Warum die aktuellen Vorschläge für nationale Anbauverbote mehr Gentechnik auf dem Acker bringen und Staaten von Konzernen abhängig machen[1]

Berlin, 14.05.2014. Im Februar stimmten die EU-Mitgliedstaaten in Brüssel über die Anbauzulassung des gentechnisch veränderten Mais 1507 ab. Dabei wurde das ganze Dilemma der EU-Gentechnik-Politik offenbar: 19 Mitgliedstaaten votierten gegen eine Anbauzulassung, fünf dagegen, vier enthielten sich, darunter Deutschland. Weil damit keine qualifizierte Mehrheit gegen den Anbau zustande gekommen ist, wird die EU-Kommission den Mais voraussichtlich zulassen. Ab 2015 kann er dann auf den Feldern der EU wachsen. Damit ist Unfriede vorprogrammiert. In vielen Mitgliedstaaten drängt die Bevölkerung ihre Regierung, den Gentechnikanbau zu verhindern. Und auch die EU-Kommission steht unter Druck: Am Ende ist sie es, die die Anbaugenehmigung erteilt und so den Zorn der Mitgliedstaaten und der EU-Bürger auf sich zieht.

Die bisherigen Möglichkeiten, Anbauverbote auszusprechen, sind begrenzt. Mitgliedstaaten müssen sich auf Umwelt- und Gesundheitsgefahren berufen, die während des Zulassungsverfahrens noch nicht bekannt waren. Studien, die dies belegen, erscheinen oft erst Jahre später.

2010 präsentierte die EU-Kommission erstmals Vorschläge, wie Mitgliedstaaten mehr Spielräume für Gentech-Anbauverbote auf ihrem Territorium bekommen könnten. Hinter diesen Vorschlägen steckt die Motivation, sich selbst aus der Schusslinie zu bringen, die Zulassungsverfahren für den Anbau von Gentech-Pflanzen zu beschleunigen und die Blockade der gentechnikkritischen Mitgliedstaaten zu durchbrechen.

Nach etlichen Verhandlungsrunden liegt ein von der griechischen Präsidentschaft am 2. Mai vorgelegter Gesetzesentwurf vor, über den der Umweltministerrat voraussichtlich am 12. Juni abstimmen wird. Wenn die bisherige Sperrminorität von Polen, Frankreich, Deutschland und Belgien durchbrochen wird, d.h. einer dieser Staaten dem Entwurf zustimmt, ist der Weg frei für das weitere Verfahren, bei dem sich im sogenannten Trilog EU-Rat, -Parlament und die -Kommission einig werden müssen.

Für die neue Regelung soll die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG um einen neuen Artikel 26 b erweitert werden.

Nach dem Vorschlag der griechischen Präsidentschaft vom 2. Mai sollen die Mitgliedstaaten nationale Anbauverbote sowohl *während* des Zulassungsprozesses (Szenario A) als auch *nach* erteilter Anbauzulassung aussprechen können (Szenario B). Dies können sie in zwei Varianten tun: Nach Verbotsvariante 1 einigen sie sich mit dem Gentech-Konzern, der ein nationales Anbauverbot akzeptiert, nach Verbotsvariante 2 muss ein Mitgliedstaat Gründe für

[1] Die Bewertung bezieht sich auf den Stand der Verhandlungen am 2. Mai 2014. Der Vorschlag der griechischen Ratspräsidentschaft ist nicht öffentlich zugängig. Alle öffentlich zugänglichen Dokumente zum EU-Prozess um nationale Anbauverbote finden Sie unter http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586551#documentGateway

ein Anbauverbot anführen, weil ein Gentech-Konzern das entsprechende Ersuchen nicht akzeptiert hat.

Szenario A: Verbote vor der Zulassung bzw. während des Zulassungsverfahrens

Verbotsvariante 1: Einigung mit Gentechnik-Konzern[2]
Nach Bekanntgabe einer positiven Bewertung zu einer zum Anbau beantragten Gentech-Pflanze durch die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) muss der Mitgliedstaat die Kommission innerhalb von 30 Tagen informieren, dass er ein Anbauverbot auf seinem Territorium erlassen will. Diese Mitteilung leitet die Kommission sofort an den Konzern weiter. Dieser hat 30 Tage Zeit sich zu äußern; Schweigen gilt als Zustimmung. Die Kommunikation zwischen Konzern und Mitgliedstaat läuft wiederum über die Kommission.

Die Formulierung im Antrag auf Anbauzulassung, über den die Mitgliedstaaten abstimmen, würde in etwa lauten: „Die Gentech-Pflanze X des Konzerns Y wird in der gesamten EU zum Anbau zugelassen, mit Ausnahme der Staaten W, V, Z."

Kommentar:
Durch die Kopplung einer EU-weiten Zulassung mit Anbauverboten in einzelnen Mitgliedstaaten ist die Zustimmung der Staaten wahrscheinlicher, die sonst dagegen gestimmt hätten. Der Preis dafür, dass ein Konzern ihnen für ihr Territorium ein Anbauverbot gewährt, dürfte ein „Ja" zur EU-weiten Zulassung sein – unabhängig davon, wie dürftig die Risikobewertung der EFSA für die einzelne Gentech-Pflanze ausgefallen und wie mängelbehaftet das EU-Zulassungsverfahren insgesamt ist. Die Gewährung eines Anbauverbots ohne jede Gegenleistung ist nicht vorstellbar.

Es ergibt sich eine perfide Win-Win-Situation: Gentechnikkritische Länder können ein Anbauverbot verhängen, Konzerne wie Monsanto, Pioneer und Syngenta bekommen eine Mehrheit für ihre Zulassungsanträge. Dadurch würden die Zulassungsverfahren insgesamt beschleunigt, kritische Fragen kaum mehr gestellt. Eine Vielzahl von Pflanzen könnte sehr zügig zum Anbau zugelassen werden. Aktuell sind 13 Pflanzen in der Zulassungspipeline. Die damit verbundene Botschaft an die Welt wäre fatal: Die EU, bisher eine weitgehend gentechnikfreie Anbauregion, gibt ihren Widerstand gegen die Agro-Gentechnik auf.

Unklar ist, ob über die ausgewiesenen acht oder neun gentechnikkritischen Staaten hinaus weitere der 28 EU-Länder Anbauverbote erlassen werden. Unklar ist auch, ob ein Konzern nationale Anbauverbote großer Agrarländer wie Frankreich oder Deutschland akzeptiert. Im Fall des von beiden verhängten Anbauverbots des Mais MON 810 hat Monsanto diese beide Staaten verklagt, nicht aber kleine Länder wie Österreich, Ungarn, Luxemburg oder Griechenland.

Verbotsvariante 2: Gentech-Konzern akzeptiert Ersuchen auf Anbauverbot des Mitgliedstaats nicht – Mitgliedstaat muss Verbotsgründe anführen
Stimmt der Gentech-Konzern dem Ersuchen auf ein Anbauverbot nicht zu, kann ein Mitgliedstaat dennoch Verbote aussprechen. Für diese gilt generell: Sie müssen „begründet, verhältnismäßig und nicht-diskriminierend" sein.

[2] Die EU-Kommission würde in diesem Fall als Mittler zwischen Konzern und Mitgliedstaat eintreten.

Folgende Verbotsgründe dürfen Mitgliedstaaten allein oder in Kombination anführen:

- Umwelt- und landwirtschaftspolitische Ziele, die nicht im Zulassungsverfahren erfasst worden sind;
- Stadt- und Landplanung;
- Landnutzung;
- Sozioökonomische Auswirkungen;
- Vermeidung von Gentechnik in anderen Produkten (durch Koexistenzmaßnahmen).

Der Mitgliedstaat muss die EU-Kommission über seine Verbotsabsichten informieren und eine Frist von 75 Tagen zwischen seiner Mitteilung und der Umsetzung der Verbotsmaßnahmen einhalten.

Kommentar:
Ein Verbot nach Variante 2 ist aufwändig. Ein Mitgliedstaat muss für jede einzelne Gentech-Pflanze im Detail nachweisen, warum ein Anbau genau dieser Pflanze auf seinem Territorium nicht in Frage kommt. Dazu benötigt er Kapazitäten seiner nationalen Behörden. Die von ihnen angeführten Verbotsgründe müssen plausibel und stichhaltig sein – denn zum einen müssen sie Konzerne davon abhalten, gegen ein nationales Anbauverbot Klage einzureichen, zum anderen müssen sie im Falle einer Klage vor Gericht standhalten.

Ob sie das tun, ist völlig offen. Denn die Verbotsgründe müssen „begründet, verhältnismäßig und nicht-diskriminierend“ sein – diese unbestimmten Rechtsbegriffe bieten viel Interpretationsspielraum. Und: Verbotsgründe dürfen nicht im Zulassungsverfahren der EFSA berücksichtigt worden sein. Folglich stünden Verbote, die auf besonderen Schutzmaßnahmen für Flora und Fauna oder gesundheitlichen Aspekte beruhen von vornherein auf extrem wackeligen Füßen. Wie vor diesem Hintergrund die zulässigen Verbotsgründe – Umwelt- und landwirtschaftspolitische Ziele, Stadt- und Landplanung, Landnutzung – inhaltlich gefüllt werden können, ist unklar. Sicher ist jedoch, dass eine Konzernklage gegen einen Mitgliedstaat zu jahrelanger Rechtsunsicherheit führen würde.

Weil die Verbotsvariante 2 Ressourcen bindet und es nicht klar ist, ob sie Rechtssicherheit bietet, werden die gentechnikkritischen Mitgliedstaaten ein großes Interesse daran haben, ein Verbot nach der Variante 1 auszusprechen. Das allerdings stärkt die Position der Gentechnikkonzerne, da sie wissen, dass die verbotswilligen Staaten kaum anders können, als auf ihre Forderungen einzugehen.

Szenario B: Verbote nach erteilter Zulassung

Auch nach erteilter EU-Zulassung kann ein Mitgliedstaat – theoretisch – Verbote aussprechen. Dies soll nach demselben Prozedere wie während des Zulassungsverfahrens erfolgen; also zunächst nach der Variante 1 und im Falle einer Zurückweisung durch ein Unternehmen nach Variante 2. Eine zeitliche Begrenzung für Verbotsanträge gibt es nicht. Allerdings ist diese Möglichkeit an eine nur sehr schwer erfüllbare Auflage geknüpft: Es sollen nur Verbotsgründe gelten, die erst nach der Zulassung bekannt wurden. Die Neupositionierung eines Staates durch veränderte Mehrheitsverhältnisse nach einer Wahl reicht nicht aus, um eine späteres Verbot zu erreichen. Allerdings kann ein Mitgliedstaat jederzeit und ohne Be-

gründung bereits erlassene Verbote wieder aufheben und sein Territorium für den Gentech-Anbau wieder öffnen.

Kommentar:
Diese Möglichkeit, Anbauverbote auszusprechen, bietet gegenüber der jetzigen Rechtslage kaum einen Fortschritt.

Sowohl die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG als auch die Verordnung 1829/2003 erlauben bereits jetzt, Gentechnik-Anbauverbote auszusprechen, wenn nach erteilter Zulassung neue Erkenntnisse auftauchen, die dies rechtfertigen. Weil dafür jedoch die Hürden extrem hoch sind, haben die Mitgliedstaaten Erleichterungen eingefordert. Es ist völlig offen, inwieweit die neu einzuführenden sozioökonomischen Gründe hier greifen können.

Zusammenfassung und Forderungen

Der jetzt zur Abstimmung vorliegende Vorschlag ist eine Einbahnstraße in Richtung Gentechnik. Um Anbauverbote zu erlassen, müssen sich Staaten entweder auf einen Kuhhandel mit Konzernen einlassen oder einen erheblichen argumentativen Aufwand betreiben, um ein Anbauverbot zu rechtfertigen. Während sich einmal erlassene nationale Verbote ohne weiteres aufheben lassen, wird ein nach Abschluss des Zulassungsverfahrens ausgesprochenes Verbot gegen den Willen der Gentechnik-Unternehmen kaum möglich sein.

Kurz: Der Vorschlag der griechischen Ratspräsidentschaft wird die Zahl der Anbauzulassungen drastisch erhöhen. Die Gentechnik-Konzerne werden ausrechnen, wie vielen Mitgliedstaaten sie ein Verbot nach Variante 1 zugestehen müssen, damit diese im Gegenzug für eine EU-Zulassung stimmen. Die EU-Kommission kann ein Zulassungsverfahren nach dem anderen vorantreiben, ohne auf den geballten Widerstand der Mitgliedstaaten zu treffen. Damit dürfte auch die nach wie vor mangelhafte EU-Risikobewertung auf lange Sicht zementiert werden. Die kritischen Staaten werden verbesserte Risikoprüfungen durch eine Änderung der EU-Gesetzgebung und kritische Studien kaum mehr einfordern. Der Gentechnikanbau in der EU dürfte sich langsam, aber stetig ausdehnen.

Wir fordern daher:

- Der aktuell vorliegende Vorschlag ist kontraproduktiv und abzulehnen.
- Grundlage der Verhandlungen müssen die Beschlüsse des Bundesrates vom 11. April 2014[3] und die des Europäischen Parlaments vom Juli 2011 [4]sein.
- Verhandlungen mit Konzernen dürfen im Zulassungsverfahren keine Rolle spielen; die Verbotsvariante 1 muss ersatzlos gestrichen werden, ebenso die Koppelung der Varianten 1 und 2.
- Verbote nach Variante 2 müssen auf eine solide Rechtsgrundlage gestellt werden.

---

[3] Entschließung des Bundesrates „Forderung nach Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten über den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen!“ (2014) unter http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0001-0100/58-14%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[4] „Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen“ (2011) unter http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0314&language=DE&ring=A7-2011-0170#BKMD-28

- Die Verbote müssen auf dem Umweltrecht basieren und nicht auf der Binnenmarktregulierung. Der Artikel 192 des Lissabonvertrags (Umweltschutz) muss anstelle des bisherigen Artikels 114 (freier Warenverkehr) treten.
- Den Staaten muss die Souveränität beim Gentechnikanbau umfassend zugestanden werden. Anbauverbote müssen jederzeit möglich sein.
- Staaten und Regionen müssen jeden Gentech-Anbau pauschal verbieten dürfen, ohne dies jedes Mal neu begründen zu müssen.
- Die Risikobewertungen im Zulassungsverfahren müssen verbessert werden.
- Die EU-Umweltminister müssen für Verbesserungen kämpfen – auf ihrem Rat wird abgestimmt.

Voraussichtlicher Zeitplan:

- seit 2. Mai überarbeiteter Vorschlag der griechischen Präsidentschaft;
- am 23. Mai Probeabstimmung in Brüssel über aktuellen Vorschlag der griechischen Präsidentschaft beim Treffen der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten[5];
- am 12. Juni Abstimmung im EU-Umweltministerrat.

Rückfragen:

Heike Moldenhauer (BUND), Tel.: 030.27586 456, heike.moldenhauer@bund.net
Peter Röhrig (BÖLW), Tel. 030.28482 306, roehrig@boelw.de

[5] Die Abstimmung könnte auch am 28. Mai erfolgen.