

Miljö-och energidepartementet
Att: Rasa Ptasekaite
Via e-post

Slutbetänkande av utredningen om begränsning av odling av genetiskt modifierade växter (SOU 2016:22)

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på utredningens slutbetänkande.

Sammanfattning

Jordbruksverket anser att utredningens slutbetänkande ger en god bild av svårigheter och möjligheter samt att utredningen rekommenderar verklighetsförankrade förslag. Vi vidhåller dock att vi i nuläget inte ser något behov av regler som möjliggör nationella förbud för odling av samma skäl som i vårt yttrande från den 10 februari 2016 vid utredningens samråd (se bilagan). På grund av att inget behov finns nu, anser vi att Sverige bör avvakta med att införa bestämmelser om odlingsförbudsmöjligheter i svensk lagstiftning. Ett införande av bestämmelserna skulle leda till ökad oförutsägbarhet för lantbrukets aktörer och ökad tveksamhet hos desamma. Det leder i sin tur till nackdelar för samhället. Fördelen av att införa bestämmelserna i förebyggande syfte väger inte över nackdelarna.

Jordbruksverket delar inte heller utredningens bedömning att miljöpolitiska mål skulle kunna inrymma tvingande skäl för ett beslut om odlingsförbud.

Vi vill vidare understryka att följande slutsatser, i linje med utredningens resonemang är särskilt viktiga. 1) Det är mycket viktigt att nationella förbud för odling av genetiskt modifierade växter inte omfattar fältförsök med genetiskt modifierade växter. 2) Det skulle vara svårt att påvisa att det finns ett tvingande skäl till att förbjuda odling av en växt på grund av samexistenssvårigheter.

Odlingsförbud av GMV kan inverka negativt på handeln med konventionellt utsäde inom EU. Jordbruksverket rekommenderar att Sverige verkar inom EU för att artikel 21.2 i direktiv 2001/18/EG används för att skapa tröskelvärden för märkning av sådant utsäde som har förbjudits nationellt.

I övrigt hänvisar vi till vårt yttrande från den 10 februari 2016.

Införande av odlingsförbudsmöjligheter

Av samma skäl som vi anförde i vårt yttrande från den 10 februari 2016 anser vi att det i nuläget inte finns något behov av regler som möjliggör nationella förbud av odling av GMV.

Utredningen föreslår i sammanfattningen att bestämmelser om förbudsmöjligheter bör införas i svensk lagstiftning. Den hänvisar till att vi inte vet vad för slags egenskaper och grödor som kan bli aktuella i framtiden och att tvingande skäl kan uppstå som vi inte kan förutse idag. Resonemanget under kapitel 5, överväganden och förslag, visar dock att behovet inte finns inom överskådlig framtid. Frågan är alltså om Sverige, trots att inget nära förestående behov finns, ska införliva bestämmelserna i förebyggande syfte.

Vi anser att Sverige bör avvakta med att införa bestämmelserna. GMO-området kringgärdas redan av en långtgående och detaljerad EU-lagstiftning. Kraven på det underlag som krävs när man ansöker om godkännande för utsläppande på marknaden av en GMV är mycket högt ställda, vilket innebär mycket stora kostnader för att ta fram dessa underlag. Den föreliggande möjligheten till nationella och regionala GMV-förbud och deras tillämpning skapar ännu mer tveksamhet och oklarheter kring hanteringen för potentiella förädlare och användare inom EU. GMO-lagstiftningens funktion är att se till att skadliga tillämpningar av gentekniken inte sker. Långtgående, återhållande regler med svårförutsägbar tillämpning, där den nationella odlingsförbudsmöjligheten är den senaste i raden, leder dock till oklarheter och svårigheter. De riskerar att leda till att Sverige och EU inte får tillgång till en del nya egenskaper hos grödor som ger ökad lönsamhet eller minskad miljöbelastning i lantbruket. Osäkerheten i EU kring vilka marknader som finns tillgängliga för en ny egenskap medför att investerare och växtförädlare fokuserar på marknader utanför EU. Det oklara läget kring GMV inom EU leder också till att det europeiska lantbruket får sämre tillgång till den generella växtförädlingsinsatsen som görs i det grundmaterial som används vid utvecklingen av nya GMV.

Samtidigt finns det idag nya tekniker, för att åstadkomma en del av de förädlingsframsteg som kan tas fram med genteknik, som enligt Jordbruksverkets bedömning inte omfattas av genteknikdirektivet. Ett införande av bestämmelserna i svensk rätt bör åtminstone avvakta konkreta besked från EU-kommissionen om var gränserna för direktivet går.

Miljöpolitiska mål som grund för förbud

Vi delar inte utredningens bedömning att miljöpolitiska mål skulle kunna inrymma tvingande skäl för ett beslut om odlingsförbud. Ändringsdirektivet (EU) 2015/412¹ anger att om en medlemsstat önskar åberopa ett skäl som rör miljöpolitiska mål för ett nationellt odlingsförbud av en genetiskt modifierad växt (GMV), så måste skälen skilja sig från miljöeffekter som redan har bedömts vid godkännandet under direktiv 2001/18/EG². Som vi redan har påpekat i vårt samrådsyttrande måste miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG omfatta samtliga miljörisker som är knutna till odlingen av den genetiskt modifierade växten. Det enda undantaget är om risken tas om hand av en motsvarande annan lagstiftning, såsom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel

¹ 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.

² 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.

och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet. De miljöaspekter som inte är relevanta vid miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG blir inte heller relevanta vid en senare miljöriskbedömning som medlemsstaten gör för att överväga att införa ett nationellt förbud mot odling av grödan. Det gör att miljörisker inte kan läggas till grund för nationella förbud.

I ändringsdirektivet och i slutbetänkandet anges ett antal exempel på skäl i kategorin miljöpolitiska mål, som enligt ändringsdirektivet inte bedöms i miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG. I motsats till vad utredningen säger, ingår exemplen bevarande av den lokala biologiska mångfalden, livsmiljöer och ekosystem redan i miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG, även om inte en särskild bedömning görs för varje lokal miljö. Skulle en odling av en GMO stå i konflikt med dessa värden skulle det tas hänsyn till i miljöriskbedömningen. Detsamma gäller ”vissa typer av särdrag i naturen och landskapet”. Ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster är vidare självklara aspekter i miljöriskbedömningen. Skulle en GMV-odling mot förmodan äventyra naturliga landskapselement skulle också det ingå i riskbedömningen.

Jordbruksverket har även svårt att se att det sista exemplet, ekosystemansatsen från FN:s konvention om biologisk mångfald, skulle öppna en ny möjlighet att ta hänsyn till andra miljöeffekter. Så snart ett resonemang handlar om en miljöeffekt och den orsakas av odling av en GMV och den inte omfattas av en riskbedömning under en motsvarande lagstiftning, så ska den bedömas under direktiv 2001/18/EG.

När det gäller riksdagens miljökvalitetsmål ingår inte en detaljerad bedömning av varje mål i miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG, men målen är kopplade till aspekter som beaktas i de miljöriskbedömningar som görs. Exempelvis, om miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö skulle hotas av ett genetiskt modifierat träd som kan växa ovan trädgränsen, så skulle det beaktas i de bedömningar som myndigheterna gör av spridningsförmåga och konkurrensförmåga. Trädet skulle inte godkännas.

Kort sagt ska allt som handlar om en miljöeffekt på grund av odling av en GMV tas om hand i miljöriskbedömningen under direktiv 2001/18/EG. Skulle en miljöeffekt ha missats, så anser vi att det finns tillräckliga juridiska instrument inom nuvarande gentekniklagstiftningen för att rätta till det. Det leder dessutom till att miljörisken undanröjs i samtliga medlemsstater.

Den enda möjlighet som vi ser att använda miljöpolitiska mål för att förbjuda odling av GMV, skulle vara att använda ett miljöpolitiskt mål som inte handlar om miljörisker orsakade av odling av en GMV.

Begränsning av möjligheter till forskning

Jordbruksverket vill understryka betydelsen av utredningens förslag att ett eventuellt förbud mot odling av en GMV inte ska omfatta odling i fältförsök. Vi instämmer i oron för att forskningen skulle försvåras och innovationskraften hämmas av att även fältförsök för forskning skulle förbjudas.

Fältförsök är även helt nödvändiga för miljöriskbedömningen av GMV inför utsläppande på marknaden. Även om regeringen beslutar sig för att odlingen av en viss GMV som är

godkänd för utsläppande på marknaden ska förbjudas, så kan fältförsök med densamma behövas. Dels för att utreda den risksom ledde till förbudet och dels för att skapa lösningar som tillgodoser det tvingande skälet men ändå tillåter odling.

Det blir allt vanligare att universitetsinstitutioner ansöker om tillstånd för fältförsök med GMV. Det finns ett behov av fältförsök för grundforskning. Vi bedömer att det behovet kommer att öka.

Trots de stora svårigheter som finns idag att få tillstånd till utsläppande på marknaden av GMV inom EU, pågår genteknisk forskning med kommersiellt syfte i Sverige, exempelvis som förädling för andra marknader. Om Sverige ska behålla denna verksamhet, där vi i vissa avseenden är en ledande nation, måste det vara möjligt att genomföra fältförsök.

Samexistenssvårigheter som grund för förbud

En annan kategori av skäl gäller samexistenssvårigheter mellan odling av GM grödor och andra grödor inom samma geografiska område. Jordbruksverket instämmer i utredningens slutsats att det skulle vara svårt att påvisa att det finns ett tvingande skäl till att förbjuda odling av en växt på denna grund. Det finns redan ett regelverk, som kan ta hänsyn till samexistenssvårigheter om det anses lämpligt på politisk nivå. Ändringar i detta regelverk kan i så fall komma att bli nödvändiga.

Konsekvenser för utsädeshandel inom EU av ett nationellt förbud

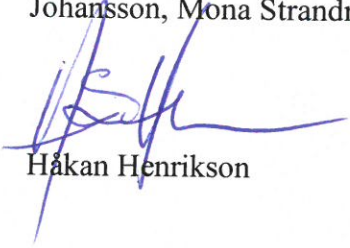
Vi vill lägga till följande till vårt tidigare yttrande. Idag finns i EU inget generellt tröskelvärde för inblandning av genetiskt modifierat utsäde under vilket man inte behöver märka utsädet. Det finns inte heller i Ändringsdirektivet några särskilda regler för tolerans av en viss inblandning i utsäde av en GMV som enligt de nya reglerna har blivit förbjuden att odla i en nation. Om Sverige skulle införa förbud mot odling av en viss GMV skulle det därför kunna få negativa effekter på handel inom EU även med konventionellt utsäde. Skulle spårmängder av det i Sverige förbjudna genetiskt modifierade utsädet påträffas i ett utsädesparti skulle detta leda till att partiet måste exporteras till ett område utan motsvarande förbud alternativt kasseras som utsäde. Skulle utsädet redan ha såtts vid upptäckten, skulle lantbrukare som sått det troligen tvingas plöja ned sin gröda eller på annat sätt säkerställa att odlingen avslutas. Lantbrukaren skulle också ha gjort sig skyldig till en otillåten verksamhet. Detta skulle kunna ge en avskräckande effekt som alltså skulle vara handelsstörande för konventionellt utsäde från länder inom EU där den aktuella GMV:n odlas. På motsvarande sätt skulle svensk utsädesexport kunna störas om förbud för en viss GMV inte finns i Sverige men i exportlandet. Importen av utsäde till Sverige är emellertid mycket större än exporten.

Med andra ord kan man genom nationella förbud få liknande problem för handeln med utsäde inom EU som man idag har i handeln med tredje land.

Oavsett om regeringen väljer att införa bestämmelserna om odlingsförbud eller inte rekommenderar Jordbruksverket att Sverige verkar inom EU för att artikel 21.2 i direktiv 2001/18/EG används för att skapa tröskelvärden för märkning av sådant utsäde som har förbjudits nationellt. Sådana gränsvärden skulle kunna mildra effekterna på utsädeshandeln inom EU av odlingsförbuden och kan motiveras med att eventuella förbudsbestämmelser ska

vara proportionella enligt artikel 26b.3 i direktivet och att de inte ska påverka den fria omsättningen för godkända GMV enligt artikel 26b.8.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Staffan Eklöf har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Mona Strandmark och Stina Fritjofsson deltagit.



Håkan Henrikson



Staffan Eklöf

Bilaga

Jordbruksverkets yttrande från den 10 februari 2016 vid utredningens samråd

Kopia

Jordbruksverket skickar kopia till Näringsdepartementet för kännedom