

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fødevarestyrelsen/Departementet

JLP/HBO/FRTH/TRISOM

Den 19. maj 2015

FVM 398

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1829/2003 for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område

KOM(2015)177

Resumé

Kommissionens forslag har til formål at ændre forordning nr. 1829/2003, der fastsætter rammerne for risikovurdering, godkendelse, brug og mærkning af genetisk modificerede (GMO) fødevarer og foder i EU. Forslaget er resultatet af Kommissionens revurdering af godkendelsesprocessen for GMO til fødevarer- og foderbrug, hvor Kommissionen ikke hidtil har kunnet opnå kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne for sine forslag og derfor hver gang selv har måttet tage ansvaret for at udstede godkendelserne. Med ændringen får medlemsstaterne mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelsen af EU-godkendte GMO fødevarer og foder på deres område. Ifølge forslaget skal nationale forbud være begrundede og baseret på tvingende grunde i overensstemmelse med EU-retten og må ikke være i strid med Den Europæiske Fødevarer- og Fodermyndigheds (EFSA's) risikovurdering af den pågældende GMO med hensyn til sundheden eller miljøet. Desuden skal eventuelle forbud være proportionale og ikke-diskriminerende. Medlemsstater, der vil indføre et forbud, skal forinden retfærdiggøre dette over for Kommissionen og vil fortsat være fuldt bundet af internationale forpligtelser, herunder WTO regler. Det vurderes, at det kan blive vanskeligt for medlemsstater, der måtte ønske at indføre nationale forbud, at opfylde kravene hertil. Hvis der indføres nationale forbud i EU, kan disse potentielt have negative konsekvenser for det indre marked og den animalske produktion i EU og Danmark. Endelig er det tvivlsomt, om forslaget reelt vil forbedre situationen i EU med hensyn til godkendelse af GMO'er til fødevarer og foder. Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Baggrund

Kommissionen har med KOM(2015)177 af 27. april 2015 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning nr. 1829/2003 med henblik på at give medlemsstaterne mulighed for at begrænse eller forbyde brugen af genetisk modificerede (GMO) fødevarer og foder på deres område. Forordningsforslaget er modtaget i dansk sprogudgave fra Rådsskretariatet den 27. april 2015.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, idet der er tale om ændringer til allerede eksisterende EU-regler.

Formål og indhold

Forslaget er resultatet af den revurdering af godkendelsesprocessen for GMO'er til føde- vare- og foderbrug, som kommissionsformand Jean-Claude Juncker gav løfte om i efteråret 2014 ved dannelsen af den nye Kommission. I meddelelse KOM(2015)176 redegør Kommissionen for, at rammen for beslutningsprocessen for GMO-fødevarer og foder bør tilpasses.

Forslaget henviser til, at de retlige rammer i EU for risikovurdering, godkendelse, anvendelse og mærkning af GMO fødevarer og foder er fastsat i forordning nr. 1829/2003 om GMO fødevarer og foderstoffer (GMO-forordningen). Når produkterne er godkendt i EU, kan de frit omsættes og anvendes inden for det fælles marked under de fastsatte betingelser, herunder at de skal være mærkede som genetisk modificerede.

Ved ingen af de hidtidige godkendelser af GMO'er til fødevarer- og foderbrug har det imidlertid været muligt for Kommissionen at opnå kvalificeret flertal for eller imod forslagene om godkendelse ved afstemning blandt medlemsstaterne, selvom Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA) i alle tilfælde har vurderet, at produkterne var lige så sikre for menneskers og dyrs sundhed og for miljøet som tilsvarende ikke-genmodificerede produkter. Tilladelserne er derfor blevet vedtaget af Kommissionen i slutningen af proceduren i overensstemmelse med gældende lovgivning uden en positiv udtalelse fra det udvalg, hvori medlemsstaterne er repræsenteret - til trods for, at det ikke var muligt at opnå kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne for eller imod forslagene

Kommissionen anfører, at en række medlemsstater med forskellige begrundelser har valgt at indføre forbud mod handel med GMO'er eller GMO fødevarer og foder på deres eget territorium. Nogle af disse foranstaltninger er blevet anfægtet ved nationale domstole eller EU-Domstolen.

Europa-Parlamentet og Rådet har for nylig vedtaget en ændring¹ af direktiv 2001/18/EF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer, som giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af GMO'er på deres område. Det nærværende forslag har til hensigt at indføre lignende regler for så vidt angår GMO fødevarer og foderstoffer.

Med Kommissionens forslag ændres GMO-forordningen ved indsættelse af en ny artikel (artikel 34a), som giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelsen af GMO fødevarer og foder på deres område. Muligheden for at begrænse eller forbyde anvendelse gælder produkter, som forinden er blevet vurderet som sikre af EFSA og derefter godkendt på EU-niveau.

¹ 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 ("Barroso-direktivet").

Begrænsninger eller forbud bør ifølge forslaget vedrøre anvendelse - og ikke den frie handel med eller import af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.

Eventuelle nationale forbud skal være begrundede og baseret på tvingende grunde i overensstemmelse med EU-retten, og begrundelserne må ikke være i konflikt med de videnskabelige vurderinger af produktet fra EFSA. Desuden skal forbud være proportionale og ikke-diskriminerende.

En medlemsstat, som søger at indføre et nationalt forbud mod anvendelse af en godkendt GMO fødevarer eller foderstof, skal sikre sig, at dette er foreneligt med det indre marked. Forbuddet skal derfor kunne begrundes i hensyn, der er i overensstemmelse med artikel 36 i TEUF og med EU-Domstolens praksis vedrørende tvingende almene hensyn.

Medlemsstater, der vil indføre et forbud mod en given GMO, skal forinden sende et udkast til forbuddet med en begrundelse herfor til Kommissionen, som straks underretter de øvrige medlemsstater om udkastet til forbud og begrundelse herfor. Herefter har Kommissionen og de øvrige medlemsstater 3 måneder til at kommentere herpå. Først derefter må medlemsstaten indføre forbuddet.

Et forbud skal give mulighed for – inden for en rimelig frist - at opbruge eksisterende lagre af produkter, der er omfattet af forbuddet. Et forbud kan ikke omfatte fødevarer og foder med tilfældige eller teknisk uundgåelige forekomster under GMO-mærkningstærskelværdien på 0,9 procent.

Ændringerne vedrører ikke dyrkning af GMO'er, idet der for nylig er fastsat lignende regler herfor gennem ændring af udsætningsdirektivet (direktiv 2001/18/EF).

Udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

Gældende dansk ret

Området reguleres af forordning nr. 1829/2003, der er umiddelbart gældende i medlemsstaterne.

Konsekvenser

Forslaget er fremsat af Kommissionen uden forudgående økonomisk konsekvensanalyse. Det er derfor ikke muligt at udtale sig om de økonomiske konsekvenser for erhvervet, hvis forslaget vedtages, og udmøntes i konkrete forbud i Danmark eller andre EU-lande.

Ifølge de foreliggende oplysninger ligger importen og markedsføringen af GMO fødevarer på et lavt niveau i hele EU, herunder også i Danmark. De GMO fødevarerprodukter der faktisk markedsføres, er formodentlig mest sammensatte produkter fremstillet uden for EU. Eventuelle nationale forbud inden for EU, som følge af forslaget mod visse GMO'er til fødevarerbrug, forventes derfor ikke at have nogen større erhvervsmæssige konsekvenser.

Omvendt stiller det sig ved eventuelle nationale forbud mod GMO'er til foderbrug, idet foderbranchen og den animalske produktion i Danmark og det øvrige EU i høj grad er afhængig af importen af GMO foder, specielt af soja og i mindre grad af majs. Ifølge de eu-

ropæiske brancheorganisationer for grovvarer, oliepresning og foderblandinger (COCERAL, FEDIOL og FEFAC), stammer 75 % af EU's behov for proteinrige produkter til fodring af dyr fra import, specielt sojabønner og sojafodermidler (30-35 mio. tons årligt). Størstedelen kommer fra GMO sojaplanter med Argentina, Brasilien og USA som de vigtigste leverandørlande. Danmarks årlige forbrug af sojafodermidler, primært sojaskrå, er på omkring 1,4 mio. tons. Som følge af det store forbrug af soja til foder indeholder langt de fleste foderblandinger i EU og Danmark GMO-ingredienser.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser for dansk foderproduktion og animalsk produktion vurderes derfor som høje, især hvis Danmark vælger at indføre et forbud mod GMO foder. Branchen (DLG) har vurderet, at der er tale om en meromkostning på ca. 1,3 mia. kr. årligt, hvis GMO foder ikke kan anvendes i Danmark.

Hvis andre medlemsstater indfører forbud, vil det kunne påvirke samhandelen med disse lande. En kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser er ikke mulig uden en nærmere analyse af konkrete fremtidige forbud.

Forslaget kan potentielt, hvis det vedtages og bruges af medlemsstaterne, have en negativ virkning på samfundsøkonomien, som følge af mindsket konkurrenceevne og indtjening i landbrugs- og fødevarerektoren, specielt med hensyn til foder og animalsk produktion.

Hvis Danmark ønsker at indføre nationale forbud mod GMO fødevarer og foder, vurderes det umiddelbart, at der vil være administrative udgifter forbundet med at sikre, at sådanne forbud overholdes.

Muligheden for reelt at kunne indføre nationale forbud mod GMO fødevarer og foder vurderes at være vanskelig på grund af de EU-retlige krav om, at et forbud skal være foreneligt med det indre marked, dertil at restriktioner skal være begrundede, proportionale og ikke diskriminerende, og at begrundelserne skal være baseret på tvingende almene grunde og ikke må være i konflikt med de videnskabelige vurderinger af produktet fra EFSA.

I forbindelse med det nu vedtagne Barroso-forslag om muligheden for nationale forbud mod dyrkning af GMO, har flere medlemsstater under forhandlingerne i Rådet rejst tvivl om muligheden for at fremsætte WTO-medholdelige begrundelser for nationale forbud. Dette må i endnu større omfang vurderes at gøre sig gældende i forhold til muligheden for nationale forbud mod import af GMO fødevarer og foder, da disse begrundelser som udgangspunkt vil være nærmere relateret til SPS-området. Hvis sagerne i WTO-regi ikke bedømmes som WTO-medholdelige, vil tredjelande kunne iværksætte retaliering overfor EU.

En vedtagelse af forslaget kræver ikke implementering i dansk lovgivning, idet forordningen er umiddelbart gældende.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Høring

Forslaget har været i høring på høringsportalen. Der er indkommet følgende hørings svar:

DI Fødevarer er enige i, at der er behov for at se på, om EU's godkendelsessystem fungerer optimalt, idet systemets sagsbehandlingstider bør nedbringes. Selve regelsættet ser DI Fødevarer dog ikke grund til at ændre på, da de nuværende regler sikrer sikkerheden for mennesker, dyr og miljø på et videnskabeligt grundlag.

Kommissionen foreslår at give medlemsstaterne mulighed for at forbyde GMO foder og fødevarer, selv om disse er videnskabeligt vurderet af EFSA til at være sikre. DI Fødevarer finder dette problematisk, da adgang til at indkøbe råvarer, herunder foder- og fødevaringredienser på det globale marked, er afgørende for fødevarebranchens konkurrencedygtighed internationalt set.

Samtidig finder DI Fødevarer, at forskellige nationale regler på området vil være et tilbageskridt for det indre marked og skabe ulige konkurrencevilkår inden for EU. Og endelig frygter DI, at forslaget vil undergrave EU's position i globale handelsforhandlinger.

DI Fødevarer finder det derfor afgørende at fastholde et videnskabeligt baseret godkendelsessystem og undlade at nationalisere godkendelse af fødevarer. Enhver nationalisering af godkendelsen vil svække EU's konkurrenceevne og mindske fødevareklyngens bidrag til vækst og øget beskæftigelse.

DI Fødevarer anbefaler derfor, at Danmark stemmer nej til Kommissionens forslag.

DAKOFO (Danske Korn- og Foderstof- Im- og Eksportørers Fællesorganisation) ser meget store konkurrencemæssige ulemper for EU, såfremt EU reelt bevæger sig i retning af en renationalisering på anvendelsen af væsentlige planteprodukter. Branchen lægger afgørende vægt på, at Danmark med sit forholdsvis lille hjemmemarked har en åben adgang til at kunne arbejde på de internationale markeder – herunder at EU's indre marked ikke reelt bliver undermineret på området, som DAKOFO mener det er tilfældet med Kommissionens netop fremsatte forslag.

DAKOFO fremfører, at en gennemførelse af Kommissionens forslag indebærer en betydelig risiko for, at det indre marked for korn- og proteinråvarer bliver nedbrudt og erstattet af en række nationale - eller måske i nogle tilfælde delstatsafgrænsede (Tyskland) – undermarkeder. Selvom Kommissionen i sit forslag giver udtryk for, at det indre marked rent juridisk skal opretholdes – vil en udvikling hen imod en faktisk forskellighed på godkendte sorter på et basiråvaremarked i realiteten betyde, at der her er sket en renationalisering.

DAKOFO mener, at det vil være et kæmpe tab for EU at skulle erstatte nuværende EU-godkendte sorter med non-GMO. EU's nuværende import af sojaprodukter udgør årligt omkring 33 mio. tons. Konsekvensen af, at hele EU's nuværende sojaimport blev erstattet af non-GMO, vil være en meromkostning på ca. 25 mia. kr.

DAKOFO fremfører endvidere, at dansk konkurrenceevne er helt afhængig af konkurrencedygtige råvarer. Danmarks sojaimport udgør pr. år omkring 1,7 mio. tons. Forudsat

uændret prisforskel på GMO og Non-GMO vil meromkostningerne for dansk landbrug ved overgang til non-GMO være på ca. 1,5 mia. kr. pr år.

Svine- og fjerkrækødproduktionen har relativt store andele soja i foderet. En gris, der alene skal fodres med soja fra Non-GMO soja, vil med de aktuelle markedspriser blive ca. 50 kr. dyrere at producere. For den samlede danske svineproduktion vil det betyde omkring 1 mia. kr. pr år.

Det er en væsentlig del af baggrunden for, at DAKOFO meget stærkt anbefaler, at Kommissionens forslag om at give de enkelte EU-lande mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer i deres lande ikke gennemføres.

Landbrug & Fødevarer fremfører, at det er helt afgørende for den danske og europæiske husdyr- og fødevarerproduktion, at EU's system for vurdering og godkendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer fungerer effektivt og uden forsinkelse, samt at godkendelsessystemet er videnskabeligt baseret og internationalt anerkendt.

Det er Landbrug & Fødevarers klare opfattelse, at de nuværende fælles EU-regler er hensigtsmæssige og tilstrækkelige i forhold til sikkerheden for mennesker, dyr og miljø. Forbrugernes frie valg sikres endvidere via mærkningsreglerne. Hvis man som forbruger ønsker at undgå GMO, er der endvidere mulighed for at vælge økologiske produkter, hvor det ikke er tilladt at bruge GMO. Det er derimod vigtigt, at der er fokus på, at de nuværende regler bliver administreret hensigtsmæssigt, herunder at de meget lange sagsbehandlingstider bliver bragt ned til et rimeligt niveau.

Landbrug & Fødevarer skal derfor på det kraftigste opfordre Danmark til at arbejde for at sikre en smidig administration af de gældende fælles EU-regler og arbejde imod det foreliggende forslag, da

- konkurrencedygtigheden i den danske og europæiske fødevarerklunge er afhængig af adgang til at indkøbe råvarer, herunder foder- og fødevarer ingredienser på det globale marked
- erstatning af det fælles EU-godkendelsessystem med et nationalt kludetæppe vil være ødelæggende for det indre marked og skabe ulige konkurrencevilkår inden for EU
- mulighed for at forbyde import med henvisning til ikke-videnskabelige begrundelser vil sætte de globale handelsforhandlinger på spil og udgøre en latent risiko for virksomheder i forbindelse med handelsstridigheder.

Landbrug og Fødevarer henviser også til, at DLG vurderede i oktober 2014, at såfremt Danmark ikke har adgang til at indkøbe proteinfoder på verdensmarkedet ville der – såfremt det var muligt at indkøbe non-GMO proteinfoder - være en merudgift på 42 kr. pr. slagtesvin, hvilket ville give dansk landbrug en merudgift på 1,3 mia. kr. årligt. DLG vurderer, at merprisen på nuværende tidspunkt snarere ville være 50 kr. pr. slagtesvin.

DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (Aarhus universitet) vurderer, at forslaget giver mulighed for potentielt at forbedre husdyrs sundhed, idet der henvises til hypoteser fremsat af DCA om mulige negative effekter af glyphosat-rester i foder på mikroorganismene i husdyrs mave-tarmsystem samt dyrenes mineralstatus.

Danmarks Biavlerforening ønsker at understrege vigtigheden af, at der til enhver tid eksisterer den størst mulige selvbestemmelse for medlemsstaterne for at begrænse eller forbyde dyrkning af GMO-afgrøder. For den del af fødevarereproduktionen, som dansk biavl står for, er dyrkning af GMO-afgrøder en risiko af ukendt omfang. Danmarks Biavlerforening ser derfor med bekymring på ethvert yderligere skridt i den retning, før alle risici er bedre belyst.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at Kommissionen gennemfører en grundig konsekvensanalyse, før forslaget behandles, herunder særligt af konsekvenserne for det indre marked.

Regeringen finder det ligeledes væsentligt, at det klarlægges, hvorvidt forslaget reelt kan anvendes i overensstemmelse med EU-retten, WTO og andre internationale aftaler, herunder om der kan findes tilstrækkelige hensyn, der berettiger indførelsen af nationale forbud mod anvendelsen af GMO fødevarer og foder.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt at se på, hvordan de fælles EU beslutningsprocedurer kan forbedres.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger endnu ikke officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.