
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri,
Miljø- og Planlægningsudvalget
EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 13. december 2010

Juridisk slagsmål om GMO-forslag

Sammenfatning

Kommissionen fremsatte i juli 2010 et direktivforslag, som vil give EU-landene ret til på visse betingelser at begrænse eller forbyde gmo- dyrkning på deres område. Der er nu opstået uenighed mellem Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionen om en række juridiske spørgsmål i forslaget. I Det drejer sig dels om det korrekte retsgrundlag for forslaget, dels om hvilke nærmere begrundelser for at forbyde eller begrænse gmo- dyrkning, som vil leve op til såvel EU- som WTO-reglerne. Europa-Parlamentets juridiske tjeneste har også deltaget i debatten.

Baggrund

Den 13. juli 2010 fremsatte Kommissionen et forslag til ændring af det såkaldte udsætningsdirektiv¹. Forslaget giver EU-landene ret til at begrænse eller forbyde dyrkning af genmodificerede organismer (gmo'er) på deres område, selv om der på EU-plan er givet tilladelse til dyrkning. Dog skal følgende betingelser være opfyldt:

- begrundelsen for forbuddet/begrænsningen **må ikke vedrøre beskyttelse af sundhed eller miljø**
- forbuddet/begrænsningen skal **overholde EU's traktater**, særligt reglerne om frie varebevægelser
- forbuddet/begrænsningen skal **overholde EU's internationale forpligtelser**, navnlig WTO-reglerne.

Forslaget er nærmere gennemgået i [EU-note E 51](#) af 29. juli 2010.

Tvivl om forslagets konsekvenser

Forslaget har givet anledning til en del diskussioner såvel herhjemme som i Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget kunne umiddelbart ses som en gave til de EU-lande, som var skeptiske over for at tillade dyrkning af gmo-afgrøder på deres område. Det opstod imidlertid hurtigt spørgsmål om, hvilke nærmere begrundelser – bortset fra miljø og sundhed – som EU-landene overhovedet ville kunne påberåbe sig til støtte for et forbud mod gmo-dyrkning, henset til, at miljø og sundhed stort set er de eneste begrundelser, der godtages efter af WTO. Særligt har det været diskuteret, om "etik og moral" med held ville kunne påberåbes af landene i WTO med henblik på at forbyde gmo-dyrkning.

Folketingets udtalelse om forslaget

I forbindelse med Folketingets nærhedskontrol af udvalgte EU-forslag afgav [Europaudvalget og Fødevareudvalget den 22. oktober 2010 en udtalelse til Kommissionen om forslaget](#). Selv om udvalgene ikke fandt, at forslaget stred mod nærhedsprincippet, fandt et flertal bl.a., at det var uheldigt, at EU-landene ikke kunne forbyde gmo-dyrkning med henvisning til sundhed og

¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af direktiv 2001/18/EF for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område - KOM (2010) 375.

miljø. På den baggrund opfordrede flertallet Kommissionen til at tage bestemmelsen om, at miljø og sundhed ikke måtte indgå som argument for et nationalt forbud, ud af forslaget.

Uenigheden mellem EU-institutionernes juridiske tjenester

I november 2010 nedsatte Rådet (COREPER) en arbejdsgruppe, som skulle se nærmere på forslaget, herunder hvilke begrundelser EU-landene kunne påberåbe sig til støtte for et forbud, og som ville være forenelige med WTO. I den forbindelse bad man Rådets Juridiske Tjeneste om en udtalelse.

Ifølge et arbejdsrapport fra Kommissionen af 19. november 2010² citeres Rådets Juridiske Tjeneste for i et notat af 5. november 2010³ at udtale sig meget kritisk over for forslaget, både for så vidt angår retsgrundlaget som i forhold til hvilke foranstaltninger EU-landene evt. vil kunne påberåbe sig, og som dels vil overholde EU reglerne dels WTO-reglerne.

Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste har også afgivet en udtalelse, som dog ikke er offentligt tilgængelig.

Uenighed om retsgrundlaget

Rådets Juridiske Tjeneste stiller for det første spørgsmål ved Kommissionens valg af retsgrundlag. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om det indre marked.

I den forbindelse mener Rådets Juridiske Tjeneste, at forslaget ikke i sin nuværende form kan have det indre marked som retsgrundlag. Ifølge Rådets Juridiske Tjeneste kan forslaget nemlig **kun have hjemmel i artikel 114** om det indre marked med henblik på at "afhamonisere" EU-reglerne på et område, **hvis direktivet reelt har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds funktion**⁴. Rådet afviser dog ikke, at lovgiver kunne have anvendt artikel 114 som retsgrundlag, for eksempel hvis den hyppige anvendelse af undtagelsesforanstaltninger i praksis førte til uens tilstande i EU-landene. Men denne begrundelse har Kommissionen ifølge Rådet ikke indskrevet i betragtningerne til forslaget.

² Kommissionens arbejdsdokument findes her:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16826.en10.pdf>

³ Som ikke er offentligt.

⁴ Rådet henviser i den forbindelse til EU-Domstolens dom af 10. december 2002 i sag C-491/01.

Kommissionen er ikke overraskende uenig med Rådet, og henviser til, at forslaget faktisk sikrer det indre markeds funktion. Ifølge Kommissionen fremgår dette også af Kommissionens begrundelse for forslaget.

Desuden anfører Kommissionen bl.a., at det er almindeligt antaget, at en retsakt skal ændres med samme retsgrundlag som det, der oprindeligt blev brugt til at vedtage retsakten, hvilket for udsætningsdirektivets vedkommende var artikel 114 (tidligere artikel 95) om det indre marked.

Det forlyder, at **Parlamentets Juridiske Tjeneste** i sin udtalelse støtter Kommissionens valg af artikel 114 som retsgrundlag.

Uenighed om hvilke begrundelser, der overholder EU-retten

Rådets Juridiske Tjeneste anfører - ifølge kommissionspapiret - at forslaget ikke giver EU-landene "carte blanche" med hensyn til hvilke begrundelser de kan påberåbe sig til støtte for et forbud/en begrænsning. Således indeholder forslaget allerede bestemmelser om sameksistens, hvorfor sameksistensproblemer ikke kan begrunde et forbud.

Ifølge Rådets Juridiske Tjeneste er den mest oplagte begrundelse, som EU-landene vil kunne påberåbe sig til støtte for et forbud, **etiske betænkeligheder**. Imidlertid vurderer Rådets Juridiske Tjeneste, at det vil være vanskeligt at overbevise EU-Domstolen om, at alene etiske betænkeligheder ligger til grund for et forbud, hvis landet eksempelvis tillader kød fra dyr, som har været fodret med gmo-foder. I den forbindelse henviser Rådets Juridiske Tjeneste til EU-Domstolens dom fra 2009, som fandt, at Polens forbud mod markedsføring af gmo-frø med henvisning til etiske og religiøse hensyn var i strid med udsætningsdirektivet⁵. Ifølge Rådets Juridiske Tjeneste viser dommen, hvor tilbageholdende Domstolen er med hensyn til at anerkende etiske betænkeligheder.

Hertil anfører **Kommissionen**, at også andre grunde end etiske betænkeligheder vil kunne påberåbes til støtte for et forbud. Kommissionen henviser eksempelvis til "**hensynet til offentlig orden**", f. eks. for at undgå social uro i forbindelse med destruktions af gmo'erne, eller andre offentlige **hensyn til beskyttelse af kulturelle eller sociale traditioner**. Kommissionen nævner

⁵ Dom af 16. juli 2009, sag C-165/08.

også hensyn til at sikre **gennemførelsen af kontroller** samt til at sikre **afbalancerede landbrugsforhold** ("balanced rural conditions").

Hvad angår EU-dommen mod Polen anfører Kommissionen, at Polen under sagen havde begrundet sit gmo-forbud med såvel etiske og religiøse betragtninger som forsigtighedsprincippet, miljø- og sundhedsrisici. Hvis et land imidlertid reelt baserer et forbud på omhyggeligt definerede etiske betragtninger er der ifølge Kommissionen større chance for at Domstolen vil godtage dem. I øvrigt bemærker Kommissionen, at Domstolen efter fast praksis overlader EU-landene et skøn, når de skal fastlægge hvad "offentlig moral" er.

Til argumentet fra Rådets Juridiske Tjeneste om, at EU-landene ikke vil kunne forbyde gmo- dyrkning, hvis de samtidig tillader kød fra dyr som har fået gmo-foder, bemærker Kommissionen, at EU-landene kun kan agere på et fuldt harmoniseret område, hvis de har fået tilladelse til det i medfør af EU-lovgivningen. Med andre ord er EU-landene ikke afskåret fra at forbyde gmo- dyrkning, hvis de pålægges at tillade kød fra dyr, som har fået gmo-foder.

Det forlyder, at **Parlamentets Juridiske Tjeneste** anerkender, at der vil blive stillet strenge krav til beviset for, at et gmo-forbud reelt er baseret på offentlig moral, men at man dog ikke afviser, at gmo-forbud på visse betingelser også vil kunne støttes på **socioøkonomiske hensyn**.

Uenighed om hvilke begrundelser, der overholder GATT/WTO-regler

Rådets Juridiske Tjeneste er også meget skeptisk med hensyn til, om et nationalt gmo-forbud vil kunne holde til en prøvelse i forhold til GATT/WTO-reglerne. Således vil en national begrænsning ifølge Rådets Juridiske Tjeneste næppe kunne finde støtte i SPS eller TBT-aftalerne⁶. Ifølge Rådets Juridiske Tjeneste kunne man muligvis forestille sig, at forbud kunne begrundes med henvisning til GATT-aftalens undtagelse om beskyttelse af "**offentlig moral**". Her forudser Rådets Juridiske Tjeneste imidlertid de samme juridiske vanskeligheder som ved overholdelsen af EU-reglerne. Under en WTO-panelsag vil Kommissionen nemlig på vegne af det pågældende EU-land skulle føre bevis for, at dyrkningsforbuddet virkelig er "nødvendigt" for at beskytte den offentlige moral.

⁶ TBT-aftalen er aftalen om tekniske handelshindringer og SPS-aftalen er aftalen om sanitære og fytosanitære foranstaltninger. Aftalerne fastlægger procedurer for forberedelse, vedtagelse og anvendelse af tekniske forskrifter, standarder og fremgangsmåder samt beskyttelseslovgivningen i forbindelse med menneskers, dyrs og planters liv og sundhed.

Kommissionen hæfter sig ved, at Rådets Juridiske Tjeneste ikke har rejst tvivl ved, om selve direktivforslaget overholder WTO-reglerne. Kommissionen er dog enig i, at et dyrkningsforbud næppe kan finde støtte i SPS- eller TBT-aftalerne. Med hensyn til den skepsis, Rådets Juridiske Tjeneste udviser over for chancen for at vinde en evt. WTO-panelsag, er Kommissionen mere optimistisk. Ifølge Kommissionen afhænger det af, hvilke nationale foranstaltninger, der er tale om og under hvilke omstændigheder de træffes.

Det hedder sig om udtalelsen fra **Parlamentets Juridiske Tjeneste**, at denne finder det usikkert, om et nationalt forbud mod gmo-dyrkning vil kunne retfærdiggøres efter WTO-reglerne på baggrund af hensyn til den "offentlig moral".

De næste skridt

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (miljø) den 20. december 2010 med henblik på vedtagelse af en fremskridtsrapport.

Sagen forelægges for Europaudvalget til orientering den 17. december 2010.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)