EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.12.2021
COM(2021) 786 final

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## unionin alueelle tuontia koskevien kasvinterveystoimenpiteiden täytäntöönpanosta ja toimivuudesta

# Sisällys

**1 JOHDANTO** ..... 3
**2 TUONTIMENETTELYT** ..... 5
**3 KASVINTERVEYSTODISTUKSET** ..... 6
**4 KIELLOT** ..... 8
**5 VIRALLINEN VALVONTA** ..... 9
**6 PÄÄTELMÄT** ..... 11

**LYHENTEET**

EFSA: Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen

EU: Euroopan unioni

EUROPHYT: Euroopan unionin ilmoitusjärjestelmä kasvinterveyteen liittyvistä lähetysten pysäytyksistä

HRP-tuotteet: Vakavan riskin kasvit, kasvituotteet ja muut tavarat

RNQP: Säännelty muu kuin karanteenituhooja

TRACES-NT: Yhdennetty eläinlääkinnällinen tietojärjestelmä

# 1 JOHDANTO

Kasvinterveyttä koskevien tuontitoimien tarkoituksena on suojella Euroopan unionia (EU) tuhoojilta. Näitä toimia koskeva EU:n lainsäädäntökehys perustui vuoteen 2019 asti neuvoston direktiiviin 2000/29/EY[1]. Sillä perustettiin terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimuksen mukainen riskiperusteinen järjestelmä, joka on yleisesti avoin tuonnille, mutta sisältää joitakin rajoituksia, kuten kasvinterveystodistuksia koskevan vaatimuksen, erityiset tuontivaatimukset ja tiettyjä kieltoja. Mainitulla direktiivillä perustettiin myös EU:n jäsenvaltioiden organisoima ja toteuttama järjestelmä kasvien terveyden virallista valvontaa varten.

Vuonna 2010 laaditun kasvinterveysjärjestelmän arviointikertomuksen seurauksena todettiin tarve korvata aikaisempi lainsäädäntö. Asetus (EU) N:o 2016/2031 (jäljempänä ’asetus’) hyväksyttiin vuonna 2016, ja sen täytäntöönpano alkoi 14. joulukuuta 2019. Asetuksessa säilytettiin riskiperusteinen lähestymistapa ja terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevan WTO:n sopimuksen mukaisuus, mutta kokemusten pohjalta hyväksyttiin toimenpiteitä, joilla tehostetaan unionin alueen suojelua ja vahvistetaan ennakoivia kriisinhallintavalmiuksia.

EU:n kasvinterveyttä vahvistavaan tuontijärjestelmään tehtyjen merkittävien muutosten vuoksi lainsäätäjät lisäsivät asetuksen 50 artiklaan komissiolle velvoitteen esittää 14. joulukuuta 2021 mennessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jonka tavoitteena on arvioida EU:hun tuontia koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja toimivuutta ja johon sisältyy kustannus-hyötyanalyysi, ja esittää tarvittaessa lainsäädäntöehdotus mahdollisten muutostarpeiden huomioon ottamiseksi.

Tämän kertomuksen piiriin kuuluvat asetuksessa esitetyt keskeiset muutokset eli tuontitoimenpiteitä ja niihin liittyvää virallista valvontaa koskevat järjestelyt.

Kertomuksessa arvioidaan i) säänneltyjen muiden kuin karanteenituhoojien sisällyttämisen vaikutusta, sillä ne kuuluivat aiemmin kasvien lisäysaineiston tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevan lainsäädännön (”PRM-lainsäädäntö”) [2] sekä tuontitoimenpiteitä ja valvontajärjestelmiä koskevan lainsäädännön piiriin, ii) sellaisten vastikään havaittujen riskien käsittelyyn tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja toimivuutta, joiden varalta erilaiset toimenpiteet tuonnin jälkeisestä karanteenista aina väliaikaiseen kieltoon ovat mahdollisia, iii) täytäntöönpanoa ja toimivuutta, kun on kyse kasvien ja kasvituotteiden osalta tuonnin yhteydessä esitettävää kasvinterveystodistusta koskevan velvoitteen laajentamisesta uusiin hyödykkeisiin (vähintään yksi prosentti rajalla tehtävästä valvonnasta) ja matkustajien matkatavaroissaan tuomiin kasveihin, iv) nykyisiä menettelyitä, joilla voidaan myöntää poikkeuksia tuontikieltoihin, sekä säännöksiä, jotka liittyvät tiettyihin sellaisiin vakavan riskin kasveihin, kasvituotteisiin ja muihin tuotteisiin sovellettaviin väliaikaisiin kieltoihin, joiden tuonti sallitaan sen jälkeen, kun Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) on tehnyt hyödykkeestä riskinarvioinnin asianomaisen alkuperämaan toimittaman teknisen asiakirja-aineiston pohjalta, minkä jälkeen EU laatii säädöksen, joka sisältää kyseistä hyödykettä koskevat tuontiehdot, v) muutoksia, jotka on tehty viralliseen testaukseen sekä tieteellisiin ja muihin vastaaviin tarkoituksiin käytettävän materiaalin tuontiehtoihin, sekä muutoksia, jotka on tehty karanteeniasemien ja eristystilojen käyttöä varten, ja vi) asetukseen tehtyjen merkittävien muutosten vaikutusta tuontitarkastusten täytäntöönpanoon ja

[1] EYVL L 169, 10.7.2000, s. 1.

[2] https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

toimivuuteen sen jälkeen, kun kasvinterveystarkastukset oli lisätty virallista valvontaa koskevaan asetukseen (EU) 2017/625[3], joka tuli voimaan samaan aikaan kuin asetus (EU) 2016/2031.

*Menetelmät*

Komissio kehitti kertomuksen vaatimuksiin vastatakseen menetelmän, johon kuului kaikkien saatavilla olevien todisteiden arviointi. Komissio järjesti sidosryhmien[4] kuulemisen käyttämällä kyselylomakkeita, joissa käsiteltiin lainsäädäntömuutosten kohteena ollutta neljää osa-aluetta: i) kasvinterveyteen liittyvät tuontimenettelyt, ii) kasvinterveystodistuksen käyttö, iii) tuontikiellot ja iv) virallista valvontaa koskevan asetuksen kasvinterveyssäännökset. EU:n kansallisten kasvinsuojelujärjestöjen ja asiaa käsittelevien EU-tason yhdistysten kanssa laadittiin kyselylomakkeet, joiden tavoitteena oli kerätä palautetta täytäntöönpanon toimintapoliittisista näkökohdista sekä kustannuksista, hyödyistä ja vaikutuksista kustannus-hyötyanalyysia varten. Pyyntö täyttää kyselylomakkeet lähetettiin 27 jäsenvaltion kansallisille kasvinsuojelujärjestöille, toimivaltaisille sertifiointiviranomaisille ja tulliviranomaisille, kahdelle EU:n toimielimelle, 48:lle asiaa käsittelevälle EU-tason yhdistykselle ja 178:lle EU:n ulkopuoliselle kansalliselle kasvinsuojelujärjestölle. Jäsenvaltiotason yhdistykset, toimijat, laboratoriot, tutkimuslaitokset ja kansalaiset pystyivät täyttämään kyselylomakkeet terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston verkkosivustolla. Komissio ja EU:n kansalliset kasvinsuojelujärjestöt auttoivat mainostamaan kyselyä näille ryhmille sosiaalisen median ja muiden kanavien kautta. Vastauksia saatiin yhteensä 386. Osallistumisaste vaihteli sidosryhmäluokan ja kyselylomakkeen mukaan. Kyselyyn virallista valvontaa koskevasta asetuksesta saatiin vähiten vastauksia EU:n kasvinsuojeluviranomaisilta (EU:n 27 kansallisesta kasvinsuojelujärjestöstä vastasi 15), ja myös EU:n ja jäsenvaltiotason yhdistysten, EU:n ulkopuolisten kansallisten kasvinsuojelujärjestöjen, toimijoiden ja kansalaisten osallistuminen oli yleisesti vähäistä.

Tilastollisen analyysin pohjana olevaa julkista tietoa hankittiin lisäksi seuraavista kahdesta lähteestä: i) tiedot kaudella 2019–2020 EU:hun tuotujen tai sen sisällä kaupattujen kasvien ja kasvituotteiden pysäyttämisestä saatiin Euroopan unionin EUROPHYT-ilmoitusjärjestelmästä ja TRACES-NT-tietojärjestelmästä, minkä lisäksi ii) analysoitiin kauden 2013–2020 kauppatiedot. Koska asetuksessa mainitut hyödykkeet eivät vastaa yksittäisiä kauppanimikkeistöjä, vertailuja pysäytys- ja kauppadynamiikasta tehtiin niissä hyödykeryhmissä, joihin lainsäädäntömuutos vaikutti.

Tämän kertomuksen tueksi komissio laati neljä teknistä kertomusta[5], jotka sisältävät tietoa saadusta palautteesta ja palautteen laajan analyysin.

Virallista valvontaa koskevaan asetukseen sisältyvien toimenpiteiden arvioinnissa otettiin huomioon myös jäsenvaltioiden tuontitarkastuksia koskevien viiden ensimmäisen

[3] EUVL L 95, 7.4.2017, s. 1.

[4] Euroopan unionin ja sen ulkopuoliset kansalliset kasvinsuojeluorganisaatiot, kaupan pitämistä koskevista direktiiveistä vastaavat viranomaiset (toimivaltaiset sertifiointiviranomaiset), EU:n ja jäsenvaltiotason yhdistykset, toimijat ja kansalaiset.

[5] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790

tarkastuksen tulokset. Kaikkien asiaa koskevien tarkastusten raportit ovat julkisesti saatavilla[6].

Komission analyysin tasoa heikentää kolme tekijää: ensiksikin EU:n ja sen ulkopuolisten kansallisten kasvinsuojelujärjestöjen ja -yhdistysten vähäinen osallistuminen, mikä huononsi vastausten edustavuutta, sekä kansalaisten ja toimijoiden erittäin vähäinen panos, joka ei mahdollistanut tulosten triangulaatiota, toiseksi eri säännösten soveltamisen aloituksen ja palautteen keräämisen väliin jäänyt erittäin lyhyt mikä, joka pienensi analyysin otosta ja kolmanneksi covid-19-pandemian vaikutus kauppaan ja siihen liittyvään toimintaan huolimatta voimassa olleesta asetuksesta (EU) N:o 2020/466[7], joka koskee väliaikaisia toimenpiteitä riskien rajoittamiseksi koronavirustaudin (covid-19) vuoksi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä esiintyvien tiettyjen vakavien häiriöiden aikana.

Edellä mainittujen rajoitteiden vuoksi johtopäätöksiä tuontitoimenpiteiden täytäntöönpanosta ja toimivuudesta ei eräissä tapauksissa ollut mahdollista tehdä. Kustannuksia ja hyötyjä koskeva arviointi toteutettiin siinä määrin kuin se oli mahdollista pyydetyn kvantitatiivisia tietoja koskevan palautteen hajanaisuuden vuoksi, tai tutkimus tehtiin taloudellisia tietoja sisältävän kirjallisuuden pohjalta. Sen sijaan toteutettiin perusteellinen kvalitatiivinen kustannus-hyötyanalyysi. Näistä syistä komissio on rajannut analyysinsa niiden aiheiden yksilöimiseen, joita on syytä tarkastella lähemmin.

## 2 TUONTIMENETTELYT

Sen jälkeen, kun asetukseen sisällytettiin säänneltyjä muita kuin karanteenituhoojia (RNQP) koskevia sääntöjä, vastuu näitä tuhoojia koskevasta virallisesta valvonnasta on siirtynyt toimivaltaisilta sertifiointiviranomaisilta kansallisille kasvinsuojelujärjestöille. Vaikka RNQP-sääntöjen täytäntöönpanoa tuonnin yhteydessä voidaan pitää tehokkaana keinona sääntöjen tavoitteen saavuttamiseksi eli RNQP-vaatimusten noudattamiseksi, 25 prosenttia kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä, 41 prosenttia toimijoista ja viisi kuudesta toimivaltaisesta sertifiointiviranomaisesta antoivat kielteisen arvion kasvien terveyttä ja kasvien lisäysaineistoa koskeva lainsäädäntö ei ole keskenään yhdenmukaista. Mielipiteet jakautuvat siitä, pitäisikö tieto RNQP-toimenpiteiden noudattamisesta merkitä myös kasvinterveystodistuksen kohtaan ”Lisäilmoitus”. Tästä ei säädetä asetuksen 71 kohdan 2 kohdassa.

Asetuksen selkeä etu on virallisen valvonnan tehokkuuden lisääntyminen, mikä näkyy vastauksista. Lähes kaksi kolmesta kansallisesta kasvinsuojelujärjestöstä ja toimivaltaisesta sertifiointiviranomaisesta ryhtyi toteuttamaan samanaikaisia RNQP- ja karanteenituhoojatarkastuksia asetuksen täytäntöönpanon jälkeen, kun näin oli aiemmin toiminut vain 30 prosenttia. Asetuksen vaikutus näihin tarkastuksiin käytettäviin taloudellisiin resursseihin vaikuttaa vähäiseltä, sillä suurin osa toimivaltaisista viranomaisista ilmoitti, että kustannukset eivät olleet nousseet. Tämän vahvistivat myös yksityiset toimijat.

Näyttää siltä, ettei ole täysin selkeää, mitä toimia toteutetaan RNQP-sääntöjen laiminlyöntitapauksissa. Yli puolet vastaajista hylkää säännösten vastaiset toimitukset ja

[6] https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm
[7] EUVL L 98, 31.3.2020, s. 98.

ilmoittaa niistä asianomaiselle EU:n ulkopuoliselle maalle. Hyvin harvat neuvottelevat toimijan kanssa erityiskohteluista. Jotkut vastaajat toivovat asiaa koskevia ohjeita. Lähes 75 prosenttia vastaajista kannatti sitä, että avoimuussyistä RNQP-sääntöjen laiminlyönnistä ilmoitettaisiin TRACES-NT-järjestelmässä. Asetuksessa ei kuitenkaan mainita tällaista ilmoitusta.

Asetuksen 49 artiklan hyödyllisyyttä vastikään havaittujen tuhoojariskien torjumiseksi toteutettavien toimenpiteiden kannalta ei ollut mahdollista arvioida liian vähäisen palautteen vuoksi.

## 3 KASVINTERVEYSTODISTUKSET

Asetuksen 73 artiklalla käyttöön otettua kasvinterveystodistusvelvoitteen laajentamista (jäljempänä ’kasvinterveystodistuksen laajennus’) asetuksen (EU) 2019/2072 liitteessä XI olevassa B osassa mainittuihin hyödykkeisiin (jäljempänä ’uudet hyödykkeet’) voidaan pitää hyödyllisenä EU:n suojelemiseksi tuhoojilta. Laajentamista on todettu olleen selvää hyötyä, sillä jäljitettävyys on parantunut, suojautuminen tuhoojilta tehostunut ja EU:n ulkopuolisten kansallisten kasvinterveysjärjestöjen vastuuvelvollisuus kasvanut. Noin 33 prosenttia EU:n ulkopuolisista kansallisista kasvinterveysjärjestöistä ilmoitti lisäksi, että ne pystyvät paremmin havaitsemaan tuhoojia vientiä edeltävissä tarkastuksissa.

Suurin osa toimijoista ilmoitti myös, että kasvinterveystodistuksen laajennus ei ollut vaikuttanut tasapuolisiin toimintamahdollisuuksiin tai että sen vaikutukset olivat olleet myönteisiä tietoisuuden lisääntymisen, sääntöjen tasapuolisuuden ja tarkastusten lisääntymisen vuoksi.

Kyselyn perusteella 22 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kasvinterveystodistusjärjestelmän yleinen tilanne oli parantunut, ja 35 prosenttia kertoi tilanteen pysyneen ennallaan. Vastaajista 15 prosenttia, jotka edustivat lähinnä toimijoita, ilmoitti tilanteen heikentyneen, koska uusi velvoite ei ole oikeassa suhteessa riskeihin. Sitä, oliko siirtymä uuteen vaatimukseen tapahtunut sujuvasti, ei ollut mahdollista arvioida, sillä 42 prosenttia vastaajista piti siirtymää sujuvana, mutta 38 prosenttia hankalana. Syiksi mainittiin esimerkiksi se, että liitteessä XI olevassa A ja B osassa mainituille hyödykkeille on eri vaatimukset, joita on vaikea selittää toimijoille, esimerkiksi kun vain A osan hyödykkeistä tulee tehdä ennakkoilmoitus rajatarkastusasemilla, sekä A ja B osan erottaminen toisistaan ja etämyyntinä myytyjen siementen havaitseminen). EU:n ulkopuolisten kansallisten kasvinsuojelujärjestöjen mielestä uusien hyödykkeiden tunnistaminen on mutkistunut, ja tämä koskee varsinkin niiden käyttötarkoitusta, josta kasvinterveystodistuksen tarve riippuu. Perusteet, joilla kyseiset hyödykkeet erotettiin toisistaan ennen kasvinterveystodistuksen vaatimista, ovat kuitenkin pysyneet ennallaan.

Kasvinterveystodistuksen laajennuksen voidaan katsoa hyödyttäneen myös kaupan yleistä toimivuutta. Yksityiset sidosryhmät kokevat, että petolliset käytännöt ovat vähentyneet, toimitusketjuun kuuluvien toimijoiden luottamustaso noussut, sopimusten seuranta helpottunut ja riskit yleisesti vähentyneet.

Kasvinterveystodistuksen laajennus näyttää myös lisänneen toimijoiden, kansalaisten ja toimivaltaisten viranomaisten tietoisuutta kasvinterveysasioista.

Kielteistä on se, että kasvinterveystodistuksen laajennus näyttää kasvattaneen hallinnollista taakkaa ja kasvinterveystodistukseen liittyviä kustannuksia. EU:n laajuiset yhdistykset arvioivat työtaakan lisääntymisen yhtä merkittäväksi. Kolme jäsenvaltiota mukautti tietojärjestelmiään vähin kustannuksin, ja yksi paransi välineitään tarkastusten suorittamiseksi. Neljä jäsenvaltiota nosti näytteenotto- ja testausmääriä havaitakseen mahdolliset vastikään havaitut tuhoojariskit, mutta kuitenkin vain alle 5 prosenttia.

Kasvinterveystodistuksen laajennus aiheutti joitakin kustannuksia myös EU:n ulkopuolisille kansallisille kasvinterveysjärjestöille pääasiassa siksi, että ne palkkasivat lisää henkilöstöä sekä paransivat välineiden ja laboratorioiden tasoa.

Vaikuttaa siltä, että EU:n saapumispaikoilla kuluu uusien hyödykkeiden tarkastuksiin entistä enemmän aikaa ja rahaa (suurin osa eli 44 prosenttia yksityissektorista on väitteestä yhtä mieltä), mutta tämä ei ole vaikuttanut merkittävästi kykyyn tehdä pitkäaikaisia investointeja tai strategisia päätöksiä, sillä vain 17 prosenttia vastaajista kertoo asialla olleen vaikutusta tähän kykyyn.

Uusia hyödykkeitä koskevan kasvinterveystodistuksen puuttumisen tai puutteellisuuden ilmoitettiin olevan erittäin harvoin syy siihen, että lähetyksiä, lähinnä siemeniä, hedelmiä ja leikkokukkia, päätettiin hylätä. Kaikki kuullut sidosryhmät ilmoittivat, että ne eivät olleet huomanneet tuonnin EU:hun, EU:n tuotannon tai uusien hyödykkeiden hintojen muuttuneen merkittävästi. EU:n ulkopuolisten kansallisten kasvinterveysjärjestöjen vastaukset, vaikka niitä saatiinkin vähän, vahvistivat myös, että EU:hun suuntautuvan viennin määrä ei ole muuttunut eivätkä viejien kustannukset kasvaneet. Sidosryhmien vastaukset vastaavat tutkimuksen Soto et al. (2021) päätelmää, jonka mukaan lainsäädännön muutoksella on ollut vain vähäinen vaikutus kasvikauppaan kokonaisuudessaan. Monet vastaajat eivät kokeneet hankalaksi vaatimusta, jonka mukaan yksi prosentti uusista hyödykkeistä on tarkistettava tuonnin yhteydessä, kun taas lähes yhtä moni vastaajista piti vaikeana ”uusien” säänneltyjen hyödykkeiden erottamista ”vanhoista” sekä jäsenvaltioiden erilaisia menettelyjä.

Yli puolet vastaajista piti melko selvänä asetuksen 71 artiklan 2 kohdan vaatimusta, jonka mukaan kasvinterveystodistuksen on sisällettävä täytetyn vaatimuksen sanamuoto kokonaisuudessaan silloin, kun täytäntöönpanosäädöksen perusteella on erilaisia vaihtoehtoja, kun taas 32 prosenttia piti sitä melko epäselvänä. Sekä EU:n omat että EU:n ulkopuoliset kansalliset kasvinsuojelujärjestöt pitävät vaatimusta selvänä, kun taas yksityiset sidosryhmät ovat eri mieltä. Huolimatta siitä, että kaikki 27 jäsenvaltiota olivat hyväksyneet komission esittämät selvennykset, toimijat ja niiden edustajat mainitsivat vastauksissaan, että vaatimusta ei toteutettu yhtenäisesti eri puolilla EU:ta ja että toisistaan poikkeavista lähestymistavoista oli vaikea pysyä selvillä. Tämä koski kuitenkin vain vaatimuksen toteutuksen alkuvaihetta.

Kasvinterveystodistuksen laajennusta myös matkailijoiden tuomiin kasveihin pidetään hyödyllisenä, sillä 80 prosenttia sidosryhmistä katsoo sen parantaneen EU:n suojelemista tuhoojilta. Kansalaisilta saatuja vastauksia (17) oli liian vähän arvioinnin tekemiseen.

## 4 KIELLOT

Tiettyjen hyödykkeiden tuonti unionin alueelle on kielletty asetuksen 40 artiklan säännösten nojalla. Melko hyvin on toiminut nykyinen menettely, jossa tuontikielloista voidaan myöntää poikkeuksia eli muutoin kiellettyjen hyödykkeiden tuonti sallitaan asianosaisten maiden toimittamien tietojen perusteella. Tästä huolimatta menettelyä voitaisiin kuitenkin edelleen yhdenmukaistaa. Vastaajista 47 prosenttia piti nykyistä menettelyä poikkeusten myöntämiseksi tuontikielloista tyydyttävänä, 30 prosenttia puolestaan epätyydyttävänä. Tyytymättömyyttä esiintyy EU:n ja jäsenvaltioiden tason yhdistysten keskuudessa, koska prosessit ovat pitkiä, avoimuus heikkoa, tieteelliset perusteet rajallisia sekä hallinnollinen ja taloudellinen taakka entistä suurempia.

Asetuksen 42 artiklaa, joka käsittelee vakavan riskin kasveja, kasvituotteita ja muita tavaroita (HRP-tuotteet), voidaan pitää toimivana, koska se parantaa EU:n suojautumista tuhoojilta. Tätä mieltä on 61 prosenttia vastaajista, joiden mielestä myös asetuksen (EU) 2018/2019[8] liitteessä oleva HRP-tuotteiden luettelo ja asetuksen (EU) 2018/2018[9] sisältämät menettelyt ovat selkeitä. Tämän vahvistaa myös arviointi HRP-tuotteiden luettelon vaikutuksesta esiintymien todennäköisyyteen, sillä vain yksi yhdistys arvioi todennäköisyyden kasvaneen. Vastaajat olivat yleisesti yhtä mieltä siitä, että kielto on riittävän tiukka. Seitsemän yhdistystä ja neljä kansallista kasvinsuojelujärjestöä olivat kuitenkin eri mieltä. Palautteessa kehotettiin myös lisäämään avoimuutta menettelyssä, jota HRP-tuotteiden luettelon laadinnassa käytetään.

Sen lisäksi, että vastaajien enemmistö eli 69 prosenttia katsoi EU:n suojautumisen tuhoojia vastaan ja valmiuden mahdollisia vastikään havaittuja tuhoojariskejä vastaan parantuneen (viimeksi mainitun katsottiin johtuvan suoritetuista hyödykkeitä koskevista riskinarvioinneista), tietoisuuden lisääntyminen tarpeesta suojella EU:ta tuhoojilta oli lisähyöty, jonka mainitsi yli 50 prosenttia vastaajista.

Useimmiten mainittu kielteinen vaikutus oli hallinnollisen taakan lisääntyminen. Tarkemmin sanottuna 29 sidosryhmää 77:stä oli sitä mieltä, että rajavalvonnan, tarkastusten ja seurannan monimutkaisuus oli lisännyt hallinnollista taakkaa. Toisaalta lisäresurssien kohdentaminen on parantanut kykyä jäljittää hyödykkeitä, jotka sisältyvät HRP-tuotteiden luetteloon, sekä havaita luettelosta jo poistettuja hyödykkeitä.

Komission ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman puitteissa järjestämän, kasvinterveysaiheita koskevan kohdennetun koulutuksen lisäksi muutkin sidosryhmät, pääasiassa kansalliset kasvinsuojelujärjestöt, tarjosivat lisäkoulutusta helpottaakseen HRP-tuotteiden tuontikiellon täytäntöönpanoa. Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen sekä EU:n 21 kansallisesta kasvinsuojelujärjestöstä 13 ilmoittivat lisänneensä merkittävästi tiedottamista. Yksityiset sidosryhmät antoivat kaiken kaikkiaan myönteisen arvion näistä tiedotustoimista, varsinkin Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen ja kansallisten kasvinsuojelujärjestöjen tiedotuksesta.

[8] EUVL L 323, 19.12.2018, s. 10–15.
[9] EUVL L 323, 19.12.2018, s. 7–9.

HRP-tuotteiden tuontikielto ei ole vaikuttanut merkittävästi kotimaanmarkkinoihin, kun on kyse kotimaisesta tuotannosta, hinnoista ja myynnistä, toimijoiden kyvystä viedä HRP-tuotteita tai tehdä pitkäaikaisia investointeja taikka alan toimijoiden todellisesta määrästä. Toimijoiden sekä jäsenvaltiotason ja EU-tason yhdistysten mielestä HRP-tuotteiden kauppa on kuitenkin mutkikkaampaa pääasiassa siksi, että se edellyttää uusien kasvien tavarantoimittajia. Ne ovat silti onnistuneet korvaamaan kiellettyjä HRP-kasvilajeja toisilla. Tutkimuksessa Soto et al. (2020) esitettyjen kaupan analyysien tulokset ovat yhdenmukaisia sidosryhmiltä saadun palautteen kanssa.

Ne neljä EU:n ulkopuolista kansallista kasvinsuojelujärjestöä, jotka ilmoittivat toimittaneensa asiakirjoja HRP-tuotteiden omaa maataan koskevan tuontikiellon poistamiseksi, pitivät prosessia monimutkaisena, koska pyydetyt tiedot ovat liian yksityiskohtaisia, eikä tarkkoja ohjeita ole saatavilla. Tarkastuksia ja vastaajien mahdollisuutta luettelosta poistettujen HRP-tuotteiden sertifiointiin pidettiin myös hankalina, mutta ongelma oli saatu osittain ratkaistua lisäämällä koulutusta. Tietoja kustannusten määrittämisestä oli liian vähän minkäänlaisen arvioinnin perustaksi.

Asetuksen 8 ja 48 artiklan säännöksiä, jotka koskevat viralliseen testaukseen, tieteellisiin ja muihin tarkoituksiin käytettäviä materiaaleja, vaikuttavat aiempaa yksinkertaisemmilta vastaajien enemmistön mielestä, mutta 31 vastaajasta 11, joiden joukossa on kolme laboratoriota neljästä eli materiaalien keskeisiä käyttäjiä, on tästä eri mieltä. Enemmistö vastaajista (32 prosenttia) ilmoitti, että kokemukset hyväksymistodistuksesta olivat epätyydyttäviä. Syiksi mainittiin ongelmat todistuksen hyväksymisessä EU:n ulkopuolisissa kansallisissa kasvinsuojelujärjestöissä, hallinnollinen taakka, säännöksen epäselvyys, yhdenmukaistamisen puute jäsenvaltioiden kesken sekä se, että todistusta vaadittiin useaan kertaan samalta lähettäjältä.

Asetuksen 60–64 artiklan säännöksiä, jotka koskevat karanteeniasemien ja eristystilojen käyttöä, voidaan pitää tyydyttävinä, sillä tätä mieltä on laaja enemmistö vastaajista. Menettely materiaalin vapauttamiseksi karanteenioloista näyttää olevan kaikkien vastaajien mielestä selkeä ja tehokas.

## 5 VIRALLINEN VALVONTA

Kasvinterveysala kuuluu virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan, ja tuontitarkastukset tehdään nykyään muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta samoilla menettelyillä kuin muitakin elintarvikeketjun aloja koskevat tarkastukset.

Johdannossa mainittujen rajoitteiden osalta on syytä huomata, että kyselyyn virallista valvontaa koskevasta asetuksesta saatiin vähemmän vastauksia.

Päätelmiä ei voitu tehty tuontitarkastusten tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden tasosta. Uuden tuontitarkastusjärjestelmän täytäntöönpanoa piti tehokkaana ja yhdenmukaisena 35 kyselyyn vastanneesta 65 sidosryhmän edustajasta, kun taas puutteita paljastui alustavassa palautteessa ensimmäisistä viidestä komission järjestämästä 15–20 tarkastuksen sarjasta, joka liittyi virallista valvontaa koskevan asetuksen täytäntöönpanoon. Jäsenvaltiot eivät varmistaneet, että rajatarkastusasemien ja valvontapisteiden vähimmäisvaatimuksia noudatetaan. Tarkastus-

ja todentamismenettelyt, dokumentoidut menettelyt sekä seuranta- ja näytteenottosuunnitelmat fyysisten tarkastusten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ovat kaikki eri kehitysvaiheissa. TRACES-NT-tietojärjestelmä on jo toiminnassa, mutta jäsenvaltioissa esiintyy yhä puutteita henkilökohtaisia lähetyksiä ja puista pakkausmateriaalia koskevien vaatimusten täytäntöönpanossa.

TRACES-NT-järjestelmän käyttöä voidaan pitää virallista valvontaa koskevan asetuksen tuomana merkittävänä parannuksena. Vastaajista 80 prosenttia katsoi, että toiminto, jolla voi ilmoittaa säännösten noudattamatta jättämisestä tuonnin yhteydessä, toimii hyvin. Kansalliset kasvinsuojelujärjestöt antoivat myönteisen arvion yhteenliittämisestä muiden järjestelmien kanssa, helppokäyttöisyydestä ja tietojen saatavuudesta.

Virallista valvontaa koskevassa asetuksessa määritettiin uudet säännöt valvontapisteillä suoritettavia tarkastuksia ja kauttakuljetettavien hyödykkeiden riskiperusteisia tarkastuksia varten. Vaikka tarkastuksia on tehty vasta lyhyen aikaa, niitä voidaan pitää tehokkaina, sillä ensin mainittujen sääntöjen osalta tätä mieltä oli 47 vastaajaa 52:sta ja jälkimmäisten 31 vastaajaa 36:sta.

Yhdenmukaistettujen sääntöjen, jotka koskevat näytteenottoa silmämääräisellä tarkastuksella suoritettavia fyysisiä tarkastuksia varten (asetuksen (EU) 2019/2130 [10] liite III), vahvistaminen on ollut tärkeä parannus virallisen valvonnan järjestelmään. Aikaisemmissa tarkastussarjoissa oli havaittu merkittävää vaihtelua näytteenotossa fyysisiä tarkastuksia varten, mitä komissio ja jäsenvaltiot ovat pitäneet heikkoutena. Vastausten perusteella otoksen koosta päätetään nyt yhtenäisemmin, koska vaatimukset ovat selkeämpiä. Jotkin sidosryhmät ilmoittivat kuitenkin, että otoksen koko lähetyksissä, joihin kuuluu pieniä eriä monenlaisia hyödykkeitä, on suhteettoman suuri lainsäädännössä määritetyn luotettavuustason saavuttamiseksi, ja 33 prosenttia sidosryhmistä toivoo lisää yhdenmukaisuutta tarkastuksen ulkopuolelle jäävään vähimmäismäärään. Asetuksella (EU) 2019/2130 otettiin käyttöön uusia säännöksiä myös näytteenotolle ja testaukselle piilevien tartuntojen varalta. Kyselyssä saadun palautteen mukaan nämä uudet säännökset eivät vaikuttaneet kustannuksiin vaan tukivat kyseisten testien rutiininomaista toteuttamista.

Useimmissa kansallisissa kasvinsuojelujärjestöissä henkilöstön määrä ei lisääntynyt tai työtaakka kasvanut virallista valvontaa koskevasta asetuksesta johtuvien muutosten täytäntöönpanon vuoksi. Komission ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelma sisälsi uutta virallista valvontaa koskevaa asetusta käsittelevän osion kasvinterveystarkastajille. Lähes puolet vastaajista osallistui lisäksi virallista valvontaa koskevaan asetukseen liittyvään koulutus- ja tiedotustoimintaan.

Lainsäädännön muutokset johtivat lisäksi hyvin vähäisiin muutoksiin rajatarkastusasemien ja valvontapisteiden määrässä aiempaan verrattuna. Neljä kansallista kasvinsuojelujärjestöä sulki saapumispaikkoja ja kolme hyväksyttyjä määräpaikkoja pääasiassa tuontimäärien pienenemisen, kustannustehokkuuden ja taloudellisten uudelleenjärjestelyiden vuoksi.

Toimijoiden ja niitä edustavien yhdistysten vastauksista 25 prosentissa todetaan, että virallista valvontaa koskevasta asetuksesta johtuvien muutosten edut kumoaa osittain se, että

[10] EUVL L 321, 12.12.2019, s. 128–138.

kyky tuoda kasveja ja kasvituotteita on heikentynyt. Tuontikyvyn heikentyminen johtuu pääasiassa siitä, että tavaroiden tulliselvitys perustuu nykyään kasvinterveystodistukseen, kun se perustui aiemmin kuljetusasiakirjaan, joka sisälsi useita kasvinterveystodistuksia. Lähes joka kolmas yksityissektoria edustanut vastaaja ilmoitti lisäksi, että tarkastusten kustannukset olivat nousseet, vaikkakin alle 10 prosenttia. Sama osuus vastaajista ilmoitti kustannustensa pysyneen ennallaan.

Yli puolet kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä oli sitä mieltä, että tarkastusten toteuttamiseen tarvittavien kulutustavaroiden kustannukset eivät olleet nousseet. Silti 67 prosenttia kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä mainitsi, että tarkastuksiin kuluva aika oli joko pysynyt samana tai pidentynyt alle 10 prosenttia. Kansalliset kasvinsuojelujärjestöt eivät ilmoittaneet kustannusten noususta, ja tämä koski sekä rajatarkastusasemilla tehtävien tarkastusten kustannuksia että toimijoiden ja yhdistysten ilmoittamia kokonaiskustannuksia.

Kahden kansallisen kasvinsuojelujärjestön mielestä puista pakkausmateriaalia koskevan seurantasuunnitelman laatimisen ja tarkastuskäytäntöjen päivityksen kustannukset olivat nousseet, mutta lisäkustannus jäi alle 10 prosentin.

Enemmistö kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä pani virallista valvontaa koskevan asetuksen edellyttämät matkatavaratarkastukset täytäntöön riskiperusteisella lähestymistavalla, jota ne olivat käyttäneet myös ennen asetuksen täytäntöönpanoa. Suurin osa kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä delegoi kasvinterveystodistusten asiakirjatarkastukset kuitenkin tulliviranomaisille, ja muutamien piti parantaa välineitään näiden tarkastusten tekemiseksi.

Vaatimus, joka koski lepotilassa EU:hun tulevien istutettaviksi tarkoitettujen kasvien tarkastamista tuonnin jälkeen, oli ollut kyselyn julkaisuhetkellä voimassa vasta runsaat puoli vuotta. Tämä voi selittää, miksi 61,1 prosenttia vastaajista ei ilmaissut mielipidettään asiasta. Silti 22,3 prosenttia vastaajista arvioi toimenpiteen tehokkaaksi. Puolet kyselyyn vastanneista kansallisista kasvinsuojelujärjestöistä toi esiin sen, miten monimutkaista on jäljittää hyödykkeiden tuontia muiden jäsenvaltioiden kautta. Tuonnin jälkeisten tarkastusten järjestelyistä useimmat kansalliset kasvinsuojelujärjestöt pitivät menettelyä yksinkertaisena, mutta huomattava osuus arvioi ne hankaliksi. Päätelmien tekemiseksi saatiin liian vähän tietoa sellaisten tuonnin jälkeisten tarkastusten määrästä ja kustannuksista, jotka suoritettiin lepotilassa tuoduille istutettaviksi tarkoitetuille kasveille.

Verkkokaupan kautta myytyjen hyödykkeiden tarkastuksista kysyttäessä suurin osa vastaajista totesi, että etämyynnin tarkastukset tulee panna täytäntöön samalla tavalla kuin perinteisenkin tuotantoketjun tarkastukset, jotta suojautumisessa kasvinterveysriskeiltä varmistettaisiin tasapuoliset toimintaedellytykset.

## 6 PÄÄTELMÄT

Arvioitujen tietojen perusteella voidaan katsoa, että asetus ja kasvinterveystarkastusten sisällyttäminen virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan ovat tukeneet tavoitteita vahvistaa kasvinterveyden suojelua EU:ssa ja lisätä ennakoivia toimenpiteitä tuhoojia vastaan kansainvälisen kasvinsuojeluyleissopimuksen mukaisesti riskiperusteisten ja avointen lähestymistapojen avulla. Kansallisilla kasvinsuojelujärjestöillä oli myönteinen

näkemys säännöksistä, joilla selkeytettiin kasvinterveystarkastuksia ja vahvistettiin edelleen EU:n suojautumista tuhoojilta. Sen sijaan EU:n ja jäsenvaltioiden tason yhdistykset suhtautuivat kielteisesti säännöksiin, joiden käyttöönoton katsottiin aiheuttaneen ongelmia jo vakiintuneeseen kaupankäyntiin.

Analyysi sidosryhmiltä kerätystä palautteesta, joka koski kasvinterveystodistukseen tehtyjä muutoksia, virallista valvontaa koskevasta asetuksesta johtuvia muutoksia ja HRP-tuotteiden tuontikieltoa, sekä analyysi saatavilla olevista tiedoista (Soto et al. 2021) osoittavat, että hyödyt ylittävät kustannukset. Merkittävänä tekijänä tämän myönteisen arvion taustalla saattaa olla koulutus- ja tiedotustoiminta. Tilanne ei ole yhtä selkeä, kun tarkastellaan tuontimenettelyiden muutoksia etenkin RNQP-tuhoojien osalta. EU:n ja muiden maiden viranomaiset korostavat yksityisiä toimijoita enemmän lainsäädäntömuutosten hyötyjä. Yksityiset toimijat yksilöivät yleisesti enemmän pieniä puutteita lainsäädäntömuutosten täytäntöönpanossa ja mainitsevat alueita, jotka kaipaavat vielä hienosäätöä.

Keskusteluita voitaisiin käydä vielä asetuksen ja virallista valvontaa koskevien sääntöjen tehokkuuden ja käytännön täytäntöönpanon vahvistamiseksi ja toimivuuden parantamiseksi. Tämä koskee 1) RNQP-säännösten ja niihin liittyvien tarkastusten yhdenmukaistamista edelleen, 2) menettelyitä, joilla myönnetään poikkeuksia asetuksen 40 artiklan mukaisista tuontikielloista, 3) 42 artiklan mukaisia vakavan riskin kasveja koskevien menettelyiden avoimuuden parantamista sekä 4) etämyynnin kautta tuotuihin kasveihin ja kasvituotteisiin kohdistettavaa virallista valvontaa. Mahdollisen muutosehdotuksen soveltamisalan pitäisi kuitenkin olla rajallinen, sillä se koskisi jo toimivaan järjestelmään tehtäviä muutoksia.