

31 oktober 2005

Till
Jordbruksverket
Växtodlingsenheten, att Anna-Clara Sjöström
551 82 Jönköping

Förslag till försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor

Ert Dnr 22-6210/05

Ekologiska Lantbrukarna anser att Jordbruksverkets förslag lider av så stora brister att det krävs en grundlig omarbetning och minst en ytterligare remissbehandling innan det kan utgöra underlag för beslut. Verket har kraftigt avvikit från instruktionerna i regeringsuppdraget. Man har försummat att göra lagstadgad konsekvensanalys. De föreslagna isoleringsavstånden baseras på ett resonemang som saknar stöd i gällande EU-lagstiftning. Förordningstexten är dåligt genomarbetad med många oklarheter och stora luckor. Motiveringar och bakgrundsanalys är summariska eller saknas helt.

Resultatet är ett regelverk som om det genomfördes skulle leda till rutinmässig förorening av konventionella och ekologiska grödor med genmaterial från GMO-grödor. Jordbruksverket har medvetet satt isoleringsavstånd och andra försiktighetsåtgärder så lågt att de förväntas ge ett visst konstant genflöde från GMO-odlingarna. Som skäl för detta anger man att striktare regler skulle bli orimligt kostsamma för GMO-odlingen.

Den lösning man valt ger istället orimliga kostnader för dem som drabbas av genläckaget från GMO-produktionen. Den avsiktliga lågnivåinblandning som skulle bli resultatet av Jordbruksverkets förslag får till konsekvens att drabbade ekologiska lantbrukare inte kan sälja sina grödor som ekologiska. Det innebär i praktiken ett näringsförbud för ekologiska bönder inom spridningsavstånd från GMO-odlingar. Många konventionella lantbrukare är också kontraktbundna att producera utan GMO och drabbas på samma sätt (t ex mjölkleverantörer och Sigill-anlutna). Övriga konventionella lantbrukare drabbas "bara" av ett GMO-märkningskrav som gör grödorna svårsålda och sänker priset.

Även om Jordbruksverket är ensamt ansvarigt för de konkreta förslagen, måste vi också rikta kritik mot regeringen som har det övergripande ansvaret för den s k "samexistensen" mellan GMO-producenter och övriga jordbruket. En rad andra EU-länder med Danmark i spetsen har de senaste 2-3 åren genomfört ambitiösa förankringsprocesser med jordbrukets aktörer i avsikt att hitta samförståndslösningar. Svenska regeringen inbjöd 2003 till en första allmän diskussion i gemensam regi av jordbruksdepartementet och miljödepartementet. Sedan dess har det inte getts ett enda tillfälle för utomstående organisationer att ta del av eller kommentera något material eller pågående arbete, förrän detta förslag presenteras i form av en färdigskriven förordningstext med fyra veckors remisstid. Detta motsvarar inte vår uppfattning om hur man åstadkommer förankring och samförstånd.

Det är också regeringens ansvar att förslaget helt saknar en avgörande komponent, en reglering av skadestandsfrågorna. Vid diskussionen 2003 betonade en stor majoritet av deltagarna att frågorna om juridiskt ansvar och ekonomisk ersättning måste utredas och regleras tillsammans med de tekniska försiktighetsåtgärderna. Skälet är att GMO-producenter enligt gällande EU-lagstiftning inte har något ansvar för att hålla konventionella och ekologiska produkter fria från GMO-inblandning. Det är de producenter som *drabbas* av inblandning, inte de som *orsakar* den, som tvingas ta den ekonomiska risken om försiktighetsåtgärderna är otillräckliga. Jordbruksverkets juridiska expertis har på direkt fråga bekräftat att det knappast finns några möjligheter att få skadestånd när en GMO-inblandning inträffar trots att GMO-odlaren respekterat gällande lagstiftning.

Regeringen valde trots detta att utesluta ansvars- och ersättningsfrågorna från Jordbruksverkets uppdrag. Nu aviseras istället en separat utredning av dessa frågor. Det är inte en optimal lösning. Om den ska fungera krävs en mycket nära samordning mellan den utredningen och det fortsatta arbetet med de tekniska försiktighetsåtgärderna. Ett absolut krav är att de samordas i tiden. För att försiktighetsregler ska vara meningsfulla krävs att de backas upp av ansvars- och ersättningsregler. Bådadera måste därför vara i kraft innan GMO-produktion tillåts i Sverige. Alternativet är att konventionella och ekologiska lantbrukare tvingas ta den ekonomiska risken med en teknik de valt att inte utnyttja. Det är raka motsatsen till samexistens.

ALLMÄNT

Uppdraget

Regeringsuppdraget säger uttryckligen att Jordbruksverkets uppgift är att föreslå bestämmelser som syftar till att "*undvika* oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter, dvs att *förhindra* spridning av genetiskt modifierade anlag till andra grödor". Åtgärderna ska utformas så att det "*så långt som möjligt förhindras* att GMO sprids till andra odlingar" (våra kursiveringar). Jordbruksverket har istället valt att föreslå regler som är utformade för att *begränsa* spridningen, så att man i normalfallet hamnar ungefär på den inblandningsnivå som

utgör gränsen för GMO-märkning vid "oavsiktlig eller tekniskt oundviklig förekomst", dvs 0,9 %. Detta är en kraftig avvikelse från uppdraget. Vi begär att Jordbruksverket arbetar om hela förslaget utifrån det syfte som regeringen angett.

"Oavsiktlig eller tekniskt oundviklig"

När Jordbruksverket väljer att föreslå försiktighetsåtgärder som medvetet är utformade för att resultera i en viss regelmässig GMO-inblandning i andra produkter, får detta en juridisk konsekvens som verkets jurister inte förefaller ha uppmärksammat. Toleransnivån 0,9 % gäller endast för inblandning som är "oavsiktlig¹ eller tekniskt oundviklig". Om man är medveten om en inblandningsrisk måste man kunna bevisa att man vidtagit skäligen åtgärder för att undvika den. Om isoleringsavstånd och andra försiktighetsåtgärder avsiktligt sätts så snävt att man måste förvänta sig en viss regelmässig inblandning inom ett visst område, kan ingen inom detta område hävda att toleransnivån automatiskt gäller. Märkningskrav inträder då istället så snart som en förekomst säkert kan konstateras. Detta leder till drastiskt ökade risker för ekonomiska konsekvenser hos konventionella och ekologiska lantbrukare. Detsamma gäller för efterföljande led i livsmedelskedjan.

Vi bifogar en auktoritativ utredning av rättsläget från en specialist på området. Vänligen notera att utredningen är copyrightskyddat material och inte får publiceras utan författarens medgivande.

På direkt fråga anger Jordbruksverket att man valt en mycket tolerant utformning av bestämmelserna med ledning av en formulering i EU-kommissionens riktlinjer för samexistens, som säger att åtgärderna inte ska vara "mer långtgående än vad som är nödvändigt för att säkerställa att tillfälliga spår av GMO håller sig under de tröskelvärden som fastställs i gemenskapslagstiftningen". Men även denna formulering talar om *tillfälliga/oavsiktliga* spår (*adventitious* i engelska originalet). Jordbruksverkets tolkning att den skulle förbjuda försiktighetsåtgärder som förhindrar *regelbunden* och *avsiktlig* inblandning är gripen ur luften. Tvärtom är sådana åtgärder en förutsättning för att *någon* inblandning ska kunna betraktas som tillfällig/oavsiktlig. Det finns ingen motsättning mellan att åtgärderna ska förhindra *avsiktlig* inblandning och att de ska säkerställa att *oavsiktlig* inblandning inte överstiger tröskelvärdena.

Konsekvensanalys små företag

Liksom alla myndigheter har Jordbruksverket lagstadgad skyldighet att göra en särskild konsekvensanalys när man "överväger nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt" (SFS 1998:1820). Analysen ska ske "så tidigt som möjligt" och den ska dokumenteras. Bland de frågor som särskilt ska belysas är effekter på små företags konkurrensförhållanden och vilka ökade kostnader som uppstår, samt vilka alternativa lösningar som finns.

¹ Termen som används i det engelska originalet är *adventitious*, som har innebörden av både "oavsiktlig" och "tillfällig". Båda svenska översättningarna har använts i EU-dokument.

Vi begär därför att Jordbruksverket snarast kompletterar sin utredning med en sådan analys och omgående remitterar denna.

Vi vill särskilt betona vikten av att inte förbise de indirekta kostnader som GMO-produktion innebär för hela jordbruket, och i synnerhet för det företag väljer att inte odla GMO-grödor. Även om ett regelverk utformas som förhindrar rutinmässig inblandning och säkerställer ekonomisk ersättning om tredje part drabbas, uppstår en rad diffusa extrakostnader för både konventionell och ekologisk produktion: noggrannare dokumentation och särhållning, ökad provtagning inom ekologiska och andra certifieringssystem, begränsningar i val av arrendemark, foderleverantörer och maskinentreprenörer, försvårad odlingsplanering, m m.

Spridningsvägar

Förslaget har en ensidig fokusering på spridning mellan odlingar via pollen eller spillfrö. Andra spridningsvägar kan vara av minst lika stor betydelse och behöver uppmärksammas i motsvarande grad, t ex spridning via maskiner och fordon eller sammanblandning på grund av bristande hanteringsrutiner hos lantbruk eller andra företag.

Utbildning och certifiering

Förslaget innebär att GMO-odlaren måste genomföra en rad åtgärder för att undvika spridning och även göra självständiga bedömningar av t ex vilken nivå på särhållningsrutiner som behövs i olika sammanhang. Detta kräver både praktiska och teoretiska kunskaper som går utöver vad en genomsnittlig lantbrukare, maskinförare eller transportör kan förutsättas ha. Vi menar därför att man måste ställa ett utbildningskrav på den som ska odla eller handha GMO-grödor. Licenskravet för vissa bekämpningsmedel är en naturlig jämförelse.

Både för den löpande tillsynen och för utredningen när en inblandning inträffat, är det viktigt att försiktighetsåtgärderna genomförs enligt fasta rutiner och dokumenteras väl. Vi tror att detta är mycket svårt att säkerställa utan en certifiering av företagets produktion enligt ISO 9001 eller liknande.

Ekologisk märkning och GMO-märkning

Jordbruksverket för vissa resonemang om det ekologiska regelverket som kan vara vilseledande. Att tröskelvärdet 0,9 % för oavsiktlig inblandning även gäller för ekologisk produktion innebär bara att en ekologisk produkt som överskrider gränsvärdet skulle behöva märkas som GMO. Det säger ingenting om produktens ekologiska status. Reglerna om GMO-märkning (1829/2003) är inte överordnade ekoförordningen (2092/91) och kan inte styra tillämpningen av den. Bedömningen av om ekomärkningens villkor är uppfyllt – att GMO-produktionsmedel inte har använts – baseras inte i första hand på analyser av restvärden, även om dessa är ett hjälpmedel. Avgörande för godkännande eller underkännande är istället om producenten kan dokumentera att produktionsreglerna följts. Om man finner att GMO förekommit i produktionen, kan ett underkännande bli följden vid betydligt lägre inblandning än 0,9 %.

FÖRSLAGET PUNKT FÖR PUNKT

§ 1 Inledande bestämmelser

Vi antar att "växter" i första stycket ska tolkas som "växtarter". Det är bättre att använda denna term för att undvika tolkningsproblem. I bilagan bör varje växtart specificeras med sin korrekta latinska benämning.

Texten behöver kompletteras med en bestämmelse som klargör att odling av andra genmodifierade växtarter än de som täcks av denna förordning inte får förekomma i Sverige. Förslagsvis sist i paragrafen, med lydelse: "Andra genmodifierade växtarter än de som omfattas av bilagan får inte odlas i Sverige."

Texten behöver även kompletteras med en bestämmelse om att växtmaterial och växtprodukter som importeras också omfattas i samma mån som svenskodlat. Riskbilden är densamma och vi ser ingen anledning att särbehandla importen.

Vi ser inga godtagbara skäl att undanta odling av icke marknadsgodkända GMO. De villkor som ställs för fältförsök baseras endast på en analys av hälso- och miljöeffekter. Ekonomiska konsekvenser av spridning kan inte beaktas när villkoren fastställs. Behovet av försiktighetsåtgärder är därför inte mindre än för kommersiell odling. Det kan rentav vara större, eftersom fältförsöken gäller icke marknadsgodkända linjer som aldrig har någon toleransnivå för oavsiktlig inblandning. Isoleringsavstånden behöver därför vara stora nog för att undvika även enstaka och sällsynta fall av oavsiktlig spridning.

Vi ser inga godtagbara skäl att undanta odling som inte sker på jordbruksmark. Beroende på gröda och omständigheter kan en mindre odling på andra markslag eller i växthus mycket väl orsaka genspridning.

Vi ser inga godtagbara skäl att undanta odling för privat bruk. Användningsområdet är irrelevant för genspridningsriskerna. Det är också oklart vad som menas med privat bruk. Om en lantbrukare odlar energigrödor för uppvärmning av sin privata bostad, är det privat bruk?

Det enda rimliga är att regelverket inkluderar alla former av odling på alla markslag.

Genspridning *från* kommersiell odling *till* privat behöver likaså beaktas. Många grödor som odlas i lantbruket är också vanliga i hemträdgårdar. Det gäller t ex både majs och potatis. Privatpersoner med trädgårdsodling måste därför omfattas av informations- och samrådskrav i samma utsträckning som andra lantbrukare.

Det är bra att bestämmelserna även gäller för transporter och annan hantering. Många formuleringar i resten av förordningen behöver dock förtydligas så att det klart framgår att anmälnings- respektive informationsplikt gäller alla som hanterar utsäde, skörd, produkter m m. Det är inte heller tydligt var gränsen går mellan vad denna förordning ska reglera och vad som täcks av spårbarhetsreglerna för livsmedel.

§ 2 Inledande bestämmelser

Syftet måste vara i enlighet med regeringsuppdraget: att förhindra förekomst i andra produkter, utan inskränkningen "oavsiktlig". Endast om GMO-odlaren vidtar försiktighetsåtgärder som syftar till att helt undvika spridning kan en inblandning som ändå uppkommer betraktas som oavsiktlig och rymmas inom 0,9 %-undantaget. Referenserna till märkning enligt EU-förordningarna är irrelevanta. Texten bör alltså lyda: "Syftet med bestämmelserna är att förhindra förekomst av material från genetiskt modifierade växter i andra produkter än genetiskt modifierade."

§ 3 Inledande bestämmelser

Definitionen av grönfodermajs förefaller svår att tillämpa praktiskt. Majs som odlas till grönfoder är ingen särskild "form" av majs, utan majs som skördas genom hackning och ensilering snarare än genom tröskning. Det finns ingen möjlighet att särskilja grönfodermajs innan den är skördad.

Ny paragraf Skyldighet att förhindra spridning

Före de specifika paragraferna om olika åtgärder behövs en övergripande paragraf som etablerar en allmän skyldighet för den som odlar eller hanterar GMO att vidta de åtgärder som krävs för att förhindra spridning. Vi föreslår något av följande karaktär: "Den som odlar eller hanterar genmodifierade växter eller produkter från dem är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att förhindra att material från dem sprids till andra växter eller produkter än genetiskt modifierade. Denna skyldighet inkluderar men är inte begränsad till de åtgärder som specificeras i x-x §§."

Ny paragraf Juridiskt ansvar och ekonomisk ersättning

Det behövs en ny paragraf som klargör vem som bär ansvaret när en inblandning inträffar och på vilket sätt de drabbade kan få ekonomisk ersättning. Det centrala problemet som måste lösas är att det i dagsläget är den som *drabbas* av en inblandning som får ta de ekonomiska konsekvenserna (märkningskrav, underkänd ekologisk gröda, osv). På något sätt måste ansvaret skiftas till den som *orsakar* inblandningen.

Det exakta innehållet i denna paragraf är beroende av vilken lösning regeringen väljer efter att den särskilda utredaren lämnat sitt förslag. Det kan t ex handla om strikt ansvar i likhet med vad som gäller för vissa miljöbrott, om en begränsning av bevisbördan för den drabbade som i den tyska lagstiftningen, eller om en fondlösning av dansk modell som med hjälp av avgifter på GMO-odling och med staten som mellanhand eliminerar behovet att gå via domstol för att få ersättning.

Ny paragraf Utbildningskrav

Det behövs en ny paragraf som fastslår att den som avser att odla eller hantera GMO-växter och produkter från sådana först måste genomgå godkänd utbildning för den eller de GMO-växter man vill odla/hantera. Utbildningen ska ha en generell och en artspecifik del och resultera i en licens av liknande slag som för användning av

vissa kemiska bekämpningsmedel. Licensen ska vara tidsbegränsad och ska även kunna dras in vid brott mot försiktighetsreglerna. Endast den som har giltig licens får odla/hantera GMO-grödor och produkter av dem. Licens måste följaktligen krävas redan vid inköp av GMO-utsäde, vare sig det sker från ett kommersiellt utsädesföretag eller genom grannhandel. Närmare krav om vad utbildningen ska innehålla, vem som kan anordna osv behöver specificeras i bilaga.

Ny paragraf Certifieringskrav

Det behövs en ny paragraf som fastslår att den som avser att odla eller hantera GMO-växter eller produkter från sådana ska vara ansluten till ett certifieringssystem lämpligt för att fastställa och kvalitetssäkra nödvändiga hanterings- och dokumentationsrutiner. Godkända certifieringssystem specificeras i bilaga, liksom vilka aspekter av GMO-företagets verksamhet som ska certifieras.

4 § Informationsplikt

Vi föreslår att paragrafen rubriceras Informations- och samrådspikt, eftersom det krävs en dialog mellan de båda parterna, inte bara enkelriktad information. Både för GMO-odlaren del och för tillsyn och utredning av eventuella inblandningsfall behövs en mekanism som säkerställer 1) att informationen nått mottagarna, och 2) att de godtagit GMO-odlingen och inte själva tänker odla korsningsbara växtarter inom spridningsavståndet. Inte minst med tanke på GMO-odlaren rättssäkerhet bör detta bevis på genomfört samråd vara skriftligt. Jordbruksverket menar att GMO-odlaren ska hållas ansvarig för isoleringsavståndet även om grannar först gett klartecken och sedan ändå odlar en korsningsbar gröda. Det finner vi orimligt. Enda sättet att undvika problemet är att kommunikationen måste dokumenteras skriftligt.

Informationsplikten behöver också kompletteras med en skyldighet för GMO-odlaren att upplysa om konsekvenserna vid en eventuell inblandning, t ex i vilka fall märkningskrav uppkommer, vilka ansvars- och ersättningsregler som gäller osv. Närmare bestämmelser om vad informationen ska omfatta, hur den ska utformas och hur samrådet ska dokumenteras behöver ges i bilaga.

I många fall måste informationsplikten vara återkommande under flera år efter GMO-odlingen, framförallt vid odling av grödor som regelmässigt resulterar i spillfrö som gror under ett antal följande år. Ett tydligt exempel är raps/rybs där frö tenderar att gro i avsevärda mängder följande gång samma gröda odlas, även om detta sker åtskilliga år senare. Man inte kan förutsätta att de angränsande brukare och andra som berörs av informationsplikten är desamma år från år. Därför måste GMO-odlaren också vara skyldig att informera varje år som det finns en möjlighet att hans grödor har en GMO-inblandning som härrör från tidigare odling.

Vid odling på arrenderad mark måste informations- och samrådspikt även gälla gentemot markägaren. GMO-odling leder i många fall till en långsiktig begränsning av markens användningsområde, till exempel för ekologisk produktion, och därmed till en effekt på markvärdet. Markägaren måste därför ha möjlighet att förbjuda eller villkora GMO-odlingen.

Informations- och samrådsplikten måste också gälla gentemot privatpersoner som har trädgårdsodling inom spridningsavståndet eller andra kontakter med GMO-odlaren, t ex via gödselinköp eller köp av maskintjänster. Vi utgår ifrån att många privatpersoner också vill undvika GMO-inblandning utifrån "en egen uppfattning om hälso- och miljörisker", som det uttrycks i regeringsuppdraget. Vi tror att allmänheten skulle ha mycket svårt att förstå varför bara lantbrukare och inte privatpersoner skulle ha rätt att bedriva odling utan GMO-inblandning. Inblandningen vid pollenspridning från en stor fältmässig odling till en liten trädgårdsodling kan också bli massiv. En privat trädgårdsodlare som fått GMO-inblandning i sin skörd och sedan överlåter produkter till andra – oavsett om det sker mot betalning eller ej – omfattas dessutom vad vi kan bedöma av märkningskravet på samma sätt som en lantbrukare, vilket ytterligare stärker argumenten för en likabehandling ifråga om information och samråd. Vi rekommenderar att Jordbruksverket snarast tar kontakt med fritidsodlingens organisationer i frågan. Vi noterar att de inte var upptagna på listan över remissinstanser.

Informations- och samrådsplikten måste också gälla gentemot alla som utsätts för inblandningsrisker på andra sätt än via frö- eller pollenspridning, t ex entreprenörer som utför maskintjänster, transportörer, utsädesrensare – samt andra lantbrukare som utnyttjar samma tjänsteleverantörer som GMO-odlaren. Eftersom det är svårt att förutse alla kategorier av kontakter som kan förekomma, föreslår vi att paragrafen inleds med en mera generell formulering som fastslår att informations- och samrådsplikten, förutom företag och privatpersoner med jordbruksmark eller trädgårdsodlingar inom spridningsavstånd, även gäller alla andra som kan förutses utföra arbeten i växtodlingen eller på annat sätt komma i kontakt med material från de genmodifierade växterna.

Informationsplikt måste också finnas gentemot köpare vid försäljning av mark där GMO tidigare odlats och av maskiner eller fordon som använts till GMO-grödor. Detsamma gäller vid utarrendering av mark där GMO-grödor odlats.

Informations- och samrådsplikten hör till de rutiner som behöver kvalitetssäkras genom certifiering.

5 § Odling

Odlingsreglerna kan inte endast begränsas till avstånd. Formuleringen behöver ändras så att det framgår att bilagan kan innehålla andra villkor rörande odlingen, t ex skyddsålder med omodifierad gröda, åtgärder mot spillfrö eller minsta tid som måste förflyta mellan GMO-odling och odling av korsningsbar omodifierad gröda på samma mark.

Vi ställer oss mycket tveksamma till konstruktionen med "grannavtal". Om ett sådant avtal sluts blir effekten att även grannens gröda blir genetiskt modifierad i EU-lagstiftningens mening. Det måste betyda att även grannen blir skyldig att följa samtliga tillämpliga bestämmelser i denna förordning, inte bara 7-9 §§ som anges i texten. Ett enklare och tydligare sätt att reglera detta är att fastslå att den som medvetet odlar en korsningsbar gröda inom spridningsavståndet – med eller utan

avtal – automatiskt betraktas som GMO-odlare och har samma skyldigheter som en sådan.

6 § Anmälan

För att göra databasen praktiskt användbar för andra lantbrukare behöver anmälan om odling göras i god tid före odlingssäsongens början. Tidpunkten bör vara densamma som för informations- och samrådskravet. De eventuella ändringar som inträffar får anmälas senare. Alternativt kan man kräva en obligatorisk bekräftelse av exakt placering m m efter sådd.

Det är mycket viktigt att databasen utformas på ett sådant sätt att den kan sparas permanent och ger jämförbarhet från år till år. Med tanke på att stora delar av jordbruksarealen är arrenderad och skiftar brukare ofta, kommer snart situationer att uppkomma då en lantbrukare behöver kunna kontrollera inte bara om GMO odlats på ett visst skifte utan även exakt vilken GMO och exakt när. Spillfrö av raps är återigen ett tydligt exempel. De kan gro upp till 15-20 år senare i tillräckliga mängder för att ge kvantifierbar inblandning i en ny rapsgröda.

Databasen måste självklart vara offentligt tillgänglig i en lätthanterlig form, förslagsvis med möjlighet att se GMO-arealer år för år med fullständiga odlingsuppgifter i kartform. Tekniken för detta finns redan utvecklad i SAM Internet. Vi tror att det kan finnas ett stort intresse för databasen även från allmänheten, t ex vid fastighetsaffärer då förekomsten av GMO-odlingar i grannskapet kan bli en faktor som påverkar köpbeslut och/eller prisbild, på samma sätt som närheten till fält som bekämpas kemiskt.

Ett anmälningskrav behöver också gälla vid försäljning av GMO-utsäde, vare sig säljaren är ett kommersiellt utsädesföretag eller någon annan, t ex en lantbrukare som säljer till grannar. Både för tillsynen och särskilt för utredning av inblandningshändelser är det viktigt att kunna spåra vilka mängder och sorter av GMO-utsäde som sålts till varje lantbrukare. Helst bör även denna information integreras med databasen över GMO-arealer.

7 § Rengöring

Rengöringskravet måste gälla även inom företaget. Såmaskiner, gödnings-spridare, sprutor och andra maskiner som kan sprida förökningsmaterial kan annars ge upphov till inblandning på andra arealer hos samma brukare och i nästa led via frö eller pollen till andra brukare.

Stora delar av maskinparken används idag gemensamt av flera brukare eller hyrs in som legokörning från maskinstationer eller grannar. För att säkerställa spårbarhet när en inblandning uppkommer krävs någon form av registrering av varje maskin som används omväxlande i GMO-odling och annan odling. Eventuellt kan detta lösas inom ramen för certifieringen, annars måste det antagligen införas ett anmälningskrav och ett register även över "GMO-maskiner" på liknande sätt som GMO-arealerna registreras.

Syftet med bestämmelserna behöver inte upprepas här, och det är inte att "begränsa" utan att "förhindra" spridning.

Rengöringen hör till de rutiner som behöver kvalitetssäkras genom certifiering.

8 § Särhållning

Särhållning behövs i många fall även om skörden/produkten ska användas inom det egna företaget. För spannmål och andra växtslag där produkten även är förökningsmaterial finns en uppenbar risk att slarviga förvaringsrutiner leder till förorening eller förväxling av utsäde följande år. Eftersom det är nästan omöjligt att på förhand säkert veta vilka partier som får vilken användning, menar vi att särhållningskravet behöver vara generellt.

Formuleringen säger inte tydligt vad som omfattas av särhållningskravet. Först används termerna utsäde och skörd, sedan talas om produkter. Särhållningskravet bör omfatta allt material, levande och dött, som kan innebära en risk för inblandning i konventionella eller ekologiska produkter.

Särhållningen hör till de rutiner som behöver kvalitetssäkras genom certifiering.

9 § Transport

Spridning av förökningsmaterial är inte den enda risken vid transporter. Sammanblandning av GMO-partier med andra partier av samma växtart/produkt är också sannolikt.

Vi kan inte se varför transporter ska regleras skilt från hantering i övrigt. Det vore bättre att tala om all hantering samlat och ge generella anvisningar om åtgärder för att minimera inblandningsriskerna av olika slag.

Transporter och annan hantering hör till de rutiner som behöver kvalitetssäkras genom certifiering.

10 § Undantag

Vi ser inga godtagbara skäl till att Jordbruksverket ska kunna medge undantag från de centrala försiktighetsåtgärderna. Varje undantag från de föreslagna paragraferna drabbar tredje part i form av försenad information eller ofullständiga försiktighetsåtgärder. Det finns en rad andra skyldigheter för lantbrukare som gäller utan någon möjlighet till undantag, t ex större delen av datumgränserna för olika stödansökningar.

11 § Tillsyn

Det saknas specifika regler om tillsynsmetoder och tillsynsfrekvens. Den förordning som texten refererar till innehåller endast ett bemyndigande.

Det behöver uttryckligen fastslås att tillsynen ska vara av en karaktär och frekvens som ger rimliga möjligheter att upptäcka eventuell inblandning redan i odlingsledet. Sker inte detta förs inblandningen vidare till senare led i foder- eller livsmedelskedjan och orsakar då mycket större kostnader. Tillsynen måste därför ha ett betydande inslag av DNA-tester i angränsande odlares grödor.

Eftersom kunskapen om många växters biologiska spridningsmönster är så bristfällig (se nedan) bör tillsynen också utformas på ett sådant sätt att den genererar bättre data. Det kan ske t ex genom systematiska provtagningar i angränsande grödor.

12 § Avgifter

Det saknas uppskattning av vilka avgiftsnivåer som kan bli aktuella. Vi förutsätter att de sätts så att administrationen av regelverket blir självfinansierande.

Avgifterna behöver utöver registerhållning även finansiera tillsyn inklusive den relativt kostnadskrävande analysverksamheten. Med de mycket liberala regler som föreslås kommer det garanterat att inträffa ett stort antal fall av märkningspliktig inblandning, vilket även kan leda till stora kostnader för utredning.

Om en fondlösning väljs för ersättningen till dem som drabbas av inblandningen behöver avgifterna sättas så att de även finansierar denna.

13 § Överklagande samt straff och förverkande

Det framgår inte enligt vilka paragrafer i 19 kap Miljöbalken som SJV anser att sanktioner kan bli aktuella. Det förefaller endast kunna gälla då någon försummat att lämna in ansökan samt då man brutit mot villkoren. Dvs straffen gäller att man inte följer de regler som förordningen innehåller, inte den skada man orsakar tredje part. Därmed lär också straffnivåerna bli låga, även då konsekvenserna blir stora för de drabbade.

BILAGAN

Isoleringsavstånd

Jordbruksverkets beräkningar av isoleringsavstånd utgår som redan påpekats från felaktiga premisser. Verket konstaterar uttryckligen att de är valda så att de "leder till 0,9 % inblandning". Detta är i strid med regeringsuppdraget, som var att föreslå åtgärder som så långt som möjligt förhindrar inblandning. Konsekvensen är att all inblandning som uppstår måste betraktas som avsiktlig och märkningspliktig utan tröskelnivå.

Förslagen till isoleringsavstånd måste därför omarbetas helt. De måste sättas på en sådan nivå att man under normala omständigheter inte har anledning att förvänta sig någon inblandning. Så länge detta är fallet finns möjlighet att åberopa tröskelnivån

för oavsiktlig inblandning i enskilda avvikande fall som man inte rimligtvis kunnat förutse eller förebygga.

Det måste också poängteras att både isoleringsavstånd och andra försiktighetsåtgärder löpande måste anpassas efter erfarenheten. Om ett isoleringsavstånd som man bedömt vara tillräckligt ändå visar sig ge upprepade fall av inblandning, måste det justeras. Inblandningen är varken tillfällig/oavsiktlig eller tekniskt oundviklig om den upprepas och orsaken är känd.

Jordbruksverkets redovisning av hur de föreslagna isoleringsavstånden beräknats är inte särskilt tydlig. Det framgår inte klart hur man vägt olika studier mot varandra, inte heller vilka statistiska metoder man använt för att fastställa att just de föreslagna avstånden ger 0,9 % inblandning. Menar man t ex att de ger 0,9 % inblandning i genomsnitt, eller att inga värden i en normalfördelning ligger över 0,9 %?

På flera ställen i verkets kommentarer får man tyvärr också intrycket att strävan varit att hitta argument för kortast möjliga avstånd, inte att göra bästa möjliga vetenskapliga tolkning av det tillgängliga materialet. Ifråga om majsen sorterar man t ex utan särskilda argument bort den studie som kommit fram till det längsta pollineringsavståndet. Intrycket förstärks ytterligare av att de avstånd verket stannat för genomgående är de kortaste i Europa.

Konkret vill vi föreslå att Jordbruksverket gör nya beräkningar av isoleringsavstånd utifrån förutsättningen att de under normala omständigheter inte ska ge någon *kvantifierbar* inblandning. Med tanke på att osäkerheten i analysmetoderna är stor under kvantifierbarhetsgränsen, ser vi detta som en rimlig nivå att utgå ifrån. Vi noterar att livsmedelsmyndigheterna i flera EU-länder, liksom flera större ekologiska certifieringsorgan, redan använder denna gräns i sin praktiska verksamhet. Med dagens teknik ligger kvantifierbarhetsgränsen normalt i storleksordningen 0,1 %, med en viss variation beroende på växtart och materialets kvalitet.

Verket måste nu även redovisa underlaget för sina bedömningar på ett betydligt mera transparent sätt. Det bör t ex framgå vilka extremvärden för spridningsavstånd som finns belagda i de olika undersökningarna, liksom vad verket avser när man säger att ett visst avstånd "leder till" en viss inblandningsnivå.

Oavsett resultatet av dessa nya beräkningar bedömer vi att det empiriska underlaget är så svagt att det inte ensamt kan läggas till grund för beslut om isoleringsavstånd. En alternativ eller kompletterande metod är att utgå från gällande isoleringsavstånd för utsädesodlingar. För stamutsäde av majs gäller exempelvis ett avstånd på 200 meter, och det är baserat på en tolerans av 0,2 %. Beroende på vilka antaganden man gör om pollenspridningen behöver avståndet troligen minst tredubblas för att säkerställa en inblandningsnivå under kvantifieringsgränsen.

Den rimliga slutsatsen av det svaga empiriska underlaget är att avstånden inledningsvis måste sättas med ordentliga säkerhetsmarginaler. Ytterligare data kan sedan samlas in, t ex i samband med tillsynen, och efterhand ge ett underlag för mer vetenskapligt grundade ställningstaganden.

Vi måste ifrågasätta Jordbruksverkets val att rutinmässigt kalkylera inblandning på DNA-nivå. Det kan vara rimligt i vissa fall, men inte i andra. Är ändamålet att kvantifiera mängden GMO-material i ett livsmedel är antalet genkopior kanske det mest relevanta. Men när det handlar om risken för vidare spridning via utsäde eller självsädd, är det antalet frön som ger upphov till nya plantor med GMO-gener. För alla arter där fröet är detsamma som produkten (t ex spannmål och oljeväxter) menar vi därför att andelen modifierade frön är det mest relevanta måttet.

Metoden att räkna inblandning som ett genomsnitt över hela fältet – som använts i flera av de refererade studierna – måste ifrågasättas eftersom den förutsätter en homogen blandning av skörden från hela fältet. I synnerhet vid stora fält måste man anta att blandningen blir allt annat än homogen, dvs att partier från en del av fältet kan ligga många gånger över genomsnittsvärdet. Dessa partier kan röra sig om många ton och kan mycket väl hamna på marknaden eller i nästa års utsäde oberoende av materialet från resten av fältet. Beräkningen av isoleringsavstånd bör därför inte baseras på genomsnittsvärden för stora fält utan på jämförbara serier av enskilda mätvärden från olika avstånd, alternativt på genomsnitt från små arealer.

Jordbruksverkets argument för att särbehandla grönfodermajs är svaga. Vi ser inte hur man på förhand ska kunna garantera att ett visst fält skördas som grönfoder, och även om så sker kan det finnas grobara kärnor i materialet som utgör en spridningsväg för de modifierade generna.

Även från en ren begriplighetssynpunkt måste vi förorda ett enhetligt isoleringsavstånd för varje växtart. Det undantag som möjligen behöver göras gäller fältförsök, eftersom det där aldrig finns någon toleransnivå för oavsiktlig inblandning. Avstånden måste därför sättas högre, så att de verkligen garanterar *noll* spridning, dvs även omfattar de extremfall som normalt ryms inom toleransen för "oavsiktlig eller tekniskt oundviklig" inblandning. Detta är ett begränsat problem, eftersom fältförsöken bedrivs på små arealer och av ett litet antal företag.

Med tanke på svårigheten att kontrollera exakt var inom ett företag som en viss gröda odlas förordar vi att alla avstånd räknas från GMO-företagets gräns, inte från det aktuella fältet. Detta gäller i synnerhet om regelverket ska tillåta sena utbyten av fält, som föreslås i utkastet. Undantag skulle kunna göras om GMO-odlingen begränsas till en fysiskt avskild del av företagets areal.

Andra försiktighetsåtgärder

Jordbruksverket har inte föreslagit några andra direkta åtgärder mot genspridning än isoleringsavstånden. För alla grödor behöver det finnas ett villkor om ett minsta antal år mellan odling av en GMO-sort och omodifierade sorter av samma gröda.

För vissa grödor, t ex majsen, finns skäl att överväga ett krav på pollenfällor i form av en bård med omodifierad gröda omkring GMO-grödan, som en komplettering till isoleringsavståndet. Detsamma gäller åtgärder mot spillfrö, som efter vissa grödor kan gro i stora mängder.

Informations- och samrådsplikt

Informationsplikten måste gälla inom hela det område som kan beröras av *någon* inblandning, dvs avståndet måste sättas utifrån det längsta dokumenterade spridningsavståndet plus en säkerhetsmarginal. Detta är ett minimikrav för att grannar ska kunna välja om de på egen bekostnad vill vidta ytterligare försiktighetsåtgärder, ändra sin växtföljd eller dylikt. Regeringen markerar tydligt i uppdraget att en lantbrukare ska ha rätt att göra sina egna bedömningar av riskerna oavsett motiv. Det är endast möjligt om alla informeras som befinner sig inom gränsen för *någon* påverkan. Samrådsplikten är däremot rimlig att begränsa till isoleringsavståndet, dvs endast odlingar inom isoleringsavståndet påverkar GMO-odlarnas möjlighet att så GMO-grödan.

Avståndet måste räknas från GMO-företagets gräns, inte från det aktuella fältet. Annars kan effekten för en stor gård bli att informationsplikten vid vissa grödor helt bortfaller. Eventuellt kan man istället specificera att grannar med direkt gräns mot GMO-företaget alltid ska informeras, oavsett avstånd.

Tidpunkten måste som Jordbruksverket poängterar sättas så att det blir praktiskt möjligt för alla berörda att ändra sin planering. Det gäller både grannar och andra, t ex den som utnyttjar samma maskinstation eller transportör. Det datum som verket föreslår uppfyller inte alls det kravet. Växtföljdsplanering, liksom inköp av utsäde, gödning med mera sker på välskötta lantbruksföretag *senast* hösten innan sådd. I många fall är planeringen flerårig och kan överhuvudtaget inte ändras år från år utan konsekvenser för hela företagets växtodling. Detta gäller i synnerhet för ekologiska företag som är beroende av en relativt fast växtföljd såväl för näringsförsörjning som förebyggande växtskydd.

För vårsådda grödor som majs och potatis behöver informationen i normalfallet ges senast 1 augusti året före sådden. Eftersom omställningen för andra berörda blir betydligt mera omfattande första gången en GMO-odling etableras på ett grannföretag, behöver dock informationsfristen vara betydligt längre vid det första tillfället. För att helt eliminera omställningskostnader skulle det krävas ett helt växtföljdsomlopp. Som minimum bör gränsen sättas till 1 augusti två år före sådden, så att det finns åtminstone ett helt växtodlingsår för provisoriska förändringar av växtföljd, upplösning av maskinsamarbeten, byte av entreprenörer, inköp av egna maskiner osv.

/För Ekologiska Lantbrukarna
Enligt uppdrag

Peter Einarsson

Bilaga

Koester: GMO Labelling for Beginners? TraceConsult, Genève 2005