

**Stellungnahme
des Ausschusses für Standortentwicklung
im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags**

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/625 COM(2023) 411 final vom 5.7.2023

I. Ergebnis

Der Verordnungsvorschlag verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip, beschneidet die Mitwirkungskompetenzen der Mitgliedstaaten an der unionalen Rechtsetzung und weist eine verfehlte Rechtsform auf.

II. Inhalt

Der Umgang der Europäischen Union mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) weist eine lange und kontroversielle Geschichte auf. Einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Lösung konnte diese diffizile Frage erst zugeführt werden, als sich die Europäische Kommission im Jahr 2010 dazu entschlossen hatte, es den Mitgliedstaaten frei zu stellen, ob sie den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zulassen, einschränken oder verbieten. Damit löste die Kommission ein politisches Versprechen von Präsident Barroso ein, in dieser Frage das Subsidiaritätsprinzip und damit das Selbstbestimmungsrecht der Mitgliedstaaten in den Vordergrund zu stellen. Rechtswirksames Ergebnis dieser Entscheidung war die Richtlinie (EU) 2015/412 zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen¹.

¹ Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, ABI. L 68 vom 13.3.2015, S 1; dazu auch die verfahrenseinleitenden Dokumente: 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

Mit dem nun vorliegenden Verordnungsvorschlag soll das Regelungssystem für die Freisetzung, den Verkauf und die Kennzeichnung von GVO faktisch weitgehend ausgehebelt werden, indem bestimmte „Neue genomische Techniken“ (NGT) einer gesonderten und erheblich erleichterten Regelung zugeführt werden. NGT sind eine breitgefächerte Gruppe von Techniken zum rascheren und präziseren Eingriff ins Erbgut von Pflanzen; dazu zählt etwa CRISPR/Cas („Genschere“).

Die Verordnung plant, eine Vielzahl von NGT-Pflanzensorten aus der bestehenden strengen Zulassung für GVO herauszunehmen, wenn diese als gleichwertig mit herkömmlich gezüchteten Pflanzen gelten, was nach dem Entwurf der Fall ist, wenn sie sich von der Empfänger-/Elternpflanze durch nicht mehr als 20 genetische Veränderungen in einer DNA-Sequenz unterscheidet (NGT-1-Pflanzen). Diese NGT-1-Pflanzensorten müssten künftig nur noch angemeldet und in einem öffentlich zugänglichen Register eingetragen werden; es gäbe dann weder ein Zulassungsverfahren noch eine Kennzeichnungspflicht von Lebens- oder Futtermittel aus NGT-1-Pflanzen.

NGT-Pflanzen, die nicht in Kategorie 1 fallen (NGT-2-Pflanzen), unterliegen ähnlich wie die klassischen GVO einem Zulassungssystem; selbst diese NGT-2-Pflanzen können jedoch künftig vereinfacht zugelassen werden, wenn sie bestimmte „Nachhaltigkeitskriterien“ im Sinn des „Green Deals“ der Union erfüllen (zB Stresstoleranz gegenüber Hitze, Trockenheit oder Krankheitserreger, höherer Ertrag, verbesserte Nährstoffzusammensetzung).

III. Subsidiaritätsprüfung

1. Die Aussagen der Europäischen Kommission aus den Jahren 2010 zur Relevanz des Subsidiaritätsprinzips im Zusammenhang mit der Freisetzung von GVO haben nichts von ihrer Gültigkeit verloren: „*Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass der Anbau von GVO ein Thema ist, mit dem sich die Mitgliedstaaten - auf zentraler oder regionaler und lokaler Ebene - intensiver auseinandersetzen. Das Thema ist eng verknüpft mit der Bodennutzung und den Bedürfnissen lokaler landwirtschaftlicher Strukturen, getrennten Produktionsketten und der Verbrauchernachfrage. Im Gegensatz zur Sicherheitsbewertung für GVO, deren Grundsätze EU-weit einheitlich sind, oder Angelegenheiten im Zusammenhang mit Import und Inverkehrbringen von GVO, die weiterhin auf EU-Ebene geregelt werden sollten, wurde der Anbau von GVO als Thema mit ausgeprägter lokaler/regionaler Bedeutung anerkannt. Demzufolge gilt eine Entscheidungsfindung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene als am besten geeignet, um den mit dem Anbau von GVO verbundenen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und in Anwendung von*

zu untersagen, KOM(2010) 375 vom 13.7.2010; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Freiheit der Mitgliedstaaten, über den Anbau von genetisch veränderten Kulturen zu entscheiden, KOM(2010) 380 vom 13.7.2010.

Artikel 5 Absatz 3 letzter Satz EUV sollten sich die Mitgliedstaaten daher die Möglichkeit vorbehalten dürfen, Vorschriften über den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet zu erlassen (...).²

2. Der Europäische Gerichtshof³ hat unmissverständlich festgestellt, dass auch die durch NGT gewonnenen Organismen als GVO zu werten sind. Wenn die Kommission nun vorschlägt, alle NGT-1-Pflanzen aus dem GVO-Zulassungssystem herauszunehmen und ein gravierend vereinfachtes Verfahren für diese zu konstruieren, dann beseitigt sie die derzeitige Opt-Out-Möglichkeit und beschränkt so die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in dramatischer Weise; die Kommission widerspricht damit ihren eigenen Festlegungen zu GVO und Subsidiarität. Selbst wenn die NGT tatsächlich präziser und schneller wirken sollten als bisherige GVO-Techniken, so handelt es sich dabei unverändert um Eingriffe ins Erbgut von Pflanzen. Es wird nicht verkannt, dass mit NGT bestimmte Hoffnungen im Zusammenhang mit höherer Ernährungssicherheit und klimaresistenteren Anbaumöglichkeiten verbunden sind, die damit verbundenen Risiken bestehen jedoch potentiell nach wie vor. Die von der Kommission einst selbst vorgebrachten Argumente wie die unterschiedliche Bodennutzung, die Bedürfnisse lokaler landwirtschaftlicher Strukturen, getrennte Produktionsketten und die Verbrauchernachfrage sprechen uneingeschränkt auch heute noch dafür, den Mitgliedstaaten die Entscheidung darüber zu gewähren, ob sie GVO - egal ob klassisch oder durch NGT gewonnenen - in ihrem Hoheitsgebiet anbauen möchten oder nicht. Die im nun vorliegenden Vorschlag enthaltenen knappen Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip suggerieren eine Alternativlosigkeit einer Harmonisierung dieses Bereiches durch die Union, die so nicht existiert. Es muss den Mitgliedstaaten im Sinn dieses Subsidiaritätsprinzips auch weiterhin möglich sein, für ihr Hoheitsgebiet selbst die Vor- und Nachteile von durch NGT gewonnenen GVO abzuwägen und dementsprechend zu handeln.

3. Erhärtet wird dieses Ergebnis einer Subsidiaritätsverletzung durch die geplante Ausgestaltung des erleichterten Verfahrens für NGT-1-Pflanzen. In den Artikeln 6 ff. ist lediglich eine Überprüfung einer Behörde vorgesehen, ob es sich bei der NGT-Pflanze um eine NGT-Pflanze der Kategorie 1 handelt. Zum einen besteht für die Behörde dabei keinerlei Entscheidungsgewalt, sie darf lediglich die Übereinstimmung der Pflanze mit den Kriterien der Verordnung prüfen. Zum anderen erweist sich die dafür festgelegte Zeit

² KOM(2010) 375 vom 13.7.2010, S 9 f. Vgl. ebenso Erwägungsgrund 8 RL (EU) 2015/412: „Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, den **Mitgliedstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip mehr Flexibilität** bei der Entscheidung darüber zu gewähren, ob sie GVO in ihrem Hoheitsgebiet anbauen möchten, unbeschadet der in dem System der Union für die Zulassung von GVO vorgesehenen Risikobewertung entweder während des Zulassungsverfahrens oder danach und unbeschadet der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten, die GVO anbauen, in Anwendung der Richtlinie 2001/18/EG erlassen dürfen oder müssen, um zu vermeiden, dass GVO versehentlich in andere Erzeugnisse gelangen. Dadurch, dass den Mitgliedstaaten diese Möglichkeit eingeräumt wird, dürfte das Zulassungsverfahren für GVO verbessert und gleichzeitig auch die **Entscheidungsfreiheit der Verbraucher, Landwirte und Wirtschaftsteilnehmer gewahrt** werden, während mehr Klarheit für alle Beteiligten hinsichtlich des Anbaus von GVO in der Union geschaffen wird.“

³ EuGH 25. Juli 2018, Rs C-528/16, Confédération paysanne ua., Rz 54.

von 30 Arbeitstagen als deutlich zu kurz, um das notwendige Prüfungsverfahren durchzuführen. Darüber hinaus besitzen die Mitgliedstaaten keineswegs eine Prüfungsmöglichkeit für alle in ihrem Hoheitsgebiet in Verkehr gebrachten NGT-1-Pflanzen, da jeder in einem anderen Mitgliedstaat gefasste Beschluss zu einer NGT-1-Pflanze im Gebiet der gesamten EU gilt und von den Behörden aller Mitgliedstaaten akzeptiert werden muss. Die Verordnung erzeugt damit ein Verfahren, das den jeweiligen Mitgliedstaaten eine nur scheinbare Mitwirkungsmöglichkeit einräumt und in Wahrheit einer unionsweiten Zulassung von GVO in Form von NGT-1-Pflanzen den Weg bereitet.

4. Diese faktische Freigabe und der Wegfall eines Zulassungsverfahrens in diesem Bereich führen dazu, dass eine überprüfbare Koexistenz von GVO und herkömmlichen Pflanzensorten nicht mehr möglich ist. Die Wahlfreiheit von Landwirtinnen und Landwirten, sich bewusst für einen GVO-freien Anbau zu entscheiden, würde damit beseitigt werden. Auch die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten bei der Entscheidung für den Erwerb GVO-freier Lebensmittel würde beeinträchtigt werden.

IV. Wahl der Rechtsform

Die Kommission beschränkt sich bei der Begründung für die Verwendung einer Verordnung im Wesentlichen darauf zu betonen, dass eine solche „*das am besten geeignete Rechtsinstrument*“⁴ sei. Demgegenüber ist festzustellen, dass das geltende Recht der mitgliedstaatlichen Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Anbaus von GVO nicht in einer Verordnung, sondern in einer Richtlinie⁵ geregelt ist. Es ist daher ungewöhnlich, für die nun geplante unvermittelte Abkehr vom bisherigen GVO-Regelungssystem von diesem Instrument abzugehen und mit der Verordnung einen Rechtsakttypus zu wählen, der unmittelbar gilt. Durch eine Umsetzung von Richtlinievorgaben in das nationale Recht könnte die Realisierung der vorgesehenen Maßnahmen deutlich schonender und mit mehr Rücksicht auf nationale, regionale und lokale Verwaltungsstrukturen erfolgen als in einer unmittelbar anwendbaren Verordnung, welche die mitgliedstaatlichen Gegebenheiten ignoriert.

V. Delegierte Rechtsakte

In den Art. 26 und 27 werden der Kommission weite Befugnisse zur Erlassung von **delegierten Rechtsakten** und **Durchführungsrechtsakten** eingeräumt. Der Kommission wird dabei unter anderem die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Kriterien für die Gleichwertigkeit von NGT-Pflanzen mit herkömmlichen Pflanzen (Art. 5 Abs. 3) und zur Änderung der Listen der Merkmale von NGT-Pflanzen (Art. 22 Abs. 8) zu erlassen.

⁴ COM(2023) 411, S 7.

⁵ RL (EU) 2015/412.

Diese Form der Rechtsetzung im Verordnungsvorschlag ist generell zu kritisieren, da sie ein weiteres Beispiel für die steigende Anzahl von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten und damit für eine Kompetenzerosion zu Lasten von Mitgliedstaaten und Regionen darstellt. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein; Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren kaum mehr. Durch die Häufung von EU-Rechtsakten, in denen vorgesehen ist, dass Regelungen im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsakten weiterverfolgt werden sollen, werden Kompetenzen in erheblicher Anzahl an die Kommission delegiert. Diese Regelung wird daher als unverhältnismäßige Reduktion mitgliedstaatlicher Kompetenzen angesehen.

Besonders problematisch ist diese Regelungstechnik vor allem dort, wo der Kommission - wie im hier gegebenen Fall - die Möglichkeit eingeräumt wird, durch eine Änderung von bestimmten Kriterien die Anzahl der von der Verordnung erfassten Objekte (hier: Pflanzen) zu erhöhen und damit kurzerhand den Anwendungsbereich der Verordnung zu erweitern, ohne dass die Mitgliedstaaten eine der Bedeutung dieses Schrittes angemessene Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeit besitzen würden.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/625, COM(2023) 411 final vom 5.7.2023,

1. gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, weil er die bisherige Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen, einzuschränken oder zu verbieten, für den großen Bereich der „Neuen genomischen Techniken“ (NGT) faktisch beseitigt und damit das bestehende Regelungssystem für die Freisetzung, den Verkauf und die Kennzeichnung von GVO weitgehend hinfällig macht;
2. durch weite Befugnisse der Kommission zur Erlassung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten die Mitwirkungskompetenzen der Mitgliedstaaten an der unionalen Rechtsetzung beschneidet und
3. auf Grund der Wahl einer Verordnung anstatt einer Richtlinie eine verfehlte Rechtsform aufweist.