

III

(Vorbereidende handelingen)

COMITÉ VAN DE REGIO'S

114^e ZITTING, 12—14 OKTOBER 2015

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders

(2015/C 423/13)

Rapporteur: Mark WEINMEISTER, CvdR-lid, staatssecretaris Europese Zaken in Hessen

Referentie(s): Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden —

COM(2015) 177 final

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) —

COM(2015) 176 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. is het in principe eens met de intentie die ten grondslag ligt aan het voorstel van de Commissie, namelijk om regio's meer inspraak te geven en hun keuzevrijheid te vergroten.
2. In dit specifieke geval is het echter maar zeer de vraag of een dergelijke maatregel wel het gewenste effect sorteert.
3. Een groot deel van de bevolking staat sceptisch en afwijzend tegenover genetisch gemodificeerde organismen. Met deze scepsis en het geringe draagvlak zou onder meer door middel van een transparantere vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders rekening moeten worden gehouden.
4. Het CvdR wijst er eens te meer op dat er duidelijke regelingen voor etiketten nodig zijn, zodat de consument bewuste keuzes kan maken bij de aankoop van producten. Omwille van de transparantie moet op etiketten ook komen te staan of bij de productie van levensmiddelen van dierlijke oorsprong genetisch gemodificeerde diervoeders zijn gebruikt.
5. Het CvdR verwijst in dit verband naar zijn advies over de vrijheid die de lidstaten moeten hebben om besluiten te nemen over de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen op hun grondgebied (CdR 338/2010 fin; 88e zitting van 27—28 januari 2011) en zijn resolutie over de prioriteiten voor het werkprogramma voor 2016 van de Europese Commissie (113e zitting van 9 juli 2015).

Vergunningsprocedures voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders

6. De Europese Unie beschikt over een uitgebreid rechtskader voor de toelating, de traceerbaarheid en de etikettering van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en genetisch gemodificeerde (gg) levensmiddelen en voeders, dat gebaseerd is op Richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1829/2003 van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en Verordening (EG) nr. 1830/2003 van 22 september 2003 betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG.
7. Krachtens de voorgestelde verordening mag een ggo of genetisch gemodificeerd levensmiddel of diervoeder alleen in de handel worden gebracht als daar op basis van het desbetreffende rechtskader toestemming voor is gegeven.
8. De vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders wordt afgesloten door een wetenschappelijke beoordeling van de aanvragen door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).
9. Na ontvangst van het oordeel van de EFSA legt de Commissie de lidstaten in het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders een voorlopig besluit tot toestemming of afwijzing voor.
10. Mocht de stemming in zowel het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders als het comité van beroep geen duidelijk resultaat opleveren, dan dient de Commissie conform de ggo-wetgeving en het Handvest van de grondrechten een besluit te nemen over de vergunningsaanvraag.

Vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders tegen het licht houden

11. In haar werkprogramma voor 2016 kondigt de Commissie aan de procedure voor de verlening van vergunningen voor genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) tegen het licht te zullen houden om tegemoet te komen aan de zorgen van de burgers en de lidstaten ten aanzien van de thans bestaande juridische verplichting voor de Commissie om ook ggo's goed te keuren als er geen gekwalificeerde meerderheid van lidstaten voor zo'n goedkeuring is.
12. Het mag verbazingwekkend heten dat de aangekondigde heroverweging slechts een voorstel betreffende het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders heeft opgeleverd en niet, zoals wel aangekondigd was, een fundamentele herziening van de vergunningsprocedure.
13. Het CvDR vestigt de aandacht op het stemgedrag van de afzonderlijke lidstaten in de huidige vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1829/2003.
14. Helaas blijken stemmingen in het Permanent Comité en het Comité van beroep over genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders vaak geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de voorgestelde besluiten op te leveren.
15. Als lidstaten zich van stemming onthouden of tegen stemmen, is dat niet alleen omdat zij hun bedenkingen hebben bij de wetenschappelijke beoordeling door de EFSA, maar ook vaak omdat andere aspecten twijfels bij hen oproepen.
16. Krachtens de huidige wetgeving moet de Commissie over vergunningsaanvragen besluiten.
17. Het valt met name te betreuren dat de Commissie hierdoor de facto altijd besluiten neemt zonder dat zij daarin gesteund wordt door de lidstaten, en bij een positief advies van de EFSA komen die besluiten er in de regel op neer dat een vergunning wordt verleend.
18. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er meestal geen rekening wordt gehouden met de maatschappelijke bezwaren waarvan een of meer lidstaten tijdens een vergunningsprocedure gewag maken.

19. Naar aanleiding hiervan worden er steeds meer kanttekeningen geplaatst bij vergunningen die louter en alleen op basis van de risicobeoordeling van de EFSA worden verleend.

Suggesties voor verbetering van de huidige vergunningsprocedure

20. De lidstaten zijn terecht van mening dat, gezien het grote openbaar belang van het al dan niet toelaten van ggo's, in de besluitvorming bezwaren van bijvoorbeeld niet-wetenschappelijke aard ook zeker een rol moeten kunnen spelen.

21. Momenteel is dit helaas nog niet het geval: omdat de lidstaten van mening verschillen en de vereiste meerderheid dus uitblijft, is in de huidige procedure de risicobeoordeling van de EFSA uiteindelijk doorslaggevend voor de Commissie.

22. Los van de opmerkingen over het huidige verordeningvoorstel zou de Commissie in de toekomst alleen tot vergunningverlening moeten kunnen besluiten als daarvoor in het Permanent Comité en het Comité van beroep op zijn minst een gekwalificeerde meerderheid van stemmen is uitgebracht. Dit zou wel eerst juridisch getoetst moeten worden.

23. Op die manier kan meer recht worden gedaan aan verdere bezwaren van de lidstaten en zullen zij zich verantwoordelijker gaan voelen voor hun stemgedrag.

24. Het CvdR is het niet met de Commissie eens dat het juridische kader gehandhaafd moet worden en dat de stemregels niet kunnen worden gewijzigd, alleen maar omdat zij ook voor andere beleidsterreinen gelden.

25. De Commissie zou dan ook moeten nagaan of het mogelijk is om wat het risicobeheer betreft de vergunningsprocedure voor ggo's met inachtneming van de EU-wetgeving te wijzigen.

26. Evenals de Commissie is het CvdR voor één enkel risicobeoordelingssysteem.

27. De Europese Commissie zou moeten samenwerken met de nationale of regionale autoriteiten die over de teelt van ggo's gaan.

28. Dat zou het draagvlak onder de lidstaten voor de risicobeoordeling kunnen vergroten, maar ook tot een betere beoordeling kunnen leiden.

29. In de vergunningsprocedure zou beter moeten worden gekeken naar de gevolgen die genetisch gemodificeerde gewassen, levensmiddelen en diervoeders hebben voor het milieu.

30. De aangescherpte richtsnoeren van de EFSA voor de beoordeling van de milieu-effecten van genetisch gemodificeerde gewassen moeten zo spoedig mogelijk worden opgenomen in de bijlagen van Richtlijn 2001/18/EG (introductie van ggo's in het milieu), zodat ze een meer bindend karakter krijgen.

Beoordeling van het voorstel voor een verordening

31. In Mededeling COM(2015) 176 gaat de Commissie in op het ook voor haar onbevredigende verloop van de vergunningsprocedures en stelt zij naar het voorbeeld van Richtlijn (EU) 2015/412 (opt out-regeling voor de teelt van gewassen) een soortgelijke wijziging van de verordening inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders voor.

32. Het doel van de Commissie, namelijk beter rekening houden met de bezwaren van individuele lidstaten, kan beter worden bereikt met een snelle herziening van de milieu-effectbeoordeling in de vergunningsprocedure, iets wat onlangs ook in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2015/412 zijn neerslag heeft gekregen, dan met de nu voorgestelde verordening.

33. Het voorstel is niet bedoeld om het uniforme veiligheidsniveau te veranderen dat de EFSA door middel van een voor heel Europa geldende risicobeoordeling tot stand heeft gebracht. Het rechtskader van de EU bevat al bepalingen op grond waarvan de lidstaten een genetisch gemodificeerd levensmiddel of diervoeder mogen verbieden totdat het op EU-niveau opnieuw is onderzocht als uit nieuwe informatie blijkt dat het een ernstig risico vormt voor de volksgezondheid of het milieu.

34. De lidstaten moeten het recht hebben om op nationaal niveau het gebruik van op EU-niveau toegelaten ggo's in levensmiddelen en diervoeders te beperken of te verbieden (opt out-maatregelen met betrekking tot het gebruik van ggo's).
35. De lidstaten moeten er hierbij echter wel voor zorgen dat hun maatregelen stroken met de EU-wetgeving, het evenredigheidsbeginsel, het verbod op discriminatie tussen binnenlandse en buitenlandse producten en de internationale verplichtingen van de EU tegenover de WTO.
36. Naast deze verenigbaarheid met de WTO-voorwaarden, die wereldwijd gelden, moeten de maatregelen op de interne markt ook in overeenstemming zijn met het beginsel van het vrije verkeer van goederen zoals bepaald in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), op grond waarvan maatregelen die hetzelfde effect hebben als kwantitatieve beperkingen van het vrije verkeer van goederen verboden zijn.
37. Lidstaten die tot een verbod willen overgaan, moeten aantonen dat dit strookt met artikel 36 van het VWEU en moeten, conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met dwingende argumenten laten zien dat het algemeen belang ermee gediend is. Bovendien mogen de argumenten die deze lidstaten aanvoeren niet in tegenspraak zijn met de evaluatie van de EFSA inzake de risico's voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu.
38. Afgaand op de tot nu toe opgedane ervaringen moeten lidstaten zeer hoge obstakels overwinnen voordat zij van deze optie gebruik kunnen maken en tot een verbod kunnen overgaan. Dat roept vragen op over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en duidt erop dat het evenredigheidsbeginsel duidelijk zal worden geschonden als het voorstel wordt goedgekeurd.
39. Helaas ontbreekt een lijst met voorbeelden van argumenten waarmee een verbod in een lidstaat op juridisch adequate wijze onderbouwd kan worden. Zo'n lijst, die de rechtszekerheid ten goede blijkt te komen, maakt bijvoorbeeld deel uit van de Richtlijn (EU) 2015/412 tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden.
40. Het valt dan ook te betreuren dat geen effectbeoordeling bij het voorstel is gevoegd.
41. Kortom, in haar voorstel biedt de Commissie de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om het gebruik van op EU-niveau toegestane ggo's in levensmiddelen en diervoeders binnen hun landsgrenzen te beperken of te verbieden, maar hoe zij hierbij op juridisch adequate wijze te werk moeten gaan legt zij niet uit.
42. Gezien het grote aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan is het dan ook maar zeer de vraag in hoeverre in de praktijk überhaupt gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om tot een verbod over te gaan.
43. Met het oog op het vrije verkeer van goederen op de interne markt, de mondiale goederenstromen en het grote aantal schakels in de industriële productie van levensmiddelen en diervoeders is het redelijkerwijs niet mogelijk om toezicht op een verbod te houden.
44. In plaats van een regeling voor nationale verboden verdient het de voorkeur om door een andere weging van stemmen in de genoemde comités beter rekening te houden met de bezwaren van de lidstaten. Nationale verbodsregelingen zijn alleen een haalbare kaart als lastige obstakels worden overwonnen, en toezicht op naleving is vrijwel onmogelijk.
45. Het CvDR is het daarom niet eens met de conclusie van de Commissie die ten grondslag ligt aan haar voorstel voor een verordening.
46. Het pleit dan ook voor verwerping van het voorstel.

Brussel, 13 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA
