

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)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä maaliskuuta 2016 tekemä ehdotus 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 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2016

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Pirjo Salminen

MAA- JA METSÄTALOUSHALLIN-
NISTO

MUISTIO

EU/2016/0777

28.4.2016

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS CE-MERKITYSTEN LAIN-
VALMISTAMISEN ASETTAMISTA SAATAVILLE MARKKINOILLA KOSKEVI-
EN SÄÄNTÖJEN VARMISTAMISESTA JA ASETUSTEN (EY) 1069/2009 JA (EY) N:o
1107/2009 MUUTTAMISESTA**

ASIAKIRJAT

COM(2016) 157 final

ANNEXES 1-5

1 Yleistä

Euroopan unionin lannoitevalmistemarkkinoilla on tarjolla monenlaisia lannoitevalmisteita: epäorgaanisia ja orgaanisia lannoitteita, orgaanisia kivennäislannoitteita, kalkitusaineita, maanparannusaineita, kasvualustoja, kasvibiostimulantteja sekä agronomisia lisäaineita. Ainoastaan suurin osa epäorgaanisista lannoitteista ja osa kalkitusaineista on EU:n lannoitelainsäädännön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2003/2003 lannoitteista, jäljempänä lannoiteasetus) piirissä ja noin puolet tällä hetkellä markkinoilla olevista lannoitevalmisteistä jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lannoiteasetuksen piiriin kuuluvilla lannoitteilla ja kalkitusaineilla on yhteiset laatu- ja merkintävaatimukset, mutta ei turvallisuusvaatimuksia. Lannoiteasetuksen soveltamisalaan kuuluvat lannoitteet ja -kalkitusaineet saavat liikkua vapaasti jäsenmaasta toiseen, kunhan ne täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Myös uusin lannoite- ja kalkitusainetyyppien lisääminen asetuksen liitteeseen I on ollut hidasta suhteessa teollisuuden innovointisykliin.

Muut lannoitevalmisteet, kuten orgaaniset lannoitteet, orgaaniset kivennäislannoitteet, osa kalkitusaineista ja epäorgaanisista lannoitteista, maanparannusaineet, kasvialustat, kasvibiostimulantit sekä agronomiset lisäaineet, ovat jäsenmaiden hyvin heterogeenisen kansallisen lannoitevalmistelainsäädännön piirissä. Tällöin jäsenmaat ovat säätäneet myös lannoitevalmisteiden turvallisuusvaatimuksista.

Kansalliset lannoitevalmisteet voivat liikkua jäsenmaasta toiseen vastavuoroisen tunnustamisen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 764/2008 tiettyjen kansallisten tekniisten määräysten soveltamisesta toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyihin tuotteisiin koskevista menettelyistä sekä päätöksen N:o 3052/95/EY kumoamisesta) kautta. Jäsenmaa voi kieltää lannoitevalmisteen markkinoinnin alueellaan vain, jos valvova viranomainen voi näyttää toteen, että tuote aiheuttaa terveys- tai turvallisuusriskin ihmisille, eläimille, kasveille tai ympäristölle. Tämä järjestelmä ei kuitenkaan ole käytännössä toiminut tehokkaasti.

Koska lannoitemarkkinoille pääsyä koskevat edellytykset on yhdenmukaistettu EU:n tasolla vain osittain, vaikeuttaa se kaupankäyntimahdollisuuksia huomattavasti. Yhdenmukaistettu lainsäädäntö ei myöskään kata riittävästi ympäristöön ja ihmisen terveyteen liittyviä kysymyksiä.

Ehdotus on osa komission kiertotalouspakettia ja yksi tärkeimmistä sen 54 toimenpiteestä. Ehdotus pyrkii osaltaan edistämään kiertotaloutta. Kun se tuo orgaaniset bio- ja jätöpohjaiset

lannoitevalmisteet EU:n lannoitelainsäädännön piirin, varmistaa se niille tasapuoliset markkinaolosuhteet suhteessa epäorgaanisiin lannoitteisiin.

Ehdotus loisi kaikille CE-merkityille lannoitevalmisteille (epäorgaaniset ja orgaaniset lannoitteet, orgaaniset kivennäislannoitteet, kalkitusaineet, maanparannusaineet, kasvualustat, kasvi-biostimulantit, agronomiset lisäaineet sekä lannoitevalmisteiden mekaaniset seokset) EU:n tasolla yhtenäiset edellytykset, jolloin lannoitevalmisteteollisuuden mahdollisuudet päästä sisämarkkinoille paransivat. 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 lannoitevalmisteina. Myös kansallisten lannoitevalmisteiden vastavuoroinen tunnustaminen säilyisi.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa säädetään CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden määritelmistä sekä toimijoiden kuten valmistajan, valtuutettujen edustajien, maahantuoja 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.

CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden valvontaan sovelletaan tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2008 (jäljempänä NLF-asetus) 16-29 artikloja. Näissä artikloissa säädetään niistä keskeisistä käsitteistä ja periaatteista, joihin tuotesektorikohtainen sääntely nojaa ja joiden mukaisesti sääntelyä tulee kehittää. NLF-asetuksen 15-26 artikloissa säädetään markkinavalvontaa koskevista yhteisön puitteista ja 27-29 artikloissa yhteisön markkinoille tuleville tuotteille tehtävistä tarkastuksista.

Markkinavalvontana toteutettavan valvonnan nojalla markkinavalvontaviranomainen valvoisi pistokoeluonteisesti ja riskiperusteisesti CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden vaatimuksenmukaisuutta. Vastuu CE-merkityn lannoitevalmisteiden 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.

CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden tuotevaatimuksista säädetään asetusehdotuksen liitteissä I ja II, joissa on kuvattu niiden toimintoperusteiset tuoteluokat ja niitä koskevat laatu- ja turvallisuusvaatimukset. Lisäksi liitteessä II on CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden valmistuksessa sallitut ainesosaluokat (raaka-aineet) ja niihin liittyvät vaatimukset. Tällä hetkellä ainesosaluokkia on ehdotuksessa 11 kuten ensiomateriaalista koostuvat aineet ja seokset, komposti, energiakasvimäädäte ja muu määdäte kuin energiakasvimäädäte, mutta esimerkiksi puhdistamoliete ei ole vielä sallituissa ainesosaluokissa. Liitteessä III on CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden merkintävaatimukset tuoteluokittain. Yksityiskohtaiset vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen soveltamiset ainesosaluokittain ja niiden kuvaukset ovat liitteessä IV.

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 käytettäväksi 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.

Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (jäljempänä sivutuoteasetus) 32, 35 ja 36 artikloissa tarkoitetuille johdetuille tuotteille, voidaan tässä asetusehdotuksessa määrittää valmistusketjun päätepiste lannoitevalmisteena, jolloin sivutuoteasetusta ei enää sovelleta. Tämän vuoksi sivutuoteasetusta olisi muutettava. Poikkeuksena tähän periaatteeseen on kuitenkin kiireelliset ihmisten ja eläinten terveyteen liittyvät toimenpiteet, johon tällöin sovelletaan elintarvikelain-säädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002.

Ehdotuksessa selvennetään rajanvetoa, onko tuote CE-merkitty lannoitevalmiste vai kasvin-suojeluaine. Silloin kun kasvibiostimulanteilla pyritään parantamaan yksinomaan kasvien ravinteiden hyväksikäytön tehokkuutta, abioottisen stressin kestävyyttä tai sadon laatuominaisuuksia, ne muistuttavat luonteeltaan enemmän lannoitevalmisteita kuin kasvin-suojeluaineita. Tällaiset tuotteet voisivat olla CE-merkittyjä lannoitevalmisteita ja ne olisi suljettava kasvin-suojeluaineiden 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 kasvin-suojeluaineasetusta olisi muutettava. Jos tuotteella on yksi tai useampi toiminto, joista jokin kuuluu kasvisuojeluaineasetuksen piiriin, jää tuote kasvisuojeluaineasetuksen piiriin ja siitä ei voida tehdä CE-merkittyä lannoitevalmistetta.

Ehdotuksessa on lisäksi säädökset komiteamenettelystä sekä delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten hyväksymisestä.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus vaikuttaa pääasiassa orgaanisista tai uusioraaka-aineista kiertotalousmallin mukaisesti tuotettujen innovatiivisten lannoitevalmisteiden tuottajiin, jotka pystyvät uuden lainsäädännön avulla saavuttamaan sen tuotannon tason, jolla toiminta on kannattavaa, kun lannoitevalmis-

teiden pääsy EU:n sisämarkkinoille helpottuu ratkaisevasti. Tällaiset tuottajat hyötyvät erityisesti siinä tapauksessa, että kotimarkkinat eivät ole riittävän suuret uudentyyppisille markkinoille. Ehdotus voi vaikuttaa myös yksityisiin tai julkisiin hyödyntäjäyrityksiin kuten esim. kompostia ja mädätettä tuottaviin käsittelylaitoksiin pyörittäviin toiminannharjoittajiin, jotka voivat paremmin arvottaa tuotantoaan ja siten helpottaa investointeja tällaisiin infrastruktuureihin.

Tiukentuvat kadmiumraja-arvot tulevat luultavasti nostamaan jonkin verran epäorgaanisten fosforilannoitteiden hintaa EU:ssa. Enimmäisraja-arvolla 60 mg Cd/ kg P₂O₅ ei vielä ole suuria kustannusvaikutuksia, mutta jo 40 mg Cd/ kg P₂O₅ lisäisi tuotantokustannuksia Pohjois-Afrikan fosfaatteja tuottaville maille 10-16 %. Jos sallittu enimmäisraja-arvo on 20 mg Cd/ kg P₂O₅ olisi lisäkustannus Pohjois-Afrikan maille 11—20 %. Suomessa ja Venäjällä tuotetuille fosforilannoitteille ei esitettävistä kadmiumin maksimiraja-arvoista olisi haittaa, sillä fosforilannoitteiden valmistuksessa käytetty apatiitti on huomattavasti Pohjois-Afrikan raakafosfaattia puhtaampaa.

Ehdotus vähentää pitkällä aikavälillä myös kansallisten lannoitevalvontaviranomaisten työtaakkaa, kun rekisteröinti- ja laitoshyväksyntäjärjestelmät korvataan kokonaan CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden osalta osittain EU:n laajuisilla valvontamekanismeilla. Viranomaisten suorittamaa tuotantopaikkavalvontaa ei CE-lannoitevalmisteilla olisi, vaan sisämarkkinoiden viranomaisvalvonta on markkinavalvontaa.

Myös viljelijöiden ja muiden lannoitevalmisteiden käyttäjien saatavilla oleva tuotevalikoima kasvanee ja ihmiset ja eläimet ja ympäristö ovat EU:ssa paremmin suojassa maaperän, veden ja elintarvikkeiden saastumiselta.

3.2 Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetusehdotuksen osalta on kyse suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä. Asetusehdotus edellyttää lannoitevalmistelain (539/2006) uudistamista.

4 Ehdotuksen oikeusperusta sekä suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla, joka on myös voimassa olevan lannoiteasetuksen (EY) N:o 2003/2003 perusta. Ehdotus käsitellään tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena. Ehdotuksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotus kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 15 kohdan mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan.

6 Kansallinen käsittely

Ehdotus esiteltiin kirjallisen menettelyn kautta maa- ja elintarvikejaostossa (EU 18) 18.—20.4.2016. Ehdotus on esitelty laajemmin lannoitevalmistean toimijoille 4. ja 7.4.2016 pide-tyissä tilaisuuksissa sekä sitä on ensimmäisen kerran käsitelty lannoite- ja kasvualusta -alajaostossa 8.4.2016.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Ehdotus esiteltiin neuvoston työryhmässä 12.4.2016.

8 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 maksimiraja-arvo 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 selvittää, jotta voidaan varmistaa lannoitevalmisteita koskevan sääntelyn yhtenäinen tulkinta ja sujuva soveltaminen.