

ECLI

ECLI:NL:RVS:2010:BM2634

Datum uitspraak

28 april 2010

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 januari 2008 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) aan de coöperatie met beperkte aansprakelijkheid Coöperatieve Verkoop- en Productie Vereniging van aardappelmeel en derivaten "AVEBE" B.A. (hierna: Avebe) te Veendam een vergunning als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (hierna: het Besluit) verleend voor proeven in het veld met genetisch gemodificeerde aardappelplanten, waarin een korrelgebonden zetmeelsynthase, het kgz-gen, antisense construct, coderend voor verlaagd amylosegehalte, is gebracht, in de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, De Marne, Eemsmond, Emmen, Pekela en Veendam. Dit besluit is op 15 januari 2008 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200801400/1/M1.

Datum uitspraak: 28 april 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 januari 2008 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) aan de coöperatie met beperkte aansprakelijkheid

Coöperatieve Verkoop- en Productie Vereniging van aardappelmeel en derivaten "AVEBE" B.A. (hierna: Avebe) te Veendam een vergunning als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (hierna: het Besluit) verleend voor proeven in het veld met genetisch gemodificeerde aardappelplanten, waarin een korrelgebonden zetmeelsynthese, het kgz-gen, antisense construct, coderend voor verlaagd amylosegehalte, is gebracht, in de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, De Marne, Eemsmond, Emmen, Pekela en Veendam. Dit besluit is op 15 januari 2008 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft de stichting Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace Nederland) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 februari 2008, beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Greenpeace Nederland en de minister hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Greenpeace Nederland en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 juni 2009, waar Greenpeace Nederland, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostra, advocaat te Amsterdam, A.E.M.C. van Hootegem, drs. H. van Bakkem, drs. M.H.J.E. Raaijmakers, ir. J.P.M. Schenkelaars, prof. drs. E. van Praagh, D. van den Dries en ir. H. Stroot, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. J.P.J. Geurts, ir. P.A.M. Hogervorst, drs. I.T.W.C. Haenen, allen ambtenaar in dienst van het ministerie, D.C.M. Glandorf, werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en dr. J.C.M. den Nijs, lid van de Commissie Genetische Modificatie (hierna: de COGEM), zijn verschenen.

Voorts is Avebe, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam, en dr. P.M. Bruinenberg, als partij gehoord.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Afdeling heeft de zaak op een tweede zitting behandeld op 26 januari 2010, waar Greenpeace Nederland, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostra, advocaat te Amsterdam, drs. M.H.J.E. Raaijmakers, ir. J.P.M. Schenkelaars, deskundige, en A.E.M.C. van Hootegem, deskundige, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.P.J. Geurts, dr. P.A.M. Hogervorst, beiden werkzaam bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en dr. I. van der Leij en dr. D.C.M. Glandorf, beiden werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, zijn verschenen. Voorts is Avebe, vertegenwoordigd door dr. P.M. Bruinenberg en mr. J.J. de Boer, en bijgestaan door mr. I.F. Kieft en mr. N.H. van den Biggelaar, beiden advocaat te Amsterdam, en ir. D.H.J. Thelen, als partij gehoord.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juni 2008 is de Wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Stb. 181) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wet doorgevoerde wetswijziging niet van toepassing is op het huidige geding.

Reikwijdte bekendmaking 'plaats van introductie'

2.2. Greenpeace Nederland betoogt dat de minister ten onrechte niet de exacte locatie van de percelen waarbinnen de veldproeven worden gehouden heeft bekend gemaakt; hij heeft niet kunnen volstaan met een globale aanduiding van de plaats van introductie van het genetisch gemodificeerde organisme. Met het openbaar maken van de veldproeflocatie als een raster dat (maximaal) 100 maal zo groot is als het proefveld zelf heeft de minister volgens haar gehandeld in strijd met artikel 25, vierde lid, van de Richtlijn 2001/18/EG van 12 maart 2001 van het Europese Parlement en de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (hierna: Richtlijn 2001/18/EG), waaruit volgt dat de 'plaats van introductie' in geen geval vertrouwelijk mag blijven. Voorts voert zij ter zitting aan dat Avebe de exacte locatie aan de minister bekend heeft gemaakt en dat deze daarom aan het publiek had moeten worden verstrekt. In dit verband verwijst zij naar een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 17 februari 2009 in de zaak C-552/07. Volgens haar volgt uit dit arrest dat de door de kennisgever verstrekte informatie door de bevoegde autoriteiten aan het publiek bekend moet worden gemaakt.

Daarnaast betoogt Greenpeace Nederland dat het exact bekendmaken van de locatie essentieel is voor biologische telers in de omgeving van de genetisch gemodificeerde proefvelden. In dit verband voert zij ter zitting aan dat besmetting van biologische teelt met genetisch gemodificeerde organismen tot het vrijwel onverkoopbaar raken van oogsten van telers leidt, doordat besmetting met genetisch gemodificeerde organismen niet is toegestaan en leidt tot een ongewenste etiketteringsplicht.

2.2.1. De minister stelt zich, kort weergegeven, op het standpunt dat het ter inzage leggen van een globale locatieaanduiding past binnen de reikwijdte van artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG. Het bepaalde in bijlage IIIB, onder E.1, van deze richtlijn geeft evenmin aanleiding om van een strikte uitleg van het begrip 'plaats van introductie' uit te gaan. De minister brengt onder verwijzing naar het tweesporenbeleid met betrekking tot de aanduiding van proefveldlocaties in dat kader naar voren dat bij het doen van een aanvraag voor een veldproef met genetisch gemodificeerde organismen aan de aanvrager twee locatieaanduidingen worden gevraagd: een kadastrale perceelsaanduiding en een globale locatieaanduiding. Deze laatste locatieaanduiding wordt ter inzage gelegd. Met het bekend maken van het bestreden besluit is een kaart van een gebied van honderd maal de afzonderlijke proefvelden ter inzage gelegd.

Voor zover de plaats van introductie dient samen te vallen met de kadastrale gebiedsaanduiding stelt de minister zich op het standpunt dat de mogelijkheid om informatie geheim te houden niet slechts kan zijn gelegen in de bescherming van bedrijfsgeheimen als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van Richtlijn 2001/18/EG, maar dat daarnaast, gelet op het Verdrag van Aarhus, een rechtvaardigingsgrond kan zijn gelegen in de beveiliging van bedrijven met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten en het voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland. Hij ontleent dit standpunt aan artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), waarin het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG zijn geïmplementeerd.

2.2.2. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in een uitspraak van 25 november 2009, in zaak nr. 200802830/1/M1, moet artikel 25 van Richtlijn 2001/18/EG worden beschouwd te zijn geïmplementeerd in artikel 56 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (hierna: Wms) en

artikel 10 van de Wob. Voorts is in die uitspraak overwogen dat artikel 56 van de Wms, zoals die voor 1 juli 2008 luidde, een uitputtende regeling is, waarvoor de Wob dient te wijken. De minister kan zich derhalve niet beroepen op artikel 10 van de Wob.

2.2.3. Vervolgens heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak overwogen dat artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2001/18/EG niet op juiste wijze in het nationale recht is geïmplementeerd. De Afdeling acht, onder verwijzing naar rechtsoverwegingen 2.4.2 tot en met 2.5 van die uitspraak, het niet mogelijk om het nationale recht op dit punt in het licht van de bewoordingen en het doel van artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG richtlijnconform te interpreteren.

Artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG laat een zekere beoordelingsmarge. Dit laat echter onverlet het nauwkeurige en onvoorwaardelijke karakter van deze bepaling.

De Afdeling is dan ook gehouden het bestreden besluit rechtstreeks aan artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG te toetsen.

2.2.4. Voor zover de minister zich beroept op het Verdrag van Aarhus overweegt de Afdeling dat richtlijn 2003/4/EG mede strekt tot uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit dit verdrag, zodat verdere bespreking niet aan de orde is.

2.2.5. Zoals reeds is overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van 25 november 2009 heeft het Hof van Justitie bij arrest van 17 februari 2009 in de zaak C-552/07 (*Commune de Sausheim*) (hierna: het arrest) door de Conseil d'État (Frankrijk) gestelde vragen over de reikwijdte van het begrip 'plaats van introductie' als bedoeld in artikel 19, vierde lid, van de met Richtlijn 2001/18/EG vervallen Richtlijn 90/220/EEG beantwoord. Artikel 19, vierde lid, van Richtlijn 90/220/EEG is opgevolgd door artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG. Uit dit arrest volgt, zo heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak overwogen, dat de vermeldingen betreffende het introductiegebied onder verwijzing naar bijlage III A en B bij Richtlijn 2001/18/EG in onderlinge samenhang gezien kunnen variëren naargelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu.

2.2.6. Het onderhavige geval betreft een introductie van een genetisch gemodificeerde hogere plant, zijnde aardappelen, in de vorm van een categorie 2-veldproef. De kennisgeving ter verkrijging van een vergunning voor deze wijze van introductie moet een technisch dossier omvatten met de volgens bijlage III B bij deze richtlijn vereiste informatie om te bepalen wat de concrete gevolgen van een dergelijke introductie voor het milieu zijn, waaronder de ligging en de omvang van de introductiegebieden.

Bij een categorie 2-veldproef met genetisch gemodificeerde gewassen behoeft uitkruising, nu uit de categorie 1-proef volgt dat van schadelijke gevolgen voor mens en milieu geen sprake zal zijn, niet te worden voorkomen.

Gelet hierop is het, om te bepalen wat de concrete gevolgen van deze introductie voor mens en milieu zijn, niet vereist dat de precieze geografische ligging van de percelen waarbinnen de proefobjecten zijn gelegen, zijnde de plaats van introductie, in de kennisgeving wordt opgenomen.

2.2.7. Voor zover Greenpeace Nederland betoogt dat de exacte locatie van de genetisch gemodificeerde veldproeven bekend moet zijn in verband met het beoordelen van de gevolgen van deze veldproeven voor percelen van biologische boeren overweegt de Afdeling als volgt. Het risico op contaminatie van biologische producten vanwege veldproeven met genetisch gemodificeerde aardappelen, betreft een bijzondere gevoeligheid die voortvloeit uit de eigen aard van de bedrijfsvoering van biologische boeren waarmee in het kader van het

Besluit en de Wet milieugevaarlijke stoffen geen rekening behoeft te worden gehouden.

2.2.8. Gezien hetgeen de Afdeling hiervoor heeft overwogen, mede gelet op het arrest, verzet artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG zich in het onderhavige geval niet tegen de wijze waarop de minister ligging van de percelen waarbinnen de proefobjecten zijn gelegen heeft bekend gemaakt.

Wettelijk kader

2.3. De minister heeft de vergunning verleend op grond van artikel 23, eerste lid, van het Besluit, zodat het toetsingskader van artikel 26, tweede lid, van de Wms van toepassing is.

Ingevolge het tweede lid kan de vergunning slechts worden geweigerd in het belang van de bescherming van mens en milieu. Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, kan een vergunning onder beperkingen worden verleend, en kunnen aan een vergunning voorschriften in het belang van de bescherming van mens en milieu worden verbonden.

Bij de toepassing van artikel 26, tweede en vierde lid, van de Wms komt de minister een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit.

2.3.1. Bij de toepassing van artikel 26 van de Wms en het Besluit dient dit nationale recht zoveel mogelijk te worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen van en tegen de achtergrond van de doelen van de richtlijn. Deze is erop gericht om, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, ervoor te zorgen dat alle nodige maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve effecten van de doelbewuste introductie en van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen op de gezondheid van mens en milieu. Daartoe regelt de richtlijn procedures en voorwaarden waaronder introductie moet kunnen plaatsvinden. De richtlijn hanteert het uitgangspunt dat een doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het onderzoekstadium in beginsel een noodzakelijke stap is voor de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde organisme-producten.

Stap voor stap-beginsel

2.4. Greenpeace Nederland betoogt dat onduidelijk is of bij het nemen van het bestreden besluit is voldaan aan het stap voor stap-beginsel. In dit verband voert zij aan dat de minister ten onrechte niet heeft gemotiveerd hoe is vastgesteld dat eerdere proeven in kas of laboratorium zijn uitgevoerd ten aanzien van het in de aardappelen van Avebe aanwezige genconstruct pBINAW4. De eerdere vergunningen waar de minister in het bestreden besluit naar verwijst hebben volgens Greenpeace Nederland geen betrekking op aardappelplanten met dit genconstruct.

2.4.1. De minister stelt zich op het standpunt dat uit de aanvraag van Avebe blijkt en uit de vergunning volgt dat een aantal eerdere proeven is uitgevoerd met genetisch gemodificeerde amylosevrije aardappelen waarbij de amylose-vorming wordt geremd. In deze proeven zijn volgens hem nooit onverwachte milieueffecten geconstateerd als gevolg van de genetische modificatie. Volgens de minister is in deze veldproeven van een andere vector gebruik gemaakt, maar kwam in alle proeven dezelfde insert voor, een zogenaamd antisense kgz construct. De minister stelt zich op het standpunt dat de insert dat codeert voor de eigenschap relevant is bij de genetische modificatie; de insert kgz construct zorgt ervoor dat de amylose-vorming in de aardappel wordt geremd. De vergunning voldoet daarom aan het stap voor stap-beginsel, aldus de minister.

2.4.2. Op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit in samenhang

bezien met bijlage II en III bij de richtlijn dient de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu stapsgewijs plaats te vinden. Dit houdt in dat de inperking van de genetisch gemodificeerde organismen geleidelijk en stapsgewijs wordt verminderd en de schaal waarop de introductie plaatsvindt geleidelijk en stapsgewijs wordt vergroot. Dit gebeurt slechts indien uit de beoordeling van de eerdere stappen met betrekking tot de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu volgt dat de volgende stap kan worden gezet. De minister heeft hieraan uitvoering gegeven door bij de beoordeling van de vergunningaanvraag de resultaten van een groot aantal eerdere proeven in Nederland en Europa te betrekken met dezelfde dan wel soortgelijke genetisch gemodificeerde organismen.

Volgens blz. 6 van het deskundigenbericht wijzen de resultaten van een groot aantal proeven in Nederland en in andere landen in Europa met dezelfde dan wel soortgelijke genetisch gemodificeerde organismen uit dat bij deze proeven geen onverwachte neveneffecten zijn geconstateerd. Dat een aantal van deze proeven onder andere klimatologische omstandigheden heeft plaatsgevonden dan de aangevraagde veldproeven maakt volgens het deskundigenbericht deze conclusie vanwege het grote aantal referentieproeven niet anders.

Voorts deelt het deskundigenbericht op blz. 7 het standpunt van de minister dat de vector slechts als drager dienst doet en niet in de gemodificeerde plant terecht komt. De insert komt wel in de plant terecht en daarom is van belang dat in alle proeven gebruik is gemaakt van dezelfde insert, in dit geval antisense kgz construct, aldus het deskundigenbericht. Het deskundigenbericht komt de Afdeling in zoverre niet onjuist voor.

Greenpeace Nederland heeft in hetgeen zij heeft aangevoerd niet aannemelijk gemaakt dat in zoverre niet is voldaan aan het stap voor stap-beginsel.

De beroepsgrond faalt.

Categorie-indeling

2.5. Greenpeace Nederland betoogt dat de aangevraagde activiteiten ten onrechte zijn ingedeeld in categorie 2 in plaats van categorie 1. De minister heeft volgens haar ten onrechte niet onderbouwd dat over de gevolgen van een niet eerder beproefde vector in de aardappelplanten voldoende gegevens bekend zijn om aan te nemen dat de genetisch gemodificeerde planten geen schadelijke gevolgen hebben voor mens en milieu. Met planten die de vector pBINAW4 bevatten zijn geen eerdere onderzoeken in kas of laboratorium of een veldproef van categorie 1 uitgevoerd, aldus Greenpeace Nederland.

2.5.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de veldproeven met amylosevrije planten gemodificeerd met vector pBINAW4 voldoen aan de door de Cogem gestelde criteria en terecht zijn ingedeeld in categorie 2. In dit verband wijst de minister er op dat voor een beoordeling in categorie 2 onder meer een beoordeling wordt gevraagd van de gevolgen van de expressie van de betreffende genen, verkregen aan de hand van resultaten uit eerdere proeven met vergelijkbare of andere planten. Volgens de minister is al een aantal eerdere veldproeven uitgevoerd met soortgelijke amylosevrije aardappelen waarbij geen onverwachte milieueffecten zijn geconstateerd.

2.5.2. De door de Cogem in het rapport "Advies Indeling veldwerkzaamheden genetisch gemodificeerde planten" van 29 september 2005 neergelegde en door de minister gehanteerde categorie-indeling, als invulling van het stap voor stap-beginsel, omvat drie categorieën. Deze zijn gerelateerd aan het niveau van zekerheid over mogelijke schadelijke effecten van de genetisch gemodificeerde organismen. De eerste experimenten met een

bepaalde plant worden, vanwege het niveau van onzekerheid omtrent de schadelijke milieueffecten, ingedeeld in categorie 1. Opschaling naar een hogere categorie vindt plaats indien meer duidelijkheid is verkregen over deze effecten.

Volgens blz. 8 en 9 van het deskundigenbericht heeft beoordeling in categorie 1 uitgewezen dat er geen schadelijke gevolgen voor mens en milieu zijn. Het deskundigenbericht deelt het standpunt van de minister dat de aangevraagde proeven voldoen aan de door de Cogem gestelde criteria en daarom terecht in categorie 2 zijn ingedeeld. Het deskundigenbericht verwijst in dit verband naar de resultaten van eerdere proeven met dezelfde soortgelijke amylosevrije aardappelen en waarbij geen onverwachte neveneffecten zijn geconstateerd. Volgens het deskundigenbericht is met deze proeven voldoende zekerheid verkregen omtrent de gevolgen voor mens en milieu van de aangevraagde werkzaamheden. Niet gebleken is dat het deskundigenbericht in zoverre onjuist is. Greenpeace Nederland heeft, gelet op de stukken en hetgeen zij ter zitting heeft aangevoerd, niet aannemelijk gemaakt dat het bestreden besluit milieurisico's met zich brengt. Gezien het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de aangevraagde activiteiten in zoverre onjuist zijn beoordeeld.

De beroepsgrond faalt.

Locatie proefvelden bij vooronderzoek van milieurisicobeoordeling

2.6. Greenpeace Nederland betoogt dat de exacte locatie van de proefvelden ten onrechte niet is betrokken bij het onafhankelijk onderzoek dat aan de milieurisicobeoordeling vooraf gaat. Volgens Greenpeace Nederland beschikte de Cogem, verantwoordelijk voor dit onderzoek, ten onrechte niet over de exacte locatie van de veldproeven. De minister heeft zich bij het nemen van het bestreden besluit gebaseerd op het advies van de Cogem en daarom had de Cogem dienen te beschikken over alle relevantie informatie, aldus Greenpeace Nederland.

2.6.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het voor het opstellen van het advies door de Cogem niet relevant is dat deze beschikt over de exacte locatie van de proefvelden. Bij de milieurisicobeoordeling staat volgens de minister centraal of eventuele schadelijke effecten op de gezondheid van de mens of op het milieu die het gevolg zijn van het genetisch gemodificeerde organisme verspreid kunnen worden. Hierbij zijn de biologie van het uitgangsgewas, het voorkomen van wilde verwanten en de gangbare landbouwpraktijk de belangrijkste factoren volgens de minister. Voor de meeste gangbare landbouwgewassen, waaronder ook aardappelplanten, zijn deze factoren voor heel Nederland hetzelfde en kan de milieurisicobeoordeling dus voor het gehele Nederlandse grondgebied worden uitgevoerd. Bij de beoordeling van de mogelijke effecten op mens en milieu van de veldproef met het aangevraagde genetisch gemodificeerde organisme is uitgegaan van een worst-case benadering, aldus de minister.

2.6.2. Gezien hetgeen is overwogen in rechtsoverweging 2.2.5 en 2.2.6 is voor de introductie van genetisch gemodificeerde categorie 2-aardappelen geen kennis van een exacte locatie vereist om te bepalen wat de concrete gevolgen van deze introductie voor mens en milieu zijn. Voorts is bij de milieurisicobeoordeling een worst-case benadering gevolgd, waarbij wordt uitgegaan dat op een bepaalde locatie alle mogelijke voorkomende omstandigheden zich kunnen voordoen. Hierdoor zijn de relevante locatiefactoren in heel Nederland gelijk.

Gezien het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister aan de Cogem niet alle relevantie informatie heeft verstrekt.

De beroepsgrond faalt.

Milieurisicobeoordeling

- systematiek

2.7. Volgens Greenpeace Nederland is de milieurisicobeoordeling die heeft plaatsgevonden in strijd met artikel 4 en bijlage II van Richtlijn 2001/18/EG en de 1e en 2e stap van het 6 fasen stappenplan uit onderdeel 4 van de behorende richtsnoeren. In dit verband voert zij aan dat Avebe geen resultaten uit onderzoek met planten waarbij gebruik is gemaakt van de vector pBINAW4 heeft overgelegd. Voorts blijkt volgens Greenpeace Nederland niet uit de milieurisicobeoordeling hoe groot de kans is dat na de zogenaamde "dubbeltest" toch nog het antibioticaresistente gen ntpIII in de planten waarmee zal worden geëxperimenteerd aanwezig is en wat hiervan de gevolgen kunnen zijn voor mens en milieu. Volgens haar is onduidelijk of de genetisch gemodificeerde aardappelplanten en de volgende generaties een verhoogd gehalte van de toxische stof glycoalkaloïden zullen produceren. Wat betreft de 2e stap had volgens Greenpeace Nederland voor elk geïdentificeerd schadelijk effect de gevolgen voor andere organismen of ecosystemen die aan het genetisch gemodificeerde organisme kunnen worden blootgesteld, moeten worden beoordeeld. Hiervoor is op grond van de richtlijn gedetailleerde kennis omtrent het milieu waarin het genetisch gemodificeerde organisme zal worden geïntroduceerd vereist, welke kennis bij de minister ontbreekt, aldus Greenpeace Nederland.

2.7.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de gegevens over het milieu waarin geïntroduceerd wordt zijn meegenomen in de milieurisicobeoordeling. Volgens hem is de milieurisicobeoordeling, waaronder de 1e en 2e stap, opgesteld en uitgevoerd conform bijlage II van de richtlijn. Volgens de minister zijn daarbij ook resultaten betrokken van veldproeven met genetisch gemodificeerde aardappelplanten met een soortgelijk genstruct als aanwezig in vector pBINAW4.

Wat betreft de mogelijke aanwezigheid van antibioticaresistente genen in de genetisch gemodificeerde aardappelen verwijst de minister naar de aanvraag waarin volgens hem is aangegeven dat de verschillende transformanten, aardappelplanten, in het laboratorium dubbel worden getest op de afwezigheid van deze resistentiegenen alvorens deze in het veld worden gebracht. De te gebruiken testmethoden van Avebe zijn door de Cogem positief beoordeeld en geven volgens de minister daarom voldoende wetenschappelijke zekerheid dat slechts genetisch gemodificeerde aardappelplanten zonder antibioticaresistente genen in het veld zullen worden gebracht.

2.7.2. Ingevolge artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a en onder b, van het Besluit, bevat de aanvraag om een vergunning voor overige doeleinden, kort gezegd, informatie overeenkomstig bijlage III bij Richtlijn 2001/18/EG en een milieurisicoanalyse overeenkomstig bijlage II bij Richtlijn 2001/18/EG.

2.7.2.1. Ingevolge bijlage II van de richtlijn dienen in elke milieurisicobeoordeling de volgende zes stappen te worden doorlopen:

- het bepalen van de kenmerken die schadelijke effecten kunnen hebben;
- de evaluatie van de mogelijke gevolgen van elk schadelijk effect;
- de evaluatie van de waarschijnlijkheid van het optreden van elk mogelijk schadelijk effect;
- de schatting van het risico dat aan elk optreden een bepaald kenmerk van de genetisch gemodificeerde organismen is verbonden;

- de omschrijving van de strategieën voor risicobeheer bij de doelbewuste introductie of het in de handel brengen van de genetisch gemodificeerde organismen;

- de bepaling van het algehele risico van de genetisch gemodificeerde organismen.

2.7.3. Wat betreft het betoog van Greenpeace Nederland over het ontbreken van veldproeven met vector pBINAW4 verwijst de Afdeling naar hetgeen zij heeft overwogen in rechtsoverweging 2.4.2.

Voorts is, zoals hiervoor is overwogen in rechtsoverweging 2.6.2., bij de milieurisicobeoordeling een worst-case benadering gevolgd, waarbij ervan wordt uitgegaan dat op een bepaalde locatie alle mogelijk voorkomende omstandigheden zich kunnen voordoen. Hierdoor zijn de relevante locatiefactoren in heel Nederland gelijk. De milieurisicobeoordeling is daardoor voor iedere locatie in Nederland toereikend. Een inventarisatie van de mate waarin de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen in een verscheidenheid aan habitats kan plaats vinden en langs welke route het genetisch gemodificeerde organisme verspreid kan worden als ook het beoordelen van de gevolgen van elk geïdentificeerd schadelijk effect voor andere organismen, populaties soorten of ecosystemen die aan het genetisch gemodificeerde organisme bloot worden gesteld, hoeven voor deze specifieke veldproeven dan ook niet meer te worden beoordeeld.

2.7.4. Wat betreft antibioticaresistentie overweegt de Afdeling dat in de aanvraag en het Cogem-advies van 20 september 2007 wordt vermeld dat in de te beproeven aardappelplanten geen antibioticaresistente genen aanwezig zijn. Het gebruik van antibioticaresistente genen is derhalve aangevraagd noch vergund. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

2.7.5. Wat betreft de glycoalkaloïden wordt op blz. 22 en 29 van de aanvraag vermeld dat bij eerdere proeven geen toxische effecten zijn waargenomen. Op blz. 12 van het deskundigenbericht wordt het standpunt van de minister dat er wetenschappelijk gezien geen aanknopingspunten zijn om te veronderstellen dat genetische modificatie leidt tot een verhoogd gehalte aan toxinen, waaronder glycoalkaloïden, gedeeld. Het deskundigenbericht komt de Afdeling niet onjuist voor.

2.7.6. Gezien het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de milieurisicobeoordeling in zoverre onjuist is uitgevoerd.

De beroepsgrond faalt.

- uitkruising

2.8. Greenpeace Nederland betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het risico op verspreiding van genetisch gemodificeerde aardappelplanten buiten het proefveld. Uit een studie van Öko-Institut e.V. volgt volgens haar dat bij cultuuraardappelen, afhankelijk van soorteigenschappen en omgevingsfactoren, hoge uitkruisingsfrequenties op afstanden van meer dan tien meter kunnen optreden. De invloed van plaatselijke omstandigheden op uitkruising van de aardappelplanten van Avebe zijn volgens haar ten onrechte niet bij het bestreden besluit betrokken. Zij verwijst hiervoor naar een brief van de voorzitter van de Cogem aan staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 26 augustus 2005. Volgens Greenpeace Nederland is uitkruising met in het wild voorkomende soorten die aan de aardappelplant verwant zijn, zoals nachtschade, onvoldoende bij de milieurisicobeoordeling betrokken, omdat niet kan worden uitgesloten dat geen kruising met cultuuraardappelen kan optreden.

2.8.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij de aangevraagde activiteiten geen specifieke maatregelen hoeven te worden opgelegd om eventuele uitkruising te voorkomen of opslag te bestrijden, omdat de aangevraagde activiteiten zijn beoordeeld als categorie 2-proef. Indeling in categorie 2 is volgens de minister pas mogelijk indien na de beoordeling in categorie 1 geen redenen meer aanwezig zijn om aan te nemen dat het genetisch gemodificeerde organisme zelf, dan wel via zijn nakomelingen, of bij overdracht naar andere organismen, schadelijk is voor mens en milieu. In dat geval hoeft verspreiding niet meer te worden voorkomen, aldus de minister.

Wat betreft uitkruising met wilde verwanten van aardappel stelt de minister zich op het standpunt dat nog nooit is aangetoond dat cultuuraardappelen na kruising met wilde verwanten in Nederland levensvatbare zaden kunnen vormen. Mogelijke schadelijke gevolgen van een dergelijke uitkruising zijn dan ook niet aan de orde. Verder bestaat volgens hem geen wetenschappelijk argument om te veronderstellen dat de genetische modificatie kan leiden tot een verhoogd gehalte aan toxische glycoalkaloïden. Zelfs al zou dit wel het geval zijn dan zou dit alsnog niet leiden tot schadelijke effecten voor mens en milieu, omdat glycoalkaloïden van nature voorkomen in alle aardappelsoorten en rassen, waaronder wilde verwanten van aardappel, en de vergunde proeven met zetmeelaardappelen niet geschikt zijn voor humane en dierlijke consumptie, aldus de minister.

2.8.2. In rechtsoverweging 2.5.2. is reeds overwogen dat de aangevraagde veldproeven op goede gronden zijn ingedeeld in categorie 2, omdat de beoordeling heeft uitgewezen dat geen schadelijke gevolgen voor mens en milieu zijn te verwachten. Indeling in categorie 2 brengt met zich, dat gevolgen zich niet hoeven te beperken tot de veldproeflocaties en dat, zoals de minister terecht stelt, verspreiding niet hoeft te worden voorkomen. Uitkruising is gelet hierop wel bij het bestreden besluit betrokken, maar is geen grond om de vergunning te weigeren of nadere voorschriften aan de vergunning verbinden.

De beroepsgrond faalt.

- ouderlijnen

2.9. Greenpeace Nederland betoogt dat in het besluit ten onrechte gegevens ontbreken over de oudergewassen van de planten waarmee zal worden geëxperimenteerd en over welke rassen cultuuraardappelen in de nabijheid van de proefvelden worden geteeld. Het soort aardappelras is volgens Greenpeace Nederland van belang voor de mate van uitkruising. Zij betoogt dat om te bepalen welke uitkruisingsafstanden zich bij de proeven van Avebe kunnen voor doen Avebe bij de kennisgeving, conform bijlage IIIB van de richtlijn, hierover informatie had moeten verstrekken. Daarnaast is kennis omtrent de ouderlijnen van belang voor de vraag hoe hoog het gehalte glycoalkaloïden in de aardappelen zal zijn dat zou kunnen leiden tot bijzondere risico's voor mens en milieu, aldus Greenpeace Nederland.

2.9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat in een eerder onderzoek met genetisch gemodificeerde aardappelen waarbij de amylose productie geheel was uitgeschakeld, de vorstgevoeligheid onveranderd was. De minister verwijst hierbij naar een rapport van NIKO-TNO uit 1993 dat bij het bestreden besluit ter inzage is gelegd. Volgens de minister heeft de Cogem bevestigd dat de conclusie van de onveranderde vorstgevoeligheid, geldt voor alle genetisch gemodificeerde aardappelen met een verlaagd amylosegehalte, ongeacht het uitgangsgewas waar de genetisch gemodificeerde aardappelen van zijn afgeleid. De minister stelt zich daarom op het standpunt dat het specificeren van rassen waarvan de aangevraagde aardappelen zijn afgeleid, uit het oogpunt van veiligheid voor mens en milieu niet van belang is.

2.9.2. Het deskundigenbericht sluit zich aan bij het standpunt van de minister dat kennis omtrent de oudergewassen van de aardappelen waarmee zal worden geëxperimenteerd niet noodzakelijk is uit een oogpunt van veiligheid voor mens en milieu. Volgens het deskundigenbericht is al eerder aangetoond dat verschillen in ouderlijnen van aardappelrassen niet leiden tot verschillen in effecten als gevolg van genetische modificatie. Informatie over de oudergewassen heeft daarom geen invloed op de categorie indeling en de milieurisicobeoordeling. Het deskundigenbericht komt de Afdeling in zoverre niet onjuist voor. Volgens het advies van de Cogem van 20 september 2007 speelt informatie over ouderlijnen ook geen rol bij eventuele vorstgevoeligheid, omdat eerder is aangetoond dat de vorstgevoeligheid niet afneemt. Informatie omtrent de rassen cultuuraardappelen in de nabijheid van de proefvelden hoeft eveneens niet bij het bestreden besluit te worden betrokken, omdat de indeling in categorie 2 tot gevolg heeft dat geen maatregelen hoeven te worden genomen om verspreiding tegen te gaan. Wat betreft glycoalkaloïden verwijst de Afdeling naar hetgeen zij heeft overwogen in rechtsoverweging 2.7.5.

Gezien het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de milieurisicobeoordeling in zoverre onjuist is uitgevoerd noch dat de minister de vergunning had moeten weigeren vanwege het ontbreken van gegevens over ouderlijnen.

De beroepsgrond faalt.

- epigenetica

2.10. Volgens Greenpeace Nederland bestaat over epigenetische gevolgen van genetische modificatie nog onvoldoende inzicht om uit te sluiten dat door de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen schade voor mens en milieu kan ontstaan. De minister gebruikt voor de risicobeoordeling volgens haar ten onrechte een methode gebaseerd op een beschrijving van de eigenschappen van het 'ouderorganisme' en de eigenschappen van de kunstmatig ingebrachte transgenen. Zij betoogt dat voorgenoemde methode in strijd is met bijlage II bij de richtlijn die voorschrijft dat kenmerken van genetisch gemodificeerde planten moeten worden vergeleken met die van ongemodificeerde organismen onder vergelijkbare omstandigheden; bij een dergelijke vergelijking kunnen ook door epigenetische factoren bepaalde effecten in beeld worden gebracht. Zij verwijst in dit verband naar nieuwe wetenschappelijke inzichten over de gevolgen van het inbrengen van transgenen in organismen.

2.10.1. Volgens de minister zijn bij de milieurisicobeoordeling alle effecten op mens en milieu in beschouwing genomen die op basis van de huidige stand van de wetenschappelijke kennis kunnen worden voorzien. De door Greenpeace Nederland aangehaalde epigenetische inzichten betreffen volgens de minister onbedoelde effecten als gevolg van de genetische modificatie die niet kunnen worden voorzien. Volgens de minister zijn dit geen effecten als gevolg van veranderingen in coderende sequenties en geen effecten specifiek voor de genetische modificatie of genetisch gemodificeerde planten. Epigenetische effecten die wel kunnen ontstaan als een direct gevolg van de directe integratie van het genconstruct in het DNA worden volgens de minister in de milieurisicobeoordeling meegenomen.

2.10.2. Op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit en bijlage II en III bij de richtlijn is het niet verplicht epigenetische factoren bij de milieurisicobeoordeling te betrekken. Voor zover epigenetische effecten kunnen ontstaan als direct gevolg van de directe integratie van het genconstruct in het DNA, zijn deze volgens het deskundigenbericht in de milieurisicobeoordeling meegenomen. Deze zijn in dat geval in eerdere proeven waargenomen en beoordeeld. Epigenetische effecten die losstaan van de insertie van het

genconstruct kunnen volgens het deskundigenbericht niet in de milieurisicobeoordeling worden meegenomen, omdat het in dat geval om effecten gaat die zich ook voor kunnen doen zonder dat sprake is van genetische modificatie. Het deskundigenbericht komt de Afdeling niet onjuist voor. Indeling in categorie 2 brengt met zich dat geen schadelijke effecten voor mens en milieu zijn te verwachten.

Voor zover Greenpeace Nederland betoogt dat de minister niet de kenmerken van genetisch gemodificeerde planten heeft vergeleken met die van ongemodificeerde organismen vermeldt het deskundigenbericht dat in eerdere proeven al monitoring heeft plaatsgevonden. Bij deze monitoring vindt een vergelijking plaats met de kenmerken van ongemodificeerde organismen. De Afdeling sluit zich bij het deskundigenbericht aan. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Gezien het vorenstaande bestaat ook in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat de milieurisicobeoordeling op grond van het Besluit niet overeenkomstig bijlage II en III van de richtlijn en de daarbij behorende richtsnoeren is uitgevoerd.

De beroepsgrond faalt.

Natuurgebieden

2.11. Greenpeace Nederland betoogt dat de kennisgeving niet voldoet aan bijlage IIB, onderdeel E, onderdeel 4, van Richtlijn 2001/18/EG, waarin is voorgeschreven dat de kennisgever de afstand tot officieel erkende biotopen en beschermde gebieden, die kunnen worden beïnvloed, in de kennisgeving dient te vermelden. Volgens Greenpeace Nederland komt dit voorschrift erop neer dat in alle gevallen waarin veldproeven worden aangevraagd de kennisgever de afstand tot dergelijke gebieden dient te vermelden. Uit de milieurisicobeoordeling blijkt volgens haar niet welke beschermde plantensoorten in deze gebieden voorkomen en wat de precieze afstanden tot de proefveldlocaties zijn. Dit is van belang in verband met uitkruising tussen genetisch gemodificeerde organismen en verschillende soorten nachtschade en de verspreiding van aardappelplanten buiten de proefvelden, aldus Greenpeace Nederland.

2.11.1. De minister stelt zich op het standpunt dat eventuele nadelige effecten van de genetisch gemodificeerde aardappelplanten op alle aanwezige biotopen binnen en buiten het aangegeven raster in de milieurisicobeoordeling zijn meegewogen. Volgens de minister is in de milieurisicobeoordeling geconcludeerd dat met de aangevraagde werkzaamheden de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden niet worden aangetast en dat een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten, dan wel verstoring van soorten niet zal optreden. Ook niet als dergelijke gebieden op zeer korte afstand van de proefvelden zijn gelegen, aldus de minister.

2.11.2. De indeling in categorie 2 heeft tot gevolg dat verspreiding niet hoeft te worden voorkomen omdat geen sprake zal zijn van schadelijke gevolgen voor mens en milieu, waaronder de in de omgeving aanwezige beschermde natuurgebieden. Uit de stukken blijkt dat geen van de locaties is gelegen binnen een beschermd natuurgebied. Voorts ligt een gebied op 100 meter afstand van een beschermd gebied en een ander gebied op één kilometer afstand van een beschermd gebied. Uit de milieurisicobeoordeling volgt dat buiten de proefveldlocaties geen significante effecten te verwachten zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de uitkomsten van de milieurisicobeoordeling in zoverre te twijfelen. De minister heeft zich dan ook op goede gronden op het standpunt gesteld dat voor de aangevraagde proeven geen negatieve gevolgen voor de in de omgeving van de proeven aanwezige natuurgebieden zijn te verwachten.

De beroepsgrond faalt.

Opslag

2.12. Ingevolge voorschrift 2, tweede lid, aanhef en onder d, van de vergunning zullen ter voorkoming van opslag, gedurende een jaar na afronding van de proeven de velden niet voor de commerciële aardappelteelt worden gebruikt.

Ingevolge voorschrift 2, tweede lid, aanhef en onder e, van de vergunning moet tijdens dat jaar worden gecontroleerd of nieuwe planten opkomen.

2.13. Greenpeace Nederland betoogt dat in de vergunning onvoldoende maatregelen worden genomen om opslag te voorkomen. In dit verband voert zij aan dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd dat opslag en verspreiding van aardappelplanten met het naleven van de vergunningvoorschriften voldoende wordt bestreden. Aardappelplanten of delen van deze planten, zoals zaden, kunnen volgens haar zeer lange tijd in de bodem overleven. Als gevolg van klimaatverandering, zoals zachtere winters, zijn de onderzoeken naar overlevingskansen van aardappelplanten volgens haar achterhaald. Zij verwijst hierbij naar het wetenschappelijk comité voor planten van de Europese Commissie. Nu de proefvelden na het afronden van de experimenten direct gebruikt mogen worden voor de teelt van andere gewassen, zoals suikerbietenteelt, is een adequate controle op opslag niet mogelijk, aldus Greenpeace Nederland.

2.13.1. De minister stelt zich op het standpunt dat uit de milieurisicobeoordeling volgt dat vanuit het oogpunt van bescherming van mens en milieu opslagbestrijding niet noodzakelijk is. Avebe heeft desalniettemin in de aanvraag vermeld dat opslag, voor zover die zich voordoet, zal worden verwijderd, aldus de minister.

2.13.2. Nu de veldproeven zijn ingedeeld in categorie 2 zijn geen schadelijke gevolgen voor mens en milieu te verwachten. De geboden bescherming is derhalve toereikend. In zoverre bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit had moeten worden geweigerd of nadere voorschriften aan de vergunning hadden moeten worden verbonden.

De beroepsgrond faalt.

Conclusie

2.14. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 april 2010

375-537.