

06/2005

Maa- ja metsätalousministeriölle

**Maatalouden tuotantomuotojen keskinäissuhteista aiheutuva vastuu  
Oikeudellista vastuuta koskeva selvitys (MTVO)**

professori Erkki J. Hollo, Helsingin yliopisto

## SISÄLLYS

<b>1. Selvityksen tarkoitus</b>	4
<b>2. Euroopan unionin sääntely</b>	5
2.1 Yleistä	5
2.2 Geenitekniikan sääntelyn perusta	6
2.2.1 Tarkastelun rajaus ja rinnakkaiselon käsite	6
2.2.2 Geenitekniikan direktiiveistä	6
2.2.3 Maataloustuotannon piirteistä	7
2.3 Tarkoituksellinen levittäminen	7
2.3.1 Tuotemarkkinointi	7
2.3.2 Kenttäkoe	9
2.3.3 Rekisteröinti	9
2.4 Muu yhteisön geenitekniikan sääntely	10
2.4.1 GMO-tukitoimiasetus	10
2.4.2 Komission rinnakkaiselosuositus	10
2.4.3 GMO-elintarvikeasetus	13
2.4.4 Jäljitettävyysoasetus	13
2.5 Euroopan unionin muu geenitekniikan sääntely	14
<b>3. Geenitekniikkalainsäädäntö vertailumaissa</b>	16
3.1 Yleistä	16
3.2 Saksa	16
3.2.1 Geenitekniikkalaki	16
3.2.2 Rinnakkaiselon sääntely	17
3.2.3 Hyvän ammatillisen tason määrittäminen ja ammattikäytäntö	17
3.3 Tanska	18
3.3.1 Geenitekniikkalaki	18
3.3.2 Muuntogeenisen viljelyn sääntely	18
3.3.3 Lajike-etäisyys ja vuoroviljely	19
3.4 Suomi	20
3.4.1 Geenitekniikkalaki	20
3.4.2 Geenitekniikan rinnakkaiselosääntely	22
<b>4. Rinnakkaiselovastuu</b>	24
4.1 Vastuusääntelyn yleinen rakenne	24

4.2 Yhteisön vastuusäätely	25
4.2.1 Yhteisön rajallinen toimivalta	25
4.2.2 Ympäristövastuudirektiivi	26
4.2.3 Jäsenvaltioiden ratkaisut	27
4.3 Saksa	27
4.4 Tanska	28
4.5 Suomi	29
4.6 Valtion tukijärjestelmä	30
<b>5. Haja-arvioita Suomen lainsäädännön kehittämistarpeista ja –mahdollisuuksista</b>	<b>32</b>
5.1 Rinnakkaiselon sääntelyn yleiset vaatimukset	32
5.2 Viljelyvapauden rajat ja muuntogeenittömät vyöhykkeet	32
5.3 Sopeuttaminen ja sopimukset	33
5.4 Informaatio ja rekisteröinti	34
5.5 Viljelijän maatalousvastuu	34
5.5.1 Yleistä	34
5.5.2 Syiden ja vastuiden erittelyä	36
5.5.3 Markkinahyödyn menetyksen kompensoiminen	36
5.5.4 Muuntogeenisen viljelijän vahingonkorvausvastuu	36
5.5.5 Vastuu ja ammattitaito	37
<b>6. Toimintasuositusten tiivistelmä</b>	<b>38</b>

## 1. Selvityksen tarkoitus

Selvityksen tehtävänä on laatia maatalouden tuotantomuotojen keskinäissuhteista aiheutuvan vastuun oikeudellinen tarkastelu. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin sekä soveltuvien osin Saksan ja Tanskan tuotantolajien rinnakkaiseloja koskeva sääntely.

Selvityksen taustana oleva Euroopan unionin geeniteknikkaa koskeva direktiivi 2001/18/EY (jäljempänä **levittämisdirektiivi**) edellyttää, että geneettisesti muunnettujen organismien (GMO) tarkoituksellista levittämistä ympäristöön koskeva sääntely kattaa myös muuntogeenisen viljelytoiminnan. Euroopan yhteisön omaksuman varautumisperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava säädettyjen toimenpiteiden suorittamisesta ihmisten terveydelle ja ympäristölle mahdollisesti aiheutuvien haitallisten vaikutusten välttämiseksi. Direktiivi ei koske eri tuotantomuotoja koskevista valinnoista aiheutuvia markkinataloudellisia vaikutuksia, mutta toisaalta yhteisöoikeuden tehtävänä on taata kuluttajia ja tuottajia tyydyttävällä tavalla tuotteiden, erityisesti elintarvikkeiden riittävä puhtausaste ja koostumustieto.

Selvitystyön kohteena ovat aihepiirin kannalta merkitykselliset Suomen ja Euroopan yhteisön säädökset koskien maatalouden tuotantomenetelmiä ja luonnonmukaisia tuotantomenetelmiä sekä maataloustuotannolle ja maataloustuotteille asetettavia vastuujärjestelmiä. Tarkastelu kattaa tarpeellisilta osin Suomen ohella Saksan ja Tanskan rinnakkaiselosääntelyn vastuuanalyysin.

## 2. Euroopan unionin sääntely

### 2.1 Yleistä

Euroopan yhteisön (EY) sääntely jakautuu maaseutuasioiden osalta kahtia, yhtäältä maataloustuotannon, toisaalta ympäristönsuojelun sääntelyyn. Maatalousoikeudellinen sääntely perustuu pitkälti täysharmonisointiin eli jäsenvaltioita velvoittavaan yhdenmukaiseen sääntelytapaan (yhteinen maatalouspolitiikka, CAP). Sääntelytapana on usein yhteisön asetus, joka on sellaisenaan kansallisesti noudatettava säädös. Se ei siis vaadi kansallista lainsäädäntöä, joskin yleensä viranomaistoimintoja ja menettelytapoja koskevista kansallisista ratkaisuksista on tarpeen antaa täydentäviä säädöksiä. Ympäristöoikeudellinen sääntely taas on erityissääntelyn piirissä Rooman sopimuksen 174 ja 175 artiklan osoittamalla tavalla. Pääasiallisena sääntelytapana ovat tällöin direktiivit, joiden avulla asetetaan ympäristön laatua, päästöjä ja riskien hallintaa koskevat vähimmäisvaatimukset ja joiden kansallinen voimaansaattaminen edellyttää lainsäädäntötoimia. Jäsenvaltiot voivat yleensä halutessaan omaksua tiukempia vaatimuksia (minimisääntely). Maataloudelliset tuotteet tuotantotapoineen taas kuuluvat näiden sääntelyalueiden ohella myös tuote- ja kilpailusääntelyn alaan. Tälle on ominaista syrjimiskielto ja yhtenäisyyteen tähtäävä turvallisuustavoite kaupan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi.

Yhteisön tarkasteltavana oleva geenitekniikkadirektiivi on annettu perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevan 95 artiklan nojalla. Tämän säännöksen tehtävänä on ylläpitää etenkin markkinoiden avoimuutta ja tuotteiden vapaata liikkuvuutta. Tästä syystä, vaikka kysymys onkin sinänsä perustamissopimuksen 175 alaan kuluva ympäristöllisestä sääntelytavoitteesta, yhteisö käyttää normiperustana sanottua 95 artiklaa juuri tuotteiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi. Tästä taas johtuu, että jäsenvaltioiden mahdollisuus rajoittaa omassa toimeenpanossaan vapaata liikkuvuutta on suppeampi kuin ympäristösääntelyn puolella.

Kuvattu maaseutu- ja ympäristösääntelyn yhteys on luonteeltaan julkisoikeudellista sikäli, että Euroopan unionin ohjaukseen perustuvat viranomaisten asettamiin tavoitteisiin ja viranomaisen käytössä oleviin erilaisiin valvontamekanismeihin. Asian toinen puoli, toiminnanharjoittajien vastuusuhteet niin toisiinsa kuin ulkopuolisiin tahoihin nähden, liittyy perusteiltaan yksityisoikeudelliseen vastuujatteluun eli sen arvioimiseen, missä määrin maataloudellinen toiminta voi vahinkoa aiheuttaessaan olla joko suorastaan oikeudenvastaista tai muutoin synnyttää sellaisia vahinkotilanteita, joista aiheutuu toisia kohtaan korvaus- tai ennallistamisvelvollisuus. Vaikka geenitekniikan käyttöön liittyvät vastuukysymykset ovat yhteisössä pitkälti sääntelemättä, EY:n oikeudessa on viime aikoina pyritty sääntelemään ympäristövahinkojen synnyttämää korvaus- tai ennallistamisvastuuta. Näin on laita esimerkiksi geenimuunnettujen organismien terveydelle ja ympäristölle aiheuttamissa vahinkotilanteissa (ympäristövastuudirektiivi 2004).

Vertailumaiden - eli Suomen, Saksan ja Tanskan - näkökulmasta EY:n maaseutu-oikeus asettaa geneettisesti muunnettuja organismeja koskevilta osin uudentyyppisiä vaatimuksia ja tehtäviä. Maataloustuotteiden valmistuksen ja kaupan valvonta on sinänsä jo ennestään pitkälti säänneltyä. Eräissä suhteissa, muun muassa vahinkoja koskevan korvausvastuun osalta mainittujen valtioiden sääntelytapa on yhteisön oikeutta kehittyneempikin, mutta järjestelmäerot ja tietyt muodollispainotteiset sääntelyvaatimukset aiheuttavat sopeuttamisongelmia yhteisön yhdenmukaisuutta korostavien vaatimusten suhteen. Järjestelmien vertaileva tarkastelu on siksi tämän selvityksen eräs tehtävä.

## 2.2 Geeniteknisen sääntelyn perusta

### 2.2.1 Tarkastelun rajaus ja rinnakkaiselon käsite

Maatalouden rinnakkaiselokysymyksen tarkastelu koskee keskeisesti eri viljelymuotojen välisiä suhteita tilanteessa, jossa tavanomaisen ja luonnonmukaisen viljelytavan rinnalla eräänä viljelymuotona on muuntogeeninen viljely. Geenitekniiikan tuoteturvallisuutta koskevien vaatimusten oletetaan silloin olevan selvitettyjä jo geenitekniiikkasääntelyn määrittelemällä tavalla. Geenitekninen sääntely kattaa kuitenkin, joskin yleispiirteisesti, myös muuntogeenisten lajikkeiden viljelykäytännön suhteessa terveys- ja ympäristöriskeihin, mutta ne rajataan ahtaasti määritellyn rinnakkaiseloproblematiikan ulkopuolelle. Euroopan yhteisön komission suosituksen mukaan **rinnakkaiselossa**

**”on kyse muuntogeenisten ja muiden viljelykasvien sekoittumisesta aiheutuvasta mahdollisesta taloudellisesta tappiosta ja sekoittumisen minimoimiseksi toteutettavista sopivimmista toimenpiteistä”.**

Tässä yhteydessä on kuitenkin aihetta tarkastella myös yhteisön geenitekniiikan käyttöä ja GMO:ita sisältävien tuotteiden markkinointia koskevaa sääntelyä, koska tässä normiympäristössä rinnakkaiselon oikeudelliset vastuukysymykset voivat olla merkityksellisiä.

### 2.2.2 Geenitekniiikan direktiiveistä

Euroopan yhteisö on v. 1990 antanut kaksi geenitekniiikan käyttöä sääntelevää direktiiviä. Toinen direktiiveistä koskee ns. suljettua käyttöä eli laboratoriomaista tutkimus- ja koetoimintaa (90/219/EY, muut. 98/81/EY). Siitä ei nyt ole kysymys. Toinen direktiivi koski geneettisesti muunnettujen organismien (GMO) tarkoituksellista levittämistä ympäristöön joko tarkoituksena saattaa niitä markkinoille, kuten esimerkiksi peltoviljelyyn ja maatalouskäyttöön, tai sitten muussa tarkoituksessa kuin markkinoille saattamiseksi (dir. 90/220/ETY). Käytännössä viimeksi mainittu toiminta tarkoittaa tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyviä kenttäkokeita. Tämä direktiivi on nyttemmin kumottu ja korvattu uudella direktiivillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston dir. 2001/18/EY/12.3.2001 GMO:iden tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston dir 90/220/ETY kumoamisesta, jäljempänä siis levittämisdirektiivi). Direktiivin sääntely ei koske tiettyjä direktiivin liitteissä 1 A ja 1 B tarkoitettuja tekniikoita.

Levittämisdirektiivi edellyttää varautumisperiaatteen soveltamista ihmisen terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Direktiivin soveltamisalaan kuuluu, kuten todettiin, kahdenlaisia tilanteita, toisaalta GMO:iden markkinoiminen tuotteina tai tuotteissa (tuotteistaminen, dir. 12 art.), toisaalta GMO:iden levittäminen ympäristöön tarkoituksellisesti muussa tarkoituksessa kuin niiden saattamiseksi yhteisön alueella markkinoille (kenttäkoe, dir. 5 art.). Maatalouskäyttö viljelmillä koskee pääasiassa edellisen ryhmän tilanteita, joskin markkinoilta saatujen tuotteiden käyttöönotto viljelyksillä voi aiheuttaa markkinoijan vastuun näkökulmasta samankaltaisia vaikutustilanteita rinnakkaiskäyttötilanteessa kuin kenttäkokeessa. Näin voi käydä, jos markkinoitu tuote ei ennakkotarkastuksesta huolimatta täytä sille asetettuja vaatimuksia viljelytoiminnassa.

Geenitekniikkadirektiivit ja niiden mukaisesti Suomen ja muiden yhteisön jäsenvaltioiden säädökset koskevat maataloustuotannon osalta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa niin laboratorio-oloissa kuin kenttäkokeissa että kehitettyjen tuotteiden markkinointia ja käyttöä tuotantotarkoituksiin suljettujen tilojen ulkopuolella. Tarkasteltavien vertailumaiden

ratkaisut myötäilevät tasoltaan varsin tarkasti direktiivien sekä muodollisia että materiaalisia vaatimuksia.

### 2.2.3 Maataloustuotannon piirteistä

Maataloustuotteita koskevan rinnakkaiselösäätelyn taustalla on pyrkimys kulutus- ja terveyssyistä priorisoida tietyissä oloissa sekoittumattomia tuotteita ja asettaa sekoittumattomuudelle laadullisia kriteerejä. Tätä koskee pitkälti elintarvikesäätely. Muuntogeenisen maataloustuotteiden tulee toisaalta myös olla turvallisia riippumatta niiden mahdollisesta muita tuotantomuotoja sekoittavasta vaikutuksesta. Geenitekniikkasäätelyn tehtävänä on siten tukea tosiinsa nähden ristiriitaan joutuvien tuotantomuotojen rinnakkaiseloa yhtäältä viljelijöiden, toisaalta välillisemmin, markkinoijien ja kuluttajien vastuun kannalta. Sen varmistamiseksi, että muuntogeeniset tuotteet ovat riittävän turvallisia saatettaviksi markkinoille ja viljelytoiminnassa käytettäviksi sekä toisaalta myös mahdollisessa tahattomassa sekoittumistilanteessa ympäristöllis-terveydellisesti turvallisia, on tarpeen selvittää, mikä on toisaalta muunnellun kasvin valmistajan ja markkinoijan, toisaalta käyttöön ottaneen viljelijän vastuu suhteessa kolmansiin tahoihin. Varautumisperiaatteen mukaan vastuun perustana on vaikutusten ja riskien hallinta suhteessa muuhun maataloustuotantoon.

Markkinoinnin näkökulmasta levittämisvaiheeseen asti ei pitäisi voida päästä sellaisten tuotteiden, jotka levitessään viljelyksillä aiheuttavat vahinkoa ihmisen terveydelle taikka luonnon olosuhteille. Tässä selvityksessä ei tarkastella sitä kysymystä, missä määrin muuntogeenisen sekoittumisen muille viljeltäville kasveille aiheuttama haittaa on paitsi maataloudellinen myös ekologisesti tai biologisesti merkityksellinen haittatekijä. Euroopan unionin ympäristövastuudirektiivi, jota tarkastellaan jäljempänä, on tämän kysymyksen osalta merkityksellinen, mutta tulkinnanvarainen.

Kehittämisen ja tutkimustoiminta ovat siis maataloustuotannossa tapahtuvan levittämisen esivaiheita, joita tässä selvityksessä ei ole aihetta eritellymmmin tarkastella. Säätely koskee silloin tuotteen tai organismin kehittäjän, valmistajan ja markkinoille levittäjän toimia, joiden osalta säätely jo on jokseenkin aukottomasti olemassa. Seuraava vaihe kattaa muuntogeenisen tuotteen kuten lajikkeen käytön muuntogeenisessä viljelyssä, kun sen rinnalla esiintyy perinteistä taikka luonnonmukaista viljelyä. Muuntogeenisten tuotteiden markkinoinnin säätely ei asiassa ole merkityksellisen. Muuntogeenisten viljelylajikkeiden markkinoille saattamiseen ja siten viljelyn luvallistamiseen voi liittyä levitystapaa ja alojen suojaamista koskevia käyttöohjeita tai määräyksiä. Missä määrin niiden noudattaminen vapauttaa muuntogeenisen viljelijän vastuusta mahdollisessa vahinkotilanteesta, on kuitenkin eri asia.

Viljelytapojen harjoittamisen osalta on havaittavissa oikeastaan kaksi osakysymystä, ensinnäkin se, miten lainsäätäjä ylipäänsä suhtautuu muuntogeeniseen viljelyyn, toiseksi se, miten mahdollinen konflikti eri viljelytapojen rinnakkaiselotilanteesta ratkaistaan yhtäältä viljelijöiden kesken, toisaalta suhteessa tuotemarkkinoiden odotuksiin.

## 2.3 Tarkoituksellinen levittäminen

### 2.3.1 Tuotemarkkinointi

Geenitekniikkadirektiivien kannalta kysymys on sinänsä laillisesti markkinoille saatetun muuntogeenisen tuotteen levittäjän eli viljelijän asemasta sekä hänen käytöstään

riippuvaisen toisen tahon välisestä riippuvuussuhteesta. Olennaista on tällöin se, missä määrin muuntogeeninen lajike täyttää valmistuksellisesti Euroopan unionin säätämät geenitekniikan turvallisuuden ja käytettävyyden eli levittämisen vaatimukset. Jos muuntogeeninen viljelijä käyttäisi muunlaista kuin geenitekniikasta hyväksytyä lajiketta tai muuta tuotetta, hän syyllistyisi lainvastaiseen ja mahdollisesti rangaistavaan toimintaan.

Markkinoille saattamisen osalta unionin alue muodostaa yhtenäisen markkina-alueen, joten Euroopan yhteisön kaupalliselle sääntelylle on ominaista yhteisön markkina-alueen jakamattomuus. Sen mukaan yhdessä jäsenvaltiossa hyväksytyt tuotteet tulee olla hyväksytyksi markkinoitavissa muissakin jäsenvaltioissa. Käyttöä jäsenvaltiossa voidaan kuitenkin komission valvonnassa erityisesti sallitusta syystä rajoittaa.

Levittämisdirektiivissä säädetään yksityiskohtaisesti **tuotteen hyväksymistä** koskevasta ilmoitusmenettelystä (13-18 art.). Kun ilmoituksen perusteella on saatu kirjallinen päätös (lupa), tällöin ja vasta tällöin voidaan kyseistä tuotetta käyttää ilman muuta ilmoitusta yhteisön alueella (19 art.). Tuotetta markkinoille levitettäessä on kuitenkin noudatettava käyttöön liittyviä erityisehtoja ja ehdoissa määritetyt ympäristö- ja/tai maantieteellisiä alueita koskevia määräyksiä. Luvassa tulee yksilöidä tuotteet ja sitä koskevat muut säädetyt seikat. Tuotemerkinnästä on käytävä ilmi sen sisältämä GMO. Luvassa tulee olla myös seuranta koskevat vaatimukset. Seuranta koskevana vaatimuksena on muun ohella viljeltyjen GMO:iden osalta niiden viljelypaikkoja koskevien tietojen antaminen asianmukaisesti katsotulla tarkkuudella. Muissa jäsenvaltioissa on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yleisöllä on mahdollisuus tutustua kirjalliseen lupaan ja että kirjallisessa luvassa mainittuja ehtoja noudatetaan. Geenitekniikan alan kuuluvan tuotteen markkinoinnin vapautta rajoittaa **kansallinen suojalauseke**. Direktiivin 23 artiklan 1 momentti:

”Jos jäsenvaltiolla on joko sellaisten uusien tai täydentävien tietojen perusteella, jotka on saatu luvan myöntämisen jälkeen ja jotka vaikuttavat ympäristövaikutusten arviointiin, tai uuden tai täydentävän tieteellisen tiedon vuoksi tehdyn olemassa olevien tietojen uudelleenarvioinnin perusteella aihetta todeta, että tuotteina tai tuotteissa oleva GMO, josta on tehty asianmukainen ilmoitus..., jäsenvaltio voi väliaikaisesti rajoittaa kyseisen tuotteina tai tuotteissa olevan GMO:n käyttöä ja/tai myyntiä tai kieltää sen käytön ja/tai myynnin alueellaan.”

Vakavan riskin tilanteissa valtion on ryhdyttävä välittömiin keskeyttämistoimiin. Jäsenvaltion on välittömästi myös ilmoitettava suojalausekkeen nojalla suorittamistaan toimista komissiolle ja muille jäsenvaltioille sekä esitettävä perustelunsa päätökselle kuten myös ympäristöriskiä koskevan uudelleenarviointinsa. Komission on päätettävä asiasta 60 päivän kuluessa.

Direktiivin tarkoittaman valvonnan kannalta kahden säänneltävän vaiheen eli markkinoinnin ja kenttäkokeen erona on se, että markkinointia luovutettaessa ei yleensä ole, yleisten käyttöohjeiden ohella, asetettavissa markkinointilupapäätöksellä käyttäjää koskevia samanlaisia yksilöityjä paikallisia levittämisaikarajoituksia kuin esimerkiksi kenttäkokeessa (dir. 5 art.), johtuen myös markkinoitavan tuotteen hyväksymisestä koko yhteisön alueelle. Kenttäkokeessa tietenkin tilanne myös on erilainen sikäli, että vastuullisia toimijoita on vain yksi eli luvan hakijana oleva kokeen suorittaja. Tuotehyväksyntään ja sitä seuraavaan käyttöönottoon voidaan kuitenkin liittää yleisiä käyttötapoja ja käyttöolosuhteita koskevia ohjeita, joiden noudattaminen on yleensä käyttäjän vastuulla. Rinnakkaiselon sääntelyssä voidaan käyttäjälle asettaa erilaisia ilmoitus- ja eristämismittareita siten kuin jäljempänä

esitetään. Sekoittumisvaaran hallinta yli oman alueen tai hallintapiirin on siten lopulta viljelijän vastuulla, mutta markkinoille saattaja vastaa asianmukaisesta käyttöohjeiden tiedottamisesta. Markkinoijan laiminlyönti tässä suhteessa voi siten kanavoida hänellekin vastuuta vahingon tapahtuessa. Markkinoille saattamista koskeva lupa ei erikseen ole tarpeen, jos tuote pidetään tarjolla tarkoituksellista levittämistä varten ja tässä levittämisessä noudatetaan direktiivin B osan määräyksiä.

### 2.3.2 Kenttäkoe

Levittämisdirektiivissä (B osa, art. 5-11 sekä liitteet II ja III) asetetaan muuntoperäisten organismien muuta kuin markkinoille saattamiseksi tapahtuvaa tarkoituksellista levittämistä (kenttäkoe) varten vaatimus kattavasta terveys- ja ympäristöriskien arvioinnista. Ennen muuntogeenisen yhdistelmän levittämisen aloittamista on lisäksi tehtävä viranomaiselle ilmoitus. Ilmoitukseen on sisällytettävä mm. tiedot henkilöstöstä ja sen koulutuksesta, muunnetuista organismeista, levittämisolosuhteista ja vaikutuksen kohteena olevasta ympäristöstä. Ilmoitus on tehtävissä niin, että se koskee yhtä tai useampaakin aluetta, kun kysymys on samasta levittämistarkoituksesta ja ajankohdasta. Tietyin edellytyksin, kun kysymys on tunnetuista organismeista, yksinkertaistettu menettely voi tulla kysymykseen (liite V). Kenttäkokeen synnyttämä tahaton sekoittuminen tavanomaiseen tuotantoon voi vahinkotilanteessa synnyttää korvausvastuun, vaikka kysymys ei olekaan rinnakkaiselotilanteesta.

Viranomaisen ratkaisuperusteet ovat kolmenlaisia ilmoitukseen annettavassa päätöksessä riippuen siitä, onko tunnistettu riski hallinnassa vai ei. Ellei riski ole tunnistettavissa, toimintaa ei voida sallia. Jos riski on tunnistettu, mutta tunnetaan myös lainsäädännön sallimat, riskin hallinnassa tarpeelliset tai riittävät toimenpiteet kuten eristäminen, voidaan toiminta hyväksyä määräämällä kyseisistä toimenpiteistä. Jos riskejä ei ole tunnistettu, lupa myönnetään yleisin edellytyksin. Jos riskin tunnistaminen tapahtuu vasta luvan myöntämisen jälkeen, direktiivin 23 artiklassa säädetään toimista toimintaluvan peruuttamiseksi tai toimintaehtojen muuttamiseksi.

### 2.3.3 Rekisteröinti

Direktiivin 31 artiklan 3 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta pitää rekisteriä muuntogeenisten tuotteiden levitysalueista. Jäsenvaltioiden on luotava julkiset rekisterit pitääkseen kirjaa direktiivin B osan (muu tarkoituksellinen levittäminen kuin markkinoille saattaminen) mukaisista GMO:iden levittämisalueista. Lisäksi on luotava rinnakkaiselon kannalta keskeiset rekisterit direktiivin C osan (markkinoille saattaminen) mukaisista muuntogeenisten organismien viljelypaikoista erityisesti sen vuoksi, että ”kyseisten GMO:iden mahdollisia ympäristövaikutuksia voidaan seurata 19 artiklan 3 kohdan f alakohdan ja 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti”. Seurantaa koskevat vaatimukset ovat direktiivin liitteessä VII (seurantasuunnitelma). Kyseiset viljelypaikat ilmoitetaan toimivaltaisille viranomaisille ja tiedot paikoista julkistetaan. Leviämisen hallinnan kannalta viljelijän on myös otettava huomioon muuntogeenisten elintarvikkeiden ja tuotteiden valmistusta ja markkinointia koskeva sääntely (EY:n GMO-elintarvikeasetus, ks. jälj.).

## 2.4 Muu yhteisön geenitekkinen sääntely

### 2.4.1 GMO-tukitoimiasetus

Neuvoston asetus (EY)1590/2004/26.4.2004 maatalouden geenivarojen säilyttämistä, kuvaamista, keräämistä ja käyttöä koskevasta yhteisön ohjelmasta ja asetuksen (EY) 1467/94 kumoamisesta liittyy yhteisön geenivaraohjelman ja maatalouspolitiikan tavoitteiden koordinoimiseen. Taustalla on myös maatalouden geenivarojen monimuotoisuuden säilyttäminen. Asetus koskee sekä kasvi- että eläingenivaroja, kun niitä käytetään maataloudessa. Asetuksen tehtävänä on määrittää tukikelpoisten toimien tavoitteet ja toimet, kun ne koskevat geenivarojen kuvaamista, keräämistä, käyttöä ja säilyttämistä. Perustana toimille on yhteisölle laadittava työohjelma vuosiksi 2004-2006.

Ohjelmaan osallistuvien tahojen, joita maatalouden osalta ilmeisesti yleensä edustavat valtiot itse, kanssa tehdään tukisopimukset. Ohjelma koskee myös ETA-sopimuksen piiriin kuuluvia valtioita ja muita ohjelmiin assosioituneita valtioita, kun ne haluavat osallistua ohjelmaan ja sen tukitoimiin. Tukikelpoisia kohteita ovat asetuksen antamisajankohtana yhteisössä esiintyvät geenivarat sekä kasvivaiheessaan että lepo- eli siementilassa. Myös biodiversiteetin turvaamisen liittyvät kokoelmat niin maataloilla kuin niiden ulkopuolella voivat kuulua ohjelman piiriin. Tukitoimet eivät voi koskea luonnonsuojelualueiden ylläpitämistä. Tukitoimien valinta perustuu tarjouskilpailuun. Maatalouteen kohdennettujen toimien osalta yhteisön tuki on 50 prosenttia.

Tukitoimien käytössä on priorisointeja (asetuksen liite 1, kohta 1). Lajitasolla etusijalla ovat lajit, joilla on tai joilla voidaan kohtuudella odottaa olevan merkitystä yhteisön maa-, puutarha- tai metsätaloudessa. Käyttötasolla etusijalla ovat sellaiset geenivarojen käyttömuodot, jotka liittyvät maataloustuotannon monipuolistamiseen, tuotteiden laadun parantamiseen sekä muun muassa tuotteiden tunnistamiseen uusia käyttötapoja ja markkinoita varten. Mikro-organismeja, sieniä ja alempia lajeja koskevat tukitoimet ovat mahdollisia vain, jos kasvattaminen tai viljely tapahtuu maassa ja jos niillä on merkitystä biologisen torjunnan kannalta maataloudessa.

Viljelykasvien geenivarat sisällytetään sekä in situ että ex situ kansallisiin luetteloihin. Geenivaroja koskeva tiedonvaihto voi koskea myös maatilalla tapahtuvia toimia, menetelmiä, tekniikoita ja markkinointia. Näyttää siltä, että näitä tietoja voitaisiin vastedes käyttää myös rinnakkaiseloa koskevaa sääntelyä täydentävästi. Nykyisin tukitoimiasetuksen pääpaino on kuitenkin vain geenivarojen monimuotoisuuden säilyttämisessä ja kartoittamisessa, ei niinkään maatalouden eri harjoittamismuotojen tarkastelussa.

### 2.4.2 Komission rinnakkaiselosuositus

EY:n komission on antanut viljelymuotojen rinnakkaiseloa koskevan suosituksen 2003/556/EY/23.7.2003.<sup>1</sup> Suositus perustuu yhteisön perustamissopimuksen 211 artiklaan, jonka mukaan komission tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteisön oikeus saatetaan yhteisön jäsenvaltioissa asianmukaisesti voimaan. Sisällöllisesti kysymys on levittämisdirektiivin määräysten ohjeistamisesta. Suosituksen mukaan mitään maanviljelyn muotoa itsessään ei pitäisi saattaa mahdottomaksi harjoittaa Euroopan unionissa. **Rinnakkaiselon ongelma määritellään asettamalla tavoitteeksi, että maanviljelijät voisivat valita käytännössä**

<sup>1</sup> Suositus ohjeista kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloon.

**tavanomaisten, luonnonmukaisten ja muuntogeenisten viljelykasvien tuotannon välillä, kuitenkin noudattaen tuotteiden ja elintarvikkeiden merkintöjä ja/tai puhtautta koskevia lainsäädännöllisiä vaatimuksia.**

Suosituksen johdannon mukaan valinnanvapauden mahdollistamiseksi ja tuotantolajien laatuvaatimusten takaamiseksi tarvittava tasapaino pohjautuu toisaalta eri kasvilajien sekoittumisen rajoittamiseen ja toisaalta sekoittumisesta toisille viljelijöille aiheutuvan tappion hyvittämiseen. Kun maatilarakenne ja maataloustuotantojärjestelmä kuten myös luonnonolosuhteet ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia, komissio katsoo, että jäsenvaltioiden rinnakkaiselotkatkaisutkin voivat olla erilaisia. Tästä syystä juuri jäsenvaltioiden eikä unionin tehtävänä on kehittää ja toteuttaa rinnakkaiseloon liittyviä toimenpiteitä. Ohjeistuksen tehtävänä on antaa tässä kehittämistyössä jäsenvaltioille tukea ja neuvontaa.

Lähtökohtana on, että muuntogeenisten organismien viljelyllä on unionissa todennäköisiä vaikutuksia maataloustuotannon organisointiin ja valvontaan. Sekoittumista syntyy yleensä kun keskenään sekoittumisalttiita lajikkeita viljellään alueellisesti lähekkäin tai ajallisesti rinnakkain tai peräkkäin. Tästä syystä lajikohtaiset leviämistiedot on tarpeen ottaa sekoittumisen ehkäisyssä perustaksi.

Koska muuntogeeniset organismit voivat tahattomasti sekoittua muihin viljelykasveihin, tulee arvioida tilannekohtaisesti edellytyksiä, joilla tuottaja voi valita haluamansa tuotantomenetelmän ja lajikkeen. Lähtökohtana unionissa on, ettei tuotantotyyppien sääntely saisi olennaisesti loukata viljelijän oikeutta valita tuotantotapaansa. Jäsenvaltioiden olojen erilaisuudesta johtuen toissijaisuusperiaatetta noudatetaan niin, että rinnakkaiselosääntelyssä otetaan huomioon kansalliset ja maantieteelliset erityispiirteet. Suhteellisuusperiaatteen mukaan taas rinnakkaiselotoimenpiteiden tulee olla toimivia ja kustannustehokkaita ja muutoinkin suhteellisuuteen perustuvia. Riittävinä voidaan tällaisessa tilanteessa pitää toimia, joiden avulla tahattomat muuntogeeniset vaikutukset saadaan pidetyiksi yhteisön omaksumissa toleranssirajoissa. Suosituksen mukaan kaikkien maanviljelystaloudessa toimivien asema olisi pyrittävä saattamaan sellaiseksi, ettei tuotantorajoituksista ja muista määräyksistä aiheudu kohtuutonta taakkaa.

Toisaalta myös **kuluttajilla** tulisi olla komission mukaan valinnanvapaus muuntogeenisten ja muiden elintarvikkeiden välillä. Muuntogeenisen tekijän sekoittumisen muuhun tuotteeseen tulee ilmetä tämän tuotteen laatuselostuksessa, jos levittämisdirektiivissä taikka elintarvike- ja rehusääntelyssä määriteltyt kynnyksarvot ylittyvät. Jos sekoittuminen johtuu muuntogeenisen vaikutuksen tahattomasta leviämisestä, kuluttajien intressissä on tällöinkin voida valita muuntogeenisen kynnyksipitoisuuden alittava tuote, minkä vuoksi tahattoman vaikutuksen kohteeksi joutunut tavanomaista tai luonnonmukaista toimintaa harjoittava viljelijä ei ehkä saa enää tuotettaan kaupaksi (ilman muuntogeenisyyttä osoittavaa mainintaa) ja kärsii taloudellisen vahingon.

Kysymys on siis paitsi sekoittumisvaaran hallinnasta myös leviämisen seurannassa ja raportoinnissa vaadittavien valvontajärjestelmien luomisesta. Sekoittumisongelma on eri pohjalta sinänsä ilmiönä tuttu maataloudessa (vrt. hukkakaurasääntely Suomessa).

Suosituksien rakentuvat näkökohdalle, että on erotettava toisistaan rinnakkaiselosääntelyn taloudellinen ulottuvuus ja ympäristöllis-terveydelliset seikat. Muuntogeenisesti vapaiden tuotteiden markkinoitavuus kynnyksrajamäärityksin on viljelijän kannalta elinkeinotaloudellinen kysymys, kun taas muuntogeenisten tuotteiden ominaisuudet liittyvät geenitekniiseen valvontaan, sekoittumistilanteessa ilman suoranaista yhteyttä markkinointiin ja kulutukseen. Erilasten maataloustuotteiden tunnistettavuus ja erotettavuus perustuvat markkinoiden odotuksiin, kenties myös terveydellisiin seikkoihin. Tästä syystä tarpeellisten

ja oikein mitoitettujen valvonta- ja seurantatoimenpiteiden valinnassa ja kehittämisessä pidetään tärkeänä sidosryhmien osallistumista. Keskeisimpiä sidosryhmiä ovat juuri viljelijät, kuluttajat sekä laajemminkin terveys- ja ympäristöintressejä edustavat tahot. Vaikeutena on käytännössä eristämisen- ja suojaustoimenpiteiden eriyttäminen siten, että kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa viljely- ja kulutuskäytännöt olisivat taloudellisesti ja teknisesti tasapainossa valittujen toimenpiteiden hyötyvaikutusten kanssa. Vaatimustaso voi perustellusti vaihdella maantieteellisesti, alueellisesti ja ilmastollisesti, minkä vuoksi rinnakkaisviljely ei tosiasiaa aina ole mielekäästä. Tästä syystä myös Euroopan unionissa sallitaan toimenpiteet valittavan kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Avainasemassa on suosituksen mukaan muuntogeenisen viljelyn osoittaminen eli paikantaminen ja tunnistaminen (rekisteröinti tms.) sekä sen huomioonottaminen muussa viljelytoiminnassa, vaikka lähtökohtana on vapaan valinnan periaate. Sääntely voisi painottua ajankohtien ja maatilojen vuorotteluun tai riittävän turvaetäisyyden vaatimiseen myös tahattoman leviämisen kannalta. Lajitasolla risteytymisaste voi vaihdella, jolloin leviämistavan hallinta saattaa lajikespesifisyyden kannalta myös riippua olosuhteista.

Viljelijän vapautta ei kavenna vielä se, että muuntogeeninen viljelijä on velvollinen ilmoittamaan valinnastaan naapuriviljelijöille. Näiden intressi perustuu sekoittumisriskin, ei geeniturvallisuuden, seurantaan, koska muuntogeenisen lajikkeen yleiset terveys- ja elintarviketurvallisuusvaatimukset on tutkittu aikaisemmin tuotteen geenitekniikkaa koskevassa etukäteisvalvonnassa. Eristämisen- tai suojaamistoimia varten voidaan ja tulee luoda tieteellisesti kestävä käytäntö, joka siis voi olla intressivalvonnankin kohteena. Valinnan vapaus muuttuu suhteelliseksi, jos asetettavat viljelytapaa koskevat ehdot käytännössä tekisivät muuntogeenisen viljelytoiminnan kannattamattomaksi. Toisaalta tavanomaisen viljelytavan valinneilla on vastaavasti oikeus odottaa, että muut kuin luonnosta ja markkinoista johtuvat seikat eivät vaaranna heidän lainmukaista muuntogeenistä viljelytapansa. Yhteisön näkökulma ei rajoitu vain yhteen jäsenvaltioon, vaan ongelma edellyttää valtioiden raja-alueilla jäsenvaltioiden yhteistoimintaa.

Viljelytoiminnan sääntelyn konkretisoinnin tarve paikallis-maantieteellisesti edellyttää tutkimusta sekä teknisten hallintamenetelmien kehittämistä. **Tutkimustieto** on keskeisessä asemassa mitoitettaessa riskisidonnaiset vaatimukset yksittäisiin viljelyalueisiin tai viljelijöihin. Yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus taas vaativat keinovalikoimilta vertailukelpoisuutta ja standardoituja määrittäjä, jotta ohjaus ei muodostu mielivaltaiseksi tai syrjiväksi. Tästä syystä eräissä maissa on suosituksen hengessä jo kehitetty parhaaseen käytäntöön perustuvia menetelmiä. Se miten kattavaksi näiden käytäntöjen sitova soveltamisala muodostuu, on siis osittain myös kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymys. Kokonaisratkaisun arvioidaan suosituksessa löytyvän parhaiten viljelijöiden yhteistyötä kehittämällä.

Komission ohjeisiin sisältyy joukko toimia, joita maatilakohtaisesti olisi **parhaan viljelykäytännön** toteuttamiseksi voitava edellyttää. Vastaavasti sadonkorjuun ja peltojen sadonjälkeisen käsittelyn osalta on esitetty menettelytapoja. Naapuritilojen aseman parantamiseksi olisi tiedotettava istutus- ja kylvösuunnitelmista sekä pyrittävä alueen viljelytapojen koordinointiin. Viljelijäryhmille suositellaan sopimusten tekemistä viljelmien erillään pitämiseksi. Levittämisdirektiivin 31 artiklan edellyttämän rekisterin oletetaan olevan hyödyllinen väline muuntogeenisten viljelykasvien alalla tapahtuvan kehityksen seuraamiseksi. Se voi olla myös viljelijöille hyödyllinen paikallisten tuotantojärjestelyjen yhteensovittamisessa ja erityyppisiin viljelykasveihin liittyvän kehityksen seurannassa. Tuon rekisterin ohella voitaisiin perustaa GPS-karttapohjainen viljelykasvien seurantajärjestelmä

muuntogeenisistä, tavanomaisista ja luomupelloista. Tiedot olisivat julkisesti saatavilla, esimerkiksi Internetissä.

Vastuukysymysten osalta suosituksessa annetaan jäsenvaltioille varsin vapaat kädet. Kansallisiin ratkaisuihin voivat vaikuttaa vallitsevat maankäyttö- ja omaisuudensuojajärjestelmät. **Jäsenvaltioiden tulisi arvioida kansallisen vastuulainsäädännön riittävyttä rinnakkaiselosäätelyn kannalta.** Muuntogeenisten tuotteiden viljelijöille ja muilla toimijoille olisi tiedotettava kunkin maan lainsäädännön vaatimuksista tässä suhteessa. Jäsenvaltioiden olisi myös selvítettävä mahdollisuuksia hyödyntää jo käytössä olevia vakuutusjärjestelyjä tai kehittää niitä.

#### 2.4.3 GMO-elintarvikeasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1829/2003/22.9.2003 muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista (EY-MGEA) on annettu levittämisdirektiivin toimeenpanemiseksi. Se koskee erikseen muuntogeenisiä elintarvikkeita (III luku) ja muuntogeenisiä rehuja (IV luku) sekä yhteisesti tuotteita, joita todennäköisesti käytetään sekä elintarvikkeena että rehuna (V luku). Muuntogeenisistä elintarvikkeista asetus koskee (3 art.)

- elintarvikkeina käytettäviä muuntogeenisiä organismeja;
- elintarvikkeita, jotka sisältävät muuntogeenisiä organismeja tai koostuvat niistä;
- elintarvikkeita, jotka on valmistettu muuntogeenisistä organismeista koostuvista ainesosista tai sisältävät tällaisia ainesosia.

a) kohdassa on siis kysymys GMO-ainesosien suorasta käytöstä elintarvikkeina, b) kohdassa elintarvikkeista, jotka suoraan koostuvat kokonaan tai osittain GMO:sta ja c) kohdassa elintarvikkeista, joiden valmistuksessa ainesosissa on käytetty GMO:ta. Asetuksen soveltamisalan rajanmäärityksessä voidaan käyttää apuna asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua komiteamenettelyä.

GMO:ita ja niistä valmistettuja elintarvikkeita koskevat seuraavat päävaatimukset (4 art. 1 k.): edellä a-c) kohdassa tarkoitettu elintarvike

- ei saa vaikuttaa haitallisesti ihmisen terveyteen, eläinten terveyteen eikä ympäristöön;
- johtaa kuluttajaa harhaan; eikä
- poiketa olennaisesti haittavaikutuksiltaan tavanomaisessa käytössä korvattavista elintarvikkeista.

**Markkinoille kyseisiä elintarvikkeita ei saa saattaa ilman asetuksessa tarkoitettua lupaa.** Lupaa ei saa myöntää, ellei luvanhakija pysty osoittamaan, että tuote täyttää edellä mainitut 4 art. 1 kohdan päävaatimukset. Asetusta täydentää komission asetus (EY) 641/2004/6.4.2004.

#### 2.4.4 Jäljitettävyysoasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1830/2003/22.9.2003 muuntogeenisten organismien jäljitettävyydestä perustuu levittämisdirektiivin valvonnalliseen vaatimukseen. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sallittujen muuntogeenisten organismien jäljitettävyyden ja merkitsemisen varmistamiseksi organismien markkinoille saattamisen

kaikissa vaiheissa. Asetusta sovelletaan laillisesti markkinoille saatettuihin muuntogeenisiin organismeihin ja niitä sisältäviin tuotteisiin, muuntogeenisistä organismeista valmistettuihin elintarvikkeisiin sekä muuntogeenisistä organismeista valmistettuihin rehuihin. Sääntelyn tavoitteena on helpottaa merkitsemistä, seurata vaikutuksia ympäristöön ja tarvittaessa terveyteen sekä toteuttaa asianmukaisia riskinhallintatoimenpiteitä. **Markkinoille saatettavan tuotteen pakkauksessa tulee olla muuntogeenistä organismia osoittava tunniste (pitoisuusaste vähintään 0.9 %).** Valvontatoimenpiteisiin kuuluu tarvittaessa tuotteen poistaminen markkinoilta. Levittämisdirektiivin 21 artiklassa määritellään muuntogeenisten organismien kynnsarvot. Asetuksen asettamista vaatimuksista voidaan eräin edellytyksin poiketa, jos kynnsarvojen ylitykset ovat satunnaisia tai vähäisiä.

Komission päätös 2004/842/EY/1.12.2004 tiettyjen siementen markkinoille saattamista koskevista menettelytavoista täydentää lukuisia siemendirektiivejä. Päätös sääntelee siementen markkinoille saattamista ensisijaisesti lupajärjestelmän avulla. Lupaa hakevan on osoitettava siemenen täyttävän testejä ja kokeita koskevat vaatimukset. Lupa myönnetään vain testeille ja kokeille, jotka tehdään maatalousyrityksessä lajikkeen viljelyä tai käyttöä koskevien tietojen saamiseksi. Siemenpakkauksiin on tarvittaessa merkittävä, että kysymyksessä on muuntogeeninen lajike. Muuntogeeninen lajike voi saada luvan ainoastaan, jos on suoritettu kaikki levittämisdirektiivissä tai asetuksessa 1829/2003 määrätyt toimenpiteet. Vaikka myyntilupa on sinänsä voimassa yhteisön alueella, yksittäinen jäsenvaltio voi tietyin tärkein terveys- ja turvallisuusperustein kieltää lajikkeen käytön alueellaan tilapäisesti.

Valvonnan kustannuksista ei erikseen ole säädetty. Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella jokaisen viljelijän kantavan omat kustannuksensa. Jos valvontakustannus aiheutuu toisen toiminnasta, voisi tulla kysymykseen muuntogeenistä toimintaa harjoittavan osakustannusvastuu esimerkiksi niin, että valvonnan kustannuksia katettaisiin osittain lupatai vastaavilla maksuilla. Toisaalta, jos tavanomaista viljelyä harjoittava haluaa selvitettyväksi, että hänen tuotteensa alittaa muuntogeeniset kynnsarvot, ei olisi järjestelmän vastaista tällöinkin periä häneltä aiheutuvat testikustannukset, koska yhteisön näkökulmasta viljelymuodot ovat valinnanvaraisia ja tasavertaisia. Viljelijä siis vastaisi rinnakkaiselotilanteessakin omassa intressissä syntyvistä valvontakustannuksista, ainakin siltä osin kuin niitä ei kateta yhteiskunnan varoin.

## 2.5 Euroopan unionin muu geenitekkinen sääntely

Euroopan unionissa on edellä kuvatun keskeisen geenitekniikka- ja elintarvikesääntelyn ohella annettu erinäisiä täydentäviä tai täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Näistä mainittakoon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1946/2003/15.7.2003/ muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista. Asetus on yhteydessä kansainväliseen **Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaan**, johon yhteisö liittyi jäsenvaltioiden rinnalla v. 2000. Pöytäkirja perustuu ennalta varautumisen periaatteeseen. Keskeisimpänä valvontakeinona on viejän velvollisuus ilmoittaa säädetyin tavoin toiselle valtioille rajat ylittävistä muuntogeenisten organismien siirroista, kun niillä voi olla haitallisia vaikutuksia biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen ja kestäväan käyttöön taikka ihmisen terveyteen. Yhteisössä pöytäkirjan voimaansaattamisen on katsottu perustuvan ympäristöpolitiikkaan ja sen tarjoamaan erityiseen normiperustaan (Rooman

sopimuksen 175 art. 1 k.) eikä kaupalliseen sääntelyyn.<sup>2</sup> Cartagenan pöytäkirja edellyttää kansainvälisen bioturvallisuuden tiedonvälitysjärjestelmän perustamista. Komission tai jäsenvaltion on ilmoitettava tähän järjestelmään merkittäviksi siirron kohteeksi tulevia muuntogeenisiä organismeja koskevat päätökset, kun organismeja käytetään suoraan elintarvikkeina, rehuna tai jalostukseen taikka hyväksytään markkinoille saatettaviksi. Koska Cartagenan sopimus koskee vain GMO:iden turvallisuutta, sen soveltamisalan ulkopuolelle jää viljelyssä tapahtuva sekoittuminen, ellei siitä ennakoimattomasti aiheudu haittaa luonnon monomuotoisuudelle tai ihmisen terveydelle. Jos näin kävisi, yhteisössä olisi puututtava asiaan tuotteen markkinoinnin rajoittamista koskevin toimin.

---

<sup>2</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 6.12.2001, 2/00: ”Vaikka oletettaisiinkin, että Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan mukaisia valvontamenettelyjä sovellettaisiin useimmiten tai käyvän arvon perusteella ainakin pääasiallisesti elävien muunneltujen organismien kauppaan, pöytäkirja on kuitenkin yhteytensä, tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella asiakirja, joka on tarkoitettu ennen kaikkea biotekniikan riskien ehkäisemiseen eikä kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn. Se, että monilla kansainvälisillä kauppasopimuksilla on useita eri tavoitteita, ja yhteisen kauppapolitiikan käsitteen laaja tulkinta, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, eivät kyseenalaista toteamusta, jonka mukaan pöytäkirja on pääasiallisesti ympäristöpolitiikkaan kuuluva asiakirja, vaikka siirtojen estämiseksi toteutetut toimenpiteet voivatkin vaikuttaa elävien muunneltujen organismien kauppaan. - Tästä seuraa, että pöytäkirjan hyväksymisen yhteisön puolesta on perustuttava yhteen oikeudelliseen perustaan, joka koskee erityisesti ympäristöpolitiikkaa.- Cartagenan pöytäkirjassa ei pelkästään vahvisteta ympäristönsuojelualan yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan se sisältää täsmälliset säännöt elävien muunneltujen organismien valtion rajat ylittäviä siirtoja, riskinarviointia, riskinhallintaa, käsittelyä, kuljetusta, pakkausta ja tunnistamista koskevista valvontamenettelyistä, minkä vuoksi tämän pöytäkirjan yhteisön puolesta tapahtuvan hyväksymisen oikeudelliseksi perustaksi soveltuu EY 175 artiklan 1 kohta.”

### 3. Geenitekniikkalainsäädäntö vertailumaissa

#### 3.1. Yleistä

Vertailumaista levittämisdirektiivin markkinointiin perustuvaa tarkoituksellista levittämisvaihetta koskevan sääntelyn osalta on maatalouden rinnakkaiselon huomioonottamiseksi ryhdytty lainsäädäntötoimiin tämän selvityksen vertailumaista Saksassa ja Tanskassa. Muista yhteisön jäsenvaltioista tiettävästi ainakin Italiassa on ehdotusvaiheessa vastaava lainsäädäntö, samoin eräiden jäsenvaltioiden osavaltioissa (Itävalta, Belgia).

#### 3.2 Saksa

##### 3.2.1 Geenitekniikkalaki

Saksan geenitekniikkalakia (Gesetz zur Regelung der Gentechnik, 20.6.1990) on uudistettu maatalouden rinnakkaiseloa täydentävin osin v. 2004 (22.6.2004 ja 21.12.2004). Muutokset tulivat voimaan vuoden 2005 alussa. Uudistusten eräänä keskeisenä tehtävänä on suojella geenitekniikkavapaita tavanomaisia ja ekologisia (luonnonmukaisia) maatalouden muotoja GMO:iden aiheuttamilta risteytyksiltä, sekoituksilta ja muilta vaikutuksilta muun muassa käyttäen suojaetäisyyksiä ja sopivia lajikevalikoimia. Geenitekniinen viljelytoiminta saatetaan näin merkittävien rajoitusten kohteeksi. Samalla valvonnallisia rajoituksia asettamalla hillitään geenitekniikan maatalouden hallitsematonta ja ”hiipivää” aluevaltausta. **Lainuudistuksen on arvioitu merkitsevän kuluttajansuojan vahvistumista sekä luonnonmukaista viljelyä harjoittavien yrittäjien ja luonnonmukaisten tuotteiden aseman selkiyttämistä.** Kansallisen lain mukaan tuotteissa voi olla paitsi yhteisöoikeuden edellyttämä merkintä muuntogeenisyydestä myös merkintä tuotteen mahdollisesta muuntogeenipitoisuudesta. Kysymyksessä on liittovaltiotason laki, mutta se sääntelee liittovaltion viranomaisten valvonnassa myös geenitekniikan käyttöä osavaltioiden tasolla, siis ilman näiden erillislainsäädäntöä. Osavaltioilla on kuitenkin eräiltä osin täydentävää lainsäädäntövaltaa.

Geenitekniikkalakiin sisältyy siis paitsi geenitekniikkadirektiivien yleinen toimeenpano myös rinnakkaiseloa ja muuntogeenisten tuotteiden merkintää koskeva erityissääntely (16a-16d §). Lain yleisenä tavoitteena on (1) suojella ihmisen elämää ja terveyttä, eläimiä ja kasveja, muuta ympäristöä vaikutuspiireineen sekä esineellisiä kohteita geenitekniisten menettelyjen ja tuotteiden aiheuttamilta vaaroilta sekä ennalta ehkäistävä vaaroille altistumista (oikeushyvien suojelu). Tavoitteena on myös (2) luoda oikeudellinen kehys geenitekniikan tutkimukselle, kehittämiselle, käytölle ja edistämiseksi tieteessä, tekniikassa ja taloudessa (lain 1 §)

Saksan oikeusjärjestyksen eri lohkoilla on yleistynyt **varautumisvelvollisuuden** (Vorsorge) asettaminen riskialttiita toimintoja varten. Ympäristönsuojelu ja geenitekniikka ovat tässä suhteessa tyypillisiä esimerkkejä. Geenitekniikkalain mukaan varautumisvelvollisuus koskee geenitekniikan avulla muunneltujen kasvien ja eläinten sekä muiden muunneltujen organismien käyttöä tai käsittelyä (6 §). Erilaisia GMO-toimintoja harjoittavan ja geenitekniikasta muunneltuja tuotteita levittävän yrityksen tai henkilön tulee ennakolta kattavasti arvioida toimintaan liittyvät riskit ja määrittää riittävät toimenpiteet turvallisuuden takaamiseksi. Toimenpiteet on tietyissä tilanteissa tarkistettava ja arvioitava uudelleen. Riskien arvioinnin perusteella tulee varmistaa, että lain 1 §:ssä tarkoitettuja oikeushyviä ei vaaranneta ja että vaarat ehkäistään. Perusteena tai mittapuuna kaikenlaisille

muuntogeenisille toimille sekä viranomaisten ratkaisutoiminnalle on **vallitseva tutkimustieto** (Stand der Wissenschaft).

Levittämisdirektiivin mukaisesti muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ja markkinoille saattaminen edellyttää liittoviranomaisen lupaa. Laissa on yksityiskohtaiset säännökset luvantarpeesta, lupahakemuksen sisällöstä, luvan myöntämisen edellytyksistä ja lupamenettelystä. Myös tuotteiden merkitsemisestä on määräyksiä (17b §). Tarkoituksellista levittämistä rajoittavasti voi vaikuttaa yhteisön luontoalueiden ja elinympäristöjen suojelua koskeva sääntely. Jos muuntogeenisen tuotteen käytöstä maa- metsä- ja kalataloudessa voi aiheutua merkittävää haittaa Euroopan yhteisön luonnonsuojelusääntelyn piiriin kuuluville suojelukohteille, tulee liittovaltion luonnonsuojelulain (2002) mukaan noudattaa, mitä hankkeiden **ympäristövaikutusten arvioinnista** säädetään.

### 3.2.2 Rinnakkaiselon sääntely

Rinnakkaiselon hallinnan sääntelyssä Saksan lainsäädännössä on levittämisdirektiiviä myötäillen kolme keskeistä elementtiä. Ensinnäkin yleisen riskinhallinnan tasolla tulee sen, joka ammattimaisesti tai siihen verrattavalla tavalla viljelee tai muutoin käyttää hyväksytyjä muuntogeenisiä organismeja tai niistä valmistettuja tuotteita, huolehtia siitä, että muuntogeenisten organismien käytöstä sekoittumisen tai muun vaikutuksen vuoksi ei aiheudu vahinkoa lain suojaamille eduille ja arvoille (1 §, 16b §). Varautumisvelvollisuuden on perustuttava **hyvään ammattikäytäntöön**. Toiminnanharjoittajan tulee täyttää sellaiset pätevyysvaatimukset, että hän pystyy täyttämään vastuun edellyttämät riskinhallintatoimet. Liittohallitus antaa tarkemmat määräykset tässä suhteessa asetettavista vaatimuksista sekä tuoteinformaatiosta. Jos muuntogeeninen viljely aiheuttaa sen, että muita viljelytapoja ei voida sekoittumisen tai muun haitan vuoksi häiriöttä harjoittaa, viljely muuttuu luvattomaksi, vaikka toimittaisiin määräysten mukaisesti.

Toisena valvonnallisena tekijänä on muuntogeenistä ainesta levittävän velvollisuus kirjautua liittovaltion viranomaisen pitämään **toimipaikkarekisteriin** (Standortregister, 16a §). Tähän ennen levittämistoiminnan aloittamista tehtävään rekisteröintiin liittyen on annettava erinäisiä muuntogeenistä toimintaa koskevia tietoja. Niillä määritetään organismin laji, sen geenitekniset muunnokset, viljeltävän tai muutoin käytön kohteena oleva kiinteistö täsmällisine käyttöaloineen sekä levittämisaikakohta. Muutokset tietoihin on tehtävä välittömästi. Kun kysymys on muuntogeenisten lajikkeiden viljelytoiminnasta, on tehtävä vastaavat ilmoitukset rekisteriviranomaiselle vähintään kolme ja enintään yhdeksän kuukautta ennen toiminnan aloittamista. Useimmat tiedot tulee lisäksi saattaa yleisesti nähtäville. Itse tietokanta on luotava tietoturvallisuuden ja luotettavuuden vaatimukset täyttävällä, teknisesti ajanmukaisella tavalla. Liittovaltion viranomaisen ohella myös osavaltioiden viranomaiset voivat pitää omia sijoituspaikkarekistereitä.

Kolmantena tehokeinona on sekoittumistilanteessa toteutuva **muuntogeenisen viljelijän korvausvastuu** (ks. jälj.).

### 3.2.3 Hyvän ammatillisen tason määrittäminen ja ammattikäytäntö

Varautumisvelvollisuuden tulee muuntogeenisiä kasveja viljeltäessä ja eläimiä pidettäessä täyttää hyvän ammatikkäytännön vaatimukset (gute fachliche Praxis, 16b.2-3 §). Tämä käytäntö merkitsee kasviviljelmien osalta erityisesti kolmea eri seikkaa. Ensinnäkin eristämistointien ja viljelykäytännön tulee toteutua riittävän turvallisesti niin, että

huolehditaan tarpeellisista vähimmäisetäisyysvaatimuksista, siitepölyn leviämisen hallinnasta, lajikkeiden valinnasta yms. Toiseksi varastoinnissa tulee ylläpitää muuntogeenisten ja muiden tuotteiden turvallista erillisyyttä estämällä sekoittuminen sekä noudattaa välineistön puhdistamis- ja muita siisteysvaatimuksia. Kolmanneksi tulee muuntogeenisissä kuljetuksissa välttää vahinkoa aiheuttavaa sekoittumista muiden tuotteiden kanssa, erityisesti noudattaen tilojen erillisyyttä ja puhtautta. Kaikkien näiden käytäntöjen perustana tulee olla toimijan ammattitaito. Viljelytuotteiden markkinoinnin yhteydessä tulee ilmoittaa käsittelyluvan tiedot ja noudatettu käytäntö.

Tuotteita viljelevän tulee lisäksi seurata luovutuksen jälkeen käytössä ilmeneviä vaikutuksia vahinkojen ehkäisemiseksi. Tarkemmat ohjeet seurannan tasovaatimuksista, käytännöistä ja oikeudesta puuttua toisiin toimialoihin annetaan liittohallituksen asetuksella (Verordnung über die Sicherheitsstufen 1990, muutettu 23.12.2004).

### 3.3 Tanska

#### 3.3.1 Geenitekniiikkalaki

Tanskassa on voimassa yleinen geenitekniikkalaki (lov om miljø og genteknologi 356, 6.6.1991, uudistettu 981/3.12.2002 muutoksin). Yhteisön levittämisdirektiivin vuoksi lakia täydennettiin v. 2002. **Lain tehtävänä on tukea yhdyskuntakehityksen kannalta kestävää kehitystä.** Lain mukaan ympäristöministeriön hyväksyntä (lupa) on tarpeen tuotettaessa, käytettäessä, maahantuotaessa, levitettäessä sekä markkinoitaessa geneettisesti muunnettuja organismeja. Tuotannon aloittamiseen tulee myös olla hyväksyntä. GMO:ita ja niitä sisältäviä tuotteita, ellei niitä ole muutoin asianmukaisesti hyväksytty tarkoitukseensa markkinoille saatettavaksi, ei saa myöskään tuoda maahan, kuljettaa eikä myydä ilman ministeriön hyväksyntää. Hyväksynnän ehtoja voidaan muuttaa valvonnallisista syistä. Hyväksytyt GMO:n myyntiä tai käyttöä voidaan tilapäisesti rajoittaa tai kieltää, jos on aihetta olettaa sen muodostuvan riskin ympäristölle, luonnolle tai terveydelle.

Geenitekniikkalain yleinen valvonta ja ohjeistus kuuluvat ympäristöministeriön hallinnonalalle. Elintarvikeministeriö (ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri) puolestaan vahvistaa säännöt, joilla yhteisön alueella rajoitetaan leviämiskäyttöä viljelyaloilta muille alueille, myös luontoalueille (13 §).<sup>3</sup>

#### 3.3.2 Muuntogeenisen viljelyn sääntely

Tanskassa on yleislain ohella annettu laki muuntogeenisten viljelykasvien viljelystä (lov nr. 436 om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder 9.6.2004). Puitelakina säädös edellyttää lain valvonnasta vastaavan elintarvikeministeriön yksityiskohtaisempia määräyksiä ja ohjeita. Määräykset koskevat esimerkiksi muuntogeenisten siementen ja kasvullisten lisäysaineiston myyntiä, myyjien rekisteröintiä ym. Laissa on säädetty lähtökohdaksi muuntogeenisen viljelijän vastuu siitä, että viljelyaineiston leviäminen hallitaan. Viljelijällä tulee olla **GMO-oikeutus** (ajokortti). Ne muut viljelijät, jotka kärsivät leviämisestä tuotantonsa arvon alentumista, voivat hakea korvausta viranomaiselta eli **kasvivirastolta** (Plantedirektorat). Viranomaiselle tästä aiheutuvat kulut katetaan lähinnä

<sup>3</sup> Tanskan lainvalmistelusta ks. Delrapport fra den juridiske konsultationsgruppe vedrørende de juridiske problemstillinger i forbindelse med sameksistens mellem genetisk modificerede, konventionelle og økologiske afgrøder, Fødevareministeriet, 28.2.2003 ja Rapport fra udredningsgruppen vedrørende sameksistens mellem genetisk modificerede, konventionelle og økologiske afgrøder 25.8.2003.

GMO-viljelijöiltä perittävällä viljelylisällä. Myöhemmin on tarkoitus luoda haittoja varten vakuutusjärjestely. Laissa on lisäksi naapureiden informointivelvollisuutta koskevia säännöksiä sekä rangaistussäännöksiä.

Yksityiskohtaisessa lain tarkastelussa voidaan erottaa viljelytoimintaan oikeuttamista ja viljelylajikkeiden käytön sääntelyä koskevat kokonaisuudet. Ensin mainitussa suhteessa ministeriö voi määrätä henkilön, joka harjoittaa muuntogeenisten tuotteiden viljelyä, käsittelyä tai kuljetusta, esittämään näyttöä siitä, että tämä on hankkinut tarpeellisen koulutuksen viljelylajien (GMO, tavanomainen ja luonnonmukainen) rinnakkaiselosta hyväksyttävällä tavalla (3-8 §), ennen kuin hän saa harjoittaa laissa tarkoitettua viljelyä (ajokortti). Vaaditun asiantuntemuksen sisällöstä, tavoitteista sekä muista, mm. kouluttajan vaatimuksista ministeriö määrää niin ikään. Jälkimmäisessä suhteessa ministeriöllä on, riippumatta lajikkeen hyväksynnästä markkinoitavaksi Euroopan unionin alueella, valta määrätä tiettyjen lajikkeiden viljelyä rajoitettavaksi sekä lajikkeita erotettavaksi viljelykelpoisuuden hyväksynnän piiristä. Ministeriö voi myös määrätä, että tietyt lajikkeita saadaan luovuttaa ainoastaan **viljelyhyväksynnän** saaneille viljelijöille. Tällaisesta myynnistä voidaan määrätä pidettäväksi kirjaa.

Ministeriö voi määrätä muuntogeenisen toimijan (viljelijä, käsittelijä, kuljettaja) rekisteröimään toimintansa. Toiminnan edellytykseksi voidaan myös asettaa viljelijän velvollisuus ilmoittaa muuntogeenisestä viljelystä lähialueiden omistajille, luovutuksensaajille ja yhteistyötahoille. Ministeriön määräystoimivalta kattaa Euroopan unionin lainsäädännöstä, lähinnä asetuksista johtuvat viljelijän velvoitteet, sillä laissa on annettu ministeriölle tältä osin yleinen norminantovalta (7 §). Ministeriö voi tällöin määrätä, että sen päätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Tiedottamisvelvoitteita ja seurantaa koskevia velvoitteita sekä viranomaistehtäviä ei tässä yhteydessä ole mahdollista tarkastella.

Ministeriön mainitunlaiset määräykset ja säännökset sisältävä asetus on tätä kirjoitettaessa tietyvästi luonnosvaiheessa. Rekisteröitymisvelvollisia kasviviraston luetteloon olisivat muuntogeenisten aineistojen tuottajat. Tuottajan on pidettävä kirjaa muuntogeenisten siementen kaupasta. Luovutus voi tapahtua vain taholle, joka on hyväksytty harjoittamaan muuntogeenistä viljelyä tai muuntogeenisen aineiston muuta käsittelyä. Hyväksynnän tarvitsee viljeltävän maan omistaja tai viljelijä. Tätä koskevat edellä mainitut koulutusta ja muuta pätevyyttä koskevat vaatimukset hyväksynnän saamiseksi. Jos viljelijä ei tule hyväksytyksi, hänen on suoritettava koulutusvaatimus uudelleen. Tuottajan on selvitettävä kasvivirastolle muun ohella kaupan ja muiden tointensa kohteena olevien lajikkeiden laatu, määrä sekä luovutuksensaajat eli viljelijät. Viljelijän on määräaikaan mennessä keväisin esitettävä viljelmän sijoittamista, suuruutta sekä viljeltäviä muuntogeenisiä lajikkeita koskevat tiedot viranomaiselle.

Kasvivirastolle tulee suorittaa vuosittain 100 Tanskan kruunun suuruinen **maksu** GMO-viljelyn piirissä olevalta hehtaarilta käyttäen niitä perusteita, jotka viljelijä on velvollinen viranomaiselle antamaan. Maksun viivästyksestä seuraa koron- ja lisämaksun suorittamisvelvollisuus. Viranomaisella on oikeus suorittaa maksuvelvollisuuden edellyttämiä tarkastuksia. Rangaistusseuraamuksena rinnakkaiselorikkomuksista on sakko. Jos kysymyksessä on yhteisö, siihen voidaan kohdistaa rikoslaissa säädetty seuraamukset.

### 3.3.3 Lajike-etäisyys ja vuoroviljely

Esimerkkinä tuotantomenetelmäohjauksesta on tässä selvityksessä vain Tanskan järjestelmä. Saksassa on vastaavanlainen sääntely. Vaatimukset koskevat Tanskassa maissia, juurikasta

ja perunaa. Viljeltäessä muuntogeenistä maissia etäisyyden naapurin maasta (tavanomainen tai luonnonmukainen viljely) tulee olla vähintään 200 metriä. Viljelyssä ei tarvitse käyttää välikausia. Koneistoa ja kuljetuskalustoa koskee puhdistamisvelvollisuus. Juurikkaan osalta siemenviljelyalueiden etäisyysvaatimus on 2000 metriä ja tuotantoetäisyysvaatimus 50 metriä. Siirryttäessä normaaliviljelyyn viljelyvälin tulee olla vastaavasti 8 ja 3 vuotta. Lisäksi on säädetty vaatimuksia torjunta-aineiden käytöstä ja laitteiden puhdistamisesta. Perunan osalta etäisyyden naapurin alueesta tulee olla 20 metriä. Suoja-aika tavanomaiseen viljelyyn siirryttäessä on neljä tai kolme vuotta. Lisävaatimukset ovat vastaavat kuin muillakin lajeilla.

Etäisyysvaatimuksista voidaan poiketa, jos viljelijä tekee asiasta vaikutuksen kohteena olevan toisen osapuolen kanssa asiasta kirjallisen sopimuksen, joka sisältää kyseistä poikkeamaa koskevan yksilöidyn maininnan. Sopimus on tehtävä ennen viljelyn aloittamista. Jos muuntogeeninen viljelmä luovutetaan toiselle, luovutuksensaajaa sitovat viljelytapaa koskevat määräykset ja vaatimukset.

### 3.4 Suomi

#### 3.4.1 Geenitekniikkalaki

Suomessa on v. 1995 säädetty EY:n kahden geenitekniikkadirektiivin vaatimukset täyttävä geenitekniikkalaki (377/1995). Lakia on muutettu viimeksi v. 2004 (GTL, 847/2004, voimaan 15.9.2004). Geenitekniikka-asetus on vastaavasti uudistettu (GTA, 928/2004). Laissa on säädetty yleinen huolellisuusvelvollisuus, jonka mukaan muuntogeenisiä organismeja käytettäessä on noudatettava kyseisen organismin tai organismien edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta (8a §). Toiminnanharjoittajan (GMO-toimintaa harjoittavan valmistajan, maahantuojan ja markkinoille saattavan ja muun tarkoituksellisesti levittävän) **selvilläolovelvollisuus** edellyttää, että hänen on hankittava muuntogeenisten organismien ominaisuuksista sekä niiden terveys- ja ympäristövaikutuksista tiedot, jotka ovat kohtuudella saatavissa ja joiden perusteella voidaan asianmukaisesti täyttää geenitekniikkalain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaiset velvollisuudet. Luvanvaraisen toiminnan ollessa kysymyksessä on huolehdittava tarkoituksellisen ympäristöön levittämisen seurannasta ja raportoinnista.

**Riskinarviointi** on tehtävä sekä suljetun käytön että ympäristöön tapahtuvan tarkoituksellisen levittämisen ollessa kysymyksessä (8 §). Tarkoituksellinen levittäminen käsittää toisaalta organismin tai muuntogeenisen tuotteen markkinoinnin, toisaalta sen levittämisen muussa kuin markkinoille saattamistarkoituksessa, esimerkiksi kenttäkokeita varten. Varsinaista varautumisvelvollisuutta tuntemattomien riskien varalle ei ole säädetty, vaan lain sanamuodon mukaan riskinarvioinnissa on varmistettava, että arvioidaan mahdolliset ihmisen ja eläinten terveyteen sekä ympäristöön kohdistuvat haittavaikutukset, jotka voivat ilmetä suoraan tai välillisesti muuntogeenisistä organismeista muihin organismeihin tapahtuvan geenisiirron tai muun vuorovaikutuksen välityksellä. Haitallisuuden arvioinnin tulee tietenkin kattaa tieteellisen tietämyksen lisääntyessä syntyvät uudet riskiennusteet. Kun lupa on saatu tarkoituksellista levittämistä varten ympäristöön, toiminnanharjoittajalla on vaikutusten ja riskien seurantavelvollisuus, jonka toteuttamiseksi laaditaan seurantasuunnitelma (11 §). Sen sisällöstä ministeriö säätää asetuksella.

(1)

Toiminnanharjoittajan on haettava geenitekniikan lautakunnalta lupa muuntogeenisten organismien tai niiden yhdistelmän **muussa tarkoituksessa kuin markkinoille**

**saattamiseksi** tapahtuvan tarkoituksellisen levittämisen aloittamiselle, jos niitä on tarkoitus levittää Suomen alueella (5 luku, 17 §). Tämä ei koske tiettyjä ihmisille tarkoitettuja lääkeaineita ja -yhdistelmiä. Hakijan on annettava riskien arvioimiseksi sekä terveys- ja ympäristövaikutusten tunnistamiseksi säädetyt tiedot (dir. 6 art. 2 k.). Hakemuksen saapumisesta on lähetettävä 30 päivän kuluessa tiivistelmä Euroopan yhteisöjen komissiolle. Lupaviranomaisen on annettava päätös 90 päivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta arvioituaan muiden jäsenvaltioiden mahdollisesti esittämät kannanotot. Tähän aikaan ei lueta sitä aikaa, joka kuluu viranomaisen toiminnanharjoittajalta pyytämien lisäselvitysten saamiseen. Lupa ratkaisu tehdään ”on – off”-periaatteella: jos säädetty riskinarviointi (8 §) osoittaa organismien ja sen käytön ongelmattomaksi, lupa tulee antaa; jos taas näin ei ole, lupaa ei tule antaa. Lupaan tulee kuitenkin tarvittaessa liittää seurantavelvollisuutta ja riskinhallintaa koskevia ehtoja. Yhdestä hakemuksesta annettu lupa voi kattaa saman organismin tai sen yhdistelmän levittämisen myös eri paikoille ja määrätyksi ajaksi. Toiminta saadaan aloittaa vasta kun lupa on saatu. Valitusviranomainen voi kuitenkin määrätä toiminnan keskeytettäväksi.

(2)

GMO-tuotteen **saattamiseen markkinoille** tarvittavasta luvasta päättää hakemuksesta geenitekniikan lautakunta, joka myös asettaa tarvittavat määräykset levittämiseksi (6 luku). Tässä tapauksissa soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tietyt ihmisille ja eläimille tarkoitettut lääkeyhdisteet sekä muut muuntogeeniset tuotteet, joiden markkinoimiseen on saatu lupa muun lainsäädännön nojalla. Lupa koskee kansallisen lain mukaan markkinointia Suomessa, mutta levittämisdirektiivin mukaan tuotteen markkinointi voi käsittää yhteisön muidenkin jäsenvaltioiden alueen (22 art.).<sup>4</sup> Yhteisön perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin **tavaroiden vapaan liikkuvuuden** pääsäännön estämättä rajoittaa tietyn tuotteen markkinointia, joka merkitsee terveydellistä vaaraa ihmisen tai eläinten terveydelle taikka vaaraa kasvillisuudelle.

Lupahakemuksen perusteella geenitekniikan lautakunta laatii arviointikertomuksen, joka toimitetaan hakijalle (GTL 20a §). Koska markkinoille saattamista koskeva ratkaisu on voimassa koko yhteisön alueella, hakemuksesta ja siihen liittyvästä arviointikertomuksesta on tiivistelmänä tiedotettava säädetyllä tavalla yhteisön laajuisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisille.

Lupaharkinta on tässäkin tapauksessa riippuvainen lain 8 §:n riskinarvioinnista. Arvioinnin tarkemmasta sisällöstä säädetään asetuksessa (GTA 4 §). Lajikkeen ja aineiston hyväksyminen alkaa päivästä, jolloin kysymyksessä oleva tuote merkitään viralliseen rekisteriin. Luvan ehdoissa voidaan antaa määräyksiä, jotka koskevat organismien käyttöä, käsittelyä sekä ympäristön, ekosysteemien ja maantieteellisten alueiden suojelua (21a §). Jos uusia tietoja saadaan organismin ihmisen ja eläinten terveydelle tai ympäristölle aiheuttamista riskeistä, ne vaikuttavat joko suoraan toiminnanharjoittajan velvoitteisiin tai asettavat viranomaiselle reagointivelvollisuuden. Myönteinen kanta eli lupa on annettava kirjallisena, jolloin markkinoille saattaminen saadaan aloittaa vasta luvan tultua myönnettyksi. Jos lupaa ei anneta, päätös on perusteltava. Lupa voidaan antaa enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Luvan sisällön tulee olla sisällöltään sellainen, että siinä yksilöidään toiminnan ja riskien kannalta keskeiset tiedot (21a §).

<sup>4</sup> Dir 19 art. 1 kohta: ”Ainoastaan silloin kun on annettu kirjallinen lupa tuotteina tai tuotteissa olevan GMO:n markkinoille saattamista vasten, voidaan kyseistä tuotetta käyttää ilman muuta ilmoitusta yhteisön alueella, jos käyttöön liittyviä erityisehtoja ja ehdoissa määriteltyjä ympäristöjä ja/tai manatieteellisiä alueita koskevia määräyksiä noudatetaan tarkoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta yhteisön muussa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.” Jäsenvaltion velvollisuudesta tiedottaa yleisölle säädetään 4 kohdassa.

Kun komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat saaneet hakemuksen tiedoksi, ne voivat esittää 60 päivän kuluessa arviointikertomuksen lähetyspäivästä lisätietopyyntöjä, huomautuksia ja vastalauseita ilmoitetun markkinoille saattamisen johdosta. Ne toimitetaan komissiolle, joka jakaa ne muille jäsenvaltioille tiedoksi. Tämän jälkeen pyritään keskustelemalla yhteisymmärrykseen 105 päivän kuluessa sanotusta päivästä. Jos ratkaisuun päästään eikä perusteltuja vastalauseita enää ole, annetaan kansallinen päätös, joka voi olla kielteinen tai myönteinen.

Mikäli yhteisön tasolla ei saavuteta yhteisymmärrystä tehdyn hakemuksen ja arviointikertomuksen perusteella, vaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tai komissio pysyy vastalauseessaan, asia käsitellään noudattaen levittämisdirektiivin 30 artiklan 2 kohdan komiteamenettelyä koskevaa säännöstä.

Yhteisön tasolla lupapäätös on lähetettävä jäsenvaltioille ja komissiolle (direktiivin mukaan komissiolle, joka toimittaa sen jäsenvaltioille) 30 päivän kuluessa siitä, kun lupahakemuksen (ilmoituksen) tiedoksisäätämisen perusteella mahdollisesti esitetyt vastalauseet on ratkaistu. Jos päätös hakemukseen on kielteinen, päätös kielteisine perusteluineen on niin ikään toimitettava komissiolle viimeistään 105 päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Komissio saattaa ratkaisun muiden jäsenvaltioiden tietoon 30 päivän kuluessa.

Luvan haltijalla on aktiivinen uuden tutkimustiedon seurantavelvollisuus. Jos toiminnanharjoittaja saa riskinarvioinnin piiriin kuuluvista seikoista uutta tietoa hakemuksen tehtyään tai luvan saatuaan, toiminta tulee muuttaa tutkimustietoa vastaavasti. Uudesta riskitiedosta ja suoritetuista toimenpiteistä on välittömästi ilmoitettava geenitekniikan lautakunnalle. Jos tällainen tieto saadaan luvan myöntämisen jälkeen, lautakunnan uusi arviointikertomus on saatettava yhteisön laajuisesti tietoon samaan tapaan kuin hakemusta käsiteltäessä. Samalla on ratkaistava, onko luvan ehtoja tarkistettava tai lupa peruutettava.

Luvan uusimisessa sovelletaan vastaavanlaista, joskin osin poikkeavaa menettelyä kuin lupaa haettaessa (dir. 17 art., lain 21e-f §). Uusi lupahakemus on tehtävä yhdeksän kuukautta ennen lupakauden päättymistä (21d §).

**Markkinoidun tuotteen jälkivalvonta** käsittää sekä ennakoimattomia, sinänsä laillisia tilanteita, että kiellettyyn toimintaan perustuvia tilanteita. Tuotteen myynnin ja käytön rajoittaminen ja kieltäminen tulee kysymykseen, jos valvontaviranomainen tai geenitekniikan lautakunta toteaa, että tuotteesta voi aiheutua vakava vaara ihmisen tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Valtioneuvosto voi väliaikaisesti kieltää muuntogeenisen tuotteen käytön tai myynnin Suomen alueella, jos luvan myöntämisen jälkeen on saatu tietoa riskinarviointiin vaikuttavista seikoista. Toimista on ilmoitettava välittömästi yhteisön komissiolle ja jäsenvaltioille (24 §). Luvattomasta toiminnasta aiheutuu perinteisiä hallintopakon ja rangaistussääntelyn alaan kuuluvia seuraamuksia.

### 3.4.2 Geenitekkinen rinnakkaiselosäätely

Suomen lainsäädännössä ei ole järjestetty eri viljelymuotojen keskeisiä suhteita. Muuntogeeninen viljely perustuu siten pitkälti markkinointiluvan saaneen tuotteen käyttöön sille hyväksytyyn käytännön mukaisesti. Tuotteen käyttöä varten voidaan ainakin suosituksina asettaa viljelyolosuhteita ja suojaetäisyyksiä yms. koskevia vaatimuksia. Erilaisten viljelymuotojen välisen suhteen kannalta tuotteiden käytön sääntely tuskin kuitenkaan voi toimia riittävänä perusteena esimerkiksi tavanomaista viljelyä harjoittavan naapurin hyväksi hänen kärsiessään haittaa sekoittumisesta, ellei sitten muuntogeenistä harjoittava syyllisty muulla tavoin geenitekniikkalaissa kiellettyyn toimenpiteeseen tai

laiminlyöntiin. Pelkkä sekoittuminen tahattomana muuntogeenisen viljelytoiminnan seurauksena ei siis näytä kuuluvan ilman erityissääntelyä voimassaolevan geenitekniikkalain soveltamisalaan.

## 4. Rinnakkaiselovastuu

### 4.1 Vastuusäätelyn yleinen rakenne

Vastuusäätelyn muodot ovat geeniteknisessä maataloudessa monitahoisia. Ensinnäkin viljelytoiminta voi vaikutuksiltaan olla muihin toimintoihin ulottuessaan niin haitallista, että geenitekniestä toimintaa harjoittavalle syntyy jo yleisten, **toiminnan oikeudenvastaisuuteen** perustuvien korvausoikeudellisten oppien mukaan korvausvastuu. Yleinen korvausperuste edellyttää nimittäin pääsääntöisesti tuottamusta tai oikeudenvastaisuutta eli vahingoittavan toimenpiteen eräänlaista lainvastaisuutta. Tällöin on tarpeen omaksua säännöt siitä, onko muuntogeeninen maataloustoiminta jossakin suhteessa sellaisenaan tai tietyiltä vaikutuksiltaan sillä tavoin kiellettyä, että toiselle voi syntyä oikeus korvaukseen. Toiseksi saattaa ympäristösäätelyn näkökulmasta syntyä **tuotevastuu** tai ns. **ympäristövahinkovastuu**, jolloin GMO:iden ja niiden geenien karkaamiset voisivat olla rinnastettavissa ympäristön pilaantumiseen. Tämä voisi olla joidenkin valtioiden lainsäädännön mukaan mahdollista etenkin käytettäessä geenitekniesti modifioituja lannoitteita tai torjunta-aineita. Vastuun ulottaminen yksinomaan kulutuksen kannalta merkityksellisellä tavalla geeniviljelyn karkaamisiin tai sekoittumisiin edellyttäisi tarkasteltavien maiden järjestelmissä todennäköisesti erityistä ja nimenomaista sääntelyä, kuten jäljempänä todetaan.

Korvausvastuu (ja sitä myötäilevä ennallistamisvastuu) voi olla paitsi mainittua tuottamusvastuuta myös tuottamuksesta riippumatonta eli ankaraa vastuuta. Tuottamusvastuu on yleisessä vahingonkorvausoikeudessa pääsääntönä, kun taas tuotevastuu- ja ympäristövahinkovastuu perustuu eräissä maissa ainakin jossakin laajuudessa myös tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen. Ankaran vastuun tilanteessa merkitystä ei siis ole sillä, onko asetettuja suoja- ja muita määräyksiä noudatettu, vaan vastuu syntyy tosiasiallisen vahingon aiheutumisen perusteella. Suomessa ankaraa vastuuta esiintyy eräissä erikseen säädetyissä, yleisvaarallisen tai ammattimaisen toiminnan alaan luettavissa toiminnoissa sekä ympäristövahingoissa. Tämän selvityksen kattamissa vertailumaissa korvausvastuuta toista viljelijää kohtaan näyttäisi voivan syntyä muuntogeenisessä maataloudessa silloin, kun ammattimaisen yrittäjän olisi tullut ymmärtää vahingon olevan syntymässä, mutta on kuitenkin laiminlyönyt tarvittavat ehkäisy- ja muut toimet taikka on muutoin toiminut tavalla, joka osoittaa riskinhallinnan puutteita. Jonkinasteista syyksiluettavuutta toiminnassa tällöin siis yleensä edellytetään.

Rinnakkaiselovastuu on korvausoikeudellisesti erikoislaatuista, koska sääntelyssä ja ohjauksessa on kysymys lähtökohtaisesti vertailukelpoisten elinkeinojen priorisointiin liittyvästä suhteesta, jonka järjestäminen perimmiltään on yhteiskunnallis-elinkeinopoliittinen päämäärä, ei niinkään yksityisten korvausoikeudelliseen suojaan liittyvä turvaamistavoite. **Ei ole selvää, että viljelystä toiselle aiheutuvaa haittaa ylipäänsä olisi korvattava.** Kokonaisarviointinissa merkitystä on toimintojen keskinäisessä tarkastelussa ilmenevällä tavanomaisuudella. Tietyillä alueilla muuntogeeninen viljely saattaa ehkä ajan mittaan muodostua tavanomaiseksi, jos elinkeinopoliittikka suosii sen harjoittamista. Perusteena sille, että ajatellaan muuntogeenisen viljelyn voivan olla tässä merkityksessä vahingollista, on ensisijaisesti yhteiskunnan intressi ylläpitää GMO:ista vapaita alueita tai muutoin edistää luonnonmukaisen viljelytavan säilymistä. Näkökulmat liittyvät pitkälti kuluttajansuojaan ja ympäristöpolitiikkaan tai moraaliinkin.

Rinnakkaiselovastuussa kysymys onkin siitä, kenen kannettavaksi sälytetään taloudellinen kustannus, joka aiheutuu luonnonmukaisen tai tavanomaisen tuotannon turvaamisesta

muuntogeenisen viljelyn rinnalla ja ei-muuntogeenisille viljelytavoille mahdollisesti koituvien taloudellisten menetysten kompensoimisesta. Jos lähtökohtana on jäsenvaltion mahdollisesti suosima tietynasteinen geenimaatalouden kiellettyisyys ajallisessa tai paikallisessa suhteessa taikka tiettyjen lajikkeiden osalta, on ajateltavissa, että muuntogeenisen viljelyn harjoittaja olisi suoraan vastuussa esimerkiksi lähialueen muille viljelijöille aiheutuvista välittömistä vahingoista kuten sadonmenetyksistä tms.

Jos toisaalta yhteiskunta periaatteessa hyväksyy muuntogeenisen maatalouden vaikka tietynlaisin rajoitteinkin, mutta samalla ylläpitää kuluttajien oikeutta myös muuntogeenittömiin tuotteisiin, tuottajan korvausvastuun käyttö tuon tavoitteen saavuttamiseksi on osin epätarkoituksenmukaista ja jopa riittämätöntä. Muuntogeenisen viljelijän itsensä vastattaviksi tulisi nimittäin arvotekijöitä, joiden muodostumiseen hänen on vaikea vaikuttaa jo esimerkiksi ilmastollisista tai markkinataloudellisista syistä. Jos viljelytavan valinnanvapauden vallitessa kompensatioita ei-muuntogeeniselle viljelytoiminnalle muuntogeeniseltä viljelijältä pidetään perusteltuina, yhteiskunnan tukijärjestelmä tuntuisi mielekkäältä, ainakin korvausvastuuta täydentävänä järjestelynä. Eri asia on, tulisiko muuntogeenisen viljelytoiminnan itse olla rahoittamassa tällaista tukijärjestelmää.

Erästä ulottuvuutta tässä selvityksessä ei ole arvioitu mielekkääksi enemmälti tarkastella, nimittäin julkisen vallan korvausvastuuta tilanteessa, jossa viranomainen on hyväksynyt sellaisen muuntogeenisen toiminnan, josta sittemmin kuitenkin aiheutuu toisille viljelijöille vahinkoa. Yleiseltä kannalta arvioiden viranomaiselle ei yksinomaan tällä perusteella voine syntyä korvausvastuuta, vaan Suomen oikeuden kannalta julkisen vallan korvausvastuu edellyttää tuottamuksellista virkavirhettä. Pelkkä vahingon syntyminen viranomaisen hyväksymisen seurauksena ei siis synnyttäisi valtiolle korvausvastuuta mahdollisista markkinataloudellisista menetyksistä toiminnanharjoittajan rinnalla.

## 4.2 Yhteisön vastuusääntely

### 4.2.1 Yhteisön rajallinen toimivalta

EY:n vastuusääntely on varsinaisen korvausoikeuden kannalta vajavaista, koska yhteisön perustamissopimuksella on rajoitettu yhteisön lainsäädäntötoimivaltaa, kun kysymys on yksityisten välisistä vahingonkorvausoikeudellisista suhteista. Joutuessaan asettamaan yhteisöoikeuden vuoksi toiminnoille erilaisia velvoitteita tai rajoituksia jäsenvaltiot saavat siten itse valita tavan, jolla mahdolliset korvausoikeudelliset tai perustuslailliset seuraukset järjestetään. Kansalliset oikeusturvajärjestelmät voivat olla tässä suhteessa erilaisia. Yleiset yhteisöoikeuden yhdenvertaisuutta, kuluttajansuojaa ja tavaran vapaata liikkumista samoin kuin valtion tuen myöntämistä yms. koskevat vaatimukset on kuitenkin aina otettava asianmukaisella tavalla huomioon. Yhteisön alueella toimivien tulisi elinkeinotoiminnoissa olla jäsenvaltioiden lainsäädännön kannalta yhdenvertaisessa asemassa. Kansallisten tukijärjestelmien käyttö muuntogeenisten vaikutusten kompensoimiseksi voi tässä suhteessa muodostua ongelmaksi, koska julkisen tuen muodot ovat vain rajallisesti sallittuja yhteisössä. Jos taas julkinen valta vain hallinnoi viljelijöiltä perittäviin maksuihin perustuvaa rahastoa, järjestelmä olisi lähtökohtaisesti sallittu. Tietävästi komissio ei ole tähän asti selvästi määritellyt kantaansa siihen, miten rinnakkaiseloon liittyvä kompensointijärjestelmä voisi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi toiminnanharjoittajien keskinäisen kilpailuaseman ja ja siihen liittyen tuotteiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

Muuntogeeniseen toimintaan liittyvää viljelijän korvausvastuuta yhteisössä ei siis ole järjestetty, vaan päinvastoin komission suosituksen mukaan jäsenvaltiot voivat päättää asiasta läheisyysperiaatteen mukaisesti.

#### 4.2.2 Ympäristövastuudirektiivi

Yhteisö on v. 2004 hyväksynyt ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY), jonka tehtävänä on järjestää ympäristövahingoista aiheutuvan vastuun muodot aiheuttamisperiaatteen pohjalta. Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole niinkään yksityisten välisten vahingonkorvaussuhteiden järjestämisestä, vaan pääasiassa luvattomasti turmellun ympäristön ennallistamisesta ja sitä koskevasta kustannusvastuusta, alueiden omistussuhteisiin katsomatta. Muuntogeenisten eliöiden aiheuttamat ympäristövahingot kuuluvat sinänsä direktiivin soveltamisalaan. Muuntogeenisistä toiminnoista direktiivin alaan kuuluu sekä käyttö suljetussa tilassa että tarkoituksellinen päästäminen ympäristöön, markkinoille päästäminen tai kenttäkokeet ja kuljetus levittämisdirektiivissä annettujen määritysten mukaisesti. **Markkinoidun tuotteen käyttämisestä viljelytoiminnassa ei pitäisi normaalioloissa voida aiheutua direktiivin alaan kuuluvia vaikutuksia**, mutta ääritapauksissa se ei liene poissuljettua.

Ympäristövastuudirektiivi on jäsenvaltioissa toimeenpantavana, mutta useissa maissa, mm. tämän selvityksen kattamissa valtioissa, direktiivin keskeisimmät vaatimukset näyttävät pääosin toteutuneen jo aikaisemmin kansallisin säädöksin. Yhteisön useiden jäsenvaltioiden korvaussääntely on myös muilta kuin ympäristövahinkoja tarkoittavilta osin kehittyneempää kuin unionin vasta kehitymässä oleva sääntely. Ympäristövastuudirektiivin soveltamisalan kannalta on merkityksellinen ympäristövahingon varsin laaja ja monipolvinen määritelmä (2 art.), mutta sen keskeisenä elementtinä on ympäristölle, etenkin luonnonvaroille, suojelukohteille ja ihmisen terveydelle aiheutuva vahinko. Suora taloudellinen vahinko kuuluisi direktiivin alaan lähinnä silloin, kun se on seurausta ympäristön laadun jonkinasteisesta muuttumisesta.

Organismeista ja mikro-organismeista aiheutuva ympäristön muutos kuuluu siis sinänsä direktiivin alaan. Vastuun perustana on aiheuttamisperiaate, joka synnyttää toiminnanharjoittajalle toisaalta preventiivisen suojaamisvelvoitteen, toisaalta reparaatiivisen korjaamis- tai ennallistamisvelvollisuuden. Laaja-alaisten toimintojen yhteisvaikutuksena syntyvä usean anonyymiksi jäävän aiheuttajan synnyttämä kokonaispilaantuminen johtaa vastuuseen vain, jos on osoitettavissa riittävä syy-yhteys yksittäisen toimijan ja vahingon välillä.

Levittämisdirektiivin kannalta kysymys on siitä, että **levittämistoimintaa säänneltäessä on määriteltävä riittävä suojaustaso muuntogeenistä perua olevien ympäristövahinkojen estämiseksi**. Tämä tapahtuu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toimijan kustannuksella. Selvää ei näytä olevan se, onko karkaamisesta aiheutuva toisen viljelijän menetys katsottava ympäristövastuudirektiivin tarkoittamaksi ympäristövahingoksi muuten kuin siinä tapauksessa, että sekoittuminen aiheuttaa markkinointimenetyksen ohella luonnon monimuotoisuuden vähentymistä. Geenikarkaaminen luontoon voi siis sinänsä täyttää ympäristövahingon tunnusmerkistön, mutta direktiivin reparaatiiviset keinot voivat vahingon jo synnyttyä jäädä tehottomiksi. Ympäristövastuudirektiivi ei estä jäsenvaltioita ylläpitämästä tiukempaa kuin direktiivin edellyttämää vastuun tasoa.

Ympäristövastuudirektiiviä ajallisesti vanhemmassa levittämisdirektiivissä ei ole säännelty toimintojen sallittavuuden yhteyttä korvausvastuuseen. Sen sääntely rajoittuu julkisoikeuden alaan. Ympäristövastuudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee v. 2013 mennessä

raportoida komissiolle direktiivin soveltamisesta muuntogeenisiin toimintoihin ja vastuun toteuttamisessa saaduista kokemuksista. **Näyttää siis siltä, että rinnakkaiselon häiriytymisestä toiselle johtuva markkinointivahinko ei olisi nykyisen sääntelytilanteen valossa ympäristövahinko, ellei se samalla ole seurausta myös sellaisesta ympäristön pilaantumisesta, joka vaatii ennallistamista.**

#### 4.2.3 Jäsenvaltioiden ratkaisut

Järjestelmiltään varsin erilaisissa jäsenvaltioissa rinnakkaiselovastuun järjestely noudattaa, sikäli kuin sellainen on eritellysti havaittavissa, tällä hetkellä pääasiassa kolmenlaista linjaa. Varsinaisen eli yrittäjien välisen korvausvastuun osalta lähtökohtana on yleensä koko taloudellisen menetyksen korvaaminen muille viljelijöille. Useissa maissa määritellään tällöin hyvä tekninen käytäntö, jota vastoin meneteltäessä korvausvelvollisuus ainoastaan voisi syntyä (Tanska, Alankomaat, osittain Italia). Eräissä maissa korvausvelvollisuutta ei ole kytketty sanotun käytännön osoittamaan tasoon, vaan vahinkoon sinänsä (Saksa, Itävalta). Valtion tukijärjestelmä soveltuu, tosin viljelijän korvausvastuun rinnalla, muuntogeeniviljelmien aiheuttamaan taloudelliseen vahinkoon Tanskassa ja Alankomaissa, ehdotuksen mukaan myös Belgiassa. Saksassakin se on mahdollisuutena olemassa.

Tarkasteltavissa vertailumaissa on rinnakkaiselovastuun ohella voimassa yleinen ympäristövahinkojen korvaussääntely, joka pääsääntöisesti soveltuu muuntogeenisiin päästöihin silloin, kun ne voidaan katsoa ympäristön pilaantumista aiheuttaviksi päästöiksi. Nämä kansalliset ympäristövahinkolait ovat olleet voimassa jo ennen rinnakkaiselosääntelyn omaksumista, eikä niiden soveltamisalaan tietävästi ole ollut tarkoitus geeniviljelysääntelyn vuoksi tehdä muutoksia. Kysymys siitä, missä määrin geenikarkaaminen tai sekoittuminen on katsottavissa eri maissa ympäristön pilaamiseksi, määräytyy ympäristövahingon käsitettä tulkitsemalla. Ennakkoratkaisuja ei ole tiedossa. Pääsääntöisesti ympäristövahinkovastuu on riippumaton toiminnan laillisuudesta (ankara vastuu), mutta vastuun soveltumista rajoittavat eri maissa erilaiset lisäedellytykset. Näyttää siltä, että Saksan ja Tanskan ympäristövahinkoja koskeva erityissääntely, lakien soveltamisalarajoituksista johtuen, ei koske muuntogeenistä viljelytoimintaa siinä mielessä, että jonkin lajikkeen leviämisen muita lajikkeita vahingoittavalla tavalla katsottaisiin täyttävän ympäristövahingon tunnusmerkistön. Suomen ympäristövahinkolaki sallii ainakin teoriassa näitä muita maita laajemman ympäristövahingon käsitteen tulkinnan ympäristövahinkolaista puuttuvien soveltamisrajoitusten vuoksi.

#### 4.3 Saksa

Saksan geeniteknikkalaissa on **erityiset vastuusäännökset** muuntogeenisen organismin aiheuttaessa toiselle tai tämän omaisuudelle vahinkoa (32 §). Vahingonkärsijän myötävaikutus, esimerkiksi varoitusten tai suojatoimien laiminlyöminen, voi vaikuttaa vastuuta alentavasti. Korvattava voi olla myös toisen elinkeinotoiminnalle aiheutuva menetys. Jos vahinko kohdistuu luontoon tai maisemaan, korvausvelvollisuuden sisältönä voi olla ennallistaminen. Vastuun enimmäismäärä on 85 miljoonaa euroa. Vahinkotilanteessa syyn lähtökohtaisena olettamana on organismin muuntogeenisyys. Erityisiä korvaussäännöksiä ei sovelleta, jos vahingon voidaan näyttää aiheutuneen tuotteen muusta ominaisuudesta kuin sen muuntogeenisestä rakenteesta. **Vastuunkantokyvyn** turvaamiseksi hallitus voi asetuksella säätää toimijan asettamaan vakuuden levittämistä aiheutuvien suojatoimien kustantamiseksi (Deckungsvorsorge, 36 §). Vakuus voi muodostua lähinnä vakuutuksesta tai julkisyhteisön antamasta sitoumuksesta.

Levittämistä koskevien huolellisuus- ja muiden velvoitteiden rikkomisesta rinnakkaiselotilanteessa voidaan määrätä suoritettavaksi rangaistusmaksua enintään 50 000 euroa. Rikosoikeudellinen vastuu tulee myös kysymykseen, ilmeisesti ei kuitenkaan pelkässä viljelmän lajin karkaamis- tai sekoittumistilanteessa.

Koska mainittu yleinen geenitekkinen korvausvastuu koskee pääasiassa henkilö- ja esinevahinkoja, sääntely ei välttämättä yllä käyttöhaitan ja siitä johtuvan markkinointitappion korvaamiseen. Tästä syystä **muunnettujen organismien levittämisestä naapuriviljelmille aiheutuvaan haittaan sovelletaan siviilioikeudellisia naapureidenvälistä sietovelvollisuutta ja korvausvastuuta koskevia säännöksiä** (Saksan geenitekniikkalain 36a §, Saksan siviililakikirjan, Bürgerliches Gesetzbuch, 906 §). Korvausvelvollisuus voi syntyä haittaa kärsivän sietovelvollisuuden ylittyessä. Yleisen sietovelvollisuutta koskevan säännön mukaan taloudellisesti kohtuuttomia suojaamistoimia ei voida edellyttää haittaa aiheuttavalta toiminnalta, mutta kun kysymys on muuntogeenisestä viljelystä, ei ole pidettävä taloudellisesti kohtuuttomana vaatimusta hyvän ammatillisen käytännön noudattamisesta, vaan naapuriviljelijä voi edellyttää sen mukaisia toimia. Jos tästä huolimatta syntyy vahinkoa, vahinkoa kärsivällä taholla on oikeus kohtuullisen korvaukseen, mikäli toisen toiminta estää käyttämästä kiinteistöä paikkakunnalla tavanomaisella tavalla tai jos kiinteistön tuotto alittaa paikkakunnan tavanomaisen tason. Tällä perusteella siis haittaa kärsivä viljelijä voisi vaatia korvausta muuntogeenisen viljelyn aiheuttamasta viljelytuoton alenemisesta. Geenitekniikkalain mukaan korvausvelvollisuus syntyy mikäli kyseinen haitta johtuu siitä,

- (1) ettei tuotteita saada saattaa markkinoille,
- (2) että tuotteita saadaan markkinoida vain varustettuina muuntogeenisyyttä osoittavalla merkinnällä tai
- (3) että tuotteita ei voida markkinoida viljelytavan sallimalla puhtausmerkinnällä varustettuina. Tavanomaisuutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, onko tavanomainen vai muuntogeeninen viljelytapa paikkakunnalla vallitseva. Jos aiheuttajia on useita eikä vastuuta voida eritellä, jokainen vastaa koko haitasta.

Saksassa on lisäksi Suomen tapaan voimassa ympäristövahinkolaki (1990). Sen määräykset eivät sovellu muuntogeenisen viljelyn aiheuttamaan satotappioon.

#### 4.4 Tanska

Tanskassa ei ole Saksan tapaan säännelty naapuruusperusteella muuntogeenisen viljelijän korvausvastuuta. Rinnakkaiselo- eli geeniviljelylain valmistelun yhteydessä kartoitettiin käytettävissä olevia tai tarvittavia korvausoikeudellisia säännöksiä, joilla muuntogeeninen viljelijä olisi saatettavissa vastuuseen toiselle viljelijälle aiheuttamistaan menetyksistä (esimerkiksi kammeradvokaten, muistio 16.1.2003). Tanskassa on Suomen ja Saksan tapaan voimassa yleinen ympäristövahinkojen korvaamista koskeva lainsäädäntö. Tanskan lain soveltamisala on Suomen lakia jossain määrin rajoitetumpi ja vastuun sisältö muutoinkin suppeampi. Ympäristövahinkolain ei ole arvioitu voivan tulla sovellettavaksi, koska muuntogeenisen aineksen levittämisen ei olisi katsottava täyttävän ympäristövahingolle ominaista ympäristön pilaantumisen tunnusmerkistöä. Tämä laki soveltuu lisäksi vain ammattimaiseen tai julkiseen toimintaan ja siinä aiheutettuun ympäristövahinkoon.

Tuotevastuusääntelyn ei ole katsottu tulevan kysymykseen, koska levittämisen tai sekoittumisen yhteydessä ei tapahdu tuotevastuulain mukaista markkinoille saattamista.<sup>5</sup>

Mainitussa korvausvastuukartoituksessa selvitettiin Tanskan oikeuskäytäntöä. Sen mukaan korvausvastuu toiselle aiheutetuista satovahingoista on eräissä ratkaisuihin perustunut naapurusoikeudelliseen päättelyyn (esim. korkeimman oikeuden tuomio UfR 1965 s. 761H; siinä hienojakoista hiekkaa valmistavan yrityksen toiminnasta oli aiheutunut haittaa naapuripuutarhatilan viljelmille; korvausvastuun katsottiin olevan olemassa). **Korvausvastuun syntymiseen vaikuttavat kuitenkin yleiset periaatteet naapureiden keskinäisestä sietovelvollisuudesta, haitan kohtuullisuudesta, syy-yhteydestä yms.** Kammeradvokatenin muistiossa kiinnitetään huomiota myös yhteiskuntakehityksen merkitykseen sietovelvollisuuden lisääjänä: mitä enemmän tiettyjä haittoja esiintyy (esimerkiksi liikenteestä), sitä enemmän katsotaan kansalaisten olevan velvollisia sietämään tavanomaisiksi katsottavia ja laillisesta toiminnasta aiheutuvia haittoja. On vaikea arvioida, missä määrin muuntogeenisen viljelyn ala laajenee siinä määrin, että tietynasteista sekoittumisriskiä olisi pidettävä paikkakunnalla tavanomaisena.

Yhteenvedona Tanskan oikeudesta mainittu selvitys osoittaa, että **ilman erityissääntelyä muuntogeenisen viljelijän vastuu voisi toteutua, sopimussuhteen ulkopuolella, lähinnä vain tuottamuksellisen vahingon tilanteessa ja pääasiassa naapurusoikeudelliselta pohjalta.** Tässä suhteessa on samankaltaisuutta Saksan lain nimenomaisen sääntelyn kanssa. Tuottamuksellisuuden arviointiin vaikuttaa Tanskan oikeuskäytännön mukaan se, miten kyseisen toiminnan harjoittamista on julkisoikeudellisesti säännelty. Oikein harjoitetusta toiminnasta ei siten voisi ilman erityissääntelyä johtua korvausvastuuta nyt tarkasteltavissa tilanteissa. Näyttää siten siltä, että Tanskassa ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää erillistä korvausvastuuta muuntogeeniselle viljelijälle, vaan että yleiset korvausperiaatteet olisivat riittäviä vahinkotilanteessa. Näyttövelvollisuus on korvausta vaativalla, mutta toiminnan erityislaatu huomioon ottaen muuntogeeniseltä viljelijältä katsotaan voitavan edellyttää myös turvatoimien riittävyyden asianmukaista arviointia sekä siten selvityksen antamista vahinkotilanteessa tämän velvollisuutensa täyttämistä. Vahinkoa kärsivä voi toisaalta, jos korvausvastuu ei toteudu, saada valtiolta kompensatiota menetyksestään (geeniviljelylain 9 §, ks. jälj. )

#### 4.5 Suomi

Suomen lainsäädäntö kattaa erilaisia ulottuvuuksia yleisen vahingonkorvaussääntelyn rinnalla. Geenitekniikkalakiin sisältyy erityinen korvaussäännös (36 §), joka koskee laissa säänneltyjen toimintojen synnyttämän korvausvastuun muotoja. Tämä vastuu on tilanteesta riippuen ympäristövahinkovastuuta, tuotevastuuta tai yleistä tuottamusperusteista korvausvastuuta. Yleisen korvausajattelun näkökulmasta ei ole ainakaan olennaista merkitystä sillä, millä teknisellä tavalla vaikutus aikaansaadaan, vaan itse vaikutuksen tunnusmerkistö on vahingon näkökulmasta ratkaiseva. Näin ollen ympäristöön kohdistuvien esine- ja henkilövahinkojen sääntely koskee yleisen vahingonkorvausoikeuden tasolla lähtökohtaisesti yhtäläisellä tavalla sekä GMO:ita sisältäviä aineita että muita aineita. GMO-tuotteiden osalta tuotevastuu on kuitenkin muista tuotteista poiketen tuottamuksesta riippumatonta. Myös ympäristövahinko voi syntyä GMO:ta sisältävästä tai muusta tuotteesta. Erityistä geeniteknistä lisävastuuta ei siis ole säädetty.

<sup>5</sup> Tämä pätee vastaavasti myös Suomen ja Saksan tuotevastuusääntelyyn.

**Geenitekniikkalain 36 §:n mukaan lakia ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994) sovelletaan silloin, kun ympäristövahinko aiheutuu geenitekniikkalaissa tarkoitetusta toiminnasta.** Koska ympäristövahingon käsitteeseen ympäristövahinkolain 1 §:n mukaan kuuluu ympäristöhäiriö eli ympäristön pilaantuminen, ympäristövahingoksi voitaisiin katsoa esimerkiksi kenttäkokeen tai markkinoidun tuotteen käytöstä aiheutuva muuntogeenisen organismin ympäristöä muuttava vaikutus. **Oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole ratkaisuja sen arvioimiseksi, milloin geeniteknisestä toiminnasta aiheutuvaa haittaa on pidettävä ympäristövahinkona,** milloin taas esimerkiksi muuna esinevahinkona tai henkilövahinkona. Ympäristövahinkolain mukainen vastuu on tuottamuksesta riippumatonta ja se soveltuu sekä geenitekniikkalain mukaisiin että sen vastaisiin toimintoihin.

Tuotevastuulain (694/1990) säännöksiä sovelletaan silloin, kun muuntogeenistä organismia sisältävästä tuotteesta aiheutuu henkilölle tai hänen yksityisessä käytössä olevalle omaisuudelleen vahinkoa, jos tuotevastuun edellytykset muutoin täyttyvät. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tuote ei ole ollut sille asetettujen vaatimusten mukainen. Muunlaisen vahingon korvaamiseen sovelletaan yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä, kuitenkin niin, että tästä laista poiketen GMO:sta johtuneen vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja vastaa vahingosta paitsi tuottamuksen perusteella myös silloin, kun vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksesta (GTL 36 §). Toiminnanharjoittajaksi katsotaan se, jonka nimissä tuotetta valmistetaan tai käytetään. Näistä syistä muuntogeenisen viljelijän asianmukaisesti käyttämästä tuotteesta toiselle viljelijälle aiheutuva sekoittumishaitta olisi ilmeisesti korvattavissa vain, jos viljelijöiden kesken on olemassa sopimussuhde.

Naapureiden keskinäistä haitanvastuuta vastaavat säännökset ovat Saksan lain tapaan myös Suomen naapuruussuhdelaisissa (1920, 17 §), mutta niiden soveltamista muuntogeeniseen toimintaan ei meillä ole nimenomaisesti säännelty. Lähtökohtana tässä sääntelyssä on, että **naapureiden ei tarvitse sietää toiselta kiinteistöltä kulkeutuvaa kohtuutonta häiriötä (immissiota). Mahdollista on, että tällaiseksi häiriöksi katsottaisiin viljelmien ainakin pysyvä altistuminen muuntogeenisen karkaamisen synnyttämille haitoille.** Vastuu syntyy siis, jos haitta on kohtuuton eikä haittaavaa toimintaa ole pidettävä paikkakunnalla tavanomaisena. Tämä kynnyks ylittyy vain ääritapauksissa ja luvattomissa toiminnoissa (kiellettyjen lajikkeiden käyttö). Merkitystä ei ole ainakaan ratkaisevasti sillä, onko toimintaa harjoitettu säädettyä huolellisuutta noudattaen vai ei.

#### 4.6 Valtion tukijärjestelmä

Levittämisdirektiivin 26a artiklan (2003) mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä tarpeellisiin toimiin tuotantolajien taloudellisen vakavuuden ylläpitämiseksi ja sekoittumisen estämiseksi. Tässä tarkoituksessa Tanskan rinnakkaiselolain 9 §:n mukaan elintarvikeministeriö voi antaa hyvitystä valtion finanssilaisissa säädettyissä rajoissa viljelijälle, joka kärsii tappiota sen vuoksi, että hänen tuotannossaan esiintyy muuntogeenistä ainesta. Tukea voi markkinointiketjussa saada ainoastaan viljelijä. Edellytyksenä tuelle on, että saman lajikkeen muuntogeenistä viljelyä on harjoitettu lähialueella samalla viljelykaudella ja että vaikutus on tunnistettavissa vahingoittuneeksi väitettyssä tuotteessa. Saksan laissa ei ole tästä erityistä sääntelyä, mutta geenitekniikkalain vuoden 2004 muutoksen lainvalmistelutöissä on kiinnitetty huomiota tähän tukimahdollisuuteen. Tarkoitus on, että ei-muuntogeenisen viljelijän kärsimä tappio olisi julkisin varoin

hyvitettävissä, ainakin jos muuntogeenistä viljelijää ei voida saattaa vastuuseen. Kuten todettiin, tällaisen tukimuodon tulee olla yhteisön lainsäädännön hyväksymä.

## 5. Haja-arvioita Suomen lainsäädännön kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista

### 5.1 Rinnakkaiselon sääntelyn yleiset vaatimukset

Seuraavassa tarkastellaan yleisluonteisesti levittämisdirektiivin vaikutuksia Suomen ohjaus- ja vastuujärjestelmiin. Rinnakkaiselon järjestäminen edellyttää lähinnä kolmenlaista ohjausta. Maataloudellisen maankäytön järjestämisen kannalta saatetaan erilaisin keinoin pyrkiä ohjaamaan tuotantosuuntien alueellista asettumista (**viljelmien sijainninhjaus**). Toiseksi kysymys on viljelypraktiikkojen standardisoinimisesta tarkoituksellisessa viljelykäytännössä (**tuotantotavan ohjaus**). Kolmantena asiakokonaisuutena on tahattoman sekoittumisen ehkäisy sekä syntyneen sekoittumisen korjaaminen (**muuntogeeninen vastuu**).

Yhteisön sääntelyn edellyttämiä rajoituksia ovat

- (1) muuntogeenisen viljelyn riskikartoitus,
- (2) viljelijältä vaativat ammattitaito, joka kattaa myös osaamisen levittämisen hallitsemiseksi, sekä
- (3) rekisteröityminen ja/tai viljelystä ilmoittaminen.

Suojavyöhykevaatimus olisi ainakin periaatteessa toteutettava kokonaan toiminnanharjoittajan hallitsemalla alueella, jotta sijoittumisesta aiheutuvat alueelliset rajoitukset eivät aiheuttaisi toisille kohtuuttomia käyttörajoitushaittoja. Jos muuntogeenisen viljelijän alueen läheisyyteen asettuisi myöhemmin tavanomaista viljelyä harjoittava, sekoittumisesta johtuvan riskin sovittelua voidaan ajatella järjestettävän eri tavoin. Oletettavaa kuitenkin on, että tulija on perillä tilanteesta, mikä voi vaikuttaa korvausvastuuseen, mutta toisaalta muuntogeeninen viljelijänkin voidaan tasapuolisuussyistä ehkä edellyttää suorittavan hyvän käytännön vaatimia lisäsuojatoimia. Tällainen velvollisuus olisi asetettavissa rekisteröitymisen ehtona.

Viljelmien sijainninhjauksen taustalla on vapaus valita viljelytapa. Näin ollen pakottavat viljelykiellot eivät olisi suotavia. Yleiset tietyn tuotteen käyttöä tai levittämistapaa koskevat rajoitukset voisivat tulla kysymykseen ja jo tuotteen markkinointihyväksynnän yhteydessä määräytyiksi alueilla, joilla on erityisiä monimuotoisuusarvoja tai joilla esimerkiksi ilmasto-olot ovat omiaan aiheuttamaan kontrolloimatonta sekoittumista. Jos siis muuntogeeninen viljely ennalta arvioiden synnyttäisi ekologisia tai terveydellisiä haittoja, viljelyvapautta voitaisiin ja tulisikin rajoittaa.

Jäsenvaltio voi käyttää sopimusinstrumenttia erilaisiin tarkoituksiin, mutta levittämisdirektiivin pakottavien vaatimusten täyttämistä ei voi jättää viljelijän kanssa tehtävien sopimusten varaan. Viljelijät voivat keskenään tehdä sopimuksia viljelyalojen vuoroviljelystä, sijoittumisesta, välikausista yms. Jos valtio katsoo esimerkiksi tuotteen geeniteknisesti määrätyn puhtausarvon saavuttamisen vaativan yhteiskunnan tukitoimia, se voinee käyttää taloudellisia ohjaustoimia tuollaisten sopimusten edistämiseksi ja muulloinkin viljelyrajoitusten vapaaehtoiseksi käyttämiseksi.

### 5.2 Viljelyvapauden rajat ja muuntogeenittömät vyöhykkeet

Arvioitaessa, missä määrin suoraan lain nojalla eli tarvitsematta sopimuksia voitaisiin ohjata muuntogeenistä viljelyä yhteiskuntapoliittisesti määriteltyihin uomiin, seuraavanlaiset lähtökohdat olisivat mahdollisia. Viljelyvapauden luvattomana kaventamisena ei olisi

pidettävä muuntogeenisen viljelyn estymistä yksinomaan sen vuoksi, että viljelyalojen ympärille ei ole luotavissa sellaisia riittäviä suojavyöhykkeitä, joita tieteellisen tietämyksen mukaan olisi perusteltua edellyttää luonnolle ja terveydelle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi. Mahdollista olisi myös katsoa, että jos alueella ennestään on luonnonmukaista viljelyä, muuntogeenistä uutta viljelmää ei saisi sijoittaa niin, että vanhemman viljelmän käyttö tarkoitukseensa estyy. Tällöin siis ajallinen prioriteetti voisi syrjäyttää viljelyvapauden pääsäännön. Paikallisista oloista riippuen prioriteetin pysyvä suosiminen saattaisi kuitenkin olla kohtuutonta, jolloin siis aiemmallekin viljelijälle voitaisiin asettaa joko ajallisesti tai toiminnallisesti porrastettu mukautumisvelvollisuus.

Olisi harkittava, tulisiko erityisissä tapauksissa voida säätää tietyinlaisille alueille **kielto harjoittaa osittain tai kokonaan muuntogeenistä viljelyä** (GMO-vapaat vyöhykkeet). Tämä voisi olla mahdollista sen vuoksi, että Euroopan yhteisön levittämisdirektiivi ja rinnakkaiselosuositukset sallivat kansallisia toimeenpanotapoja. Komission suosituksena näyttää kuitenkin olevan, että muuntogeenittömien vyöhykkeiden perustamisen tulisi kansallisesti tapahtua vain silloin, kun muulla tavoin ei voida ehkäistä todennäköistä sekoittumista. Unionin maatalouspolitiikka näyttää myös suhtautuvan kielteisesti sellaisiin kieltoihin, jotka perusteetta ovat viljelyvapauden periaatteen vastaisia.

Viljelytavan ohjaus sekä muuntogeenisen viljelijän korostetun huolellisuusvelvollisuuden asettaminen voivat käytännössä johtaa suojavyöhykkeiden luomiseen niin, että niiden ulkopuolella sekoittumisen vaara on hallinnassa. Silti ei ole selvää, missä määrin epävarmuus sekoittumisriskin hallinnasta oikeuttaa jäsenvaltion kokonaan kieltämään muuntogeenisen viljelyn. Oletettavasti viljelyn piirissä jo olevilla alueilla tosiasiallisesti geenivapaiden alueiden perustaminen on yhteisön kannan estämättä mahdollista, koska perusteluna voidaan käyttää hallitsemattoman sekoittumisvaaran syntymistä. Harvemman viljelyn piirissä olevilla alueilla tilanne on toinen. **Yhteisöoikeudellinen suhteellisuusperiaate sallisi olosuhteiden huomioonottamisen muuntogeenisen viljelyn alueelliseksi estämiseksi siis vain perustellusti eli esimerkiksi tietyn lajikkeen hallitsemattoman sekoittumisen välttämiseksi.**

Toisaalta voidaan kyseenalaistaa toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta yhteisön tarve vaatia jäsenvaltioita ensisijaisesti noudattamaan viljelytavan valinnanvapautta, jos sen seurauksena muuntogeenisen tuotannon aiheuttamaa sekoittumisriskiä ei voida hyvää viljelykäytäntöä noudattamalla taata. Sekä Saksan että Tanskan lait sisältävät hyvän muuntogeenisen viljelyn sääntöjä, joiden perustana on varautuminen muille viljelmille aiheutuviin vahinkoihin. Ellei varautuminen ole riittävästi mahdollista, olisi päädyttävissä muuntogeenisen viljelyn kiellonomaisiin alueellisiin rajoituksiinkin. Toisaalta myös yhteisön oman kannan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuuskin järjestää maataloustuotanto niin, että esimerkiksi luonnonsuojelua ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat vaatimukset (luontodirektiivi 1992) tulevat täytetyiksi, mistä voi aiheutua spesifisiä viljelyn rajoittamistarpeita.

### 5.3 Sopeuttaminen ja sopimukset

Väljillä tai yhden viljelytavan alueilla ei, kuten todettiin, laajojen suojavyöhykkeiden määrääminen tai viljelmien muunlainen eristäminen ole yhtä välttämätöntä kuin toisenlaisilla alueilla, joissa sekoittumisriski jo on olemassa. Sekä Saksan että Tanskan laeissa kuten myös levittämisdirektiivissä edellytetään tapauskohtaisen harkinnan ohella tietynlaista muuntogeenisen viljelyn standardoitua eli yhdenmukaisesti toteutuvaa (vähimmäis)normitusta, riippumatta paikallisista ja ilmastollisista oloista. Siten

lajikohtaisesti voidaan viljelyvapauden estämättä asettaa teknis-alueellisia vähimmäisvaatimuksia (**hyvä viljelykäytäntö**). Mitoitusvaatimukset saattavat osittain määräytyä riskialtiille tuotteille aiheutuvien laatuvaatimusten heikentymisen perusteella (**elintarvikkeiden puhtausarvot**).

Merkittävillä maatalousalueilla mitoitusvaatimusten täyttäminen ja viljelytapojen yhteensovittaminen olisi ilmeisesti toteutettavissa viljelijöiden kesken, kenties viranomaisen suunnittelutuella, tehtävin sopimuksin sekä osoittamalla julkisen vallan suunnittelutuella muuntogeeniseen toimintaan soveltuvia alueita. Sopimus pohjaiset ohjaukset näyttäisivät olevan mielekkäitä silloin, kun yhteiskunnalle koituu hyötyä rinnakkaiselon toimivuudesta. Sopimukset voisivat toimia myös eräänlaisina naapuriviljelijöiden suostumuksina, joissa määritellään kummankin osapuolen viljelytoiminnan koordinoinnin tarve. Olisi ajateltavissa, että **maatalousviranomaisen** toimisi tällaisissa yhteyksissä asiantuntijana ja neuvonantajana (kunnan GMO-konsultti).

#### 5.4 Informaatio ja rekisteröinti

Ei-muuntogeenisen viljelijän kannalta muodostuu rinnakkaiselotilanteessa merkitykselliseksi tiedonsaanti muuntogeenisistä viljelyistä ja niiden ominaispiirteistä. Tässä on käytettävissä kaksi vaihtoehtoa tai päällekkäistä menettelytapaa vertailuaineiston perusteella. **Muuntogeeniviljelmärekisteri** lienee levittämisdirektiivin informointia koskevan velvollisuuden kannalta välttämätön mekanismi, jotta sekä kuluttajat, muut viljelijät että valvontaviranomaiset olisivat tietoisia muuntogeenisestä viljelystä, sen aloista, ajankohdista, lajikkeista yms. Muuntogeenisen viljelijän tulisi siis riittävän ajoissa ennakolta antaa rekisteriin tarpeelliset tiedot, jotka ovat julkisia. Viranomaisilla voisi ehkä olla velvollisuus aktiivisestikin tiedottaa rekisterimerkinnöistä muille tiedossa oleville ammattiviljelijöille, jotta he voisivat seurata omien viljelytuotteittensa puhtausvaatimusten täyttymistä.

Toinen kommunikaatiotapa viljelijöiden kesken olisi **ilmoitusvelvollisuus** suunnitelluista muuntogeenisistä viljelyksistä. Ilmoituksen tulisi sisältää paitsi maantieteelliset-tuotannolliset tiedot myös selvitys vaadittavan viljelytason noudattamisesta. Häiriöistä olisi ilmoitettava sekä viranomaisille että riskialueella oleville viljelijöille. Vaikka viranomaisen tai hyvän käytännön normi olisi määritellyt suojavaikutevelvoitteita ja muita eristämistoimia, ne eivät kaikissa oloissa ole riittäviä, koska muuntogeenisen aineksen karkaamista voi tapahtua yli suojavaikutevelvoitteen. Vaatimustason noudattamisesta ei siis ole aina ole todellista tai riittävää hyötyä. Lähtökohdiana on kuitenkin pidettävä sitä, että viljelijän ja viranomaistenkin on riittävästi varauduttava myös epätodennäköisten olosuhteiden syntymiseen. Viljelijän on myös seurattava varotoimiensa riittävyttä ja ajoissa reagoitava havaitsemiinsa riskeihin.

#### 5.5 Viljelijän maatalousvastuu

##### 5.5.1 Yleistä

Rinnakkaiselovastuun näkökulmasta sääntely on tarpeen ehkäisemään tahatonta muuntogeenisten kasvien leviämistä tai sekoittumista ja niiden tilanteiden varalle, joissa ennaltaehkäisytoimista huolimatta tapahtuu sekoittumista. Aiheutuvat vaikutukset ovat oikeudellisesti lähinnä kahdenlaisia, ensinnäkin suoranaisesti satoa tai viljelmää taloudellisesti vahingoittavaa, toiseksi yhteiskunnan sekoittumattomuutta (puhtautta) koskevien vaatimusten vastaisia tuotteita synnyttävää. Jälkimmäisessä tilanteessa siis

kysymys on lähinnä markkinointisyyistä asetetun normin synnyttämästä elinkeinomenetyksestä.

Kun tarkastellaan näitä vastuukysymyksiä korvaus- tai kustannusvastuun kannalta, voidaan sanoa, että ensin mainituissa tilanteissa menetys kohdistuu viljelijän tai jonkun muun tahon kärsimään omakohtaiseen menetykseen, jälkimmäisissä taas tuote tai viljelmä voisi sinänsä olla käyttökelpoinen, mutta yhteiskunnan laatuvaatimukset, joiden toteutumista muuntogeeninen viljelmä ehkäisee, estävät kysynnän syntymisen. Saattaa olla, että rajanveto näiden tilanteiden välillä ei vastuutilanteissa ole selvä, jos ei pystytä erittelemään vahingoittuvan viljelmän arvotekijöitä omien tuotto-odotusten ja kuluttajavaatimusten mukaisesti. Kysyntähän voi olla myös sadon menetyksen arvoa arvioitaessa merkityksellinen tekijä.

### 5.5.2 Syiden ja vastuiden erittelyä

Muuntogeenisen viljelijän vastuun analyysissä näyttää perustellulta erottaa toisistaan vastuun perustamisen syyt. Ne ovat osin luonnontieteellis-eettisiä, osin yhteiskunnalliskulutuksellisia eli tuotteiden markkinointia koskevia. Vastuu jakautuu korvausvastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rahalliseen korvausvastuuseen voidaan lisäksi rinnastaa toimenpitein tapahtuva **ennallistamisvastuu** tai ennallistamistoimien kustannusvastuu. Lähtökohtana on yleensä sen selvittäminen, onko viljelytoiminnassa menetelty oikein ja onko riskinhallinta ollut asianmukaista. Riskinhallinnan yhtenä keskeisenä perusteena on ollut huoli siitä, pystytäänkö muunnettujen organismien vaikutuksia luonnollisiin lajikekantoihin riittävästi ennakoimaan ja siten estämään luonnontaloudellisia tai varallisuustaloudellisia menetyksiä. Tämä näkökulma on muuntogeenistä viljelyä sallittaessa otettava lähtökohdaksi ja se voi siis asettaa viljelijälle ehkä taloudellisesti merkittäviäkin rajoituksia, kustannuksia tai vastuita. Jos vaatimustaso koetaan kohtuuttomaksi, muuntogeeninen viljely voi estyäkin kannattamattomana.

Kuten todettiin, jäsenvaltio voi tiettyyn rajaan asti asettaa muuntogeeniselle tuotannolle sellaisia suojaamisvelvoitteita, että muunlaisen viljelytuotteen geeniteknisesti määritelty puhtaus on kulutuksen näkökulmasta keskimäärin taattavissa. Eri asia on sitten se, valitaanko ratkaisuksi sellainen rajoitusjärjestelmä, joka käytännössä merkitsisi GMO-vapaiden viljelyalueiden pysyvää perustamista. **Edellytyksenä on muun ohella se, ettei geenivapaiden vyöhykkeiden perustaminen aiheutta rajoita viljelymuodon valinnanvapautta. Tämän vapauden estyminen ei sinänsä ole korvattava menetys, koska este johtuu muuntogeenisestä viljelymuodosta itsestään.** Tuoteturvallisuuteen tai teknisen käytännön noudattamisvelvollisuuteen perustuva muuntogeeninen viljelykielto ei liioin kuitenkaan sinänsä loukkaa viljelijän oikeutta tai valinnanvapautta.

Toinen vastuuperuste liittyy muuntogeenisten tuotteiden sekoittumisalttiudesta aiheutuviin tuotteiden puhtaus- tai laatuluokitusongelmiin. Viljelty tuote tai elintarvike, lähinnä luonnontaloudelliseksi määriteltävä tuote, ei ole välttämättä käyttökelvoton eikä geeniteknisesti vaarallinen sillä perusteella, että se ei täytä geeniteknisesti asetettuja puhtausvaatimuksia. Jos muuntogeeninen viljely synnyttää muiden viljelmien tuotteissa laatuvirheen tai epäpuhtautta, menetys on ensisijaisesti taloudellinen, kun tuotteella ei ole kysyntää tai sen arvo laskee. Tällaisessa tilanteessa viljelmien erillään pitämisen syy on yhteydessä kuluttajatottumuksiin, ehkä myös terveysvaatimuksiin.

Jos kysymyksessä olisi luonnon olosuhteista aiheutuva tuotteen virhe, yhteiskunta saattaa tulla taloudellista vahinkoa kärsineen viljelijän avuksi (satovahinko, hukkakaura yms.). Yhteiskunnan tuen tavoitteena on tällöin toisaalta viljelijän taloudellisen aseman

turvaaminen, toisaalta viljan laadun heikentymisen estäminen. Suomella on tästä sääntelystä perinteitä, myös esimerkiksi niin, että hukkakauran leviämisen hallitsemiseksi voidaan asettaa tiukkojakin viljely- ja myyntirajoituksia. Hukkakauralaissa (185/2002, 8.3.2002) on viljelijälle asetettu velvollisuus aktiivisesti torjua hukkakauran esiintymistä ja leviämistä.

### 5.5.3 Markkinahyödyn menetyksen kompensoiminen ja yhteiskunnan tukitoimet

Jos toiselle viljelijälle aiheutetun menetyksen syy on pääasiassa markkinataloudellinen eli esimerkiksi sellainen, ettei luomutuote enää täyttäisi sille asetettuja kaupanpito vaatimuksia eikä peruste ole yksinomaan kansanterveydellinen, ei ole selkeitä perinteitä sen määrittämiseksi, miten valintaprioriteetit ja mahdollinen kompensatiivastuu olisi järjestettävä. Selvää tämän selvityksen piiriin kuuluvissa muuntogeenisten ainesten sekoittumis- ja karkaamistilanteissa on kuitenkin, että **tulee vallita syy-yhteys eri viljelylajien kesken niin, että muuntogeeninen viljely aiheuttaa muussa tuotannossa laatuvirheen**. Syy-yhteyden perusta voi lisäksi olla sellainen, että virhe johtuu määräysten vastaisesta tai muutoin oikeudenvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä, esimerkiksi asianmukaisen suojaamistoimen puutteesta taikka asiantuntemattomuudesta, taikka sitten syy virheeseen on arvaamaton (ei syyksi luettavissa riskinhallinnakaan näkökulmasta) taikka poikkeuksellisista oloista johtuva. Menetyksen kärsijän kannalta syyn luonteella ei kuitenkaan ole merkitystä, jos kerran hänen tuotteensa tulee kelpaamattomaksi markkinoille (ankara vastuu).

Kysymys onkin sitä, missä määrin hyvittämisvelvollisuus on toisella viljelijällä, missä määrin taas geeniteknisen viljelyn sallivalla järjestelmällä eli julkisella vallalla, joka tiedostaa sallimisesta johtuvan riskin. **Riskin kustannukset voisivat Tanskan mallin mukaan olla jaettavissa niin, että vaikka yhteiskunta tulee vahinkoa kärsivän viljelijän tueksi, tuen rahoitukseen osallistuvat kuitenkin kaikki riskinaiheuttajina kysymykseen tulevat muuntogeeniset viljelijät (rahasto- tai vakuutusjärjestelmä)**. Myös Saksassa yhteiskunnan tuki on mahdollinen, mutta sen rahoitus pohjan mahdollisesta rakentumisesta muuntogeenisten viljelijöiden maksuvelvollisuuden varaan ei tätä selvitystä varten ollut saatavissa tietoa.

Missä määrin muuntogeenisen viljelijän velvollisuus suorittaa valtiolle maksu toiminnan riskeistä sopii Suomen maatalousympäristöön, olisi erikseen tutkittava. Valittavaan ratkaisuun vaikuttaisi muuntogeenisen toiminnan laajuus, riskien todennäköisyys sekä myös hallinnolliset seikat. Eräänlaisena esikuvana voisi, jos rahoitusjärjestelmän luomiseen päädyttäisiin, olla ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä. Tässä vaiheessa järjestelmän luominen tuntuisi kuitenkin ennen aikaiselta. Pikemmin **näyttäisi voitavan tulla toimeen valtion satunnaisella, kenties viljelymaksujen tuottoon perustuen, taloudellisella interventiolla ja viljelytoiminnan rajoituksilla vahinkotilanteessa**.

### 5.5.4 Muuntogeenisen viljelijän erityinen vahingonkorvausvastuu

Edellä on tarkasteltu vertailumaissa käytössä olevia vahingonkorvaus- ja ennallistamisvastuujärjestelmiä. Suomen osalta on silloin todettu, että lähinnä vain tuottamusperusteinen yleinen vahingonkorvausvastuu voisi tulla kysymykseen viljelijöiden keskinäisessä vahinkotilanteessa. Naapurusoikeudellista korvaussääntelyä voitaisiin soveltaa muuntogeeniseen viljelytoimintaan, jos toiselle koitua haitta olisi määriteltävissä kohtuuttomaksi, mikä edellyttää tavanomaisuuden ja aikaprioriteetin tarkastelua. Kun verrataan tilannetta Saksan vastaavaan korvaussäännökseen, siellä on katsottu tarpeelliseksi

nimenomaisesti ulottaa naapuruusoikeudellinen vastuu muuntogeeniseen viljelytoimintaan, johon sääntely ei muutoin ainakaan selvästi olisi kohdistunut. Suomenkin osalta lienee katsottava, **ettei korvaus- tai ennallistamisvastuuta synny naapureiden välisessä suhteessa ilman erityissääntelyä, ainakaan, jos muuntogeeninen viljelytapa noudattaa asianmukaista käytäntöä koskevaa suojaamisvaatimusta.** Jos viljelytapa on valvomaton tai muutoin epäasianmukainen, kysymys voi olla oikeudenvastaisesti aiheutetusta vahingosta, jonka korvaamisen soveltuu, ainakin lähtökohtaisesti, yleinen vahingonkorvauslainsäädäntö. Vastuu on silloin meillä ankara eli tuottamuksesta riippumaton. Tanskassa, missä erityissääntelyä ei vielä ole, tilanne on esitetyn perusteella vastaavanlainen.

#### 5.5.5 Vastuu ja ammattitaito

Jos muuntogeenisen viljelijän vastuuta halutaan Suomessa laajentaa niin, että vastuu syntyisi tuottamuksesta riippumatta eli myös silloin kun muuntogeeninen karkaaminen tai sekoittuminen tapahtuu hyvän käytännön mukaisen viljelyn seurauksena, tästä olisi ilmeisesti erikseen säädettävä. Sekoittumisesta johtuvan korvausvastuun järjestämistapa on osin yhteydessä GMO-poliittisiin valintoihin. **Mitä ankarampi muuntogeenisen viljelijän vastuu on toista viljelijää kohtaan, sitä pidättyväisemmäksi voidaan ylipäänsä katsoa lainsäätäjän kanta geeniviljelyä kohtaan.** Jos korvausvastuu syntyy riippumatta siitä, noudatetaanko asianmukaisia teknis-tieteellisesti perusteltuja suojatoimia vai ei, taloudellinen riski toiselle korvattavista sato- ja markkinointimenetyksistä voisi muodostua yrittäjälle liian suureksi ja näin hillitä viljelytoiminnan yleistymistä. Toisaalta ankaran korvausvastuun on, Saksan mallin mukaan, arvioitu olevan omiaan ohjaamaan muuntogeenistä viljelyä harjoittavia siirtymään riittävän etäälle muista viljelmistä, jolloin korvausvastuun ennaltaehkäisevä vaikutus toimii itse asiassa toivottuna sijoituspaikan ohjauskeinona.

Havaitaan siis, että vaikka viljelytoiminnan sääntely on erillään vastuun sääntelystä, sääntelyn lohkoilla on toisiinsa nähden tulkinnallisesti ja asetettavien tasovaatimusten suhteen ilmeinen vuorovaikutus, mikä on tarpeen ottaa huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä. Sekä Saksassa että Tanskassa on vastuun ja viljelytavan asianmukaisen noudattamisen kannalta korostettu muuntogeenisen viljelijän koulutusta ja ammattitaitoa. Tämä seikka on tarpeen ottaa huomioon arvioitaessa muuntogeenisen viljelytoiminnan sallimista.

## 6. Toimintasuositusten tiivistelmä

### 1) Viljelymuotojen valinnanvapaus

Yhteisön järjestelmän lähtökohtana on, että **eri viljelymuotojen tulee olla lähtökohdiltaan samassa asemassa**. Suomen oloissa ei tästä periaatteesta ole oikeudellista syytä poiketa, rinnakkaiselosta on annettava käytäntöä ja valvontaa koskeva ohjeistus.

### 2) Muuntogeenisen viljelylajikkeen geenitekkinen vahingonvastuu on markkinoijalla

Lähtökohtana on, että kun muuntogeeninen lajike on hyväksytty markkinoilla käytettäväksi, sitä asianmukaisesti käyttävän viljelijän tulisi voida luottaa sen turvallisuuteen geenitekniikan riskinhallinnan kannalta. Suomessa vastuuta muuntogeenisten lajikkeiden viljelykäytön toisille aiheuttamasta mahdollisesta vahingosta ei ole erikseen säännelty. **Jos ohjeidenvastainen käyttö johtaisi sekoittumisen ohella geenitekniikkalain kannalta kiellettyyn GMO:n leviämiseen, viljelijällä voi olla omakohtainenkin vastuu.**

### 3) Muuntogeeninen viljelytoiminta on saatettava julkisen valvonnan alaiseksi

Elintarvikkeiden ja muiden tuotteiden muuntogeenisten pitoisuuksien valvonta edellyttää tietoa sekoittumista aiheuttavista riskitekijöistä eli muuntogeenisistä viljelmistä ja niillä käytetyistä lajikkeista.

Tässä suhteessa vaatimuksena tulisi olla muuntogeenisen viljelijän rekisteröityminen viranomaisjärjestelmään tai muu hyväksyminen (**ajokortti**). Hyväksymisen edellytyksenä on selvitys riittävästä ammattitaidosta. Viljelmälle tulisi nimetä vastuuhenkilö.

Viljelmää ja viljelijää koskevien tietojen tulee olla julkisia ja naapuriviljelmille tiedottamisen tulisi olla pakollista.

### 4) Muuntogeenisen viljelyn tulee perustua parhaaseen tai muulla tavoin määritellyyn ”hyvään” viljelykäytäntöön, joka edellyttää viljelytoiminnassa tutkimustiedon päivittämistä ja huomioonottamista.

Muuntogeenisellä viljelijällä tulee olla omaehtoinen selonottovelvollisuus toimintansa riskeistä ja tarpeellisista suojaamistoimista.

Viljelytoimenpiteistä, lajikkeista, viljelyajankohdista yms. tulee viranomaisen osoittamalla tavalla ilmoittaa viranomaisille ja naapuriviljelijöille. Ilmoittamismenettelyn tehtävänä on ehkäistä tarpeettomia häirittilanteita ja myös antaa muille viljelijöille reklamaatiomahdollisuus.

Tämän kohdan seikat edellyttävät alemmantasoista normiohjausta.

### 5) Muuntogeenisille viljelmille tulee määrätä ja asettaa lajikkeiden kannalta riittävät suojaväyhykkeet sekä määrätä tarvittaessa muita eristämistoimia.

Äärirajat tulisi määrätä yleisellä tasolla laissa tai viranomaisen ohjeistuksessa, mutta viljelmäkohtaiset tiukennukset voivat olla tarpeen olosuhteista ja viljelytavasta tai lajikkeista riippuen.

Yhteisön kannan mukaan ns. geenivapaita alueita ei tulisi itsetarkoituksellisesti perustaa, ellei se ole tarpeen muiden viljelmien suojaamisen tai eristämisen mahdollistamiseksi. Jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus määritellä suojaamistasonsa erilaiseksi. Joillakin viljelyalueilla suojaamisen tarve voi siten tilanteesta riippuen johtaa muuntogeenisen viljelyn estymiseen, koska lähtökohtaisesti sopeutumisvelvollisuus on tulijalla. Toisaalta aiempi tavanomainen viljelijä ei voine estää muuntogeenistä viljelyä, jos hänen kohtuudella voidaan olettaa saavan hyvästä viljelykäytännöstä riittävän suojan.

Lähtökohtana tulee olla, että suojautumis- ja eristämistoimien kustannukset kantaa viljelmän rajan yli yltävien vaikutusten osalta muuntogeenisen viljelijä. Toimista ja kustannuksista sekä viljelyjen vuorottelusta voidaan sopia viljelijöiden kesken.

Maankäytön kannalta muuntogeenisten viljelyalojen sijoittamista voitaisiin jossain määrin ohjata, joskin Suomen kaavoitusjärjestelmä tuskin antaa tähän hyviä menettelytapoja, koska liiketoiminnallinen ohjaus ei kuulu kaavoituksen tehtäviin. Pitkälti on poliittinen kysymys, voitaisiinko esimerkiksi maatalousvaltaisille kunnille antaa valta järjestellä ja ryhmitellä viljelyalueita GMO-perusteella. Jos järjestelmä perustuu viljelijöiden kanssa tehtyihin sopimuksiin, **muuntogeeninen viljelysuunnitelma** olisi otettavissa perustaksi esimerkiksi arvioitaessa sitä, voidaanko alueelle sijoittaa uusia muuntogeenisiä viljelmiä tai minkätyyppisiä ne voisivat olla. Maatalousviranomaisten näin laatima suunnitelma ei ehkä voisi olla ehdottomasti sitova johtuen viljelytavan valinnanvapaudesta, mutta ainakin se sopisi informaatio-ohjauksen välineeksi..

## 6) Sopimukset

Naapuriviljelmien ollessa kysymyksessä viranomaisten tulisi ohjata osapuolia sopimaan suoritettavista toimista, viljelyajankohtien yhteensovittamisesta, ilmoitusten tekemisestä yms. **Sopimuksen tekeminen voisi olla eräissä tapauksissa, esimerkiksi vallitsevissa rinnakkaiselotilanteissa, jopa GMO-viljelijäksi rekisteröinnin edellytys, kun sopimista pidetään tarpeellisenä sekoittumisen estämiseksi.** Sopimuksessa voitaisiin määritellä myös sekoittumisesta aiheutuva korvausvastuu tai muu velvollisuus osapuolten kesken. Jos sopimusta ei kohtuullisin ehdoin saada aikaan, voisi tulla kysymykseen osapuolen pyynnöstä viranomaisen sopimuksen korvaava määräys, joka perustuisi hyvään viljelykäytäntöön.

Viranomaiset voisivat laatia mallisopimuksia ja muutoinkin toimia viljelijöiden apuna asiantuntijoina.

## 7) Sekoittumishaitan korvaaminen normaalioloissa

Siltä osin kuin viljelyssä ei aiheuteta geeniteknikkalain 36 §:ssä tarkoitettua GMO:sta johtuvaa vahinkoa, mitä ei pitäisi GMO-lajikkeiden ja -siementen markkinointihyväksynnän vuoksi tapahtuakaan, **muuntogeeninen viljelijä vastaa vallitsevassa oikeustilassa toiselle viljelijälle aiheuttamastaan taloudellisesta vahingosta.** Vahinko voi olla markkina- tai satovahinko taikka viljelmille koitua käyttöhaitta. Korvausvastuun syntymisen edellytyksenä on vallitsevan oikeuden mukaan, että on menetelty viljelyä tai maankäyttöä koskevien määräysten vastaisesti tai muutoin huolimattomasti ja että aiheutettu vaikutus on viljelyalueella epätavanomainen tai kohtuuton. Jos osapuolten kesken on tehty viljelystä sopimus, jonka määräyksiä rikotaan, korvausvastuu perustuu lisäksi sopimukseen.

Korvausvastuuta voi vähentää vahinkoa kärsivän tahon myötävaikutus vahingon syntymiseen. Tällaisesta tilanteesta on kysymys esimerkiksi, kun poikkeuksellisten

sääolojen vuoksi tavanomaista viljelyä harjoittavalle on ilmoitettu tahattomasta sekoittumisriskistä, jota hän ei ole ottanut huomioon esimerkiksi tekemällä kohtuullisiksi katsottavia varautumis- tai suojautumistoimia (joiden kustannukset tosin voitaisiin periä aiheuttajalta).

Nähdäkseni korvaussäätely voitaisiin sinänsä edelleenkin jättää oikeuskäytännön varaan. Selkeämpää olisi kuitenkin säätää GMO-viljelijälle nimenomainen korvausvastuu tuottamuksellisten, vähäistä suurempien sekoittumisvahinkojen ja niiden ehkäisemiseksi syntyneiden kustannusten korvaamiseksi vahingonkärsijälle. Korvaussäännöksen hyötynä olisi sen pelotevaikutus, joka tukisi hyvän viljelykäytännön noudattamista.

Se olisiko korvausvastuu tuottamuksesta riippumatonta eli yhtäläistä riippumatta toiminnan määräystenmukaisuudesta, on poliittinen valintakysymys. Tuottamusperusteinen säätely (Tanskan malli) edellyttäisi varsin tehokasta valvontajärjestelmää, koska muutoin ei varsinkaan jälkikäteen aina voida helposti arvioida teon tai laiminlyönnin yhteyttä seuraukseen. Etenkin uhriksi joutuvan viljelijän asema näytön antajana voisi olla vaikea. Tässä suhteessa **tosiasialliseen vahingon aiheutumiseen perustuva vastuu**, kun riittävä kausaalisuus on olemassa (Saksan malli), näyttäisi istuvan paremmin Suomen oloihin. Meillä on ankaraan vastuuseen perustuvasta säätelytavasta kokemuksiakin sekä ympäristövahinkolaisissa että geeniteknikkalaisissa (36 §). Tämä ei kuitenkaan estä rajoittamasta korvausvastuuta taloudellisesti merkityksellisiin tai muulla tavoin rajattuihin vahinkoihin. Korvausvelvollisuuteen voi vaikuttaa myös aikaprioriteetti eli korvausvelvollisuus voisi olla alennettu, jos tietoisesti asettuu muuntogeenisen viljelmän läheisyyteen hankkimatta tietoa sekoittumisriskistä ja sen synnyttämästä varautumistarpeesta. Toisen suuntaan taas voi vaikuttaa se, että GMO-viljelijä ei ole asianmukaisesti informoinut uutta naapuriviljelijää.

#### 8) Tahattoman sekoittumisen korvaus- ja kustannusvastuun toteuttaminen

Sinänsä sellainen korvausjärjestelmä, jossa viljelijät joutuisivat keskenään riitelemään tahattoman sekoittumisen lainmukaisuudesta ja korvausvelvollisuudesta, on raskas sekä todistustaakan että oikeudenkäyntikulujen kannalta. Siksi säännönmukainen korvausvastuu toimii lähinnä niissä tapauksissa, joissa vahinkoa aiheuttavan **toiminnan lainvastaisuus** on ilmeisen selvä ja vahinko merkittävä.

Tämän lisäksi kuitenkin voi aiheutua viljelytuotteiden sekoittuessa monenlaisia häiriöitä, joiden syyt ja seuraukset eivät ole aina selkeitä. Muuntogeeninen viljelijä voi myös olla maksukyvytön tai heitä on niin monia, ettei tarkkaan osata sanoa, kenen viljelmiltä sekoittuminen on peräisin. Muutoinkin voi olla kohtuutonta, että ei-muuntogeeninen viljelijä joutuisi sekoittumistilanteessa joka kerta käymään oikeutta korvausvaatimuksensa toteuttamiseksi.

Tästä syystä tulisi olla käytettävissä **toissijainen hyvitysjärjestelmä**, jonka turvin tavanomaista tai luonnonmukaista viljelyä harjoittavat voisivat saada sato- ja markkinamenetyksensä korvatuiksi. Järjestelmä voisi olla yhtäältä sellainen, että muuntogeenisiksi viljelijöiksi rekisteröityneet suorittavat valtiolle (rahasto tai vastaava) vuosittaisen **viljelymaksun**, jonka tuotot käytettäisiin sekoittumiskorvausten suorittamiseen (vrt. öljysuojarahasto). Tämä edellyttäisi erityisen elimen perustamista Tanskan tapaan. Valtiolla olisi sitten, tilanteesta riippuen, oikeus tai mahdollisuus takautumiskanteella periä vahingon aiheuttajalta korvausta sen puolesta, jolle korvausta on suoritettu rahastosta. Takaisinperintä olisi mahdollinen aina, kun viljelijöiden välinen korvausvastuu olisi ollut olemassa.

Toinen vaihtoehto voisi olla pakollinen vakuutusjärjestelmä, jolloin rekisteröityneet viljelijät tekisivät vakuutusyhtiön kanssa sopimuksen sekoittumishaittojen korvaamisesta muille viljelijöille. Vahingonkärsijä voisi sitten hakea korvausta menetyksestään yhtiöltä (vrt. ympäristövahinkovakuutus). Tässä tapauksessa hyvitys voisi olla riippumaton sekoittumista aiheuttaneen toiminnan lainmukaisuudesta, mikä keventäisi menettelyä ja näyttövelvollisuutta.

Kumpikin malli näyttää tarkastelluissa vertailumaissa olevan mahdollinen ratkaisu. Valtionhallinnon kannalta ja Suomessa ympäristövahinkolain yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella vakuuttamisjärjestelmä voisi olla valtionhallinnon kannalta kevyempi ratkaisu. Se ei kuitenkaan poista perustetta periä viljelijältä lisäksi **valvontamaksua** valtiolle järjestelmän ylläpidosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

### **Summa summarum vielä ehdotusten tiivistelmä :**

1. Muuntogeenisen viljelyn rajoittamiselle tai kieltämiselle tulee olla objektiiviset perusteet.
2. GMO-viljelijän tulee täyttää ammatilliset ja muut vaatimukset ja olla vastuussa viljelmästä (rekisteröityminen järjestelmään).
3. Viljelyn tulee perustua määriteltyyn hyvään käytäntöön. Sopimustoimintaa kehitettävä.
4. Viljelytoimista ja sekoittumisvaarasta tulee ilmoittaa etukäteen sekä muille viljelijöille että viranomaisille.
5. Muuntogeeninen viljelijä on korvausvastuussa muille viljelijöille sekoittumisen aiheuttamasta taloudellisesta vahingosta; vastuun voi rajoittaa koskemaan merkityksellisiä menetyksiä.
6. Korvausvastuun toteuttamiseksi hyvitysjärjestelmän tulisi olla sellainen, että vahingonkärsijä voi saada heti korvauksen joko rahastosta tai vakuutuksesta. Nämä tahot käyvät sitten tarvittaessa korvausprosessin aiheuttajan kanssa.
7. Muuntogeeninen viljelijä suorittaa valtiolle viljelymaksua käytettäväksi osin korvausrahastoon, jos sellainen perustetaan, sekä valvontamaksua hallintojärjestelmän ylläpitoon.