

Bijlage bij brief RB/2011047830

Inhoudelijke analyse van het Hongaars compromisvoorstel inzake de door de Commissie voorgestelde verordening die lidstaten mogelijkheden biedt om teelt van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen op eigen grondgebied te beperken of verbieden en het Nederlands standpunt

Het voorstel van de Europese Commissie introduceert een nieuw artikel in Richtlijn 2001/18/EG¹ waarin staat dat lidstaten maatregelen mogen nemen die de teelt van ggo's op eigen grondgebied beperken of verbieden, op andere gronden dan risico's voor mens, dier en milieu. De discussie die na verschijning van het voorstel volgde ging in feite over drie zaken. Hieronder wordt toegelicht hoe het Hongaars compromisvoorstel deze zaken een plek geeft.

Rechtsgrondslag

De Commissie baseerde het voorstel op artikel 114 van het verdrag inzake de werking van de Europese Unie, die de interne markt beschrijft. De vraag was of een voorstel dat inhoudelijk juist nieuwe barrières voor de interne markt lijkt te introduceren, wel op dit artikel gebaseerd kan zijn. Uit de discussie werd duidelijk dat het voorstel de werking van de interne markt wel degelijk kan bevorderen in het geval het een oplossing biedt voor de huidige situatie waarin lidstaten juridisch ondeugdelijke noodmaatregelen (vrijwaring) nemen die de werking van de interne markt verstoren. Het Hongaars voorzitterschap heeft dit uitvoerig beschreven in de overwegingen van het voorstel, waarmee de zorgen van o.a. de Juridische dienst van de Raad (JDR) konden worden weggenomen.

Juridische voorwaarden: conformiteit met WTO regels en EU interne markt

Het voorstel introduceert slechts een nieuwe mogelijkheid voor lidstaten om maatregelen te nemen met het oog op het beperken of verbieden van de teelt van ggo's op hun grondgebied, en is daarmee op zichzelf niet in strijd met de WTO of de principes van de EU interne markt. De vraag is of maatregelen die lidstaten nemen op grond van het voorstel in conformiteit kunnen zijn met deze regels. Het is duidelijk dat dit zal afhangen van de onderbouwing die lidstaten kiezen voor hun maatregelen. Ook is duidelijk dat het onmogelijk is om hierover op voorhand volledige zekerheid te verkrijgen. Uiteindelijk valt immers niet te voorkomen dat maatregelen aanvechtbaar zijn voor het Europese hof, dan wel dat een bij de WTO aangesloten land dat zich benadeeld voelt door de maatregelen de mogelijkheid heeft een geschillenprocedure beginnen.

¹ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad.

Tegen deze achtergrond was de inzet van een aantal lidstaten, nadrukkelijk ook Nederland, om zoveel mogelijk zekerheid in het voorstel op te nemen om te voorkomen dat maatregelen worden aangevochten en geen stand blijken te houden bij het Europese hof dan wel bij een WTO geschillenpanel. De JDR en de Europese Commissie hebben inzicht geboden in de ruimte die lidstaten hebben om binnen de bestaande internationale afspraken nationale maatregelen te nemen die de teelt van ggo's op eigen grondgebied beperken of verbieden. Op basis van deze inzichten stelt het Hongaars compromisvoorstel voorwaarden aan deze maatregelen, die de kans op een geschil moeten verkleinen en de kans dat dergelijke maatregelen een eventueel geschil kunnen doorstaan moeten vergroten. De voorwaarden houden onder meer in dat dergelijke maatregelen:

- Proportioneel moeten zijn, dat wil zeggen de minst handelsversturende manier moet zijn om het beoogde doel te bereiken;
- non-discriminatoir moeten zijn, hetgeen een ongelijke behandeling van gelijksoortige binnenlandse en buitenlandse producten dient te voorkomen;
- goed onderbouwd moeten zijn, hetgeen essentieel is in geval er een geschil komt;
- een case-by-case afweging moeten zijn, dat wil zeggen gericht tegen één ggo ofwel gericht op één gebied. Dit maakt een specifiekere en daarmee sterkere onderbouwing mogelijk.

Met het bovenstaande zijn de juridische randvoorwaarden voldoende beschreven zodat lidstaten weten waar ze aan toe zijn als zij maatregelen willen nemen om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of verbieden.

Gronden waarop maatregelen gebaseerd kunnen zijn

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie stelde slechts dat maatregelen gebaseerd dienen te zijn op andere gronden dan risico's voor mens, dier en milieu. Die risico's zijn immers al in beschouwing genomen in de risicoanalyse die ten grondslag lag aan de EU markttoelating van de ggo's in kwestie. Bovendien komt het voorstel naast de bestaande mogelijkheid om noodmaatregelen (vrijwaringen) te nemen in het geval er nieuwe gegevens zijn die wijzen op risico's voor mens, dier en milieu die nog niet zijn meegewogen bij de toelating van het betreffende ggo. Nederland was tevreden met dit onderdeel van het voorstel, aangezien dit verzekerde dat geen overlap ontstaat tussen de veiligheidsbeoordeling enerzijds en maatregelen gericht op beperking dan wel een verbod op de teelt op andere gronden anderzijds. Ook biedt het voorstel maximale flexibiliteit aan lidstaten om een onderbouwing te kiezen voor de te nemen maatregelen op basis van de feitelijke situatie in hun land. Daarbij blijft uiteraard gelden dat die maatregelen moeten blijven voldoen aan de voorwaarden zoals hierboven beschreven.

De Europese discussie over het voorstel maakte inzichtelijk dat diverse lidstaten meer duidelijkheid wilden hebben over de aanduiding “overige gronden”. Op verzoek van deze lidstaten kwam de Europese Commissie met een indicatieve lijst van gronden op basis waarvan maatregelen mogelijk zouden kunnen zijn. Over deze lijst bent u per brief van 12 april 2011 geïnformeerd². Vervolgens is aan de JDR advies gevraagd over de juridische houdbaarheid van deze gronden. Mede op basis van dit advies heeft Hongarije in haar compromisvoorstel een ‘limitatieve’ lijst opgenomen met daarin een aantal gronden uit de lijst van de Europese Commissie:

- publieke moraal;
- het vermijden van onbedoelde aanwezigheid van ggo's in andere producten;
- sociaal beleid;
- landindeling cq. ruimtelijke ordening;
- cultureel beleid;
- milieugronden, voor zoverre die geen deel uitmaken van de EU veiligheidsbeoordeling.

Het dilemma is dat het opnemen van deze gronden enerzijds de rechtszekerheid vergroot voor lidstaten die maatregelen willen nemen (al blijven de eerder beschreven voorwaarden uiteraard gelden), maar anderzijds de flexibiliteit voor die lidstaten verkleint om zelf de onderbouwing te kiezen die het nauwst aansluit bij de feitelijke situatie in de praktijk. Bovendien had de JDR geadviseerd dat het lastig zou zijn om een onderbouwing te geven voor maatregelen die gebaseerd waren op publieke moraal, sociaal beleid en cultureel beleid. In de wetenschap dat de verantwoordelijkheid voor die onderbouwing uiteindelijk bij de lidstaten die maatregelen nemen ligt en het feit dat de juridische voorwaarden waaraan die maatregelen moeten voldoen inmiddels goed beschreven zijn in het voorstel, was het opnemen van deze gesloten lijst in het voorstel voor Nederland acceptabel.

Amendementen Europees Parlement

In het EP is afgesproken dat de commissie milieu het rapport zou opstellen over het voorstel van de Europese Commissie, waarbij de commissie landbouw zou adviseren aan de commissie milieu. Zowel het advies van de commissie landbouw als het verslag van de rapporteur van de commissie milieu zijn te vinden op de website van het EP³. De plenaire vergadering van het EP moet nog stemmen over het verslag, hetgeen naar verwachting begin juli zal plaatsvinden. Zoals besproken bij het AO Milieuraad van 15 juni zal ik de Kamer nader informeren na de plenaire stemming van het EP.

² Kamerstukken II, 2010 – 2011, 32472 nr 9.

³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=COD/2010/0208>