

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Pesticider og Genteknologi
J.nr. MST 689-00066
Ref. OLK/LWE

2. september 2010

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til forordning om ændring af Direktiv 2001/18/EC (udsætningsdirektivet) med hensyn til mulighed for medlemsstaterne til at forbyde, begrænse eller hindre dyrkning af genetisk modificerede organismer (GM-planter) på deres territorium.

COM(2010) 375 final

Resume

Kommissionen ønsker med sit forslag at ændre EU-lovgivningen for at give medlemsstaterne mulighed for selv at bestemme, hvorvidt de ønsker, at der dyrkes GM-planter på deres territorium uden at ændre godkendelsessystemet på fællesskabsniveau og uafhængigt af de tiltag, som medlemsstaterne har ret til foretage jf. udsætningsdirektivets artikel 26a for at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af genetisk modificerede organismer i andre produkter (sameksistensregler).

For at undgå, at denne mulighed underminerer godkendelsessystemet på fællesskabsniveau, skal anvendelsen af denne mulighed begrundes ud fra andre kriterier end dem, der indgår i fællesskabets godkendelsesprocedure. Dvs. begrundelsen må ikke ske med henvisning til, at dyrkning af den pågældende GM-plante skulle medføre risici for miljø og menneskers og dyrs sundhed.

Ligeledes må anvendelse af denne mulighed ikke begrundes med hensyn til at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i andre produkter, idet fællesskabslovgivningen allerede giver grundlag (artikel 26a i udsætningsdirektivet) for at løse sådanne problemer gennem sameksistensregler.

Forslaget berører ikke godkendelser til import af GMO'er til EU alene til foder og fødevarerbrug.

1. Status

Kommissionen sendte den 13. juli 2010 ovennævnte forslag til Rådet. Den danske sprogversion blev oversendt til Rådet den 16. juli 2010.

Forslaget har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 114 om harmonisering af medlemslandenes lovgivning vedr. det indre marked og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter den almindelige lovgivningsprocedure jf. artikel 294.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at ændre Direktiv 2001/18/EC, art. 26 (Udsætningsdirektivet) ved at tilføje en ny art. 26b der giver medlemslandene mulighed for, at forbyde, begrænse eller hindre dyrkning af genetisk modificerede organismer (GM-planter) på deres territorium.

Muligheden for at forbyde, begrænse eller hindre dyrkning af GM-planter er efter forslaget møntet på bestemte eller alle GM-planter og et forbud kan gælde for dele af en medlemsstat eller for hele medlemsstatens territorium. Nationale forbud kan omfatte dyrkning af GMO'er godkendt til dyrkning under både udsætningsdirektivet og forordning 1829/2003.

Forslaget berører ikke godkendelser til import af GMO'er til EU alene til foder og fødevarerbrug. Forslaget lægger heller ingen restriktioner for den frie handel med frø.

Udsætningsdirektivet og forordning nr. 1829/2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer udgør et sammenhængende lovgrundlag for godkendelse af GM-planter til dyrkning i EU.

Ifølge denne lovgivning skal GM-planter til dyrkning underkastes en individuel risikovurdering før de kan blive godkendt til markedsføring i det fælles marked. Formålet er at sikre et højt niveau m.h.t. beskyttelse af miljøet og menneskers og dyrs sundhed.

Når en GM-plante er godkendt til dyrkning i overensstemmelse med denne lovgivning, kan medlemsstaterne i dag ikke forbyde eller begrænse markedsføring af denne plante, undtagen under bestemte betingelser fastlagt i fællesskabslovgivningen.

Kommissionen begrundet sit forslag med, at der i de sidste år har været tiltagende tilkendegivelser fra medlemsstaterne om, at beslutninger om den konkrete dyrkning af GM-planter mest hensigtsmæssigt sker på medlemsstatsniveau, hvorfor medlemsstaterne skulle have ret til at have en mulighed for at vedtage regler vedrørende dyrkning af GM-planter på deres territorium efter at GM-planten er blevet godkendt til markedsføring på fællesskabsniveau.

Kommissionen ønsker med sit forslag at ændre EU-lovgivningen for – i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet - at give medlemsstaterne frihed til at bestemme hvorvidt de ønsker, at der dyrkes GM-planter på deres territorium. Dette sker uden at ændre godkendelsessystemet på fællesskabsniveau og sker uafhængigt af de tiltag, som medlemsstaterne har ret til foretage jf. udsætningsdirektivets artikel 26a for at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af genetisk modificerede organismer i andre produkter (sameksistensregler).

For at bevare godkendelsessystemet på fællesskabsniveau, skal anvendelsen af denne mulighed begrundes ud fra andre kriterier end dem, der indgår i fællesskabets godkendelsesprocedure. Dvs. den enkelte medlemsstats begrundelse må ikke ske med henvisning til at dyrkning af den pågældende GM-plante skulle medføre risici for miljø og menneskers og dyrs sundhed,

Ligeledes må anvendelse af denne mulighed ikke begrundes med hensyn til at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i andre produkter, idet fællesskabslovgivningen allerede giver grundlag (artikel 26a i udsætningsdirektivet) for at løse sådanne problemer gennem sameksistensregler.

Det vil således være en betingelse for anvendelsen af et nationalt forbud eller begrænsning af dyrkning af GM-planter, at forbuddet ikke er begrundet i risici for miljøet eller menneskers og dyrs sundhed eller i et ønske om at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i andre produkter.

Forbud eller begrænsninger kan alene dreje sig om dyrkning, og ikke den uhindrede omsætning og import af genetisk modificeret udsæd. Tilsvarende må disse forholdsregler ikke være rettet imod anvendelse af udsæd i hvilket der findes tilfældig eller uundgåelige spor af GMO'er, der er godkendt i EU.

Kommissionen har endvidere den 13. juli 2010 vedtaget en ny ikke-bindende anbefaling m.h.t. udarbejdelse af sameksistensregler.

I de nye anbefalinger præciseres muligheden for, at medlemsstaterne kan begrænse dyrkning af GM-planter på større områder af deres territorium for at undgå utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder (GMO-frie områder). Dog skal anvendelse af denne mulighed begrundes af medlemsstaterne ved påvisning af, at de gældende sameksistensregler ikke er tilstrækkelige til at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er.

Endelig skal anvendelsen af forbuddet eller begrænsninger for medlemslandene være i overensstemmelse med traktaterne, særligt med hensyn til ikke-diskriminering af nationale og ikke-nationale produkter og fællesskabets internationale forpligtelser f.eks. i forhold til WTO.

3. Europaparlamentets udtalelse

Europaparlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Der sker med forslaget en tilbageføring af kompetence til medlemsstaterne, der hidtil har ligget på fællesskabsniveau. Dette vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser.

Udsætningsdirektivet er implementeret i dansk lovgivning ved lov om miljø og genteknologi, lovbekendtgørelse nr. 811 af 21. juni 2007 og bekendtgørelse om godkendelse af udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer, bekg. nr. 1319 af 20. november 2006 af udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer.

Kommissionens forslag er udformet som en forordning om end den tilsigter at ændre et direktiv, nemlig direktiv 2001/18/EC (udsætningsdirektivet). En forordning kan umiddelbart anvendes i medlemsstaterne og medføre pligter og rettigheder direkte for borgerne i de enkelte EU-lande. Der kræves derfor ikke national lovgivning for, at forordningen gælder som lovgivning i medlemsstaterne.

Selv om forordningen vil have direkte virkning i dansk ret, kan der dog godt være tale om, at det er nødvendigt at fastsætte supplerende bestemmelser eller foretage justeringer i lovgivningen. I forhold til ændringen af udsætningsdirektivet vil denne mulighed dog kræve en nøje juridisk analyse, der ikke er gennemført for nuværende.

Forordning 1829/2003 om genetisk modificerede fødevarer og foder har direkte retskraft og er således ikke som sådan implementeret i dansk lovgivning. Bekendtgørelse nr. 1308 af 14. december 2005 om mærkning af fødevarer (§§ 72 og 77) indeholder dog straffebestemmelser om overtrædelse af forordningens regler for så vidt angår fødevarer. For så vidt angår foder er straffebestemmelserne implementeret med bekendtgørelse nr. 1177 af 11. oktober 2007 om foder og foderstofvirkomheder. Der vil ikke være behov for at ændre disse bekendtgørelser.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Erhvervs-mæssigt dyrkes der ikke GMO-afgrøder i Danmark. Evt. økonomiske konsekvenser ved et fremtidigt dansk forbud mod dyrkning af en GMO-afgrøde vil afhænge af den pågældende GMO's karakteristika, og kan derfor ikke vurderes for nuværende.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Erhvervsadministrative konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der skønnes ikke at være samfundsøkonomiske konsekvenser forbundet med forslaget. Erhvervsmæssigt dyrkes der ikke GMO-afgrøder i Danmark. Evt. samfundsøkonomiske konsekvenser ved et fremtidigt dansk forbud mod dyrkning af en GMO-afgrøde vil afhænge af den pågældende GMO's karakteristika.

Beskyttelsesniveau

Forslaget skønnes ikke at ville påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark, da det udelukkende omhandler begrundelser for nationale dyrkningsforbud, der ligger ud over mulige miljø- og sundhedsmæssige risici.

6. Høring

Kommissionens forslag har været udsendt i almindelig høring hos relevante interesseorganisationer mv. den 15. juli 2010 med frist 23. august 2010.

Der er i alt indkommer 12 høringssvar.

3 F finder, at der i forbindelse med afgørelser inden for de enkelte medlemslande om dyrkning af GMO-afgrøder bør foretages en analyse af den samfundsmæssige nytteværdi, hvor også de arbejdsmiljømæssige forhold indgår.

Ved dyrkning i medlemslandene bør det også sikres, at medarbejderstaben har den fornødne uddannelse.

DI – organisation for erhvervslivet finder, at EU-kommissionens forslag er uheldigt og uhensigtsmæssigt, idet mulighederne for nationale forskelligheder mht. dyrkning af GMO-afgrøder indebærer risiko for fraktionering af det indre marked og en ulige konkurrencesituation. Flytningen af kompetencen til de enkelte medlemslande bryder med et helt centralt princip om harmoniserede beslutninger, og DI finder ikke, at dette brud kan forsvares med henvisning til subsidiaritetsprincippet. DI finder, at det er helt centralt at fastholde, at nationale dyrkningsforbud ikke kan begrundes i miljø-, sundheds- og sameksistensmæssige forhold, ligesom sådanne begrænsninger skal være i overensstemmelse med traktaterne og forpligtigelser i WTO. DI frygter også, at forslaget på sigt fører til, at også import af GMO-foder og fødevarer bliver en nationale afgørelse.

Endelig finder DI, at forslaget er et yderligere tilbageskridt i forhold til udnyttelse af GM-teknologien, at vækstmuligheder i EU ikke kan indfries, og at fællesskabet derfor ikke vil være at finde blandt de førende på dette felt.

Samlet set kan DI derfor ikke støtte Kommissionens forslag.

Økologisk Landsforening støtter Kommissionens forslag.

Foreningen lægger til grund, at det ikke vil være muligt at dyrke GMO-afgrøder, uden at det vil få økonomiske konsekvenser for de producenter, der markedsfører GMO-fri produkter (f.eks. økologiske), idet det vil give øgede udgifter til adskillelse, logistisk analyser og kontrol med forekomster af GMO'er med deraf følgende tab af indtægter.

Foreningen fremhæver, at dyrkning af GMO-afgrøder forhindrer, at medlemslandene kan vælge en national erhvervspolitik, der er baseret på produktion af bæredygtige fødevarer uden anvendelse af

GMO, da en voksende GMO-produktion kan udgøre en væsentlig barriere for at få flere økologiske arealer i Danmark.

Økologisk Landsforening lægger vægt på, at der ikke stilles begrænsninger for, hvilke begrundelser medlemsstaterne må anvende i forb. med forbud mod dyrkning af en GMO-afgrøde. Det bør således være tilladt at vedtage nationale forbud som led i en national erhvervsstrategi, og for at sikre GMO-fri produkter og for at sikre forbrugernes tillid til GMO-frie produkter.

Landbrug og Fødevarer finder indledningsvist, at det er særdeles vigtigt, at de danske myndigheder overfor Kommissionen påpeger nødvendigheden af, at der fremsættes forslag til løsning af det nuværende nul-tolerance problem – både i forhold til import af foder og fødevarer og i forhold til udsæd. Dette har stor betydning både for den konventionelle foder- og fødevarereproduktion og den økologiske.

Landbrug og Fødevarer noterer endvidere med tilfredshed, at Kommissionen fastslår vigtigheden af sameksistensregler, der imødegår risikoen for, at landmænd lider økonomiske tab som følge af, at andre dyrker GMO-afgrøder.

Landbrug og Fødevarer finder imidlertid, at den af Kommissionens fremsatte nye rekommandation i forhold til den nugældende rekommandation er et skridt i den forkerte retning, idet den nugældende rekommandation alene lægger videnskabelige forhold til grund for udarbejdelse af sameksistensregler.

Danmark bør således arbejde for, at fastholde den nuværende grundige og operationelle rekommandation for sameksistens.

Dermed kan der - jf. Landbrug og Fødevarer - opstilles klare betingelser, der skal overholdes, hvis man skal kunne dyrke GMO-afgrøder, som på langt sigt i højere grad vil beskytte de landbrugere, som ønske at fravælge GMO, end de nationale forbud som Kommissionen lægger op til.

I den forbindelse udtrykker Dansk Landbrug bekymring for, om det foreliggende forslag vedr. dyrkning er i overensstemmelse med WTO-reglerne og reglerne for det indre marked, idet muligheden for at forbyde dyrkning i modsætning til de nugældende sameksistensregler ikke er baseret på objektive kriterier.

Landbrug og Fødevarer opfordrer derfor på det kraftigste den danske regering til at arbejde for at sikre, at en evt. kommende regulering er i overensstemmelse med såvel WTO-reglerne som reglerne for det indre marked.

Afdelingen for biosystemer v/Risø DTU finder, at Kommissionens forslag er principielt rigtigt, idet dyrkningsmæssige forhold kan være vidt forskellige mellem lande og regioner, hvilket vanskeliggør sameksistens. Afdelingen finder dog at Kommissionens forslag er upræcist i forhold til at konkretisere hvilke grunde, der anses for at være legale i forhold til et GMO-dyrkningsforbud. Kommissionens bør derfor i forslaget præcisere, hvornår et forbud er legalt. Uklarhed i ved ikke at nævne, at også etiske reservationer er legale begrundelser indebærer, at der kan rejses tvivl om hvorvidt Kommissionens forslag overhovedet bliver operationelt i forhold til den differentierede holdning, som EU-landene har til GM-afgrøde dyrkning.

Danmarks Naturfredningsforening er grundlæggende tilfreds med Kommissionens forslag, der betragtes som en håndsrækning til og en ekstra sikkerhed for natur og miljø i medlemslandene. Foreningen finder dog, at der er uklarhed om, hvilke kriterier de enkelte medlemslande kan lægge til grund for et evt. forbud. DN ønsker derfor en redegørelse for, hvad der kan udløse et forbud, og om et evt. forbud kan underkendes af Kommissionen.

Endelig ønsker DN, at det sikres, at en evt. ændring af udsætningsdirektivet ikke kommer til at underminere sameksistensreglerne. Sameksistensreglerne bør stadig være gældende og bør være uafhængige af skiftende politiske flertal for og imod GMO-afgrøder.

Forbrugerrådet støtter Kommissionens forslag, idet rådet finder, at det sikrer forbrugerne et reelt valg. Det reelle valg forudsætter, at de forbrugere, der ønsker at købe GMO-fri produkter, skal sikres den mulighed uden en påført merpris fra GMO-produktion.

Foreningen af Danske Biologer støtter Kommissionens forslag.

Dansk Erhverv har ingen bemærkninger til forslaget.

Grundnotat om forslaget har den 20. juli 2010 været forelagt miljøspecialudvalget til skriftlig høring med frist den 26. juli 2010. Der kom i den forbindelse ikke bemærkninger til forslaget.

7. Forhandlingssituationen

Der har endnu ikke været forhandlinger om forslaget.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkommen, idet det ligger indenfor rammerne af Folketingets vedtagelse (V83) fra den 27. maj 2010 om genmodificerede afgrøder. Folketinget vedtager i V83, at Danmark i EU-regi arbejder for nationale afgørelser vedrørende dyrkning af genetisk modificerede afgrøder. Det er endvidere regeringens holdning, at Danmark i EU-regi arbejder for nærmere afklaring af, hvilke legale begrundelser, som medlemsstaterne kan benytte, for at indføre et forbud mod dyrkning af GM-afgrøder.

9. Tidligere forelæggelser for Folketinget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketinget.