Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 7.8.2018

PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO

Viitaten lausuntopyyntöön 18.6.2018 sivulla www.mmm.fi/lausunnolla luonnoksesta hallituksen esitykseksi Siemenlaiksi sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta haluan tuoda esiin kunnioittavasti seuraavaa:

Siemenlain 16 § Vahingonkorvausvelvollisuus

Lähtökohta

Kommenttini perustuvat pitkäaikaiseen kokemukseeni siemenalalta ja viimeksi eritoten Panther-porkkanan siementä koskevien oikeusjuttujen (10 kpl) pohjalta myötä tulleeseen kokemukseen. Juttuja käsitellään Helsingin Hovioikeudessa marraskuussa 2018.

Suomessa käytetään pääosin kotimaista siementä, mutta vihannesten ja nurmikkokasvien siemenet ovat käytännössä aina olleet tuontitavaraa. Tuontisiemenen käyttö on lisääntynyt myös maatalouskasveilla kuten hybridiruis sekä kevät- ja syysrapsi, etenkin hybridit. Siemenen Suomeen tuojalla ei ole mahdollisuutta varmistua siementoimittajansa laatujärjestelmän pitävyydestä, vaan hän joutuu luottamaan, että kukin siemenpakkaus on esitettyjen dokumenttien mukaista.

Tuojan on syytä asioida tunnetun ja hyvämaineisen siementoimittajan kanssa, jotta riskeiltä parhaiten vältytään. Hyvistä pyrkimyksistä huolimatta ongelmia saattaa silti tulla. Asiakkaat saattavat myös viljelyongelmissaan epäillä helposti siementä, sillä esim. säiden haltijalta ilmastonmuutoksen pyörteissä ei voi vaatia vahingonkorvausta. Syiden selvittely aiheuttaa helposti runsaasti työtä ja kustannuksia ilman, että lopullista varmuutta kaikista viljelyongelmaan johtaneista tekijöistä kuitenkaan löydetään.

Viljansiemenellä todennäköisin korvausriski koskee hukkakauraa, mutta sikäli kuin kyse ei ole toimituksista siemenviljelijöille, vahingot pysyvät yleensä kohtuullisen pieninä. Suurimmat riskit ovat ammattikäytössä puutarhakasveilla, etenkin kasvihuoneissa. Laskin 2000-luvun alussa puutarhasiementen asiantuntijoiden informaation pohjalta, että jos tomaattilajikkeen siemen, jonka markkinaosuus olisi 50 %, osoittautuisi aitouspoikkeavuuden takia Suomeen tuojan korvausvastuuseen johtavaksi tilanteessa, jossa sadontuotanto olisi juuri alkanut, vahinkojen teoreettinen yhteismäärä voisi olla 100 miljoonaa markkaa (16,82 M€). Inflaation ja kotimaisen tomaatin tuotannon volyymin kasvettua analogisen tapauksen loppusumma voisi olla nyt selvästi yli 20 M€. Myös tavanomaisilla maatalouskasveilla voidaan joutua merkittäviin korvauksiin, jos esim. GM-ainesta sisältävää siementä toimitettaisiin vahingossa lukuisille luomutiloille.

Jos siemenen Suomeen tuoja tuomitaan HE-luonnoksen 16 §:n mukaiseen vahingonkorvaukseen, hän voi saada toimittajaltaan korvausta käytännössä kansainvälisessä siemenkaupassa tavanomaisesti käytettävien ISF-ehtojen Art. 86.2. ”The amount of compensation cannot exceed the invoice value of the consignment plus justified, direct and documented costs (costs resulting from the shipment and return of the seeds including customs duties when these cannot be refunded), unless the Arbitration Tribunal decides otherwise.” mukaisesti. Ts. lähtökohdallisesti pelkkä siemenen ostohinta korvataan. Tässä on huomattava ero Suomeen tuojalta maksettavaksi vaadittaviin summiin nähden, kuten seuraavassa konkretisoin.

Panther-porkkanaa koskevissa jutuissa aloille, joilta vaaditaan yli 1,8 M€:n määrältä vahingonkorvausta (+ korot ja oikeudenkäyntikulut) ilmoitetaan kylvetyn siementä myyntihinta-arvoltaan vajaat 50.000,- €, jolloin myyntikatteen määrä olisi noin 15.000,- €, ostohinta ulkomailta noin 35.000,- € ja voitto ennen veroja noin 3.000,- €. Luvut ovat alv. 0 %. Korvausvaatimusten määrä on siis ehkä 60 kertaa siementen ostohinnan suuruinen ja yli 600 kertaa voiton määrä. Kantajien laitettua ulosottotoimet prosessin kestäessä vireille yrittäjä Heikki Lindström koki elämäntyönsä halvennetun jatkaen, että hän on vuonna 1982 alkaneen yrittäjähistoriansa aikana hoitanut kaikki vastuut ja velvoitteet.

Luonnos-HE:ssä ehdotettu muotoilu siemenen loppukäyttäjästä

HE-luonnoksen sivun 15 lopulla 16 §:n Vahingonkorvausvelvollisuus yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Korvaukseen olisi 1 momentin mukaan oikeutettu vain loppukäyttäjä, eli se joka kylvää siemenen.". Tämä on hyvä selkiytys. Maalaisjärjellä siemenen kylväjä on sen yksiselitteinen käyttäjä, mutta kun voimassa olevan Siemenkauppalain esitöissä siemenen käyttäjää ei määritelty, Panther-oikeusjuttujen kantajat saattoivat pyrkiä ulottamaan vahingonkorvausvaatimuksensa myös kasvinviljelyn ulkopuolisiin seikkoihin, osassa tapauksia kolmansiin osapuoliin saakka. Ymmärrän esitetyn siemenen loppukäyttäjä-käsitteen määrittelyn rajaavan oikeuden saada 16 §:n mukaista vahingonkorvausta viljelyn tuloksena saatavan sadon arvoon. Tämä olisi loogista vahingonkorvausoikeudellisen aseman tasapainottamiseksi satonsa raakaeränä kolmannelle osapuolelle myyvän viljelijän ja satoaan itse viljelynsä suhteen saman yrityksen puitteissa jatkojalostavan ja jalosteita edelleen myyvän monitoimiyrittäjän välille.

Siemenen loppukäyttäjä-käsitteen esitetty määrittely selkiyttää ja nopeuttaa mahdollista vahingonkorvausta koskevan menetetyn sadon arvon hahmotusta vähentäen myös mahdollisia oikeudenkäyntikustannuksia, joten esitettyä täsmennystä voidaan pitää sitenkin positiivisena.

Riskinhallinnan lähtökohdista 16 §:n Vahingonkorvausvelvollisuuden alaisilla toimijoilla

Esitetystä täsmennyksestä huolimatta perusasetelma, riski 1. mom. mukaisesta rajoittamattomasta korvausvastuusta, on ennallaan. Ymmärtääkseni tomaatilla ja kasvihuonekurkulla jopa yli 80 % pakkaamon myyntihinnasta tuloutuu tuottajalle. Korvaukset voivat siis nousta edelleen suuriksi ja johtaa siemenen Suomeen tuojan konkurssiin.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi Siemenkauppalain 9 §:n muuttamisesta HE 39/1997 vp. todettiin sivulla 3 kohdassa ”Ankaran vahingonkorvausvelvollisuuden säilyttäminen laissa” mm., että ”Siementavaran tuottaja pystyy liiketoiminnassaan siirtämään korvauksista aiheutuvat kustannukset suuremman joukon kannettavaksi. Liikeyrityksillä on yleensä vakuutukset, jotka kattavat liiketoiminnasta aiheutuvat vahingonkorvaukset.”. En ole löytänyt analyysiä miten lausumaan liikeyritysten kattavista vakuutuksista aikanaan päädyttiin. Monia vakuutusratkaisuja arvioineena en voi pitää realistisena saada kattavia vakuutuksia riskeille, joita ei voida mitoittaa.

Riskinhallinnasta siemenen suomalaisissa siemenpakkaamoissa

Suomalainen siemenpakkaamo vastaa pakkaamastaan siementavarasta. Mm. vahingonkorvausriskin hallitsemiseksi pakkaustoiminta on useimmin järjestetty toimintaan keskittyneiksi osakeyhtiöiksi, sillä toiminnassa yksityisenä elinkeinonharjoittajana (YEH), kommandiittiyhtiössä (Ky) ja avoimessa yhtiössä (Ay), toimintaan sisältyy riski, että YEH, Ky:n vastuunalainen yhtiömies tai Ay:n osakas menettää jopa koko henkilökohtaisen omaisuutensa. Tätä ei voitane pitää kohtuullisena.

16 §:n mukaisen Vahingonkorvausvelvollisuuden mahdolliset vaikutukset tuontisiemenen kaupassa

Luonnos-HE:n sivun 16. viimeisessä kappaleessa pohditaan aiheellisesti, että ”Toisaalta pakottava lainsäädäntö saattaa johtaa tilanteisiin, missä kylvösiementä myyvä osapuoli arvioi teoreettisen riskinsä niin

suureksi, ettei myynti ole kannattavaa.”. Tämä ei johtane ulkomaisen siemenen saannin estymiseen, mutta on mielestäni jopa todennäköistä, että ulkomaista siementä toimittavan prosessin organisaatio alkaa muuntua siemenen Suomeen tuovasta ja edelleen myyvästä siemenkaupasta agenttikaupaksi, ulkomailta Suomeen suoraan myyviksi yrityksiksi, ulkomaisiksi verkkokaupoiksi jne.. Tällöin suomalainen siemenen käyttäjä on itse siemenen Suomeen tuoja, joka kantaa mahdollisen kauppasopimuksessa sovitun ylittävän vahingon. Kuvattu tutun siementen jakelutien rakenteen muutos saattaa tällöin myös kiihdyttää pienten paikallisten viljelijöiden tuotantoa koskevia lopettamispäätöksiä. Tällainen kehitys ei edistäisi pyrkimyksiä maaseudun asuttuna pitämiseen.

Kuvatussa kehityksessä suomalaisten siemenen käyttäjien asema vahinkotapauksissa heikkenisi, mutta mitkä ovat vaihtoehdot? Esim. vihannesviljelijä tarvitsee joka tapauksessa ulkomailla tuotettavaa siementä. Hän myös ymmärtää, että suomalainen toimija ei ole järin kiinnostunut harjoittamaan tuontisiemenen myyntiä suomalaisille siemenen käyttäjille, jos se saattaa johtaa jopa suurempiin korvausvaatimuksiin kuin meneillään olevissa Panther-jutuissa. Samainen vihannesviljelijä saattaa jo nyt ostaa osalle viljelyksiään ulkomaisesta siemenestä ulkomailla kasvatettuja vihannesten taimia. Taimiaineistolain 1205/94 nojalla markkinoiduilla taimilla vahingonkorvausvastuu voidaan sopia kaupan osapuolten kesken.

HE 39/1997 vp.:n sivulla 4. kohdassa ”3. Esityksen vaikutukset” todettiin, että ”Esitys korjaa ulkomaalta tuotetun siementavaran ostajan aseman vastaamaan kotimaisen kylvösiemenen ostajan asemaa.”. Mikäli siemenkaupan organisaatio muuntuu yllä kuvatusti, jolloin siemenen käyttäjästä itsestään tulee ”Suomeen tuoja”, luonnos-HE:ssä oleva 16 §:n mukainen vahingonkorvausvastuu menettäisi tuotavan siemenen osalta asiallisen merkityksensä, jolloin po. pykälän mukainen vastuu jäisi kohdistumaan vain kotimaiseen siemeneen. Tämä ei liene tarkoituksenmukainen tilanne.

Siemenet ovat EU-sisämarkkinatavaraa. Mikäli Siemenlaissa vahingonkorvausvastuu toteutuu luonnos-HE:n 16 §:n 1. mom. mukaisena, eikä asiaa jätetä määritettäväksi kaupan osapuolten välillä Kauppalain (355/1987) mukaisesti Eduskunnan ja viranomaisten on ehkä mahdotonta luoda toimialalle järjestelyä, joka kattaisi erilaisia siementoimituksia Suomeen koskevat toimintatavat. Jokainen siemenalan myyjä- ja ostajatason toimija määrittää näet itse kaupalliset toimintatapansa. Tämä ei liene lain tavoite, joten mielestäni korvauksen määrä on voitava sopia kaupan osapuolten kesken, jolloin asiaan voidaan luoda sopivia vakuutusratkaisuja. Asiaa on tarpeen tarkastella myös osana viljelijöille tarjottavia satovahinkojen korvaamista koskevia vakuutuksia.

Mielestäni HE:ssä olisi aiheellista tarkastella edellä kuvattuja mahdollisia kehityspolkuja pykälien 16 §. Vahingonkorvausvelvollisuus, 25 §. Valvontasuunnitelma ja valvonnan tulosten julkaiseminen ja 29 §. Tunnistautumaton näytteenotto etämyynnissä yksityiskohtaisissa perusteluissa. Luonnos-HE:n sivujen 18. ja 19. vaihteessa uudenlaisia kaupankäyntimuotoja käsitellään jo 25 §:n osalta aiheellisesti todeten, että ”Nykyisin siementen markkinoille saattaminen voi tapahtua monella tapaa ja erityisesti etämyynnin välityksellä tapahtuva kauppa on lisännyt suosiotaan. Perinteisillä valvonnan keinoilla on tietyissä tapauksissa ollut vaikeaa puuttua niin sanottuun nettikauppaan ja siinä liikkuvaan siemenen laatuun sekä siemenestä annettaviin tietoihin.”. Etämyynnissä huomionarvoisimmaksi kysymykseksi ei mielestäni muodostu ongelma toimitettavan siemenen laadussa sekä siemenestä annettavissa tiedoissa. Sen sijaan tärkeänä seurausvaikutuksena on todennäköisesti tapahtuva vahingonkorvausasetelman muuttuminen.

<u>Keinoja vahinkojen vähentämiseksi</u>

Tulevan Siemenlain soveltamisohjeissa olisi mielestäni aiheellista myös pohtia säännöksin määrättäviä hylkäyskriteerejä koskevia keinoja eli miten vahinko siemenen käyttäjälle voitaisiin minimoida. Tällöin mahdollinen korvausvaatimus pakkaamolle tai Suomeen tuojalle ei kasvaisi aiheettomasti. Samalla lievitettäisiin esim. tapauksia, jolloin vahinko hukkakauralöydöksestä jää viljelijälle itselleen. Onko esim. tarkoituksenmukaista hylätä iso siemenviljelylohko ymmärtääkseni aina ensimmäisen viljelystarkastuksessa löytyvän hukkakauran johdosta? Esim. Ruotsissa tällainen löydös siemenviljelylohkolta ei johda suoraan

hylkäykseen, vaikka kummassakin maassa sertifioitavan siemenen edellytetään olevan ehdottoman vapaa hukkakaurasta. Timoteilla on käytännössä mahdotonta, että raakaeräsatoon joutunut hukkakauransiemen voisi lajittelussa edes mennä seulojen läpi sertifioitavaan siemeneen. Kauralla, rukiilla ja öljykasveilla hylkäyskriteeri voi perustellusti olla esim. ohraa ja vehnää tiukempi.

Ankaria viljelystarkastusten hylkäyskriteerejä on motivoitu siemenen käyttäjien luottamuksen sertifioidun siemenen hukkakauravapauteen ylläpitämiseksi. Valitettavasti kuitenkin esim. viljoilla vain noin 30 % viljelyalasta kylvetään sertifioidulla siemenellä, joten pääosa pelloista kylvetään ilman virallista kontrollia olevalla siemenellä, vaikka sertifioidun viljansiemenen kilohinta ostajalle on Suomessa ymmärtääkseni esim. Ruotsia ja Tanskaa alempi. Eräänä syynä tilanteeseen pidetään sertifioidun siemenen korkeaa hintaa suhteessa sadon arvoon, vaikka toisaalta vastaava problematiikka koskenee muitakin viljelypanoksia. Ylimääräiset korvauksista ja hylkäyksistä johtuvat riskit vyöryttyvät sertifioidun siemenen hintaan, jolloin pyrkimys moniportaisin varmistuksin tavoiteltavaan sertifioidun siemenen korkeaan laatuvarmuuteen voi toimia osaltaan pyrkimyksiä nostaa sertifioidun siemenen käyttöastetta ja siten kylvöön käytettävän siemenen keskimääräistä laatutasoa vastaan.

<u>Siemenlain 25 § Valvontasuunnitelma ja valvonnan tulosten julkaiseminen</u>

HE-luonnoksessa pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ensimmäisessä kappaleessa sivulla 18 todetaan, että ”Tulosten julkaiseminen lisää toiminnan avoimuutta ja tehostaa valvontaa.”. Pykälän 2. momentin perusteluissa sivuilla 18 ja 19 ehdotetaan, että ”Ruokaviraston tulee tiettyjen edellytysten täyttyessä voida julkaista tai asettaa saataville tiedot, jotka koskevat yksittäisten toimijoiden virallisen valvonnan tuloksia. Ruokaviraston tulee tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen varata toimijalle tilaisuus tulla kuulluksi ja sen tulee ottaa huomioon toimijan esittämät asialliset huomautukset.”, ja että ”Jos Ruokavirasto ei muilla valvontakeinoilla pysty vaikuttamaan siementen markkinointiin, on perusteltua tietyissä tapauksissa toimijoiden ja yleisen edun nimissä julkaista yksittäistä toimijaa koskevia virallisen valvonnan tuloksia.”.

KHO vahvisti vuonna 2007 päätöksellään 56/07 Siemenkauppalain valvontatiedot julkisiksi SKY:n pyynnön mukaisesti. Esitetty 25 §:n 2. momentin kohtia 1. ja 2. koskeva muotoilu ”Ruokavirasto voi julkaista tai asettaa julkisesti saataville yksittäisiä toimijoita koskevan virallisen valvonnan tuloksia koskevia tietoja” jättäisi ymmärtääkseni yksittäisiä toimijoita koskevat virallisen valvonnan tulosten tietojen julkaisut tai julkisesti saataville asettamiset riippuvaiseksi Ruokaviraston harkinnasta tuomatta esiin missä tapauksissa julkistamista ei tarvitsisi suorittaa. Julkisuuslain pääsääntöhän on tiedon antaminen ja tiedon salaaminen poikkeus. Yksittäisiä toimijoita koskevien virallisen valvonnan tulosten tietojen julkisuus on tärkeää, sillä Siemenlain mukainen sertifioimattoman siemenen markkinointi tarkoittaa usein ja esim. viljoilla miltei poikkeuksetta myös yksityisoikeudellisen kasvinjalostajanoikeuden rikkomuksen.

Siemenalalle on tärkeää, että tulevaan Siemenlakiin ei aseteta muotoiluja, jotka saattaisivat rajoittaa mahdollisuuksia Siemenlain ja kasvinjalostajanoikeuden valvontojen yhteistyölle, vihjeiden antamiselle siemenalan yrityksiltä Siemenlain valvojille ja palautteen saamiselle heidän havainnoistaan, mihin tuloksiin yksittäisten valvonnan kohteen suhteen on päädytty kuin myös hidastaa kasvinjalostajanoikeuden valvonnan toimenpiteisiin ryhtymistä. Viranomaisten avustaminen siemenliikkeiden kentän tuntemukseen pohjautuvin tiedoin palvelisi viranomaistyötä. Näin sertifioidun siemenen markkinointia haittaavaan ongelmaan voitaisiin puuttua heti selkeästi ja ongelmitta synergiaa tuottaen. Kuvattu yhteistyö varmistaisi Siemenlain valvonnan vaikuttavuutta. Huomattakoon, että jo nykyisen Siemenkauppalain puitteissa suoritetun valvonnan osalta EVIRA on todennut raporteissaan, että ”Sertifioimattoman siemenen markkinoihin on erittäin vaikea päästä käsiksi, koska markkinoinnin todentaminen on usein mahdotonta ja markkinoijat eivät useinkaan ole elinkeinonharjoittajarekisterissä.”.

Siemenlain valvonnan tärkeyttä kasvinjalostajanoikeuden valvonnalle kuvaa alla ote SKY:n kirjelmästä 29.7.2005 KHO:lle, jossa allekirjoittajina Markku Äijälä ja Martti Kinnari:

"Katsomme, että Siemenkauppalain valvontatoimien suorituksesta kertovien raporttien liitteiden julkaisua ei tule estää, koska tällöin suojattujen lajikkeiden omistajien oikeus saada korvaus myös ilman lupaa näiden lajikkeiden lisäysaineistolla kasvinjalostajanoikeudesta annetun lain 789/1992 6 §:n mukaisia toimia suorittaneilta estyy." ja "SKY esittää vaatimuksen Siemenkauppalain valvontaraporttien julkaisusta siksi, että siemenkaupparikkomuksiin mahdollisesti sisältyvät kasvinjalostajanoikeuden loukkaukset saataisiin selvitettyä."

Sertifioidun siemenen menekin kasvattaminen Siemenlain ja kasvinjalostajanoikeuden valvontojen yhteistyöllä sertifioimattoman siemenen markkinoinnin vähentämiseksi olisi tarpeen myös viljelyn tuloksellisuuden parantamiseksi. Professori Pirjo Peltonen-Sainion johdolla toteutetun tutkimuksen "Laatusiemenen tuotannon ja käytön tehostaminen: tiedoista tekoihin LAATUSIEMEN 2012–2015" loppuraportissa sertifioidun siemenen käytön todettiin antavan lisäsatoa seuraavasti:

"Tutkimukset paljastivat sertifioidun siemenen käytön olevan tehokas tapa nostaa satotasoja. Jos sertifioidun siemenen käyttöaste olisi 100 %, ohran hehtaarisato nousisi keskimäärin 440 kg nykyisestä, mikä vastaa 250 miljoonan kilon kansallista satolisää vuositasolla. Mikäli sertifioidun siemenen käyttöaste lähestyisi pohjoismaista hyvää tasoa eli olisi noin 75 % (ja 25 % olisi kunnostettua TOS-siementä), satotaso nousisi 420 kg/ha. Muutos vaikuttaisi merkittävimmin Etelä-Suomen kokonaistuotantoon johtuen lähtökohtaisesti alhaisesta sertifioidun siemenen käyttöasteesta." sekä

"Sertifioidun siemenen käytön lisäämistä voisi hyvällä syyllä pitää varsin merkittävänä tuotannon kestävän tehostamisen toimenpiteenä. Aikaisempiin tutkimusmenetelmiin nojaten arvioimme, että tuotantokyvyn kasvu vastaisi vähintään 20 miljoonan kilon vuotuista lisätyppimäärän lisäpoistumaa pelloiltamme sadon mukana (noin 8 % nykyistä enemmän) ilman, että kyseinen tuotannon tehostamistoimi edellyttäisi muiden tuotantopanosten käytön välitöntä lisäämistä.".

Olen luonnostellut kasvinjalostajanoikeuden valvontajärjestelmän perustan yhteistyötarpeineen siihen monin tavoin rinnastuvaan viranomaisten suorittamaan Siemenlain valvontaan, sillä eri valvontojen välisellä yhteistyöllä voidaan tehostaa tulosten saantia. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö immateriaalioikeuksien rikkomusten estämisessä on jo saanut aikaan hyviä tuloksia useilla sektoreilla kuten esim. lääkkeet, kasvinsuojeluaineet, musiikki, ohjelmistot, vaatteet, jalkineet jne..

Olen käytettävissä edellä tässä kirjelmässä esitetyn problematiikan ongelmapisteiden poistamista koskevassa kehittämistyössä.

Kunnioittavasti

Martti Kinnari MMM, agr.
puh. 040-5502905
Sähköposti: martti.kinnari@elisanet.fi