

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige

*Slutbetänkande av Utredningen om begränsning
av odling av genmodifierade växter*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:22

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24423-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Romson

Regeringen beslutade den 6 augusti att uppdra åt en särskild utredare att analysera och föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier kan genomföras.

Den 6 augusti 2015 förordnades departementsrådet och ordföranden i Gentekniknämnden Birgitta Eilemar till särskild utredare. Den 8 december 2015 blev följande experter förordnade till utredningen: Anneli Kihlstrand, VD för Sveriges frö- och oljeväxtodlare, Anna Treschow, advokat vid Sveriges jordägarförbund, Carina Knorpp, ämnesråd vid Näringsdepartementet, Jan Eksvärd, senior expert vid Lantbrukarnas riksförbund, Johan Pettersson, departementssekreterare vid Miljö- och energidepartementet, Karin Edvardsson Björnberg, universitetslektor vid Kungliga tekniska högskolan, Kjell Ivarsson, chef för LRF växtodling, Kristina Olofsson, ämnesråd vid Kommerskollegium, Kristofer Vamling, enhetschef vid Jordbruksverket, Maria Dirke, verksamhetsledare vid Ekologiska lantbrukarna, Marie Nyman, kanslichef vid Gentekniknämnden, Melanie Josefsson, avdelningsdirektör vid Naturvårdsverket, Mikael Karlsson Fil. Doktor vid Kungliga tekniska högskolan, Per Hofvander, forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet, Sanna Black-Samuelsson, docent vid Skogsstyrelsen och Örjan Brinkman ordförande för Sveriges konsumenter. Heléne Ström, handläggare vid Jordbruksverket, anställdes på halvtid som sekreterare i utredningen från den 1 september.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om begränsning av odling av genmodifierade växter, överlämnar härmed betänkandet Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige (SOU 2016:22).

Förslaget har utarbetats i samråd med experterna. Experterna har bidragit med värdefulla synpunkter och förslag som till övervägande del har arbetats in i betänkandet. I betänkandet har använts uttrycket "vi". Med "vi" avses utredaren och utredningens sekreterare. Birgitta Eilemar svarar dock som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2016

Birgitta Eilemar

/Heléne Ström

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	13
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	16
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor	18
2 Utredningsuppdrag och tillvägagångssätt	19
2.1 Utredningsuppdraget.....	19
2.2 Utgångspunkter och avgränsning	19
2.3 Tillvägagångssätt	21
2.4 Betänkandets disposition.....	21
3 Växtförädling och växtodling	23
3.1 En kortfattad beskrivning av växtförädlingens historia.....	23
3.2 Odling av genmodifierade växter i Sverige, EU och världen	25
3.3 Ansökningar om odling av genetiskt modifierade växter i EU.....	28
3.3.1 Vilka grödor skulle kunna bli aktuella att odlas i Sverige?.....	29

4	Lagstiftning och godkännandeprocessen	31
4.1	Utsättningsdirektivet 2001/18/EG	32
4.1.1	Miljöriskbedömningen.....	32
4.1.2	Etisk bedömning	32
4.1.3	Krav på övervakning av godkända genmodifierade växter.....	33
4.1.4	Standardförfarande.....	33
4.1.5	Om medlemsstaterna inte kommer överens	34
4.2	Livsmedel och foderförordningen (EG) 1829/2003	35
4.3	Skyddsklausuler och nödfallsåtgärder	36
4.4	Sortsgodkännande.....	36
4.5	Certifiering av utsäde	37
4.6	Märkning och spårbarhet	38
4.7	Ekologisk produktion och annan certifiering.....	39
4.8	Svenska bestämmelser	40
4.9	Fältförsök.....	42
4.10	Samexistensregler	42
4.11	Den som vill odla en genmodifierad växt i kommersiellt syfte i Sverige.....	43
4.12	Internationella åtaganden.....	44
4.13	Varför det nya direktivet skrevs	45
4.13.1	Inga förslag till beslut får en majoritet	45
4.13.2	Skyddsklausulen	46
4.13.3	Brevet till kommissionen.....	47
4.14	Kommissionens förslag till förordning.....	47
4.14.1	Första läsningen	48
4.14.2	Dom mot kommissionen.....	48
4.14.3	Andra läsningen.....	48
4.14.4	Det huvudsakliga innehållet i ändringsdirektivet	49
4.14.5	Övergångsbestämmelserna.....	49

5	Överväganden och förslag	51
5.1	Att anta bestämmelser grundade på tvingande skäl.....	53
5.2	Ramar för bestämmelserna	53
5.3	Tvingande skäl.....	54
5.3.1	Miljöpolitiska mål.....	55
5.3.2	Fysisk planering och markanvändning.....	57
5.3.3	Socioekonomiska effekter.....	58
5.3.4	Undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 26a.....	60
5.3.5	Jordbrukspolitiska mål	61
5.3.6	Allmän ordning.....	62
5.3.7	Andra tvingande skäl.....	63
5.4	Att kräva att hela eller delar av Sverige undantas det geografiska tillämpningsområdet.....	64
5.5	Internationella åtaganden	65
5.6	På vilken nivå i samhället kan beslut om förbud fattas?	66
5.6.1	Regeringen	66
5.6.2	Uppgifter för berörda myndigheter	66
5.6.3	Kommunerna	67
5.7	Om Sverige ändrar sig.....	69
5.8	Förbud i hela eller delar av landet	69
5.9	Miljöbalken.....	71
5.9.1	Anmälan om tekniska regler	72
5.9.2	Anmälningsskyldighet till WTO	73
5.10	Sanktionsbestämmelser	73
5.11	Tillsyn och kontroll	75
5.12	Allmänhetens deltagande.....	76
5.13	Den svenska utsättningsförordningen.....	76
5.14	Alternativa vägar	77

5.15	Övergångsåtgärder, ny artikel 26c.....	78
5.16	Ny bestämmelse om samexistens, artikel 26a1a.....	79
5.17	Uppföljning av ändringsdirektivet m.m.....	80
6	Konsekvensanalys.....	81
6.1	Konsekvenser av att genomföra eller att inte genomföra bestämmelserna.....	81
6.2	Hur bestämmelserna kan genomföras.....	82
6.2.1	Ny regel om samexistens.....	83
6.3	Kostnader för myndigheter och domstolar.....	83
6.4	Företagsekonomiska konsekvenser.....	83
6.5	Konsekvenser för forskningen.....	85
6.6	Konsekvenser inom andra områden.....	86
6.7	Påverkan på handeln.....	87
6.7.1	Utsäde är en global verksamhet.....	87
6.7.2	Utsäde för svenska odlare.....	88
6.7.3	Kontroller.....	89
6.7.4	Framtida utbud av odlingsmaterial.....	89
6.7.5	Slutsats.....	90
7	Författningskommentarer.....	93
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	93
7.2	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.....	94
7.3	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor.....	94
	Särskilda yttranden.....	95

Bilagor

Bilaga 1	Beslutsprocess för ansökningar enligt direktiv 2001/18/EG.....	103
Bilaga 2	Beslutsprocess för ansökningar enligt förordning (EG) nr 1829/2003	105
Bilaga 3	Beslutsprocess för fältförsök i Sverige	107
Bilaga 4	Referenser.....	109
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2015:85	113
Bilaga 6	DIREKTIV (EU) 2015/412.....	117

Sammanfattning

- Direktiv (EU) 2015/412 ger två alternativa vägar för att kunna begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige.
- Innan ett godkännande har getts för en växt kan en medlemsstat kräva av sökanden att det geografiska tillämpningsområdet i ansökan ändras vilket sen avspeglas i godkännandet för en genetiskt modifierad växt. Efter ett medgivande har getts kan en medlemsstat anta bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling om det kan grundas på särskilda tvingande skäl.
- Det är inte uppenbart vilka tvingande skäl som kan ligga till grund för ett odlingsförbud. Sannolikt borde miljöpolitiska mål eller socioekonomiska skäl kunna ligga till grund för ett förbud i Sverige. Markanvändning, fysisk planering och jordbrukspolitiska mål bedöms inte vara användbara grunder för ett förbud i Sverige. Svårighet att använda samexistensregler bedöms inte vara en bra grund för att förbjuda odling av en växt.
- Vi vet inte vad för slags egenskaper och grödor som kan bli aktuella i framtiden. Tvingande skäl kan uppstå som vi inte kan förutse i dag. Därför föreslår vi att bestämmelser om förbudsmöjligheter införs i miljöbalken i sin helhet.
- Vi föreslår att det är regeringen som ska avgöra om odling av en genetiskt modifierad växt ska förbjudas. Bemyndigande att föreskriva om förbud införs i 13 kap. miljöbalken som också tydliggör inom vilka ramar förbud får antas. Det lämnas också förslag om bestämmelser i den svenska utsättningsförordningen (2002:1086) som klargör vilka regler som gäller för anmälan och information.

- Utredningen föreslår dessutom att en särskild punkt införs i miljöbalken som innebär att ett odlingsförbud inte får begränsa möjligheten att utföra fältförsök.
- Utredningen lämnar inget förslag på hur en förordning om förbud att odla en genetiskt modifierad växt kan utformas. Det avgörs bäst när det skulle bli aktuellt. Föreskriften bör dock innehålla vilken växt som förbjuds att odlas och inom vilket område.
- I miljöbalken finns även bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Utredningens bedömning är att nuvarande bestämmelser är tillräckliga även för eventuella odlingsförbud och inga ändringar föreslås.
- Utredningen föreslår att Jordbruksverket ges bemyndigande att föreskriva om särskilda försiktighetsåtgärder i områden som gränsar mot annat land.
- Med hänsyn till det fåtal ärenden om att förbjuda odling av en eller flera genetiskt modifierade växter som kan bli aktuella kommer ärendehantering hos regering, domstolar och myndigheter kunna hanteras inom befintliga resurser.
- Ett nationellt förbud att odla en eller flera genetiskt modifierade växter skulle i dag gälla för produkter som ändå inte odlas. Eventuella konsekvenser för växtodlare kommer först när det finns grödor på marknaden som skulle vara till nytta för svenska förhållanden och där ett förbud skulle antas mot odling.
- Vilken påverkan ett odlingsförbud skulle kunna få på handeln med genetiskt modifierat utsäde är givetvis mycket svårt att bedöma på förhand. Produktion och handel med utsäde är i dag en global verksamhet. Särregleringar och fragmentering av marknaden för utsäde och växtförökningsmaterial leder till ytterligare kostnader för företagen oavsett om de handlar med genetiskt modifierat eller konventionellt utsäde.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs¹ att det i miljöbalken (1998:808) ska införas fyra nya paragrafer, 13 kap. 20–24 §§, och närmast 20 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

Åtgärder mot odling av genetiskt modifierade växter

20 §

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsning av odling av en genetiskt modifierad växt som har godkänts i enlighet med direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG eller förordning (EG) 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjligheter att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer på sina territorier.

modifierade livsmedel och foder under förutsättning att förbudet eller begränsningen grundas på ett eller flera av följande tvingande skäl som rör:

- 1. miljöpolitiska mål,*
- 2. fysisk planering,*
- 3. markanvändning,*
- 4. socioekonomiska effekter,*
- 5. undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta påverkar föreskrifter som antagits i enlighet med 11 §,*
- 6. jordbrukspolitiska mål, eller*
- 7. allmän ordning.*

21 §

Regeringen får begära hos Europeiska kommissionen att hela eller delar av Sveriges territorium ska undantas i fråga om odling från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan om utsläppande på marknaden i enlighet med direktiv 2001/18/EG eller förordning (EG) 1829/2003.

22 §

Regeringen får begära att hela eller delar av Sveriges territorium åter ska införlivas i ett tillstånd om utsläppande på marknaden om hela eller delar av Sveriges territorium har undantagits från ett sådant tillstånd i fråga om odling.

23 §

Förbud i enlighet med 20 § eller undantag i enlighet med 21 § får inte

1. stå i strid med de miljöriskbedömningar som gjorts,

2. hindra den fria omsättningen för godkända genetiskt modifierade organismer som sådana eller i produkter, eller

3. begränsa möjligheten till avsiktlig utsättning i miljön enligt 6 §.

24 §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om handläggning av dessa ärenden.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön ska införas ett nytt kapitel, 6 kap. samt 3 nya paragrafer 1–3 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Åtgärder mot odling av genetiskt modifierade organismer

1 §

Ett utkast på bestämmelser om förbud och motivering för återopandet enligt 20 § miljöbalken ska meddelas till kommissionen. Under 75 dagar från överlämnandet får bestämmelser inte antas. När ett förbud har beslutats ska detta meddelas kommissionen, övriga medlemsstater, innehavaren av godkännandet och samtliga aktörer.

Upphävande av samma bestämmelser ska meddelas till kommissionen och övriga medlemsstater.

2 §

Begäran om undantag från en ansökans geografiska tillämpningsområde ska överlämnas till kommissionen. Det ska göras inom 45 dagar från det att bedömningsrapporten från den behöriga myndigheten för direktiv 2001/18/EG eller yttrandet från den Europeiska myndigheten för livsmedelssäker-

het har överlämnats.

Begäran att ändra detta krav ska ställas till den som beslutat om godkännandet.

3 §

Den myndighet som har utfärdat ett godkännande om utsläppande på marknaden ska besluta om ändring av det geografiska tillämpningsområdet i godkännandet om en medlemsstat begär det. Kommissionen, medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet ska informeras när ändringen är gjord.

Denna förordning träder i kraft xx.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor

Regeringen föreskriver att 9 § förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter i fråga om

1. information, odling, transport och rengöring enligt 4–8 §§,
 2. utbildning,
 3. avstånd, barriärer och liknande mellan odling av genetiskt modifierade grödor och andra odlingar, *samt*
 4. annan åtgärd som odlare av genetiskt modifierade grödor skall vidta och som behövs med hänsyn till risken för att genetiskt modifierade organismer sprids till någon annans jordbruksmark eller blandas med någon annans jordbruksprodukter och orsakar ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade.
3. avstånd, barriärer och liknande mellan odling av genetiskt modifierade grödor och andra odlingar,
 4. annan åtgärd som odlare av genetiskt modifierade grödor skall vidta och som behövs med hänsyn till risken för att genetiskt modifierade organismer sprids till någon annans jordbruksmark eller blandas med någon annans jordbruksprodukter och orsakar ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade, *eller*
 5. *annan åtgärd som odlare i områden som gränsar mot ett annat land ska vidta för att undvika gränsöverskridande spridning av genetiskt modifierat material.*

Denna förordning träder i kraft den 31 december 2016.

2 Utredningsuppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Utredningsuppdraget

Den 6 augusti 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier kan genomföras. Det är valfritt att genomföra direktivet i nationell rätt.

Direktivet ger medlemsstaterna två möjligheter att förbjuda eller begränsa odling av genetiskt modifierade växter på sitt territorium. En medlemsstat kan kräva undantag från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan om utsläppande på marknaden inom en specificerad tid. En medlemsstat kan också anta bestämmelser om förbud eller begränsningar baserade på tvingande skäl. Eventuella bestämmelser ska utformas på ett sådant sätt att de inte riskerar att komma i konflikt med handelspolitiska åtaganden. Enligt kommittédirektivet ska vi analysera hur direktivet bäst kan infogas i den existerande svenska lagstiftningen. I det ingår att ge förslag på hur eventuella beslut om begränsningar eller förbud lämpligen ska fattas och på vilken nivå detta bör ske. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016. Utredningens direktiv (2015:85) framgår av bilaga 5.

2.2 Utgångspunkter och avgränsning

Frågan om ändringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt är ytterst en politisk fråga. Direktivet är inte bindande för medlemsstaterna att genomföra. Det finns heller inga godkända grödor som är aktu-

ella för odling i Sverige. Bland det fåtal ansökningar som väntar på godkännande finns inte någon gröda som bedöms ha ett sådant mervärde att den inom överskådlig tid skulle odlas storskaligt i Sverige.

En lagstiftning om förbud av odling av vissa grödor kan skapa förväntningar hos de som misstror växtförädling med hjälp av genteknik samtidigt som den kan sända negativa signaler till forskare, företag och odlare som är positiva till genteknik.

Vårt uppdrag är dock att lämna förslag på hur svensk lagstiftning kan ändras så att det blir möjligt att förbjuda odling av växter som har förädlats genom genteknik. I det följande görs en genomgång av ändringsdirektivet. Dessutom lämnas förslag på hur direktivet kan genomföras i svensk rätt.

I skälen till ändringsdirektivet (EU) 2015/412 framgår det tydligt att bestämmelserna gäller för utsäde och växtförädlingsmaterial. Det innebär att alla slags växter omfattas. Det har hittills bara varit aktuellt med ansökningar om utsläppande på marknaden inom EU av jordbruksgrödor. Bestämmelserna omfattar dock även gräs, fruktträd, skogsträd och vattenlevande växter. Eftersom det endast finns ansökningar om odling av jordbruksväxter i dag, och det sannolikt dröjer länge innan andra växter skulle bli aktuella för kommersiell odling så har utredningen koncentrerat sig på jordbruksgrödor.

Bestämmelserna om förbudsmöjligheten finns i artikel 1 i ändringsdirektivet som ändrar utsättningsdirektivet 2001/18/EG. I de artikeltexterna finns det däremot inte någon hänvisning till utsäde och växtförökningsmaterial. Artiklarna reglerar i stället ”odling av organismer”. Eftersom utsättningsdirektivet omfattar utsättning i miljön av alla slags organismer så kan de nya bestämmelserna anses omfatta mer än växtodling som exempelvis fiskodling. I vissa andra språkversioner av ändringsdirektivet så är det tydligt att det är jordbruksgrödor som omfattas av bestämmelserna. De medlemsstater vi har varit i kontakt med tänker genomföra bestämmelserna enbart för jordbruksgrödor. Vi ser dock inget hinder att använda bestämmelserna för att förbjuda odling av andra organismer om ett behov skulle uppstå av det.

För att förenkla texten har vi i betänkandet använt begreppen ”odling” eller ”kommersiell odling” av genetiskt modifierade växter. Det avser endast grödor som har godkännande för utsläppande på marknaden, inte försöksodlingar. Ett förbud om odling av en gröda gäller dessutom för alla, inte enbart kommersiella producenter.

2.3 Tillvägagångssätt

Utredningen påbörjade arbetet i september 2015. Inledningsvis hade utredningen ett antal möten med myndigheter och organisationer. Vi har haft tre möten med expertgruppen. Utredningen har även haft informella kontakter med experterna, särskilt i slutfasen av arbetet. Gruppen av experter har en bred kompetens och har bidragit med kunskap, idéer och förslag.

Ett skriftligt samråd har skett med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket och Gentekniknämnden i enlighet med vårt kommittédirektiv. Vi har också haft ett särskilt möte med representanter från utsädesbranschen.

Utredningar ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa kostnadsberäkningar av sina förslag. Utredningen har endast lämnat författningsförslag med bemyndigande. Om förbudsmöjligheten används så kommer ärendehanteringens kunna hanteras inom befintliga anslag. Därför har inga kostnadsberäkningar utförts. En särskild analys av påverkan på handeln med andra länder redovisas i konsekvensutredningen.

2.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 finns utredningens författningsförslag, följt av detta kapitel. Kapitel 3 beskriver kortfattat växtförädlingens och genteknikens historia. Där finns även information om vilka genetiskt modifierade grödor som odlas i världen och vilka ansökningar om odling som är inlämnade i EU. Kapitel 4 är en genomgång av relevant lagstiftning och beskrivning av hur förslaget om ändringsdirektivet tillkom. En analys av de nya bestämmelserna tillsammans med de förslag som utredningen kommit fram till beskrivs i kapitel 5. En konsekvensanalys och en analys av effekter på handeln finns i kapitel 6. Det följs av författningskommentarer i kapitel 7. Efter det redovisas särskilda yttranden från några av experterna.

3 Växtförädling och växtodling

3.1 En kortfattad beskrivning av växtförädlingens historia

Växtförädling innebär att med olika tekniker förbättra en växts egenskaper utifrån människans önskemål och behov. Egenskaper styrs av växtens gener i kombination med den miljö de odlas i. De egenskaper som människan är intresserad av är ofta negativa för växten som art. Det kan röra sig om kålväxten som i stället för att blomma producerar den del av blomkål som människan använder som livsmedel. Det kan också röra sig om att göra delar av växten lättare att bryta ner för människan eller att förhindra att en växt sprider sina frön så att de kan skördas. Exempelvis har den vilda majsens cirka 5–12 frön (korn) i sitt ax som omges av ett hårt skal och faller till marken vid mognad. När djur äter sådana majs-korn passerar de oskadda genom djurets mag- tarmkanal så att fröna och därmed generna sprids i miljön. Den förädlade majsens har över 500 korn i kolven, kornen har inga hårda skal och dessutom sitter majs-kornen hårt fästade vid kolven. Det gör att kolvarna går att skörda och människan kan ta upp näringsämnen från kornen. Moderna majs-plantor klarar sig däremot inte särskilt väl utan människans omsorg.

Ursprungligen anpassades vilda växter till människans behov genom insamling av fröer från plantor med önskvärda egenskaper. Den mest ursprungliga, och fortfarande mest använda förädlings-tekniken, är att genom korsbefruktning sammanföra den genetiska uppsättningen hos växter som bär på olika önskvärda egenskaper. Korsningar kan göras inom arten men även med närbesläktade vilda växter. Ur avkomman väljer man sedan ut de plantor som mest liknar den odlade växten men som bär på den önskade egenskapen från den vilda växten. Tillsammans med den önskade egenskapen följer det samtidigt med flera oönskade egenskaper från den vilda

växten. Genom att återkorsa avkomman med grödan och välja de plantor som är mest lika grödan, så blir varje generation alltmer lik den ursprungliga grödan. I normalfallet måste processen med återkorsning till den odlade växten och efterföljande urval upprepas 5–10 gånger för att materialet åter ska bli odlingsvärt. Denna teknik innebär att man är begränsad till den information som finns i den genetiska uppsättningen hos växter som kan korsas med varandra.

Nya intressanta egenskaper kan uppstå via naturliga förändringar i arvsmassan, så kallade mutationer. De uppstår kontinuerligt och spontant i arvsmassan men med en mycket låg frekvens. För att öka frekvensen av mutationer började man i mitten av 1900-talet använda kemiska ämnen eller radioaktivitet. Resultatet blir många slumpmässiga mutationer i växtens hela arvs massa. De flesta mutationer, och de egenskapsförändringar som de ger upphov till, är inte till någon nytta för människan. Endast ett fåtal ger upphov till nya önskvärda egenskaper. Men trots att den klassiska mutationsförädlingen är både oprecis och ineffektiv har den skapat många viktiga egenskaper som i dag används globalt i en lång rad grödor. Enligt lagstiftningen leder mutagenes till en genetiskt modifierad växt, men undantas reglering.

En teknik som inte leder till en genetiskt modifierad växt är polyploidisering. Det innebär att antalet kromosomer i en växt ökar. Detta kan uppstå spontant eller framkallas med kemikalier. Polyploidisering har bland annat använts för att förädla fram rågvet.

Med dessa tekniker är man begränsad till den genetiska information som finns, eller slumpmässigt kan skapas, i den odlade växten och dess korsningsbara släktingar. För att få tillgång till ett bredare utbud av genetisk information och därigenom skapa nya egenskaper i växter utvecklades det under 1980-talet en teknik där utvalda enskilda gener från olika källor kunde överföras till en växt. På detta sätt skapades en genetiskt modifierad växt. Informationen i en gen är en mall för hur exempelvis ett protein ska konstrueras. Det är proteinet i sin tur ger den modifierade växten en ny egenskap. Det kan vara en helt ny egenskap för växtarten men det kan även vara så att en egenskap stängs av eller förstärks hos växten. Någon generell förändring av växtens egenskaper sker inte utan förändringen är knuten till den genetiska information som överförs och var i växtens arvs massa den hamnar vid överföringen. På samma sätt bär inte den överförda genen på några generella egenskaper från den organism

som den isoleras ifrån utan egenskapen utgår endast från genens genetiska informationskod.

I dag finns en rad tekniker som anses ligga i gränslandet mellan vad som leder till en genetiskt modifierad växt som ska regleras enligt gentekniklagstiftningen och vad som räknas som en konventionellt framtagen gröda. En grupp tekniker som rönt stort intresse de senaste åren är tekniker för riktad mutagenes. Till skillnad mot konventionell mutationsförädling kan förädlaren med dessa tekniker skapa en enstaka mutation på en förutbestämd plats i arvsmassan. En del av teknikerna har likheter med de traditionella mutationsteknikerna men har förfinats och effektiviserats. Andra tekniker ligger närmare de metoder som används när man gör genetisk modifierade växter. Denna utveckling innebär en utmaning för den teknikbaserade gentekniklagstiftningen inom EU. Att lagstiftningen är teknikbaserad innebär att den nämner tekniker som leder till en genetiskt modifierad organism och tekniker som inte leder till en genetiskt modifierad organism. Dessutom finns det tekniker som leder till en genetiskt modifierad organism men som undantas reglering.

Som vid all teknikanvändning fungerar de olika teknikerna olika bra beroende på vad man vill skapa med hjälp av tekniken. I vissa fall kan flera olika tekniker användas för att skapa samma egenskap i en växt. Grödor med samma egenskap har till exempel tagits fram med hjälp av genteknik, konventionell förädlingsteknik och riktad mutagenes.

3.2 Odling av genmodifierade växter i Sverige, EU och världen

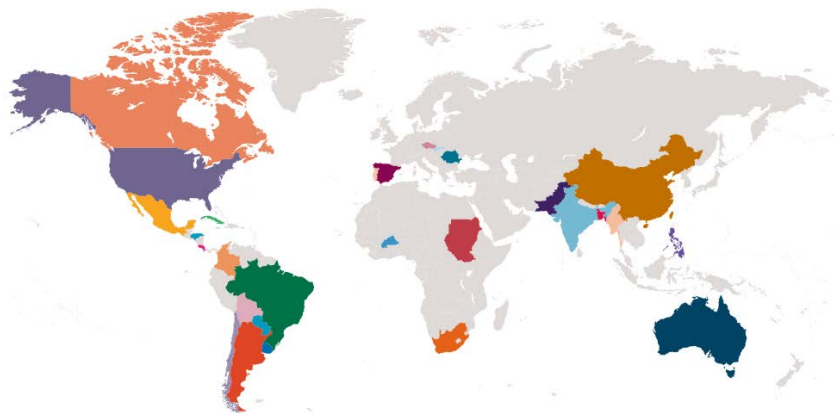
I Sverige odlas det för närvarande inga genetiskt modifierade grödor, förutom i försök. Majsen MON810 är den enda växt som har tillstånd att odlas kommersiellt inom EU i dag. Den är resistent mot en skadegörare som i dagsläget inte utgör ett större problem i Sverige. Som en del av det EU-finansierade projektet Amiga (Assessing and Monitoring the Impact of Genetically modified plants on Agroecosystems) odlades ändå MON810 i Sverige under 2012–2014. Projektets syfte är att undersöka icke-målorganismer i fem regioner i

Europa och bland annat samla data på vilka organismer som finns och ranka dem för att välja indikatorarter.

Under 2010 och 2011 odlades även den genetiskt modifierade potatisen Amflora i Västra Götaland och Norrbotten. Amflora var en stärkelsepotatis utvecklad i Sverige och avsedd för industriell användning. Den innehöll nästan bara stärkelsearten amylopektin och ingen amylos. Amylopektin kan till exempel användas vid ytbehandling av papper, limlösningar och i byggindustrin, som till exempel i betong. Den odling som utfördes var utsädesproduktion under kontraktsodling på totalt 130 hektar. Ansökan om att släppa ut Amflora på marknaden lämnades in 1996. Potatisen godkändes 2010. Det tog alltså 14 år för att få ett godkännande. Detta godkännande upphävdes av EU-domstolen tre år senare. Kommissionen hade enligt domstolen inte hanterat ärendet formellt korrekt (dom T-240/10 från den 13 december 2013). Som en konsekvens av domen ogiltigförklarades tillståndet och ärendet med Amflora blev till en ansökan igen. Företaget hade vid det här laget redan upphört med sin utvecklingsverksamhet för produkter avsedda för EU-marknaden och i stället lagt ytterligare fokus och resurser på den amerikanska och asiatiska marknaden. Företaget valde därmed att dra tillbaka ansökan. Det kommer inte att bli aktuell att odla Amflora i Sverige igen.

Inom EU odlas sorter av den insektsresistenta majsens MON810 i fem länder. Det är i Portugal, Rumänien, Spanien, Slovakien och Tjeckien. Inom EU odlades den majs-mottresistenta majsens på 148 016 hektar under 2014. Av de nära 150 000 hektaren, odlades cirka 92 procent i Spanien.

Figur 3.1 Länder som odlar genetiskt modifierade växter
odlingsår 2014



Källa: Clive James, 2014.

Under 2014 var det 28 länder som odlade genetiskt modifierade växter på 181 miljoner hektar. Det odlades genetiskt modifierade växter i följande länder: USA, Brasilien, Argentina, Indien, Kanada, Kina, Paraguay, Pakistan, Sydafrika, Uruguay, Bolivia, Filipinerna, Australien, Burkina Faso, Myanmar, Mexiko, Spanien, Columbia, Sudan, Honduras, Chile, Portugal, Kuba, Tjeckien, Rumänien, Slovakien, Costa Rica och Bangladesh. De största arealerna med genetiskt modifierade växter odlades i USA, 73 miljoner hektar, jämfört med Bangladesh där det odlades 12 hektar.

Genetiskt modifierad soja odlades på 82 procent av den totala arealen med sojaböna i världen. Motsvarande siffra för bomull var 68 procent, för majs 30 procent och för raps 25 procent. Det finns även kommersiella odlingar av sockerbeta, äggplanta, lusern, papaya, squash, poppel, tomat och paprika i olika delar av världen. Odling av genetiskt modifierade färgförändrade snittblommor finns inte med i statistiken men odlas i Columbia och Ecuador. Under 2015 har även äpplen, potatis och eukalyptus godkänts för kommersiell användning. Det är fler växtarter som har tillstånd för odling men där ingen odling sker.

De vanligast förekommande egenskaperna som tillförts växter är olika herbicidtoleranser och insektsresistenser. Växter som sam-

tidigt är toleranta mot flera olika herbicider och resistenta mot fler olika skadeinsekter blir allt vanligare. Virusresistens och torktolerans är ytterligare egenskaper som tillförts växter.

3.3 Ansökningar om odling av genetiskt modifierade växter i EU

I februari 2016 fanns det 9 ansökningar inlämnade om kommersiell odling av genetiskt modifierade växter i EU. När kommissionen presenterade sitt förslag till ändringsdirektiv 2010 fanns det ytterligare åtta ansökningar som sedan dess har dragits tillbaka. Om man bortser från de ansökningar som har dragits tillbaka så har det inte lämnats in en ansökan till EU som omfattar odling sedan 2008.

Tabell 3.1 Ansökningar om kommersiell odling inom EU

Gröda	Egenskaper
MON810	Resistens mot majsmott
Majs 1507	Resistens mot majsmott
Majs Bt11	Resistens mot majsmott
Majs NK603	Tolerans mot herbicider baserade på glyfosat
Majs 59122	Resistens mot majsrotbagge
Majs 1507x59122	Resistens mot majsmott och majsrotbagge
Majs 88017	Resistens mot majsrotbagge Tolerans mot herbicider baserade på glyfosat
Majs GA21	Tolerans mot herbicider baserade på glyfosat
Sojaböna 40-3-2	Tolerans mot herbicider baserade på glyfosat

Anledningen till att en lantbrukare skulle vilja odla en genetiskt modifierad gröda är att egenskaperna som grödan har tillför en tydlig nytta. De ansökningar om odling som finns inlämnade är majs och sojaböna toleranta mot ett ogräsmedel eller resistenta mot skadeinsekter. De skadeinsekter som grödorna är resistenta emot utgör inte ett särskilt stort problem i svensk majsodling ännu.

Angrepp av majsmott (*Ostrinia nubilalis*) är ännu ovanliga i Sverige, men kommer antagligen att öka i omfattning i framtiden. Det är en allvarlig skadegörare i majs runt om i världen. Majsmottet är svårt att bekämpa kemiskt och det finns i dagsläget inget effek-

tivt godkänt preparat som kan användas mot majsrottet. Majs som är resistent mot majsrott är ofta resistent även mot nattflyet (*Sesamia*). Nattfly är en allvarlig skadegörare på majs i medelhavsområdet.

Det finns även ansökningar för majs som är resistent mot skadegöraren majsrotbaggen (*Diabrotica virgifera*). Majsrotbaggen har sitt ursprung i Centralamerika och upptäcktes för första gången i dåvarande Jugoslavien 1992. Den spred sig snabbt genom Europa och finns nu så nordligt som delar av södra Tyskland och Polen. Med ett förändrat klimat och ökad majsodling i Sverige så kan trycket från skadeinsekter förvärras och medföra ett ökat incitament att använda motståndskraftiga sorter även i Sverige.

Av de listade egenskaperna i tabellen är det främst herbicidtolerans som skulle vara av intresse för en svensk odlare. Herbicidtolerans innebär att man kemiskt kan bekämpa ogräs i växande gröda utan att grödan tar skada. Majs har svag konkurrenskraft i början av odlingssäsongen och drar nytta av att konkurrerande ogräs bekämpas. Toleransen gäller en specifik verksam substans och förutom att den genmodifierade växten måste vara godkänd måste även bekämpningsmedlet ha tillstånd för att användas. Glyfosat är den aktiva substansen i ogräsmedel där Roundup är det mest kända. Patentet på glyfosat gick ut år 2000, så substansen finns numer i ett flertal olika herbicider från olika företag. Det är Kemikalieinspektionen som prövar tillstånd om preparat och deras användning.

3.3.1 Vilka grödor skulle kunna bli aktuella att odlas i Sverige?

Det är enbart genetiskt modifierad majs och sojaböna som det finns ansökningar om att få odlas inom EU. Det finns inget sortmaterial av sojaböna på marknaden som är anpassat för svenska förhållanden. Det odlas ändå sojaböna på några platser i Sverige. Med tanke på den mycket begränsade odlingsarealen i klimatområden motsvarande det svenska dröjer det förmodligen innan odlingsvärda sorter av sojaböna finns att tillgå.

Majs är en gröda som trivs och producerar bäst i ett varmt klimat. Majsförädlingen är därför främst inriktad på marknader söder om Sverige. Arealerna av majsodling i Sverige har tredubblats de senaste 10 åren, men ökningen är på avtagande.

Tabell 3.2 Areal majsodling i Sverige i hektar 2005–2015

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5 793	7 470	10 845	13 167	16 210	16 325	15 829	16 482	15 893	16 621	16 977

Källa: Jordbruksverket.

Andra grödor som odlas i Sverige, och som det även finns genetiskt modifierade sorter av som odlas i andra delar av världen, är raps, sockerbeta och potatis.

Tabell 3.3 Arealer av utvalda grödor odlade i Sverige 2015

Län	Majs	Matpotatis	Stärkelsepotatis	Sockerbetar	Höstraps	Våraps
Stockholms	62	103	-	18	1 469	394
Uppsala	105	183	0	3	1 930	597
Södermanlands	145	52	0	26	2 836	398
Östergötlands	911	1 758	-	-	10 072	332
Jönköpings	124	114	-	-	311	1
Kronobergs	66	48	5	-	114	24
Kalmar	2 812	427	701	72	4 281	138
Gotlands	2 263	840	13	18	4 291	592
Blekinges	543	101	1 869	283	994	16
Skåne	6 562	6 363	3 772	18 627	48 359	226
Halland	2 316	1 875	19	398	2 215	370
Västra Götalands	793	2 010	76	2	8 380	579
Värmlands	129	293	-	-	35	189
Örebro	79	463	1	-	1 638	325
Västmanlands	67	32	-	-	1 071	231
Dalarnas	1	829	-	-	161	71
Gävleborgs	-	202	-	-	14	9
Västernorrlands	-	158	-	-	-	-
Jämtlands	-	119	-	-	-	1
Västerbottens	-	267	-	-	1	4
Norrbottnens	-	416	-	-	-	1

Källa: Jordbruksverket.

4 Lagstiftning och godkännandeprocessen

All slags verksamhet i Sverige där genetiskt modifierade organismer hanteras måste ha tillstånd. Det kan vara grundforskning på virus eller fiskar i laboratorium, kliniska prövningar av läkemedel, försöksodlingar utomhus med äppelträd eller användning som foder.

Beslut som gäller tillstånd för odling av en genetiskt modifierad växt tas gemensamt på EU-nivå och tillståndet gäller i alla EU:s medlemsländer. Varje genmodifierad växt, det vill säga en specifik växtart med en viss genetisk modifiering, ska prövas och godkännas. En ansökan kan omfatta användning som foder och livsmedel, import och bearbetning samt odling. Man kan ansöka om godkännande för utsläppande på marknaden inom två olika regelverk.

Genom utsättningsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG) kunde man tidigare ansöka om tillstånd för odling, import och användning som foder som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer. För användning av genetiskt modifierade växter som livsmedel kunde sådana godkännas genom förfaranden i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser. Andra användningsområden som till exempel smakämnen och tillsatser reglerades i andra förordningar eller direktiv. För att utöka omfattningen av tillståndskrav och förbättra och förenkla hanteringen av ansökningar så antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Inom detta regelverk kan man ansöka om all användning som rör livsmedel och foder, import och odling. Utsättningsdirektivet är nu-

mera i praktiken begränsat till import och odling av genmodifierade växter som inte ska användas som livsmedel eller foder.

4.1 Utsättningsdirektivet 2001/18/EG

Den som vill släppa ut en genmodifierad växt på marknaden måste lämna in en ansökan till en behörig myndighet i valfri medlemsstat. En ansökan ska bland annat innehålla data om de förändringar som gjorts i växten och hur det ändrat dess egenskaper. Det ska finnas en bedömning av vilka risker för människors hälsa och miljö som odling av växten kan medföra. I ansökan ska det också finnas en övervakningsplan.

4.1.1 Miljöriskbedömningen

Den som ansöker om att få släppa ut en genmodifierad växt på marknaden ska göra en vetenskaplig riskbedömning som rör växtens eventuellt negativa påverkan på människors och djurs hälsa och miljön. De ansvariga myndigheterna i alla EU:s medlemsländer gör en egen riskbedömning. För att göra denna bedömning kompletteras den data som lämnats i ansökan med information från relevant vetenskaplig litteratur. I Sverige remitteras ärendena till andra myndigheter, universitet och organisationer. Den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA, bedömer och yttrar sig också över alla ärenden. EFSA inrättades 2002 och är en oberoende källa för vetenskaplig riskbedömning, rådgivning, information och riskkommunikation inom hela livsmedelskedjans områden. Medlemmarna i myndighetens expertpaneler utses på grundval av sin vetenskapliga kompetens i konkurrens med andra vetenskapliga experter. De deltar som oberoende experter och inte som representanter för sitt land.

4.1.2 Etisk bedömning

Enligt svensk lagstiftning ska även en etisk bedömning göras i varje ärende. I miljöbalken (1998:808) står det att etiska hänsyn ska tas när en genetiskt modifierad växt släpps ut på marknaden och tillstånd får bara ges om verksamheten är etiskt försvarbar. Genteknik-

nämnden är vägledande myndighet inom detta område. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2) beskrivs att etiska hänsyn bland annat betyder att människan har ett ansvar att förhindra allvarliga störningar i de ekologiska systemen liksom att se till att olika gentekniska tillämpningar inte uppfattas som stötande eller stridande mot god sed och allmän ordning. Den etiska värderingen handlar om att göra en avvägning mellan olika intressen. I kraven på särskilda etiska hänsyn ligger att genteknisk verksamhet bör tillåtas bara om den medför en samhällsnytta, det vill säga en nytta som inte begränsar sig till verksamhetsutövaren utan som också har ett allmännyttigt värde.

4.1.3 Krav på övervakning av godkända genmodifierade växter

En ansökan om att släppa ut en genetiskt modifierad växt på marknaden ska också innehålla en plan för miljöövervakning. Syftet med övervakning är dels att bekräfta att de antaganden som gjorts vid riskbedömningen stämmer, dels att studera ytterligare parametrar för att upptäcka oförutsedda händelser. Det är alltid företaget som har fått tillståndet som är ansvarig för att övervakningen genomförs, men den kan utföras av en annan aktör. Det är odlarna som har bäst kännedom om sina marker och närmiljön. Därför är de också delaktiga i övervakning och rapporterar om sina observationer och erfarenheter.

4.1.4 Standardförfarande

Den behöriga myndigheten i det land som en ansökan lämnas in till ska göra en miljöriskbedömning och skriva en bedömningsrapport. I rapporten ska det anges om myndigheten anser att tillstånd bör ges och i så fall under vilka villkor. Om den behöriga myndigheten i sin bedömningsrapport har föreslagit att produkten inte ska få släppas ut på marknaden kan den sökande dra tillbaka sin ansökan. Är det en positiv bedömningsrapport gör myndigheterna i övriga medlemsstater en egen bedömning av ärendet. Ifall en myndighet anser att det saknas information eller data kan detta efterfrågas av den sökande. Ett land kan även framföra motiverade invändningar

emot ett godkännande. Under 75 dagar ska frågor besvaras och framförda invändningar bemötas. Om inga invändningar kvarstår efter denna period så kan den behöriga myndighet som först tog emot ärendet fatta beslut om att den genetiskt modifierade växten ska släppas ut på marknaden.

4.1.5 Om medlemsstaterna inte kommer överens

Standardförfarandet har endast kunnat användas i ett fåtal ärenden. Det är vanligare att medlemsländerna inte kommer överens och att processen går in i en omröstningsfas. Innan röstning ombeds EFSA att göra en riskbedömning i ärendet. När EFSA har yttrat sig ska kommissionen skriva ett förslag till beslut. I beslutet finns det möjlighet att ställa ytterligare krav eller villkor som ska uppfyllas. Det kan handla om att medlemsstaterna tycker att planen för övervakning saknar någon del.

En första omröstning sker i en kommitté där alla EU:s medlemsländer är representerade. I Sverige skriver Jordbruksverket ett yttrande till regeringen som innehåller en miljöriskbedömning och en etisk bedömning samt redovisar vad remissinstanserna har framfört. Yttrandet kan även innehålla förslag på vad Sverige bör kräva för ändringar i kommissionens förslag till beslut. Det är regeringen som sedan beslutar hur Sverige ska rösta och om ytterligare krav ska ställas för ett godkännande.

Det behövs en kvalificerad majoritet av rösterna för att kommissionens förslag kan antas. Kvalificerad majoritet betyder 55 procent av medlemsstaterna vars befolkning måste utgöra 65 procent av EU:s befolkning. Sverige har 10 röster av totalt 352.

Uppnås inte kvalificerad majoritet förs ärendet vidare till omprövningskommittén. Även denna kommitté har en representant från varje medlemsstat. Om omprövningskommittén röstar med kvalificerad majoritet för förslaget ska kommissionen godkänna ansökan. Om kommittén inte uppnår kvalificerad majoritet vare sig för eller emot kommissionens förslag får kommissionen godkänna ansökan. Om omprövningskommittén uppnår kvalificerad majoritet emot kommissionens förslag ska kommissionen inte anta förslaget.

I och med Lissabonfördraget ändrades fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Tidigare fanns inte ompröv-

ningskommittéer utan det var i Europeiska unionens råd (vanligtvis kallat rådet eller ministerrådet) som den andra omröstningen genomfördes. Kvalificerad majoritet uppnåddes då med en majoritet av länderna (15 stycken) och minst 260 av 352 röster. Om det inte blev en kvalificerad majoritet för eller emot kommissionens förslag skulle den anta sitt förslag.

En ansökan som godkänns av kommissionen måste, för att beslutet ska vinna laga kraft, få ett slutligt medgivande av den nationella behöriga myndigheten som tog emot ansökan. Se bilaga 1 för en schematisk bild över processen.

4.2 Livsmedel och foderförordningen (EG) 1829/2003

En ansökan enligt förordningen (EG) 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder lämnas in till en behörig myndighet i valfritt EU-land. Myndighetens enda uppgift är att skicka ansökan vidare till EFSA. EFSA gör ansökan tillgänglig för de behöriga myndigheterna i alla EU-länderna som gör en egen prövning av ärendet. Frågor och synpunkter skickas in till EFSA.

EFSA gör en fullständig bedömning av ansökan och beaktar livsmedels-, foder- och miljöaspekter. Om ansökan omfattar import av levande genetiskt modifierat växtmaterial, till exempel hela frön eller plantor, kan miljöriskbedömningen överlåtas till någon av de nationella behöriga myndigheterna under utsättningsdirektivet. Om ansökan omfattar odling måste miljöriskbedömningen däremot göras av en sådan nationell behörig myndighet.

När EFSA är färdiga med sin bedömning och har skrivit ett yttrande är den fortsatta processen densamma som när en ansökan lämnats in under utsättningsdirektivet. Kommissionen lägger fram ett förslag till beslut som medlemsstaterna röstar om. Till skillnad från ett beslut under utsättningsdirektivet så gäller kommissionens beslut direkt, se schematisk bild i bilaga 2.

4.3 Skydds klausuler och nödfallsåtgärder

Både direktivet (art. 23) och förordningen (art. 34) ger rättighet och skyldighet för en medlemsstat att tillfälligt begränsa eller förbjuda användning av en godkänd genetiskt modifierad växt inom sitt territorium om den visar sig innebära en risk för människors hälsa eller miljön. Det skulle kunna handla om nya vetenskapliga studier som ändrar den bedömning som gjordes under godkännandeprocessen. Det skulle även kunna handla om att man upptäcker oväntade effekter vid övervakningen. Ett tillfälligt förbud eller begränsning som efter granskning visar sig vara välgrundat kan leda till att tillståndet upphävs eller att villkor i tillståndet ändras.

4.4 Sortgodkännande

När en genetiskt modifierad växt får tillstånd för odling inom EU så är den ändå inte nödvändigtvis färdig för saluföring, beroende på vilken art det är. För att sälja utsäde eller annat växtförökningsmaterial av lantbruks-, köksväxts-, eller fruktplantsarter som regleras av EU:s utsädesdirektiv eller fruktplantsdirektiv måste även sorten vara godkänd. Det innebär att den ska finnas med i den svenska sortlistan eller i EU:s gemensamma sortlista för lantbruksväxter, köksväxter eller fruktplantor. En sort kan godkännas för att tas in på sortlistan om den är särskiljbar, enhetlig och stabil. Det betyder att sorten tydligt måste skilja sig från andra godkända sorter. Den måste också vara tillräckligt enhetlig, det innebär att plantorna som sorten består av ska vara lika. Sorten ska även vara stabil över tid och inte förlora egenskaper efter upprepade förökning. För att en sort av en lantbruksart ska godkännas måste den också ha ett odlingsvärde. Det kontrolleras i officiella värdeprovningförsök som pågår under minst två år. Den måste till exempel gå att odla i vårt klimat och ge tillräckligt stor skörd av god kvalitet eller vara överlägsen i någon annan egenskap.

I dag odlas bara en genetiskt modifierad majs i EU kallad MON810. Det är den specifika genkonstruktionen i majs som har tillstånd under gentekniklagstiftningen. För att få fram odlingsvärda sorter för olika geografiska områden och med andra önskvärda odlingsegenskaper korsas MON810 med konventionellt förädlade sorter. På EU:s sortlista finns det i dag över 200 sorter där

MON810 ingår. En godkänd sort har ett unikt sortnamn som exempelvis Antiss eller Yogi. I sortlistorna framgår det att en sort är genetiskt modifierad.

4.5 Certifiering av utsäde

Allt lantbruksutsäde av en EU-reglerad art som säljs eller ges bort måste alltid certifieras. Det gäller för fröer och potatisutsäde. Att utsädet är certifierat betyder att det har gjorts en officiell kontroll av att utsädet når upp till angivna krav. Utsädet märks med vilken art, sort och klass det är. Det finns också ett certifieringsnummer som är unikt för just det utsädespartiet.

Eftersom växtförädling och efterföljande produktion av utsäde sker i fält måste en viss nivå av "orenheter" i utsädespartier accepteras. Det gäller till exempel stråbitar, halva kärnor, ogräsfrö eller annat material som följer med under skörd eller transport och som kan finnas kvar även efter flera omgångar av rensning och rengöring. Det kan även förekomma frö från andra odlade arter i ett utsädesparti, exempelvis kornkärnor i ett veteparti eller vice versa. Beroende på grödans biologi och med hänsyn till praktiska, ekonomiska och miljömässiga eller industriella överväganden kan dessa toleransnivåer variera mellan olika grödor. Utsäde av sockermajs ska innehålla 98 procent hela frön av sockermajs och högst 0,1 procent får vara frö av andra växtarter. För raps gäller också 98 procent hela frön men 0,3 procent får vara andra arter. Ogräs som flyghavre får inte förekomma alls i utsäde. Det finns några ovanliga ogräsarter som därrepe eller snärja som inte heller får förekomma i utsäden av vissa arter.

Det finns olika klasser av utsäde. Vilken klass ett utsäde har beror på hur många år utsädet har odlats sedan förädlaren överlämnade utsädet till uppförökning. Ju högre utsädesklass desto högre är kraven på utsädet. I stråsädesutsäde får det förekomma 2–14 frön per kilo utsäde av andra stråsädesarter beroende på utsädesklass. För vissa arter av EU-reglerade lantbruksarter finns även klassen handelsutsäde. För fröutsäde av EU-reglerade köksväxtarter finns det krav på att utsädet ska vara certifierat eller av klassen standardutsäde. För båda klasserna handelsutsäde och standardutsäde finns det inget krav på vilken klass den föregående generationen hade.

4.6 Märkning och spårbarhet

Produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade växter ska vara märkta enligt spårbarhets- och märkningsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG). Produkten märks med ”Denna produkt är framställd av genetiskt modifierad sojaböna” eller ”Denna produkt innehåller genetiskt modifierad majs” eller liknande. Märkning av genetiskt modifierade produkter är till för att ge företagare och konsumenter information om produkterna.

Vid ett godkännande tilldelas en genetiskt modifierad växt en unik identifieringsbeteckning. Det är organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, som har inrättat ett internationellt system för detta. Utifrån identifieringsbeteckningen kan man exempelvis ta fram exakt vilken genetiskt modifierad sojaböna som en viss produkt innehåller, se <http://www2.oecd.org/biotech/byIdentifier.aspx>. Den unika identifieringsbeteckningen för den i EU godkända majsen MON810 är MON-ØØ81Ø-6.

Produkter som ska märkas är:

- livsmedels- och foderprodukter som innehåller, består av eller har framställts av genetiskt modifierade växter,
- levande genetiskt modifierade växter som inte är livsmedel och foder, till exempel utsäde och prydnadsväxter.

Produkter som inte behöver märkas är:

- Mjölk, kött och ägg som kommer från djur som har ätit genetiskt modifierat foder.
- Tekniska produkter som inte innehåller levande genetiskt modifierade organismer till exempel bomullstyg eller olja för teknisk användning.

Genom ett undantag i artikel 4 punkt 8 i förordningen om spårbarhet och märkning behöver inte livsmedels- och foderprodukter märkas om de innehåller spår av genetiskt modifierat material om före-

komsten av dessa spår är oavsiktligt eller tekniskt oundvikligt. Sådan inblandning kan exempelvis inträffa om både konventionell och genmodifierad sojaböna mals i samma anläggning. Tröskelvärdet för spår av inblandning i livsmedels- och foderprodukter är 0,9 procent. I sammansatta produkter gäller 0,9 procent för varje enskild ingrediens. Procentsatsen för märkning har ingen vetenskaplig grund utan är ett resultat av politiska förhandlingar.

För andra produkter som utsäde och annat växtförökningsmaterial har det inte antagits något tröskelvärde för märkning vid inblandning av genetiskt modifierat material. Märkning ska alltid finnas på sådana produkter oavsett hur mycket eller lite inblandning som finns.

Det ska vara möjligt att spåra genetiskt modifierade produkter fram och tillbaka genom hela produktions- och distributionskedjan. Den som hanterar en produkt måste kunna tala om från vem de fått en råvara eller produkt och till vem de sålt vidare till. Spårbarhetskravet gäller inte till slutkonsumenten. Krav på spårbarhet möjliggör dels att en produkt kan spåras och dras tillbaka vid behov, dels ger det en möjlighet till kontroll så att märkning av produkter till slutkonsumenterna är korrekt.

4.7 Ekologisk produktion och annan certifiering

Inom den ekologiska produktionen är det inte tillåtet att använda genetiskt modifierade organismer eller produkter som har framställts av eller med sådana organismer. Enligt artikel 9 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91, får genetiskt modifierade organismer och produkter som framställts av eller med genetiskt modifierade organismer inte användas som livsmedel, foder, process tekniska hjälpmedel, växtskyddsmedel, gödselmedel, jordförbättringsmedel, frön, vegetativt förökningsmaterial, mikroorganismer och djur i ekologisk produktion. Aktörerna får dock förlita sig på den märkning som finns på produkten eller varje annat följedokument som tillhandahållits enligt spårbarhets och märkningsförordningen (EG) nr 1830/2003. För att kunna sälja sina produkter som ekologiska måste produktionen certifieras. I Sverige innebär det att man ska vara ansluten till ett kontrollorgan. Det finns tre kontroll-

organ för jordbruk i Sverige: Kiwa, HS Certifiering och SMAK. Kontrollorganen kan ställa hårdare krav än vad lagstiftningen medger.

Det finns även andra certifieringsorgan som inte tillåter användning av genetiskt modifierade organismer som exempelvis Svenskt sigill.

4.8 Svenska bestämmelser

Förordningen (EG) 1829/2003 om genetiskt modifierat livsmedel och foder gäller direkt i svensk rätt. Direktiv från EU måste däremot genomföras i svensk lag för att bli giltiga. Direktiv 2001/18/EG har genomförts i svensk rätt genom miljöbalken (1998:808) och förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. I miljöbalken finns också bestämmelser om tillsyn och sanktioner. I miljötillsynsförordningen (2011:13) anges bland annat vilken myndighet som är ansvarig för vilken organismtyp och vid vilken användning, se figur 4.1. Tillsynsansvarig myndighet är också tillståndsgivande myndigheter. I Sverige är det uppdelat så att det kompetensmässigt passar med myndigheternas andra verksamhetsområden.

Figur 4.1 Ansvarsfördelning mellan myndigheter

Användning och organismtyp

	Vattenlevande organismer	Mikroorganismer	Nematoder, spindeldjur, insekter	Skogsträd för virkesprod.	Övrigt (t. ex. djur, växter)	Foder	Livsmedel	Läkemedel
Innesluten användning	Havs- och vattenmyndigheten	AV	Jordbruksverket	-	-	-	-	-
Avsiktlig utsättning	Havs- och vattenmyndigheten	Kemi	Skogsstyrelsen	-	-	-	-	Läkemedelsverket
Utsläppande på marknaden	Havs- och vattenmyndigheten	Kemi	Skogsstyrelsen	-	-	SLV	Läkemedelsverket	-

Innesluten användning innebär verksamheter i laboratorier, odlingskammare och växthus. Sådan verksamhet regleras i förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. Avsiktlig utsättning är försöksverksamhet utan särskilda inneslutningsåtgärder. Det handlar vanligtvis om växtodling utomhus. Produkter från försök får inte användas kommersiellt. Utsläppande på marknaden är att göra en produkt tillgänglig för tredje man, det vill säga kommersiell odling eller import eller användning som livsmedel eller foder.

Förutom de tillsynsansvariga myndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten, Arbetsmiljöverket (AV), Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen (KEMI), Livsmedelsverket (SLV) så har även Geneteknisknämnden och Naturvårdsverket vissa uppgifter. Bland annat ska dessa myndigheter ges möjlighet att yttra sig i enskilda ärenden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är ansvarig för vissa transportfrågor.

4.9 Fältförsök

I Sverige har det utförts fältförsök med genetiskt modifierade växter sedan 1989. De vanligaste växterna i fältförsök har varit potatis, raps och på senare år även hybridasp. Andra växter som har odlats i försök är till exempel backtrav, äpple, sockerbeta, lin och majs. Ut-sädesföretagen har i stort sett lagt ner all försöksverksamhet i Sverige. Det är i dag universitet och högskolor som odlar i försök. De flesta försöksodlingar är kopplade till grundforskning och har inte som direkt syfte att i ett senare steg släppa ut en produkt på marknaden. Tillstånd för försöksodlingar beslutas nationellt till skillnad från utsläppande på marknaden.

Försöksverksamhet nämns endast i skäl 19 i ändringsdirektivet. Där står att ”Medlemsstaternas beslut om att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom hela eller delar av sina territorier bör inte hindra att bioteknisk forskning bedrivs, förutsatt att alla nödvändiga säkerhetsåtgärder för människors och djurs hälsa och för skydd av miljön vidtas i samband med denna forskning och att verksamheten inte undergräver respekten för skälen för att införa begränsningen eller förbudet”. Hänvisningen till att forskning inte bör hindras under förutsättning att skälen för ett förbud respekteras kan få följder för försöksverksamheter. De skäl som Sverige eventuellt skulle grunda ett nationellt förbud på kan ha en negativ inverkan på den forskning som kommer att bedrivas.

4.10 Samexistensregler

Pollen från ett fält med odling av till exempel genetiskt modifierad majs kan spridas till ett närliggande konventionellt majsält. Då kan den lantbrukare som odlar den konventionella majsen få inblandning av genetiskt modifierat material i sin skörd. Om en sådan inblandning är över 0,9 procent genetiskt modifierat material måste produkterna märkas att de är genetiskt modifierade. Det kan få ekonomiska konsekvenser. Det kan dels påverka priset för skörden, dels medför det extra kostnader för märkning och dokumentering för spårbarhet.

För att undvika att grannen till en som odlar genmodifierade växter ska drabbas ekonomiskt så finns det bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling, vanligtvis kallat samexistensregler. Att ett

land får anta sådana bestämmelser regleras i artikel 26a i utsättningsdirektivet. Även de bestämmelserna var frivilliga för medlemsstaterna att genomföra i nationell rätt. Sverige valde att göra det i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor och Statens jordbruksverks föreskrifter om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor SJVFS 2008:34. De svenska bestämmelserna om försiktighetsåtgärder består av krav på information till andra växtodlare i närheten, försiktighetsåtgärder vid lagring, transport och annan hantering, rengöring av maskiner och utrustning samt att hålla avstånd till annans odling av samma art. Grödspecifika bestämmelser har tagits fram för majs och potatis. Jordbruksverket har bemyndigande att anta liknande bestämmelser för andra grödor. Samexistensbestämmelserna gäller inte odling av grödor som är avsedda att användas för privat bruk inom odlarens eget hushåll.

De svenska reglerna gör ingen skillnad på om grannen är en konventionell producent, ekologisk producent eller ansluten till ett certifieringssystem som inte tillåter någon inblandning av genetiskt modifierat material. Den odlare som vill ha ytterligare säkerhetsmarginal får själv vidta egna åtgärder.

4.11 Den som vill odla en genmodifierad växt i kommersiellt syfte i Sverige

Den genetiskt modifierade grödan måste ha tillstånd att odlas inom EU. Lantbrukare som brukar mark inom 100 meter från den tilltänkta odlingen av genetiskt modifierade växter ska informeras senast den 1 november året före sådd. Informationen ska lämnas skriftligt och ange att en genetiskt modifierad gröda kommer att odlas, vilken gröda och var den kommer att odlas.

I 4 kap. 4 § i den svenska utsättningsförordningen (2002:1086) står att platser där kommersiell odling sker ska anmälas till ansvarig myndighet. Jordbruksverket har en skyldighet att föra register över de platser där genmodifierade grödor odlas kommersiellt. All odling av genetiskt modifierade grödor ska anmälas till Jordbruksverket senast två veckor efter sådd eller sättnings. En avgift på 200 kronor ska betalas för registerhållning och tillsyn.

Den som odlar genetiskt modifierad majs ska hålla ett minsta avstånd på 50 meter till annan odling av majs. Avstånden räknas från odlingarnas ytterkanter. Det är tillåtet att träffa avtal om kortare avstånd.

Vid transport gäller det att vara försiktig så att genetiskt modifierat växtmaterial inte sprids till någon annans jordbruksmark och orsaka ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade.

Maskiner och annan utrustning som även används till annat än genetiskt modifierade grödor ska göras rena så att det inte finns någon risk för ekonomisk skada på grund av inblandning i andra produkter.

Följer man reglerna så är en inblandning i annans skörd ansedd som oavsiktlig och produkten behöver inte märkas om inblandningen i hela skörden är under 0,9 procent.

Vid köp av utsäde följer det med dokumentation om produkten i enlighet med spårbarhet och märkningsförordningen. Denna dokumentation ska vidarebefordras till de företag som köper de skördade produkterna. För att möjliggöra spårbarhet framåt och bakåt i produktions- och distributionsledet krävs det dessutom ett system som gör det möjligt att bevara uppgifter för att identifiera de företagare som levererat respektive tagit emot produkterna. Uppgifterna ska bevaras i fem år. Säljs produkter direkt till konsument måste det finnas märkning där det framgår att varan innehåller eller består av genetiskt modifierade växter.

4.12 Internationella åtaganden

Inom genteknikområdet globalt finns Cartagena-protokollet om biosäkerhet som reglerar gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer. Protokollet är en del av konventionen om biologisk mångfald (CBD) som har arbetats fram inom FN-systemet. En viktig del av protokollet är att ett land ska ha rätt att göra en bedömning och ge ett positivt besked innan någon får exportera en genetiskt modifierad organism till landet ifråga.

Utöver detta har Sverige och EU handelsrelaterade åtaganden inom världshandelsorganisationen (WTO). WTO är den internationella organisation som har hand om regler för internationell handel.

Handel med varor regleras bland annat genom det allmänna tull- och handelsavtalet GATT. WTO fungerar även som ett förhandlingsforum där de 162 medlemsländerna förhandlar om gemensamma regler i syfte att underlätta handel länderna emellan. WTO har även ett system för att lösa tvister mellan medlemsländerna.

EU har förlorat en tvist i WTO relaterat till hanteringen av genetiskt modifierade växter inom unionen. Tvisten gällde dels att EU under en period inte behandlade ansökningar om godkännande, det så kallade ”de facto moratoriet” som var en frysningsperiod när utsättningsdirektivet förhandlades fram i EU. Dels gällde den några medlemsstaters användning av skyddsklausulerna. WTO-panelen kom fram till att tillämpningen av skyddsklausulerna och ”de facto moratoriet” var oförenliga med vissa åtaganden i WTO:s SPS-avtal. Motparter var USA, Kanada och Argentina. Trots att några medlemsstater fortfarande använder sig av skyddsklausulen har Kanada och Argentina accepterat att avsluta WTO-tvisten med EU genom så kallade gemensamt överenskomna lösningar med EU. Överenskommelserna innebär att bilaterala dialoger ska inrättas mellan EU och Kanada respektive Argentina om användningen av bioteknik på jordbruksområdet. Tvisten är fortfarande olöst med USA när det gäller några medlemsstaters användning av skyddsklausulen.

4.13 Varför det nya direktivet skrevs

4.13.1 Inga förslag till beslut får en majoritet

Inte något förslag till beslut om att ge tillstånd att släppa ut en genetiskt modifierad växt på marknaden som kommissionen har lagt fram till omröstning de senaste tio åren har resulterat i kvalificerad majoritet för eller emot förslaget. Det gäller såväl i kommittén, omprövningskommittén eller rådet och både för ärenden om import och användning som livsmedel och foder och för odling. Sedan 1998 har bara en genetiskt modifierad växt godkänts för odling. Det var stärkelsepotatisen Amflora som fick tillstånd 2010 utan kvalificerad majoritet för ett sådant beslut. Några medlemsstater röstar alltid emot godkännande och några lägger ofta ner sin röst. Kommissionen har därmed varit tvungen att ge tillstånd för godkännande av genetiskt modifierade växter för import och användning som livsmedel och foder utan att en majoritet av medlemsstaterna har stöttat beslutet

(genom Lissabonfördraget har kommissionen numera fler möjligheter). Samma omröstningsförfarande finns inom många områden i EU. Genteknikområdet skiljer ut sig genom att det aldrig blir majoritetsbeslut. Processen för tillståndsgivning fungerar alltså inte som tänkt eftersom det aldrig blir kvalificerad majoritet för eller emot kommissionens förslag till beslut.

4.13.2 Skyddsklausulen

Skyddsklausulen i utsättningsdirektivet har använts av en del medlemsstater för att förhindra odling av genetiskt modifierade växter på sina territorier. De argument som medlemsstaterna framfört har inte levt upp till de krav på nya vetenskapliga rön som visar på risk för hälsa eller miljö som klausulen kräver.

Om det skulle komma fram information om att en genetiskt modifierad växt utgör en risk efter att den godkänts så kan medlemsstaterna använda sig av skyddsklausulen i artikel 23 i utsättningsdirektivet 2001/18/EG. Denna skyddsklausul ger befogenheter för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att tillfälligt begränsa eller förbjuda användning eller odling av en genetiskt modifierad växt om det finns välgrundade skäl att tro att det finns en risk. Är det en allvarlig risk ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att avbryta användningen och informera allmänheten.

Användande av skyddsklausulen ska grundas på nya eller kompletterande vetenskapliga belägg som rör säkerhet för hälsan och miljön orsakade av de genetiskt modifierade organismerna. Behöriga myndigheter i övriga medlemsstater och EFSA ska granska den nya informationen för att senare rösta om eventuell ändring av godkännandet. EFSA har inte i något ärende ansett att det framkommit information som skulle ändra den ursprungliga bedömningen som gjorts av växten. Kommissionen har lagt fram förslag att de tillfälliga förbuden inte får behållas och att inga ändringar ska göras i godkännandena. Vid ett flertal tillfällen har omröstningarna i rådet inte gett tillräckligt stöd för kommissionens förslag till beslut. Användandet av skyddsklausulen var en krävande hantering för kommissionen, EFSA och myndigheterna i övriga medlemsstater.

Medlemsstater har även försökt förbjuda odling via utsädeslagstiftningen genom att inte ta in sorter på sin nationella sortlista.

4.13.3 Brevet till kommissionen

Under 2009 skickade 13 av EU:s medlemsstater ett gemensamt brev till kommissionen. I brevet uppmanades kommissionen att utarbeta förslag som skulle ge medlemsstaterna frihet att själva få bestämma om odling av genetiskt modifierade organismer. Sverige var inte en av de medlemsstater som undertecknade brevet.

4.14 Kommissionens förslag till förordning

För att ge medlemsstaterna möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter på sitt territorium presenterade kommissionen ett förslag till förordning 2010 (KOM(2010) 375 slutlig). Förslaget bestod enbart av två artiklar varav en skulle införas som ny artikel 26b i utsättningsdirektivet 2001/18/EG. Förordningen ändrades till ett direktiv i de fortsatta förhandlingarna.

I artikeln stod att medlemsstaterna får anta åtgärder som, inom hela eller delar av deras territorier, begränsar eller förbjuder odling av alla eller vissa genetiskt modifierade organismer under förutsättning

- a) att åtgärderna grundas på andra skäl än de som rör bedömningen av de negativa effekter på hälsan och miljön som kan uppstå vid avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer, och
- b) att de står i överensstämmelse med fördragen.

Alla nya regler som kan påverka varors fria rörlighet inom EU måste förämnas. Skälet till detta är att EU-kommissionen och medlemsländerna ska ha möjlighet att granska förslagen och ta ställning till om de anser att förslagen kan skapa omotiverade handelshinder. Kommissionens förslag innehöll dock ett undantag från detta anmälningskrav i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (numera direktiv (EG) 2015/1535). I stället skulle de medlemsstater som planerar att anta motiverade åtgärder enligt denna artikel anmäla dessa åtgärder till övriga medlemsstater och till kommissionen för kännedom en månad innan åtgärderna antas.

4.14.1 Första läsningen

Inom det europeiska samarbetet är det kommissionen som lägger fram nya lagstiftningsförslag. Dessa förslag behandlas sedan i rådet (arbetsgrupper med representanter från varje medlemsstat) och i parlamentet som kan föreslå ändringar i kommissionens förslag. Parlamentet hade efter sin första läsning 28 olika ändringsförslag, bland annat en lista över vilka skäl som skulle få användas för att förbjuda odling. Rådet kunde däremot inte enas och efter två års förhandlingar lades förslaget på is. De svårare frågorna under förhandlingarna var valet av rättslig grund för förslaget, det vill säga vilken artikel i fördraget om europeiska unionens funktionssätt som direktivet skulle grundas på, vilka nationella åtgärder som lagligen kan antas av medlemsstaterna på grundval av förslaget och om sådana åtgärder är förenliga med de internationella handelsreglerna i WTO.

4.14.2 Dom mot kommissionen

Efter ett förslag till beslut har röstats om i kommittén ska kommissionen lägga fram ett förslag till beslut för omröstning i rådet inom 120 dagar. I ett ärende som omfattade odling av en majs kallad 1507 var det omröstning i kommittén i februari 2009. I april 2010 hade ärendet fortfarande inte lagts fram inför rådet och sökanden klagade i domstol. EU-domstolen meddelade sin dom (ärende T 164/10) i september 2013. Slutsatsen var att kommissionen inte hållit de lagstadgade tidsgränserna. Samma ärende hade redan varit upp i domstolen tidigare eftersom det tog åtta år innan ärendet togs upp för omröstning i kommittén.

4.14.3 Andra läsningen

Domen innebar att kommissionen skulle bli tvungen att lägga fram förslag till beslut om majsen 1507 för omröstning i rådet. En omröstning skulle kunna innebära ett godkännande av majsen. Det fick till följd att det höjdes röster att återuppta förhandlingarna om direktivet om nationella förbud. Denna gång kunde rådet enas om sina ändringsförslag. Rådet och parlamentet förhandlade vidare och beslut om direktiv (EU) 2015/412 togs den 15 mars 2015.

För den särskilt intresserade kan sägas att kommissionens förslag att godkänna majs 1507 för odling inom EU inte fick kvalificerad majoritet vid omröstningen i rådet i februari 2014. Kommissionen borde då antagit sitt eget förslag till beslut, det vill säga gett majs 1507 ett godkännande. Med hänsyn till att de nya bestämmelserna var under förhandling igen så avvaktade kommissionen med att fatta beslut så att de medlemsstater som önskade använda sig av de nya bestämmelserna fick möjlighet att hinna göra det. I februari 2016 har inget hänt i ärendet.

4.14.4 Det huvudsakliga innehållet i ändringsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier, innebär en möjlighet för medlemsstaterna, inte en skyldighet. Processen för godkännande av ansökningar har inte ändrats.

Det finns två alternativa vägar att kunna begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter på det egna territoriet. Innan ett godkännande har getts för en växt kan en medlemsstat kräva av sökanden att det geografiska tillämpningsområdet i ansökan ändras vilket kommer att framgå i godkännandet för en genmodifierad växt. Efter att ett medgivande har getts för en växt ges ytterligare en möjlighet att förbjuda odling. En medlemsstat får anta bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling om det kan grundas på särskilda tvingande skäl. Oavsett hur ett land väljer att begränsa eller förbjuda odling av en genmodifierad växt får detta inte hindra den fria rörligheten av produkter på den inre marknaden. Förbudet får alltså inte påverka försäljning av utsäde eller annat växtförökningsmaterial eller de skördade produkterna. Nationella åtgärder ska också vara förenliga med WTO:s regelverk.

4.14.5 Övergångsbestämmelserna

För ansökningar som för närvarande är under hantering, och för den redan godkända majs MON810, var det inte möjligt att hålla de tidsramar som anges i direktivet. Direktivet innehåller därför även

övergångsbestämmelser. De medlemsländer som ville ändra det geografiska tillämpningsområdet i en eller flera ansökningar skulle anmäla detta före den 3 oktober 2015. Det var 19 av EU:s 28 medlemsländer som valde att göra det helt eller delvis. Bulgarien, Cypern, Danmark, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Slovenien, Tyskland, Ungern och Österrike. Dessutom Skottland, Wales och Nordirland i Storbritannien och Vallonien i Belgien. Kraven finns publicerade på kommissionens webbplats (http://ec.europa.eu/food/plant/genetiskt/modifierad_vaxt/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm). Företagen accepterade kraven.

5 Överväganden och förslag

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om förbud eller begränsning av odling av en eller fler genetiskt modifierade växter i hela eller delar av landet. Bemyndigandet införs genom ändringar i miljöbalken.

Av kommittédirektivet framgår att vi ska analysera och föreslå hur ändringsdirektivet kan genomföras i Sverige. Det innebär att lämna förslag på hur beslut ska tas, på vilken nivå i samhället och hur sådana bestämmelser kan infogas i existerande lagstiftning.

Ett av skälen till att ändringsdirektivet kom till var för att lösa problem i tillståndprocessen på EU-nivå. Det blev, som beskrevs i avsnitt 4.13, aldrig en kvalificerad majoritet varken för eller emot kommissionens förslag till beslut. Tillståndprocessen ändras inte. Det innebär att det tillförs en möjlighet att förbjuda odling, men för att kunna få odla en genetiskt modifierad växt så behövs det fortfarande att en majoritet av medlemsländerna röstar för ett EU-godkännande.

Som beskrevs i avsnitt 4.14.15 om övergångsbestämmelserna var det många medlemsstater som bad att bli undantagna de geografiska tillämpningsområdena i de ansökningar som nu finns. Det är inte särskilt sannolikt att flertalet av dessa länder faktiskt kommer att rösta för godkännanden av odlingsärenden. Det är mer troligt att dessa länder i stället lägger ner sin röst. För processens del spelar det ingen roll om Sverige genomför bestämmelserna eller inte. Det finns heller inga garantier för att nationella odlingsförbud håller vid en prövning i EU-domstolen. Då kan det vara säkrare att försöka stoppa godkännande på EU-nivå genom att rösta emot kommissionens förslag till beslut. En annan faktor som kan tala för att vissa medlemsstater fortsatt kommer att försöka hindra god-

kännanden på EU-nivå är att man inte vill att de egna jordbrukarnas konkurrenskraft ska försämrats jämfört med andra EU-länders jordbrukare. Det är dock ännu för tidigt att se vilka effekter som ändringsdirektivet medför.

Om detta resonemang visar sig vara felaktigt kvarstår ändå frågan om lantbrukare i Sverige skulle börja odla genetiskt modifierade växter. Utifrån de ansökningar som är inlämnade är det främst majs som skulle kunna bli aktuellt. Det är flera branschorganisationer och företag som säger nej till genmodifierade produkter. Det kan alltså vara svårt att sälja skörden eller ens utfodra sina egna djur. Detta förhållande kan naturligtvis ändras beroende på olika omständigheter som världsmarknadspriser på konventionell sojaböna och majs eller ett ökat tryck av skadegörare på grund av ett förändrat klimat. Med de egenskaper som majs har i de ansökningarna som nu är under hantering så kommer det sannolikt inte bli någon odling av betydelse i Sverige på många år. Med hänsyn till att den senaste ansökan som nu finns inne i godkännandeprocessen lämnades in under 2008 så är vår bedömning att det kommer att dröja innan företagen återigen satsar på den europeiska marknaden.

Av de myndigheter som utredningen samrått med framgår att Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket ser ett behov av regler som möjliggör att Sverige kan förbjuda odling av genetiskt modifierade växter. Gentekniknämnden, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket anser inte att det finns ett sådant behov, åtminstone inte nu. Eftersom vårt uppdrag går ut på att analysera och föreslå hur ändringsdirektivet kan genomföras i svensk rätt så har vi tagit fram ett sådant förslag.

För att kunna begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter så ger artikel 1 i ändringsdirektivet (EU) 2015/412 två möjligheter.

- En medlemstat kan anta bestämmelser som ska grundas på tvingande skäl (ny artikel 26b punkterna 3 och 4).
- En medlemsstat kan kräva att det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan ändras (ny artikel 26b punkterna 1 och 2).

5.1 Att anta bestämmelser grundade på tvingande skäl

En medlemsstat som planerar att anta bestämmelser grundade på tvingande skäl ska överlämna ett utkast på bestämmelserna tillsammans med åberopade skäl till kommissionen. Detta kan göras under hela tillståndperioden som är tio år. Det går bra att överlämna ett utkast på bestämmelser även innan en gröda har blivit godkänd. Kommissionen får lämna synpunkter på utkastet. Under en period på 75 dagar från det att ett utkast på bestämmelserna har överlämnats, får medlemsstaten därför inte anta bestämmelserna. De synpunkter som kommissionen lämnar är inte bindande för medlemsstaten att följa. Om utkastet till förbudet gäller en redan godkänd gröda ska medlemsstaten se till att ingen planterar eller sår den genetiskt modifierade växten under de 75 dagarna. När bestämmelserna är antagna ska kommissionen, övriga medlemsstater och innehavaren av godkännandet informeras utan dröjsmål. Medlemsstaterna ska göra sådana bestämmelser allmänt tillgängliga för samtliga berörda aktörer, inbegripet odlare.

5.2 Ramar för bestämmelserna

Enligt ändringsdirektivet får medlemsländerna begränsa eller förbjuda odling inom hela eller delar av sitt territorium av en genetiskt modifierad växt eller av en grupp av genetiskt modifierade växter fastställda utifrån art eller egenskap.

Bestämmelser får alltså omfatta en specifik genmodifierad växt eller alla växter med tolerans mot en viss herbicid eller alla genetiskt modifierade sojabönor. Bestämmelser kan gälla för hela Sverige eller enbart delar av landet. Odling av en växt kan förbjudas helt och hållet eller begränsas.

Angivna skäl för att anta bestämmelser får inte under några omständigheter stå i strid med den miljöriskbedömning som genomförts i enlighet med utsättningsdirektivet 2001/18/EG eller förordningen (EG) nr 1829/2003. Potentiella risker som tagits upp i riskbedömningen får alltså inte användas som grund för ett förbud. Om det efter ett godkännande av en gröda skulle framkomma uppgifter om att användningen inte är säker för människors hälsa eller

för miljön så finns skyddsklausulerna för att förbjuda eller begränsa odling och annan användning.

Bestämmelserna får inte gå emot annan EU-lagstiftning eller domar och måste vara motiverade. De ska också vara förenliga med internationella åtaganden i WTO.

Begränsningar eller förbud ska gälla odling och inte den fria omsättningen och importen av genetiskt modifierat utsäde och annat växtförökningsmaterial. Det är svårt att hävda att ett förbud mot att använda ett växtförökningsmaterial inte påverkar den fria rörligheten för samma växtförökningsmaterial. Därför bör antagna bestämmelser hålla sig inom de undantag för den fria rörligheten av produkter som följer av EU-rätten, i synnerhet artikel 36 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF), med dess rättspraxis. Enligt artikeln får begränsningar av den fria rörligheten antas om de grundas på "allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna". Att anta nationella regler som begränsar den fria rörligheten av varor inom unionen är alltså tillåten men bara under dessa förutsättningar.

Bestämmelserna får inte vara alltför långtgående utan ska vara proportionella. Enligt proportionalitetsprincipen ska åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet. Bestämmelserna får inte heller vara diskriminerande. Diskriminering innebär särbehandling av jämförbara situationer. I detta sammanhang kan det betyda att bestämmelser inte får gynna en svensk produkt framför ett annat lands likvärdiga produkt.

5.3 Tvingande skäl

Om en medlemsstat ska anta nationella bestämmelser så är det under förutsättning att de grundas på tvingande skäl som är kopplade till något av följande: miljöpolitiska mål, fysisk planering, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta på-

verkar tillämpningen av artikel 26a, jordbrukspolitiska mål samt allmän ordning. Allmän ordning får inte användas som enda skäl utan måste kombineras med något av de andra skälen. Det finns inga klara skiljelinjer mellan de olika skälen. Det kan till exempel finnas skäl som kan hänvisa både till ett miljöpolitiskt mål och till markanvändning.

Att ett skäl ska vara tvingande innebär att det ska röra sig om skydd för ett väsentligt allmänintresse. För att kunna hävda att det finns tvingande skäl för att anta bestämmelser om förbud måste det finnas belägg för argumentationen. I de kommande avsnitten redogörs för de tvingande skälen och en översiktlig bedömning av om och hur de kan tillämpas i Sverige.

5.3.1 Miljöpolitiska mål

I ändringsdirektivet (skäl 14) anges att en medlemsstat som önskar åberopa skäl som avser miljöpolitiska mål enbart bör hänföra sig till skäl som rör effekter som skiljer sig från och som kompletterar bedömningen av riskerna för hälsa och miljön, vilka bedöms i samband med godkännandeförfarandena i direktiv 2001/18/EG och i förordning (EG) nr 1829/2003. Ändringsdirektivet ger även konkreta exempel på vilken typ av skäl det skulle kunna handla om. Det kan innebära bevarande och utveckling av jordbruksmetoder med större potential att förena produktion med hållbara ekosystem, eller bevarande av den lokala biologiska mångfalden, inbegripet vissa livsmiljöer och ekosystem, eller av vissa typer av särdrag i naturen och landskapet samt specifika ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster.

Sveriges riksdag antog 15 nationella miljö kvalitetsmål 1999. År 2005 tillkom det 16:e miljö kvalitetsmålet, ett rikt växt- och djurliv. Miljö kvalitetsmålen är de övergripande målen för varje område och anger den kvalitet som ska uppnås. Inom miljö kvalitetsmålen finns generationsmål och etappmål. Generationsmålet är ett inriktningsmål och lyder: ”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.” Etappmål anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

När det gäller användning av genteknik lyder målet: ”Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade”. Denna lydelse återkommer i följande miljö-kvalitetsmål:

- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans samt i levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- Ett rikt växt- och djurliv.

Det finns säkerligen olika synpunkter på den miljöriskbedömning som utförs och hur långt den sträcker sig, men den omfattar hot mot den biologiska mångfalden vilken också värnas i miljöbalkens mål och tillämpningsområde 1 kap. 1 §. Det är dock inte givet att alla aspekter som täcks in av det svenska miljömålssystemet alltid beaktas. Vi bedömer att de mål som listats ovan skulle behöva preciseras för att kunna ligga till grund för en bedömning av om det föreligger ett tvingande skäl för förbud. Det finns dock många fler miljö-kvalitetsmål än de nämnda och nya kan komma att antas.

Odling av genetiskt modifierade växter kan också ha betydelse för miljömålet ”Giftfri Miljö”. Användning av växtskyddsmedel är en indikator för uppföljning och utvärdering av målet. Odling av genetiskt modifierade växter kan bidra till målet om de till följd av resistens mot sjukdomar och angrepp gör att kemiska växtskyddsmedel kan uteslutas. En annan egenskap är herbicidtolerans. Herbicidtolerans medger att ogräs kan bekämpas kemiskt i växande gröda. Sådan användning kan vara ett hinder att nå målet. Kemikalieinspektionen poängterar också att regeringen har beslutat om en nationell handlingsplan med mål och åtgärder för att minska användningen av bekämpningsmedel i syfte att åstadkomma minskade risker för människors hälsa och miljön. Odling av vissa herbicidtoleranta växter kan stå i direkt konflikt med dessa nationella målsättningar.

Under förhandlingarna om ändringsdirektivet skrev kommissionen ett arbetsdokument med ytterligare möjliga miljöpolitiska grunder att anta förbud på:

- Bevarande av vissa typer av naturliga och anlagda landskapselement,
- Bevarande av vissa livsmiljöer och ekosystem,
- Bevarandet av särskilda ekosystemfunktioner och tjänster.

Ekosystemfunktioner och tjänster kan definieras som ekologiska eller ekosystemprocesser eller funktioner som har värde för individer eller för samhället till exempel översvämningar, erosionskydd, reglering av vatten, luft och klimat, livsmedelsproduktion eller rekreativvärden för medborgarna.

En bedömning av ytterligare miljörisker kan med fördel utgå ifrån ekosystemansatsen, som är fastlagd i FN:s konvention om biologisk mångfald. Ekosystemansatsen innebär exempelvis att risker bör analyseras på olika skalnivåer i förhållande till de specifika förhållandena på respektive berörd plats, något som en mer allmän riskbedömning på EU-nivå sällan beaktar.

Utredningens bedömning är att miljöpolitiska mål skulle kunna utgöra ett tvingande skäl som ligger till grund för ett beslut om odlingsförbud.

5.3.2 Fysisk planering och markanvändning

Flera av miljömålen handlar om användning av mark och vatten samt en god bebyggd miljö. I tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken finns det även bestämmelser om hushållning av mark, – och vattenområden. Bland annat står att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till dess karaktär, läge och behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön och hänsyn ska tas till kulturmiljö och friluftslivet. Det listas också särskilda områden där specifika intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av om exploateringsföretag ska tillåtas eller om

andra ingrepp eller åtgärder får vidtas i miljön. I sjunde kapitlet i miljöbalken finns det också bestämmelser om skyddade områden.

Fysisk planering omfattar den verksamhet som syftar till att avgöra hur mark och vatten skall användas i tid och rum. Arbetet med fysisk planering leder i regel till formuleringen av olika typer av planer, främst översiktsplaner och detaljplaner som måste följa plan- och bygglagen (2010:900).

Med utgångspunkt från egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen kan man konstatera att den enskilda äganderätten till mark innefattar att kunna disponera marken, dvs. utöva rådighet över densamma. Ett förbud mot eller inskränkning av rätten att odla genetiskt modifierade grödor är en inskränkning i användandet av den enskildes mark. För att kunna genomföra en inskränkning ska det finnas angelägna allmänna intressen. Inskränkningen ska bara vara så ingripande som behövs för att uppnå det eftersträvade syftet.

Fysisk planering och markanvändning kan enligt utredningens bedömning sannolikt inte utgöra ett tvingande skäl för förbud.

5.3.3 Socioekonomiska effekter

Socioekonomiska effekter har främst diskuterats som en eventuell effekt att ta med i bedömningen av ansökningar om utsläppande på marknaden. Det finns inte någon global eller inom EU gemensam syn på vad socioekonomiska effekter är i detta sammanhang. I begreppet socioekonomiska effekter ligger att det inte enbart ska handla om ekonomiska effekter utan också medföra en social påverkan. Samhälls-, eller företagsekonomiska effekter kan dock leda till socioekonomiska effekter.

Det internationella protokollet om biosäkerhet, Cartagena-protokollet, innehåller en artikel som tillåter att socioekonomiska effekter får vägas in vid beslut om godkännande av en genetiskt modifierad växt. I protokollet begränsas hänsyn till socioekonomiska överväganden till bevarandet och det hållbara användandet av biologisk mångfald, särskilt i fråga om värdet av den biologiska mångfalden för ursprungs- och lokalsamhällen.

Socioekonomiska effekter skulle också kunna handla om kulturella effekter som bevarande av samhällsliga traditioner som traditionella produktionsmetoder eller bevarande av kulturarvet kopplat

till territoriella produktionsprocesser med särskilda egenskaper. Ett faktiskt exempel på kulturella effekter som skulle kunna användas som ett tvingande skäl för odlingsförbud i Sverige har inte identifierats.

Att förbjuda odling av genetiskt modifierade växter baserat på en begränsad möjlighet att ta eget utsäde är inte relevant för svenska förhållanden. Den som köper ett utsäde som är genetiskt modifierat vet dessutom att en förutsättning är att det i de flesta fall inte är möjligt att ta eget utsäde från plantorna.

Möjligheten att inkludera socioekonomiska effekter vid bedömning av ansökningar har också diskuterats inom EU. Kommissionen presenterade en rapport 2011 där 25 av EU:s medlemsstater, Norge och andra intressenter bidragit med information om socioekonomiska aspekter i relation till odling av genetiskt modifierade växter. Bland kommissionens slutsatser fanns att de analyser som gjorts ger en god bild av ekonomiska effekter på gårdsnivå. Däremot saknas information om sociala effekter och effekter längs hela produktionskedjan. De inskickade svaren visade också på en mycket spretig tolkning av vad socioekonomiska effekter innebär.

Kommissionen startade då en arbetsgrupp, European GMO Socio-Economics Bureau (ESEB), vars uppgift är att analysera hur man skulle kunna ta med socioekonomiska effekter vid värdering av genetiskt modifierade grödor. Arbetsgruppen har tagit fram ett övergripande dokument (Jonas Kathage et al, 2015). Detta dokument sätter upp ramarna för genomförandet av socioekonomiska analyser som ska kunna vara tillämplig för alla slags grödor som kan komma att odlas i EU:s medlemsstater. Det listas faktorer och indikatorer som en analys kan baseras på, samt metoder för att utföra analysen. Utifrån de uppställda ramarna har gruppen gjort en socioekonomisk analys av odling av genetiskt modifierad insektsresistent majs i EU. Eftersom sådan majs odlas bland annat i Spanien så finns det data att tillgå. Det dokumentet är inte publicerat ännu.

Med dessa dokument finns det redskap för att utföra socioekonomiska analyser inom området. Det huvudsakliga hindret för fullständiga analyser är brist på data. Ekonomiska beräkningar går att göra. Det är däremot svårt att mäta och ta fram data över socioekonomiska effekter. Sådana effekter handlar mer om antagna sekundära effekter av kostnader eller förtjänster vid odling av genetiskt modifierade växter.

Metoderna för bedömning handlar om socioekonomiska analyser som kan ge information som kan inkluderas vid bedömning av en ansökan. Det är alltså bara en del av hela bedömningen som ska göras. Att grunda ett beslut om odlingsförbud på socioekonomiska effekter torde kräva mer. Ett förbud grundat på detta skäl måste föregås av en grundlig analys som visar att de negativa socioekonomiska effekterna överväger de positiva. Utan en sådan analys är det svårt att se att odling av en genetiskt modifierad gröda, jämfört med dess konventionellt förädlade motsvarighet, skulle ge sådana effekter i samhället att ett skäl skulle kunna anses vara tvingande för svensk del.

5.3.4 Undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 26a

Artikel 26a i utsättningsdirektivet 2001/18/EG handlar om att medlemsstaterna får vidta lämpliga åtgärder för att förhindra oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i andras produkter. I Sverige har vi antagit de så kallade samexistensreglerna som beskrivs i avsnitt 4.10. Det kallas för samexistensreglerna i Sverige och i EU eftersom åtgärderna syftar till att olika odlingsformer ska kunna samexistera.

Kommissionen har förklarat att restriktioner eller förbudsåtgärder kan motiveras med stöd av detta skäl när andra mindre restriktiva åtgärder inte är tillräckliga för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierat växtmaterial i andra produkter. Det kan handla om bevarandet av ekologiska och konventionella odlings-system, och livsmedelsproduktion inom system där genteknik inte får användas. Det kan också handla om höga kostnader för samexistensåtgärder eller det faktum att det är praktiskt ogenomförbart eller omöjligt att tillämpa samexistensåtgärder på grund av specifika geografiska förhållanden, exempelvis små öar eller bergsområden. Försiktighetsåtgärderna i samexistensreglerna är satta för att undvika att någon lider ekonomisk skada på grund av inblandning av genetiskt modifierat material. De syftar till att skydda den som har en odling i närheten av en odling med en genetiskt modifierad gröda. Om det inte går att följa samexistensreglerna på grund av geografiska förhållanden, höga kostnader eller liknande aspekter så kan

genetiskt modifierade växter helt enkelt inte odlas på platsen. Det innebär samtidigt att ett förbud baserat på det skälet är överflödigt.

Kommissionen har skrivit rekommendationer (2010/C 200/01) om riktlinjer för utveckling av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor. Rekommendationerna meddelades samtidigt som förslaget till lagstiftning om nationella förbud och ersatte rekommendationer från 2003 (2003/556/EG). De nya rekommendationerna ger medlemstaterna stor flexibilitet vid antagande av samexistensregler. Exempelvis ges möjlighet att ta hänsyn till lägre tröskelvärden för märkning än 0,9 procent inblandning och till och med möjlighet att fastställa områden där genetiskt modifierade växter inte kan odlas.

Det är inte helt klart vad det faktiskt innebär att man kan anta ett förbud om odling i syfte att undvika förekomst av genetiskt modifierat material samtidigt som det inte ska påverka tillämpningen av samexistensreglerna som med de nya rekommendationerna kan vara mycket flexibla. Det skulle vara svårt att påvisa att det finns ett tvingande skäl till att förbjuda odling av en växt på denna grund. Det vore betydligt enklare att ändra de svenska samexistensreglerna om det ansågs skäligt än att anta bestämmelser om odlingsförbud.

5.3.5 Jordbrukspolitiska mål

I jämförelse med de miljöpolitiska målen, framför allt miljökvalitetsmålen, så är de jordbrukspolitiska målen inte lika specificerade. Det gör det svårare att se vilka mål som kan ligga till grund för ett nationellt förbud för odling av genetiskt modifierade växter. Inom EU finns det mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som är att

- göra jordbruket effektivare,
- garantera en skälig levnadsstandard för lantbrukarna,
- stabilisera marknaderna för jordbruksprodukter, det vill säga att minska effekterna av variationer i utbud och efterfrågan och se till att befolkningen har tillräckligt med mat,
- se till att konsumenterna får jordbruksprodukter till rimliga priser.

Dessa mål ska uppnås genom:

- Gemensamma priser, genom att EU garanterar lantbrukarna lägsta priser så kallade interventionspriser för deras varor.
- Gemenskapspreferens, varor som är producerade inom EU ska först och främst säljas på EU:s marknad framför varor som producerats i länder utanför.
- Gemensam finansiering via en budget som alla EU-länder bidrar till.

Det skulle dock vara svårt att hävda att ett EU-gemensamt mål har en särskild betydelse för svensk del. Sveriges nuvarande regering har också uppsatta jordbrukspolitiska mål. Det handlar om en marknadsorienterad och konkurrenskraftig jordbrukssektor styrd av konsumenters efterfrågan, klimat- och miljömål och där hänsyn tas till djurskydd samt den globala utvecklingspolitiken. Ett hållbart nyttjande av naturresurser och en hållbar jordbruksproduktion är också en del av visionen. Utöver livsmedelsproduktion finns det enligt regeringens mål stor potential i den förnybara råvara som jordbruket kan producera, exempelvis för energiproduktion. Dessa politiska mål är sannolikt alltför oprecisa för att vara användbara att grunda ett förbud på.

Skäl som avser jordbrukspolitiska mål får, enligt ändringsdirektivet, bland annat omfatta behovet av att skydda jordbruksproduktionens mångfald och behovet av att trygga utsädet och annat växtförokningsmaterials renhet. Utsädes renhet säkerställs dock genom utsädeslagstiftningen vilket medför svårighet att använda det skälet som grund för ett förbud.

5.3.6 Allmän ordning

Allmän ordning får inte användas som enda skäl för att anta bestämmelser utan måste kombineras med ett av de andra skälen. Det är anledning nog för att inte gå in i en djupare analys av vad allmän ordning kan innebära för svensk del.

5.3.7 Andra tvingande skäl

EU-fördraget tillåter även undantag från den fria rörligheten på den inre marknaden baserat på den allmänna moralen. Den allmänna moralen kan inkludera religiösa, filosofiska eller etiska frågor. I Sverige ska beslut och lagar vara neutrala i religiösa frågor. Det skulle också medföra stora svårigheter att bevisa att ett förbud är tvingande med hänsyn till den allmänna moralen i Sverige.

Möjligtvis skulle etiska skäl kunna vara en grund för förbud. I artikel 29 i utsättningsdirektivet 2001/18/EG hänvisas till medlemsstaternas behörighet i just etiska frågor. Etik är ett begrepp som innefattar många vitt skilda faktorer. Det som kan vara etiskt oförsvarbart för en person är inget problem för en annan. Att användning av gentekniken som sådan inte är en etisk fråga framgår av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45). Medborgares eller konsumenters eventuella motvilja mot genteknik måste bevisas för att kunna anses vara ett tvingande skäl. Mål C-165/08 handlar om att Polen hade infört ett förbud mot den fria rörligheten för utsäde av genetiskt modifierade sorter och ett förbud mot att genetiskt modifierade sorter upptas i den nationella sortlistan. Polen ansåg att det skulle strida mot etiska principer att ha bestämmelser i polsk rätt som en majoritet av befolkningen i Polen är motståndare till. EU-domstolen redde inte ut grundfrågan om etik eftersom den ansåg att det är tillräckligt att fastslå att Polen, som har bevisbördan, inte kunde visa att bestämmelserna faktiskt grundar sig på sådana religiösa och etiska hänsyn eller att de omtvistade bestämmelserna faktiskt antogs med utgångspunkt i sådana skäl.

Enligt svensk lagstiftning ska varje enskild ansökan som rör genetiskt modifierade organismer genomgå en etisk prövning. I propositionen till miljöbalken står att i en etisk prövning ingår bland annat allmän ordning. Ingen svensk myndighet har använt allmän ordning som ett argument i en etisk prövning varken för eller emot ett godkännande.

I slutänden är det alltid EU-domstolen som har tolkningsföreträde. En medlemsstat måste kunna visa, särskilt om den utmanas i domstol, att ett återopande av en specifik grund för förbud verkligen är motiverat av farhågor som har direkt anknytning till den grunden. Det krävs någon sorts konkreta bevis för att kunna påstå att skälen verkligen är tvingande skäl för svensk del.

Om Sverige skulle behöva anta bestämmelser på tvingande skäl utöver vad som artikel 26b medger så bör en skillnad i språkversionerna uppmärksammas. I den svenska versionen står det att bestämmelser får antas grundade på tvingande skäl ”som rör” punkterna a)–g). I den engelska versionen av artikeln står det ”*based on compelling grounds such as those related to*”. Den engelska versionen är alltså en öppen lista av tvingande skäl medan den svenska texten är mer begränsad. För att använda tvingande skäl som inte kan hänföras till punkterna a)–g) bör Sverige be om lingvistisk korrigerings av texten.

5.4 Att kräva att hela eller delar av Sverige undantas det geografiska tillämpningsområdet

Inom 45 dagar, från det att den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, EFSA, lämnat sitt yttrande eller den behöriga myndigheten lämnat sin bedömningsrapport, så kan en medlemstat kräva att hela eller delar av sitt territorium ska undantas det geografiska tillämpningsområdet för odling i en ansökan. När det lämnas in en ny ansökan till EU sprids information om det omgående till behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Regeringen ska skyndsamt informeras om ansökan enligt 5 kap. 2 § förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Efter det att en ansökan lämnats in tar det minst 115 dagar, men vanligtvis betydligt längre tid innan yttrandet eller bedömningsrapporten är klara. Det finns därför gott om tid att lämna in ett krav om undantag. Kravet om undantag lämnas till kommissionen som i sin tur överlämnar det till företaget som lämnat in ansökan. Det finns inget krav på att motivera till företagen eller kommissionen varför ett geografiskt område ska undantas.

Trots att det står att en medlemsstat får kräva att uteslutas betyder det inte att företaget har någon skyldighet att anpassa sin ansökan. Företagen har 30 dagar på sig att ändra ansökan eller bekräfta att det geografiska tillämpningsområdet i ansökan kvarstår. Det är alltså i praktiken frivilligt för företaget att gå med på en medlemsstats begäran om undantag. Om företaget ändrar det geografiska tillämpningsområdet ska det framgå i det slutliga godkännandet. De 19 medlemsländer som använde den likvärdiga över-

gångsbestämmelsen om undantag före den 3 oktober 2015 fick alla ett positivt besked av företagen. Kommissionen får 15 dagar extra för att lägga fram ett förslag till beslut för omröstning i kommittén om detta alternativ används av en medlemsstat.

Eftersom det inte behövs någon motivering i detta förfarande är det ett enklare sätt för en medlemstat att få igenom ett förbud än att efter ett godkännande anta bestämmelser baserade på tvingande skäl. Om företagen går med på att utesluta ett territorium borde det inte heller bli problem med varken EU-rätten eller världshandelsorganisationen, WTO.

Det finns även bestämmelser som säger att en medlemsstat kan begära att tidigare undantagna territorier återigen ska ingå i det geografiska tillämpningsområdet i ett tillstånd. Den som utfärdat tillståndet ska då ändra beslutet. Företagen har inget att säga till om i den frågan.

5.5 Internationella åtaganden

Eventuella nationella förbud ska vara förenliga med Sveriges och EU:s åtaganden i WTO. En bedömning av WTO-förenlighet måste göras från fall-till-fall när ett förbud kan antas påverka handeln. Vilket regelverk i WTO som bedömningen i så fall ska göras mot, beror till viss del på syftet med ett eventuellt odlingsförbud. En central fråga vid en bedömning av WTO-förenligheten för ett odlingsförbud, skulle sannolikt vara om genetiskt modifierat utsäde och konventionellt utsäde kan anses vara likvärdiga varor som ska behandlas lika. Denna fråga prövades aldrig i tvisten i WTO, se avsnitt 4.12. Frågan är av betydelse för att bedöma om ett odlingsförbud med handelspåverkan är icke-diskriminerande eller inte. Om ett nationellt förbud skulle stå i strid med WTO-regler om icke-diskriminering, måste det kunna motiveras med skydds- eller undantagsskäl som är relevanta i WTO-sammanhang. Skäl kopplade till miljöskydd kan sannolikt åberopas med större framgång i WTO, än skäl som t.ex. jordbrukspolitiska mål och socioekonomiska effekter som är betydligt mer tveksamma. Andra viktiga frågor vid bedömning av WTO-förenlighet är åtgärdens proportionalitet samt, i de fall miljörisiker åberopas, stöd av vetenskapligt underlag.

5.6 På vilken nivå i samhället kan beslut om förbud fattas?

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot odling av genetiskt modifierade växter. Regeringen får också kräva att hela eller delar av Sveriges territorium undantas det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan.

5.6.1 Regeringen

Utredningen anser att det bör vara regeringen som ska besluta om nationella förbud eller begränsningar av odling av genetiskt modifierade växter. De myndigheter som utredningen samrått med och som yttrat sig i denna fråga håller med. Odlingsförbud är ett nationellt intresse som berör fler myndigheters ansvarsområde, växtodlare och utsädesföretag. Sverige är ett litet land och utredningen ser svårigheter med att dela upp förbudsmöjligheter på fler aktörer då det medför kostnader och praktiska problem. Förbud ska också ta hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, bland annat WTO.

Odlingsförbud är främst en politisk fråga. Särskilt om politiska mål är den grund som anges som tvingande skäl för ett förbud. Det finns bara nio stycken ansökningar inlämnade om godkännande av genetiskt modifierade växter för kommersiell odling i EU i dag. Eftersom det kommer att handla om få ärenden så anser utredningen att regeringen åtminstone inledningsvis ska ha allt ansvar. I ett senare skede, när det utvecklats principer för när och hur förbuds- eller undantagsmöjligheten kan användas, skulle ansvaret möjligtvis kunna läggas på en myndighet i stället. Utredningen anser att det finns övervägande skäl för att regeringen ska besluta i denna fråga.

5.6.2 Uppgifter för berörda myndigheter

Om Sverige skulle kräva ett undantag från det geografiska tillämpningsområdet har den behöriga myndigheten fortfarande en skyldighet att samtidigt utföra en miljöriskbedömning av ärendet. Utredningen anser att det är viktigt att även nationellt särskilja riskprovningen och provning av förbud baserade på andra skäl. Att

inrätta en helt ny myndighet för att hantera nationella förbud av odling av genetiskt modifierade växter är inte aktuellt. Ärendemängden är inte omfattande nog för att överväga en sådan åtgärd.

Däremot så bör vissa administrativa uppgifter, som inte berör tillståndsprocessen, kunna läggas på Jordbruksverket.

- Jordbruksverket för register över godkända genetiskt modifierade växter. Det vore en mindre uppgift att lägga till vilka av dessa växter som får eller inte får odlas i Sverige.
- Jordbruksverket har tillsynsansvar för bland annat odling av genetiskt modifierade jordbruksgrödor, samexistensregler och utsäde. Det ger goda förutsättningar även för kontroll av att förbud följs.

5.6.3 Kommunerna

Frågan om odlingsförbud har främst diskuterats i olika kommuner. Därför tar vi upp denna möjlighet särskilt. Rent principiellt skulle det kunna anses att det bör vara en lokal och folkvald instans som ska bestämma om odlingsförbud. Odling av genetiskt modifierade växter kan anses vara en lokal angelägenhet och kommunerna känner till de lokala förutsättningarna. Kommuner har redan tillsynsverksamhet inom jordbruket. En kommun som förbjuder odling kan vara ansvariga för kontroll att förbudet följs. Då kommunal tillsynsverksamhet inom jordbruket redan finns så innebär det en närhet till jordbruket som även ökar möjligheten för informationsspridning lokalt.

Med 290 kommuner så riskerar Sverige att bli ett lapptäcke av olika odlingszoner om kommuner skulle ges möjlighet att förbjuda odling. Kommuner som vill införa odlingsförbud kanske vill det av olika skäl. En kommun kanske förbjuder odling av alla genmodifierade växter medan grannkommunen tillåter grödor som är resistenta mot vissa skadegörare. Om olika genetiskt modifierade växter får odlas i olika kommuner blir det otydligt för den enskilde. Det försvårar även myndigheternas kontrollmöjlighet eftersom det sällan är kommunen man bor i som man köper utsäde i. Kontroller måste då utföras i fält efter exempelvis tips. Det måste göras DNA-baserade analyser för att säkerställa att det är en genetiskt modifierad växt som odlas och vilken växt det är.

Det måste också gå att hitta information om lokala förbud. Det ställer krav på att ett nationellt register upprättas så att invånarna kan hitta information om vad som gäller i den eller de kommuner de verkar i.

Om enskilda kommuner kan ställa krav om undantag från det geografiska tillämpningsområdet så ska man ha i åtanke att alla områden som tillståndet inte gäller för ska räknas upp i beslutet. Det är något oklart om uppräkningsområdena även måste stå med på märkningen av utsädet eller i spårbarhetsdokumenten. Sannolikt tas det inte alls emot positivt av varken kommissionen eller företagen om det är många kommuner som skulle vilja bli undantagna från en ansökan (jämför med de länder som nu har förbud i delar av landet så är det större områden som Vallonien, Skottland och Wales). Det är heller inte lämpligt att ge varje kommun möjlighet att föreskriva om förbud grundade på tvingande skäl. Kommissionen ska granska förslagen. Det är inte rimligt att Sverige ska lämna in flera olika förslag till bestämmelser. Eftersom det krävs välgrundad argumentation för att anta ett förbud som skulle hålla i domstol bör dessutom föreslagna bestämmelser granskas nationellt, framförallt gällande förenlighet med EU-rätten, men även gällande åtagandena i WTO, innan de anmäls till kommissionen. Oavsett vilken sorts förbud det skulle handla om så krävs det att en samordnande funktion inrättas som för Sveriges talan gentemot företagen och kommissionen.

Lokala förbud kan även medföra krav på hantering i gränsområden mellan kommuner som tillåter respektive förbjuder odling, särskilt i jordbruksintensiva områden. Samexistensreglerna syftar till att hindra ekonomiska konsekvenser på grund av märkningskravet vid en inblandning över 0,9 procent genetiskt modifierat växtmaterial i konventionell skörd. Ett odlingsförbud kan medföra en lägre acceptansnivå för sådan inblandning i skörd. Förutom att hålla avstånd mellan odlingar kan det innebära åtgärder för hantering av spillplanter, det vill säga frö som trillat till marken och gror året efter odlingen är avslutad.

Kommunala odlingsförbud kan medföra ökade svårigheter att utföra fältförsök med genetiskt modifierade växter. I dag anger den som ansöker om att utföra fältförsök vilka kommuner som odlingarna potentiellt kommer att placeras i. Om tillstånd ges till försöket så ska kommunen där ett försök kommer att placeras infor-

meras om detta. Kommunerna har i dag ingen rätt att påverka dessa beslut. Försöksutförare vittnar redan i dag om svårigheter att hitta lämpliga platser att utföra försök på. Det beror inte på kommunerna utan har andra orsaker. Kommunala odlingsförbud skulle dock sannolikt inte underlätta den situationen.

Vi har övervägt möjligheten att inrätta ett system där lokala instanser får anmäla eller ansöka om att bli undantagna i en ansökan eller ingå i bestämmelser om förbud. En central myndighet skulle i så fall ta emot dessa anmälningar och sammanställa dessa som ett underlag till regeringen. Vi anser dock inte att det skulle vara kostnadseffektivt. Dels medför det en ökad administration dels medför lokala förbud praktiska problem som tidigare nämnts.

5.7 Om Sverige ändrar sig

Förslag: Regeringen får begära att hela eller delar av Sveriges territorium som tidigare undantagits från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan ska ingå i godkännandet.

Ett land som inför en begränsning eller ett förbud har möjlighet att ändra sig. Nationella bestämmelser om förbud grundade på tvingande skäl kan upphävas. Det finns även bestämmelser som säger att en medlemsstat kan begära att tidigare undantagna territorier återigen ska ingå i det geografiska tillämpningsområdet i godkännandet. Företagen har inget att säga till om utan kommissionen eller den myndighet som har utfärdat godkännandet ska ändra i det beslutet. Utredningen anser att det bör vara samma instans som anmäler krav om förbud som också har befogenhet att ändra kravet. Regeringen ska därmed ges bemyndigande att begära tidigare undantagna territorium återigen ska ingå i ett beslut om godkännande.

5.8 Förbud i hela eller delar av landet

Det ska vara upp till regeringen att avgöra om ett förbud mot odling av genetiskt modifierade växter ska omfatta hela Sverige eller om det kan vara lämpligt med förbud i delar av landet. Normalfallet bör dock vara att ett förbud avser hela landet.

Förbud i bara delar av landet skulle kunna innebära en snedvridning av konkurrenskraften svenska odlare emellan. Detta oavsett om odling av genetiskt modifierade växter tillåts eller förbjuds beroende på förutsättningarna. Odling av genetiskt modifierade växter kan enligt vissa analyser vara bra ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Då kan ett förbud anses minska konkurrenskraften för odlare inom ett förbudsområde jämfört med andra. En producent som i stället vidtar särskilda åtgärder för att inte riskera få inblandning av genetiskt modifierat material har en fördel i ett område där odling är förbjuden jämfört med producent i område utan förbud.

Det är mer hanterbart och kostnadseffektivt om ett förbud omfattar hela Sveriges territorium. Ett heltäckande nationellt förbud förenklar tillsynen. Kontroll kan för många arter göras vid införsel eller försäljning av utsäde eller växtförökningsmaterial i stället för ute i fält. Sådan kontroll är inte heltäckande eftersom det kan finnas sparats utsäde som används även efter förbud antagits. Om en jordbrukare köper utsäde i ett annat EU-land kan detta heller aldrig kontrolleras. Odling av en genetiskt modifierad växt ska anmälas till Jordbruksverket men det görs sannolikt inte om det är en gröda som är förbjuden att odlas. Förutsättningarna för kontroll är därmed bättre vid ett förbud i hela landet än i bara delar av Sverige.

Register över vilka genetiskt modifierade växter som är tillåtna att odlas inom EU förs av Jordbruksverket. Det vore en mindre arbetsuppgift för myndigheten att också föra register över vilka godkända genmodifierade växter som inte får odlas i Sverige. Om det finns många olika förbud mot olika växter i olika delar av landet kan det kräva en mer avancerad form av register än dagens behov.

Vi anser också att det är viktigt med en viss förutsägbarhet för odlarna. I övergångsbestämmelserna i ändringsdirektivet finns det en särskild bestämmelse om att förbud inte ska påverka odling av godkända genetiskt modifierade växter som planterats lagligt innan förbudet antogs. En sådan bestämmelse finns inte i de nu relevanta förbudsbestämmelserna. Utredningen anser att tidpunkten för införandet av ett odlingsförbud noggsamt måste övervägas av regeringen. Förbud bör inte antas under odlingssäsong och inte heller tvinga någon att bryta en tvåårig gröda. Om det blir aktuellt med genetiskt modifierade träd är det dessutom helt andra tidsperspektiv att ta hänsyn till.

Ett förbud mot en genetiskt modifierad växt innebär att det är ett brott att odla den. Det är enklare för den enskilde att göra rätt om ett förbud omfattar hela Sveriges territorium

Även om behoven skiljer sig i olika delar av landet och ett förbud bara är relevant i delar av landet kan ett heltäckande förbud anses vara rimligt om det vägs mot kostnaderna som förbud i enbart delar av landet skulle medföra.

5.9 Miljöbalken

Förslag: Fem nya bestämmelser införs i 13 kap. miljöbalken. Bestämmelserna reglerar regeringens befogenheter att föreskriva om förbud att odla en genetiskt modifierad växt och på vilka grunder det får ske. En av paragraferna ger upplysning om att regeringen får meddela närmare föreskrifter om handläggning av ärendena.

I kommittédirektivet står det att utredningen ska analysera hur direktivet bäst kan infogas i existerande lagstiftning. Förslag om en ny lag är därför inte aktuellt. I miljöbalken regleras redan i dag användning av genteknik. Därför är det lämpligt att reglera förbudsmöjligheterna där så att alla regler om genteknik är samlade. I miljöbalken finns även bestämmelse om bland annat tillsyn och sanktioner. Dessa områden diskuteras mer i kommande avsnitt.

Om Sverige ska genomföra bestämmelserna bör det ske genom att lägga till bestämmelser i miljöbalkens kapitel 13 som handlar om genteknik. Regeringen ges bemyndigande att föreskriva om att förbjuda odling av en genetiskt modifierad växt baserat på tvingande skäl eller begära undantag från en ansökans geografiska tillämpningsområde. Om det finns möjlighet för regeringen att begära undantag i en ansökan bör det också finnas möjlighet att begära att det återtas. Därför lämnar vi också förslag på en sådan bestämmelse. Österrike är den enda medlemsstat som vi vet har anmält förslag till bestämmelser enligt anmälningsdirektivet (EG) 2015/1535 (se avsnitt 5.9.1). Österrike har inte utvecklat de tvingande skälen i sin lagstiftningstext utan har kopierat ändringsdirektivet i den delen. Det kommissionen hade synpunkter på var att det inte tydligt framgick alla villkor som ska vara uppfyllda innan bestämmelser antas.

Kommissionen ville att det skulle framgå tydligt i lagtexten att den fria rörligheten inte får hindras samt kraven på anmälan och information. I utredningens förslag till ändring av miljöbalken finns vissa av dessa aspekter med. Vi föreslår dock att tidsramar och informationskrav i stället regleras genom ändring i den svenska utställningsförordningen (2002:1086), se avsnitt 5.13. Detta tydliggörs i en upplysningsparagraf.

I vårt förslag till lagändring så har vi även lagt till en punkt att förbud inte får hindra eller begränsa möjligheten till att utföra fältförsök. Det går utöver ändringsdirektivets text men är en viktig signal. I Sverige har det bedrivits fältförsök med genetiskt modifierade växter sedan 1996. Vi anser att det är viktigt att forskning och utveckling även fortsättningsvis får bedrivas i Sverige under förutsättning att försöken bedöms som säkra för människors hälsa eller miljön.

Det är inget krav att genomföra bestämmelserna och därmed finns det ingen tidsgräns som Sverige behöver förhålla sig till. Troligen ska lagförslaget anmälas som tekniska regler. Regeringen får därför sätta lagen i kraft den dag då tidsfristerna i enlighet med anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535 har löpt ut.

Övergångsbestämmelser behövs inte. Däremot anser vi att det är viktigt att ett förbud inte kan träda i kraft under odlingssäsong. Det kan då bli aktuellt med krav på ersättning från enskilda odlare. Även att vi inte föreslår en bestämmelse om detta är det viktigt att regeringen har detta i åtanke. Den som redan har sått en gröda ska inte behöva destruera denna. Denna aspekt är särskilt viktig om det i framtiden blir aktuellt med fleråriga grödor eller träd.

5.9.1 Anmälan om tekniska regler

Författningsförslaget i dess nuvarande form skulle eventuellt behöva anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535 eftersom det kan innehålla tekniska föreskrifter enligt artikel 1 (f). Tekniska föreskrifter är bindande regler för bland annat varors egenskaper eller provning, begränsningar av varu-användning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Om en myndighet eller regering inte anmäler tekniska föreskrifter, fast den borde gjort det, förlorar de tekniska

föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda. Anmälningsskyldigheten för regeringen följer av 20 § 6 p. i Regeringskansliets instruktion. Kommerskollegium anmäler föreskriftsförslag från myndigheter och kan även ges i uppdrag av regeringen att anmäla författningsförslag som innehåller tekniska föreskrifter. När en anmälan görs innebär detta att en 90 dagar lång frysningsperiod inleds. Först efter att anmälningsproceduren är avslutad kan regeringen fatta beslut om att låta den föreslagna förordningen träda i kraft. En bedömning av anmälningsplikten enligt direktiv (EU) 2015/1535 bör göras av Kommerskollegium i samband med att det slutliga författningsförslaget remitteras.

5.9.2 Anmälningsskyldighet till WTO

När det gäller anmälningsskyldighet till WTO gäller denna skyldighet förslag till bestämmelser som har en väsentlig påverkan på handeln. Det är därför inte motiverat att anmäla författningsförslaget till WTO. Det är först om regeringen tar beslut om att förbjuda odling av en eller flera genmodifierade växter som en indirekt påverkan på handel skulle kunna uppstå. Innan ett sådana bestämmelser antas, bör behovet av att göra en anmälan till WTO bedömas av Kommerskollegium.

5.10 Sanktionsbestämmelser

Bedömning: Bestämmelserna om sanktioner i miljöbalken är tillämpliga för brott mot odlingsförbud. Därför föreslår utredningen inga ändringar.

Om regler antas ska det också finnas sanktioner mot den som bryter mot reglerna. Den som odlar en genetiskt modifierad växt som inte har ett tillstånd utför ”otillåten miljöverksamhet” enligt miljöbalken. Enligt 29 kap. om sanktionsbestämmelser kan brottet ge böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen gäller även om det är av oakt-samhet.

4 § För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i (...)

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden.

I dag skulle den bestämmelsen gälla om någon exempelvis tog med sig genetiskt modifierade fröer, som inte är majs MON810, från ett land utanför EU och sådde dessa. Fröerna skulle inte ha ett tillstånd för att få odlas här. Om Sverige ber om undantag från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan finns det inget tillstånd att odla den växten på svenskt territorium, men i andra EU-länder. Om Sverige antar bestämmelser grundade på tvingande skäl finns det ett tillstånd inom EU men ett odlingsförbud nationellt. Enligt utredningens tolkning av miljöbalkens bestämmelse så faller dessa tre scenarier inom 4 § ovan, det vill säga:

- Odling av en växt som inte är godkänd alls inom EU.
- Odling av en växt som är godkänd inom EU men där Sverige, eller delar av Sverige, inte ingår i godkännandets geografiska tillämpningsområde.
- Odling av en växt som är godkänd inom EU men som av tvingande skäl är förbjuden att använda inom hela eller delar av Sverige.

Vi föreslår därmed ingen ändring i miljöbalkens sanktionskapitel.

5.11 Tillsyn och kontroll

Bedömning: Bestämmelserna om tillsyn i miljötillsynsförordningen omfattar sannolikt även tillsyn över att nationella förbud följs. Därför föreslår utredningen inga ändringar.

Tillsyn av utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade växter regleras genom miljötillsynsförordningen (2011:13). Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för skogsträd för virkesproduktion, Hav- och vattenmyndigheten för vattenlevande växter och Jordbruksverket för resterande växter. Det är endast utsäde och odling av sorter av majsen MON810 som har ett godkännande för odling inom EU. Tillsynen går ut på att se till att endast sorter av MON810 odlas och att samexistensreglerna följs. Dessutom kan det finnas inblandning av genetiskt modifierade fröer i konventionellt förädlad utsäde. Det är framför allt utsädesföretagen som utför kontroller av det.

Enligt vår bedömning så krävs det inte någon ändring i miljötillsynsförordningen om möjlighet att förbjuda odling av genetiskt modifierade växter skulle antas. I exempelvis 18 § punkt 4 står att Jordbruksverket har ansvar för tillsynen i fråga om utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer (...). Att endast genetiskt modifierade växter som är godkända inom EU används ingår i det. Då torde även kontroll av att nationella förbud följs omfattas.

En ny förordning om kontroll inom livsmedelskedjan är under förhandling inom EU. Som förslaget ser ut i dag kommer odling av genetiskt modifierade grödor att omfattas av förordningen. Det ger bland annat kommissionen befogenheter att ställa krav på kontrollerna som den inte har i dag. Förordningen gäller direkt i svensk rätt, men det finns delar som måste regleras nationellt. En myndighet bör inte vara ansvarig för kontroll enligt kontrollförordningen och samtidigt tillsynsansvarig för exakt samma verksamhet inom miljötillsynsförordningen. Hur detta kommer att hanteras är inte utrett ännu. Den nya kontrollförordningen ska sannolikt börja tillämpas 2019.

5.12 Allmänhetens deltagande

Bedömning: De processer som är etablerade för att säkerställa allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser inom alla politikområden är tillräcklig. Därför föreslår utredningen inga ändringar.

Det finns inget i de nya bestämmelserna om hur beslut ska fattas eller om allmänheten ska delta i beslutsprocessen. Allmänheten ska däremot ges möjlighet att ge synpunkter på ansökningar innan beslut tas om fältförsök respektive utsläppande på marknaden enligt den svenska utsättningsförordningen (2002:1086).

I Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor ställs det inget krav om att allmänheten ska delta i andra beslut än tillståndsbeslut. Innan regeringen fattar beslut ska ärenden beredas enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Behövliga upplysningar ska inhämtas från berörda myndigheter. Vid behov ska även kommuner höras samt sammanslutningar och enskilda. Allmänheten har alltid möjlighet att lämna synpunkter. Vi ser därför inget skäl att inrätta ett särskilt förfarande i dessa ärenden.

5.13 Den svenska utsättningsförordningen

Förslag: Tre nya bestämmelser införs i förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. I två paragrafer bestäms tidsramar för anmälan till kommissionen av bestämmelser eller krav på undantag samt informationskrav. Den tredje paragrafen ger en myndighet som gett tillstånd för odling av en genetiskt modifierad växt möjlighet att ändra i godkännandet om en annan medlemsstat skulle begära det.

Informationsskyldigheter och tidsgränser för att anta ett odlingsförbud passar bättre att reglera i förordning än i lag. Utredningen föreslår att ett nytt kapitel 6 läggs till i förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Anledningen till att vi föreslår ett nytt kapitel är framför allt för att inte riskera att blanda ihop dessa nya förbudsmöjligheter med be-

stämmelserna om tillfälliga begränsningar och förbud enligt kap. 3 44–45 §§.

Enligt beslutsprocessen inom utsättningsdirektivet ska den behöriga myndighet som tar emot ansökan skriva det slutliga godkännandet för den genetiskt modifierade växten. Jordbruksverket gjorde det när den genetiskt modifierade stärkelsepotatisen Amflora godkändes för utsläppande på marknaden. Om detta skulle ske igen så finns det ingen bestämmelse som medger att Jordbruksverket skulle kunna ändra beslutet om en annan medlemsstat skulle be om att tidigare undantagna territorier ska ingå i godkännandet. Det har bara hänt en gång att en ansökan lämnats in till en myndighet i Sverige och det var 1996. Det kanske aldrig inträffar igen men ändringen bör ändå införas i den svenska utsättningsförordningen.

Utredningen lämnar inget förslag på hur en förordning om förbud att odla en genetiskt modifierad växt kan utformas. Det får avgöras när det skulle bli aktuellt. Föreskriften bör dock innehålla vilken växt det är som förbjuds att odlas och inom vilket område. Föreskriften bör träda ikraft vid en tidpunkt som inte kräver att odling av redan växande gröda behöver avbrytas.

5.14 Alternativa vägar

Det har alltid funnits möjlighet för växtodlare att på frivillig basis komma överens inom ett område att inte odla genetiskt modifierade växter kommersiellt. Detta har inte förändrats. En sådan överenskommelse kan vid behov även formaliseras genom kontrakt mellan de berörda odlarna. Eftersom sådana överenskommelser är på frivillig basis finns det inga officiella uppgifter eller register om denna möjlighet används i någon del av landet. Frivilliga överenskommelser är mer kostnadseffektiva än lagstiftning eftersom det inte kräver någon tillsyn eller register. Frivilliga överenskommelser är dessutom mer flexibla över tid.

Vid utredningens sammanträden har idén om att bilda en rådgivande grupp för frågor om växtodling och särskilt växtförädling lyfts fram. De utmaningar som samhället och det svenska jordbruket står inför är mångfasetterade. Exempel är att anpassa sorter och odling till ändrat klimat, minska läckage av näringsämnen, öka bindning av kol, inte använda fossil energi, mindre tillgång till kemiska

växtskyddsmedel. Samtidigt ska produktionen kunna öka både för att försörja en växande befolkning i Sverige och, med tanke på att Sverige har gott om mark och vatten, även bidra på den globala marknaden.

För att klara utmaningarna behöver ny odlingsteknik och sorter med nya egenskaper både matcha varandra och utmaningarna. Mycket av denna utveckling sker genom dagliga möten bland forskare, rådgivare, bönder, konsumenter, myndigheter och alla de företag som levererar maskiner, utsäde och andra produkter.

I en del fall kommer det att finnas behov av långsiktiga vägval som kräver överenskommelser mellan fler aktörer samtidigt jämfört med den dagliga dialogen. Då behövs förmodligen en formell mötesplats för detta samtal. Det kan vara ett växtodlingsråd som är brett sammansatt med kompetens från de områden som behöver delta i förändringsprocessen. Detta råd bör hantera frågor om vissa sorter eller odlingstekniker bör gynnas eller bromsas utifrån de utmaningar som odling och matproduktion står inför. Exempel kan vara sorter framtagna med genteknik eller annan sort med egenskaper som av något angeläget skäl inte bör odlas eller bör odlas i större omfattning. Ett liknande råd finns i dag för växtskyddsfrågor och leds av Jordbruksverket.

Överenskommelser har tidigare framgångsrikt gjorts av berörda parter när det gäller odling av dubbellåga sorter av oljeväxter, att välja spannmålsorter med lågt kadmiumupptag eller att öka odlingen av proteingrödor. Att öka eller minska odling av grödor och sorter diskuteras redan i dag och det finns styrmedel. De utformas av marknaden eller av myndigheter och kan vara gränsvärden för exempelvis kadmium, mykotoxiner, rester av växtskyddsmedel eller som krav på vissa grödor kopplat till förgröning och ekologiska fokusarealer i Landsbygdsprogrammet.

5.15 Övergångsåtgärder, ny artikel 26c

Den nya artikeln 26c innehåller övergångsbestämmelser för de medlemsstater som ville ändra det geografiska tillämpningsområdet i de ansökningar som är under hantering och den godkända MON810. Sista datum för att ställa ett sådant krav var den 3 oktober 2015 så en analys av artikeln i denna utredning är överflödigt. Som redo-

visats i avsnitt 4.14.5 var det många medlemsstater som använde sig av denna möjlighet.

5.16 Ny bestämmelse om samexistens, artikel 26a1a

Förslag: En ny paragraf införs i förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor som ger Jordbruksverket bemyndigande att föreskriva om särskilda åtgärder vid odling i områden som gränsar mot annat land.

Den nya artikel 26a1a lyder ”Från och med den 3 april 2017 ska de medlemsstater där genetiskt modifierade organismer odlas vidta lämpliga åtgärder i gränsområden på sina territorier i syfte att undvika gränsöverskridande kontaminering till angränsande medlemsstater där odlingen av dessa genetiskt modifierade organismer är förbjuden, om inte sådana åtgärder är onödiga på grund av specifika geografiska förhållanden. Sådana åtgärder ska meddelas kommissionen.”

Samexistensförordningen säger att åtgärder ska vidtas med hänsyn till risken för att genetiskt modifierade organismer sprids till någon annans jordbruksmark eller blandas med någon annans jordbruksprodukter och orsakar ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade. Den nya punkten 1a i artikel 26 går längre än detta och säger att ”kontaminering ska undvikas” vilket är mer strikt formulerat. Eftersom syftet med försiktighetsåtgärderna skiljer sig behövs en ny bestämmelse i samexistensförordningen. De nya försiktighetsåtgärderna kan antingen specificeras direkt i förordningen alternativt så ges bemyndigande till Jordbruksverket att föreskriva om detta.

Finland har inte förbjudit odling av genetiskt modifierade växter ännu och därmed finns det inget krav att Sverige ska anta särskilda regler i förhållande till Finland. Även om ett sådant förbud skulle antas så är det endast sojaböna och majs som kan få tillstånd för odling i EU inom överskådlig tid. Dessa grödor odlas inte i gränsområdet varken i Sverige eller i Finland. Till övriga av de närliggande EU:s medlemsstater bedöms avståndet vara tillräckligt för att särskilda åtgärder ska vara onödiga. Norge är inte medlem i EU

men däremot i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES. Det finns ingen anledning att särskilja de medlemskapen, särskilt med tanke på Norges strikta hållning mot användning av genetiskt modifierade växter. Gränsområdet består framför allt av skog men viss jordbruksmark finns i söder. Utredningen ser inget behov av särskilda bestämmelser i gränsområden inom överskådlig framtid. Analysen grundas framför allt på att det bara är genetiskt modifierad majs och sojaböna som kan få tillstånd för odling de närmaste åren.

Det kan däremot vara lämpligt att ge ett bemyndigande till Jordbruksverket så att regler kan tas fram om ett behov uppstår. Det bemyndigande som finns i 11 § 13 kap. miljöbalken för regeringen att föreskriva om särskilda försiktighetsmått omfattar redan möjligheten att ge Jordbruksverket ett sådant bemyndigande. Det behövs ingen ändring i miljöbalken för det.

5.17 Uppföljning av ändringsdirektivet m.m.

Ändringsdirektivet (EU) 2015/412 innehåller ytterligare bestämmelser i artiklarna 2–4. Det är dels datum för ikraftträdande dels skyldigheter för kommissionen. Det är inga bestämmelser som ändrar utsättningsdirektivet 2001/18/EG eller som ska genomföras i svensk rätt.

- Kommissionen ska före den 3 april 2019 rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av de nya bestämmelserna.
- Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om det faktiska avhjälpandet av miljöskador som kan uppstå till följd av odlingen av genetiskt modifierade organismer, på grundval av de uppgifter som blivit tillgängliga för kommissionen i enlighet med artiklarna 20 och 31 i direktiv 2001/18/EG och artiklarna 9 och 21 i förordning (EG) nr 1829/2003.
- Kommissionen ska uppdatera bilagorna till direktivet 2001/18/EG senast den 3 april 2017 när det gäller miljöriskbedömningen, för att införa och utgå ifrån den förbättrade versionen av EFSA:s vägledning från 2010 för miljöriskbedömning av genetiskt modifierade växter.

6 Konsekvensanalys

6.1 Konsekvenser av att genomföra eller att inte genomföra bestämmelserna

Det är i dagsläget svårt att bedöma konsekvenserna av de föreslagna författningsändringarna. Det är därför viktigt att lagförslaget utvärderas inom några år oavsett om förbud antagits eller inte. Utvärderingen bör inriktas på hur bestämmelserna påverkat framför allt marknaden och forskningen samt vilka kostnader det inneburit för samhället i stort.

Det finns inget krav att EU-direktivet ska genomföras i nationell rätt. Sverige bryter inte mot några åtaganden gentemot EU genom att avstå från eller avvakta med att genomföra bestämmelserna. Att ändra i en lag är dock vanligtvis ingen snabb process. Det kan vara en fördel med att ha en lagstiftning på plats den dagen det skulle uppstå ett behov av att förbjuda odling av en genetiskt modifierad växt. På kort sikt blir det sannolikt inga direkta konsekvenser vare sig Sverige genomför bestämmelserna eller inte. Att anta bestämmelser om möjligheten till förbud kan skapa förväntningar på att förbud mot odling av genetiskt modifierade växter kommer att genomdrivas alternativt skapa oro hos andra. Att avstå från att genomföra bestämmelserna kan skapa en misstro om varför inte, när möjligheten ändå finns.

Lagstiftning är ett sätt att lösa ett problem i samhället. Vi ser inte att det finns ett sådant problem i dag eftersom det inte odlas genetiskt modifierade växter i Sverige och i en mycket begränsad utsträckning i resten av EU. Utifrån de ansökningar som finns för marknadsintroduktion av genetiskt modifierade växter förväntas inte heller att några växter bli aktuella för odling i Sverige inom de närmaste 5–10 åren. Uppdraget för denna utredning är emellertid att föreslå hur direktivet kan genomföras.

6.2 Hur bestämmelserna kan genomföras

Det är inte uppenbart vilka tvingande skäl som kan ligga till grund för ett odlingsförbud. Det finns uppsatta miljöpolitiska mål om att minska användningen av växtskyddsmedel i jordbruket. Ett förbud mot att odla en genetiskt modifierad växt som är tolerant mot växtskyddsmedel skulle inte förhindra att andra herbicidtoleranta växter odlas. Det finns herbicidtoleranta grödor som förädlats fram med konventionella metoder på marknaden. Det vore inte lika behandling att tillåta användning av konventionellt förädlade herbicidtoleranta sorter och förbjuda användning av genmodifierade sorter med samma egenskaper. För att använda herbicidanvändning som ett tvingande skäl och uppnå målen så vore det bättre att påverka hur herbicider får användas i växande gröda i stället för att förbjuda odling av växten. Det är dessutom inte givet att en bekämpning i växande gröda skulle leda till ökning av användning av växtskyddsmedel.

Att begränsa hur den enskilde markägaren får bruka sin mark kräver att ett allmänintresse måste skyddas. För särskilt känsliga områden finns det andra möjligheter att lagstifta om skydd som sannolikt är mer lämpliga än att förbjuda odling av en genetiskt modifierad växt. Socioekonomiska skäl skulle kunna ligga till grund för ett förbud. Det är i dag mycket svårt att utföra sådana analyser då det råder stora oklarheter om vad som bör ingå i analyser av socioekonomiska överväganden samt metodiken för att utföra dessa är bristfälliga. Svårighet att använda samexistensregler bedöms inte vara ett bra skäl att förbjuda odling av en växt. Det kan även vara svårt att använda etiska skäl för ett förbud eftersom det skulle bli en omprövning av den etiska bedömning som myndigheternas redan gjort. Jordbrukspolitiska mål och fysisk planering bedöms inte vara användbara skäl för att grunda ett förbud på. Däremot vet vi inte vad för slags egenskaper och grödor som kan bli aktuella i framtiden. Tvingande skäl kan uppstå som vi inte kan förutse i dag. Därför föreslår vi att om bestämmelsen om förbudsmöjligheter införs bör detta göras i miljöbalken och i sin helhet.

6.2.1 Ny regel om samexistens

Oavsett om förbudsmöjligheterna genomförs i svensk rätt eller inte så bör den nya samexistensregeln om gränsområden i artikel 26 a punkt 1a i utsättningsdirektivet 2001/18/EG genomföras i svensk rätt. Bestämmelsen är utformad som ett ”ska”-krav. Utredningen föreslår att Jordbruksverket ges ett bemyndigande i samexistensförordningen (2007:271) att föreskriva om särskilda försiktighetsåtgärder i områden som gränsar mot annat land. Det bemyndigande som regeringen har i 11 § 13 kap. miljöbalken att föreskriva om försiktighetsåtgärder omfattar redan möjligheten att ge det bemyndigandet.

6.3 Kostnader för myndigheter och domstolar

Att genomföra ändringsdirektivets bestämmelser bedöms inte medföra några konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Med hänsyn till antalet beslut om att förbjuda odling av en eller flera genetiskt modifierade växter som kan bli aktuella kommer ärendehantering hos regering, domstolar och myndigheter kunna hanteras inom befintliga resurser. Inga nya system eller processer byggs upp. Om det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt eller inte att odla eller inte odla genetiskt modifierade växter berörs inte närmare i denna utredning.

6.4 Företagsekonomiska konsekvenser

Ett nationellt förbud att odla en eller flera genetiskt modifierade växter skulle i dag gälla för produkter som ändå inte används i Sverige. I dagsläget är genomförande av bestämmelserna en överflödigt reglering. Det odlas inga genetiskt modifierade växter i Sverige och den enda grödan som har tillstånd att odlas är resistens mot skadedörare som ännu inte utgör ett större problem här. Det finns inte heller några sorter av majs MON810 som är anpassade för svenska odlingsförhållanden. Av de ansökningar om odling som nu finns inlämnade i EU är det ingen växt som har en egenskap som medför en särskilt stor nytta för svenska växtodlare i nuläget. Eventuella konsekvenser för växtodlare kommer först när det finns grödor

på marknaden som skulle vara till nytta för svenska förhållanden och där ett förbud skulle antas mot odling.

De som skulle beröras av ett odlingsförbud är växtodlare som ser ett behov av de egenskaper som de genetiskt modifierade sorterna har. Växtodlare som odlar i produktionssystem som inte tillåter användning eller inblandning av genetiskt modifierade växter kan också bli indirekt berörda. Förbud i bara delar av landet skulle kunna innebära en snedvridning av konkurrenskraften svenska odlare emellan. Detta oavsett om odling av genetiskt modifierade växter tillåts eller förbjuds beroende på den enskildes förutsättningar. Odling av genetiskt modifierade växter kan enligt vissa analyser vara bra ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Då kan ett förbud anses minska konkurrenskraften för odlare inom ett förbudsområde jämfört med andra. En producent som i stället vidtar särskilda åtgärder för att inte riskera att få inblandning av genetiskt modifierat material har en fördel i ett område där odling är förbjuden jämfört med producent i område utan förbud.

Om det i framtiden skulle komma ansökningar med växter som är exempelvis resistenta mot växtsjukdomar som utgör stora problem här kan ett förbud medföra stora faktiska konsekvenser. Det borde det förvisso inte finnas tvingande skäl för att förbjuda odling av en sådan växt.

Förbud leder sannolikt till krav på ökade kontroller. Kostnaden kommer att hamna på de brukare och utsädesförsäljare som får kontroll av myndigheterna. Avgiftsuttag är alltid svårt när det handlar om kontroll av att otillåtna verksamheter, i detta fall odling, inte sker. Utsädesföretagens egenkontroller kommer också sannolikt att intensifieras vilket reflekteras i priset på konventionellt förädlad utsäde.

Alternativet till att inte ha förbudsmöjlighet är frivilliga överenskommelser. Denna möjlighet har alltid varit tillgänglig för producenter. Växtodlare i ett område kan komma överens om att inte odla genetiskt modifierade växter. Frivilliga överenskommelser är mer kostnadseffektiva än lagstiftning eftersom det inte kräver någon tillsyn eller register. Frivilliga överenskommelser är dessutom mer flexibla över tid. Det finns dock en risk att det kan utövas på tryckningar på den som inte vill ingå i en sådan överenskommelse. Samtidigt så finns det en lång tradition av samarbete och överens-

kommelser inom jordbruket, särskilt vid produktion av utsäde där avstånd måste hållas mellan odlingar.

Som i alla andra branscher är förutsägbarhet en viktig företags-ekonomisk faktor för att kunna göra ekonomiska beräkningar av lönsamheten på investeringar. Förutsägbarheten gäller att man i en process kan förutse vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna få en produkt godkänd, saluförd, odlad och kommersiellt använd både i dag och över flera år. Om Sverige skulle välja att genomföra bestämmelserna i svensk rätt skickar det signaler till utsädesföretagen. Det har dragits tillbaka flera ansökningar om odling inom EU. Den senaste ansökan om odling inom EU, som sedan inte dragits tillbaka, lämnades in 2008. Det visar på en osäkerhet att satsa på den europeiska marknaden. Det finns en risk att det spiller över även på den konventionella växtförädlingen och utvecklingen av odlingsvärt växtmaterial för EU:s marknad.

6.5 Konsekvenser för forskningen

I ett förklarande skäl till ändringsdirektivet anges det att ett odlingsförbud inte *bör* påverka möjligheten till forskning. Utredningen anser att det ska säkerställas att odlingsförbud inte påverkar möjligheten att utföra fältförsök. Mycket forskning kan utföras i odlingskammare och växthus. Det krävs däremot odling utomhus för att kunna utvärdera växten och dess egenskaper under naturliga förhållande.

Det är flera länder i EU där det inte bedrivs några fältförsök med genetiskt modifierade växter. Gentekniknämnden har i en rapport till regeringen ansett det som mycket allvarligt om nuvarande lagstiftning hindrar forskning och innovation och befarar att Sverige kommer att få svårt att upprätthålla spetskompetens inom området om forskningsanslagen uteblir. Vi anser att Sverige ska värna om den forskning som bedrivs och inte försvåra mer än nödvändigt. Om Sverige skulle välja att genomföra bestämmelserna i svensk rätt skickar det signaler till forskarsamhället och forskningsfinansiärer vilket kan påverka hur anslag fördelas mellan olika forskningsområden. Det är nära kopplat till den negativa effekten på utsädesindustrin, eftersom anslagsgivare ofta kräver att kommersiella företag är med och stödjer en ansökan på olika sätt.

Det är också allt vanligare att använda genteknik som ett första steg i förädlingsarbetet för att ta reda på funktionen av en gen. Efter att ha förvissat sig om att en särskild gen styr en viss egenskap så används denna information för att på olika vis hitta naturliga mutanter av växter som bär på genen. Den kommersiella produkten är alltså baserad på konventionell förädlingsteknik men informationen kommer ur bioteknikforskning. Det finns därmed även kommersiella intressen av resultat från grundforskning i fält.

För att uppväga eventuella negativa effekter för forskningssamhället föreslår utredningen att det särskilt poängteras i lagstiftningen att forskning ska få utföras även i försök i fält.

6.6 Konsekvenser inom andra områden

Det kan upplevas främmande att odling av en vanlig jordbruksgröda kan vara en brottslig verksamhet. Om nationellt förbud antas så kommer det att vara straffbart att odla växten. En odlare kan köpa genetiskt modifierat utsäde i ett annat EU-land. Det kan myndigheterna inte ha kontroll över. Finns det ett förbud ska det naturligtvis vara straffbart att bryta mot detta. Däremot bör det vara enkelt att ta reda på vad som gäller. Det är ett av skälen till att utredningen anser att förbud vanligtvis bör gälla i hela landet och att inte lokala eller regionala förbud kan antas.

Oavsett om och hur bestämmelserna genomförs och används så ser vi inte att det har någon effekt regionalpolitiskt. Majsodling finns framför allt i södra Sverige men det beror på klimat och jordmån mer än politiska mål.

Det kommunala självstyret kommer inte att påverkas av förslagen. Förslagen medför inga nya skyldigheter eller befogenheter att förbjuda odling inom kommungränsen, men så är det i dag också.

Fler män än kvinnor är jord-, och skogsbrukare. Utan att ha undersökt saken närmare så är det sannolikt inte någon skillnad mellan män och kvinnor när det gäller om de vill odla genetiskt modifierade växter eller inte. Utredningens bedömning är att oavsett om direktivet genomförs i svensk rätt eller inte så har det ingen bäring på jämställdhetsarbetet i Sverige. Vi ser inte heller att integrationspolitiska mål på något vis påverkas.

6.7 Påverkan på handeln

Enligt utredningens direktiv ska det i konsekvensbeskrivningen ingå en analys av påverkan på handel med andra länder.

6.7.1 Utsäde är en global verksamhet

Växtförädling men även utsädesproduktion och handel är i dag för många grödor en global verksamhet. Det gäller såväl för de större multinationella företagen som är verksamma inom området som för de mindre regionalt eller nationellt inriktade företagen.

För att snabba på växtförädlingsprocessen eller uppförökningstakten av ett utsädesparti kan många grödor odlas två generationer under ett år. Detta åstadkoms genom att man utnyttjar odlings-säsongen på både södra och norra halvklotet under ett år. I praktiken kan detta exempelvis innebära att ett utsädeparti av majs först har odlats i Chile för att sedan importeras till ett land inom EU för fortsatt utsädesproduktion. Utsädet importeras därefter till Sverige för att användas som bruksutsäde eller i utsädesblandningar. Anledningen till att producera utsäde utanför Sverige kan vara att skalfördelar och samordningsvinster leder till kostnadsfördelar. Klimatmässiga faktorer innebär även att vissa utsäden blir kvalitetsmässigt bättre om det produceras utanför den svenska klimatzonen.

Tabell 6.1 Exempel på utsäde infört från annat EU-land men med ursprung utanför EU

Införselår	Gröda	Ursprungsland	Mängd i kg	Inför från EU-land
2014	Majs	Argentina	5 511	Tyskland
2014	Majs	Chile	1 298	Frankrike
2015	Höstraps	Argentina	3 766	Frankrike
2015	Majs	Chile	2 235	Frankrike
2015	Majs	Chile	753	Tyskland

Källa: Jordbruksverket.

Den geografiska komplexiteten i produktionen av utsäde inom en del grödor medför en lång rad olika utmaningar. Beroende på inom vilka geografiska områden utsädespartiet produceras, transporteras och odlas igen så uppstår olika rättsliga krav. Det kan bero på vilka

skadegörare och växtsjukdomar olika länder eller regioner har problem med och vilka krav det finns på frihet från dessa skadegörare och sjukdomar. Till detta kommer även exempelvis nationella skillnader i hanteringen och märkningskrav av utsäde med genetiskt modifierade växter.

En generell strävan inom utsädesområdet är att försöka harmonisera reglerna för utsäde för att främja en effektiv internationell utsädesproduktion och handel som leder till en god tillgång på prisvärt kvalitetsmässigt bra och sunt utsäde för lantbrukarna.

6.7.2 Utsäde för svenska odlare

Import och införsel av utsäde, för direkt försäljning som bruksutsäde eller för vidare utsädesproduktion, sker i dag huvudsakligen genom att etablerade utsädesföretag tar in utsäde till Sverige. Men det förekommer även att enskilda lantbruksföretag köper och tar in bruksutsäde från länder utanför Sverige. När enskilda lantbrukare tar in utsäde från annat EU-land så sker det ingen utsädeskontroll av de svenska myndigheterna. De svenska myndigheternas kontroll och överblick över införseln från andra länder inom EU varierar mycket beroende på vilken grupp av grödor som utsädet tillhör.

För vissa grödor som exempelvis majs och lusern sker det i dag ingen utsädesproduktion i Sverige. Utsädesproduktionen för svenska sockerbetar sker huvudsakligen i södra Europa. Betydande mängder av utsädet till den raps som odlas i Sverige produceras utanför landet. För stråsäd så sker nästan all utsädesproduktion inom landet. Trots att Sverige är stora på att producera gräs och klöver förekommer det att vissa sorter av rödklöver uppförökas i Kanada. Potatis skiljer ut sig då det inte finns någon anmälningsplikt för utsäde som tas in från annat EU-land men däremot mycket starka restriktioner om potatis importeras från ett land utanför EU.

De grödor som bedöms som speciellt viktiga att beakta ur svenskt perspektiv i dag är potatis, raps och sockerbeta. I dessa grödor finns det ett flertal egenskaper utvecklade med genteknik, samtidigt som vi har en betydande odling av grödorna i Sverige. Utsädesodlingen av dessa sker till största delen utanför Sverige.

6.7.3 Kontroller

Redan i dag sker det en omfattande och kostnadskrävande kontroll inom utsädesbranschen för att minimera risken för inblandning av genetiskt modifierade fröer i konventionellt utsäde. Det finns inget tröskelvärde för inblandning i utsäde utan det är nolltolerans som gäller. Består en inblandning av genetiskt modifierade fröer som inte har ett EU-godkännande så destrueras hela utsädespartiet om det inte går att avyttra på en annan marknad. En inblandning av godkänt genmodifierat material kräver märkning hur liten inblandningen än är. Eftersom produktion av utsäde kan ske i flera länder kan det vara en utmaning att veta om ett utsäde har odlats i ett land som också odlar genmodifierade varianter av samma art eller som har definierade tröskelvärden. Inblandning kan också utgöra ett problem i annan art, exempelvis rapsfrö i klöverutsäde.

Med nationellt förbud i en situation där utsädesmarknaden ytterligare fragmenteras av nationella och regionala odlingsförbud för vissa genetiskt modifierade växter skulle kostnaderna stiga. Kostnadsökningen skulle fördelas bland annat på extra kostnader för ytterligare sårhållning och informationskrav. Kostnadsökningen kommer med stor sannolikhet att drabba odlare inom både områden med förbud och där genetiskt modifierade grödor odlas.

Ett nationellt förbud omfattar bara odling och ska inte påverka handel med andra produkter. Det finns inget skäl att misstänka att ett nationellt odlingsförbud skulle spilla över på handel med andra produktgrupper än växtförökningsmaterial. Sverige kan inte hindra att genetiskt modifierat utsäde tas in i landet även om det finns ett förbud mot att odla det. Däremot kan man anta att om det finns ett förbud mot att använda utsädet så begränsar det motivationen för utsädesföretag att ta in sådant till Sverige för vidare försäljning. Det görs inte i dag heller och på så sätt skulle ett odlingsförbud, eller lagstiftning om odlingsförbud, inte ha några effekter på handeln.

6.7.4 Framtida utbud av odlingsmaterial

Sveriges totala odlingsarealer är marginella i jämförelse med exempelvis Centraleuropas eller Nordamerikas odlingsarealer. För att inte negativt påverka tillgången till odlingsvärt utsäde för det svenska lantbruket bör en noggrann avvägning göras innan nationella eller

regionala särregler inrättas. Då huvuddelen av växtförädlingen och utsädesproduktionen av de grödor som odlas i Sverige bedrivs av kommersiella företag, inriktas deras arbete på de kommersiellt intressanta grödorna och marknaderna. Inom mer marginella odlingsområden, med omfattande rättsliga krav som avviker från majoriteten riskerar man att tillgången på utsäde av nyutvecklade konkurrensdugliga sorter begränsas på sikt. En sämre tillgång till nya sorter med bra odlingsvärde bidrar till sämre konkurrenskraft för svenskt lantbruk. En utveckling av det här slaget skulle även kunna leda till att svenskt lantbruk begränsas exempelvis genom att växtförädlare inte får tillgång till nya källor för resistens som kan användas i nya sorter för svenska förhållanden och bidra till lägre användning av växtskyddsmedel.

6.7.5 Slutsats

Ett genomförande av direktivet i svensk lagstiftning har i sig ingen påverkan på handeln eftersom det bara ger regeringen möjlighet att förbjuda odling av en eller flera genetiskt modifierade växter. Det är först om regeringen skulle besluta att förbjuda eller begränsa odling av en genetiskt modifierad växt, som konsekvenser för handeln med utsäde skulle kunna uppstå.

Vilken påverkan ett sådant förbud skulle kunna få på handeln med genetiskt modifierat utsäde är givetvis mycket svårt att bedöma på förhand. Det beror bland annat på hur intressant den genetiskt modifierade växten skulle vara att odla för svenska lantbrukare och var i världen utsädet skulle produceras för den svenska marknaden. All särreglering och fragmentering av marknaden för utsäde och växtförökningsmaterial leder till ytterligare kostnader. Analysen av effekter på handeln med utsäde tyder på att om en genetiskt modifierad växt godkänns för odling inom EU, men förbjuds att odla i Sverige, så skulle detta kunna ha viss påverkan på handeln med utsäde med enstaka EU-länder men även tredje land. Eventuellt kan ett förbud även indirekt få konsekvenser för handeln med konventionellt utsäde, i det fall ett odlingsförbud medför ökade kostnader för särskållning och informationskrav.

Det som har större påverkan på branschen är i stället avsaknaden av tröskelvärde för utsäde. Denna nolltolerans för inblandning av

genetiskt modifierat material i konventionellt förädlad utsäde medför höga krav på kontroller. Om växtförädling med nya tekniker kommer att regleras som genetiskt modifierade växter kommer det också att ha en stor inverkan på framtidens utbud av sorter.

Det är svårt att argumentera för att ett förbud att använda ett utsäde ändå inte medför effekter på handel med samma utsäde. För att vara på den säkra sidan bör skälen för att anta odlingsförbud också hålla sig inom i de möjligheter till undantag för den fria rörligheten som finns i fördraget om EU:s funktionssätt.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Fem nya paragrafer läggs till i 13 kap. om genteknik i miljöbalken för att ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om att förbjuda eller begränsa odling av genetiskt modifierade växter. En ny rubrik förtydligar vad de nya bestämmelserna handlar om. Regeringen får meddela föreskrifter om förbud som är grundade på tvingande skäl enligt 20 § eller begära att Sveriges territorium undantas från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan om utsläppande på marknaden som omfattar odling enligt 21 §. Om Sveriges territorium som undantagits från det geografiska tillämpningsområdet i en ansökan återigen ska ingå i grödans tillstånd ska regeringen få begära det också, vilket förtydligas i 22 §. I 23 § finns de begränsningar som regeringen ska ta hänsyn till när odlingsförbud antas. Det behövs ytterligare bestämmelser för att genomföra tilläggsdirektivet som har med information och tidsbegränsningar att göra. I 24 § lämnas en upplysning om att regeringen kan meddela närmare föreskrifter om handläggning av ärendena.

Lagändringen kan behöva anmälas enligt förfarandet i direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster. Eftersom en sådan anmälan innebär en frysningsperiod innan föreskriften får beslutas har vi förslagit att ikraftträdandedatum bestäms av regeringen när den perioden löpt ut.

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön

Ett nytt kapitel 6 med tre paragrafer inför i förordningen. De två första paragraferna förtydligar vilka tidsramar som ska hållas vid antagande av bestämmelser om förbud och begäran om undantag i det geografiska tillämpningsområde i en ansökan om utsläppande på marknaden av en genetiskt modifierad växt som omfattar odling. Där regleras också att kommissionen, de andra medlemsstaterna, tillståndshavaren och i vissa fall även samtliga aktörer ska informeras om vidtagna åtgärder. I 3 § ges den myndighet som utfärdat ett tillstånd om utsläppande på marknaden befogenhet att ändra det beslutet om en annan medlemsstat åter vill införa territorier i godkännandet som tidigare har undantagits. Då det i dag är svårt att säga när ändringen i miljöbalken kan träda i kraft kan vi inte föreslå ett datum för ikraftträdande av dessa ändringar.

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor

En ny punkt 5 i 9 § ger Jordbruksverket bemyndigande att beskriva om särskilda försiktighetsåtgärder som ska vidtas i gränsområdet till annat land som har ett odlingsförbud om det inte är onödigt på grund av specifika geografiska förhållanden. Sådana åtgärder ska finnas på plats från den 3 april 2017. Därför bör ett bemyndigande vara fastställt innan dess.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Jan Eksvärd, Kjell Ivarsson och Anneli Kihlstrand

Utredningen föreslår en ändring i miljöbalken som ger regeringen möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av viss GMO i hela eller delar av Sverige.

Det är ett rimligt svar på regeringens begäran om att få reda på hur ett förbud skulle kunna genomföras. Det innebär dock inte att det bör genomföras.

Alla inblandade känner väl till att EUs regelverk om GMO aldrig har fungerat som planerat. Inte heller direktiv (EU) 2015/412 kommer enligt utredningens resonemang att förändra situationen. Det är bra att detta tydliggörs för regeringen.

En konsekvens av detta skulle kunna vara att utredningen också markerar att EUs regelverk på GMO-området behöver utvärderas och anpassas till dagens situation. Behovet av nya sorter är stort, växtförädlingen har verktygen, men de regelverk som stödjer en trygg utveckling saknas. Det är komiskt att sorter som getts en viss egenskap med viss teknik (GMO) granskas noga, medan andra sorter som ges samma egenskap med annan teknik inte behöver granskas alls. Svenska politiker behöver ta ansvar för att starta arbetet för en behovsanpassad granskning av alla nya egenskaper utan koppling till viss teknik.

Vi konstaterar att utredningen inte hittat några tvingande skäl för att begränsa eller förbjuda odling av GMO. Det har man enligt utredningen inte heller gjort i något annat land. Detta är också ett skäl till varför hela GMO-regelverket behöver utvärderas.

Ytterligare regler, som egentligen inte kommer att förbättra situationen för någon, bör inte stiftas. Regeringen har huvudansvaret för att detta inte sker.

Utredningens förslag till ändring av miljöbalken kommer förmodligen aldrig att användas och därför blir regelkrånglet, även om ändringen genomförs, marginellt för berörda aktörer.

Om det mot förmodan skulle bli aktuellt att begränsa odling av GMO i hela eller delar av Sverige finns behov att utreda ersättning till de odlare som förbjuds odla tillåten gröda. Det handlar både om förhållandet mellan odlare i landet och mellan odlare i Sverige och andra länder.

När det gäller användning av GMO, så har marknadens aktörer av konsumentskäl valt att i samråd avstå från att blanda GMO-komponenter i foder. Som ett av få länder i EU ges GMO för närvarande inte till djur i Sverige.

Av hållbarhetsskäl och mot bakgrund av de utmaningar som svensk växtodling står inför, finns behov av att resonera om hur odling av vissa sorter behöver öka eller minska. Det är många aspekter som behöver vägas in. De flesta är kopplade till sortens och grödans egenskaper. I dag sker en sådan styrning av marknadens aktörer i nära samspel med berörda myndigheter. Konkret så handlar det till exempel om gränsvärden för tungmetallhalter, mykotoxiner, rester av växtskyddsmedel eller hur stödformer ser ut i landsbygdsprogrammet.

Näringen har tidigare identifierat ett behov av samråd mellan berörda aktörer på växtskyddsområdet. Detta Växtskyddsråd leds i dag av Jordbruksverket.

Motsvarande behov av samråd finns för växtförädling och odling av sorter med olika egenskaper. Det finns goda erfarenheter av samtal för att tillsammans finna goda lösningar på komplexa problem. När det gäller eventuell odling av GMO bör en sådan fråga i första hand kunna hanteras av ett sådant Växtförädlingsråd.

Om ett sådant frivilligt förfarande inte lyckas kan lagstiftning vara ett alternativ. Innan ett frivilligt alternativ prövats bör lagstiftning inte tillgripas.

Särskilt yttrande av Maria Dirke

Jag delar utredarens förslag och anser att det är viktigt att vi i Sverige använder oss av möjligheten att som medlemsstat begränsa eller förbjuda användningen av genetiskt modifierade livsmedel och foder som godkänts på EU-nivå.

Jag anser inte att användning av genmodifierade växter skulle innebära några miljövinster. Tvärtom. Hittills visar användning av GMO-sorter att:

- användningen av kemiska bekämpningsmedel ökar
- resistens mot ogräsmedel ökar hos ogräs
- refererar till Christel Cederbergs rapport Meyer, D.; Cederberg, C. (2010). ”*Pesticide use and glyphosate-resistant weeds – a case study of Brazilian soybean production*” SIK-Rapport Nr 809, s. 55
- omfattning av monokulturer ökar i stället för att vi bör öka biodiversitet genom större variation av grödor och många genetiska variationer inom arter för ökad resiliens i livsmedelsproduktionen

Jag vill påtala de socioekonomiska effekter som orsakas av de lantbrukare som inte använder GMO-sorter men skulle kunna drabbas av ofrivillig inblandning från odlingar i närheten. Enligt svensk lagstiftning är det lantbrukarna som drabbas av inblandning som själva ansvarar för att påvisa inblandningen och styrka med analyser och underlag. De blir själva ansvariga för att driva processen för exempelvis begära skadestånd efter att exempelvis ha mist en gröda och marks certifiering för ekologisk produktion. Det är en omfattande ekonomisk skada den lantbrukaren skulle drabbas av med risk för flera års avstängning från att kunna leverera ekologisk råvara.

Särskilt yttrande av Anna Treschow

Förslaget bör ej införlivas

Direktivet bör ej införlivas i svensk lagstiftning. Utredningens förslag bör därmed inte införas i miljöbalken.

Direktivet har tagits fram för att lösa en blockering inom EU. Det syftet uppnås även om Sverige väljer att inte införliva direktivet.

Det svenska rättssystemet behöver inte en ny lagstiftning för att begränsa eventuellt oönskade GMO-grödor inom Sveriges gränser; det finns redan nationella regler med vilka detta resultat kan uppnås. Därutöver finns EU:s eget system, som i flera steg medför möjlighet att begränsa GMO-grödor inom de enskilda medlemsländerna.

Hittills är det endast GMO-förändrade sorter som underkastas granskning avseende risk för hälsa och miljö. Sorter med motsvarande egenskaper, men som tagits fram med andra förädlingsmetoder, granskas inte alls. Inom EU övervägs att under 2016 sammanföra lagstiftning rörande GMO-grödor med den som reglerar grödor som har förädlats på traditionellt sätt. Det är därmed oklart vad konsekvenserna av ett införlivande av det aktuella förslaget skulle bli.

Det finns sammantaget, både för närvarande och inom den närmaste framtiden, inte något behov av den föreslagna lagstiftningen. Vidare vet vi just nu varken hur den kringliggande lagstiftningen eller vetenskapen kommer att utvecklas. Vi vet dock att ett nationellt och ensidigt förbud mot en i övrigt potentiellt överlägsen gröda dels skulle utgöra ett handelshinder, dels skulle innebära ytterligare en konkurrensnackdel för den svenska jordbruksnäringen.

Sveriges har en gedigen tradition inom växtförädling; en verksamhet som dock redan har tappat mark på grund av opinion och regleringar. Onödigt mycket frömaterial importeras därför till Sverige i dag. Därutöver importeras kött från djur som ätit GMO-foder, utan hinder.

Att argumentera för en nationell prövning utöver den som företas på EU-nivå är att propagera för mer byråkrati och administration. Detta skulle stå i direkt strid med statens överordnade mål om regelförenkling.

Alla bedömningar bör ske på vetenskaplig grund, övriga invändningar bör inte ha relevans i en svensk bedömning. EFSA:s metoder har, som det mesta, utvecklats med tiden och fortsätter att utvecklas. Det torde vara bättre resursutnyttjande att bidra till ut-

vecklingen av de metoderna, i stället för att till extra kostnader och tidsutdräkt göra upprepade bedömningar av samma eller liknande slag.

Mot bakgrund av det ovan anförda samt även mot bakgrund av de slutsatser som framförts av Konkurrenskraftsutredningen och utredningar om regelförenklingar inom den gröna näringen, bör slutsatsen bli att det inte är rimligt att införliva nu föreslagna regler.

Om förslaget ändå skulle införlivas

Om förslaget ändå skulle införlivas i svensk lagstiftning bör beslut fattas på regeringsnivå. Man bör då tillämpa enbart ett av de tvingande skälen, nämligen det som avser jordbrukspolitiska mål. Övriga skäl torde vara överflödiga för den svenska tillämpningen. Direktivet är utformat för att kunna tjäna som mall för många länders lagstiftning, och kan därmed ses som en ”bruttolista” att plocka ifrån. Dessutom bör direktivet inte införas i miljöbalken utan läggas i en egen förordning som regeringen kan anpassa vid behov.

Äganderätten, grundlagen och ersättning

En av en fungerande demokratis viktigaste grundbultar är den enskilda äganderätten. Den ger medborgarna den oavhängighet från staten som medger dem att fatta från staten självständiga beslut.

Med utgångspunkt från grundlagens egendomsskydd i regeringsformen 2 kap. 15 §, kan man konstatera följande: Den enskilda äganderätten till mark innefattar att kunna disponera marken, dvs. utöva rådighet över densamma. Ett förbud mot eller inskränkning av rätten att använda GMO-utsäde, är utan tvekan en inskränkning i användandet av mark, alltså en rådighetsinskränkning. För att kunna genomföra en rådighetsinskränkning ska det föreligga angelägna allmänna intressen. Rådighetsinskränkning ska endast vara så ingripande som fodras för att uppnå det eftersträvade syftet.

Om rådighetsinskränkning leder till att markanvändning avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten, ska ersättning utgå.

Särskilt yttrande av Mikael Karlsson

Odling av genmodifierade organismer (GMO) kan medföra komplexa miljörisker, som kännetecknas av både vetenskaplig osäkerhet och kontroverser i samhället. I vissa EU-länder har diskussionen varit högljudd och kritik har riktats mot EU-myndigheten EFSA. Inom EU:s ministerråd har den samsyn saknats som är en förutsättning för effektivt beslutsfattande. Detta har gynnat varken förepråkare eller kritiker av GMO, och inte heller dem som liksom undertecknad anser att odling av GMO bör och kan göras hållbar. Det senare sker bäst genom rik analys och hållbar hantering av risker och osäkerheter, samt med hjälp av funktionella processer för kommunikation och delaktighet.

Det föreliggande ändringsdirektivet har tillkommit av främst två skäl, dels för att bygga ökad tillit för beslutsfattandet inom EU, dels för att möjliggöra begränsningar av odling av GMO vid tvingande skäl, exempelvis om en riskbedömning och ett beslut inte fångar upp och hanterar en klar negativ inverkan på angelägna miljömål. Skälen talar var för sig för att införa de nya reglerna i Sverige.

Jag delar utredarens förslag att genomföra ändringsdirektivet och att det bör ske med bemyndigande i miljöbalken till regeringen på det sätt som föreslås (kap. 5). Jag delar bedömningen att miljöpolitiska mål skulle kunna utgöra tvingande skäl, och att fysisk planering och markanvändning (utöver vad som beaktas inom miljömålssystemet) liksom jordbrukspolitik inte kan placeras i samma kategori. Som framgår är det svårare att säga något bestämt om socioekonomiska effekter.

Utredaren betonar att Sverige inte är tvingat att genomföra ändringsdirektivet, och det resoneras om alternativa vägar samt argument för och emot, med slutsatsen att införa möjligheten (kap. 6). Jag vill därtill betona att huvudfrågan rör under vilka förhållanden som det föreligger tvingande skäl, inte huruvida man vid tvingande skäl ska införa förbud (om det inte sker vore skälen knappast tvingande).

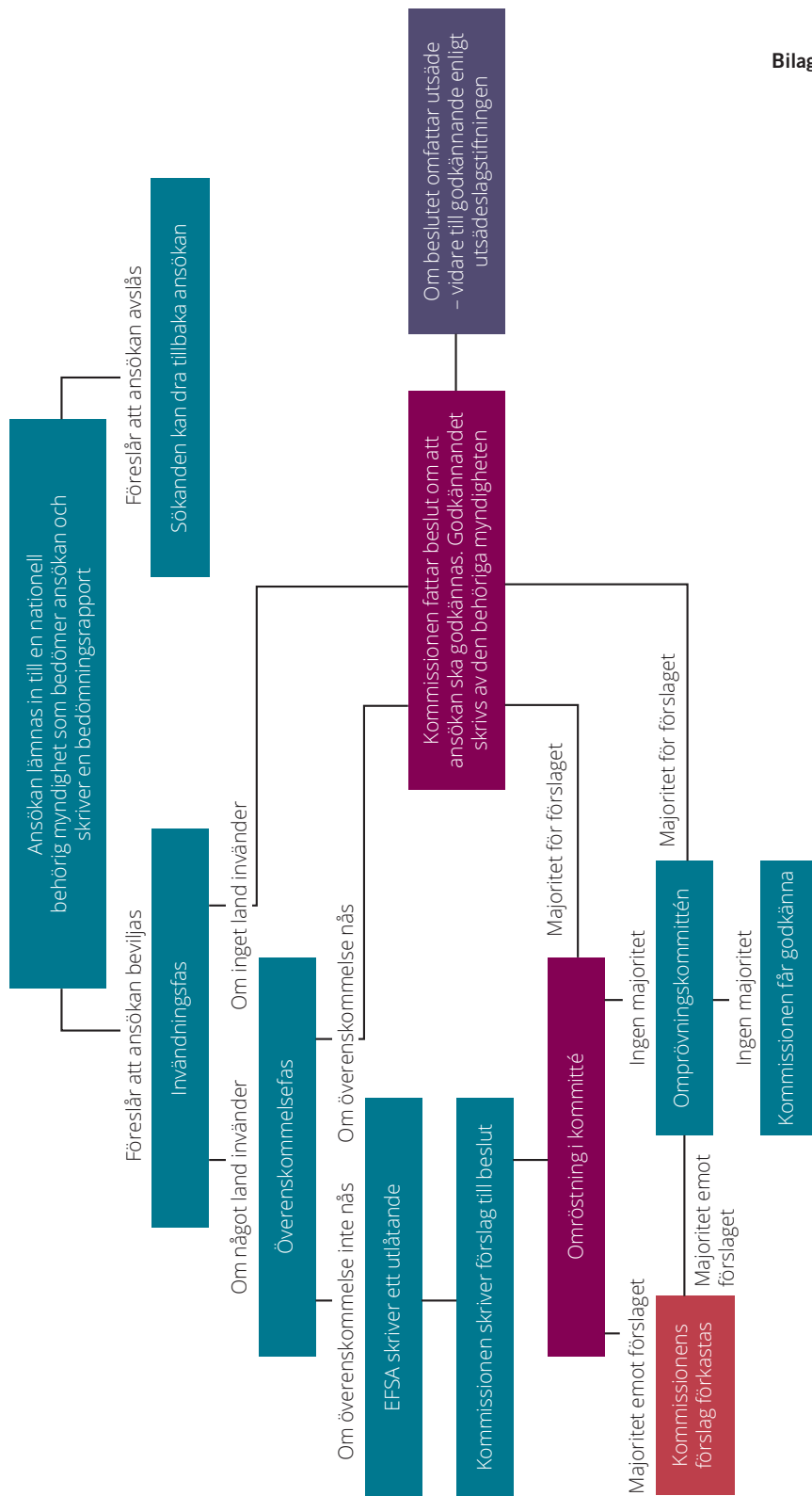
Utredaren föreslår att förbudsmöjligheten öppnas och lämnar tillämpningen till regeringen. På den punkten anser jag att lagändringen bör tas ett steg till. Det bör införas en bestämmelse i miljöbalken som kräver utredning av såväl kostnader som nyttor i det fall förbudsmöjligheten aktualiseras. Med en sådan tröskel kan Sverige

visa vägen för en rigorös tillämpning av ändringsdirektivet, vilket kan motverka det godtycke som inte otänkbart finns på annat håll. Jag har dock full förståelse för att utredaren, med den knappa tid som funnits till förfogande, inte haft möjlighet att utveckla detta.

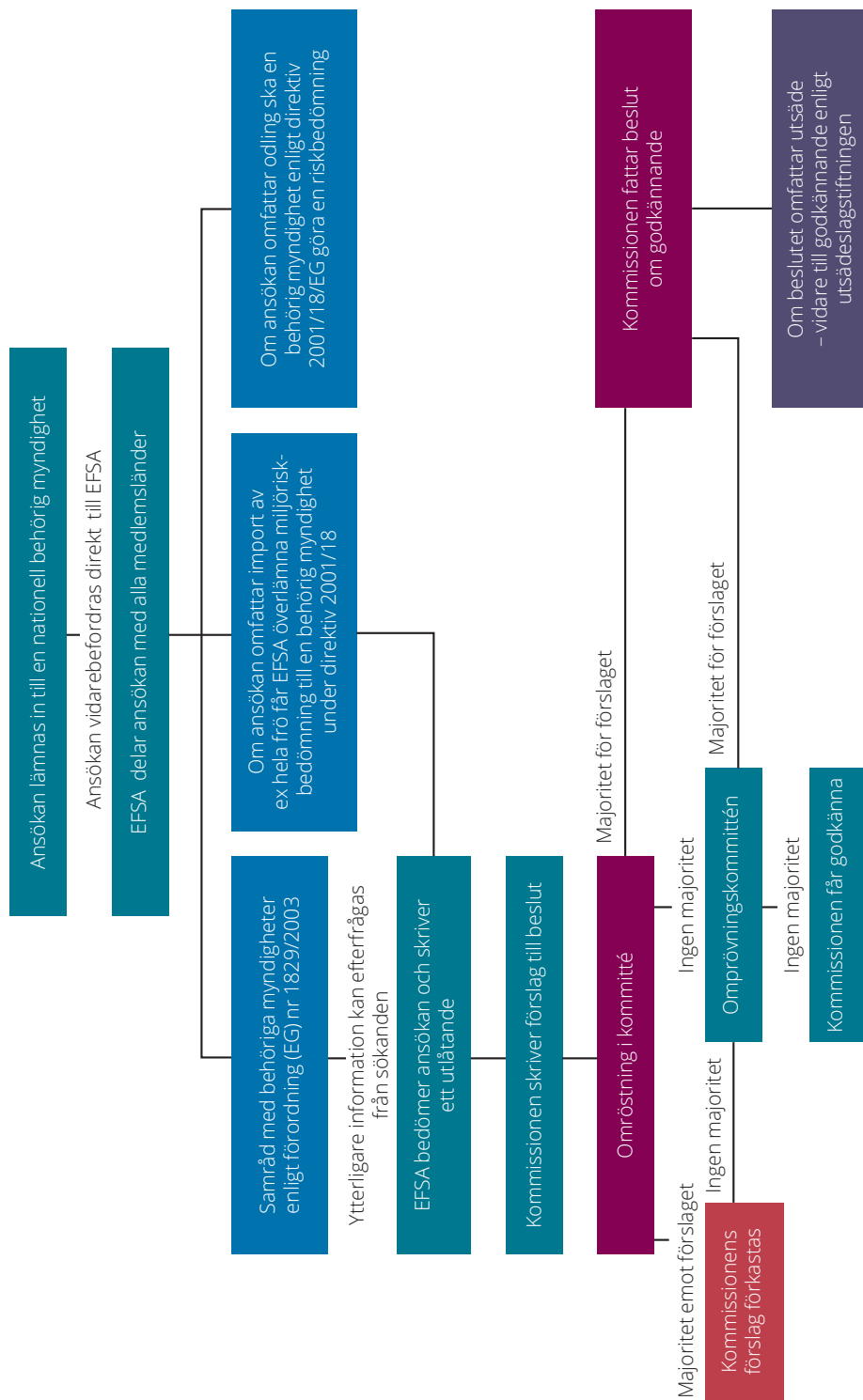
I betänkandet påtalas att odlingsförbud inte ska få påverka forskning i form av exempelvis fältförsök negativt. Det ger en viktig signal men frågan är om detta är relevant när nationell rådighet i sådana beslut redan finns. Oavsett det lär det viktigaste för forskning och växtförädling i Sverige och Europa vara att de nuvarande regelverken börjar tillämpas som avsett, och att de i nästa steg reformeras och moderniseras, vilket är ett stort projekt som kräver en utredning i sig.

Mycket talar för att förslaget att genomföra ändringsdirektivet är obligatorisk anhalt på en sådan resa.

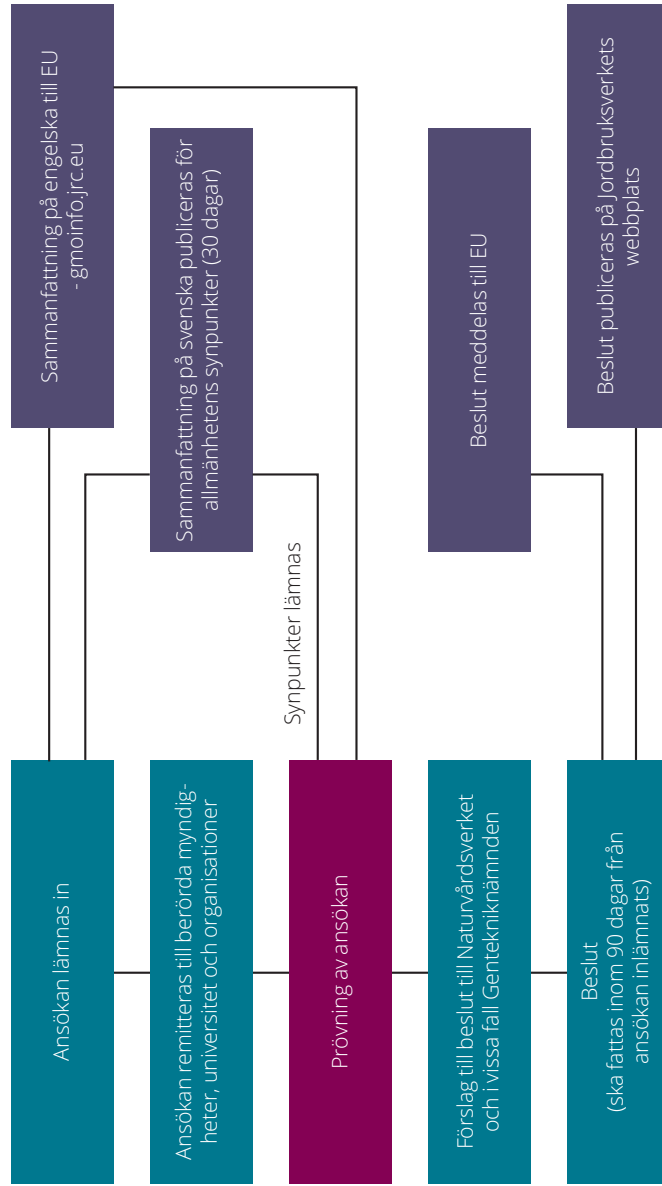
Beslutsprocess för ansökningar enligt direktiv 2001/18/EG



Beslutsprocess för ansökningar enligt förordning (EG) nr 1829/2003



Beslutsprocess för fältförsök i Sverige



Referenser

Domar

Mål C-165/08 2009/C 220/16 Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Polen.

Mål T-164/10 2013/C 336/32 Pioneer Hi-Bred International mot Europeiska kommissionen.

Mål 240/10 2014/C 39/26 Ungern mot Europeiska kommissionen.

Rapporter och rekommendationer

Jonas Kathage, Manuel Gómez-Barbero, Emilio Rodríguez-Cerezo (2015). Framework for the socio-economic analysis of the cultivation of genetically modified crops, European GMO Socio-Economics Bureau 1st Reference Document.

(KOM/2011/0214 slutlig). Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om de socioekonomiska följderna av odling av genetiskt modifierade organismer, sammanställd på grundval av medlemsstaternas uppgifter i enlighet med rådets (miljö) slutsatser i december 2008.

Kommissionens rekommendation av den 13 juli 2010 om riktlinjer för utvecklingen av nationella samexistens åtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor (2010/C 200/01).

Kommissionens rekommendation av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (2003/556/EG).

Svensk lagstiftning

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Miljöbalken (1998:808).

Miljötillsynsförordningen (2011:13).

Förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.

Förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor.

Plan och bygglag (2010:900).

Statens jordbruksverks föreskrifter om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor SJVFS 2008:34.

EU lagstiftning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG.

KOM(2010) 375 slutlig. Förslag till Europaparlamentet och Rådet förordning om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser.

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster.

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91.

Internationellt

Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald.

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Konventionen om biologisk mångfald (CBD).

Kommittédirektiv 2015:85

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier

Beslut vid regeringssammanträde den 6 augusti 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier kan genomföras. Syftet med direktivet är att medlemsstaterna under vissa förutsättningar ska kunna begränsa eller förbjuda odling av en genetiskt modifierad organism trots att den är godkänd på EU-nivå. Bestämmelser som en medlemsstat antar med stöd av direktivet ska stå i överensstämmelse med unionsrätten, vara motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande skäl som miljöpolitiska mål, fysisk planering, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter, jordbrukspolitiska mål eller allmän ordning. En utgångspunkt är att de skäl som åberopas inte får stå i strid med den miljöriskbedömning som genomförts i enlighet med direktiv 2001/18/EG eller förordning (EG) nr 1829/2003.

Direktivet är frivilligt för medlemsstaterna att genomföra.

Utredaren ska analysera direktivets bestämmelser och ge förslag till hur de kan införas i svensk rätt samt lämna förslag till de författningsändringar som behövs för direktivets genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

Bakgrund

Odling av genetiskt modifierade organismer

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 fastställer en övergripande rättslig ram om godkännande av genetiskt modifierade organismer, vilken ska tillämpas fullt ut på genetiskt modifierade organismer som ska användas för att odlas i hela unionen som utsäde eller annat växtförökningsmaterial. Enligt den lagstiftningen ska genetiskt modifierade organismer avsedda att odlas genomgå en individuell riskbedömning innan de godkänns för att släppas ut på unionsmarknaden i enlighet med bilaga II till direktiv 2001/18/EG, med beaktande av deras direkta och indirekta, omedelbara och fördröjda samt kumulativa långsiktiga effekter på människors hälsa och miljön. Enligt skälen har försiktighetsprincipen beaktats vid utformningen av direktivet och ska beaktas vid dess genomförande.

Närmare om innehållet i direktiv (EU) 2015/412

Genom direktiv (EU) 2015/412 ändras direktiv 2001/18/EG på så sätt att det införs en ny artikel, 26b, som innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar ges rätt att på sitt territorium begränsa eller förbjuda odling av en genetiskt modifierad organism antingen under själva godkännandeförfarandet eller efter det att godkännandet har getts. Under själva godkännandeförfarandet kan en medlemsstat ansöka om att det geografiska tillämpningsområdet ska anpassas. I fall där en medlemsstat inte har gjort en sådan framställan eller sökanden står fast vid innehållet i sin ursprungliga ansökan, får medlemsstaten anta bestämmelser som förbjuder eller begränsar odling av den genetiskt modifierade organismen. Sådana nationella bestämmelser ska vara i överensstämmelse med unionsrätten, motiverade, proportionella, icke-diskriminerande och grundas på tving-

ande skäl. Som sådana skäl anges miljö- och jordbrukspolitiska mål, fysisk planering, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter eller allmän ordning. Det sistnämnda skälet får inte åberopas enskilt. Bestämmelserna får inte heller stå i strid med den miljöriskbedömning som gjorts i enlighet med direktivet eller förordning (EG) nr 1829/2003.

Direktivet innehåller även en bestämmelse som innebär att medlemsstater där genetiskt modifierade organismer odlas ska vidta lämpliga åtgärder i gränsområden i syfte att undvika gränsöverskridande kontaminering, om odling av dessa genetiskt modifierade organismer är förbjuden i grannlandet.

Direktivet är frivilligt för medlemsstaterna att genomföra och det finns därför inget angivet sista datum för genomförandet. Kommissionen ska dock senast den 3 april 2019 rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av direktivet.

Uppdraget att analysera direktiv (EU) 412/2015 och föreslå hur det kan genomföras i Sverige

Regelverket om genetiskt modifierade organismer är omfattande och detaljerat. De skäl som en medlemsstat nu ges rätt att åberopa till stöd för förbud eller begränsning av odling är omfattande och av skiftande karaktär, och det är i viss utsträckning förenat med svårigheter att på ett enkelt sätt ange hur bestämmelser grundade på dessa skäl ska kunna tillämpas i praktiken. Exempelvis måste eventuella bestämmelser utformas på ett sådant sätt att de inte riskerar att komma i konflikt med handelspolitiska åtaganden. En analys av hur direktivet bäst kan infogas i den existerande svenska lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer behövs oavsett om Sverige avser att tillämpa det eller inte. Bland annat behövs en analys av hur eventuella beslut om begränsningar eller förbud lämpligen ska fattas och på vilken nivå detta bör ske.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även beskriva alternativa handlingsvägar. Om ett förslag till åtgärd innebär kostnader, ska utredaren även föreslå en finansiering av åtgärden. I konsekvensutredningen ska det även ingå en analys av påverkan på handeln med andra länder.

Eventuella förslag om regelverk ska ske i form av författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket och Gentekniknämnden samt föra en dialog med intresseorganisationer och andra samhällsaktörer på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

(Miljö- och energidepartementet)

DIREKTIV (EU) 2015/412

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, efter över-sändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamen-ten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande²,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet³,

och av följande skäl:

¹ EUT C 54, 19.2.2011, s. 51.

² EUT C 102, 2.4.2011, s. 62.

³ Europaparlamentets ståndpunkt av den 5 juli 2011 (EUT C 33 E, 5.2.2013, s. 350) och rådets ståndpunkt vid första behandlingen av den 23 juli 2014 (EUT C 349, 3.10.2014, s. 1). Europaparlamentets ståndpunkt av den 13 januari 2015 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 2 mars 2015.

(1) Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG⁴ samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003⁵ fastställs en övergripande rättslig ram om godkännande av genetiskt modifierade organismer, vilken ska tillämpas fullt ut på genetiskt modifierade organismer som ska användas för att odlas i hela unionen som utsäde eller annat växtförökningsmaterial (nedan kallade *genetiskt modifierade organismer avsedda att odlas*).

(2) Enligt den lagstiftningen ska genetiskt modifierade organismer avsedda att odlas genomgå en individuell riskbedömning innan de godkänns för att släppas ut på unionsmarknaden i enlighet med bilaga II till direktiv 2001/18/EG, med beaktande av deras direkta och indirekta, omedelbara och fördröjda samt kumulativa långsiktiga effekter på människors hälsa och miljön. Denna riskbedömning innebär att vetenskapliga utlåtanden tillförs beslutsprocessen och åtföljs av ett riskhanteringsbeslut. Syftet med detta godkännandeförfarande är att säkerställa ett gott skydd för människors liv och hälsa, djurs hälsa och välfärd, miljön och konsumenternas intressen och samtidigt säkerställa en väl fungerande inre marknad. En enhetlig och hög nivå på hälso- och miljöskyddet samt konsumentskyddet bör uppnås och upprätthållas inom hela unionens territorium. Försiktighetsprincipen bör alltid beaktas inom ramen för direktiv 2001/18/EG och vid genomförandet av det.

(3) I enlighet med de slutsatser som rådet antog den 4 december 2008 om genetiskt modifierade organismer (nedan kallade *rådets slutsatser från 2008*) är det nödvändigt att söka vägar att förbättra genomförandet av denna rättsliga ram för godkännande av genetiskt modifierade organismer. I detta sammanhang bör reglerna för riskbedömning vid behov uppdateras regelbundet med tanke på den ständiga utvecklingen av vetenskapliga kunskaper och analysmetoder, särskilt när det gäller de långsiktiga miljökonsekvenserna av genetiskt modifierade grödor och deras möjliga effekter på icke-målorganismer, särdragen hos de mottagande miljöerna och de geo-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 106, 17.4.2001, s. 1).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (EUT L 268, 18.10.2003, s. 1).

grafiska områden där genetiskt modifierade grödor får odlas, och kriterierna och kraven för bedömning av genetiskt modifierade organismer som framställer bekämpningsmedel och herbicidtoleranta genetiskt modifierade organismer. Bilagorna till direktiv 2001/18/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

(4) Utöver godkännandet för utsläppande på marknaden måste genetiskt modifierade sorter också uppfylla kraven i unionsrätten om saluföring av utsäde och annat växtförökningsmaterial, särskilt enligt rådets direktiv 66/401/EEG⁶, 66/402/EEG⁷, 68/193/EEG⁸, 98/56/EG⁹, 1999/105/EG¹⁰, 2002/53/EG¹¹, 2002/54/EG¹², 2002/55/EG¹³, 2002/56/EG¹⁴, 2002/57/EG¹⁵ och 2008/90/EG¹⁶. Av dessa direktiv innehåller direktiven 2002/53/EG och 2002/55/EG vissa bestämmelser som tillåter medlemsstaterna att, under vissa noggrant angivna omständigheter, förbjuda användning av en sort inom hela eller delar av sina territorier eller att fastställa lämpliga villkor för att få odla en sort.

(5) När en genetiskt modifierad organism har godkänts för att få odlas i enlighet med unionslagstiftningen om genetiskt modifierade organismer och uppfyller kraven i unionsrätten om märkning av utsäde och annat växtförökningsmaterial får medlemsstaterna, i fråga om den sort som ska släppas ut på marknaden, inte förbjuda, be-

⁶ Rådets direktiv 66/401/EEG av den 14 juni 1966 om saluföring av utsäde av foderväxter (EGT L 25, 11.7.1966, s. 2298/66).

⁷ Rådets direktiv 66/402/EEG av den 14 juni 1966 om saluföring av utsäde av stråsäd (EGT L 25, 11.7.1966, s. 2309/66).

⁸ Rådets direktiv 68/193/EEG av den 9 april 1968 om saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar (EGT L 93, 17.4.1968, s. 15).

⁹ Rådets direktiv 98/56/EG av den 20 juli 1998 om saluföring av förökningsmaterial av prydsväxter (EGT L 226, 13.8.1998, s. 16).

¹⁰ Rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial (EGT L 11, 15.1.2000, s. 17).

¹¹ Rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter (EGT L 193, 20.7.2002, s. 1).

¹² Rådets direktiv 2002/54/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av betutsäde (EGT L 193, 20.7.2002, s. 12).

¹³ Rådets direktiv 2002/55/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av utsäde av köksväxter (EGT L 193, 20.7.2002, s. 33).

¹⁴ Rådets direktiv 2002/56/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av utsädespotatis (EGT L 193, 20.7.2002, s. 60).

¹⁵ Rådets direktiv 2002/57/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av utsäde av olje- och spånsväxter (EGT L 193, 20.7.2002, s. 74).

¹⁶ Rådets direktiv 2008/90/EG av den 29 september 2008 om saluföring av fruktplantsförökningsmaterial och fruktplantor avsedda för fruktproduktion (EUT L 267, 8.10.2008, s. 8).

gränsa eller hindra dess fria omsättning inom deras territorier, utom under de förutsättningar som anges i unionsrätten.

(6) Erfarenheten har visat att odling av genetiskt modifierade organismer är en fråga som behandlas mer ingående på medlemsstatsnivå. Frågor som rör utsläppande på marknaden och import av genetiskt modifierade organismer bör även fortsättningsvis regleras på unionsnivå för att den inre marknaden ska kunna upprätthållas. Odling kan dock kräva mer flexibilitet i vissa fall, eftersom det är en fråga med stark nationell, regional och lokal anknytning på grund av det nära sambandet med markanvändning, lokala jordbruksstrukturer och skydd eller bevarande av livsmiljöer, ekosystem och landskap. I enlighet med artikel 2.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har medlemsstaterna rätt att anta rättsligt bindande akter som begränsar eller förbjuder odlingen av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier efter det att sådana genetiskt modifierade organismer har godkänts för utsläppande på unionsmarknaden. Denna flexibilitet bör dock inte inverka negativt på det gemensamma godkännandeförfarandet, särskilt den utvärderingsprocess som huvudsakligen genomförts av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (nedan kallad *myndigheten*).

(7) I syfte att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer har vissa medlemsstater tidigare utnyttjat skyddsklausulerna och nödåtgärderna enligt artikel 23 i direktiv 2001/18/EG och artikel 34 i förordning (EG) nr 1829/2003 till följd av nya eller kompletterande uppgifter som, beroende på fallet, blivit tillgängliga efter det att medgivandet beviljades och som påverkar miljörisksbedömningen eller till följd av en ny bedömning av befintliga uppgifter. Andra medlemsstater har utnyttjat anmälningsförfarandet enligt artikel 114.5 och 114.6 i EUF-fördraget där det föreskrivs att nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd ska läggas fram. Beslutsprocessen har dessutom visat sig vara särskilt komplicerad när det gäller odling av genetiskt modifierade organismer eftersom man har tagit upp nationella problem som inte enbart avser frågor som rör genetiskt modifierade organismers inverkan på hälso- eller miljöskyddet.

(8) Mot denna bakgrund förefaller det därför lämpligt att, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, ge medlemsstaterna större flexibilitet att besluta om de vill eller inte vill odla genetiskt modifierade organismer inom sina territorier utan att det påverkar riskbedömningen i unionens system för godkännande av genetiskt modifierade organismer, vare sig under godkännandeförfarandet eller därefter, och oberoende av de åtgärder som de medlemsstater som odlar genetiskt modifierade organismer får eller måste vidta med stöd av direktiv 2001/18/EG för att förhindra oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter. Genom att ge medlemsstaterna denna möjlighet kommer sannolikt processen för godkännande av genetiskt modifierade organismer att förbättras och samtidigt kommer det sannolikt att garantera konsumenternas, jordbrukarnas och de övriga aktörernas valfrihet medan man skapar större tydlighet för berörda parter när det gäller odling av genetiskt modifierade organismer i unionen. Detta direktiv bör därför bidra till en väl fungerande inre marknad.

(9) För att se till att odlingen av genetiskt modifierade organismer inte leder till oavsiktlig förekomst av dessa i andra produkter samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras bör särskild uppmärksamhet ägnas åt förebyggandet av eventuell gränsöverskridande kontaminering från en viss medlemsstat där odling får ske till en angränsande medlemsstat där odling är förbjuden, om inte de berörda medlemsstaterna har kommit överens om att det på grund av specifika geografiska förhållanden är onödigt.

(10) Kommissionens rekommendation av den 13 juli 2010¹⁷ ger medlemsstaterna vägledning om utvecklingen av samexistensåtgärder, inbegripet i gränsområden. I rekommendationen uppmantras medlemsstaterna att samarbeta sinsemellan för att vidta lämpliga åtgärder vid gränserna mellan medlemsstater för att undvika oavsiktliga följder av gränsöverskridande kontaminering.

¹⁷ Kommissionens rekommendation av den 13 juli 2010 om riktlinjer för utarbetandet av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor (EUT C 200, 22.7.2010, s. 1).

(11) En medlemsstat bör ges möjlighet att under förfarandet för godkännande av en viss genetiskt modifierad organism kräva en anpassning av det geografiska tillämpningsområdet för den anmälan/ansökan som lämnats in i enlighet med del C i direktiv 2001/18/EG eller i enlighet med artiklarna 5 och 17 i förordning (EG) nr 1829/2003 och som innebär att hela eller delar av den medlemsstatens territorium undantas från odling. Kommissionen bör underlätta förfarandet genom att utan dröjsmål lägga fram medlemsstatens krav för anmälnaren/sökanden och denne bör svara på detta krav inom en fastställd tidsfrist.

(12) Det geografiska tillämpningsområdet för anmälan/ansökan bör anpassas i enlighet med detta om inte anmälnaren/sökanden bekräftar det geografiska tillämpningsområdet för sin anmälan/ansökan inom en fastställd tidsfrist från det att kommissionen har överlämnat det kravet. En sådan bekräftelse påverkar dock inte kommissionens befogenheter enligt artikel 19 i direktiv 2001/18/EG eller i förekommande fall artiklarna 7 och 19 i förordning (EG) nr 1829/2003 att vid behov göra en sådan anpassning på grundval av den miljöriskbedömning som utförs av myndigheten.

(13) Samtidigt som det förväntas att de flesta begränsningar eller förbud som antas enligt detta direktiv kommer att genomföras i samband med medgivandet/godkännandet eller förnyelsen av det bör medlemsstaterna ges möjlighet att anta motiverade bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling inom hela eller delar av deras territorium av en genetiskt modifierad organism, eller av en grupp av genetiskt modifierade organismer fastställda utifrån gröda eller egenskap, efter att de har godkänts av andra skäl som skiljer sig från och som kompletterar de som bedömts i enlighet med de harmoniserade unionsbestämmelser, dvs. direktiv 2001/18/EG och förordning (EG) nr 1829/2003, som är förenliga med unionsrätten. Dessa skäl kan avse miljöpolitiska eller jordbrukspolitiska mål eller andra tvingande skäl såsom fysisk planering, markanvändning, socioekonomiska effekter, samexistens och allmän ordning. Dessa skäl får åberopas enskilt eller i kombination med varandra, beroende på de särskilda förhållandena i den medlemsstat, den region eller det område där dessa bestämmelser kommer att tillämpas.

(14) Den skyddsnivå för människors eller djurs hälsa och miljön som valts i unionen möjliggör en enhetlig vetenskaplig bedömning i hela unionen, och detta direktiv bör inte ändra denna situation. För att undvika att de befogenheter som beviljas riskbedömare och riskhanterare i direktiv 2001/18/EG och i förordning (EG) nr 1829/2003 påverkas, bör en medlemsstat enbart åberopa skäl som avser miljöpolitiska mål som rör effekter som skiljer sig från och som kompletterar bedömningen av riskerna för hälsa och miljön, vilka bedöms i samband med godkännandeförfarandena i direktiv 2001/18/EG och i förordning (EG) nr 1829/2003, såsom bevarande och utveckling av jordbruksmetoder med större potential att förena produktion med hållbara ekosystem, eller bevarande av den lokala biologiska mångfalden, inbegripet vissa livsmiljöer och ekosystem, eller av vissa typer av särdrag i naturen och landskapet samt specifika ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster.

(15) Medlemsstaterna bör också kunna grunda de beslut som de antar enligt direktiv 2001/18/EG på skäl som rör de socioekonomiska effekter som kan uppstå inom den berörda medlemsstatens territorium till följd av odling av en genetiskt modifierad organism. Även om samexistensåtgärder har tagits upp i kommissionens rekommendation från den 13 juli 2010 bör medlemsstaterna också ha möjlighet att anta bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling av godkända genetiskt modifierade organismer inom hela eller delar av deras territorier enligt detta direktiv. Dessa skäl kan avse de höga kostnaderna, det faktum att det är praktiskt ogenomförbart eller omöjligt att tillämpa samexistensåtgärder på grund av specifika geografiska förhållanden, exempelvis små öar eller bergsområden, eller behovet av att förhindra förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter. Kommissionen har dessutom, enligt uppmaningen i rådets slutsatser från 2008, rapporterat till Europaparlamentet och rådet om de socioekonomiska följderna av odling av genetiskt modifierade organismer. Resultatet av denna rapport kan ge värdefull information till medlemsstater som överväger att fatta beslut på grundval av detta direktiv. Skäl som avser jordbrukspolitiska mål får bland annat omfatta behovet av att skydda jordbruksproduktionens mångfald och behovet av att trygga utsädet och annat växtförökningsmaterials renhet. Medlemsstaterna bör även få grunda sina åtgärder på andra skäl som kan avse mark-

användning, fysisk planering eller andra legitima faktorer, inklusive faktorer som rör kulturella traditioner.

(16) De begränsningar eller förbud som antas enligt detta direktiv bör avse odling och inte den fria omsättningen och importen av genetiskt modifierat utsäde och annat växtförökningsmaterial, som produkter eller i produkter, liksom skördeprodukter, och bör dessutom stå i överensstämmelse med fördragen, särskilt principen om icke-diskriminering mellan inhemska och icke inhemska produkter, proportionalitetsprincipen och artiklarna 34, 36 och 216.2 i EUF-fördraget.

(17) Bestämmelser som antas av medlemsstater enligt detta direktiv bör omfattas av ett gransknings- och informationsförfarande på unionsnivå. Med tanke på nivån av unionens granskning och information är det inte nödvändigt att därutöver föreskriva tillämpning av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG¹⁸. Medlemsstaterna får begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom hela eller delar av sina territorier från och med den dag då unionsgodkännandet träder i kraft och under hela giltighetstiden för medgivandet/godkännandet, förutsatt att en fastställd frysningsperiod under vilken kommissionen gavs möjlighet att komma med synpunkter på de föreslagna bestämmelserna har löpt ut. Den berörda medlemsstaten bör därför till kommissionen överlämna ett utkast till dessa bestämmelser åtminstone 75 dagar innan bestämmelserna antas så att kommissionen ges möjlighet att komma med synpunkter på dem och under denna period bör medlemsstaten avstå från att anta och genomföra dessa bestämmelser. Efter utgången av den fastställda frysningsperioden bör medlemsstaten ha möjlighet att anta bestämmelserna i deras ursprungliga form eller så som de föreligger efter att ha ändrats för att ta hänsyn till kommissionens synpunkter.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37).

(18) Under den fastställda frysningsperioden bör den som sökt/innehåller ett godkännande och som skulle påverkas av bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling av en genetiskt modifierad organism i en medlemsstat avstå från all verksamhet som avser odling av denna genetiskt modifierade organism i denna medlemsstat.

(19) Medlemsstaternas beslut om att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom hela eller delar av sina territorier bör inte hindra att bioteknisk forskning bedrivs, förutsatt att alla nödvändiga säkerhetsåtgärder för människors och djurs hälsa och för skydd av miljön vidtas i samband med denna forskning och att verksamheten inte undergräver respekten för skälen för att införa begränsningen eller förbudet. Myndigheten och medlemsstaterna bör dessutom verka för inrättandet av ett omfattande nätverk av vetenskapliga organisationer som företräder alla vetenskapsgrenar, inbegripet sådana som rör miljöfrågor, och bör samarbeta för att på ett tidigt stadium upptäcka eventuella vetenskapliga meningsskiljaktigheter i syfte att lösa eller klargöra vetenskapliga tvistefrågor. Kommissionen och medlemsstaterna bör säkerställa att det finns tillräckliga resurser för oberoende forskning om de potentiella riskerna med avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer, och att oberoende forskare bör få tillgång till allt relevant material samtidigt som immateriella rättigheter skyddas.

(20) Med tanke på betydelsen av vetenskapliga belägg vid beslutsfattande om förbud mot eller godkännande av genetiskt modifierade organismer bör myndigheten samla in och analysera forskningsresultaten om den risk eller fara som genetiskt modifierade organismer utgör för människors hälsa eller för miljön, och informera riskhanterarna om framväxande risker. Denna information bör göras tillgänglig för allmänheten.

(21) En medlemsstat bör kunna begära att den behöriga myndigheten eller kommissionen åter ska införliva hela eller delar av dess territorium i det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet/godkännandet från vilket de tidigare undantogs. I detta fall bör det inte finnas något behov att vidarebefordra begäran till innehavaren av medgivandet/godkännandet och be om dennes samtycke. Den

behöriga myndighet som har utfärdat det skriftliga medgivandet eller kommissionen enligt direktiv 2001/18/EG respektive förordning (EG) nr 1829/2003, bör ändra det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet eller godkännandebeslutet i enlighet med detta.

(22) Skriftliga medgivanden eller godkännandebeslut som utfärdas eller antas med ett geografiskt tillämpningsområde som begränsar sig till vissa områden eller bestämmelser som medlemsstaterna antar i enlighet med detta direktiv, som begränsar eller förbjuder odling av genetiskt modifierade organismer, bör inte hindra eller begränsa de övriga medlemsstaternas användning av godkända genetiskt modifierade organismer. Detta direktiv och de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet, bör dessutom inte påverka tillämpningen av krav i unionsrätten som avser oavsiktlig eller tillfällig förekomst av genetiskt modifierade organismer i sorter av utsäde och annat växtförökningsmaterial som inte är genetiskt modifierade och bör inte hindra odling av sorter som uppfyller dessa krav.

(23) Enligt förordning (EG) nr 1829/2003 ska hänvisningar i delarna A och D i direktiv 2001/18/EG till genetiskt modifierade organismer som godkänts enligt del C i det direktivet även anses gälla genetiskt modifierade organismer som godkänts enligt den förordningen. De bestämmelser som medlemsstaterna antar enligt direktiv 2001/18/EG bör i enlighet med detta även gälla genetiskt modifierade organismer som godkänts enligt förordning (EG) nr 1829/2003.

(24) Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas skyldigheter när det gäller fri rörlighet för konventionellt utsäde, växtförökningsmaterial och skördeprodukter enligt relevant unionsrätt och i enlighet med EUF-fördraget.

(25) För att garantera en hög konsumentskyddsnivå bör medlemsstater och aktörer också vidta åtgärder för en effektiv märkning och information i enlighet med förordning (EG) nr 1829/2003 och

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003¹⁹ för att garantera öppenhet om förekomsten av genetiskt modifierade organismer i produkter.

(26) För att förena målen i detta direktiv med de ekonomiska aktörernas berättigade intressen när det gäller genetiskt modifierade organismer som har godkänts eller som höll på att godkännas före detta direktivs ikraftträdande bör lämpliga övergångsåtgärder föreskrivas. Övergångsåtgärderna kan även motiveras av behovet av att undvika potentiella snedvridningar av konkurrensen genom att man behandlar befintliga innehavare av godkännanden annorlunda än de som ansöker om godkännande i framtiden. Med hänsyn till rätts-säkerheten bör den period under vilken dessa övergångsåtgärder kan antas begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att säkerställa en smidig övergång till det nya systemet. Övergångsåtgärderna bör därmed göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv på produkter som har godkänts eller som höll på att godkännas före detta direktivs ikraftträdande, förutsatt att godkända genetiskt modifierade sorter av utsäde och annat växtförökningsmaterial som redan har planterats lagligt inte påverkas.

(27) Bestämmelserna i artiklarna 26b och 26c i direktiv 2001/18/EG gäller utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23 i det direktivet eller artikel 34 i förordning (EG) nr 1829/2003.

(28) Direktiv 2001/18/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG (EUT L 268, 18.10.2003, s. 24).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2001/18/EG ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 26a ska följande punkt införas:

”1a Från och med den 3 april 2017 ska de medlemsstater där genetiskt modifierade organismer odlas vidta lämpliga åtgärder i gränsområden på sina territorier i syfte att undvika gränsöverskridande kontaminering till angränsande medlemsstater där odlingen av dessa genetiskt modifierade organismer är förbjuden, om inte sådana åtgärder är onödiga på grund av specifika geografiska förhållanden. Sådana åtgärder ska meddelas kommissionen.”

2. Följande artiklar ska införas:

”*Artikel 26b*

Odling

1. En medlemsstat får under förfarandet för godkännande av en viss genetiskt modifierad organism eller under förnyelsen av medgivandet/godkännandet kräva att det geografiska tillämpningsområdet för det skriftliga medgivandet eller godkännandet anpassas, så att hela eller delar av den medlemsstatens territorium undantas i fråga om odling. Detta krav ska överlämnas till kommissionen senast 45 dagar efter det att den bedömningsrapport som avses i artikel 14.2 i detta direktiv har sänts ut, eller efter det att yttrandet från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet enligt artiklarna 6.6 och 18.6 i förordning (EG) nr 1829/2003 har mottagits. Kommissionen ska utan dröjsmål lägga fram medlemsstatens krav till anmälar/sökanden och till de övriga medlemsstaterna. Kommissionen ska göra kravet tillgängligt för allmänheten i elektronisk form.

2. Inom 30 dagar efter det att kommissionen har lagt fram kravet får anmälar/sökanden anpassa eller bekräfta det geografiska tillämpningsområdet för sin ursprungliga anmälan/ansökan.

Vid avsaknad av bekräftelse ska anpassningen av det geografiska tillämpningsområdet för anmälan/ansökan införlivas i det skriftliga medgivandet som utfärdats enligt detta direktiv och, i förekommande fall, det beslut som utfärdas enligt artikel 19 i detta direktiv samt det godkännandebeslut som antas enligt artiklarna 7 och 19 i förordning (EG) nr 1829/2003.

Det skriftliga medgivande som utfärdas enligt detta direktiv och, i förekommande fall, det beslut som utfärdas enligt artikel 19 i detta direktiv samt det godkännandebeslut som antas enligt artiklarna 7 och 19 i förordning (EG) nr 1829/2003, ska sedan utfärdas på grundval av det anpassade geografiska tillämpningsområdet för anmälan/ansökan.

Om ett krav i enlighet med punkt 1 i denna artikel överlämnas till kommissionen efter det att den bedömningsrapport som avses i artikel 14.2 i detta direktiv har sänts ut, eller efter det att yttrandet från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet enligt artiklarna 6.6 och 18.6 i förordning (EG) nr 1829/2003 har mottagits, ska de tidsfrister som anges i artikel 15 i detta direktiv för att utfärda det skriftliga medgivandet eller, i förekommande fall, i artiklarna 7 och 19 i förordning (EG) nr 1829/2003 för att lägga fram ett utkast till beslut för kommittén, förlängas med en period på 15 dagar oavsett hur många medlemsstater som lägger fram sådana krav.

3. Om inget krav har framförts enligt punkt 1 i denna artikel eller om anmälaren/sökanden har bekräftat det geografiska tillämpningsområdet för sin ursprungliga anmälan/ansökan, får en medlemsstat anta bestämmelser som begränsar eller förbjuder odling inom hela eller delar av sitt territorium av en genetiskt modifierad organism eller av en grupp av genetiskt modifierade organismer fastställda utifrån gröda eller egenskap när den har godkänts eller i enlighet med del C i detta direktiv eller med förordning (EG) nr 1829/2003, under förutsättning att dessa bestämmelser står i överensstämmelse med unionsrätten, är motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt att de grundas på tvingande skäl som rör

- a) miljöpolitiska mål,
- b) fysisk planering,
- c) markanvändning,
- d) socioekonomiska effekter,
- e) undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 26a,
- f) jordbrukspolitiska mål,
- g) allmän ordning.

Dessa skäl får åberopas enskilt eller i kombination med varandra, med undantag för skälet i led g som inte kan åberopas enskilt, beroende på de särskilda förhållandena i den medlemsstat, den region eller det område där dessa bestämmelser ska tillämpas, men de får inte under några omständigheter stå i strid med den miljöriskbedömning som genomförts i enlighet med detta direktiv eller förordning (EG) nr 1829/2003.

4. En medlemsstat som planerar att anta bestämmelser enligt punkt 3 i denna artikel ska först överlämna ett utkast till dessa bestämmelser och motsvarande åberopade skäl till kommissionen. Överlämnandet får ske innan förfarandet för godkännande av den genetiskt modifierade organismen enligt del C i detta direktiv eller enligt förordning (EG) nr 1829/2003 har slutförts. Under en period på 75 dagar från och med dagen för överlämnandet

- a) ska den berörda medlemsstaten avstå från att anta och genomföra dessa bestämmelser,
- b) ska den berörda medlemsstaten se till att aktörerna avstår från att plantera den genetiskt modifierade organismen eller de genetiskt modifierade organismerna i fråga, och
- c) får kommissionen lämna synpunkter som den anser lämpliga.

Vid utgången av den 75 dagar långa period som anges i första stycket får den berörda medlemsstaten under hela giltighetstiden för medgivandet/godkännandet och från dagen för ikraftträdande av detta unionsgodkännande anta bestämmelserna, antingen i deras ursprungligen föreslagna form eller i deras ändrade lydelse för att ta hänsyn till kommissionens icke bindande synpunkter. Dessa bestämmelser ska utan dröjsmål delges kommissionen, de andra medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet.

Medlemsstaterna ska göra sådana bestämmelser allmänt tillgängliga för samtliga berörda aktörer, inbegripet odlare.

5. Om en medlemsstat vill att hela eller delar av dess territorium åter ska införlivas i det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet/godkännandet från vilket de tidigare undantogs enligt punkt 2 får den lämna in en begäran om detta till den behöriga myndighet som utfärdade det skriftliga medgivandet enligt detta direktiv eller till kommissionen om den genetiskt modifierade organismen har godkänts enligt förordning (EG) nr 1829/2003. Den behöriga myndighet som utfärdade det skriftliga medgivandet eller i förekommande fall kommissionen ska ändra det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet eller godkännandebeslutet i enlighet med detta.

6. I syfte att anpassa det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet/godkännandet av en genetiskt modifierad organism enligt punkt 5

a) när det gäller en genetiskt modifierad organism som har godkänts enligt detta direktiv ska den behöriga myndighet som utfärdat det skriftliga medgivandet ändra det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet i enlighet med detta och informera kommissionen, medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet när detta är avslutat,

b) när det gäller en genetiskt modifierad organism som godkänts enligt förordning (EG) nr 1829/2003 ska kommissionen ändra godkännandebeslutet i enlighet med detta utan att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 35.2 i den förordningen. Kommissio-

nen ska underrätta medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet om detta.

7. Om en medlemsstat har upphävt bestämmelser som antagits med stöd av punkterna 3 och 4 ska den utan dröjsmål underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna.

8. Bestämmelser som antas enligt denna artikel ska inte påverka den fria omsättningen för godkända genetiskt modifierade organismer som sådana eller i produkter.

Artikel 26c

Övergångsåtgärder

1. Från och med den 2 april 2015 till och med den 3 oktober 2015 får en medlemsstat kräva att det geografiska tillämpningsområdet för en anmälan/ansökan som lämnats in, eller för ett godkännande som beviljats, enligt detta direktiv eller förordning (EG) nr 1829/2003 före den 2 april 2015 anpassas. Kommissionen ska utan dröjsmål lägga fram medlemsstatens krav till anmälaren/sökanden samt till de övriga medlemsstaterna.

2. Om anmälan/ansökan inte har avgjorts och anmälaren/sökanden inte har bekräftat det geografiska tillämpningsområdet för sin ursprungliga anmälan/ansökan inom 30 dagar från underrättelsen om det krav som avses i punkt 1 i denna artikel ska det geografiska tillämpningsområdet för anmälan/ansökan anpassas i enlighet med detta. Det skriftliga medgivande som utfärdas enligt detta direktiv och, i förekommande fall, det beslut som utfärdas enligt artikel 19 i detta direktiv samt det godkännandebeslut som antas enligt artiklarna 7 och 19 i förordning (EG) nr 1829/2003, ska sedan utfärdas på grundval av det anpassade geografiska tillämpningsområdet för anmälan/ansökan.

3. Om godkännandet redan har beviljats och innehavaren av godkännandet inte har bekräftat det geografiska tillämpningsområdet för godkännandet inom 30 dagar från underrättelsen om det krav som avses i punkt 1 i denna artikel ska godkännandet ändras i enlighet

med detta. För ett skriftligt medgivande enligt detta direktiv ska den behöriga myndigheten ändra det geografiska tillämpningsområdet för medgivandet i enlighet med detta och informera kommissionen, medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet när detta är avslutat. För ett godkännande enligt förordning (EG) nr 1829/2003 ska kommissionen ändra godkännandebeslutet i enlighet med detta utan att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 35.2 i den förordningen. Kommissionen ska underrätta medlemsstaterna och innehavaren av godkännandet om detta.

4. Om inget krav har framförts enligt punkt 1 i denna artikel eller om en anmälare/sökande eller, i förekommande fall, innehavaren av godkännandet har bekräftat det geografiska tillämpningsområdet för sin ursprungliga ansökan eller, i förekommande fall, godkännandet, ska även punkterna 3–8 i artikel 26b ska gälla i tillämpliga delar.

5. Denna artikel ska inte påverka odling av godkända genetiskt modifierade utsäden och annat växtförökningsmaterial som planterats lagligt innan odling av den genetiskt modifierade organismen begränsas eller förbjuds i medlemsstaten.

6. Åtgärder som vidtas enligt denna artikel ska inte påverka den fria omsättningen för godkända genetiskt modifierade organismer som sådana eller i produkter.”

Artikel 2

Senast den 3 april 2019 ska kommissionen lägga fram en rapport om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv för Europaparlamentet och rådet, inbegripet effektiviteten i de bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom hela eller delar av sina territorier samt en väl fungerande inre marknad. Rapporten får åtföljas av lagstiftningsförslag som kommissionen anser lämpliga.

Senast den dag som avses i första stycket ska kommissionen också rapportera till Europaparlamentet och rådet om det faktiska avhjälpandet av miljöskador som kan uppstå till följd av odlingen av genetiskt modifierade organismer, på grundval av de uppgifter som blivit

tillgängliga för kommissionen i enlighet med artiklarna 20 och 31 i direktiv 2001/18/EG och artiklarna 9 och 21 i förordning (EG) nr 1829/2003.

Artikel 3

Senast den 3 april 2017 ska kommissionen uppdatera bilagorna till direktiv 2001/18/EG i enlighet med artikel 27 i det direktivet när det gäller miljöriskbedömningen, för att införa och utgå ifrån den förbättrade versionen av myndighetens vägledning från 2010 för miljöriskbedömning av genetiskt modifierade växter.

Artikel 4

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 11 mars 2015.

På Europaparlamentets vägnar

M. SCHULZ Z.
Ordförande

På rådets vägnar

KALNIŃA-LUKAŠEVICA
Ordförande

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
- xx. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]