

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.7.2010
KOM(2010) 380 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om valgfrihed for medlemsstaterne til at træffe beslutninger om dyrkning
af genetisk modificerede afgrøder**

{KOM(2010) 375 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om valgfrihed for medlemsstaterne til at træffe beslutninger om dyrkning
af genetisk modificerede afgrøder**

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union (EU) har vedtaget en sammenhængende lovramme for godkendelse af produkter, der består af eller er fremstillet af genetisk modificerede organismer (gmo'er). Godkendelsesproceduren omfatter anvendelse af gmo'er og produkter fremstillet heraf til fødevarer og foder, industriel forarbejdning og dyrkning.

EU-godkendelsesordningen har til formål at garantere sikkerheden ved godkendte gmo'er, samtidig med at der skabes et indre marked for disse produkter. To retsakter, nemlig direktiv 2001/18/EF om udsætning i miljøet af gmo'er¹ og forordning (EF) nr. 1829/2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer², foreskriver, at gmo'er skal godkendes, inden de markedsføres. Ved begge disse retsakter fastsættes der videnskabeligt baserede normer for vurdering af risici for menneskers og dyrs sundhed og for miljøet. Forordning (EF) nr. 1830/2003³ indeholder desuden bestemmelser om sporbarhed og mærkning af gmo'er samt sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af gmo'er.

Ansvar for den videnskabelige vurdering ligger hos Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA), men deles af medlemsstaternes videnskabsråd. Medlemsstaternes rolle er af særlig stor betydning i forbindelse med godkendelse af gmo'er til dyrkning, hvor de foretager den første risikovurdering af miljøaspekter.

Siden vedtagelsen af lovrammen for seks år siden har syv medlemsstater forbudt eller begrænset dyrkningen på deres område ved hjælp af beskyttelsesforanstaltninger over for bestemte godkendte gmo'er⁴ eller med generelle forbud mod GM-frø⁵. Rådet har ved fire forskellige lejligheder⁶ med kvalificeret

¹ EFT L 106 af 17.4.2001, s. 1.

² EUT L 268 af 18.10.2003, s. 1.

³ EUT L 268 af 18.10.2003, s. 24.

⁴ Der er nedlagt forbud mod MON810-majs i Luxembourg, Ungarn og Østrig på grundlag af artikel 23 i direktiv 2001/18/EF, i Grækenland på grundlag af artikel 23 i direktiv 2001/18/EF og artikel 18 i direktiv 2002/53/EF samt i Frankrig og Tyskland på grundlag af artikel 23 i direktiv 2001/18/EF og artikel 34 i forordning (EF) nr. 1829/2003. Østrig har forbudt T25-majs på grundlag af artikel 23 i direktiv 2001/18/EF. Luxembourg, Ungarn og Østrig har forbudt Amflorakartofflen på grundlag af artikel 23 i direktiv 2001/18/EF.

⁵ PL har også vedtaget lovgivning med et generelt forbud mod markedsføring af GM-frø, som ikke var baseret på beskyttelsesklausulerne i EU-lovgivningen. Den 16. juli 2009 afsagde EU-Domstolen en dom, hvori den konkluderede, at de polske retsforskrifter var i strid med EU-lovgivningen, og at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser (sag C-165/08).

⁶ Juni 2005, december 2006, februar 2007 og marts 2009.

flertal afvist alle forslag fra Kommissionen om at få ophævet nationale beskyttelsesforanstaltninger over for gmo-dyrkning, selv om videnskabelige EU-vurderinger i alle de pågældende tilfælde havde vist, at foranstaltningerne ikke var baseret på nye eller supplerende videnskabelige oplysninger fremkommet siden godkendelsernes udstedelse, og at sådanne foranstaltninger derfor ikke var berettigede ud fra et juridisk synspunkt.

Rådet betegnede i sine konklusioner fra december 2008 den eksisterende lovramme for gmo'er som sammenhængende og understregede behovet for at forbedre gennemførelsen af den eksisterende lovgivning, navnlig bestemmelserne om dyrkning, og påpegede desuden nødvendigheden af fortsat at behandle ansøgninger uden unødige forsinkelser. Rådet pegede i sine konklusioner på visse områder, hvor der var plads til forbedringer med hensyn til gennemførelsen af gmo-lovgivningen - områder, som Kommissionen og EFSA i øjeblikket arbejder med i samarbejde med medlemsstaterne.

Kommissionen og EFSA arbejder sammen med medlemsstaterne på at forbedre gennemførelsen af gmo-lovgivningen inden for de bestemte områder, der blev nævnt i konklusionerne fra mødet i Rådet (miljø) i 2008. EFSA's retningslinjer for vurdering af miljørisikoen opdateres løbende og dækker de specifikke områder, som Rådets anmodning vedrørte. EFSA forventes at lægge sidste hånd på retningslinjerne i sidste kvartal af 2010. Kommissionen vil så drøfte disse ajourførte retningslinjer med medlemsstaterne for at give dem normativ værdi med medlemsstaternes samtykke.

Kommissionen er desuden i gang med at analysere, hvordan miljøovervågningen af gmo-afgrøder efter markedsføring kan styrkes yderligere, i overensstemmelse med gældende lovgivning og konklusionerne fra mødet i Rådet (miljø) i 2008.

I december 2008 anmodede Rådet desuden Kommissionen om at fremlægge en rapport om de socioøkonomiske konsekvenser af gmo'er. Denne rapport skulle baseres på oplysninger fra medlemsstaterne, som har ydet en stor indsats for at indsamle data om de socioøkonomiske konsekvenser af gmo'er og navnlig dyrkningen heraf. Kommissionen vil færdiggøre sin rapport inden udgangen af 2010. Rapporten forelægges så for Europa-Parlamentet og Rådet til videre behandling og drøftelse.

Kommissionen har som led i den mere generelle, løbende revision af EU-lovgivningen iværksat to evalueringer med henblik på at vurdere EU's lovramme for gmo'er: én vedrørende GM-fødevarer og -foder, den anden vedrørende dyrkning af gmo'er. Disse evalueringer dækker de vigtigste aspekter af lovrammen. De to evalueringer vil blive tilendebragt i sidste kvartal af 2010 og vil blive efterfulgt af en analyse af mulige politikændringer senest i midten af 2012.

I konklusionerne fra 2008 gennemgik man desuden temmelig udførligt regionale aspekter af gmo-dyrkning i tilknytning til såvel den videnskabelige risikovurdering som særlige socioøkonomiske virkninger. Visse medlemsstater har efterfølgende anmodet Kommissionen om at udarbejde forslag til lovgivning, der ville give medlemsstaterne mulighed for selv at træffe beslutninger vedrørende dyrkning af gmo'er.

På denne baggrund lod de politiske retningslinjer for Kommissionen, som blev fremlagt af Kommissionens formand, José Manuel Barroso, i september 2009 og bekræftet af Kommissionen i marts 2010, umiddelbart slutte, at det burde være muligt at kombinere en EU-godkendelsesordning, baseret på videnskabelig dokumentation, med valgfrihed for medlemsstaterne til at beslutte, hvorvidt de ønsker at dyrke GM-afgrøder på deres område.

Formålet med denne meddelelse er at klarlægge, hvorledes medlemsstaternes valgfrihed kan sikres i praksis ved at kombinere revision af den eksisterende henstilling om sameksistens – i erkendelse af, at medlemsstaterne har behov for større fleksibilitet – med en ændring af den eksisterende lovramme.

2. EN MERE FLEKSIBEL TILGANG INDEN FOR RAMMERNE AF DEN NUVÆRENDE LOVGIVNING

2.1. Vejen frem: øget fleksibilitet for medlemsstaterne med hensyn til gmo-dyrkning

I overensstemmelse med artikel 26a i direktiv 2001/18/EF har medlemsstaterne ret til at træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i andre produkter. På baggrund af de meget forskelligartede nationale, regionale og lokale forhold, som de europæiske landbrugere arbejder under, har Kommissionen altid ment, at foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder burde udvikles og gennemføres af medlemsstaterne.

I et forsøg på at støtte medlemsstaterne i processen med at udvikle nationale foranstaltninger til at forhindre sådan forekomst offentliggjorde Kommissionen i 2003 henstilling 2003/556/EF om retningslinjer for udvikling af nationale strategier og bedste praksis for sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelt og økologisk landbrug⁷. Sådanne nationale foranstaltninger har til formål at undgå de potentielle økonomiske konsekvenser af at få blandet GM- og ikke-GM-afgrøder (konventionelle og økologiske).

Erfaringerne fra de senere år viser, at man med den tilgang, der er anvendt på grundlag af henstilling 2003/556/EF, ikke fuldt ud udnytter bestemmelserne i artikel 26a i direktiv 2001/18/EF, især ikke hvad angår medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i andre produkter. Dette indtryk understøttes af medlemsstaternes observationer vedrørende udviklingen inden for gmo-dyrkning i de enkelte lande. På nuværende tidspunkt har visse medlemsstater vedtaget nationale sameksistensforanstaltninger, der har til formål at sikre et niveau for forekomst af gmo'er i andre afgrøder på under 0,9 %. I andre medlemsstater har man indført forskellige isolationskrav vedrørende økologisk produktion. Helt konkret viser erfaringerne med gennemførelsen af henstillingen fra 2003, at det potentielle indkomsttab for økologiske og (i visse tilfælde) konventionelle producenter ikke er begrænset til overskridelse af de 0,9 %.

⁷

EUT L 189 af 29.7.2003, s. 36.

Eftersom visse former for landbrugsproduktion, såsom økologisk produktion⁸, ofte er mere omkostningstunge, kan sandsynligheden for at miste det pristillæg, der knytter sig til denne produktionstype, på grund af utilsigtet forekomst af gmo'er have alvorlige økonomiske konsekvenser for disse produktionstyper. Denne form for produktion vil derfor kunne nødvendiggøre mere vidtgående adskillelsesforanstaltninger. Lokale begrænsninger og særpræg kan desuden betyde, at det i visse regioner vil kunne være meget vanskeligt og dyrt at imødekomme sådanne særlige behov for adskillelse af afgrøder.

I visse tilfælde og afhængigt af markedsefterspørgslen og de respektive nationale retsfor skrifter (nogle medlemsstater har for eksempel udviklet nationale standarder for forskellige typer "gmo-fri"-mærkning) vil forekomst af spor af gmo'er i bestemte fødevarer - selv i mængder tæt på tærskelværdien på 0,9 % - kunne resultere i økonomiske tab for erhvervsdrivende, der ønsker at markedsføre de pågældende produkter som gmo-frie.

På grundlag af ovenstående synes det hensigtsmæssigt at revurdere 2003-henstillingen om sameksistens og lade den afløse af en ny henstilling, der afspejler de erfaringer, der er gjort med nationale foranstaltninger vedrørende gmo-dyrkning indtil nu, og sikrer større fleksibilitet.

Den nye henstilling beskriver mere dybtgående medlemsstaternes muligheder for at begrænse gmo-dyrkning i store dele af deres område for at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder ("gmo-frie områder"). Denne mulighed må dog være betinget af, at medlemsstaterne kan godtgøre, at det ikke er muligt at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle eller økologiske afgrøder i de pågældende områder ved hjælp af andre foranstaltninger. Restriktionerne skal desuden stå i forhold til det tilstræbte mål (dvs. beskyttelse af konventionelt eller økologisk landbrugs særlige behov).

Med dette for øje er anvendelsesområdet for den nye henstilling om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger (tilknyttet som bilag) begrænset til de overordnede hovedprincipper for udvikling af foranstaltninger til at forhindre utilsigtet gmo-iblanding, hvorved man anerkender fleksibiliteten for medlemsstaterne til at tage hensyn til deres regionale og nationale særpræg samt til de særlige behov, der gør sig gældende for økologiske, konventionelle og andre afgrøder på lokalt plan. Henstillingen vedtages af Kommissionen sammen med denne meddelelse. Kommissionen vil fortsat sammen med medlemsstaterne udvikle bedste praksis for sameksistens (via Det Europæiske Kontor for Sameksistens).

2.2. Andre elementer i tilknytning til EU-rammen for godkendelse af gmo'er

Det skal også bemærkes, at den eksisterende lovramme for gmo'er udgøres af en klart defineret, EU-dækkende godkendelsesordning, som er baseret på videnskabelig risikovurdering. Det er principielt muligt at sondre mellem forskellige regioner i

⁸ I henhold til forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter må gmo'er ikke anvendes i økologisk produktion, heller ikke som udsæd, fødevarer eller foder (artikel 9, stk. 1). Målet er at have den lavest mulige forekomst af gmo'er i økologiske produkter (jf. betragtning 10).

risikovurderingen på grundlag af videnskabelige argumenter⁹. Konkluderes det i risikovurderingen, at dyrkning af en given gmo giver anledning til særlige betænkeligheder på regionalt plan, skal der tages hensyn til disse i EU-godkendelsesprocessen via fastsættelse af særlige betingelser eller risikohåndteringsforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan omfatte begrænsninger eller forbud, hvis der er videnskabeligt belæg herfor.

Forordning (EF) nr. 1829/2003 giver også Kommissionen mulighed for i forbindelse med godkendelse af en gmo at tage hensyn til andre legitime forhold end videnskabelige data med henblik på at begrænse eller forbyde markedsføring af den pågældende gmo. Begrundelserne for sådanne restriktioner skal dog være specifikke for den enkelte gmo og kan kun tages i betragtning på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, hvorved den pågældende gmo godkendes. Denne mulighed eksisterer i øvrigt ikke under direktiv 2001/18/EF og vil derfor ikke kunne anvendes på gmo'er, der er godkendt i henhold til dette direktiv.

Det lader således til, at den eksisterende ramme, inden for hvilken videnskabelige argumenter og andre legitime forhold kan lægges til grund for begrænsninger af eller forbud mod gmo-dyrkning, ikke giver medlemsstaterne den nødvendige frihed til at beslutte, hvorvidt de ønsker at dyrke gmo'er på deres område, på baggrund af de særlige forhold, der gør sig gældende her.

3. LOVGIVNINGSMÆSSIG ÆNDRING MED INDFØJELSE AF EN "OPT-OUT-KLAUSUL"

Nogle medlemsstater ønsker at have mulighed for at fravælge GM-dyrkning. Indtil videre har flere af disse medlemsstater forbudt dyrkning af gmo'er på grundlag af beskyttelsesklausulen i artikel 23 i direktiv 2001/18/EF eller beredskabsforanstaltninger i henhold til artikel 34 i forordning (EF) nr. 1829/2003, som udelukkende har til formål at håndtere nye risici, der konstateres, efter at en godkendelse er givet. Som følge heraf har Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) vurderet, at der ikke har været videnskabeligt belæg for de pågældende foranstaltninger. Tilsvarende har en række regioner erklæret sig selv for "gmo-frie".

Grundene til at forbyde gmo'er i et land eller for at erklære en region gmo-fri synes at være meget forskellige. Begrundelserne spænder fra landbrugsrelaterede hensyn vedrørende vanskeligheder med at sikre sameksistens til politiske eller økonomiske argumenter såsom behovet for at imødekomme efterspørgslen efter gmo-frie produkter. I andre tilfælde ønsker medlemsstaterne at bevare visse områder i overensstemmelse med nationale politikker for biodiversitet eller andre vidtspændende naturbeskyttelsesmål.

Nederlandene forelagde den 23. marts 2009 en erklæring for Rådet (landbrug og miljø)¹⁰, hvori landet anmodede Kommissionen om at fremlægge en løsningsmodel for dyrkning, som tager hensyn til den socioøkonomiske dimension af gmo-dyrkning, samtidig med at det indre marked for GM-fødevarer og -foder bevares. Østrig - med

⁹ I tråd med artikel 19, stk. 3, litra c), i og bilag II til direktiv 2001/18/EF samt artikel 6 og 18 i forordning (EF) nr. 1829/2003.

¹⁰ Notat fra Rådet for Den Europæiske Union med referencenr. 7581/09.

støtte fra tolv andre medlemsstater¹¹ - forelagde på mødet i Rådet (miljø) den 25. juni et dokument¹², hvori landet fremhævede nærhedsproblematikken i forbindelse med dyrkning og foreslog, at man indarbejdede en opt-out-klausul for dyrkning i lovgivningen.

Det forekommer på denne baggrund hensigtsmæssigt at ændre EU-lovgivningen for i EU's lovramme for gmo'er at indarbejde et utvetydigt retsgrundlag for medlemsstaterne til på grundlag af deres specifikke forhold at begrænse eller forbyde dyrkning af alle eller bestemte godkendte gmo'er i dele af eller på hele deres område. Denne ændring kan foretages ved at indføje en ny artikel 26b i direktiv 2001/18/EF, som ville finde anvendelse på alle GMO'er, der er blevet godkendt til dyrkning i EU i henhold til enten direktiv 2001/18/EF eller forordning (EF) nr. 1829/2003.

Ifølge lovrammen for godkendelse gmo'er kan en medlemsstat ikke ændre det niveau for beskyttelse af menneskers/dyrs sundhed og af miljøet, der er fastsat på EU-plan, og denne situation må der ikke ændres ved. Med det nye retsgrundlag vil medlemsstaterne dog kunne vedtage foranstaltninger, der begrænser eller forbyder dyrkning af alle eller bestemte gmo'er i dele af eller på hele deres område, på grundlag af andre forhold end dem, der i forvejen er taget hensyn til inden for rammerne af det harmoniserede EU-regelsæt, som allerede omfatter procedurer for hensyntagen til de risici, en gmo til dyrkning kan udgøre for sundheden og miljøet.

Disse nationale foranstaltninger vil i øvrigt skulle være i overensstemmelse med traktaterne, navnlig princippet om ikke-forskelsbehandling mellem nationale og ikke-nationale produkter og artikel 34 og 36 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende frie varebevægelser. Foranstaltningerne bør udelukkende vedrøre dyrkning af gmo'er og ikke den frie bevægelighed for og import af genetisk modificerede frø og genetisk modificeret planteformeringsmateriale eller høstprodukter heraf. Foranstaltningerne skal desuden være i overensstemmelse med EU's internationale forpligtelser, navnlig forpligtelser indgået i Verdenshandelsorganisationen. For at sikre gennemsigtighed vil medlemsstater, der agter at vedtage foranstaltninger, en måned forud for vedtagelsen skulle meddele dem til Kommissionen og de øvrige medlemsstater sammen med en begrundelse.

Det ville ydermere stå medlemsstaterne frit for at ændre foranstaltningerne, i den udstrækning de finder det hensigtsmæssigt, på alle stadier i proceduren for godkendelse eller fornyet godkendelse af de pågældende gmo'er

Sammenfattende kan det siges, at det nye retsgrundlag ikke ændrer ordningen for EU-godkendelse af gmo'er, men det ville gøre det muligt for medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger gældende for gmo'er, der er blevet godkendt i henhold til gældende lovgivning. Medlemsstaterne får således en supplerende mulighed for at vedtage foranstaltninger vedrørende godkendte gmo'er ud over de foranstaltninger, de allerede har ret til at træffe i henhold til artikel 26a i direktiv 2001/18/EF for at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i andre afgrøder.

¹¹ BG, IE, EL, CY, LV, LT, HU, LU, MT, NL, PL og SI.

¹² Notat fra Rådet for Den Europæiske Union med referencenr. 11226/2/09 REV 2.

Kommissionen har derfor, på grundlag af ovenstående principper, besluttet at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet et lovgivningsmæssigt forslag i form af en forordning om ændring af direktiv 2001/18/EF for så vidt angår medlemsstaternes muligheder for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område.

4. KONKLUSIONER

Kommissionen er af den opfattelse, at denne nye tilgang er nødvendig for at opnå den rette balance mellem opretholdelse af en EU-godkendelsesordning, der er baseret på videnskabelige vurderinger af sundheds- og miljømæssige risici, og behovet for at give medlemsstaterne frihed til at tage hensyn til særlige nationale, regionale eller lokale problemstillinger i forbindelse med dyrkning af gmo'er.

Som et første skridt vil en revision af den eksisterende henstilling om sameksistens (2003/556/EF) bedre afspejle de muligheder, medlemsstaterne har for at vedtage foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder i overensstemmelse med den nuværende lovramme.

Som et efterfølgende skridt vil Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af det lovgivningsmæssige forslag, som giver medlemsstaterne mulighed for under visse betingelser at begrænse eller forbyde dyrkning af alle eller bestemte gmo'er i dele af eller på hele deres område, gøre det muligt for medlemsstaterne uafhængigt af godkendelsesprocedure at tage hensyn til særlige nationale eller lokale problemstillinger i forbindelse med dyrkning af gmo'er. Denne tilgang til gmo-dyrkning, som sikrer bevarelse af Den Europæiske Unions ordning for godkendelse af gmo'er, idet denne også fremover vil finde anvendelse, og samtidig fri bevægelighed for og import af GM-fødevarer, -foder og -frø, formodes at ville imødekomme en række medlemsstaters ønsker og at få tilslutning fra de interesserede parter og fra offentligheden. Tilgangen er desuden i overensstemmelse med den hidtidige praksis i medlemsstaterne hvad angår gmo-dyrkning og med nærheds- og proportionalitetsprincippet. I mellemtiden vil Kommissionen fortsætte med at anvende den eksisterende EU-lovramme for gmo'er. I denne forbindelse vil der i tråd med artikel 31 i direktiv 2001/18/EF i rapporterne om gennemførelsen af direktivet blive sat særlig fokus for de erfaringer, der er gjort med anvendelsen af artikel 26a og 26b.

Den nye henstilling om retningslinjer for udvikling af nationale dyrkningsforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder samt et lovgivningsmæssigt forslag om ændring af direktiv 2001/18/EF for så vidt angår medlemsstaternes muligheder for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område er knyttet til denne meddelelse som bilag.