

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*torjun-
ta-aineiden puitedirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 12 päivänä heinäkuuta 2006 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neu-

voston direktiiviksi torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan yhteisön politiikan puitteista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2006

Ympäristöministeri *Jan-Erik Enestam*

Neuvotteleva virkamies Merja Turunen

EU/2006/1182

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Ylitarkastaja

Hannu Braunschweiler

MUISTIO

12.9.2006

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TORJUNTA-AINEIDEN KESTÄVÄÄ KÄYTTÖÄ KOSKEVAN YHTEISÖN POLITIIKAN PUITTEISTA (TORJUNTA-AINEIDEN PUITEDIREKTIIVI)**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 12 päivänä heinäkuuta 2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan yhteisön politiikan puitteista (KOM(2006) 373 lopullinen). Torjunta-aineiden puitedirektiivi annetaan komission ehdotuksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 175 (1) artiklan nojalla, jolloin siihen sovellettaisiin 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä.

Samanaikaisesti komissio antoi tiedonannon torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevasta teemakohtaisesta strategiasta (KOM(2006) 372 lopullinen), joka liittyy yhteisön kuudennen ympäristöohjelman toimeenpanoon. Torjunta-ainestrategiasta annetaan Eduskunnalle selvitys erikseen. Direktiiviehdotus on osa torjunta-ainestrategian toteuttamista, josta on tehty vaikutusten arviointi (SEC(2006) 894 ja sen tiivistelmä SEC(2006) 914). Kuudennesta ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 1600/2002/EY 7 artiklan 1 kohdan mukaan torjunta-ainestrategian päätavoitteena on vähentää torjunta-aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä pyrkiä yleisesti torjunta-aineiden nykyistä kestävämpään käyttöön sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen. Samalla on kuitenkin noudatettava asianmukaisen kasvinsuojelun vaatimuksia. Puitedirektiiviehdotuksen tavoitteena on panna täytäntöön suurin osa niistä torjunta-ainestrategian osista, jotka edellyttävät uuden lainsäädännön vahvistamista.

Torjunta-aineiden käyttö jäsenvaltioissa on muuttunut huomattavasti viimeisten 15 vuoden aikana. Vaikka torjunta-aineita käytetään joissakin jäsenvaltioissa vähemmän, toisissa jäsenvaltioissa niiden käyttö on kasvanut voimakkaasti. Nämä erilaiset suuntaukset osoittavat, että jäsenvaltioiden politiikat eroavat toisistaan ja että toimia tarvitaan yhteisön tasolla varsinkin, jotta ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso voitaisiin varmistaa koko EU:n alueelle.

Torjunta-ainestrategia ja puitedirektiivi on valmisteltu komissiossa yhteistyössä kaikkien sidosryhmien ja tahojen kanssa. Asiassa kuultiin Euroopan parlamenttia, neuvostoa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, teollisuutta, kuluttaja- ja viljelijäorganisaatioita sekä suurta yleisöä. Lisäksi komissio järjesti asiasta konferenssin ja tapaamisia eri sidosryhmien edustajille sekä osallistui asiaan liittyvistä erityiskysymyksistä keskusteleviin konferensseihin. Komissio järjesti asiasta myös avoimen kuulemisen. Ehdotetun strategian tavoitteita ja mahdollisesti toteutettavia monia toimenpiteitä tuettiin laajalti.

Torjunta-ainestrategian ja –puitedirektiivin ohella komissio on jo antanut tai aikoo antaa vuoteen 2008 mennessä seuraavat asiakirjat:

- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi direktiivin 91/414/ETY tarkistamisesta (KOM(2006) 388 lopullinen);
- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineita koskevista tilastoista;
- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jossa vahvistetaan olennaiset vaatimukset ympäristön suojelemiseksi saatettaessa markkinoille uutta torjunta-aineiden

levityskalustoa ja –tarvikkeita; ehdotus sisällytetään mahdollisesti konedirektiiviin 2006/42/EY; sekä

- ehdotus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan ympäristölaatuunormista, mukaan luettuina tiettyjä torjunta-aineita koskevat normit (KOM(2006) 397 lopullinen).

Uudella lainsäädännöllä täydennetään Euroopan ympäristöterveystoimintasuunnitelmaa neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle annettua tiedonantoa (KOM(2004) 416 lopullinen), johon sisältyvät muun muassa tarvittavat toimet yhtenäisten tietojen laatimiseksi ihmisten altistumisesta torjunta-aineille ja altistumisen seurauksista.

Komissio ehdottaa, että torjunta-aineiden puitedirektiivi rajattaisiin koskemaan vain kasvinsuojelu-aineita, koska EU:n kuudennessa ympäristöohjelmassa viitataan yksinomaan kasvinsuojeluaineita koskevaan lainsäädäntöön ja koska kasvinsuojeluaineet ovat torjunta-aineiden tärkein ryhmä. Teemakohtaisen strategian soveltamisalaa voidaan kuitenkin laajentaa tulevaisuudessa, jos vastavia toimenpiteitä katsotaan tarvittavan biosi-deja varten.

2. Ehdotusten tavoite

Ehdotetun torjunta-aineiden puitedirektiivin tavoite on vahvistaa puitteet torjunta-aineiden käyttämiseksi kestävällä tavalla vähentämällä torjunta-aineiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia siten, että viljelykasveja suojellaan samalla riittävästi. Direktiiviehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön suurin osa niistä torjunta-ainestrategian osista, jotka edellyttävät uuden lainsäädännön vahvistamista.

Yksi voimassa olevan lainsäädännön puutteista on, ettei siinä käsitellä riittävästi torjunta-aineiden käyttövaihetta, joka on keskeinen torjunta-aineiden aiheuttamien riskien syntymisessä. Tästä syystä puitedirektiivissä ehdotetaan toimenpiteitä tämän puutteen korjaamiseksi, jotta voitaisiin luoda yhtenäinen yleinen poliittinen kehys torjunta-aineita koskevalle yhteisön sääntelylle.

Direktiiviehdotuksen tarkoitus on tukea jär-

järkevää ja tarkkaa torjunta-aineiden käyttöä sekä asianmukaista viljelyä ja maaperän hoitoa. Ehdotuksen mukaan on myös tärkeää parantaa torjunta-aineiden käyttäjien, varsinkin ammattimaisten käyttäjien toimintaa varmistamalla parempi koulutus, koska väärin- ja liikakäyttö johtuu juuri itse käyttäjistä. Tävoitteena on myös parantaa torjunta-aineiden levityskaluston laatua ja tehokkuutta, jotta torjunta-aineiden käyttäjät voisivat saavuttaa parhaimman käsittelyn tehokkuuden pienimmillä mahdollisilla haitallisilla vaikutuksilla ihmisten terveyteen ja ympäristöön.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Torjunta-aineiden puitedirektiiviehdotuksessa pannaan täytäntöön ne teemakohtaisen strategian toimenpiteet, joita ei voida sisällyttää olemassa oleviin välineisiin tai politiikkoihin lukuun ottamatta kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevien tilastotietojen keruuta. Direktiiviehdotus sisältää seuraavat säännökset:

- Jäsenvaltioiden laatimat kansalliset toimintasuunnitelmat, joissa vahvistetaan tavoitteet, joiden mukaan vähennetään vaaroja, riskejä ja kemiallisesta kasvinsuojelusta riippuvuutta;

- Sidosryhmien osallistuminen kansallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen, toteuttamiseen ja uusimiseen. Jäsenvaltiot määrittävät yleisön osallistumista koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt ja tason, jolla osallistuminen tapahtuu, tarjotakseensa kansalaisille mahdollisuuden osallistua menettelyyn varhain ja tehokkaasti;

- Torjunta-aineiden ammattimaisille käyttäjille tarkoitetun koulutusjärjestelmän luominen sen varmistamiseksi, että torjunta-aineiden säännölliset käyttäjät ovat täysin tietoisia käyttöön liittyvistä riskeistä ja toteuttavat kaikki tarvittavat toimet löytääkseen mahdollisimman vähän haittaavat keinot kasvinsuojeluaineisiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Järjestelmän yhteydessä käyttäjille annetaan neuvoja parhaan mahdollisen päätöksen tekemiseksi samaa käsittelyä varten saatavilla olevista eri tuotteista (haitallisten torjunta-aineiden korvaaminen vähemmän haitallisilla käyttäjätasolla);

- Suurelle yleisölle (erityisesti torjunta-

aineiden muille kuin ammattimaisille käyttäjille) suunnatun tiedottamisen parantaminen tiedotuskampanjoiden ja vähittäismyyjien kautta kulkevan tiedon välityksellä;

- Levityskaluston säännölliset tarkastukset, jotta voidaan vähentää torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen (erityisesti käyttäjän altistumisen osalta) ja ympäristöön;

- Torjunta-aineiden lentolevityksen kieltäminen, jotta voidaan rajoittaa ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvia huomattavia haitallisia vaikutuksia, joita aiheutuu erityisesti tuulen mukana kulkeutumisen vuoksi. Lentolevitystä olisi voitava käyttää vain poikkeuksellisesti, jos lentolevitys tarjoaa selkeitä etuja ja myös ympäristöhyötyjä verrattuna muihin levitysmenetelmiin tai jos muita toteutettavissa olevia vaihtoehtoja ei ole olemassa. Tällaisia poikkeuksia koskevat edellytykset on vahvistettava, jotta voidaan pienentää haitallisten vaikutusten riski, esimerkiksi edellyttämällä käyttäjiltä asianmukaista koulutusta ja soveltamalla levityskalustoa koskevia standardeja;

- Erityistoimenpiteet vesiympäristön suojelemiseksi torjunta-aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta, jotta voidaan edistää vesipolitiikan puitedirektiivissä (direktiivin 2000/60/EY 7 artiklan 3 kohta, 11 artikla ja 16 artikla) vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista;

- Sellaisten alueiden määrittäminen, joilla torjunta-aineiden käyttöä rajoitetaan tai se kielletään muun lainsäädännön (kuten luontotyypidirektiivin 92/43/EY 6, 10 ja 12 artikla ja lintudirektiivin 79/409/EY 3 artikla ja 4 artiklan 4 kohta) mukaisten toimenpiteiden perusteella. Tällaisia alueita olisi nimettävä myös suuren yleisen suuren altistusriskin vähentämiseksi ja herkkien väestöryhmien kuten lasten suojelemiseksi;

- Torjunta-ainepakkausten käsittely ja varastointi sekä torjunta-aineiden jäännökset ja muut tuotteiden käsittelyyn liittyvät toimenpiteet, jottei torjunta-aineita varastoitaisi ja käsiteltäisi huolimattomasti ja mahdollisesti ympäristöä saastuttavalla tavalla;

- Vähän torjunta-aineita käyttävän viljelyn edistäminen ja integroitua tuholaistorjuntaa viljelijätasolla koskevien täytäntöönpanoedellytysten vahvistaminen jäsenvalti-

oissa. Integroidulla torjunnalla tarkoitetaan monitorjuntamenetelmiä, joissa yhdistetään kemiallista torjuntaa muihin torjuntakeinoihin ja ennalta ehkäiseviin menetelmiin. Direktiivillä vahvistetaan integroitua tuholaistorjuntaa koskevat yhteisön laajuiset standardit, ja ne tulevat pakollisiksi vuodesta 2014 alkaen. Yhteisön tasolla vahvistetaan myös integroitua tuholaistorjuntaa koskevat lajikohtaiset standardit, mutta niiden soveltaminen on edelleen vapaaehtoista. Jäsenvaltiot voisivat tukea tätä toimintaa maaseudun kehittämistoimien yhteydessä;

- Riskien vähentämisessä saavutetun edistymisen mittaaminen yhdenmukaistetuin indikaattorein, jotka tulevat säännöllisen raportoinnin yhteydessä kaikkia jäsenvaltioita sitoviksi. Yhteisiä indikaattoreita olisi käytettävä kaikissa jäsenvaltioissa mahdollisesti muiden jo olemassa olevien indikaattorien rinnalla; sekä

- Tietojenvaihtojärjestelmän luominen yhteisön tasolla. Direktiiviehdotuksessa perustetaan teema-kohtaista strategiaa käsittelevä asiantuntijaryhmä, joka koostuu jäsenvaltioiden ja kaikkien muiden sidosryhmien edustajista, ja joka kehittää ja päivittää jatkuvasti asianmukaisia ohjeita, parhaita käytänteitä ja suosituksia seuraten teemakohtaisen strategian osana ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamista.

Jäsenvaltioiden on direktiiviehdotuksen mukaan pantava direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään kaksi vuotta direktiivin voimaantulopäivästä. Direktiiviehdotukseen ei liity siirtymäaikaa. Ehdotus sisältää uudeleentarkastelulausekkeen. Lisäksi ehdotettu direktiivi koskee ETA-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa alaa, minkä vuoksi se on tarkoitus ulottaa koskemaan Euroopan talousaluetta.

4. Ehdotusten vaikutukset

Puitedirektiiviehdotuksen vaikutuksia on arvioitu taloudellisesta, sosiaalisesta, terveydellisestä ja ympäristöä koskevasta näkökulmasta osana torjunta-ainestrategian vaikutusten arviointia. Puitedirektiiviluonnoksessa ehdotettujen toimenpiteiden osalta on komissiossa tarkasteltu 3–5 eri vaihtoehtoa (vapaa-

ehtoiset vs. pakolliset toimenpiteet) eri sidosryhmille ja viranomaisille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten kannalta. Lisäksi ehdotettujen toimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä arvioitaessa vertailukohtana tarkasteltiin tilannetta, jossa tilanne säilyisi ennallaan.

4.1. Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotettu direktiivi edellyttäisi muutoksia pääasiassa torjunta-ainelakiin (1969/327) ja torjunta-aineasetukseen (1995/792). Suurin osa direktiiviehdotuksessa esitetyistä toimenpiteistä on jo sisällytetty Suomen nykyiseen torjunta-ainelainsäädäntöön. Torjunta-aineita koskevan kansallisen lainsäädännön uudistaminen on parhaillaan valmisteilla. Myös eräisiin muihin maataloutta ja ympäristöä koskeviin säädöksiin voidaan tarvita muutoksia, esimerkiksi maataloustukiehtoihin ja luonnonsuojelusäädöksiin.

Puitedirektiivin antamisen on arvioitu olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin ja ne voidaan saavuttaa paremmin yhteisötason toimilla.

4.2. Taloudelliset vaikutukset

Huolimatta torjunta-aineiden ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheuttamista riskeistä niistä on monenlaista – pääasiassa taloudellista – hyötyä erityisesti viljelijöille. Torjunta-aineet lisäävät satoa ja parantavat maataloustuotteiden laatua maksimaalisesti ja supistavat työvoiman tarvetta. Ne voivat myös vähentää maaperän eroosiota, sillä maanmuokkauksen tarve vähenee, ja varmistaa monenlaisten kohtuuhintaisten maataloustuotteiden saannin luotettavuuden. Kasvinsuojeluaineiden avulla voidaan myös varmistaa kasvien terveyttä koskevien vaatimusten täyttyminen ja varmistaa maataloustuotteiden kansainvälinen kauppa. Lähinnä näiden syiden vuoksi torjunta-aineita käytetään laajalti maa- ja puutarhataloudessa. Torjunta-aineita käytetään myös maatalousalan ulkopuolella moniin eri tarkoituksiin puun tai lankaiden suojaamisesta kansanterveydensuojeluun.

Strategiassa ehdotetut toimet tähtäävät kas-

vinsuojeluaineiden käyttöön liittyvien ympäristö- ja terveysriskien vähentämiseen ilman, että kasvintuottajien sadot vähenisivät. Yhteiskunta, erityisesti torjunta-aineiden käyttäjät, kuluttajat ja ympäristö hyötyisivät riskien vähenemisestä ja ehdotettujen toimien kokonaisvaikutuksista. Näiden rahallisen hyödyn arviointi on vaikeaa. Erään laajan selvityksen perusteella voidaan arvioida, että torjunta-aineiden kestävä käyttö tuottaisi koko EU:ssa vuosittain yli 200 miljoonan euron nettohyödyn riskien vähentyessä. Myös esimerkiksi talousveden ottamoiden pilaantumisten aiheuttamat kustannukset vähenisivät.

Strategiassa ehdotettujen toimien toteuttamisen maksaisivat osin kasvinsuojeluaineita tuottava teollisuus, muut toiminnanharjoittajat ja maanviljelijät, jotka siirtävät kustannuksia tuotteittensa hintoihin. Toisaalta vähemmän kasvinsuojeluaineita käyttävät maanviljelijät hyötyisivät toimista käyttökustannusten alentuessa. Ehdotettujen toimien arvioidaan vähentävän torjunta-aineiden käyttömääriä EU:ssa 11 – 16 % eli 31 000 – 44 000 tehoainetonnina vuosittain. EU:n maanviljelijät säästäisivät tämän vuoksi 770 – 1 100 miljoonaa euroa vuosittain, mutta joutuisivat toisaalta maksamaan osan muiden toimien kustannuksista, joten heidän nettohyödykseen on arvioitu 380 – 710 miljoonaa euroa vuosittain. Puitedirektiivissä ehdotettujen torjunta-aineiden varastointivaatimusten toteuttamisen arvioidaan maksavan koko EU:ssa 40 – 80 miljoonaa euroa, koulutuksen järjestämisen 250 miljoonaa euroa, torjunta-aineiden levityslaitteiden testauksen 90 miljoonaa euroa ja huollon 40 miljoonaa euroa, sekä uusille levityslaitteille tulevat lisäkustannukset olisivat 2 – 4,5 miljoonaa euroa ja torjunta-aineiden käytön tilastointikustannukset 2 miljoonaa euroa.

Ehdotetut direktiivin toimet lisääisivät muun muassa koulutuksen sekä torjunta-aineiden varastointivälineiden ja levityslaitteiden huolto- ja sertifiointipalveluiden kysyntää. Työpaikkoja syntyisi ehdotettujen toimien myötä kokonaisuudessaan enemmän kuin vähenisi, koko EU:ssa arviolta 3 000 työpaikkaa. Työpaikkoja vähenisi kasvinsuojeluaineiden valmistus- ja jakeluyrityksistä.

Direktiiviehdotuksen toteuttamisen johdosta eräät viranomaistehtävät lisääntyisivät

jonkin verran. Muun muassa kansallisten toimenpideohjelmien laadinta, seuranta ja raportointi, koulutusohjelmien valmistelu ja toimeenpano ja herkkien alueiden valinta sekä hoito edellyttävät lisää voimavaroja näitä tehtäviä hoitaville viranomaisille. Nykyisen lainsäädännön perusteella torjunta-aineiden rekisteröinnin hakijoilta perittävät maksut kattavat ainoastaan rekisteröinnistä aiheutuvia kustannuksia, joten lisääntyvät viranomaistehtävät tulisi kattaa muilla tavoin. Tämä edellyttäisi jonkin verran lisäresursseja viranomaisille.

4.3. Hallinnolliset vaikutukset

Torjunta-aineiden käyttöön liittyvän käyttäjäkoulutuksen järjestäminen ja ylläpito maatalouden ympäristötukiohjelman ehtoihin sitoutuneille viljelijöille on jo osittain toteutettu Suomen lainsäädännössä samoin kuin lentolevityslupamenettely.

Direktiiviluonnoksessa edellytetään, että jäsenmaat laativat kansalliset toimenpidesuunnitelmat torjunta-aineista aiheutuvien riskien vähentämiseksi yhteisön aikataulun mukaisesti. Tällaisten suunnitelmien laadinta edellyttää torjunta-aineista vastaavien viranomaisten tiivistä yhteistyötä ja riittävästi henkilöstövoimavaroja suunnitelmien laadintaan, toteuttamiseen ja seurantaan. Käyttäjäkoulutus-ohjelmien laajentaminen, toimeenpano ja ylläpito vaativat myös eri viranomaisten yhteistyötä ja voimavaroja samoin kuin tiedotuksen tehostaminen suurelle yleisölle. Levityskaluston säännölliseen tekniiseen tarkastamiseen liittyy myös osaltaan raportointivelvoitteita komissiolle, jolloin on sovittava viranomaisten ja muiden tarkastuksiin osallistuvien tahojen työnjaosta ja vastuista. Torjunta-aineiden käytön vähentäminen herkillä alueilla edellyttää yhteistyötä alue- ja paikallistason viranomaisten kanssa tähän tarkoitukseen varattavien alueiden kartoituksessa ja seurannassa, mikä vaatii voimavaroja kansallisen, alue- ja paikallistason viranomaisille.

Ehdotuksen hallinnolliset vaikutukset olisivat muuten vähäisiä Suomessa.

4.4. Ympäristövaikutukset

Ehdotuksen tarkoitus on vähentää torjunta-aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä pyrkiä torjunta-aineiden nykyistä kestävämpään käyttöön sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen. Ehdotuksen ympäristövaikutukset riippuisivat yhteisö- ja kansallisella tasolla toteutettavien käytännön toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Nykyisessä torjunta-aineita koskevassa lainsäädännössä keskitytään erityisesti torjunta-ainevalmisteiden elinkaaren alkuun ja loppuun ehkäisemällä riskejä ennen niiden markkinoille päästämistä sekä säätämällä maataloustuotteissa esiintyvien tehoainemien enimmäismääristä. Direktiiviehdotuksessa korjattaisiin ja täydennettäisiin nykyisessä lainsäädännössä olevia puutteita, jotka kohdistuvat torjunta-aineiden käyttövaiheeseen syntyvien ympäristö- ja terveysriskien sääntelyyn.

Huolimatta ihmisten terveyden ja ympäristön suojeluun tähtäävistä voimassa olevista politiikoista ja lainsäädännöstä kasvinsuojeluaineiden tosiasiallinen kulutus ja käyttö eivät ole vähentyneet EU:ssa vuosina 1992–2003. Elintarvikkeista ja rehuista otettujen näytteiden määrä, joissa todetaan lainsäädännössä sallitut enimmäismäärät ylittäviä torjunta-ainejäämiä, ei ole vähentynyt vuosina 1996–2003, vaan se on säilynyt noin viidessä prosentissa. Huolimatta olemassa olevasta torjunta-aineiden sääntelykehyksestä ympäristöstä (erityisesti maaperästä, ilmasta ja vedestä) löytyy edelleen epätoivottavia määriä tiettyjä torjunta-aineita.

Puitedirektiivin mukaisten toimien odotetaan erityisesti vähentävän torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvia yleisiä riskejä ja negatiivisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön. Tämä voidaan saavuttaa vähentämällä suojelutoimenpitein epätoivottavaa altistumista ja käytetyistä aineista aiheutuvia vaaroja.

Puitedirektiivin ansiosta torjunta-aineiden käyttöä koskeva tietämys kasvaa suuresti, asiaa koskevat riski-indikaattorit kehitetään

ja torjunta-aineiden käyttö vähenee ajan mitaan. Torjunta-aineiden käytön odotetaan vähenevän yleisesti myös siitä syystä, että vähän torjunta-aineita käyttävä viljely yleistyy (mm. integroitu tuholaiсторjunta, luonnonmukainen viljely) ja nimetään alueita, joilla torjunta-aineiden käyttöä rajoitetaan tai se kielletään, vaikka tämä ei olekaan suorassa yhteydessä tosiasiallisten riskien vähenemiseen. Paremmiin koulutettuihin käyttäjiin, joilla on käytössään optimaalinen levityskalusto, käyttävät torjunta-aineita tehokkaammin ja rajoittavat päästöjä ympäristöön, varsinkin vesiympäristöön. Lisäksi odotetaan, että vähän torjunta-aineita käyttävä viljely, kuten integroitu tuotanto, kasvaa.

Puitedirektiivin mukaisten toimien ansiosta odotetaan myös, että elintarvikkeista ja eläinlääkkeistä otettavien jäämien määrä, jotka ylittävät sallitut enimmäismäärät. Lisäksi ihmisille ja luonnonvaraisille eläimille aiheutuvien myrkytysten määrä laskee. Näille suuntauksille ei ole mahdollista vahvistaa määrällisiä tavoitteita, sillä tarvittavia perustietotietoja ei ole useinkaan saatavilla tai liian monien huomiota otettavien tekijöiden vuoksi määrällisiä vaikutuksia ei voida ennakoita luotettavalla tavalla. Vaikutustenarviointi osoittaa kuitenkin, että odotettu kokonaisvaikutus on selvästi positiivinen.

5. Valtioneuvoston alustava kanta

Suomi tukee direktiiviehdotusta, jonka tavoitteena on nykyisen torjunta-ainelainsäädännön ohella pyrkiä vähentämään torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvia vaaroja ihmisten terveydelle ja ympäristölle sekä edistää torjunta-aineiden kestäväää käyttöä. Tavoitteiden ei ole tarkoitus vaarantaa kasvinsuojelua. Useat ehdotuksessa esitetyt toimet ovat jo osittain toimeenpantu Suomessa muun muassa maatalouden ympäristötuen myöntämisen ehdoissa, jolloin ne koskevat jo lähes kaikkia viljelijöitä (ympäristötuen ulkopuolella nykyisin vain n. 5% viljelijöistä).

EY:n perustamissopimuksen 175 (1) artikla näyttäisi olevan oikea ja riittävä oikeusperusta puitedirektiiville EY-tuomioistuimen valvottuun oikeuskäytännön, erityisesti Car-taganan bioturvallisuuspyötkirjasta annetun

lausunnon 2/00 (6.12.2001) perusteella. Keskeistä on lainsäädäntöehdotuksen painopiste: direktiiviehdotuksen mukaisista toimista valtaosa on myös sisällöllisesti ympäristöpolitiikka-oikeusperustaan liittyviä. EY-tuomioistuimen mukaan se, että direktiivin säännöksillä voi olla heijastusvaikutuksia kauppapolitiikkaan, ei sinänsä johda siihen, että kauppapolitiikka-artikla pitäisi ottaa oikeusperustojen joukkoon. Lisäksi ehdotus ei sisällä sisämarkkinoiden kannalta niin merkittäviä rajoittavia säännöksiä, että tällä olisi vaikutusta oikeusperustaan, joten myöskään EY 95 artikla ei näyttäisi olevan tarpeen.

Ehdotuksessa esitetty torjunta-aineiden riskejä vähentävän kansallisen toimintasuunnitelman laatiminen on kannatettava menettely. Useissa maissa on jo aiemmin valmisteltu vastaavanlaisia torjunta-aineiden käytön tai riskien vähennyssuunnitelmia ja tulokset näiden suunnitelmien vaikuttavuudesta ovat oleellisesti rohkaisevia. Myös Suomella on kokemusta vapaaehtoisin toimin perustuvan torjunta-aineiden käytön vähennyssuunnitelman tuloksellisuudesta 1990-luvulla. Direktiiviehdotuksen mukaisesti suunnitelma edellyttäisi jäsenmailta suunnitelmallisia tavoitteita, toimia ja aikatauluja. Suomen mielestä tulisi harkita kuitenkin nykyistä tarkempaa suunnitelman sisällön ohjeistamista esimerkiksi direktiivin liitteessä tai teknisessä ohjeessa. Sidosryhmien osallistuminen toimintasuunnitelmien valmisteluun lisää alan eri ryhmien sitoutuneisuutta vähennyssuunnitelmaan ja siten edistää sen toteutumista. Jäsenmaiden tulee valmistella kansalliset suunnitelmat kolmen vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta ja tarkistettava suunnitelmaa viiden vuoden välein.

Ehdotuksen mukaan torjunta-aineiden ammattimaisille käyttäjille, jakelijoille ja neuvottajille on varmistettava riittävästi koulutusta torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien ehkäisemiseksi. Nykyisinkin Suomessa edellytetään torjunta-aineiden käyttäjäkoulutusta ympäristötukeen sitoutuneilta viljelijöiltä ja lisäksi kansallisen torjunta-ainelainsäädännön mukaisesti määriteltyjen erityisen vaarallisten torjunta-aineiden ostajat ja käyttäjät joutuvat suorittamaan erityistutkinnon. Suomi tukee koulutuksen edellyttämistä torjunta-aineiden ammattimaisilta käyt-

täjiltä ja pitää tärkeänä myös jakelijoiden koulutusta. Ehdotusta tulisi kuitenkin selkeyttää siten, että sen sisällöstä selviäisi, onko koulutus pakollista vai vain toivottavaa. Lisäksi ammattimaisen käyttäjän määritelmä tulisi selkeästi määritellä. Ehdotuksen liitteessä on kattavasti esitetty ne aiheet, mitkä tulisi sisällyttää koulutuksen. Sen sijaan koulutuksen kestosta tai siitä, kuinka usein koulutus tulee suorittaa, ei ole annettu tarkempia ohjeita.

Suomi tukee torjunta-aineiden levityskalustolle asetettavien tarkastusvelvoitteiden toimeenpanoa, koska tunnetusti testaamattomalla kalustolla tehdyssä ruiskutuksessa huomattava osa käytetystä torjunta-aineesta voi levitä torjuntakohteen ulkopuolelle. Ympäristötukeen sitoutuneilta viljelijöiltä edellytetään jo nykyisin kaluston testaamista viiden vuoden välein.

Suomi tukee ehdotukseen sisällytettyä torjunta-aineiden lentolevityksen pääsääntöistä kieltä. Ehdotuksessa on yleisesti määritelty, millä edellytyksillä lentolevitys olisi mahdollista. Käytännössä nyt annettu ehdotus on samansuuntainen kuin Suomen nykyiseen lainsäädäntöön sisällytetyt lentolevityssäädökset. Eräissä tapauksissa esimerkiksi laajan metsätuhon vaaran uhatessa lentolevitykseen turvautuminen voi olla aiheellista.

Artiklan 10 vesiympäristön suojelemiseksi esitetyt toimet ovat kannatettavia. Tällä hetkellä Suomessa hyväksytyjen torjunta-ainevalmisteiden turvallisen käytön ehdoksi on asetettu käytön rajoituksia vesistöjen läheisyydessä. Lisäksi maatalouden ympäristötukeen sitoutuneilta viljelijöiltä edellytetään pidättäytymistä torjunta-aineiden käytöstä vesistöjen läheisyydessä. Suomi tukee myös esitettyä vähäistä torjunta-aineiden käyttöä muun muassa liikenneväylillä, rautatielinjoil-

la ja muilla vettä helposti läpäisevillä alueilla. Direktiiviehdotuksessa tulisi Suomen mielestä painottaa myös nykyistä enemmän pohjavesien suojelua. Suomi tukee ehdotuksia, joilla ehdotusta tarkennettaisiin siten, että vedenhankintaan tarkoitetuilla alueilla vaaralliseksi luokiteltujen torjunta-aineiden käyttöä tulisi rajoittaa tai kieltää ja pohjavesien suojele sisällytettäisiin joko artiklaan 10 tai 11.

Suomen mielestä on kannatettavaa rajoittaa pienimpään mahdolliseen määrään torjunta-aineiden käyttö suuren yleisön tai herkkien väestöryhmien käyttämillä alueilla.

Torjunta-aineista ei aiheudu vaaraa ainoastaan käytön yhteydessä vaan myös muulloin valmisteita käsiteltäessä, varastoidessa tai jätehuollossa. Artiklassa 12 oikeasuuntaisesti kiinnitetään huomiota muuhun kuin käytöstä aiheutuviin vaaroihin. Direktiiviehdotuksessa ei kuitenkaan täsmennetä, mitkä ovat tarvittavat toimenpiteet tällaisten riskien välttämiseksi.

Artiklassa 13 korostetaan perustellusti muiden kuin kemiallisen torjunnan käyttöä ensisijaisena torjuntamenetelmänä. Muun muassa integroidun torjunnan käyttöön ottoa tulisi edistää kaikin mahdollisin keinoin. Ehdotuksessa ei tarkemmin määritellä, mitkä ovat kaikki mahdolliset kannustimet, millä jäsenmaiden tulisi edistää integroidun torjunnan lisäämistä. Myös puitedirektiivissä voitaisiin mainita luonnonmukaisen tai torjunta-aineettoman viljelyn edistäminen tavoitteena siten kuin se mainitaan strategiassa.

Torjunta-aineiden käytön ja riskien kuvaamiseen tarvittavien indikaattorien kehittäminen yhteisötasolla on kannatettavaa, jotta voidaan käyttää harmonisoituja menetelmiä direktiivin toimien toteuttamisen seuraamisessa.