



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/785/32/2018

16.5.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu riittävästi asian taustaa, nykytilaa, esityksen tavoitteita ja toimenpiteitä. Esitysluonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen esityksen vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- 1) Luonnoksessa tulisi käsitellä esityksen vaikutuksia ja vaikutusmekanismeja elintarvikeketjulle ja tutkimukselle. Muuntogeenisten organismien mahdolliset viljelykiellot ja -rajoitteet aiheuttavat suoria ja epäsuoria vaikutuksia elintarvikeketjun yrityksille, kuluttajille ja tutkimukselle.**
- 2) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä laajemmin viljelijöille aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia muuntogeenisten organismien mahdollisista viljelykielloista ja -rajoituksista.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla saatettaisiin voimaan kansallisia järjestelyjä, joita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/412 direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan kansallinen voimaantulo edellyttää. Lailla säädettäisiin myös kansallisiin järjestelyihin liittyvästä valvonnasta.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa riittävän käsityksen asian taustasta, nykytilasta, tavoitteista ja esityksistä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että päätös muuntogeenisten organismien viljelyn kiellosta tai rajoittamisesta tehdään valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksen mukaan asetuksen valmistelun yhteydessä käsitellään vaikutuksia uudelleen. Arviointineuvosto suosittelee, että mah-

dollisista rajoituksista ja kielloista päätettäessä tehdään perusteellinen vaikutusarviointi asiaa koskevaa asetusta valmisteltaessa. Viljelykielloilla tai -rajoituksilla on vaikutuksia, joita ei voi arvioida käsiällä olevassa esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa korostuvat tämänhetkiset muuntogeenisten organismien viljelymahdollisuudet Suomessa. Olosuhteiden muuttuessa mahdolliset rajoitukset ja kiellot voivat muodostua elintarvikesektorin kannalta jopa kielteisiksi. Tulisi harkita, tarvitaanko esitysluonnoksen rajoituksiin ja kieltoihin lisää joustavuutta, jos joudutaankin tekemään päinvastaisia päätöksiä muuntogeenisten organismien käyttöönotosta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole kaikin osin noudatettu vaikutusarviointiohjetta, vaikutusarvioiden sisällössä on puutteita.¹

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset viljelijöille ja kuluttajille (kotitalouksille)

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia viljelijöille yleisellä tasolla sekä viitattu Luonnonvarakeskuksen (Luke) esiselvitykseen viljelyrajoitusten vaikutuksista Suomessa.² Esitysluonnoksessa ei käsitellä kansainvälisiä tutkimuksia aiheesta. Esitysluonnoksen mukaan kiellon vaikutukset kohdistuisivat viljelijöihin, jotka haluaisivat viljellä muuntogeenisiä kasveja. Muuntogeenisten lajikkeiden käytön kieltä kuitenkin helpottaisi viljelyä sekä koneiden ja laitteiden yhteiskäyttöä, koska sekoittumisen vaaraa muuntogeenisten ja tavanomaisten lajikkeiden välillä ei olisi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on viitattu Luken esiselvitykseen muuntogeenisten lajikkeiden viljelyn tämänhetkisistä vaikutuksista sekä tuotu esiin erottelukustannukset. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä muuntogeenisten lajikkeiden pidemmän aikavälin hyötyjä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan muuntogeeniset lajikkeet ovat parantaneet satoja ja viljelyn tuottavuutta.³ On mahdollista, että näin kävisi myös Suomessa uusien lajikkeiden myötä. Viljelyrajoitteet ja -kiellot saattavat heikentää viljelijöiden asemaa verrattuna niihin viljelijöihin, jotka voivat hyödyntää uuden teknologian mahdollisuuksia. Esitysluonnoksessa tulisi konkretisoida paremmin erottelukustannuksia esimerkiksi tyypillisen viljelytapauksen avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että asetusta annettaessa joudutaan punnitsemaan viljelijöiden sekä mahdollisesti myös kuluttajien intressiä suhteessa esitysluonnoksessa mainittuihin julkiseen intressiin perustuviin pakottaviin syihin. Viljelijöiden taloudellinen asema saattaa heikentyä suhteessa esimerkiksi muiden maiden muuntogeenisten lajikkeiden viljelijöihin, jos muuntogeenisen lajikkeen viljely kielletään Suomessa. Julkiseen intressiin liittyviä pakottavia syitä tulisi eritellä hieman tarkemmin suhteessa viljelijöiden taloudelliseen intressiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä viljelykiellon tai rajoituksen vaikutuksia kuluttajille. Esitysluonnoksessa mainitaan lyhyesti, että kuluttajien epäilevän suhtautumisen vuoksi teollisuus tai kauppa ei ole ottanut muuntogeenisiä elintarvikkeita valikoimiinsa. EU:ssa ei saa joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta viljellä muuntogeenisiä kasveja, mikä rajoittaa kuluttajien mahdollisuuksia valita muuntogeenisiä tuotteita. Viljelykiellot ja rajoitukset heikentäisivät edelleen näitä mahdollisuuksia. Muualla maailmassa muuntogeenisten kasvien viljely kuitenkin jatkaa kasvu-

¹ Säädosehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6). http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

² Esiselvitys muuntogeenisten kasvien kanallisten viljelykieltojen vaikutuksista. Luke, kesäkuu 2016.

³ Muuntogeenisten kasvien viljelykokemuksia mm. seuraavissa lähteissä: Klümper W, Qaim M (2014): A Meta-Analysis of the Impacts of Genetically Modified Crops. PLoS ONE 9(11): e111629. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0111629>. Brookes G., Barfoot, P. (2017): Farm income and production impacts of using GM crop technology 1996–2015. GM Crops & Food 8:3, pages 156-193.

aan. Tällä on vaikutusta myös EU-maiden kuluttajille, koska elintarvikeketjussa käytetään EU:n ulkopuolisista maista saatavia väli tuotteita kuten muuntogeenistä soijaa. Jos halutaan käyttää ei-muuntogeenisiä väli tuotteita, nousevat näiden väli tuotteiden hinnat todennäköisesti tuotantomäärien vähentyessä. Näin ollen kuluttaja voi joutua maksamaan ei-muuntogeenisestä lopputuotteesta korkeamman hinnan kuin muuntogeenisestä lopputuotteesta.

2.2.2 Vaikutukset yrityksille

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia elintarvikeketjun yrityksille tai kaupalle. Luonnoksen mukaan rajoitukset tai kiellot liittyisivät ainoastaan viljelyyn, eikä niiden tulisi vaikuttaa esimerkiksi siementen tai panostuotteiden tuontiin tai liikkuvuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä muuntogeenisten ja tavanomaisten lajikkeiden viljelyrajoitusten vaikutuksia teollisuudelle ja kaupalle. Muuntogeenisten ja tavanomaisten siementen ja väli tuotteiden saatavuuden ja hinnan mahdolliset erot ovat olennaisia seikkoja elintarvikeketjun yrityksille. Muuntogeenisten lajikkeiden viljelyn rajoittaminen voi vaikuttaa siementen ja väli tuotteiden hintoihin ja saatavuuteen, etenkin jos muuntogeenisten lajikkeiden viljely lisääntyy EU:n ulkopuolella. Muuntogeenisten ja tavanomaisten tuotteiden höyryjä ja kustannuksia, kuten tuotteiden erottelukustannuksia, elintarviketeollisuudelle ja kaupalle tulisi käsitellä vähintään yleisellä tasolla.

2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei olisi lähtökohtaisesti ympäristövaikutuksia. Luken selvityksen mukaan Suomessa testattujen muuntogeenisten ja tavanomaisten lajikkeiden kasvinsuojeluaineiden käytössä ei ole ollut eroa.

Arviointineuvosto katsoo, esitysluonnoksessa on asianmukaisesti viitattu Suomessa saatuihin tuloksiin muuntogeenisten ja tavanomaisten lajikkeiden ympäristövaikutuksista. Ulkomaisten tutkimustulosten mukaan kasvinsuojeluaineiden käyttö on vähentynyt muuntogeenisten lajikkeiden viljelyn myötä.⁴ Tulevaisuudessa on mahdollista, että myös Suomeen kehitetään lajikkeita, joiden viljelyssä kasvinsuojeluaineiden tarve vähenee. Nämä mahdolliset hyödyt tulisi tuoda esille esitysluonnoksessa.

2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esitys lisäisi hieman viranomaisten kustannuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää viranomaiskustannusten mittaluokka.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan mahdolliset viljelyrajoitteet ja -kiellot kaventavat elinkeinonvapautta. Esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että viljelyrajoituksilla ja -kielloilla on yhteys elinkeinonharjoittamisen vapauteen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia tutkimustoimintaan. Muuntogeenisten organismien mahdollinen viljelyn rajoittaminen ja kieltäminen

⁴ Katso edellä Klümper W, Qaim M (2014).

voivat epäsuorasti vaikuttaa kasvinjalostustoimintaan ja tutkimukseen. Kiellot ja rajoitukset heikentävät muuntogeenisten tekniikoiden tutkimuksen houkuttelevuutta, jos taloudellisia sovelluksia ei ole näköpiirissä. Tällä on puolestaan vaikutusta koko maa- ja elintarvikesektorille, jos uusimpia moderneja tekniikoita ei voida hyödyntää jalostustyössä. Pitkällä aikavälillä tämä saattaa heikentää maa- ja elintarvikesektorin kannattavuutta ja tuottavuuskehitystä.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka maa- ja metsätalousministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.5.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. toukokuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri