

Miljø- og Fødevarerministeriet

Institution: NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen

Enhed/initialer: Enheden for miljø- og genteknologi og Pesticider & Genteknologi/ KMKRPE, JARCH, SOEMJ

Sagsnr.: 15-8092-000040

Dato: 17. november 2015

Notat vedrørende forbudsmuligheder i medfør af udsætningsdirektivets artikel 26 b, stk. 3, jf. MOF spørgsmål 122 alm. del

Med henvisning til Miljø- og fødevarerudvalget spørgsmål 122 (alm. del), der antages at angå udsætningsdirektivets art. 26b, stk. 3 (nationale forbudsmuligheder), kan NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen oplyse følgende:

1. Af udsætningsdirektivets art. 26 b, stk. 3¹, indsat ved det såkaldte Barroso-direktiv², fremgår det, at en medlemsstat kan vedtage foranstaltninger om at begrænse eller forbyde dyrkning af en GMO, der er blevet tilladt til dyrkning i EU efter udsætningsdirektivet eller GMO-forordningen³. Det er en forudsætning for at træffe sådanne foranstaltninger, jf. nævnte bestemmelse, at disse er i overensstemmelse med EU-retten, begrundede, forholdsmæssige, ikke-diskriminerende, og i tillæg hertil baseret på tungtvejende grunde. Sådanne grunde kan f.eks. vedrøre miljøpolitiske mål, fysisk planlægning, arealanvendelse, socioøkonomiske virkninger, undgåelse af GMO-forekomst i andre produkter, landbrugspolitiske mål og offentlig orden. Af bestemmelsen fremgår tillige, at de tungtvejende grunde kan gøres gældende hver for sig eller i kombination, afhængigt af de særlige omstændigheder i den medlemsstat, den region eller i det område, hvor forbuds- eller begrænsningsforanstaltningerne skal gælde. Hensynet til offentlig orden kan dog ikke gøres gældende alene. Samtidig fremgår det af bestemmelsen, at de påberåbte grunde under ingen omstændigheder må stride mod den miljørisikovurdering, der er foretaget i henhold til udsætningsdirektivet eller GMO-forordningen.

2. Af betragtning 13 i præamblen til Barroso-direktivet fremgår det, at de tungtvejende grunde, der evt. vil kunne berettige et nationalt forbud mod dyrkning af GMO'er efter art. 26b, stk. 3, skal adskille sig fra og supplere de grunde, der er vurderet i henhold til udsætningsdirektivet og GMO-forordningen, der er et totalt harmoniseret regelsæt. I henhold til dette regelsæt foretages der, i forbindelse med proceduren for godkendelse af en GMO til dyrkning, en grundig miljø- og sundhedsmæssig risikovurdering af hver enkelt GMO, hvorved der tages hensyn til de direkte, indirekte, umiddelbare og forsinkede virkninger samt de kumulative langsigtede virkninger for mennesker sundhed og miljøet.

¹ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF med senere ændringer

² Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/412 af 11. marts 2015 om ændring af direktiv 2001/18 EF for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af genetisk modificerede organismer (GMO'er) på deres område.

³ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.

Godkendelsesproceduren har til formål, jf. således også præambelns betragtning 2, at sikre et højt niveau for beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, dyrs sundhed og velfærd, miljøet samt forbrugernes interesse, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.

Af betragtning 14 i præambelen til Barroso-direktivet, fremgår det, at det niveau, der er fastsat i Unionen, for beskyttelse af dels menneskers og dyrs sundhed, dels miljøet, muliggør en ensartet videnskabelig vurdering i hele Unionen, og at Barroso-direktivet ikke bør ændre på dette forhold. Derfor bør en medlemsstat, ifølge nævnte betragtning, alene benytte grunde, der knytter sig til miljøpolitiske mål vedrørende virkninger, som er forskellige fra og supplerende i forhold til den vurdering af risici for sundheden og miljøet, der sker indenfor rammerne af GMO-tilladelsesproceduren (i forhold til dyrkning) efter udsætningsdirektivet og GMO-forordningen. Som eksempler på sådanne grunde nævnes i præambelns betragtning 14 oprettholdelse og udvikling af landbrugspraksis, der giver bedre mulighed for at forene produktion med økonomisk bæredygtighed eller af lokal biodiversitet, herunder visse habitater og økosystemer eller visse typer naturlige og landskabsmæssige særpræg, samt specifikke økosystemfunktioner og -tjenester.

Af præambelns betragtning 15 fremgår det, at medlemsstaterne også bør være i stand til at kunne begrunde en begrænsnings- eller forbudsforanstaltning med socioøkonomiske virkninger, som kan opstå af dyrkningen af en GMO på den pågældende medlemsstats område. Endvidere følger det af nævnte betragtning 15, at medlemsstaterne bør have mulighed for at træffe begrænsnings- eller forbudsforanstaltninger med henblik på at forhindre utilsigtet forekomst af GMO i konventionelle eller økologiske afgrøder. Begrundelser for sådanne foranstaltninger kan, ifølge nævnte betragtning, være, at det er bekosteligt, upraktisk eller umuligt at gennemføre sameksistensforanstaltninger på grund af specifikke geografiske forhold, såsom små ø- eller bjergområder, eller behovet for at undgå forekomsten af GMO i andre produkter (f.eks. specifikke eller særlige produkter). Endvidere fremgår det af betragtning 15, at grunde, der er forbundet med landbrugspolitiske formål, kan omfatte behovet for at beskytte mangfoldigheden i landbrugsproduktionen og behovet for at sikre frøenes og planteforermaterialets renhed.

Af præambelns betragtning 16 fremgår det bl.a., at de begrænsninger eller forbud, der vedtages, bør være i overensstemmelse med traktaterne, herunder proportionalitetsprincippet, princippet om ikke forskelsbehandling og bestemmelserne om varernes frie bevægelighed, jf. art. 34 og 36 i TEUF⁴, og internationale aftaler, inkl. WTO, jf. art. 216, stk. 2 i TEUF.

Af præambelns betragtning nr. 27 fremgår det, at bl.a. artikel 26 b gælder med forbehold for beskyttelsesklausulerne/ beredskabsforanstaltningerne i udsætningsdirektivets artikel 23, og GMO-forordningens artikel 34⁵.

3. Med hensyn til forsigtighedsprincippet bemærker NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen, at præambelns betragtninger udelukker anvendelse af forsigtighedsprincippet⁶ som selvstændig begrundelse for forbud mod eller begrænsning af GMO-dyrkning efter udsætningsdirektivets art. 26 b, stk. 3. Det skyldes, at forsigtighedsprincippet er lagt til grund for reglerne i ud-

⁴ Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde

⁵ Fastsat i overensstemmelse med TEUF art. 114, stk. 10.

⁶ Jf. artikel 191, stk. 2 i TEUF

sætningsdirektivet og GMO-forordningen, og at det skal anvendes i forbindelse med risikovurderingen.

Endvidere vurderer NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen, i lyset af præambelens betragtning 27, at det vil være udelukket at anvende artikel 26 b, stk. 3, hvis begrænsnings- og forbudsforanstaltningerne bygger på videnskabelig dokumentation, der kan begrunde anvendelse af henholdsvis beskyttelsesklausulerne/ beredskabsforanstaltningerne i udsætningsdirektivet og GMO-forordningen, henholdsvis miljøgarantien, jf. TEUF artikel 114, stk. 4 og 5. Efter beskyttelsesklausulerne/ beredskabsforanstaltningerne og miljøgarantien er det i visse tilfælde muligt at begrænse eller forbyde GMO-dyrkning. Bestemmelserne kan dog kun anvendes, når der er fremkommet supplerende eller nye videnskabelige oplysninger, eller der foreligger nyt videnskabeligt belæg, der vedrører miljøbeskyttelsen, og som påvirker den miljørisikovurdering, der er foretaget i forbindelse med udstedelse af godkendelsen.

Derudover vurderes det, at muligheden for at bruge sameksistens som begrundelse for vedtagelse af forbuds- og begrænsningsforanstaltninger er yderst begrænset, idet man som udgangspunkt kan sikre sig mod GMO-spredning ved hjælp af sameksistensreglerne. På grund af proportionalitetsprincippet kan sameksistens kun bruges som begrundelse, hvis det vil være uforholdsmæssigt bekosteligt eller umuligt at sikre mod GMO-spredning ved hjælp af de almindelige foranstaltninger i sameksistensloven.

Desuden vurderes det, at det ikke er udelukket efter en konkret vurdering, at begrænse eller forbyde mod GMO-dyrkning, hvis dette sker for at sikre beskyttelse af naturtyper og levesteder for arter omfattet af EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver⁷, der går videre end forpligtelserne i disse direktiver. Det bemærkes i den forbindelse, at medlemsstaterne på dette område ikke er udelukket fra at indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger⁸.

4. Herudover tillader det nuværende erfaringsgrundlag med hensyn til anvendelse af udsætningsdirektivets artikel 26b, stk. 3, ikke en yderligere konkretisering, idet det samtidig skal understreges, at det altid vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt sag, om der foreligger så tungtvejende hensyn, at dette, overfor frihandels- og konkurrencemæssige hensyn, kan berettige et forbud eller begrænsning af dyrkning af en given GMO. En vurdering, der vil skulle ske på baggrund af et fagligt/videnskabeligt grundlag.

⁷ Jf. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet) og Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet). Begge direktiver er i Danmark bl.a. implementet ved bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 med senere ændringer.

⁸ jf. TEUF artikel 193.