

Vergaderjaar 2014–2015

**27 428**

## **Beleidsnota Biotechnologie**

**Nr. 307**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2015

In de brief van 8 december 2014<sup>1</sup> heb ik toegezegd u nader te informeren over de nationale teeltbevoegdheid. Op grond daarvan kunnen lidstaten de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen (gg-gewassen) op hun grondgebied beperken of verbieden. De richtlijn nationale teeltbevoegdheid is inmiddels gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en is op 2 april 2015 in werking getreden.<sup>2</sup>

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken wordt in deze brief allereerst (paragraaf 1) toegelicht wat de inhoud van de nationale teeltbevoegdheid behelst en vervolgens (paragraaf 2) op welke wijze deze in de Nederlandse wet- en regelgeving zal worden geïmplementeerd. Voorts wordt u geïnformeerd (paragraaf 3) over de door het kabinet voorgenomen beslissingen over de reeds bestaande EU-toelating voor teelt van gg-gewassen en de lopende aanvragen voor de teelt van gg-gewassen die thans in EU-verband in procedure zijn. Voor die gewassen biedt de gewijzigde richtlijn de mogelijkheid aan lidstaten om binnen zes maanden na inwerkingtreding – uiterlijk tot en met 3 oktober 2015 – via een verzoek om een geografische toepassingsbeperking aan te geven of zij willen dat de teelt ervan niet op hun grondgebied mag plaatsvinden. Het kabinet wil, vooruitlopend op de komende ontwikkeling van een afwegingskader voor nieuwe aanvragen en het debat daarover met uw Kamer, geen onomkeerbare beslissingen nemen over de nog lopende aanvragen. Daarom zal Nederland aan de Europese Commissie een zogeheten geografische toepassingsbeperking verzoeken teneinde de teelt op Nederlands grondgebied uit te sluiten van de reeds verleende of nog te verlenen EU-toelatingen voor de desbetreffende gg-gewassen. Ten slotte wordt (in paragraaf 4) kort ingegaan op de ontwikkeling van het afwegingskader en een consultatie van maatschappelijke actoren.

<sup>1</sup> Kamerstuk 27 428, nr. 296.

<sup>2</sup> Richtlijn 2015/412/EU, Publicatieblad van de Europese Unie, 13 maart 2015, L 68.

## 1. Inhoud van de gewijzigde Richtlijn 2001/18/EG

De nationale teeltbevoegdheid, zoals die in de gewijzigde richtlijn 2001/18/EG is vastgelegd, bevat de volgende elementen:

- 1) Lidstaten dienen in de grensgebieden van hun grondgebied vanaf 3 april 2017 passende co-existentiemaatregelen te treffen als daar gg-gewassen worden geteeld, voor zover de teelt van die gewassen in aangrenzende buurlanden verboden is. Zij dienen de Europese Commissie daarover te informeren.
- 2) Lidstaten hebben, indien zij dat wenselijk vinden, twee opties om de teelt van een gg-gewas op hun grondgebied te beperken of te verbieden, in geval van nieuwe aanvragen om een EU-toelating voor teelt ervan.
  - a) Lidstaten kunnen gedurende de EU-toelatingsprocedure aan de Europese Commissie melden dat zij van de aanvrager van een EU-toelating eisen om (delen van) hun nationale grondgebied uit te sluiten van de toelatingsaanvraag. Een dergelijke eis – verder te noemen verzoek om geografische toepassingsbeperking – wordt publiek gemaakt waarna de aanvrager van een EU-toelating binnen dertig dagen *kan* aangeven dat hij aan dat verzoek gevolg geeft, dan wel dat hij zijn oorspronkelijke aanvraag ongewijzigd laat.

Als de aanvrager niet bevestigt dat hij zijn oorspronkelijke aanvraag (voor het hele EU grondgebied) ongewijzigd wil laten, wordt gevolg gegeven aan het verzoek van de lidstaat om een geografische toepassingsbeperking. Een eventuele EU-toelating van het gewas voor teelt geldt dan niet voor het grondgebied van deze uitgesloten lidstaten. Deze lidstaten mogen vervolgens niet de teelt van het betreffende gg-gewas op hun grondgebied met een nationaal besluit beperken of verbieden omdat de EU-toelating dan reeds geografisch beperkt is.
  - b) Lidstaten die de Europese Commissie geen verzoek om geografische toepassingsbeperking hebben gemeld, of wier verzoek om een geografische toepassingsbeperking door de aanvrager is afgewezen, mogen de teelt van het betreffende gg-gewas op hun grondgebied beperken of verbieden met een nationaal besluit. Dat mag op elk willekeurig moment binnen de geldigheidsduur van een EU-toelating.

Het voornemen tot een dergelijke nationale maatregel moet door de betreffende lidstaat aan de Europese Commissie worden gemeld waarna een wachttermijn van 75 dagen aangehouden dient te worden voordat die nationale maatregel in werking mag treden. De lidstaat moet ervoor zorgen dat teelt van het betreffende gg-gewas niet gedurende die periode in het betreffende grondgebied plaatsvindt. De Europese Commissie kan binnen die wachttermijn niet-bindende commentaren geven op het voornemen van de lidstaat. Na de wachttermijn dient de maatregel bekend gemaakt te worden aan de Europese Commissie, de lidstaten en aan ondernemers en telers op wie deze van toepassing is.
- 3) De gewijzigde richtlijn 2001/18/EG bevat thans een niet-limitatieve lijst van gronden voor een nationale beperking of een nationaal verbod op de teelt van een gg-gewas. Elk nationaal verbod, ongeacht de grond ervan, moet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, moet deugdelijk gemotiveerd worden, en moet proportioneel en niet-discriminatoir van aard zijn. Bovendien mag de grond voor een nationaal verbod niet strijdig zijn met de Europese milieurisicobeoordeling die voor dat gewas is uitgevoerd. Dat betekent dat een nationale maatregel nooit op milieuveiligheid gebaseerd mag worden. Eventuele milieuveiligheidsaspecten van een

- bepaald gg-gewas kunnen door lidstaten immers in de Europese milieurisicobeoordeling worden ingebracht.
- 4) Lidstaten mogen op elk gewenst moment hun nationale beperkingen of verbodsmaatregelen intrekken.
  - 5) Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de wijziging van de richtlijn dient de Europese Commissie aan het Europees parlement en de Raad te rapporteren. De rapportage ziet onder andere op de effectiviteit van het gebruik dat de lidstaten hebben gemaakt van de bevoegdheid die de wijziging biedt om de teelt van gg-gewassen op hun grondgebied te beperken of te verbieden en het goede functioneren van de Europese interne markt. Als zij dit nodig acht, kan de Europese Commissie tevens nadere wetgevingsvoorstellen presenteren. De Europese Commissie dient eveneens na vier jaar te rapporteren over het feitelijke herstel van milieuschade die kan optreden als gevolg van de teelt van ggo's, op basis van de informatie waarover de Europese Commissie op grond van de Richtlijn 2001/18/EG en Verordening (EG) nr. 1829/2003 beschikt.
  - 6) Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de wijziging dient de Europese Commissie de bijlagen van Richtlijn 2001/18/EG met betrekking tot de milieurisicobeoordeling te actualiseren met het oog op de integratie van en voortbouwend op de bestaande richtsnoeren voor de milieurisicobeoordeling van gg-gewassen.
  - 7) Bij wijze van overgangsrecht voor reeds bestaande EU-toelatingen voor teelt van gg-gewassen en aanvragen om EU-toelatingen voor de teelt van gg-gewassen die op dit moment in procedure zijn, kunnen lidstaten tot uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van deze wijziging aan de Europese Commissie melden dat zij van de aanvrager c.q. toelatinghouder (de houder van de toelating voor teelt) verzoeken dat (een deel van) hun grondgebied wordt uitgesloten van het geografische toepassingsgebied van de aanvraag om een EU-toelating, respectievelijk de verleende EU-toelating. De Europese Commissie informeert de aanvrager c.q. toelatinghouder en de lidstaten over dergelijke verzoeken. Als de aanvrager c.q. toelatinghouder niet binnen 30 dagen daarna bevestigt dat hij het geografische toepassingsgebied van zijn aanvraag respectievelijk EU-toelating ongewijzigd wil laten, wordt het verzoek van een lidstaat om een geografische toepassingsbeperking overgenomen. In dergelijke gevallen kan een lidstaat de teelt van het betreffende gg-gewas op (delen van) zijn grondgebied niet meer met een nationaal besluit beperken of verbieden omdat de EU-toelating reeds geografisch beperkt is en teelt op (delen van) zijn grondgebied uitsluit.  
Indien een lidstaat geen verzoek tot geografische toepassingsbeperking aan de Europese Commissie kenbaar heeft gemaakt, dan wel in geval de aanvrager of toelatinghouder, na over een zodanig verzoek te zijn geïnformeerd door de Commissie, bevestigt dat hij zijn oorspronkelijke aanvraag ongewijzigd wil laten, mag de lidstaat zelf de teelt van het betreffende gg-gewas op zijn grondgebied beperken of verbieden. Deze procedure doet geen afbreuk aan de teelt van gg-gewassen die rechtmatig is gestart voordat in de betreffende lidstaat die teelt beperkt of verboden is.

## **2. Implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving**

De gewijzigde richtlijn voorziet in een bevoegdheid en niet in een verplichting.

De bevoegdheid van een lidstaat om de teelt van een EU-toegelaten gg-gewas op (delen van) zijn grondgebied te beperken of te verbieden, is

dus een kwestie van subsidiariteit. Daarom is er geen implementatieplicht voor de gewijzigde Richtlijn 2001/18/EG.

Op EU-niveau wordt de veiligheid van gg-gewassen vastgesteld en wordt toelating verleend voor introductie op de Europese Markt als de gg-gewassen veilig zijn voor mens, dier en milieu.

De nationale teeltbevoegdheid doet recht aan de subsidiariteit en staat lidstaten toe om te beslissen over de teelt van EU-toegelaten gg-gewassen op hun grondgebied.

Gebruikmaking van bovengenoemde bevoegdheid is op twee manieren mogelijk. Enerzijds kan een lidstaat de Europese Commissie melden dat aan de aanvrager van een EU-toelating voor teelt van een gg-gewas verzocht wordt het grondgebied van die lidstaat uit te sluiten van de toelatingsaanvraag (geografische toepassingsbeperking). Een dergelijke melding kan vormvrij plaatsvinden onder verwijzing naar de betreffende bepaling uit de gewijzigde richtlijn en hiervoor is geen motivering vereist. Evenmin is er een rechtsbasis voor nodig in nationale wet- en regelgeving.

Anderzijds kan een lidstaat ervoor kiezen om de teelt van EU-toegelaten gg-gewassen op zijn grondgebied te beperken of te verbieden. Voor een dergelijke verbodsmaatregel is het noodzakelijk dat daarvoor een toereikende rechtsbasis bestaat in nationale wet- en regelgeving.

Als de aanvrager een verzoek van een lidstaat tot een geografische toepassingsbeperking niet afwijst, wordt de EU-toelating voor het gg-gewas uitsluitend verleend voor lidstaten die geen geografische toepassingsbeperking hebben geëist. In dat geval is het een lidstaat niet toegestaan de teelt van het betreffende gg-gewas op zijn grondgebied te beperken of te verbieden, omdat het toepassingsgebied van de EU-toelating dan reeds geografisch beperkt is.

De aanvrager kan een eventueel verzoek afwijzen door zijn oorspronkelijke toelatingsaanvraag te bevestigen. Een lidstaat kan dan vervolgens opnieuw beslissen wat te doen: nationaal een wettelijke verbodsmaatregel initiëren, waarvoor een toereikende rechtsbasis noodzakelijk is, dan wel accepteren dat de aanvrager niet wil meewerken en het daarbij laten.

Een mogelijke rechtsbasis voor een dergelijke maatregel is de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005.

Toereikende en juridisch houdbare gronden voor een eventueel teeltverbod voor een EU-toegelaten gg-gewas op grond van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, zijn in ieder geval de onverenigbaarheid van die teelt met:

- beleid dat keuzevrijheid voor burgers of agrariërs waarborgt,
- nationaal co-existentiebeleid, en
- gewasbeschermingsmiddelenbeleid.

Bij het opstellen van het nationale afwegingskader zullen ook ethische en maatschappelijke overwegingen worden betrokken.

### **3. Voorgenomen Nederlandse beslissingen over bestaande toelatingen en lopende toelatingsaanvragen**

Op dit moment is alleen mais MON810 toegelaten voor teelt in de EU. Deze maïs wordt niet in Nederland geteeld. Voor deze maïs loopt tevens een hernieuwingsaanvraag. Daarnaast bevinden zich nog acht gg-gewassen in de toelatingsprocedure. In totaal zijn er dus tien zogenaamde overgangsdossiers aan de orde.

Daarnaast is in juni 2014<sup>3</sup> toegezegd de Kamer te informeren over een afwegingskader voor het nemen van beslissingen over teelt van gg-gewassen op Nederlands grondgebied. Uw Kamer heeft met de motie De Liefde en Van Dekken<sup>4</sup> laten weten actief betrokken te willen zijn bij het ontwikkelen van dat afwegingskader voor besluitvorming.

Overeenkomstig de toezegging en de genoemde motie zal een concept afwegingskader voor besluitvorming worden ontwikkeld op basis van wetenschappelijke kennis, waarover een consultatie bij maatschappelijke actoren zal plaatsvinden. Zoals toegezegd in de brief van 12 januari 2015<sup>5</sup>, zult u daarover voor de zomer nader worden geïnformeerd.

Conform de kabinetsbrief van 4 april 2014<sup>6</sup> is het Nederlandse beleid bij de toelatingsbeoordeling voor gg-gewassen «ja, mits veilig». De bestaande toelatingen en lopende toelatingsaanvragen, de zogeheten overgangsdossiers, zijn bovendien geanalyseerd op grond van elementen die in elk geval relevant zijn voor besluitvorming en onderdeel zullen uitmaken van het te ontwikkelen afwegingskader. Dat zijn:

- de keuzevrijheid voor de burger en de landbouwer;
- de co-existentie; en
- de mogelijke verandering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Die analyse treft u aan als bijlage bij deze brief<sup>7</sup> en de bevindingen van de analyse worden onderstaand kort samengevat.

De *keuzevrijheid* voor de burger is gewaarborgd door de etiketteringsplicht ingevolge Verordening nr. EG/1830/2003, waaruit volgt dat als er meer dan 0,9% van een Europees toegelaten ggo in een product of een ingrediënt zit, dit op het etiket vermeld moet worden. Burgers kunnen zo kiezen of ze al dan niet een product willen gebruiken dat ggo's bevat. Landbouwers kunnen aan de hand van het etiket bepalen of hun zaaizaad of plantgoed al dan niet een ggo is. Een eventueel nationaal verbod beperkt uiteraard de keuzevrijheid van de landbouwer omdat hij dan een Europees toegelaten gg-gewas niet kan telen.

In Nederland zijn de regels voor *co-existentie* neergelegd in de Regeling teelt<sup>8</sup> op grond waarvan isolatieafstanden ten opzichte van niet-ggo teelt (conventionele teelt) en gg-vrije teelt (biologische teelt) in acht genomen moeten worden. De co-existentie is daarmee voor de gewassen in de tien overgangsdossiers – aardappel en maïs – in Nederland geregeld.

Het *gebruik van gewasbeschermingsmiddelen* is gebonden aan wettelijke regels ingevolge de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Op grond van die wet worden, voorafgaand aan de toelating van een middel, niet alleen de risico's van het middel voor mens en milieu beoordeeld, maar worden ook wettelijke gebruiksvoorschriften bepaald waaraan gebruikers van het middel, zoals telers, zich moeten houden. Bij de beoordeling van een middel en de wettelijke gebruiksvoorschriften voor het middel wordt geen onderscheid gemaakt tussen gebruik bij gg-gewassen of conventionele gewassen.

Voor de zetmeelaardappel waarvoor een markttoelating voor teelt is aangevraagd, en die geschikter is gemaakt voor de papierindustrie, is

<sup>3</sup> AO Milieuraad van 3 juni 2014 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 522)

<sup>4</sup> Motie De Liefde en Van Dekken, 10 juni 2014 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 517).

<sup>5</sup> Kamerstuk 27 428, nr. 299.

<sup>6</sup> Kamerstuk 27 428, nr. 270.

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>8</sup> Stcrt. 2014, nr. 35 163.

geen ander gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voorzien dan voor de teelt van reguliere zetmeelaardappelen.

Een aantal maïslijnen waarvoor een toelating wordt gevraagd, is dusdanig gemodificeerd dat eiwitten worden geproduceerd die schadelijk zijn voor de maïswortelboorder en/of maïsstengelboorder – voor maïs schadelijke insecten – waardoor er naar verwachting een vermindering van het insecticidegebruik kan optreden bij de teelt van deze maïslijnen.

Andere maïslijnen zijn tolerant gemaakt voor glyfosaat of glufosinaat-ammoniumbevattende herbiciden. Het gebruik van deze middelen is gebonden aan wettelijke gebruiksvoorschriften en is niet toegestaan als volveldsbehandeling over maïs.

Het kabinet komt voor de tien overgangsdossiers tot de conclusie dat er op grond van de geanalyseerde elementen (keuzevrijheid, co-existentie en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) geen juridisch houdbare grond is om in Nederland de teelt van de betreffende gg-gewassen wettelijk te beperken of te verbieden.

Vooruitlopend op de ontwikkeling van een afwegingskader en met het oog op het debat met uw Kamer over dit onderwerp, wil het kabinet inzake de overgangsdossiers geen onomkeerbare beslissingen nemen. Voor de tien genoemde overgangsdossiers is het kabinet daarom voornemens om, binnen de daarvoor gestelde termijn (uiterlijk op 3 oktober 2015), aan de Europese Commissie te melden dat Nederland een geografische toepassingsbeperking verzoekt teneinde de teelt op Nederlands grondgebied uit te sluiten van de reikwijdte van de reeds verleende of nog te verlenen EU-toelatingen voor de desbetreffende gg-gewassen. Die melding behoeft niet gemotiveerd te worden.

De aanvragers van de betreffende EU-toelatingen kunnen (expliciet of stilzwijgend) aan dit verzoek gehoor geven of het expliciet afwijzen. Indien zij het verzoek niet expliciet afwijzen, beperken zij daarmee hun toelatingsaanvraag en zal de teelt van het betreffende gewas in Nederland niet zijn toegestaan nadat een EU-toelating is verleend.

Indien aanvragers het verzoek expliciet afwijzen door hun oorspronkelijke toelatingsaanvraag te bevestigen, dan is de teelt van het betreffende gg-gewas in Nederland toegestaan nadat een EU-toelating is verleend. In dat geval zal het kabinet op grond van het te ontwikkelen afwegingskader besluiten of het al dan niet een nationaal teeltverbod voor het betreffende gg-gewas tot stand zal brengen. Dat kan namelijk op elk gewenst moment, ook indien reeds teelt in Nederland plaatsvindt of in het verleden heeft plaatsgevonden op grond van een verleende EU-toelating.

#### **4. Kader voor besluitvorming over nationale teelt voor toekomstige toelatingsaanvragen voor gg-gewassen**

Hierboven is aangegeven dat een concept afwegingskader voor besluitvorming zal worden ontwikkeld, waarover een consultatie bij maatschappelijke actoren zal plaatsvinden. Uitgangspunten die van belang zijn bij dit kader, zijn in een eerder stadium met uw Kamer besproken.

Het kabinet wil in het kader van de nationale teeltbevoegdheid de merites van teelt van gg-gewassen op Nederlands grondgebied per gewas afzonderlijk beoordelen. Het kabinet wil daarbij de mogelijke kansen die gg-gewassen bieden voor de Nederlandse landbouw niet op voorhand uitsluiten in lijn met de genoemde kabinetsbrief van 4 april 2014.

Zoals tijdens het AO Milieuraad van juni 2014 is aangegeven, wordt het uitgangspunt gehandhaafd dat Nederland in het verleden heeft gehanteerd, namelijk dat indien zou worden besloten tot een eventuele beperking of een eventueel verbod op de teelt van een gg-gewas, dat

alleen op het nationale niveau wordt gerealiseerd, zodat geen regionale verschillen binnen Nederland ontstaan.<sup>9</sup>

De veiligheid voor mens, dier en milieu wordt Europees beoordeeld door de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) en vormt een strikte eis voor een EU-toelating. Alle lidstaten kunnen hun expertise en inzichten inbrengen in de EU-milieurisicobeoordeling. Nederland benut daarbij de expertise van onafhankelijke adviseurs zoals de COGEM, het RIVM en RIKILT. Aangezien een positieve veiligheidsbeoordeling voor het gehele grondgebied van de EU een strikte eis is voor toelating, wordt aan dit aspect voldaan als een gewas Europees wordt toegelaten en wordt die veiligheid nationaal niet nogmaals beoordeeld.

Op 22 december 2014 heeft de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) mij desgevraagd de signalering «Bouwstenen voor een beoordelingskader voor teelt van gg-gewassen» (CGM/141222-01)<sup>10</sup> doen toekomen die betrokken wordt bij de ontwikkeling van een afwegingskader voor besluitvorming.

Over de verdere ontwikkelingen ter zake zal de Kamer op de hoogte worden gehouden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
W.J. Mansveld

---

<sup>9</sup> Overeenkomstig de aangenomen Motie Ormel (Kamerstuk 27 428, nr. 199).

<sup>10</sup> <http://www.cogem.net/index.cfm/nl/publicaties/publicatie/bouwstenen-voor-een-beoordelingskader-voor-teelt-van-gg-gewassen>