelen ten aanzien van de teelt van gg-gewassen worden geadresseerd op het juiste besluitvormingsniveau (subsidiariteit).

Voorwaarde van het kabinet is dat de veiligheidsbeoordeling ten behoeve van markttoelating voor teelt van gg-gewassen een gezamenlijke Europese beoordeling blijft.

Op initiatief van Nederland heeft de Europese Commissie hiervoor in 2010 een voorstel geformuleerd. Over dit voorstel, het Nederlandse standpunt daarbij en de voortgang van de onderhandelingen is diverse keren met uw Kamer gesproken, bijvoorbeeld tijdens enkele Algemene Overleggen en een Schriftelijk Overleg met de vaste commissie voor Economische zaken op 16 november 2010, 18 mei 2011, 11 november 2011 en 5 april 2012¹³. Onder diverse Voorzitterschappen is vervolgens gezocht naar de beste juridische en procedurele vorm om lidstaten de bevoegdheid te geven de teelt van gg-gewassen nationaal te beperken of verbieden. De laatste bespreking van dit voorstel vond plaats onder Deens voorzitterschap. Het Deens voorzitterschap heeft gewerkt aan een compromisvoorstel¹⁴. Dit compromisvoorstel werd door de Juridische Dienst van de Raad en van de Commissie beoordeeld als juridisch solide en in conformiteit met de interne markt en de WTO-regels. Nederland heeft dit compromisvoorstel gesteund maar in aanloop naar de Milieuraad van 11 juni 2012 werd duidelijk dat een politiek akkoord niet zou worden bereikt.

Op 6 november 2013 en begin februari 2014 heeft de Europese Commissie om een nieuwe bespreking in de Raad van Ministers van Milieu gevraagd. Ten behoeve van de verdere behandeling van dit voorstel heeft het Griekse voorzitterschap medio februari een nieuw compromisvoorstel uitgebracht. Dit voorstel is gebaseerd op het eerder genoemde Deens compromisvoorstel.

Het compromisvoorstel van het Griekse voorzitterschap komt op het volgende neer:

1. Tijdens de procedure tot toelating tot de markt (voor de teelt van een gg-gewas) kunnen lidstaten de vergunningaanvrager vragen om (een deel van) hun grondgebied uit te sluiten van de aanvraag voor toelating. Op deze wijze kan dus op een eenvoudige manier invulling worden gegeven aan de wens van een lidstaat om teelt van gg-gewassen op het eigen grondgebied te weren. Een dergelijk verzoek om uitsluiting van grondgebied in deze fase hoeft niet onderbouwd te worden.
2. Mocht evenwel de aanvrager daar niet mee instemmen dan kan, volgens het voorstel, de lidstaat alsnog een nationale maatregel nemen. De maatregelen kunnen daarbij gebaseerd zijn op overwegingen met betrekking tot onder andere ruimtelijke ordening, algemene milieubeleidsdoelen, sociaaleconomische aspecten en co-existentie. De maatregelen mogen echter niet gebaseerd zijn op gronden die

¹³ Kamerstuk 27 428, nr. 230

¹⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 421.

door geharmoniseerde EU-maatregelen (zoals richtlijn 2001/18/EG inzake de introductie van ggo's in het milieu) al gereguleerd worden. Dit betekent dat maatregelen niet gebaseerd mogen zijn op de (milieu)veiligheidsoverwegingen die tijdens de EU-beoordelingsprocedure aan de orde zijn geweest. De maatregelen moeten tevens goed onderbouwd, proportioneel en niet-discriminatoir zijn en voldoen aan de EU-verdragen. Lidstaten zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor het nemen van juridisch houdbare maatregelen.

Kenmerkend voor dit voorstel in vergelijking met het vorige (Deense) compromisvoorstel is dat de tweede fase afhankelijk is gesteld van de eerste fase. Dat heeft tot gevolg dat een lidstaat binnen enkele maanden na het publiceren van een aanvraag moet beslissen of hij een beperking wil bewerkstelligen. Is eenmaal de beschikbare tijd voor het indienen van een verzoek bij de aanvrager (eerste fase) verstreken, dan kan de lidstaat niet alsnog verzoeken om een beperking.

3. Ten slotte is er een overgangsbepaling opgenomen voor gg-gewassen die ten tijde van de inwerkingtreding van het voorstel al zijn toegelaten (op dit moment alleen maïs MON 810 en naar verwachting binnenkort maïs 1507) en voor gg-gewassen waarvoor de toelatingsprocedure voor teelt al loopt. Dit houdt in dat voor deze gewassen lidstaten binnen een bepaalde tijd na inwerkingtreding van het voorstel een beslissing kunnen nemen en via een vergelijkbare procedure als voor nieuwe aanvragen in twee fasen de teelt van die gewassen alsnog kunnen beperken of verbieden.

Het voorstel is inmiddels besproken tijdens de Milieuraad op 3 maart jl. en een Raadswerkgroep op ambtelijk niveau op 13 maart jl. Er bleek ruim voldoende steun te zijn onder de lidstaten om de onderhandelingen op basis van het nieuwe voorstel voortvarend op te pakken. Nederland heeft zich daarbij aangesloten.¹⁵ Als gevolg heeft het Griekse Voorzitterschap aangegeven te streven naar het bereiken van een Gemeenschappelijk Standpunt tijdens de Milieuraad van juni a.s.

Het kabinet is van mening dat het voorliggende voorstel op een positieve wijze maatwerk mogelijk maakt bij de toelating van teelt van gg-gewassen in de EU. Het voorstel voldoet daarbij aan meerdere aspecten die ook door uw Kamer belangrijk worden gevonden.

Ten aanzien van de juridische haalbaarheid en WTO-conformiteit het volgende. In het huidige voorstel wordt als eerste getracht de beperking van de teelt te regelen tijdens de toelatingsprocedure waarbij een aanvrager op verzoek van een lidstaat het teeltgebied beperkt. Omdat hierbij sprake is van een overeenstemming tussen de aanvrager en een lidstaat, zullen mogelijke juridische disputen over eventuele beperkingen van de teelt praktisch gezien niet voorkomen. Pas als dit overleg niets heeft opgeleverd, zal een lidstaat die een teeltbeperking op zijn grondgebied wenst een goed onderbouwde nationale maatregel hoeven te nemen. De eerdere beoordelingen van de voorstellen door de Juridische Dienst van de Raad en de Commissie gaven aan dat nationale maatregelen, mits zij goed onderbouwd zijn en voldoen aan de randvoorwaarden, juridisch solide en WTO-conform zijn.

Tijdens de Raadswerkgroep op 13 maart jl. heeft de Juridische Dienst van de Raad en de Commissie op verzoek van Nederland aangegeven dat er geen juridische ontwikkelingen in dit voorstel zitten die iets veranderen aan wat al eerder is geadviseerd. Ook het Griekse compromisvoorstel

¹⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 508

wordt derhalve door de Juridische Dienst van de Raad en de Commissie als juridisch haalbaar en WTO-conform beschouwd.

Ten tweede zijn de gronden van belang waarop nationale maatregelen kunnen worden gebaseerd. In de aangenomen motie Ouwehand¹⁶ roept uw Kamer de regering op om in te zetten op een teeltvoorstel waarin een aantal gronden worden opgenomen op basis waarvan lidstaten de teelt van gg-gewassen kunnen weren. Voorafgaand aan de stemming van de motie is aangegeven het oordeel aan de Kamer over te laten als de motie gelezen mocht worden dat het kabinet zich wil inzetten voor de toetsing van de veiligheid door Europa en waarbij lidstaten, als het om teelt op hun grondgebied gaat, in een eigen afwegingskader een besluit kunnen nemen. Uiteraard is een dergelijk afwegingskader alleen van belang indien er een akkoord wordt bereikt over het Griekse compromisvoorstel. De Kamer zal een concept van dit toetsingskader ontvangen nadat dit akkoord is bereikt.

In de Raadswerkgroep van 13 maart jl. is daarnaast besloten dat een aantal gronden in het voorstel zal worden opgenomen. Het gaat daarbij om gronden met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieubeleidsdoelen, sociaal-economische aspecten en co-existentie. Volgens de tekst kan een lidstaat daarnaast elke grond aanvoeren die hij zelf van belang vindt mits deze aan een aantal randvoorwaarden voldoet die onder de beschrijving van het voorstel zijn behandeld.

Ten derde is een eventuele omkeerbaarheid van teeltbeperkingen van belang. Het gaat hierbij om de omkeerbaarheid van twee typen teeltbeperkingen:

1. de beperking van het teeltgebied die met de aanvrager tijdens de toelatingsprocedure is overeengekomen en die is opgenomen als een uitsluiting in de toelating van de markt, en
2. de nationale maatregel die is genomen als de aanvrager het verzoek van een lidstaat tijdens de toelatingsprocedure niet heeft gehonoreerd, en waarmee de teelt van een ggo op (een gedeelte van) het grondgebied beperkt of verboden wordt.

De tweede teeltbeperking die nationaal is genomen, kan uiteraard altijd weer worden gewijzigd (ongedaan maken van een eerder verbod). Voor de eerste teeltbeperking die wordt gerealiseerd door (delen van) een grondgebied tijdens de toelatingsprocedure in overleg met de aanvrager uit te sluiten, ligt dit anders. In deze gevallen is het mogelijk om via een procedure die door de aanvrager van de toelating moet worden gestart, het teeltgebied alsnog uit te breiden.

Wel is het zo dat als het voorstel eenmaal van kracht is en lidstaten tijdens de overgangperiode die geldt na de inwerkingtreding van het voorstel, of tijdens toekomstige toelatingsprocedures achterwege hebben gelaten aan te geven dat zij een teeltbeperking willen hebben, deze beperking niet alsnog gerealiseerd kan worden.

– EU onderzoek naar de sociaaleconomische gevolgen van teelt van gg-gewassen.

Bij de onderbouwing van de nationale besluiten om teelt van gg-gewassen op het eigen grondgebied te verbieden kan het nuttig zijn meer inzicht te hebben in de sociaaleconomische aspecten van de teelt van gg-gewassen omdat bij verschillende lidstaten deze overwegingen een grote rol spelen.

De Europese Commissie heeft een wetenschappelijk traject gestart met als doel een methodologisch kader te ontwikkelen om de feitelijke sociaaleconomische gevolgen van de teelt van gg-gewassen vast te kunnen stellen

¹⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 502.

vanaf de zaadproductie tot de consumptie door de consumenten in de gehele Europese Unie. Het Joint Research Center van de Commissie en experts uit de lidstaten werken aan dit kader. De Commissie heeft aangegeven dat hiermee wordt beoogd de discussie over sociaaleconomische aspecten te objectiveren/te funderen met wetenschappelijk informatie. Een dergelijk methodologisch kader zou een rol kunnen spelen bij de onderbouwing van de eerder genoemde nationale besluiten. Ook wordt er in mondiaal verband gesproken over sociaal economische aspecten, in het kader van het Cartagena protocol. De uitkomsten van het EU-traject zullen in het mondiale traject worden ingebracht.

– Europese procedure inzake toelating van gg-gewassen

Tijdens het AO Milieuraad van 9 oktober¹⁷ waren er in uw Kamer vragen over de procedure inzake toelating van gg-gewassen. De procedure is vastgelegd in de Europese verordening (EG) nr. 1829/2003 en de Europese richtlijn 2001/18/EG. In de aanvraag voor toelating van een gg-gewas wordt onderscheid gemaakt tussen het importeren van ggo's voor gebruik in diervoeder en/of levensmiddelen enerzijds en het telen van ggo's in de Europese Unie anderzijds. Een aanvraag op grond van verordening 1829/2003 voor het op de markt brengen van een gg-gewas wordt bij de EFSA ingediend voor een veiligheidsbeoordeling. De EFSA heeft zes maanden om een opinie te formuleren, die ook via de website van EFSA openbaar gemaakt wordt. In die zes maanden zit ook een termijn voor de lidstaten om commentaren in te dienen. De Nederlandse commentaren worden bepaald op basis van een advies van de COGEM over de milieuveiligheid en een quick scan van RIKILT over de voedsel- en diervoederveiligheid. Nadat de EFSA een opinie heeft geformuleerd, heeft de Europese Commissie drie maanden tijd om een ontwerpbesluit op te stellen. Dit ontwerpbesluit wordt voorgelegd aan het ambtelijk comité onder deze verordening¹⁸. De Nederlandse stem in dit ambtelijk comité wordt bepaald op basis van dit ontwerpbesluit en het kabinetsbeleid. Nederland stemt voor de EU-toelating van een gg-gewas, als uit de betreffende risicobeoordeling blijkt dat de eventuele risico's voor mens, dier en milieu verwaarloosbaar klein zijn.

Voor het aannemen van het ontwerpbesluit door het comité moet sprake zijn van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Dit betekent dat een voorstel wordt aangenomen wanneer het voorstel ten minste 260 van de 352 stemmen krijgt en wordt gesteund door een meerderheid van de lidstaten. Stemmingen over toelatingen van gg-gewassen voor teelt hebben al sinds 2009 niet meer plaatsgevonden. De recente discussie en de geagendeerde stemming over de aanvraag voor toelating van maïs 1507, in de Europese Raad Algemene Zaken, was in dat opzicht bijzonder. U bent over de Nederlandse inzet hierbij geïnformeerd per brief van 7 februari 2014¹⁹. Stemmingen over toelatingen van gg-gewassen voor import vinden wel regelmatig plaats. Bij deze stemmingen wordt, tot nu toe, meestal geen gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor of tegen gehaald. In zo'n situatie vindt de stemming plaats (binnen 14 dagen) in het comité van beroep.

De ervaring leert dat de standpunten van de lidstaten in het ambtelijk comité en het comité van beroep tot nu toe bijna altijd gelijk blijven. Bij gebrek aan een gekwalificeerde meerderheid in het comité van beroep is

¹⁷ Kamerstuk 21 501-08, nr. 486

¹⁸ Permanent comité voor de voedselketen en diergezondheid, sectie ggo's; Art. 35, eerste lid, Verordening (EG) Nr. 1829/2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

¹⁹ Kamerstuk 27 428, nr. 265.

de Europese Commissie gerechtigd de beschikking overeenkomstig het ontwerpbesluit vast te stellen en ze doet dat ook in de praktijk.

In het AO Milieuraad van 9 oktober kwam de vraag naar voren waarom aanvragen voor markttoelating van ggo's niet meer in het AO Milieuraad aan de orde komen. Dit wordt veroorzaakt door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de wijziging van de comitologieprocedure. De nieuwe comitologie houdt in dat markttoelatingsdossiers niet meer in een Raad worden behandeld maar in een comité van beroep. Nu de Raad niet meer betrokken is bij de afhandeling van de dossiers, zal de Kamer niet meer door middel van de agenda van de Raden worden geïnformeerd over de Nederlandse positie.

De komende periode zal de Commissie naar verwachting enkele stemmingen over toelatingsdossiers agenderen; welke dossiers dat zijn is nog onbekend.

– Motie van het lid Klaver

Ten aanzien van de uitvoering van de motie Klaver het volgende. De Nederlandse stempositie per individuele aanvraag voor toelating tot de markt is gebaseerd op het kabinetsbeleid zoals hierboven beschreven («ja, mits» beleid, waarbij is voldaan aan de «mits» voorwaarde indien de risico's van de toepassing verwaarloosbaar klein zijn bij toepassing van de veiligheidsvoorschriften uit het ontwerpbesluit). De Nederlandse stem wordt definitief bepaald op het moment dat de Europese Commissie haar ontwerpbesluit aan het ambtelijk comité voorlegt. Immers, op dat moment is de volledige risicobeoordeling inclusief ontwerpveiligheidsvoorschriften beschikbaar. Het ontwerpbesluit van de Commissie is in de praktijk nooit eerder dan twee weken voorafgaand aan stemming in het ambtelijk comité beschikbaar.

Uw Kamer zal in het kader van de uitvoering van de motie Klaver twee maal per jaar een overzicht ontvangen van alle gg-gewassen die op dat moment in behandeling zijn in de EU en van de gg-gewassen die sinds het vorige overzicht zijn toegelaten. Daarmee is uw Kamer ruim voor de daadwerkelijke stemming geïnformeerd over de aanvragen voor markttoelating die in de «pijplijn» zitten.

In de motie Klaver worden naast het verzoek om het informeren van de Kamer, ook zorgen geuit dat herbicidentolerante gg-gewassen kunnen leiden tot een toename in het gebruik van herbiciden. Veel herbicidentolerante gg-gewassen zijn tolerant tegen breed werkende gewasbeschermingsmiddelen op basis van glyfosaat. Het gebruik van glyfosaat is in de EU is gereguleerd.

Wij nemen uw zorgen serieus. Het is voor ons belangrijk dat een dergelijke toename niet plaatsvindt indien de EU in de toekomst zou besluiten tot de toelating van een herbicidentolerant gg-gewas voor teelt. Daarom kent de EU een stringent gewasbeschermingsbeleid, waarover periodiek met uw Kamer is en wordt gesproken, en wordt dit aspect expliciet meegenomen in het toelatingsbeleid van de EU voor gg-gewassen.

Dit EU toelatingsbeleid bestaat uit de volgende elementen:

- Wettelijke regels gericht op een verantwoord gebruik van herbiciden zijn vastgelegd in de verordening (EG) nr. 1107/2009 en de EU Richtlijn 128/2009/EG. De herbiciden waartegen de gg-gewassen tolerant zijn, mogen alleen in de Nederlandse landbouw toegepast worden wanneer zij een toelating hebben onder de verordening en daarmee aan de strenge toelatingsvoorwaarden voldoen. Elke toelating kent een wettelijk gebruiksvoorschrift, waarin is bepaald volgens welke

dosering en frequentie een middel mag worden toegepast om te voorkomen dat schadelijke effecten voor mens en dier en onaanvaardbare effecten op het milieu optreden.

- Bij de risicobeoordeling voorafgaand aan de toelating van een herbicidentolerant gg-gewas voor teelt beoordeelt de EFSA of de combinatie van het gg-gewas en het herbicide niet leidt tot grotere of andere schadelijke effecten op het milieu dan het gebruik van dit herbicide bij de teelt van hetzelfde niet gg-gewas. Gelet op de discussie die heeft plaatsgevonden in het ambtelijk comité zal er zeer waarschijnlijk bij nieuwe toelatingen voor teelt van herbicidentolerante gg-gewassen als voorwaarde gaan gelden dat de mogelijke schadelijke effecten van het gebruik van het herbicide waarvoor het gg-gewas tolerant is, niet groter mogen zijn dan de mogelijk schadelijke effecten van de toepassing van dit herbicide op niet gg-gewassen.

Het belang van dit generieke EU-beleid wordt bevestigd in de studie «Duurzaamheid van de huidige genetisch gemodificeerde gewassen», die in 2011 aan uw Kamer is gestuurd²⁰. Uit deze studie blijkt dat de toepassing van goede landbouwpraktijken (zoals vruchtwisseling en een gebalanceerd herbicidegebruik) doorslaggevend is voor het daadwerkelijke positieve of negatieve oordeel over duurzaamheid, en niet het feit of een gewas herbicidentolerant of genetisch gemodificeerd is.

– *Nieuwe veredelings technieken*

Bij de plantenveredeling vindt veel innovatie plaats waardoor de laatste jaren nieuwe veredelings technieken zijn ontwikkeld die van belang zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het is echter niet altijd duidelijk of planten die met de nieuwe technieken zijn ontwikkeld onder de ggo-regelgeving vallen. Het kabinet maakt zich sterk om op EU-niveau duidelijkheid te verschaffen over de status van acht nieuwe plantveredelings technieken. Het gaat daarbij om de volgende technieken: oligonucleotide directed mutagenese (ODM); zinc finger nuclease techniek; cisgenese; enten; agro-infiltratie; RNA-afhankelijke DNA methylering (RdDM); reverse breeding; en synthetische genomics. Als een nieuwe veredelings techniek wordt bestempeld als vallend onder de ggo-regels, dan geldt dat voor de daarmee ontwikkelde producten een risicobeoordeling moet worden uitgevoerd en dat zij geëtiketteerd moeten worden. In lijn met de motie van de leden Geurts en Dik-Faber²¹ pleit Nederland in Brussel voor de vrijstelling van cisgenese. Het kabinet is van mening dat een vrijstelling van de EU ggo wet- en regelgeving alleen tot de mogelijkheden behoort wanneer een nieuwe veredelings techniek producten voortbrengt die niet meer risico's met zich meebrengen dan traditioneel veredelde gewassen. Het kabinet heeft deze wens onlangs nog vervat in een brief aan Eurocommissaris Borg²². Als een veredelings techniek wordt vrijgesteld, dan is er ook geen verplichting tot etikettering van producten die met die techniek zijn gemaakt.

– *Keuzevrijheid*

De toepassing van moderne biotechnologie in de landbouw en in voeding leidt ertoe dat er bij een deel van de samenleving zorgen zijn over bepaalde toepassingen, in het bijzonder betreffende genetische modificatie. Het kabinet vindt het belangrijk dat de consument en de producent zelf keuzes kunnen maken.

De EU regelgeving waarborgt keuzevrijheid van de consument en producent via verplichte etikettering. Overeenkomstig EU verordening

²⁰ Kamerstuk 27 428, nr. 185

²¹ Kamerstuk 27 428, nr. 255

²² Kamerstuk 27 428, nr. 260

1830/2003 inzake de traceerbaarheid en etikettering van ggo's moeten alle producten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit ggo's van een etiket worden voorzien waarop staat vermeld dat het product geheel of gedeeltelijk bestaat uit ggo's. Volgens EU verordening 1829/2003 geldt dit eveneens voor genetisch gemodificeerd voedsel en veevoeder: ook hier houdt de bestaande etikettering in dat objectief op het etiket vermeld dient te worden of een voedingsmiddel geheel of gedeeltelijk uit ggo's bestaat of daarmee is geproduceerd. Daarnaast biedt het Warenwetbesluit Nieuwe voedingsmiddelen de mogelijkheid aan voedselproducenten om gebruik te maken van de aanduiding «bereid zonder gentechneik». Hiervan wordt momenteel weinig gebruik gemaakt. Het Voedingscentrum geeft aan consumenten die meer willen weten op zijn website informatie over genetische modificatie en etikettering.

Het kabinet acht transparantie en keuzevrijheid ook voor telers van gewassen van belang. Bij een eventuele toekomstige teelt van een gg-gewas is het zaak dat er geen vermenging plaatsvindt waardoor economische schade zou kunnen ontstaan voor conventionele en biologische teelt. Hierover hebben betrokken partijen uit de agrarische sector eind 2004 co-existentie afspraken gemaakt, waarover al eerder in deze brief is gesproken. Overigens acht het bedrijfsleven het niet waarschijnlijk dat de komende jaren in Nederland commerciële teelt van ggo's zal plaatsvinden.

Daarnaast speelt er de keuzevrijheid bij de biologische landbouw. De biologische landbouw teelt geen gg-gewassen. Bionext heeft aangegeven dat de biologische sector waarschijnlijk geen gebruik zal willen maken van bepaalde nieuwe veredelings technieken, ook al zijn deze als veilig beoordeeld. Het kabinet respecteert deze keuze en bevordert overleg tussen het veredelingsbedrijfsleven en de biologische sector over de beste manier waarop inzicht kan worden geboden met welke verdelings technieken bepaald zaaizaad tot stand is gebracht. Indien Bionext hierom verzoekt, zal het kabinet bij de wijziging van de EU verordening voor biologische landbouw pleiten voor het bepalen van de verdelings technieken waar de biologische landbouw geen gebruik van wil maken. Consumenten die geen producten willen die middels genetische modificatie of vrijgestelde nieuwe verdelings technieken tot stand zijn gekomen, kunnen kiezen voor biologische producten.

Op deze wijze waarborgt de Nederlandse regering keuzevrijheid voor producent en consument en is er voldoende ruimte voor zowel de conventionele landbouw als de biologische landbouw om binnen de eigen kaders te opereren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging tijdens het VAO op 3 juli 2013 om uw Kamer hierover nader te informeren, en wordt uitvoering gegeven aan de motie Van Gerven, die de regering verzoekt om de keuzevrijheid voor cisgenese-vrije producten voor de consument te garanderen en er voor te zorgen dat maatregelen genomen

kunnen worden opdat biologische boeren er voor kunnen kiezen hun velden en gewassen cisgenese-vrij te houden²³.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

²³ Kamerstuk 27 428, nr. 250