Utlåtande MiUU 33/2018 rd– RP 114/2018 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer (RP 114/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- intressebevakningsdirektör Susann Rännäri, Förbundet för Ekologisk Odling rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- miljöministeriet
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens syfte är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier. Möjligheten att i större omfattning än förr besluta om begränsning av genetiskt modifierade sorter är baserad på medlemsstaternas egen prövningsrätt. Propositionen innehåller förslag till bestämmelser om de nationella åtgärder enligt vilka odling av genetiskt modifierade växter kan begränsas eller förbjudas i Finland genom egna beslut om enskilda växtslag.

Utskottet konstaterar att odling av en genetiskt modifierad organism kräver ett odlingstillstånd på EU-nivå. Det finns två tillståndsförfaranden. Det ena gäller endast odling av genmodifierade växter och det andra fall där odlingstillstånd söks för en organism för vilken det ansöks om tillstånd att använda organismen också som livsmedel och foder. Direktivet behövde ändras när medlemsstaterna i praktiken trots tillstånd som gäller hela EU har begränsat odling av genetiskt modifie-

rade organismer inom sina territorier på grunder som hör till riskbedömningen inom EU:s tillståndssystem. Efter 2015 års direktivändring har medlemsstaterna nya, på EU-rätt baserade medel för att begränsa odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier.

Odlingen kan begränsas eller förbjudas antingen när en tillståndshanteringsprocess på EU-nivå är oavslutad eller också när tillståndet redan har beviljats. Begränsningen eller förbudet kan inte gälla all genmodifierad produktion, utan gäller alltid den växtsort som tillståndsförfarandet handlar om. I den förstnämnda situationen enligt 5 § kan statsrådet besluta att Finland begär att ett visst område eller ett helt land utesluts från odlingstillståndet (geografisk anpassning). Denna viljeyttring behöver inte motiveras.

I det andra situationen enligt 6 § där ett tillstånd på EU-nivå redan har beviljats, kan statsrådet på jord- och skogsbruksministeriets föredragning genom förordning bestämma om begränsning eller förbud. Motiveringarna till beslutet bör vara förenliga med direktivet; enligt 7 § i lagförslaget ska begränsningarna eller förbuden vara motiverade, proportionella och icke-diskriminerande. Dessutom ska de grunda sig på tvingande omständigheter, vilket innefattar miljöpolitiska mål, planläggning, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av att genetiskt modifierade organismer förekommer i andra produkter samt jordbrukspolitiska och skogspolitiska mål. I propositionens detaljmotiv sägs att de tvingande omständigheterna kan hänföra sig till exempelvis bevarandet av egenskaper i naturen eller landskapet, livsmiljöer och ekosystem samt funktionerna i ekosystem och ekosystemtjänster. Utskottet vill betona att exempelvis skyddet av gener hos vissa naturväxter och således skyddet för naturens mångfald kan vara en sådan viktig miljöpolitisk grund. De socioekonomiska effekterna kan för sin del avse exempelvis omständigheter som gäller odlarnas näring, dvs. sysselsättningen och möjligheterna att bedriva näring. I direktivets ingress konstateras att skäl som avser jordbrukspolitiska mål bland annat får omfatta behovet av att skydda jordbruksproduktionens mångfald och behovet av att trygga utsädets och annat växtförökningsmaterials renhet. Utöver markanvändning och planläggning kan det också finnas andra legitima skäl, inklusive faktorer som rör kulturella traditioner.

Utskottet konstaterar att de anförda skälen som begrepp är så allmänna att användningen av dem som grund för begränsning eller förbud avviker från den normala regleringen av förbud och begränsningar. Det är dock förståeligt att grunderna inte har kunnat specificeras, eftersom direktivet i sig inte gör det, och kommissionen trots önskemål inte har framställt mer detaljerade utredningar i ärendet. Direktivets syfte är att möjliggöra nationella lösningar genom vilka man vill skydda och möjliggöra att ekologisk produktion och vanlig produktion kan samexistera med genetiskt modifierad produktion utan att det för begränsningarna finns säkerhets- och hälsorelaterade grunder för vilka godtagbarheten har utretts redan i tillståndsprocessen. Skälen är således politiska; jordbrukspolitiska, miljöpolitiska, markanvändningspolitiska eller andra motsvarande linjeval. Eftersom det också är frivilligt och underställt nationell prövning att genomföra direktivet, är det klart att direktivet inte uppnår eller ens eftersträvar ett enhetligt genomförande.

Utskottet noterar att enligt propositionens detaljmotiv är förteckningen i 7 § i lagförslaget en förteckning över exempel och således inte uttömmande. Men i formuleringen av 7 § i lagförslaget finns ingenting som visar på att det rör sig om exempel, utan förteckningen kan enligt ordalydelsen också uppfattas som uttömmande. Utskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att pa-

ragrafen omformuleras så att förteckningens karaktär framgår tydligt av lagen. Det kan genomföras exempelvis genom att skriva om frasen ”vilka kan vara” i paragrafens ingress till ”såsom”.

Miljöutskottet ser ytterst positivt på att begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism i Finland genom godkännandet av lagförslaget i propositionen blir möjligt. I Finland odlas för närvarande inga genetiskt modifierade organismer kommersiellt, och det är inte heller sannolikt att sådana börjar odlas inom de närmaste åren. Men om läget i framtiden skulle förändras är det viktigt att det finns föreskrifter om grunder för begränsningar och förfaranden, och att det går att förbjuda odling av en viss sort exempelvis på miljöpolitiska grunder.

Utskottet konstaterar att begränsningen eller förbudet kan avgränsas fritt i regionalt avseende. Det är bra att ett eventuellt förbud vid behov kan gälla hela landet och inte bara vissa begränsade områden. Å andra sidan kan exempelvis klimatförändringens inverkan på den globala livsmedelsförsörjningen medföra utmaningar för växtproduktionen, och odling av genetiskt modifierade grödor kan i framtiden bli ett intressant alternativ i fråga om vissa specialväxter. Då man inte i förväg har vetskap om växtsorten och dess egenskaper, kan man inte heller förutse hur användbar en eventuell regional begränsning är. Utskottet välkomnar därför att eventuella begränsningar eller förbud alltid gäller en enda växtsort som är föremål för tillståndsförfarande.

Utskottet konstaterar att många medlemsländer, däribland Frankrike, åtminstone redan 2012 har åberopat direktivets så kallade skyddsklausul och förbjudit odling av MON810-majs. Åberopandet av skyddsklausulen har emellertid varit felaktig såtillvida att tillämpningen av den borde grunda sig på ny vetenskaplig kunskap, vilket dock inte har varit fallet. Genom den direktivändring som ska genomföras genom propositionen har kommissionen uttryckligen försökt ingripa i den ovan nämnda oönskade användningen av skyddsklausulen genom att erbjuda ett lagenligt sätt att förbjuda odling exempelvis på vissa miljö- och jordbrukspolitiska grunder. Utskottet konstaterar att det begränsnings- och förbudsförfarande som direktivändringen ger möjlighet till redan har tagits in i lagstiftningen i flera länder, och i många länder pågår en lagstiftningsprocess i frågan. Inga medlemsländer kan ha lagenliga allmänna förbud i kraft, utan beslutet fattas alltid för enskilda växtsorter. Utskottet konstaterar att Sverige inte tänker ta in möjligheten till begränsning i sin lagstiftning. Där kan man således inte begränsa eller förbjuda odlingen av någon genetiskt modifierad gröda som fått tillstånd.

Utskottet påpekar att där odling av genmodifierade grödor och ekologisk och vanlig produktion samexisterar, har kostnaderna för att hålla dessa isär i många länder visat sig överraskande höga. Vidare måste det observeras att EU-domstolens beslut att klassificera också nya växtförädlingstekniker som genetiskt modifierade antas påverka behovet och betydelsen av reglering i framtiden. Å andra sidan har det diskuterats huruvida bedömningen av genetiskt modifierade sorters säkerhet är opartisk. Europeiska unionens domstol gav den 25 juli 2018 sin dom[1] i Frankrikes begäran om förhandsavgörande gällande tekniker för mutagenes. Enligt domen hör nya tekniker för mutagenes till tillämpningsområdet för EU:s genteknikdirektiv. Medlemsstaterna har rätt att nationellt reglera även traditionella tekniker för mutagenes förutsatt att de nationella bestämmelserna inte strider mot EU-lagstiftningen. Lösningen medför nya utmaningar då det i fråga om en sort

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

som är föremål för godkännandeförfarande måste utredas om dess nya egenskap eventuellt härstammar från en spontan mutation eller har åstadkommits med en metod för mutagenes.

Utskottet påpekar att gentekniken är föremål för höga förhoppningar exempelvis beträffande växtsorter som tål torka och innehåller mer näring, men dessa mål har ännu inte uppfyllts. Merparten av de genetiskt modifierade växter som odlas i dag underlättar främst intensivt jordbruk i stor skala, då odlingsväxterna blir motståndskraftiga mot vissa ogräsgifter och/eller växten kan fås att själv producera gift mot skadeinsekter. Utskottet påpekar att glyfosat, som används på åkrar med genetiskt modifierade grödor, har konstaterats utrota också en mängd vilda växter från åkerrenarna. Eftersom dessa växter är viktig föda för insekter och fåglar, bidrar också det till att försvaga naturens mångfald. Därför är det viktigt att i fråga om miljökonsekvenser av odling av genetiskt modifierade organismer bedöma såväl direkta som indirekta effekter på naturens mångfald.

Med hänvisning till synpunkterna ovan tillstyrker utskottet att lagförslaget godkänns.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Riitta Myller sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.