EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.5.2023
COM(2023) 235 final

KOMISSION KERTOMUS

elintarvike- ja rehulainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi vuonna 2021 suoritetun virallisen valvonnan yleisestä toiminnasta jäsenvaltioissa

{SWD(2023) 131 final}

Sisältö

Tiivistelmä 4
Johdanto 6

Osa 1
EU:n jäsenvaltioiden suorittama virallinen valvonta vuonna 2021 9

1.1
Yleiskatsaus 10

1.2
EU:n jäsenvaltioiden vuosikertomukset 16

1.3
Virallisten valvontajärjestelmien organisointi ja tehokkuus 18

1.4
Toimenpiteet, joilla varmistetaan monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman tuloksellinen toiminta 20

1.4.1
Toteutetut toimet yritysten sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi 21

1.4.2
Kansallisten viranomaisten suorittama täytäntöönpanon valvonta 22

1.4.3
Toimet, joilla varmistetaan virallisen valvontajärjestelmän tuloksellinen toiminta 24

Osa 2
Komission valvontatoimet EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2021 26

2.1
Tarkastukset ja valvonta 27

2.2
Suositukset 30

2.3
Komission suorittaman valvonnan pääkohdat vuonna 2021 31

2.4
Auditointisuositusten noudattamisen järjestelmällinen seuranta 35

2. 4.1
Yleiset seuranta-auditoinnit 36

2.4.2
Täytäntöönpanon valvonta..... 37
Päätelmät..... 38

Vastuuvapauslauseke

Euroopan komissio esittää tämän kertomuksen asetuksen (EU) 2017/625([1]) 114 artiklan mukaisesti. Tämän kertomuksen tavoitteena on parantaa EU:n jäsenvaltioiden suorittamaa virallista valvontaa koskevien tietojen saatavuutta ja komission suorittamaa valvontaa elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden, eläinten ja kasvien terveyden, eläinten hyvinvoinnin, luonnonmukaisen maatalouden sekä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmien aloilla.

Ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita EU:n lainsäädäntöä.

Pyrimme pitämään tiedot ajantasaisina ja virheettöminä. Jos virheitä tulee tietoomme, pyrimme korjaamaan ne.

Tässä kertomuksessa käytetty aineisto

- on yleisluonteista tietoa eikä koske minkään tiettyjen yksilöiden tai yksittäisten laitosten erityisiä olosuhteita
- ei ole välttämättä kattava, täydellinen, täsmällinen eikä ajantasainen
- on saatu osittain EU:n jäsenvaltioiden kansallisilta viranomaisilta eikä siten ole komission valvonnassa eikä vastuulla.

Jotkin tämän kertomuksen tiedot on saatettu luoda tai jäsennellä käyttäen tiedostoja tai muotoja, jotka eivät ole virheettömiä.

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi.

Tiivistelmä

Tämä kertomus kattaa EU:n jäsenvaltioiden virallisen valvonnan yleisen toiminnan ja vuonna 2021 toteutetut komission valvontatoimet. Niillä varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu ja luottamus elintarvikeketjuun ”pellolta pöytään”. Valvonta on tärkeää sen varmistamiseksi, että yritykset noudattavat lakisääteisiä vaatimuksia ja eurooppalaiset kuluttajat voivat luottaa siihen, että heidän kuluttamansa elintarvikkeet ovat turvallisia. Se myös mahdollistaa sujuvan elintarvikkeiden, eläinten ja kasvien kaupan sekä EU:ssa että kolmansien maiden kanssa.

Kansalliset viranomaiset ovat vastuussa virallisen valvonnan suorittamisesta. Jos elintarvikeketjun yritykset eivät noudata asiaa koskevaa lainsäädäntöä, kansallisten viranomaisten on valvottava vaatimusten noudattamista ja varmistettava, että yritykset täyttävät ne.

Vuonna 2021 virallisen valvonnan piiriin kuului 16,9 miljoonaa yksikköä ja kansalliset viranomaiset suorittivat lähes 5 miljoonaa näiden yksiköiden virallista valvontaa. Tämän valvonnan perusteella havaittiin noin miljoona tapausta, jossa sääntöjä ei ollut noudatettu, mikä johti lähes 500 000 hallinnollisen seuraamuksen ja lähes 8 000 oikeudellisen toimen soveltamiseen.

Komissio valvoo, että EU:n jäsenvaltiot ovat panneet virallisen valvonnan täytäntöön ja toteuttaneet täytäntöönpanon valvontatoimet. Raportit tästä komission valvonnasta on julkaistu komission verkkosivustolla. Niistä saa hyvän kuvan kansallisten viranomaisten toiminnasta, ja ne ovat merkittävä osa tarkasteluprosessia, jolla varmistetaan, että EU:n lainsäädäntö on tarkoituksenmukaista.

Komission valvonta osoittaa, että kansallisilla viranomaisilla on yleisesti ottaen käytössään tarvittavat järjestelmät sen seuraamiseen ja varmistamiseen, että yritykset noudattavat EU:n vaatimuksia, sekä toimien toteuttamiseen, jos vaatimustenvastaisuuksia ilmenee. Joissakin EU-maissa valvonnan yhteydessä havaittiin kuitenkin puutteita virallisissa valvontajärjestelmissä, mikä osoittaa, että niissä on parantamisen varaa. Näissä tapauksissa komissio antaa suosituksia kansallisille viranomaisille.

Komissio seuraa järjestelmällisesti suositusten noudattamista ja käyttää tarvittaessa muita täytäntöönpanon valvontavälineitä. Lisäksi se tukee EU:n jäsenvaltioita tarjoamalla teknistä tukea ja koulutusta Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden

turvallisuuden lisäämiseksi -ohjelman välityksellä ja järjestämällä teknisiä tapaamisia asiantuntijaverkoston kanssa.

Vuodesta 2020 alkaen kansalliset viranomaiset ovat voineet raportoida valvonnan tuloksista yhdenmukaisessa sähköisessä muodossa. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole vielä voineet toimittaa kaikkia tietoja vaaditussa muodossa. Komissio jatkaa yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa tietojen kattavuuden parantamiseksi tulevia vuosittaisia kertomuksia varten.

Vuonna 2021 covid-19-pandemia vaikutti edelleen kansallisten viranomaisten ja komission kykyyn toteuttaa virallista valvontaa ja auditointeja.

Johdanto

EU pyrkii varmistamaan terveydensuojelun ja luottamuksen korkean tason elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden, eläinten ja kasvien terveyden, eläinten hyvinvoinnin, luonnonmukaisen maatalouden sekä maantieteellistä alkuperää koskevien järjestelmien (suojattu alkuperänimitys (SAN), suojattu maantieteellinen merkintä (SMM) ja aito perinteinen tuote (APT)) osalta. EU:ssa asuvat ihmiset odottavat oikeutetusti, että kaikilla näillä aloilla on tiukat vaatimukset.

Käytössä on kattava EU:n lainsäädäntökehys, jonka tarkoituksena on varmistaa johdonmukainen valvonta koko elintarvike- ja rehuketjussa aina ”pellolta pöytään” asti samalla kun turvataan myös sisämarkkinoiden sujuva toiminta ja kauppa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tässä kertomuksessa viittaukset EU:n jäsenvaltioihin ja tilastotiedot käsittävät myös Yhdistyneen kuningaskunnan Pohjois-Irlannin osalta([2]).

Yksi EU:n pellolta pöytään -strategian mukaisen yhdennetyn elintarviketurvallisuuspolitiikan pilareista on se, että jokaisella EU:n jäsenvaltiolla on oltava vaikuttava virallinen valvontajärjestelmä, joka perustuu virallista valvontaa koskevaan asetukseen([3]). Sen avulla varmistetaan, että yritykset noudattavat EU:n normeja koko elintarvike- ja rehuketjussa, ja tarvittaessa toteutetaan valvontatoimia. EU:n jäsenvaltioiden on laadittava monivuotiset kansalliset valvontasuunnitelmat, jotka kattavat kaikki EU:n maatalouselintarvikealan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat osa-alueet.

Komissio on tärkeässä asemassa yleisessä valvontakehyksessä EU:n tasolla([4]), ja se suorittaa EU:n jäsenvaltioissa valvontaa, myös auditointeja, sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset täyttävät valvontavelvoitteensa.

([2]) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen ja erityisesti erosopimukseen liitetyssä Irlantia/Pohjois-Irlantia koskevassa pöytäkirjassa olevan 5 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen pöytäkirjan liitteen 2 kanssa, mukaisesti.

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi.

([4]) Asetuksen (EU) 2017/625 116 artikla.

EU:n jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittain kertomus([5]) virallisen valvonnan täytäntöönpanosta monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelmansa mukaisesti.

Komissio laatii kertomuksen([6]) virallisen valvonnan toiminnasta EU:n jäsenvaltioissa ja ottaa siinä huomioon

- kansallisten viranomaisten valvontatoimia koskevat vuosikertomukset ja
- komission EU:n jäsenvaltioissa suorittaman valvonnan tulokset.

Tämä kertomus koskee vuotta 2021. Siinä tarkastellaan

- EU:n jäsenvaltioiden vuosikertomuksia vuodelta 2021
- komission valvontatoimia EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2021 ja
- komission harjoittamaa seurantaa, täytäntöönpanon valvontatoimia ja kansallisille viranomaisille annettavaa tukea.

Se sisältää kansallisten viranomaisten toimittamien tietojen kokoelman vuoden 2021 osalta. Näiden tietojen avulla voidaan ajan mittaan tunnistaa suuntauksia valvonnassa ja vaatimustenvastaisuuksissa.

Kansallista virallista valvontaa koskevat kaaviot perustuvat vuoden 2021 yhdistettyihin tietoihin EU:n jäsenvaltioista.

Koska raportointivaatimukset muuttuivat vuodesta 2020 alkaen, kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät pystyneet toimittamaan kaikkia vuoden 2021 tietoja vaaditulla tarkkuudella. Tämä rajoittaa esitettyjen kaavioiden vertailukelpoisuutta, sillä jotkin EU:n jäsenvaltiot ovat saattaneet ryhmitellä tietoja, joita ei ole analysoitu alaluokissa.

Kertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja([7]), jossa

- esitetään taustatietoja oikeuskehyksestä ja

([5]) Asetuksen (EU) 2017/625 113 artiklan 1 kohta.

([6]) Asetuksen (EU) 2017/625 114 artikla.

([7]) Komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SWD(2023) 131 final), joka liittyy komission kertomukseen elintarvike- ja rehulainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi vuonna 2021 jäsenvaltioissa suoritetun virallisen valvonnan yleisestä toiminnasta.

- annetaan tarkempia tietoja kansallisten viranomaisten ja komission virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla elintarvikeketjun aloilla suorittamista valvonnasta ja auditoinneista.

Osa 1

EU:n jäsenvaltioiden suorittama virallinen valvonta vuonna 2021

1.1 Yleiskatsaus

Elintarvikkeiden tuotanto ja jakelu ”pellolta pöytään” tapahtuu erilaisissa ketjuissa, joissa on mukana monenlaisia aloja ja toimintoja([8]).

Taulukossa 1 esitetään vuoden 2021 EU:n tason yleiskatsaus elintarvikeketjun yksiköiden kokonaismäärästä, koko elintarvikeketjussa suoritetusta virallisesta valvonnasta, havaituista vaatimustenvastaisuuksista sekä hallinnollisista seuraamuksista ja toteutetuista oikeudellisista toimista.

Taulukko 1: Virallinen valvonta – 2021 – kokonaismäärät

Elintarvikeketjun kaikki yksiköt	Suoritetut viralliset valvontatoimenpiteet	Havaitut vaatimustenvastaisuudet	Sovelletut hallinnolliset seuraamukset	Toteutetut oikeudelliset toimet
16 961 311	**4 820 161**	**1 112 663**	**499 365**	**7 903**

Kaaviossa 1 annetaan yleiskatsaus EU:n jäsenvaltioiden vuonna 2021 suorittamasta virallisesta valvonnasta ”pellolta pöytään” [(9)]. Kaaviossa esitetään toimijoiden, suoritetun virallisen valvonnan, havaittujen vaatimustenvastaisuuksien ja sovellettujen hallinnollisten seuraamusten lukumäärät analysoituna elintarvikeketjun eri toimintojen mukaan. [(10)].

Taulukossa 2 esitetään elintarvikeketjun viisi yksiköiden, suoritettujen virallisen valvonnan tarkastusten, havaittujen vaatimustenvastaisuuksien ja sovellettavien hallinnollisten seuraamusten lukumäärän suhteen tärkeintä alaa absoluuttisina

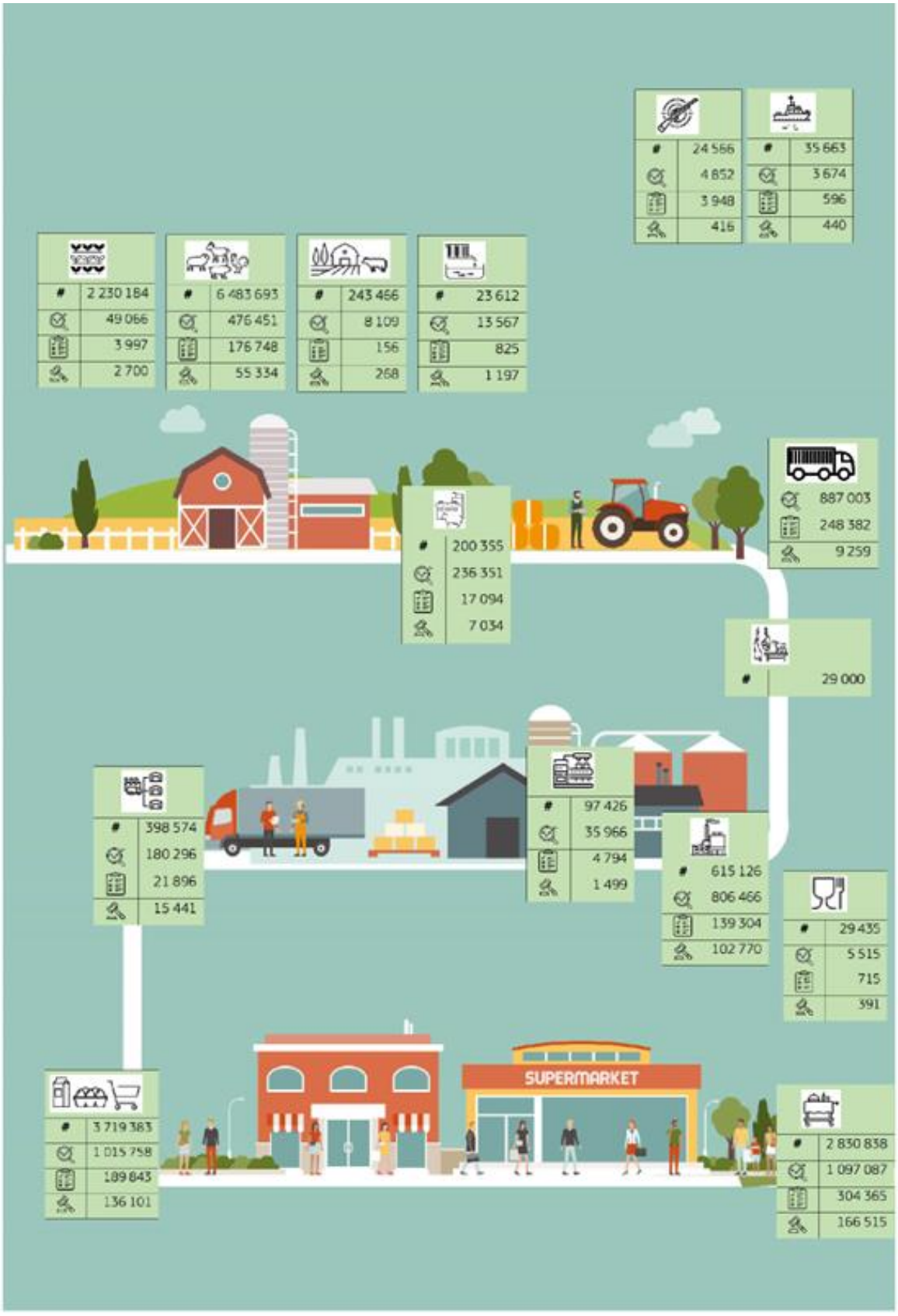
([8]) Ks. Eurostat – key figures of the European food chain – 2021, johon on koottu valikoima tietoja EU:n maatalous- ja kalastusaloilta sekä laajemmin ”pellolta pöytään” -ketjusta.

([9]) Kaavioon eivät sisälly kasvien terveyteen liittyvä valvonta (eli kasvipassien myöntäminen ja ISPM15-standardimerkinnän lisääminen puupakkauksiin sen osoittamiseksi, että sitä on käsitelty hyönteisten, siementen ja sienten leviämisen estämiseksi), kasvinsuojeluaineiden kaupan pitäminen ja torjunta-aineiden kestävä käyttö maatalouden ulkopuolella.

([10]) Kansallisten viranomaisten ei tarvitse ilmoittaa eläinkuljetuksissa toimivien yksikköjen lukumäärää. Teurastamojen ja riistankäsittelylaitosten virallisesta valvonnasta ja vaatimustenvastaisuuksista pyydetyt tiedot voidaan antaa ruhojen määränä tai painona, joten kokonaismäärää ei voida käyttää.

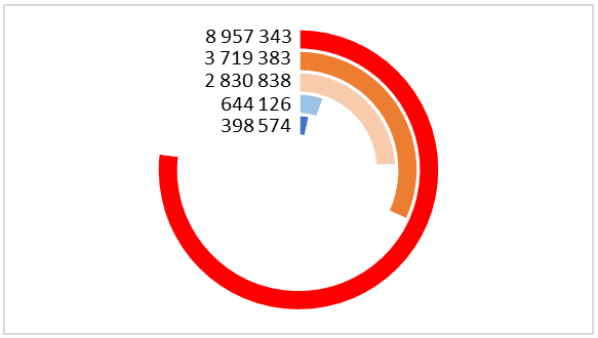
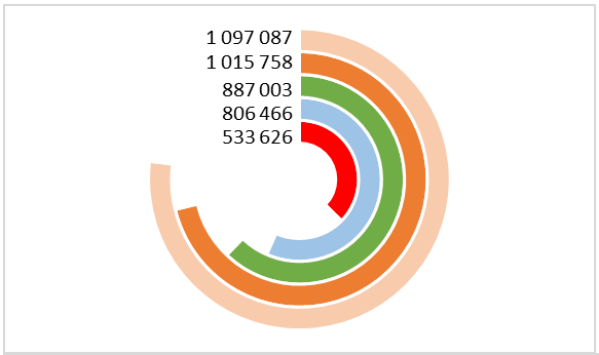
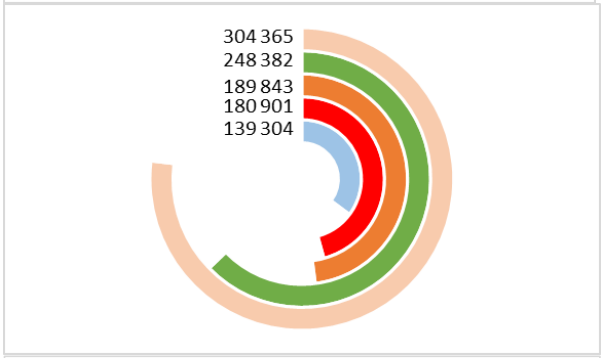
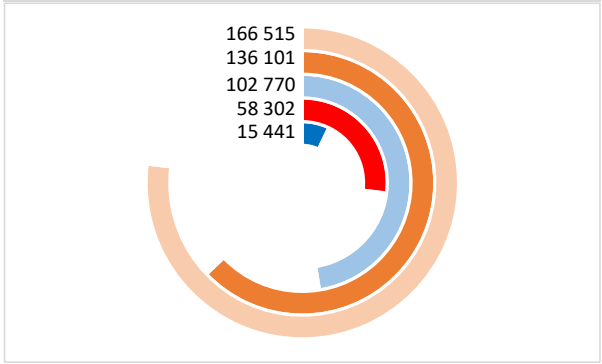
lukuina. Tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa nämä luvut on eritelty edelleen elintarvikeketjun osa-alueiden mukaan.

Kaavio 1: EU:n jäsenvaltioiden suorittama virallinen valvonta vuonna 2021



	Maatalous – kasvit	#	Toimijoiden lukumäärä
	Maatalous – eläimet		Virallisen valvonnan tarkastusten lukumäärä
	Maatalous – kasvit ja eläimet		Vaatimustenvastaisuuksien lukumäärä
	Vesiviljely		Hallinnollisten seuraamusten lukumäärä
	Kalastus		
	Metsästys		
	Eläinten rehu		
	Eläinkuljetukset		
	Teurastamot ja riistankäsittely		
	Elintarviketuotanto		
	Eläimistä saatavien sivutuotteiden käsittely		
	Elintarvikkeiden jakelu		
	Tukku- ja vähittäiskauppa		
	Ravitsemispalvelut		
	Elintarvikepakkausmateriaalien tuottajat		

Taulukko 2: Virallinen valvonta vuonna 2021 – viisi tärkeintä alaa

Yksiköt		Maatalous	8 957 343
		Elintarvikkeiden tukkukauppa	3 719 383
		Ravitsemispalvelut	2 830 838
		Elintarviketuotanto	644 126
		Elintarvikkeiden jakelu	398 574
Virallinen valvonta		Ravitsemispalvelut	1 097 087
		Elintarvikkeiden tukkukauppa	1 015 758
		Eläinkuljetukset	887 003
		Elintarviketuotanto	806 466
		Maatalous	533 626
Vaatimustenvastaisuudet		Ravitsemispalvelut	304 365
		Eläinkuljetukset	248 382
		Elintarvikkeiden tukkukauppa	189 843
		Maatalous	180 901
		Elintarviketuotanto	139 304
Hallinnolliset seuraamukset		Ravitsemispalvelut	166 515
		Elintarvikkeiden tukkukauppa	136 101
		Elintarviketuotanto	102 770
		Maatalous	58 302
		Elintarvikkeiden jakelu	15 441

1.2 EU:n jäsenvaltioiden vuosikertomukset

Vuoden 2021 vuosikertomusten toimittamisen määräaika oli 31. elokuuta 2022. Kaikkiaan yhdeksän EU:n jäsenvaltiota toimitti kertomuksensa ajoissa, 15 enintään kaksi viikkoa myöhässä ja viimeiset neljä kertomusta toimitettiin 29, 42, 42 ja 92 päivää myöhässä.

Kansalliset viranomaiset käyttivät uutta raportointimuotoa vasta toista kertaa. Tämän vuoksi joillakin oli edelleen ongelmia tietojen koostamisessa vaadittuun muotoon. Tämä tarkoittaa, että vertailut vuosilta 2020 ja 2021 toimitettujen tietojen välillä eivät ehkä ole luotettavia. Uuteen raportointimuotoon siirtyminen vaikeuttaa myös vertailua ennen vuotta 2020 ja sen jälkeen toimitettujen tietojen välillä. Tämän vuoksi on vielä liian varhaista aloittaa EU:n tason tietojen vertailu vuositasolla.

Kertomuksissaan EU:n jäsenvaltiot voivat esitellä edistymistään strategisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä kohtaamiaan haasteita monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman täytäntöönpanossa. Ne voivat sisällyttää kertomuksiinsa myös maininnan vaatimusten noudattamisen yleisestä tasosta sekä yleisen itsearvioinnin virallisen valvonnan soveltuvuudesta ja vaikuttavuudesta. Raportointilomakkeessa on tyhjiä tekstiruutuja, joissa nämä tiedot voidaan esittää. Kansalliset viranomaiset antoivat vuodelta 2021 kuitenkin vähemmän tietoja kuin ohjeasiakirjassa([11]) on esitetty.

Kun kyseessä on eläinten hyvinvointi maatiloilla ja kuljetuksen aikana, virallista valvontaa koskevan asetuksen mukaan vuosikertomuksiin on sisällyttävä analyysi vakavimmista vaatimustenvastaisuustapauksista. Analyysin olisi toimittava perustana kansalliselle toimintasuunnitelmalle tällaisten tapausten estämiseksi tai vähentämiseksi tulevina vuosina.([12]) Kansalliset viranomaiset eivät yleisesti ottaen toimittaneet analyysiä eivätkä toimintasuunnitelmia, kuten oli myös vuonna 2020. Siksi komission on mahdotonta esittää niistä vaadittua yhteenvetoa.

Kansalliset viranomaiset toimittivat myös hyvin vähän tietoa petollisiin ja vilpillisiin menettelytapoihin kohdistuvasta valvonnasta.

([11]) Komission tiedonanto – Ohjeasiakirja vakiomallilomakkeen täyttämisestä.

([12]) Asetuksen (EU) 2017/625 151, 152, 154, 156, 157 ja 158 artikla.

1.3 Virallisten valvontajärjestelmien organisointi ja tehokkuus

EU:n jäsenvaltiot ovat perustaneet virallisia valvontajärjestelmiä, joilla varmistetaan, että kaikki elintarvikeketjun yritykset soveltavat oikeudellista kehystä.

Kansallisten viranomaisten monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa kuvataan valvontajärjestelmien perustamista ja vahvistetaan strategiset tavoitteet.

Vuosikertomuksen laatimista koskevissa komission ohjeissa kansallisia viranomaisia kehotetaan

- kuvaamaan virallisten valvontajärjestelmien organisaatioon mahdollisesti tehdyt ajantasaistukset
- sisällyttämään vuosikertomukseen taulukko strategisten tavoitteiden mittaamiseen käytettävien suorituskykyindikaattorien tuloksista ja
- sisällyttämään vuosikertomukseen sääntöjen yleistä noudattamisen tasoa ja virallisten valvontajärjestelmien tuloksellisuutta koskeva lausunto, joka perustuu valvontajärjestelmien tulosten analyysiin ja yhteenvetoon sekä niiden tavoitteisiin ja suorituskykyindikaattoreihin.

Jotkin EU:n jäsenvaltiot kuvaavat valvontajärjestelmiään vuosikertomuksessa (kuten myös monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassaan). Kaikki kertomukset eivät kuitenkaan sisällä yleiskuvaa indikaattoreista ja tuloksista, ja useimpiin niistä ei sisälly lausuntoja yleisestä noudattamisen tasosta eikä virallisen valvontajärjestelmän tuloksellisuudesta.

Yksitoista EU:n jäsenvaltiota sisällytti tietoja strategisista tavoitteistaan, ja näistä jäsenvaltioista yhdeksän esitti nämä tiedot yleiskuvana indikaattoreidensa tuloksista. Nämä indikaattorit rajoittuvat toisinaan toteutettujen virallisen tarkastusten kokonaismäärään ja otettuihin näytteisiin. Joidenkin jäsenvaltioiden kertomukset eivät sisältäneet tietoja kaikilta elintarvikeketjun virallisiin tarkastuksiin osallistuneilta viranomaisilta.

Seuraavassa on joitakin hyviä käytäntöjä:

- Belgian elintarvikeketjun turvallisuudesta vastaava virasto käytti indikaattoreihin perustuvia elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja kasvien terveyttä koskevia barometreja, ja näiden barometrien tulokset mahdollistavat vertailun edellisvuosiin nähden.
- Alankomaat määritteli kaksi tietoindikaattoria ja yhden suorituskykyindikaattorin:
    - toteutettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä kuvaavan täytäntöönpanoindikaattorin,
    - tietyllä alalla (yritykset tai tuotteet) tarkastettujen yritysten määrää kuvaavan tarkastusten intensiteetti-indikaattorin ja
    - vaatimusten noudattamisen tasoa kuvaavan indikaattorin.

Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla oli edelleen ongelmia kokonaisvaltaisten tarkastusohjelmiensa toteuttamisessa covid-19-pandemian torjumiseksi asetettujen rajoitusten vuoksi.

Muita kansallisten viranomaisten ilmoittamia tekijöitä, jotka vaikuttivat kielteisesti tarkastusohjelmiin, olivat riittämättömät resurssit (henkilöstö, rahoitus ja välineet), eläinten terveyttä (afrikkalainen sikarutto ja lintuinfluenssa) ja kasvien terveyttä uhkaavat seikat ja brexit. Tanska ilmoitti, että sen oli siirrettävä merkittäviä henkilöresursseja kaikkien tarhattujen minkkien lopettamiseen estääkseen covid-19-taudin siirtymisen ihmisiin.

Suomi osoitti enemmän resursseja etämyyntiin liittyvään valvontaan, sillä kaikilla aloilla oli havaittu etämyynnin kasvua.

1.4 Toimenpiteet, joilla varmistetaan monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman tuloksellinen toiminta

Monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman tavoitteena on varmistaa, että virallinen valvonta toteutetaan riskiperusteisesti ja tehokkaasti koko elintarvikeketjussa virallista valvontaa koskevan asetuksen mukaisesti.

Kun virallisessa valvonnassa todetaan noudattamatta jättämistä koskeva tapaus, kansallisten viranomaisten on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että sääntöjä noudattamaton yritys korjaa noudattamatta jättämisen ja estää sen jatkossa.([13])

Kansallisten viranomaisten on myös todennettava virallisen valvontajärjestelmän tehokas toiminta ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet valvontajärjestelmissään havaittujen puutteiden korjaamiseksi.([14])

([13]) Asetuksen (EU) 2017/625 138 artikla.

([14]) Asetuksen (EU) 2017/625 12 artiklan 2 ja 3 kohta.

1.4.1
Toteutetut toimet yritysten sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi

EU:n jäsenvaltiot järjestävät julkisia tiedotuskampanjoita ja tarjoavat yrityksille ohjausta ja koulutusta auttaakseen niitä noudattamaan elintarviketurvallisuutta koskevia sääntöjä.

Yhdeksän EU:n jäsenvaltiota antoi esimerkkejä kansallisten viranomaisten toimista yritysten auttamiseksi sääntöjen noudattamisessa.

- Tanskan eläinlääkintä- ja elintarvikehallinto valmistelee parhaillaan useita toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan elintarviketurvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten ymmärrettävyyttä yritystä perustettaessa.

- Liettuassa valtion kasvinsuojeluviraston toiminnassa asetetaan etusijalle yritysten neuvominen, menetelmätuen tarjoaminen ja muiden toimenpiteiden täytäntöönpano lainsäädännön rikkomisen ehkäisemiseksi, sen sijaan että vaatimusten noudattamiseen pyrittäisiin yksinomaan sanktioiden tai seuraamusten avulla.

- Belgiassa kansallisten validoitujen omavalvontaohjeiden mukaisesti sertifioidut yritykset hyötyvät alhaisemmista maksuista ja niihin sovelletaan harvemmin virallista valvontaa. Välineitä on saatavilla myös aloille, joille ei ole olemassa validoitua omavalvontaohjetta. Valvonnan tarkistuslistat ovat julkisesti saatavilla, ja ne sisältävät ohjeita. Myös ilmaista koulutusta ja materiaalia on saatavilla.

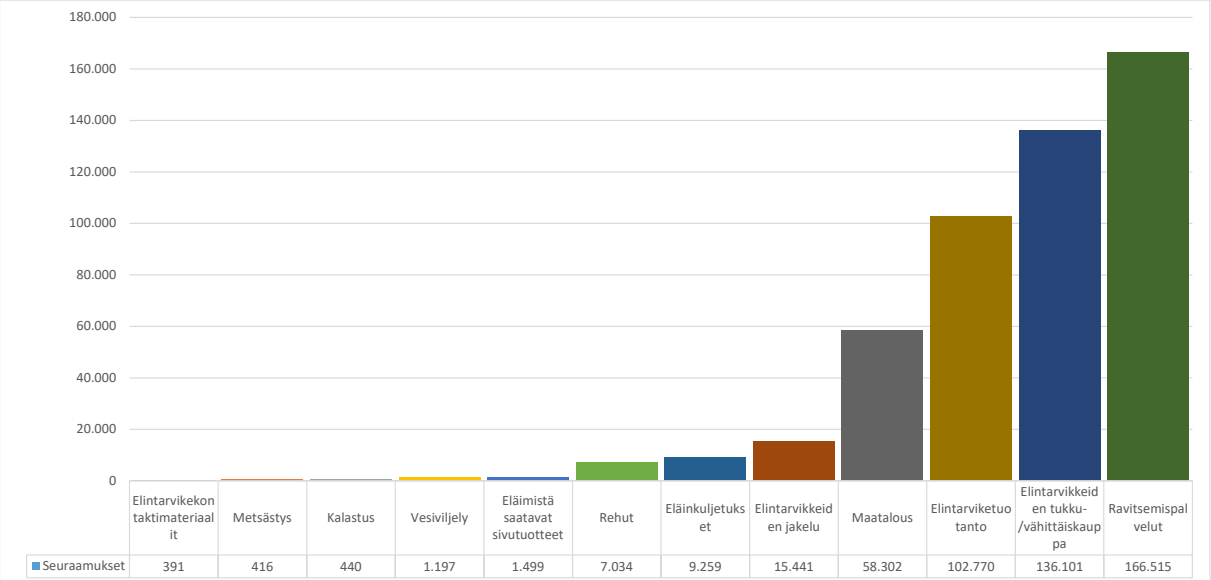
1.4.2
Kansallisten viranomaisten suorittama täytäntöönpanon valvonta

Kansalliset viranomaiset toteuttavat erilaisia täytäntöönpanon valvontatoimia, jotka vaihtelevat suullisista ja kirjallisista varoituksista tavaroiden takavarikointiin ja hävittämiseen sekä yritysten hyväksynnän (tilapäiseen) peruuttamiseen tai rajoittamiseen. Varoittavana toimenpiteenä käytetään hallinnollisia sakkoja. Viimeisenä keinona on asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kansallisilla viranomaisilla on oltava käytössään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia sanktioita/seuraamuksia.([15])

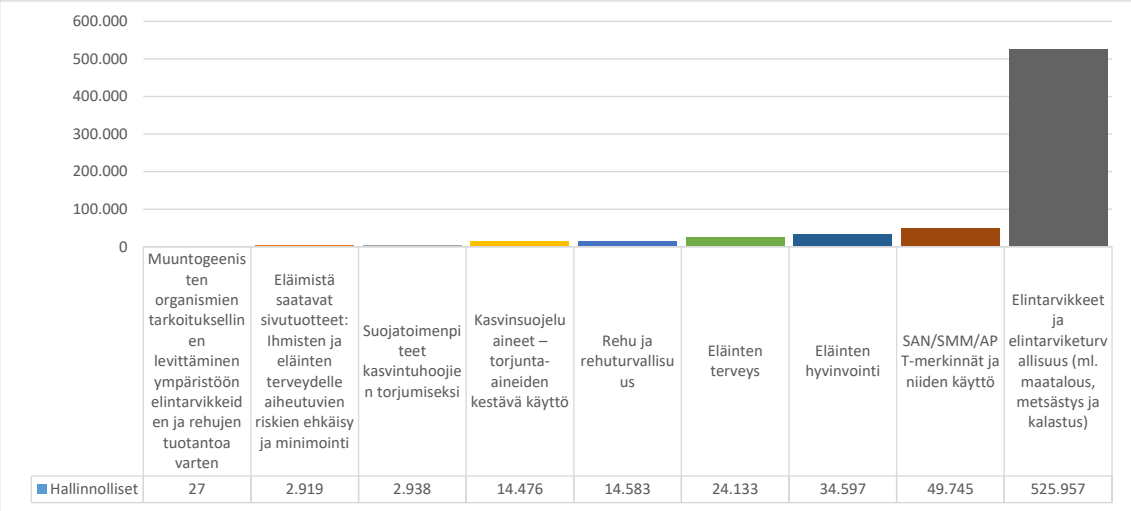
Taulukossa 3 esitetään elintarvikeketjun eri osissa sovellettavien hallinnollisten seuraamusten lukumäärä. Taulukossa 4 esitetään nämä seuraamukset eri osa-alueilla, ja taulukossa 5 esitetään eri osa-alueilla toteutettujen oikeudellisten toimien lukumäärä.

Taulukko 3: Hallinnolliset seuraamukset vuonna 2021 toimintojen mukaan

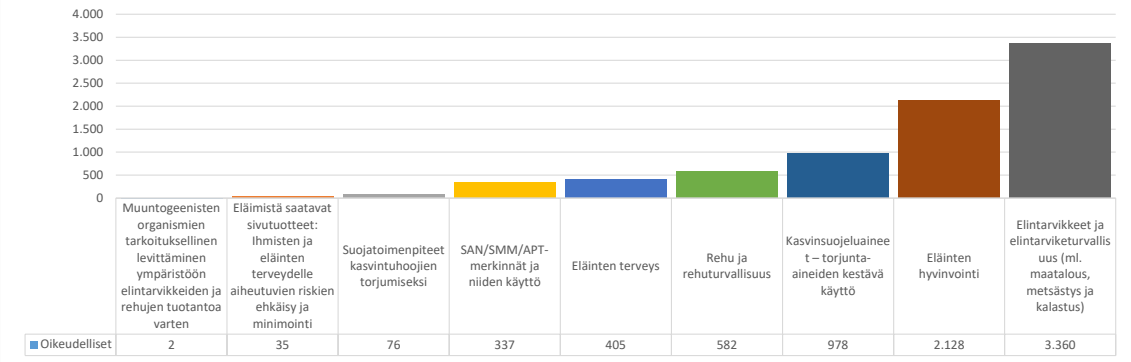


[15] Asetuksen (EU) 2017/625 137, 138 ja 139 artikla.

Taulukko 4: Hallinnolliset seuraamukset vuonna 2021 alueittain



Taulukko 5: Toteutetut oikeudelliset toimet vuonna 2021



1.4.3
Toimet, joilla varmistetaan virallisen valvontajärjestelmän tuloksellinen toiminta

Kansallisilla viranomaisilla on oltava käytössään menettelyt ja/tai järjestelyt virallisen valvonnan tuloksellisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Tämän saavuttamiseksi niillä tai niiden saatavilla on oltava

- riittävästi henkilöstöä, jolla on soveltuva pätevyys ja kokemus
- asianmukaiset ja hyvin ylläpidetyt tilat ja laitteet ja
- riittävä laboratoriokapasiteetti analyyseja, testausta ja diagnooseja varten.

Kansallisten viranomaisten on tehtävä auditointeja omille valvontajärjestelmilleen tai teetettävä oman toimintansa auditointeja, ja niillä on oltava käytössä valvonnan todentamismenettelyt([16]), joilla varmistetaan sääntöjen noudattaminen ja valvontajärjestelmien tuloksellisuus. Tämä käsittää myös elimet tai henkilöt, joille kansalliset viranomaiset ovat saattaneet siirtää tehtäviä.

Yhtä tai useampaa näistä tekijöistä koskevat tiedot sisältyivät 23 vuosikertomukseen. Henkilöstön tarjoamaa tai saamaa koulutusta koskevat tiedot sisältyivät 14 vuosikertomukseen.

Vuosikertomuksissa oli vain vähän tietoa auditoinneista ja muista todentamistoimista, joilla arvioidaan virallisten valvontajärjestelmien tuloksellisuutta. Liettuan, Itävallan ja Ruotsin vuosikertomuksissa viitattiin komission tekemiin auditointeihin.

Resursseista:

- Bulgaria raportoi suuntauksista, jotka saattavat haitata virallisten valvontajärjestelmien toimintaa:
    - viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön määrän väheneminen,
    - henkilöstön työmäärän lisääntyminen, mukaan lukien tarve tehdä ylitöitä,
    - virallisen valvonnan kohteena olevien kohteiden/yritysten määrän lisääntyminen ja
    - viralliseen valvontaan käytettävien laitteiden vanhentunut tekniikka.

([16]) Asetuksen (EU) 2017/625 6 ja 12 artikla.

- Alankomaat ilmoitti, että valvonnan kohteena olevat alat kasvavat nopeammin kuin kansallisen viranomaisen henkilöstöresurssit/valvontakapasiteetti, mutta maan hallitus oli osoittanut lisäresursseja.

- Alankomaat aikoo arvioida, voiko covid-19-pandemian aikana tarkastuksia varten käyttöön otettuja menetelmiä, kuten teurastamoissa olevien kameroiden käyttöä, hyödyntää ja kehittää edelleen.

- Unkari ilmoitti parantavansa tietotekniikkajärjestelmiään.

Lisäksi 17 EU:n jäsenvaltiota ilmoitti muutoksista nykyiseen monivuotiseen kansalliseen valvontasuunnitelmaan. Muutosten syitä olivat

- lainsäädännön muutokset (5 EU:n jäsenvaltiota),

- merkittävät muutokset kansallisten viranomaisten rakenteessa, hallinnossa tai toiminnassa (5),

- suoritetun virallisen valvonnan tulokset (4),

- sisäisen tarkastusjärjestelmän tulokset (1),

- komission suorittaman valvonnan tulokset (1) ja

- muut syyt, kuten päivitetty muoto, uudet analyysimatriisit ja -parametrit, uusi voimassaoloaika, asiaankuuluvien viranomaisten sisällyttäminen sekä covid-19-pandemian vaikutukset.

Osa 2

Komission valvontatoimet EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2021

2.1
Tarkastukset ja valvonta



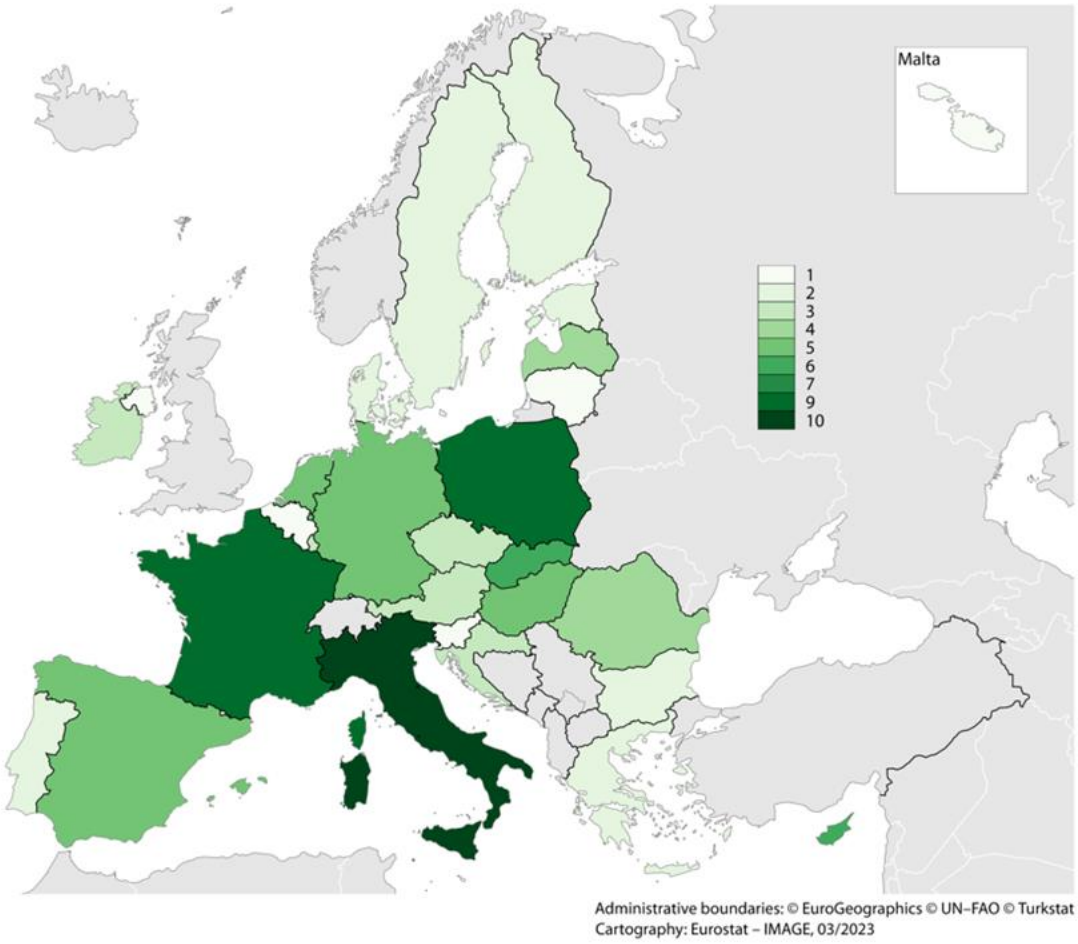
Vuoden 2021 auditointi- ja analyysiohjelma [17] oli monivuotisen ohjelman 2021-2025 ensimmäinen, ja siinä keskityttiin:

- elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuteen;
- eläintauteihin ja kasvintuhoojiin ja
- elintarvikeketjun kestävyyteen, ottaen erityisesti huomioon
  - torjunta-aineiden kestävän käytön ja
  - eläinten hyvinvoinnin käynnistämällä munivien kanojen hyvinvointia koskevan valvonnan.

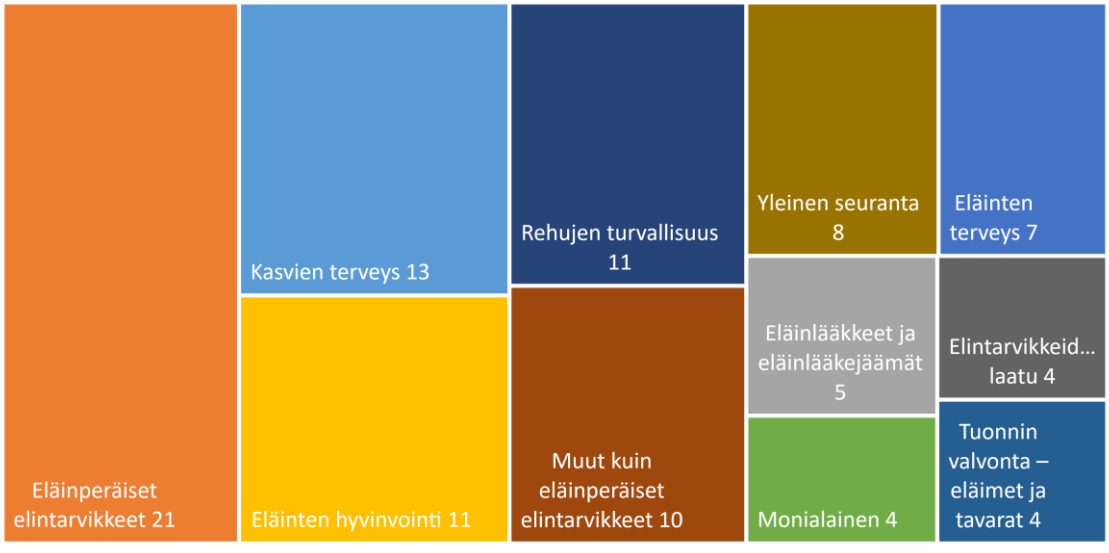
Osasto teki vuonna 2021 yhteensä 98 EU:n jäsenvaltioiden virallisten valvontajärjestelmien auditointia ja vastaavaa tarkastusta. Kaaviossa 1 esitetään näiden tarkastusten maantieteellinen jakautuminen. Kaaviossa 2 esitetään auditointien määrä valvonta-alueittain.

([17]) Työohjelma julkaistaan komission verkkosivustolla.

Kaavio 1: Komission suorittama valvonta vuonna 2021



Kaavio 2: Suoritetut auditoinnit valvonta-alueittain – 2021

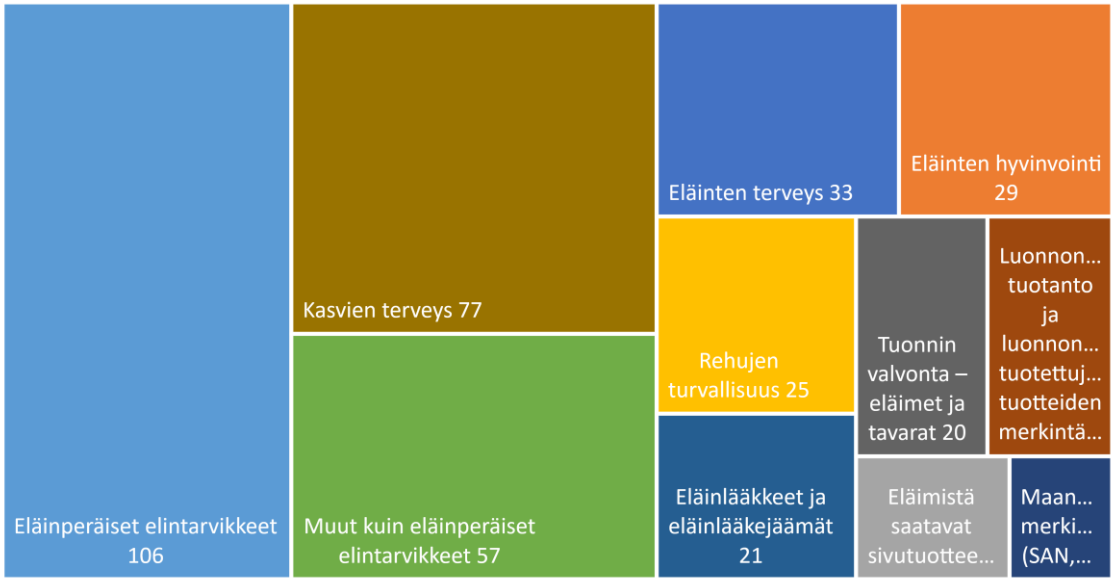


Covid-19-pandemian torjumiseksi asetettujen rajoitusten vuoksi 83 auditointia ja vastaavaa tarkastusta toteutettiin kokonaan etänä, myös videokokousten avulla. Yritysten tiloihin ei kuitenkaan voitu tehdä etäkäyntejä virallisen valvonnan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kahdeksan vierailua tehtiin osittain etänä, ja paikalta saatiin vain vähän näyttöä. Seitsemän auditointia tehtiin täysin paikan päällä.

2.2 Suositukset

Vuonna 2021 suoritetun valvonnan tuloksena EU:n jäsenvaltioille annettiin yhteensä 407 suositusta. Kaaviossa 3 esitetään näistä yleiskatsaus aloittain. Kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään eri auditoitujen osa-alueiden lukujen tarkempi erittely.

Kaavio 3: Vuonna 2021 tehdyt suositukset aloittain



2.3 Komission suorittaman valvonnan pääkohdat vuonna 2021

Elintarvikkeet

Kalastusalan auditoinneissa havaittiin heikkouksia pienten kalastusalusten rekisteröinnissä ja valvonnassa sekä puutteita purkamispaikkojen ja niihin liittyvien toimien valvonnassa. Sellaisenaan syötävien kalatuotteiden auditoinnit vahvistivat aiemman havainnon vaatimuksesta osoittaa, että tuotteet täyttävät elintarviketurvallisuusvaatimukset koko säilyvyysajan. Tämä havainto tehtiin jo aiemmin yleisten sellaisenaan syötävien tuotteiden auditointisarjoissa.

Liha-alalla tehdyissä auditoinneissa tarkasteltiin lähemmin väitteitä, joiden mukaan teurastukseen soveltumattomia lehmiä teurastetaan, ja arvioitiin uusia oikeudellisia vaatimuksia, joita on otettu käyttöön ante mortem- ja post mortem -tarkastuksia varten siipikarjateurastamoissa. Näissä auditoinneissa havaittiin puutteita virallisissa valvontajärjestelmissä koulutuksen ja ante mortem -tarkastusten sekä tiloilla toteutettavien eläinten hätäteurastusten osalta. Erityisessä auditoinnissa arvioitiin Puolan edistymistä näitä aiheita koskevien, vuonna 2019 toteutetun auditoinnin perusteella annettujen suositusten noudattamisessa.

Maitoalalla havaittiin heikkouksia muiden eläinten kuin nautaeläinten maitoa koskevissa laadunvalvontajärjestelmissä, koulutuksessa, toteutetun valvonnan valvonnassa sekä noudattamatta jättämistä koskevien tapausten arvioinnissa ja niiden johdosta toteutettavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa.

Muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden osalta jatkettiin mikrobiologisten riskien auditointia alkutuotannossa. Parannuksia havaittiin verrattuna aiempaan auditointisarjaan mutta samalla havaittiin, että idätettäviä siemeniä ei vieläkään valvottu riittävästi ja että alkutuottajaksi rekisteröitymistä on parannettava, jotta niille kaikille voidaan tehdä riskinarviointi ja jotta ne voidaan sisällyttää valvontajärjestelmään sopivalla tiheydellä.

Rehut

Rehualan auditoinneissa havaittiin ongelmia toimijoiden vaara-analyysin ja kriittisten hallintapisteiden järjestelmien (HACCP) arvioinnissa, näytteenottomenettelyjen täytäntöönpanossa ja rehumerkintöjen virallisessa valvonnassa.

Eläinten terveys

Auditoinnit koskivat afrikkalaista sikaruttoa. Auditointien tuloksia käytettiin myös komission EU:n jäsenvaltioille tarjoaman tuen arvioinnissa ja parantamisessa edelleen.

Eläimistä saatavat sivutuotteet

Valvonnassa keskityttiin aiemmista auditoinneista saatujen tulosten perusteella viralliseen valvontaan eläimistä saatavien sivutuotteiden ketjun kriittisissä pisteissä. Auditoinneissa arvioitiin myös covid-19-pandemian vaikutusta virallisen valvonnan järjestämiseen. Auditointien havainnot johtivat tämän alan tulevien auditointien soveltamisalan parantamiseen vuoteen 2024 mennessä.

Eläinten hyvinvointi

Menestyksekkään kansalaisaloitteen ”End the cage-age” (Häkkikasvatuksen aika on ohi)([18]) johdosta auditoinnissa arvioitiin munivien kanojen hyvinvointia koskevia virallisia valvontajärjestelmiä. Alan pääasiallinen heikkous ovat liian suuret eläintiheydet. Oikeudellisten hyvinvointia koskevien vaatimusten puuttuminen jalostuskantojen ja nuorten kanojen osalta merkitsee, että toteutettu virallinen valvonta ei ole johdonmukaista.

Työtä Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa karja-aluksia koskevan virallisen valvontajärjestelmän parantamiseksi jatkettiin, jotta voitaisiin parantaa eläinten hyvinvointia merikuljetusten aikana.

Kasvien terveys

Auditointi- ja analyysitoimilla avustettiin kasvintuhoojien uusien esiintymisten oikea-aikaisen raportoinnin parantamista edelleen ja nykyisten järjestelmien päivittämistä ja tietojen arviointia nopean päätöksenteon mahdollistamiseksi. Kansallisten viranomaisten valvontajärjestelmien parantamista tuki tuontivalvontaa koskeva auditointisarja.

([18]) Eurooppalainen kansalaisaloite on ainutlaatuinen tapa auttaa muokkaamaan EU:ta. Kun aloitteen on allekirjoittanut vähintään miljoona kansalaista, komissio päättää, mihin toimiin sen johdosta ryhdytään. Lisätietoja häkkikasvatuksen aika on ohi -kansalaisaloitteesta.

Kasvinsuojeluaineet

Valmistelut torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan EU:n lainsäädännön päivittämiseksi jatkuivat. Päivitetyt yhdenmukaistetut indikaattorit([19]) vuosiksi 2011–2019 julkaistiin. Indikaattorit osoittavat jatkuvaa edistymistä. Auditoinnit ja koulutukset keskittyivät torjunta-aineiden kestävään käyttöön ja integroituun torjuntaan.

Luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisten tuotteiden merkinnät

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa yksityiset valvontaelimet sertifioivat luonnonmukaisen tuotannon ja sen tuotteiden käytön ja merkinnät. Toimivaltaisten viranomaisten on edelleen parannettava näiden valvontaelinten valvontaa.

Suojattu alkuperänimitys, suojatut maantieteelliset merkinnät ja aidot perinteiset tuotteet

Virallisen valvonnan järjestäminen ja toteuttaminen on yleisesti tehokasta. Tehokkuus on suurempaa tuotannon ja jalostuksen vaiheissa kuin tuotantoketjun loppupäässä (tukkumyynti- ja vähittäismyyntialat).

Virallisessa valvonnassa ei kuitenkaan aina tarkisteta, ovatko nämä tuotteet kaikkien tuote-eritelmien sääntöjen mukaisia.

Lisäksi näiden tuotteiden rekisteröityjen nimien käyttöä koskeva markkinavalvonta ei ole järjestelmällistä eikä riskiperusteista. Ne perustuvat pääasiassa valituksiin tai ulkoisiin tietoihin.

Petolliset ja vilpilliset menettelytavat

Komissio valmistelee tiedonhankintatutkimusten ja kansallisten viranomaisten kanssa pidettyjen kokousten tulosten perusteella ohjeasiakirjaa auttaakseen kansallisia viranomaisia virallisessa valvonnassa elintarvikeketjun petollisten ja vilpillisten menettelytapojen havaitsemiseksi.

Koordinoidut ohjelmat väärennettyjen ja vaatimustenvastaisten elintarvikkeiden sekä elintarvikepetosten ja -väärennösten osalta jatkuvat.

Eläinten ja tavaroiden tuonti EU:hun

Auditointien tulokset osoittavat, että yhtä poikkeusta lukuun ottamatta EU:n jäsenvaltiot ovat parantaneet edelleen järjestelmiään ja valvontansa toteuttamista.

([19]) Yhdenmukaistettuja riski-indikaattoreita käytetään torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien suuntauksien arvioimiseksi.

Eläimissä ja eläinperäisissä tuotteissa olevat eläinlääkejäämät ja ympäristöstä peräisin olevat epäpuhtaudet

Jäämien seurantasuunnitelmien ja viiden toteutetun auditoinnin tulosten arviointi osoittaa, että EU:n jäsenvaltiot noudattavat sääntöjä.

2.4 Auditointisuositusten noudattamisen järjestelmällinen seuranta

2.4.1
Yleiset seuranta-auditoinnit

Komissio toteutti kahdeksan yleistä seuranta-auditointia vuonna 2021 kolmevuotisen syklin perusteella.

Taulukko 6: Yleiset seuranta-auditoinnit vuonna 2021

Yleiset seuranta-auditoinnit:	

Jäsenvaltioiden auditointiraporteissa annettujen suositusten noudattamiseksi toteuttamien toimien järjestelmällinen seuranta osoittautui edelleen tehokkaaksi valtaosassa havaituista ongelmista. Yleisten seuranta-auditointien tulokset on julkaistu asianomaisissa maaprofiileissa.

Joulukuun 2021 loppuun mennessä kansalliset viranomaiset olivat toteuttaneet korjaavia toimia tai antaneet tyydyttäviä sitoumuksia useimpien havaittujen puutteiden korjaamiseksi hyväksyttävissä määräajoissa. Kolmivuotisjaksolla 2017–2019 tehtyjen auditointien seurauksena annetuista suosituksista 90 prosenttia johti kolmivuotisen jakson indikaattorin perusteella sitoumukseen korjaavista toimista. Kaikkia suosituksia, joita ei ole vielä pantu täytäntöön, seurataan edelleen yleisissä seuranta-auditoinneissa.

2.4.2
Täytäntöönpanon valvonta



Vuonna 2021 komissio lähetti täydentävän perustellun lausunnon Tšekille sen velvoitteesta raportoida järjestelmällisesti toisesta EU:n jäsenvaltiosta saapuvista tietyistä elintarvikkeista, kun ne saapuvat Tšekkiin ensimmäistä kertaa.([20])



Komissio ei vuonna 2021 siirtänyt tämän kertomuksen kattamilla virallisen valvonnan osa-alueilla yhtään tapausta tuomioistuimen käsiteltäväksi.

([20]) Virallinen ilmoitus lähetettiin tammikuussa 2019 ja perusteltu lausunto heinäkuussa 2019. Ottaen huomioon, että asetuksella (EU) 2017/625 kumottiin ja korvattiin aiemmin sovellettu virallista valvontaa koskeva lainsäädäntö, ja jotta voidaan taata oikeusvarmuus niiden säännösten osalta, joita komissio katsoi Tšekin rikkoneen, täydentävä virallinen ilmoitus lähetettiin heinäkuussa 2020 ja täydentävä perusteltu lausunto syyskuussa 2021.

Päätelmät

EU:n jäsenvaltioiden virallista valvontaa koskevat vuosikertomukset osoittavat, että kansalliset viranomaiset täyttivät edelleen tehtävänsä vuonna 2021 seuraamalla ja todentamalla, että elintarvikeketjun yritykset noudattavat asiaankuuluvia EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Jos ne eivät noudattaneet näitä vaatimuksia, viranomaiset toteuttivat täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Kansallisten viranomaisten on edelleen saatettava päätökseen sisäisten tietojärjestelmiensä mukauttaminen, jotta täydelliset ja johdonmukaiset tiedot voidaan toimittaa tarvittavassa muodossa. Vuosikertomuksen laatimista koskevien komission ohjeiden noudattaminen parantaisi vuoden 2022 ja sitä seuraavien vuosien osalta annettujen tietojen vertailukelpoisuutta.

Vuosikertomuksia voitaisiin parantaa myös siten, että kansallisilla viranomaisilla olisi riittävästi tietoja sisällyttääkseen vuosikertomuksiin lausunnon sääntöjen yleisestä noudattamisen tasosta, virallisten valvontajärjestelmien yleisestä tuloksellisuudesta ja valvonnan soveltuvuudesta virallista valvontaa koskevan asetuksen[21] tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eläinten hyvinvointia koskevan virallisen valvonnan osalta tulevissa vuosikertomuksissa on esitettävä parempi analyysi pääasiallisista vaatimustenvastaisuuksista sekä kansallisista toimintasuunnitelmista tällaisten tapausten toistumisen ehkäisemiseksi.

EU:n jäsenvaltioiden toteuttaman virallisen valvonnan tulokset ja komission kansallisten viranomaisten osalta toteuttama valvonta osoittavat, että tarvittavat valvontajärjestelmät ovat käytössä ja että niillä taataan yleisesti ottaen elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus ja terveet EU:n sisämarkkinat. Komission suorittamassa valvonnassa kuitenkin havaittiin puutteita joissakin valvontajärjestelmissä ja osoitettiin niissä olevan parantamisen varaa.

Komission suorittama auditointien suositusten järjestelmällinen seuranta osoittaa, että yleisesti ottaen kansalliset viranomaiset toteuttavat tarvittavat korjaavat toimenpiteet havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Komissio jatkaa kansallisten viranomaisten tukemista yhteistyössä niiden kanssa niiden virallisten valvontajärjestelmien jatkuvassa parantamisessa kansallisten

[21] Asetus (EU) 2017/625.

asiantuntijaverkostojen ja Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi -ohjelman avulla.

Covid-19-pandemian vuoksi asetetut rajoitukset aiheuttivat vuoden 2021 aikana edelleen kansallisille viranomaisille ja komissiolle vaikeuksia valvontasuunnitelmien loppuun saattamisessa. Henkilöstöä ja resursseja koskevat rajoitukset mainittiin myös syiksi siihen, että kansalliset viranomaiset eivät olleet panneet suunniteltuja ohjelmia kokonaan täytäntöön.