

Mark- och miljödomstolen

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över slutbetänkandet av utredning om begränsning av odling av genetiskt modifierade växter, SOU 2016:22, (ert dnr M2016/00673/Ke)

Sammanfattning

I första hand anser mark- och miljödomstolen att det inte är motiverat att nationellt begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter som godkänts inom EU och avstyrker utredningens förslag att i nuläget i svensk lag införliva ytterligare bestämmelser som möjliggör begränsning eller förbud av odling av genetiskt modifierade växter inom landets territorium.

I andra hand, om förslaget ändå skulle införlivas i svensk lagstiftning, bör utredningens författningsförslag som avser ändring av 13 kap. miljöbalken och dess komplettering med 20 § ses över, så att uppräknningen av tvingande skäl - som ska kunna ligga till grund för ett odlingsförbud i Sverige - överensstämmer med utredningens slutsatser i denna fråga.

Mark- och miljödomstolens skäl för sitt ställningstagande

Ändring av det geografiska tillämpningsområdet

Genflöde från vindpollinerade växter respekterar inga nationsgränser. Sverige kommer troligen aldrig att lyckas upptäcka eller förhindra spridning av pollen och frö från genmodifierade växter om de odlas i grannländer. Enligt den nya artikeln 26a1a i (EU) 2015/412 ska berörda medlemsstater vidta bl.a. lämpliga åtgärder i gränsområden för att undvika gränsöverskridande kontaminering till angränsande medlemsstater senast den 3 april 2017. Utredningen finner dock att ”Det bemyndigande som finns i [13 kap. 11 §] 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”. Implementering av direktivets (EU) 2015/412 möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter genom anpassning av det geografiska området bedöms därför på sätt och vis avse samma åtgärdsbehov och eventuellt leda till en dubbelreglering.

Tvingande skäl

Enligt utredningen ska det röra sig om skydd för ett väsentligt allmänintresse för att ett skäl för att anta bestämmelser om odlingsförbud ska vara tvingande. För att kunna hävda att det finns sådana tvingande skäl måste det finnas belegg för argumentationen. Det är dock svårt att definiera ett tvingande skäl som inte står i strid med den omfattande miljöriskbedömning som genomförs i enlighet med utsättningsdirektivet 2001/18/EG eller förordning (EG) nr 1829/2003. Potentiella risker som tagits upp i riskbedömningen får alltså inte användas som grund för ett förbud.

Av utredningens sammanfattning framgår vidare att miljöpolitiska mål eller socioekonomiska skäl borde kunna ligga till grund för ett odlingsförbud i Sverige. Övriga skäl som framgår av utredningens ändringsförslag till 13 kap. miljöbalken torde inte, enligt utredningen, vara användbara grunder för den svenska tillämpningen. Orsaken till varför dessa skäl ändå anges i 20 § författningsförslaget förklaras inte av utredaren.

Omfattningen av befintlig lagstiftning

All slags verksamhet i Sverige där genetiskt modifierade organismer (GMO) hanteras måste ha tillstånd. Beslut som gäller tillstånd för odling av en genetiskt modifierad växt tas gemensamt på EU-nivå och tillståndet gäller i alla EU:s medlemsländer. Gällande EU-rätt 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.

Användningen av GMO i Sverige bygger på två EG-direktiv och regleras framför allt i 13 kap. miljöbalken samt ett antal svenska förordningar och föreskrifter. Förutom EG-direktiv och miljöbalken finns det EG-förordningar om genteknik. Olika myndigheter har tillsynsansvar för olika slags organismer och olika slags användning. Med tanke på antalet berörda myndigheter, gällande direktiv och bindande lagstiftning samt gällande ansvarsfördelning bedöms området som avser GMO-hantering som mycket komplex i sin omfattning.

En fördel med att ha en lagstiftning på plats?

Utredningen anser att frågan om genomförande i svensk rätt och odlingsförbud främst är en politisk fråga och att det bör vara regeringen som ska besluta om nationella förbud eller begränsningar av odling av genetiskt modifierade växter. Däremot bör vissa administrativa uppgifter, som inte berör tillståndprocessen, kunna läggas på Jordbruksverket.

Direktivet är frivilligt för medlemsstaterna att genomföra. Det finns heller inga godkända grödor som är aktuella för odling i Sverige. Bland det fåtal ansökningar som väntar på godkännande finns inte några grödor som bedöms ha ett sådant mervärde att de inom överskådlig tid skulle odlas storskaligt i Sverige. Tillståndsprövsprocessen ändras inte. Direktivet (EU) 2015/412 tillför enbart en möjlighet att förbjuda odling, men för att kunna få odla en genetiskt modifierad växt så behövs det, om invändning gjorts mot grödan, fortfarande att en majoritet av medlemsländerna röstar för EU:s godkännande. För processens del spelar det därför ingen roll om Sverige genomför bestämmelserna eller inte. Utredningen menar att implementeringen av (EU) 2015/412 i dagsläget inte innebär några konsekvenser för svenska växtodlare. Tvingande skäl kan dock uppstå som man inte kan förutse i dag.

Av utredningens motivering framgår att införandet av nationella restriktioner för odling av genetiskt modifierade växter är avsedda att vara profylaktiska åtgärder. Behov av ett ändrat regelverk finns inte, vare sig idag eller inom överskådlig framtid, men ändå vill man ha det till hands om behov uppkommer. Det framstår som tveksamt om det är påkallat att ändra gällande lagstiftning som får anses restriktiv med anledning av ett icke bindande direktiv. Då sådana motiv kan finnas inom många andra delar av miljöbalkens tillämpningsområde, finns det inte skäl att det just för odling av genetiskt modifierade växter ska finnas en särskild "reservreglering".

Ett odlingsförbud får inte begränsa fältförsök

Det finns en rad positiva effekter som kan uppnås med hjälp av en säker användning av gentekniken så att människors och djurs hälsa och miljön skyddas. Sedan början av 1990-talet har intresset för att använda växter som proteinfabriker stadigt ökat. Exempelvis kan genmodifierade växter användas som proteinfabriker och producera cancermedicin eller så kan modifiering av växtproteiner göra att växten känner igen angrepp från flera patogener.

Det är allmänt känt att utvecklingen går snabbt mot att med nya tekniker modifiera arvsmassa utan att integrera nytt DNA. Enligt Jordbruksverkets bedömning omfattas inte de växter där inget nytt DNA har tillförts av GMO-lagstiftningen. Den snabba utvecklingen av nya tekniker som kan kringgå det något föråldrade GMO-direktivet (2001/18/EG) kommenteras dock inte i utredningen.

Tillstånd för försöksodlingar beslutas nationellt till skillnad från utsläppande på marknaden. I utredningens avsnitt 4.9 anges att de skäl som Sverige eventuellt skulle grunda ett nationellt förbud på kan ha en negativ inverkan på den

forskning som kommer att bedrivas. Det är därför oklart i vilken grad föreslagen särreglering på nationell nivå kan påverka fördelning av ekonomiskt stöd för fältförsök.

Inga ändringar inom prövnings- eller tillsynsområdet

Utredningen drar slutsatsen att ärendehantering hos regering, domstolar och myndigheter bör kunna hanteras inom befintliga resurser. Enligt mark- och miljödomstolen är det svårt att bedöma på vilket sätt framtida förändringar inom detta område kan påverka olika beslutsfattare. Fåtal ärenden medför oftast avsaknad av vägledande rättspraxis och långtgående utredningskrav. Tillämpning av ett komplext regelverk kan i sådana fall innebära behov av mer resurser.

Det är oklart hur tillsynen ska fördelas på lokal, regional eller central nivå. Även om utredningen inte föreslår någon ändring i miljöbalkens sanktionskapitel så föreligger det ett stort behov av vägledning som möjliggör ändamålsenlig tillämpning av regelverket.

Påverkan på handeln

Enligt utredningen ska begränsningar eller förbud gälla odling och inte den fria omsättningen och importen av genetiskt modifierat utsäde och annat växtförökningsmaterial. 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.

Hur detta i praktiken kan vara möjligt utan att handeln påverkas av en nationell särreglering, är svårt att förutse. Det är också svårt att hävda att ett förbud mot att använda ett växtförökningsmaterial inte påverkar den fria rörligheten för samma växtförökningsmaterial.

Stefan Nilsson

Josefin Holmgren

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Stefan Nilsson, tf. chefsrådmannen Susanne Mörkås, tekniska rådet Jolanta Green och referent har varit tingsfiskalen Josefin Holmgren.