

30.6.2023
Dnro Tukes 7118/00.00.01/2023

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Viite: Lausuntopyyntönnö 19.6.2023, VN/4564/2020-MMM-5

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on pyytänyt Tukesilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta koskien kasvinsuojeluaineista annettuun lakiin (1563/2011) ehdotettuja muutoksia.

Tukes kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta. Ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja suurelta osin Tukesin lainvalmistelun yhteydessä esittämien muutostarpeiden mukaisia. Muutokset liittyvät EU:n asetuksen (EU) 2017/625 (jäljempänä ”valvonta-asetus”) kansalliseen täytäntöönpanoon sekä käytännössä ilmenneisiin tarpeisiin päivittää kansallista sääntelyä.

Seuraavassa Tukes esittää joitakin yleishuomioita lausuntoluonnoksesta ja sen jälkeen tarkemmin yksityiskohtaisempia huomioita luonnoksen perusteluihin ja pykäläehdotuksiin.

1 Yleiset huomiot luonnoksesta hallituksen esitykseksi kasvinsuojeluainelain muuttamisesta

Tukesin tehtävänä on kasvinsuojeluainelain nojalla muun ohella hyväksyä kasvinsuojeluaineita ja tutkinnon järjestäjiä, huolehtia kasvinsuojeluaineiden levitysvälineisiin liittyvistä eräistä viranomaistehtävistä, toimia tilastoviranomaisena kasvinsuojeluaineiden määrätietojen osalta, vastata eräistä ns. jäämäasetuksen mukaisista tehtävistä sekä valvoa kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamiseen liittyvien säännösten noudattamista ja tehdä yhteistyötä muiden laissa mainittujen valvontaviranomaisten kanssa.

Kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskeviin tutkintoihin liittyen Tukes kannattaa esitettyjä muutoksia, joilla kevennetään sekä viranomaistyötä että kaupan alan toimijoiden ja ammattikäyttäjien velvoitteita, pyrkien säilyttämään nykyistä

vastaava turvallisuuden taso. Tukes pitää myös tärkeänä ehdotusta lisätä nykylakiin riittävät säännökset kaasuttamalla käytettävien kasvinsuojeluaineiden turvallisen käytön vaatimuksista sen varmistamiseksi, että näiden valmisteiden käyttäjät saavat riittävän perehdytyksen valmisteiden käyttöön. Rajat ylittävien elintarvikekonttien lastien purkamisessa on komission ilmoittaman mukaan myös viime aikoina ilmennyt useita onnettomuustapauksia Euroopassa, kun lastien purkajat ovat altistuneet suljettujen konttien kaasutuksista jääneille jäämille. Tällä lakimuutoksella mahdollistettaisiin kaasutuksia tekevien henkilöiden pätevyyden valvonta ja edistettäisiin yhtenäisempää eurooppalaista viranomaiskäytäntöä edellä mainittua vastaavien onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseksi.

Ns. ruiskudronen käytön helpottamisen osalta Tukes pitää hyvänä, että tekniikan kehitys on pyritty huomioimaan lainsäädännössä mahdollistamalla koe- ja tutkimustoimintaluvan hakeminen miehittämättömän ilma-aluksen käyttämiseksi kasvinsuojeluaineen tutkimus- ja kehitystarkoituksissa suoritettaviin kokeisiin.

Valvonnan osalta Tukes pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Tukes kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että valvonta-asetuksen 138 artiklan 2 kohdassa säädetty valvontakeinot ovat suoraan sovellettavissa valvontaan ja niiden suhteesta kasvinsuojeluainelain 8 luvun valvontakeinoihin tulisi säätää selkeästi, mikäli valvontakeinoja koskeva sääntely säilytetään myös kansallisessa laissa (vrt. esim. kasvinterveyslaki (1110/2019) 27 §, jossa vain viitataan valvonta-asetukseen). Kansallisen lain nojalla Tukesilta puuttuisi edelleen esimerkiksi mahdollisuus määrätä palautusmenettelystä, eli määrätä toimija ottamaan markkinoilta ja loppukäyttäjältä takaisin kasvinsuojeluaine, joka aiheuttaa riskin, esim. jos valmisteella ei ole lupaa tai sen tehoaineessa tai käyttöön liittyvissä ohjeissa on vakavia puutteita (vrt. valvonta-asetuksen 138.2 artikla g-alakohta).

Tukesille osoitettaisiin myös uusia tehtäviä valvonnassa ja ehdotetaan säädettäväksi uusista valvontakeinoista. Samoin pääsääntöisesti elintarvikevalvontaa koskevan EU:n asetuksen soveltamisalan laajentuminen vuonna 2020 koskemaan myös kasvinsuojeluaineiden valvontaa on lisännyt Tukesin työmäärää. Kuten luonnoksen sivulla 4 todetaan, valvonta-asetus edellyttää jäsenvaltioita turvaamaan valvonnan kansalliset resurssit.

Samoin uuden tietopalvelun käyttöönotto tutkinnon suorittaneista (ehdotettu 35 c §) vaatii Tukesilta lisäresursseja, mikä on huomioitu myös esityksen viranomaisvaikutuksia koskevassa kappaleessa 4.2.2.

Tukes on myös esittänyt MMM:lle vuonna 2021 lainvalmistelua varten toimittamassaan muistiossa, että lakiin otettaisiin säännös kasvinsuojeluaineiden vuosittaista myyntiä koskevien tietojen, eli asetuksen ((EY) N:o 1185/2009 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun tilaston julkaisemisesta. Tukes pitää edelleen kyseistä säännöstä tarpeellisenä ja katsoo sen olevan perusteltu ympäristöä koskevien tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Tukesin tulkinnan mukaan määrätiedot ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdassa tarkoitettuja liikesalaisuuksia, joiden salassa pidosta ei voi poiketa ilman erityissäännöstä. Yksittäisten tietopyyntöjen käsittely julkisuuslain mukaisesti vie aikaa ja resursseja. On myös huomattava, että kasvinsuojeluaineiden myyntimäärät ovat mukana useissa kansallisissa ja kansainvälisissä strategioissa (Pellolta pöytään -strategia, Biodiversiteettistrategia, Pölyttäjästrategia, Maaperästrategia jne.), joiden tavoitteilla on laajoja vaikutuksia ympäristön tilaan, sekä maa- ja metsätalouteen. Tehoainekohtaiset myyntimäärät olisivat oleellisia tietoja strategiatavoitteisiin liittyvän päätöksenteon, suunnittelun, tutkimuksen ja julkisen keskustelun tueksi.

Vaihtoehtoisesti Tukes esittää harkittavaksi säännöstä, jolla helpotettaisiin määrätietojen luovuttamista helpottamista kansallisten ja EU-viranomaisten välillä. Kansallisten viranomaisten osalta tätä koskeva lisäys voitaisiin tehdä nyt ehdotettavaan uuteen 35 b §:ään (Rekisterin käyttö ja ylläpito) sekä tarpeen mukaan 35 §:ään (Valvontarekisteri), siten että esimerkiksi Luke voisi käyttää rekisterissä olevia määrätietoja viranomais selvitysten tekemiseen, mutta liikesalaisuuksia ei edelleenkään voitaisi julkaista. EU-viranomaisten välisen tiedonvaihdon helpottamista koskeva lisäys voitaisiin tehdä voimassa olevan lain 32 §:n muutoksella esimerkiksi vastaavasti, mitä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään kemikaalilain 52 §:n 2 momentissa.

2 Yksityiskohtaiset huomiot liittyen kasvinsuojeluaineilain muutosesityksiin

2.1 Yleisperusteluihin liittyvät huomiot

Ehdotuksen kappaleessa 3.2.1 (Kansallinen lainsäädäntö) kuvataan sivulla 9 kasvinsuojeluaineiden valvontaa nykyisin nojalla ja viitataan siihen, että Tukesin valvontanäytteet analysoidaan Ruokavirastossa. Selvyyden vuoksi Tukes tuo tässä yhteydessä esiin, että Tukes ei ole tehnyt yhtään velvoittavaa päätöstä Ruokaviraston ottamien näytteiden perusteella vuonna 2020 tai sen jälkeen, koska tehtyjen analyysien hyödyntäminen valvonnassa on edellyttänyt valvonta-asetuksen voimaantulosta lähtien, että näytteet tutkitaan valvonta-asetuksen edellytykset täyttävässä, valvontaviranomaisen nimeämässä laboratoriossa. Tukes on nimennyt Ruokaviraston valvonta-asetuksen 37 artiklan mukaiseksi viralliseksi laboratorioksi kasvinsuojeluaineiden valvonnassa 12.4.2022 tekemällään päätöksellä, joka on toistaiseksi voimassa.

Ehdotuksen kappaleessa 4.2.2 (Vaikutukset viranomaisiin) sivulla 19 todetaan, että lakiin ehdotetaan säännöksiä selkeyttäviä muutoksia, joiden odotetaan sujuvoittavan viranomaisten työtä. Näihin muutoksiin kuuluu ehdotuksen mukaan sen edellyttäminen, että luvan hakijan/haltijan tulisi olla sijoittunut EU-alueelle. Tukes toteaa, että lakimuutoksia koskevasta pykäläehdotuksesta kyseinen säännös kuitenkin puuttuu. Säännös vastaisi aikaisempaa käytäntöä ja Tukes pitää lisäystä tarpeellisena ja toimintaa selkeyttävänä.

2.2 Kasvinsuojeluaineen käyttö ammattitoiminnassa ja myynti tai muu luovuttaminen ammattitoiminnassa käytettäväksi (17 §)

Tukes kannattaa pykälään ehdotettua muutosta, jolla nykyinen velvollisuus tutkintotodistuksen esittämisestä ammattikäyttöön tarkoitettujen kasvinsuojeluaineiden oston yhteydessä poistettaisiin. Tukes esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko pykälässä säätää ostajalle velvollisuus esittää henkilöllisyystodistus pyydettyä, jotta myyjä voisi paremmin varmistua, että ostajana on tosiasiassa sama henkilö, joka on merkitty tutkintorekisteriin. Tällä pyritäisiin ehkäisemään julkisen rekisterin tietojen väärinkäytöksiä.

2.3 Koe- ja tutkimustoiminta (19 §)

Hallituksen esitysluonnoksen 19 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esityksellä lisättäisiin uusi 2 momentti miehittämättömän ilma-aluksen

(ns. drone) käytön sallimiseksi koe- ja tutkimustoiminnassa, kumottaisiin pykälän 5 momentti, muutettaisiin 6 momentti ja lisättäisiin uusi 7 momentti. Tukes pitää lentolevitystä koskevaa 2 momentin lisäystä hyvänä ja tarpeellisenä huomioiden tekniikan kehitys. Tukes kuitenkin toteaa, että samalla itse pykälätekstissä on ehdotettu muutettavaksi myös pykälän 1 momentin sanamuotoa, mutta näitä muutoksia ei ole kirjattu yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Nykyisessä laissa 19 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi myöntää luvan tutkimus- ja kehitystarkoituksiin suoritettaviin kokeisiin, jotka edellyttävät hyväksymättömän kasvinsuojeluaineen päästämistä ympäristöön (alleviivaukset tässä)”.

Muutosehdotuksessa 1 momentti on muutettu muotoon:

”Turvallisuus- ja kemikaalivirasto myöntää hakemuksesta luvan kasvinsuojeluaineasetuksen 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tutkimus- ja kehitystarkoituksiin suoritettavaan kokeeseen, joka edellyttää kokeessa käytettyyn käyttökohteeseen hyväksymättömän kasvinsuojeluaineen päästämistä ympäristöön.”

Huomioiden kasvinsuojeluaineasetuksen 54 artiklan sanamuoto, Tukes pitää tärkeänä, että 1 momentissa on viittaus sekä mahdollisuuteen myöntää tutkimus- ja koetoimintaa koskeva lupa hyväksymättömälle kasvinsuojeluaineelle että myös hyväksytylle kasvinsuojeluaineelle sellaiseen käyttöön, jota luvassa ei ole huomioitu.

Todettakoon myös, että viittaus uudessa 5 momentissa pykälän 3 momentissa säädettyyn ilmoitukseen tulkisi korjata viittaukseksi pykälän 4 momenttiin.

2.4 Valvontasuunnitelma (29 §)

Nykyistä valvontasuunnitelmaa koskeva pykälää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan valvonta-asetuksessa säädettyä siten, että suunnitelman sisällön osalta viitattaisiin valvonta-asetuksen 109 artiklan vaatimuksiin ja säädettäisiin Tukes vastuuviranomaiseksi valvonnan suunnittelun koordinoimiseksi.

Valvonta valvonta-asetuksen 109 artiklan 1 kohdan c alakohta edellyttää myös valvonnan tulosten keruuta komissiolle toimitettavaa valvonta-asetuksen 113 artiklan mukaista jäsenvaltioiden tekemää raportointia varten. Tällä hetkellä

valvonta-asetuksen mukainen tulosten raportoinnin koordinointi tapahtuu Ruokaviraston kautta ja Tukes ehdottaa nykykäytännön jatkamista ja kirjaamista lainsäädäntöön.

Valvonta-asetuksen 111 artikla myös edellyttää, että jäsenvaltiot julkaisevat asetuksen nojalla laaditun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelmansa. Kenen on tarkoitus vastata kyseisen suunnitelman julkaisusta?

2.5 Tarkastusoikeus (30 §)

Tarkastusoikeutta koskeva pykälä ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin siten, että nykyinen 1 momentin sääntely kumotaan ja se korvataan viittauksella valvonta-asetuksen tarkastusta koskeviin artikloihin. Samalla kumoutuisi myös näytteiden maksuttomuutta koskeva nykyinen säännös, jonka mukaan Tukesilla on oikeus ottaa *maksutta* näytteet valvontaa varten.

Koska virallista valvontaa koskevassa asetuksessa ei säädetä suoraan valvonnan maksullisuudesta tai maksuttomuudesta (vrt. 79 ja 80 artiklat), Tukes ehdottaa valvonnan maksullisuuteen liittyvän sääntelyn säilyttämistä edelleen laissa joko sellaisenaan, tai säätämällä valvontaviranomaisen oikeudesta periä korvaus näytteistä toimijalta, mikäli todetaan valmisteen olevan lainsäädännön vastainen, vaikka näytettä hankittaessa näytteestä olisi maksettu.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 3 momentti Tukesin mahdollisuudesta tilata tunnistaumatta toimijoilta näytteitä etäviestintävälineiden välityksellä myytäväksi tarjottavista kasvinsuojeluaineista. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös mahdollistaisi ns. erillisen valvontakoneen käytön, siten että käytettäessä viranomaisverkon ulkopuolista valvontakonetta yhteyttä ei otettaisi viraston verkon kautta vaan esimerkiksi matkapuhelimen kautta. Perustelujen mukaan valvontakoneella voitaisiin etsiä tietoa tuotteista ja vastuullisesta tahosta sekä dokumentoida todisteita. Kaikki muu valvontaan liittyvä työ tehtäisiin varsinaisella viranomaiskoneella. Kun vastuullinen taho on tunnistettu, valvonta voisi tapahtua kuten muulla tavoin myyntiä harjoittavien toimijoiden valvonta. Sääntelyn osalta jää epäselväksi, miten itse näytteiden hankinta on tarkoitus toteuttaa ilman tunnistaumista.

2.6 Kielto (38 §)

Tukes esittää tässä yhteydessä lisättäväksi tähän pykälään sekä muihin valvontaa koskeviin säännöksiin myös mahdollisuuden kohdistaa pakkokeinoja kasvinsuojeluaineasetuksen 49 artiklassa mainittujen, käsiteltyjä siemeniä koskevien vaatimusten valvontaa.

Editorialisena kommenttina Tukes toteaa lisäksi, että pykälän 1 kohdasta on poistettu tai -sana, joka tulisi olla sanojen ”markkinoille saattamisen” ja ”käytön” välissä. Termin ”markkinoille saattaminen” sisältö jää myös osin epäselväksi ja Tukes ehdottaa kyseisen termin määrittelemistä laissa huomioiden, että lakiin on ehdotettu myös uudet määritelmät maahantuonnille, maastaviennille ja kauttakululle ja laissa on jo puitedirektiivin mukainen jakelijan määritelmä, jossa käytetään termiä asettaa saataville markkinoilla.

2.7 Rekisteröinnin peruuttaminen (39 a §)

Pykälässä ehdotetaan uutta sääntelyä koskien 10 §:n mukaisen kasvinsuojeluinventuukinnon rekisteröinnin peruuttamista. Tukes pitää tärkeänä, että laissa on selkeät säännökset myös menettelystä, jota tulee noudattaa rekisteröinnin peruuttamisen seurauksena huomioiden, että tutkimuksen hyväksytystä suorittamisesta saa kasvinsuojelulain 10 §:n nojalla tutkintotodistuksen, joka on voimassa viisi vuotta. Jos rekisteröinti peruutetaan tänä aikana, tulisi edellytyksenä uudelleen rekisteröinnille olla uuden tutkimuksen suorittaminen, koska pelkkä rekisteröinnin peruuttaminen ei vielä itsessään poista tutkintosuoritusta. Rekisteröinnin poistamiseen johtavassa säännösten rikkomisessa on kyse siitä, ettei käyttäjä ole selvillä ajankohtaisista kasvinsuojelukäytännöistä. Uusi tutkinto ennen rekisteröintiä varmistaisi, että osaaminen on tältä osin kehittynyt.

2.8 Eräiden hyväksymisten ja lupien peruuttaminen (39 b §)

Pykälään ehdotetaan koottavat olemassa olevat säännökset eräiden Tukesin myöntämien hyväksyntöjen tai lupien peruuttamisesta. Tukes ehdottaa pykälän 1 momentin ensimmäisen lauseen täsmentämistä, koska säännöstä ei voida soveltaa kasvinsuojeluaineiden hyväksynnän peruuttamiseen, josta Tukes päättää kasvinsuojeluaineasetuksen (EY) N:o 1107/2009 nojalla.

Lisäksi Tukes katsoo, että laissa tulisi säilyttää nykyisen 19 §:n 5 momentin tavoin viittaus myös koeluvan haltijaan sen lisäksi, että koeluvan peruuttaminen voisi kohdistua droneruiskutusta koskeva koeluvan osalta jatkossa myös testaavaan laitokseen.

2.9 Laboratorion nimeämisen peruuttaminen (39 c §)

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä laboratorioden nimeämisen peruuttamisesta siten että ehdotetun 2 momentin nojalla Tukes tai Ruokavirasto voisivat peruuttaa virallisen laboratorion nimeämistä koskevan päätöksensä, jos *”tässä laissa säädettyjä vaatimuksia rikotaan”*.

Tukes toteaa, että virallisia laboratorioita koskeva vaatimukset tulevat valvonta-asetuksesta, johon nyt ehdotetussa 31 a §:ssä on viittaus. Lisäksi selvyiden vuoksi perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin myös auditointia koskevan valvonta-asetuksen 39 artiklan suhde peruuttamista koskevaan kansalliseen sääntelyyn.

2.10 Internetsivuston sulkeminen (39 d §)

Kasvinsuojelulakiin esitetään lisättäväksi valvonta-asetuksen sääntelyn mukaisesti uutena valvontakeinona internetsivuston tai sen osan sulkeminen. Tukes kannattaa ehdotusta ja pitää sitä tarpeellisenä luonnoksessa mainituista syistä. Pykälän sanamuodon osalta Tukes esittää vielä tarkennettavaksi, mitä pykälässä olevalla viittauksella *kasvinsuojeluainealan* toimijaan tarkoitetaan.

Tukes pitää säännöksen tavoitteen saavuttamisen kannalta lisäksi erittäin tärkeänä, huomioiden internetsivustolla tapahtuvan kaupan luonne ja valvontakeinon käytön viimesijaisuus, että säännös kattaa valvonnan toimenpiteiden kohdentamisen myös verkossa toimiviin ns. kolmansiin osapuoliin, eli tietoyhteiskunnan palveluntarjoajiin sekä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjiin (vrt. markkina- ja valvonta-asetus (EU) 2019/1020, 14 art 4 (g) sekä kuluttajasuoja-asetus (EU) 2017/2394, 9 art 4 (g)). Verkkosivujen sulkemisesta säädetään valvonta-asetuksen 138 art (2)i kohdassa. Tukesin näkemyksen mukaan valvonta-asetus jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn täsmentämiseksi esitetyllä tavalla.

2.11 Kasvinsuojeluainevalvonnan seuraamusmaksu

Tukes kannattaa seuraamusmaksun lisäämistä lakiin uutena pakkokeinona kasvinsuojeluainevalvonnessa. Mahdollisuus määrätä selkeissä tapauksissa seuraamusmaksu lainvastaisista teoista ja laiminlyönneistä tehostaisi osaltaan lainsäädännön tavoitteiden saavuttamista verrattuna nykyisin käytettävissä oleviin keinoihin. Tukes ehdottaa siirrettäväksi nykyisin kasvinsuojeluainerikkomuksina rangaistavista teoista seuraamusmaksun piiriin myös kasvinsuojelulainlain 41 §:n 3 kohdan mukaisen kasvinsuojeluaineasetuksen 67 artiklan 3 kohdassa säädetyn määrätietojen ilmoitusvelvollisuuden rikkomisen. Kasvinsuojeluaineasetuksen 67 artikla 3 kohta edellyttää luvanhaltijoita antamaan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kaikki tiedot, jotka koskevat kasvinsuojeluaineiden myyntimääriä kasvinsuojeluaineita koskevista tilastotiedoista annetun yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Kasvinsuojeluaineiden myyntiä ja käyttöä koskevat EU tason yhdenmukaistetut ja vertailukelpoiset tilastot ovat oleellisia yhteisön lainsäädännön ja toimintalinjojen kehittämiseksi torjunta-aineiden kestävästä käytön tavoitteisiin liittyen sekä soveltuvien indikaattoreiden laskemiseksi kasvinsuojeluaineiden käytön ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheuttamia riskejä varten. Käytännössä näitä määrätietoja ei monessa tapauksessa ole toimitettu Tukesin pyynnöistä huolimatta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoittajan henkilöllisyyden ja allekirjoituksen ajankohdan voi varmistaa allekirjoitusta klikkaamalla ja asiakirjan aitous voidaan todentaa sähköisesti. Jos asiakirjaa muutetaan jälkikäteen, allekirjoitus ei ole enää kelvollinen. Sähköinen asiakirja on alkuperäiskappale, eikä allekirjoituksen oikeellisuutta voi varmistaa paperitulosteesta. Alkuperäisen sähköisen asiakirjan voi tarvittaessa pyytää Tukesin kirjaamosta.

