

Vergaderjaar 2015–2016

34 214

EU-voorstel: verordening herziening besluitvorming genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) COM (2015) 177

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2016

Op 17 juni 2015 is het voorstel van de Europese Commissie voor een mogelijke nationale beperking of verbod op het gebruik van tot de EU toegelaten genetisch gemodificeerde veevoeders en levensmiddelen met uw Kamer besproken. Daarbij is toegezegd een nadere analyse uit te zullen voeren van de jurisprudentie betreffende de uitleg van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het begrip «dwingende redenen van algemeen belang». Tijdens het Algemeen Overleg Landbouw- en Visserijraad van 11 februari jl. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 901) is toegezegd de analyse van de Juridische Dienst van de Raad (JD) toe te zenden over de vraag in hoeverre het Commissievoorstel terecht gebaseerd is op artikel 114 VWEU en of het voorstel al dan niet in strijd is met de regels van de Interne Markt en de WTO. Daarnaast heeft de Europese Commissie onlangs de door haar aan de Raad toegezegde impact-assessment over haar voorstel gepubliceerd. In deze brief wordt op bovenstaande ingegaan.

Nadere analyse van de jurisprudentie inzake artikel 36 VWEU

Artikelen 34 en 35 VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Deze twee artikelen regelen daarmee het beginsel van het vrije verkeer van goederen, één van de fundamentele van de Europese interne markt.

Artikel 36 geeft de uitzonderingen weer waarop de artikelen 34 en 35 geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer zijn. Gerechtigd argumenten zijn de bescherming van: de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek

historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

Andere maatregelen die het vrije verkeer van goederen beperken, zijn te rechtvaardigen op basis van «dwingende redenen van algemeen belang».

Om gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel 36 VWEU of een dwingende reden van algemeen belang, moet een nationale maatregel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat het te beschermen belang niet even doeltreffend mag kunnen worden beschermd door maatregelen die het intra-unitair handelsverkeer minder belemmeren.

Reeds erkende «dwingende redenen» zijn: de bescherming van grondrechten als de vrijheid van meningsuiting of vergadering, de bestrijding van fraude, consumentenbescherming, de bescherming van cultuuruitingen, bescherming van de volksgezondheid of bescherming van het milieu.

Indien het voorstel in werking zou treden, zou dit betekenen dat lidstaten een ruimere mogelijkheid, dan thans bestaat, wordt geboden om ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden. Die ruimte blijft echter, zowel op grond van artikel 36 VWEU, als op basis van de jurisprudentie inzake «dwingende redenen van algemeen belang» onder artikel 34 VWEU, relatief beperkt door het feit dat dergelijke maatregelen in overeenstemming dienen te zijn met de EU-wetgeving inzake het vrije verkeer van goederen.

De volledige analyse is als bijlage 1 toegevoegd¹.

De analyse van de Juridische Dienst van de Raad²

De JD heeft in haar analyse gekeken naar de juistheid om het voorstel van de Europese Commissie te baseren op artikel 114 VWEU en de verenigbaarheid met de WTO-regels.

Artikel 114 VWEU

De huidige regelgeving, Verordening (EG) nr. 1829/2003, is op dit artikel gebaseerd. De JD stelt dat de keuze voor artikel 114 VWEU als wettelijke basis voor het voorstel alleen staande kan worden gehouden als aangetoond wordt dat de bestaande regelgeving het soepel functioneren van de interne markt niet mogelijk maakt en dat de voorgestelde regelgeving dit repareert. Dit bewijs is volgens de JD niet geleverd in het huidige voorstel.

Interne Markt

De JD geeft aan dat het lastig zo niet onmogelijk is om een argument te vinden voor een nationale beperking die juridisch gegrond is. De gronden voor een nationale maatregel zijn niet genoemd, dit in tegenstelling tot het voor een nationale beperking voor gg-teelt (Richtlijn 2015/412).

Theoretisch zou er volgens de JD een beroep op de «openbare zedelijkheid» of de bescherming van de gezondheid van mens, dier en milieu» een dwingende grond zijn voor een nationale beperking of verbod. De Europese Commissie heeft deze laatste grond echter al

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitgesloten door in haar voorstel te bepalen dat de lidstaten andere gronden voor een nationale beperking of verbod moeten aanvoeren dan de gronden die worden onderzocht in de risicobeoordeling van de EFSA. Verder geeft de JD aan dat gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie het heel erg moeilijk voor lidstaten zal zijn om een nationale beperking of ethische gronden te rechtvaardigen die door het Hof van Justitie zouden worden aanvaard.

WTO

De JD geeft aan dat Artikel XX van de GATT in enkele uitzonderingen voorziet. Hiervoor geldt evenwel steeds de eis dat de maatregelen in kwestie niet discriminatoir worden toegepast en geen verkapte handelsbeperking vormen. De verenigbaarheid met WTO-regels van het Commissievoorstel wordt echter ernstig in twijfel getrokken. Dat maakt het hoogst onzeker of de lidstaten deze nieuwe bepaling zullen kunnen gebruiken, hetgeen ertoe noopt grote vraagtekens bij de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van het Commissievoorstel zelf te plaatsen.

Impact assessment van de Europese Commissie

De impact-assessment bevat geen conclusies. Het rapport geeft alleen de kwantitatieve gegevens van de invoer en het gebruik van de meest belangrijke eiwithoudende veevoedergewassen in de EU per land.

Voor de totale voorziening van de behoefte aan eiwitrijke veevoedergewassen is de EU voor 70% afhankelijk van de import. Er zijn wel verschillen tussen de veevoedergewassen. Het belangrijkste eiwitrijke veevoedergewas is soja, gevolgd door maïs. De soja komt voor meer dan 90% van buiten de EU en is voor meer dan 90% genetisch gemodificeerd. De maïsproductie vindt voor het grootste gedeelte wel in de EU plaats en is niet genetisch gemodificeerd.

De impact-assessment is als bijlage 3 toegevoegd³.

Nadere beschouwing

De analyse van de JD alsook de juridische analyse van artikel 36 VWEU ondersteunen de kabinetsreactie zoals is vastgelegd in het BNC-fiche dat vorig jaar met uw Kamer is besproken. Daarin heeft het kabinet aangegeven zich niet te kunnen vinden in dit voorstel van de Europese Commissie.

Nu de toegezegde rapporten naar buiten zijn gebracht, zal ik op een zo kort mogelijke termijn een overleg beleggen om de opvattingen van de lidstaten te vernemen. Daarna zal ik mij beraden op het vervolg.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl