

Genteknologiutvalget
Genteknologiutvalget

Saksbehandler:
Kaja Lund-Iversen
Epost:
Kaja.Lund-Iversen@forbrukerradet.no

Vår dato:
19.11.2021

Vår referanse:
21/323 - 2

Deres dato: Deres referanse:

Innspill fra Forbrukerrådet

Forbrukerrådet viser til invitasjonen til å komme med skriftlig innspill til Genteknologiutvalgets arbeid. Forbrukerrådet vil gjerne komme med et innspill, hvor vi avgrensner vårt bidrag til det som handler om bruk av genteknologi og nye genredigeringsteknikker i matproduksjon. Dette innspillet bygger i all hovedsak på det muntlige innspillet som Forbrukerrådet fikk muligheten til å komme med til utvalget 2.juni.

Genteknologiutvalget har et bredt mandat. Forbrukerrådets innspill er koplet til punkter i mandatet som;

- Beskrive etiske dilemma og utfordringer, mellom anna i kva grad reguleringa i dag tryggjer miljø, folkehelse og samfunn i stort, eventuelt hindrar eller forsinkar utviklinga av produkt som elles ville vere samfunnsgagnlege
- Vurdere og beskrive risikoaspekt, til eksempel knytt til bruken av nye teknikkar for genmodifisering
- Beskrive koplingar mellom GMO-loverket og reguleringa av genmodifisert mat og fôr langs heile verdikjeda frå produsent til forbruker, peike på eventuelle styrkar og svakheiter.

Hovedpunktene i Forbrukerrådets innspill er:

- Genmodifiserte organismer inkludert produkter utviklet ved nye genredigeringsteknikker må også i framtiden gjennomgå grundig risikovurdering, og risikovurderes sak-for-sak for konsekvenser på både helse og miljø, deriblant dyrevelferd, økologisk påvirkning og næringsinnhold.
- Forbrukernes rett til å vite og rett til å velge må respekteres. Korrekt informasjon til forbrukerne om genredigeringsteknikker og/eller GMO er brukt i produksjonen av produktet er essensielt. Produkter må, uavhengig av hvilken genteknologi som er tatt i bruk, fortsatt merkes som GMO.
- Norge bør fortsatt være et foregangsland på regulering av genteknologi, inkludert genredigering, og ikke fravike eksisterende vurderingskriterier på områder som andre land og EU kanskje ikke vil inkludere i ny regulering. Norge bør være en aktiv stemme i EU blant annet via nordisk samarbeid.

1. Innledning

Forbrukerrådet har som mandat å ivareta og fremme forbrukernes interesser i viktige samfunnsprospørsmål. I dette arbeidet bygger vi på etablerte forbrukerrettigheter og kunnskap om forbrukerutfordringer og -sårbarhet, samt forhold som leder samfunnsutviklingen i en bærekraftig retning.



Forbrukernes syn på genteknologi i matproduksjon

Det er gjennomført flere befolkningsundersøkelser om hvordan forbrukere i Norge forholder seg til bruk av genteknologi i matproduksjon¹². Viktige konklusjoner fra disse undersøkelsene er at kjennskapen til og kunnskapen om genteknologi og særlig de nye genredigeringsteknikkene er begrenset. Vi har ikke tillatte genmodifiserte matvarer på markedet i Norge i dag, og konkrete eksempler på produkter i norsk matproduksjon utviklet ved ny genteknologi er foreløpig få og på forskningsstadiet. Kunnskap påvirker holdninger, men spørsmål om bruk av genteknologi i matproduksjon er vel så mye et verdispørsmål. I SIFO-undersøkelsen er det omtrent halvparten som mener at bruk av denne teknologien kolliderer med deres syn på hva som er en etisk forsvarlig matproduksjon². På den annen side er det også forbrukere som ser det som uetisk å *ikke* ta i bruk genteknologi for å nå viktige bærekraftsmål, gitt at de er trygge og grundig vurderte.

En forbrukerdialo g gjennomført i England om temaet, viser mange sammenfallende funn med norske undersøkelser. Forbrukerne hadde mange av de samme holdningene og bekymringene³. Tilsvarende, forbrukerundersøkelser utført av myndigheter i Tyskland fant at mens forbrukere potensielt kunne se fordeler med genomredigering for å forbedre landbruket og for å svare på reelle samfunnsmessige bekymringer, var de mulige ulempene som ble reist av forbrukerne mange, inkludert bekymringer angående hvem som drar økonomisk fordel av dem, de ukjente konsekvensene, mangel på sporbarhet som setter valgfriheten i fare, så vel som etiske bekymringer.

Kunnskap om og forståelse av hensikten med å ta i bruk genteknologi i matproduksjon vil vi kunne anta kan forskyve verdisynet i befolkningen. Basert på de undersøkelsene blant norske forbrukere som er gjort relativt nylig, ser vi at det fortsatt er flere forhold som forbrukerne bekymrer seg for i tillegg til det som handler om verdisyn og etikk. Det er fortsatt mange som er bekymret helse og velferd for mennesker, dyr og fisk, og at det kan oppstå negative konsekvenser på natur, økosystemer og miljøet ved at man tar i bruk genteknologi i matproduksjon. Mange er også opptatt av at teknologien blir forbeholdt samfunnsnyttige formål. Dette er viktige perspektiver å ta med seg i vurderingen av hvordan genteknologi i framtiden skal reguleres.

FNs generelle prinsipper for forbrukerbeskyttelse

FN har vedtatt noen generelle prinsipper for forbrukerbeskyttelse⁴ som stater bør legge til grunn i utforming av lover og regler. I disse prinsippene ligger blant annet retten til trygge produkter, retten til å kunne velge og retten til å kunne ta informerte valg. Forbrukere skal også sikres muligheten til å kunne ha et bærekraftig forbruksmønster. Å beskytte forbrukernes helse mot risiko har en sentral plass i all EU-lovgivning. I vurderingen av om GM-lovgivningen skal endres, bør FNs generelle prinsipper for forbrukerbeskyttelse legges til grunn. Det vil med andre ord være viktig å fortsatt sikre høy grad av sikkerhet og trygghet for befolkningen i bredt perspektiv og på lang sikt.

2. Prosessene i EU er relevante for Norge

Det pågår prosesser i EU på genteknologi og lovgivning som er av stor betydning for Norge. EU-kommisjonen har satt i gang en prosess for å vurdere hvordan man i framtiden skal regulere genmodifiserte produkter laget med nye genredigeringsteknikker. Kommisjonen har for eksempel nylig (26.oktober 2021)

¹ GENEnnovate (2020). Norske forbrukeres holdninger til genredigering i norsk landbruk og akvakultur. Available at: <https://www.bioteknologiradet.no/filarkiv/2020/04/Rapport-holdninger-til-genredigering.pdf>

² Bugge, A. B. (2020). GMO-mat eller ikke: Har det vært endringer i forbrukernes syn på genmodifisert mat fra 2017 til 2020?

³ <https://www.food.gov.uk/sites/default/files/media/document/consumer-perceptions-of-genome-edited-food.pdf>

⁴ <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/un-guidelines-for-consumer-protection>



avsluttet høringen på en innledende konsekvensanalyse⁵ som har til hensikt å foreslå et juridisk rammeverk for planter oppnådd ved målrettet mutagenese og cisgenese, og for deres mat- og fôrprodukter.

Målet er ifølge EU-kommisjonen å fortsatt opprettholde et høyt beskyttelsesnivå for menneskers og dyrs helse og miljøet, muliggjøre innovasjon i landbruks- og matsystemet og bidra til målene i den europeiske New Green Deal og Farm to Fork-strategien. Forslaget fra kommisjonen er basert på funnene fra en rapport fra EU-kommisjonen om nye genomiske teknikker (gjerne forkortet til NGT) som ble publisert i april i år⁶.

Rapporten har utløst en intens og til dels polarisert debatt i EU om en mulig revisjon av genteknologilovgivningen. Kommisjonens rapport har konklusjoner som går i retning av at nye genomiske teknikker kan bidra til bærekraft og mål i EUs Farm to Fork-strategi, og at spesifikke genredigeringsteknikker er like trygge som konvensjonelle avlsmetoder. Basert på denne rapporten har også EU-Kommisjonen kommet med påstander om at EUs gjeldende GMO-lov ikke er egnet til å regulere de nye teknikkene innen genredigering.

En rekke miljø- og forbrukerorganisasjoner i EU mener at konklusjonene i EU-rapporten er gjort på for svakt grunnlag. Det pekes blant annet på at det primært forskes på de egenskapene man ønsker å avle fram, og lite på det som handler om innsikt i risiko for helse eller miljø. Mange hevder at det foreligger for lite vitenskapelig bevis til å konkludere at disse nye teknikkene er trygge, og at det ikke kan gjøres én generell vurdering av disse, men at det må gjøres fra sak til sak. Det vises også til EU-domstolens dom fra 2018, som vedtok at organismer hentet fra nye genomiske teknikker faller innenfor rammen av EUs GMO-lovgivning, og de ber om at denne dommen opprettholdes.

Miljø- og forbrukerorganisasjonene i EU tar til orde for fortsatt streng regulering, kontroll og godkjenningprosedyrer av mat som er produsert ved bruk av nye genredigeringsteknikker. De hevder at gjeldende lov er en fleksibel lov og vil være den mest effektive måten å sikre at det i EU dyrkes og tilbys kun trygge avlinger og produkter. Gjeldende GMO-lov vil ifølge det europeiske nettverket ikke hindre trygge, samfunnsnyttige genredigerte produkter å komme på markedet.

Genredigerte produkter og bærekraftige matsystem

BEUC, den europeiske forbrukerorganisasjonen hvor også Forbrukerrådet er medlem, er en aktiv interessepolitisk aktør i EU på vegne av forbrukerne i prosessene knyttet til bærekraftige matsystemer. BEUC slår fast at utfordringene i å sikre overgangen til et mer bærekraftig til matsystem har mange dimensjoner. Utviklingen og bruken av NGT-er, selv om de brukes for å hjelpe til med å takle bærekraftutfordringer, vil ikke være tilstrekkelig til å svare på de mange problemene matsystemet står overfor. Teknologiske løsninger vil ikke erstatte behovet for et paradigmeskifte.

I sitt innspill til kommisjonens høring på den innledende konsekvensanalysen av initiativ for bærekraftig matsystem, har BEUC pekt på uklarheten i hva som menes med «bærekraftvurderingen». De uttrykker bekymring til hvorvidt denne vurderingen på en eller annen måte vil utgjøre en balansering av risiko knyttet til mattrygghet mot forventede (potensielle) bærekraftfordeler fra et gitt produkt eller stoff (for eks. GMO). BEUC mener at mattrygghet skal og må være en forutsetning for bærekraft, og ingen produkter/stoffer skal anses som bærekraftige hvis de ikke er trygge. Det høye nivået av mattrygghet som forbrukerne nyter godt

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13119-Legislation-for-plants-produced-by-certain-new-genomic-techniques_en

⁶ https://ec.europa.eu/food/plants/genetically-modified-organisms/new-techniques-biotechnology/ec-study-new-genomic-techniques_en



av i EU må ikke utfordres. Dessuten advarer de mot å fokusere for mye på bærekraft til enkeltprodukter, i motsetning til det å arbeide for bærekraftige matsystemer.⁷

Norge som foregangsland

Det er viktig å minne om at Norge skiller seg fra EUs gjeldende regulering av GMO fordi vi i tillegg til å vurdere risiko for helse og miljø også skal vektlegge samfunnsnytte, etikk og bærekraft som selvstendige vurderingskriterier. I Norge har matprodusenter, dagligvarehandel, landbruket og forbrukerorganisasjoner i en årrekke uttrykt støtte til en slik linje. Forbrukerrådet mener Norge fortsatt skal være et foregangsland på regulering av genteknologi, inkludert genredigering, og ikke fravike eksisterende vurderingskriterier på områder som andre land og EU kanskje ikke vil inkludere i ny regulering. Norge skal ha genteknologilov innrettet for fremtiden. Samtidig er Forbrukerrådet opptatt av at det gjennomføres en solid drøfting av hvordan og eventuelt hvorfor gjeldende GMO-lov hindrer trygge og samfunnsnyttige genredigerte produkter å komme til anvendelse før man konkluderer med at gjeldende lov ikke er formålstjenlig. Videre er vi opptatt av at EU-domstolens vedtak om at genredigerte organismer faller inn under GMO-lovgivningen, også tas hensyn til i en nasjonal vurdering.

Norge kan og bør være en aktiv stemme i EU-debatten om regulering av genteknologi, for eksempel via Nordisk samarbeid, og ta til orde for veltilpassede krav til risikovurderinger av mat produsert ved genredigering med hensyn til både miljø, helse og samfunnsnytte.

3. Risikovurdering og føre-var-prinsippet

Det er avgjørende å sikre solid vitenskapelig grunnlag i utviklingen av nytt lovverk. Vi er bekymret for om teknologioptimismen skal gå på bekostning av risikovurderinger og behovet for kontroll som sikrer trygg mat i et langsiktig perspektiv.

Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) publiserte nylig rapporten “Genome editing in food and feed production – implications for risk assessment”⁸.

VKM har gått gjennom veiledningen for risikovurdering av genmodifiserte organismer (GMO) som Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) har utviklet, og vurdert om veiledningen også kan brukes til å vurdere risiko ved organismer som er utviklet ved genredigering. Konklusjonen er at fleksibiliteten i EFSA's veiledning gjør den egnet til å dekke helse- og miljørisikovurdering av et bredt spekter av organismer med ulike egenskaper og bruksområder. Kombinert med veiledningens sak til sak tilnærming, fungerer den også for genredigerte organismer. Forbrukerrådet tenker denne vurderingen er et viktig innspill til diskusjonen om risikovurdering, og bør inngå som en vesentlig del av kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med å vurdere framtidige krav til risikovurdering.

Som VKM skriver, har den pågående debatten om hvordan genredigerte organismer bør reguleres, hittil i liten grad omfattet eventuelle utfordringer knyttet til risikovurdering. Dette er også noe som Forbrukerrådet etterlyser. Som allerede påpekt, er det Forbrukerrådets klare standpunkt at det fortsatt må være et krav om grundige vurderinger av risiko og trygghet av genredigerte organismer i en sak-til sak tilnærming, før de kan godkjennes.

Føre-var-prinsippet er tungt etablert i europeisk regelverk, rettsakter og grunnlagsdokumenter. Dette er et viktig prinsipp for å sikre vurderinger knyttet til usikkerhet og utilsiktede konsekvenser. Dette er i dag også

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/F2745393_en

⁸

<https://vkm.no/risikovurderinger/alle vurderinger/crisprogandregenomredigeringsteknikkerimplikasjonerforrisikovurdering.4.be2e8d4163dc6663c97c81.html>



et viktig prinsipp for bruk og utsetting av GMO i EU og Norge. Førre-var prinsippet bør fortsatt legges til grunn i norsk genteknologilovgivning, men det er også viktig å redegjøre for anvendelsen av prinsippet.

4. Merking - en grunnleggende forbrukerrett å få informasjon som gjør det mulig å ta opplyste valg

For Forbrukerrådet er retten til å vite grunnleggende. Den må sikres uansett om det gjelder GMO eller nye genredigeringsteknikker. Forbruker skal kunne velge. Informasjon fremmer forbrukermakt og gjør det mulig for forbrukerne å ta opplyste valg. Og forbruker bør ha mulighet til å gjøre seg opp en mening og kunne ta sine egne valg.

Kravet om obligatorisk merking av genmodifiserte produkter i EU kom i 1997, og var en stor seier for forbrukerbevegelsen. Genmodifiserte næringsmidler herunder tilsetningsstoffer og aromastoffer skal i varebetegnelsen eller i tilknytning til den aktuelle ingrediens merkes med enten «genmodifisert» eller «produsert fra genmodifisert». Dette er i henhold til forskrift om merking mv. av GMO⁹, med hjemmel i genteknologiloven, der formålet bl.a. er gitt å sikre forbrukernes valgfrihet. Tilsvarende gjeldende krav til merking av GMO finnes i EU¹⁰, hvor formålet bl.a. er nødvendigheten av å sikre at forbrukerne fullt og pålitelig er informert om GMO og produktene, matvarene og fôr produsert ved genmodifisering, slik at de kan foreta et informert valg av produkter.

Forbrukerrådet, i likhet med BEUC¹¹ og andre forbrukerorganisasjoner i Europa, mener retten til å vite om matvarer eller produkter er utviklet ved hjelp av genteknologi er grunnleggende og må opprettholdes i en framtidig GMO-lov. Forbrukere og matprodusenter må fortsatt sikres retten til å gjøre informerte valg, og til å kunne velge GMO-frie alternativer. Forbrukerrådet vil også påpeke at det er bred støtte i forskningsmiljøene om at NGT-er også må merkes for å sikre informerte valg.

De to nevnte befolkningsundersøkelsene fra 2020 viser at flertallet i befolkningen mener det er viktig at GMO-er merkes. Undersøkelse fra SIFO, utført på oppdrag av GMO-Nettverket², viser at 80 % mener at merking enten er svært viktig (53 %) eller ganske viktig (27 %)² above. I den andre, en undersøkelse fra GENEinnovate og Bioteknologirådet¹, svarer 76 % at det er meget eller ganske viktig at genredigerte produkter merkes med at de er produsert ved hjelp av genteknologi.

En GMO-merking må være slik at den er enkel for forbrukerne å forstå. Vi mener GMO og «genmodifisert» er innarbeidede begreper og bør videreføres også der genredigering er tatt i bruk. I tillegg bør det arbeides for å få innført krav om merking av animalske produkter (slik som kjøtt, melk, ost og fisk) fra dyr som har fått GMO-fôr. Dersom det blir importert GMO-fôr til bruk i fiskeoppdrett eller landbruk, bør produktene merkes med dette.

I dagens EU-regelverk stilles det krav til sporbarhet av GMO. I de pågående diskusjonene i EU har utfordringer knyttet til sporbarhet av produkter utviklet ved nye genredigeringsteknikker blitt framsatt som et mulig problem med tanke på sporing, og derfor merking. Det er etter det vi forstår forsket lite på nettopp dette, men vi har også oppfattet at denne debatten er stilnet noe da forskere mener det rent teknologisk finnes muligheter for å sikre sporbarhet også av NGT-er. Forbrukerorganisasjoner i EU mener

⁹ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-09-02-1009#KAPITTEL_4

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1830&from=EN>

¹¹ BEUC. Towards greener and healthier food for European consumers. BEUC's take on the 'Farm to fork' strategy for a fair, healthy, and environmentally friendly food system. 2020 [beuc-x-2020-057 beucs take on farm to fork strategy.pdf](https://www.beuc.eu/media/14000/beuc-x-2020-057-beucs-take-on-farm-to-fork-strategy.pdf)



kravet om sporbarhet må opprettholdes, ikke bare av hensyn til merking men også for å unngå kontaminering av økologisk produksjon, hvor GMO ikke er tillatt.

5. Avslutning

Forbrukere generelt er ikke imot å ta i bruk ny teknologi, men det har vært en grunnleggende skepsis og negativ holdning til GMO i Norge. Flere forbrukerundersøkelser både i Norge og internasjonalt viser at forbrukere har et variert syn på GMO og de nye genredigeringsteknikkene. Forbrukere forstår at disse teknikkene kan tas i bruk for samfunnsnyttige formål, slik som å fremme dyrehelse, motstandsdyktighet mot sykdom, næringsrik mat osv. Samtidig er de bekymret for negative effekter, særlig for natur, økosystemer og biodiversitet.

Åpenhet og tillit er avgjørende for at neste generasjons GMO-er vil bli akseptert av forbrukere og produsenter. Debatten i Norge har vært mindre tilspisset enn i andre land, og framover blir det, slik vi ser det viktig med en opplyst samfunnsdebatt. Det er videre avgjørende å sikre solid vitenskapelig grunnlag i utviklingen av nytt lovverk. Vi er bekymret for om teknologioptimismen skal gå på bekostning av risikovurderinger og behovet for kontroll som sikrer trygg mat i et langsiktig perspektiv.

Manglende sporing, kontroll og merking av disse produktene vil kunne få store utfordringer for både økologisk og konvensjonell matproduksjon, og forringe forbrukernes tillit. Framtidig regulering og kontroll med NGT i matproduksjon må ivareta et helhetlig mål om bærekraftig matproduksjon og sikre sameksistens.

Teknologi gir store muligheter, og vi skal utnytte den til det beste for samfunnet. Vi håper samfunnsperspektivet og forbrukernes rolle får solid plass i utvalgets rapport. Under hvilke rammevilkår og på hvilken måte teknologien vil bli brukt i framtiden, tror vi vil være avgjørende for forbrukernes aksept. Genredigering i matproduksjon har potensial til å løse utfordringer innen klima og bærekraft, men det er fortsatt en del usikkerhet. Prinsippet om trygg mat og bærekraftig utvikling uten fare for helse og miljø på lang sikt må sikres – da må produkter utviklet ved genredigeringsteknikker vurderes trinn for trinn og i sak til sak. Forbrukernes rett til å kunne velge mener vi må stå fast.

Vennlig hilsen

FORBRUKERRÅDET

Gunstein Instefjord
Leder for forbrukerpolitisk enhet

Kaja Lund-Iversen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.