Valiokunnan lausunto YmVL 33/2018 vp─ HE 114/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta (HE 114/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- edunvalvontajohtaja Susann Rännäri, Luomuliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ympäristöministeriö
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/412 siltä osin kuin on kyse direktiivimuutoksen sallimasta jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan. Mahdollisuus päättää entistä laajemmin muuntogeenisten lajikkeiden viljelyn rajoittamisesta perustuu jäsenvaltion omaan harkintavaltaan. Hallituksen esitys sisältää säännösehdotukset niistä kansallisista toimenpiteistä, joiden mukaan muuntogeenisten kasvien viljelyä voidaan Suomessa omin päätöksin kasvilajikekohtaisesti rajoittaa tai kieltää.

Valiokunta toteaa, että muuntogeenisen organismin viljely edellyttää EU:n laajuista viljelylupaa. Lupamenettelyjä on kaksi. Toinen koskee ainoastaan geenimuunnellun kasvin viljelyä ja toinen tapauksia, joissa viljelylupaa haetaan organismille, jolle haetaan lupaa käyttämiseen myös elintarvikkeena ja rehuna. Direktiivimuutos tuli tarpeelliseksi, kun jäsenvaltiot ovat käytännössä rajoittaneet EU:n laajuisesta luvasta huolimatta muuntogeenisten organismien viljelyä alueellaan sellaisilla perusteilla, jotka kuuluvat EU:n lupajärjestelmään sisältyvään riskinarviointiin. Vuo-

den 2015 direktiivimuutoksen jälkeen jäsenvaltiolla on uudenlaiset, EU-oikeuden mukaiset keinot rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä alueellaan.

Muuntogeenisen lajikkeen viljelyn rajoittaminen tai kielto voidaan tehdä joko silloin, kun EU:n laajuisen luvan käsittelyprosessi on kesken, tai silloin, kun lupa on jo myönnetty. Viljelyn rajoitus tai kielto ei voi koskea kaikkea muuntogeenistä tuotantoa, vaan se kohdistuu aina siihen lajikkeeseen, jota koskevasta lupamenettelystä on kysymys. Ensin mainitussa, lakiehdotuksen 5 §:n mukaisessa tapauksessa valtioneuvosto voi päättää, että Suomi pyytää tietyn alueen tai koko maan sulkemista pois viljelyluvan piiristä (maantieteellinen mukauttaminen). Tahdonilmauksen tueksi ei tarvitse esittää perusteluja.

Toiseksi mainitussa, lakiehdotuksen 6 §:n mukaisessa tapauksessa, jossa EU:n laajuinen lupa on jo myönnetty, valtioneuvosto voi maa- ja metsätalousministeriön esityksestä asetuksella päättää rajoituksesta tai kiellosta. Päätöksen perusteiden tulee olla direktiivin mukaiset eli lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rajoituksen tai kiellon tulee olla EU-oikeuden mukainen, perusteltu, oikeasuhtainen ja syrjimätön. Lisäksi sen tulee olla pakottava ja perustua syihin, joita voivat olla ympäristöpoliittiset tavoitteet, kaavoitus, maankäyttö, sosioekonomiset vaikutukset, muuntogeenisten organismien muissa tuotteissa esiintymisen välttäminen sekä maatalouspolitiikan tai metsäpolitiikan tavoitteet. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että nämä pakottavat syyt voivat liittyä esimerkiksi luonnon tai maiseman piirteiden, elinympäristöjen ja ekosysteemien toimintojen ja ekosysteemipalveluiden säilyttämiseen. Valiokunta korostaa, että esimerkiksi tiettyjen luonnonkasvien geeniperimän suojelu ja siten luonnon monimuotoisuuden suojelu voi olla tällainen tärkeä ympäristöpoliittinen peruste. Sosioekonomisilla vaikutuksilla puolestaan voidaan viitata esimerkiksi viljelijöiden elinkeinoon liittyviin syihin, kuten työllisyyteen ja elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksiin. Direktiivin johdanto-osassa puolestaan todetaan, että maatalouspolitiikan tavoitteisiin liittyviä perusteita voivat olla tarve suojella maataloustuotannon monimuotoisuutta ja tarve varmistaa siementen ja kasvien lisäysaineiston puhtaus. Maankäytön ja kaavoituksen ohella syitä voivat olla myös muut hyväksyttävät tekijät mukaan lukien kulttuuriperinteisiin liittyvät tekijät.

Valiokunta toteaa, että esitetyt perusteet ovat käsitteinä niin yleisiä, että niiden käyttäminen rajoituksen tai kiellon perusteena poikkeaa tavanomaisesta, kieltojen tai rajoitusten perusteista säätämisen tavasta. Toisaalta on ymmärrettävää, että perusteita ei ole voitu lähemmin avata, kun direktiivi itsessään ei sitä tee eikä komissio ole pyynnöistä huolimatta esittänyt tarkempia selvityksiä asiasta. Direktiivin tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi kansalliset ratkaisut, joilla halutaan suojata ja tehdä mahdolliseksi luomutuotannon ja tavanomaisen tuotannon rinnakkaiselo muuntogeenisen tuotannon kanssa ilman, että rajoituksille on turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyviä perusteluja, joiden osalta hyväksyttävyys on selvitetty jo lupaprosessissa. Syyt ovat siten luonteeltaan poliittisia: maatalouspoliittisia, ympäristöpoliittisia, maankäyttöpoliittisia tai muita vastaavia linjauksia. Koska direktiivin toimeenpanokin on vapaaehtoista ja kansallisessa harkinnassa, on selvää, että direktiivillä ei saavuteta eikä edes tavoitella yhtenäistä toimeenpanoa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiehdotuksen 7 §:n mukainen luettelo on esimerkinomainen eikä siis tyhjentävä. Lakiehdotuksen 7 §:n muotoilussa mikään ei kuitenkaan ilmennä esimerkinomaisuutta, vaan luettelon voi tulkita sanamuotonsa mukaisesti olevan myös tyhjentävä. Valiokunta ehdottaa maa- ja

metsätalousvaliokunnalle, että se muuttaa pykälän sanamuotoa siten, että luettelon luonne ilmenee laista selkeästi. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi muuttamalla pykälän johdanto-osan "joita voivat olla" sanat muotoon "kuten".

Ympäristövaliokunta pitää erittäin kannatettavana, että muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittaminen tai kieltäminen Suomessa tulee hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymisellä mahdolliseksi. Suomessa ei tällä hetkellä viljellä kaupallisesti muuntogeenisiä organismeja, eikä niitä ole lähivuosina odotettavissakaan. Jos tilanne tulevaisuudessa kuitenkin muuttuu, on tärkeää, että rajoitusperusteista ja menettelytavoista on säädetty ja että tietyn lajikkeen viljelyn kieltäminen esimerkiksi ympäristöpoliittisin perustein on mahdollista.

Valiokunta toteaa, että rajoituksen tai kiellon alueellinen rajaus voidaan tehdä vapaasti. On hyvä, että mahdollinen kielto voisi tarvittaessa koskea koko maan aluetta eikä rajallisesti tiettyjä suppeampia alueita. Toisaalta esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaikutus globaaliin ruokaturvaan voi asettaa haasteita kasvintuotannolle ja muuntogeeninen viljely tulla tulevaisuudessa kiinnostavaksi vaihtoehdoksi joidenkin erikoiskasvien osalta. Kun lajikkeesta ja sen ominaisuuksista ei voida etukäteen tietää, ei voida ennakoida myöskään mahdollisen alueellisen rajauksen käyttökelpoisuutta. Valiokunta pitääkin hyvänä sitä, että mahdollinen rajoitus tai kielto koskee aina yhtä, lupamenettelyn kohteena olevaa lajiketta kerrallaan.

Valiokunta toteaa, että moni jäsenmaa, kuten Ranska, on vedonnut ainakin jo vuonna 2012 direktiivin ns. suojalausekkeeseen ja kieltänyt MON810-maissin viljelyn. Suojalausekkeeseen vetoaminen on kuitenkin ollut siten virheellistä, että sen käytön pitäisi perustua uuteen tieteelliseen tietoon, jota ei ole ollut kuitenkaan ollut tarjolla. Hallituksen esityksellä täytäntöönpantavalla direktiivimuutoksella komissio on nimenomaan pyrkinyt puuttumaan suojalausekkeen edellä viitattuun ei-toivottuun käyttöön tarjoamalla lainmukaisen keinon kieltää viljely esimerkiksi erilaisilla ympäristö- tai maatalouspoliittisilla perusteilla. Valiokunta toteaa, että direktiivimuutoksen mahdollistama rajoitus- ja kieltomenettely on useissa maissa jo otettu osaksi lainsäädäntöä, ja monissa maissa lainsäädäntöprosessi on kesken. Lainmukaisia yleiskieltoja ei voi olla voimassa missään jäsenmaassa, vaan päätös tehdään aina lajikekohtaisesti. Valiokunta toteaa, että Ruotsi ei aio ottaa rajoitusmahdollisuutta lainsäädäntöönsä eli siellä minkään luvan saaneen muuntogeenisen lajikkeen viljelyä ei voida rajoittaa tai kieltää.

Valiokunta huomauttaa, että muuntogeenisen ja luomu- ja tavanomaisen tuotannon rinnakkaiselon toteuttamiseksi tarvittavat kustannukset näiden erillääänpidosta ovat osoittautuneet monissa maissa yllättävän suuriksi. Lisäksi on otettava huomioon, että EU-tuomioistuimen päätös luokitella muuntogeeniseksi myös uudet kasvinjalostustekniikat vaikuttanee sääntelyn tarpeeseen ja merkitykseen tulevaisuudessa. Toisaalta geenimuunneltujen lajikkeiden turvallisuuden arvioinnin riippumattomuudesta on käyty keskustelua. EU-tuomioistuin antoi 25.7.2018 päätöksensä[1] Ranskan ennakkoratkaisupyyntöön mutageneesitekniikoista. Päätöksen mukaan uudet mutageneesitekniikat kuuluvat EU:n geenitekniikkadirektiivien soveltamisalaan, ja jäsenvaltioilla on oikeus kansallisesti säännellä myös perinteisiä mutageneesitekniikoita edellyttäen, etteivät kansalliset säädökset ole ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa. Ratkaisu tuo uudenlaisia haasteita, kun hy-

1 http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-528/16

väksyttävästä lajikkeesta on selvitettävä, onko sen uusi ominaisuus mahdollisesti peräisin spontaanista mutaatiosta vai jollakin mutageneesimenetelmällä aikaansaatu.

Valiokunta huomauttaa, että geenitekniikkaan on liitetty suuria toiveita esimerkiksi kuivuutta kestävistä ja ravintosisällöltään paremmista lajikkeista, mutta nämä tavoitteet eivät ole vielä toteutuneet. Valtaosa nykyisin viljelyssä olevista muuntogeenisistä kasveista ensisijaisesti helpottaa suuren mittakaavan tehoviljelyä, kun viljelykasvista saadaan vastustuskykyinen tietyille rikkaruohomyrkyille ja/tai saadaan kasvi itse tuottamaan myrkkyä tuhohyönteisiä vastaan. Valiokunta huomauttaa, että muuntogeenisillä pelloilla käytetyn glyfosaatin on kuitenkin todettu hävittävän myös pellonpientareiden moninaisia villikasveja. Koska ne ovat tärkeitä ravintokasveja hyönteisille ja linnuille, käytäntö on omiaan heikentämään myös tätä kautta luonnon monimuotoisuutta. Onkin tärkeää arvioida muuntogeenisen viljelyn ympäristövaikutusten osalta sen sekä suoria että välillisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

Edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos