

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 34/2005 vp

Hallituksen esitys lannoitevalmistelaiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen lannoitevalmistelaiksi (HE 71/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Rämänen ja ylitarkastaja Pirjo Salminen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Heikki Latostenmaa, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Arja Vuorinen, Kasvintuotannon Tarkastuskeskus KTTK

- vanhempi tutkija Tapio Salo, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- yksikönpäällikkö Alec Estlander ja yksikönpäällikkö Kaija Kallio-Mannila, Suomen ympäristökeskus SYKE
- markkinointipäällikkö Seppo Haimi, Rautaruukki Oyj
- tuoteturvallisuusasiantuntija Heikki Hero, Kemira GrowHow Oyj
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- kemikaaliasiantuntija Jari Huhtala, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- kasvualustatyöryhmän puheenjohtaja Väinö Mäntylähti, kasvualustatyöryhmän jäsen Tom Niemi ja kasvualustatyöryhmän jäsen Pertti Pehkonen, Viherympäristöliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi lannoitevalmistelaki, jolla kumotaan vuonna 1993 annettu lannoitelaki.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa, yhdenmukaistaa ja selventää lannoitevalmistelakea lainsäädäntö ottaen huomioon kansalliset kehittämistavoitteet ja käytännössä esiin tulleet muutostarpeet. Ehdotuksessa on otettu huomioon vuonna 2003 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston lannoitteista antamassa asetuksessa edellytetty valvonta ja täytän-

töönpano Suomessa. Ehdotettu laki koskee myös muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa edellytettyä valvontaa ja muuta täytäntöönpanoa siltä osin kuin se koskee lannoitevalmistelakea. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muusta kansallisesta lainsäädännöstä, kuten perustuslakiuudistuksesta, johtuvia muutoksia, jotka koskevat säädöstasoa, valtuutussäännöksiä,

valvontajärjestelmää, hallinnollisia pakkokeinoja sekä muutoksenhakua.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi yleiset lannoitevalmisteita koskevat laatuvaatimukset, jotka lannoitevalmisteiden on täytettävä, jotta niitä saa valmistaa markkinoille saattamista varten, saattaa markkinoille, käyttää ja tuoda maahan. Markkinoilla olevien lannoitevalmisteiden tulisi sisältyä joko kansalliseen lannoitevalmisteiden tyyppinimiluetteloon tai Euroopan yhteisön lannoitetyyppien luetteloon. Laki koskee myös maastavientiä sekä osin lannoitevalmisteiden

valmistusta maatilalla omaan käyttöön ja muuta lannoitevalmisteiden käyttöä.

Valvontaviranomaisia ja valvontajärjestelmää sekä pakkokeino- ja seuraamusjärjestelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkennettavaksi. Muutosten avulla on tarkoitus varmistaa, että markkinoilla olevat lannoitevalmisteet ovat hyvälaatuisia, turvallisia ja kasvintuotantoon sopivia, eivätkä ne sisällä ihmisten, eläinten, kasvien tai muun luonnon kannalta vahingollista määrää haitallisia tuotteita, aineita tai eliöitä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2006.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Esityksellä saatetaan EU:n lannoiteasetus osaksi Suomen lainsäädäntöä, mutta samalla myös selvennetään voimassaolevaa lainsäädäntöä. Valiokunta pitää hyvänä lannoitevalmistelain keskeistä tavoitetta lannoitevalmisteiden käytöstä ympäristölle aiheutuvien haittojen vähentämisestä. Lannoitevalmisteiden valmistuksessa, markkinoille saattamisessa ja käytössä on varmistuttava siitä, että toiminnasta ei aiheudu vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle taikka ympäristölle. Keskeiset keinot tavoitteen toteuttamiseksi sisältyvät lannoitevalmisteiden laatuvaatimuksia, valvontaa ja laitosten hyväksymismenettelyä koskeviin säännöksiin.

Valiokunta toteaa, että uusi lainsäädäntö hahmottuu melko vaikeasti, koska se on puitelainsäädännön tyyppistä. Lainsäädännön sisältö, kuten vaara ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle tai ympäristölle, konkretisoituu vasta asetustasoisessa sääntelyssä. Ministeriön asetuksissa ja niiden liitteissä on tarkoitus yksityiskohtaisesti säätää esimerkiksi ihmisten, eläinten ja kasvien taudinaiheuttajien sallituista tai niitä indikoivista raja-arvoista ja sallittujen raskasmetallien tai muiden haitallisten aineiden enimmäispitoisuuksista.

Valiokunnalla on ollut käytettävissä asetusluonnos liitteineen.

Lannoitevalmisteiden valmistuksen ja markkinoille saattamisen valvonta siirtyy ehdotuksen mukaan selkeästi valmistajan vastuulle. Oma-valvonnalla ja viranomaisen suorittamalla valvonnalla voidaan turvata lain tavoitteiden saavuttaminen. Valvonta laajenee koskemaan myös lannoitevalmisteiden käytön valvontaa. Valiokunta pitää hyvänä, että ehdotuksessa korostetaan lisäksi valvovan viranomaisen velvollisuutta antaa ohjeita ja neuvontaa toiminnanharjoittajille.

Laitoshyväksyntää koskevalla vaatimuksella yhdenmukaistetaan laitoshyväksyntä koskemaan myös muita orgaanisia lannoitteita ja maanparannusaineita koskevia laitoksia kuin lannoitevalmisteita eläimistä saatavista sivutuotteista valmistavia laitoksia.

Lannoitevalmistelakia ei sovelleta lannoitteiden, lannoitevalmisteiden eikä lannan hyödyntämiseen maanparannusaineena, vaan siitä säädetään ympäristölainsäädännössä (erityisesti valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta, 931/2000 ja valtioneuvoston päätös puhdistamoliikkeen käytöstä maanviljelyksessä, 281/1994). Ympäristö- ja lannoitelainsäädännön välisen rajanvedon epäselvyyttä on pyritty ehdotuksessa poistamaan, mutta hallintomenettelyissä tulisi

edelleen olemaan jonkin verran päällekkäisyyttä.

Valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota tarpeeseen yhteensovittaa eri lakien mukaiset menettelyt siten, että päällekkäisyydet poistetaan ja varmistetaan yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoissa syntyvien lietteiden asianmukainen käsittely siten, että maanparannusaineena käytettävien lietteiden ravinne- ja raskasmetallipitoisuudet eivät ylitä sallittuja pitoisuuksia.

Valiokunta painottaa maaperän suojelun tavoitteen tehokasta huomioon ottamista ja pitää ehdotettuja uudistuksia tärkeinä lannoitevalmisteiden raskasmetallipitoisuuksien ylitysten sekä kasvi-, ihmis- ja eläintautiriskien ehkäisemiseksi. Suomi on EU:hun liittyessään saanut oikeuden pitää voimassa kansallinen lainsäädäntönsä, joka koskee kadmiumin enimmäismäärän rajoittamista lannoitteissa. Poikkeamisoikeus päättyy 31.12.2005, ja Suomi on pyytänyt komissiota jatkamaan oikeuden voimassaoloa. Valiokunta pitää poikkeamisoikeuden säilymistä erittäin tärkeänä ja katsoo, että kadmiumpitoisten lannoitteiden käytön estämiseen EU:n sisämarkkinoilla tulee kiinnittää Suomessa erityistä huomiota. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee edelleen toimia sen suuntaisesti, että koko yhteisön alueelle saadaan voimaan sama kadmiumraja-arvo kuin Suomessa nyt. Lakiehdotuksen markkinavalvonnalle perustuvan nykyistä tehokkaamman valvontamenettelyn avulla voidaan ehkäistä korkeita raskasmetallipitoisuuksia sisältävien lannoitteiden käyttöä.

Valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että teollisuuden sivutuotteiden käytön lisääntymisestä ympäristölle aiheutuvien riskien kasvaminen on otettava erityisesti huomioon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös tutkimustarve sivutuotteista valmistettujen lannoitevalmisteiden vaikutuksesta maaperään, vesiin, ilmaan, kasvinviljelyyn ja satojen laatuun on erittäin suuri.

Valvonnan tehokkuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä voimakkaasti yleistynyt Internetin välityksellä tapahtuva verkkokauppa

asettaa uusia haasteita lisätessään yksittäisten lannoite-erien suoratuontia lähialueilta.

Valiokunta korostaa, että elintarvikkeiden tuotantoketju tulee nähdä yhtenä kokonaisuutena, jossa huomio kiinnitetään tuotteen laatuun alkutuotannosta kuluttajalle saakka, valvonta on aukotonta ja tuotteiden alkuperä jäljitettävissä.

Toimivan valvonnan turvaamisen ohella valiokunta pitää tärkeänä sitä, että lakiesityksen avulla paitsi ehkäistään haittojen aiheutuminen, myös edistetään teollisuuden lannoitetarkoituksiin soveltuvien sivutuotteiden ja ylijäämämaiden hyötykäyttöä. Samanaikaisesti on tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota esimerkiksi metsäteollisuuden jätetuhkan käyttöön metsänparannusaineena, sillä tuhkan sisältämien raskasmetallien liukoisuus voi vaihdella suuresti ja vaikutus ympäristössä olla hyvinkin erilainen eri tapauksissa.

Valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että lakiehdotukseen sisältyvää lannoitevalmistajien ilmoitusvelvollisuutta tuotteiden määristä ja ravinnepitoisuuksista voidaan hyödyntää esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästölaskennassa ja velvollisuus palvelee siten muitakin tavoitteita kuin lain välitöntä valvontaa.

Valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että laissa ei oteta huomioon kysymystä geenimuunneltujen tuotteiden käyttämisestä raaka-aineena lannoitevalmisteita valmistettaessa tai niiden merkitsemisestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaiset lannoitevalmisteiden valmistajat eivät käytä geenimuunneltuja tuotteita valmisteissaan. EU:n lannoiteasetus ja sivutuoteasetus eivät sisällä määräyksiä geenimuunneltujen tuotteiden käyttämisestä raaka-aineena lannoitevalmisteissa, vaan merkintöjä vaaditaan ainoastaan elintarvikkeilta ja rehuilta. Pakkausmerkintöjä koskevia vaatimuksia tulisi yleisemminkin selvittää ja tarkentaa siten, että niistä ilmenevät kaikki ympäristölle tai terveydelle haitalliset ainesosat.

Valiokunnalle on esitetty, että lakiin tulee sisällyttää voimassaolevaan lannoitelakiin sisältyvää ns. ankaralle vastuulle perustuvaa vahingonkorvaussäännöstä vastaava sääntely. Vahingon-

korvausvelvollisuussäännös suojaa voimassa-olevan lain mukaan tehokkaasti ammattimaista maanviljelystointia harjoittavia elinkeinonharjoittajia lannoitevalmisteen virheellisyytilanteessa. Siinä lähtökohtana on lannoitevalmisteen valmistajan, pakkaajan, maahantuojan tai muun markkinoille saattajan velvollisuus korvata virheellisestä lannoitetuotteesta aiheutunut vahinko.

Lakiehdotukseen ei sisälly vahingonkorvaussäännöstä, sillä lähtökohtana on pidetty maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöä MmVM 6/1997 vp, jossa katsotaan, että tuoteryhmäkohtaisilla toisistaan poikkeavilla säännöksillä ei ole asiallista perustetta ja että erot aiheuttavat käytännössä tarpeetonta epätietoisuutta ja sekaannusta. Ratkaisua on perusteltu myös sillä, että lainsäädäntö on muutoinkin muuttunut tuotevastuulain soveltamisalan laajennuttua koskemaan myös maatalouden alkutuotteita. Kauppalakiin (355/1987) perustuvaan vahingonkorvaussääntelyyn siirtymisen ei ole arvioitu olennaisesti lisäävän ammattimaisesti harjoitettuun maanviljelyyn liittyviä riskejä.

Valiokunta esittää, että maa- ja metsätalousvaliokunta arvioi huolellisesti esitettyjä lähtökohtia, koska vahingonkorvaussäännöksellä voi olla välillistä, ennaltaehkäisevää merkitystä myös ympäristönsuojelun näkökulmasta. Teoreettisen yhdenmukaisuuslähtökohdan ohella lainsäädäntöratkaisulle tulee olla myös pitävät käytännölliset perusteet. Lainsäädännön tulee tukea kuluttajien luottamusta maataloustuotannon turvallisuuteen ja korostaa tuottajan vastuuta myös alkutuotteiden laadusta. Maanviljelijän oikeusaseman selvittämiseksi on kauppalakiin perustuvan oikeudellisen aseman arvioiminen välttämätöntä.

Lopuksi valiokunta huomauttaa, että lakiehdotuksen 3 §:ään tulee lisätä puuttuva viittaus lakiin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005).

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Heidi Hautala /vihr
jäs. Christina Gestrin /r
Susanna Haapoja /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk (osittain)
Inkeri Kerola /kesk
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok
Heikki A. Ollila /kok
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
vjäs. Oras Tynkkynen /vihr
Esko Ahonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.