

PETER EINARSSON
Tel & fax 0477 401 60
E-post peter.einarsson@ekolantbruk.se

23 november 2007

Till
Jordbruksverket
Växtodlingsenheten, att Jenny Andersson
jenny.andersson@sjv.se

Föreskrifter om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor

Ert Dnr 22-5877/07

De försiktighetsåtgärder SJV föreslår är helt otillräckliga för att skydda konventionell och ekologisk produktion från genförorening. Förslaget präglas av en strävan att till varje pris underlätta för den lilla minoritet lantbrukare som kan väntas välja GMO-produktion, även då det innebär ökade produktionskostnader för den stora majoriteten. Inget av de andra 14 EU-länder som publicerat färdiga eller föreslagna försiktighetsregler ger ett lika svagt skydd som det svenska förslaget.

De föreslagna isoleringsavstånden är valda för att ge en viss konstant och avsiktlig genförorening av omgivande grödor. Förorenade grödor blir därmed alltid märkningspliktiga som GMO-gröda, eftersom EU-lagstiftningens toleransgräns (0,9 %) endast gäller tillfällig och oavsiktlig förorening. För ekologiska producenter innebär detta även att grödan inte kan säljas som ekologisk.

Eftersom regeringen inte avser att införa något system för garanterad ersättning till dem som drabbas av förorening, faller hela kostnaden på den drabbade. Det innebär att ekologisk produktion i praktiken blir omöjlig i de områden där GMO-grödor odlas. Erfarenheterna från Spanien, där GMO-majs länge odlats med precis det korta isoleringsavstånd som SJV nu föreslår, visar att den ekologiska produktionen snabbt minskar där genförorening är omöjlig att undvika.

SJVs förslag står därför i direkt konflikt med den målsättning om kraftigt ökad ekologisk produktion som fastställts av regering och riksdag. Särskilt i slättbygderna, där det enligt målsättningskrivelsen är särskilt angeläget att öka ekoproduktionen,

måste en introduktion av GMO-odling med detta regelverk förväntas resultera i stagnerande eller minskande ekoarealer.

Allmänt

Ekologiska Lantbrukarna lämnar här även synpunkter på saker som regleras i den regeringsförordning som ligger till grund för föreskriftsförslaget. Eftersom regeringen inte gav något tillfälle att lämna synpunkter innan förordningen beslutades är detta den första möjlighet vi fått att kommentera den.

Vi finner det anmärkningsvärt att regeringen visat så liten vilja till dialog i en så komplicerad och kontroversiell fråga. I grannländer som Tyskland och Danmark har regelverket kring GMO-odling varit föremål för en lång politisk diskussion med flera parlamentsbeslut och rikliga tillfällen för näringen att medverka på olika stadier i processen.

Det svenska regelverket har i praktiken dikterats av regeringen och SJV. Riksdagen har hållits helt utanför diskussionen. Neringen har fått en enda möjlighet att lämna synpunkter: när SJV efter två års internt arbete remitterade en färdig förordningstext hösten 2005. Kritiken från lantbrukets organisationer var då på flera punkter kraftig och samstämmig, men resulterade bara i marginella ändringar.

Eftersom förslaget är i huvudsak oförändrat sedan 2005 är de synpunkter vi lämnar också till största delen en upprepning av vad vi tidigare sagt. För ytterligare detaljer hänvisar vi till det remissvar vi lämnade 2005 (ert Dnr 22-6210/05). Det finns tillgängligt på www.ekolantbruk.se.

Isoleringsavstånd och märkningsplikt

Isoleringsavstånden är avgörande för att förhindra genförorening genom pollenspridning. För att fylla sitt syfte måste avstånden väljas så att GMO-odling under normala förhållanden och utifrån existerande kunskaper inte kan förväntas orsaka någon kvantifierbar förorening alls av konventionella eller ekologiska grödor. Om en förorening då ändå uppstår kan den betraktas som tillfällig och oavsiktlig i EU-lagstiftningens mening (*adventitious*) och behöver inte leda till krav på GMO-märkning så länge föroreningen inte upprepas på samma sätt och så länge föroreningsnivån inte är högre än 0,9 %.

De flesta av de 14 övriga EU-länder som har publicerat antingen färdiga eller förslagna försiktighetsregler förefaller ha valt avstånd från denna utgångspunkt, åtminstone vad beträffar avstånden till ekologiska producenter. Det genomsnittliga isoleringsavståndet till ekologisk majsodling i de 14 förslagen är strax under 300 meter, vilket ungefär motsvarar det avstånd som kan uppskattas leda till föroreningsnivåer kring kvantifierbarhetsgränsen (0,1 %). Inget annat land har valt så kort avstånd till ekologisk majsodling som föreslås av SJV, 50 meter. Många länder har däremot valt kortare avstånd till konventionell majsodling än till ekologisk, dock bara i ett enda fall kortare än SJV.

SJV har istället utgått ifrån att EU-lagstiftningen ska tolkas så att *all* förorening under 0,9 % är undantagen från märkningsplikt, oavsett om den kan visas vara tillfällig och oavsiktlig eller ej. Därför har man valt avstånd som under normala omständigheter kan förväntas ge en föroreningsnivå under 0,9 %.

Verket gör inga försök att visa hur denna tolkning kan motiveras. Det torde vara svårt, eftersom lagstiftningen uttryckligen anger att undantaget endast gäller "under förutsättning att förekomsten är oavsiktlig [*adventitious*] eller tekniskt oundviklig" och att de som drabbas kan bevisa "att de har vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika förekomsten" (EG/1829/2003 Art 12).

Det finns heller inget stöd för denna tolkning i EU-kommissionens rekommendation från 2003, som SJV hänvisar till. Även där anges att försiktighetsåtgärderna ska utformas för att "säkerställa att tillfälliga [*adventitious*] spår av GMO håller sig under de tröskelvärden som fastställs i gemenskapslagstiftningen".

Om GMO-grödor odlas på ett sätt som redan på förhand kan förväntas ge en förorening i andra grödor, till exempel enligt de regler som SJV föreslår, blir föroreningen märkningspliktig så snart den är säkert mätbar. EU-lagstiftningen har ingen toleransnivå alls för rutinmässig och avsiktlig förorening. Eftersom svenska regeringen inte avser att införa något system för garanterad ersättning till dem som drabbas av förorening, faller hela kostnaden för en sådan förorening på den drabbade.

Konsekvenser för ekologisk produktion

Vi bedömer att genförorening i praktiken kommer att bli ett mycket större problem inom ekologisk produktion än inom konventionell.

Ett skäl är att de ekonomiska konsekvenserna är allvarligare. En ekologisk producent som drabbas av märkningsplikt förlorar automatiskt rätten att sälja den aktuella grödan/produkten som ekologisk, och kan också drabbas av krav på ny karenstid för den aktuella marken. Inte heller produkter från djur som utfodrats med genförorenat foder kan säljas som ekologiska.

Ett annat skäl är att ekologisk produktion kontrolleras i detalj av certifieringsorganen, som både kan förväntas upptäcka en stor andel av föroreningsfallen och hantera dem korrekt enligt gällande regelverk. Myndighetsövervakningen av genförorening i konventionella produkter har däremot hittills varit rudimentär. Fältförsök har bedrivits i tio år utan någon systematisk övervakning. I livsmedel och foder görs enstaka stickprov. Med SJVs inställning att all genförorening under 0,9 % är generellt tillåten måste vi utgå ifrån att man inte avser bedriva någon egentlig övervakning under den nivån, eller någon seriös prövning av om föroreningar verkligen är tillfälliga och oavsiktliga.

Erfarenheten från Spanien är belysande. Där har GMO-majs nu odlats i tio år med precis det korta isoleringsavstånd som SJV föreslår. Enligt ansvariga myndigheter har under hela denna tid *inga* märkningspliktiga föroreningsfall förekommit i

konventionell majsproduktion¹. Samtidigt har både certifieringsorgan och enskilda ekologiska lantbrukare regelbundet upptäckt föroreningsfall i ekologisk majsproduktion, trots att denna till omfattningen bara är en bråkdel av den konventionella. I Aragonien, där andelen GMO-majs är störst, hittas genförorening i 40 procent av de tester som görs på ekologisk majs, och det har lett till att den ekologiska majsodlingen i området minskat med 70 procent de senaste fyra åren².

För att undvika motsvarande effekter på ekoproduktionen i svenska slättbygder måste isoleringsavståndet från GMO-majs till ekologisk majsproduktion sättas med utgångspunkt från kvantifieringsgränsen, vilket betyder minst de 300 meter som är det genomsnittliga avståndet i andra europeiska länder. Därtill måste läggas en extra säkerhetsmarginal som kompensation för att svenska regeringen, i motsats till de flesta jämförbara länder, inte vidtagit några åtgärder för att garantera ekonomisk ersättning till lantbrukare som drabbas av genförorening.

Ekologiska Lantbrukarna anser att avståndet till konventionell produktion i princip bör vara detsamma, men med tanke på de större ekonomiska konsekvenserna vid förorening av ekologisk produktion kan vi också tänka oss en lösning med två olika nivåer.

Spårbarhet

Det föreslagna regelverket ger mycket begränsade möjligheter att spåra ursprunget till en genförorening. Dokumentationen av vilka GMO-grödor som odlas är helt beroende av att GMO-odlarna själva rapporterar korrekta uppgifter till SJV. Någon egentlig möjlighet för SJV att upptäcka misstag, slarv eller fusk finns inte.

Den danska lagstiftningen är i detta avseende en bra förebild. Där kompletteras kravet på anmälan både av ett licenskrav på odlaren och ett rapporteringskrav på utsädesförsäljaren. Eftersom utsädeshandeln rapporterar i detalj vad varje licensierad odlare köpt, kan man i efterhand lätt följa upp om rapporterade arealer är rimliga i förhållande till inköpta utsädesmängder, om odlaren rapporterat odling av en annan sort än han köpt, osv. Det finns heller ingen möjlighet för odlare utan licens att köpa utsäde och odla helt utan att följa regelverket.

En svensk odlare som drabbas av förorening saknar alltså inte bara möjligheten att på ett enkelt sätt få ekonomisk ersättning. Han kan också hamna i situationen att det saknas dokumentation av att den förorenande GMO-sorten överhuvudtaget odlats i närområdet.

¹ José Ignacio Ortega Molina, "The Spanish experience with co-existence after eight years of cultivation of GM maize", presentation vid konferensen *Co-existence of genetically modified, conventional and organic crops*, Wien 4-6 april 2006.

Tillgänglig på http://ec.europa.eu/agriculture/events/vienna2006/presentations/ortega_en.pdf

² Justo Corti-Varela, "The Battle of Co-existence Rules", presentation vid konferensen *The end of zero risk regulation: Risk toleration in regulatory practice*, Centre for business research, University of Cambridge, 11-12 september 2007.

Tillgänglig på http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/Corti_Varela_Paper.pdf

Utbildning och licens

SJV avfärdar summariskt behovet av särskild utbildning med argumentet att nödvändiga åtgärder redan tillämpas inom utsädesproduktionen. Detta är nonsens. De lantbrukare som sysslar med utsädesodling är en liten grupp som har starka ekonomiska incitament att lära sig hantverket väl och följa regelverket samvetsgrant – eftersom det är de själva som drabbas om utsädet inte håller den renhet och kvalitet som köparen kräver. Ifråga om GMO-odling finns inga sådana incitament, eftersom det är den föroreningsdrabbade som tar de ekonomiska konsekvenserna av slarv hos föroreningskällan. Därför måste utbildning vara ett formellt krav för alla som vill odla eller hantera GMO-grödor.

Hantering av bekämpningsmedel är i jämförelse en relativt enkel sak, utan de komplikationer som följer med hanteringen av levande organismer med förmåga till självständig spridning. För bekämpningsmedel kräver SJV idag en fyra dagars utbildning för att få licens, och regelbundna repetitionskurser för att behålla den.

Det kan också konstateras att drygt hälften av de övriga EU-länder som producerat regelverk för GMO-odling har krav på obligatorisk utbildning.

Andra spridningsvägar än pollen och spillfrö

Föreskriftsförslaget är mycket ensidigt fokuserat på spridning mellan odlingar via pollen eller spillfrö. Andra spridningsvägar behöver uppmärksammas i motsvarande grad, t ex spridning via maskiner och fordon, eller sammanblandning på grund av bristande hanteringsrutiner. Många av de stora föroreningsfall som inträffat internationellt har inslag både av biologisk spridning och av mänskliga misstag.

Vi anser att SJV behöver utnyttja bemyndigandena att närmare specificera regler för rengöring, särhållning och transport. Man bör även titta närmare på vilka övriga yrkeskategorier än lantbrukarna själva som kan spela en roll för genspridning, exempelvis entreprenörer, transportörer och andra som medverkar i produktionen eller har kontakt med produkterna.

Information och samråd

Informationsplikten behöver utökas i flera avseenden.

Informationsplikten måste gälla inom hela det område som överhuvudtaget kan beröras av förorening via pollen eller frö, dvs inom det längsta dokumenterade spridningsavståndet plus en säkerhetsmarginal. Detta för att grannar ska ha möjlighet att välja om de på egen bekostnad vill vidta ytterligare försiktighetsåtgärder, ändra växtföljd eller liknande. Avståndet måste därför också vara beroende av vilken gröda som odlas.

Som minimikrav anser vi att alla grannar med gräns mot det GMO-odlande företaget ska informeras. Med den föreslagna 100-metersgränsen bortfaller informationsplikten helt för många större företag. Informationsplikt behöver även gälla gentemot grannar med gräns mot andra fält än de där GMO-grödorna odlas.

Detta beroende på riskerna för sekundär spridning via dåligt rengjorda maskiner och liknande inom företaget.

Det ligger i båda parter intresse att informationen inte är enkelriktad utan leder till någon form av samråd. Både för GMO-odlarens rättssäkerhet och för utredning av eventuella föroreningsfall behövs en mekanism som dokumenterar att informationen nått mottagarna och huruvida de tänker odla korsningsbara växter eller ej. Vi tror att det bör krävas ett skriftligt bevis.

Det behövs också en skyldighet för GMO-odlaren att upplysa om konsekvenserna vid eventuell förorening, t ex när märkningskrav uppkommer och vem som tar de ekonomiska konsekvenserna.

Tidpunkten för information måste sättas så att det blir praktiskt möjligt för alla berörda att ändra sin planering. Växtföljdsplanering sker på välskötta företag lång tid i förväg. 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. Som ett minimum anser vi att gränsen måste 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.

I många fall krävs också en återkommande informationsplikt, t ex vid odling av grödor som ger spillfrö som kan gro ett eller flera följande år.

Vid odling på arrenderad mark måste informationsplikt alltid även gälla gentemot markägaren. GMO-odlingen påverkar markens framtida användbarhet och värde, och markägaren måste därför alltid ha en möjlighet att förbjuda eller villkora GMO-odling.

Likaså krävs en informationsplikt gentemot entreprenörer, transportörer, utsädesrensare och andra som utsätts för föroreningsrisker. Det gäller även andra lantbrukare som nyttjar samma tjänsteleverantörer som GMO-odlaren. Eventuellt kan denna sekundära informationsplikt läggas på de tjänsteleverantörer som utför uppdrag med GMO-grödor.

Informationsplikt behövs också gentemot köpare vid försäljning av mark där GMO tidigare odlats och av maskiner eller fordon som använts till GMO-grödor, liksom vid utarrendering av mark där GMO-grödor odlats.

Anmälan

Tidpunkten för anmälan till SJV måste vara densamma som för informations- och samrådskravet. De eventuella ändringar som inträffar får anmälas senare. Om anmälan inte sker förrän efter sådd blir databasen oanvändbar som planeringsverktyg för andra lantbrukare som vill försäkra sig om var i närområdet GMO odlas.

Undantag

Det föreslagna regelverket innehåller flera omotiverade undantag som kan leda till stora och onödiga problem med genförorening. Regelverket bör så långt möjligt vara likformigt för alla former av odling på alla markslag.

Allvarligast är att reglerna inte omfattar icke marknadsgodkända GMO-sorter, alltså i huvudsak sådana som odlas i fältförsök. Flera av de stora och ekonomiskt kostsamma fall av genförorening som förekommit internationellt har haft sitt ursprung i små fältförsök. Senast den stora skandalen med förorening av en icke godkänd rissort i stora delar av USAs risskörd 2006. Sorten hade endast odlats i några små fältförsök 1998-2001. Trots omfattande utredningar har USAs jordbruksdepartement misslyckats med att klarlägga hur spridningen kunde ske. Kostnaden för risodlarna har uppskattats till drygt en miljard dollar.

Det saknas också skäl att undanta odling för privat bruk och odling som inte sker på jordbruksmark. Användningsområde och markslag är irrelevant för genföroreningsriskerna. Inte heller är det rimligt att avståndskraven från en GMO-odling endast ska gälla till andra odlingar på jordbruksmark. En privat trädgårdsodlare ska inte vara tvingad att acceptera genförorening av sina odlingar.

Vi anser inte att SJV ska ha möjlighet att bevilja undantag från reglerna om anmälan, information och avstånd. Det skulle skapa en rättsosäkerhet eftersom det skulle vara omöjligt att säkert veta om alla GMO-odlare omfattas av reglerna.

Förordningen bör också ändras så att det liksom i den danska lagstiftningen tydligt framgår att inga GMO-växter får odlas i landet om de inte omfattas av försiktighetsregler. Utan ett sådant förbud är det fritt fram för odling av alla EU-godkända GMO-utsäden.

Vi motsätter oss konstruktionen med "grannavtal" i den utformning SJV föreslår. 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 bestämmelser som gäller GMO-odlare – informationsplikt, anmälan, isoleringsavstånd osv.

Konsekvensanalyser

De konsekvensanalyser som ingår i bakgrundsmaterialet (små företag respektive administrativ börda) beaktar bara föreskriftens effekter på de företag som *använder* GMO. Som framgått ovan är konsekvenserna av regelverkets utformning i många avseenden allvarligast för de företag som *inte använder* GMO. Orimligt korta

isoleringsavstånd, minimala krav på spårbarhet, begränsade krav på information till grannar, inget krav på anmälan till GMO-register innan sådd är några exempel på punkter i regelverket som innebär ökade kostnader och/eller administrativ börda för konventionella och ekologiska producenter.

Vi anser att konsekvensanalyserna behöver göras om från grunden och inriktas på att beskriva konsekvenserna både av vad SJV valt att göra och inte göra, och både för GMO-odlare och deras konventionella och ekologiska grannar. Även om inga direkta föroreningsfall inträffar leder introduktionen av GMO-odling till att det uppstår en rad diffusa extrakostnader för både konventionell och ekologisk produktion: noggrannare dokumentation och särskilt, ökad provtagning inom ekologiska och andra certifieringssystem, begränsningar i val av arrendemark, foderleverantörer och maskinentreprenörer, försvårad odlingsplanering, m m.

Avgift

Det är rimligt att SJVs kostnader för administration av GMO-reglerna tas ut i form av en avgift på GMO-odling. Vi vill bara notera att Danmark har en lägre avgift (100 DKK) men att den ändå inkluderar finansieringen av en ersättningsfond som håller föroreningsdrabbade skadeslösa.

/För Ekologiska Lantbrukarna
Enligt uppdrag

Peter Einarsson