

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag för att genomföra ett direktiv genom vilket medlemsstaterna har möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier. Genom lagen föreskrivs det också om tillsynen över begränsningarna och förbuden.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
3 DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	4
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	5
4.1 Konsekvenser för miljön.....	5
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	6
4.3 Samhälleliga konsekvenser	6
4.4 Ekonomiska konsekvenser.....	7
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	7
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
2 IKRAFTTRÄDANDE	15
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	15
LAGFÖRSLAG	18
Lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer	18

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier trädde i kraft den 2 april 2015. Direktivet behandlar medlemsstaternas möjlighet att nationellt inom sitt territorium begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter som godkänts för odling inom Europeiska unionen (EU).

Fram till oktober 2015 hade medlemsstaterna möjlighet att utan motivering föreslå begränsningar i fråga om odling av sådana genetiskt modifierade organismer för vilka det lämnats in en ansökan om odling eller som godkänts för odling inom EU. Flera medlemsstater föreslog begränsningar. Finland hade inte något behov av begränsningar, eftersom det var fråga om växter som inte är lämpliga att odla i Finland.

Då direktivet trädde i kraft fick medlemsstaterna möjlighet att begränsa eller förbjuda odlingen antingen i hela landet eller regionalt av en enskild genetiskt modifierad organism som godkänts för odling. Begränsningen eller förbudet ska genomföras genom ett motiverat beslut och får inte stå i strid med EU:s gemensamma riskbedömning.

I Finland odlas för närvarande inga genetiskt modifierade organismer kommersiellt, och det är inte heller sannolikt att sådana börjar odlas inom de närmaste åren. Med tanke på genetiskt modifierade växter som möjligen börjar odlas i framtiden är det dock nödvändigt att skapa en färdig nationell beslutsmekanism. Det är inte ändamålsenligt att lagstifta om formen för beslutsfattandet först när en genetiskt modifierad växt redan är på väg att börja odlas.

2 Nuläge

Odling av en genetiskt modifierad organism kräver ett odlingstillstånd på EU-nivå. Det finns två tillståndsförfaranden, som används parallellt. Tillstånd för odling kan sökas och beviljas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (*förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder*). Detta förfarande kan tillämpas i sådana fall där odlingstillstånd söks för en organism för vilken det ansöks om tillstånd att använda organismen också som livsmedel och foder. Tillståndsansökan lämnas via medlemsstatens behöriga myndighet till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, som informerar Europeiska kommissionen (*kommissionen*) och de andra medlemsstaterna om detta samt gör ansökan tillgänglig för dem. När Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet har gett sitt slutliga utlåtande om organismens säkerhet presenterar kommissionen beslutet om godkännande, vilket behandlas i ett kommittéförfarande. I Finland är Livsmedelssäkerhetsverket den behöriga myndighet som avses i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

Tillstånd kan också sökas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (*direktivet om avsiktlig utsättning*). En tillståndsansökan gällande så kallad avsiktlig utsättning i miljön gäller endast odling. En anmälan som innehåller de uppgifter som behövs för riskbedömningen och som specificerats i bilagorna till direktivet ska lämnas till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där produkten ska släppas ut på marknaden för första gången. Denna myndighet svarar för riskbedömningen i enlighet med de villkor som anges i bilagorna till direktivet och gör en bedömningsrapport som ska lämnas till kommissionen. Om inte de andra medlemsstaterna gör några invändningar, beviljar medlemsstaten tillstånd för att släppa ut produkten på marknaden. Om de andra medlemsstaterna har

gjort invändningar eller anmärkningar som man inte lyckas lösa genom förhandling, avgörs ärendet i ett kommittéförfarande. Med stöd av detta informerar medlemsstatens behöriga myndighet sökanden om tillståndet. Gentekniknämnden är i Finland den behöriga myndigheten enligt direktivet om avsiktlig utsättning. Direktivet har genomförts nationellt genom gentekniklagen (377/1995).

Före den ändring av direktivet som trädde i kraft i april 2015 fick en medlemsstat inte inom sitt område förbjuda, begränsa eller försvåra den fria rörligheten av en genetiskt modifierad organism som godkänts för odlingsändamål, förutom på de villkor som bestämts i EU-rätten. I vissa medlemsstater har man för att förbjuda eller begränsa odling av en genetiskt modifierad organism tillämpat skyddsklausulen i artikel 23 i direktivet om avsiktlig utsättning och nödfallsåtgärder enligt artikel 34 i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Dessa åtgärder hänför sig till de risker den genetiskt modifierade organismen innebär för säkerheten och hälsan samt ny vetenskaplig information som erhållits om organismen efter det att tillståndet beviljats. Problemet med dessa metoder har varit att medlemsstaterna i praktiken genom dem har ingripit i den riskbedömning som hör till EU:s tillståndssystem för genetiskt modifierade organismer. Efter det att direktivändringen har trätt i kraft ger EU-lagstiftningen nu medlemsstaterna möjligheter att påverka odlingen av genetiskt modifierade växter inom sitt territorium, och det finns inte längre något skäl till att utan grund hänvisa till en skyddsklausul eller nödfallsåtgärder.

Ansökningar om odlingstillstånd för odling som inte är kommersiell, dvs. så kallade tillstånd för fältprov, behandlas i enlighet med gentekniklagen av gentekniknämnden. De nationella förbud eller begränsningar som möjliggörs genom ändringen av direktivet gäller inte dessa.

Enligt Livsmedelssäkerhetsverket finns det för närvarande inga genetiskt modifierade livsmedel på marknaden i Finland. Genetiskt modifierad soja utgör lite över hälften av den importerade fodersojan (år 2015 56 procent, vilket är ca 79 miljoner kilogram). I ansökningsförfarandet finns inte en enda kulturväxt som lämpar sig eller som det finns intresse för att odla i Finland, varför odling av genetiskt modifierade organismer inte bedöms vara någon aktuell fråga hos oss under den närmaste tiden.

Ändringen av direktivet har genomförts i flera medlemsstater i Europeiska unionen. Ändringen av direktivet har genomförts åtminstone i Danmark, Lettland, Litauen, Tjeckien, Frankrike, Österrike, Rumänien och Slovenien. I Grekland, Nederländerna, Ungern, Irland och Luxemburg pågår lagberedningen fortfarande. Gentekniknämnden i Sverige rekommenderade att direktivet inte ska genomföras över huvud taget. Ändringen har satts i kraft antingen genom att foga ändringarna till gentekniklagen, som i Danmark, eller genom en särskild lag, som i Frankrike. I Finland har direktivet om avsiktlig utsättning genomförts genom gentekniklagen, men ändringen av direktivet gäller odling, vilket betyder att ärendet hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Om ikraftsättandet ska i det fallet föreskrivas genom en separat lag.

3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag genom vilken nationella arrangemang sätts i kraft för att det ska vara möjligt att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer i enlighet med direktivet om avsiktlig utsättning. Genom lagen föreskrivs det också om den tillsyn som hänför sig till de nationella arrangemangen.

Enligt direktivet bör de nationella arrangemangen gälla främst så kallade samexistensåtgärder i statens gränsområden. Med samexistensåtgärder avses sådana praktiska åtgärder med vilka en kulturväxts spridning kan förhindras. Om det i en medlemsstat odlas genetiskt modifierade

organismer, ska staten i sina gränsområden vidta ändamålsenliga åtgärder för att förhindra en eventuell spridning av genetiskt modifierade organismer över gränserna till de angränsande medlemsstaterna, förutom om sådana åtgärder är onödiga på grund av geografiska specialförhållanden.

För det andra kan en medlemsstat under den tid ett förfarande för godkännande av en genetiskt modifierad organism är i kraft eller när godkännandet förnyas kräva att det geografiska tillämpningsområdet för godkännandet anpassas så att medlemsstatens hela territorium eller en del av det undantas i fråga om odling. I detta fall kan den som ansöker om godkännande anpassa det geografiska tillämpningsområdet för den ursprungliga ansökan i enlighet med kravet eller hålla det oförändrat. En beviljad anpassning kan senare upphävas på begäran av medlemsstaten.

För det tredje kan en medlemsstat, om det inte krävts en anpassning av tillämpningsområdet eller om den sökande inte samtyckt till anpassningen, godkänna åtgärder med vilka odlingen av en viss genetiskt modifierad organism begränsas eller förbjuds inom medlemsstatens hela territorium eller en del av det. I direktivet räknas de grunder upp som en medlemsstat kan åberopa i sitt beslut om begränsning eller förbud.

I propositionen skapas förfaranden enligt vilka Finland nationellt kan begränsa odlingen av genetiskt modifierade organismer antingen genom att kräva en anpassning av odlingstillståndet för en genetiskt modifierad organism eller införa nationella begränsningar eller förbud. Genom en begränsning av odlingen kan man också förverkliga åtgärder som hänför sig till samexistens för att förhindra att en genetiskt modifierad organism sprider sig till angränsande medlemsstater. Det föreslås ingen särskild bestämmelse om samexistens, eftersom Finlands enda landgräns med en annan EU-medlemsstat är gränsen med Sverige från Torneå till Kilpisjärvi. I detta område förekommer odling sparsamt och det finns inga odlingar nära gränsen. Man kan vid behov dra nytta av samexistensåtgärder i samband med begränsning av odling också för att förhindra att genetiskt modifierad, på vanligt sätt odlad och ekologisk produktion blandas.

Beslut om nationella begränsningar eller förbud ska vara motiverade och får inte stå i strid med EU:s gemensamma riskbedömning. Detta innebär att man inte som grund för förbudet kan använda grunder som gäller säkerhet eller hälsa, eftersom säkerheten för människor, djur och miljö har varit en förutsättning för godkännandet redan då odlingstillståndet beviljades.

Förbudsgrunderna bör vara förenliga med EU-rätten, motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande omständigheter. Exempel på förbudsgrunder som nämns i direktivet är miljöpolitiska mål, planläggning, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av genetiskt modifierade organismers förekomst i andra produkter samt jordbrukspolitiska mål. Som tilläggsgrund nämns rättsordningens grunder. En medlemsstats beslut om att förbjuda eller begränsa odlingen av en genetiskt modifierad växt bör inte heller hindra utövandet av bioteknisk forskning.

I propositionen föreskrivs det också om myndigheterna och om tillsynen över odling av genetiskt modifierade organismer.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för miljön

Den nivå på skyddet för människors och djurs hälsa och miljön som valts i EU möjliggör en enhetlig vetenskaplig bedömning i hela EU. Man försöker inte inverka på detta genom ikraft-

sättandet av direktivet. Medlemsstaterna bör endast använda sådana förbudsgrunder som hänför sig till miljöpolitiska mål och som är åtskilda med tanke på riskbedömningen och kompletterar den. Utgångspunkten är att en begränsning av eller ett förbud mot odlingen av en genetiskt modifierad växt inte har konsekvenser för miljön. Enligt en undersökning som jord- och skogsbruksministeriet lät göra år 2016, *Esiselvitys muuntogeenisten kasvien kansallisten viljelykieltojen vaikutuksista*, är det ingen skillnad i användningen av växtskyddsmedel mellan odlingen av t.ex. genetiskt modifierad potatis eller genetiskt modifierad sockerbeta och sedvanliga odlingssorter. Ett odlingsförbud har alltså enligt utredningen ingen inverkan på användningen av växtskyddsmedel.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenserna för myndigheterna gäller jord- och skogsbruksministeriet, Livsmedelsverket och gentekniknämnden. Ett beslut om att begränsa eller förbjuda odling är till sin karaktär i hög grad ett politiskt beslut, varför beslutanderätten anvisas statsrådet.

Livsmedelsverket ser dessutom till att ansökningarna om odlingstillstånd tillkännages allmänheten, samt att kommentarer om ansökningarna tas emot. Enligt den gällande statsrådsförordningen ser Livsmedelssäkerhetsverket till att allmänheten får kännedom om den sammanfattning av ansökan som avses i artikel 5.2 b ii) och artikel 17.2 b ii) i förordningen och som har publicerats av Europeiska livsmedelsmyndigheten samt om det yttrande som avses i artikel 6.7 och artikel 18.7 och som har publicerats av Europeiska livsmedelsmyndigheten samt om att allmänheten beretts tillfälle att kommentera yttrandet. Till denna del motsvarar uppgiften gällande lagstiftning. Livsmedelsverket ska på grund av sin tekniska sakkännedom utarbeta ett förslag till åtgärder för att begränsa eller förbjuda odlingen. Livsmedelsverket ska även övervaka att lagen och den förordning som utfärdats med stöd av den iakttas.

Enligt 5 h § i den gällande gentekniklagen ska Livsmedelssäkerhetsverket övervaka avsiktlig utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer. Med beaktande av det ringa antalet sannolika odlingsförbud kan övervakningen genomföras med samma resurser som övervakningen enligt gentekniklagen, och det anses sålunda inte behövas ytterligare resurser.

De uppgifter som motsvarar Livsmedelsverkets uppgift att offentliggöra ansökningar, ta emot kommentarer om ansökningarna och sammanställa kommentarerna för jord- och skogsbruksministeriet överförs till gentekniknämnden vad gäller förfarandet för godkännande i enlighet med direktivet om avsiktlig utsättning. Uppgiften är ny, men det antal ansökningar om odlingstillstånd som lämnas in genom tillståndsförfarandet enligt direktivet om avsiktlig utsättning bedöms bli ytterst litet. Nämnden bör dock uppdatera sin webbplats så att det blir möjligt att publicera ansökningarna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionens konsekvenser gäller i första hand näringsidkare inom jordbruket. Begränsningarna eller förbuden gäller endast odling och ska inte inverka på den fria rörligheten för eller importen av frön, växtförökningsmaterial eller skördeprodukter, inte heller på odling av genetiskt modifierade växter i de övriga medlemsstaterna.

Konsekvenserna av en begränsning eller ett förbud gäller endast enskilda odlare som skulle vilja odla växten i fråga. Ett förbud att odla en genetiskt modifierad växt underlättar sam användningen av maskiner och anordningar, eftersom det då inte föreligger risk för att genetiskt modifierade växter blandas med vanliga. Dessutom besparar det odlaren kostnader som uppkommer på grund av kraven att hålla växterna åtskilda vid samexistens. Vid en bedömning av en verksamhetsutövers kostnadseffekter bör man dock beakta det att odling av en genetiskt

modifierad organism dock är odlarens eget val, vilket baserar sig på en kostnads- och nyttoanalys.

Begränsningarna kan också få konsekvenser för urvalet av nationellt odlade slutprodukter som erbjuds konsumenterna. Begränsningarna påverkar dock inte importen av dessa produkter.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

Propositionens ekonomiska konsekvenser gäller främst myndigheter. Ökningen av kostnaderna är dock liten. Med stöd av gällande lagstiftning övervakar Livsmedelssäkerhetsverket av-siktlig utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer. Övervakningen kan i detta sammanhang skötas med samma övervakningsresurser. Uppdateringen av genteknikregistret så att det bättre motsvarar tillsynskraven medför kostnader. När de begränsningar eller förbud som utfärdas genom förordning genomförs minskar de uppkomsten av kostnader vad gäller kraven att hålla växterna åtskilda. En genomförd begränsning eller ett genomfört förbud förhindrar å andra sidan odling av genetiskt modifierade organismer och påverkar på detta sätt idkandet av näring. Konsekvenserna av begränsningar eller förbud är dock en följd av den förordning som eventuellt kommer att utfärdas, och i samband med beredningen av den ska konsekvenserna granskas på nytt. Vid konsekvensbedömningen ska begränsningens eller förbudets ekonomiska konsekvenser för hela näringsgrenen och produktionskedjan bedömas. Bedömningen ska omfatta möjligheterna och hoten för odlingsnäringens ekonomiska produktivitet och eventuella alternativa odlingsväxter.

Vid bedömningen av odlingens konsekvenser är det skäl att beakta att det dock inte inom den närmaste framtiden finns några genetiskt modifierade växter i sikte som sannolikt kommer att odlas i Finland. Propositionen är dock till hjälp när det gäller att förbereda sig för olika situationer i framtiden.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet i samarbete med justitieministeriet.

Yttranden om propositionen har begärts av följande: statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), Naturresursinstitutet, Statens ämbetsverk på Åland, regionförvaltningsverken, Delegationen för bioteknik, närings-, trafik- och miljöcentralerna, de kommunala landsbygdsnäringsmyndigheterna, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen, Finlands miljöcentral, Ålands landskapsregering, gentekniknämnden, Försörjningsberedskapscentralen, Konkurrens- och konsumentverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Tullen, Tulllaboratoriet, Delegationen för frågor om hantering av främmande arter, Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM), Agrologien liitto ry, Agronomförbundet rf, Alkiokeskus Oy, Biodynamiska föreningen rf, Boreal Växtförädling Ab, Ekometsätälouden liitto ry, Finlands Näringsliv, Livsmedelsindustriförbundet rf, Greenpeace, Hedelmän- ja marjanviljelijäin liitto ry, Kasvinsuojeluseura ry, Växtskyddsindustrin rf, Kauppapuutarhaliitto - Handelsträdgårdsförbundet ry, Inhemiska Trädgårdsprodukter rf, Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet, Finska ekologiska forskningsinstitutet, Förbundet för Ekologisk Odling rf, Luonto-Liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maanomistajain Liitto-Jordägarnas Förbund r.y., Maaseudun Kehittäjä ry, Metsänhoitajaliitto ry, Skogsindustrin rf, Natur och Miljö rf, Potatisforskningsinstitutet, ProAgria Keskusten Liitto ry, Pro Luomu ry, Puu- ja erityisalojen liitto, Puutarhaliitto-Trädgårdsförbundet, Siemenkauppiaitten Yhdistys

ry, Finlands Kommunförbund, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Biodlares Förbund FBF rf, Finska Centralen för Utsädespotatis Ab, Suomen Viljava Oy, Miljörättsliga Sällskapet i Finland rf,

Företagarna i Finland, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf, Valio alkutuotanto, Grönmiljöförbundet rf, VikingGenetics Finland Oy Ab, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, Suomen Yrittäjänaiset ry, Helsingfors universitet (agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten) samt Östra Finlands universitet (natur- och forstvetenskapliga fakulteten).

Det kom in 42 remissyttranden inom utsatt tid. Följande remissorgan ställde sig positiva till propositionen: Björneborgs stad, Boreal Växtförädling Ab, Siemenkauppiaitten Yhdistys ry, Förbundet för Ekologisk Odling rf, Finlands Naturskyddsförbund, Kouvola stad, Vichtis kommun samt städerna S:t Karins och Pemar. Maataloustuottajain keskusliitto MTK ry ansåg dessutom att det är viktigt att åstadkomma fungerande bestämmelser om samexistens. Boreal Växtförädling Ab och Siemenkauppiaitten Yhdistys ry framhöll dessutom att en omfattande odling av en genetiskt modifierad växtsort inte är sannolik i Finland under de närmaste åren.

Flera remissorgan ansåg att det är bra att lagen inte äventyrar den biotekniska forskningen eller fältförsök. Det framfördes önskemål om preciseringar och tillägg i de paragrafer som gäller information och hörande och vikt fästes vid en öppen beredning av beslut om begränsningar eller förbud. Vikt fästes även vid betydelsen av en fungerande samexistens och vid kostnaderna för denna samexistens. Det föreslogs att det i lagen ska föreskrivas om samexistens.

Lagens nödvändighet ifrågasattes på grund av brytningsskedet inom olika växtförädlingstekniker eller den politiska karaktären hos de föreslagna begränsningsgrunderna. Av yttrandena framgick en oro över att lönsamheten i den finländska produktionen och odlarnas utkomst inte äventyras. Maataloustuottajain keskusliitto MTK ry påpekade att det inte på nationellt plan bör införas begränsningar som äventyrar den finländska produktionens lönsamhet eller fortbestand jämfört med övriga länder, och att odling av genetiskt modifierade växter i framtiden kan vara ett lönsamt alternativ när det gäller odlingen av vissa specialväxter. MTK ansåg det vara viktigt att åstadkomma en fungerande bestämmelse som möjliggör samexistens. Helsingfors universitets agrikultur-forstvetenskapliga fakultet ansåg att det är skadligt att försätta förädling av genetiskt modifierade växter i en särskilt jämfört med andra växtförädlingstekniker i en tid då klimatförändringen och de utmaningar som tryggandet av den globala livsmedelsförsörjningen innebär medför utmaningar för växtproduktionen.

Livsmedelssäkerhetsverket Evira föreslog att de uppgifter som planeras för verket bör omprövas, eftersom verket varken har behörighet eller kompetens att bedöma de orsaker som en begränsning eller ett förbud grundar sig på. Enligt Evira är Finlands miljöcentral, Naturresursinstitutet, miljöministeriet och Institutet för hälsa och välfärd bättre lämpade för en bedömning. Enligt Evira har verket inte de resurser som behövs för att sköta uppgiften. Kontakten med kommissionen lämpar sig bättre för jord- och skogsbruksministeriet och tillsynen över odlingen för närings-, trafik- och miljöcentralerna eller landskapen. Eviras roll kan vara att styra tillsynen.

Gentekniknämnden föreslog preciseringar i motiveringen till de bestämmelser som gäller beslut om begränsning eller förbud samt beredning av sådana beslut. I motiveringen till propositionen bör dessutom preciseras olika myndigheters behörighet. Nämnden påpekade att genteknikregistret i dess nuvarande form inte lämpar sig för registrering av uppgifter om kommersiell odling. Nämnden bad om preciseringar av behörighetsfrågorna i propositionen och i uppräkningsav exemplet på förbudsgrunder särskilt vad gäller grunderna för rättsordningen. Enligt propositionen fattas beslut inom fler än ett ministeriums verksamhetsområde, och därför ska beslut om förbud och begränsning fattas genom beslut av statsrådet.

Miljöministeriet föreslog preciseringar i 5 § i lagförslaget. Grunderna för begränsning av och förbud mot odling lämpar sig i stor utsträckning dåligt för Eviras behörighet och kan på grund av sin allmängiltighet medföra konstitutionella problem. Ministeriet föreslog att Evira i de situationer som nämns i 6 § ska begära utlåtanden även av andra myndigheter än gentekniknämnden. Ministeriet omfattade tolkningen av de orsaker som hänför sig till grunderna för den rättsordning som nämns av gentekniknämnden.

Finlands miljöcentral omfattade miljöministeriets yttrande och föreslog dessutom att Finlands miljöcentral och Valvira även ska vara självständiga myndigheter när det gäller tillsynen över genteknik och att genteknikregistret inte lämpar sig för det planerade användningsändamålet.

Social- och hälsovårdsministeriet önskade en noggrannare beskrivning av den process som leder till ett beslut om odlingsförbud och föreslog att ett mer omfattande myndighetssamarbete skrivs in i motiveringen. Ministeriet föreslog dessutom att ett beslut om begränsning av eller förbud mot odling ska fattas av statsrådet. Ministeriet tog även ställning till eventuella skadeståndssituationer, odlingsförbudets socioekonomiska och ekonomiska konsekvenser, övergångsperioder när odlingen avslutas samt beaktande av eventuella indirekta hälsoeffekter när förbudet bereds. Vidare föreslogs att den bestämmelse som gäller tillsyn ska preciseras i förhållande till gentekniklagen. Ministeriet föreslog även att genteknikregistret lämpar sig dåligt för tillsyn.

Propositionen har omarbetats utifrån remissvaren. Myndigheternas roller och uppgifter har ändrats så att jord- och skogsbruksministeriet sköter beredningen av beslut om begränsning eller förbud samt kontakten till kommissionen. Beslut om begränsning eller förbud utfärdas genom förordning av statsrådet. Listan med exempel på begränsnings- och förbudsgrunder har kompletterats. Propositionens motiveringar har också förtydligats vad gäller bl.a. myndigheternas uppgifter och myndighetssamarbetet. Den fortsatta beredningen har gjorts i samarbete med miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, gentekniknämnden och Livsmedels-säkerhetsverket.

Propositionen sändes för granskning till laggranskningsenheten vid justitieministeriets lagberedningsavdelning den 9 maj 2018. Laggranskningens ändringsförslag har beaktats i tillämpliga delar, om det inte funnits godtagbara orsaker att i sak att avvika från ändringsförslagen.

Propositionen sändes för utlåtande till rådet för bedömning av lagstiftningen vid statsrådets kansli den 2 maj 2018. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen ges i utkastet till regeringsproposition en tillräcklig beskrivning av bakgrunden till ärendet, nuläget, propositionens mål och åtgärderna. Utkastet till regeringsproposition ger en allmän uppfattning om propositionens konsekvenser. Rådet anser att propositionen delvis följer anvisningarna för konsekvensbedömning av lagförslag. De viktigaste utvecklingsobjekten var enligt rådet propositionens konsekvenser för livsmedelskedjan och forskningen samt den nytta och de kostnader som orsakas odlarna. Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterar dock att avsikten är att konsekvenserna ska behandlas på nytt i samband med beredningen av den förordning som ska utfärdas med stöd av lagen.

Det har inte ansetts behövt att ändra propositionen på basis av rådets utlåtande. Lagförslaget i sig medför inga direkta konsekvenser för odlarna, konsumenterna eller forskningen. Uppkomsten av konsekvenser och deras omfattning beror på de genetiskt modifierade växter vilkas odling begränsas genom förordningen och på innehållet i den förordning som utfärdas. Av denna anledning är det möjligt att göra en närmare konsekvensbedömning först i samband med beredningen av en eventuell förordning. De förordningar som ska utfärdas bereds i omfattande samarbete med intressentgrupperna, eftersom det är fråga om en ny situation inom finländskt beslutsfattande och bland odlarna.

RP 114/2018 rd

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. I 1 § beskrivs lagens syfte. I lagen föreskrivs det om de nationella arrangemang som krävs för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier. Genom lagen föreskrivs det också om tillsynen över en odlingsbegränsning eller ett odlingsförbud.

Enligt 2 mom. ska lagen tillämpas på genetiskt modifierade organismer för vilka odlingstillstånd har beviljats i enlighet med del C i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG eller kapitel II eller III i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder. För de nämnda EU-rättsakterna används nedan kortformerna *direktivet om avsiktlig utsättning* och *förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder*.

2 §. Jord- och skogsbruksministeriets uppgifter. Enligt paragrafen styr jord- och skogsbruksministeriet iakttagandet av lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Ministeriet leder också övervakningen av bestämmelserna. Ministeriets uppgifter ska även omfatta den beredning av statsrådets förordning genom vilken enskilda begränsningar av eller förbud mot odling genomförs.

3 §. Livsmedelsverkets uppgifter. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om Livsmedelsverkets uppgifter. I 1 mom. föreskrivs att Livsmedelsverket informerar allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd för genetiskt modifierade organismer som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i kapitel II avsnitt 1 och kapitel III avsnitt 1 i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Uppgiften innefattar tidsplanen för förfarandet för godkännande och klarläggande av den genetiskt modifierade organismens egenskaper. Enligt gällande lagstiftning föreskrivs det om motsvarande uppgift i statsrådets förordning om de nationella arrangemang som ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder förutsätter (910/2004). Enligt förordningen är Livsmedelssäkerhetsverket nationell kontaktmyndighet i Finland i de frågor som avses i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

Det föreslås att Livsmedelsverket publicerar uppgifter om ansökningarna på sina webbsidor och tar emot kommentarer om ansökningarna av medborgare och aktörer i branschen. Mottagandet av ställningstaganden kan tekniskt genomföras t.ex. genom Dinåsikt.fi-tjänsten eller någon annan motsvarande teknisk tjänst.

Enligt 2 mom. sammanställer Livsmedelsverket kommentarerna och lägger fram ett förslag till åtgärder till jord- och skogsbruksministeriet. Med förslag till åtgärder avses den framställning som Livsmedelsverket utifrån erhållna kommentarer och sin egen kompetens har gjort om huruvida odling av en viss växt ska begränsas eller förbjudas.

I 3 mom. behandlas övervakningen. Enligt 5 h § i den gällande gentekniklagen ska Livsmedelssäkerhetsverket övervaka avsiktlig utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer inom jord- och skogsbruket. Det är mest ändamålsenligt att den övervakning som avses i propositionen genomförs i samband med övervakningen enligt gentekniklagen och med samma resurser. Övervakningen gäller de gårdar som misstänks odla sådana genetiskt modifierade kulturväxter för vilka gäller begränsad eller förbjuden odling. I praktiken utförs övervakning-

en på basis av misstankar som väckts i samband med annan tillsyn eller misstankar som väckts på annat sätt.

Livsmedelsverket kan enligt 4 mom. komma överens om ordnandet av tillsynen med landskapet. Ikraftträdandet av momentet knyts genom en övergångsbestämmelse till ikraftträdandet av lagstiftningen om landskapen.

4 §. Gentekniknämndens uppgifter. Bestämmelser om gentekniknämndens uppgifter finns i gentekniklagen. Enligt 5 a § 2 mom. 2 punkten i den lagen är nämnden den behöriga myndighet som avses i direktivet om avsiktlig utsättning.

I 1 mom. föreskrivs om gentekniknämndens skyldighet att informera allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd för genetiskt modifierade organismer som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i del C i direktivet om avsiktlig utsättning och reservera tillfälle för allmänheten att kommentera ansökningarna. Uppgiften motsvarar den uppgift som i 3 § 1 mom. ges Livsmedelsverket.

Enligt 2 mom. sammanställer nämnden kommentarerna och lägger fram ett förslag till åtgärder för jord- och skogsbruksministeriet. Med förslag till åtgärder avses den framställning som nämnden utifrån erhållna kommentarer och sin egen kompetens har gjort om huruvida odling av en viss växt ska begränsas eller förbjudas. Uppgiften motsvarar den uppgift som i 3 § 2 mom. ges Livsmedelsverket.

5 §. Undantagande av ett område i fråga om odling under tiden för tillståndsförfarandet. I paragrafen föreskrivs det om en möjlighet enligt artikel 26 b.1 i direktivet om avsiktlig utsättning att kräva att det geografiska tillämpningsområdet för odlingstillståndet för en genetiskt modifierad organism anpassas. Avsikten med bestämmelsen i direktivet är att ge en medlemsstat en möjlighet att utesluta sitt eget territorium eller en del därav ur tillämpningsområdet för odlingstillståndet redan under tillståndsförfarandet. I detta fall behöver medlemsstaten inte vidta nationella lagstiftningsåtgärder för att verkställa en begränsning eller ett förbud. Kravet på att anpassa det geografiska tillämpningsområdet behöver inte basera sig på några särskilt definierade grunder, utan enbart en viljeyttring av medlemsstaten är tillräcklig.

Enligt 1 mom. kan jord- och skogsbruksministeriet när ministeriet har fått ett förslag till åtgärder enligt 3 eller 4 § av Livsmedelsverket eller gentekniknämnden göra en framställning till statsrådet om anpassning av det geografiska tillämpningsområdet för odlingstillståndet för en genetiskt modifierad organism. Förslaget till åtgärder är inte bindande för ministeriet, men det utgör en uppfattning som grundar sig på myndigheternas sakkunskap och allmänhetens kommentarer som grund för beslutsfattandet. Jord- och skogsbruksministeriet för utifrån förslaget till åtgärder diskussioner med andra ministerier och med intressentgrupper samt genomför en konsekvensbedömning över verkningarna av en anpassning av det geografiska tillämpningsområdet.

Jord- och skogsbruksministeriet ska enligt 2 mom. kräva att hela landet eller en del av dess territorium undantas i fråga om en odlingsansökan efter att ha fått statsrådets beslut. Kravet riktas till kommissionen, som underrättar tillståndssökanden om kravet.

Enligt 3 mom. kan den begärda anpassningen helt eller delvis återkallas genom en begäran som jord- och skogsbruksministeriet framställt. Begäran framställs av ministeriet genom beslut av statsrådet. Begäran ska i enlighet med artikel 26 b.5 i direktivet om avsiktlig utsättning lämnas antingen till den behöriga myndighet som med stöd av direktivet om avsiktlig utsättning har beviljat tillståndet eller till kommissionen om tillståndet har beviljats i enlighet med förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Ett återtagande av en anpassning

kan bli aktuellt i en situation där de orsaker eller omständigheter som ursprungligen ledde till anpassningen inte längre gäller. Exempelvis en anpassning som gjorts för att trygga en ekologisk produktion inom ett visst område i syfte att odla en genetiskt modifierad kulturväxt kan återtas, om produktionen på området har upphört.

6 §. Begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism. I paragrafen föreskrivs det om begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism, om en anpassning enligt 5 § inte har gjorts eller om tillståndshavaren inte har samtyckt till en anpassning. Enligt 1 mom. kan jord- och skogsbruksministeriet när ministeriet har fått ett förslag till åtgärder enligt 3 eller 4 § av Livsmedelsverket eller gentekniknämnden göra en framställning till statsrådet om begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism för statsrådet. Ministeriet använder förslaget till åtgärder som grund för sitt förslag. Förslaget till åtgärder är inte bindande för ministeriet, men det utgör en uppfattning som grundar sig på myndigheternas sakkunskap och allmänhetens kommentarer som grund för beslutsfattandet.

I 2 mom. finns ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt bemyndigandet kan det genom förordning av statsrådet beslutas om begränsning av eller förbud mot odlingen av en genetiskt modifierad organism i enlighet med artikel 26 b.3 i direktivet om avsiktlig utsättning. Begränsningen eller förbudet kan gälla hela landet eller endast en del av dess territorium. Dessutom preciseras det i momentet att begränsningen eller förbudet inte gäller sådana odlingar med genetiskt modifierade frön och växter som såtts eller planterats lagligt innan begränsningen eller förbudet trädde i kraft. I fråga om en dylik odling kan begränsningen eller förbudet träda i kraft först under följande växtperiod.

Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i 2 mom. kan man likaså föreskriva om de åtgärder som avses i artikel 26 a.1a i direktivet om avsiktlig utsättning. Åtgärder enligt artikel 26 a.1a gäller sådana samexistensåtgärder som medlemsstaterna ska vidta i gränsområden på sina territorier i syfte att undvika att en genetiskt modifierad organism sprids till angränsande medlemsstater. Åtgärderna för samexistens är sådana åtgärder som begränsar odling och gör det lättare att hålla växtmaterialet åtskilt, t.ex. krav på skyddsavstånd och hanteringen av växtmaterial. Det föreskrivs om åtgärderna på samma sätt som om begränsning av odling.

När jord- och skogsbruksministeriet bereder en förordning om att begränsa eller förbjuda odlingen av genetiskt modifierade organismer för ministeriet förhandlingar med de myndigheter som är centrala med avseende på begränsnings- och förbudsgrunderna samt med intressentgrupper samt genomför behövliga konsekvensbedömningar på samma sätt som beskrivs i fråga om 5 §. Vidare iakttas normal praxis för hörande vid lagberedning. Vid hörandet bör man i synnerhet beakta odlarna i det område där man ämnar begränsa eller förbjuda odlingen.

I 3 mom. föreskrivs det att kommissionen ska delges de nationella åtgärderna. Det föreslås att jord- och skogsbruksministeriet ska delge kommissionen åtgärderna enligt 6 § 2 mom., dvs. beslut att begränsa eller förbjuda odling. Ministeriet ska delge kommissionen åtgärderna innan den förordning där det föreskrivs om dem träder i kraft på det sätt som beskrivs nedan.

Fastän begränsningen eller förbudet inte gäller redan sådda eller planterade odlingar, ska man försöka sätta odlingsbegränsningen eller odlingsförbudet i kraft på ett sådant sätt att den kulturväxt som berörs inte har planterats, är på väg att planteras eller odlas som bäst under växtperioden.

7 §. Grunder för att begränsa eller förbjuda odling av en genetiskt modifierad organism. I paragrafen förtecknas de grunder med stöd av vilka ett beslut om begränsning eller förbud kan fattas. I 1 mom. beskrivs först de allmänna kraven för begränsningar eller förbud. De bör vara

förenliga med EU-rätten, motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande omständigheter. De tvingande omständigheterna har inte närmare specificerats i artikel 26 b i direktivet om avsiktlig utsättning, men i paragrafen nämns som exempel miljöpolitiska mål, planläggning, markanvändning, socioekonomiska effekter, undvikande av att genetiskt modifierade organismer förekommer i andra produkter samt jordbrukspolitiska och skogspolitiska mål. De tvingande omständigheterna kan hänföra sig till bevarandet av vissa egenskaper i naturen eller landskapet, livsmiljöer och ekosystem samt funktionerna i särskilda ekosystem och ekosystemtjänster. Beslutet kan påverkas av exempelvis ekologisk odling som bedrivits i närheten av området, behovet att bevara de lokala ekosystemen och livsmiljöerna eller behovet att bevara natur- och landskapsvärdena. Med utgångspunkt i grunderna utarbetas en övergripande analys av ett odlingsförbuds inverkan i nuläget samt på framtiden. I analysen ska beaktas för- och nackdelarna med odlingen av genetiskt modifierade organismer jämfört med för- och nackdelarna med en begränsning av eller ett förbud mot sådan odling.

De socioekonomiska effekterna kan avse exempelvis odlarnas omständigheter som gäller näringen, dvs. sysselsättningen och möjligheterna att bedriva näring.

Enligt 2 mom. får grunderna inte stå i strid med en bedömning av miljöriskerna som utförts med stöd av direktivet om avsiktlig utsättning eller förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Begränsning eller förbud kan således inte grunda sig på påståenden om de risker som en genetiskt modifierad organism innebär för hälsan och säkerheten.

8 §. Avstående från nationell verksamhet. Avsikten med paragrafen är att i enlighet med artikel 26 b.4 i direktivet om avsiktlig utsättning ge kommissionen tid att yttra sig. Enligt 1 mom. får en förordning eller en ändring av en förordning om att begränsa eller förbjuda odling inte sättas i kraft förrän det har gått 75 dagar från det att kommissionen underrättats.

Livsmedelsverket ska enligt 2 mom. se till att odlarna avstår från att plantera eller så de genetiskt modifierade organismer som begränsningen eller förbudet gäller tills den tidsfrist som anges i 1 mom. har gått ut. I praktiken sker detta i samband med annan tillsyn samt med hjälp av information. Som det i samband med 6 § har nämnts ska begränsningar och förbud dock förläggas till en sådan tidpunkt att odling av växten i fråga inte är aktuell.

Det föreslås i 3 mom. att jord- och skogsbruksministeriet också ska meddela Europeiska kommissionen om ikraftsättandet av en begränsning eller ett förbud enligt 1 mom. då tidsfristen har gått ut. Avsikten med momentet är att man i överensstämmelse med direktivet om avsiktlig utsättning ska hålla kommissionen informerad om huruvida det under den angivna tiden har gjorts ändringar i de planerade åtgärderna eller huruvida kommissionens eventuella anmärkningar har haft inverkan på den slutliga begränsningen eller det slutliga förbudet.

9 §. Rätt att få uppgifter och utföra inspektioner. I paragrafen föreskrivs det om rätt att få uppgifter och utföra inspektioner inom tillsynen. Enligt 1 mom. har Livsmedelsverket rätt att av den som odlar eller den som Livsmedelsverket misstänker odla genetiskt modifierade kulturväxter få de uppgifter som behövs för tillsynen. Rätten att få uppgifter gäller oberoende av sekretessbestämmelserna. Sekretessbestämmelserna kan gälla exempelvis affärs- eller yrkeshemligheter eller någon motsvarande information om näringsverksamheten.

Enligt 2 mom. har Livsmedelsverket för tillsynen över efterlevnaden av lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den rätt att utföra inspektioner. Det är inte motiverat att rätten att utföra inspektioner utsträcks till att gälla utrymmen som används för boende av permanent natur, eftersom det i tillsynen främst är fråga om granskning och provtagning i utrymmen som hänför sig till odling, dvs. lager och maskiner. På förfarandet vid inspektioner ska 39 § i förvaltningslagen (434/2003) tillämpas.

10 §. Rätt att få prover och utföra undersökningar. I paragrafen föreskrivs det om mätningar, undersökningar och provtagningar. Enligt paragrafen har Livsmedelsverket rätt att utan kostnad utföra eller låta utföra nödvändiga mätningar eller undersökningar och få sådana skäligt omfattande prover som behövs för att upptäcka genetiskt modifierade organismer.

11 §. Administrativa tvångsmedel. I paragrafen föreskrivs om tvångsmedel när Livsmedelsverket observerar att en verksamhetsutövare odlar genetiskt modifierade organismer om odlingen är begränsad eller förbjuden genom en sådan anpassning som avses i 5 § 1 mom. eller genom en sådan statsrådsförordning som avses i 6 § 2 mom. eller om verksamhetsutövare ska avstå från att odla organismen i enlighet med 8 § 2 mom. Livsmedelsverket kan förbjuda verksamhetsutövaren att fortsätta odlandet. Livsmedelsverket kan också bestämma att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder för att förstöra växterna. Verksamhetsutövaren svarar själv för kostnaderna för åtgärderna.

Enligt 2 mom. kan Livsmedelsverket förena förbudet med vite eller med hot om tvångsutförande eller avbrytande. I ett ärende som gäller vite, hot om tvångsutförande och eller hot om avbrytande tillämpas i övrigt viteslagen (1113/1990).

12 §. Ändringssökande. I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i tillsynsmyndighetens beslut om administrativa tvångsmedel. Det föreslås att omprövning av ett förbud eller ett föreläggande som Livsmedelsverket meddelat med stöd av 11 § får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

13 §. Avgifter. I paragrafen föreskrivs om avgifterna för tillsyn och provtagning. Den tillsyn som gäller begränsning av genetiskt modifierade organismer kan i regel jämföras med marknadskontroll. Marknadskontrollen består i regel av avgiftsfria inspektioner och utredningar. Oberoende av om man i samband med marknadskontroll eller utifrån en anmälan från en konsument eller någon annan leverantör har observerat att en sådan genetiskt modifierad organism som berörs av en odlingsbegränsning odlas ska myndigheterna inrätta ett tillsynsväsende för riskbedömning. För de inspektions- och undersökningsavgifter som hör till tillsynen enligt lagen tas det ut avgifter till staten i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Enligt lagen om grunderna för avgifter till staten ska en prestation vara avgiftsbelagd och storleken på avgiften ska motsvara beloppet av statens totalkostnader för utförande av prestationen. Man kan låta bli att ta ut avgiften av särskilda skäl. Inspektions- och undersökningsavgifterna kan vara avgiftsbelagda när det finns grundad anledning att misstänka att en aktör odlar sådana genetiskt modifierade organismer som odlingsbegränsningen gäller och när närmare inspektioner och undersökningar är nödvändiga för att utreda detta. Man kan låta bli att ta ut avgift i en sådan situation där misstanken är uppenbart orgrundad.

14 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. I 3 § 4 mom. hänvisas till landskapet, och därför tillämpas det momentet först efter det att lagstiftningen om landskapen har trätt i kraft.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 119 § i Finlands grundlag (731/1999) ska de allmänna grunderna för myndigheters uppgifter regleras genom lag. Grundlagsutskottet har särskilt i samband med sådan reglering som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna ansett att det är nödvändigt att

den behöriga myndigheten framgår av lagen entydigt eller annars exakt eller att åtminstone utgångspunkten för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för att överföra behörighet ska framgå tillräckligt exakt av lagen (GrUU 18/2004 rd samt i denna nämnda GrUU 7/2001 rd, GrUU 21/2001 rd, GrUU 45/2001 rd, GrUU 47/2001 rd, GrUU 52/2001 rd och GrUU 17/2004 rd).

I propositionen föreskrivs uppgifter för Livsmedelsverket och gentekniknämnden. Livsmedelsverket informerar allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder, sammanställer kommentarerna om ansökningarna, lägger fram ett förslag till åtgärder för begränsning av eller förbud mot odling av genetiskt modifierade organismer samt övervakar att lagen och den förordning som utfärdats med stöd av den iakttas. Gentekniknämnden informerar på motsvarande sätt allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i direktivet om avsiktlig utsättning, sammanställer kommentarerna om ansökningarna och lägger fram ett förslag till åtgärder för jord- och skogsbruksministeriet. Uppgifterna innefattar utövning av offentlig makt, och därför föreskrivs det om dem i lag. Myndigheternas behörighet och uppgifter har beskrivits mer detaljerat i lagen och detta innebär att villkoren i grundlagens bestämmelse uppfylls.

I 80 § i grundlagen föreskrivs om utfärdande av förordningar. Enligt den paragrafen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Även andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis (GrUU 56/2002 rd) ska bemyndiganden att utfärda förordning och delegering av lagstiftningsbehörigheten vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. Av lagen ska det tydligt framgå vad som ska regleras genom förordning.

I propositionen föreskrivs det om ett bemyndigande att utfärda förordning för statsrådet när det gäller att begränsa eller förbjuda odlingen av en genetiskt modifierad organism. Tillsammans med det direktiv som ska sättas i kraft bildar bestämmelsen om bemyndigande en exakt och noggrant avgränsad helhet. Bemyndigandet kan anses uppfylla kraven i 80 § i grundlagen.

I 18 § i grundlagen föreskrivs det om näringsfrihet. Enligt den paragrafen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Dessutom ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Grundlagsutskottet har tagit ställning till villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna i ett betänkande (GrUB 25/1994 rd). Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Detta är förknippat med ett förbud att delegera befogenheter att inskränka grundläggande fri- och rättigheter till lägre författningsnivå än lag. Inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Deras innehåll ska till väsentliga delar framgå av lagen. Grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla. Inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna.

Odling av en av Europeiska unionen godkänd kulturväxt är i princip godtagbar i alla unionens medlemsstater. En situation där en medlemsstat börjar begränsa sådan verksamhet som annars

är laglig är med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna exceptionell. De odlingsbegränsningar eller odlingsförbud som förverkligas genom propositionen begränsar i själva verket aktörens näringsfrihet. Därför ska de grunder på basis av vilka odlingen begränsas eller förbjuds grunda sig på omfattande utredningar och konsekvensbedömningar och de ska beredas i samarbete med verksamhetsutövarna inom branschen. Den ändring av direktivet om avsiktlig utsättning som beskrivs i denna proposition kan emellertid inte sättas i kraft utan möjligheten att begränsa odlingen. Grundläggande bestämmelser om de i propositionen beskrivna begränsningarna av och förbuden mot odling har utfärdats på lagnivå, och själva begränsningen eller förbudet utfärdas genom förordning av statsrådet. Tillsammans med det direktiv som ska sättas i kraft bildar bestämmelsen om bemyndigande en exakt och noggrant avgränsad helhet. I enlighet med det som anförs i direktivet ska grunden för en begränsning eller ett förbud vara förenlig med EU-rätten, motiverad, proportionell och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande omständigheter. Grunderna kan tillsammans med de krav som anförs i direktivet anses uppfylla villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 21 § i grundlagen föreskrivs om rättsskydd. Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. I propositionen finns en standardiserad paragraf för sökande av ändring i Livsmedelsverkets beslut som gäller tvångsmedel. När det gäller en sådan begränsning av eller ett sådant förbud mot odling som föreskrivs genom förordning av statsrådet är det inte fråga om formbundet beslutsfattande om någons rätt, skyldighet eller intresse, och då genomförs rättsskyddet genom exakta bestämmelser och annan ändamålsenlighet. På basis av det som beskrivits ovan kan kraven på rättsskydd anses bli tillgodosedda.

Utifrån skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretess och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (GrUU 17/2016 rd).

Utskottet har också ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. I propositionen föreskrivs om Livsmedelsverkets rätt att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som behövs för tillsynen. Nödvändighetskravet kan anses uppfylla kraven i 10 § i grundlagen.

Enligt regeringens uppfattning följer förslagen grundlagen, och den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen innehåller dock faktorer som är av betydelse med tanke på grundlagen och som hänför sig speciellt till näringsfrihet, och regeringen anser därför att det är ändamålsenligt att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om de nationella arrangemang som krävs för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier, samt om tillsynen i samband med detta.

Denna lag tillämpas på genetiskt modifierade organismer för vilka odlingstillstånd har beviljats i enlighet med del C i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG, nedan *direktivet om avsiktlig utsättning*, eller kapitel II eller III i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder, nedan *förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder*.

2 §

Jord- och skogsbruksministeriet uppgifter

Jord- och skogsbruksministeriet styr och leder tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

3 §

Livsmedelsverkets uppgifter

Livsmedelsverket informerar allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i kapitel II avsnitt 1 och kapitel III avsnitt 1 i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder och reserverar tillfälle att kommentera ansökningarna.

Livsmedelsverket sammanställer de i 1 mom. avsedda kommentarerna från allmänheten och lägger fram ett förslag till åtgärder till jord- och skogsbruksministeriet.

Livsmedelsverket utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av bestämmelser som utfärdats med stöd av den på det sätt som föreskrivs i 5 h § i gentekniklagen.

Livsmedelsverket kan komma överens om ordnandet av tillsynen med landskapet.

4 §

Gentekniknämndens uppgifter

Gentekniknämnden informerar allmänheten om de ansökningar om odlingstillstånd som omfattas av det förfarande för godkännande som avses i del C i direktivet om avsiktlig utsättning och reserverar tillfälle att kommentera ansökningarna.

Gentekniknämnden sammanställer de kommentarer som avses i 1 mom. och lägger fram ett förslag till åtgärder till jord- och skogsbruksministeriet.

5 §

Undantagande av ett område i fråga om odling under tiden för tillståndsförfarandet

När jord- och skogsbruksministeriet har fått ett förslag till åtgärder enligt 3 § 2 mom. eller 4 § 2 mom. kan ministeriet göra en framställning till statsrådet om sådan anpassning av det geografiska tillämpningsområdet för ett odlingstillstånd för en genetiskt modifierad organism som avses i artikel 26 b.1 i direktivet om avsiktlig utsättning.

Om statsrådet beslutar kräva sådan anpassning som avses i 1 mom. ska jord- och skogsbruksministeriet till Europeiska kommissionen skicka kravet på anpassning av odlingstillståndet för en genetiskt modifierad organism så att hela landet eller ett visst område undantas i fråga om odling.

Om statsrådet beslutar att återta sådan anpassning av odlingstillståndet som avses i 2 mom. ska jord- och skogsbruksministeriet be om anpassningen. Begäran om att hela landet eller ett visst område åter ska införlivas i det geografiska tillämpningsområdet ska lämnas in till den myndighet som avses i artikel 26 b.5 i direktivet om avsiktlig utsättning.

6 §

Begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism

När jord- och skogsbruksministeriet har fått ett förslag till åtgärder enligt 3 § 2 mom. eller 4 § 2 mom. kan ministeriet göra en framställning till statsrådet om begränsning av eller förbud mot odling av en genetiskt modifierad organism.

Genom förordning av statsrådet kan odlingen av en genetiskt modifierad organism begränsas eller förbjudas nationellt. Begränsningen eller förbudet kan gälla hela landet eller en del av det. Begränsningen eller förbudet gäller inte sådana odlingar med genetiskt modifierade frön och genetiskt modifierat växtförökningsmaterial som såatts eller planterats lagligt innan begränsningen eller förbudet trädde i kraft.

Jord- och skogsbruksministeriet delger kommissionen åtgärderna enligt 2 mom.

7 §

Grunder för att begränsa eller förbjuda odling av en genetiskt modifierad organism

Begränsningar eller förbud enligt 6 § bör vara förenliga med EU-rätten, motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande omständigheter, vilka kan vara:

- 1) miljöpolitiska mål,
- 2) planläggning,
- 3) markanvändning,
- 4) socioekonomiska konsekvenser,
- 5) undvikande av att genetiskt modifierade organismer förekommer i andra produkter,
- 6) jordbrukspolitiska mål,
- 7) skogspolitiska mål.

Grunderna får inte stå i strid med en bedömning av miljöriskerna som utförts med stöd av direktivet om avsiktlig utsättning eller förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder.

8 §

Avstående från nationell verksamhet

En begränsning eller ett förbud enligt 6 § 2 mom. får inte sättas i kraft förrän det har gått 75 dagar från det underrättande som avses i 6 § 3 mom.

Livsmedelsverket ska se till att odlarna avstår från att plantera eller så de genetiskt modifierade organismer som begränsningen eller förbudet gäller tills den tidsfrist som anges i 1 mom. har gått ut.

Jord- och skogsbruksministeriet ska meddela Europeiska kommissionen om ikraftsättandet av en begränsning eller ett förbud då den tidsfrist som anges i 1 mom. har gått ut.

9 §

Rätt att få uppgifter och utföra inspektioner

Livsmedelsverket har oberoende av sekretessbestämmelserna rätt att av den som odlar eller den som tillsynsmyndigheten misstänker odla genetiskt modifierade kulturväxter få de uppgifter som behövs för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

För tillsynen över efterlevnaden av denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av den har Livsmedelsverket rätt att utföra inspektioner, dock inte i utrymmen som används för boende av permanent natur. På förfarandet vid inspektioner tillämpas 39 § i förvaltningslagen (434/2003).

10 §

Rätt att få prover och utföra undersökningar

Livsmedelsverket har rätt att utan kostnad utföra eller låta utföra nödvändiga mätningar eller undersökningar och ta sådana skäligt omfattande prover som behövs för att finna genetiskt modifierade organismer.

11 §

Administrativa tvångsmedel

Livsmedelsverket kan förbjuda fortsatt odling av en sådan genetiskt modifierad organism vars odling är begränsad eller vars odling är förbjuden genom en sådan anpassning som avses i 5 § 1 mom. eller genom en sådan förordning av statsrådet som avses i 6 § 2 mom. eller om verksamhetsutövaren ska avstå från att odla organismen i enlighet med 8 § 2 mom., och bestämma att verksamhetsutövaren på sin egen bekostnad ska vidta åtgärder för att förstöra skörden.

Livsmedelsverket kan förena förbudet med vite eller med hot om tvångsutförande eller avbrytande.

12 §

Ändringssökande

RP 114/2018 rd

Omprövning av ett förbud eller ett föreläggande som Livsmedelsverket meddelat med stöd av 11 § får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

13 §

Avgifter

För de inspektioner och undersökningar som omfattas av tillsynen enligt denna lag tas det ut avgifter till staten i enlighet med de grunder som bestäms i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

14 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019. Lagens 3 § 4 mom. tillämpas dock först från och med den 1 januari 2021.

Helsingfors den 6 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä