



KEMIKAALID JA PESTITSIIDID

Kemikaale ja pestitsiide käsitlevate ELi õigusaktide otstarve on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda ning vältida kaubandustõkkeid. Nende hulka kuuluvad eeskirjad, millega reguleeritakse teatavat liiki keemiatoodete turustamist ja kasutamist, ühtlustatud normid, millega piiratakse teatavate ohtlike ainete ja valmististe turulelaskmist ja kasutamist, ning eeskirjad, milles käsitletakse suurõnnetusi ja ohtlike ainete eksporti. Pestitsiidide all mõeldakse aineid, mida kasutatakse kahjurite piiramiseks, hävitamiseks ja tõrjumiseks. Need hõlmavad biotsiide ja taimekaitsevahendeid. Suurim ELi tasandi saavutus on kemikaalimäärus REACH, millega reguleeritakse ohtlike ainete registreerimist, hindamist ja autoriseerimist ning nende suhtes kehtivaid piiranguid.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

SAAVUTUSED

A. Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine (REACH)

ELi kemikaalipoliitikas tehti väga suured muudatused 2006. aastal, kui võeti vastu määrus (EÜ) nr 1907/2006 (kemikaalimäärus). Määrus jõustus 1. juunil 2007. Sellega kehtestati kemikaalide väljatöötamise, katsetamise, tootmise, turulelaskmise ja kasutamise reguleerimiseks uus õigusraamistik ning asendati umbes 40 varasemat seadusandlikku akti. Kemikaalimääruse otstarve on inimesi ja keskkonda võimaliku keemilise riski eest paremini kaitsta ning soodustada kestlikku arengut. Kemikaalimäärusega kehtestati kõigi kemikaalide jaoks ühtne süsteem ning loobuti vahetegemisest uute (alates 1981. aastast turule lastud) ja vanemate (enne 1981. aastat loetellu kantud) kemikaalide vahel. Määrusega nähti ette, et ainete riskihindamisega seoses hakkab tõendamiskohustus avaliku sektori asutuste asemel lasuma ettevõtjatel. Peale selle nõutakse määruses, et kõige ohtlikumad kemikaalid tuleb asendada sobivate alternatiividega.

Määruse kohaselt asutatud Euroopa Kemikaaliamet (ECHA), mis asub Helsingis, tegeleb määrusega reguleeritava valdkonna tehniliste, teaduslike ja haldusküsimuste korraldamisega ning tagab määruse kohaldamisel järjepidevuse. 2010. aasta november oli esimene tähtaeg, milleks ettevõtjad pidid registreerima i) kõik ained koguses vähemalt 1000 tonni aastas, ii) veekeskkonna jaoks väga mürgised ained koguses vähemalt 100 tonni aastas ning iii) kõige ohtlikumad (kantserogeensed, mutageensed ja reproduktiivtoksilised) ained, mida toodetakse või imporditakse enam



kui üks tonn aastas. 2013. aasta juuniks tuli registreerida kõik ained, mida toodetakse või imporditakse koguses 100–1000 tonni aastas. Kogu protsessi lõpuleviimiseks tuli 2018. aasta juuniks registreerida ained, mida lastakse turule koguses 1–100 tonni aastas.

2013. aasta veebruaris avaldas komisjon kemikaalimääruse läbivaatamise tulemused. Komisjon jõudis järeldusele, et määruse regulatiivosa ei ole vaja muuta, kuid ettevõtjate finants- ja halduskoormust võiks vähendada ning leida loomkatsetele alternatiive. 2017. aastal tegi komisjon õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi raames teise hindamise, mille tulemused avaldati teatises COM(2018)0116. Hindamisel jõuti järeldusele, et kemikaalimäärus on üldiselt mõjus, kuid on sätteid, mida saab aruandes esitatud meetmete abil parandada, lihtsustada või muuta vähem koormavaks. Meetmeid tuleks võtta kooskõlas ELi uue tööstuspoliitika strateegia, ringmajanduse tegevuskava ja seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammiga.

B. Klassifitseerimine, pakendamine ja märgistamine

Et inimeste tervist ja keskkonda paremini kaitsta, tuleks kogu ELis ja ka mujal maailmas kasutada kemikaalidega seotud ohtude kindlakstegemiseks ühesuguseid kriteeriumeid ja ohtude kirjeldamiseks ühesuguseid märgiseid. 2008. aastal vastu võetud määruse (EÜ) nr 1272/2008 (mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist) otstarve on viia ELi süsteem kooskõlla ÜRO globaalse harmoneeritud süsteemiga (GHS). Varasemad ohtlikke aineid ja valmistisi käsitlevad direktiivid kuulutati 2015. aasta juunis kehtetuks.

C. Ohtlike ainete eksport ja import

Ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi käsitlevad ELi nõuded on sätestatud määruses (EL) nr 649/2012, mille otstarve on soodustada ohtlike kemikaalide rahvusvahelisel veol vastutuse jagamist ja koostööd ning täita teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiididega rahvusvaheliseks kauplemiseks nõusoleku saamise korda käsitlevat Rotterdami konventsiooni. Eelneva nõusoleku saamise korra kohaselt tuleb mürgiseid kemikaale puudutavat teavet teistega jagada ja enne toote eksportimist ära oodata riigi selgesõnaline nõusolek.

D. Suurõnnetused

Seveso direktiiv (82/501/EMÜ) sai nime 1976. aastal lähedalasuvast tööstusrajatisest juhuslikult lekkinud dioksiiniga saastatud Itaalia asula järgi ning selle otstarve oli tulekahju- ja plahvatusetaolisi suurõnnetusi ära hoida ning toimunud õnnetuste tagajärgede leevendamiseks nõuda, et esitataks ohutusaruanded ja hädaolukorra lahendamise plaanid ning teavitataks üldsust. 1996. aastal kehtestati Seveso II direktiiviga (96/82/EÜ) ohtlike ainete seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta uued nõuded, mis puudutavad ohutuse juhtimise süsteeme, hädaolukorra lahendamise kavandamist ja maakasutuse planeerimist, ning tugevdati liikmesriigipoolset kontrolli käsitlevaid sätteid. Selle direktiiviga võeti üle ühenduse kohustused, mis tulenevad tööstusõnnetuste piiriülese mõju Espoo konventsioonist. Mitme suure tööstusõnnetuse tõttu (Prantsusmaal Toulouse'is, Rumeenias Baia Mares ja Madalmaades Enschedes) ning kantserogeenseid ja keskkonnaohtlikke aineid käsitlevate uuringute põhjal laiendati Seveso II direktiivi kohaldamisala [direktiiviga 2003/105/EÜ](#). Selles direktiivis nõutakse, et liikmesriigid esitaksid võimalike õnnetusestsenaariumide



kohta üksikasjalikud riskihinnangud ning maandaksid riskid, mis kaasnevad mäetööstuse ladustamis- ja töötlemistegevusega ning pürotehniliste ja lõhkeainete ning ammooniumnitraadi ja ammooniumnitraadipõhiste väetiste ladustamisega. Seveso III direktiiv (2012/18/EL) avaldati 2012. aasta juulis, s.o pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu olid selle heaks kiitnud. Direktiivis on arvesse võetud ÜROs kokku lepitud uut ainete rahvusvahelist klassifikatsiooni, mille abil on parem riske hinnata ja aineid käidelda.

E. Pestitsiidide säästev kasutamine

Pestitsiidide all mõeldakse aineid, mida kasutatakse kahjurite piiramiseks, hävitamiseks ja tõrjumiseks. Selle termini alla kuuluvad taimekaitsevahendid (mida kasutatakse põllumajanduslikult kasvatatavate ning aiamaa-, pargi- ja iluaiataimede jaoks) ning biotsiidid (mida kasutatakse muul otstarbel, näiteks desinfitseerimiseks või materjalide kaitsmiseks). 2009. aastal võeti vastu nn pestitsiidide pakett, mis koosneb järgmistest õigusaktidest: direktiiv 2009/128/EÜ pestitsiidide säästva kasutamise kohta, mille otstarve on piirata keskkonna- ja terviseriske, kuid säilitada põllukultuuride saagikus ning parandada pestitsiidide leviku ja kasutamise kontrolli; määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta ning määrus (EÜ) nr 1185/2009, mis käsitleb pestitsiidide statistikat ja millega kehtestatakse eeskirjad teabe kogumiseks igal aastal igas liikmesriigis turule lastud ja kasutatud pestitsiidide koguste kohta.

Direktiiviga 2009/128/EÜ kohustati liikmesriike võtma vastu riiklikud tegevuskavad, milles kehtestatakse pestitsiidide kasutamisest inimeste tervisele ja keskkonnale tulenevate riskide ja mõjude vähendamise koguselised sihid, eesmärgid, meetmed ja ajakavad. Pestitsiidide õhust pritsimine on üldjuhul keelatud. Täielikult keelatud on see elurajoonide vahetus läheduses. Määrus, mis käsitleb pestitsiidide tootmist ja litsentsimist, sisaldab ELi tasandil koostatud heakskiidetud toimeainete (pestitsiidide kemikaalidest koostisosad) positiivset loetelu. Selle loetelu alusel litsentsitakse pestitsiide riigi tasandil.

2015. aastal algas poleemika glüfosaadi kasutamise loa pikendamise üle. Seda toimeainet kasutatakse maailmas laia toimespektriga herbitsiidides kõige rohkem. Poleemika tekkis seetõttu, et selle kantserogeensuse kohta avaldati kaks üksteisest lahknevat hinnangut. Maailma Terviseorganisatsiooni alla kuuluv Rahvusvaheline Vähiuurimiskeskus liigitas glüfosaadi inimestele tõenäoliselt kantserogeensete ainete hulka, kuid Euroopa Toiduohutusamet jõudis järeldusele, et tõenäoliselt glüfosaat inimestele kantserogeenselt ohtlik ei ole. Euroopa Kemikaaliamet otsustas seejärel, et glüfosaat ei liigitu kantserogeeniks. Samale järeldusele jõudsid paljude riikide asutused ka väljaspool ELi. 2017. aasta detsembris pikendaski Euroopa Komisjon glüfosaadi kasutamise luba viie aasta võrra.

F. Biotsiidid

2013. aastal jõustus määrus (EL) nr 528/2012. Sellega sooviti lihtsustada loaandmiskorda ning anda Euroopa Kemikaaliametile heakskiitmisdokumentide läbivaatamisel rangemate tingimuste kohaldamise kaudu suurem roll. Õigusaktis on arvesse võetud varasemat korda, st kontrolli biotsiidide (mittepõllumajanduslikud pestitsiidid, nt antibakteriaalsed desinfektsioonivahendid ja putukamürgid) turustamise



ja kasutamise üle, et maandada riske, mis nendega kaasnevad keskkonnale ning inimeste ja loomade tervisele. Luba antakse ainult positiivses loetelus olevatele ainetele. Keelustatud on kõige mürgisemad kemikaalid, eriti sellised, mis on kantserogeensed, kahjustavad viljakust või muudavad geenide või hormoonide talitlust (põhjustavad endokriinseid häireid). Vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaselt võib ühes liikmesriigis lubatud ainet kasutada kogu ELis. Määruses (EÜ) nr 1107/2009 on sätestatud teaduslikud kriteeriumid, mille alusel teha biotsiidide ja taimekaitsevahendite endokriinseid häireid põhjustavad omadused kindlaks.

G. Püsivad orgaanilised saasteained

Püsivad orgaanilised saasteained on keemilised ained, mis jäävad keskkonnas püsima, sest nad on mitmesugusele (keemilisele, bioloogilisele jne) lagunemisele vastupidavad. Nad bioakumuleeruvad toiduahela kaudu ning võivad kahjustada inimeste tervist ja keskkonda. Sellesse kõige olulisemate saasteainete rühma kuuluvad pestitsiidid (näiteks DDT), tööstuskemikaalid (näiteks polüklooritud bifenüülid) ning tööstusprotsesside soovimatud kõrvalsaadused (näiteks dioksiinid ja furaanid). EL on rahvusvahelisel tasandil võtnud koosõlas piiriülese õhusaaste kauglevi Genfi konventsiooni püsivaid orgaanilisi saasteaineid käsitleva Aarhuse protokolliga (jõustus 2003. aastal) ning 2004. aastal jõustunud püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsiooniga kohustuse kontrollida püsivate orgaaniliste saasteainete käitlemist, eksportimist ja importimist (keeldude või piirangute abil). Peale selle võttis EL vastu [määruse \(EÜ\) nr 850/2004](#), millega täiendatakse püsivaid orgaanilisi saasteaineid käsitlevaid varasemaid ELi õigusakte ning viiakse need koosõlla rahvusvaheliste lepingute sätetega.

22. märtsil 2018 võttis Euroopa Komisjon vastu ettepaneku sõnastada püsivate orgaaniliste saasteainete määrus uuesti. Pärast institutsioonidevahelisi läbirääkimisi jõudsid nõukogu ja parlament 19. veebruaril 2019 esialgsele kokkuleppele, mis näeb muu hulgas ette, et I ja IV lisasse tuleb lisada ka leegiaeglusti deka-BDE. Tahtmatu jälgisaaste piirmääraks ainetes seati 10 mg/kg. Segudes ja toodetes võib kõiki bromodifenüleetreid (BDE), k.a deka-BDE, olla kokku kuni 500 mg/kg. Komisjonilt nõuti, et ta kehtestaks piirmäära ka sellele, kui palju võib neid ained kokku olla jäätmetes. Dekaa-BDE kasutamiseks lennukites, mootorsõidukites ning elektri- ja elektroonikaseadmetes on kehtestatud erandid, mida on laiendatud ka impordile.

H. Asbest

Asbest on kiuline mineraal, mida on ohtlik sisse hingata. Tule- ja kuumakindluse tõttu kasutati seda varem väga sageli isolatsioonimaterjalina ja muul otstarbel. Direktiivi 1999/77/EÜ kohaselt on asbesti kasutamine alates 1. jaanuarist 2005 Euroopa Liidus keelatud. Direktiiviga 2003/18/EÜ on keelatud ka asbesti kaevandamine ja tootmine ja asbesttoodete töötlemine ning liikmesriikidele on kehtestatud asbesti kõrvaldamise programmi strateegiad. Samas direktiivis on ELile antud kohustus tegutseda selle nimel, et keelustada asbest kogu maailmas.

I. Detergendid

Määrusega (EÜ) nr 648/2004 ühtlustatakse nõuded, mis puudutavad pindaktiivsete ainete biolagunduvust, nende kasutamise piiramist ja keelustamist, tootjate poolt esitatavat teavet ning detergentide sisaldust näitavat märgistamist. Määrust muudeti



2006. aastal (määrus (EÜ) nr 907/2006), 2009. aastal (määrus (EÜ) nr 551/2009) ja 2012. aastal (määrus (EL) nr 259/2012), et võtta veekeskkonna paremaks kaitsmiseks kasutusele uued katsed, millega biolagunduvus kindlaks teha. Peale selle laiendati katsete kohaldamisala kõigile pindaktiivsete ainete klassidele, st hõlmati ka see 10% pindaktiivsetest ainetest, mida varasemad õigusaktid ei hõlmanud. Mis puudutab märgistamist, siis hakati määrusega (EÜ) nr 907/2006 kohaldama nõudeid ka lõhnaainete koostisosade suhtes, mis võivad põhjustada allergiat. Tootjatel on kohustus avaldada allergiat põdevaid isikuid ravivatele meditsiinitöötajatele koostisainete täielik loetelu. Alates 30. juunist 2013 on pesupesemiseks mõeldud pesuainetes keelatud kasutada fosfaate ning teiste fosforiühendite kasutamist on piiratud.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil oli kemikaalimääruse väljatöötamisel keskne roll. Tänu parlamendile lisati määrusesse esimesel lugemisel (eelkõige registreerimise peatükki) teatavad sätted. Väiksemas koguses (1–10 tonni) toodetavate vanemate ainete kohta andmete esitamiseks kehtestati spetsiaalsed nõuded. Sätestati reegel, et iga aine tuleb registreerida vaid ühe korra. Selle eesmärk on vähendada kulusid. Loodi võimalus teha sellest reeglist teatavate tingimuste korral erand. Loomkatsete võimalikult ulatuslikuks piiramiseks lisas Euroopa Parlament nõude, et ettevõtjad peavad loomadega tehtud katsetel saadud andmed avaldama (mõistliku hüvituse eest), et vältida katsete dubleerimist. Kasutuse lubamise (autoriseerimise) peatükis toetas parlament rangemat käsitlust, mille kohaselt võiks kõiki väga problemaatilisi aineid autoriseerida vaid juhul, kui sobivad alternatiivid või vajalik tehnoloogia puuduvad. Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute kaudu püüti soosida nii innovatsiooni (viieks aastaks antud loaga) kui ka anda kindlust (kõige ohtlikumate ainete loetelu abil). Kokkulepe, millele Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku menetluse lõpuks vastuolulises autoriseerimise/asendamise küsimuses jõudsid, sisaldab nõuet esitada asendamiskava igal juhul, kui on olemas sobivad ja ohutumad alternatiivid.

Kui 2008. aastal pestitsiidide paketi üle pikalt aru peeti, esitas Euroopa Parlament muudatusettepanekud, mille tulemusel loodi vee-elustiku kaitseks sobiva suurusega puhvertsoonid ning kehtestati meetmed kaitsetuimate rühmade kaitseks. Muu hulgas keelati pestitsiide kasutada avalikes aedades, spordi- ja puhkealadel, koolide territooriumil ja mänguväljakutel ning tervishoiuasutuste vahetus läheduses. Pärast seda, kui Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) avaldas teatavaid neonikotinoide sisaldavate putukamürkide kahjustava mõju aruande, palus parlament 2013. aasta algul komisjonil mesilaspopulatsioonide kaitseks kindlameelselt meetmeid võtta. 2013. aasta märtsis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni asbesti kohta, milles käsitletakse töötervishoiuprobleeme ja võimalust kogu asbest kasutuselt kõrvaldada.

Kuna herbitsiidides sisalduva glüfosaadiga kaasneva ohu pärast oli hakatud muret tundma, otsustas Euroopa Parlament 6. veebruaril 2018 luua pestitsiididele lubade andmise ELi menetlust käsitleva erikomisjoni (PEST). 2017. aasta detsembris pikendas Euroopa Komisjon glüfosaadi müügiloa kehtivust viie aasta võrra. Erikomisjon hindas a) menetlust, mida ELis pestitsiididele loa andmiseks kasutatakse, b) ainete teaduslikus hindamises ja heakskiitmisel tehtavaid võimalikke vigu, c) Euroopa Komisjoni rolli



glüfosaadi loa pikendamisel, d) heakskiitmismenetluses esinevaid võimalikke huvide konflikte ja e) ELi ametite rolli ning seda, kas neil on kohustuste täitmiseks piisavalt töötajaid ja raha.

16. jaanuaril 2019 võttis parlament täiskogu istungil vastu erikomisjoni PEST raporti, milles jõuti muu hulgas järeldusele, et üldsusele tuleks anda õigus tutvuda loa andmise menetluses kasutatavate uuringutega, ELi raamistikus tuleks toetada innovatsiooni ja soodustada vähemohtlikke pestitsiide, teaduseksperdid peaksid glüfosaadi kantserogeensuse kohta tehtud uuringuid uuesti analüüsima ning avaliku ja erasektori partnerlustelt nõutavate andmete hulgas peaksid olema ka pikaajalise toksilisuse andmed.

Georgios Amanatidis
05/2019

