

Vergaderjaar 2016–2017

27 428

Beleidsnota Biotechnologie

Nr. 332

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2016

In deze brief treft u het aan uw Kamer toegezegde afwegingskader aan voor de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen (gg-gewassen).¹ Het besluit van het kabinet tot een nationale beperking of verbod op de teelt van een individueel gg-gewas zal plaatsvinden na beoordeling van het gewas aan de hand van dit afwegingskader. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van de consultatie van stakeholders en licht ik het afwegingskader en de procedure nader toe.

Uitwerking van de nationale teeltbevoegdheid

Invulling van de nationale teeltbevoegdheid in Nederland

In juni 2015 is uw Kamer geïnformeerd over wat de nationale teeltbevoegdheid behelst en een eerste aanzet gegeven voor de nationale invulling daarvan.² In de brief is aangegeven dat het afwegingskader in consultatie met de maatschappelijke actoren en op basis van wetenschappelijke kennis zal worden ontwikkeld. Conform de aangenomen motie van de leden De Liefde en Van Dekken is uw Kamer actief betrokken bij het ontwikkelen van dat afwegingskader voor besluitvorming.³ In augustus 2015 is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de voorconsultatie die door de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken met vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties heeft plaatsgevonden.⁴

Uitkomsten consultatie stakeholders

Het Rathenau Instituut heeft op mijn verzoek in de afgelopen maanden de consultatie uitgevoerd onder onafhankelijke deskundigen en vertegen-

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 522

² Kamerstuk 27 428, nr. 307

³ Motie De Liefde en Van Dekken, 10 juni 2014, Kamerstuk 21 501-08, nr. 517

⁴ Kamerstuk 27 428, nr. 309

woordigders van maatschappelijke organisaties en uit het bedrijfsleven. Aan hen is de vraag voorgelegd welke elementen volgens hen een rol zouden moeten spelen bij de beoordeling van teelt van gg-gewassen in Nederland, en welke procedure gevolgd zou kunnen worden om tot een beoordeling en besluit te komen. Ter voorbereiding op hun deelname is hen de signalering «Bouwstenen voor een beoordelingskader voor teelt van gg-gewassen» van de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) ter beschikking gesteld, die volgens toezegging in de kamerbrief van juni 2015⁵ is betrokken bij de ontwikkeling van een afwegingskader voor besluitvorming.⁶ Het rapport dat het Rathenau Instituut op basis van de consultatie heeft opgesteld treft u als bijlage bij deze brief⁷.

De deelnemers onderkennen dat de opvattingen over welke criteria in een afwegingskader opgenomen dienen te worden, mede afhangt van de visie op hoe de Nederlandse landbouw eruit zou moeten zien en aan welke voorwaarden deze zou moeten voldoen. Veel van de genoemde elementen gelden als algemeen uitgangspunt voor de Nederlandse landbouw en zijn niet specifiek gerelateerd aan gg-teelt, zoals duurzaamheid, behoud van biodiversiteit, keuzevrijheid voor telers, behoud van de Nederlandse positie op het gebied van kennisontwikkeling en innovatie en de sociaal-economische positie van telers. De onderscheidende elementen voor gg-teelt zijn volgens de deelnemers het voorkomen van uitkruising van gewassen door co-existentiemaatregelen, export schade van reguliere en biologische telers door gg-teelt en maatschappelijke onrust die gg-teelt met zich mee kan brengen. Ook kan de teelt van gg-gewassen specifieke voordelen hebben ten opzichte van reguliere gewassen volgens sommige deelnemers.

Partijen die bij voorkeur geen gg-teelt in Nederland willen, melden in de consultatie dat hun mening onder meer gebaseerd is op negatieve ervaringen met teelt van transgene herbicide-resistente gewassen buiten Europa die geleid hebben tot een toename van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, tot schaalvergroting en tot afhankelijkheid van telers van enkele grote zaadbedrijven. Ook wordt gg-teelt wel gezien als bedreiging voor het imago en de exportpositie van de biologische en reguliere landbouw. Op dit moment is er geen commerciële gg-teelt in Nederland waardoor volgens deze deelnemers Nederlandse landbouwproducten een goede afzetmarkt hebben; gg-teelt zou ondanks co-existentiemaatregelen de gg-vrije uitstraling van de producten aan kunnen tasten.

Partijen die vinden dat gg-teelt toegestaan moet worden mits deze op Europees niveau veilig is bevonden en toegelaten, refereren aan de bijdrage die gg-gewassen kunnen leveren aan een duurzame landbouw. Zij noemen de nuttige eigenschappen die gg-gewassen kunnen hebben waarmee ziekten en klimaatverandering het hoofd kunnen worden geboden, waardoor deze gewassen mede bijdragen aan voedselzekerheid omdat er minder gewassen verloren gaan tijdens de teelt. Daarbij kan met genetische modificatie sneller worden ingespeeld op planteigenschappen waaraan behoefte is dan met reguliere veredeling, die doorgaans langer duurt. Ook benadrukken zij de belangrijke positie van de Europese landbouw ten opzichte van de rest van de wereld voor wat betreft kennis, innovatie en handelspositie en hechten zij aan het behoud daarvan. Het verbieden van gg-gewassen zou een belemmering hierbij vormen.

Er bestaan bij de deelnemers verschillende opvattingen over hoe het kabinet de genoemde elementen zou moeten wegen om te komen tot een

⁵ Kamerstuk 27 428, nr. 307

⁶ Kamerstuk 27 428, nr. 296

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

besluit over een gg-gewas. Deelnemers onderkennen dat het bestaande landbouwbeleidskader al veel van de door hen genoemde elementen afdekt, waarbij sommige partijen twijfel uiten of dit beleid volstaat voor het geval er gg-teelt in Nederland zou plaatsvinden. Vooral de biotechnologische sector en de reguliere landbouwsector zijn van mening dat het bestaande beleid volstaat en, samen met de marktwerking, gg-teelt voldoende reguleert. Zij wijzen hierbij op de situatie voordat er sprake was van een nationale teeltbevoegdheid, waarbij de Europees toegelaten gg-gewassen in Nederland niet werden geteeld omdat deze gewassen voor de telers blijkbaar onvoldoende aantrekkelijk waren. Sommige van deze partijen geven daarom aan dat naar hun mening de nationale teeltbevoegdheid in Nederland niet hoeft te worden geïmplementeerd en een nationaal afwegingskader onnodig en onwenselijk is. De biologische sector en maatschappelijke organisaties leggen de nadruk op het belang van overheidsingrijpen om vooral (het imago van) de biologische landbouw te beschermen, met als ultieme maatregel een verbod op teelt van een gg-gewas. Zij vinden dat bestaande beleidskaders niet altijd afdoende zijn om gg-teelt te reguleren, met als voorbeeld de co-existentiemaatregelen die naar hun mening niet alleen op scheiding van gewassen tijdens de teelt zouden moeten zien maar ook op transport en opslag van gewassen. Uit het rapport blijkt voorts dat er soms onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van nationaal en Europees beleid. Het is bijvoorbeeld niet bij alle deelnemers bekend welke aspecten precies gedekt worden door de veiligheidsbeoordeling die ten grondslag ligt aan de Europese toelating van gg-gewassen.

Deelnemers zijn het eens dat deskundigen en stakeholders een rol moeten krijgen in het proces van afweging en geven aan dat het uiteindelijk een politiek besluit van de bewindspersoon is om teelt van een gg-teelt te verbieden of niet.

Het afwegingskader

Het kabinetsbeleid zoals verwoord in de brief aan uw Kamer van april 2014 ten aanzien van gg-gewassen is «ja, mits veilig voor mens, dier en milieu».⁸ Biotechnologie kan belangrijke voordelen bieden voor gewassen met het oog op voedselzekerheid (bijvoorbeeld het voorkomen van ziektes), duurzaamheid (bijvoorbeeld reductie van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) en consumentenvoordelen (bijvoorbeeld verlengde houdbaarheid van voedsel). Daarnaast moeten zorgen in de samenleving over deze gewassen serieus worden genomen. In dit licht vind ik het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met de nationale teeltbevoegdheid en transparant te zijn over de wijze waarop een besluit tot stand komt en op basis van welke argumenten en weging. Dat betekent dat ik – conform uw verzoek en de gedane toezeggingen – een afwegingskader voor gg-teelt heb opgesteld ter toetsing van de gg-gewassen. Ik heb dit ingevuld met die criteria die specifiek zijn voor gg-teelt. Hiermee kan ieder gewas op zijn merites worden getoetst en wordt voor eenieder inzichtelijk hoe een gg-gewas is beoordeeld en welke afweging heeft plaatsgevonden. Het gaat om de volgende elementen:

- keuzevrijheid waarborgen voor burgers of agrariërs,
- nationaal co-existentiebeleid,
- gewasbeschermingsmiddelenbeleid,
- economische gevolgen van gg-teelt voor biologische en reguliere telers,
- maatschappelijke acceptatie, en
- de kansen die het gg-gewas biedt, zoals op het gebied van duurzaamheid, voedselzekerheid en consumentenvoordelen.

⁸ Kamerstuk 27 428, nr. 270

De eerste drie criteria zijn al gedefinieerd in de kamerbrief van juni 2015. Voor deze drie criteria bestaat al beleid en/of regelgeving, zoals voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, co-existentie en de etiketteringsplicht die voor gg-producten geldt en daarmee keuzevrijheid voor de consument waarborgt. Economische gevolgen van gg-teelt zien op de mogelijke exportschade voor biologische en reguliere telers, en op eventuele economische schade van een verbod op een gg-gewas voor telers die dit gg-gewas zouden willen telen. Maatschappelijke acceptatie kan worden beïnvloed door achterliggende ethische aspecten. Zo kan het voorkomen dat er weerstand is tegen de teelt van een specifiek gg-gewas in de omgeving waar de teelt plaatsvindt. Als in de beoordeling van een gg-gewas op deze elementen eventuele nadelen van de teelt van dit gewas in beeld zijn gebracht, ligt het in de rede om eerst te bezien of deze bijvoorbeeld door het maken van onderlinge afspraken tussen telers of het aanscherpen of uitbreiden van bestaand beleid kunnen worden geadresseerd. Is dat niet mogelijk dan zou een verbod op dat gewas kunnen worden overwogen waarbij ook gekeken wordt naar de kansen die het gg-gewas biedt. Een verbod op de teelt van een gg-gewas is namelijk de meest vergaande vorm van overheidsingrijpen en dient gedegen te worden onderbouwd, waarbij dus alle elementen zullen moeten worden afgewogen.

In het afwegingskader zoals dat nu wordt voorgesteld, zijn meer elementen opgenomen dan die genoemd in de brief van juni 2015. De richtlijn schrijft voor dat een verbod non-discriminatoir en evenredig moet zijn, gemotiveerd moet worden en niet strijdig mag zijn met het recht van de Europese Unie. Bij de beoordeling van een individueel gg-gewas zullen al deze elementen uit het afwegingskader, samen met de Europese randvoorwaarden, moeten worden gewogen om tot een goed besluit te komen.

Het afwegingskader valt binnen de in de Europese richtlijn genoemde niet-limitatieve lijst van de gronden die een rol kunnen spelen om te komen tot een verbod of beperking van gg-teelt, namelijk:

- Milieubeleidsdoelstellingen;
- Ruimtelijke ordening;
- Landgebruik;
- Sociaal-economische effecten;
- Voorkomen van de aanwezigheid van ggo's in specifieke producten;
- Landbouwbeleidsdoelstellingen;
- Overheidsbeleid; deze grond kan niet op zichzelf tot een verbod leiden.

Ik vind het belangrijk om mijn besluit te kunnen baseren op objectieve wetenschappelijk onderbouwde kennis en daarom zal ik een commissie van deskundigen instellen die per individueel gewas een weging maakt van de elementen uit het afwegingskader. Niet alle elementen zijn meetbaar en omdat er – behalve veldproeven – geen ervaring is met gg-teelt in Nederland, zal er veelal een inschatting moeten worden gemaakt van de verwachte effecten van de teelt van een specifiek gg-gewas in Nederland. Een ontwerp van het besluit dat ik op basis van een advies van de commissie van deskundigen neem, zal ik door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht voorbereiden. Op deze manier kan eenieder, inclusief stakeholders, een reactie geven voordat het besluit wordt vastgesteld.

De hier beschreven procedure is zowel aan de orde om te komen tot een nationaal besluit over een beperking of verbod op de teelt van een gg-gewas, als ook om te komen tot een nationaal besluit tot het aanvragen van een geografische toepassingsbeperking zolang dit gewas nog niet in Europa is toegelaten.

Het eerder door het kabinet genoemde uitgangspunt dat een eventuele beperking of verbod op de teelt van een gg-gewas alleen op nationaal niveau wordt gerealiseerd zodat geen regionale verschillen binnen Nederland ontstaan, blijft gehandhaafd.⁹

Overige punten consultatie

Ik wil nog ingaan op een aantal overige punten die door de deelnemers zijn genoemd.

Er bestaat volgens de deelnemers onduidelijkheid over de reikwijdte van de veiligheidsbeoordeling die wordt uitgevoerd in het kader van de toelating van een gg-gewas in Europa. Op de website van European Food Safety Authority (EFSA) is hierover uitgebreide informatie te vinden. Met name de EFSA guidance over de milieurisicoanalyse van gg-planten beschrijft wat er wordt beoordeeld en hoe dit gebeurt.¹⁰ In het kort weergegeven worden in de milieurisicoanalyse van gg-planten alle directe, indirecte, kortetermijn- en langetermijneffecten beoordeeld die kunnen optreden op mens en milieu als gevolg van de teelt van deze planten in vergelijking met de teelt van hetzelfde niet gg-gewas. Voor de langetermijneffecten geldt dat alleen die effecten die voorspeld kunnen worden op basis van het gewas en de nieuwe eigenschap – en alle overige beschikbare kennis – worden beoordeeld. Mogelijke langetermijneffecten die niet voorzien zijn in de risicoanalyse, worden ondervangen door de, door de richtlijn verplichte, monitoring die voor ieder ggo moet plaatsvinden (general surveillance).

Een aantal deelnemers is van mening dat het door Nederland gevoerde co-existentiebeleid naast de teelt, ook de scheiding van gewassen tijdens vervoer en opslag zou moeten regelen. Vanuit de Europese verordening biologische producten en de etikettering van biologische producten¹¹, zijn bedrijven zelf verantwoordelijk voor scheiding van stromen biologische en reguliere producten en dat gebeurt ook nu al in de praktijk. Extra beleid is naar mijn mening dan ook niet nodig. Ik vind het belangrijk om de kennis over co-existentie actueel te houden. In Europees verband wordt er onder leiding van het European Coexistence Bureau technisch-wetenschappelijke informatie uitgewisseld over «best practices». Nederland vervult hierin een actieve rol. Daarnaast is het belangrijk dat eventuele toekomstige gg-teelt in Nederland wordt gemonitord om vast te stellen of geen bovendrempelige vermenging (boven het toegestane aandeel ggo's in reguliere en biologische gewassen) heeft plaatsgevonden, zoals aanbevolen door de Commissie Co-existentie Primaire Sector («Commissie van Dijk») in 2004. Wageningen UR heeft voorstellen gedaan voor een co-existentiemonitoringsprogramma van gg-teelten in toekomstige praktijksituaties.¹² Bij eventuele teelt van gg-gewassen in Nederland zal mijn departement in contact treden met relevante partijen om hieraan invulling te geven.

Een andere aanbeveling van de Commissie Van Dijk is om een restschadefonds op te zetten voor schade van gg-teelt die niet verhaalbaar is op de gg-teler. Laatstelijk tijdens het Algemeen Overleg Biotechnologie en kwekersrecht van september 2015¹³ is toegezegd om het restschadefonds

⁹ Kamerstuk 27 428, nr. 307, overeenkomstig de aangenomen Motie Ormel Kamerstuk 27 428, nr. 199.

¹⁰ <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1879>

¹¹ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad, 28 juni 2007

¹² Suikerbiet: <http://edepot.wur.nl/346891>; aardappel: <http://edepot.wur.nl/346890> en maïs <http://edepot.wur.nl/346888>.

¹³ Kamerstuk 27 428, nr. 317

voor co-existentie mee te nemen in het afwegingskader. Een dergelijk fonds zal per gewas moeten worden geregeld. Zodra teelt van een gg-gewas in Nederland aanstaande is, zal het Ministerie van Economische Zaken initiatief nemen om met relevante partijen in contact te treden over vormgeving van een restschadefonds. Hierbij geldt het principe dat het altijd aan de betrokken partijen is om een restschadefonds in te vullen.

In eerdere gesprekken met uw Kamer over de nationale teeltbevoegdheid is door enkele van u aangegeven dat ook ethische aspecten een rol moeten krijgen in de beoordeling. Op de in deze brief aangegeven wijze is hieraan in het afwegingskader invulling gegeven. De ethische aspecten kunnen volgens de richtlijn op zichzelf niet tot een teeltverbod leiden maar moeten altijd betrokken worden bij andere elementen van afweging.

Vervolgstappen

Om uitvoering te kunnen geven aan de bevoegdheid uit de richtlijn zal deze in het Besluit verhandeling teeltmateriaal moeten worden verankerd volgens de daarvoor gebruikelijke procedure. Ook zal ik deskundigen benaderen om zitting te nemen in de op te richten commissie van deskundigen. Op dit moment geldt een geografische toepassingsbeperking voor de zogenaamde overgangsgewassen, die in de Europese toelatingsprocedure zitten of zijn toegelaten in Europa. Dat betekent dat teelt van deze gewassen in Nederland nu niet aan de orde is. In de brief van juni 2015 bent u geïnformeerd dat het kabinet deze toepassingsbeperking zou aanvragen teneinde geen onomkeerbare stappen te zetten vooruitlopend op de ontwikkeling van een afwegingskader. Volgens toezegging aan uw Kamer worden de gewassen waarvoor een geografische toepassingsbeperking geldt, beoordeeld aan de hand van het afwegingskader zodra dit gereed is. Het gaat om zes maïsgewassen; enkele teeltaanvragen zijn ingetrokken sinds het verschijnen van de Kamerbrief van juni 2015 waarin nog sprake was van tien overgangsgewassen.

Naar mijn mening kan deze toetsing een goede test vormen voor de werking van het afwegingskader en de commissie van deskundigen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam