

Vergaderjaar 2013–2014

27 428

Beleidsnota Biotechnologie

Nr. 282

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2014

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd tijdens het AO Biotechnologie en Kwekersrecht van 10 april jl. (Kamerstuk 27 428, nr. 281), informeer ik u hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, nader over het voorstel van de Europese Commissie (EC) over de nationale bevoegdheid om de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen (gg-gewassen) op eigen grondgebied geografisch te beperken of te verbieden. Dit voorstel zal worden besproken tijdens de Milieuraad van 12 juni a.s.

Inleiding: het voorstel voor nationale teeltbevoegdheid

In de huidige situatie is het zo dat gg-gewassen in de gehele Europese Unie (EU) mogen worden geteeld als deze gewassen de Europese toelatingsprocedure hebben doorlopen. Aan de toelating van gg-gewassen gaat een uitvoerige en zorgvuldige veiligheidsbeoordeling vooraf. Lidstaten kunnen echter andere redenen dan veiligheid hebben om de teelt van gg-gewassen te willen weren. Nederland zet zich daarom al een aantal jaren ervoor in, dat lidstaten de mogelijkheid krijgen de teelt van in de EU toegelaten gg-gewassen op eigen grondgebied geografisch te beperken of te verbieden. Voorwaarde van het kabinet is dat de veiligheidsbeoordeling een gezamenlijke EU-beoordeling blijft.

In de brief over het kabinetsbeleid inzake biotechnologie bij dieren en planten van 4 april jl.¹ is uw Kamer al geïnformeerd over de totstandkoming van het Europese voorstel voor nationale teeltbevoegdheid, en over de herziene versie die het Griekse voorzitterschap in de Milieuraad van maart jl. heeft voorgelegd. Tijdens het AO Biotechnologie en kwekersrecht op 10 april jl. is deze brief met u besproken.

¹ Kamerstuk 27 428, nr. 270.

Het voorstel omvat twee fasen. Direct nadat een aanvraag voor toelating voor teelt in de EU van een gg-gewas is gepubliceerd, kan een lidstaat in de eerste fase de aanvrager verzoeken (een deel van) het grondgebied van die lidstaat uit te sluiten van de aanvraag. De aanvrager kan er dan voor kiezen om zijn aanvraag aan te passen. Wil de aanvrager dit niet, dan kan een lidstaat in de tweede fase zelf een nationale beperkingsmaatregel nemen om alsnog de teelt van het Europees toegelaten gg-gewas geografisch te beperken of te verbieden op eigen grondgebied. Een nationale beperkingsmaatregel mag pas in werking treden vanaf het moment van toelating van het gg-gewas.

Hieronder zal ik nader ingaan op de ontwikkelingen ten aanzien van het voorstel sinds het AO Biotechnologie en Kwekersrecht en de vragen die uw Kamer tijdens het AO stelde over hoe wordt omgegaan met de reeds voor teelt toegelaten gg-gewassen, verlengingsaanvragen voor teelttoelatingen na een looptijd van tien jaar en de juridische houdbaarheid van de overgangsmaatregel.

Juridische validiteit en WTO-conformiteit van het voorstel voor nationale teeltbevoegdheid van februari jl.

Over de juridische validiteit (houdbaarheid) en WTO-conformiteit van het voorstel is uw Kamer eerder geïnformeerd.²

Een belangrijke conclusie uit de eerdere analyses is, dat lidstaten de juridische validiteit zelf in de hand hebben bij het nemen van een beslissing over het gebruik maken van de mogelijkheid die door het voorstel wordt geboden. Of een maatregel die een lidstaat op grond van het voorstel neemt juridisch valide is, is afhankelijk van de onderbouwing die de lidstaat voor die maatregel geeft. Daarom is op voorhand niet te zeggen of een maatregel die door een lidstaat is genomen conform het voorstel en vervolgens wordt aangevochten, juridisch stand zal houden voor de nationale rechter, het Europese Hof of in de geschillenprocedure van de WTO. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het nemen van juridisch valide maatregelen.

In de juridische analyses is tevens aandacht besteed aan de voorwaarden waaraan een nationale maatregel moet voldoen om juridisch valide en WTO conform te zijn. Deze voorwaarden zijn, kort gezegd: een maatregel moet proportioneel, non-discriminatoir en goed onderbouwd zijn, en moet gebaseerd zijn op een specifieke, case-by-case afweging, dat wil zeggen gericht op één gg-gewas of gericht op één gebied.

Overgangsbepalingen in het voorstel voor nationale teeltbevoegdheid

Voor gg-gewassen die ten tijde van de inwerkingtreding van het voorstel al zijn toegelaten en voor gg-gewassen waarvoor de toelatingsprocedure voor teelt al loopt, bevat het voorstel een overgangsbepaling. Op dit moment is alleen maïs MON810 toegelaten (en zodra de EC een besluit heeft genomen ook maïs 1507) en bevinden zich dertien teeltdossiers in de toelatingsprocedure. Voor deze gewassen kunnen lidstaten binnen een periode van zes maanden na inwerkingtreding van het voorstel een beslissing nemen en kunnen zij via een vergelijkbare procedure als voor nieuwe aanvragen in twee fasen de teelt van die gewassen beperken of verbieden.

² Kamerstuk 27 428, nr. 270; Kamerstuk 32 472, nr. 5 (14 december 2010) en nr. 11 (16 juni 2011); Kamerstuk 21 501-08, nr. 421 (Verslag Milieuraad van 9 maart 2012).

Indien een lidstaat een beroep doet op de overgangsbepaling om teelt op het eigen grondgebied te beperken of verbieden, heeft de geografische beperking geen terugwerkende kracht. Gg-gewassen die onder een bestaande vergunning zijn geteeld in een bepaalde lidstaat (en al zijn geoogst) voordat een beperking in dat gebied voor dat gewas van kracht was, zijn legaal geteeld en kunnen legaal verhandeld worden. Ook legaal aangeplante gewassen die nog op het veld staan hoeven niet te worden vernietigd.

Deze overgangsbepaling kan effect hebben op de rechtszekerheid van aanvragers of vergunninghouders. Voor zover een beperkingsmaatregel op grond van de overgangsbepaling de rechtszekerheid aantast, is deze juridisch valide mits die maatregel gebaseerd is op wettelijke bepalingen en de daarin gestelde eisen.

Voor eventuele aanvragers en vergunninghouders die in een bepaalde lidstaat al hebben geïnvesteerd zonder dat er gewassen zijn aangeplant kan het gebruik van de overgangsclausule door die lidstaat een ongunstig effect hebben. In beide hierboven genoemde situaties waarin er door aanvragers of vergunninghouders al investeringen gedaan zijn ten behoeve van teelt van een gg-gewas in een lidstaat, kan een nationale teeltbeperking met zich meebrengen dat de lidstaat aansprakelijk is voor eventuele daaruit voortvloeiende schade. Gelet op het feit dat in Nederland op dit moment geen teelt van gg-gewassen plaatsvindt is het onwaarschijnlijk dat het bovenstaande zich in de praktijk in Nederland voordoet.

Bij de nationale implementatie van het voorstel in Nederland zal per dossier beslist moeten worden of Nederland van de overgangsbepaling gebruik wil maken om de teelt van bepaalde gg-gewassen te beperken of verbieden.

Aanpassingen in het voorstel voor nationale teeltbevoegdheid sinds 10 april 2014

Naar aanleiding van de bespreking in de Raadswerkgroep op 9 april jl. heeft het Griekse voorzitterschap op 16 april een aangepaste versie van het voorstel verspreid ten behoeve van de verdere besprekingen. Deze besprekingen hebben geresulteerd in een versie die op vrijdagavond 23 mei verspreid is. Deze versie van het voorstel zal voorliggen in het COREPER op 28 mei en, naar verwachting, ook in de Milieuraad van 12 juni.

In de aangepaste versie is een tijdslimiet opgenomen voor het nemen van een nationale beperkingsmaatregel in de tweede fase (na een weigering door de aanvrager voor het uitsluiten van (een deel van) het grondgebied van die lidstaat van de aanvraag in de eerste fase). Een lidstaat die een beperkingsmaatregel wil nemen, moet dit nu binnen twee jaar na de afgifte van de teelttoelating doen. Deze aanpassing is eveneens doorgevoerd in de overgangsbepaling. Dit betekent dat lidstaten niet onbeperkt kunnen wachten met het nemen van nationale maatregelen. Deze aanpassing versterkt de zekerheid voor bedrijven en boeren over de vraag of een nationale maatregel daadwerkelijk zal worden ingesteld. Het biedt overheden tevens voldoende tijd om een nationale maatregel te realiseren. Het kabinet kan daarom instemmen met deze aanpassing.

Ten tweede kunnen lidstaten na het afgeven van de markttoelating terugkomen op hun eerder gemaakte keuze om hun grondgebied wel of niet uit te sluiten van de EU-toelating van een gg-gewas voor teelt. Daarbij kunnen twee situaties worden onderscheiden.

De eerste situatie betreft lidstaten die tijdens de EU-toelatingsprocedure ervoor hebben gezorgd dat hun grondgebied werd uitgezonderd van de toelating van een gg-gewas voor teelt. Deze lidstaten kunnen via de EC de aanvrager verzoeken om deze geografische beperking ongedaan te maken. Deze mogelijkheid is niet nieuw en expliciteert slechts wat op grond van de huidige regels ook al mogelijk is. De tweede situatie betreft lidstaten die tijdens de EU-toelatingsprocedure *niet* hebben gezorgd voor uitsluiting van hun grondgebied. Deze kunnen, niet eerder dan twee jaar na afgifte van de markttoelating, alsnog een dergelijke geografische beperking aanvragen.

In het laatstgenoemde geval moet er wel sprake zijn van «nieuwe objectieve omstandigheden». Tijdens de bespreking in de Raadswerkgroep heeft de EC aangegeven dat het hier niet kan gaan om willekeur of politieke omstandigheden, maar dat er sprake moet zijn van objectieve omstandigheden die nieuw zijn ten opzichte van het moment van de verlening van de EU-toelating en die het in een later stadium alsnog aanvragen van een teeltbeperking legitimeren. Dit moet door de betreffende lidstaat worden onderbouwd en voor commentaar aan de EC worden voorgelegd. De EC heeft aangegeven dat zij zal nagaan of de omstandigheden waarop de lidstaat zich beroept, inderdaad «nieuw» en «objectief» zijn. Is dit niet het geval en blijft de lidstaat bij zijn besluit, dan kan de EC een procedure aanspannen bij het Europese Hof. Het kabinet zal de EC verzoeken om nadere duiding van de criteria «nieuw» en «objectief» en de wijze waarop de afweging wordt gemaakt. Een nadere duiding kan bijdragen aan een zorgvuldige procedure en rechtszekerheid voor de aanvrager. Met inbegrip hiervan en gelet op het belang van het realiseren van een akkoord, kan het kabinet instemmen met deze aanpassing.

Ten derde is de procedure veranderd voor het indienen van een verzoek door een lidstaat om eigen grondgebied uit te sluiten van de EU-toelating van een gg-gewas voor teelt (eerste fase). Zulke verzoeken dienen nu verplicht via de EC te lopen. In de vorige versie was het een keuze van de lidstaat om een verzoek rechtstreeks aan de aanvrager te richten of deze via de EC te laten lopen. Daarnaast is het voorstel in die zin gewijzigd, dat een verzoek van een lidstaat nu *stilzwijgend* wordt gehonoreerd wanneer de aanvrager niet binnen 30 dagen na ontvangst van het verzoek van de lidstaat naar de EC en de lidstaten heeft aangegeven hier niet mee akkoord te gaan. Het kabinet kan instemmen met beide voorgestelde veranderingen van het voorstel.

De vierde aanpassing betreft de niet-limitatieve lijst met de gronden op basis waarvan lidstaten in de tweede fase een nationale maatregel kunnen nemen om de teelt van een in de EU toegelaten gg-gewas op eigen grondgebied te beperken of verbieden. Aan deze lijst zijn nu de gronden «landbouwbeleidsdoelen» en «overheidsbeleid» (public policy) toegevoegd. Deze laatste grond is algemeen van aard en mag alleen in combinatie met andere gronden worden gebruikt. Het kabinet vindt het van belang dat het gebruik van de grond landbouwbeleidsdoelen niet leidt tot een overlap met datgene wat al sluitend in het landbouwbeleid is gereguleerd (bijvoorbeeld in het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen of co-existentie). Om zekerheid over deze uitleg te verkrijgen is de EC verzocht hier duidelijkheid over te verschaffen in het voorstel. Het kabinet is van mening dat de gronden die zijn opgenomen in het voorstel lidstaten voldoende mogelijkheden geven om een nationale teeltbeperking toe te snijden op hun specifieke situatie. Met de oproep ten aanzien van de landbouwbeleidsdoelen en gelet op het belang van het realiseren van een akkoord, kan het kabinet instemmen met de aanpassing in de gronden.

Europese onderhandelingen en Nederlands standpunt

Tijdens de Milieuraad van 3 maart jl. waren bijna alle lidstaten op hoofdlijnen positief gestemd over het voorstel. Toch is het nog onduidelijk of een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten het voorstel tijdens de Milieuraad van 12 juni zal steunen. Van enkele lidstaten is het onduidelijk of zij het voorstel daadwerkelijk zullen steunen. Zo heeft een lidstaat nog een studievoorbehoud. Een andere lidstaat wil dat lidstaten die wel teelt willen dit expliciet aangeven waarna alleen dat grondgebied in de toelating wordt opgenomen. Dit laatste stuit echter op weerstand van de andere lidstaten.

Het kabinet is van mening dat het voorliggende voorstel (inclusief de beschreven veranderingen) voldoende ruimte biedt voor maatwerk om de teelt van in de EU toegelaten gg-gewassen op nationaal grondgebied te beperken of verbieden. Daarmee komt het voorstel tegemoet aan de aangenomen motie Ouwehand³. Immers: in het voorstel is nu onder meer een niet-limitatieve lijst van gronden opgenomen waarmee teeltbeperkingen kunnen worden ingesteld. De huidige versie van het voorstel biedt daadwerkelijk nieuwe mogelijkheden voor lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden. Dit beeld wordt gedeeld door de juridische dienst van de Raad, de EC en vrijwel alle lidstaten. Een aantal lidstaten dat nu reeds ggo-teelt probeert te verbieden – en daarbij tegen de beperkingen van de huidige regels aanloopt – heeft expliciet aangegeven niet in een eindeloze discussie over (juridische) details te willen blijven hangen maar het voorliggend compromis snel aan te willen nemen.

Dit betekent dat het kabinet bij de bespreking van het voorstel tijdens het COREPER van 28 mei zal aangeven onder parlementair voorbehoud in te stemmen met het voorstel.

Wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten het voorstel tijdens de Milieuraad steunt, zal dit leiden tot een gemeenschappelijk standpunt van de Raad. Een definitief besluit over dit voorstel wordt formeel pas genomen als er ook met het Europees Parlement (EP) overeenstemming is bereikt. De tweede lezing van het EP zal vanwege de Europese verkiezingen pas na de zomer kunnen aanvangen.

Nationale beslissingsruimte en gronden voor geografische beperking van de teelt van gg-gewassen

Indien een akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad wordt bereikt over het Europese voorstel voor nationale teeltbevoegdheid, dan resulteert dit in een daadwerkelijke wijziging van de EU-regelgeving en zal het amendement geïmplementeerd moeten worden in de Nederlandse wetgeving. Tot dat moment kan Nederland niet zelf een nationale beslissing nemen om de teelt op haar grondgebied geografisch te beperken of te verbieden volgens de tweede fase van het voorstel. Wel kan, nadat een akkoord over het voorstel is bereikt maar zonder dat de implementatie daarvan heeft plaatsgevonden, een lidstaat al gebruik maken van de eerste fase van het voorstel om tijdens de toelatingsprocedure of de verlengingsprocedure de teelt op haar grondgebied te beperken. Zonder implementatie kan Nederland dus in beginsel wel verzoeken om haar grondgebied geheel of gedeeltelijk van de aanvraag uit te sluiten, maar nog niet zelf een nationale maatregel tot geografische beperking of verbod treffen indien de aanvrager niet instemt met het verzoek.

³ Kamerstuk 21 501-08 nr, 502

Zoals toegezegd in de brief van 4 april 2014 zal de Kamer worden geïnformeerd over de implementatie van het Europese voorstel voor nationale teeltbevoegdheid in de Nederlandse wetgeving en de uitwerking van het nationale afwegingskader, nadat een akkoord is bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad over het voorstel.

Tot slot

Het kabinet is van mening dat het voorstel voor nationale teeltbevoegdheid kan bijdragen aan een voortvarende en transparante besluitvorming over de Europese toelating van gg-gewassen. Uiteraard blijft in datzelfde kader een strenge veiligheidsbeoordeling een voorwaarde. Het voorstel kan ertoe bijdragen dat aanvragers een grotere zekerheid hebben dat hun (verlengings)aanvraag binnen de daarvoor geldende termijn wordt afgehandeld.

Het voorliggende voorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Bij die evaluatie kan worden geverifieerd of het voorstel ook in de praktijk naar behoren functioneert.

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