



# Riksrevisionens styrelses framställning angående genetiskt modifierade organismer i foder, livsmedel och industriråvaror

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av frågor rörande genetiskt modifierade organismer (GMO) i foder, livsmedel och industriråvaror. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga* (RiR 2006:31).

Granskningen visar att myndigheternas prövning av GMO-tillämpningar i foder, livsmedel och industriråvaror inte är så bred och ingående som regelverket kräver. Därtill kommer att själva regelverket är ofullständigt och oklart i flera avseenden. Granskningen tyder också på att det finns behov av att förbättra regeringens information till riksdagen samt myndigheternas information till allmänheten rörande de GMO-frågor som här är aktuella. Enligt Riksrevisionen väcker gentekniken både oro och förväntan från allmänhetens sida. På det område som granskningen avser – GMO i djurfoder, livsmedel och industriråvaror – överväger farhågorna.

Styrelsen anser att regeringen bör se till att myndigheterna utför sin prövning av GMO-ärenden rörande foder, livsmedel och industriråvaror i enlighet med gällande regler för etiska bedömningar och riskbedömningar. En tydlig praxis för redovisning av sådana bedömningar kan härvid behöva utvecklas. Vidare anser styrelsen att regeringen bör tydliggöra och komplettera regelsystemen på området, såväl miljöbalkens bestämmelser om samråd som regler om samexistens, miljöansvar, skadestånd och återställande av GMO-förorenad mark. Styrelsen anser också att regeringen bör förbättra sin rapportering till riksdagen samt ta initiativ till att förbättra informationen till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Genteknik och genmodifierade organismer.....	4
Möjligheter och risker med GMO .....	4
Granskningens motiv och inriktning .....	5
Avgränsningar och underlagsmaterial .....	6
Begrepp och förkortningar.....	6
Iakttagelser och slutsatser om regelsystemen .....	8
Mål och regler har flera syften.....	8
Både internationella och nationella regler .....	8
Den nationella handlingsfriheten är begränsad.....	8
Regler saknas vad gäller samexistens, miljöansvar och skadestånd.....	9
Iakttagelser och slutsatser om myndigheternas GMO-arbete .....	9
Begränsade erfarenheter på myndighetsnivå .....	9
Prövning av fältförsök med GMO-grödor .....	10
Godkännande av GMO-livsmedel .....	10
Informationen till allmänheten kan förbättras.....	11
Iakttagelser och slutsatser rörande organisation, styrning och rapportering .....	11
Ingen särskild organisation för GMO-frågor .....	11
Få möjligheter för riksdagen att ta ställning .....	12
Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer .....	12
GMO-frågor väntas få ökad betydelse.....	12
Riksrevisionens bedömningar.....	12
Rekommendationer riktade till regeringen .....	13
Rekommendationer riktade till berörda myndigheter .....	13
Styrelsens överväganden .....	14
Myndigheternas prövning av GMO-ärenden.....	14
Tydligare regelsystem för GMO i foder, livsmedel och industriråvaror .....	15
Samlad rapportering till riksdagen om GMO-tillämpningar i naturen.....	16
Informationen till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen.....	16
Styrelsens förslag.....	17

# Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

**1. Myndigheternas prövning av GMO-ärenden rörande foder, livsmedel och industriråvaror**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen ser till att myndigheterna utför sin prövning av GMO-ärenden rörande foder, livsmedel och industriråvaror i enlighet med gällande regler för etiska bedömningar och riskbedömningar.

**2. Tydligare regelsystem för genmodifierade organismer i foder, livsmedel och industriråvaror**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen tydliggör och kompletterar regelsystemen för genmodifierade organismer i foder, livsmedel och industriråvaror.

**3. Samlad rapportering till riksdagen om GMO-tillämpningar i naturen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen förbättrar sin rapportering till riksdagen när det gäller GMO-tillämpningar i naturen.

**4. Förbättrad information till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till att förbättra informationen till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen.

Stockholm den 21 mars 2007

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

*Eva Flyborg*

*Karin Rudberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd) och Ulla Löfgren (m).

## Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat det statliga arbetet i samband med genetiskt modifierade organismer (GMO) i foder, livsmedel och industriråvaror. Granskningen har inriktats på EG-rättens inverkan på det svenska GMO-arbetet, ansvariga myndigheters insatser och regeringens roll i arbetet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga* (RiR 2006:31). Rapporten beslutades i december 2006.

### Genteknik och genmodifierade organismer

*Genteknik* är samlingsnamnet för de tekniker som används för att isolera, mångfaldiga, förändra och kartlägga genetiskt material eller för att överföra det mellan organismer. Den följande beskrivningen av gentekniken är hämtad från Riksrevisionens rapport.

Gentekniken bygger på att den informationsbärande arvsmassan är uppbyggd på samma sätt i alla organismer, från bakterier och musslor till giraffer och människor. Arvsmassan består av gener som byggs upp av en DNA-molekyl. Generna styr tillverkningen av proteiner som utgör grunden för livsprocesserna. Likheterna mellan de grundläggande beståndsdelarna hos olika organismer gör det möjligt att föra över arvs massa från en organism till en annan. Resultatet är *en genetiskt modifierad organism* – en GMO.

En GMO kännetecknas av att den har en kombination av gener som inte uppstår i naturen. I 13 kap. 4 § miljöbalken anges följande definition:

Med genetiskt modifierad organism avses en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination.

### Möjligheter och risker med GMO

Gentekniken medför helt nya möjligheter att påverka organismer. Det är nu möjligt att överföra gener mellan organismer som aldrig skulle korsas på naturlig väg, t.ex. artfrämmande grödor. Tekniken tillåter också mer dramatiska överföringar av gener, t.ex. från bakterier och djur till växter. Utvecklingspotentialen inom genteknik bedöms av de flesta experter som mycket stor. Samtidigt kan gentekniken leda till en situation med många obekanta faktorer – medicinskt, ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt.

#### *Möjligheter till förbättrade produkter och processer*

Hittills har gentekniska modifieringar av grödor främst använts för att uppnå ökade skördar. Egenskaper som tillförts har varit en ökad motståndskraft mot

skadedjur genom ett inbyggt insektsgift i växten eller en ökad förmåga att klara sjukdomar och ett särskilt växtgift. Med hjälp av genteknik kan det också bli möjligt att producera livsmedel med förbättrad kvalitet eller minskad halt av naturliga gifter, samt s.k. functional foods, dvs. livsmedel avsedda att öka välbefinnandet eller förbättra hälsan.

Det kan även finnas framtida tillämpningar med positiva miljöeffekter. Biotekniska processer kan exempelvis användas för att rena förorenad mark och producera bioenergi. Det finns också möjligheter att i framtiden utveckla ogräsmedel som är mera skonsamma mot miljön än de som används i dag.

### *Risker för biologisk mångfald, miljö och hälsa*

Gentekniken medför även faktiska och potentiella risker. Kritiken mot GMO handlar i de flesta fall om att det saknas kunskap om de egenskaper som ändrats och att konsekvenserna kan vara allvarliga för den biologiska mångfalden, miljön och hälsan. Det finns enligt Riksrevisionen också en oro för att bioteknikföretag kan ta makten över det som odlas, t. ex. genom att göra jordbrukarna ekonomiskt och produktionsmässigt beroende. En del av de förändringar som är möjliga kan medföra både positiva och negativa miljöeffekter.

Många organisationer arbetar aktivt med att föra fram riskerna med att använda GMO. Både bland konsumenter och bland jordbrukare i Sverige finns i dag ett visst motstånd mot genetiskt modifierade livsmedel, djurfoder och grödor. Inom den akademiska världen är åsikterna splittrade. Vissa menar att synsätten skiljer sig mellan molekylärbioologer, som arbetar med att utveckla GMO, och ekologer, som är mera kritiska.

## Granskningens motiv och inriktning

Som motiv till sin granskning nämner Riksrevisionen både de möjligheter och de risker som är förknippade med genetiskt modifierade organismer. Riksdagen och regeringen har i olika sammanhang framhållit behovet av ökad samhällskontroll till skydd för hälsa och miljö och för att säkerställa att etiska hänsyn tas vid hanteringen av gentekniskt ändrade organismer, men har samtidigt även framhållit vikten av ett teknikvänligt samhällsklimat.

Denna balansgång mellan det tekniskt möjliga och det etiskt och miljömässigt rimliga är enligt Riksrevisionen en viktig uppgift för regeringen och olika statliga myndigheter. I granskningen ställs därför följande övergripande fråga: Lyckas regeringen och de ansvariga myndigheterna upprätthålla balansen mellan det tekniskt möjliga och det etiskt och miljömässigt rimliga i GMO-arbetet, dvs. beredskap och skydd för hot mot människa, djur och miljö samtidigt som genteknikens möjligheter tas till vara?

De delfrågor granskningen inriktas på är följande:

1. **EG-rättens inverkan på det svenska GMO-arbetet:** Har det svenska regelverket ändrats och tillämpats i enlighet med EG-rätten?
2. **Ansvariga myndigheters GMO-arbete:** Fullgör de svenska statliga myndigheterna sina uppgifter enligt den svenska lagstiftningen och EG-rätten? Är deras beredskap inför GMO-relaterade hot tillfredsställande? Redovisar myndigheterna de avvägningar som görs på ett tydligt sätt?
3. **Regeringens roll i GMO-arbetet:** Har regeringen utformat en ändamålsenlig myndighetsorganisation för det svenska GMO-arbetet? Ger regeringens styrning goda förutsättningar för de ansvariga myndigheternas GMO-arbete? Får riksdagen tillräcklig information om GMO-arbetet för att kunna avgöra om beslutade mål uppnås?

### Avgränsningar och underlagsmaterial

Granskningen avser GMO i foder, livsmedel och industriråvaror. Förkortningen GMO används i fortsättningen endast för att beteckna de genetiskt modifierade organismer granskningen avser.

Granskningen är avgränsad till sju myndigheter – Gentekniknämnden, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen – och fyra departement, nämligen Justitie-, Jordbruks-, Miljö- och Näringsdepartementen.

Innesluten GMO-verksamhet, t.ex. i laboratorier, samt GMO-myndigheterna Arbetsmiljöverket och Läkemiddelsverket behandlas inte direkt i granskningen. Detsamma gäller stamcellsforskning och andra gentekniska tillämpningar på människa.

I granskningen har Riksrevisionen anlitat en expert på den rättsliga regleringen av GMO-verksamhet. Uppgifter om de enskilda myndigheternas ärenden och arbete har sammanställts och analyserats, särskilt för perioden 2000–2006. Regeringens roll har kartlagts på grundval av skriftlig dokumentation. Information har också inhämtats med hjälp av intervjuer med berörda myndigheter och departement samt via seminarier och konferenser.

### Begrepp och förkortningar

Avsiktlig utsättning	Ett avsiktligt införande av GMO i miljön utan någon särskild inneslutning, vanligtvis i fältförsök. Utsättningen är då ett led i arbetet för ett marknadsgodkännande.
Innesluten användning	En verksamhet där specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa kontakten med allmänheten och miljön. Innesluten användning görs oftast i laboratorier eller i speciella växthus.

EU:s de facto-moratorium	De facto-moratoriet har sin grund i att fem EU-länder i juni 1999 deklarerade att de hade för avsikt att blockera alla nya tillstånd för GMO till dess att ett nytt EG-regelverk om spårbarhet och märkning hade antagits. Moratoriet varade fram till 2003, då de senaste EG-förordningarna infördes.
Efsa	Den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet.
Utsättningsdirektivet	EG:s utsättningsdirektiv (2001/18/EG) reglerar avsiktlig utsättning av GMO samt utsläppande på marknaden av GMO-produkter. Utsättningsdirektivet har i praktiken ersatts av livsmedels- och foderförordningen.
Livsmedels- och foderförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG nr 1829/2003) om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Ansvaret för prövning enligt denna förordning är centraliserat till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa).
Miljögarantin	Miljögarantin inom EU ger möjligheter för en medlemsstat att få behålla eller införa nationella regler som avviker från EG-regler, under förutsättning att medlemsstaten kan presterar nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd och dessutom visa att problemet är specifikt för medlemsstaten.
Samexistens	Regler för samexistens mellan GMO-grödor och andra grödor är av betydelse för lantbrukarnas möjlighet att i praktiken göra ett val mellan produktion av olika slag av grödor – konventionella, ekologiska respektive genmodifierade – i enlighet med lagens krav på märkning och renhetsnormer. Det gäller praktiska bestämmelser om odlingen i syfte att dels undvika oönskad spridning, dels hantera ansvar m.m. om spridning ändå sker.

## Iakttagelser och slutsatser om regelsystemen

### Mål och regler har flera syften

Gentekniken är omgärdad av lagstiftning som innefattar krav på tillstånd, utredningar, produktmärkning m.m. Regleringen har flera syften – inte bara att minska eller eliminera risker med gentekniken utan också att tillgodose mål om en hållbar utveckling och att säkerställa den fria rörligheten av säkra och hälsosamma GMO inom EU.

### Både internationella och nationella regler

GMO-regler finns både på europeisk och internationell nivå, t.ex. inom EU och WTO, och på nationell nivå. Sex av de sexton svenska miljökvalitetsmål som beslutats av riksdagen berörs också av GMO. Lagstiftningen hänger ihop med flera andra lagstiftningar och är enligt Riksrevisionen svår att överblicka. Många bestämmelser finns i miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter. Det finns även EG-lagstiftning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra vilka regler som gäller, exempelvis när det finns både nationella och internationella regler eller när bestämmelser saknas över huvud taget.

### Den nationella handlingsfriheten är begränsad

Riksrevisionens genomgång visar att EG-reglerna på GMO-området i stort är genomförda i det svenska regelverket. EG-rätten har ett genomgripande inflytande på den svenska rätten. Från miljösynpunkt både förstärks och försvagas den nationella rätten av EG-rätten, konstaterar Riksrevisionen. Regleringen förstärks så till vida att fler områden och aspekter är detaljreglerade. Men samtidigt kan EG-rätten sätta hinder i vägen för enskilda länder att på egen hand välja lämplig försiktighetsnivå. Den s.k. miljögarantin ger vissa möjligheter att få behålla eller införa nationella regler som avviker från EG-regler. Detta förutsätter dock att medlemsstaten kan prestera nya vetenskapliga belegg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd och dessutom visa att problemet är specifikt för medlemsstaten. Sammantaget möjliggör EG-rätten få eller inga undantag för medlemsländerna när det gäller GMO.

De möjligheter till egna, provisoriska skyddsåtgärder för GMO som finns i EG-lagstiftningen utnyttjades av fem EU-länder under perioden 1999–2003 (det s.k. de facto-moratoriet). Flera EU-länder har fortfarande nationella begränsningar för GMO-användning. En GMO-panel inom WTO har dock hösten 2006 funnit att dessa nationella skyddsåtgärder står i strid med gällande WTO-regler.



### **Regler saknas vad gäller samexistens, miljöansvar och skadestånd**

Potentiella miljöskador orsakade av GMO kan handla om att den biologiska mångfalden minskar eller att andra odlares åkrar förorenas. I det senare fallet är regler om samexistens en viktig fråga. Sådana regler krävs för att en lantbrukare i praktiken ska kunna göra ett val mellan produktion av olika slag av grödor – konventionella, ekologiska respektive genmodifierade – i enlighet med lagens krav på märkning och renhetsnormer.

Frågor om samexistens och här till hörande frågor om miljöansvar, skadestånd och återställande av GMO-förorenad mark omfattas inte helt av EG-rätten. På detta område kan medlemsländerna själva utforma närmare regler. I Sverige pågår därför också lagstiftningsarbete i dessa frågor. Regler för samexistens bör avse praktiska bestämmelser om odlingen i syfte att undvika oönskad spridning samt regler i syfte att hantera ansvar m.m. om spridning ändå sker. Dessa frågor har utretts i flera omgångar under lång tid men ännu inte resulterat i lagstiftning.

Riksrevisionen konstaterar att det för närvarande råder stor oklarhet om vad som gäller i frågor om miljöansvar och skadestånd i samband med användning av GMO. Riksrevisionen anser att bristerna i regelsystemet orsakar osäkerhet hos berörda parter, vilket gör det svårare att utnyttja genteknikens möjligheter.

### **Iakttagelser och slutsatser om myndigheternas GMO-arbete**

Enligt den svenska miljöbalken krävs tillstånd eller anmälan för all verksamhet med GMO. Sådant tillstånd ska alltid föregås av utredning som ligger till grund för riskbedömning av verksamheten. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten är etiskt försvarbar. Tillståndsprövningen baseras dels på EG-rätten, dels på de svenska reglerna på området, främst miljöbalken.

### **Begränsade erfarenheter på myndighetsnivå**

GMO-frågor hanteras av många myndigheter och departement, konstaterar Riksrevisionen. De flesta av de granskade myndigheterna har inte haft några eller mycket få GMO-ärenden. Därför är det enligt Riksrevisionen svårt att bedöma deras beredskap att väga tekniska möjligheter mot risker med GMO. De hittills gjorda utsättningarna av GMO har gjorts under mycket kontrollerade former. Erfarenheterna från dessa utsättningar kan enligt Riksrevisionen knappast utgöra en tillräcklig grund för att bedöma riskbilden i ett senare skede, när marknadsintroduktionen väl blivit ett faktum och odlingarna har större omfattning.

Flera myndigheter, bl. a. Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Naturvårdsverket, understryker behovet av ytterligare forskning på

området. I en svensk forskningsrapport betonas att kunskapen om sekundär genspridning allmänt sett är bristfällig.

### **Prövning av fältförsök med GMO-grödor**

Jordbruksverket har gjort flera prövningar av ansökningar om avsiktlig utsättning av GMO i miljön, dvs. begränsad utsättning utan någon särskild inneslutning. I granskningen har framgått att verket inte prövar alla de risker som ska prövas och inte redovisar alla de avvägningar som ska göras enligt miljöbalken.

För att en verksamhet ska ges tillstånd krävs att den bedöms vara etiskt försvarbar. I detta ligger att verksamheten får tillåtas bara om den medför samhällsnytta. I de ärenden som undersökts i granskningen förs inga utvecklade resonemang kring etiska frågor eller verksamhetens bidrag till samhällsnyttan. Myndigheternas etiska bedömning är enligt Riksrevisionen svårbegriplig och outvecklad. Samtidigt framhålls att Gentekniknämnden har angett principer för den etiska bedömningen och att Bioteknikkommittén har beskrivit hur man kan gå till väga.

I de ärenden som granskats är Jordbruksverkets riskbedömning inriktad på grödans direkta risker och effekter, detta trots att lagstiftningen innehåller ett utredningskrav som också omfattar indirekta risker. Riksrevisionen anser att dessa brister innebär att Jordbruksverket inte på alla punkter fullgjort sina uppgifter och att det därför är rimligt att anta att beredskapen för att hantera GMO-relaterade risker inte är tillräcklig. Riksrevisionen anser även att det är oklart om miljöbalkens bestämmelser om krav på tidigt samråd också gäller för genteknisk verksamhet.

### **Godkännande av GMO-livsmedel**

När det gäller livsmedel framhåller Riksrevisionen att lagstiftningen och godkännandeprocessen för GMO är totalharmoniserad på EU-nivå. Säkerhetsbedömningen görs av den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa), som kan samråda eller samverka med de nationellt ansvariga myndigheterna. Medlemsländerna har ofta inte kunnat enas om marknads-godkännande, något som i dessa fall medfört att frågan avgjorts i kommissionen. Oenighet om risker och långsiktiga effekter har enligt Riksrevisionen varit vanligt förekommande.

Om det skulle visa sig att utsläppande på marknaden medför negativa effekter är det svårt att dra in ett godkännande, framhåller Riksrevisionen. De nationella myndigheterna och medlemsländerna måste därför bevaka frågorna i ett tidigt skede. Gentekniknämndens företrädare anser det absolut nödvändigt att granska Efsas förslag till beslut och menar att de nationella myndigheterna i detta sammanhang har en viktig funktion. Livsmedelsverket gör dock, enligt egen utsago, i dag ingen egen riskbedömning för marknads-godkännande, utan förlitar sig på Efsa och den granskning som andra medlemsstater kan utföra.

Riksrevisionen anser att det är väsentligt att de nationella behöriga myndigheterna granskar Efsas arbete och är aktiva i processerna för marknads-godkännande.

### **Informationen till allmänheten kan förbättras**

Allmänhetens rätt till miljöinformation är fastlagd i såväl nationella som internationella regler. Utsättningsdirektivet förutsätter, liksom FN:s Århuskonvention från 1998, att allmänheten har tillgång till information och möjlighet att delta i beslutsprocesser som rör miljön samt tillgång till överprövning i miljöfrågor.

Myndigheternas samhällsinformation om GMO kan enligt Riksrevisionen inte bedömas som bristfällig, men det finns stora möjligheter till förbättringar. Allmänheten ställer många frågor om GMO. Genteknikfrågor väcker både oro och förväntan. Inom de områden som omfattas av granskningen är allmänhetens inställning ofta negativ eller skeptisk. Det finns enligt Riksrevisionen ingen samlad offentlig kanal för att hantera frågor från allmänheten och att tillhandahålla fördjupad information om GMO-frågor.

Hur myndigheterna ska hantera allmänhetens rätt till miljöinformation är enligt Riksrevisionen inte helt klart. Riksrevisionen anser att bristen på samhällsinformation om GMO sänker beredskapen för att hantera GMO-relaterade risker och äventyrar förtroendet från allmänheten.

## **Iakttagelser och slutsatser rörande organisation, styrning och rapportering**

### **Ingen särskild organisation för GMO-frågor**

Det finns i Sverige ingen särskild organisation för GMO-frågor, utan ansvaret är i huvudsak uppdelat mellan de sektorsmyndigheter som sedan tidigare har bäst kunskap inom respektive tillämpningsområde. Uppdelningen gör att GMO blir en fråga bland många inom respektive myndighet. Två myndigheter, Gentekniknämnden och Naturvårdsverket, har samordnande och rådgivande uppgifter inom området, men de har ingen beslutanderätt vid prövningen. GMO är en liten fråga inom Naturvårdsverket, och Gentekniknämnden är en mycket liten myndighet (två-tre anställda).

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringens styrning genom regeringsbrev och instruktioner för myndigheternas arbete inte är särskilt inriktad på GMO-frågor. Regeringens återrapporteringskrav har varit begränsade. Uppdelningen av ansvaret mellan departementen ställer också stora krav på samordning inom Regeringskansliet.

Riksrevisionen anser att organisationen i stort är ändamålsenlig men att den ändå bidragit till de brister som framkommit i granskningen. De särskilda sektorsfrågorna kan med nuvarande ordning få en alltför stor roll, medan sek-

torsövergripande frågor som riskbedömningar och etiska överväganden kan få en underordnad roll.

### **Få möjligheter för riksdagen att ta ställning**

Flera av de problem som framkommit i granskningen – t. ex. att det saknas regler för samexistens, miljöansvar och skadestånd, att kraven vid tillståndsgivning är oklara och att det finns en brist på öppenhet och tillgång till information – har enligt Riksrevisionen varit kända sedan länge. Trots detta har regeringen inte lämnat några förslag till riksdagen om dessa delar av GMO-området. Den s.k. Bioteknikkommittén, som bl.a. utrett ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter, behandlade flera frågor som rör samma problem som framkommit i Riksrevisionens granskning (SOU 2001:103). Regeringen har dock inte lagt fram några förslag med anledning av kommitténs betänkande.

Riksrevisionen har gjort en genomgång av ett stort antal motioner som väckts i riksdagen om GMO-frågor. Motionerna ger enligt Riksrevisionen ofta uttryck för oro och osäkerhet inför användandet av GMO. En del av den information som efterfrågas i motionerna gäller grundläggande förhållanden om GMO, bl. a. om reglerna och deras tillämpning. Under perioden 2000–2006 har regeringen lämnat tre propositioner som handlar om GMO och genetik. Många av de frågor som behandlats i motionerna har dock inte tagits upp av regeringen. Inte heller budgetpropositionerna innehåller mer än mycket begränsad information om GMO. I vissa grundläggande frågor har riksdagen därmed inte fått möjligheter att ta ställning, konstaterar Riksrevisionen.

## **Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer**

### **GMO-frågor väntas få ökad betydelse**

I Sverige finns ännu ingen kommersiell odling av GMO-grödor, och försöksverksamheten är hittills begränsad. Riksrevisionen pekar dock på flera omständigheter som tyder på att frågorna rörande GMO kommer att få ökad betydelse: Odlingen av GMO-grödor i andra länder har ökat avsevärt under de senaste tio åren. Utvecklingen har gått snabbast utanför EU, men även vissa EU-länder har börjat odla GMO-grödor. Försöksverksamhet av olika slag är också omfattande. Därtill kommer att det s.k. de facto-moratoriet inom EU har upphört och ansökningar åter prövas. Sammantaget kommer GMO därför att bli en större fråga för ansvariga myndigheter i Sverige.

### **Riksrevisionens bedömningar**

Enligt riksdagens beslut och enligt gällande EG-regler ska utveckling och användning av GMO prövas noggrant. I den svenska miljöbalken ställs krav på

prövningen genom de grundläggande hänsynsreglerna, t.ex. försiktighetsprincipen, regler om bästa möjliga teknik och alternativa metoder, samt särskilda etiska hänsyn inbegripet bedömning av samhällsnytta.

Riksrevisionen anser att dessa krav på prövningen inte tillgodoses till fullo. Den prövning som i praktiken görs är inte så bred och ingående som regelverket påbjuder. Flera svåra avvägningar görs inte. I flera frågor saknas också regler som är av betydelse för odlingen av GMO, såsom regler om samexistens, miljöansvar och skadestånd. Dessa brister riskerar att få mer allvarliga effekter framöver då GMO-ärendena blir fler.

De brister som framkommit i granskningen innebär enligt Riksrevisionens mening att risker inte hanteras på ett tillfredsställande sätt och att förtroendet från allmänheten äventyras. Därmed blir det också svårare att utnyttja teknikens möjligheter till fullo. Riksrevisionen anser att om balansen mellan det tekniskt möjliga och det etiskt och miljömässigt rimliga ska kunna upprätthållas måste nuvarande regler och tillämpningen av dem utvecklas på flera punkter.

Huvuddelen av Riksrevisionens rekommendationer rör åtgärder som bör övervägas av regeringen och som myndigheterna också bör arbeta med.

### Rekommendationer riktade till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- utveckla hur miljöbalkens och EG-rättens krav på **riskbedömning** inför all prövning av GMO-användning ska tillgodoses, bl.a. hur avvägningar mellan olika hänsyn ska redovisas,
- upprätthålla en ordning med bättre och mer tillgänglig **samhällsinformation** om GMO,
- utarbeta **regler** för miljöansvar, skadestånd, återställande och samexistens,
- vidta åtgärder för att kompensera den splittrade **rapporteringen** om GMO,
- reda ut de oklarheter som råder gällande tillämpligheten på GMO-området av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om **tidigt samråd**.

### Rekommendationer riktade till berörda myndigheter

Riksrevisionen rekommenderar de inblandade myndigheterna att

- utveckla metoder för hur miljöbalkens och EG-rättens krav på **riskbedömning** inför all prövning av GMO-användning ska tillgodoses, bl.a. hur avvägningar mellan olika hänsyn ska redovisas; förarbetena till miljöbalken kan härvid användas som utgångspunkt,
- redovisa **avvägningar** som görs vid prövning,
- tillhandahålla bättre **samhällsinformation** om GMO,
- Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör **delta** mer aktivt i EU:s godkännandeprocess.

## Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av den statliga hanteringen av frågor rörande genmodifierade organismer i foder, livsmedel och industriråvaror (GMO). I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Gentekniska tillämpningar är möjliga på en rad olika områden. En del tillämpningsområden, bl.a. det medicinska, ingår inte i Riksrevisionens granskning. Som tidigare nämnts avser granskningen tillämpningar vad gäller foder, livsmedel och industriråvaror. Uttrycket ”GMO-tillämpningar i naturen” används av styrelsen som sammanfattande benämning på den typ av tillämpningar av gentekniken som är aktuella i granskningen.

Någon storskalig odling av GMO-grödor i Sverige har ännu inte kommit i gång. Odlingen i andra länder är dock omfattande och ökande. Riksrevisionens bedömning är att GMO-frågorna kan väntas få ökad betydelse för ansvariga myndigheter i Sverige.

Styrelsen noterar att regeringen i februari 2007 har gett Statens jordbruksverk i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket utreda hur odling av genetiskt modifierade grödor med introducerad herbicidtolerans påverkar vissa av de kvalitetsmål Sverige har för miljön. De berörda miljö kvalitetsmålen är Giftfri miljö, Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv. Uppdraget påverkar inte styrelsens överväganden i denna framställning.

Styrelsen vill betona vikten av att gentekniken tillämpas på ett väl kontrollerat och långsiktigt ansvarsfullt sätt. Detta har betydelse av två olika skäl – dels för att undgå reella skadeverkningar av olika slag, dels för att undvika oro som kan hindra önskvärda tillämpningar av GMO-teknik. Detta kräver att regelsystemen är väl genomtänkta i alla led och att de tillämpas strikt. Därtill krävs att informationen på området är öppen, väl strukturerad och lättillgänglig. Styrelsens förslag ska ses mot denna bakgrund.

## Myndigheternas prövning av GMO-ärenden

Myndigheternas tillämpning av det nuvarande regelverket kring avsiktlig utsättning av GMO har undersökts i granskningen och befunnits bristfällig. Prövningen är inte så bred och ingående som regelverket kräver. I de ärenden som granskats av Riksrevisionen har myndigheterna inte fört några utvecklade resonemang kring etiska frågor eller verksamhetens bidrag till samhällsnyttan. Myndigheternas etiska bedömning är enligt Riksrevisionen svårbegriplig och outvecklad. Det finns också brister i Jordbruksverkets riskbedömning i andra avseenden. Riksrevisionen pekar samtidigt på att det finns underlag från Gentekniknämnden och Bioteknikkommittén som visar hur etiska bedömningar kan göras.

Det är enligt styrelsens mening självklart att myndigheterna ska göra de etiska bedömningar och riskbedömningar som regelverket kräver. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av den myndighetsstruktur som finns på området. Ansvar för GMO-frågor är i Sverige uppdelat på ett stort antal sektorsmyndigheter. De särskilda sektorsfrågorna kan med nuvarande ordning få en alltför stor roll, medan sektorsövergripande frågor som riskbedömningar och etiska överväganden kan få en underordnad roll.

Styrelsen anser att regeringen bör se till att myndigheterna utför sin prövning av GMO-ärenden rörande foder, livsmedel och industriråvaror i enlighet med gällande regler för etiska bedömningar och riskbedömningar. En tydlig praxis för redovisning av sådana bedömningar kan härvid behöva utvecklas. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

## Tydligare regelsystem för GMO i foder, livsmedel och industriråvaror

Riksrevisionens granskning visar att regelsystemet vad gäller GMO i foder, livsmedel och industriråvaror är ofullständigt. Bland annat saknas *regler för samexistens* mellan olika slag av grödor – konventionella, ekologiska och genmodifierade. Sådana regler är viktiga eftersom odling av GMO kan medföra oavsedda spridningseffekter till kringliggande fält, något som i sin tur kan göra det omöjligt för berörda lantbrukare att garantera kvalitet och renhet i sina produkter.

Frågor om samexistens och härtill hörande frågor om miljöansvar, skadestånd och återställande av GMO-förorenad mark omfattas inte helt av EG-rätten, vilket betyder att regelsystemet måste kompletteras av de enskilda medlemsstaterna. Ett svenskt lagstiftningsarbete pågår sedan flera år tillbaka, men har ännu inte resulterat i lagstiftning. En annan lagstiftningsfråga som inte är klarlagd är om *miljöbalkens bestämmelser om tidigt samråd* även ska gälla för genteknisk verksamhet.

Riksrevisionen har i sin rapport pekat på att bristen på tydliga regler orsakar osäkerhet hos berörda parter och gör det svårare att utnyttja genteknikens möjligheter. Flera av problemen har varit kända sedan länge.

Styrelsen anser att regeringen bör tydliggöra och komplettera regelsystemen på detta område. Som framgått ovan gäller det dels miljöbalkens bestämmelser om samråd, dels regler om samexistens, miljöansvar, skadestånd och återställande av GMO-förorenad mark. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

## Samlad rapportering till riksdagen om GMO-tillämpningar i naturen

Riksrevisionen har gjort en genomgång av ett stort antal motioner som väckts i riksdagen om GMO-frågor. Många motioner ger uttryck för oro inför GMO-tillämpningar i naturen. Riksrevisionen har också gått igenom den information i dessa frågor som regeringen under senare år har lämnat i propositioner, inklusive budgetpropositioner. Den slutsats som dras är att regeringens information till riksdagen har varit klart otillräcklig på detta område.

Styrelsen vill också erinra om den splittrade myndighetsstrukturen på GMO-området som gör det svårt att få sammanhängande information om GMO. Även detta motiverar en samlande insats från regeringens sida.

Mot denna bakgrund anser styrelsen att regeringen bör förbättra sin rapportering till riksdagen när det gäller GMO-tillämpningar i naturen, t.ex. genom en samlad skrivelse om GMO-frågor minst en gång per mandatperiod. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

## Informationen till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen

En del av granskningen handlar om myndigheternas information till allmänheten om GMO-frågor. Enligt Riksrevisionen väcker gentekniken både oro och förväntan från allmänhetens sida. På det område som granskningen avser – GMO i djurfoder, livsmedel och industriråvaror – överväger farhågorna.

Granskningen tyder på att det finns stora möjligheter till förbättringar av myndigheternas information till allmänheten om GMO-frågor. Riksrevisionen anser visserligen inte att myndigheternas information i dag kan bedömas som bristfällig, men pekar samtidigt på att det inte finns någon samlad offentlig kanal för att hantera frågor från allmänheten och tillhandahålla fördjupad information om GMO-frågor. Riksrevisionen har bedömt att bristen på samhällsinformation om GMO sänker beredskapen för att hantera GMO-relaterade risker och äventyrar förtroendet från allmänheten.

Det är enligt styrelsens mening väsentligt att möta allmänhetens frågor med bästa möjliga information. Styrelsen vill också erinra om att allmänheten har en rätt till miljöinformation som är fastlagd i såväl nationella som internationella regler. Styrelsen anser att regeringen bör ta initiativ till att förbättra informationen till allmänheten, antingen genom att se till att de ansvariga myndigheterna tillhandahåller en bättre och mera tillgänglig information eller genom att ge någon lämplig myndighet, t.ex. Gentekniknämnden, i uppdrag att förbättra informationen till allmänheten om GMO. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.



## Styrelsens förslag

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär

- att regeringen ser till att myndigheterna utför sin prövning av GMO-ärenden rörande foder, livsmedel och industriråvaror i enlighet med gällande regler för etiska bedömningar och riskbedömningar,
- att regeringen tydliggör och kompletterar regelsystemen för genmodifierade organismer i foder, livsmedel och industriråvaror,
- att regeringen förbättrar sin rapportering till riksdagen när det gäller GMO-tillämpningar i naturen,
- att regeringen tar initiativ till att förbättra informationen till allmänheten om GMO-tillämpningar i naturen.