

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina territorier

(löpande program)

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Föredragande: José María ESPUNY MOYANO

Medföredragande: Martin SIECKER

Den 30 april och den 17 juni 2015 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina territorier (löpande program)

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)].

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2015.

Vid sin 510:e plenarsession den 16–17 september 2015 (sammanträdet den 16 september 2015), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för, 6 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar Europeiska kommissionens planer på att ta upp denna fråga som är av stort intresse för produktionssektorerna och allmänheten.

1.2 EESK ser positivt på att kommissionen fullgör sin uppgift att hitta lösningar för det system för godkännande av genmodifierade grödor som i praktiken har visat sig vara olämpligt.

1.3 EESK beklagar att man i förslaget inte lägger större vikt vid centrala aspekter som spårbarhet och enhetlighet i lagstiftningen för livsmedels- och fodersektorerna och att det saknas en rapport om de samhällsekonomiska effekterna av förslagen.

1.4 Kommittén har också vissa reservationer när det gäller de verkliga möjligheterna att genomföra dessa bestämmelser på den inre marknaden och när det gäller vissa juridiska aspekter. Man får inte heller glömma att det vid sidan av dessa rättsliga frågor finns problem som rör den allmänna opinionen samt politiska problem.

1.5 EESK rekommenderar därför Europeiska kommissionen att dra tillbaka förslaget i dess nuvarande form och att utarbeta ett förbättrat förslag där man åtgärdar de brister som tas upp i detta yttrande och i liknande rekommendationer från Europaparlamentet.

2. Bakgrund

2.1 Biotekniska grödor (genetiskt modifierade organismer eller GMO) började utvecklas i världen 1996. Sedan dess har deras odlingsareal ständigt ökat, i en stadig takt på 3–4 % per år. Mellan 2013 och 2014 ökade arealen för biotekniska grödor med 6,3 miljoner hektar, till totalt 181 miljoner hektar, odlade av över 18 miljoner jordbrukare i 28 länder. Odlingen är mest utbredd i Förenta staterna, Brasilien och Argentina, men det finns även stora arealer i utvecklingsländer som Burkina Faso, Sudan och Bangladesh. De främsta grödorna är majs, soja och bomull, men även andra grödor odlas, t. ex. aubergine, tomat och paprika.

2.2 I Europeiska unionen odlas GMO i fem länder (Portugal, Tjeckien, Rumänien, Slovakien och Spanien). Arealen uppgår till totalt 148 000 hektar (varav 137 000 i Spanien, 8 000 i Portugal, 2 500 i Tjeckien, 800 i Rumänien och 100 i Slovakien (siffror från 2013 ⁽¹⁾)).

2.3 Sedan mer än ett årtionde finns det regler om att förekomsten av GMO ska anges i märkningen av livsmedels- och foderprodukter. För närvarande är 85–90 % av det industrifoder som produceras i EU märkt som GMO eller som innehållande GMO. Detta beror på att sådant foder innehåller en betydande mängd råvaror av GMO-ursprung, både importerade och producerade i EU, som i genomsnitt motsvarar 20–25 % av industrifodrets sammansättning. Om detta förslag träder i kraft kan det allvarligt komma att påverka efterfrågan på och utbudet av livsmedel och foder i EU. De konsekvenser som detta kan få för det europeiska jordbruket och därmed den gemensamma jordbrukspolitiken måste utvärderas noga. EU-regler som säkerställer att förekomsten av GMO i livsmedel och djurfoder kan spåras på ett korrekt sätt bör utvidgas till att också omfatta en märkning av dessa produkter som GMO-fria när de verkligen är det.

2.4 I EU:s livsmedelslagstiftning har man däremot inte gjort liknande satsningar på spårbarhet, vilket är något som EESK vill framhålla och beklaga.

3. Gällande lagstiftning

3.1 Sedan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 ⁽²⁾ trädde i kraft har en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna aldrig varit för eller emot ett utkast till kommissionens beslut om godkännande av genetiskt modifierade organismer eller av genetiskt modifierade livsmedel och foder. Inget yttrande har avgetts under något skede av förfarandet. Kommissionen har därför antagit beslut om godkännande i enlighet med tillämplig lagstiftning, utan stöd av medlemsstaterna.

3.2 Det har blivit en norm att åter hänvisa ärendet till kommissionen för slutligt beslut, vilket bara bör ske undantagsvis.

3.3 Om en kvalificerad majoritet inte kan uppnås bland medlemsstaterna måste kommissionen, i sin egenskap av riskhanterare, fatta beslut (om att bevilja eller avslå godkännande) inom en rimlig tidsfrist.

4. Kommissionens förslag

4.1 Kommissionens förslag går ut på att en ny artikel 34a ska läggas till i förordning (EG) nr 1829/2003. Enligt den nya artikeln får medlemsstaterna vidta åtgärder som begränsar eller förbjuder användningen av genetiskt modifierade organismer, förutsatt att åtgärderna är

- motiverade och grundar sig på tvingande skäl som är förenliga med EU-lagstiftningen och som under inga omständigheter får stå i strid med den riskbedömning som gjorts, samt att de är
- proportionella och icke-diskriminerande.

4.2 Om en medlemsstat ämnar vidta åtgärder enligt det nya systemet ska den först lägga fram ett utkast till dessa åtgärder med tillhörande motivering för kommissionen.

4.3 De åtgärder som vidtas får inte påverka användningen av livsmedel och foder som innehåller en oavsiktlig eller tekniskt oundviklig förekomst av genetiskt modifierat material.

4.4 Åtgärderna får inte tillämpas på genetiskt modifierade organismer som är avsedda att odlas.

4.4.1 Ett liknande förfarande har dock redan nyligen antagits genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 ⁽³⁾, vilket ger medlemsstaterna större frihet att besluta att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier. Det aktuella kommissionsförslaget syftar till att skapa ett liknande förfarande för genetiskt modifierade livsmedels- och foderprodukter, i linje med den lösning som man nyligen kommit överens om för odling av genetiskt modifierade organismer.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 68, 13.3.2015, s. 1.

5. Preliminärt påpekande

5.1 Genetiskt modifierade organismer är en mycket känslig fråga som väcker starka känslor både för och emot. Detta yttrande från EESK kommer därför att strikt begränsas till för- och nackdelarna med förslaget, utan att gå in på en mer generell bedömning av om genetiskt modifierade organismer är "bra" eller "dåliga", vilket kommittén redan har gjort vid tidigare tillfällen ⁽⁴⁾.

6. Skäl som talar för kommissionens förslag

6.1 *Bättre balans mellan medlemsstaternas och EU:s befogenheter*

6.1.1 Den gällande gemensamma jordbrukspolitikens drifts- och budgetmässiga begränsningar leder till att många länder notoriskt ifrågasätter behörigheterna enligt fördragen på detta område, vilket stör EU-institutionernas politiska arbete.

6.1.2 Dessutom kritiserar vissa medlemsstater som inte är "naturliga" stödmottagare inom den gemensamma jordbrukspolitikens ofta den budgetmässiga betydelse som läggs vid denna politik och andra politikområden inom den tredje pelaren. Detta politiska motstånd får allt större stöd i vissa medlemsstater, vilket varken lagstiftaren eller EESK får bortse från.

6.1.3 Kommissionens förslag skulle i praktiken utgöra en reträtt för att tillmötesgå vissa medlemsstaters (och deras allmänna opinioners) krav på att förbättra balansen mellan medlemsstaternas och unionens befogenheter, särskilt på ett område där medlemsstaterna fortfarande har befogenheter (när det gäller odling av genetiskt modifierade organismer).

6.2 *Förslaget omfattar rättsliga försiktighetsåtgärder och skyddsklausuler för att undvika missbruk från medlemsstaternas sida.*

6.2.1 Kravet att de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna ska motiveras från fall till fall innebär att åtgärderna inte får vara godtyckliga. De måste dessutom vara förenliga med fördragen och det anges särskilt och uttryckligen att de även måste vara förenliga med principerna för den inre marknaden och unionens internationella åtaganden.

6.2.2 Dessa försiktighetsåtgärder i kombination med principen om ansvarsfull offentlig förvaltning, som karakteriserar dagens moderna nationella förvaltningar, bör bidra till att beslut om undantag endast fattas i exceptionella fall och är proportionella.

6.3 *Rättelse av en onormal situation i EU:s rättspraxis*

6.3.1 Precis som kommissionen påpekar i förslagets motivering har förordning (EG) nr 1829/2003 aldrig tillämpats fullständigt, vilket dels beror på att de nationella ståndpunkterna inte är vetenskapligt motiverade och dels på den onormala rättsliga situationen att kommissionen fattar besluten direkt (kommittéförfarandet).

6.3.2 Denna verkligt exceptionella situation i EU:s lagstiftning skulle begränsas om förslaget antas på de villkor som kommissionen framlägger. De medlemsstater som hittills har använt strategin att inte utfärda beslut eller att systematiskt motsätta sig att tillräckliga majoriteter bildas skulle eventuellt inte längre anse det nödvändigt att motsätta sig beslut på politisk nivå i rådet om de på nationell nivå har andra möjligheter att opponera sig eller besluta att rådets beslut på detta område inte ska tillämpas på deras territorium.

6.4 *Kommissionen har fullgjort sitt uppdrag*

6.4.1 Genom att utarbeta förslaget om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 har kommissionen fullgjort sitt uppdrag att lägga fram ett förslag för att komma till rätta med begränsningarna i den gällande lagstiftningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder. I detta avseende är kommissionens förslag både nödvändigt och lämpligt.

⁽⁴⁾ EGT C 68, 6.3.2012, s. 56.

7. Skäl som talar mot kommissionens förslag

7.1 *Generellt motstånd från alla berörda sektorer*

7.1.1 Kommissionens förslag har väckt ett allmänt motstånd, som också tagits upp i medierna, både inom de sektorer som har uttalat sig för användningen av genetiskt modifierade organismer i livsmedel och foder och alla som konsekvent har uttalat sig mot användningen av GMO. Det är viktigt att framhålla den offentliga kritiken av förslaget från Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, som ligger till grund för rekommendationen om att dra tillbaka förslaget. En formell omröstning kommer att hållas i oktober ⁽⁵⁾.

7.1.2 De starka förbehåll som har uttryckts av de berörda sektorerna, om än från olika och till och med helt motsatta utgångspunkter, ger oundvikligen upphov till en komplicerad parlamentarisk debatt med osäker utgång. Detta bör undvikas genom att beslutet återsänds för en mer genomtänkt omprövning.

7.2 *Risk för bristande insyn i de nationella beslutsprocesserna*

7.2.1 I enlighet med direktiv (EU) 2015/412 tillämpar kommissionen ett gemensamt system för utvärdering av risker i samband med genetiskt modifierade organismer. Medlemsstaternas möjlighet att begränsa riskbedömningar och godkännanden på EU-nivå av nationella skäl (utan ett obligatoriskt och öppet system för information till allmänheten om medlemsstaternas skäl och motiveringar till att välja undantagsklausuler) kan dock allvarligt motverka åtagandena om insyn i det offentliga beslutsfattandet, vilket är en av prioriteringarna i Junckerkommissionens offentliggjorda politiska program. Det skulle därför vara lämpligt att kräva att lagstiftningen innehåller bestämmelser om information till allmänheten på nationell nivå och att informationen ska vara öppen och fritt tillgänglig.

7.3 *Risk för begränsad förutsägbarhet*

7.3.1 Om kommissionens nuvarande förslag antas skulle det kunna ge upphov till en onormal situation där offentliga beslut som fattas enligt vetenskapliga kriterier på EU-nivå kan få olika rättsliga och ekonomiska effekter i olika medlemsstater. Detta kan i sin tur minska förutsägbarheten och trovärdigheten i de beslut som fattas på EU-nivå.

7.3.2 Det saknas en socioekonomisk konsekvensanalys av förslaget med en detaljerad beskrivning av hur kostnaderna kommer att påverkas när det gäller livsmedelskedjan, odling och tillgång till råvaror samt eventuella snedvridningar på marknaden.

7.3.3 Det planeras inga åtgärder för att säkerställa spårbarhet av genetiskt modifierade organismer i märkningen av livsmedel.

7.4 *Risk för snedvridning av den internationella handeln*

7.4.1 Även om kommissionens förslag kräver att unionens internationella åtaganden uppfylls omfattar det inga specifika och klart fastlagda begränsningar av medlemsstaternas åtgärder (undantag), som kan strida mot dessa åtaganden. Förslaget innehåller inte heller mekanismer för att EU-institutionerna ska kunna upphäva sådana nationella beslut om de inte uppfyller principen om respekt för internationella åtaganden. Det är viktigt att notera att EU:s handelspartner, särskilt Förenta staterna, offentligt har uttryckt sina förbehåll mot detta lagstiftningsförslag, och till och med har ställt som villkor att dessa förbehåll måste undanröjas för att handelsförhandlingar på hög nivå (TTIP) ska kunna föras.

7.4.2 Bland de internationella avtal som eventuellt kan påverkas eller begränsas om förslaget skulle antas, vilket i sin tur kan ge upphov till snedvridningar i form av hinder för den internationella handeln, är de allmänna WTO-åtagandena, vissa bestämmelser såsom det allmänna preferenssystemet i fråga om utvecklingsländer, och till och med initiativet "Allt utom vapen".

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989sv.pdf

7.5 Är förslaget verkligen förenligt med principerna om fri rörlighet?

7.5.1 Kommissionens förslag lyfter fram vikten av respekt för principerna om den inre marknaden. Den inre marknaden får inte snedvridas till följd av de nationella åtgärder som vidtas inom ramen för detta förslag, särskilt med tanke på att olika regioner i EU i praktiken troligtvis skulle tillämpa olika regler för odling, saluföring och transport inom EU.

7.5.2 Det saknas dock detaljerade regler för vilka skäl som motiverar antagandet av undantagsklausuler (det finns ingen positiv eller negativ lista). Förslaget innehåller inte heller några rättsliga mekanismer för upphävande av nationella åtgärder som kan anses vara oskäligen, otillräckligt motiverade eller diskriminerande, vilket skapar en uppenbar risk för rättsosäkerhet.

7.5.3 Detta osäkra rättsläge kan endast lösas inför EU-domstolen, vilket innebär att medlemsstaternas administrativa arbete helt i onödan blir en rättslig fråga och att förseningar och merkostnader kan uppstå.

7.5.4 Det är den sistnämnda frågan som ger upphov till flest tvivel beträffande det aktuella kommissionsförslagets läglighet och lämplighet.

Bryssel den 16 september 2015.

Henri MALOSSE
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
