

Bryssel 17.3.2016
SWD(2016) 65 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

**CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamista saataville markkinoilla koskevien
sääntöjen vahvistamisesta ja asetusten (EY) N:o 1069/2009 ja (EY) N:o 1107/2009
muuttamisesta**

{COM(2016) 157 final}
{SWD(2016) 64 final}

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lannoitevalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla
A. Toimien tarve
Miksi? Mikä on ongelma?
Lannoitevalmisteiden markkinoille pääsyä koskevat edellytykset on yhdenmukaistettu EU:n tasolla vain osittain. Markkinoiden yhdenmukaistamattoman osan hajanaisuus vaikeuttaa kaupankäyntimahdollisuuksia huomattavasti. Yhdenmukaistettu lainsäädäntö ei myöskään riittävästi kata ympäristöön ja ihmisten terveyteen liittyviä kysymyksiä. Tarkemmin sanottuna on havaittu seuraavanlaisia toiminnallisia ongelmia: 1) Yrityksille, jotka toimivat yhdenmukaistamattomilla markkinoilla useassa jäsenvaltiossa, aiheutuu kustannuksia erilaisista kansallisista säännöistä. Lisäksi niissä vaaditaan usein ennakkolupaa, joka on vaikea saada. 2) On syntynyt vakavia terveyden ja ympäristöön liittyviä huolia, erityisesti koska eräissä laajalti käytetyissä lannoitteissa on myrkyllisiä vierasaineita. Nykyisellä yhdenmukaistetulla lainsäädännöllä ei pystytä riittävästi suojaamaan terveyttä ja ympäristöä. 3) Nykyisessä yhdenmukaistetussa lainsäädännössä markkinoillepääsyyn sovelletaan menettelyä, joka on osoittautunut liian hitaaksi suhteessa teollisuuden innovointisykliin.
Mihin aloitteella pyritään?
Aloitteen odotetaan 1. luovan kaikille lannoitevalmisteille EU:n tasolla yhtäläiset edellytykset, jolloin teollisuuden mahdollisuudet päästä sisämarkkinoille paranevat. Kansallisille markkinoille rajattujen tuotteiden osalta kansalliset säännökset kuitenkin säilytetään markkinahäiriöiden estämiseksi. 2. parantavan terveyden ja ympäristön suojelun tasoa, koska lannoitemateriaaleissa ja lisäaineissa esiintyvien vierasaineiden määrää rajoitetaan koko EU:ssa. helpottavan pääsyä yhdenmukaistetuille markkinoille, kun käyttöön otetaan oikeasuhteinen, kustannustehokas, avoin ja joustava sääntelykehys, joka vastaa EU:n viljelijöiden tarvetta saada käyttöönsä innovatiivisia tuotteita.
Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo?
Yhdenmukaistetuilla markkinoilla havaitut ongelmat (mm. ihmisten ja ympäristön suojelun riittämätön taso, vaatimusten jäykkyydestä johtuva hidas markkinoillepääsy) johtuvat EU:n nykyisten toimien tasosta, minkä vuoksi ne voidaan korjata vain EU-tason toiminnalla. Kun kaikille lannoitevalmisteille saadaan tosiasiallisesti EU:n laajuiset markkinat, avautuu uusia markkinamahdollisuuksia ja hallinnollinen taakka kevenee. Koska eräiden lannoitevalmisteiden markkinat ovat erittäin paikalliset, EU:n yhdenmukaistamistoimi on vapaaehtoinen ja rinnakkainen jäsenvaltion säilyttämien tai käyttöönottamien kansallisten lainsäädäntöjen sekä vastavuoroisen tunnustamisen kanssa.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muunlaisia toimintavaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto asetettu etusijalle? Miksi?
Vaihtoehto 1: Perusskenaario – EU:n nykyinen lainsäädäntö säilyy ennallaan. Vaihtoehto 2: Lannoiteasetuksen sääntelytekniikka (eli tyyppihyväksyntä) ei muutu. Se ulotetaan kattamaan myös orgaanisista raaka-aineista saatavien lannoitteiden ja muiden lannoitteisiin liittyvien tuotteiden (esim. kasvin biostimulanttien) yhdenmukaistaminen. Vaihtoehto 3: Yhdenmukaistaminen toteutetaan aineosien hyväksymisen kautta. Näin luodaan tyhjentävä positiiviluettelo materiaaleista, jotka voidaan tarkoituksellisesti sisällyttää lannoitevalmistukseen. Vaihtoehto 4: Yhdenmukaistaminen toteutetaan uuden lainsäädäntökehityksen kautta, joka perustuu pakollisiin laatu- ja turvallisuusvaatimuksiin sekä vapaaehtoihin yhdenmukaistettuihin teknisiin standardeihin. Vaihtoehto 5: Yhdenmukaistaminen toteutetaan kuten vaihtoehdossa 4 uuden lainsäädäntökehityksen kautta vaatimuksineen ja standardeineen. Kolmansien osapuolten osallistuminen vaatimustenmukaisuuden arviointiin vaihtelee materiaaliluokittain ja on enimmillään silloin, kun kyseessä ovat jätteet ja muut uusiomateriaalit, joiden koostumus voi vaihdella paljon. Analyysin perusteella parhaaksi arvioitiin vaihtoehto 5.

Vaihtoehtoissa 2–5 kaikkien lannoitevalmisteiden kohdalla otetaan vierasaineille (raskasmetallit mukaan lukien) käyttöön raja-arvot. Arvioitaviksi otettiin kaksi varianttia: täydellinen ja edellä kuvattu vapaaehtoinen yhdenmukaistaminen.

Kuka kannattaa mitään vaihtoehtoa?

Vaihtoehtoa 1 ei kannata yksikään jäsenvaltio, elinkeinonharjoittaja eikä kansalaisjärjestö. Vaihtoehdot 2 ja 3 saivat tukea joiltakin jäsenvaltioilta ja kansallisilta teollisuusjärjestöiltä, jotka ovat tottuneet sääntelemään lannoitemarkkinoita sallittujen tyyppien tai aineosien luettelojen avulla. Vaihtoehto 4 ei saa kaikkien jäsenvaltioiden tukea, koska uutta lainsäädäntökehystä pidetään radikaalina muutoksena vaihtoehtojen 2 ja 3 tuttuihin lähestymistapoihin verrattuna. Vaihtoehto 5 ja erityisesti vapaaehtoisen yhdenmukaistamisen variantti hyväksytään yleisesti elinkeinonharjoittajien (erityisesti pk-yritysten) parissa, ja monet jäsenvaltiot (jotkin isoimmista mukaan lukien) pitävät sitä parhaana vaihtoehtona.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset edut?

Uudella lainsäädäntökehyksellä säädelyjen lannoitevalmisteiden pääsy markkinoille helpottuisi, ja tällaisten tuotteiden turvallisuus- ja laatuvaatimusten mukaisuus parantaisi elintarvikeketjun turvallisuutta. Sisämarkkinoille pääsyn ja markkinoiden joustavuuden osalta saavutettavat hyödyt ovat parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa (5) hyvin samanlaiset kuin vaihtoehdossa 4. Vaikutustenarvioinnin mukaan tästä vaihtoehdosta aiheutuisi viranomaisille ja talouden toimijoille vähemmän hallintokustannuksia kuin nykytilanteessa. Viranomaisten hallintokustannukset olisivat huomattavasti alhaisemmat kuin tyyppihyväksyntävaihtoehdossa, mikä lisäisi merkittävästi markkinoiden joustavuutta ja edistäisi sitä kautta innovointia. Vapaaehtoisesta yhdenmukaistamisesta olisi myös se hyöty, että se vaikuttaisi ainoastaan sellaisiin talouden toimijoihin, jotka todella haluavat päästä useiden jäsenvaltioiden markkinoille, toissijaisuusperiaatteen ja paremman sääntelyn mukaisesti.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset ovat oikeassa suhteessa yrityksille ja yhteiskunnalle koituviksi odotettuihin hyötyihin. Viranomaisille aiheutuvat kustannukset ovat melko neutraalit. Uuden lainsäädäntökehyksen alaisten tuotteiden osalta olisi tehtävä lisää standardointityötä testausmenetelmien osalta. Vaihtoehdosta 5 koituisi talouden toimijoille vähemmän hallinnollisia kustannuksia kuin tyyppihyväksynnästä. Voidaan kuitenkin odottaa, että yksittäisten yritysten tasolla hallintokustannukset tulevat joissakin tapauksissa olemaan korkeammat kuin nykytilanteessa. Näin on erityisesti silloin, kun tuotetaan varsin vaihtelevia materiaaleja, joiden vaatimustenmukaisuuden arviointi edellyttää kolmansien osapuolten osallistumista merkittäväällä tavalla. Pk-yritysten, jotka osallistuvat sellaisten lannoitevalmisteiden tuotantoon, joihin sovelletaan kolmannen osapuolen toteuttamaa sertifiointia, olisi maksettava ilmoitetulle laitokselle siitä, että se varmistaa tuotteiden olevan vaatimusten mukaisia. Vapaaehtoinen yhdenmukaistaminen aiheuttaisi kansallisille hallinnoille enemmän kustannuksia kuin täydellinen yhdenmukaistaminen, koska niiden pitäisi jossain määrin säilyttää kansalliset menettelyt. Siirtymävaiheen kustannukset olisivat vähäiset sellaisten lannoitevalmisteiden osalta, joihin vielä sovelletaan nykyistä asetusta, koska tuotteista saisi antaa omaehtoisen vaatimustenmukaisuusvakuutuksen. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava ilmoitettujen laitosten laatu.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, muun muassa pk-yrityksiin ja mikroyrityksiin?

Yhdenmukaistetun järjestelyn valitsevien yritysten olisi helpompi päästä koko EU:n markkinoille. Lisäksi hallintokustannukset pienenisivät, koska yksittäisten tuotteiden erilaisiin kansallisiin sääntöihin perustuva rekisteröinti vähenisi. Vaikutukset tuottajiin, joihin ei sovelleta kolmannen osapuolen toteuttamaa sertifiointimenettelyä, olisivat vähäisemmät kuin niihin tuottajiin, joille aiheutuu kolmannen osapuolen sertifiointikustannuksia (esim. pk-yritykset). Kustannusten vastapainoksi tarkastukset vähenisivät tuotantovolyymien perusteella, kuten myös ulkopuolisten näytteenottojen määrä hyväksyntävuoden jälkeen. Tältä osin vapaaehtoinen yhdenmukaistaminen sujuvoittaisi siirtymistä uuteen lainsäädäntökehykseen, koska tuottajat voisivat valita myyvätkö ne tuotetta paikallisille vai EU:n markkinoille.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisten talousarvioiden suhteen kustannukset olisivat varsin neutraalit. Kansallisen lainsäädännön hallintokustannukset pysyisivät ennallaan, mutta alenisivat ajan mittaan, jos yhä useammat yritykset valitsisivat lannoiteasetuksen tarjoaman yhdenmukaistetun järjestelyn. Markkinavalvontakustannukset säilyisivät ennallaan tai kohoaisivat hieman.

Onko muita merkittäviä vaikutuksia?

Ehdotuksen odotetaan vähentävän riippuvuutta muista kuin kotimaan raaka-aineista, koska se tarjoaa innovatiivisille (esim. orgaanisesta tai kierrätysmateriaalista valmistetuille) tuotteille mahdollisuuden päästä helpommin koko EU:n markkinoille. EU:n tuontivirtoihin voisi kohdistua vaikutuksia. Niitä on analysoitu yksityiskohtaisesti erillisessä vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa, joka koski kadmiumin mahdollisia enimmäisrajoja.

D. Seuranta**Milloin politiikkaa tarkastellaan uudelleen?**

Asetuksen jälkiarviointi on tarkoitus tehdä viiden vuoden kuluttua asetuksen täytäntöönpanosta. Se perustuu palautteeseen, joka saadaan erilaisten, nykyisen lannoiteasetuksen nojalla jo perustettujen yhteistyömekanismien (asiantuntijaryhmien) kautta. Luetteloa vierasaineista ja niiden raja-arvoista voidaan tarkistaa milloin tahansa, jos uusien tieteellisten todisteiden mukaan vierasaineiden siirtymistä lannoitteista maaperään on vähennettävä.