

---

## Hur säkert är det att bedriva ekologiskt jordbruk? Om samexistens i jordbrukslandskapet

Charlotta Zetterberg\*

### Inledning

Bland konsumenter finns ett intresse av att veta hur de livsmedel som finns på marknaden har producerats och beroende på detta kunna göra medvetna val. Lagstiftningen backar upp detta val genom t.ex. regler om produktmärkning för ekologiska produkter respektive GMO-produkter. En förutsättning för produktmärkningen är att jordbruksformerna hålls åtskilda så att såväl det konventionella som det ekologiska jordbruket slipper inblandning av "GMO"<sup>1</sup> i sina odlingar och att det ekologiska jordbruket inte blir omfattat av kemiska bekämpningsmedel som sprids på närliggande marker. Vid spridning/inblandning kan ekonomiska förluster uppstå för de jordbruksformer som bedrivs med åtaganden om att hålla fritt från GMO respektive bekämpningsmedel, varvid förutsättningarna för att bedriva dessa jordbruksformer blir sämre och konkurrensneutraliteten hotas.<sup>2</sup>

---

\* Det känns särskilt roligt att få lämna ett bidrag till denna festskrift tillägnad Bertil Bengtsson då Bertil haft stor betydelse för att väcka mitt intresse för miljörättsämnet som sådant. Bl.a. tillhör Bertils författarverk de mest frekventerade referenserna i min första hopknäpade miljörättspromemoria. Den handlade om allemansrätt och orienteringstävlingar och innehöll så många referenser till festföremålet att vederbörande t.o.m. blev ett begrepp inom familjen. "Jaha, och vad skulle Bertil Bengtsson säga om det då?" kunde det låta när jag förväntades bemöta något argument med något insiktsfullt miljörättsligt i diskussionerna vid köksbordet.

<sup>1</sup> GMO är en förkortning för genetiskt modifierad organism.

<sup>2</sup> Jfr preambeln, p.3 i Kommissionens rekommendation av den 13 juli 2010 om riktlinjer för utarbetandet av na-

Syftet med denna uppsats är att mot bakgrund av miljömål, såsom att biologisk mångfald ska bevaras och att en giftfri miljö ska uppnås, diskutera förutsättningarna för att bedriva ett ekologiskt jordbruk genom att ta reda på hur samexistensen mellan de olika jordbruksformerna regleras.<sup>3</sup> Begreppet samexistens har från början använts i samband med hur introduktioner av GM-utsäde på marknaden ska hanteras men får alltså här en vidare betydelse.<sup>4</sup> Åtgärder för att "ordna upp" samexistensen mellan de olika jordbruksformerna kan vara såväl direkta krav på t.ex. skyddsavstånd (buffertzoner) som indirekta krav t.ex. om produktmärkning. Samexistens mellan jordbruksformer betraktas ofta som ett problem som ska lösas på lokal nivå med regler om ansvar och skadestånd sedan spridning/inblandning redan skett. Här kommer istället och företrädesvis de krav som gäller inför marknadsföring av GM-utsäde respektive växtskyddsmedel att belysas och i vad mån dessa regler innehåller något i syfte att lösa samexistensproblem.

---

tionella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor. EUT C 200/01.

<sup>3</sup> 1kap. 1§ miljöbalken. Se vidare <http://www.sou.gov.se/m-201004-miljomalsberedningen/sveriges-miljomal/> (2016-03-22). Andra relevanta miljömål är begränsad klimatpåverkan, ingen övergödning, grundvatten av god kvalitet och ett rikt odlingslandskap. Nilsson, J, "Jordbruket och de svenska miljömålen", i Jordbruk som håller i längden, Formas rapport 2010, [http://www.formas.se/PageFiles/2314/jordbruk\\_som\\_haller\\_i\\_langden.pdf](http://www.formas.se/PageFiles/2314/jordbruk_som_haller_i_langden.pdf), s. 231.

<sup>4</sup> <https://www.timeshighereducation.co.uk/news/mission-to-produce-guidelines-on-issue-of-gmo-crop-coexistence/175155.article> (2015-12-02).

Uppsatsen behandlar genetiskt modifierade jordbruksgrödor och inte GMO i allmänhet och när det konventionella jordbruket behandlas är det dess användning av kemiska bekämpningsmedel som är i fokus.

### Olika odlingsmetoder och risk för spridning

Jordbrukarens frihet att odla vad denne önskar på sin mark, är en av grundstenarna i ett samhälle baserat på fri äganderätt. Äganderättens omfattning och innehåll är emellertid inte statistiskt utan kan ändras allteftersom det kommer ny lagstiftning och nya regler. Enligt grannrätten har en markägare inte rätt att använda sin egendom på ett sätt som orsakar skada på grannfastigheten. När olika typer av jordbruk bedrivs intill varandra kan störningar och skador av olika slag uppstå. Inom politiken skiljs ofta på konventionellt, GMO inriktat och ekologiskt jordbruk. Det konventionella jordbruket använder normalt handelsgödsel och kemiska bekämpningsmedel medan det ekologiska jordbruket använder mycket begränsade mängder av desamma<sup>5</sup> alternativt ersätter de här två produktionsmedlen med alternativa metoder. Det kan vara svårt att skydda ekologiska odlingar från kemiska bekämpningsmedel överlag men särskilt från användning på närliggande odlingar. Bekämpningsmedel sprids i naturen (de kan transporteras långa sträckor i luften) och vissa såsom DDT kan finnas kvar länge.<sup>6</sup>

Likaså kan det som konventionell eller ekologisk jordbrukare vara svårt att skydda sig mot

<sup>5</sup> Jfr Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll, L 250/1, p. (5) och (6).

<sup>6</sup> Se vidare <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Manniska/Miljogifter/Organiska-miljogifter/Bekampningsmedel/> (2015-12-02).

GMO-jordbruket då genetiskt modifierade grödor av egen kraft kan spridas till omgivande odlingar, något som också hänt i praktiken.<sup>7</sup> Hittills har man genmodifierat grödor av främst två anledningar, antingen för att göra grödorna tåliga mot ogräsbekämpningsmedel eller för att göra dem motståndskraftiga mot skadeinsekter. GM-grödor som är tåliga mot bekämpningsmedel överlever besprutningar av bekämpningsmedel medan man på det sättet får bort ogräs. Dessa GM-grödor förutsätter alltså att bekämpningsmedel också ska användas och kritiker menar därför att detta riskerar låsa fast jordbruket i ett kemikalieberoende.

Än så länge är det konventionella jordbruket förhärskande inom EU och GMO-jordbruket är mycket marginellt. Markarealen med ekologiskt jordbruk inom EU fördubblades mellan åren 2001 och 2011 men utgör i genomsnitt fortfarande bara lite över 5 %.<sup>8</sup> I Sverige har det ekologiska jordbruket varit på frammarsch, 2014 var knappt 17 % av jordbruket certifierat ekologiskt, men arealökningen har under de senare åren stagnerat.<sup>9</sup>

### Övergripande om EU:s jordbrukspolitik och rättsläget

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, "common agricultural policy", (CAP) framgår av artikel 39 i Funktionsfördraget. Målet är att höja produktivi-

<sup>7</sup> Binimelis, R., Coexistence of plants and coexistence of farmers : is an individual choice possible?, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 2008, DOI 10.1007/s10806-008-9099-4. Jfr också mål C-442/09, *Bablok m.fl. mot Freistaat Bayern*, REG 2011, s. I-07419 (förhandsavgörande). Spridningsrisken utvecklas och sammanställs i Jacobson K., och Wahlberg, K., *Lantbruk på lika villkor – om samexistensen mellan GMO-fritt lantbruk och lantbruk som använder GMO*, SLU, Centrum för ut hålligt lantbruk, 2006, s. 38ff.

<sup>8</sup> <http://www.fibl.org/en/themes/organic-farming-statistics.html> (2016-03-31).

<sup>9</sup> <http://www.jordbruksverket.se/5.7d6c029014db-48f524aa99bf.html> (2016-03-31).

teten genom att främja tekniska framsteg, trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen, stabilisera marknaderna m.m. och särskild hänsyn ska tas till de som arbetar inom jordbruket och till att konsumenterna har tillgång till varor till skäliga priser. CAP refererar således inte till att jordbruksutvecklingen ska vara hållbar eller till några miljömål över huvud taget.<sup>10</sup> Detta är anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att jordbrukslandskapet är en viktig livsmiljö för omkring hälften av Europas växter och djur.<sup>11</sup> På senare år har kommissionen visat ett större intresse för att inslaget av det ekologiska jordbruket ska öka. Kommissionen framhåller att det ekologiska jordbruket (organic farming) i jämförelse med det konventionella jordbruket har positiva effekter ur miljösynpunkt. Några positiva effekter som lyfts fram är att de ekologiska produktionsmetoderna gynnar växter, fåglar och insekter och därmed den biologiska mångfalden. Produktionen gynnar vatten- och jordkvaliteten genom användningen av organiska gödselmedel och genom att växelbruk tillämpas.<sup>12</sup>

Det finns förslag på att ändra EU-reglerna för ekologisk jordbruksproduktion. I linje med

EU:s nya gemensamma jordbrukspolitik, 2020 CAP<sup>13</sup>, föreslås att hinder för utvecklingen av ekologisk produktion ska undanröjas, att lagstiftningen ska förbättras för att garantera en rättvis konkurrens för jordbrukare och producenter och för att förbättra en fungerande inre marknad samt att konsumenternas förtroende för ekologiska produkter ska bibehållas och förbättras.<sup>14</sup>

Sedan Lissabonfördraget har EU och medlemsstaterna delad befogenhet på jordbruksområdet vilket innebär att medlemsstaterna har lagstiftningsmakt på jordbruksområdet i den utsträckning unionen inte har utövat sin befogenhet.<sup>15</sup> EU har ingen bindande lagstiftning om samexistens mellan de olika jordbruksformerna utan låter medlemsstaterna i enlighet med subsidiaritetsprincipen och mot bakgrund av specifika nationella, regionala och lokala förhållanden detaljreglera samexistensen.

De tre olika jordbruksformerna regleras i EU-rätten och den svenska rätten med delvis gemensamma regler och delvis åtskilda regler. Trots det marginella inslaget av GMO-jordbruk inom EU finns omfattande reglering på området, framför allt genom en förordning om genetiskt modifierade livsmedel och foder och ett direktiv om utsättning av GMO (utsättningsdirektivet) vilka fastställer en rättslig ram om godkännande av GMO som ska användas för att odlas i unionen som utsäde eller annat växtföröknings-

---

<sup>10</sup> Jans, J., H., och Vedder, H., H., B, *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing, 2012, s. 86f. Se dock artikel 11 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som anger att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling (den s.k. integrationsprincipen).

<sup>11</sup> Rundlöf, M., Lundin, O., & Bommarco, R., *Växtskyddsmedlens påverkan på biologisk mångfald i jordbrukslandskapet*, CKB rapport 2012:2, s. 25.

<sup>12</sup> Se t.ex. vid 2.6.4, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EU) No 834/2007/\*SWD/2014/065 final\*/ och [http://ec.europa.eu/agriculture/organic-farming/what-is-organic-farming/producing-organic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/organic-farming/what-is-organic-farming/producing-organic/index_en.htm) (2015-12-02).

---

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)

<sup>14</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EU) No 834/2007/\*SWD/2014/065 final\*, s. IV.

<sup>15</sup> Artikel 2 och 43 FEUF.

material.<sup>16</sup> Bakgrunden till den jämförelsevis omfattande regleringen är att GMO-jordbruket har mött motstånd av en stark opinion som resulterat i att sträng lagstiftning med förprovning och krav på miljöriskbedömning innan en GMO kommer ut på marknaden finns på plats.

### Utsättning av GM-grödor och samexistens

Den som ska släppa ut ett GM utsäde på marknaden måste ansöka om tillstånd. Ansökan kan lämnas till behörig myndighet i vilket EU-land som helst men beslutet om tillstånd genomförs av EU-kommissionen efter ett omröstningsförfarande.<sup>17</sup> Sökanden, dvs företaget, ska utreda risker i en miljöriskbedömning och bl.a. lämna uppgifter om GMO:ns interaktioner med miljön och i samband med detta ta hänsyn till olikheter mellan platser där utsädet ska användas.<sup>18</sup> Som huvudregel innebär ett medgivande till att släppa ut GM utsädet på marknaden att medlemsstaterna, i den mån produkten uppfyller kraven i direktivet, inte får förbjuda, begränsa eller hindra att produkten släpps ut på marknaden.<sup>19</sup> Tillstån-

det innebär alltså att GM utsädet ska kunna odlas var som helst inom unionen, om inga särskilda villkor utfärdas. Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor för användning och krav i fråga om skydd av särskilda ekosystem och/eller geografiska områden.<sup>20</sup>

Enligt artikel 26a i utsättningsdirektivet får medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att förhindra oavsiktlig förekomst av GMO i andra produkter.<sup>21</sup> Sedan början av 2000-talet finns rekommendationer som är utfärdade av kommissionen och som är tänkta att utgöra allmänna principer för att utarbeta nationella åtgärder i syfte att undvika oavsiktlig förekomst av GMO i konventionella och ekologiska grödor.<sup>22</sup> Medlemsstaterna får enligt dessa, i områden där GMO odlas, definiera lämpliga åtgärder (samexistensåtgärder) för att tillåta konsumenter och producenter att göra ett val mellan konventionell, ekologisk och GMO produktion. Målet med samexistensåtgärderna är att undvika

<sup>16</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder, EGT L 268/1 (förordningen om livsmedel och foder) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG, EGT L 106/1 (utsättningsdirektivet).

<sup>17</sup> Man kan ansöka om tillstånd med stöd av såväl utsättningsdirektivet som förordningen om livsmedel och foder. Beslut om tillstånd fattas av EU:s medlemsländer gemensamt (kvalificerad majoritet). Se närmare om beslutsproceduren i t.ex. Lehrman, A. (red.). 2014. Framtidens mat – om husdjursavel och växtförädling, Uppsala, SLU ISBN 978-91-981907-0-0, s. 70f.

<sup>18</sup> Artikel 13 utsättningsdirektivet. För att släppa ut vissa GMO på marknaden måste utredas hur de kommer att interagera med miljön, bilaga IIIA (IV), utsättningsdirektivet. Jfr artikel 17 förordningen om livsmedel och foder.

<sup>19</sup> Artikel 22, utsättningsdirektivet. Jfr också t.ex. artikel 7 förordningen om livsmedel och foder. Medlemsstater kan göra gällande den s.k. miljögarantin i artikel 114 FEUF för att behålla eller införa strängare regler, men bedömningen när detta är möjligt är restriktiv. Se t.ex. de

förenade målen C-439/05 P och C-454/05 P där Österrike ville införa förbud mot användning av GMO inom en delstat med motivet att delstaten har småskaliga jordbrukssystem och stor andel av ekologiskt jordbruk och att samexistens med GMO-odlingar därför inte fungerar. Se också Zetterberg, C., "Garanterat svärfångat" om enskilda länders handlingsutrymme och den så kallade miljögarantin, *Europarättslig tidskrift* nr 3/2007, s. 513 ff.

<sup>20</sup> Artikel 19, utsättningsdirektivet respektive artikel 4 och 16 i förordningen om livsmedel och foder.

<sup>21</sup> I Bodiguel, L, m.fl. "Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation", i *The Regulation of Genetically Modified Organisms Comparative Approaches*, (red. Bodiguel and Cardwell), Oxford 2010, s. 163–197, beskrivs närmare utvecklingen av sådana åtgärder i Italien, Spanien, Frankrike och Storbritannien.

<sup>22</sup> Kommissionens rekommendation av den 13 juli 2010 om riktlinjer för utarbetandet av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor, EUT C 200/01. Jfr Kommissionens rekommendation av den 29 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk, EUT L 189.

oavsiktlig förekomst av GMO i andra produkter och på sätt förebygga ekonomiska förluster och följderna av att genmodifierade grödor blandas in i icke genmodifierade grödor (inklusive ekologiska grödor).<sup>23</sup> Kommissionen administrerar ett nätverk COEX-NET för utbyte av information om resultat från vetenskapliga studier och bästa praxis som utvecklats i medlemsstaterna i samexistensfrågan. Kommissionen har också inrättat ett Europeiskt kontor för samexistens mellan grödor "European Coexistence Bureau" (ECoB) med uppdrag att tillsammans med medlemsstaterna utveckla tekniska referensdokument för bästa praxis i samexistensfrågan med utgångspunkt från typ av gröda.

### GMO-fria områden

I kommissionens rekommendationer anges att det kan bli nödvändigt att låta medlemsstater utesluta odling av genetiskt modifierade grödor inom stora områden under förutsättning att medlemsstaterna kan visa att det inte räcker med andra åtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av GMO i konventionella och ekologiska grödor. En sådan åtgärd med GMO-fritt område måste dock vara proportionell till ändamålet dvs att skydda konventionella och ekologiska jordbrukares särskilda behov.<sup>24</sup>

Möjligheten att införa GMO-fria områden har nyligen förstärkts genom en uppmärksammande ändring i utsättningsdirektivet 2015 som ger enskilda medlemsstater en viss möjlighet

---

<sup>23</sup> (4). Kommissionens ensidiga fokus på ekonomiska förluster för producenterna och bristande beaktande av mer allmänna intressen av att få GMO-fria produkter har kritiserats med utgångspunkt från tidigare rekommendation. Se Lee, M., *The Governance of Coexistence Between GMOs and Other Forms of Agriculture: A Purely Economic Issue?* *Journal of Environmental Law* 20:2, (2008), 193–212.

<sup>24</sup> (5). I bilagan till 2010 års rekommendation nämns att frågor som handlar om kompensation eller ansvarsskyldighet för ekonomiska skador hör till medlemsstaternas exklusiva befogenheter.

att begränsa eller förbjuda odlingar av GMO på sitt territorium (ändringsdirektivet).<sup>25</sup> Medlemsstaterna erbjuds två möjliga så kallade "opt out"-vägar. Den ena vägen innebär att medlemsstaten inom ramen för tillståndsproceduren för marknadsintroduktion av GM-utsäde kräver att tillståndet anpassas så att hela eller delar av medlemsstatens territorium undantas från odling och medlemsstaten behöver inte motivera varför den vill ha det så.<sup>26</sup> Medlemsstaten kan också avtala direkt med företag som söker odlingstillstånd under tillståndsprocessen så att det geografiska området där odling får ske begränsas redan i ansökan. Sökanden (företaget) har sedan 30 dagar på sig att anpassa eller bekräfta begränsningen i sin ansökan.<sup>27</sup> Om ingen anpassning sker eller ingen bekräftelse lämnas av sökanden kommer medlemsstatens begäran ändå att tillmötesgås i samband med de villkor som utfärdas med anledning av medgivandet.<sup>28</sup> Hittills har 19 länder (men inte Sverige) helt eller delvis utnyttjat den här möjligheten i fråga om ett flertal grödor.<sup>29</sup>

Den andra möjliga vägen till GMO-fritt område erbjuds när en GMO avsedd för odling redan fått ett medgivande till utsläppande på marknaden och utan att medlemsstaten behöver

---

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 av den 11 mars 2015 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier, EUT L 68/1, (ändringsdirektivet), se närmare artikel 26 b utsättningsdirektivet. Jfr mål C-36/11 Pioneer, EUT C 355/5.

<sup>26</sup> Enligt Winter är dock en motivering att rekommendera. Winter, G., "Nationale Anbaubeschränkungen und -verbote für gentechnisch veränderte Pflanzen und ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Mai 2015, [http://www.bfn.de/fileadmin/BfN/recht/Dokumente/Opt\\_Out\\_RGutachten\\_Winter.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/BfN/recht/Dokumente/Opt_Out_RGutachten_Winter.pdf), s. 10.

<sup>27</sup> Artikel 26b, p 2, utsättningsdirektivet.

<sup>28</sup> Artikel 19 och 26b, p 2 utsättningsdirektivet och artikel 7 och 19 förordningen om livsmedel och foder.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical\\_scope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm) (2015-11-26).

på ovan nämnda sätt ha reagerat under tillståndsprocessen. Medlemsstaten får anta bestämmelser om GMO-fria områden på hela eller delar av sitt territorium under förutsättning att de överensstämmer med unionsrätten, är motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt att de grundas på tvingande skäl. Direktivet har en icke-uttömmande lista på tvingande skäl som de nationella bestämmelserna får grundas på.<sup>30</sup> Bland dessa finns "undvikande av förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 26a" och "jordbrukspolitiska mål". De åberopade skälen får under inga omständigheter "stå i strid med" den miljöriskbedömning som genomförts i enlighet med utsättningsdirektivet eller EU-förordningen om genetiskt modifierade livsmedel eller foder. Med det menas att medlemsstaten bör åberopa skäl som avser miljöpolitiska mål som berör effekter som skiljer sig ifrån och kompletterar den redan gjorda miljöriskbedömningen. Exempel som nämns är "bevarande och utveckling av jordbruksmetoder med större potential att förena produktion med hållbara ekosystem, eller bevarande av den lokala biologiska mångfalden, inbegripet vissa livsmiljöer och ekosystem, eller av vissa typer av särdrag i naturen och landskapet samt specifika ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster."<sup>31</sup> Territoriella begränsningar får också grunda sig på socio-ekonomiska skäl och därmed avse höga kostnader för samexistens t.ex. på grund av specifika geografiska förhållanden, såsom små öar eller bergsområden, eller behovet av att förhindra förekomst av GMO i andra produkter. Exempel på skäl som avser jordbrukspolitiska mål är behovet av att skydda jordbruksproduktionens mångfald och behovet av att trygga utsädes och annat växtförökningsmaterials ren-

het.<sup>32</sup> Samma 19 länder som ovan har helt eller delvis utnyttjat den här möjligheten i fråga om Monsanto's GM-majs MON 810 som funnits på marknaden ett tag.

"Opt out" möjligheten är alltså kopplad till odlingar av GMO. De territoriella begränsningarna eller förbuden får inte påverka handeln och den fria rörligheten av genetiskt modifierat utsäde och annat växtförökningsmaterial.<sup>33</sup> Restriktionerna får inte heller antas för GMO generellt utan måste avse en specifik GMO eller en specifik grupp av GMO, fastställd utifrån gröda eller egenskap. Någon möjlighet att förbjuda/begränsa godkända genetiskt modifierade livsmedel och foder med stöd av EU:s förordning om livsmedel och foder finns ännu inte.<sup>34</sup>

Ändringsdirektivet innebär sålunda att det numera finns möjligheter att införa begränsningar och förbud för hela eller delar av territoriet inom ramen för tillståndsproceduren oberoende av skäl alternativt sedan tillstånd lämnats av andra skäl än sådana som sammanfaller med den redan tidigare utförda miljöriskbedömningen. Vid sidan av den särskilda lagstiftningen om GMO finns det så kallade sortdirektivet<sup>35</sup> som gäller generellt för lantbruksväxter och som har regler om gemensam sortlista, om sorters särskiljbarhet, enhetlighet, stabilitet och odlingsvärde. Det anmärkningsvärda är att i fråga om genetiskt modifierade sorter finns redan, genom detta direktiv, en möjlighet att förbjuda använd-

<sup>32</sup> Ändringsdirektivet, artikel 26b, p. 3 och preambeln (15).

<sup>33</sup> Se närmare artikel 26b, p 8 ändringsdirektivet och preambeln (16).

<sup>34</sup> Kommissionen har lagt fram ett sådant förslag i parlamentet där det blev nedröstat.

<sup>35</sup> Rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, EGT L 193/1, (sortdirektivet). Med "sort" avses i direktivet vissa arter av lantbruksväxter dvs betor, foderväxter, stråsäd, potatis samt olje- och spånadsväxter. Olje- och spånadsväxter omfattar bl.a. raps, soja, bomull och solrosor, artikel 1, sortdirektivet.

<sup>30</sup> Artikel 26 b, (3).

<sup>31</sup> Ändringsdirektivet, preambeln (14).

ning av en godkänd sort på hela eller delar av medlemsstatens territorium.<sup>36</sup> Medlemsstaterna tillåts även fastställa lämpliga villkor för odling av sorten samt villkor för användning av produkter som härrör från odlingen. En förutsättning är att det finns giltiga skäl att anse att sorten utgör en risk för människors hälsa och för miljön alternativt att det har konstaterats att odling av en sort som finns med i sortlistan utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Bortsett från vissa oklarheter t.ex. vad som avses med giltiga skäl tillåter uppenbarligen sortdirektivet medlemsstaterna att införa förbud och begränsningar på hela eller delar av territoriet av just riskskäl såväl vid godkännande som efter att en sort blivit intagen i sortlistan. Enligt ändringsdirektivet gäller utsättningsdirektivet och sortdirektivet parallellt.<sup>37</sup>

Sammanfattningsvis finns, vid sidan av företagets utredningsplikt i samband med tillståndsförfarandet och möjligheten till att meddela användningsvillkor samt medlemsstaters möjlighet att utverka GMO-fria områden, i övrigt ingen EU-lagstiftning som ställer krav på hur jordbrukaren ska bedriva sitt GMO-jordbruk för att undvika spridning till närliggande marker.

På nationell nivå finns regler om anmälnings- och informationsplikt och skyddsavstånd för odlingar av vissa slag av GM grödor (majs, 50 meter respektive potatis, 3 meter till annan odling)<sup>38</sup> För övrigt omfattas den enskilde odla-

ren av de krav som följer av miljöbalken, se särskilt hänsynsreglerna i 2 kapitlet i miljöbalken, och för den enskilde som lider skada av odlingar av GM grödor finns givetvis skadestandsregler på plats.

### **Bekämpningsmedel (växtskyddsmedel) och samexistens**

På samma sätt som den som släpper ut en GM gröda på marknaden omfattas den som marknadsför ett växtskyddsmedel av krav på godkännande och utredningar av risker. Det verksamma ämnet i växtskyddsmedlet prövas och godkänns genom ett samordnat förfarande på EU-nivå medan växtskyddsmedlet som sådant godkänns av den enskilda medlemstaten. Det verksamma ämnet i ett växtskyddsmedel får inte ha oacceptabla effekter på växter och miljön i vidare betydelse. En rad kriterier ställs upp för godkännande. Ämnet får inte ha mutagena, cancerogena eller reproduktionstoxiska egenskaper, det får inte klassas som ett s.k. POP-ämne, dvs anses vara en persistent organisk förorening eller vara bioackumulerande, osv. Ämnet får heller inte ha potential att spridas över stora avstånd, särskilt om det har visats kunna spridas till en mottagande miljö långt från utsläppsplatsen och detta ger skäl till oro.<sup>39</sup>

Vidare ska ett växtskyddsmedel efter applicering enligt god växtskyddssed och under realistiska användningsförhållanden uppfylla olika krav såsom att det inte får påverka miljön på ett oacceptabelt sätt med särskild hänsyn till bl.a. omgivningseffekter av olika slag, såsom konta-

---

<sup>36</sup> Artikel 16 och 18.

<sup>37</sup> Ändringsdirektivet, preamble (4). Jämför mål C-36/11, fotnot 22.

<sup>38</sup> 4 kap. 4§ förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Se också förordning (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor och Statens jordbruksverks föreskrifter (2008:34) om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor. Se vidare om andra medlemsstaters åtgärder i Grossman, M. R., "Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework", i *The Regulation of Genetically*

---

*Modified Organisms Comparative Approaches*, (red. Bodiguel and Cardwell), Oxford 2010, s. 157.

<sup>39</sup> Artikel 4 och bilaga II, Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG, EUT L 309/1, (växtskyddsmedelsförordningen).

minering av ytvatten, grundvatten, luft och jord, effekter på arter som inte är mål för bekämpningen, på biologisk mångfald och ekosystem. Detta förutsätter att det finns vetenskapliga metoder som myndigheten godtagit för bedömning av dessa effekter.<sup>40</sup>

Ett godkännande av ett verksamt ämne får förenas med villkor av olika slag bl.a. med angivande av områden där användning av växtskyddsmedlet som innehåller det verksamma ämnet inte får tillåtas eller där användningen får tillåtas på vissa villkor.<sup>41</sup>

Den enskilda medlemsstaten bestämmer slutligt om växtskyddsmedlet ska godkännas eller inte. Medlemsstaten kan vägra ett godkännande av medlet på sitt territorium om specifika miljö- och jordbruksförhållanden i landet gör att användningen av medlet kan leda till oacceptabla risker för hälsa och miljö.<sup>42</sup>

Ett minimidirektiv ger medlemsstaterna anvisningar i fråga om hållbar användning av bekämpningsmedel. Medlemsstaterna ska anta nationella handlingsplaner med indikatorer för att övervaka användningen av växtskyddsmedel och med tidsplaner och minskningsmål.<sup>43</sup> Medlemsstaterna ska främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och ge företräde åt icke kemiska metoder och införa incitament för att uppmuntra yrkesmässiga användare att frivilligt tillämpa grödspecifika eller sektorspecifika riktlinjer för integrerat växtskydd.<sup>44</sup> Sammanfattningsvis innehåller direktivet allmänna förhållningsorder för användningen av bekämp-

ningsmedel men innehåller inget konkret för att lösa samexistensproblemet.

På nationell nivå finns bestämmelser om att den enskilde användaren av växtskyddsmedel ska "så långt det är möjligt" bestämma och följa de skyddsavstånd vid spridning utomhus som behövs för att skydda vattentäkter, grundvatten, sjöar och vattendrag och omgivande mark mot effekterna av växtskyddsmedel.<sup>45</sup> Några mer konkreta bestämmelser om skyddsavstånd till ekologisk odling finns inte.<sup>46</sup> På samma sätt som GMO-odlaren omfattas den enskilde användaren av bekämpningsmedel av de hänsynskrav, t.ex. på försiktighetsmått och produktval, som följer av miljöbalken.

### Ekologiskt jordbruk och samexistens

För att bedriva ett ekologiskt jordbruk är jordbrukaren underkastad ytterligare krav jämfört med de som gäller för såväl det konventionella jordbruket som GMO-jordbruket<sup>47</sup> då jordbrukaren förbinder sig att följa en rad rättsliga och avtalsmässiga åtaganden för att jordbruket ska klassificeras som ekologiskt. För att kunna använda EU-loggan krävs bl.a. att ekologiskt utsäde används och att växtföljden varieras, ingen användning

<sup>40</sup> Artikel 4, 3e, växtskyddsmedelsförordningen.

<sup>41</sup> Artikel 6, växtskyddsmedelsförordningen.

<sup>42</sup> Artikel 36. Se vidare Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, Iustus 2012, s. 335f.

<sup>43</sup> Artikel 4, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel, EUT L 309/71.

<sup>44</sup> Artikel 14 och bilaga III.

<sup>45</sup> 2 kap. 35§, förordning (2014: 425) om bekämpningsmedel. Naturvårdsverket har utfärdat närmare föreskrifter om fasta skyddsavstånd i NFS 2015:2.

<sup>46</sup> Vid sidan av fasta skyddsavstånd anger 3 kap. 2 §, 4 p. i Naturvårdsverkets föreskrifter att skyddsavstånd ska anpassas efter omständigheterna på platsen för spridningen och särskild hänsyn ska bl.a. tas till omgivningens känslighet för medlet. I Naturvårdsverkets vägledning om tillämpning av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel, (<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/bekampningsmedel/vagledning-foreskrifter-vaxtskyddsmedel.pdf>), s. 13, anges ekologiska odlingar som exempel på känsliga områden.

<sup>47</sup> Här bortses från den ytterligare reglering som utsättningar av GMO omfattas av, dvs innan en genetiskt modifierad gröda kommer ut på marknaden.



av mineraliska kvävegödselmedel och ingen användning av kemiska bekämpningsmedel eller GMO.<sup>48</sup> De sistnämnda kraven kan vara svåra att uppfylla av orsaker som tidigare nämnts.

Någon EU-lagstiftning eller några EU-riktlinjer om samexistens mellan konventionellt och ekologiskt jordbruk finns inte. Det finns bestämmelser om hanteringen av ekologiska produkter som innebär att de ska hållas åtskilda från icke-ekologiska produkter vid t.ex. insamling, lagring och transport. Därutöver finns mer platsspecifika bestämmelser beroende på produktionsslag. T.ex. ska ett ekologiskt jordbruk som har bikupor lokaliseras i områden där – inom en 3 km radie – nektar och pollenkällorna består väsentligen av ekologiskt producerade grödor och/eller vilda växter och/eller odlingar som sköts med metoder som ger liten miljöpåverkan.<sup>49</sup> När det gäller algproduktion ska verksamheten bedrivas på platser utan kontamination från produkter eller ämnen som inte är godkända för ekologisk produktion eller föroreningar som skulle äventyra produkternas ekologiska karaktär och myndigheterna i medlemsstaterna "får" i detta sammanhang fastställa vilket avstånd som måste finnas mellan ekologiska och icke-ekologiska produktionsenheter.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Se vidare artikel 4, 5, 9 och 12 rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 18 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91, EUT L 189/1.

<sup>49</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll, L 250/1, artikel 13.

<sup>50</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll, L 250/1, p. (22) och artikel 6b.

### Osäkert att satsa på ekologiskt jordbruk?

Som framgått är samexistensproblemet inte rättsligt och systematiskt hanterat på generell nivå. När det gäller marknadsintroduktion av GM-grödor respektive växtskyddsmedel finns särskilda krav på marknadsföraren som kan ha betydelse för samexistensen i förlängningen och enskilda medlemsstater har vissa möjligheter att freda vissa områden från GMO respektive förbjuda vissa växtskyddsmedel under vissa förutsättningar. Den som bedriver GMO-jordbruk respektive konventionellt jordbruk omfattas av olika krav på försiktighetsmått och i vissa fall av krav på att hålla skyddsavstånd. För somliga kanske det inte heller förefaller nödvändigt med mer utvecklad reglering av samexistensen då jordbrukare kan komma överens om vilka jordbruksformer som ska användas i ett område och frivilligt vidta skyddsåtgärder.<sup>51</sup>

Bristen på en genomtänkt reglering av samexistensen kan dock vara bekymmersam för det ekologiska jordbruket som redan är belastat med andra reglerade och avtalsmässiga åtaganden vid sidan av att hålla fritt från bekämpningsmedel och GMO. Dessutom omfattas i vissa fall också den som bedriver ett ekologiskt jordbruk av krav på t.ex. skyddsavstånd trots att denne inte är någon "skadegörare" i den meningen. Det är enbart den ekologiska jordbrukaren som har det egentliga incitamentet att hålla avstånd till andra odlingar alldeles oavsett om detta åligger denne i rättslig mening eller inte och det är bara den som utsätts för en risk om skyddsavstånd m.fl. försiktighetsmått inte följs. Detta mer eller mindre självpåtagna ansvar belastar och missgynnar därmed konkurrensneutraliteten mellan

---

<sup>51</sup> Binimelis, R., Coexistence of plants and coexistence of farmers: is an individual choice possible?, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 2008, DOI 10.1007/s10806-008-9099-4. Se också <http://ecob.jrc.ec.europa.eu/documents/2009Coexreport-summary.pdf>.

de olika jordbruksformerna som i förlängningen kan hämma utvecklingen av ett ekologiskt jordbruk.<sup>52</sup> Konsumenters intresse av att kunna göra medvetna val försvåras i det fall den ekologiska jordbrukarens åtaganden inte går att uppfylla.

Om det dessutom är så att det ekologiska jordbruket har en bättre potential att främja miljömål som biologisk mångfald och en giftfri miljö verkar en genomtänkt reglering av samexistensen mellan jordbruksformerna än mer angelägen.

---

<sup>52</sup> Se vidare i Jacobson K., och Wahlberg, K., Lantbruk på lika villkor – om samexistensen mellan GMO-fritt lantbruk och lantbruk som använder GMO, SLU, Centrum för uthålligt lantbruk, 2006, s. 55f. om effekter på såväl det ekologiska som det konventionella jordbruket av GMO-inblandning.