

Notat: Merking av genmodifisert mat

Skrevet av: Gaute Eiterjord, styremedlem i Nettverk for GMO-fri mat og fôr i april 2016

Regjeringen har varslet at den har som mål å sluttbehandle 9 GMO-er (2 maissorter, 3 rapssorter og 4 nelliker) i løpet av 2016. Av erfaring fra tidligere Regjeringer vet vi at disse sakene ofte blir satt på vent på grunn av intern uenighet. Uansett mener Nettverk for GMO-fri mat og fôr at det er fornuftig å være føre-var i forhold til om norske myndigheter for første gang skulle godkjenne en GMO beregnet på matproduksjon. Dette notatet søker å gi svar på følgende spørsmål

1. Dersom produkter som inneholder genmodifiserte organismer (GMO) skal tillates for omsetning i Norge, hvorfor trenger man en merkeordning?
2. Hvordan fungerer dagens merkeordninger i EU og Europa?
3. Hvordan kan en norsk merkeordning av produkter som inneholder og ikke inneholder GMO se ut?

1. Hvorfor merking?

Nettverk for GMO-fri mat og fôr mener norske forbrukere, bønder, fôrprodusenter og matdistributører skal ha rett til å velge GMO-fritt. Norske forbrukere forventer at maten de kjøper er trygg. Det er et politisk ansvar å sørge for at miljø- eller helseskadelige produkter ikke blir godkjent for salg. Så lenge usikkerheten knyttet til konsekvensene av GMO fremdeles er stor, ønsker vi at norske myndigheter skal fortsette sin restriktive politikk og ikke godkjenne GMO produkter. Dersom produkter som er fremstilt ved hjelp av, består av eller inneholder GMO likevel kommer inn på det norske markedet, må disse merkes tydelig. Dette gjelder også matvarer fra husdyr eller oppdrettsfisk som er fôret med GMO.

Det har vist seg nesten umulig å holde GMO adskilt fra det konvensjonelle landbruket. Sammenblandingen kan skje hele veien fra jord til bord. Jo større arealer som dyrkes med GMO globalt, jo vanskeligere vil det bli å få tak i garantert GMO fri mat og såkorn fordi sameksistens viser seg vanskelig i praksis. Internasjonalt har dette blant annet fått store konsekvenser for økologisk landbruk. Den sikreste måten å sørge for valgfrihet framover er derfor å etterspørre ikke genmodifiserte produkter i dag.

Genmodifiserte organismer (heretter GMO eller GMO-er) som er godkjent for omsetting i EU, kan i prinsippet omsettes for salg og dyrking også i hele EØS-området. Norge har en reservasjonsrett mot GMO-er, og kan vurdere dem etter den norske genteknologiloven som bl.a. legger vekt på samfunnsnytte, bærekraft og etikk.

2. Dagens merkeordninger i Europa

EUs krav om merking av GMO-produkter

EU krever at produkter som inneholder eller består av autoriserte GMO-er, eller er produsert av GMO-er, må bli tydelig merket med at de inneholder GMO.

Disse kravene gjelder ikke hvis produktet inneholder mindre enn 0,9 prosent genmodifisert materiale, og dette er utilsiktet og teknisk uunngåelig. Konvensjonelle produkter kan bli tilført genmodifisert materiale i høsting, lagring, transport eller foredling, uten at det er hensikten. Man vurderer at innblandingen er tekniske uunngåelig av smitte dersom bønder kan vise at de har prøvd så godt de kan å unngå dette.

Positiv og negativ merking

EUs krav om merking kalles også *positiv merking* («positive labelling»), og viser at et produkt inneholder GMO. Det trenger ikke stå noe om hvor mye GMO produktet inneholder, eller hva slags GMO det er. En slik merking kan derfor framstå villedende. På en annen side kan forbrukere ville velge bort produkter som er merket med å inneholde GMO.

Merking for å vise at produkter ikke inneholder GMO kalles *Negativ merking* («negative labelling»), og viser at man i tillegg til EUs krav har gjennomført tiltak for å hindre ethvert nærvær og enhver bruk av GMO i mat eller fôr. Slik negativ merking er ikke forbudt i EU, men heller ikke regulert på EU-nivå. Med en slik merking er det helt klart for forbrukere at produktet er helt fritt for GMO.

Dagens situasjon i EU

En rapport skrevet for EU-kommisjonen i 2013 ser på ståa for merking av GMO-frie produkter i EU og andre land, og på behovet for harmonisering på EU-nivå. Rapporten baserte seg på en studie av forskjellige merkeordninger i medlemsland i EU og andre land, både offentlige og private initiativ. Merkeordninger i Østerrike, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Storbritannia og Sverige ble undersøkt grundigst. Studien undersøkte også ordninger i Australia, Canada, Kina, India, Japan, New Zealand og USA.

Det finnes i dag flere forskjellige ordninger for merking, noen er offentlige, mens andre er det private aktører som har tatt initiativ til. Frankrike og Tyskland har vedtatt lovgivning som legger til rette for GMO-fri merking, og Østerrike har retningslinjer for dette. Nederland og Sveits har vedtatt lovgivning som legger til rette for GMO-fri merking under høyst restriktive omstendigheter. Finland har retningslinjer for en GMO-fri forsyningskjede («supply chain»), mens merking av produkter er like strengt som i Nederland og Sveits. Sverige og Belgia har lovgivning som forbyr GMO-fri merking.

Bakgrunnen for politikken i Frankrike, Tyskland og Østerrike er primært et ønske om å gi forbrukeren informasjon og retten til å velge. I Østerrike og Tyskland er også ønsket å merke genmodifiserte dyreprodukter som så langt ikke er omfattet av EUs GMO-krav, samt muligheten til å markedsføre «GMO-frie» produkter.

Elementer i merkeordninger

De eksisterende merkeordninger inkluderer mesteparten eller alle av de følgende elementene:

- Regler for merking: Ordlyd, format på merket og eventuelt logo
- Spekteret av produkter som er omfattet av ordningen
- Grenseverdier for utilsiktet eller teknisk uunngåelig innhold av GMO
- Ekskluderte genmodifiserte innsatsfaktorer, og eventuelle fritak
- Fôringstider for dyr
- Sertifisering, inspeksjon og overvåkning

Bruken av «GMO-fri»-merking

«GMO-fri»-merkede produkter kan bety både at produktet ikke inneholder genmodifisert materiale, og at GMO ikke har vært involvert i produksjonen. «GMO-fri»-merking kan brukes på flere måter:

- Produkter kan merkes som GMO-frie, og det er det eneste budskapet til merket.
- GMO-fri inngår som en del av kravet for en annen merkeordning, f.eks. økologisk. I EU er det forbudt å merke produkter som økologiske dersom de inneholder mer enn 0,9 % GMO, og dette innholdet ikke er unngåelig (jf. Kravet om merking av GMO-innhold)

- GMO-fri er et krav i forsyningskjeden, men produktet blir ikke merket som GMO-fritt. Slike krav til forsyningskjeder finnes særlig i Storbritannia, men også i Tyskland, Italia, Nederland og Sverige.

Grenseverdier for merking

Som nevnt tidligere er grenseverdien for merking av GMO i EU at produktet inneholder mer enn 0,9 prosent. I EU er det generelt to forskjellige grenseverdier for merking av GMO-frie produkter: mindre enn 0,9 prosent og mindre enn 0,1 prosent for mat eller fôr. Det er ulikt hva det offentlige og de private aktørene bruker. De mest restriktive, som Nederland, har naturligvis null prosent som mål, men grenseverdien er likevel mindre enn 0,1 % ettersom man mener det er vanskelig å måle så små verdier.

Genmodifiserte innsatsfaktorer

Genmodifiserte planter eller mikroorganismer kan bli brukt på flere forskjellige måter i produkter. I tillegg til å bli brukt direkte, kan GMO-er bli brukt til å lage tilsetningsstoffer til mat eller fôr. Legemidler kan også bli produsert ved moderne bioteknologi og genmodifisering. I de forskjellige merkeordningene i EU-land for GMO-frie produkter er alle disse måtene å bruke GMO-er på forbudt. Det finnes unntak i enkelte land der man ønsker større mulighet til å markedsføre produkter som GMO-frie, og gir unntak for at ikke hele forsyningskjeden må bevise å være GMO-fri, ettersom det kan være vanskelig.

Fôringstider for dyr

For husdyrprodukter tar mange merkeordninger for seg hele forsyningskjeden, med krav til fullstendig eller delvis GMO-fritt fôr. Det varierer hvor strenge krav man har, og hvor lange periodene minimum må være der dyret får GMO-fritt fôr. Perioden kan være et visst tidsrom fra fødselen av, et visst tidsrom før melking eller et visst tidsrom før slakting. I strengeste tilfelle er det hele livsløpet til dyret, og dette er tilfelle i de fleste private merkeordninger. Det er stor variasjon innenfor EUs medlemsland og Sveits, et par eksempler er:

- I Finland, Nederland og Sveits må alle dyr få GMO-fritt fôr fra fødselen av.
- I Østerrike må husdyr som gir melk få GMO-fritt fôr i minst to uker før melking, mens i Tyskland er kravet tre måneder og i Frankrike seks måneder.
- Fjørfe i Østerrike og Frankrike må få GMO-fritt fôr innen tre dager etter fødselen. I Tyskland er kravet at fjørfe må få GMO-fritt fôr minst ti uker før slakting.
- I Frankrike må svin få GMO-fritt fôr minst fire og en halv måned for slakting, fire måneder i Tyskland og i hele oppfôringsperioden i Østerrike.
- I Østerrike, Frankrike og Tyskland må verpehøns få GMO-fritt fôr minst seks uker før eggproduksjon
- Storfekjøtt må få GMO-fritt fôr i minst 12 måneder før slakt i Østerrike, Tyskland og Frankrike. Medlemsland i EU har andre spesielle regler for andre drøvtyggere, hester og oppdrettsfisk.
- Etter 2017 må alle husdyr i Østerrike få GMO-fritt fôr fra fødselen av for at produktene skal kunne merkes som GMO-frie, og praksis i dag er at mange prøver å føre med GMO-fritt fôr.

Sertifisering

I noen land opererer staten med egne sertifiseringsordninger for private aktører som vil merke produktene sine GMO-frie, eller har en GMO-fri forsyningskjede. Det østerrikske næringsdepartementet utviklet et system med eksterne kontroller, retningslinjer for hvordan man selv skal kontrollere at produksjonen er GMO-fri og et frivillige overvåkingssystem. I alle ledd må man oppfylle de vilkårene som de statlige retningslinjene stiller, og den sertifiserende autoriteten står som en del av merket på produktet.

I andre land har man ikke sertifiseringsordninger, men veiledning. I Tyskland er man ikke pålagt å sertifisere, men produsenter av GMO-fritt fôr blir oppfordret til å gjøre det. Det er opp til kontrollmyndighetene i de føderale statene å sjekke at produkter overholder kravene som er stilt i lovverket for å merke produkter som GMO-frie. Myndighetene kan inndra retten til å merke produkter GMO-fritt dersom kravene ikke overholdes. Noen private aktører har også egne sertifiseringsordninger for å sjekke at individuelle aktører som hevder å ha GMO-frie produkter eller GMO-fri forsyningskjede, overholder kravene i lovverket.

Forventet økning i merking

I EUs medlemsland er det forventet at bruken av GMO-fri merking vil øke i årene som kommer, og prosessen vil bli drevet av både nasjonale myndigheter og private aktører. Særlig i Tyskland er det forventet at det vil bli flere GMO-frie produkter. Noen land, som Storbritannia, går derimot bort ifra krav om GMO-fri forsyningskjede.

Markedspotensiale for GMO-frie produkter

Det er usikkert hvor store andeler produkter merket som GMO-frie har i dag. Det er mange forskjellige merkeordninger, og der man har data utgjør produkter som er omfattet av merkeordningene stort sett en liten del av markedet. Unntaket er Østerrike, hvor langt mer av produktene er GMO-frie, inkludert 100 prosent av melke- og eggproduksjonen.

EU-kommisjonens rapport mener det er vanskelig å si noe om forbrukernes etterspørsel etter GMO-frie produkter, siden man ikke har innført en enhetlig merkeordning i hele EU. De fleste undersøkelser viser at forbrukere generelt er negative til genmodifisert mat, og kan være villige til å betale mer for GMO-frie produkter. At et produkt er GMO-fritt kan medføre økte kostnader, som ikke pleier å bli reflektert i prisen på produktet. Ofte er prisen den samme som konvensjonelle produkter. Dette gjør at enkelte fôrprodusenter er bekymret for muligheten til å holde husdyrføret GMO-fritt.

Rapporten sier det ikke alltid er en sammenheng mellom holdning og handling, og at personer som i en undersøkelse svarer at de ikke ønsker GMO-produkter likevel kan ende opp med å velge dette i butikkhylla. Rapporten konkluderer likevel med at «Det er klart at det er et marked for GMO-frie produkter i EU». Etterspørselen kan regnes som en indirekte indikasjon av forbrukernes preferanser for GMO-fri mat.

Utfordringer ved mange forskjellige merkeordninger

I rapporten pekes det på enkelte utfordringer ved at det eksisterer mange forskjellige ordninger for merking av GMO-frie produkter, blant annet:

- **Forvirring og misforståelser:** Forskjellige krav til merking i forskjellige land og hos forskjellige private aktører kan føre til at forbrukerne ikke får det de forventer ved kjøp av en vare. Forbrukeren kan også bli forvirret av for mange forskjellige merker. Når man hevder at et produkt er GMO-fritt skaper man også en fallhøyde dersom det skulle vise seg å ikke stemme, og det vil svekke tilliten til forbrukeren til GMO-fri merking.
- **Markedsadgang:** For distributører er det en ulempe hvis mange forskjellige merkeordninger hindrer frie flyt, og medfører kostnader og vanskeligheter med å få markedsadgang.
- **Økt testregime:** Med mange forskjellige krav krever overvåkning, sjekker og sertifisering mer ressurser enn om samme krav gjaldt overalt.

3. Merking og kontroll av produkter som inneholder GMO i Norge

Regjeringen har varslet at den har som mål å sluttbehandle 9 GMO-er (2 maissorter, 3 rapssorter og 4 nelliker) i løpet av 2016. Av erfaring fra tidligere Regjeringer vet vi at disse sakene ofte blir satt på vent på grunn av intern uenighet. Nettverk for GMO-fri mat og fôr mener at forbrukeren da skal ha rett til å se hvilke produkter som inneholder GMO, og hvilke som ikke gjør det. Videre i dette notatet vil vi skissere hva som behøves for å lage en slik merkeordning.

Positiv merking – «Dette produktet inneholder GMO»

Miljødirektoratet anbefaler import, men sier også at det vil komme ekstrakostnader som følge av dette. Kostnadene er knyttet til grunnleggende forbrukerrettigheter: valgfrihet, rett til å vite hva man spiser, og hindring av helseskade. Det vil bli flere stikkprøver og tester av maten vi spiser.

Hvis det gis tillatelse til omsetning av genmodifisert materiale, kan man ikke blande dette inn i andre produkter uten videre. Dersom innholdet av tillatt GMO i ett produkt overskrider 0,9 % må de aktuelle produsentene merke produktet med at det inneholder GMO, i henhold til EU-regelverket om positiv merking av GMO. Dette må også testes av et kontrollorgan. De som viderefører GMO-materiale i Norge må ha egne prosesslinjer for GMO-produkter, og det må være metoder for å etterprøve merkingen.

Det er Veterinærinstituttet som i dag har ansvaret for å teste genmodifisert innhold i mat og fôr i Norge. I 2014 testet Veterinærinstituttet alt i alt 46 prøver som inneholdt mais i næringsmidler, fôr og såvarer. I 2014 testet 17 av 46 prøver positivt for GMO-mais som ikke var tillatt omsatt i Norge.

En del genmodifiserte matplanter er resistent mot sprøytemidler, bl.a. mais 1507 som er resistent mot glyfosinat-ammonium som er forbudt i Norge. Ved eventuell import og omsetning av denne maisen må Norge ha et system for å kontrollere at rester av dette sprøytemiddelet ikke kommer sammen med maisen.

Mattilsynet sjekket i 2014 1389 prøver for 330 virkestoffer fra plantevernmidler. Glufosinat-ammonium var ikke blant midlene som det ble sjekket for. Import av GMO-planter som er resistent for å tåle sprøytemidler som er forbudt i Norge, vil dermed bety at Norge må sjekke flere produkter for flere sprøytemidler enn vi gjør i dag. I de tilfellene der man finner GMO, eller i de produktene som er merket til å inneholde GMO, må man også sjekke for sprøytemiddelrester. Dette vil gjelde for alle prøvene av produktene, ikke bare de som blir tatt ut i stikk-kontroller.

Frivillighetsmerking/Negativ merking – «Dette produktet inneholder ikke GMO» Forbrukerrådet i Norge har varslet at dersom Regjeringen sier ja til import av GMO til dyrefôr kommer de til å kreve merking av animalske produkter der GMO inngår i produksjonen.

Nettverk for GMO-fri mat og fôr deltok på en stor konferanse om GMO-fri merking i Wien i april 2016. Det Østeriske helsedepartementet var vertskap, og det deltok representanter for industri-, forbruker- og landbruksorganisasjoner fra hele Europa. I første omgang ønsker Nettverkets medlemsorganisasjoner å få bedre beslutningsgrunnlag før vi eventuelt tar stilling til spørsmålet om frivillighetsmerking i Norge er fornuftig i dagens situasjon. Dette vil i så fall gjelde importerte animalske produkter da det ikke er gitt godkjenning til bruk av GMO i norsk produksjon. Dersom Regjeringen åpner for import av GMO til dyrefôr vil frivillighetsmerking bli aktuelt da dette er eneste måten å gi forbrukere muligheten til å gjøre informerte valg.

Oppsummert

Det vil være økte kostnader knyttet til å sikre grunnleggende forbrukerrettigheter i møte med et marked der GMO er i omsetning. Dette krever bl.a. følgende:

- Dersom ett produkt inneholder mer enn 0,9 % GMO må dette merkes, i henhold til EUs regelverk.

- Produsenter må merke produkter som inneholder GMO. Dette må testes av et kontrollorgan.
- Transport og møllevirksomhet må foregå gjennom to atskilte linjer og kontrolleres
- Videreforedlere av mat i Norge må ha egne prosesslinjer for GMO. Et kontrollorgan må etterprøve merkingen.
- Veterinærinstituttet må trappe opp kontrollen av planter som kan inneholde ulovlig GMO
- Mattilsynet må sjekke flere produkter for sprøytemiddelrester, og for flere typer sprøytemiddelrester.
- Dersom Regjeringen tillater import av GMO til dyrefor vil dette utløse et krav om frivillighetsmerking/negativ merking.

Kilder

ICF GHK, Oktober 2013 – «State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonisation»

Wikmark, Odd-Gunnar, 19. April 2016: «Hvem tar GM-regningen?» - <http://genok.no/arkiv/5257/>