Asia: U 75/2022 vp VN kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä,18.10.klo10 (U 75/2022 vp)

Eduskunta
Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Marja Jalli

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Luonnonvarakeskukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä (U 75/2022 vp). Asetuksella pyritään korvaamaan torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annettu direktiivi 2009/128/EY kasvinsuojeluaineiden sääntelyssä ja sovittamaan toimet yhteen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, Pellolta pöytään –strategian, saasteettomuustoimintaohjelman sekä maaperästrategian kanssa. Ehdotuksella pyritään vähentämään kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön saavuttamalla Pellolta pöytään –strategiassa asetettuja kasvinsuojeluaineiden vähentämistavoitteita ja edistämällä integroidun torjunnan ja kemiallisten kasvinsuojeluaineiden vaihtoehtojen käyttöä.

2 Lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut asiaa koskevan muistion, jossa todetaan, että EU:n sääntely on ratkaisevan tärkeää, jotta saavutetaan Pellolta pöytään - strategiassa asetetut tavoitteet sekä korjataan havaitut torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin soveltamisessa ja valvonnassa havaitut puutteet. Lisäksi mainitaan, että sääntelyä olisi sen vuoksi vahvistettava selkeillä ja yhdenmukaisilla säännöillä.

Muistio on selkeä ja siinä kuvataan ehdotuksen tavoitteet, pääasiallinen sisältö, oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin, vaikutukset eri tahoille, Ahvenanmaan toimivalta, ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat, ehdotuksen kansallinen käsittely ja Valtioneuvoksen kanta.

Luke tukee muistiota, mutta tekee siihen muutamia täsmentäviä kommentteja.

1. Oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Tekstissä todetaan, että ’Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin arvioinnin tulokset vahvistavat, että direktiivin täytäntöönpano, soveltaminen ja noudattamisen valvonta on ollut erilaista ja epätasaista jäsenvaltioissa ja tästä on ollut seurauksena se, että terveyden ja ympäristön suojelun taso vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Kasvinsuojelu-aineiden käytöstä biologiselle monimuotoisuudelle ja ekosysteemeille aiheutuva uhka ylittää valtioiden rajat ja edellyttää tiukkoja toimia EU:n tasolla. Eri jäsenvaltioissa vaihtelevan tasoisina toteutetut toimet haittaavat tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.’

Koska direktiivin arvioinnin tuloksia ei ole tekstissä avattu, on vaikea ottaa kantaa, mitkä ovat ne arvioinnissa esiin tulleet torjunta-aineiden kestävään käyttöön liittyvät perusongelmat, joita nykyisellä asetusvalmistelulla pitäisi erityisesti kehittää. Tämän tiedon esittäminen auttaisi valmistelijoita hahmottamaan kokonaisuuden ja tekemään myös tarvittavaa priorisointia.

2. Ehdotuksen vaikutukset

Hallinto

Luonnonvarakeskus osoittaa myös huolensa merkittävästä hallinnon työmäärän kasvusta ja tämän edellyttämistä resursseista. Riskinä on, että seurantaa korostavassa ehdotuksessa resursseja kohdennetaan lakisääteisiin toimiin ja toimenpiteet, joiden vaikuttavuus olisi pitkäjänteistä ja vaikuttavaa ensimmäisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jäävät resurssien jaossa vähemmälle huomiolle. Näkemyksemme myös on, että vuositasoinen aktiivinen raportointi (Ehdotuksen III luku) ei ole perusteltua tilanteessa, jossa kasvintuhoojien määrä ei ole vakio, vaan esiintymisessä ja näin myös näiden torjunnassa esiintyy vuosittaista ympäristöoloista (lähinnä säätekijät) aiheutuvaa vaihtelua. Raportoinnissa tulisi keskittyä tavoitteen kannalta merkityksellisiin ja toimenpiteiden kehitystä kuvaaviin mittareihin.

Toimijat

Luonnonvarakeskus on yhtä mieltä siitä, että ehdotus lisäisi viljelijöiden hallinnollista taakkaa ja että myös koulutusvaatimukset ovat aiempaa vaativammat.

Hallinnollisen taakan minimoimiseksi tulisi tiedon keruuta optimoida niin, että viljelijällä ei olisi useita tietokantoja tai kyselylomakkeita täytettäväksi. Uudet teknologiat ja tiedonsiirrot pitäisi ottaa mahdollisimman tehokkaasti käyttöön.

Hallinnon ja koulutustarpeen rinnalla on oleellista, että viljelijöille on tarjolla riskittömiä eri viljely-ympäristöön soveltuvia kasvintuhoojien IPM-menetelmiä ja todellinen mahdollisuus siirtyä kokonaisvaltaiseen kasvinsuojelusta huolehtimiseen. Tämä mahdollistuu vain viljelijöiden, tutkimuksen ja neuvonnan aktiivisena yhteistyönä.

Taloudelliset vaikutukset

Luonnonvarakeskus näkee taloudellisten vaikutusten arvioinnin viljelijöille hyvin vaativaksi, mikä voidaan tehdä vain karkealla haarukalla, kuten muistion esimerkissä glyfosaatin osalta todetaan.

Taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttavat eri viljelykasvien eri kasvintuhoojien (rikkakasvit, kasvitaudit, tuhohyönteiset) vaihtoehtoisten toimenpiteiden olemassaolo ja näiden aiheuttamat kustannukset. Vuosittain vaihteleva kasvintuhoojapaine ja viljely-ympäristö vaikuttavat niin, että vaikutukset eivät ole vakio eri vuosina ja eri tiloilla. Myös viljelyn intensiteetillä ja laajuudella sekä viljelijän osaamisella on näihin vaikutuksensa.

Taloudellisia vaikutuksia syntyy myös neuvonnalle ja tutkimukselle resursoinnista koulutukseen ja IPM-ohjeisiin. Taloudellisia vaikutuksia voi syntyä

lisäksi elintarvikeketjulle, mikäli raaka-aineen saatavuudessa on ongelmia, ja kuluttajalle vaikutukset voivat näkyä tuotteiden korkeimpina hintoina.

Ympäristövaikutukset

Luonnonvarakeskus näkee, että ehdotuksessa esitetyt tavoitteet edistävät myönteisiä ympäristövaikutuksia: ne vähentävät ympäristöjäämiä ja ehkäisevät biodiversiteetin heikentymistä. Oletettavaa myös on, että vaikutukset ovat suurempia alueilla, jossa kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttö on pidempään ollut runsasta.

Luonnonvarakeskuksen huolena kuitenkin on, että ehdotuksessa olevalla riskikertoimen laskentamallilla ei päästä riittävästi vaikuttamaan eri kemiallisten kasvinsuojeluaineiden ympäristöriskeihin. Tällä hetkellä meillä ei ole riittävästi tietoa esimerkiksi eri tehoaineiden pitkäaikaisvaikutuksesta eri eliöihin tai niiden kertymisestä ympäristöön eri ilmasto-olosuhteissa.

Kuten muistiossa todetaan, voi osalla vaihtoehtoisista toimenpiteistä olla myös haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Näitä ovat muun muassa herbisidien ja glyfosaattien käyttöä vähentävät eri muokkausmenetelmät, jotka voiva lisätä ravinteiden huuhtoutumisriskiä ja vaikuttaa myös pellon mikrobiomiin. Vastaavasti, jos kasvintuhoojien hallinnasta ei huolehdita, ei kasvusto pysty hyödyntämään sille annettuja ravinteita, ja huuhtoumariski kasvaa. Tärkeää olisikin mitata yksittäisten ympäristöriskien sijaan vaikutuksia laajasti eri mittareilla ja kehittää kokonaiskestäviä menetelmiä.

3. Muut huomiot

Ehdotus edellyttää hallinnon varmistavan, että valmisteltaisiin viljelykasvikohtaiset integroidun torjunnan säännökset niin monelle viljelykasville, että niiden yhteispinta-ala kattaisi 90 prosenttia käytössä olevasta maatalousmaasta. Luonnonvarakeskuksen huolena tässä on, että viljelypinta-alaltaan pienemmät, mutta ruokaturvan kannalta merkittävät (esimerkiksi proteiinikasvit) jäävät tiukasti tätä ohjeistusta noudattamalla pois. Erikoiskasvit ovat kasvintuhoojanäkökulmasta Suomessa usein se vaativin ryhmä, jossa erityisesti tarvitaan uutta tietoa ja sen jakamista ruuantuotannon turvaamiseksi. Ehdotuksen käyttöä ja riskejä laskeva malli perustuu myynti-, ei käyttötilastoihin. Myyntitilastot antavat suuntaa antavan tiedon eri valmisteiden käytöstä vuositasolla, mikä pitäisi myös huomioida laskemien arvioinnissa.

Muistiossa jää epäselväksi, miten asetusta noudatetaan muualla kuin pelto- ja puutarhaympäristössä. Jos ehdotuksen tavoitteet ja toimenpiteet koskevat vain pelto- ja puutarhaympäristöä, tulisi laskelmista poistaa muissa ympäristöissä käytettävät tehoaineet (mm. urea).

Merkittävä huoli muistion käsittelemässä ehdotuksessa on, että voimavarat käytetään seikkoihin, joiden vaikuttavuudesta todelliseen tavoitteeseen, eli ympäristö- ja terveysriskien vähentämiseen, ei ole varmuutta. Luonnonvarakeskus näkee, että ympäristöjäämäseurantojen tehostaminen sekä panostaminen kestävien viljelytoimenpiteiden kehittämiseen, kasvinjalostukseen, uuden teknologian hyödyntämiseen sekä viljelijöiden osaamisen kehittämiseen olisivat ensisijaisia toimenpiteitä vaikuttavuusnäkökulmasta.

Lopuksi Luonnonvarakeskus esittää vielä huolensa ehdotuksen aikataulusta ja

toivoo tähän realistisuutta.

3 Lausunnon tiivistelmä

Luke tukee Maa- ja metsätalousministeriön muistiota ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä seuraavin huomioin:

1. Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin arvioinnin tulokset olisi hyödyllistä avata ehdotusta valmisteleville toimijoille
2. Ehdotuksen vaikutus hallinnon työmäärään on huolestuttava ja riskinä on, että resursseja ei riitä esimerkiksi varsinaisia kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttöä vähentävien toimenpiteiden kehittämiseen.
3. Raportoinnissa tulisi keskittyä tavoitteen kannalta merkityksellisiin ja toimenpiteiden kehitystä kuvaaviin mittareihin.
4. Ehdotus lisäisi viljelijöiden hallinnollista taakkaa ja myös koulutusvaatimukset ovat aiempaa vaativammat.
5. Viljelijöiden tiedon keruuta tulisi optimoida niin, että viljelijällä ei olisi useita tietokantoja tai kyselylomakkeita täytettäväksi.
6. Viljelijöille tulee olla tarjolla riskittömiä eri viljely-ympäristöön soveltuvia kasvintuhoojien IPM-menetelmiä
7. Taloudellisten vaikutusten arviointi viljelijöille on hyvin vaativaa ja se vaihtelee tiloittain, alueittain ja vuosittain.
8. Taloudellisia vaikutuksia syntyy myös neuvonnalle, tutkimukselle, elintarvikeketjulle ja kuluttajalle.
9. Ehdotuksessa esitetyt tavoitteet edistävät myönteisiä ympäristövaikutuksia. Huolena kuitenkin on, että ehdotuksessa olevalla riskikertoimen laskentamallilla ei päästä riittävästi vaikuttamaan eri kemiallisten kasvinsuojeluaineiden ympäristöriskeihin.
10. Meiltä puuttuu kemiallisten kasvinsuojeluaineiden vaikuttavuudesta oleellista tietoa, esimerkiksi eri tehoaineiden pitkäaikaisvaikutuksesta eri eliöihin tai niiden kertymisestä ympäristöön eri ilmasto-olosuhteissa.
11. Vaihtoehtoisilla toimenpiteillä voi olla myös haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Tärkeää olisi mitata yksittäisten ympäristöriskien sijaan vaikutuksia laajasti eri mittareilla ja kehittää kokonaiskestäviä menetelmiä.
12. Huolena on, että IPM-ohjeistuksessa viljelypinta-alaltaan pienemmät, mutta ruokaturvan kannalta merkittävät erikoiskasvit (esimerkiksi proteiinikasvit) jäävät ohjeistuksen laadinnassa pois.
13. Laskentamallissa käytettävät myyntitilastot antavat suuntaa antavan tiedon eri valmisteiden käytöstä vuositasolla, mikä pitäisi myös huomioida laskemien arvioinnissa.
14. Muistiossa jää epäselväksi, miten asetusta noudatetaan muualla kuin pelto- ja puutarhaympäristössä.
15. Ympäristöjäämäseurantojen tehostaminen sekä panostaminen kestävien viljelytoimenpiteiden kehittämiseen, kasvinjalostukseen, uuden teknologian hyödyntämiseen sekä viljelijöiden osaamisen kehittämiseen olisivat ensisijaisia toimenpiteitä vaikuttavuusnäkökulmasta.
16. Ehdotuksen tavoitteiden aikataulu vaatii tarkastelua.

Sirpa Thessler

Johtaja, Luonnonvarat

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 17.10.2022 klo 10:53:54.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Marja Jalli

Liitteet:

Tiedoksi: