



Lausunto

2022-01-19

VN/21657/2020
VN/21657/2020-TEM-4

Jakelun mukaan

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntöön: Lannoitevalmistelain kokonaisuudistus

Yleisiä huomioita esityksestä

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että lannoitevalmistelakia kokonaisuudistetaan ja kannattaa esityksen tavoitteita. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi lannoitelaki, johon tehtäisiin myös kansallisia lannoitevalmisteita koskevat säännökset. Samalla kumottaisiin nykyinen lannoitevalmistelaki. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lisäksi valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla annettaisiin tarkempia säännöksiä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 16.7.2022, kun lannoitevalmisteasetuksen soveltaminen alkaa.

Markkinavalvonta

EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpano

EU:n markkinavalvonta-asetus (EU/2019/1020) ja sen täytäntöönpano on laaja uudistus. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) koordinoi markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanoa kansallisesti ja vastaa asetuksen täytäntöönpanosta sen vastuulle kuuluvien tuotesektorien osalta. TEM on asettanut markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanon koordinoitua varten markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmän (hankenumero TEM101:00/2019, jatkopäätös VN/7967/2019-TEM-17), johon kuuluu edustajat vastuuministeriöistä (LVM, MMM, SM, STM, TEM ja YM) sekä muista hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä (OM ja VM). TEM on pitänyt tavoiteltavana, että tässä yhteydessä yhdenmukaistetaan kansallista markkinavalvontaa koskevaa sääntelyä eri sektoreilla niin pitkälle kuin mahdollista. Markkinavalvontaa koskevan sääntelyn osalta on eri sektoreilla mahdollista hyödyntää horisontaalista lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, markkinavalvontalaki). Täytäntöönpanoa tehdään vaiheittain. Eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä useita lakiesityksiä EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanoon liittyen. Markkinavalvonta-asetuksen soveltaminen alkoi täysimääräisesti jäsenvaltioissa viime vuoden heinäkuussa 2021. Täytäntöönpanoaikataulusta ollaan osassa asetuksen sektoreita myöhässä.

TEM pitää hyvänä, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala hyödyntää horisontaalista markkinavalvontalakia sen vastuulle kuuluvan tuotesääntelyn täytäntöönpanossa. Esityksessä markkinavalvontalain soveltamisalaa laajennettaisiin ja soveltamisalaan lisättäisiin tässä yhteydessä ehdotettava uusi lannoitelaki. Lisäksi muutettaisiin markkinavalvontalain 4 §:ää, jossa säädetään niistä viranomaisista, jotka

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

toimivat markkinavalvontalain mukaisina markkinavalvontaviranomaisina. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan Ruokavirasto olisi laissa tarkoitettu markkinavalvontaviranomainen lannoitelaiissa tarkoitettujen lannoitevalmisteiden osalta. TEM pyytää huomioimaan, että jatkovalmistelussa esitys on sovittava yhteen muiden vireillä olevien lakiesitysten kanssa, joissa esitetään muutoksia markkinavalvontalakiin sekä pyydettyä työ- ja elinkeinoministeriöstä esittelylupaa.

Yksityiskohtaiset huomiot

Lakiesityksessä jää osin epäselväksi, mihin ”muiden” lannoitevalmisteiden valvontaan markkinavalvontalakia jatkossa sovellettaisiin EU:n lannoitevalmisteasetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden lisäksi ja miltä osin markkinavalvontaan sovellettaisiin lannoitelain valvontakeinoja. Lannoitelaiissa säädettäisiin jatkossakin valvontaviranomaisen valvontakeinoista ja toimivaltuuksista. Lakiehdotuksen suhdetta markkinavalvontalakiin tulisi selkeyttää miltä osin kyse on tuotteiden markkinavalvonnasta ja miltä osin muusta valvonnasta esim. käytön aikaisesta valvonnasta tai nk. olosuhdevalvonnasta ja ettei säädetä päällekkäisiä toimivaltuuksia markkinavalvontalain kanssa. Esimerkiksi ehdotettujen 26 §:n, 29 §:n ja 30 §:n sekä 38 §:n suhde markkinavalvontalakiin olisi hyvä selkeyttää ja tarkkarajaistaa. Lisäksi olisi hyvä arvioida, onko Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskus) tarve markkinavalvontalain valvontakeinoille ja toimivaltuuksille ja huomioida ELY-keskus tarvittaessa myös markkinavalvontalain 4 §:ssä. Lisäksi tulisi tarkistaa lakiviittaus markkinavalvontalakiin lakiehdotuksen 3.1 §:ssä, jottei tulisi päällekkäistä sääntelyä. Markkinavalvontalain soveltumisesta lannoitelain soveltamisalan tuotteisiin säädettäisiin jatkossa markkinavalvontalain 1 §:n 1 momentissa.

Direktiivin (EU) 2015/1535 mukainen ilmoitusmenettely

TEM katsoo, että lakiehdotus ja tarkemmat säännökset voivat sisältää vaatimuksia, jotka tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Lakiehdotusta koskeva ilmoitus on toimitettu Euroopan komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta 14.1.2022. Direktiivin (EU) 2015/1535 mukainen odotusaika päättyy 15.4.2022. Direktiivin (EU) 2015/1535 mukainen ilmoituksen tekemisen jälkeen alkaa kolmen kuukauden odotusaika, jonka aikana säädösehdotusta ei saa hyväksyä. Ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä edelleen kolmella kuukaudella, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden odotusajan kuluessa yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Odotusaikana komission ja muiden jäsenvaltioiden tekemät huomautukset ja lausunnot on voitava ottaa huomioon kansallisen säädöksen valmistelussa. Tämä tulee ottaa huomioon hankkeen aikataulua suunniteltaessa. Jos ilmoitusmenettelyn velvoitteita ei noudateta, säädöstä ei voida soveltaa (kts. mm. KHO:2020:77). Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoitusmenettelyn avulla komissio sekä jäsenvaltiot voivat tarkastella tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia kansallisia säädöksiä, joita yksittäiset jäsenvaltiot aikovat hyväksyä. Menettelyn tavoitteena on ennalta estää uusien kaupan esteiden syntyminen varmistamalla, että kansallinen lainsäädäntö on EU:n lainsäädännön ja sisämarkkinoiden periaatteiden mukaista. Ilmoitusmenettely lisää myös läpinäkyvyyttä jäsenvaltioiden kansallisista säädöshankkeista, koska tehdyt ilmoitukset ovat julkisesti nähtävillä teknisten määräysten julkisessa TRIS-tietokannassa.

Se, että säädös on ilmoitettu edellä mainittujen ilmoitusmenettelyiden mukaisesti, eikä esimerkiksi Euroopan komissio ole reagoinut siihen, ei kuitenkaan automaattisesti merkitse sitä, että säädös tai sen soveltaminen olisi EU:n lainsäädännön mukaista. Ilmoitettu säädös voi edelleen vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen sen mukaan, miten kansalliset viranomaiset soveltavat säädöstä.

Asetus (EU) 2019/515 vastavuoroisesta tunnustamisesta

Esityksessä todetaan, että kansalliset lannoitevalmisteet voivat liikkua jäsenvaltiosta toiseen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuen. Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n keskeisistä peruseriaatteista. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan tilanteessa, jossa tuotteille on asetettu lainsäädännössä tai viranomaismääräyksessä kansallisia vaatimuksia, eikä näitä vaatimuksia ole yhdenmukaistettu EU:ssa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen lähtökohta on, että

tavarat voivat liikkua sisämarkkinoilla vapaasti. Yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti markkinoilla olevat tuotteet tulee päästää kaikkien jäsenvaltioiden markkinoille, vaikka ne eivät vastaisi jäsenvaltion asettamia teknisiä tai laadullisia määräyksiä. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa rajoittaa esimerkiksi silloin, kun halutaan suojella ihmisten, eläinten tai kasvien terveyttä ja elämää. Jos tavaroiden liikkuvuutta rajoitetaan tai markkinoille pääsy kielletään, on viranomaisen tehtävä tästä erillinen päätös.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamiseen liittyvistä menettelyistä säädetään toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 764/2008 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/515, jäljempänä asetus vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tämä asetus ohjaa ensisijaisesti viranomaisten menettelytapoja, kun he aikovat soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Viranomaisten tulee ottaa asetuksen velvoitteet huomioon omassa toiminnassaan.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön ennakkolupa lannoitevalmisteille. TEM toteaa, että kansalliset tekniset määräykset voidaan tarvittaessa saattaa jäsenvaltiossa voimaan ennakkolupamenettelyllä, jonka mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta on saatava virallinen hyväksyntä, ennen kuin tavarat voidaan saattaa siellä markkinoille. Ennakkolupamenettelyn olemassaolo sinänsä rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Sen vuoksi tällaisen menettelyn on, jotta se olisi tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla koskevan perusperiaatteen osalta perusteltu, pyrittävä unionin oikeudessa tunnustettuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja oltava oikeasuhteinen ja syrjimätön. Tällaisen menettelyn yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa arvioidaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyjen huomioiden perusteella. Jos tavaroille haetaan pakollista ennakkolupaa, kaikki hallinnolliset päätökset, joilla hylätään hakemus kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavan kansallisen teknisen määräyksen perusteella, olisi tehtävä ainoastaan vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen mukaisesti, jotta hakija voi saada kyseisessä asetuksessa säädettyä menettelyllistä suojaa.

Ennakkolupamenettely ei sinänsä muodosta kansallista teknistä määräystä. Kansalliseen tekniseen määräykseen perustuva ennakkoluvan epäämispäätös on kuitenkin katsottava hallinnolliseksi päätökseksi, johon vastavuoroisesta tunnustamisesta annettua asetusta sovelletaan, silloin kun hallinnollinen päätös perustuu kohdejäsenvaltiossa sovellettavaan kansalliseen tekniseen määräykseen ja hallinnollisen päätöksen välitön tai välillinen vaikutus on kohdejäsenvaltion markkinoille pääsyn rajoittaminen tai epääminen. Voidaankin katsoa, että päätös, jolla hylättäisiin ehdotuksen mukainen ennakkolupaa koskeva hakemus, täyttäisi kyseiset hallinnollisen päätöksen kriteerit. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaakin, että hallinnollisissa päätöksissä olisi huomioitava vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa asetuksessa eriteltyt hallinnollisen päätöksen vaatimukset, kuten täsmennettävä talouden toimijan käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot, jotta talouden toimija voi kansallisen oikeuden mukaisesti hakea muutosta päätökseen tai saattaa asian toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallinnollisessa päätöksessä olisi myös viitattava talouden toimijoiden mahdollisuuteen käyttää sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkostoa (SOLVIT) ja vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa asetuksessa säädettyä ongelmanratkaisumenettelyä. Hallinnollisessa päätöksessä on myös esitettävä päätöksen perustelut riittävän yksityiskohtaisesti ja kattavasti tarkoituksena helpottaa sen arvioimista, onko päätös yhteensopiva vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen vaatimusten kanssa. Hallinnollisen päätöksen sisällölliset vaatimukset on kuvattu tarkemmin vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen artiklassa 5(11). Hallinnollinen päätös on annettava viipymättä tiedoksi talouden toimijalle. Lisäksi kyseinen hallinnollinen päätös on annettava tiedoksi myös komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään 20 työpäivän kuluttua päätöksen tekemisestä.

Lisäksi TEM haluaa tuoda esille, että jos toimivaltainen viranomainen arvioi tavarat ennen kuin se päättää markkinoille pääsyn mahdollisesta rajoittamisesta tai epäämisestä, kyseisen viranomaisen ei pitäisi vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen mukaisesti voida tehdä markkinoille pääsyn keskeyttäviä päätöksiä, lukuun ottamatta tapauksia, joissa nopea toiminta on tarpeen esimerkiksi henkilöiden turvallisuudelle tai terveydelle taikka ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

TEM haluaa myös tuoda esille, että vastavuoroisesta tunnustamisesta annetussa asetuksessa on todettu, että jotta kansallisten viranomaisten ja talouden toimijoiden tietoisuutta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta voidaan lisätä, jäsenvaltioiden olisi harkittava selkeiden ja yksiselitteisten ”sisämarkkinausekkeiden” sisällyttämistä kansallisiin teknisiin määräyksiinsä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen helpottamiseksi. TEM toteaa, että ehdotukseen voisi harkita lisättäväksi esimerkiksi seuraavan yleisen sisämarkkinausekkeen ”Tavaroiden, joita pidetään laillisesti kaupan toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Turkissa tai jotka ovat peräisin ETA-sopimuksen osapuolena olevista valtioista ja joita pidetään laillisesti kaupan tällaisissa

valtioissa, katsotaan olevan näiden määräysten mukaisia. Näiden määräysten täytäntöönpanoon sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta 19 päivänä maaliskuuta 2019 annettua asetusta (EU) 2019/515.”

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettu laki

Esityksessä ehdotetaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (jäljempänä HTSY -laki) 6 §:ää muutettavaksi. HTSY -lain käyttöä laajennettaisiin lannoitelain asioihin ja toimijoiden taustojen selvittämiseen. Lakiehdotuksessa lain 6 §:ään lisättäisiin tahot, joiden osalta HTSY -lain mukaisia velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan hyödyntää viranomaistoiminnassa (lannoitelain mukaisessa). Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotettua. TEM:llä ei ole huomautettavaa pykälään tai sen perusteluihin.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)

Esityksessä lannoitevalmistelain 3 §:n 3 momentissa ”suhde muuhun lainsäädäntöön” ehdotetaan viitattavan jatkossakin TEM:n vastuulle kuuluvaan lakiin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) nk. kemikaaliturvallisuuslaki. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisala on laaja ja kyseisellä lailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla on saatettu voimaan muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (2012/18/EU), jäljempänä Seveso III –direktiivi. Seveso III-direktiivissä määritetään velvoitteita, joilla pyritään ehkäisemään suuronnettomuuksien syntyminen ja minimoimaan onnettomuuksien seurausvaikutukset kemikaalilaitoksissa ja niiden ulkopuolella. Velvoitteet koskevat teollisuuslaitoksia, joissa käsitellään fysikaalisia, terveydelle ja ympäristölle vaaroja aiheuttavia kemikaaleja direktiivissä annetuista ainemääristä lähtien.

Lannoitteissa ammoniumnitraatin ja kaliumnitraatin käsittely ja varastointi edellyttää kemikaaliturvallisuuslain ja valtioneuvoston asetuksen 685/2015 nojalla lupaa. Kemikaaliturvallisuuslain nojalla on myös annettu kansallista erityissääntelyä ammoniumnitraatin varastoinnille asettavista vaatimuksista. Ammoniumnitraatin varastoinnin erityissäännöksistä säädetään vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (856/2012) 7 luvussa. TEM:ssä on lisäksi parhaillaan valmistelussa kemikaaliturvallisuuslain muutostarve, jossa lain soveltamisalaan sisällytettäisiin turvaukseen varautuminen kansallisista syistä. Ammonium- ja kaliumnitraatti on valmisteluvaiheessa tunnistettu turvauhkakriittiseksi kemikaaleiksi, joille saattaa jatkossa tulla uusia riskinarvioon perustuvia varastointivaatimuksia.

TEM pitää hyvänä, että lakien suhteesta jatkossakin säädetään. Ehdotettua viittaussäännöstä tulisi selkeyttää ja tarkkarajaistaa siten että viitattujen lakien soveltamisalasta ei jää epäselvyyttä. Kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalasta on poissuljettu vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva sääntely. Vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva sääntely kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvan VAK-lain piiriin. (VAK-lain kokonaisuudistamista koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnassa käsittelyssä.) Räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annettu laki (73/2021) puolestaan kuuluu sisäministeriön sääntelyvastuulle.

Yritysvaikutukset

TEM esittää seuraavat huomiot esityksen kohtaan 4.2.1 ”Vaikutukset yritysten toimintaan”. Esityksessä todetaan, että kansallisen laitoshyväksynnän poistaminen helpottaa erityisesti pienten yritysten taloudellista ja hallinnollista taakkaa. Esityksessä olisi hyvä pyrkiä kuvaamaan tarkemmin sitä, miten pienten yritysten hallinnollinen taakka helpottuu. Lisäksi olisi hyvä tuoda esiin, onko ehdotuksella vaikutuksia esimerkiksi tällaisten yritysten kasvuedellytyksiin. Mahdollisuuksien mukaan olisi myös hyvä esittää euromääräistä arviota siitä, kuinka suuri vaikutus hyväksynnän poistamisella on tällaisten toimijoiden taloudellisiin resursseihin.

Kohdassa todetaan, että toimijoille voisi aiheutua kustannuksia erityisesti silloin kun uusi ehdotettu ainesosa ei täytä lainsäädännön vaatimuksia ja toimijan on löydettävä vaihtoehtoinen ainesosa tai vaihtoehtoinen hyödyntämis- tai hävittämismenetelmä. Tältä osin jää epäselväksi, mikä on toimenpiteen kohdejoukko ja minkä kokoisista toimijoista on

kyse. Lisäksi olisi hyvä pyrkiä selvittämään, minkälaisia toimia vaihtoehtoinen ratkaisu edellyttää toimijoilta ja onko se arvioitavissa euromääräisesti.

Esityksen kohdassa kuvataan lisäksi lyhyesti ilmoitettujen laitosten toimintaa. Esityksestä ei saa riittävää kuvaa siitä, minkälaisia vaikutuksia tällaisille laitoksille tästä esityksestä aiheutuu. Lisäksi tulisi erottaa, onko kyse yksityisestä vai julkista hallintotehtävää koskevasta laitoksesta.

Yritysvaikutuksissa kuvataan lannoitevalvonnan seuraamusmaksua. On hyvä huomioida, että sääntelyn rikkomisesta määrätyt sanktiot eivät ole hallinnollista taakkaa.

osastopäällikkö

Antti Neimala

hallitusneuvos

Pauliina Kanerva

Jakelu Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi MMM/Titta Berlin
MMM/Timo Rämänen
TEM/TTM/YSI/YLA/ Mikko Holm

VN/21657/2020-TEM-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: