

U 19/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget om Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av CE-märkta gödselprodukter och om ändring av förordning (EG) Nr 1069/2009 och (EG) Nr 1107/2009 (gödselproduktförordningen).

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 17 mars 2016 om Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av CE-märkta gödselprodukter och om ändring av förordning (EG) Nr 1069/2009 och (EG) Nr 1107/2009 samt promemorian över förslaget.

Helsingfors den 28 april 2016

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Konsultativ tjänsteman Pirjo Salminen

JORD- OCH SKOGSBRUKSMI-
NISTERIET

PROMEMORIA

EU/2016/0777

28.4.2016

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FASTSTÄLLANDE AV
BESTÄMMELSER OM TILLHANDAHÅLLANDE PÅ MARKNADEN AV CE-MÄRKTA
GÖDSELPRODUKTER OCH OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EG) NR 1069/2009
OCH (EG) NR 1107/2009**

DOKUMENT

COM(2016) 157 final

ANNEXES 1-5

1 Allmänt

På Europeiska unionens gödselproduktmarknad tillhandahålls många slag av gödselprodukter: oorganiska och organiska gödselmedel, organiskt-mineraliska gödselmedel, kalkningsmedel, jordförbättringsmedel, odlingssubstrat, växtbiostimulanter samt agronomiska tillsatser. Endast största delen av de oorganiska gödselmedlen och en del av kalkningsmedlen omfattas av EU:s gödsellagstiftning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2003/2003 om gödselmedel, nedan gödselmedelförordningen) och ungefär hälften av de gödselprodukter som nu finns på marknaden faller utanför förordningens tillämpningsområde. För de gödselmedel och kalkningsmedlen som omfattas av gödselmedelförordningen finns gemensamma krav på kvalitet och märkning, men inte säkerhetskrav. De EG-gödselmedel och -kalkningsmedlen som ingår i gödselämnesförordningens tillämpningsområde har fri rörlighet från en medlemsstat till en annan, förutsatt att de uppfyller lagstiftningens krav. Också införandet av nya typbeteckningar för gödselmedel och kalkningsmedlen i förordningens bilaga 1 har gått långsamt i förhållande till industrins innovationscykler.

Övriga gödselprodukter, såsom organiska gödselmedel, organiskt-mineraliska gödselmedel, en del av kalkningsmedlen och de oorganiska gödselmedlen, jordförbättringsmedel, odlingssubstrat, växtbiostimulanter samt agronomiska tillsatser, omfattas av medlemsstaternas mycket heterogena nationella lagstiftning om gödselmedel. Medlemsstaterna lagstiftar då också om säkerhetskraven för gödselprodukterna.

Nationella gödselproduktion har fri rörlighet från en medlemsstat till en annan genom ömsesidigt erkännande (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG). En medlemsstat kan förbjuda marknadsföring av en gödselprodukt på sitt territorium endast om tillsynsmyndigheten kan bevisa att produkten förorsakar hälso- eller säkerhetsrisker för människor, djur, växter eller miljön. Detta system har dock inte i praktiken fungerat effektivt.

Eftersom villkoren för gödselprodukters tillträde till marknaden är bara delvis harmoniserade på EU-nivå försvårar det betydligt handelsmöjligheterna. Den harmoniserade lagstiftningen omfattar inte heller i tillräckligt hög grad frågor som gäller miljön och människors hälsa.

Förslaget är en del av kommissionens paket om den cirkulära ekonomin och en av de viktigaste av de 54 åtgärderna i paketet. Ett av syftena med förslaget är att främja den cirkulära ekonomin. Då de organiska bio- och avfallsbaserade gödselprodukterna genom detta förslag tas

med i EU:s lagstiftning om gödselmedel säkerställer det för dem likvärdiga marknadsförhållanden som för de oorganiska gödselmedlen.

Förslaget skapar enhetliga villkor på EU-nivå för alla CE-märkta gödselprodukter (oorganiska och organiska gödselmedel, organiskt-mineraliska gödselmedel, kalkningsmedlen, jordförbättringsmedel, växtunderlag, odlingssubstrat, agronomiska tillsatser samt mekaniska blandningar av gödselprodukter), vilket förbättrar gödselproduktindustrins möjligheter att komma in på den inre marknaden. Det ger möjligheter också för nya innovativa gödselprodukter. Marknaden för gödselprodukter som är avsedda för hemmamarknaden kan dock fortsätta sin verksamhet utan störningar, eftersom de nationella bestämmelserna bibehålls. Det är frågan om en delvis harmonisering av gödselproduktmarknaden, inom vilken tillverkarna av gödselprodukter kan besluta om de produkter de tillverkar är avsedda för den lokala marknaden eller för EU:s inre marknad som CE-märkta gödselprodukter. Också det ömsesidiga erkännandet av nationella gödselprodukter föreslås kvarstå.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I förslaget bestäms om definitioner av CE-märkta gödselprodukter samt om skyldigheterna för olika aktörer, såsom tillverkare, ackrediterade representanter, importörer och distributörer. I förslaget anges produktkrav för CE-märkta gödselprodukter samt hur överensstämelsen med kraven ska bedömas och säkerställas för CE-märkta gödselprodukter, i enlighet med produktfunktionskategorier som baserar sig på komponentmaterial och produktfunktion. För vissa produktfunktionskategorier räcker det med egenkontroll av produktionen som utförs av tillverkaren själv, medan det för andra på grund av risker med de komponentmaterialkategorier som används vid tillverkningen krävs att tillverkarna anlitar anmälda organ för bedömningen av gödselprodukternas överensstämmelse med kraven.

På övervakningen av CE-märkta gödselprodukter tillämpas artiklarna 16-29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (nedan NLF-förordningen). Dessa artiklar innehåller bestämmelser om centrala begrepp och principer, som lagstiftningen för de olika produktsektorerna baserar sig på och enligt vilka regelverket bör utvecklas. I artiklarna 15-26 i NLF-förordningen bestäms om gemenskapsramen för marknadskontrollen och i artiklarna 27-29 om kontroll av produkter som förs in på gemenskapsmarknaden.

När det gäller den övervakning som sker i form av marknadskontroll övervakar marknadskontrollmyndigheterna genom stickprov och på basis av risker att de CE-märkta gödselprodukterna överensstämmer med kraven. Den ekonomiska aktören (tillverkaren, importören, distributören) ansvarar för att en CE-märkt gödselprodukt överensstämmer med kraven. I övrigt har särdragen i kontrollen av CE-märkta gödselprodukter och bestämmelserna om dem, med avvikelse från ovannämnda grundstadga, beskrivits i förslaget. Där fastställs bestämmelserna om de anmälda organ som ska bedöma att CE-märkta gödselprodukter uppfyller kraven.

Om produktkraven för CE-märkta gödselprodukter bestäms i bilagorna I och II till förslaget till förordning. I dem beskrivs produktfunktionskategorierna enligt produktfunktioner och de kvalitets- och säkerhetskrav som gäller för dem. Dessutom ingår i bilaga II de komponentmaterialkategorier (råvaror) som är tillåtna vid tillverkningen av CE-märkta gödselprodukter och de krav som gäller dem. För tillfället ingår det 11 komponentmaterialkategorier i förslaget. Till dem hör råvaruämnen och råvarublandningar, kompost, rötresten från energigrödor och andra rötresten än energigrödor, men till exempel slam från reningsanläggningar finns inte ännu med i de tillåtna komponentmaterialkategorierna. I bilaga III finns märkningskraven för CE-märkta gödselprodukter per produktfunktionskategori. Detaljerade tillämpningar av förfä-

randet vid bedömningen av överensstämmelsen med produktkraven per komponentmaterialkategori och beskrivningar av dem finns i bilaga IV.

I förslaget till förordning införs striktare gränsvärden för kadmiumhalten i gödselprodukter. I säkerhetskraven föreskrivs för första gången i EU om maximala tillåtna kadmiumhalter för alla gödselproduktfunktionskategorier i syfte att skydda jorden och därigenom också människors hälsa. De maximala gränsvärdena för kadmium skärps tre år efter att förordningen trätt i kraft för oorganiska gödselmedel och organisk-mineraliska gödselmedel, vilkas fosforhalt är minst 2,2 procent (5 % P₂O₅) av 60 mg Cd/ kg P₂O₅ till 40 mg Cd/ kg P₂O₅ och om 12 år till 20 mg Cd/kg P₂O₅. Skärpningen är inte bindande för Finland eftersom Finland senast 2006 genom kommissionens beslut 2006/348/EG fick rätt att begränsa den högsta tillåtna kadmiumhalten i gödselmedel till 22 mg Cd/kg P₂O₅.

I förslaget ingår också bestämmelser genom vilka komponentmaterialer (råvaror) i specifikt avfall som kan återvinnas med hjälp av vissa behandlingsprocesser och teknologier i enlighet med 6 artikeln 1 punkten i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv, får användas för tillverkning av gödselprodukter eller som sådana användas som gödselprodukter. Enligt artikel 18 i förslaget till förordning ska en CE-märkt gödselprodukt som har genomgått ett återvinningsförfarande och uppfyller kraven i förordningen anses ha upphört att vara avfall.

För sådana spårbara produkter som avses i artiklarna 32, 35 och 36 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (nedan biproduktförordningen) får enligt förslaget till förordning fastställas en slutpunkt i tillverkningskedjan, efter vilken de inte längre omfattas av kraven i biproduktförordningen. Därför borde biproduktförordningen ändras. Ett undantag från denna princip är dock brådsakande åtgärder som gäller människors och djurs hälsa. På dessa tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet de allmänna principerna och kraven i livsmedelslagstiftningen.

I förslaget tydliggörs gränsdragningen när det gäller om en produkt är en CE-märkt gödselprodukt eller ett växtskyddsmedel. Om växtbiostimulanter enbart syftar till att förbättra växternas näringsutnyttjande, tolerans mot abiotisk stress eller grödans kvalitetsegenskaper påminner de till sin natur mer om gödselprodukter än om växtskyddsmedel. Sådana produkter kan vara CE-märkta gödselprodukter och borde inte släppas ut på marknaden för växtskyddsmedel och på dem borde inte tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (nedan växtskyddsmedelsförordningen). Därför borde växtskyddsmedelsförordningen ändras. Om en produkt har en eller flera funktioner, av vilka någon omfattas av växtskyddsmedelsförordningen ska produkten omfattas av växtskyddsmedelsförordningen och den kan inte göras till en CE-märkt gödselprodukt.

I förslaget ingår också bestämmelser om kommittéförfarande samt om antagande av delegerade akter och genomförandebestämmelser.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget påverkar i huvudsak producenter av innovativa gödselprodukter, som tillverkas av organiska råvaror eller returråvaror enligt modellen för cirkulär ekonomi. De kan med hjälp av den nya lagstiftningen uppnå en sådan produktionsnivå, där produktionen är lönsam, eftersom tillträdet till EU:s inre marknad underlättas i avgörande grad. Sådana producenter drar nytta av detta särskilt i de fall då hemmamarknaden inte är tillräckligt stor för en ny typ av marknad. Förslaget kan också påverka privata eller offentliga utnyttjande företag, såsom verksamhetsidkare som driver behandlingsanläggningar som producerar t.ex. kompost och rötrester, som kan värdesätta sin produktion bättre och därigenom underlätta investeringar.

De skärpta gränsvärdena för kadmium kommer troligen i någon mån att höja priserna på oorganiska fosforgödselmedel i EU. Det maximala gränsvärdet 60 mg Cd/ kg P₂O₅ har ännu inte några stora kostnadseffekter, men redan 40 mg Cd/ kg P₂O₅ skulle öka produktionskostnaderna för de länder i Nordafrika som producerar fosfater med 10—16 %. Om det högsta tillåtna gränsvärdet är 20 mg Cd/ kg P₂O₅ vore tilläggskostnaden för de nordafrikanska länderna 11—20 %. För de fosforgödselmedel som framställs i Finland och Ryssland har de föreslagna maximala gränsvärdena för kadmium inte några negativa följder, eftersom den apatit som används vid framställningen av fosforgödselmedel är betydligt renare än Nordafrikas råfosfat.

Förslaget minskar på lång sikt också arbetsbördan för de nationella myndigheterna som sköter tillsynen av gödselprodukter, när systemen för registrering och godkännande av inrättningar för de gödselprodukter som är helt CE-märkta ersätts delvis med tillsynsmekanismer som omfattar hela EU. För de CE-märkta gödselprodukterna skulle inte finnas någon övervakning av produktionsplatserna, utan den inre marknadens myndighetskontroll är marknadskontroll.

Det tillgängliga utbudet av gödselprodukter för jordbrukare och andra som använder gödselprodukter torde öka. Människor, djur och miljö kommer inom EU att få ett bättre skydd mot förorening av marken, vattnet och livsmedel.

3.2 Konsekvenser för lagstiftningen

När det gäller förslaget till förordning är det fråga om lagstiftning som tillämpas direkt. Förslaget till förordning förutsätter att lagen om gödselprodukt (539/2006) revideras.

4 Förslagets rättsliga grund samt förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som också är grunden för den gällande gödselmedelförordningen (EG) Nr 2003/2003. Förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är korrekt. Förslaget kan anses harmonisera med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

5 Ålands behörighet

Förslaget faller enligt 18 § 15 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) inom Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Nationell behandling

Förslaget framlades i form av skriftligt förfarande i jordbruks- och livsmedelssektionen (EU 18) 18.—20.4.2016. Förslaget har presenterats mera ingående för aktörer inom gödselproduktbranschen vid möten som hållits 4.4. och 7.4.2016 och det har första gången behandlats i undersektionen för gödsel och växtunderlag 8.4.2016.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens organ

Förslaget presenterades i rådets arbetsgrupp 12.4.2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig i huvudsak positivt till förslaget. Det är enligt statsrådets uppfattning viktigt att det öppnas ett lättare tillträde till EU:s inre marknad också för organiska gödselprodukter och andra nya innovativa gödselprodukter. Det är också av största vikt att få enhetliga kvalitets-, säkerhets- och märkningskrav för de gödselprodukter som rör sig på EU:s inre marknad. När det gäller de högsta tillåtna halterna skadliga ämnen i CE-märkta gödselprodukter väntar statsrådet på riskbedömningar för olika produktkategorier, som jord- och skogsbruksministeriet har beställt av Naturresursinstitutet och som snart blir klara. Åtminstone när det gäller kadmium torde Finland bli tvunget att ansöka om förlängning av sitt gällande undantag tills det maximala gränsvärdet 20 mg Cd/kg P₂O₅ har trätt i kraft för CE-märkta oorganiska gödselmedel och organiskt-mineriska gödselmedel.

Statsrådet anser det positivt att det i kraven på CE-märkning enligt förslaget till förordning också definieras när avfall som används som sådant som gödselprodukt eller som komponentmaterial i en gödselprodukt upphör att vara avfall. Det är dock skäl att ytterligare förtydliga hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall enligt artikel 6 i avfallsdirektivet, för att en enhetlig tolkning och smidig tillämpning av regelverket gällande gödselprodukter ska kunna säkerställas.