

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 13.7.2010
KOM(2010) 380 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**liikmesriikide vabaduse kohta otsustada geneetiliselt muundatud taimede kasvatamise
üle**

{KOM(2010) 375 lõplik}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

liikmesriikide vabaduse kohta otsustada geneetiliselt muundatud taimede kasvatamise üle

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit (EL) on vastu võtnud põhjaliku õigusliku raamistiku lubamaks tooteid, mis koosnevad või on saadud geneetiliselt muundatud organismidest (GMO). Loa andmise menetlus hõlmab GMODE kasutamist toidus ja söödas, tööstuslikus tootmises ja kasvatamises.

ELi lubade andmise süsteemi eesmärk on tagada lubatud GMODE ohutus, luues samal ajal nende toodete siseturu. GMODEle loa andmine enne nende turule lubamist on sätestatud kahes õigusaktis: direktiivis 2001/18/EÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta¹ ning määruses (EÜ) nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta². Mõlemas õigusaktis on sätestatud teaduspõhised standardid inimeste ja loomade tervise ning keskkonnaalase ohu hindamiseks. Lisaks on määruses (EÜ) nr 1830/2003³ sätestatud eeskirjad GMODE jälgitavuse ja märgistuse kohta ning GMODEst saadud toidu ja sööda jälgitavuse kohta.

Teaduslik hindamine on tehtud ülesandeks Euroopa Toiduohutusametile (EFSA), kuid selles osalevad ka liimesriikide teadusasutused. Liikmesriikide roll on eriti oluline GMODE kasvatuslubade puhul, kus liikmesriigid viivad läbi esialgse keskkonnaohu hindamise.

Alates õigusraamistiku vastuvõtmisest kuus aastat tagasi on seitse liikmesriiki GMODE kasvatamise oma territooriumil keelanud või seda piiranud, kasutades kaitsemeetmeid individuaalsete GMODE suhtes⁴ või keelates GM seemned üldiselt⁵. Neljal erineval juhul⁶ on nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega tagasi lükanud komisjoni ettepanekud tunnistada kehtetuks riiklikud kaitsemeetmed GMODE kasvatamise kohta, kuigi kõigil juhtudel oli ELi teaduslikus hinnangus järeldatud, et need meetmed ei põhinenud loa andmisest alates saadud uuel või täiendaval teaduslikult teabel ning seega ei olnud need juriidilisest vaatepunktist põhjendatud.

¹ ELT L 106, 17.4.2001, lk 1.

² ELT L 268, 18.10.2003, lk 1.

³ ELT L 268, 18.10.2003, lk 24.

⁴ Austria, Ungari ja Luksemburg on maisi MON 810 keelanud direktiivi 2001/18/EÜ artikli 23 alusel, Kreeka direktiivi 2001/18/EÜ artikli 23 ja direktiivi 2002/53/EÜ artikli 18 alusel, Prantsusmaa ja Saksamaa direktiivi 2001/18/EÜ artikli 23 ja määruse (EÜ) nr 1829/2003 artikli 34 alusel. Austria on maisi T 25 keelanud direktiivi 2001/18/EÜ artikli 23 alusel. Austria, Ungari ja Luksemburg on kartuli „Amflora” keelanud direktiivi 2001/18/EÜ artikli 23 alusel.

⁵ Poola on vastu võtnud õigusakti, mis keelab GM seemnete turustamise, ilma et oleks kasutanud ELi õigusaktidele põhinevat kaitseklauslit. 16. juulil 2009 avaldas Euroopa Kohus otsuse, milles leiti, et Poola õigusakt ei ole vastavuses ELi õigusega ning Poola ei täida oma kohustusi (kohtuasi C-165/08).

⁶ Juuni 2005, detsember 2006, veebruar 2007 ja märts 2009.

Nõukogu 2008. aasta detsembri järeldustes leiti, et kehtiv GMOde õigusraamistik on põhjalik ning toonitati, et olemasolevaid sätteid on vaja paremini rakendada, eelkõige kasvatamise osas, rõhutades samas vajadust taotluste pidevaks menetlemiseks ilma põhjendamatute viivitusteta. Nõukogu järeldustes oli välja toodud paar valdkonda, mille puhul saaks GMOsid käsitlevaid õigusakte paremini rakendada. Komisjon ja EFSA on koostöös liikmesriikidega nendes valdkondades praegu töötamas.

Komisjon ja EFSA töötavad koos liikmesriikidega GMO õigusaktide rakendamise parandamise nimel nendes valdkondades, mis määratleti 2008. aasta keskkonnanõukogu järeldustes. EFSA keskkonnaohu hindamise suuniste uuendamine on praegu käimas ning see hõlmab nõukogu soovitud spetsiifilisi valdkondi. EFSA saab suunised tõenäoliselt valmis 2010. aasta viimases kvartalis. Seejärel arutab komisjon neid uuendatud suuniseid liikmesriikidega, et anda neile normatiivne väärtus liikmesriikide heakskiidul.

Komisjon analüüsib, kuidas veelgi tugevdada GMOde järelevalvet pärast turule lubamist, kooskõlas kehtivate õigusaktide sätetega ja 2008. aasta keskkonnanõukogu järeldustega.

2008. aasta detsembris palus nõukogu komisjonil esitada 2010. aasta juuniks aruande GMOde sotsiaal-majandusliku mõju kohta. See aruanne peaks põhinema liikmesriikide esitataval teabel. Liikmesriigid on teinud tõhusaid pingutusi, et koguda infot GMOde, eriti nende kasvatamise, sotsiaal-majanduslike tagajärgede kohta. Komisjon jõuab aruandega lõpule 2010. aasta lõpuks. Seejärel saadetakse aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule seisukoha võtmiseks ja edasiseks aruteluks.

Osana ELi õigusaktide regulaarsest läbivaatamisest on komisjon algatanud kaks hindamist, et hinnata ELi GMOde õigusraamistikku: ühe GM toidu ja sööda kohta ning teise GMOde kasvatamise kohta. Hindamised hõlmavad õigusraamistiku peamisi aspekte. Need kaks hindamist valmivad 2010. aasta viimases kvartalis ning neile järgneb võimalike poliitikamuudatuste analüüs, mis valmib 2012. aasta keskpaigaks.

2008. aasta järeldustes käsitleti mõningal määral GMOde kasvatamise piirkondlikke aspekte, nii teadusliku riskihindamise kui ka sotsiaal-majanduslike tagajärgede seisukohast. Seejärel palusid mõned liikmesriigid komisjonil valmistada ette ettepanekud, mis annaksid liikmesriikidele vabaduse ise otsustada GMOde kasvatamise üle.

President Barroso poolt praegusele komisjonile 2009. aasta septembris antud poliitiliste suuniste kohaselt, mille komisjon kiitis heaks 2010. aasta märtsis, peaks olema võimalik ühendada teadusel põhinevat ELi lubade andmise menetlust liikmesriikide vabadusega otsustada, kas nad soovivad kasvatada oma territooriumil geneetiliselt muundatud põllukultuure või mitte.

Käesoleva teatise eesmärk on selgitada, kuidas rakendada liikmesriikide vabadust lähenemisviisi abil, mis kombineerib praeguse samaaegse viljelemise soovitusel läbivaatamise väikse muudatusega olemasolevas õigusraamistikus, pidades silmas, et liikmesriigid vajavad suuremat paindlikkust.

2. PAINDLIKUM LÄHENEMISVIIS OLEMASOLEVATE ÕIGUSAKTIDE RAAMISTIKUS

2.1. Liikmesriikide paindlikkuse suurendamine GMode kasvatamise osas

Direktiivi 2001/18/EÜ artikli 26a kohaselt võivad liikmesriigid võtta asjakohaseid meetmeid, et vältida GMode tahtmatut sattumist muudesse toodetesse. Pidades silmas Euroopa põllumeeste riiklike, piirkondlike ja kohalike tingimuste erinevust, on komisjon alati leidnud, et meetmed, millega vältida GMode tahtmatut sattumist tavapärastesse ja mahepõllunduskultuuridesse, tuleks välja töötada ja rakendada liikmesriikide tasandil.

Soovides toetada liikmesriike nende vältimismeetmete väljatöötamisel, avaldas komisjon 2003. aastal soovitus 2003/556/EÜ geneetiliselt muundatud, tavapäraste ja mahepõllukultuuride samaaegse viljelemise tagamist käsitlevate riiklike strateegiate ja heade tavade arendamise suuniste kohta⁷. Selliste riiklike meetmete eesmärk on vältida geneetiliselt muundatud ja muundamata taimede (nii tavapäraste kui ka mahekultuuride) segunemisest tulenevat potentsiaalset majanduslikku mõju.

Viimaste aastate kogemused on näidanud, et soovitus 2003/556/EÜ tuginev lähenemisviis ei põhjusta direktiivi 2001/18/EÜ artikli 26a sätete liigset kasutamist, eelkõige liikmesriikide õiguse osas võtta meetmeid GMode teistesse toodetesse sattumise vältimiseks. Seda toetavad ka GMode kasvatamise arengute vaatlused liikmesriikides. Praegu on mõned liikmesriigid võtnud riiklikud samaaegse viljelemise meetmed, mille eesmärk on tagada, et GMOsid esineks teistes taimedes vähem kui 0,9%. Teised liikmesriigid on sätestanud mahetoodetele erinevaid eraldatusnõudeid. 2003. aasta soovitus rakendamine on näidanud, et mahepõllundustootjate ja (vahel ka) tavatootjate sissetulekute vähenemine ei piirdu üksnes 0,9% läve ületamisega.

Kuna teatavat tüüpi põllumajandustoodete, näiteks mahetoodete⁸ tootmine on sageli kulukam, võib GMode tahtmatu sattumine nendesse toodetesse põhjustada olulist majanduslikku kahju, mis tuleneb mahetoodanguga kaasneva kasumimarginaali vähenemisest. Seetõttu võib selline toodang vajada rangemat eraldatust. Lisaks on mõnedes piirkondades eraldamise vajadust väga raske ja kulukas täita kohalike piirangute ja eripära tõttu.

Mõnel juhul, sõltuvalt turu vajadustest ning riiklike õigusaktide vastavatest sätetest (nt mõned liikmesriigid on loonud riiklikud standardid erinevat tüüpi „GM vaba” märgistuseks) võib GMode sisaldus toidus – isegi 0,9% lähedases koguses – põhjustada probleeme tootjatele, kes sooviksid oma tooteid turustada GMO vabadena.

Eespool öeldut arvesse võttes tundub asjakohane vaadata läbi 2003. aasta soovitus samaaegse viljelemise kohta ning asendada see uuega, mis oleks paindlikum ja võtaks arvesse GMode kasvatamise riiklikest meetmetest saadud kogemust.

⁷ ELT L 189, 29.7.2003, lk 36.

⁸ Vastavalt määrusele (EÜ) nr 834/2007 (mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta) ei tohi mahetootmise puhul kasutada GMOsid ei seemnete, toidu ega söödana (artikli 9 lõige 1). Eesmärgiks on GMode võimalikult vähene esinemine mahepõllumajanduslikes toodetes (vt põhjendus 10).

Uus soovitus viitab liikmesriikide võimalusele piirata GMODE kasvatamist suurel osal oma territooriumist, et vältida GMODE tahtmatut sattumist tavapärastesse ja mahepõllunduskultuuridesse („GM vabad piirkonnad”). Siiski peavad liikmesriigid selle võimaluse kasutamise puhul näitama, et nende piirkondade puhul ei ole muud meetmed piisavad GMODE tahtmatu sattumise vältimiseks tavapärastesse ja mahepõllunduskultuuridesse. Sellised piiravad meetmed peavad olema oma eesmärgiga (nt tavapäraste ja mahepõllundustootjate teatavate vajaduste kaitse) proportsionaalsed.

Uus soovitus suuniste kohta riiklike meetmete väljatöötamiseks samaaegse viljelemise jaoks (lisatud) piirdub peamiste põhimõtetega meetmete väljatöötamiseks, et vältida GMODEga segunemist, ning selles tunnustatakse liikmesriikide paindlikkust võtta arvesse piirkondlikku ja riiklikku eripära ning mahepõllunduskultuuride, tavapäraste ja muude kultuuride spetsiifilisi kohalikke vajadusi. Soovitus võtab komisjon vastu koos käesoleva teatisega. Komisjon jätkab koostöös liikmesriikidega samaaegse viljelemise parimate tavade väljatöötamist (GMODE ja tavakultuuride samaaegse viljelemise Euroopa büroo ülesanne).

2.2. GMODE lubamise ELi raamistikuga seotud muud elemendid

Tuleb märkida, et GMODE kehtiv õigusraamistik koosneb selgest Euroopa Liidu loasüsteemist, mis põhineb teaduslikul riskihindamisel. Põhimõtteliselt on võimalik riskihindamise puhul võtta arvesse piirkondlikke erinevusi teaduslikele argumentidele tuginedes⁹. Kui riskihindamises leitakse, et GMODE kasvatamine põhjustab piirkondlikke probleeme, siis peab ELi luba sisaldama eritingimusi või riskijuhtimise meetmeid nende lahendamiseks. Meetmete hulka võivad kuuluda piiramine või keelamine, kui see on teaduslikult põhjendatud.

Määruses (EÜ) nr 1829/2003 on sätestatud komisjoni võimalus võtta GMODE lubade andmise käigus arvesse muid faktoreid kui teaduslikud, et piirata või keelata GMODE turuleviimist. Siiski peavad sellised piirangud olema iga GMO jaoks eraldi ning neid saab arvesse võtta ainult kõnealusele GMOLE loa andmise otsuse vastuvõtmise hetkel. Direktiiv 2001/18/EÜ sellist võimalust ette ei näe ning seega ei oleks see kohaldatav kõnealuse direktiivi alusel lubatud GMODE suhtes.

Seega ei paku kehtiv raamistik, mille raames võib GMODE kasvatamise piiramiseks või keelamiseks kohaldada teaduslike argumente või muid asjakohaseid faktoreid, liikmesriikidele vajalikku vabadust, et otsustada, kas nad soovivad oma konkreetseid tingimusi arvestades lubada GMODE kasvatamist oma territooriumil või mitte.

3. ÕIGUSAKTI MUUDATUS, ET VIIA SISSE LOOBUMISKLAUSEL

Teatavad liikmesriigid soovivad võimalust loobuda GMODE kasvatamisest. Siiani on liikmesriigid GMODE kasvatamise keelustamiseks kasutanud direktiivi 2001/18/EÜ artiklis 23 sätestatud kaitseklauslit või määruse (EÜ) nr 1829/2003 artikli 34 kohaseid erakorralisi meetmeid, mis on siiski mõeldud uute riskide jaoks, mis ilmnevad pärast loa andmist. Seetõttu ei pidanud Euroopa Toiduohutusamet (EFSA)

⁹ Vastavalt direktiivi 2001/18/EÜ artikli 19 lõike 3 punktile c ja II lisale ning määruse (EÜ) nr 1829/2003 artiklitele 6 ja 18.

neid meetmeid teaduslikult põhjendatuteks. Samuti on mitmed piirkonnad teatanud, et nad on „GMO vabad”.

GMOde keelustamise või piirkonna GMO vabaks kuulutamise põhjused on erinevad, ulatudes agronoomilistest põhjendustest, mis on seotud samaaegse viljelemise raskustega, kuni poliitiliste või majanduslike teguriteni, näiteks GMOst vabade toodete turunõudluse rahuldamine. Muudel juhtudel soovivad liikmesriigid säilitada vastavalt riiklikule poliitikale teatavate alade bioloogilist mitmekesisust või muid laiemaid looduskaitse eesmärke.

23. märtsil 2009 saatis Holland põllumajanduse ja keskkonna nõukogudele deklaratsiooni,¹⁰ milles palus komisjonil pakkuda välja lahendus GMOde kasvatamise kohta, mis võtaks arvesse GMOde kasvatamise sotsiaal-majanduslikku mõõdet ning säilitaks samas GM toidu ja sööda siseturu. Austria, keda toetas 12 liikmesriiki,¹¹ esitas keskkonnanõukogule 25. juunil 2009 dokumendi,¹² milles rõhutati GMOde kasvatamisega seotud subsidiaarsuse põhimõtet ning tehti ettepanek õigusaktidele lisada GMOde kasvatamisest loobumise klausel.

Selles kontekstis on asjakohane muuta ELi õigusakte, et sätestada ELi GMOde õigusraamistikus sõnaselgelt õiguslik alus, mis võimaldaks liikmesriikidel piirata või keelata kõikide või teatavate GMOde kasvatamist kogu oma territooriumil või osal sellest, tuginedes oma spetsiifilistele tingimustele. Muudatuse saab ellu viia nii, et direktiivile 2001/18/EÜ lisatakse uus artikkel 26b, mida kohaldataks kõikide GMOde suhtes, mis on saanud ELis kasvatamise loa kas direktiivi 2001/18/EÜ või määruse (EÜ) nr 1829/2003 alusel.

GMOdele lubade andmise õigusraamistiku kohaselt ei saa liikmesriigid üle vaadata ELi tasandil kehtestatud inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kaitse taset ning seda olukorda ei tohi muuta. Siiski võivad liikmesriigid uuele õiguslikule alusele tuginedes võtta meetmeid, mis piiravad või keelavad kõikide või teatavate GMOde kasvatamist kogu oma territooriumil või osal sellest, muudel põhjustel, kui need, mida on nimetatud ELi ühtlustatud eeskirjades, kus sätestatakse menetlused, mis võtaks arvesse ohtusid, mida GMOde kasvatamine võib põhjustada tervisele ja keskkonnale.

Lisaks peavad need meetmed olema kooskõlas aluslepingutega, eelkõige seoses mittediskrimineerimise põhimõttega oma- ja välismaiste toodete vahel, ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 34 ja 36, mis käsitlevad kaupade vaba liikumist. Meetmed peaksid käsitlema üksnes GMOde kasvatamist ning mitte geneetiliselt muundatud seemnete ja taimede paljundusmaterjali või nende saagist saadavate toodete vaba ringlust ja importi. Meetmed peavad olema kooskõlas ELi rahvusvaheliste kohustustega, eriti Maailma Kaubandusorganisatsiooni kontekstis. Läbipaistvuse tagamiseks tuleks meetmetest, mida liikmesriik kavatseb võtta, teatada koos põhjendustega komisjonile ja teistele liikmesriikidele üks kuu enne nende võtmist.

¹⁰ Euroopa Liidu Nõukogu dokument 7581/09.

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

¹² Euroopa Liidu Nõukogu dokument 11226/09 REV 2.

Liikmesriikidele jääb õigus neid meetmeid vajadusel muuta asjaomasele GMOle loa andmise või pikendamise menetluse kõikides etappides.

Kokkuvõttes ei muuda uus õiguslik alus GMODE ELi loasüsteemi, kuid see võimaldab liikmesriikidel võtta meetmeid, mida kohaldatakse GMODE suhtes, mis on loa saanud kehtivate õigusaktide kohaselt. GMODE tahtmatu teistesse taimedesse sattumise vältimiseks võivad liikmesriigid edaspidi lisaks meetmetele, mida võib võtta direktiivi 2001/18/EÜ artiklit 26a kohaldades, võtta ka meetmeid seoses lubatud GMODEga.

Seetõttu ning tuginedes eespool esitatud põhimõtetele, on komisjon otsustanud edastada Euroopa Parlamendile ja nõukogule õigusakti ettepaneku, mis on vormistatud direktiivi 2001/18/EÜ muutva määrusena, millega võimaldatakse liikmesriikidel piirata või keelata GMODE kasvatamist oma territooriumil.

4. KOKKUVÕTE

Komisjon leiab, et uus lähenemisviis on vajalik, et saavutada õige tasakaal ELi tervise ja keskkonnaohu hindamise teaduslikel andmetel põhineva loasüsteemi säilitamise ning liikmesriikidele vabaduse andmise vahel tegelda ise GMODE kasvatamisega seotud riiklike, piirkondlike või kohalike küsimustega.

Esimese sammuna aitab olemasoleva samaaegset viljelemist käsitleva soovitus (2003/556/EÜ) läbivaatamine paremini kajastada liikmesriikidele pakutavaid võimalusi võtta meetmeid, et vältida GMODE tahtmatut sattumist tavapärastesse ja mahepõllunduskultuuridesse.

Teise sammuna, kui Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad vastu õigusakti ettepaneku, mis võimaldab liikmesriikidel teatavatel tingimustel piirata või keelata kõigi või teatavate GMODE kasvatamine kogu oma territooriumil või osal sellest, pakub see liikmesriikidele võimaluse tegelda GMODE kasvatamise spetsiifiliste piirkondlike või kohalike küsimustega loa andmise menetlusest eraldiseisvalt. See lähenemisviis GMODE kasvatamisele, mis säilitab GMODEle Euroopa Liidu lubade andmise süsteemi, mille kohaldamist jätkatakse, ning GM toidu, sööda ja seemnete vaba liikumise, vastab eeldatavasti mitmete liikmesriikide nõudmistele ning saab sidusrühmade ja avaliku toetuse. Samuti on see kooskõlas liikmesriikide reaalsete tavade ja GMODE kasvatamisel ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Seni jätkab komisjon ELi GMODE olemasoleva õigusraamistiku kohaldamist. Selles kontekstis ja kooskõlas direktiivi 2001/18/EÜ artikliga 31 pööratakse direktiivi rakendamise aruannetes erilist tähelepanu kogemustele, mis on saadud seoses artiklitega 26a ja 26b.

Uus soovitus suunib riiklike meetmete väljatöötamiseks, et vältida GMODE tahtmatut sattumist tavapärastesse ja mahepõllunduskultuuridesse ning õigusakti ettepanek, millega muudetakse 2001/18/EÜ seoses liikmesriikidega võimalusega piirata või keelata oma territooriumil GMODE kasvatamist, on lisatud käesolevale teatisele.