

Rechtliche Analyse: Die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen und das Vorsorgeprinzip

Zusammenfassung eines Rechtsgutachtens von Professor Dr. Ludwig Krämer durch Testbiotech, Oktober 2013.

Dieses Projekt wurde mit Hilfe der Grassroots Foundation realisiert

g r a s s r o o t s
f o u n d a t i o n

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1. Einleitung	4
2. Wichtige Ergebnisse	4
2.1 Rechtliche Vorschriften und die Praxis der Behörden.....	4
2.2 Unwägbarkeiten bei der Risikobewertung gentechnisch veränderter Pflanzen und das Vorsorgeprinzip	5
2.3 Unter welchen Umständen ist es möglich oder sogar notwendig, Freisetzungen zu verbieten?	6
2.4 Möglichkeiten der EU, die Freisetzung gentechnischer Organismen zu begrenzen oder zu verbieten.....	8
2.5 Möglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten, die Freisetzung gentechnischer Organismen zu begrenzen oder zu verbieten.....	9
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Testbiotech	11
Quellen	13

Zusammenfassung

Das Rechtsgutachten „Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle“ (Krämer, 2013) wurde von Testbiotech bei Prof. Dr. Ludwig Krämer, einem früheren Mitarbeiter der EU Kommission, in Auftrag gegeben. Das Ergebnis ist von Relevanz für (1) die Bewertung der Umweltrisiken gentechnisch veränderter Pflanzen und eine dazu geplante neue Ausführungsordnung der EU, (2) EU-Mitgliedsländer, die nationale Gesetze erlassen wollen und (3) auch für die Diskussion um das neue Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade & Investment Partnership, TTIP).

Das Gutachten identifiziert eine Vielzahl von Unsicherheiten bei der Risikobewertung gentechnisch veränderter Organismen. Vor diesem Hintergrund werden die Anwendung des Vorsorgeprinzips und die rechtlichen Rahmenbedingungen diskutiert. Einige wichtige Ergebnisse:

- Das Vorsorgeprinzip ist für den Umgang mit Unsicherheiten in der Risikobewertung gentechnisch veränderter Organismen entscheidend. Es bietet vielfältige Möglichkeiten für die politischen Entscheidungsträger. In der praktischen Anwendung des Vorsorgeprinzips gibt es aber erhebliche Probleme, auch in der EU hat das Vorsorgeprinzip nicht immer den nötigen Vorrang.
- Basierend auf dem Vorsorgeprinzip könnte die EU die politische Entscheidung treffen, die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen ganz oder teilweise zu verbieten, ohne in Konflikt mit internationalem Handelsrecht zu kommen.
- Bisher fehlen kohärente Vorschriften im Hinblick auf die Freisetzung jener gentechnisch veränderten Organismen, die nicht mehr aus der Umwelt zurückgeholt werden können. Das Rechtsgutachten betont allerdings, dass die EU-Behörden bereits jetzt verpflichtet sind, auf der Basis von Einzelfallprüfungen entsprechende Anmeldungen zurückzuweisen.
- Das Gutachten identifiziert verschiedene Möglichkeiten, nationale Bestimmungen bezüglich der Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen zu erlassen: Demnach sind die derzeitigen Vorschriften der EU nicht auf den eigentlich zutreffenden Artikel 192 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, AEUV (Treaty on the functioning of the European Union, TFEU) gestützt. Artikel 192 würde es den Mitgliedsstaaten erlauben, ihre eigene Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt zu verabschieden. Die Mitgliedsländer könnten sowohl einzelne Zulassungen für den Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen stoppen oder auch eine eigene Gesetzgebung erlassen, wenn sie die derzeitige Grundlage der EU-Verordnungen in Frage stellen und ihre Rechte gemäß Artikel 192 AEUV einklagen.

Testbiotech empfiehlt:

- das Vorsorgeprinzip zu stärken und insbesondere die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen zu verbieten, wenn deren Ausbreitung nicht kontrolliert werden kann;
- das Vorsorgeprinzip in den anstehenden Verhandlungen über das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) zu verteidigen und auszuweiten;
- die Grundlage für die gesetzlichen Vorschriften der EU für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen zu ändern und diese Vorschriften in Zukunft auf Artikel 192 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu stützen.

1. Einleitung

Zu den rechtlichen Möglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen zu untersagen, wenn diese nicht wieder aus der Umwelt entfernt werden können, hat Professor Dr. Ludwig Krämer im Auftrag von Testbiotech ein Gutachten erstellt. Ludwig Krämer war bis 2004 Mitarbeiter der Europäischen Kommission. Seit 2001 leitete er die Abteilung Environmental Governance in der Generaldirektion Umwelt. In dieser Eigenschaft hat er an der Formulierung der derzeit geltenden rechtlichen Vorschriften mitgewirkt.

Der Hintergrund dieses Projekts ist eine wachsende Anzahl von Publikationen zur unkontrollierten Ausbreitung von gentechnisch veränderten Pflanzen in der Umwelt und sogar in Populationen von verwandten Wildarten der Nutzpflanzen (siehe zum Beispiel eine globale Übersicht über die Ausbreitung gentechnisch veränderter Rapspflanzen, Bauer-Panskus & Then, 2013).

Das Gutachten gibt einen Überblick über das derzeitige Regelwerk und die Praxis der Zulassungsverfahren in der EU und in gewissem Maße auch über die Situation in den USA sowie über internationale Regelungen im Rahmen der Konvention über den Schutz der biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD).

Es wird ein detaillierter Einblick in die Praxis der Europäischen Lebensmittelbehörde EFSA, gegeben. Die Fallbeispiele umfassen gentechnisch veränderte Pflanzen wie trockenheitstoleranten Mais und Raps sowie transgenen Lachs.

Über die von Testbiotech formulierten Fragen hinaus ist das Rechtsgutachten von Ludwig Krämer (Krämer, 2013) von großer Bedeutung für die Bewertung von Umweltrisiken gentechnisch veränderter Pflanzen, für die Möglichkeiten von EU-Mitgliedsländern, nationale Gesetze zu erlassen und auch für die Diskussion um das neue Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade & Investment Partnership, TTIP). Es ist offensichtlich, dass es nach wie vor viele Unsicherheiten bei der Risikobewertung gentechnisch veränderter Organismen gibt. Deswegen muss das Vorsorgeprinzip wesentlich mehr Gewicht bekommen.

2. Wichtige Ergebnisse

2.1 Rechtliche Vorschriften und die Praxis der Behörden

Sowohl in der EU als auch in den USA und im Rahmen der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt (CBD) kommt das Vorsorgeprinzip zur Anwendung.

Einige Beispiele:

- In den USA gibt es spezielle Vorschriften, die den Anbau von gentechnisch veränderter Baumwolle in bestimmten Regionen verbieten, um eine Auskreuzung in wilde Populationen zu verhindern.

- gentechnisch veränderter Lachs darf in Nord-Amerika nur in geschlossenen Tanks gehalten werden, um eine unkontrollierte Ausbreitung in den Ökosystemen der Atlantikregion zu verhindern.
- Die CBD sieht vor, dass Maßnahmen gegen invasive Arten ergriffen werden.
- In den Vorschriften der EU ist das Vorsorgeprinzip die Grundlage für die Risikobewertung und das Risikomanagement. Zum Beispiel sehen die Regeln der EU vor, dass bei der Risikobewertung auch der Eintritt unwahrscheinlicher Fälle berücksichtigt und deswegen auch „Worst-Case-Szenarios“ berücksichtigt werden.

Es gibt aber erhebliche Lücken und Widersprüchlichkeiten in der Anwendung des Vorsorgeprinzips:

- Kohärente Regeln, welche eine Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen verbieten, die nicht mehr aus der Umwelt zurückgeholt werden können, fehlen weitgehend.
- Das Vorsorgeprinzip ist für den Umgang mit den Unsicherheiten in der Risikobewertung gentechnisch veränderter Organismen entscheidend. Es bietet den politischen Entscheidungsträgern vielfältige Möglichkeiten. In der praktischen Anwendung hat das Vorsorgeprinzip aber längst nicht immer den nötigen Vorrang.
- So werden zum Beispiel „Worst-Case-Szenarios“ in der Praxis der EFSA kaum berücksichtigt.

2.2 Unwägbarkeiten bei der Risikobewertung gentechnisch veränderter Pflanzen und das Vorsorgeprinzip

Das Rechtsgutachten identifiziert eine Vielzahl von Unsicherheiten bei der Risikobewertung einer Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen. Unter anderem nimmt es dabei Bezug auf das EU-Projekt BEETLE aus dem Jahr 2009. In diesem Projekt wurden mehr als 700 wissenschaftliche Publikationen aus aller Welt zu gentechnisch veränderten Pflanzen und ihren möglichen Auswirkungen auf die Umwelt und die biologische Vielfalt analysiert. Zudem beteiligten sich an den Online-Erhebungen 100 bis 167 ausgewählte Umweltexperten, die ein breites Spektrum von Fachwissen, mit Schwerpunkt auf der EU, repräsentierten. Die Studie identifizierte viele „große“ oder „wichtige“ Unsicherheiten in der Risikobewertung, insbesondere im Zusammenhang mit Langzeitfolgen und akkumulierten Effekten. Einige Beispiele:

- Erhöhte Fitness der gentechnisch veränderten Pflanzen
- Entstehung von Hybriden zwischen gentechnisch veränderten Pflanzen und wilden Arten und deren Überdauern in der Umwelt

- veränderte Fortpflanzungsfähigkeit, die u.a. zu einer höheren Anzahl an Samen führen kann
- Entwicklung von Resistenzen bei Schädlingen
- Auswirkungen auf Nichtzielorganismen
- Auswirkungen auf Nichtzielorganismen wegen Akkumulation von giftigen Stoffen
- Auswirkungen auf die Bodenorganismen in der Wurzelregion
- Auswirkungen auf symbiotische Nichtzielorganismen
- Auswirkungen auf die Bodenqualität
- Auswirkungen auf die Schädlingskontrolle
- Veränderung in der Anwendung von Spritzmitteln
- indirekte Auswirkungen auf die Empfindlichkeit der Pflanzen gegenüber Pathogenen
- negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt
- indirekte Auswirkungen auf den Bedarf an Düngemitteln
- Mögliche Veränderungen in der Struktur der Landschaft
- Erhöhter Verlust an mineralischen Nährstoffen und Düngemittel
- Veränderte chemische Zusammensetzung der Bodenschichten
- Auswirkungen von Pflanzen mit einer Kombination von DNA-Konstrukten („Stacked Events“)
- Regionale Besonderheiten.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse und angesichts der bestehenden Wissenslücken kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass insbesondere die Risikobewertung von Langzeiteffekten immer mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden sein wird.

2.3 Unter welchen Umständen ist es möglich oder sogar notwendig, Freisetzungen zu verbieten?

Die Genehmigungspraxis der EU akzeptiert ein gewisses Maß an Unsicherheiten und Risiken, ohne genau zu definieren, was akzeptabel erscheint. Die Risikobewertung erfolgt auf Basis einer Einzelfallbewertung („Case by Case“). Theoretisch kann auch die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen erlaubt werden, die nicht mehr aus der Umwelt entfernt werden

können. Jedoch wurde bisher keine Anbauzulassung für Pflanzen wie gentechnisch veränderten Raps erteilt, der für sein hohes Potenzial zur Ausbreitung über die Felder hinaus bekannt ist. Zudem machen es die bereits bestehenden Regelungen sehr unwahrscheinlich, dass eine derartige Genehmigung in Zukunft erteilt wird. Wie es im Gutachten heißt:

“the existence of genetically modified plants or animals in the natural environment constitutes a *serious* risk. The spread of GMOs into the environment is not a local event, but is capable of having a wide geographical dispersion. Such organisms will have long-term effects on the environment, as they will persist in it and lead a life of their own. The duration of the risk is thus, theoretically unlimited. And the release into the environment, once it is achieved, is *irreversible*: the GMOs cannot be retrieved or taken back.” (168)

Deswegen besteht offensichtlich eine weitgehend übereinstimmende Rechtsauffassung bei vielen Experten, dass solche Freisetzungen nicht genehmigt werden dürfen:

“there appears to exist a relatively large consensus among lawyers and scientists that the spread of genetically modified plants and animals into the environment constitutes a serious and irreversible risk for the environment.” (169)

Um zu verdeutlichen welche Möglichkeiten und sogar Notwendigkeiten bestehen, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, werden im Gutachten zwei Fälle diskutiert: gentechnisch veränderter Lachs (a) und transgener Raps (b):

(a) “Genetically modified salmon has wild relatives. When such a salmon is released into the environment, it may reproduce with wild relatives and thus become non-retrievable. Specific conditions for the release could limit this risk, for example the condition to only release sterile animals, and/or the condition to release salmons only in specific water tanks which are unconnected to open waters. Such conditions considerably reduce the risk of a spread of genetically modified salmon in the environment - though they do not altogether eliminate the risk, because of the possibility of human errors, unforeseen events, deliberate sabotage or other factors. This means that the competent authorities within the EU will have to weigh this residual risk and decide, whether they could authorize the release into the environment of genetically modified salmon. In this author's opinion, the residual risk remains too high, so that a release of genetically modified salmon could not be allowed under either Directive 2001/18 or Regulation 1828/2003.” (191)

(b) “Genetically modified oilseed rape species have the capacity to survive, pollinate and spread into the environment. Examples of such events, stemming from the transport of oilseed rape, not from its cultivation, were found within the European Union. Little is known, whether these populations are able to permanently survive and spread in the environment, though a survival during eight years was described.

Therefore, a cultivation of genetically modified oilseed rape is likely to considerably increase this risk of this species spreading in the environment and no longer to be "safe" for humans and the environment. An authorization to cultivate oilseed rape within the European Union would thus not be compatible with Directive 2001/18 or Regulation 1829/2003, or, in other words: any decision to allow the cultivation of oilseed rape in the EU would be, in this author's opinion, incompatible with the precautionary principle." (192)

Doch trotz hoher Hürden besteht in der EU keine generelle Verpflichtung, Freisetzungen zu untersagen, wenn die gentechnisch veränderten Organismen nicht mehr aus der Umwelt zurückgeholt werden können. Laut dem vorliegenden Gutachten müssen die Risiken vielmehr von Fall zu Fall bewertet und eine Entscheidung darüber getroffen werden, welches Risiko annehmbar erscheint. Das Rechtsgutachten betont aber, dass die EU-Behörden bereits jetzt auf der Basis von Einzelfallprüfungen verpflichtet sind, entsprechende Anmeldungen zurückzuweisen:

"Where there is, in a concrete case, a likelihood that genetically modified plants or animals cannot be retrieved, the legal obligation to ensure that any release must be "safe" requires the refusal to authorize such releases." (250)

2.4 Möglichkeiten der EU, die Freisetzung gentechnischer Organismen zu begrenzen oder zu verbieten

Wie dem Gutachten zu entnehmen ist, bieten die bestehenden EU-Regularien eine breite Palette an rechtlichen Möglichkeiten, die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen zu beschränken oder zu verbieten, ohne mit internationalem Handelsrecht in Konflikt zu kommen. Folgende Optionen werden genannt:

"For example, the EU could decide

- the prohibition of allowing the placing on the market of genetically modified animals;
- the prohibition of allowing the placing on the market of genetically modified animals other than domesticated animals;
- the prohibition of any cultivation of genetically modified plants in the EU;
- the prohibition of the cultivation of those genetically modified plants which have wild relatives in Europe, thus, at present in particular oilseed rape and sugar beet;
- the prohibition of placing on the market of genetically modified plants which have wild relatives in Europe;

- the prohibition of cultivating genetically modified plants in “Natura 2000” areas, as well as in a buffer zone around them;
- the prohibition of cultivating genetically modified plants in other sensitive natural zones;
- the prohibition of cultivating genetically modified plants in agriculturally sensitive zones.” (210)

Das Gutachten begründet diesen großen politischen Spielraum mit den vielen Wissenslücken, die bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen von gentechnisch veränderten Organismen bestehen:

“As there are numerous uncertainties as to the effects of a release of GMOs into the environment, existing EU law already allows at present that EU institutions altogether prohibit any release of GMOs into the environment, because it is not ensured, at present, that such releases are “safe for the environment. It is also possible to take measures which reach less far, as for example a general prohibition to cultivate genetically modified plants within the EU, a prohibition to release genetically modified animals into the environment, or the restriction of the cultivation of genetically modified plants in certain sensitive areas. All these decisions are of a political nature. Science and law do not interfere in this.” (245)

“Should the EU take a policy decision to prohibit the release of GMOs into the environment (in part or in full), such a decision appears to be compatible with international trade law, as international trade law explicitly provides that each State (or regional organization as the EU) has the right to determine itself the degree of risk which it is ready to accept from products such as GMOs.” (248)

2.5 Möglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten, die Freisetzung gentechnischer Organismen zu begrenzen oder zu verbieten

Das Gutachten zeigt auch eine neue Perspektive in der aktuellen Diskussion um eine Initiative der Europäischen Kommission auf: Diese will den Mitgliedsländern der EU mehr rechtliche Möglichkeiten einräumen, den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen auf ihrem Gebiet zu begrenzen oder zu verbieten. Das Gutachten kommt zu der Schlussfolgerung, dass diese Initiative die Probleme im Hinblick auf die Umweltrisiken nicht lösen kann.

Im Allgemeinen ist der Spielraum für EU-Mitgliedsländer, nationale Regelungen bezüglich des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen zu erlassen, gering. Laut dem Gutachten können EU-Mitgliedsländer aber die rechtlichen Grundlagen in der EU in Frage stellen, auf deren Basis die Zulassungen zurzeit genehmigt werden. So müssten die entsprechenden Vorschriften der EU eigentlich auf Artikel 192 (und Artikel 193) des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, AEUV, (Treaty on the functioning of the European Union, TFEU) beruhen. Artikel 192 würde es den Mitgliedsstaaten erlauben, ihre eigene Gesetzgebung

zum Schutz der Umwelt zu verabschieden. Doch derzeit beruhen die Vorschriften zum Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen auf Artikeln wie 114 AEUV (Regeln für den internen Markt) und Artikeln, die die Landwirtschaft (Artikel 43 AEUV) und die menschliche Gesundheit (Artikel 168) betreffen.

“The choice of the legal basis of EU legislation depends, according to the consistent jurisprudence of the Court of Justice, on the objective and content of the legislation (centre of gravity) and is subject to judicial control. Both pieces of EU GMO-legislation have as their primary objective the protection of human health and the environment, objectives which are both capable of being achieved by the provisions of Article 192 TFEU. The extensive provisions on the release of GMOs into the environment, the environmental risk assessment, the intervention of the European Food Safety Authority EFSA, the possibility to consult the EU Committee on Ethics, and the genesis of Directive 2001/18 which was adopted after a considerable dispute within the EU on the issues related to the release of GMOs into the environment, all show that the concern about the effects of GMO on human health and on the environment were the main objectives of the EU GMO-legislation; these objectives also found their expression in the different provisions of the two pieces of legislation. For this reason, Article 192 TFEU would have been the most appropriate legal basis.” (227)

Das Gutachten kommt außerdem zu dem Schluss, dass die gegenwärtigen Vorschriften auch deswegen nicht in Übereinstimmung mit dem Regelwerk der EU sind, weil sie lebende Organismen und nicht unbelebte Produkte betreffen. Deswegen müsste Artikel 36 AEUV zur Anwendung kommen, der es ermöglicht, nationale Maßnahmen zum Schutz von Tieren und Pflanzen zu ergreifen:

“It is submitted that these legal bases are not correct. Genetically modified organisms are *organisms*, in other words living beings. Under EU law, living beings are not the same as products. This follows from Article 36 TFEU which allows Member States to take measures which restrict or eliminate the free circulation of products, in order to protect the health and life of animals and plants; such a right does not exist to protect products.” (226)

Diese Interpretation der EU-Gesetzgebung eröffnet den EU-Mitgliedsstaaten eine breite Palette von Handlungsoptionen:

“it is a fundamental decision of the EU Treaties that measures which directly affect the environment, should not be the subject of harmonizing legislation, but that EU legislation should respect the diversity of the environment within the EU – including the different approaches which EU Member States might be prepared to have in this regard. (...) How EU Member States are prepared to protect – and even over-protect – their environment, is their decision. And the insertion of genetically modified living organisms is such a significant and important interference with the environment that Member States must be able to declare the EU level of

environmental protection not to be sufficient and adopt more stringent provisions in this regard.” (228)

Die Mitgliedsländer können auf dieser Grundlage ihre eigene Gesetzgebung für die Anbauzulassung von gentechnisch veränderten Pflanzen erlassen, wenn sie dies für nötig erachten:

“if a Member State were determined to challenge the legal basis of the existing EU GMO-legislation, it would have the possibility to adopt national legislation which altogether prohibits or which restricts the release of GMOs into the environment – as if Article 192 TFEU were applicable. Should the Commission then take action against that Member State under Article 258 TFEU, the Member State could raise, in the case before the EU Court of Justice, all arguments in fact and in law which plead in favour of the legal basis of Article 192 TFEU.” (230)

Die Mitgliedsländer können auf dieser Grundlage auch einzelne Zulassungen für den Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen stoppen, die bereits erteilt wurden:

“Should the ensuing dispute between the company that wants to place the GMO on the market and the prohibiting Member State be brought before a national court of justice, that court would be entitled and under certain conditions be obliged to submit to the EU Court of Justice the question for a preliminary ruling, whether the present legal bases for the two pieces of legislation are the correct ones (Article 267 TFEU). The Member State in question would then have the opportunity to raise all the arguments which plead in favour of an application of Articles 192 and 193 TFEU.” (250)

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Testbiotech

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Ludwig Krämer bietet wertvolle Einsichten in die derzeitigen Vorschriften der EU und auf internationaler Ebene. Auf der Grundlage dieses Gutachtens kommt Testbiotech zu dem Ergebnis, dass die Rolle des Vorsorgeprinzips in der Risikobewertung und im Risikomanagement gentechnisch veränderter Organismen gestärkt und ein kohärenter Ansatz entwickelt werden sollte:

Das Vorsorgeprinzip ist die Basis der Risikobewertung und des Risikomanagements bei der Freisetzung und Inverkehrbringung gentechnisch veränderter Organismen in der EU (Artikel 1 der Dir. 2001/18). Auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips können zwar gentechnisch veränderte Organismen (GVO) in Verkehr gebracht werden, auch wenn noch Unsicherheiten bezüglich deren tatsächlichen Risiken für Mensch und Umwelt bestehen. Die GMO müssen aber in jedem Fall durch ein Monitoring überwacht werden. Sobald sich dabei Erkenntnisse für eine tatsächliche Gefährdung von Mensch und Umwelt ergeben, müssen Notfallmaßnahmen ergriffen werden (Art. 23):

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass im Falle einer ernststen Gefahr Notfallmaßnahmen, beispielsweise die Aussetzung oder Beendigung des

Inverkehrbringens, getroffen werden, einschließlich der Unterrichtung der Öffentlichkeit.“

Zudem gilt die Bewilligung der Marktzulassung nur für zehn Jahre (Art. 15 (4) der Richtlinie 2001/18). Nach zehn Jahren muss die Zulassung erneut überprüft werden – treten neue Sachverhalte auf, kann oder muss die Zulassung ggf. verweigert werden. Verliert der gentechnisch veränderte Organismus seine Zulassung, muss er wieder aus der Umwelt entfernt werden (Art. 4 (5) und 17 der Richtlinie 2001/18).

Die Freisetzung oder Inverkehrbringung von gentechnisch veränderten Organismen, deren Ausbreitung nicht kontrolliert werden kann, stehen mit diesen Bestimmungen grundsätzlich in Konflikt. Das Vorsorgeprinzip, wie es in der Agenda 21 und der Richtlinie 2001/18 verankert ist, kann nur funktionieren, wenn in Fällen, in denen dies notwendig erscheint, auch tatsächlich Maßnahmen eingriffen werden können. Damit ist die Rückholbarkeit (zeitliche und räumliche Kontrollierbarkeit) von gentechnisch veränderten Organismen eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Vorsorge überhaupt betrieben werden kann. Wenn ein GVO nicht mehr aus der Umwelt zurückgeholt werden kann, läuft das Vorsorgeprinzip faktisch ins Leere. Damit ist die Rückholbarkeit als eine obligatorische Voraussetzung für jegliche Freisetzung oder Inverkehrbringung gentechnisch veränderter Organismen anzusehen.

Aus dem von Testbiotech in Auftrag gegebenen Gutachten von Ludwig Krämer ergibt sich, dass die bestehenden Regelungen der EU im Hinblick auf die Rückholbarkeit von gentechnisch veränderte Organismen ergänzt werden sollten, um bestehende Rechtsunsicherheiten auszuräumen und Klarheit über die Zulassungsvoraussetzungen von GVO zu schaffen. Unklar ist unter anderem, wie mit GVO verfahren werden soll, deren Potenzial zur Persistenz und/oder Invasivität nicht eindeutig einzuschätzen ist oder die sich ungewollt verbreiten können, sobald die vorgesehenen Sicherheitsbarrieren versagen. Derartige Probleme werden u.a. im Fall von gentechnisch veränderten Lachsen diskutiert.

Aus dem Gutachten geht ebenfalls hervor, dass weder in der Gesetzgebung der USA noch im internationalen Regelwerk der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) entsprechende Grundprinzipien oder rechtlich bindende Regelungen existieren, die als ausreichend angesehen werden können.

Auf der Grundlage der dokumentierten Fälle und im Hinblick auf die bestehenden Grenzen unseres Wissens über Verbreitung, Wechselwirkungen und langfristiges Verhalten von gentechnisch veränderten Organismen empfehlen wir, Importe, Freisetzungen und Inverkehrbringungen von gentechnisch veränderten Organismen zu untersagen, falls:

- sich gentechnisch veränderte Organismen unkontrolliert verbreiten können, sobald sie vorgesehene Sicherheitsbarrieren überwinden,
- unklar ist, ob die jeweiligen Organismen sich bei Bedarf tatsächlich innerhalb planbarer Zeiträume wieder aus der Umwelt entfernen lassen,

- bereits bekannt ist, dass die Organismen sich unkontrolliert ausbreiten und persistieren können.

Zudem empfehlen wir dringend, das Vorsorgeprinzip in den anstehenden Verhandlungen über das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) zu verteidigen und auszuweiten und höhere Standards für die Risikobewertung gentechnisch veränderter Organismen zu beschließen.

Der Stillstand bei den Verhandlungen über mehr Rechte für Regelungen der EU-Mitgliedsländer in Bezug auf den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen kann überwunden werden: Dazu sollte die Grundlage für die gesetzlichen Vorschriften der EU für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen geändert werden. Die entsprechenden Vorschriften sollten auf Artikel 192 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützt werden, um den Mitgliedsländern mehr Spielraum für Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu gewähren.

Dieser letzte Punkt ist auch relevant für die derzeit laufenden Verhandlungen zwischen der EU Kommission und den Mitgliedsstaaten, wie die neuen Kompetenzen angewendet werden sollen, die Artikel 290 des AEUV der EU Kommission einräumt. Dieser Artikel räumt der EU Kommission die Befugnis ein, Rechtsakte ohne Beteiligung von Parlament und Mitgliedsstaaten zu erlassen. Einige Experten warnen, dass diese Bestimmung von der EU Kommission ausgenutzt werden könnte, um die derzeitigen Standards in der EU Gesetzgebung sogar noch weiter abzusenken und die EU Richtlinie 2001/18 (Freisetzung von GVO) und die Verordnung 1829/2003 (Lebens- und Futtermittel hergestellt aus GVO) zu verändern um so die Verhandlungen über das geplante Freihandelsabkommen (TTIP) zu erleichtern. Vor dem Hintergrund des vorgelegten Dossier müssen derartige Überlegungen zurückgewiesen werden, weil dies die Sicherheit von Mensch und Umwelt untergraben würde.

Quellen

Krämer, L., 2013 Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle, legal dossier commissioned by Testbiotech, www.testbiotech.de/node/904

Bauer-Panskus, A., & Then C., 2013, Transgene Escape: Gentechnisch veränderter Raps außer Kontrolle – eine globale Übersicht, ein Bericht von Testbiotech, www.testbiotech.de/node/890