

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2010
COM(2010) 380 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**относно свободата на държавите-членки да вземат решения за отглеждането
на генетично модифицирани култури**

{COM(2010) 375 окончателен}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно свободата на държавите-членки да вземат решения за отглеждането на генетично модифицирани култури

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз (ЕС) е приел всеобхватна правна рамка за даването на разрешения за продукти, състоящи се или получени от генетично модифицирани организми (ГМО). Процедурата за даване на разрешения обхваща употребата на ГМО и получените от тях продукти за храна и фураж, промишлена преработка и отглеждане.

Системата за даване на разрешения на ЕС има за цел да осигури безопасността на разрешените ГМО, като в същото време създаде вътрешен пазар за тези продукти. Даването на разрешение преди пускането на пазара на ГМО е уредено в два законодателни акта, а именно Директива 2001/18/ЕО относно освобождаването на ГМО в околната среда¹ и Регламент (ЕО) № 1829/2003 относно генетично модифицираните храни и фуражи². И в двата законодателни акта се установяват научнообосновани стандарти за оценка на потенциалните рискове за човешкото здраве, здравето на животните и околната среда. Освен това в Регламент (ЕО) № 1830/2003³ се предвиждат правила за проследяването и етикирането на ГМО и проследяването на храни и фуражи, произведени от ГМО.

Отговорността за научната оценка се възлага на Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ), но също така и на научните органи в държавите-членки. Ролята на държавите-членки е особено важна за даването на разрешение за ГМО, предназначени за отглеждане, като те извършват първоначалната оценка на риска за околната среда.

От приемането на правната рамка преди шест години досега седем държави-членки са забранили или ограничили отглеждането на своя територия на отделни разрешени ГМО посредством предпазни мерки⁴ или посредством обща

¹ ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1.

² ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 1.

³ ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 24.

⁴ Царевицата MON 810 е забранена от AT, HU и LU на основание член 23 от Директива 2001/18/ЕО, EL — на основание член 23 от Директива 2001/18/ЕО и член 18 от Директива 2002/53/ЕО, FR и DE — на основание член 23 от Директива 2001/18/ЕО и член 34 от Регламент (ЕО) № 1829/2003. Царевицата T 25 е забранена от AT на основание член 23 от Директива 2001/18/ЕО. Картофът, познат като Амфлора, е забранен от AT, HU и LU на основание член 23 от Директива 2001/18/ЕО.

забрана за генетично модифицирани семена⁵. В четири различни случая⁶ Съветът е отхвърлил с квалифицирано мнозинство всички предложения на Комисията за отмяна на националните предпазни мерки за отглеждане на ГМО, въпреки че във всички тези случаи в научните оценки на ЕС се е стигало до заключението, че тези мерки не почиват на нова или допълнителна научна информация, установена след даването на разрешенията, и затова тези мерки не са оправдани от правна гледна точка.

В заключенията на Съвета от декември 2008 г. действащата законодателна рамка относно ГМО се преценява като всеобхватна и се подчертава нуждата от по-добро прилагане на съществуващите разпоредби, особено по отношение на отглеждането, като се отбелязва необходимостта от това заявленията да продължат да се обработват без необосновани забавяния. В заключенията на Съвета се набелязват конкретни области, които имат нужда от подобрене по отношение на прилагането на законодателството относно ГМО, по които понастоящем продължава работата на Комисията и ЕОБХ в сътрудничество с държавите-членки.

Комисията и ЕОБХ заедно с държавите-членки работят по конкретните области, които се нуждаят от подобрене по отношение на прилагането на законодателството за ГМО, набелязани в заключенията на срещата на Съвета по въпросите на околната среда от 2008 г. Актуализирането на насоките на ЕОБХ за оценката на риска за околната среда продължава и обхваща конкретните области, посочени от Съвета. Очаква се ЕОБХ да завърши работата си по насоките през последното тримесечие на 2010 г. След това Комисията ще обсъди актуализираните насоки с държавите-членки, за да им придаде нормативен характер с одобрението на държавите-членки.

Освен това Комисията анализира начините за укрепване в бъдеще на мониторинг на околната среда след пускането на пазара на генетично модифицираните култури, което е в съответствие с разпоредбите на настоящото законодателство и със заключенията от срещата на Съвета по въпросите на околната среда от 2008 г.

През декември 2008 г. Съветът също така изиска от Комисията да изготви доклад за социално-икономическото въздействие на ГМО. Този доклад следва да почива на информацията, предоставена от държавите-членки, които са положили усилия за събирането на данни за социално-икономическото въздействие на ГМО и най-вече на отглеждането им. Комисията ще завърши този доклад до края на 2010 г. След това този доклад ще бъде представен на Европейския парламент и на Съвета за разглеждане и по-нататъшни обсъждания.

⁵ РЛ също е приела законодателство, с което се забранява като цяло пускането на пазара на генетично модифицирани семена, което не се основава на предпазните клаузи, предвидени в законодателството на ЕС. На 16 юли 2009 г. Съдът на ЕС взе решение, с което постановява, че това законодателство противоречи на правото на ЕС и осъди Полша за неспазване на задълженията ѝ (дело C-165/08).

⁶ През юни 2005 г., декември 2006 г., февруари 2007 г. и март 2009 г.

Като част от по-мощна инициатива за редовно преразглеждане на законодателството на ЕС Комисията е дала начало на две оценки с цел преценка на законодателството на ЕС относно ГМО: едната засяга генетично модифицираните храни и фуражи, а другата — отглеждането на ГМО. Обхватът на тези оценки включва основни аспекти от законодателната рамка. Двете оценки ще бъдат завършени окончателно през последното тримесечие на 2010 г. и до средата на 2012 г. ще бъдат последвани от анализ на евентуални промени в политиките.

В заключенията от 2008 г. се обсъждат донякъде и регионалните аспекти на отглеждането на ГМО, както в контекста на научната оценка на риска, така и по отношение на конкретни социално-икономически последици. Оттогава досега няколко държави-членки са призовавали Комисията да изготви предложения, с които да се даде свобода на държавите-членки да вземат решения за отглеждането на ГМО.

В тази връзка в насоките за политиките на новата Комисия, очертани от президента Барозу през септември 2009 г. и одобрени от Комисията през март 2010 г., се уточнява, че ще бъде възможно да се съчетае системата за даване на разрешение на Европейския съюз, базирана върху научни доказателства, със свободата на държавите-членки да решат дали желаят или не да се отглеждат ГМ култури на тяхна територия.

Целта на настоящото съобщение е да поясни как да се използва свободата за държавите-членки посредством подход, който съчетава преразглеждането на съществуващата препоръка за съвместното съществуване на генетично модифицирани и генетично немодифицирани култури, като в същото време се признава, че държавите-членки имат нужда от повече гъвкавост, с изменение на съществуващата законодателна рамка.

2. ПО-ГЪВКАВ ПОДХОД ПРИ СЪЩЕСТВУВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

2.1. Пътят напред: позволяване на повече гъвкавост за държавите-членки по отношение на отглеждането на ГМО

В съответствие с член 26а от Директива 2001/18/ЕО държавите-членки имат право да вземат подходящите мерки, за да избегнат случайното наличие на ГМО в други продукти. Предвид разнообразието от национални, регионални и местни условия, в които работят европейските земеделски производители, Комисията винаги е смятала, че мерките за избягване на случайното наличие на ГМО в традиционните и биологичните култури следва да бъдат разработени и прилагани от държавите-членки.

В опита си да подкрепи държавите-членки в процеса на разработване на национални мерки за избягване на такова наличие, през 2003 г. Комисията публикува Препоръка 2003/556/ЕО относно насоки за разработването на национални стратегии и най-добри практики за гарантирането на съвместното съществуване на генетично модифицирани култури с традиционното и

биологичното земеделие⁷. Целта на подобни национални мерки е да се избегне евентуалното икономическо въздействие на смесването на ГМ и генетично немодифицирани култури (традиционни и биологични).

Натрупаният през последните години опит показва, че подходът, прилаган въз основа на Препоръка 2003/556/ЕО, не изчерпва съдържанието на разпоредбите в член 26а от Директива 2001/18/ЕО, най-вече що се отнася до правото на държавите-членки да определят мерки за избягване на случайното наличие на ГМО в други продукти. Това се потвърждава и от мониторинга на тенденциите по отношение на отглеждането на ГМО в държавите-членки. Към момента някои държави-членки са приели национални мерки за съвместното съществуване на ГМО и други култури, с които се цели постигането на нива на наличие на ГМО в други култури, по-ниски от 0,9 %. Други държави-членки са предвидили други изисквания за изолирано отглеждане на биологичните култури. И по-конкретно, опитът от прилагането на препоръката от 2003 г. показва, че потенциалните икономически загуби за производителите на биологични и (в някои случаи) на традиционни култури не се ограничават до надвишаването на прага от 0,9 %.

Тъй като някои видове земеделска продукция като биологичната⁸ често са по-скъпи, опасността от нереализиране на свързаното с това увеличение на цената поради случайно наличие на ГМО може да доведе до значими икономически щети във връзка с тези видове продукция. Ето защо този вид продукция може да изисква по-сериозни усилия при осигуряване на отделянето на културите. Освен това ограниченията на местно ниво и местните особености в някои региони може да направят много трудно и скъпо ефективното задоволяване на тези нужди от отделяне.

Освен това в някои случаи — и в зависимост от търсенето на пазара и от съответните разпоредби на националното законодателство (напр. някои държави-членки може да са разработили национални стандарти за различни видове етикетирание на продукти без ГМО), наличието на следи от ГМО в дадени храни, макар и със стойности, близки до 0,9 %, може да причини икономически щети за операторите, които желаят да ги предложат на пазара като несъдържащи ГМО.

От горното става ясно, че е целесъобразно да се преразгледа препоръката от 2003 г. относно съвместното съществуване и да се замени тя с нова, в която да се отрази натрупаният досега опит във връзка с националните мерки относно отглеждането на ГМО и която позволява повече гъвкавост.

Новата препоръка се отнася и до възможността държавите-членки да ограничават отглеждането на ГМО в обширни области от своята територия с цел избягване на случайното наличие на ГМО в традиционните и биологичните култури („зони без ГМО“). Тази възможност обаче трябва да почива на

⁷ ОВ L 189, 29.7.2003 г., стр. 36.

⁸ В съответствие с Регламент (ЕО) № 834//2007 относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти ГМО не се използват при биологичното производство, включително за семена, храни или фуражи (член 9, параграф 1). Целта е биологичните продукти да съдържат ГМО във възможно най-малка степен (вж. съображение 10).

доказателство от страна на държавата-членка, че във въпросните области не са достатъчни други мерки за предотвратяване на случайното наличие на ГМО в традиционните или биологичните култури. Освен това ограничителните мерки следва да бъдат пропорционални на следваната цел (т.е. защита на определени нужди на земеделските производители, отглеждащи традиционни или биологични култури).

За тази цел новата препоръка за насоките за разработване на национални мерки за съвместното съществуване (в приложението) се ограничава по съдържание до основните общи принципи за разработване на мерки за избягването на смесване на ГМО с други култури, като така признава гъвкавостта, необходима на държавите-членки, за да отчитат регионалните и националните си особености и конкретните местни нужди от биологични, традиционни и други видове култури. Въпросната препоръка се приема от Комисията заедно с настоящото съобщение. Комисията ще продължи да разработва съвместно с държавите-членки най-добри практики за съвместното съществуване (работа на Европейската служба за съвместно съществуване).

2.2. Други елементи, свързани с рамката на ЕС за даване на разрешение за ГМО

Следва също така да бъде отбелязано, че съществуващата законодателна рамка относно ГМО се състои от ясна система за даване на разрешения, която се прилага в целия Европейския съюз и е основана на научна оценка на риска. По принцип е възможно в оценката на риска да се направи разграничение между регионите въз основа на научни аргументи⁹. Ако в оценката на риска се прави заключение, че отглеждането на ГМО поставя на дневен ред конкретни регионални по своя характер опасения, то тези опасения трябва да намерят отговор в разрешението на ЕС посредством конкретни условия или мерки за управление на риска. Ако са научнообосновани, тези мерки може да включват мерки за ограничаване или забрана.

В Регламент (ЕО) № 1829/2003 също така се предвижда възможността в контекста на процедурата за даване на разрешение за ГМО Комисията да отчита меродавни фактори, различни от научно доказаните, за ограничаване или забраняване на пускането им на пазара. Обосноваването на подобно ограничение обаче трябва да бъде конкретно за всеки ГМО и може да бъде взето предвид само в момента на приемане на решението за разрешаване на въпросния ГМО. Освен това тази възможност не съществува съгласно Директива 2001/18/ЕО и следователно не се прилага за ГМО, разрешени по реда на посочената директива.

Следователно става ясно, че в съществуващата рамка, според която могат да се прилагат научни аргументи или други меродавни фактори, за да се обосновават ограничения или забрани за отглеждането на ГМО, не се предвижда необходимата на държавите-членки свобода да решават въз основа на

⁹ В съответствие с член 19, параграф 3, буква в) и приложение II към Директива 2001/18/ЕО и членове 6 и 18 от Регламент (ЕО) № 1829/2003.

характерните за тях условия дали желаят или не да се отглеждат ГМО на тяхна територия.

3. ИЗМЕНЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА КЛАУЗА, ДАВАЩА ПРАВО НА ОТКАЗ

Определен брой държави-членки искат да имат възможността да откажат отглеждането на генетично модифицирани култури. Досега няколко от тези държави-членки са забранили отглеждането на ГМО на основание предпазната клауза, предвидена в член 23 от Директива 2001/18/ЕО, или на основание разпоредбите за спешни мерки, установени в член 34 на Регламент (ЕО) № 1829/2003, които са предназначени единствено за справянето с рискове, възникнали, след като разрешението е било дадено. В резултат от това тези мерки не са сметени като научнообосновани от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ). Следвайки тази практика, няколко региона са се обявили за региони без ГМО.

Основанията за забраната на ГМО в дадена държава или за обявяването на даден регион за регион без ГМО са различни. Тези основания варират от агрономни обосновки, свързани с трудности при гарантирането на съвместното съществуване на културите, до политически или икономически обяснения като задоволяване на търсенето на пазара на продукти без ГМО. В други случаи държавите-членки желаят да опазят някои области, следвайки националните политики относно биоразнообразието или други по-обхватни природозащитни цели.

Нидерландия подаде декларация, предназначена за срещите на Съвета по въпросите на земеделието и на Съвета по въпросите на околната среда от 23 март 2009 г.¹⁰, в която Комисията се приканва да предложи решение относно отглеждането на ГМО култури, като в същото време отчита социално-икономическата страна на въпроса с отглеждането на ГМО и запази вътрешния пазар на генетично модифицирани храни и фуражи. Австрия, подкрепяна от дванадесет държави-членки¹¹, представи на срещата на Съвета по въпросите на околната среда от 25 юни 2009 г. документ¹², в който се подчертава принципът на субсидиарност, свързан с отглеждането на ГМО култури, и предложи в законодателството да се въведе клауза, даваща право на отказ.

В този контекст изглежда целесъобразно да се измени законодателството на ЕС с цел да се осигури в законодателната рамка на ЕС относно ГМО изрично правно основание, което да дава разрешение на държавите-членки да ограничават или забраняват отглеждането на всички или на конкретни разрешени ГМО на своя територия или на части от нея въз основа на конкретните условия там. Това изменение може да се осъществи посредством включването на нов член 26б в Директива 2001/18/ЕО и ще се прилага за всички ГМО, които са разрешени за отглеждане в ЕС било по реда на Директива 2001/18/ЕО или по реда на Регламент (ЕО) № 1829/2003.

¹⁰ Бележка с референтен номер 7581/09 на Съвета на Европейския съюз.

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

¹² Бележка с референтен номер 11226/2/09 REV 2 на Съвета на Европейския съюз.

Съгласно правната рамка за даване на разрешение за ГМО нивото на закрила на човешкото здраве/здравето на животните и на околната среда, избрано в ЕС, не може да бъде преразглеждано от държава-членка и това положение не трябва да се променя. С новото правно основание обаче държавите-членки ще могат да приемат мерки, с които се ограничава или забранява отглеждането на всички или на конкретни ГМО на цялата им територия или на части от нея въз основа на съображения, различни от вече дискутираните в хармонизирания набор от правила на ЕС, в които вече са предвидени процедури, отчитащи рисковете, които предназначенията за отглеждане ГМО могат да породят за здравето и околната среда.

Освен това тези национални мерки ще трябва да бъдат в съответствие с Договорите, и по-специално с принципа за недискриминация между национални и ненационални продукти, и с членове 34 и 36 от Договора за функционирането на Европейския съюз, засягащи свободното обращение на стоки. Мерките следва да се отнасят само за отглеждането на ГМО, но не и за свободното обращение и вноса на генетично модифицирани семена и посадъчен материал и реколтата от тях. Тези мерки също така са в съответствие с международните задължения на ЕС, най-вече задълженията в контекста на Световната търговска организация. За да гарантират прозрачност, държавите-членки, които възнамеряват да приемат мерки, ще трябва да съобщят за тях и за основанията си на Комисията и на другите държави-членки един месец преди приемането им.

Държавите-членки ще имат свободата да изменят тези мерки, както сметат за целесъобразно, на всички етапи от даването на разрешение или повторното даване на разрешение за въпросните ГМО.

Накратко, това ново правно основание не променя системата на ЕС за даване на разрешения за ГМО, но ще позволи на държавите-членки да приемат мерки, които ще са приложими за вече разрешените съгласно съществуващото законодателство ГМО. В този смисъл това представлява още една възможност за държавите-членки да приемат мерки във връзка с разрешаването на ГМО в допълнение към мерките, които те вече имат право да приемат, прилагайки член 26а от Директива 2001/18/ЕО за избягване на случайното наличие на ГМО в други култури.

Следователно и въз основа на изложените по-горе принципи Комисията взема решение да представи пред Европейския парламент и Съвета законодателно предложение, което е под формата на Регламент за изменение на Директива 2001/18/ЕО по отношение на възможността държавите-членки да ограничават или забраняват отглеждането на ГМО на своя територия.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията смята, че този нов подход е необходим за постигането на правилното съотношение между поддържането на система на ЕС за даване на разрешения въз основа на научна оценка на риска за здравето и околната и необходимостта за предоставяне на свобода на държавите-членки да

разрешават характерни национални, регионални или местни проблеми, породени от отглеждането на ГМО.

Като първа стъпка преразглеждането на съществуващата препоръка относно мерките за съвместното съществуване (2003/556/ЕО) ще отрази в по-пълна степен възможностите, предлагани на държавите-членки, да приемат мерки за избягване на случайното наличие на ГМО в традиционните и биологичните култури в съответствие със съществуващата законодателна рамка.

Като следваща стъпка приемането от Европейския парламент и Съвета на законодателното предложение, с което се предвижда възможността при определени условия държавите-членки да ограничават или забраняват отглеждането ГМО на своя територия или на части от нея, ще предостави на държавите-членки възможността да разрешат конкретни национални или местни проблеми, породени от отглеждането на ГМО, независимо от процеса на даване на разрешение. Очаква се този подход към отглеждането на ГМО да отговори на исканията на няколко държави-членки и да получи подкрепата на заинтересованите страни и на обществеността, като същевременно запазва системата на ЕС за даване на разрешения за ГМО, която ще продължи да се прилага, както и свободното обращение и внос на генетично модифицирани храни, фуражи и семена. Това също е в съответствие с наблюденията досега от действителността в държавите-членки по отношение на отглеждането на ГМО и с принципа на субсидиарност и пропорционалност. Междувременно Комисията ще продължи да прилага съществуващата законодателна рамка на ЕС относно ГМО. В този контекст и в съответствие с член 31 от Директива 2001/18/ЕО в докладите по прилагането на директивата ще се обръща специално внимание на натрупания опит по отношение на членове 26а и 26б.

Новата препоръка за насоки за разработване на национални мерки относно отглеждането на култури с цел избягване на случайното наличие на ГМО в традиционни и биологични култури и законодателното предложение за изменение на Директива 2001/18/ЕО по отношение на възможността държавите-членки да ограничават или забраняват отглеждането на ГМО на своя територия са приложени към настоящото съобщение.