

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Forbrukerrådet
The Consumer Council of Norway

Postadresse: Postboks 4594 Nydalen, NO-0404 Oslo
Besøksadresse: Rolf Wickstrøms vei 15, NO-0486 Oslo

Org.nr.: 871 033 382 MYA
Telefon: 23 40 05 00

e-post: post@forbrukerradet.no
www.forbrukerradet.no

Saksbehandler:
Line Andersen

Vår dato:
20.12.2001

Vår referanse:
01/02947-02
316.2/LA

Deres dato:
25.09.2001

Deres referanse:
98/1350- N/HIE

Høringssvar vedr. nytt direktiv 2001/18/EF om utsetting av genmodifiserte organismer i EU

Forbrukerrådet har mottatt høringen av nytt direktiv 2001/18/EF om utsetting i miljøet av genmodifiserte organismer og om opphevelse av Rådets direktiv 90/220/EØF. Vi har også som deltakere på et møte i Nettverk for mat og miljø i november, fått en orientering fra departementet om hva høringen egentlig går ut på, nemlig innlemming av det nye direktivet i EØS-avtalen. Vi beklager at dette ikke var gjort klart for alle høringsinstanser i tilsendte høringsbrev. Forbrukerrådet sender med dette sitt høringssvar, som kommer i tillegg til et felles høringssvar vi er med på gjennom Nettverk for mat og miljø.

Hensyn til etikk, samfunnsnytte og bærekraftig utvikling, krav om fortsatt spesialtilpasning for Norge

Forbrukerrådet mener at det nye, allerede vedtatte direktivet (2001/18) er en klar forbedring av det gamle utsettelsesdirektivet (90/220). Men vår forutsetning for å godta en innlemming av det nye direktivet i EØS-avtalen er at den særskilte tilpasningen som Norge har hatt i forhold til 90/220-direktivet, kan videreføres, slik at vi på permanent basis også kan ta hensyn til samfunnsnytte, etikk og bærekraftig utvikling ved fremtidig vurdering av genmodifiserte organismer. Forbrukerrådet vil ikke godta at genteknologiloven endres som en følge av at direktivet innlemmes i EØS-avtalen. Da blir dette en atskillig større sak enn det kan se ut som pr. i dag hvor de norske miljøvernmyndighetene er relativt sikre på at spesialtilpasningen kan videreføres.

Det samme kravet gjelder for det norske forbudet mot genmodifiserte organismer som har fått innført gener som koder for antibiotikaresistens. Direktivet har satt den endelige fristen for utfasing av gener som koder for antibiotikaresistens til 2008. Forbrukerrådet godtar ikke innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen, dersom dette fører til at vi må oppheve vårt forbud mot gener som koder for antibiotikaresistens.

Forbrukerrådet er selvsagt fornøyd med at direktiv 2001/18 nærmer seg norsk lovgivning, og bl.a. innebærer en forbedring når det gjelder åpenhet, bedre risikovurderinger og krav om merking og overvåking.

Direktivet har videre tatt inn føre-var prinsippet som et overordnet prinsipp og legger opp til at etiske komitéer høres, men om dette vil få noen praktisk betydning i konkrete vurderinger av genmodifiserte organismer i EU-land er heller usikkert. Det heter i forordet at "medlemsstatene kan ta hensyn til etiske aspekter, når GMO'er utsettes i miljøet eller markedsføres som eller i et produkt". Dersom vi ser dette i lys av USAs kamp for å få EU til å godkjenne nye produkter og EU-Kommisjonens sterke press videre ovenfor medlemslandene som opprettholder "de facto-moratoriet", er det klart at slike vage formuleringer i direktivet vil ha liten praktisk betydning.

Derfor er det et ufravikelig krav fra Forbrukerrådet at Norge må få videreføre spesialtilpasningen vi har hatt knyttet til det forrige utsettingsdirektivet, slik at vår genteknologilov ikke trenger å endres som følge av at det nye direktivet 2001/18 innlemmes i EØS-avtalen. Norske myndigheter må fortsatt kunne forby genmodifiserte produkter ut fra etiske aspekter, manglende samfunnsnytte eller at utsetting er i strid med bærekraftig utvikling, i tillegg til helse- og miljøaspekter.

Kommentarer til deler og enkelt-artikler i direktivet

DEL A, ALLMINNELIGE BESTEMMELSER

I artikkel 4, punkt 1 om generelle forpliktelser, heter det:

"Medlemsstatene sikrer i overensstemmelse med forsiktighetsprinsippet, at det treffes alle nødvendige foranstaltninger for å unngå uønskede virkninger på menneskers helse og miljø som følge av utsetting eller markedsføring av GMO'er."

Det ligger selvfølgelig i sakens natur, når det må søkes om godkjenning for utsetting og markedsføring av genmodifiserte organismer, at myndighetene har mulighet til å forby enkelte produkter dersom de skulle ha uønskede virkninger på helse eller miljø. Vi er imidlertid usikre på om direktivet gir myndigheter faktisk mulighet til å endelig forby produkter som har uønskede virkninger. Vår skepsis er knyttet til punkt 4 som kun setter krav til at vilkårene i direktivet skal oppfylles. Disse går først og fremst ut på å gi en rekke opplysninger og planer for overvåking og eventuelle beskyttelsesforanstaltninger. Vår mening er at dersom det er en risiko for helse eller miljø, bør et produkt forbys. I noen tilfeller kan det imidlertid være relevant å vurdere risiko opp mot samfunnsnytte, men dette gjelder først og fremst innen det medisinske området. Når det gjelder mat og andre vanlige produkter, skal disse være uten risiko. I denne forbindelse

vil vi også minne om at genmodifisert mat er noe av det mest kontroversielle spørsmålet i Europa i dag. Et overveldende flertall av forbrukerne mener at vi ikke trenger den genmodifiserte maten samtidig som det fremdeles er ukjent risiko knyttet til både dyrking av den og inntak i form av mat (lekfolkskonferansene i Norge, Eurobarometer publisert desember 2001).

Artikkel 4, punkt 2 vedr. antibiotikaresistensgener: Forbud mot genmodifiserte organismer som har fått tilført gener som koder for antibiotikaresistens burde vært innført med umiddelbar virkning.

DEL B, UTSETTING AV GMO'er I ETHVERT ANNET ØYEMED ENN MARKEDSFØRING

Etter vår forståelse gjelder denne delen av direktivet kun forsøksutsettinger (enkeltvis), ikke vanlig dyrking i landbruket. Det er uklart for oss hvorvidt de andre landene skal høres når søknad om forsøksutsetting i ett land behandles av dette landets kompetente myndighet, jf. standardtillatelsesprosedyren i artikkel 6. I artikkel 7 som gjelder forenklet prosedyre for utsettinger, står det at Kommisjonen skal videreforsle forslaget til "de kompetente myndigheter" og høre offentligheten og vitenskapelige utvalg. Betyr dette de kompetente myndigheter i de andre medlemslandene, eller bare i søkerlandet? I artikkel 11 står det imidlertid at Kommisjonen videreforsender et resymé til øvrige medlemsstater. Vi savner også en mer konkret definisjon av "tilstrekkelig erfaring med utsetting av visse GMO'er i visse økosystemer" som åpner opp for forenklede prosedyrer.

Fristene for behandling av søknader inkludert offentlig høring er ellers svært korte, og gir lite rom for veloverveide kommentarer fra allmennheten og organisasjonene. Disse vil ikke ha noen mulighet for å få kjennskap til synspunkter fra vitenskapelige utvalg eller komiteer før de må gi sine kommentarer.

Artikkel 8 om behandling av endringer og nye opplysninger: Denne artikkelen synes vi forsåvidt er god. Men vi vil gjerne understreke at dersom en endring eller en utilsiktet forandring som har risiko for menneskers helse og miljøet oppstår, burde det være slik at utsettingen umiddelbart opphører inntil forholdene er vurdert og myndighetene eventuelt gir en ny tillatelse.

For øvrig synes vi at en del av de øvrige bestemmelsene er svært gode; bestemmelser om at opplysninger om alle Del B-utsettinger på en medlemsstats område skal være offentlig tilgjengelige, krav om rapportering og at medlemsstatene må sende liste over hhv godkjente utsettinger samt avviste søknader til Kommisjonen en gang om året (artiklene 9, 10 og 11).

DEL C, MARKEDSFØRING AV GMO'er SOM UTGJØR ELLER INNGÅR I PRODUKTER

Artikkel 12 om vertikal lovgivning

Denne artikkelen er etter vår mening svært god og viktig. Den sikrer et helhetlig regelverk og legger et felles minstenivå for miljørisikovurdering (som inkluderer helse) samt felles krav til merkning, overvåkning og informasjon til offentligheten, for alle produkter som består av eller stammer fra genmodifiserte organismer. Denne helheten savner vi i det norske regelverket.

Direktivet slår også fast at det er nødvendig å sikre sporbarhet av genmodifiserte produkter som er tillatt etter denne delen av direktivet (Del C). Dette er forutsetningen for at forbrukerne i neste omgang skal kunne stole på merkingen av genmodifiserte produkter.

Artikkel 13, punkt 2, bokstav f) om merking: Forbrukerrådet mener at det alltid bør stå "dette produkt inneholder genmodifiserte organismer" på produktets etikett og i eventuelle følgedokumenter. Hvor merkingen skal stå burde ikke være valgfritt slik dette punktet gir rom for, men være obligatorisk og godt synlig både på produktene og i dokumenter.

Artikkel 13, punkt 6

På samme måte som artikkel 8 under Del B, synes vi denne bestemmelsen er viktig. Men når nye opplysninger om risiko for menneskelig helse eller miljøet dukker opp, bør utsettingen (markedsføringen) umiddelbart opphøre inntil man har vurdert de nye opplysningene og myndighetene eventuelt gir en ny tillatelse.

Prosedyre for behandling av søknader - tidsaspektet

Både artikkel 13, 14, 15 og 16 omfatter den prosessen en søknad skal gjennom, og hvilke rettigheter og plikter søker, kompetente myndigheter i søkerland, EU-Kommisjonen og kompetente myndigheter i de øvrige medlemslandene har. Det er satt en rekke ulike tidsfrister for når søknader og vurderingsrapporter skal sendes videre. Disse fristene og prosedyrene er det vanskelig å få en skikkelig oversikt over da det er en rekke artikler som viser til hverandre, og de ulike prosessene etter vår forståelse delvis skjer parallelt. *Men det er helt klart at de fristene som er satt opp, og som skal inkludere tid for allmennheten/offentligheten til å komme med synspunkter, er svært korte. Forbrukerrådet stiller seg kritisk til dette fordi det medfører at høringsinstanser vil få liten mulighet til å sette seg inn i sakene før uttalelse må gis. Høringsinstansene vil heller ikke ha mulighet til å være orientert om hvordan vitenskapskomitéene stiller seg på forhånd. Vi har allerede erfaringer med at vi i praksis kan få så kort tid som ned til en uke på å avgi høringsuttalelse til en søknad om markedsføring av et produkt. Dette er selvfølgelig ikke tilfredsstillende, spesielt med tanke på at genteknologi brukt i matproduksjonen sannsynligvis vil fortsette å være svært kontroversielt i flere år framover. Dette er heller ikke i tråd med EU's egne intensjoner om å involvere offentligheten i større grad.*

Artikkel 24 om informasjon til offentligheten

Denne artikkelen omhandler spesielt involvering av offentligheten. Resymé av søknaden skal straks gjøres tilgjengelig for offentligheten. Det er bra. Men vurderingsrapportene skal bare gjøres tilgjengelige for offentligheten dersom søkeren får tillatelse til å markesføre produktet sitt. Da har offentligheten bare 30 dager på seg til å komme med kommentarer til Kommisjonen, som så straks skal sende disse videre til den kompetente myndigheten i søkerlandet.

For det første er 30 dager svært kort tid. Hvilke muligheter offentligheten har hatt tidligere i prosessen til å gjøre seg kjent med søknaden, er som sagt litt uklart for oss. Det er viktig at offentliggjørelsen av søknaden skjer så fort som mulig og på en slik måte at den er lett tilgjengelig for allmennheten i hele Europa. For det andre; Hva skjer så, om store deler av offentligheten skulle være sterkt kritiske til at det gis tillatelse om markedsføring i et spesielt tilfelle?

Vi stiller oss også kritiske til at en søker skal kunne trekke tilbake søknaden når vurderingsrapporten mottas, for så å søke videre i andre land (artikkel 14, punkt 2).

Artikkel 17 om fornyelse av tillatelse

Våre punkter ovenfor om tidsaspektet og involvering av offentligheten, gjelder også delvis for prosessen for søknader om fornyelse av tidligere tillatte produkter.

Artikkel 18 og 30

Dersom kompetente myndigheter eller Kommisjonene framsetter innvendinger og disse opprettholdes, skal den vitenskapelige komitéen involveres. Etter den orienteringen vi fikk på ovennevnte møte i Nettverk for mat og miljø, får Kommisjonen en viktig rolle i denne prosessen og det trengs bare simpelt flertall i den vitenskapelige komitéen som støtter Kommisjonens innstilling, for at denne skal følges. *Vi vil gjerne snu på dette og si at dersom halvparten av en vitenskapelig komité er mot at en genmodifisert organisme markedsføres, så bør det ikke bli gitt noen tillatelse. Og hvor kommer politikken inn dersom Kommisjonen skal ha så stor makt i forhold til EU-Parlamentet og Rådet samt alle medlemslandene.*

Hvordan disse prosessene skjer, graden av åpenhet om hva som er de bakenforliggende årsaker til avgjørelser, vil være essensielt for tilliten til systemet. Videre er det fra Forbrukerrådets synspunkt svært viktig hvordan den vitenskapelige komiteen er sammensatt.

Artikkel 20 om overvåkning og behandling av nye opplysninger

Nye opplysninger må straks gjøres offentlige. Punkt 4 sier bare at "med henblikk på å sikre transparens skal resultatene av overvåkningen i henhold til Del C gjøres offentlig tilgjengelige".

DEL B. AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikkel 21 og 26 om merking

Forbrukerrådet er i likhet med resten av forbrukerbevegelsen i Europa svært fornøyd med de nye bestemmelsene om merking. Som nevnt under Del B, krever vi at merkingen framkommer klart og tydelig både på produktet og i følgedokumenter.

Artikkel 23 om beskyttelsesklausul

Denne klausulen ivaretar nok langt på vei våre kommentarer ovenfor knyttet til når nye opplysninger kommer fram om endret risiko for helse og/eller miljø,

Artikkel 29 om høring av etiske komitéer

Forbrukerrådet synes de etiske komitéenes rolle er altfor svak, slik den er fastsatt i direktivet jf. punkt 3.

Forbrukerrådet er forøvrig fornøyd med at det bare skal gis tidsbegrensede godkjenninger for maksimum 10 år av gangen.

Erstatningsansvar

Direktivet mangler fullstendig bestemmelser om juridisk ansvar og erstatningsansvar ved utilsiktet spredning av genmodifiserte organismer eller ved skader på helse og/eller miljø. Dette er en klar mangel ved direktivet. Utilsiktet spredning av genmodifiserte organismer skjer allerede i dag, og konflikter knyttet til dette problemområdet vil sannsynligvis øke i framtiden dersom det raskt åpnes for godkjenninger av den type genmodifiserte produkter som finnes i dagens marked.

Sammenheng med andre deler av lovverket

Det er på vei egne EU-regler for genmodifisert mat og fôr samt sporbarhet og merking, men disse reglene er ennå ikke endelig vedtatt. Det snakkes om at det kan ta et par år før de vil kunne tre i kraft. Forbrukerrådet krever sammen med de andre forbrukerorganisasjonene i Europa at disse reglene vil gå nærmere inn i krav om vurderinger knyttet til menneskers helse, f.eks. vurderinger knyttet til mulig risiko for allergi. For genmodifiserte produkter som skal spises er det et faktisk problem pr. i dag at det nesten er umulig å garantere at man har en fullstendig liste over de nye proteiner som dannes, og det finnes i dag ingen gode vitenskapelige metoder for å teste virkningen av hele produktet. Forbrukerrådet krever i den forbindelse at det utføres flere føringsforsøk på dyr med hele den genmodifiserte organismen, selv om resultatene fra slike forsøk også kan kritiseres vitenskapelig. Men det er et dilemma at dagens samfunn produserer ny mat som medfører behov for flere dyreforsøk. Men forbrukere skal ikke være forsøksdyr, og før vitenskapen greier å finne andre metoder for å vurdere hele innholdet (inkl. ukjente produkter – f.eks. proteiner) i de genmodifiserte organismene/genmaten, er føringsforsøk med dyr et alternativ.

Den internasjonale forbrukerbevegelsen sloss også for bedre regler knyttet til vurdering av risiko for allergi innenfor WHO/FAOs matvarestandardiseringsorgan Codex Alimentarius. Dette vurderes av Consumers International som den største helserisikoen knyttet til genmodifisert mat. *Fra Forbrukerrådets synsvinkel burde regelverket (i Norge, EU og internasjonalt) være så helhetlig at disse aspektene også vurderes i tilstrekkelig grad i forbindelse med utsetting og dyrking av genmodifiserte organismer, for å unngå at man gir tillatelse til produksjon av mat som forbrukere i neste omgang kan få allergiske reaksjoner av eller som medfører annen helserisiko.*

Miljø og helse – helhet i EU, mangler foreløpig i Norge

Alle nye særregler for genmodifiserte organismer, som f.eks. reglene som kommer for mat og fôr, må tilfredsstille de samme kravene for bl.a. miljørisikovurdering som ligger i dette nye utsettingsdirektivet 2001/18. Denne helheten mangler faktisk i det norske lovverket, noe Forbrukerrådet har pekt på ved en rekke anledninger. *Vi oppfordrer herved norske myndigheter til å rette opp dette, og inkludere miljørisikovurderinger knyttet til hele produksjonskjeden når ny mat basert på genmodifiserte organismer skal vurderes.*

Overordnet syn på direktivet i lys av dagens situasjon

Et mer helhetlig regelverk med høyere grad av beskyttelse av miljøet og menneskers helse har vært viktig for mange av EU-landene. Dette var grunnlaget for at fem-seks av medlemslandene innførte det såkalte "de facto-moratoriet" sommeren 1999. Direktiv 2001/18 innebærer også en atskillig forbedring når det gjelder åpenhet, bedre risikovurderinger og krav om merking og overvåking. Men fortsatt mangler iverksatte regler for mat og fôr, samt om sporbarhet og merking. Derfor insisterer seks av medlemsstatene (Frankrike, Østerrike, Danmark, Luxemburg, Hellas og Italia) fortsatt på å ikke løfte de facto-moratoriet, og blokkerer for godkjenning av nye genmodifiserte organismer i hele EU. Tyskland og Belgia er på vei til også å innta denne holdningen.

Forbrukerrådet mener at vi må ha et helhetlig regelverk på plass internasjonalt før vi kan godta at søknader om utsetting av nye genmodifiserte organismer behandles. Vi sendte et krav om innføring av moratorium i Norge til regjeringen i juni 1999. Vår begrunnelse var at vi ennå ikke hadde sett noen genmodifiserte organismer som innebar noen nytte for forbrukerne, samtidig som det var usikkerhet knyttet til risiko for helse og miljø. Denne situasjonen er etter vår mening den samme i dag som dengang. I tillegg har vi fått mer dokumentasjon og kunnskap om helse- og miljørisiko samt eksempler på at systemer ikke virker;

- Starlink, genmais som er godkjent i USA til bruk i fôr, men som også kom inn i næringsmiddelkjeden. Denne maisen er ikke godkjent for menneskemat, og kan føre til allergiske reaksjoner hos mennesker. Selv flere år framover må de sjekke mais som dyrkes for å bli menneskemat i USA fordi Starlink-maisen til en viss grad har spredd seg ved krysspollinering (se vedlegg).

- Genforurensning av opprinnelige maissorter i Mexico (vedlegg)
- Herbicidresistente planter gir ikke mindre forbruk av sprøytemidler som produsentene stadig påstår (vedlegg).
- Problemer i områder hvor det tidligere er dyrket genmodifisert "canola" (vedlegg).

(Dette er kun noen utvalgte eksempler, listen er lengre.)

Europa er for tiden under et betydelig press fra USA, som kjemper for rent kommersielle hensyn, både direkte overfor EU og gjennom internasjonale organisasjoner som f.eks. Codex. USA anerkjenner bl.a. ikke Europas foreslåtte regler om sporbarhet og merking. Det er EU-Kommisjonen som i første rekke er under press, og Kommisjonen kjemper derfor videre for at de seks landene som blokkerer skal løfte de-facto moratoriet slik at EU igjen slipper nye genmodifiserte organismer til på det europeiske markedet. Hovedanliggendet til Kommisjonen er behovet for å unngå en internasjonal handelskonflikt gjennom WTO, som ligger under som en trussel fra USA. Det foregår også som nevnt tidligere en intens diskusjon internasjonalt, i bl.a. ad-hoc komiteen for moderne bioteknologi i Codex, om krav til vurderinger av ny genmodifisert mat i forhold til allergi. Her står også USA på den andre siden i forhold til Europa.

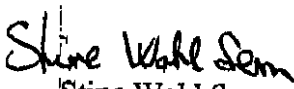
Både fra Forbrukerrådet og resten av forbrukerbevegelsen i Europa er det aller viktigste kravet at hensynet til beskyttelse av forbrukernes helse og vårt felles miljø kommer først, før kommersielle hensyn. Vi regner med at det også er den norske regjeringens syn, og at Norge kan støtte de landene som holder de facto-moratoriet i EU inntill et helhetlig regelverk som også omfatter mat og fôr samt sporbarhet og merking er på plass.

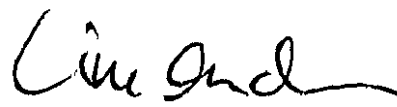
Oppsummering

- Etikk, samfunnsnytte og bærekraftig utvikling – overordnet krav at Norge får videreføre spesialtilpasningen slik at vi slipper å endre genteknologiloven.
- Tidsfristene for behandling av søknader, inkludert høring av vitenskapelige komitéer og allmennheten er svært korte. Det er viktig at myndighetene innfører ordninger slik at organisasjonene faktisk kan delta i beslutningsprosessen og at det er tid til offentlig debatt om de nye produktene. Vi ønsker også å få kjennskap til vitenskapelige vurderinger før vi må uttale oss.
- De vitenskapelige komitéene må være bredt faglig sammensatt, og det må åpnes for representanter fra miljø- og forbrukersiden.
- Bestemmelser om juridisk ansvar og erstatningsansvar mangler og er helt nødvendig å få inn i direktivet.

Hensynet til langsiktige konsekvenser for helse og miljø må settes helt øverst, foran kommerielle hensyn og handelsinteresser. Forbrukerrådet oppfordrer norske myndigheter til å fortsette med å gå foran med et strengt og moderne regelverk som ivaretar menneskers helse og miljø først og fremst.

Vennlig hilsen
for Forbrukerrådet


Stine Wohl Sem
prosjektleder,
Prosjektgruppen for mat og miljø


Line Andersen
rådgiver

Vedlegg (bakgrunnsmateriale):

Do GM Crops mean less pesticide use?, Benbrook, Charles,
Pesticide Outlook, October 2001, p. 204-207,

Europeans, science and technology: Main results of Eurobarometer
55.2 (December 2001).

"Part of news from BEUC and GENET", satt sammen av
Forbrukerrådet.

Canadian farmers face problems with Monsanto's zero tillage
system, GENET-news, 17. desember 2001 (e-post).

Kopi til: Sosial- og helsedepartementet
Landbruksdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Statens næringsmiddeltilsyn