

Vergaderjaar 2009–2010

27 428

Beleidsnota Biotechnologie

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2010

Per brief van 13 maart is aan uw Kamer toegezegd om de mogelijkheden voor een beoordelingskader voor sociaal-economische en duurzaamheidsaspecten van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) te bezien (Kamerstuk 27 428, nr. 131). Dit mede in het licht van de discussie in de EU over sociaal-economische aspecten van ggo's. Bij die discussie gaat het op dit moment overigens uitsluitend over gewassen en deze brief gaat dus ook alleen daarover. Met deze brief willen wij u, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, nader informeren over onze bevindingen inzake die mogelijkheden. Achtereenvolgens zal deze brief ingaan op (a) de vaste koers die Nederland uitgezet heeft ten aanzien van het slagvaardiger maken van de Europese besluitvorming over ggo's, waarbij de huidige goede praktijk van risicobeheersing niet ter discussie staat, (b) de recente voortgang bij het opstellen van een beoordelingskader voor verduurzaming op basis van sociaal economische criteria en (c) het draagvlak in Europa ten aanzien van de Nederlandse voorstellen.

Vaste koers voor slagvaardigere besluitvorming en verduurzaming

Wij zijn ontevreden, en vele Europese collega's met ons, over de slagvaardigheid van de Europese besluitvorming over markttoelating van ggo's. Het in de EU afgesproken vigerende systeem van de zorgvuldige veiligheidsbeoordeling is adequaat. Evenwel is de Europese besluitvorming traag omdat er binnen Europa verschillende visies bestaan op de vraag of bijvoorbeeld ggo teelt wenselijk is. Dergelijke visies hebben weinig te maken met de veiligheidsbeoordeling op zich, maar meer met achterliggende sociaal-economische aspecten.

Een open constructief debat op EU niveau over sociaal-economische aspecten wordt nu bemoeilijkt omdat het huidige EU kader alleen de gelegenheid biedt om in termen van veiligheid te discussiëren over ggo's.

Dit heeft onbedoeld tot gevolg dat lidstaten hun maatschappelijke of sociaal economische bezwaren vertalen in veiligheidsrisico's. Dit vertroebelt de discussie. De impasse in de besluitvorming over toelating van ggo's blijft daardoor bestaan. Daar is uiteindelijk niemand mee gediend. Deze situatie heeft ons ertoe gebracht om in Europa het initiatief te nemen om de slagvaardigheid in de besluitvorming te verbeteren en om op een goede manier ook rekening te houden met de behoefte aan verduurzaming. Dit heeft geleid tot een discussie in Europees verband over het expliciteren van de zogeheten sociaal-economische aspecten en de wenselijkheid en mogelijkheden om die aspecten mee te nemen in de besluitvorming over de toelating van ggo's. Dit kan leiden tot een breder gedragen EU beleid voor ggo's, hetgeen de besluitvaardigheid zal verbeteren.

Om deze doelstelling te bereiken zoeken we in overleg met de andere Lidstaten naar oplossingen voor de problemen die worden ervaren. Zoals het kabinet reeds op hoofdlijnen heeft aangegeven in de brief van maart en nader toegelicht in het AO van juni 2009 pleiten we daartoe voor een wijziging van de Europese besluitvorming¹. Toelating tot de Europese markt voor teelt en import door de Europese Commissie blijft daarbij alleen mogelijk op grond van een zorgvuldig tot stand gekomen beoordeling van de veiligheid van het ggo voor mens, dier en milieu. Lidstaten moeten echter zelf kunnen beslissen over de teelt van op EU niveau veilig bevonden ggo's op hun grondgebied.

Nederlands voorstel voor een beoordelingskader voor de bijdrage van ggo's aan verduurzaming

Zoals eerder dit jaar met u besproken² verstaan wij onder sociaal-economische aspecten duurzaamheid, in brede zin. We spreken dan van «people, planet, profit». Op verzoek van de Minister van VROM zijn in de afgelopen maanden door de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) bouwstenen ontwikkeld voor een kader om te beoordelen onder welke voorwaarden ggo's kunnen bijdragen aan duurzaamheid³. De COGEM heeft criteria voor ggo's geformuleerd rond negen thema's, aan de hand waarvan de bijdrage van ggo's aan verduurzaming kan worden bepaald. De thema's zijn: maatschappelijk nut; welvaart en economie; welzijn en gezondheid; (lokale) voedselvoorziening; cultuurwaarden; keuzevrijheid veiligheid; biodiversiteit; milieukwaliteit. Voor een volledige beschrijving van de criteria verwijzen we naar het COGEM rapport dat de Minister van VROM in oktober aan uw Kamer heeft aangeboden⁴.

De COGEM maakt in haar signalering onderscheid tussen criteria die vooral relevant zijn voor teelt van ggo's in de EU en criteria die relevant kunnen zijn voor teelt van ggo's die elders plaatsvindt. Als het gaat om de teelt in de EU signaleert de COGEM dat de thema's welzijn en gezondheid en lokale voedselvoorziening geen onderwerp van discussie (meer) zijn. Verder constateert de COGEM dat voor vier van de criteria in de EU beleid bestaat in de vorm van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om de criteria veiligheid, keuzevrijheid, biodiversiteit en milieukwaliteit. Deze criteria kunnen dus op basis van bestaande regelgeving worden getoetst.

Drie thema's zijn nog niet in beleid verwerkt: maatschappelijk nut, welvaart en economie en cultuurwaarden. Wij delen de visie van de COGEM dat deze drie thema's relevant zijn voor de discussie over sociaal-economische aspecten van teelt van ggo's. Maatschappelijk nut, welvaart en economie zijn waarden die in de huidige praktijk grotendeels aan de markt worden overgelaten. Een producent van ggo's besluit over te gaan tot een aanvraag voor toelating tot de markt omdat hij verwacht dat consumenten of producenten in de keten een meerwaarde zien in zijn

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428 nr. 131.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428 nr. 142.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 27 428 nr. 148.

product. Naar aanleiding van de COGEM signalering rijst de vraag of deze situatie aan de maatschappelijke verwachtingen voldoet. Wij willen in de discussie in Nederland en Europa nader bezien hoe hiermee om te gaan. Cultuurwaarden spelen nu geen rol in de beoordeling. Wel is dit bij uitstek een thema dat op de achtergrond een rol speelt bij diverse partijen in hun standpuntbepaling over ggo's, bijvoorbeeld als men ggo's ziet als een bedreiging voor traditionele vormen van landbouw. Wij achten het van belang dat bij de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen in EU Lidstaten rekening kan worden gehouden met deze drie thema's, die nog niet op basis van de huidige regelgeving kunnen worden getoetst. Door Lidstaten beleidsruimte voor teelt van ggo's op eigen grondgebied te geven kunnen Lidstaten die dat willen ervaring opbouwen met bijvoorbeeld deze thema's. Deze ervaringen kunnen ingebracht worden in het internationale debat over de verduurzaming van ggo-teelt buiten de EU.

De COGEM heeft een aantal essentiële aandachtspunten geformuleerd voor de uitwerking van de criteria in een beoordelingskader. De criteria moeten worden geoperationaliseerd zodat ze objectief meetbaar worden en van te voren kunnen worden ingeschat.

De COGEM signaleert dat alle negen duurzaamheidsthema's relevant zijn voor buiten de EU geteelde en naar de EU geïmporteerde ggo's. Daarbij constateert de COGEM dat het zowel politiek, juridisch, maar ook met het oog op handelsrelaties veel complexer is om een beoordelingskader voor duurzaamheid voor import van ggo's op te stellen. Dit komt omdat buiten Europa andere wetten en regels gelden. Ook speelt de vraag of het wenselijk is om als land van import bijvoorbeeld cultuurwaarden als argument te gebruiken bij het beoordelen van de teelt van ggo's in derde landen.

Wij delen de inschatting van de COGEM dat het in de EU toepassen van duurzaamheidscriteria op teelt van ggo's die buiten de EU plaatsvindt, complex is. Sociaal-economische effecten kunnen door hun aard het beste worden ingeschat in het land van productie zelf. Uiteraard zijn er wel mogelijkheden om initiatieven van direct betrokken maatschappelijke partijen en de sector zelf, om mainstream internationale agroketens te verduurzamen, te stimuleren en faciliteren. Een voorbeeld van zo'n initiatief dat Nederland faciliteert is de Round Table on Responsible Soy.

Na afronding van een nog lopende studie naar WTO aspecten van het toepassen van de criteria kan nader bekeken worden welke sociaal-economische criteria WTO conform uitgewerkt zouden kunnen worden en welke argumenten en nadere gegevens nodig zijn om maatregelen te kunnen rechtvaardigen.

Gelet op de nog ontbrekende gegevens om objectiveerbare en meetbare indicatoren te ontwikkelen en de ook door de COGEM gesignaleerde complicaties, achten wij het verstandig om op dit moment, in de EU discussie, niet in te zetten op het opstellen van een beoordelingskader voor sociaal-economische aspecten van import van ggo's. Daarom zal het Kabinet in eerste instantie zich richten op het verwezenlijken van de beleidsruimte voor Lidstaten op het gebied van teelt van ggo's op eigen grondgebied. Door Lidstaten opgedane ervaringen met die nationale beleidsruimte en de resultaten van bovengenoemde studie kunnen bijdragen aan het concreter vormgeven van de discussie over sociaal-economische aspecten van teelt buiten de EU.

Zoals eerder aan u is gecommuniceerd¹ is in Europees verband afgesproken dat Lidstaten uiterlijk in januari 2010 gegevens over sociaal-economische aspecten naar de Europese Commissie kunnen sturen. De Commissie zal de gegevens van de Lidstaten bundelen en verwerken in een verslag dat naar verwachting in de zomer van 2010 zal verschijnen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428 nr. 131.

Om de inbreng van Lidstaten te stroomlijnen heeft de Europese Commissie een vragenlijst onder de Lidstaten gecirculeerd, waarin vooral gevraagd wordt naar technische gegevens en ervaringen met commerciële teelt in eigen land. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in Nederland tot op heden nog geen teelt van ggo's op commerciële schaal heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat de enquête onvoldoende mogelijkheid biedt om de Nederlandse positie en wensen ten aanzien van sociaal-economische aspecten van ggo's voor het voetlicht te brengen. De ingevulde vragenlijst zullen we dan ook laten vergezellen van een aanbiedingsbrief waarin de Nederlandse visie op de wijze waarop met dit onderwerp zou moeten worden omgegaan, zoals in deze brief is weergegeven, wordt beschreven. Een concept van de ingevulde vragenlijst en de bijbehorende aanbiedingsbrief aan de Europese Commissie treft u aan als bijlagen bij deze brief.¹

Draagvlak voor Nederlandse voorstellen in Europa

Nederland heeft de afgelopen maanden stevig gewerkt aan het agenderen en verder uitwerken van de visie op sociaal-economische aspecten, zowel nationaal als internationaal. Hieronder treft u daarvan een summiere recapitulatie.

Nationale conferentie

Op 9 juni heeft de Minister van LNV een conferentie georganiseerd waarbij onder Nederlandse belanghebbenden is geïnventariseerd welke sociaal-economische aspecten zij relevant vinden voor ggo's. Tijdens het AO van 18 juni is stilgestaan bij de belangrijkste uitkomsten van de conferentie².

Onder de deelnemers aan de conferentie was sprake van grote overeenstemming over de wenselijkheid van een dialoog over de ontwikkeling in de teelt en de import van ggo's in relatie tot de verduurzaming van de landbouw. Het verslag van de conferentie is u op 26 augustus 2009³ toegestuurd.

Internationale conferentie

Op 25 en 26 november hebben wij in Scheveningen een internationale conferentie gehouden met als doel om met anderen, in het bijzonder EU Lidstaten, van gedachten te wisselen over sociaal-economische aspecten van genetisch gemodificeerde gewassen. Tijdens deze conferentie zijn de ideeën van Nederland besproken met andere Lidstaten en geïnteresseerde partijen.

Er was bij de conferentie veel waardering voor het Nederlandse initiatief. De Nederlandse analyse van het probleem van trage besluitvorming in de EU over de toelating van genetisch gemodificeerde gewassen en de wens om te komen tot verduurzaming werd herkend. De koers die Nederland in en met Europa wenst uit te zetten om het gesignaleerde probleem op te lossen roept evenwel nog diverse vragen op bij de Europese partners. Dit betekent dat komende tijd nog veel energie gestoken moet worden in de Europese discussie. De Minister van LNV heeft u onlangs het verslag van de conferentie toegestuurd.

Taskforce

Per brief van 23 april⁴ bent u geïnformeerd over de oprichting van een taskforce die ervoor moet zorgen dat Nederland in Europa druk blijft uitoefenen om de gewenste veranderingen niet alleen op de agenda te houden maar die veranderingen ook in gang te zetten. Uiteraard is daar-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428, nr. 142.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428, nr. 145.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 27 428, nr. 133.

voor de medewerking van de andere partijen, Commissie en Lidstaten, essentieel. In 2009 hebben de werkzaamheden van de taskforce zich dan ook voornamelijk gericht op informele besprekingen met andere Lidstaten en de Europese Commissie om de Nederlandse ideeën uit te dragen en draagvlak te bevorderen voor de door Nederland beoogde oplossingsrichting.

Voor de Nederlandse wensen lijkt er veel draagvlak bij andere Lidstaten. Mede doordat nog geen nieuwe Commissie is aangetreden, is vanuit de Commissie nog niet gereageerd op de Nederlandse verzoeken met een voorstel. Wel heeft voorzitter Barroso in zijn «guidelines for the new Commission» de door Nederland voorgestelde aanpak omarmd¹. De verwachting is dat de nieuwe Commissie dit onderwerp zal gaan uitwerken. Het is niet waarschijnlijk dat een voorstel voor een nationale teeltbevoegdheid voor de zomer van 2010 zal verschijnen. Momenteel wordt een juridische analyse uitgevoerd van de mogelijkheden tot inbedding van de door Nederland voorgestelde nationale teeltbevoegdheid in de Europese ggo-regelgeving. Die analyse zal bijdragen aan het zoveel mogelijk invloed uitoefenen in de Europese discussie ter zake.

Het wijzigen van de ggo-regelgeving zal veel tijd in beslag nemen. Eerst moet de Europese Commissie een «impact assessment» uitvoeren en dan een wetgevingsvoorstel doen, dat vervolgens via de co-decisieprocedure door Raad en Europees Parlement behandeld moet worden. Zorg bestaat bij een aantal lidstaten dat deze lange aanpassingsprocedure de impasse zal vergroten. Daarom laten wij tevens uitzoeken of er binnen de bestaande regels mogelijkheden zijn om te bereiken dat Lidstaten zelf kunnen beslissen over de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen binnen de eigen landsgrenzen.

Conclusie en verdere inzet Nederland in 2010

Onze conclusie op basis van het verrichte werk in 2009 is dat we met dit onderwerp als Nederland voorop lopen in de EU. Daarmee kunnen we richting geven aan de discussie in de EU. Besluitvorming kan echter pas plaatsvinden op basis van een initiatief van de Europese Commissie. In 2010 zal Nederland bij de Commissie blijven aandringen op de door Nederland noodzakelijk geachte aanpassingen van het EU beleid ten aanzien van teelt van genetisch gemodificeerde gewassen. Het is duidelijk dat met het verzamelen van ervaringsgegevens van Lidstaten in relatie tot teelt van ggo's door de Commissie, zoals hierboven aangegeven, de discussie niet wordt afgerond, maar pas begint. Wij zullen de Nederlandse visie, waar opportuun, blijven inbrengen in de EU zowel voor als achter de schermen. Er lijkt breed politiek draagvlak bij zowel andere Lidstaten als de Commissie voor een oplossing in de door Nederland voorgestelde richting als het gaat om teelt van ggo's. Daarbij lijkt er de meeste steun te zijn voor een oplossing binnen de huidige regels, hetgeen het snelst te realiseren zal zijn. Als dit niet haalbaar blijkt, zou eventueel voor veel Lidstaten een kleine wijziging van de regels bespreekbaar zijn.

Naar verwachting zal in de tweede helft van 2010 de discussie op EU niveau een vervolg krijgen, mede naar aanleiding van het eerder genoemde verslag van de Commissie. Wij zullen u daarom kort na het verschijnen van dit verslag nader informeren over de stand van zaken met betrekking tot dit onderwerp inclusief het standpunt van Nederland bij het commissieverslag en de voorgenomen inzet bij de behandeling ervan in de Europese Raad.

¹ http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_EN.pdf

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg