

Miljøverndepartementet
Miljøvernminister: Bård Vegar Solhjell

KONGELIG RESOLUSJON

Ref.nr.:

Saksnr.:

Dato: 14.12.2012

Endring av forskrift om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter

Innledning

Saken gjelder vedtak om forbud mot omsetning av den genmodifiserte rapslinjen GT73 fra Monsanto, USA. Rapslinjen er godkjent i EU/EØS-området under utsettingsdirektiv 2001/18/EF for bruksområdene import, fôr og industrielle formål. Norsk vedtak fattes i medhold av lov av 2. april 1993 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) § 10, siste ledd, annet punktum, og omfatter ikke prosesserte produkter av rapslinjen, dette faller inn under matlovens virkeområde.

Det kreves ikke godkjenning i Norge for utsetting av GMO som er godkjent i en annen EØS-stat etter direktiv 2001/18/EF. Norske myndigheter kan likevel forby eller begrense omsetning hvis de mener den utgjør en fare for helse eller miljø, eller for øvrig er i strid med lovens formål, (jf. § 10 sjette ledd i genteknologiloven og tilpasningene til EØS-avtalen i vedlegg XX, punkt 25 d).

Tilsvarende forbud mot genmodifisert rabiesvaksine, pseudorabiesvaksine, mais, sikori, fire oljerapsprodukter og et testkit med genmodifiserte bakterier for påvisning av antibiotikarester i melk ble fattet i henholdsvis 1997 og 2000, jf. forskrift om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter, datert 15. desember 2000.

Monsanto A/S, USA har utviklet den genmodifiserte oljerapslinjen GT73. Rapsen er genmodifisert for å gjøre planten motstandsdyktig mot ugrasmidler med virkemiddelet glyfosat. Saken har vært på offentlig høring. Direktoratet for Naturforvaltning har i brev til Miljøverndepartementet av 2. juni 2008 anbefalt at spiredyktige produkter av rapslinjen forbys omsatt i Norge for de bruksområdene som den er godkjent for under EUs utsettingsdirektiv. Det er foretatt vurderinger etter genteknologiloven når det gjelder risiko for helse- og miljøskade, samfunnsnytte, bærekraft og etikk. Det er videre utført konsekvensvurderinger opp mot EU, EØS-avtalen og internasjonale avtaler om handel.

Innspillene fra høringen

Det er DN som har koordinert nasjonal høring i saken.

Av organisasjonene som foreslår forbud mot rapslinje GT73 i Norge er Bioteknologinemnda (15 av 17 medlemmer), Havforskningsinstituttet, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norske felleskjøp, Statens forurensningstilsyn (SFT), Landbrukstilsynet, Norges Veterinærhøyskole og Nettverk for Mat og Miljø på vegne av Dyrebeskyttelsen i Norge, Framtiden i våre hender, Forbrukerrådet, GATT/WTO-kampanjen, Grønn Hverdag, Natur og Ungdom, Norges Astma- og allergiforbund, Norges Bondelag, Norsk Bygdekvinnelag, Norges Kokkemesteres Landsforbund, Norges Kvinne- og familieforbund, Norges naturvernforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske kvinners Sanitetsforbund, Norske 4H og Oikos Økologiske Landslag. I høringsinnspillene fra organisasjonene påpekes blant annet miljørisiko knyttet til utilsiktet frøspredning og etablering av genmodifisert raps i naturen, noe som i sin tur kan føre til spredning av gener til konvensjonelle arter. Videre påpekes manglende dokumentasjon vedrørende samfunnsnytte og bærekraft, fare for økt bruk av sprøytemidler og manglende uavhengig forskning av virkninger på helse og miljø.

Planteforsk og Veterinærinstituttet anbefalte godkjenning. Disse høringsinstansene mente at glyfosat vil gi bedre ugraskontroll for bønder og føre til redusert bruk av ugrasmidler. Veterinærinstituttet påpekte imidlertid at denne fordelene må veies opp mot risikoen for genspredning.

Det er Mattilsynet som er ansvarlig myndighet for helserisikovurderinger av GMO i Norge. VKM har foretatt en helserisikovurdering av rapslinje GT73 på oppdrag fra Mattilsynet. VKMs konklusjon er at bruk av rapslinjen som fôr ikke innebærer økt risiko sammenliknet med tilsvarende produkter fra konvensjonell raps. Mattilsynet støttet her VKMs konklusjon. Når det gjelder miljømessige forhold, har Mattilsynet i sin sluttvurdering også vist til Landbrukstilsynets innspill vedrørende faren for frøspill under transport, hvor Landbrukstilsynet uttaler at *"oljerapsfrø er små, runde og glatte og det vil lett oppstå søl fra slike transportere dersom disse ikke er tette. Blir det import av slike frø til bruk som fôr uten at det gjøres ekstra tiltak for å unngå søl, må en regne med at frø vil kunne komme på avveie. Oljerapsen vil da kunne etablere seg"*. Mattilsynet støttet denne uttalelsen i sin slutføringsuttalelse, og mener at transport vil medføre en viss risiko for spredning av den genmodifiserte oljerapsen til norsk flora, inkludert kultursorter.

DNs tilrådning

DN har foretatt en faglig vurdering av helse- og miljøeffekter ved å ta i bruk rapslinje GT73 og i tillegg vurdert GMO-en ut fra genteknologilovens bestemmelser om å legge vesentlig vekt på kriteriene bærekraft, samfunnsnytte og etikk.

DN konkluderer med at import og omsøkt bruk av GT73 raps innebærer en lav risiko for miljøet i Norge. Denne risikoen er imidlertid betydelig nok til at den skal tillegges

vekt. DN legger til grunn at genmodifisert raps har flere potensielle kryssingspartnere i norsk natur.

Dette gjelder både kultiverte arter som raps og ryps og forvillette eller ville arter som åkerkål, åkerreddik, sareptasennep og narresennep. Sannsynligheten for utkryssing avhenger av faktorer som pollenproduksjon, blomstringstid, avstand mellom populasjoner og klimatiske forhold som temperatur, vind og luftfuktighet. DN legger vekt på at rapsfrø på som kommer på avveie kan være spiredyktige lenge, selv etter en årrekke i jorda. Dersom rapsfrø så spirer og etablerer populasjoner, vil pollen kunne spres over relativt store avstander med vind og insekter, med påfølgende fare for uønsket genspredning til kultiverte og ville arter. DN mener derfor at søknaden bør forbys i Norge ut fra en restriktiv holdning til spredning (og persistens) av fremmede gener i miljøet. DN refererer til genteknologilovens §§ 1 og 10, som viser til at en GMO skal være *"uten fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger"*.

Ut fra tilgjengelig informasjon finner ikke DN at oljeraps GT73 er samfunnsnyttig i Norge. Det er tilgang på annen, konvensjonell oljeraps som dekker norske behov. Under den offentlige høringen ble det pekt på mulige økonomiske ulemper ved en godkjenning av GT73. Forprodusenten Norske Felleskjøp viste for eksempel til økte kostnader knyttet til kontroll og separering, dersom GT73 tas i bruk. DN har for øvrig hatt vanskeligheter med å vurdere bærekraftaspekter og etiske forhold ved GT73 ut fra manglende tilgjengelig informasjon.

Miljøverndepartementets vurdering

Saken skal også vurderes etter naturmangfoldloven Kap II. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i loven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold og vurderingen og vektleggingen skal framgå av vedtaket.

Kunnskapsgrunnlaget, jf. naturmangfoldloven § 8, viser en risiko for at genene fra GT73 raps skal tilfalle ryps, umodifisert raps, og arter som åkerkål og åkerreddik. Ingen av disse artene er oppført som truet på norsk rødliste for arter 2011. Det legges til grunn at tilstanden for disse artene er god og at den samlede belastningen på artene og økosystemet som følge av eventuelle utsetninger vil være liten, jf. naturmangfoldloven § 10.

Det er videre mulig at GT73 raps kan krysse seg med andre arter som sareptasennep, svartseennep, narresennep, m.fl. Disse artene er oppført med mangelfullt datagrunnlag for truetetsvurdering i Norsk rødliste for arter 2011. Kunnskapsgrunnlaget etter § 8 om bestandssituasjon, økologisk tilstand og effekten av påvirkninger av eventuell utsetting for disse artene er mangelfullt.

Usikkerheten om eventuelle virkninger for disse artene medfører at retningslinjen i naturmangfoldloven § 9 (føre-var-prinsippet) må vektlegges.

Søknaden omhandler GT73 raps til bruk til fôr, direkte og prosessert, og til industrielle formål. Rapsfrø overlever lenge i jordsmonn og pollen fra etablerte planter kan spres både med vind og insekter. Spredning av raps som følge av frøspill langs transportveier er godt dokumentert, for eksempel i Japan har utilsiktet etablering av genmodifisert raps funnet sted i havneområder. Etter kryssing av GT73 raps med andre arter, kan dette i sin tur medføre at ugras blir glyfosatresistente, eller at resistente GT73-planter opptrer som ugras i avlinger. Utilsiktet spredning av GT73 eller spredning og integrering av de innsatte genene for glyfosatresistens til annen raps eller andre arter, vurderes å ha en uønsket effekt på biologisk mangfold i Norge. Dersom skaden først inntreffer, kan den være vanskelig å reversere eller bote på.

Etter genteknologilovens § 10, annet ledd, annet punktum, skal samfunnsmessig nytteverdi og egnethet til å fremme en bærekraftig utvikling tillegges vesentlig vekt ved avgjørelsen. Det omsøkte produktet er ikke etterspurt i Norge. Tvert imot har norske forbrukere, norsk landbruk og majoriteten av høringsinstanser vært skeptiske til at GT73 raps omsettes. Norske myndigheter har heller ikke grunnlag for å konkludere med at framstilling og bruk av genmodifisert rapslinje GT73 bidrar til en mer bærekraftig utvikling internasjonalt.

Selv ved foreskrevet bruk, uten dyrking, konkluderer Miljøverndepartementet med at det foreligger en risiko for at frø av GT73 kan komme på avveie, spire i norsk natur og deretter krysse seg med ikke-modifiserte kulturvekster og/eller ville slektninger. Dette er uønskete effekter som man kan unngå ved å nedlegge forbud. Usikkerheten om effekter på arter som det er manglende kunnskapsgrunnlag for, trekker også i samme retning.

På bakgrunn av innspillene under offentlig høring, uttalelser fra berørte myndigheter, DN's sluttvurdering og prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, tilrår Miljøverndepartementet at den genmodifiserte rapslinjen GT73 forbys omsatt i Norge. Hovedbegrunnelsen for forslaget er at det er identifisert en miljørisiko ved å ta i bruk rapslinje GT73 i Norge. Risikoen for uønsket genspredning fra genmodifisert raps til konvensjonelle raps- og rypssorter, samt til andre arter i norsk natur, veies ikke opp av samfunnsnytteargumenter, eller at det er sannsynliggjort at framstilling og bruk av GT73 fremmer en bærekraftig utvikling. Samlet tilsier dette at Norge nedlegger et forbud mot omsetning av produktet med hjemmel i genteknologiloven.

Konsekvenser ved å forby omsetning av disse produktene

Det kan ikke ses at forbud mot rapslinje GT73 vil få store konsekvenser for norsk forvaltning eller næringsliv. Det er generelt stor skepsis til genmodifiserte produkter og norske produsenter framstiller fortsatt for uten innhold av genmodifiserte råvarer.

Norske myndigheters adgang til å forby eller begrense omsetning av et GMO-produkt som er godkjent i EU etter direktiv 2001/18/EF (utsettingsdirektivet), følger av tilpasningen til EØS-avtalen. Fra norsk side har teksten vært tolket som om Norge kan foreta avvikende nasjonale vurderinger, sammenliknet med dem i EU. I henhold til EØS-tilpasningene av direktiv 2001/18/EF, må EU og EØS/EFTA-landene informeres om eventuelle forbud. Ved uenighet kommer avtalens bestemmelser om tvisteløsning til anvendelse, jf. artikkel 111 og 114. EU og EØS/EFTA-landene kan be om konsultasjoner i EØS-komiteén og eventuelt komme med mottiltak. Foreløpig har ikke disse bestemmelsene blitt benyttet, og det er uavklart hva et slikt mottiltak vil kunne gå ut på. Eventuelle konsultasjoner i EØS-komiteén vil bære preg av de politiske styrkeforholdene blant avtalepartene. Kommisjonen har hittil ikke reagert på norske forbud, sannsynligvis fordi GMO-spørsmål også er kontroversielle i EU. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om, eller når, EU eventuelt vil ta opp norske forbud.

Generalavtalen for handel med varer (GATT) og Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) under WTO stiller bl.a. krav om at handelshindrende tiltak ut fra en vitenskapelig vurdering skal være nødvendige for å verne om helse og miljø. I denne saken mener Miljøverndepartementet at miljørisikoargumentene alene tilsier et norsk forbud etter genteknologiloven.

Kommentar til forskriftsutkastet

Forskriften innebærer forbud mot import og omsetning av rapslinje GT73, men ikke import til for eksempel laboratorie- eller feltforsøk. Slike tilfeller vil reguleres etter genteknologilovens kapittel 2 om innesluttet bruk.

Foreleggelse

Saken er forelagt Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Miljøverndepartementet

tilrår:

Forskrift om endring av forskrift om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.

Vedlegg:

Forskrift om endringer i forskrift om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter.

Forskrift av 15. desember 2000 nr. 1268 om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter, hjemlet i lov 2. april 1993 nr 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven), endres slik:

I § 1 skal nytt punkt 9 lyde:

9. Genmodifisert oljerapslinje GT73 fra Monsanto A/S, USA, godkjent i EU ved kommisjonsbeslutning 31. august 2005.

Endringen trer i kraft straks.