

Vergaderjaar 2014–2015

34 214

EU-voorstel: verordening herziening besluitvorming genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) COM (2015) 177

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2015

Op 17 juni 2015 vond een AO plaats over het Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of verbieden¹. Tijdens dit overleg vroeg uw Kamer om geïnformeerd te worden over het oordeel van het kabinet over de noodzaak voor een Verdragswijziging om de huidige comitologieprocedure te wijzigen.

In de brieven aan uw Kamer van 20 februari 2014² en 24 maart 2014³ is aangegeven dat het Kabinet van mening is dat een verandering van de besluitvormingsprocedure voor markttoelatingen van ggo's niet wenselijk en onhaalbaar wordt geacht. Die opvatting is niet veranderd maar er zijn wel nieuwe ontwikkelingen te melden.

Besluitvorming markttoelatingen ggo's

Er zijn twee manieren om voor genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) toelating tot de Europese markt aan te vragen. Dat kan via de Richtlijn 2001/18/EG⁴ inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu of via de Verordening (EG)

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden – COM (2015) 177 final.

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 505.

³ Kamerstuk 27 428, nr. 267.

⁴ Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB L 268 van 18.10.2003).

1829/2003⁵ inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

De Richtlijn wordt gebruikt als het een introductie in het milieu betreft van levende ggo's en kan zowel een vergunning voor import en het op de markt brengen van ggo's als een vergunning voor teelt betreffen. Als het ggo als of in een voedingsmiddel en/of veevoeder gebruikt gaat worden, moet er ook een vergunning daarvoor aangevraagd worden onder de Verordening. In beide gevallen is een milieurisicobeoordeling vereist. Voor gebruik in of als voedingsmiddel moet ook de voedselveiligheid beoordeeld worden. Als een vergunning aangevraagd wordt voor zowel introductie in het milieu als voor gebruik in of als voedsel en of veevoeder, kiest de aanvrager er uit efficiëntieoverwegingen meestal voor om zijn aanvraag in het kader van de Verordening te doen.

De beoordeling van de aanvraag voor een EU-markttoelating gebeurt op basis van het milieurisico dat het ggo mogelijk oplevert voor mens en milieu en, daar waar van toepassing, een beoordeling van de voedselveiligheid. De milieurisicobeoordeling wordt in Europees kader uitgevoerd volgens de geldende procedures in de Verordening en de Richtlijn. Lidstaten kunnen tijdens die procedure commentaar leveren. Nederland roept daarbij de hulp in van de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) voor de milieurisicobeoordeling en RIKILT voor de voedselveiligheidsbeoordeling.

Na de milieurisicobeoordeling van een EU-markttoelatingsaanvraag maakt de Europese Commissie een ontwerp-toelatingsbesluit. Dit ontwerpbesluit wordt conform de onderzoeksprocedure, zoals neergelegd in de Comitologieverordening 182/2011/EU⁶, ter stemming voorgelegd aan het permanent comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Als er in het comité geen gekwalificeerde meerderheid vóór of tegen het ontwerpbesluit van de Europese Commissie kan worden bereikt, kan het voorstel volgens de geldende comitologieprocedure in een Comité van Beroep worden behandeld. Het Comité van beroep bestaat eveneens uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Als ook daar geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorstel kan worden bereikt (vaak is er eenzelfde uitslag als in het permanent comité), is het aan de Europese Commissie om te besluiten over de toelating. De praktijk wijst uit dat dit (vaak) betekent dat het ggo wordt toegelaten.

Gekwalificeerde meerderheid

De besluitvormingsprocedures voor de EU markttoelating van ggo's zijn bepaald in de Richtlijn en de Verordening en daarin wordt verwezen naar de procedures zoals bepaald in de Comitologieverordening.

Soms is het echter nodig dat eenvormige voorwaarden worden vastgesteld ter uitvoering van EU wetgeving, omdat anders het risico bestaat op uiteenlopende uitvoering van EU-wetgeving in verschillende lidstaten. In dat geval kan de EU-wetgever bevoegdheden toekennen aan de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Comitologieverordening stelt de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. Deze

⁵ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees parlement en de Raad 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 (PB L 106 van 17.4.2001).

⁶ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011).

verordening is niet alleen van toepassing bij besluitvorming over ggo's, maar bij de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie in het algemeen. Op grond van de Comitologieverordening besluit het comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd met gekwalificeerde meerderheid. Sinds 1 november betekent dit dat een dubbele meerderheid vereist is: ten minste 55% van de lidstaten (dat wil zeggen ten minste 16 lidstaten) die ten minste 65% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Met name het laatste (bevolkings)criterium beoogt de democratische legitimiteit van de besluitvorming tot uitdrukking te brengen.

Er is een overgangperiode, inhoudend dat tot en met 31 maart 2017 op verzoek van een lidstaat de stemmingsprocedure van voor 1 november 2014 toegepast kan worden. In dergelijke gevallen bestaat een gekwalificeerde meerderheid uit ten minste 260 van de 352 stemmen, afkomstig van ten minste 15 van de 28 lidstaten. Bovendien kan een lidstaat op grond van die overgangsregeling verzoeken om na te gaan of een bereikte gekwalificeerde meerderheid van stemmen ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt.

Evaluatie besluitvormingsprocedure markttoelatingen ggo's

Besluitvorming over markttoelating van ggo's is inhoudelijk gebaseerd op de resultaten van een milieurisicobeoordeling. In praktijk zijn de overwegingen die lidstaten gebruiken voor hun stemgedrag echter vaak (mede) gebaseerd op andere dan veiligheidgerelateerde opvattingen. Daardoor is het in de praktijk niet mogelijk om in de Comités een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen een ontwerpbesluit te verkrijgen. De Europese Commissie heeft de impasse in de besluitvorming die daardoor ontstond, willen doorbreken door in de richtlijn een zogenaamde nationale teeltbevoegdheid te introduceren⁷ voor de teelt van EU-toegelaten gg-gewassen, ongeacht of de gewassen zijn toegelaten op grond van de Richtlijn of de Verordening. Lidstaten hebben daarmee voor EU-toegelaten gg-gewassen de bevoegdheid gekregen om de teelt ervan op hun grondgebied te verbieden of beperken mits voldaan wordt aan de eisen die daaraan worden gesteld.

Naar analogie daarvan heeft de Europese Commissie op 22 april jl. een voorstel bekendgemaakt voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003. Met deze wijziging zou de mogelijkheid aan de lidstaten worden toegekend om het gebruik van EU-toegelaten genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of verbieden. Een BNC-fiche over de kabinetsappreciatie van dit voorstel is uw Kamer op 5 juni 2015 toegezonden⁸.

In haar mededeling van 22 april 2015, genaamd «Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's)» en de daarbij behorende bijlage⁹ heeft de Europese Commissie gevolg gegeven aan de toezegging waar zij zich bij haar aantreden aan heeft verbonden, namelijk om het besluitvormingsproces van de geldende

⁷ Richtlijn (EU) 2015/412 van het Europees parlement en de Raad van 11 maart 2015 tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) op hun grondgebied te beperken of te verbieden Richtlijn 2015/412/EU, Publicatieblad van de Europese Unie, 13 maart 2015, L 68.

⁸ Kamerstuk 34 214, nr. 3.

⁹ Mededeling van de commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité Van de regio's – Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en Bijlage (COM (2015) 176 final en COM (2015) 176 final Annex 1).

regelgeving inzake de verlening van vergunningen voor ggo's te evalueren.

De mededeling bevat de resultaten van de door de Europese Commissie uitgevoerde evaluatie van het besluitvormingsproces over ggo's. De evaluatie heeft geleid tot het genoemde voorstel tot wijziging van de Verordening over genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

In de mededeling vat de Europese Commissie de context van het besluitvormingsproces van ggo's samen, de wijze waarop het toelatingsproces in de praktijk heeft gewerkt en de wijzigingen die recentelijk zijn doorgevoerd door de instelling van een nationale teeltbevoegdheid. Ook legt de Europese Commissie in de mededeling de conclusie uit die zij hieruit trekt en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Daarbij gaat de Europese Commissie onder meer in op de bijzondere omstandigheden waaraan ggo's onderhevig zijn, in het bijzonder de democratische en juridische problemen die hierbij naar haar oordeel spelen.

Het probleem dat zich volgens de Europese Commissie specifiek in de ggo-context voordoet, is dat de besluitvormingsprocedure volgens de Comitologieverordening het niet mogelijk maakt rekening te houden met alle afwegingen van democratisch gekozen regeringen. De Europese Commissie stelt daarom voor om de lidstaten in staat te stellen gebruik te maken van legitieme factoren om het gebruik van ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden. Daarbij moet worden gewaarborgd dat de maatregelen in overeenstemming zijn met de regels voor de interne markt en met het institutionele kader van de EU. De Europese Commissie is van mening dat dit de lidstaten in staat stelt op nationaal niveau recht te doen aan afwegingen die in het Europese besluitvormingsproces voor markttoelatingen van ggo's niet aan bod komen.

De Europese Commissie is voorts van oordeel dat het bestaande wettelijke en institutionele kader van de EU moet worden gerespecteerd. Het relatieve stemgewicht van de lidstaten in de Raad is in de verdragen vastgelegd, en de Comitologieverordening is gebaseerd op die regels voor stemmingen. Dezelfde verordening bevat ook de regels die moeten worden toegepast in gevallen waarin geen gekwalificeerde meerderheid van stemmen bestaat voor of tegen een ontwerpuitvoeringsmaatregel. Deze regels zijn van toepassing op alle beleidsterreinen.

De Europese Commissie acht het niet gerechtvaardigd om voor ggo's af te wijken van deze horizontale procedureregels. Alles afwegend heeft de Europese Commissie er dus voor gekozen de besluitvormingsprocedure volgens de Comitologieverordening ongewijzigd in stand te laten en dat resultaat komt overeen met het standpunt van het kabinet dat in februari 2014 en maart 2014 aan uw Kamer is toegezonden.

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