EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.11.2020
COM(2020) 756 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

elintarvike- ja rehulainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi vuosina 2017 ja 2018 suoritetun virallisen valvonnan yleisestä toimivuudesta jäsenvaltioissa

{SWD(2020) 283 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1. TIIVISTELMÄ 1
2. JOHDANTO 2
3. OIKEUDELLINEN KEHYS 3
4. JÄSENVALTIOIDEN VUOSIKERTOMUSTEN TARKASTELU 4
   - 4.1. Jäsenvaltioiden vuosikertomusten vastaanotto ja tarkastelu 4
   - 4.2. Virallisen valvonnan järjestäminen ja tehokkuus 5
     - 4.2.1. Toimintatavoitteet ja strategiset tavoitteet 5
     - 4.2.2. Suunniteltu ja käynnissä oleva virallinen valvonta 6
     - 4.2.3. Erityiset valvontatoimet 6
     - 4.2.4. Resurssit 7
   - 4.3. Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen yleinen noudattaminen 8
     - 4.3.1. Säännöstenvastaisuustyypit 8
     - 4.3.2. Säännöstenvastaisuuksien analysointi 8
   - 4.4. Kansalliset auditointijärjestelmät 9
     - 4.4.1. Virallisen valvonnan sisäiset ja/tai ulkoiset auditoinnit 9
     - 4.4.2. Valvontaelinten auditoinnit ja tarkastukset 9
   - 4.5. Toimet, joilla varmistetaan kansallisten valvontasuunnitelmien vaikuttavuus 10
     - 4.5.1. Toimet, joilla varmistetaan, että elintarvike- ja rehualan toimijat ja muut asianomaiset tuottajat ja yritysten omistajat noudattavat sääntöjä 10
     - 4.5.2. Täytäntöönpanon valvonta: säännösten noudattamatta jättämisestä seuraavat toimet 10
     - 4.5.3. Toimet, joilla varmistetaan virallisesta valvonnasta vastaavien elinten tuloksellinen toiminta 11
   - 4.6. Valvontajärjestelmän yleinen tehokkuus kansallisten valvontasuunnitelmien toteuttamisessa 11
   - 4.7. Monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien muutokset 11
5. KOMISSION YKSIKÖIDEN VALVONTATOIMET JÄSENVALTIOISSA 12
   - 5.1. Auditoinnit 12
     - 5.1.1. Yhteenvetoraportit 14
     - 5.1.2. Erikseen mainittavat kysymykset 14
6. KOMISSION SEURANTATOIMET JA TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA 15
   - 6.1. Suositusten noudattamisen järjestelmällinen seuranta 15
   - 6.2. Jäsenvaltioiden tukeminen 16
     - 6.2.1. Verkostot 16
     - 6.2.2. ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelma 18

6.3. Täytäntöönpanon valvonta 18
7. PÄÄTELMÄT 19

Kaavioluettelo

Kaavio 1: Jäsenvaltioihin vuosina 2017 ja 2018 tehdyt käynnit 13
Kaavio 2: Käyntien määrä ja tyyppi aihealueittain vuosina 2017 ja 2018 13

1. TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa kuvataan vuonna 2017 ja 2018 suoritettujen kansallisten ja komission toteuttamien valvontatoimien yleisiä tuloksia elintarvike- ja rehulainsäädännön, eläinten ja kasvien terveyden, eläinten hyvinvoinnin, kasvinsuojeluaineiden, luonnonmukaisen viljelyn sekä laatujärjestelmien osalta. Näiden valvontatoimien tarkoituksena on varmistaa terveydensuojelun ja luottamuksen korkea taso. Nämä osa-alueet ovat olennaisen tärkeitä Euroopan unionin kansalaisten jokapäiväisessä elämässä. Ne myös mahdollistavat sujuvan elintarvikkeiden, eläinten ja kasvien kaupan sekä EU:ssa että kolmansien maiden kanssa.

Jäsenvaltiot ovat vastuussa riskiperusteisen virallisen valvonnan täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioiden monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa esitetään yksityiskohtaiset tiedot ja suunnitelma toteutettavasta valvonnasta. Virallisella valvonnalla pyritään varmistamaan, että kaikki elintarvike- ja rehuketjun toimijat noudattavat sovellettavaa lainsäädäntöä, ja jos näin ei ole, jäsenvaltioiden tehtävänä on ryhtyä lainvalvontatoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että säännöksiä rikkovat toimijat noudattavat jälleen vaatimuksia. Komission yksiköt varmistavat auditointien avulla, että jäsenvaltiot ovat panneet virallisen valvonnan täytäntöön ja toteuttaneet siihen liittyvät täytäntöönpanon valvontatoimet.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien täytäntöönpanoon vaikuttivat eniten henkilöstön määrä sekä taloudelliset ja/tai laitteistoresurssit. Data-analytiikan parantaminen sekä tietoteknisten välineiden ja asiakirjatarkastusten hyödyntäminen ovat auttaneet ratkaisemaan näitä haasteita joissakin jäsenvaltioissa, mutta osa jäsenvaltioista ilmoitti, etteivät ne pystyneet panemaan valvontasuunnitelmiaan kaikilta osin täytäntöön.

Komissio katsoo, että paikalla tehtäviä tarkastuksia varten on asetettava käyttöön riittävästi resursseja. Valvonnassa käsiteltävät asiat vaihtelevat aina elintarvikepetoksista[1] elintarvikkeiden ja rehujen oikeiden merkintöjen todentamiseen, hyvien hygieniakäytäntöjen täytäntöönpanoon teurastuksen yhteydessä sekä kasvinsuojeluaineiden asianmukaiseen käyttöön, ja siksi paikan päällä tehtävät tarkastukset ovat keskeisessä roolissa.

Komissio valvoo sitä, miten jäsenvaltiot toteuttavat virallista valvontaa elintarvike- ja rehuketjussa. Näin saadaan selkeä kuva siitä, miten hyvin jäsenvaltiot todentavat, että toimijat noudattavat elintarvike- ja rehulainsäädäntöä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevia sääntöjä. Komission suorittamalla valvonnalla on näin ollen merkittävä rooli lainsäädännön tarkasteluprosessissa, jonka avulla varmistetaan, että EU:n lainsäädäntö on tarkoituksenmukaista.

[1] Petoksissa on kyse yritysten tai yksilöiden tahallisista toimista, joiden tarkoituksena on harhauttaa ostajia ja saada perusteetonta hyötyä. Tällaiset toimet voivat myös vaarantaa ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden, eläinten hyvinvoinnin ja ympäristön. Lisää tietoa aiheesta on saatavilla elintarvikepetoksia käsittelevän Food Fraud Network -verkoston verkkosivustolla.

Komission suorittaman jäsenvaltioiden valvonnan perusteella voidaan todeta, että yleisesti ottaen jäsenvaltioilla on käytössä vaaditut valvontajärjestelmät, joilla varmistetaan EU:n lainsäädännössä asetettujen vaatimusten täytäntöönpano. Joissakin maissa komission suorittaman valvonnan yhteydessä havaittiin kuitenkin puutteita virallisen valvonnan täytäntöönpanossa, mikä osoittaa, että parantamisen varaa on edelleen. Komissio seurasi järjestelmällisesti jäsenvaltioille antamiensa suositusten noudattamista ja käytti tarvittaessa muita täytäntöönpanon valvontavälineitä. Lisäksi komissio tuki jäsenvaltioita (ja EU:n ulkopuolisia maita) tarjoamalla teknistä tukea ja koulutusta ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman välityksellä ja järjestämällä teknisiä tapaamisia jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa.

Tässä kertomuksessa annetaan lisää suosituksia, joiden tarkoituksena on tehostaa edelleen virallisen valvonnan järjestelmiä virkamiesten tiedonvaihtoverkostojen avulla sekä hyödyntämällä yksityisten varmennusjärjestelmien tietoja ja julkaisemalla virallisen valvonnan tulokset.

2. JOHDANTO

EU pyrkii varmistamaan terveydensuojelun ja luottamuksen korkean tason elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden, eläinten ja kasvien terveyden, eläinten hyvinvoinnin, luonnonmukaisen maatalouden sekä laatujärjestelmien osalta. EU:n kansalaisilla on oikeus odottaa korkeita standardeja näillä osa-alueilla.

Käytössä on kattava EU:n lainsäädäntökehys, jonka tarkoituksena on varmistaa yhdenmukainen valvonta koko elintarvike- ja rehuketjussa aina ”pellolta pöytään” asti samalla kun turvataan sisämarkkinoiden sujuva toiminta ja kauppa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Yksi EU:n ”pellolta pöytään” -strategian mukaisen yhdennetyn elintarviketurvallisuuspolitiikan pilareista on tehokas virallisen valvonnan järjestelmä[2], jolla varmistetaan, että toimijat noudattavat EU:n normeja koko elintarvike- ja rehuketjussa.

Komissiolla on EU-tason yleisessä valvontakehyksessä tärkeä rooli, ja se suorittaa jäsenvaltioissa valvontaa, mukaan lukien auditointeja.[3]

Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain kertomuksen virallisen valvonnan täytäntöönpanosta[4], ja komissio puolestaan asettaa julkisesti saataville tiedot virallisen

[2] Virallisella valvonnalla tarkoitetaan kaikkia EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamia toimia, joiden tarkoituksena on todentaa, että elintarvike- ja rehulainsäädäntöä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevia sääntöjä noudatetaan ja että eläimet ja tavarat täyttävät vaatimukset.

[3] Virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, 15 päivänä maaliskuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/625 (EUVL L 95, 7.4.2017, s. 1) 116 artikla.

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

valvonnan yleisestä toiminnasta [5] ja toimittaa ne Euroopan parlamentille ja neuvostolle ottaen huomioon

- kansallisten viranomaisten valvontatoimia koskevat vuosikertomukset
- komission jäsenvaltioissa suorittaman valvonnan tulokset.

Tämä kertomus kattaa vuodet 2017 ja 2018.

3. OIKEUDELLINEN KEHYS

Yleisen elintarvikelainsäädännön[6] mukaan elintarvike- ja rehualan toimijoilla on ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta. Luonnonmukaista tuotantoa ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkintöjä[7] sekä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmiä[8] (suojattuja alkuperänimityksiä, suojattuja maantieteellisiä merkintöjä ja aitoja perinteisiä tuotteita) koskevia vaatimuksia käsitellään erityisissä EU:n asetuksissa.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimijat noudattavat sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä. Tätä varten niillä on käytössään virallisen valvonnan järjestelmät, jotka on kuvattu niiden monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa.

Näihin vaatimuksiin liittyvää lainsäädäntöä muutettiin virallista valvontaa koskevalla asetuksella[9], ja muutoksia alettiin soveltaa 14. joulukuuta 2019. Virallista valvontaa koskevassa asetuksessa kuvataan valvontajärjestelmille, monivuotisille kansallisille valvontasuunnitelmille sekä virallisen valvonnan suorittamiselle asetetut vaatimukset.[10] Olennaisimmat virallisen valvonnan järjestelmiin ja monivuotisiin kansallisiin valvontasuunnitelmiin liittyvät vaatimukset, jotka otetaan käyttöön uudessa virallista valvontaa koskevassa asetuksessa, ovat seuraavat:

- Soveltamisalaan kuuluu nyt myös eläimistä saatavien sivutuotteiden, kasvien terveyden, kasvinsuojeluaineiden, luonnonmukaisen tuotannon sekä suojattujen alkuperänimitysten, suojattujen maantieteellisten merkintöjen ja aitojen perinteisten tuotteiden merkintöjen virallinen valvonta.

---

5 Asetuksen (EU) 2017/625 114 artikla.

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1).

7 Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2007, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta (EUVL L 189, 20.7.2007, s. 1).

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1151/2012, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä (EUVL L 343, 14.12.2012, s. 1).

9 Asetuksella (EU) 2017/625 kumottiin rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004.

10 Asetuksen (EU) 2017/625 109, 110 ja 111 artikla.

- Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi elin, jonka tehtävänä on koordinoida monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien valmistelua, tarkistamista, päivittämistä ja siihen liittyvää raportointia sekä varmistaa valvontasuunnitelman johdonmukaisuus.
- Monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa on esitettävä sen strategiset tavoitteet sekä suunnitelmassa kuvatun virallisen valvonnan riskien luokitus.
- Monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma on julkistettava tietyin rajoitetuin poikkeuksin.
- Virallisen valvonnan järjestämiseen ja suorittamiseen liittyvät asiaankuuluvat tiedot on saatettava julkisesti saataville, jolloin varmistetaan avoimuuden korkea taso. Tämä velvoite voidaan täyttää julkaisemalla kunkin jäsenvaltion komissiolle toimittama vuosikertomus.[11]

Virallista valvontaa koskevassa asetuksessa edellytetään, että komissio suorittaa jäsenvaltioissa valvontaa, mukaan lukien auditointeja[12], ja että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset seurantatoimenpiteet valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamiseksi[13].

4. JÄSENVALTIOIDEN VUOSIKERTOMUSTEN TARKASTELU

4.1. Jäsenvaltioiden vuosikertomusten vastaanotto ja tarkastelu

Jäsenvaltiot toimittivat vuosien 2017 ja 2018 vuosikertomuksensa aiemman virallisesta valvonnasta annetun asetuksen mukaisesti, joka kumottiin ja korvattiin virallista valvontaa koskevalla asetuksella.[14] Tämä arviointi rakentuu kyseisiin vuosiin sovellettavissa komission ohjeissa[15] suositellun raporttien rakenteen mukaisesti.

Suhteellisen pieni osa jäsenvaltioista toimitti vuosikertomuksensa komission yksiköille määräajassa. Ainoastaan Latvia, Liettua, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Viro ja toimittivat vuosien 2017 ja 2018 kertomuksensa ajoissa. Jotkin maat toimittivat kertomuksensa erittäin myöhässä: komissio sai viimeisimmän vuotta 2017 koskevan vuosikertomuksen huhtikuussa 2019, ja kesäkuussa 2020 oli toimittamatta vielä yksi vuotta 2018 koskeva vuosikertomus.

Kertomukset vaihtelevat merkittävästi tietojen esittämistavan ja esitetyn tiedon luonteen osalta. Tämä vaikeuttaa niiden analysointia ja vertailua ja muodostaa komissiolle merkittävän haasteen tämän vuosikertomuksen laatimisen kannalta.

---

[11] Asetuksen (EU) 2017/625 11 artikla.

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

[13] Asetuksen (EU) 2017/625 119 artikla.

[14] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 44 artikla.

[15] Komission päätös 2008/654/EY, tehty 24 päivänä heinäkuuta 2008, ohjeista jäsenvaltioiden avustamiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 882/2004 säädettyä kokonaisvaltaista monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa koskevan vuosiraportin laatimisessa (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 56).

Luonnonmukaisen tuotannon osalta komissio vastasi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin[16] ja lähetti vuonna 2018 jäsenvaltioille ensimmäiset seurantakirjeet, joissa se pyysi selvennyksiä ja lisätietoja luonnonmukaista tuotantoa koskevista vuosikertomuksista. Raportointivuoden 2017 osalta lähettiin kirje 14 jäsenvaltiolle ja yhdelle Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenmaalle. Raportointivuotta 2018 koskeva kirje lähetettiin 24 jäsenvaltiolle ja yhdelle EFTA-maalle.[17]

Virallista valvontaa koskevalla asetuksella otettiin käyttöön vuosikertomusten vakiomalli, ja lisäksi jäsenvaltioiden on toimitettava kertomukset sähköisesti.[18] Virallista valvontaa koskevassa asetuksessa pidennetään näiden tietojen toimittamisen määräaikaa (30 päivästä kesäkuuta 31 päivään elokuuta). Raportoimalla sähköisesti ja yhdenmukaisesti virallisen valvonnan tuloksista, säännöstenvastaisuuksien tyypeistä ja määristä sekä toimenpiteistä, joilla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien vaikuttavuus, helpotetaan komission työtä sen analysoidessa ja vertaillessa näitä tietoja jäsenvaltiokohtaisesti ja jäsenvaltioiden välillä.

4.2. Virallisen valvonnan järjestäminen ja tehokkuus

Jäsenvaltiot ovat perustaneet virallisen valvonnan järjestelmiä, joiden avulla ne voivat suurelta osin varmistaa, että elintarvike- ja rehualan toimijat noudattavat oikeudellista kehystä. Jäljempänä käsitellään tiettyjä näihin järjestelmiin liittyviä näkökohtia, joiden kautta havainnollistetaan jäsenvaltioiden mainitsemia haasteita ja niiden esittelemiä aloitteita.

4.2.1. Toimintatavoitteet ja strategiset tavoitteet

Jäsenvaltioiden olisi määritettävä monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissaan strategiset tavoitteet virallisen valvonnan järjestämiseksi.[19] Vain alle kolmannes jäsenvaltioista (Belgia, Kypros, Tanska, Viro, Irlanti, Suomi, Ranska, Saksa ja Italia) kuitenkin raportoi erityisistä keskeisistä suorituskykyindikaattoreista, joiden avulla ne arvioivat virallisen valvontansa vaikuttavuutta. Tällaisten keskeisten suorituskykyindikaattoreiden tulosten sisällyttäminen kertomuksiin antaisi paremman käsityksen siitä, miten kukin jäsenvaltio hyödyntäisi valvonnan tuloksia muuttaakseen tarvittaessa monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa.

---

16 Ks. erityiskertomus nro 04/2019: ”Luonnonmukaisten tuotteiden valvontajärjestelmä on parantunut, mutta haasteita on yhä”.

17 2017: Belgia, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Suomi, Kroatia, Unkari, Italia, Liettua, Luxemburg, Puola, Portugali, Ruotsi ja Norja; 2018: Belgia, Bulgaria, Kypros, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Suomi, Ranska, Kroatia, Unkari, Italia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Ruotsi ja Norja.

18 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/723, annettu 2 päivänä toukokuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/625 soveltamissäännöistä jäsenvaltioiden toimittamissa vuosikertomuksissa käytettävän vakiomallilomakkeen osalta (EUVL L 124, 13.5.2019, s. 1); annettu asetuksen (EU) 2017/625 113 artiklan 2 kohdan nojalla.

19 Ks. asetuksen (EY) N:o 882/2004 42 artiklan 2 kohdan a alakohta ja asetuksen (EU) 2017/625 110 artiklan 2 kohdan a alakohta.

Muut jäsenvaltiot raportoivat yleisemmin niiden valvontatoimien vaikutuksista tavoitteisiin. Esimerkiksi Alankomaat kertoi käyttävänsä eläinten hyvinvointia koskevia indikaattoreita virallisen valvonnan ohjelmien tavoitteiden määrittämiseen. Alankomaiden toimivaltaiset viranomaiset myös arvioivat valvonnan vaikuttavuutta kohdennetuilla hankkeilla, joiden aiheina olivat esimerkiksi lihan toimitusketjun kehittämissuunnitelma, sianrehun sisältämä kupari sekä punaista lihaa ja siipikarjaa tuottavien teurastamoiden vaatimustenmukaisuuden seurantaväline. Vuosikertomuksessa todetaan, että kohderyhmäanalyyseja koskevat vuonna 2017 toteutetut toimet ja seurantastrategioiden kehittäminen vaikutustenarviointeja silmällä pitäen antoivat paremman käsityksen vaatimusten noudattamisesta ja siten myös virallisen valvonnan vaikuttavuudesta.

4.2.2. Suunniteltu ja käynnissä oleva virallinen valvonta

EU:n lainsäädännön mukaan kansallisten viranomaisten olisi suunniteltava virallinen valvonta määriteltyjen riskeihin perustuvien tärkeimpien tehtävien perusteella.[20] Kaikki jäsenvaltiot painottivat, että ne määrittävät virallisen valvonnan tiheyden riskiperusteisten arviointien perusteella, mutta ne eivät kuvailleet käyttämiään menetelmiä.

Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksina toimivat kolmannet osapuolet sertifioivat eurooppalaisia elintarvike- ja rehuyrityksiä useiden yksityisten laadunvarmistusjärjestelmien mukaisesti. Itävalta, Belgia, Tanska, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta raportoivat, miten ne käyttävät näiden järjestelmien tuottamia tietoja riskinarvioinneissaan. Alankomaat esimerkiksi järjesti tapaamisia näistä järjestelmistä vastaavien tahojen kanssa.

4.2.3. Erityiset valvontatoimet

Suunniteltujen valvontatoimien lisäksi jäsenvaltiot toteuttavat erityisiä valvontatoimia puuttuakseen esiin tuleviin ongelmiin. Tanska ja Unkari ilmoittivat, että jos säännöllisten virallisten valvontatoimien määrä on edellisiä vuosia pienempi, ne lisäävät erityisiä tapauskohtaisia valvontatoimia.

Alankomaissa riskiperusteinen seuranta osoitti, että tiettyjen elintarvikkeiden kohdennetusta seurannasta, vaatimustenmukaisuutta koskevista kohdennetuista tarkastuksista ja mikrobiologisten vaarojen valvonnasta voi olla hyötyä ja että ne voivat luoda yrityksille ja kuluttajille puitteet erityisten toimien toteuttamiseksi.

Alankomaissa havaittu fiproniilitapaus vaikutti vuosina 2017 ja 2018 suurimpaan osaan jäsenvaltioita ja johti kananmunien ja munatuotteiden markkinoilta poistamiseen ja takaisinvetoon koko EU:ssa (tapaus mainitaan erityisesti Belgian, Tšekin, Tanskan, Suomen, Ranskan, Unkarin, Italian, Alankomaiden ja Puolan kertomuksissa).

Useat jäsenvaltiot (Belgia, Tanska, Suomi, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Espanja, Ruotsi, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta)

[20] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 3 artiklan 1 kohta ja 43 artiklan 1 kohdan b alakohta sekä asetuksen (EU) 2017/625 9 artiklan 1 kohta.

mainitsivat elintarvikepetosten ja internetmyynnin aiheuttavan erityisiä haasteita. Virallista valvontaa koskevassa asetuksessa mahdollistetaan näytteenotto etäviestintävälineiden välityksellä myytäviksi tarjottavista tuotteista[21], ja tämän sekä elintarvikepetosten taloudellisten seuraamusten tasoa koskevien sääntöjen[22] on tarkoitus auttaa jäsenvaltioita täytäntöönpanossa näillä osa-alueilla.

Afrikkalainen sikarutto vaati merkittäviä viranomaisresursseja taudin hallitsemiseksi maissa, joissa sitä esiintyi, sekä taudin torjumiseksi ja sen varhaisen havaitsemisen varmistamiseksi niissä maissa, joihin tauti uhkasi levitä, mikä käy ilmi Viron, Suomen, Saksan, Puolan, Romanian ja Ruotsin raportoimista tiedoista.

4.2.4. Resurssit

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on riittävät taloudelliset resurssit henkilöstön ja muiden sellaisten resurssien hankkimiseksi, joita toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat virallisen valvonnan ja muiden virallisten toimien suorittamiseksi.[23]

Belgia, Bulgaria, Kypros, Suomi, Saksa, Kreikka, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Espanja ja Ruotsi korostivat talousarvioleikkausten johtaneen henkilöstön vähentämiseen – toisinaan edellisvuosia alhaisemmalle tasolle – ja taloudellisten ja/tai aineellisten resurssien riittämättömään määrään. Suomi, Saksa, Kreikka, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania ja Espanja myönsivät, etteivät ne pystyneet suorittamaan kaikkia niiden monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa suunniteltuja tehtäviä.

Tšekissä, Ranskassa ja Alankomaissa henkilöstömäärää lisättiin, jotta voitiin käsitellä erityisiä kysymyksiä, kuten eläinten terveyttä (afrikkalainen sikarutto, korkeapatogeeninen lintuinfluenssa), kasvien terveyttä (*Xylella fastidiosa*), elintarvikepetoksia ja brexitiin valmistautumista.

Malta, Espanja ja Ruotsi mainitsivat, että soveltuvan pätevyyden omaavan henkilöstön rekrytointi tuottaa vaikeuksia, minkä ovat havainneet myös elintarvike- ja rehualan toimijat.

Jäsenvaltioiden mukaan tärkeimmät strategiat, joilla ne lieventävät henkilöstömäärän vähentämisen vaikutuksia, ovat data-analyysi ja tietojärjestelmien parantaminen.

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten mielestä tietojen jakaminen kansallisten asiantuntijoiden kanssa (jäsenvaltioiden sisällä ja niiden kesken) on keskeinen tekijä auditointimenettelyjen parantamisessa. Kaikki jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelmaan.

---

[21] Asetuksen (EU) 2017/625 36 artikla.

[22] Asetuksen (EU) 2017/625 139 artiklan 2 kohta.

[23] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 26 artikla sekä asetuksen (EU) 2017/625 78 artikla.

4.3. Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen yleinen noudattaminen

Vuosikertomukset sisältävät tietoa ja analyysin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten havaitsemista tapauksista, joissa elintarvike- tai rehualan toimija on jättänyt noudattamatta säännöksiä.

4.3.1. Säännöstenvastaisuustyypit

Useimmiten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ilmoittama säännösten noudattamatta jättäminen koski hygieniakäytäntöjen puutteita, infrastruktuurin ylläpitoa tai toiminnanharjoittajia, jotka eivät olleet joko suorittaneet omaa valvontaa tai kirjanneet sen tuloksia.

Myös torjunta-aineiden jakelua, myyntiä, merkintöjä ja käyttöä sekä loppukuluttajille tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä koskevien säännösten täytäntöönpano aiheuttaa edelleen merkittäviä haasteita jäsenvaltioissa.

4.3.2. Säännöstenvastaisuuksien analysointi

<u>Säännöstenvastaisuuksien esiintyminen</u>

Joissakin kertomuksissa mainittiin säännösten noudattamatta jättämisen prosenttiosuus, mutta jäsenvaltioiden tulosten vertailu prosenttiosuuksien perusteella voi olla harhaanjohtavaa. Vertailtaessa jäsenvaltioiden tietoja ilmoitettujen säännöstenvastaisuuksien suuri (tai suurempi) prosenttiosuus tietyssä jäsenvaltiossa ei välttämättä tarkoita, että tilanne olisi tässä jäsenvaltiossa huonompi. Se voi päinvastoin tarkoittaa, että valvonnan ja resurssien riskiperusteinen kohdentaminen toimii kyseisessä jäsenvaltiossa paremmin. Paremmin kohdennettu valvonta voi johtaa siihen, että tarkastuksia suoritetaan enemmän (jolloin havaitaan enemmän säännöstenvastaisuuksia).

<u>Säännöstenvastaisuudesta aiheutuvien riskien luonne</u>

Vain pieni määrä vuosikertomuksista sisältää tietoa riskeistä, jotka liittyvät virallisessa valvonnassa havaittuihin säännöstenvastaisuuksiin.

Yleisesti ottaen riskit liittyivät eläin- tai kasvitautien mahdolliseen leviämiseen ja/tai leviämisen hallitsemisen haasteisiin, jäljitettävyyden epäonnistumiseen sekä kuluttajiin kohdistuviin elintarvikkeiden aiheuttamiin riskeihin, kuten allergeeneihin, ruokamyrkytykseen tai kemialliseen saastumiseen.

Säännöstenvastaisuuden perussyyt

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että elintarvikealan toimijoiden tietämys lakisääteisistä vaatimuksista on edelleen puutteellista. Esimerkiksi työntekijöiden suuri vaihtuvuus, vaikeus löytää pätevää henkilöstöä sekä riittämätön koulutus ovat syynä siihen, että toimijat eivät pane kaikkia lakisääteisiä vaatimuksia kaikilta osin täytäntöön.

Myös pienemmät voittomarginaalit mainittiin syyksi siihen, että säännöksiä jätetään noudattamatta toimijoiden järjestelmissä.

4.4. Kansalliset auditointijärjestelmät

4.4.1. Virallisen valvonnan sisäiset ja/tai ulkoiset auditoinnit

Jäsenvaltioiden on auditoitava omat valvontajärjestelmänsä tai teetettävä auditointeja itselleen varmistaakseen, että ne noudattavat asetusta (EU) 2017/625.[24]

Jäsenvaltioiden vuosikertomuksissa on vain rajallisesti tietoja virallisen valvonnan järjestelmien sisäisistä auditoinneista. Useimmissa kertomuksissa mainitaan vain suoritettujen auditointien määrä ja esitetään yleinen toteamus näiden (sisäisten) auditointien jatkotoimista. Yhdessäkään vuosikertomuksessa ei kerrota virallisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuudesta.

4.4.2. Valvontaelinten auditoinnit ja tarkastukset

Jäsenvaltiot voivat siirtää osan virallisista valvontatoimistaan.[25] Useimmissa jäsenvaltioissa yksityiset valvontaelimet suorittavat elintarvikealan toimijoiden auditointeja ja sertifiointeja luonnonmukaista tuotantoa sekä laatujärjestelmien mukaisten tuotteiden merkintöjä koskevien sääntöjen mukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten on auditoitava nämä elimet.[26]

Jäsenvaltioiden kertomukset eivät sisällä tietoa yksityisten valvontaelinten valvonnasta tapauksissa, joissa yksityisten valvontajärjestelmien suorittama sertifiointi on sisällytetty osaksi virallista valvontasuunnitelmaa.

Luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on valvottava valvontaelimiä, joille ne ovat siirtäneet virallisia valvontatehtäviä, ja raportoitava näiden valvonta-auditointien tulokset komissiolle. Valvonta-auditointeihin kuuluu muun muassa asiakirjojen arviointeja, auditointeja todistajan läsnä ollessa (toimivaltainen viranomainen osallistuu valvontaelimen tarkastajien suorittamaan tarkastukseen tarkkailijana), katselmuksia (toimivaltainen viranomainen tarkastaa itse luonnonmukaista tuotantoa harjoittavan toimijan valvontaelimen toimintamenettelyjen noudattamisen ja valvontaelimen vaikuttavuuden varmistamiseksi) sekä markkinavalvontaa. Toimivaltaiset

[24] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 4 artiklan 6 kohta ja asetuksen (EU) 2017/625 6 artikla.

[25] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 5 artikla ja asetuksen (EU) 2017/625 28 artikla.

[26] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 5 artiklan 3 kohta ja asetuksen (EU) 2017/625 33 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta.

viranomaiset määräävät tarvittaessa seuraamuksia, mukaan lukien näille elimille siirrettyjen tehtävien peruuttamisen.

4.5. Toimet, joilla varmistetaan kansallisten valvontasuunnitelmien vaikuttavuus

4.5.1. Toimet, joilla varmistetaan, että elintarvike- ja rehualan toimijat ja muut asianomaiset tuottajat ja yritysten omistajat noudattavat sääntöjä

Jäsenvaltiot ovat kehittäneet välineitä, esimerkiksi ohjeita, tiedotuskampanjoita ja koulutusta, auttaakseen elintarvikealan toimijoita elintarviketurvallisuutta koskevien säännösten noudattamisessa. Esimerkiksi Tanska on ottanut käyttöön eläinten hyvinvoinnista kertovan merkinnän ja ns. keltaisen kortin järjestelmän vähentääkseen antibioottien käyttöä sikatiloilla.

Virallista valvontaa suorittavan henkilöstön sekä elintarvikealan toimijoiden henkilöstön parempi tietämys parantaa säännösten noudattamista (esimerkiksi kun oli kyse mikrobiologisesta saastumisesta, elintarvikkeiden säilyvyysajan määrittäminen ja listeria-altistuskokeiden suorittaminen ja ymmärtäminen Alankomaiden tapauksessa).

Toimivaltaiset viranomaiset paransivat avoimuutta kuluttajille suunnattujen viestintätoimien ja tiedotuskampanjoiden avulla. Alankomaat ilmoitti, että virallisen valvonnan tulosten julkaiseminen paransi säännösten noudattamista elintarvikealan toimijoiden keskuudessa.

4.5.2. Täytäntöönpanon valvonta: säännösten noudattamatta jättämisestä seuraavat toimet

Jäsenvaltioilla on oltava käytössään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.[27]

Jäsenvaltiot toteuttavat erilaisia täytäntöönpanon valvontatoimia, jotka vaihtelevat suullisista ja kirjallisista varoituksista tavaroiden takavarikointiin ja hävittämiseen sekä toimijoiden hyväksynnän (tilapäiseen) peruuttamiseen tai rajoittamiseen. Jotkin jäsenvaltiot käyttävät hallinnollisia sakkoja varoittavana toimenpiteenä. Viimeisenä keinona on asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Suomi ja Luxemburg rajoittavat toimijoiden mahdollisuutta hyödyntää taloudellisia tukijärjestelmiä, kun taas Belgiassa on käytössä järjestelmä, jossa viranomaiset toteuttavat etukäteen ilmoitettuja valvontatoimia kaupungeissa toimivissa kuluttajia palvelevissa elintarvikeyrityksissä ja julkaisevat valvonnan tulokset.

Itävalta, Kroatia, Suomi, Saksa, Italia, Latvia, Luxemburg, Malta ja Portugali totesivat, että elintarvikepetoksiin liittyvä yhteistyö muiden viranomaisten (esimerkiksi veroviranomaisten ja poliisin) kanssa on parantunut vuosien mittaan.

[27] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 54 ja 55 artikla sekä asetuksen (EU) 2017/625 137, 138 ja 139 artikla.

4.5.3. Toimet, joilla varmistetaan virallisesta valvonnasta vastaavien elinten tuloksellinen toiminta

Useat jäsenvaltiot ilmoittivat lisänneensä virallisen valvonnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta (parannettujen) tietojärjestelmien ja data-analytiikkamenetelmien käytön avulla. Muita kertomuksissa mainittuja esimerkkejä ovat

- tieteellisten innovaatioiden hyödyntäminen, esimerkiksi koko genomin sekvensointi listeriatapausten analysoinnissa
- toimivaltaisten viranomaisten akkreditointi kansainvälisten laatustandardien, esimerkiksi seuraavien ISO-standardien, mukaan: laadunhallintajärjestelmät (ISO 9001), erityyppisten tarkastuslaitosten toiminta (ISO 17020) sekä vaatimukset johtamisjärjestelmiä auditoiville ja sertifioiville elimille (ISO 17021)
- valvontaverkostojen luominen tietyille erikoisaloille (esimerkiksi elintarvikeparanteet, kuten elintarvikelisäaineet ja elintarvikearomit, tai elintarvikepakkausmateriaalit ja vientivalvonta) alan virallisesta valvonnasta vastaavan henkilöstön ja toimijoiden osaamistason parantamiseksi.

4.6. Valvontajärjestelmän yleinen tehokkuus kansallisten valvontasuunnitelmien toteuttamisessa

Jäsenvaltiot totesivat vuosikertomuksissaan, että niillä on yleisesti ottaen käytössään virallisen valvonnan järjestelmät ja että nämä järjestelmät ovat riittävät. Useimmat jäsenvaltiot kertoivat myös, että ne suunnittelevat parantavansa järjestelmien tehokkuutta entisestään. Yleisimmin mainittuja keinoja tehokkuuden lisäämiseksi ovat tietotekniikkajärjestelmät, data-analytiikka, laatukäsikirjat ja koulutus.

4.7. Monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien muutokset

Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut tehneensä erityisiä muutoksia monivuotisiin kansallisiin valvontasuunnitelmiinsa. Ainoat ilmoitetut muutokset perustuivat virallisten tarkastusten tuloksiin ja elintarvikkeista ja rehuista tehdyistä laboratorioanalyyseista saatuihin tietoihin.

5. KOMISSION YKSIKÖIDEN VALVONTATOIMET JÄSENVALTIOISSA

5.1. Auditoinnit

Euroopan komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (SANTE) terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto suorittaa tarkastustoimia todentaakseen, että elintarvikkeita ja rehuja, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia, luonnonmukaista viljelyä, laatujärjestelmiä ja tiettyjä ihmisten terveyteen[28] liittyviä osa-alueita koskeva EU:n lainsäädäntö on pantu täytäntöön ja täytäntöönpanoa valvotaan asianmukaisesti. Osasto julkaisee vuosittain työohjelman sekä vuoden puoliväliin ajoittuvan katsauksen[29] terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston verkkosivustolla.

Terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto toteuttaa näitä valvontatoimia säännöllisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Auditoinnit voivat sisältää paikalla tehtävää todentamista, jossa komission asiantuntijat seuraavat toimivaltaisten viranomaisten mukana virallista valvontaa suoritettaessa. Jäsenvaltioiden asiantuntijat avustavat säännöllisesti komission asiantuntijoita.

Komission valvonnan tarkoituksena[30] on

- todentaa elintarvike- ja rehulainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltaminen
- todentaa kansallisten valvontajärjestelmien ja toimivaltaisten viranomaisten toimintakyky ja organisaatio
- tutkia ja kerätä tietoa seuraavista:
    - virallinen valvonta ja täytäntöönpanokäytännöt
    - keskeiset tai toistuvat ongelmat sääntöjen soveltamisessa tai täytäntöönpanossa
    - hätätilanteet, kehittymässä olevat ongelmat tai uudet kehityskulut.

Yksittäisten auditointien raportit ovat julkisesti saatavilla[31] terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston verkkosivustolla.

Terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto teki jäsenvaltioihin yhteensä 264 käyntiä (pääasiassa auditointeja, mutta myös maavierailuja ja tiedonkeruumatkoja[32]) vuosina 2017 ja 2018. Kaaviossa 1 esitetään yleiskatsaus käyntien määrästä jäsenvaltioittain.

---

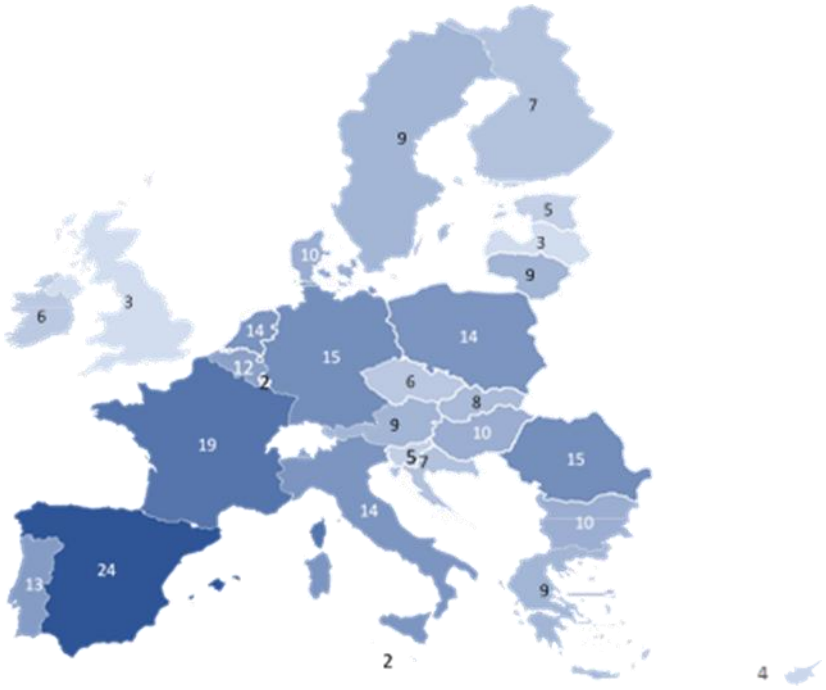
[28] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 tai asetuksen (EU) 2017/625 nojalla ei suoriteta ihmisten terveyttä koskevia valvontatoimia, minkä vuoksi ne eivät sisälly tähän kertomukseen.

[29] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes_en

[30] Asetuksen (EU) 2017/625 116 artiklan 1 kohta.

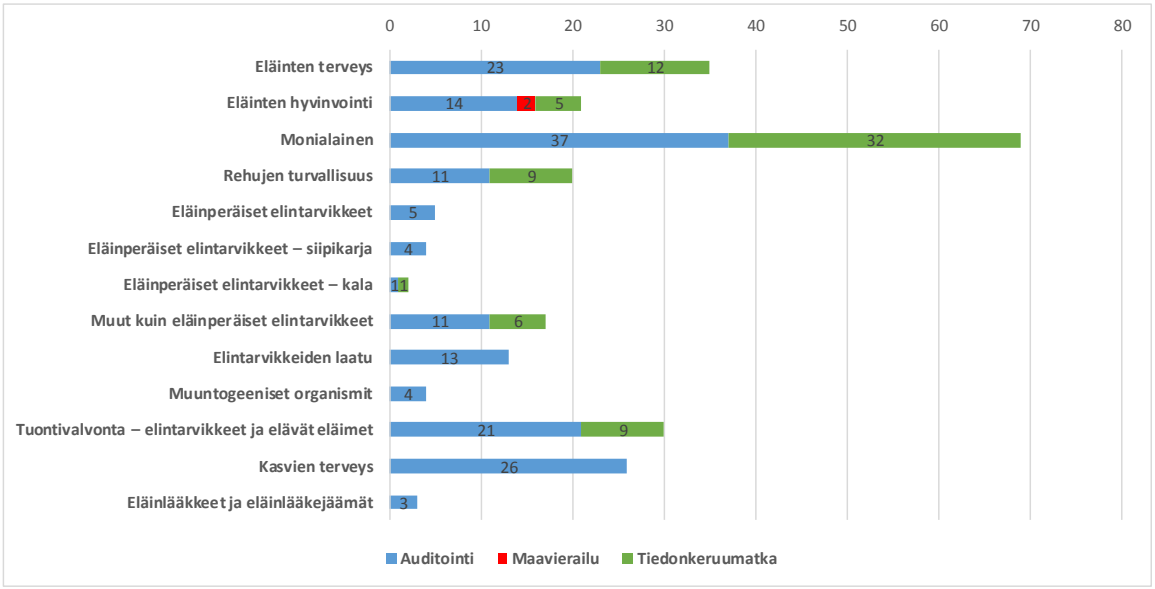
[31] Saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

[32] Auditointien tarkoituksena on todentaa virallisen valvonnan täytäntöönpano, kun taas maavierailuilla ja tiedonkeruumatkoilla kerätään tietoa jostakin maasta tai tietystä aiheesta useissa jäsenvaltioissa.



Kaavio 1: Jäsenvaltioihin vuosina 2017 ja 2018 tehdyt käynnit

Kaaviossa 2 esitetään yleiskatsaus käyntien tyypeistä virallista valvontaa koskevan asetuksen kattamien aihealueiden mukaan jaoteltuina.



Kaavio 2: Käyntien määrä ja tyyppi aihealueittain vuosina 2017 ja 2018

5.1.1. Yhteenvetoraportit

Komissio julkaisee myös yhteenvetoraportteja[33], joissa tarkastellaan tietyn auditointisarjan kattamaa alaa ja yksilöidään, mikä valvonnan täytäntöönpanossa ja lainsäädännön soveltamisessa toimii tai ei toimi, ja lisäksi niissä annetaan esimerkkejä jäsenvaltioiden hyvistä käytännöistä. Yhteenvetoraportit muodostavat perustan keskustelulle, jota jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa käydään ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman puitteissa, jotta voidaan käsitellä havaittuja yhteisiä ongelmia ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Komissio julkaisi vuosina 2017 ja 2018 yhteensä 22 yhteenvetoraporttia jäsenvaltioissa toteuttamistaan valvontatoimista, jotka koskivat elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä kasvien terveyttä.

Tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[34] annetaan yksityiskohtaisempaa tietoa muutamista keskeisimmistä osa-alueista, joilla komissio toteutti jäsenvaltioissa valvontaa vuosina 2017 ja 2018.

5.1.2. Erikseen mainittavat kysymykset

Kansallisia auditointijärjestelmiä koskevissa auditoinneissa todettiin, että auditointitoimien tulokset parantavat osaltaan virallisen valvonnan yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Elintarviketurvallisuuteen liittyvän fiproniilitapauksen esilletulon jälkeen toteutetut tiedonkeruumatkat paransivat osaltaan EU:n tasolla käytössä olevia välineitä, joilla tämänkaltaisia tapauksia voidaan hallita ja rajoittaa.

Elintarvikemerkintöjen (kuluttajille annetut tiedot ja ravitsemus- ja terveysväitteet), elintarvikepakkausmateriaalien, sellaisenaan syötävien elintarvikkeiden ja elintarvikeketjussa harjoitettavan verkkokaupan virallisen valvonnan auditoinnit osoittivat, että näihin osa-alueisiin on kiinnitettävä enemmän huomiota virallisissa valvontasuunnitelmissa.

Suurin eläinten terveyteen liittyvä huolenaihe oli afrikkalaisen sikaruton ja lintuinfluenssan leviäminen, jonka komissio asetti valvonnassa etusijalle.

Eläinten hyvinvoinnin osalta komissio sai päätökseen eläinten maantie- ja merikuljetuksiin liittyneen hankkeensa. Vaikka eläinten hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä on havaittavissa parannuksia, tällä osa-alueella on edelleen merkittäviä ongelmia. Merikuljetuksen osalta komissio pyrkii tekemään yhteistyötä Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa, jotta eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia noudatettaisiin karja-aluksilla paremmin.

---

[33] Saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/index.cfm

[34] Tähän kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the overall operation of official controls performed in Member States (2017–2018) to ensure the verification of compliance with food and feed law, animal health and welfare rules.

Kaksivuotisessa sikojen hyvinvointia koskevassa työohjelmassa tutkittiin rutiininomaisia saparontypistyskäytäntöjä, joiden osalta tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpanon valvonta on edelleen suuri haaste.

Kahdessa auditoinnissa, jotka koskivat zoonoottisten ja indikaattoribakteerien mikrobilääkeresistenssin seurantaa, yksilöitiin useita mahdollisia tapoja parantaa käytössä olevia järjestelyjä.

Xylella fastidiosa -bakteerin taudinpurkaukset ovat vuodesta 2013 lähtien aiheuttaneet vakavaa taloudellista vahinkoa oliivi- ja manteliviljelmillä Italiassa ja Espanjassa. Tämä taudinaiheuttaja muodostaa uhkan useille erilaisille maataloudessa ja puutarhoissa käytettäville sekä metsässä kasvaville lajeille Euroopassa. Jäsenvaltioissa, joissa näitä taudinpurkauksia esiintyi, toteutettiin säännöllisiä auditointeja, joiden tarkoituksena oli varmistaa, että toteutetuilla toimenpiteillä taudinaiheuttaja saadaan hävitettyä varmasti, tai jos tämä ei ole mahdollista, että taudinaiheuttaja saadaan pidettyä kurissa, jotta minimoidaan riski sen leviämisestä EU:ssa.

Komissio havaitsi tiettyjä kasvinsuojeluaineiden hyväksymiseen, kaupan pitämiseen ja kestävään käyttöön liittyviä parannuksia. Jäsenvaltioiden on kuitenkin korjattava puutteet, jotka liittyvät kasvinsuojeluaineiden lupamenettelyyn, integroidun torjunnan järjestelmien arviointin, kansallisten toimintasuunnitelmien tarkistamiseen ja levityskaluston testaukseen. Komissio aloitti yhdenmukaistettujen riski-indikaattoreiden[35] vahvistamisprosessin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, jotta kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvien riskien kehittymistä voidaan arvioida.

Toinen osa-alue, jolla havaittiin tarvetta parantaa jäsenvaltioiden virallista valvontaa, liittyy biosidituotteiden valvontaan – näille tuotteille ei useinkaan ole myönnetty lupia niitä markkinoita varten, joilla niitä käytetään.

6. KOMISSION SEURANTATOIMET JA TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA

6.1. Suositusten noudattamisen järjestelmällinen seuranta

Yleensä komission auditointien yhteydessä annetaan suosituksia korjaaviksi toimiksi. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet suositusten pohjalta[36] ja kuvattava nämä toimenpiteet toimintasuunnitelmissa.

Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto seuraa järjestelmällisesti toimia, joita toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat auditointiraporteissa esitettyjen suositusten pohjalta, säännöllisesti järjestettävien yleisten seuranta-auditointien eli nk. pakettikokousten avulla. Nämä yleiset seuranta-auditoinnit kattavat kaikkien osa-alueiden suositukset, joita ei ole vielä pantu täytäntöön, ja tulokset julkaistaan maaprofiileissa (ks. jäljempänä).

[35] Yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävän käytön aikaansaamiseksi 21 päivänä lokakuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/128/EY (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 71–86) 15 artiklan 1 kohta.

[36] Asetuksen (EY) N:o 882/2004 45 artiklan 3 ja 5 kohta sekä asetuksen (EU) 2017/625 117 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta ja 119 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta.

Tämä prosessi osoittautui edelleen tehokkaaksi valtaosassa havaituista puutteista.

Joissakin harvoissa tapauksissa, joissa auditoinnin tulos on erityisen ongelmallinen, järjestetään alakohtaisia seuranta-auditointeja sellaisten toimien seuraamiseksi, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava kiireellisesti.

Joulukuun 2018 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat toteuttaneet korjaavia toimia tai antaneet tyydyttäviä sitoumuksia näiden puutteiden korjaamiseksi hyväksyttävissä määräajoissa

- 96 prosentissa suosituksista, jotka olivat peräisin raportointikauden 2014–2016 auditoinneista, ja

- 95 prosentissa suosituksista, jotka olivat peräisin raportointikauden 2015–2017 auditoinneista.[37]

Maakohtainen tietämys on tärkeää auditointien valmistelussa ja toimintapolitiikkojen suunnittelussa. Siksi terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto ylläpitää ja julkaisee maaprofiileja. Maaprofiilien päivityksillä varmistetaan prosessin avoimuus.

Maaprofiilit ovat julkisesti saatavilla[38] ja niissä esitetään kaikkien jäsenvaltioiden osalta yleiskatsaus, joka sisältää seuraavat tiedot:

- viisi viimeksi julkaistua auditointiraporttia
- komission arvio toimista, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet komission auditointien ja auditointien suositusten perusteella
- valvonnan järjestäminen jäsenvaltioissa niiden toimittamien tietojen perusteella
- asiaankuuluvat linkit jäsenvaltioiden verkkosivustoille niiden toimittamien tietojen perusteella.

6.2. Jäsenvaltioiden tukeminen

Komissio tukee jäsenvaltioita verkostojen ja koulutuksen avulla kehittääkseen niiden valmiuksia panna EU:n lainsäädäntö täytäntöön.

6.2.1. Verkostot

Terveys- ja elintarviketarkastusten ja analysoinnin osasto isännöi useita verkostoja ja työryhmiä, jotka koostuvat jäsenvaltioiden sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvien EFTA-maiden toimivaltaisten viranomaisten virkamiehistä ja joiden tehtävänä on keskustella tietyistä EU:n lainsäädännön näkökohdista ja edistää niiden täytäntöönpanoa.

Kaksi verkostoa on järjestänyt vuodesta 2008 lähtien säännöllisiä tapaamisia vaihtaakseen kokemuksia monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien

[37] Seurantaindikaattori perustuu kolmivuotiseen jaksoon – siinä otetaan huomioon aika, jonka jäsenvaltiot tarvitsevat toimintasuunnitelman laatimiseen auditoinnin suositusten pohjalta sekä toimien toteuttamiseen.

[38] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/index.cfm

valmistelusta, täytäntöönpanosta ja raportoinnista sekä virallista valvontaa koskevien kansallisten auditointijärjestelmien täytäntöönpanosta. Monivuotisia kansallisia valvontasuunnitelmia käsittelevä verkosto kokoontui yhdeksän kertaa vuosina 2017 ja 2018. Kokousten pääaiheena oli vuosikertomusten vakiomallin[39] kehittäminen ja viimeistely. Eräässä vuonna 2018 pidetyn alaryhmän kokouksessa käsiteltiin monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien laatimisohjeiden[40] tarkistamista. Monivuotisia kansallisia valvontasuunnitelmia käsittelevä verkosto kehitti myös sähköisen version vuosikertomusten vakiomallista, ”Annual Reporting on Official Controls – AROC” -nimisen välineen, jolla autetaan jäsenvaltioita valmistautumaan virallista valvontaa koskevan asetuksen täytäntöönpanoon.

Kansallisia auditointijärjestelmiä käsittelevä verkosto kokoontui neljä kertaa vuosina 2017 ja 2018. Tapaamiset helpottivat jäsenten välistä tietojenvaihtoa kokemuksista, yhteisistä ongelmista ja tunnistetuista hyvistä/parhaista käytännöistä, ja verkosto käynnisti auditointien suorittamista koskevien ohjeiden[41] tarkistamisprosessin.

Eläinten suojelua kuljetuksen aikana käsittelevien jäsenvaltioiden kansallisten yhteyspisteiden verkosto on vuodesta 2010 lähtien kokoontunut säännöllisesti jakaakseen tietoa yhteisistä ongelmista ja ratkaisuista, jotta eläinten hyvinvointia kuljetuksen aikana koskevat vaatimukset pannaan täytäntöön ja täytäntöönpanoa valvotaan. Verkosto on vuodesta 2014 lähtien laatinut yhteisymmärrykseen perustuvia ns. verkostoasiakirjoja, joissa annetaan ohjeita eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten käytännön täytäntöönpanosta ja määritetään valvontaa koskevia hyviä käytäntöjä. Kansallisten yhteyspisteiden verkosto kokoontui vuosina 2017 ja 2018 yhteensä neljä kertaa keskustelemaan vuosikertomusten muutoksista, jotka koskivat eläinten hyvinvoinnin valvontaa kuljetuksen aikana, vieroittamattomien vasikoiden kuljetusta sekä eläinten kuljetusta EU:n ulkopuolisiin maihin sekä kuljetusta äärilämpötiloissa. Kansallisten yhteyspisteiden verkosto viimeisteli vuonna 2017 verkostoasiakirjan, joka koskee elävien eläinten vientiä maanteitse.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä käsittelevä työryhmä kokoontui neljä kertaa vuosina 2017–2018. Komissio julkaisi vuonna 2017 ensimmäisen kertomuksensa[42] torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta. Ryhmä keskusteli vilkkaasti tästä kertomuksesta ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta yksittäisissä jäsenvaltioissa sekä arvioi jäsenvaltioiden alustavia kansallisia toimintasuunnitelmia[43]. Vuonna 2018 käydyissä keskusteluissa

[39] Asetus (EU) 2019/723 (EUVL L 124, 13.5.2019, s. 1–31).

[40] Komission päätös 2007/363/EY (EUVL L 138, 30.5.2007, s. 24–49).

[41] Komission päätös 2006/677/EY (EUVL L 278, 10.10.2006, s. 15–23).

[42] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle jäsenvaltioiden kansallisista toimintasuunnitelmista ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 2009/128/EY täytäntöönpanon edistymisestä.

[43] Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä marraskuuhun 2012 mennessä ensimmäiset kansalliset toimintasuunnitelmat torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Suunnitelmiin tulee sisällyttää määrällisiä ja muita tavoitteita, mittareita ja aikatauluja torjunta-aineiden käytön riskien ja vaikutusten vähentämiseksi. Suunnitelmia on tarkasteltava uudelleen vähintään viiden vuoden välein.

keskityttiin komission laatimiin yhdenmukaistettuihin riski-indikaattoreihin, torjunta-aineiden kestävän käytön ympäristönäkökohtiin sekä jäsenvaltioiden kohtaamiin haasteisiin, jotka liittyivät integroidun torjunnan täytäntöönpanoon ja sen arviointiin maatilojen tasolla.

Kasvinsuojeluaineiden koostumusta ja tätä osa-aluetta koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa käsittelevien työryhmien tavoitteena on puuttua merkittävimpiin puutteisiin, joita havaittiin toteutettaessa vuosina 2012–2016 sarja auditointeja, jotka koskivat kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen virallista valvontaa. Vuosina 2017 ja 2018 järjestettiin yksi kasvinsuojeluaineiden formulointia ja analysointia käsittelevän työryhmän kokous. Sen tarkoituksena oli laatia viiteasiakirjoja, joissa jäsenvaltioille annetaan ohjeita analyyseja koskevasta strategiasta ja analyysien tulosten tulkinnasta. Kasvinsuojeluaineita koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa käsittelevä työryhmä kokoontui kahdesti vuonna 2017 ja kerran vuonna 2018. Yksi näistä kokouksista järjestettiin työpajana, jossa käsiteltiin suurten varastojen virallista valvontaa, satamissa toteutettavaa tuontivalvontaa sekä kasvinsuojeluaineiden valmistajien tarkastuksia. Tämä tarjosi jäsenvaltioille hyvän pohjan ryhtyä parantamaan tämän osa-alueen tarkastustoimia.

6.2.2. ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelma

”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” on komission ohjelma, jonka tarkoituksena on järjestää sidosryhmille koulutusta EU:n elintarvike- ja rehulainsäädännöstä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja kasvien terveyttä koskevista säännöistä, luonnonmukaisesta maataloudesta ja laatujärjestelmistä. Komission valvonnan (esimerkiksi auditointien) tulokset auttavat kartoittamaan koulutustarpeita. ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -aloitteen vuosien 2017 ja 2018 ohjelma[44] sisälsi työpajoja useista eri aiheista, kuten mikrobilääkeresistenssin ehkäisemisestä ja hallitsemisesta, eläinlääkintäpalvelujen valmiudesta luonnonkatastrofitilanteissa sekä sisäisiä auditointeja koskevasta koulutuksesta.

6.3. Täytäntöönpanon valvonta

Jos jäsenvaltio rikkoo EU:n lainsäädäntöä, komissio määrittelee tarvittavat toimet tapauskohtaisesti noudattaen tiedonannossa ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla”[45] kuvattua lähestymistapaa. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi yhteydenotto jäsenvaltioiden asiaankuuluvien tasojen viranomaisiin, millä pyritään varmistamaan EU:n lainsäädännön asianmukainen soveltaminen, tai EU Pilot -menettelyn ja/tai rikkomusmenettelyn käynnistäminen tapauksissa, joissa oikeusperusta on selkeä ja vakaa ja joissa kaikki muut keinot säännösten noudattamisen edistämiseksi on käytetty. Elintarviketurvallisuudessa rikkomusmenettelyjen lisäksi

---

[44] Ks. ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelmaa koskevat vuosiraportit: https://ec.europa.eu/chafea/food/bookshelf/reports/index_en.htm

[45] Ks. https://ec.europa.eu/info/publications/communication-commission-eu-law-better-results-through-better-application_fi

käytössä on muita täytäntöönpanovälineitä, joihin kuuluu myös suojatoimenpiteiden määrääminen. Ne voivat vaihdella eläinten, kasvien, elintarvikkeiden ja rehutuotteiden kauppaa ja siirtoja koskevista varotoimenpiteistä alaa koskevan lainsäädännön mukaisiin suojatoimenpiteisiin.

Ensimmäisenä asianomaiselle jäsenvaltiolle lähetetään korkean tason kirje, jota seuraavat tarvittaessa rikkomusmenettelyyn kuuluvat oikeuskäsittelyä edeltävä vaihe ja oikeudenkäyntivaihe.[46]

Vuosien 2017 ja 2018 aikana Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettiin yksi rikkomistapaus, joka liittyi virallista valvontaa koskevan asetuksen soveltamisalaan. Komissio päätti saattaa Italiaa koskevan tapauksen EU:n tuomioistuimen käsiteltäväksi toukokuussa 2018, koska maa ei ollut toteuttanut riittäviä toimia estääkseen haitallisen *Xylella fastidiosa* -organismin leviämistä Apulian alueella.[47]

7. PÄÄTELMÄT

EU:lla on vankka lainsäädäntökehys toimitusketjun turvallisuusriskien hallitsemiseksi. Jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset ovat osoittaneet virallista valvontaa koskevissa vuosikertomuksissaan, että ne täyttävät edelleen tärkeän tehtävänsä seuraamalla ja todentamalla virallisen valvonnan avulla, että asiaankuuluvia unionin lainsäädännön vaatimuksia noudatetaan ja että täytäntöönpanoa valvotaan tehokkaasti.

Tähän kertomuksen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaiset tiedot komission jäsenvaltioissa suorittamasta valvonnasta, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot ovat panneet elintarvike- ja rehulainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevan unionin lainsäädännön vaatimukset täytäntöön ja että ne valvovat täytäntöönpanoa asianmukaisesti. Valvonnan tulokset osoittavat, että kokonaisuutena katsoen jäsenvaltioilla on käytössä vaaditut valvontajärjestelmät, joilla taataan yleisesti ottaen hyväksyttävä noudattamisen taso. Komission suorittamassa valvonnassa havaitaan kuitenkin edelleen virallisen valvonnan puutteita, mikä osoittaa, että parantamisen varaa on edelleen.

Huoleton suhtautuminen elintarviketurvallisuuteen kostautuu aina myöhemmin, mikä voi paitsi vaarantaa kansanterveyden myös heikentää EU:n kansalaisten ja kauppakumppaneiden luottamusta koko EU:n elintarvikejärjestelmään. Elintarviketurvallisuuteen ei pidä koskaan suhtautua välinpitämättömästi, ja kaikki jäsenvaltioiden monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa esitetyt valvontatoimet on tarpeen toteuttaa. Vuosien 2017 ja 2018 vuosikertomuksissa korostuu kuitenkin jälleen se, että monilla jäsenvaltioilla on haasteita riittävien taloudellisten resurssien varmistamisessa tarvittavan virallisen valvonnan suorittamiseksi.

Auditointien suositusten järjestelmällinen seuranta osoittaa, että yleisesti ottaen jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat korjaavat toimenpiteet havaittujen puutteiden

[46] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artikla.

[47] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_18_3805

korjaamiseksi. Lisäksi vuosikertomuksista käy selkeästi ilmi, että jäsenvaltiot pyrkivät jatkuvasti lisäämään valvontansa tehokkuutta ja vaikuttavuutta erityisesti parantamalla tietotekniikkajärjestelmiä, data-analytiikkaa, laatukäsikirjoja ja koulutusta.

Virallista valvontaa koskevan asetuksen hyväksyminen on tuonut mukanaan merkittäviä muutoksia, jotka osaltaan parantavat virallista valvontaa.

Jotta voitaisiin varmistaa monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien yhdenmukaisuus, jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi elin, jonka tehtävänä on koordinoida valvontasuunnitelmien valmistelua ja kerätä tietoa suunnitelmien täytäntöönpanosta, tarkistamisesta ja päivittämisestä. Monivuotisissa kansallisissa valvontasuunnitelmissa on asetettava strategiset tavoitteet ja määritettävä, miten nämä tavoitteet otetaan huomioon virallisen valvonnan priorisoinnissa ja resurssien kohdentamisessa.

Avoimuuden osalta virallista valvontaa koskevassa asetuksessa edellytetään, että monivuotiset kansalliset valvontasuunnitelmat asetetaan julkisesti saataville. Lisäksi jäsenvaltiot voivat lisätä avoimuutta julkaisemalla vuosikertomuksensa.

Jäsenvaltioiden toimittamissa vuosikertomuksissa käytettävän vakiomallilomakkeen käyttöönotto helpottaa vertailukelpoisten tietojen keräämistä jäsenvaltioiden virallisesta valvonnasta koko EU:n elintarvikeketjussa ja sujuvoittaa osaltaan komission vuosikertomuksen laatimista ja julkaisemista.

Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja on jatkossakin sitoutunut tukemaan jäsenvaltioita niiden virallisen valvonnan järjestelmien jatkuvassa parantamisessa verkostojen ja ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman avulla.