Valiokunnan lausunto MmVL 8/2016 vp– U 19/2016 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta (lannoitevalmisteasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009 muuttamisesta (lannoitevalmisteasetus) (U 19/2016 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Pirjo Salminen, maa- ja metsätalousministeriö
- jaostopäällikkö Olli Venelampi, Elintarviketurvallisuusvirasto
- professori Martti Esala, Luonnonvarakeskus
- kasvinviljelyasiamies Mika Virtanen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Yara

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa säädetään CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden määritelmistä sekä toimijoiden kuten valmistajan, valtuutettujen edustajien, maahantuojien ja jakelijoiden velvollisuuksista. Ehdotuksessa on asetettu tuotevaatimukset CE-merkityille lannoitevalmisteille sekä miten CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuus arvioidaan ja varmistetaan ainesosaluokkien ja toimintoperusteisten tuoteluokkien mukaan. Tietyille tuoteluokille on valmistajan itse suorittama

tuotannon sisäinen valvonta riittävää, kun taas toisilla valmistuksessa käytettyjen ainesosaluokkien riskit vaativat valmistajilta ilmoitettujen laitosten käyttämistä lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa.

Markkinavalvontana toteutettavan valvonnan nojalla markkinavalvontaviranomainen valvoisi pistokoeluonteisesti ja riskiperusteisesti CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden vaatimuksenmukaisuutta. Vastuu CE-merkityn lannoitevalmisteen vaatimustenmukaisuudesta on talouden toimijalla (valmistaja, maahantuoja, jakelija). Muuten CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden valvonnan erityispiirteet ja sitä koskevat säännökset edellä mainitusta perussäännöstä poiketen on kuvattu ehdotuksessa. Siinä vahvistetaan myös ilmoitettuja laitoksia, jotka arvioivat CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuutta, koskevat säännökset.

Asetusehdotuksella otettaisiin käyttöön tiukentuvat raja-arvot lannoitevalmisteissa kadmiumpitoisuudelle. Turvallisuusvaatimuksissa säädetään ensimmäistä kertaa EU:ssa lannoitevalmisteiden kadmiumin sallituista enimmäismääristä kaikille lannoitevalmistetuoteluokille maaperän ja sitä kautta myös ihmisten terveyden suojelemiseksi. Enimmäisraja-arvoja tiukennetaan kadmiumin osalta kolmen vuoden päästä asetuksen voimaan tulosta epäorgaanisille lannoitteille ja orgaanisille kivennäislannoitteille, joiden kummankin fosforipitoisuus on vähintään 2.2 prosenttia (5 % P2O5) 60 mg:sta Cd / kg P2O5 40 mg:aan Cd / kg P2O5 ja 12 vuoden päästä 20 mg:aan Cd / kg P2O5. Tiukennus ei olisi Suomelle vaativa, sillä Suomi sai viimeksi vuonna 2006 komission päätöksellä 2006/348/EY rajoittaa lannoitteiden kadmiumin enimmäispitoisuutta 22 mg:aan Cd / kg P2O5.

Ehdotukseen sisältyy myös säännökset, joiden avulla jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 6 artiklan 1 kohdan mukaisesta hyödynnettävästä jätteestä voidaan tiettyjen käsittelyprosessien ja tekniikoiden avulla saada ainesosia (raaka-aineita) lannoitevalmisteiden valmistukseen tai sellaisenaan lannoitevalmisteena käytettäviksi tuotteiksi. Tällöin asetusehdotuksen 18 artiklan mukaan, kun jäte on käsitelty asetusehdotuksen ainesosaluokan vaatimusten mukaisesti ja siitä on valmistettu tämän asetusehdotuksen mukainen lannoitevalmiste, jäte lakkaisi olemasta jätettä.

Ehdotuksessa selvennetään rajanvetoa, onko tuote CE-merkitty lannoitevalmiste vai kasvinsuojeluaine. Silloin kun kasvibiostimulanteilla pyritään parantamaan yksinomaan kasvien ravinteiden hyväksikäytön tehokkuutta, abioottisen stressin kestävyyttä tai sadon laatuominaisuuksia, ne muistuttavat luonteeltaan enemmän lannoitevalmisteita kuin kasvinsuojeluaineita. Tällaiset tuotteet voisivat olla CE-merkittyjä lannoitevalmisteita ja ne olisi suljettava kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (jäljempänä kasvisuojeluaineasetus) soveltamisalan ulkopuolelle. Sen vuoksi kasvinsuojeluaineasetusta olisi muutettava. Jos tuotteella on yksi tai useampi toiminto, joista jokin kuuluu kasvinsuojeluaineasetuksen piiriin, jää tuote kasvinsuojeluaineasetuksen piirin ja siitä ei voida tehdä CE-merkittyä lannoitevalmistetta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen pääosin myönteisesti. Valtioneuvoston mielestä on tärkeätä, että myös orgaanisille lannoitevalmisteille ja muille innovatiivisille uusille lannoitevalmisteille avataan helpompi pääsy EU:n sisämarkkinoille. Ensiarvoisen tärkeää on myös saada EU:n sisämarkkinoilla liikkuville lannoitevalmisteille yhtenäiset laatu-, turvallisuus- ja merkintävaatimukset. CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden haitallisten aineiden enimmäismäärien osalta valtioneuvosto odottaa eri tuoteluokkia koskevaa riskinarviota, jonka maa- ja metsätalousministeriö on tilannut Luonnonvarakeskukselta ja joka valmistuu piakkoin. Ainakin kadmiumin osalta Suomi joutunee hakemaan jatkoa voimassa olevalle poikkeukselle, kunnes maksimirajaarvo 20 mg Cd / kg P2O5 on tullut voimaan CE-merkityille epäorgaanisille lannoitteille ja orgaanisille kivennäislannoitteille.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että CE-merkintävaatimukset lannoitevalmisteille myös osaltaan määrittelisivät, milloin sellaisenaan lannoitevalmisteena tai sen ainesosana käytetty jäte lakkaa hyödyntäistoimen seurauksena olemasta jätettä. Ehdotuksen suhdetta jätedirektiivin 6 artiklan mukaisiin jätteeksi luokittelun päättymistä koskeviin säännöksiin on kuitenkin tarpeen edelleen selventää, jotta voidaan varmistaa lannoitevalmisteita koskevan sääntelyn yhtenäinen tulkinta ja sujuva soveltaminen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta toteaa, että ehdotuksessa on kyse EU:n lannoitevalmistemarkkinoiden osittaisesta yhdenmukaistamisesta, silloin kun tuotteet on merkitty CE-merkityiksi lannoitevalmisteiksi. Ehdotus loisi kaikille CE-merkityille lannoitevalmisteille (epäorgaaniset ja orgaaniset lannoitteet, orgaaniset kivennäislannoitteet, kalkitusaineet, maanparannusaineet, kasvualustat, kasvibiostimulantit, agronomiset lisäaineet sekä lannoitevalmisteiden mekaaniset seokset) EU:n tasolla yhtenäiset edellytykset, jolloin lannoitevalmisteteollisuuden mahdollisuudet päästä sisämarkkinoille paranisivat. Se antaisi mahdollisuuden myös uusille innovatiivisille lannoitevalmisteille. Kansallisille markkinoille tarkoitettujen lannoitevalmisteiden markkinat voisivat kuitenkin jatkaa häiriöttömästi toimintaansa, kun kansalliset säännökset säilyvät. Kyse olisi lannoitevalmistemarkkinoiden osittaisesta harmonoinnista, jonka puitteissa lannoitevalmisteiden valmistajat voisivat päättää, onko heidän valmistamansa tuote tarkoitettu paikallisille markkinoille vai EU:n sisämarkkinoille CE-merkittynä lannoitevalmisteena. Myös kansallisten lannoitevalmisteiden vastavuoroinen tunnustaminen säilyisi.

Valtioneuvoston kirjelmään liitetystä muistiosta käy ilmi, että ehdotuksen myötä lannoitemarkkinoille on arvioitu tulevan lisää tarjontaa mm. erilaisten orgaanisten lannoitevalmisteiden tullessa EU:n yhteisen lainsäädännön piiriin. Valiokunta toteaakin, että lannoitevalmisteasetuksen uusiminen ja sen sisältämien CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden valikoiman laajentaminen orgaanisten tuotteiden myötä on sinänsä myönteistä. Käytännössä orgaanisten lannoitevalmisteiden kauppa rajoittunee kuitenkin melko pienelle markkina-alueelle niiden tuotantopaikasta katsottuna. Siten CE-merkittyjen orgaanisten lannoitevalmisteiden myötä viljelijöiden käytössä oleva lannoitevalmistevalikoima tuskin kasvaa olennaisesti nykyisestä, vaikka CE-merkittyjen tuotteiden osalta niiden kuljetus on periaatteessa mahdollista kaukaakin Suomen markkinoille.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että Suomen kansallisen ympäristökorvausjärjestelmän vuoksi orgaanisten lannoitevalmisteiden käyttö viljelijän näkökulmasta ei ole järkevää. Usein orgaanisten lannoitevalmisteiden sisältämästä typestä ja fosforista on kasveille käyttökelpoista vain pieni osa niiden sisältämästä kokonaistypestä ja -fosforista. Ympäristökorvausjärjestelmässä tuotteiden kokonaistyppi ja -fosfori lasketaan kuitenkin käytännössä olevan kokonaan kasvien käytössä. Tämä estää tuotteiden mielekkään käytön kasvien ravitsemuksen ja työteknisten seikkojen kannalta. Valiokunta korostaa tarvetta muuttaa kansallista sääntelyä tältä osin.

Edellä todetun CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden vapaan liikkuvuuden vuoksi valiokunta painottaa sitä, että lannoitevalmisteiden valmistuksessa käytettyjen raaka-aineiden laatuun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä korostuu erityisesti orgaanisten lannoitevalmisteiden osalta, joissa erilaisten haitta-aineiden pitoisuudet voivat nousta ongelmaksi. Valiokunta toteaa käytännön osoittaneen, että markkinavalvonta ei yleensä ole riittävä keino varmistaa tuotteiden laatua ja turvallisuutta EU:n sisämarkkinoilla (esim. kasvien taimiaineiston ja lisäysmateriaalin kauppa). Tämän vuoksi markkinoilla voi esiintyä jatkossa enemmän laadultaan kyseenalaisia lannoitevalmisteita. Valiokunta korostaa erityisesti kansallisen lannoitelainsäädännön ankaran vastuun periaatteen merkitystä lannoitevalmisteiden ostajan oikeusturvan kannalta. Ankaran vastuun merkitys tuleekin vain lisääntymään jatkossa. Suomen happamassa kohtuullisen runsaasti orgaanista ainesta sisältävässä maaperässä riski raskasmetallien siirtymiseen maasta elintarvikeketjuun sekä huuhtoutumiseen herkkiin vesiekosysteemeihin on merkittävä. Suomi sai viimeksi vuonna 2006 komission päätöksellä 2006/348/EY rajoittaa lannoitteiden kadmiumin enimmäispitoisuutta 22 mg:aan Cd/kg P2O5. Suomen tulee hakea jatkoa voimassa olevalle poikkeukselle.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksessa esitetään kiristettäväksi lannoitevalmisteiden sallittuja enimmäismääriä kadmiumpitoisuuden osalta. Tämä asettaa suuria korotuspaineita epäorgaanisten lannoitteiden hintoihin, mikä tulee ottaa vakavasti huomioon ehdotuksen vaikutustenarvioinneissa. Lannoitemarkkinat ovat maailmanlaajuiset, ja fosforilannoitteiden tuotannossa puhtaan raaka-aineen määrä on rajallinen. Kun puhtaan raaka-aineen kysyntä lisääntyy, lannoitteiden hinnat nousevat ja hintojen nousu koskettaa väistämättä myös suomalaisia viljelijöitä. Edellä on jo todettu, että vaikka markkinoille voidaan saada lisää lannoitevalmisteita orgaaniselta puolelta, se ei käytännössä hintapaineita alenna.

Lannoiteasetuksen muutoksen yhteydessä valiokunta pitää myös tärkeänä varmistaa se, että lannoitevalmisteiden ja niiden raaka-aineiden laatu ym. vaatimukset eivät vaaranna sopivien lannoitevalmisteiden saatavuutta ja käyttöä erikoislannoitteidenkaan osalta. Esimerkiksi suomalaisilla taimitarhoilla on vakiintunut hallitusti liukenevien lannoitteiden käyttö astiataimiviljelyssä. Niiden käytöllä on pystytty olennaisesti vähentämään annettavaa ravinnemäärää. Kuorruteaineiden teknisen laadun on täytettävä korkeat vaatimukset, jotta ravinteiden vapautuminen on kasvien kasvun edellyttämää, hidasta ja hallittua. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että lannoiteasetuksen uudistamisen yhteydessä hidasliukoisille lannoitteille on ehdotettu nykyisistä poikkeavia vaatimuksia lannoiterakeiden kuorruteaineille. Kuorrutteena käytettävä "muu" polymeeri ei välttämättä ehdi hajota 90-prosenttisesti 24 kuukaudessa, kuten asetusehdotuksessa (liite 2) on esitetty. Tämä tiukka aikaraja voi tulla esteeksi toimivan ja hyväksi koetun lannoitusmenetelmän käytölle. Tämänkaltaiset tuotantoa vaikeuttavat

vaatimukset tulee kansallisesti käydä tarkasti läpi yhteistyössä elinkeinojen kanssa ja on vaikutettava siten, että ne eivät tule voimaan lopullisessa asetuksessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 3.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jari Leppä kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius