

Vergaderjaar 2008–2009

27 428

Beleidsnota Biotechnologie

Nr. 131

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2009

Het afgelopen halfjaar heeft het kabinet diverse keren overleg met uw Kamer gevoerd over het Europese toelatingsbeleid voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en de toelating voor teelt van genetisch gemodificeerde gewassen (ggo's). Ook met de Eerste Kamer heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) recentelijk tijdens de behandeling van de begroting 2010 gedebatteerd over ontwikkelingen op het gebied van biotechnologie in de landbouw. Hier-voor verwijzen we u naar de handelingen.¹ Met deze brief geven wij uitvoering aan meerdere toezeggingen die wij in de afgelopen tijd aan de Tweede Kamer hebben gedaan met betrekking tot dit onderwerp² door u te informeren over een aantal recente ontwikkelingen op het gebied van ggo's. In deze brief geven we aan op welke wijze we in 2009 willen komen tot een rapport over de mogelijkheden voor een beoordelingskader voor sociaaleconomische en duurzaamheidsaspecten van ggo's. Daarnaast gaan wij in deze brief in op specifieke onderdelen van het ggo-beleid, zoals technologische ontwikkelingen op het gebied van plantenveredeling en de onvoorziene aanwezigheid van ggo's in zaaizaad.

Nederlandse inzet in discussie over sociaaleconomische aspecten

Op grond van de Europese regelgeving kunnen ggo's worden toegelaten tot de Europese markt als ze veilig zijn bevonden voor mens, dier en milieu³. Sociaaleconomische aspecten spelen in de toelatingsprocedure voor ggo's geen rol. Het kabinet hanteert de consistente lijn dat Nederland kan instemmen met een toelating indien een ggo veilig is bevonden. In de bijlage bij deze brief geven wij een overzicht van deze procedure.

Tegelijkertijd zien wij dat, mede als gevolg van de snelle technologische ontwikkeling van en aandacht in de samenleving voor toepassing van ggo's, het wenselijk is om sociaaleconomische aspecten bij de toelatingsprocedure te betrekken. Als het gaat om de sociaal-economische aspecten

¹ Handelingen 2008–2009, nr. 19, Eerste Kamer, pag. 943–968; Handelingen 2008–2009, nr. 19, Eerste Kamer, pag. 975–993.

² Toezegging van het ministerie van VROM bij AO Milieuraad van 19/2/2009, inzake de motie Polderman m.b.t. ggo's; toezegging van het ministerie van VROM bij AO Milieuraad van 9/10/2008 om de Kamer te informeren over de duurzaamheidscriteria voor ggo's; toezegging van het ministerie van VROM bij AO biotechnologie van 2 oktober 2008 om de Kamer te informeren over het standpunt t.a.v. Duits voorstel m.b.t. teelt van ggo's.

³ Verordening (EG) nr. 1829/2003, inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en Richtlijn 2001/18/EG, inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.

denkt het kabinet onder meer aan productiviteit en verduurzaming van de landbouw.

De Kamer heeft zich via de motie Wiegman¹ uitgesproken over de wijze waarop de relatie tussen ggo's en verduurzaming van de landbouw inzichtelijk moet worden gemaakt.

In het VAO Landbouwrapraad van 15 januari 2009 heeft de minister van LNV de Kamer toegezegd om samen met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan te geven hoe het kabinet uitvoering wil geven aan de motie Wiegman. We willen benadrukken dat een discussie over sociaaleconomische aspecten niet alleen op nationaal, maar vooral op internationaal niveau gevoerd moet worden. De toelating van ggo's is immers op EU-niveau geregeld en teelt van ggo's vindt voornamelijk buiten de EU plaats.

Nederland heeft afgelopen najaar in de EU dan ook gepleit voor het opstarten van deze discussie. De minister van VROM heeft u bij de brief van 14 november 2008 hierover geïnformeerd². Bij veel lidstaten bestaat de wens de regels voor toelating van ggo's tot de EU-markt opnieuw te bezien. De lidstaten voeren uiteenlopende argumenten aan om in de raad tegen markttoelating te stemmen of om zich te onthouden van stemming. Deze argumenten hebben veelal betrekking op sociaaleconomische aspecten van ggo's, zoals het vermeend gebrek aan meerwaarde van ggo's, de vraag of ggo's passen in de ontwikkeling van duurzame landbouw of de lokale landbouwpraktijk. De verdeeldheid binnen de EU over ggo's zal blijven bestaan, zolang dergelijke argumenten ten grondslag liggen aan de posities van de lidstaten. Daarmee is geen enkele partij gediend. Daarom zijn wij verheugd dat, mede als gevolg van het Nederlandse aandringen hierop, de Milieuraad van december 2008 unaniem heeft ingestemd met de start van een proces om beter inzicht te krijgen in de sociaaleconomische gevolgen van het in de handel brengen en teelt van ggo's.

Het kabinet is van mening dat, vanwege nieuwe ontwikkelingen, de Europese regelgeving ter zake niet langer op alle onderdelen voldoende inspeelt op de ontwikkelingen in de ggo-discussie. Wij achten het van belang dat de Europese Commissie met voorstellen tot aanpassing van die regelgeving komt, waarmee wordt voorzien in een nieuwe balans in het afwegingskader. Wat Nederland betreft, is een oplossingsrichting, dat na beoordeling en toelating bij de import van producten, conform de huidige regelgeving, de interne marktregels gelden, terwijl bij de teelt de lidstaten zelf zouden moeten kunnen beslissen. Daarnaast is het van belang voortvarend het proces op te pakken om de sociaal-economische dimensie bij de afweging te kunnen gaan betrekken.

Zoals de minister van VROM in haar brief van 14 november 2008 heeft uiteengezet, blijft in dit kader de randvoorwaarde van conformiteit met de WTO en communautair recht van groot belang².

Als eerste stap in dit proces zullen de lidstaten voor januari 2010 gegevens over sociaal-economische gevolgen van markttoelating van ggo's verzamelen en uitwisselen. De EC zal voor juni 2010 de inbreng van de lidstaten verwerken in een verslag dat zij zal uitbrengen aan de raad en het Europees Parlement. Op basis van de inhoud van dit verslag kan een zorgvuldige beleidsdiscussie plaatsvinden over of en zo ja, op welke wijze deze aspecten in het EU-ggo-beleid een rol kunnen krijgen.

Nederland zal actief bijdragen aan dit proces door met een rapport te komen over de mogelijkheden voor een beoordelingskader voor sociaal-economische en duurzaamheidsaspecten van ggo's en te kijken naar vergelijkbare processen, zoals de «Cramercriteria» voor biomassa³ en de

¹ Kamerstukken, 2008–2009, 27 428, nr. 123.

² Kamerstukken, 2008–2009, 27 428, nr. 127.

³ Kamerstukken, 2006–2007, 30 305, nr. 25.

«Round Tables» voor duurzame productie van soja- en palmolie en het toetsingskader duurzaamheid uit de EU-richtlijn hernieuwbare energie. Hiertoe zal een aantal studies en activiteiten worden uitgezet:

- De Commissie Genetische Modificatie (Cogem) zal worden gevraagd om een signalering uit te brengen over sociaaleconomische aspecten in relatie tot verduurzaming van de landbouw die specifiek zijn voor ggo's, met het oog op het ontwikkelen van een beoordelingskader vergelijkbaar met het toetsingskader voor duurzame productie van biomassa.
- Een seminar in Nederland om een scherper beeld te krijgen van onder andere de sociaaleconomische vragen over het gebruik en teelt van ggo's die bij de verschillende stakeholders leven en de mogelijke oplossingsrichtingen. De minister van LNV heeft dit seminar aangekondigd in het AO biotechnologie van oktober 2008¹. Dit seminar zal naar verwachting voor de zomer van 2009 plaatsvinden. Alle betrokken maatschappelijke geledingen worden hiervoor uitgenodigd.
- Een studie van Wageningen UR naar de economische gevolgen van het Europese beleid voor ggo's en de mogelijke bijdrage van ggo's aan een duurzame ontwikkeling van de landbouw.
- Een juridische analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de Europese regelgeving en de WTO om sociaaleconomische criteria toe te passen. Daarbij wordt voortgebouwd op het kabinetsstandpunt over non-trade concerns en de WTO dat dit voorjaar aan de Kamer wordt aangeboden.
- Een internationaal seminar in het najaar, om de tot dan toe ontwikkelde ideeën van Nederland en andere lidstaten te bespreken.

Het rapport zal conform de afspraken in de raadsconclusies van december 2008, uiterlijk 31 december 2009, naar de andere lidstaten en de Europese Commissie worden gestuurd en ook aan uw Kamer worden aangeboden. Na verschijning van het verslag van de Europese Commissie kan Nederland het rapport verder actief inbrengen in de verdere besluitvorming in de Europese Raad.

Wij hopen dat dit proces zal leiden tot een aan de recente ontwikkelingen aangepast EU-beleid. Totdat er nieuwe afspraken zijn gemaakt, zal het kabinet zich aan de huidige Europese afspraken houden.

Vrijwaringmaatregelen

In dit kader is ook de besluitvorming over de vrijwaringmaatregelen van een aantal Europese lidstaten van belang. Hierover vindt op verschillende momenten besluitvorming plaats, zoals in de Milieuraad van 2 maart jl.

De Europese regelgeving² biedt de lidstaten de mogelijkheid om in de EU toegelaten ggo's op nationaal niveau te verbieden, indien daartoe aanleiding is op grond van nieuwe gegevens die wijzen op gevaren voor mens, dier of milieu. Dit wordt een vrijwaring genoemd. Vier lidstaten (Hongarije, Griekenland, Oostenrijk en Frankrijk) hebben deze mogelijkheid gebruikt om de in de EU toegelaten ggo-mais MON 810 op hun grondgebied te verbieden. Hongarije en Griekenland verboden alle handelingen met de mais, Frankrijk en Oostenrijk alleen de teelt. Deze ggo-mais variëteit wordt overigens wel al geteeld in zeven EU-lidstaten, waaronder Duitsland en Spanje. Daarnaast heeft Oostenrijk een vrijwaringmaatregel genomen om de toegelaten ggo-mais T25 van zijn grondgebied te weren. Conform de Europese regelgeving dient vervolgens de Europese Commissie te beoordelen of deze vrijwaringmaatregelen gerechtvaardigd zijn. Er moet dan sprake zijn van nieuwe gegevens over risico's, die niet al beschikbaar waren (en dus verwerkt) in de risicoanalyse die aan de toelating voorafging. Om te beoordelen of de gegevens wijzen op nieuwe

¹ Kamerstukken, 2008–2009, 27 428, nr. 118.

² Richtlijn 2001/18/EG, inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en Verordening (EG) nr. 1829/2003, inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.

risico's, heeft de Commissie de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) om advies gevraagd. De EFSA concludeerde dat er geen sprake was van nieuwe risico's. Hierop heeft de Commissie voor elk van de vijf vrijwaringen conceptbeschikkingen opgesteld die de lidstaten in kwestie opdragen de vrijwaringen in te trekken. De Commissie heeft drie van deze beschikkingen die Hongarije en Oostenrijk oproepen de vrijwaringen in te trekken aan de Milieuraad van 2 maart 2009 voorgelegd. De overige twee komen naar verwachting binnenkort aan de orde bij een Landbouwrapport.

Het kabinet heeft in de Milieuraad de volgende positie bij stemming over deze beschikkingen ingenomen en zal te zijner tijd bij de behandeling van de overige twee vrijwaringen dezelfde positie innemen. Nederland onderschrijft de beoordeling van de EFSA dat er geen sprake is van nieuwe risico's, die de vrijwaringen rechtvaardigen. Nederland kan daarom instemmen met de conceptbeschikkingen van de Europese Commissie die de lidstaten opdragen de vrijwaringen in te trekken. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond heeft Nederland tijdens de Milieuraad de volgende verklaring afgelegd.

«Vanuit het principe dat de naleving van EU-wetgeving een essentieel anker is in de Europese samenwerking, geeft Nederland zijn goedkeuring aan de door de Europese Commissie opgestelde besluiten, die geheel conform de Europese regelgeving tot stand zijn gekomen.

Tegelijkertijd erkent de Nederlandse regering dat, vanwege nieuwe ontwikkelingen, de Europese regelgeving ter zake niet langer op alle onderdelen voldoende tegemoet komt aan de ontwikkelingen in de samenleving en de zorgen die in de EU leven.

Nederland roept de Commissie dan ook op nu snel met voorstellen tot aanpassing van die regelgeving te komen, waarmee wordt voorzien in een nieuwe balans in het afwegingskader.

Wat Nederland betreft is een oplossingsrichting dat bij de import van producten, conform de huidige regelgeving, de interne marktregels gelden, terwijl bij de teelt de lidstaten zelf zouden moeten kunnen beslissen. Daarnaast is het van belang voortvarend het proces op te pakken om de sociaaleconomische dimensie bij de afweging te kunnen gaan betrekken.»

In de Milieuraad van 2 maart 2009 was er sprake van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen de commissievoorstellen, waardoor deze zijn verworpen. De minister van LNV zal dit punt ook op de eerstvolgende landbouwrapport aan de orde stellen.

De minister van VROM heeft op 2 oktober 2008 toegezegd de Tweede Kamer te informeren over het standpunt van het kabinet met betrekking tot een Duits voorstel om de teelt van ggo's regionaal toe te staan¹. Bovenvermelde stemverklaring geeft een verheldering van het standpunt van het kabinet ter zake.

Status van nieuwe technieken in de plantenveredeling

In een EU-werkgroep wordt gewerkt aan een technisch wetenschappelijke analyse van nieuwe plantveredelingstechnieken, waaronder cisgenese. De status van deze technieken is niet altijd duidelijk: leidt toepassing van deze technieken wel of niet tot een ggo? De minister van VROM heeft u hierover geïnformeerd in het Algemeen Overleg Biotechnologie van september 2008. Wij zullen uw Kamer in een separate brief nader informeren over dit onderwerp.

¹ Kamerstukken, 2008–2009, 27 428, nr. 118.

Motie Polderman inzake ggo's.

Bij het Algemeen Overleg van 19 februari jl. over de Milieuraad heeft de minister van VROM toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren met betrekking tot de motie Polderman inzake ggo's. In een brief van de minister van LNV, mede namens de minister van VROM, is uiteengezet waarom het kabinet deze motie niet heeft uitgevoerd¹. In de Milieuraad van 4 december 2008 heeft de minister van VROM, conform haar toezegging bij het spoeddebat naar aanleiding van bovengenoemde brief een stemverklaring afgelegd.

Drempelwaarde voor onvoorziene aanwezigheid van toegelaten ggo's in zaaizaad

In de EU-discussie over ggo's die afgelopen najaar plaatsvond, is ook gesproken over drempelwaardes voor de onvoorziene aanwezigheid van in de EU toegelaten ggo's in zaaizaad. De inzet van het kabinet en de Tweede Kamer is duidelijk. Deze drempelwaardes moeten zo laag mogelijk zijn. De Kamer heeft zich daarbij regelmatig uitgesproken voor een drempelwaarde op de kwantitatieve detectiegrens van 0,1%, zoals bijvoorbeeld uiteengezet in de motie Waalkens.² De Milieuraad heeft in december 2008 bevestigd dat er één of meer drempels moeten worden vastgesteld op basis van passende criteria, zoals soortspecifieke criteria en wetenschappelijke gegevens. Deze drempels moeten worden vastgesteld op de laagst mogelijke waarden die haalbaar en meetbaar, evenredig en functioneel zijn. Tevens dienen producenten en consumenten van conventionele, biologische en ggo-producten een vrije keuze te hebben. De Milieuraad heeft de Europese Commissie verzocht om zo spoedig mogelijk te komen met voorstellen voor deze drempelwaardes, rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke bevindingen. Nederland zal op basis van deze voorstellen tot een nader standpunt komen. Wij zullen u hierover informeren zodra het kabinet een standpunt heeft bepaald.

Veldproef met ggo-populieren

De minister van VROM heeft onlangs een ontwerpbeschikking afgegeven voor een kleinschalige veldproef met ggo-populieren. Naar aanleiding hiervan zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over het verlenen van toestemming voor veldproeven en over deze vergunning in het bijzonder.

Het doel van de kleinschalige veldproef met populieren is bij te dragen aan de ontwikkeling van duurzame tweede generatie biobrandstoffen onder reële praktijkomstandigheden, omdat het hout van de populieren eenvoudiger is om te zetten in bio-ethanol. De aanvrager (het Vlaams Instituut voor Biotechnologie, een publieke instelling) claimt dat uit eerdere proeven in kassen blijkt dat de ethanolproductie met 50% kan toenemen. Zoals is uiteengezet in de «Overheidsvisie op de Bio-based economy in de energietransitie» wil het kabinet (onderzoeks)activiteiten die kunnen bijdragen aan de duurzame productie van biobrandstoffen faciliteren en stimuleren.

Het in het veld testen van genetisch gemodificeerde gewassen is een belangrijke en noodzakelijke stap in de ontwikkeling van producten en voor het onderzoeken van de veiligheid. Voor zulke veldproeven is een «introduktie in de milieuvergunning» op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer (Besluit ggo) nodig van de minister van VROM. De COGEM wordt daarbij om technisch-wetenschappelijk advies gevraagd. De VROM-inspectie ziet toe op de naleving van de vergunningvoorwaarden.

¹ Kamerstukken, 2008–2009, 21501-32, nr. 307.

² Kamerstukken, 2004–2005, 29 404, nr. 17.

Bij het beoordelen van de vergunningaanvraag voor de populier is gekeken wat mogelijke negatieve effecten van de proef kunnen zijn en hoe groot de kans is dat die effecten daadwerkelijk optreden (het risico). Uit onder andere het COGEM-advies blijkt dat aan de veldproef, als deze onder de gestelde voorwaarden wordt uitgevoerd, geen negatieve effecten verbonden zijn die onaanvaardbaar zijn voor mens en milieu.

Dit komt bijvoorbeeld omdat de kans op verspreiding in het milieu zeer klein is door de kenmerken van de veldproef. De proef wordt uitgevoerd met vrouwelijke grauwe abelen die geen stuifmeel aanmaken, waarvan de takken slecht stekken en die pas op een leeftijd van 5 tot 8 jaar tot bloei komen. De bomen worden geknot en na 3 tot 4 jaar geoogst, dus ruim voor de bloei. Hoewel hiermee de kans op verspreiding op zich al zeer klein is, zijn uit voorzorg verdere maatregelen voorgeschreven. Er moet bijvoorbeeld worden gecontroleerd op (onverwachte) vorming van bloeiwijzen, eventuele knoppen moeten worden verwijderd. Ook moet er een hek worden geplaatst rond de veldproef, om te voorkomen dat eventueel losgeraakte takken buiten het proefveld terechtkomen.

Op grond van de EU-milieurichtlijn voor ggo's (en het daarop gebaseerde Besluit ggo) kan een aanvraag voor een veldproef alleen afgewezen worden, op grond van milieurisico's. Gelet op het positieve advies van de COGEM heeft de minister van VROM een positieve ontwerpbeschikking afgegeven.

Tot slot

Het is van belang dat de vigerende Europese wetgeving, die een essentieel anker is in de Europese samenwerking, goed wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Wij hopen dat het in deze brief beschreven proces leidt tot een aan de recente ontwikkelingen aangepast en breed gedragen EU-beleid.

De minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit,
G. Verburg

De minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer,
J. M. Cramer

Procedure voor toelating van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's)

Ggo's kunnen tot de Europese markt worden toegelaten op grond van Richtlijn 2001/18/EG¹ of Verordening EG/1829/2003². De lidstaten hebben destijds met dit toelatingskader ingestemd. Bij beide procedures wordt voorafgaand aan iedere toelating van een ggo een uitvoerige analyse van de mogelijke risico's op korte en lange termijn gemaakt. Die risicobeoordeling is specifiek voor het ggo in kwestie en gaat, afhankelijk van de beoogde toepassing, in op veiligheidsaspecten voor de menselijke of dierlijke consumptie (bv. toxiciteit, allergeniteit) alsmede mogelijke milieueffecten (bv. gevolgen voor biodiversiteit, effecten op niet-doelwitorganismen).

Wanneer het gaat om een aanvraag voor toelating van ggo's voor import (al dan niet reeds verwerkt of bestemd voor verwerking in producten, diervoeders of levensmiddelen) wordt de risicoanalyse in het algemeen uitgevoerd door de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA). Wanneer het gaat om een aanvraag voor teelt van ggo's in Europa, voert een bevoegde autoriteit van een EU-lidstaat de risicobeoordeling uit.

Tijdens de risicobeoordeling is er ruimte voor de (andere) lidstaten om commentaar te leveren. In Nederland wordt dit commentaar voorbereid op basis van inbreng van experts van de Commissie Genetische Modificatie (COGEM), het RIKILT (Instituut voor Voedselveiligheid) en het RIVM. Afhankelijk van de informatie in de aanvraag en het commentaar van Nederland en andere lidstaten, kunnen er aanvullende vragen worden gesteld aan de aanvrager, die moeten worden beantwoord voordat de risicobeoordeling kan worden afgerond.

Na het gereedkomen van de risicobeoordeling beoordelen de Nederlandse bevoegde autoriteiten of met het Nederlandse commentaar voldoende rekening is gehouden. Als dit het geval is en de risicobeoordeling aangeeft dat de risico's aanvaardbaar klein zijn, kan Nederland in principe instemmen met toelating tot de markt van het ggo in kwestie. Dit is in lijn met het huidige EU-juridische kader voor ggo's, dat alleen toestaat dat dossiers worden beoordeeld op basis van risico's voor mens, dier en milieu.

Bij de stemming over markttoelatingsdossiers, die volgt na afronding van de risicobeoordeling, is sprake van veel verdeeldheid tussen en binnen EU-lidstaten. Het huidige EU-kader biedt alleen de gelegenheid om in termen van veiligheid te discussiëren over ggo's. Juridisch gezien kan de toelating van ggo's tot de EU-markt alleen worden afgewezen als de veiligheid van mens, dier of milieu in het geding is. Dit heeft tot onbedoeld bijgevolg dat lidstaten hun principiële of maatschappelijke bezwaren tegen ggo's vertalen in risicotermen. Dit zorgt voor vertroebeling van de risicobeoordeling van ggo's. Nederland pleit daarom reeds geruime tijd voor een scheiding tussen de discussie over risico's en de discussie over andere aspecten. De beoordeling van risico's moet gebaseerd zijn op wetenschappelijke uitgangspunten en gegevens.

² Verordening (EG) nr. 1829/2003, inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.