

32472 EU-voorstel: Verordening voor de teelt van GGO-gewassen
COM(2010) 375

Nr. 5 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2010

Bij het algemeen overleg (AO) van 16 november jl. (kamerstuk 32472, nr. 4) is gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake de mogelijkheden van lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) te beperken of te verbieden. Uw Kamer is op 30 augustus per fiche over dit voorstel geïnformeerd¹. Bij het AO heb ik toegezegd de Tweede Kamer het advies van de juridische dienst van de Raad en de reactie van de Europese Commissie daarop toe te sturen. Inmiddels heeft ook de juridische dienst van het Europees Parlement een advies over het voorstel opgesteld. Deze documenten zijn niet openbaar. Ik zal u de drie documenten daarom vertrouwelijk doen toekomen.*)

In deze brief zal ik mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ingaan op de juridische discussie rond het voorstel van de Commissie. Daarbij komen de vragen die de Eerste Kamer aan de toenmalige minister van LNV heeft gesteld, voor zover die betrekking hebben op het voorstel, ook aan de orde. De voorzitter van de Eerste Kamer ontvangt een kopie van deze brief. De overige vragen van de Eerste Kamer worden in een separate brief van de staatssecretaris van EL&I aan de Eerste Kamer beantwoord.

De juridische discussie over het voorstel van de Commissie gaat met name over drie vragen:

- Voldoet het voorstel zoals het nu luidt aan de vereisten van rechtsgrondslag 114 Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU)?
Op welke gronden kunnen lidstaten nationale maatregelen baseren om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden, en hoe dienen deze maatregelen te worden onderbouwd, rekening houdend met de Europese verdragen?
- Zijn eventuele nationale maatregelen in lijn met de WTO?

Op deze vragen zal ik hieronder kort ingaan.

¹ Kamerstukken II, 2009 – 2010, 32472 nr 2.

Rechtsgrondslag

De Europese Commissie heeft ervoor gekozen het voorstel te baseren op artikel 114 van het VWEU, het artikel over de interne markt. Er is discussie over de vraag of het voorstel in zijn huidige vorm kan worden gebaseerd op artikel 114 VWEU. Daarbij wordt gesteld dat deze rechtsgrondslag alleen gekozen kan worden als het voorstel de werking van de interne markt bevordert. De Europese Commissie is het daarmee niet eens. Daarnaast geeft de Commissie aan dat als het gaat om ggo's, de interne markt nu niet goed functioneert (gelet op de nationale maatregelen die door sommige lidstaten nu reeds genomen zijn, op grond van bijvoorbeeld artikel 23 van richtlijn 2001/18/EC) en het voorstel dus wel degelijk de werking van de interne markt kan verbeteren.

Ik vind het van belang dat er geen discussie is over de vraag of het voorstel al dan niet voldoet aan de eisen die de rechtsgrondslag van het voorstel stelt. De verschillende adviezen maken duidelijk dat hierover nog geen overeenstemming is. Een mogelijke oplossing zou gevonden kunnen worden in de toevoeging van één of meer overwegingen aan het voorstel, waarin de effecten op de interne markt aan de orde komen. Eventuele andere oplossingen zijn wat mij betreft echter niet op voorhand uitgesloten.

Onderbouwing en juridische zekerheid

Er is weinig discussie over de vraag of het voorstel van de Commissie *an sich* in strijd is met Europees recht dan wel WTO afspraken. Het is helder dat dit niet het geval is. De discussie gaat er over of dit ook geldt voor maatregelen die lidstaten op nationaal niveau nemen om teelt van ggo's te beperken of verbieden, op grond van het nieuwe artikel dat met het voorstel wordt ingevoegd in Richtlijn 2001/18/EG. Het voorstel van de Commissie stelt enkele voorwaarden aan zulke maatregelen:

- Ze mogen niet gebaseerd zijn op risico's voor mens en milieu;
- Ze mogen niet in strijd zijn met de Europese verdragen;
- Ze dienen minimaal een maand voor aanneming ter informatie naar de Europese Commissie worden gestuurd.

De uitsluiting van risico's voor mens en milieu als basis voor een nationale maatregel is opgenomen omdat die risico's reeds aan de orde zijn in de Europese veiligheidsprocedure. In die procedure brengen lidstaten informatie over zulke risico's in bij de beoordeling van aanvragen tot markttoelating. Op nationaal niveau nogmaals een veiligheidsbeoordeling uitvoeren zou een doublure vormen ten opzichte van de Europese procedure, of zelfs kunnen leiden tot uitholling van de Europese veiligheidsbeoordeling. Ik deel de visie van de Commissie dat het onnodig en onverstandig is om uitzondering op nationaal niveau op veiligheidsgronden (anders dan al geregeld in de huidige Europese regels) mogelijk te maken. Bovendien voorziet artikel 23 van de

richtlijn in de mogelijkheid om aan de hand van nieuwe informatie die wijst op dit soort risico's het gebruik tijdelijk te beperken of verbieden. Hiermee voorziet de richtlijn in harmonisatie van de risicobeoordeling voor mens en milieu. Als deze risico's in het voorstel wel een rol zouden mogen spelen dan zou dat afbreuk doen aan deze reeds lang bestaande harmonisatie.

De voorwaarde dat nationale maatregelen niet in strijd dienen te zijn met de Europese verdragen leidt tot veel discussie. De vraag is welke maatregelen lidstaten nu zouden kunnen nemen en hoe die onderbouwd moeten zijn om aan deze voorwaarde te voldoen. De Europese Commissie heeft benadrukt dat het de bedoeling is om lidstaten flexibiliteit te geven, hetgeen ook de reden is geweest om geen opsomming te geven van mogelijke onderbouwingen van maatregelen. Dit zou de indruk wekken dat alleen die maatregelen acceptabel zijn, terwijl de Commissie de lidstaten uitnodigt om creatief te zijn bij het inrichten van eventuele nationale maatregelen. De Commissie heeft aangekondigd bereid te zijn om in samenwerking met de lidstaten een niet limitatieve lijst van voorbeelden van mogelijke onderbouwingen van maatregelen op te stellen. Dit zal naar verwachting begin 2011 opgepakt worden. Hiermee zal er meer duidelijkheid en rechtszekerheid komen over welke gronden wel een juiste rechtvaardiging bieden voor een nationale teeltbeperking.

De Juridische dienst van de Raad heeft gesteld dat de kans klein is dat maatregelen die lidstaten op grond van het voorstel nemen stand houden, indien ze aangevochten zouden worden bij het Europese Hof. De reden hiervoor zou zijn dat na uitsluiting van de risico's voor mens en milieu, nog slechts economische en ethische aspecten overblijven. Het Europese hof is in het verleden zeer kritisch geweest ten aanzien van maatregelen die zuiver op economische aspecten gebaseerd zijn. Ook met ethische argumenten is tot nu toe in de jurisprudentie weinig succes geboekt.

Uiteraard zal het oordeel van het Hof over eventuele nationale maatregelen tegen teelt van ggo's, afhangen van de precieze vorm en onderbouwing van die maatregelen. Daarbij is duidelijk dat het voorstel van de Commissie de lidstaten geen blanco cheque geeft voor nationale uitzonderingen en dat de ruimte voor lidstaten om maatregelen te nemen beperkt is. De juridische diensten zijn het er over eens dat elke nationale maatregel zorgvuldig opgesteld moet zijn en substantieel, overtuigend en ondubbelzinnig bewijs moet bevatten om de maatregelen te kunnen rechtvaardigen. Ik kan mij hier in vinden. Het lijkt mij niet uitgesloten dat lidstaten nationale maatregelen zorgvuldig genoeg kunnen onderbouwen om een eventuele aanvechting bij het Europese hof te doorstaan. Wel zullen lidstaten die maatregelen willen nemen zorgvuldig te werk moeten gaan.

Verhouding tot WTO

Een zorg die in de discussie over het voorstel wordt uitgesproken is of maatregelen die lidstaten nemen op grond van het voorgestelde nieuwe artikel in strijd zullen zijn met WTO afspraken. Daarbij wordt met name gewezen op de “General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT). Een hoofdregel van deze overeenkomst is dat nationale producten niet gunstiger mogen worden behandeld dan gelijksoortige, ingevoerde producten.

Of het gebruik dat lidstaten maken van de mogelijkheid om teelt te verbieden of te beperken inbreuk maakt op GATT, moet van geval tot geval beoordeeld worden, waarbij alle omstandigheden in aanmerking worden genomen. Of sprake is van strijdigheid met de GATT is afhankelijk van de vraag of genetisch gemodificeerde gewassen en hun conventionele tegenhangers in de context van de GATT als gelijksoortige producten worden beschouwd. Hierover is nog geen jurisprudentie. In het geval dat genetisch gemodificeerde gewassen en hun conventionele tegenhangers wèl als gelijksoortige producten worden beschouwd, zou een maatregel strijdig kunnen zijn met de GATT als ingevoerde, genetisch gemodificeerde zaden door de maatregel minder gemakkelijk afzet kunnen vinden dan in eigen land geproduceerde conventionele zaden.

De GATT bevat een aantal uitzonderingsgronden op basis waarvan maatregelen die op zich in strijd zijn met bepalingen van de GATT, toch als niet strijdig daarmee gezien kunnen worden. De Juridische Dienst van de Raad is alleen nagegaan of een uitzondering in het belang van de bescherming van openbare zedelijkheid kan worden ingeroepen, en komt tot de conclusie dat dit lastig zal zijn. Het hangt evenwel van de nationale maatregel in kwestie en de feitelijke omstandigheden af of een andere uitzondering mogelijkheden biedt.

Conclusie

Het verordeningvoorstel van de Europese Commissie biedt de lidstaten nieuwe mogelijkheden om teelt van ggo's op hun eigen grondgebied onder bepaalde voorwaarden te beperken of verbieden. In deze brief is ingegaan op de juridische aspecten van het voorstel. Overigens biedt het voorstel de Europese Commissie geen nieuwe bevoegdheden om bijvoorbeeld versneld markttoelatingsdossiers af te handelen. De Europese veiligheidsbeoordelingsprocedure wordt met dit voorstel niet aangepast. Zoals u in het fiche over dit voorstel heeft kunnen lezen hoopt Nederland dat het voorstel kan helpen om de verdeeldheid en politieke discussie over ggo's in de EU te verminderen, door lidstaten een mogelijkheid te geven om zorgen die leven rond ggo's (anders dan die gerelateerd aan veiligheid) op nationaal niveau te adresseren. Die zorgen zouden dan niet langer op de achtergrond mee hoeven te spelen bij de EU veiligheidsbeoordeling, hetgeen op termijn tot een zuiverdere en slagvaardigere afhandeling van dossiers zou kunnen leiden.

De discussie over het voorstel is in de Europese Unie nog in volle gang. Ik zal u uiteraard nader informeren op het moment dat besluitvorming over het voorstel op de agenda van de Milieuraad komt.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

J.J. Atsma

*) Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer