

MILJØMINISTERIET
EU og Internationalt politisk sekretariat

17. maj 2011
Sagsnr.: DEP-311-00005

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg

Samlenotat		
1.	Forslag til Europa-Parlamentet 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. - <i>Tidlig forelæggelse</i>	<i>Side 1</i>

PUNKT 1

Forslag til Europa-Parlamentet 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

- Tidlig forelæggelse

Revideret notat

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 forhold end dem, der i forvejen er taget stilling til inden for rammerne af det harmoniserede EU-regelsæt, som allerede omfatter procedurer for hensyntagen til de risici, en gmo til dyrkning kan udgøre for sundheden og miljøet.

Anvendelsen af forbuddet eller begrænsninger for medlemsstaterne skal endvidere være i overensstemmelse med traktaterne og fællesskabets internationale forpligtelser f.eks. i forhold til WTO.

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

Forslaget blev drøftet på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010 og på rådsmødet (miljø) den 14. oktober 2010, på rådsmødet (miljø) den 20. december 2010 og på rådsmødet (miljø) den 14. marts 2011

Formandskabet har forelagt et kompromisforslag til udsætningsdirektivet den 12. maj 2011.

1. Status

Formandskabet har oplyst, at man arbejder for at få forslaget vedtaget ved 1. læsning med Europa Parlamentet.

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 medlemsstaternes lovgivning vedr. det indre marked og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter den almindelige lovgivningsprocedure jf. artikel 294.

Kommissionen har endvidere fremlagt en meddelelse KOM(2010)380 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om valgfrihed for medlemsstaterne til at træffe beslutninger om dyrkning af genetisk modificerede afgrøder, der beskriver baggrunden for forslaget.

Kommissionen præsenterede forslaget på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010, med en efterfølgende diskussion af det samlede forslags økonomiske konsekvenser, foreneligheden med det Indre Marked og EU's handelsmæssige forpligtelser i for eksempel WTO. Det er således den samlede idé om medlemsstaternes selvbestemmelse i forhold til godkendelse til dyrkning, der var diskussionens omdrejningspunkt.

Kommissionen præsenterede forslaget på rådsmøde (miljø) den 14. oktober 2010 med en efterfølgende udveksling af synspunkter, særligt med henblik på forslagets bidrag til rådskonklusionerne fra 2008 samt hvorvidt forslaget giver medlemsstaterne en anvendelig og juridisk forsvarlig mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område.

På rådsmødet (miljø) den 20. december 2010 gav Kommissionen på baggrund af et ønske fra medlemsstaterne tilsagn om, at den ville udarbejde en af liste over mulige begrundelser for nationale dyrkningsforbud inden udgangen af februar 2011.

Folketinget er den 3. september 2010 blevet orienteret om sagen ved nærheds- og grundnotat til Folketingets Europaudvalg. Sagen blev endvidere forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering ved samlenotat oversendt den 16. september 2010 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010, den 30. september 2010 forud for rådsmøde (miljø) den 14. oktober 2010, den 6. december forud for rådsmøde (miljø) den 20. december 2010 samt den 24. februar forud for rådsmøde (miljø) den 14. marts 2011.

På rådsmødet (miljø) den 14. marts 2011 var der en udveksling af synspunkter blandt medlemsstaterne, hvor medlemsstaterne opfordrede Rådets Juridiske Tjeneste til at komme med en juridisk vurdering af Kommissionens liste over mulige begrundelser – herunder særligt begrundelsernes WTO-medholdighed. Mange medlemsstater ønskede at skabe juridisk sikkerhed for begrundelserne ved at indsætte dem direkte i forslaget eller alternativt have dem som et bilag til forslaget. Nogle medlemsstater udtalte sig fortsat negativt om forslaget og Kommissionens liste over begrundelser.

Formandskabet fremlagde den 12. maj 2011 en kompromistekst med en udtømmende liste over begrundelser for at anvende forordningens muligheder for at nedlægge forbud mod dyrkning af GM-planter.

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 medlemsstaterne 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, men 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 til ny artikel 26 b i udsætningsdirektivet – 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 at 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 forhold end dem, der i forvejen er taget stilling til inden for rammerne af det harmoniserede EU-regelsæt, som allerede omfatter procedurer for hensyntagen til de risici, en gmo til dyrkning kan udgøre for sundheden og miljøet.

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 medlemsstaterne 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.

På Rådsmødet den 20. december 2010 gav Kommissionen på baggrund af et ønske fra medlemsstaterne tilsagn om, at den ville udarbejde en liste over mulige begrundelser for nationale dyrkningsforbud inden udgangen af februar 2011.

Kommissionen fremsendte den 8. februar 2011 til medlemsstaterne et arbejdsdokument (SEC(2011)184 final) med en ikke-udtømmende liste over begrundelser.

Kommissionen påpeger indledningsvist, at begrænsning eller forbud mod dyrkning af GMO'er kan have en indirekte effekt på den frie bevægelighed af GM frø og dermed betragtes som en hindring af varernes frie bevægelighed jf. TEUF art. 34. Det er derfor nødvendigt, at medlemsstater sikrer, at evt. begrænsninger eller forbud ligger inden for de undtagelser for varernes frie bevægelighed, der henvises til i TEUF art. 36 eller andre forpligtelser jf. afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol eller anden EU-lovgivning.

På baggrund heraf har Kommissionen identificeret den nedenstående ikke-udtømmende liste over begrundelser, som Kommissionen vurderer enten allerede er forudset i Traktaten eller i eksisterende afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol eller anden EU-lovgivning:

- Den offentlige moral (inkl. religiøse, filosofiske eller etiske hensyn)
- Den offentlige orden
- Forhindring af GMO i andre produkter, f.eks. med hensyn til
 - Bevaringen af økologiske eller konventionelle landbrugssystemer
 - Undgåelse af tilstedeværelsen af GMO'er i andre produkter; særligt fødevarer der sigter mod at være GMO-frie
- Sociale forhold, f.eks.
 - Bevaring af visse typer landbrug for i et givent område at opretholde det nuværende beskæftigelsesniveau (f.eks. bjergområder)
- Planlægning af byer og regioner/ arealanvendelse
- Kulturelle forhold

- Bevaring af samfundsmæssige traditioner mht. traditionelle landbrugsmetoder
- Bevaring af kulturel arv forbundet med bestemte produktionsprocesser i bestemte områder
- Generelle miljømæssige mål, som ikke er indgået i vurderingen af evt. negative konsekvenser af GMO'er i miljøet, f.eks.
 - Opretholdelse af visse typer af natur og landskabsformer
 - Opretholdelse af visse habitater og økosystemer
 - Opretholdelse af visse økosystemer mht. til deres ydelser og værdier (f.eks. bevarelse af naturområder af særlig naturmæssig og rekreativ værdi for borgerne).

Kommissionen påpeger, at medlemsstaternes påkaldelse af en eller flere af disse begrundelser i deres abstrakte form ikke vil være tilstrækkelig i forhold til gældende domstolspraksis fra den Europæiske Unions Domstol. I alle tilfælde, hvor art. 36 anvendes, vil domstolen kræve, at den foranstaltning, som medlemsstaten tager i brug skal være begrundet, overholde proportionalitetsprincippet, og må ikke udgøre et vilkårligt middel til diskrimination eller en skjult handlingshindring mellem medlemsstaterne.

På rådsmøde (miljø) den 14. marts 2011 var der en udveksling af synspunkter blandt medlemsstaterne, hvor medlemsstaterne opfordrede Rådets Juridiske Tjeneste til at komme med en juridisk vurdering af Kommissionens liste over mulige begrundelser – herunder særligt begrundelsernes WTO-medholdighed. Mange medlemsstater ønskede at skabe juridisk sikkerhed for begrundelserne ved at indsætte dem direkte i forslaget eller alternativt have dem som et bilag til forslaget. Nogle medlemsstater udtalte sig fortsat negativt om forslaget og Kommissionens liste over begrundelser.

Den 12. april 2011 fremlagde Rådets Juridiske Tjeneste en vurdering af bl.a. anvendelse af forordningsforslagets bestemmelser i forhold til EU-retten og *GATT* (WTO):

- de grunde, der vedrører et ønske om at forhindre GMO'er i andre produkter, fysisk planlægning og arealanvendelse og generel miljøpolitik vil sandsynligvis lettere kunne accepteres af Domstolen og være af større praktisk nytte end de andre grunde, der foreslås.
- argumentet om, at GM- og ikke-GM-frø ikke er "tilsvarende" med henblik på artikel III.4 i *GATT*, er plausibelt i det omfang, udtalelserne i formandskabets non-paper af 9. februar 2011 kan underbygges, især henvisning til fysiske forskelle mellem GM- og ikke GM-frø.
- Hvis en klagende part overbeviser et WTO-panel om, at GM- og ikke-GM-frø rent faktisk er "tilsvarende", vil det være mere sandsynligt, at det lykkes at forsvare nationale foranstaltninger baseret på grunde, der kan henføres til undtagelsen vedrørende miljøbeskyttelse i *GATT*-reglerne, end andre typer nationale foranstaltninger.

Den 5. maj 2011 fremlagde Kommissionens Juridiske Tjeneste sine bemærkninger til Rådets Juridiske Tjenestes vurdering af *GATT* spørgsmålet.

De to juridiske tjenester er enige om, at et nationalt forbud mod dyrkning af GMO med basis i de af Kommissionen fremlagte begrundelser, ikke nødvendigvis er i strid med WTO-lovgivningen, og at visse af begrundelserne vil kunne forsvares i WTO-sammenhæng. I den forbindelse noterer Rådets

Juridiske Tjeneste, at undtagelsen vedrørende offentlig moral sandsynligvis vil blive meget vanskelig at bruge i praksis. De to tjenester understregede dog, at det i sidste instans vil være afhængig af hvordan den nationale foranstaltning er udformet og anvendes i praksis.

Formandskabet fremlagde den 12. maj 2011 en kompromistekst med en udtømmende liste over begrundelser for at anvende forordningens muligheder for at nedlægge forbud mod dyrkning af GM-planter.

Begrundelserne kan således være en eller flere af flg.:

- offentlig moral
- forhindring af tilstedeværelse af GMO i andre produkter med forbehold for udsætningsdirektivets artikel 26a (sameksistensregler)
- sociale forhold
- by og regionplanlægning
- kulturelle forhold
- generelle miljømæssige mål ud over dem, der er konkret vurderet efter direktiv 2001/18 (udsætningsdirektivet) eller forordning nr. 1829/2003 (foder/fødevarerforordningen)

3. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentets miljøudvalg har stemt om rapporten angående Kommissionens forslag om muligheden for at begrænse eller forbyde dyrkning af GMO på eget territorium den 12. april 2011. Der var bred støtte til rapporten i miljøudvalget, der bl.a. indsætter listen over mulige begrundelser i forslaget samt ændrer hjemlen for forslaget fra TEUF art. 114 til TEUF art. 192. Der stemmes i Europa-Parlamentets plenar den 11. juni 2011.

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, bekendtgørelse 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 medfører 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 den ændring af udsætningsdirektivet der affødes af forordningen vil den normale forpligtelse til implementering i dansk ret 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 foderstofvirksomheder. Der vil ikke være behov for at ændre disse bekendtgørelser.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Erhvervsmæssigt 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.

Selvom de juridiske tjenester vurderer, at medlemsstaternes anvendelse af muligheden for at nedlægge forbud begrundet på hovedparten af de af Kommissionen fremlagte grunde vil kunne forsvares i forhold til påstande om overtrædelse af *GATT*-reglerne, kan muligheden for en negativ WTO-afgørelse i en konkret sag ikke udelukkes. En sådan WTO afgørelse kan medføre gengældelsesforanstaltninger fra f.eks. USA, Canada og Argentina. Der kan blive tale om substantielle gengældelsesforanstaltninger, der ofte målrettes mod følsomme produkter som landbrugs-produkter, og de må forvente at ramme en bred kreds af EU-lande, uanset hvilket EU-lands lovgivning har givet anledning til en tvist ved WTO, herunder også eksport fra Danmark.

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 indkommet 12 høringssvar.

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

Ved dyrkning i medlemsstaterne 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 medlemsstater 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-frie 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 medlemsstaterne kan vælge en national erhvervs politik, 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-frie 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 fødevarerproduktion 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, og at beslutninger om markedsføring fortsat skal baseres på en vurdering fra sag til sag, af de miljø- og sundhedsmæssige risici.

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. Hermed kan der - iflg. 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.

Landbrug og Fødevarer finder, at forslaget ikke løser de egentlige problemer, og at det kan rejse nye problemstillinger. Landbrug og fødevarer foreslår, at Danmark arbejder for, at fastslå nødvendigheden af at de enkelte medlemsstater opstiller sameksistensregler og for at fastholde de nuværende rekommandationer for sameksistens.

Landbrug og Fødevarer påpeger, at der på den måde kan 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.

Endelig udtrykker Landbrug og Fødevarer 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 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 håndsækning til og en ekstra sikkerhed for natur og miljø i medlemsstaterne.

Foreningen finder dog, at der er uklarhed om, hvilke kriterier de enkelte medlemsstater 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-frie 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.

Sagen blev behandlet på miljøspecialudvalgsmødet den 23. september 2010, hvor der indkom følgende bemærkninger:

Greenpeace mente ikke, at forslaget lever op til Rådskonklusionerne fra 2008, hvor Kommissionen bl.a. blev opfordret til at forbedre miljørisikovurderingen af GMO'er mht. langtidseffekter og effekter på målorganismer samt samarbejdet mellem EFSA og medlemsstaterne. Det må være muligt for medlemsstaterne at anvende miljø- og sundhedsmæssige begrundelser, hvis medlemsstaterne ønsker et forbud mod dyrkning af GM-afgrøder.

DI udtrykte deres skepsis overfor forslaget set i lyset af de udfordringer forslaget kan afstedkomme i WTO-regi. DI anførte, at det er vigtigt at finde frem til en afklaring af, hvilke begrundelser, der kan anvendes af medlemsstater, der ønsker et forbud mod dyrkning af GM-afgrøder. DI anførte, at der allerede i dag er mulighed for at afvise GM-afgrøder via sameksistensreglerne. Dette bør indgå i en orientering af Folketinget.

Økonomi- og Erhvervsministeriet spurgte til forslagens økonomiske konsekvenser. For eksempel i forhold til en kompensation af landbruget for tabt indtjening i forbindelse med et forbud i Danmark.

DN spurgte til om regeringen selv arbejdede med mulige begrundelser for et forbud.

Sagen blev behandlet på miljøspecialudvalgsmødet den 1. december 2010, hvor var følgende bemærkninger:

Greenpeace efterlyste en omtale af baggrunden/ formålet med forslaget i notatet, så det fremgår at formålet med forslaget udover at give større fleksibilitet også er at sikre en mere smidig godkendelsesprocedure i fremtiden. Greenpeace fremhævede endvidere, at risikovurderingerne i EU ikke er gode nok, og at kritiske lande nu får mulighed for at lave nationale forbud. I den sammenhæng anfægtede Greenpeace, at miljø og sundhed ikke kan bruges som begrundelse for et nationalt forbud.

Notatet gør ifølge Greenpeace Kommissionens forslag "værre end det er", idet det af notatet fremgår, at nationale forbud ikke må begrundes med et ønske om at forhindre utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i andre produkter, idet fællesskabslovgivningen allerede giver grundlag for at løse sådanne problemer gennem sameksistensregler (artikel 26a i udsætningsdirektivet). Det er tidligere fremgået af forslaget, men det er ifølge Greenpeace blevet fjernet i det endelige forslag. Herudover tilkendegav Greenpeace, at de gerne så de samfundsøkonomiske fordele ved at have mulighed for at lave nationale forbud belyst. Endelig tilkendegav Greenpeace, at det er positivt, at det bliver afklaret, hvilke begrundelser, der kan anvendes i forhold til at lave nationale forbud. Det

bør ifølge Greenpeace være muligt at bruge miljø og sundhed som begrundelse. Greenpeace tilkendegav endvidere, at sameksistensreglerne, som i dag er frivillige, bør være obligatoriske.

Ved Miljøspecialudvalget den 9. februar 2011 modtog Miljøministeriet følgende bemærkninger:

Økologisk Landsforening forhørte sig, hvorfor man stillede så mange spørgsmål til Kommissionens forslag, og ikke bare accepterede, at man kunne bruge andre begrundelser end miljø og sundhed, og anvende begrundelsen ”vi vil ikke have GMO”.

Danmarks Naturfredningsforening påpegede, at reglerne om sameksistens bør kunne løse problemet, og at der ville være nye udfordringer for sameksistensen jo mere økologi, der indføres.

Et revideret notat blev sendt i høring i Miljøspecialudvalget den 16. februar 2011 med frist 18. februar 2011.

Der er i alt indkommet 6 høringssvar.

3F finder, at der i forbindelse med afgørelser inden for de enkelte medlemsstater om dyrkning af GMO-afgrøder bør foretages en analyse af den samfundsmæssige nytteværdi, hvor også de arbejdsmiljømæssige forhold indgår. Ved dyrkning i medlemsstaterne bør det også sikres, at medarbejderstaben har den fornødne uddannelse.

Landbrug & Fødevarer (LF) er enige i, at det er vigtigt at sikre den enkelte landmand og forbrugers valgmulighed, herunder muligheden for at fravælge anvendelsen af GMO, men finder, at dette bedst sikres gennem effektive, fagligt baserede sameksistensregler.

LF finder, at det er afgørende, at såvel de danske myndigheder som EU's institutioner er sig bevidst om de samfundsøkonomiske konsekvenser, der er forbundet med, om Kommissionens forslag er i overensstemmelse med Traktatens regler om det Indre Marked og de internationale handelsregler i regi af WTO.

LF henleder opmærksomheden på, at både Ministerrådets og Parlamentets juridiske tjenester har vurderet, at de finder det vanskeligt at begrunde nationale forbud inden for WTO-reglerne, samt at de danske myndigheder opfordres til at gå den fremlagte liste med mulige begrundelser for nationale forbud meget kritisk igennem.

LF finder, at det er vigtigt, at de danske myndigheder bidrager til at fremme en forståelse i EU for, at det primære formål med sameksistensregler er at fastsætte betingelser under hvilke det kan accepteres, at landmænd dyrker GM afgrøder, samt regler som sikrer, at denne dyrkning sker på en måde, så man forebygger økonomiske tab hos andre landmænd, herunder økologiske, som fravælger genmodificerede afgrøder.

Endvidere finder LF, at det er vigtigt at være opmærksom på, at sameksistensreglerne skal opstille virkemidler, som forhindrer uønsket forekomst i ikke-GM-afgrøder. Hvis det i henhold til disse virkemidler ikke er muligt at dyrke en GM afgrøde, så er der tale om et de facto forbud. Sameksistensregler skal ikke opstille regler som nødvendigvis gør det muligt at dyrke enhver GM afgrøde. Derfor vil sameksistensregler, der for hver enkelt afgrøde fastlægger betingelser, der skal

være overholdt, være et effektivt og fagligt baseret og dermed WTO-medholdeligt redskab, der vil være anvendeligt uanset om det er i England, i Danmark eller på Madeira.

LF opfordrer derfor de danske myndigheder til i EU at arbejde målrettet for at forpligte medlemsstaterne til at udarbejde effektive sameksistensregler, som på et fagligt objektivt grundlag kan opstille betingelser for dyrkning. LF finder, at de danske myndigheder skal arbejde for at forpligte medlemsstaterne til at opstille sameksistensregler på et fagligt grundlag frem for at arbejde for at fremme dette forslag. Effektive sameksistensregler er den langsigtet bedste måde at sikre økologiske og konventionelle landmænds mulighed for at dyrke non GM afgrøder.

LF mener, det er en særdeles teoretisk betragtning, at det anføres at forslaget ikke skulle medføre restriktioner for den frie handel med frø. Idet det bør være åbenbart for enhver, at hvis man forbyder landmænd at dyrke en given GM afgrøde eller alle GM afgrøder, så forhindrer man samtidig den frie handel med godkendte frø og udsæd.

LF er enige i, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at beregne de økonomiske konsekvenser ved et forbud, da det vil afhænge af den konkrete afgrøde. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at udover den direkte effekt af en konkret afgrøde er der en meget stor økonomisk risiko forbundet med at indføre muligheden for at forbyde dyrkningen af GM afgrøder på et grundlag, hvor det er stærkt tvivlsomt, om begrundelserne herfor er WTO-medholdelige. Dette er særlig vigtigt for Danmark, da vi har en meget stor fødevarereksport. Derfor er LF grundlæggende uenig i synspunktet i Rammenotatet om, at der ikke skulle være samfundsøkonomiske konsekvenser forbundet med forslaget.

LF er af den opfattelse, at kun enkelte lande har udtrykt opbakning til forslaget, hvorimod flere lande, herunder Tyskland, meget kraftigt har taget afstand fra forslaget og flertallet af lande har haft tekniske spørgsmål og betænkeligheder ved forslaget.

LF skal således fastholde, at de tidligere fremsatte synspunkter om, at Kommissionens forslag rejser flere problemer end det løser, og at dyrkningen af GM afgrøder allerede er national kompetence i kraft af, da sameksistensregler fastsættes nationalt.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) bakker op om det principielle i denne mulighed som forslaget giver og opfordrer den danske regering til at tage muligheden i brug. DN er glade for, at kommissionen nu har identificeret de kriterier, som kan være gældende for, at medlemsstaterne kan begrunde et afslag eller forbud.

DN opfordrer den danske regering til at støtte kommissionens forslag og den ikke-udtømmende liste, og især støtte kommissionen i at få vedtaget begrundelse nr. 3, Forhindring af GMO i andre produkter, f.eks. med hensyn til: bevaring af økologiske eller konventionelle landbrugssystemer og undgåelse af tilstedeværelse af GMO'er i andre produkter; særlig fødevarer der sigter mod at være GMO fri og begrundelse nr. 7, Generelle miljømæssige mål, som ikke er indgået i vurderingen af evt. negative konsekvenser af GMO'er i miljøet.

Dansk Industri (DI) henviser til det tidligere fremsendte høringssvar fra 23. august 2010. DI's kritiske holdning til forslaget er ikke ændret af Kommissionens nye udspil.

Et revideret notat blev sendt i høring i Miljøspecialudvalget den 16. maj 2011 med frist 17. maj 2011.

Der er i alt indkommet 4 høringssvar.

3F henviser til tidligere fremsendte bemærkninger.

Dansk Industri (DI) henviser til tidligere fremsendte høringssvar af 23. august 2010. DI gør desuden opmærksom på, at Folketinget bør tage alvorligt på risikoen for gengældelsesforanstaltninger fra tredjelande, såsom USA, Canada og Argentina, som følge af en negativ WTO afgørelse.

Greenpeace ønsker, at Danmark fastholder at en eventuel forbedret national mulighed for at forbyde GMO-dyrkning ikke fritager Kommissionen fra på EU-niveau at gennemføre den forbedret GMO-risikovurdering. Greenpeace fremhæver endvidere, at man ønsker at miljøargumenter kan bruges som begrundelse for nationalt forbud og at Kommissionen forsøger at forhindre medlemsstaterne, at anvende miljø- og sundhedsargumenter som begrundelser for nationalt forbud. Greenpeace finder, at uafhængige forskere skal have adgang til alt relevant materiale vedr. GMO'er.

Greenpeace ønsker ikke, at Danmark støtter et kompromis der undtager miljø- og sundhedsargumenter. Endvidere finder Greenpeace, at medlemsstaternes ret til at forbyde GMO-dyrkning skal dække alle grupper af GMO'er. Ligeledes at der skal være obligatoriske regler for sameksistens.

Endelig tilkendegav Greenpeace, at de er enige med Europa-parlamentets miljøudvalg og Europa-parlamentets retsudvalg at henvisningen til TEUF art 114 (indre marked) skal ændres til TEUF 192 (miljø).

Landbrug & Fødevarer finder, at forslaget er særdeles problematisk. Bekymringen understreges af, at såvel Ministerrådets som Parlamentets juridiske tjenester har udtrykt stærk tvivl om, om forslaget er WTO medholdeligt og mener ikke at tvivlen er blevet mindre efter, at Kommissionen har publiceret en (ikke udtømmende) liste over mulige begrundelser for nationale forbud.

L&F er derfor særdeles bekymret for, at det kan føre til en WTO sag, hvis medlemsstater forbyder dyrkning af GM afgrøder med baggrund i dette forslag. Dette er særdeles uheldigt for Danmark, som er storeeksportør af fødevarer. L&F mener, at medlemsstaterne kan opstille sameksistensregler, og herigennem betingelser, som skal opfyldes for, at en given GM afgrøde kan dyrkes et givet sted.

L&F finder, at frem for at følge Baroso-forslagets præmis om at tage stilling til, om man kan dyrke en GM afgrøde, så er det langt mere hensigtsmæssigt – og en bedre og mere varig beskyttelse af de landmænd, som ønsker at fravælge GM afgrøder – at der via nationale sameksistensregler opstilles betingelser, hvorunder man eventuelt kan dyrke en specifik GM afgrøde.

L&F finder derfor, at det vil være langt mere hensigtsmæssigt at ændre artikel 26a, således at Medlemsstaterne ikke alene kan, men skal opstille nationale sameksistensregler, hvorved ovennævnte forslag bliver overflødig.

7. Forhandlingsituationen

Forslaget blev drøftet på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010. En række store medlemsstater udtalte sig imod Kommissionens forslag, og de henviste til, at man opfattede forslaget som et brud på det indre marked, og at forslaget derfor ville medføre ulige vilkår for landmænd på tværs af Europa. Et stort antal medlemsstater udtalte, at deres stillingtagen ville afvente en udtalelse fra Rådets juridiske tjeneste om forslagets forenelighed med det indre marked og WTO. Rådet overlod det til en ad hoc-gruppe at arbejde videre med forslaget.

Forslaget blev endvidere drøftet på rådsmøde (miljø) den 14. oktober 2010. Kommissionen præsenterede her sit forslag og der var herefter en udveksling af synspunkter i forhold til forslagets bidrag til opfyldelsen af rådskonklusionerne fra 2008 samt hvorvidt forslaget giver en anvendelig og juridisk forsvarlig mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på en medlemsstats område. Danmark og en række andre medlemsstater udtrykte sig positivt over for forslaget – herunder, at man så forslaget som et skridt på vejen til at imødekomme opfordringen i rådskonklusionerne fra 2008 om at tilvejebringe mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre begrænsninger eller forbud mod dyrkning af GMO-afgrøder.

Danmark understregede desuden, at det helt centrale for forslagets værdi er, at Kommissionens forslag giver medlemsstaterne en anvendelig og juridisk forsvarlig mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af GMO'er på deres område. Danmark opfordrede på den baggrund Kommissionen til at redegøre for, hvilke begrundelser, der vil kunne anvendes til at begrænse eller forbyde dyrkning på eget territorium, og som ikke er i strid med WTO-reglerne.

En mindre gruppe af medlemsstater var imod forslaget, mens andre afventede udtalelsen fra Rådets juridiske tjeneste omkring forslagets forhold til det indre marked samt WTO-reglerne inden endelig stillingtagen. Kommissionen indvilligede i at arbejde videre med at udarbejde den af medlemsstaterne efterlyste liste med klare kriterier for, hvilke begrundelser, der vil kunne anvendes. For at sikre fortsat fleksibilitet understregede Kommissionen, at der ikke vil blive tale om en udtømmende liste. For så vidt angår opfølgningen på rådskonklusionerne fra 2008 oplyste Kommissionen, at den inden årets udgang vil levere en rapport om de socioøkonomiske kriterier og komme med et udspil til, hvordan EFSA's risikovurdering kan styrkes. Kommissionen har fremlagt en rapport om de socioøkonomiske kriterier i maj 2011.

Forslaget blev drøftet på rådsmødet(miljø) den 20. december 2010, hvor formandskabet fremlagde en fremskridtsrapport. En lang række lande lagde vægt på, at 2008 – konklusionerne blev gennemført, men var ikke enige indbyrdes om, hvorvidt den videre behandling af det foreliggende forslag skulle afvente gennemførelsen af konklusionerne. Blandt medlemsstaterne var der fortsat usikkerhed om vurderingen af forslaget i forhold til det juridiske grundlag og Traktaten og forslagets WTO-medholdelighed. Det var Kommissionens vurdering, at det juridiske grundlag for forslaget var i orden. Kommissionen gav udtryk for, at gennemførelsen af 2008-konklusionerne ikke ville gøre det muligt for medlemsstaterne at forbyde dyrkning af GMO'er med miljø- og sundhedsmæssige begrundelser og understregede at gennemførelsen af konklusionerne var en parallel proces, som ikke forhindrede, at man kunne tage stilling til det foreliggende forslag. Kommissionen gav endelig tilsagn om, at ville fremlægge en ikke-udtømmende liste over mulige begrundelser for nationale forbud, som var i overensstemmelse med traktaten og internationale forpligtelser.

På rådsmødet den 14. marts 2011 var der en udveksling af synspunkter blandt medlemsstaterne, hvor medlemsstaterne opfordrede RJT's tjeneste til at komme med en juridisk vurdering af Kommissionens liste over mulige begrundelser særligt i forhold til begrundelsernes WTO-medholdighed. Mange medlemsstater ønskede at skabe juridisk sikkerhed for begrundelserne ved at indsætte dem direkte i forslaget eller alternativt have dem som et bilag til forslaget. Nogle medlemsstater udtalte sig fortsat negativt om forslaget og Kommissionens liste over begrundelser, og det kan ikke udelukkes, at der vil være et blokerende mindretal for forslaget i Rådet.

8. Regeringens holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkommen, idet det ligger inden for 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.

Regeringen lægger vægt på, at begrundelserne vil give medlemsstaterne en reel ret til selv at bestemme, om der skal dyrkes GMO'er på deres territorium.

Regeringen lægger vægt på, at de reelle begrundelser for at kunne forbyde dyrkning af GMO'er på deres territorium inkluderes eksplicit i forslaget

Regeringen lægger vægt på, at Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionen er enige om, at medlemsstaternes anvendelse af muligheden for at nedlægge forbud begrundet på visse af de af Kommissionen fremlagte begrundelser ikke nødvendigvis er i strid med WTO-lovgivningen.

Regeringen støtter fortsat forslaget om nationale afgørelser vedrørende dyrkning af genetisk modificerede afgrøder, såfremt forslaget fortsat giver medlemsstaterne en reel ret til at kunne forbyde dyrkning af GMO-afgrøder, velvidende at WTO-medholdeligheden i sidste instans vil være afhængig af de konkrete omstændigheder i forbindelse med nedlæggelse af et forbud.

9. Tidligere forelæggelser for Folketinget

Der er oversendt nærheds- og grundnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg den 3. september 2010. Sagen blev endvidere forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering ved samlenotat oversendt den 16. september 2010 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010, 30. september 2010 forud for rådsmøde (miljø) den 14. oktober 2010, den 9. december 2010 forud for Rådsmødet den 20. december 2010 samt den 24. februar 2011 forud for rådsmøde (miljø) den 14. marts 2011.