



Möjligheter att begränsa eller förbjuda användning av godkända GMO som foder och livsmedel i det egna landet

2014/15:FPM32

Näringsdepartementet

2015-05-21

Dokumentbeteckning

KOM (2015)177

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina territorier

Sammanfattning

Europeiska unionen har en harmoniserad lagstiftning för godkännande, spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade livsmedel och foder. Den 22 april 2015 presenterade kommissionen ett förslag till en EU-förordning som ändrar förordning 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Genom ändringen ges medlemsstaterna möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av EU-godkända genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina egna territorier, utöver de möjligheter som redan erbjuds när det gäller genetiskt modifierade organismer avsedda att odlas i direktiv (EU) 2015/412. Medlemsstater som vill använda möjligheten måste motivera de bestämmelser som de antar. Bestämmelserna måste baseras på tvingande skäl som är förenliga med unionsrätten och EU-domstolens rättspraxis samt med unionens internationella åtaganden. Bestämmelserna ska vara proportionerliga och icke-diskriminerande. Utöver det föreslås inga ändringar när det gäller riskvärdering eller hanteringen av produkter i godkännandeprocessen. Miljö- och hälsoskäl får inte åberopas som grund för ett förbud enligt den föreslagna förordningen eftersom dessa skäl redan har beaktats i den riskvärdering som föregår ett EU-godkännande. När det gäller omröstningar i GMO-ärenden uppnås aldrig någon kvalificerad majoritet vare sig för eller emot kommissionens utkast till beslut om godkännande av GMO inom ramen för kommittéförfarande på EU-nivå. Majoriteten av de

medlemsstater som röstar nej anger skäl som, enligt Kommissionen, inte har att göra med vetenskap utan grundar sig på andra överväganden som är motiverade av samhällsdebatten i deras respektive länder. Förslaget om möjligheter att begränsa användningen av GMO är lagt för att möjliggöra en laglig väg att ta hänsyn till berättigade överväganden men samtidigt tillförsäkra en hög nivå av säkerhet i hela unionen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder omfattar livsmedel, livsmedelsingredienser och foder som innehåller, består av eller har framställts av genetiskt modifierade organismer. Regleringen av GMO inom EU är harmoniserad och syftar till att säkerställa ett gott skydd för människors och djurs hälsa samt miljö- och konsumentintressen och samtidigt sörja för att den inre marknaden fungerar effektivt. Beslut om en GMO ska godkännas för import och användning som livsmedel och foder i EU tas på EU-nivå. Ansökningar om godkännande för användning som livsmedel och foder handläggs i huvudsak av den europeiska myndigheten för livsmedelsäkerhet (EFSA) som efter en riskvärdering lämnar ett yttrande. Med utgångspunkt från yttrandet förbereder kommissionen ett utkast till beslut som sedan läggs fram för omröstning i en genomförandekommitté. Denna kommitté har aldrig lyckats fatta beslut med kvalificerad majoritet för eller emot ett utkast till beslut. Baserat på befolkningsstorlek i procent röstar vanligen cirka en tredjedel ja, en tredjedel nej och nästan en tredjedel lägger ned sin röst. Nästan alla medlemsstater som röstar nej hänvisar till överväganden som är motiverade av samhällsdebatten i deras respektive länder. Kommissionen har antagit beslut om godkännande i enlighet med tillämplig lagstiftning utan stöd av medlemsstaternas yttrande i kommittén. Förordning (EG) nr 1829/2003 och artikel 41 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och EU-domstolens rättspraxis, kräver att kommissionen som riskhanterare fattar beslut om en ansökan om godkännande inom en rimlig tidsperiod (att bevilja eller vägra ett godkännande). På grund av avsaknaden av stöd från medlemsstaterna för förslag till beslut har kommissionen ofta inte hållit sig inom de tidsramar som ges.

Det nu aktuella förslaget bygger i stor utsträckning på direktiv (EU) 2015/412, som ger medlemsstaterna en större flexibilitet att besluta om de vill eller inte vill odla GMO inom sina territorier, utan att det påverkar riskbedömningen i unionens system för godkännande av genetiskt modifierade organismer. Förslaget tar direkt avstamp i det politiska mandat som tilldelades kommissionen på grundval av de politiska riktlinjer enligt vilka kommissionen valdes. Precis som i fallet med direktiv (EU) 2015/412

kommer de praktiska konsekvenserna av förslaget att bero på i vilken utsträckning medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna i förslaget. De slutsatser som unionslagstiftaren drog under förhandlingarna av direktiv (EU) 2015/412 kan enligt kommissionen, tillämpas på detta förslag.

Kommissionen har därför publicerat ett meddelande med en analys av beslutsprocessen och ett förslag till ändring av lagstiftningen.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget ger medlemsstaterna rätt att förbjuda eller begränsa användningen av godkända GMO helt eller delvis inom sina territorier. De bestämmelser som antas ska vara motiverade och baserade på tvingande skäl som är förenliga med och i enlighet med unionsrätten och EU-domstolens rättspraxis samt unionens internationella åtaganden. De bestämmelserna som antas får inte stå i strid med den riskbedömning som gjorts enligt förordning (EG) nr 1829/2003, det vill säga använda sig av motiveringar som hänger samman med bedömningen av risker för hälsa eller miljö. Bestämmelserna ska vara proportionella och icke-diskriminerande mellan inhemska och utländska produkter.

Förbuden ska handla om användning och får inte inskränka den fria rörligheten eller import. De får inte påverka användningen av dessa produkter i andra medlemsstater eller produkter som härletts från konsumtion av dem. Bestämmelserna ska också vara förenliga med unionens internationella åtaganden. Medlemsstaterna ska själva motivera ett förbud eller en begränsning och då ta hänsyn till GMO:n i fråga, typ av planerad bestämmelse och de särskilda förhållandena på nationell och regional nivå som motiverar ett undantag.

För de produkter som redan finns på marknaden ska det ges tillräckligt med tid för företagen att fasa ut de berörda produkterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

För godkännande av genetiskt modifierade livsmedel och foder gäller förordning (EG) nr 1829/2003. Förslaget innebär att det införs en begränsad möjlighet att i svenska bestämmelser begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder som har godkänts enligt EU-förordningen. Sådana svenska bestämmelser saknas i dagsläget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte presenterat någon konsekvensanalys förutom det som finns i meddelandet.

Kommissionen konstaterar att det är en mycket begränsad handel med livsmedel som innehåller GMO. Situationen är annorlunda för foder. EU importerar 60 procent av sitt proteinfoder, främst soja, från länder där GM-

soja står för mer än 90 procent av sojaodlingen. Kostnad för inköp av proteinfoder motsvarar 32 procent av värdet för animalieproduktionen inom EU. Prispremium för att köpa GMO-fritt soja som finns varierar från 40 EUR per ton för långa kontrakt till 100 EUR per ton för avtal med dagspriser.

Brasilien är den största exportören av foder till EU (43,8 %) följt av Argentina (22,4 %), USA (15,9 %) och Paraguay (7,3 %).

I Sverige finns det ett antal frivilliga branschöverenskommelser om att inte använda GMO i fodertillverkningen, vilket medför att GMO-foder i praktiken knappt används. Merparten av proteinfodret i Sverige kommer från rester från fiskfoderindustrin i Norge som köper huvuddelen av sin soja GMO-fri från Brasilien. Påverkan på priset för GMO-fri soja och svensk konkurrenskraft på den europeiska marknaden kommer sannolikt att påverkas men dessa är svåra att förutse.

Kommissionen kommer att ha ett visst granskningsansvar. Av det följer att medlemsstater som inför förbud förmodligen kommer att avkrävas en viss utökad kontroll och administration för att bland annat kunna påvisa att de följer regelverket och tillämpar det proportionerligt och icke-diskriminerande.

De handelspolitiska konsekvenserna är svåra att förutse och överblicka då förslaget bryter upp ett redan harmoniserat område. Mycket beror på hur många medlemsstater som väljer att införa nationella förbud eller användningsbegränsningar. Om många medlemsstater inför förbud eller begränsningar bedöms priset på kött som producerats i Europa stiga och mängden importerat kött kan förväntas öka.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har förståelse för att det är möjligt att godkännandeprocessen av GMO kan förbättras genom tillämpning av lagförslaget. Allmänt sett ställer sig regeringen dock frågande till förslaget och hur det ska kunna tillämpas i praktiken. Svensk ståndpunkt i sak bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända. Inget möte i rådsarbetsgrupp har skett ännu.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända. Europaparlamentet har inte ännu utsett någon rapportör.

Förslaget kommer att skickas på remiss. Myndigheter inom GMO-området, kommuner, livsmedels- och foderbranschen samt jordbruks- och miljöorganisationer förväntas svara på remissen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 114 i EUF-fördraget som behandlar åtgärder för att upprätta den inre marknaden eller säkerställa dess funktion. Beslut fattas med ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 i EUF-fördraget).

Regeringen ifrågasätter bland annat förslagets förenlighet med EU:s fördrag däribland principerna för inre marknadens funktion och särskilt den fria rörligheten för varor. Regeringen är vidare tveksam till förslagets förenlighet med internationella handelsåtaganden (WTO-rätten).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen behåller den fullt ut harmoniserade riskvärderingen och hanteringen av produktsäkerheten. Kommissionen menar att förslaget ger medlemsstaterna en möjlighet att ta hänsyn till andra berättigade överväganden som inte har att göra med risker för hälsa och miljö att göra. Kommissionen anser att dessa typer av skäl hanteras bättre på nationell basis.

Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, artikel 5.3 EU-fördraget. Förslagets målsättning är att ge medlemsstaterna möjlighet att begränsa eller förbjuda användningen av EU-godkända GMO och genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina egna territorier.

Förslaget ligger i linje med subsidiaritetsprincipen, i den mån det ger medlemsstaterna möjlighet att med hänvisning till tvingande hänsyn besluta om begränsningar eller förbud att gälla inom det egna territoriet, givet att detta står i överensstämmelse med EU-rätten.

Regeringen är tveksam till om förslaget är proportionerligt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i Jordbruks- och Fiskerådet. I Europaparlamentet kommer det att behandlas av Miljöutskottet och Jordbruksutskottet kommer att lämna ett yttrande. Rapportör för Europaparlamentet har ännu inte utsetts. Tidpunkt för första behandling i rådsarbetsgrupp är ännu inte bestämd.

4.2 Fackuttryck/termer

GMO- Genetiskt Modifierad Organism