

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä kesäkuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä ja asetuksen (EU) 2021/2115 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22.9.2022

Maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen

Elintarviketurvallisuusjohtaja Sebastian Hielm

22.9.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KASVINSUOJELUAIKNEIDEN KESTÄVÄSTÄ KÄYTÖSTÄ JA ASETUKSEN (EU) 2021/2115 MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta

Komissio julkaisi 22.6.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä (COM(2022)305 final). Ehdotukseen sisältyy seitsemän liitettä.

Komissio antoi 12.7.2006 tiedonannon torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevasta teema-kohtaisesta strategiasta (KOM(2006) 372 lopullinen), joka liittyi yhteisön kuudennen ympäristöohjelman toimeenpanoon. Strategian tarkoituksena oli vähentää torjunta-aineista ihmisille ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ja riskejä vähentämällä tai poistamalla altistumista sekä kannustamalla vähemmän haitallisten vaihtoehtojen tutkimusta, kehittämistä ja käyttöönottoa mukaan lukien myös muut kuin kemialliset vaihtoehdot. Samanaikaisesti komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan yhteisön politiikan puitteista (KOM(2006) 373 lopullinen), joka hyväksyttiin vuonna 2009.

Ehdotuksen perustelujen mukaan torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan direktiivin 2009/128/EY soveltamisessa ja noudattamisen valvonnassa on esiintynyt heikkouksia. Nämä heikkoudet ovat tulleet esiin komission tarkastuksissa sekä täytäntöönpanokertomuksissa, joita ovat latineet komissio, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (COM(2019) 640 final) komission Pellolta pöytä - strategiassa (COM(2020) 381 final) tuodaan esiin tarve siirtyä oikeudenmukaiseen, terveelliseen ja ympäristöystävälliseen elintarvikejärjestelmään. Pellolta pöytä -strategiassa korostetaan myös, että on tärkeää parantaa viljelijöiden asemaa arvoketjussa. Strategiassa ehdotetaan kahta erityistavoitetta kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käytön – ja niistä aiheutuvien riskien – sekä vaarallisempien kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Alaa koskeva EU:n sääntely on ratkaisevan tärkeää, jotta saavutetaan Pellolta pöytä - strategiassa asetetut tavoitteet sekä korjataan havaitut torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan direktiivin soveltamisessa ja valvonnassa havaitut puutteet. Sääntelyä olisi sen vuoksi vahvistettava selkeillä ja yhdenmukaisilla säännöillä.

2 Ehdotuksen tavoite

Uudistuksella pyritään korvaamaan torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annettu direktiivi 2009/128/EY kasvinsuojeluaineiden sääntelyssä ja sovittamaan toimet yhteen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja Pellolta pöytä -strategian sekä saasteettomuustoimintaohjelman (COM(2021) 400 final) ja maaperästrategian (COM(2021) 699 final) kanssa. Tavoitteet vastaavat myös EU:n pölyttäjälaitteen (COM(2018) 395 final), kemikaalistrategian (COM(2020) 667 final) ja työterveys- ja työturvallisuusstrategian 2021-2027 (COM(2021) 323 final) tavoitteita. Ehdotuksella pyritään vähentämään kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvia riskejä ja vaiku-

tuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön saavuttamalla Pellolta pöytään –strategiassa asetettuja kasvinsuojeluaineiden vähentämistavoitteita ja edistämällä integroidun torjunnan ja kemiallisten kasvinsuojeluaineiden vaihtoehtojen käyttöä.

Ehdotuksen ensimmäisenä tavoitteena on

- i) vähentää kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttöä ja niistä aiheutuvia riskejä, etenkin niiden kasvinsuojeluaineiden, jotka sisältävät vaarallisempia tehoaineita;
- ii) lisätä integroidun torjunnan käyttöä ja valvontaa; ja
- iii) lisätä vähemmän vaarallisten ja kemiallisille kasvinsuojeluaineille vaihtoehtoisten keinojen käyttöä kasvintuhoojien torjunnassa.

Toisena tavoitteena on parantaa seurantatietojen saatavuutta esimerkiksi seuraavista:

- i) kasvinsuojeluaineiden levittäminen ja käyttö ja niistä aiheutuvat riskit; ja
- ii) terveyteen ja ympäristöön liittyvä seuranta. Näin varmistetaan parempi kehys, jotta voidaan mitata edistymistä.

Kolmantena tavoitteena on parantaa säännösten täytäntöönpanoa, soveltamista ja noudattamisen valvontaa kaikissa jäsenvaltioissa politiikan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Neljäntenä tavoitteena on edistää uutta teknologiaa, kuten täsmäviljelyä, jossa hyödynnetään avaruusdataa ja -palveluja (mukaan lukien geopaikannusmenetelmät), jotta voitaisiin vähentää kasvinsuojeluaineiden kokonaiskäyttöä ja niistä aiheutuvia riskejä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen I luvussa säädetään kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttöä ja niistä aiheutuvia riskejä koskevien vähennystavoitteiden asettamisesta sekä vaatimuksista koskien kasvinsuojeluaineiden käyttöä, varastointia, myyntiä ja hävittämistä sekä levitysvälineitä. Lisäksi säädetään koulutuksesta ja tiedottamisesta sekä integroidun torjunnan täytäntöönpanosta. Ehdotusta sovelletaan kasvinsuojeluaineisiin kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 2 artiklan mukaisesti.

Ehdotuksen II luvussa esitetään tavoitteet, joiden mukaan kasvinsuojeluaineiden käyttöä ja niistä aiheutuvia riskejä olisi vähennettävä EU-tasolla 50 prosenttia Pellolta pöytään - strategian mukaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi kansallisessa lainsäädännössään asettaa sitovia tavoitteita, jotka voivat poiketa EU:n 50 prosentin tavoitteista. Poikkeusta koskevissa säännöksissä annettaisiin mahdollisuus ottaa huomioon vuoden 2011 jälkeen tapahtunut muutos sekä kasvinsuojeluaineiden käytön intensiteetti. Intensiteetillä tarkoitetaan kasvinsuojeluaineiden painotetun myyntimäärän jakamista käytössä olevalla maatalousmaalla. Lisäksi annettaisiin komissiolle mahdollisuus antaa suosituksia tavoitteiden korottamisesta ja julkaista tietoja edistymisestä tavoitteiden saavuttamisessa.

Ehdotuksen III luvussa kuvataan yksityiskohtaisesti, mitä kansallisten toimintasuunnitelmien tulisi sisältää. Jäsenvaltioiden tulisi vuosittain arvioida ja päivittää toimintasuunnitelmansa, sekä raportoida tästä komissiolle edistymis- ja täytäntöönpanokertomuksilla.

Ehdotuksen IV luvussa säädetään integroitua torjuntaa koskevista vaatimuksista ammattikäyttäjille. Siinä edellytetään, että ammattikäyttäjät pitäisivät kirjaa integroidusta torjunnasta ja riippumattomien neuvojen käytöstä. Kirjanpito tulisi viedä luvussa tarkoitettuun sähköiseen rekisteriin. Luvussa IV säädetään lisäksi integroitua torjuntaa koskevien viljelykasvikohtaisten säännösten hyväksymisestä ja valvonnasta. Ehdotuksen mukaan ammattikäyttäjien olisi noudatettava viljelykasvikohtaisia säännöksiä, jos sellaiset on tehty.

Ehdotuksen V luvussa esitetään vaatimukset, joiden mukaan ammattikäyttäjillä, jakelijoilla ja neuvoilla olisi oltava koulutustodistus. Luvussa säädetään myös kasvinsuojeluaineiden ja levitysvälineiden käyttöä koskevista yleisistä vaatimuksista. Lisäksi luvussa säädetään kasvinsuojeluaineiden käytöstä herkillä alueilla, vesiympäristön ja juomaveden suojelusta, lentolevityksestä, varastoinnista, hävittämisestä ja käsittelystä sekä kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskeva neuvonnasta.

Ehdotuksen VI luvussa säädetään kasvinsuojeluaineiden myyntiä koskevista vaatimuksista. Luvussa esitetään myös kasvinsuojeluaineita koskevat tiedot, jotka olisi annettava ostajalle myyntihetkellä.

Ehdotuksen VII luvussa edellytetään, että jäsenvaltiot perustaisivat ammattikäyttäjille, neuvoille ja jakelijoille koulutus- ja sertifiointijärjestelmän. Luvussa säädetään myös riippumattoman neuvontajärjestelmän perustamisesta. Ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot lisäisivät tiedotusta kasvinsuojeluaineisiin liittyvistä seikoista ja julkaisisivat keskeisiä tietoja verkossa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi kerätä tietoja kasvinsuojeluaineisiin liittyvistä akuuteista ja kroonisista myrkytystapauksista.

Ehdotuksen VIII luvussa säädetään ammattikäytössä olevien kasvinsuojeluaineiden levitysvälineiden tarkastusta koskevista vaatimuksista. Siinä säädetään myös sähköisestä rekisteristä, johon olisi kirjattava tiedot kaikista ammattikäytössä olevista levitysvälineistä. Luvussa vahvistetaan ilmoitusvaatimukset, jotka koskisivat välineiden omistusoikeuden siirtoa tai käytöstä poistamista. Ehdotuksen mukaan levitysvälineitä tulisi tarkastaa kolmen vuoden välein ja tarkastusvaatimuksista voitaisiin poiketa tiettyjen levitysvälineiden osalta.

Ehdotuksen IX luvussa säädetään yhdenmukaistettujen riski-indikaattoreiden ja II-luvussa tarkoitettujen vähennystavoitteiden saavuttamisen laskemisesta.

Ehdotuksen X luku koskee hallinnollisia ja rahoitussäännöksiä. Nämä koskevat ilmoituksia komissiolle nimetyistä toimivaltaisista viranomaisista sekä seuraamuksia ja maksuja.

Ehdotuksen XI luvussa säädetään asetuksen nojalla annettavia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevista edellytyksistä. Komissio voi antaa delegoituja säädöksiä liitteiden II-VI muuttamisesta. Nämä koskevat muun muassa kansallisten toimintasuunnitelmien sisältöä, kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevan koulutuksen aiheita, kasvinsuojeluaineiden levitysvälineiden tarkastusta ja harmonisoituja riski-indikaattoreita. Lisäksi komissio voi antaa delegoituja säädöksiä kasvinsuojeluaineiden ammattikäyttäjän integroidun torjunnan velvollisuuksista ja miehittämättömän ilma-aluksen lentäjän ja laitteen kriteereistä.

Ehdotuksen mukaan komissio voi myös antaa täytäntöönpanosäädöksiä vakiomallista kasvinsuojeluaineiden käyttökirjanpidolle, vakiomallista jäsenvaltioiden vuosittaisille tiivistelmille ja analyysille kasvinsuojeluaineiden käyttökirjanpitoon kertyneistä tiedoista sekä jäsenvaltioiden vuosittaisten myrkytystapauuskertomusten mallille.

Ehdotuksen XII luvussa kumotaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi 2009/128/EY ja säädetään asetuksen voimaantulosta ja soveltamisesta.

Liitteessä I säädetään menetelmästä, jolla laskettaisiin vuodeksi 2030 asetettujen vähentämistavoitteiden edistyminen. Liitteessä II säädetään tiedoista, joita jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle vuotuisissa edistymis- ja täytäntöönpanokertomuksissa. Liitteessä III luetellaan ehdotuksen 25 artiklassa tarkoitetun koulutuksen aiheet. Liitteessä IV säädetään käytössä olevien kasvinsuojeluaineiden levitysvälineiden tarkastuksesta ja tarkastuksessa tarkastettavista kohteista. Liitteessä V säädetään ilmoituslomakkeesta, jolla kasvinsuojeluaineiden levitysvälineen omistajan vaihtumisesta tai käytöstä poistosta olisi ilmoitettava sähköiseen rekisteriin. Liitteessä VI säädetään menetelmästä, jolla laskettaisiin yhdenmukaistetut riski-indikaattorit. Liitteessä VII säädetään ehdotuksen 43 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta vastaavuustaulukosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta, jolla annetaan EU:lle valtuudet toteuttaa toimia, joilla säilytetään, suojellaan ja parannetaan ympäristön laatua ja suojellaan ihmisten terveyttä. EU:n toimet alalla ovat perusteltuja kyseessä olevien ympäristö- ja kansanterveysnäkökohtien vuoksi.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä Euroopan parlamentin kanssa.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevalla direktiivillä 2009/128/EY luotiin puitteet kasvinsuojeluaineiden kestävä käytön saavuttamiselle. Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin arvioinnin tulokset vahvistavat, että direktiivin täytäntöönpano, soveltaminen ja noudattamisen valvonta on ollut erilaista ja epätasaista jäsenvaltioissa. Tästä on ollut seurauksena se, että terveyden ja ympäristön suojelun taso vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Kasvinsuojeluaineiden käytöstä biologiselle monimuotoisuudelle ja ekosysteemeille aiheutuva uhka ylittää valtioiden rajat ja edellyttää tiukkoja toimia EU:n tasolla. Eri jäsenvaltioissa vaihtelevan tasoina toteutetut toimet haittaavat tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Komissio esittää ehdotuksessa, että koordinoituilla EU:n toimilla voidaan täydentää ja vahvistaa tehokkaasti kasvinsuojeluaineiden kestävä käyttöä koskevia kansallisia ja paikallisia toimia ja vähentää jäsenvaltioiden välillä nykyisin olevaa vaihtelua direktiivin soveltamisessa. Jäsenvaltiot eivät voi yksinään asettaa näitä tavoitteita, vaan vaadittujen toimien laajuuden vuoksi nämä tavoitteet voidaan komission arvion mukaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Yhdenmukaiset EU:n toimet ovat sen vuoksi perusteltuja ja tarpeellisia.

Ehdotuksella ei vahvisteta yhdenmukaisia pakollisia tavoitteita jäsenvaltioille. Tämä johtuu siitä, että kasvinsuojeluaineiden käytön nykyinen perustaso vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Komissio katsoo, että tavoitteiden asettamista koskevan prosessin oikeasuhteisuus on varmistettu säännöksellä, jolla mahdollistetaan jäsenvaltioiden erilaisen edistymistahdin sekä kasvinsuojeluaineiden käytön intensiteetin huomioon ottaminen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset hallinnolle

Ehdotus lisäisi hallinnon työmäärää merkittävästi.

Ehdotuksen vaatimukset kansallisille toimintaohjelmille olisivat laajemmat ja yksityiskohtaisemmat kuin voimassa olevat vaatimukset sekä sisältövaatimusten että vaadittavien arviointien ja raportointien osalta. Tämä lisäisi hallinnon työmäärää merkittävästi.

Ehdotus edellyttää hallinnon varmistavan, että toimijoille laadittaisiin kaksi sähköistä rekisteriä. Toiseen käyttäjät voisivat kasvin suojeleluaineiden käytön ja integroidun torjunnan toimenpiteiden kirjanpitoa ja toiseen vietäisiin kasvin suojeleluaineiden levitysvälineiden testaukset ja omistuksenvaihdot. Säädöksen valmistelun aikana on ehdotettu, että maatalouden toimijat voisivat kirjanpitoa maataloushallinnon integroituun tukien hallinta- ja valvontajärjestelmään (nk. IACS-rekisteri, Integrated Administration and Control System). Muiden alojen kasvin suojeleluaineiden käyttäjille, kuten metsätaloustoimijoille ja viherympäristötoimijoille tulisi tässä tapauksessa laatia toinen rekisteri.

Lisäksi ehdotus edellyttää hallinnon varmistavan, että valmisteltaisiin viljelykasvikohtaiset integroidun torjunnan säännökset niin monelle viljelykasville, että niiden yhteispinta-ala kattaisi 90 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta. Tähän tarvittaisiin sekä tutkimuksen, neuvonnan että muiden sidosryhmien työpanokset ja riittävä rahoitus työn mahdollistamiseksi.

Ehdotus edellyttää, kuten voimassa olevan lainsäädännön säännökset, hallinnon varmistavan koulutusjärjestelmän pystyttämisen, mutta ehdotus tarkentaisi koulutuksen vaatimuksia.

Ehdotuksen vaatimukset olisivat voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna laajemmat ja yksityiskohtaisemmat. Tämä edellyttäisi valvonnalta vahvempia resursseja.

Vaikutukset toimijoille

Ehdotus lisäisi toimijoiden hallinnollista taakkaa.

Toimijoilta, eli kasvin suojeleluaineiden ammattikäyttäjiltä edellytettäisiin edellisessä kohdassa kuvattua kirjanpitoa. Vaatimukset olisivat laajemmat kuin voimassa olevat säännökset kirjanpidosta.

Ehdotus edellyttää ammattimaisilta kasvin suojeleluaineiden käyttäjiltä myös voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna yksityiskohtaisempien integroidun torjunnan säännösten seuraamista ja seuraamisen kirjaamista. Yksityiskohtaisemmat säännökset saattaisivat lisätä ammattikäyttäjien työmäärää.

Ehdotuksen koulutusvaatimukset olisivat myös voimassa olevan lainsäädännön säännöksiä vaativampia.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan suhteellisen isoiksi. Vaikutukset toimijoihin tulisivat toimintaa koskevista nykyistä laajemmista vaatimuksista (esimerkiksi viljelykasvikohtaisten integroidun torjunnan säännösten seuraaminen, kasvin suojeleluaineiden käytön ja integroidun torjunnan säännösten seuraamisen kirjaamisvaatimukset sekä koulutusvaatimukset).

Kasvin suojeleluaineiden käytön vähentäminen aiheuttaisi kustannuksia toimijoille. Jo nykyisin voimassa oleva torjunta-aineiden kestävän käytön direktiivi 2009/128/EY sisältää jäsenvaltioille velvoitteen määritellä kasvin suojeleluaineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentämisen

aikataulut ja tavoitteet. Tavoitteena on jo nykyisin integroidun torjunnan ja luonnonmukaisen kasvinsuojelun edistäminen. Siten kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämistavoitteen kustannukset eivät olisi kaikilta osin uusia, vaikkakin vaatimukset tiukentuisivat merkittävästi nykyisestä. Osaltaan integroidun torjunnan ja luonnonmukaisen viljelyn yleistyminen sekä kansallinen tavoite luomutuotannon lisäämisestä 25 prosenttiin peltoalasta vähentävät kasvinsuojeluaineiden käyttöä. Viljelijöitä myös kannustetaan esimerkiksi maataloustuilla siirtymään tällaisiin viljelymenetelmiin.

Tavoiteltua kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämistä voidaan toteuttaa monella tavalla. Käytettävissä olevat keinot kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi vaihtelevat kasvilaji- ja valmisteryhmittäin ja vastaavasti vaihtelevat sato- ja talousvaikutukset. Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus tekivät vuonna 2021 selvityksen EU:n biodiversiteettistrategian (COM(2020) 380 final) vaikutuksista Suomessa. Biodiversiteettistrategiaan sisältyvät samat tavoitteet kuin Pellolta pöytään –strategiaan. Selvityksen arvio sato- ja taloudellisten vaikutuksista on suuntaa antava. Selvityksessä on kuvattu vaihtoehtoja, jossa tavoiteltu 50 prosentin vähennys saavutettaisiin vähentämällä glyfosaatin käyttöä 50 prosenttia ja muiden kasvinsuojeluaineiden käyttöä 25 prosenttia vuoden 2019 käyttömääristä. Selvityksen mukaan glyfosaatin käytön puolittaminen voisi laskea satotasojä keskimäärin 0–15 prosenttia ja taloudellista tulosta 10–20 prosenttia. Vaarallisempien torjunta-aineiden käytön 50 prosentin vähentämistavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä ei tarvitsisi tehdä erillisiä toimenpiteitä vaan tavoite saavutettaisiin kasvinsuojeluaineiden kokonaiskäytön vähentämisellä. Selvitykseen ei sisällytetty juurikkääviantorjunta-aineiden käyttöä metsätaloudessa, koska sitä ei katsottu sisältyvän maatalouteen, jota biodiversiteetti- ja Pellolta pöytään –strategioiden kasvinsuojeluaineita koskevat vähentämistavoitteet koskevat.

Ehdotuksen mukaiset vähentämistavoitteet Suomelle olisivat komission esittämän laskelman mukaan kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käytön ja riskien osalta 53 prosenttia ja vaarallisempien kasvinsuojeluaineiden käytön osalta 41 prosenttia. Jos kemiallisia kasvinsuojeluaineita koskeva tavoite laskettaisiin jättäen pois metsätaloudessa käytettävät urea- ja fosforiläpäsäätimet olisi tavoite 43 prosenttia, eli kymmenen prosenttia alhaisempi.

Hallinnolle taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi muun muassa uusien rekisterien laadinnasta, kansallisten toimintasuunnitelmien tiheämmästä arvioinnista, päivittämisestä ja raportoinnista sekä laajemmasta valvonnasta.

Ehdotuksesta aiheutuvia resurssitarpeita ei ole vielä arvioitu. Ehdotuksen mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötövuosimäärien puitteissa. Mahdollisista lisäresursseista linjataan tarvittaessa normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Koska kyseessä on asetus, on se sellaisenaan sovellettava. Suomessa kasvinsuojeluaineista on säädetty kasvinsuojeluaineista annetussa laissa (1563/2011). Ehdotus aiheuttaisi lakiin muutostarpeita.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia, koska sen on tarkoitus vähentää kasvinsuojeluaineiden käyttöä sekä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä. Eri-tyisesti vaarallisempien kasvinsuojeluaineiden käytön vähentäminen ja kasvinsuojeluaineiden

entistä kohdennetumpi käyttö edistäisi luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä vähentäisi esimerkiksi pölyttäjiin kohdistuvia kemiallisia ja elinympäristön muutoksista aiheutuvia paineita. Kansallisessa pölyttäjästrategiassa tavoitteena on vähentää pölyttäjien lisääntymismenestystä tai elinympäristön laatua heikentävien painetekijöiden, kuten kasvinsuojeluaineiden ja biosidien, vaikutuksia.

Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen selvityksessä EU:n biodiversiteettistrategian vaikutuksista Suomessa todetaan kasvinsuojeluaineiden aiheuttamien ympäristöriskien olevan Suomessa eurooppalaisittain pieniä johtuen muun muassa vähäisestä maatalousmaan pinta-alasta ja kasvinsuojeluaineiden verrattain vähäisestä käytöstä peltohehtaaria kohti. Koska kasvinsuojeluaineiden nykyiset ympäristöriskit ovat valtaosassa Suomea pieniä, kemikaalien käytön vähentämisen ympäristövaikutukset olisivat useimmilla alueilla vähäisiä. Vaikka kasvinsuojeluaineiden ympäristöriskit arvioidaan nykytiedolla Suomessa pääosin pieniksi, ei se tarkoita sitä, ettei niitä olisi lainkaan. Kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämistavoite kannustaisi kuitenkin entistä kestävämpiin viljelyratkaisuihin ja pyrkisi vähentämään ympäristön kemikalisoitumista.

Kasvinsuojeluaineiden käytön vähentäminen edellyttäisi muiden kasvinsuojeluun käytettävien menetelmien lisäämistä, kuten viljelyn monipuolistamista, viljelykiertoja ja erilaisia muokkausmenetelmiä, millä katsotaan yleisesti olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia. Osa kasvinsuojeluaineiden vaihtoehtoista, eli ei-kemiallisista kasvinsuojelumenetelmistä (esimerkiksi muokkaus) voi lisätä ympäristökuormitusta. Tarpeenmukainen ja onnistunut kasvinsuojelu on ympäristön kannalta tarpeen viljelykasvuston kunnon ja ravinteiden käytön varmistamiseksi.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 15 kohdan mukaan ehdotus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsitellään maatalous- ja kalastusneuvostossa sekä sen alaisessa työryhmässä. Ehdotus esiteltiin maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksessa 18.7.2022.

Coreper I:n kokouksessa ehdotus esiteltiin 6.7.2022.

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä alkoi 13.7.2022.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaa ympäristöä, kansanterveyttä ja elintarviketurvallisuutta käsittelevä valiokunta (ENVI). Mietinnön laatijana toimii Sarah Wiener (Greens/EFA).

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotusta on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kokouksessa 12.7.2022.

U-kirjelmä on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. U-kirjelmän valmistelussa on kuultu Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty maatalous- ja elintarvikejaoston (EU-18) kirjallisessa menettelyssä 31.8.-1.9.2022 ja EU-ministerivaliokunnassa 16.9.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kasvinsuojeluaineita koskevien olemassa olevien ja valmisteilla olevien eri politiikkojen ja niiden tavoitteiden välistä koherenssia.

Valtioneuvosto kannattaa vahvasti toimia kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentämiseksi. Toimista päätettäessä tulisi huomioida jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä integroidun torjunnan soveltamisen vahvistamista ja osana soveltamista tukee vähäriskisten kasvinsuojeluaineiden ja kemiallisten kasvinsuojeluaineiden vaihtoehtojen käytön edistämistä. Valtioneuvosto korostaa koulutuksen ja tiedottamisen tärkeyttä kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentämiseen pyrkivässä toiminnassa.

Ehdotuksen säännökset kasvinsuojeluaineiden käytön ja muiden seurantatietojen (koulutus, neuvonta, levitysvälineiden tarkastus yms.) saatavuuden parantamisesta ovat periaatteessa kannatettavia. Ehdotuksen vaatimukset ovat hyvin laajat. Vaatimukset lisäisivät erityisesti kasvinsuojeluaineiden käyttäjien ja viranomaisten hallinnollista ja taloudellista taakkaa merkittävästi, joten säännösten soveltamisessa tulisi olla riittävän pitkät siirtymäajat. Vaatimusten laajuutta on myös syytä tarkastella ehdotuksen jatkovalmistelussa ja muutoinkin pyrkiä hallinnollista ja taloudellista taakkaa lisäävien vaatimusten rajaamiseen ehdotuksen tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaiselle tasolle.

Valtioneuvosto pitää uuden teknologian edistämistä ehdotuksen tavoin hyvin positiivisena, mutta huomauttaa, että maatalouden nykyisessä kustannuskriisissä Suomessa kasvinsuojeluaineiden käyttäjillä ei välttämättä ole taloudellisia mahdollisuuksia ottaa uutta teknologiaa käyttöön. Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyvää säännöstä miehittämättömillä ilma-aluksilla tehtävän kasvinsuojeluaineiden lentolevityksen mahdollistamisesta tietyissä rajatuissa tapauksissa positiivisena.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vesien hyvän tilan saavuttamista ja sen ylläpitämistä sekä turvallisen juomaveden saatavuuden varmistamista.

Ehdotus antaisi mahdollisuuden EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keinoin rahoittaa ehdotuksen edellyttämiä toimia viiden vuoden ajan. Valtioneuvosto pitää ajatusta hyvänä, mutta toteaa, että seuraavan ohjelmakauden suunnittelu on jo niin pitkällä, että käytössä oleva rahoitus on jaettu eikä sitä voida hyödyntää kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevan lainsäädännön toimeenpanon tukemiseen. Valtioneuvosto toteaa, että CAP-suunnitelmassa kasvinsuojeluaineiden käyttöä vähennetään muiden toimenpiteiden, kuten viljelykierron, avulla. Jos ehdotuksesta käytävät neuvottelut EU:ssa kestävät pitkään ja toimeenpano siirtyy yhteisen maatalouspolitiikan seuraavalle ohjelmakaudelle, tilanne voi olla toinen.

Valtioneuvosto voi hyväksyä yleisen tavoitteen kasvinsuojeluaineiden käytön määrällisestä vähentämisestä EU:n tasolla. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotuksen mukaisten kansallisten kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämistavoitteiden asettamiseen. Vähentämistavoitteiden asettamisen valmistelussa olisi huomioitava huoltovarmuustekijät ja kasvinsuojelun muuttuva tarve. Tavoitteiden kehitys tulisi ehdotuksen mukaan arvioida käyttäen karkeaa indikaattoria, joka perustuu vahvasti kasvinsuojeluaineiden myyntimääriin eikä

siten kerro riittävästi kasvinsuojeluaineiden aiheuttamista riskeistä. Kasvinsuojeluaineen hyväksymistä hakeva toimittaa hakemuksessaan laajan tietopaketin tehoaineesta, joten tietoa tehoaineen ominaisuuksista on olemassa EU:ssa. Indikaattori määritetään kertaamalla kasvinsuojeluaineen myyntimäärä painotetulla kertoimella, joka perustuu siihen tapaan, jolla kasvinsuojeluaineen sisältämä tehoaine on hyväksytty. Ryhmiä on neljä (vähäriskinen, normaali, korvattava aine, hyväksymätön aine). Tehoainetietojen huomioiminen vahvemmin indikaattorissa tukisi periaatetta tieteeseen perustuvasta päätöksenteosta.

Lisäksi valtioneuvoston mielestä ehdotus ei vähentämistavoitteiden asettamisessa anna riittävästi mahdollisuutta ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet. Ehdotus antaa mahdollisuuden pienentää vähennystavoitetta ”historiallisiin tietoihin” perustuen, mutta tietoja EU-tasolla on vain vuodesta 2011 lähtien. Suomessa on olemassa kattava kasvinsuojeluaineiden myyntitilasto vuodesta 1953 lähtien. Suomessa suurimmat vähennykset kasvinsuojeluaineiden myynnissä tapahtuivat 1980- ja 1990 -luvulla, jonka jälkeen myynti on eurooppalaisittain katsoen pysynyt tasaisen alhaisena.

Ehdotuksen vähentämistavoitteiden tehtävä on ohjata jäsenvaltioita kohti Pellolta pöytään –strategian ja biodiversiteettistrategian kahden kasvinsuojeluaineita koskevan tavoitteen täyttymistä. Pellolta pöytään –strategia koskee maataloutta ja tavoitteiden tulisi siten koskea maataloudessa käytettäviä kasvinsuojeluaineita. Ehdotuksen mukaan tavoitteisiin tulisi kuitenkin sisällyttää kaikkien kasvinsuojeluaineiden, myös muualla kuin maataloudessa käytettävien aineiden, myynti. Kansallisia vähentämistavoitteita asetettaessa voisi huomioida jo tehdyt käytön vähennykset. Näissä laskelmissa kasvinsuojeluaineiden painotettu myyntimäärä jaetaan käytössä olevalla maatalousmaalla. Suomessa noin 75 prosenttia kasvinsuojeluaineiden myynnistä vastaa urea, joka on ainoastaan metsätaloudessa käytettävä kasvinsuojeluaine. Valtioneuvoston mielestä metsässä käytettävän aineen jakaminen tavoitekaaviossa peltoalalla ei ole tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltiolle tulisi antaa mahdollisuus jättää vähentämistavoitteiden ulkopuolelle sellaiset kasvinsuojeluaineet, joita käytetään vain metsätaloudessa. Muilta osin kuin vähentämistavoitteiden osalta asetusehdotusta sovellettaisiin myös metsätaloudessa käytettäviin kasvinsuojeluaineisiin. Tällä hetkellä poikkeus koskisi juurikäävän torjuntaan käytettäviä urea-almisteita.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotukseen sisältyvää toimivallan siirtoa komissiolle, jolla komissiolle annettaisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.