

Siemenkaupan markkina- valvonnan raportti 2011

Dnro 3637/0408/2012



Sisällysluettelo

1 VALVONNAN SUUNNITELMALLISUUS JA SEN TOTEUTUMINEN	3
2 TOIMIJOIDEN LAINKUULIAISUUS JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	6
2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien yleisyys ja tyyppi.....	6
2.2 Todettujen säännöstenvastaisuuksien analyysi	8
2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen.....	8
2.2.2 Todetuista säännöstenvastaisuuksista seuraavien riskien luonne	9
2.2.3 Todettujen säännöstenvastaisuuksien perimmäiset syyt.....	10
3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	10
4 TOIMET TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI	11
4.1 Toimijoille annetut seuraamukset ja niiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen	11
4.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	11
5 ARVIO YLEISESTÄ ONNISTUMISESTA	13

1 VALVONNAN SUUNNITELMALLISUUS JA SEN TOTEUTUMINEN

Siemenkaupan markkinavalvonnan päätehtävänä on sertifioimattoman eli harmaan siemenen myynnin valvonta. Tätä päätavoitetta toteutetaan sekä Evirassa että ELY-keskuksissa. Tarkkoja tavoitemääriä harmaan siemenen valvontaa varten ei voida asettaa, koska sen myyjät eivät ilmoittaudu elinkeinonharjoittajarekisteriin ja tapaukset tulevat yleensä esiin vihjeinä ja ilmiäntöinä vuoden mittaan. Kaikki eri kanavien välityksellä saadut vihjeet pyritään tarkastamaan mahdollisuuksien mukaan. Myynti- ja tuotantopaikkoja tarkastettiin siemenkauppalaan edellytysten varmistamiseksi. Myyntitiedostoja ja kirjanpitoa tarkastettiin siemenkaupparikkomusten selvittämiseksi. Lisäksi seurattiin lehti-ilmoittelua ja internet-mainontaa.

Vuonna 2011 valvontaa kohdistettiin riskinarviointiin perustuen siemenalan toimijoihin vuosien 2008 – 2010 valvontapöytäkirjojen perusteella. Riskiä lisääviä tekijöitä olivat sertifioimattoman kylvösiemenen markkinointi, elinkeinonharjoittajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti sekä tiedostoissa ja kirjanpidossa esiintyneet puutteet. Pöytäkirjojen perusteella selvitettiin ne toimijat, joihin kohdistui eniten riskejä. Toimijoista valittiin valvonnan kohteet ELY-keskuksittain. Valvottavia pakkaamoita oli yhteensä 16 ja rekisteröityneitä elinkeinonharjoittajia 31. Lisäksi rekisteröitymättömiä toimijoita oli yhteensä 81, joista pääosin tarkastettiin, että rekisteröityminen oli hoidettu. Lähestyvän siemenpakkaamokatselmuskierroksen lähestyessä ELY-keskuksille annettiin painopistealueeksi myös tehdä esivalvontaa 14 siemenpakkaamoilla, tavoitteena saada katselmuskäyntejä varten vaadittavat seikat kuntoon.

Siemenperunan torivalvontaa tehtiin ELY-keskuksissa ja valvonta kohdistettiin ajankohtaan, jolloin siemenperunakauppa oli vilkkaimmillaan eli huhti-toukokuussa. Ely-keskusten tarkastajat saivat itse valita valvontakohteet siten, että he voivat ottaa huomioon myös muihin tekemiinsä valvontoihin sopivan ajankäytön ja reittien suunnittelun. Lisäksi valvontaa tehostettiin tiedotuskampanjalla kertomalla sertifioidun siemenperunan eduista. Yhdeksän ELY-keskusta teki yhteensä 36 torivalvontaa.

Toteutuneita valvontatarkastuksia pakkaamoihin kohdistui yhteensä 26 kpl. Siemenliikkeisiin tehtiin yhteensä 71 valvontatarkastusta. Sen lisäksi 23 viljelijää valvottiin. Torivalvontaa ja lehti-ilmoitusten valvontatarkastuksia tehtiin yhteensä 61 kpl.

Valvontanäytteenotto kohdistettiin ammattikäyttöön tarkoitettuihin tarhaherneen siemeneriin, joita oli maahantuotu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Satakunnan ELY-keskusten alueella. Tavoitteena oli ottaa kultakin maahantuojalta 2-3 valvontanäytettä Eviran ohjeen mukaan. Maahantuojilta otettiin näytteitä yhteensä 10 kpl, joista Evira tutki lajikeaitouden omalla koekentällään. Lisäksi otettiin tasalaatuisuusnäytteitä sekä joitakin muita valvontanäytteitä (taulukko 1).

Taulukko 1. Valvontanäytteiden määrät vuosina 2008 - 2011.

Näytetyyppi	2008	2009	2010	2011
Tasalaatuisuus	356	-	13	54
Vanhat siemenerät	54	77	-	-
Porkkana	97	-	-	-
Salaatti	94	-	-	-
Tomaatti	-	115	-	-
Kurkku	-	94	-	-
Tarhaherne	-	-	71	10
Persilja	-	-	124	-
Muut	14	5	17	14

Siemenkauppaa valvovat sekä ELY-keskusten tarkastajat että Eviran omat tarkastajat. Valvontatarkastuksia tehtiin Evirassa ja ELY-keskuksissa vuonna 2011 yhteensä 181. Tarkastusten määrä on vähentynyt edellisestä vuodesta noin 18 prosenttia (taulukko 2).

Taulukko 2. Valvontojen määrä vuosina 2010 - 2011.

	Valvonta-tarkastukset yhteensä	Valvonta-tarkastukset, ELY:t	Valvonta-tarkastukset, Evira	Valvonta-tarkastukset, yhteensä	Pakkaamo-katselmukset
	2010	2011	2011	2011	2011
	kpl	kpl	kpl	kpl	kpl
Siemen-pakkaamot	24	20	6	26	7
Siemenliikkeet	117	69	2	71	-
Viljelijät	5	18	5	23	-
Torikauppa ym.	75	61	0	61	-
Yhteensä	221	168	13	181	-

Eviran ja ELY-keskusten välisessä tulossopimuksessa sovittua ELY- keskusten siemenmarkkinavalvontaan kohdennettua resurssia ei kokonaisuudessaan käytetty (taulukko 3). ELY-keskusten yhteiseksi tavoitteeksi oli asetettu 357 henkilötyöpäivää (1htv=220 htp). Tavoitteesta toteutui 347 henkilötyöpäivää (1htv=251 htp), joka muunnettuna nettotyöpäiviksi on 304 htp:ää. Näin ollen tavoitteesta toteutui 85 prosenttia.

Taulukko 3. ELY-keskusten resurssit vuonna 2011 henkilötyöpäivinä.

	2011 sovittu htp, (1 htv=220 htp)	2011 toteutunut htp, (1 htv=251 htp)
01 Uusimaa	22	13
02 Varsinais-Suomi	26	18
03 Satakunta	22	52
04 Häme	22	13
05 Pirkanmaa	22	25
06 Kaakkois-Suomi	22	20
07 Etelä-Savo	26	15
08 Pohjois-Savo	15	15
09 Pohjois-Karjala	22	8
10 Keski-Suomi	17	20
11 Etelä-Pohjanmaa	60	77
12 Pohjanmaa	30	28
13 Pohjois-Pohjanmaa	30	23
14 Kainuu	15	15
15 Lappi	6	5
Yhteensä	357	347

Kylvösiemenen pakkaaminen markkinointia varten on luvanvaraista. Pakkausluvan myöntämisen edellytyksenä on hakijan toimitiloissa tehty hyväksytty katselmus sekä pakkaamon henkilökunnan suorittama kirjallinen ammattitaitokoe. Evira myös tarjoaa pakkaamolupaan liittyvää vapaaehtoista koulutusta. Pakkauslupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi. Suurimmalla osalla pakkaamoista lupa päättyy samaan aikaan, josta johtuen pakkauslupaprosessi työllistää Eviraa merkittävästi viiden vuoden sykleissä.

Vuoden 2011 aikana uusia pakkauslupia haettiin 2 kpl. Vanhoja pakkauslupia haettiin uusittavaksi 4 kpl ja pakkausluvan laajennuksia 6 kpl. Luvan laajennukset koskivat uusia lajiryhmiä, uutta varastotilaa sekä asetusmuutoksen mahdollistamana vakuustodistusten painamista pakkaamon toimesta. Lupahakemukset käsiteltiin ja katselmuksia tehtiin määräaajoissa. (taulukko 4). Pakkausluvan laajennuksia uuteen lajiryhmään ei katselmoitu. Toiselle uutta lupaa hakeneelle pakkaamolle voitiin tehdä katselmus ja myöntää lupa vasta vuoden 2012 puolella.

Elinkeinonharjoittajia oli Eviran rekisterissä vuoden 2011 lopussa ilmoitusten määrän mukaan laskettuna 607 kpl. (taulukko 4). Uusia ilmoituksia rekisteriin merkitsemiseksi tuli 29 kpl. Tietyt kauppaketjut ovat tehneet liikkeistään ns. yhteisilmoituksen. Yhteisilmoituksen tehneet liikkeet markkinoivat pääosin vihannesten pienannospusseja sekä nurmisiementen pienpakkauksia. Vuonna 2011 tehtiin 5 yhteisilmoitusta, jotka sisältävät 283 liikettä/tavarataloa. Näin ollen myyntipaikkojen määrän mukaan laskien rekisteriin merkittyjen toimijoiden määrä on kasvanut vuoden 2011 aikana runsaasti.

Taulukko 4. Elinkeinoharjoittajarekisteriin kuuluvien toimijoiden sekä pakkaamoiden lukumäärä vuosina 2008 - 2011.

Elinkeinoharjoittajat	2008	2009	2010	2011
Toimijoiden lukumäärä 31.12.2011 kpl	521	563	575	607
Rekisteriin liittyneitä kpl	34	42	87	29
Rekisteristä poistuneita	6	0	81	1
Muutos %	+6	+8	+1	+5

Pakkaamot	2008	2009	2010	2011
Pakkauslupia voimassa 31.12.2011 kpl	182	183	185	187
Hakemuksia jätetty	70	7	8	12
Katselmuksia tehty	68	9	16	7
Kielteisiä päätöksiä	1	-	-	-
Lupa myönnetty	67	10	16	11
Lupa peruttu	-	1	-	-

Kylvösiementen tuonnin valvonnassa tuontitodistusten hyväksymistarkastuksia tehtiin yhteensä 494 kpl (taulukko 5). Kylvösiementen tuonti-ilmoituksia EU:n ulkopuolelta tuoduista siemenistä tehtiin 49 kpl. Tuontilupia myönnettiin 5 kpl lajeille tai lajikkeille, jotka eivät ole lajikeluettelossa.

Taulukko 5. Kylvösiementen tuonnin tarkastusmäärät tarkastuskohteittain vuosina 2008 - 2011.

Tarkastuskohde	2008	2009	2010	2011
Tuontitodistusten hyväksymistarkastuksia	419	337	542	494
Tuonti-ilmoituksia	37	48	52	49
Tuontilupia	11	5	2	5

2 TOIMIJOIDEN LAINKUULIAISUUS JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien yleisyys ja tyyppi

Siemenkauppalaan rikkomuksista annettiin yhteensä 7 huomautusta ja 16 markkinointikieltoa (taulukko 7). ELY- keskusten tarkastajat antoivat toimijoille v. 2011 yhteensä 8 väliaikaista markkinointikieltoa. Näistä kuudessa tapauksessa toimijalle annettiin Evirassa varsinainen markkinointikieltopäätös. Väliaikainen markkinointikielto raukeaa, jos Evira ei tee markkinointikieltopäätöstä kyseisestä tapauksesta yhden viikon kuluessa väliaikaisen kiellon antamisesta.

Markkinointikiellot (16) annettiin seuraavissa tapauksissa. Sertifioimattoman siemenen lehti-ilmoittelun perusteella annettiin 8 markkinointikieltoa ja verkkoilmoittelun perusteella 2 markkinointikieltoa. Harmaan siemenenperunan torimyyntin perusteella annettiin 4 markkinointikieltoa. Lisäksi yksi markkinointikielto annettiin siemenpakkaamolle tasalaatuisuuden perusteella ja yksi markkinointikielto annettiin maatalouskemian yksikön kanssa yhteistyössä analysoidun näytteen hylätyn itävyysanalyysin takia.

Kirjalliset huomautukset (7 kpl) annettiin useista syistä. Siemenpakkaamoille annettiin 3 huomautusta virheellisten seosilmoitusten, maahantuonti-ilmoitusten ja vakuustodistusten tekemisestä ja kauppaerän muodostamisesta. Lisäksi annettiin yksi huomautus sertifioimattoman siemenen lehti-ilmoittelusta ja yksi verkkomainonnasta. Yksi huomautus annettiin elinkeinonharjoittajalle sertifioimattoman siemenen myynnistä avoimesta laatikosta ja yksi huomautus elinkeinonharjoittajalle rikkoutuneiden säkkien uudelleenpakkaamisesta ilman pakkauslupaa ja luovuttamisesta asiakkaille.

Taulukko 7. Siemenkaupan markkinavalvonnan keskeiset suoritteet ja tunnusluvut 2008 - 2011.

Suorite	2008	2009	2010	2011
Tarkastukset	258	235	221	181
Huomautukset	18	5	5	7
Markkinointikiellot	25	31	26	16
Jatkotoimenpiteet	0	0	0	0

ELY-keskusten ottamista tarhaherneen 10 valvontanäytteestä tutkittiin aitous Eviran koekentällä kasvatetuista kasvustoista. Analyysitulosten perusteella kaikki erät täyttivät lainsäädännössä aitoudelle asetetut vaatimukset. Neljässä näytteessä ei ollut mitään huomauttamista ja neljässä näytteessä oli yksittäisiä poikkeavia yksilöitä. Kahdesta näytteestä ei saatu luotettavaa tulosta, koska kasvustot eivät ilmeisesti ympäristötekijöiden vuoksi kehittyneet normaalisti.

Itävyysnäytteitä otettiin 7 kappaletta. Näistä ELY-keskus otti 2 näytettä vanhoista kaura- ja timoteieristä. Molemmat täyttivät itävyysvaatimuksen. Lisäksi otettiin näytteet salaatin, tillin, ja yrttitarhaseoksen kolmen kasvin pakkauksista. Salaatin itävyys jäi alle sallitun ja se asetettiin markkinointikieltoon.

Muita valvontanäytteitä otettiin yhteensä 7 kappaletta. Suurin osa tapauksista tuli ilmi viljelijöiden yhteydenotona kasvukauden aikana. He epäilivät ostamansa sertifioidun siemenen laatua. Yhden ohraerän osalta epäiltiin, ettei erä täytä itävyysvaatimusta ja erä ei täyttänytkaan vaatimusta. Herne-erässä epäiltiin, että näytteenottajan kaira olisi rikkonut siemenet ja näin aiheuttanut erän itävyyden alentumisen. Valvontanäyte otettiin käsin ja tulos oli heikompi kuin kairalla otettu. Nurmiseoksen ostaja epäili, että seoksessa on itävyydeltään heikkoa siementä, näin olikin. Yhdessä italianraiheinäerässä epäiltiin olevan valvattia, mutta siinä olikin runsaasti tyhjiä helpeitä. Yksi ohranäyte lähetettiin viirutautiepäilyn takia ja erässä olikin viirutautia. Kahdessa tapauksessa oli epäily hukkakaurasta, joista toisessa olikin 2 kpl hukkakauraa. Kyseessä oli ELY-keskuksen valvojan ottama näyte tarkastamattomasta siemenestä.

Tasalaatuisuusnäytteenotolla selvitetään, täyttääkö kauppaerä ISTA:n asettamat vaatimukset kauppaerän tasalaatuisuuden suhteen. Näytteistä analysoidaan viljoilla muiden siementen kappalemäärä ja nurmikasveilla puhtausprosentti. Näytteiden tuloksia verrattiin ISTA:n raja-arvoihin. Kylvösiementä pakkaavissa pakkaamoissa jatkettiin siemenerien tasalaatuisuuden valvontaa vuonna 2011. Tasalaatuisuusvalvontaa suoritettiin 24 pakkaamolla 54 kauppaerästä yhteensä 1023 näytettä (taulukko 8). Tasalaatuisuusnäytteitä otettiin ohrasta 24 kpl, kaurasta 16 kpl, timoteista 9 kpl, puna-apilasta 2 kpl kevätvehnästä 2 kpl ja ruokaherneestä 1 kpl. Kaksi kauraerää ei täyttänyt tasalaatuisuuskriteereitä. Toinen kauppaerä ei täyttänyt kriteereitä muiden viljalajien suhteen, toinen kauppaerä muiden lajien suhteen.

Aikavälillä 2008–2011 kauppaerien, jotka eivät täytä tasalaatuisuuskriteereitä, määrä on vaihdellut 1-3 välillä. Vuonna 2011 otettiin näytteitä 54 kauppaerästä, mikä on yli

kaksinkertainen määrä aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tämän vuoksi tasalaatuisuuden vuoksi hylättyjen kauppaerien suhteellinen osuus on vuonna 2011 alhaisempi aikaisempiin vuosiin verrattuna.

Taulukko 8. Yhteenveto tasalaatuisuusnäytteenoton tuloksista vuosilta 2008 - 2011.

	2008	2009	2010	2011
kauppaeriä analysoitu	21	15	13	54
joista ei-tasalaatuisia	3	2	1	2
prosentteina	14 %	13 %	7 %	4 %

2.2 Todettujen säännöstenvastaisuuksien analyysi

2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen

Kylvösiementen myyntipaikkojen kirjanpitoa ja tiedostoja tarkastettiin mahdollisten siemenkaupparikkomusten selvittämiseksi. Yleisenä havaintona edelleen oli se, että joillakin toimijoilla oli edelleen puutteita siemenkauppalaan mukaisen tiedoston pitämisessä. Tiedostonpito vaadittiin saatettavaksi ajan tasalle sovitun ajan kuluttua, jonka jälkeen tehtiin uusintatarkastus. Jos tilanne oli puutteellinen edelleen, annettiin kirjallinen huomautus.

Lisäksi myyntipaikkojen valvontakäynneillä havaittiin, että monissa tapauksissa elinkeinonharjoittajarekisteriin ilmoittautuminen oli jäänyt tekemättä. Rekisteröintilomakkeita jaettiin valvontakäynneillä aina rekisteröinnin puuttuessa ja annettiin ohjeet elinkeinonharjoittajarekisteriin ilmoittautumiseen. Tietoisuus lain vaatimuksista on joissakin tapauksissa ollut puutteellista. Toisaalta rekisteriin ilmoitettiin runsaasti uusia myyntipaikkoja kauppakettujen tekemien yhteisilmoitusten myötä.

Sertifioimattoman siemenen myynnin osalta tarkastettiin, onko myynnissä oleva siementavara sertifioitua ja siemenkauppalaan vaatimukset täyttävää. Myynti- ja tuotantopaikkojen varastojen valvonnassa tarkastettiin varastojen ja tiedostonpidon vastavuutta sekä pakkausmerkintöjen ja varastoinnin ohjeiden noudattamista. Kauppaeräkohtaista kirjanpitoa tarkastettiin otantana niin, että tietyltä ajanjaksolta valvottiin kaikki tapahtumat, merkinnät ja varaston ajantasaisuus. Joissakin tapauksissa varastossa esiintyi rikkoontuneita tai vanhentuneita siemenpakkauksia, jotka kehoitettiin hävittämään. Lisäksi havaittiin laskuja, joista puuttuu kauppaerän numero, jolloin jäljittelevyys on mahdotonta.

Vanhojen rikkomustapausten osalta selvitetiin, oliko korjaavat toimenpiteet toteutettu asianmukaisesti. Suurin osa kohdistui rekisteröintivelvollisuuden laiminlyöntiin tai harmaan siemenen lehti-ilmoitteluun. Rekisteröityminen oli pääosin suoritettu ja lehti-ilmoittelussa ei tavattu samoja toimijoita uudelleen.

Siemenperunan torimyyntien valvontatarkastuksia tehtiin yhteensä 36 kpl kuluneena vuonna. Joissakin tapauksissa siemenperunaksi oli tarjolla ruokaperunaa tai sertifioimatonta siemenperunaa. Näissä tapauksissa tarkastajat antoivat väliaikaisia markkinointikieltoja, huomauttivat toimijaa ja ohjeistivat toimimaan lainmukaisesti. Lisäksi toimijoille jaettiin Eviran laatimaa esitettä sertifioitun siemenperunan eduista. Joissakin ELY-keskuksessa siemenkaupan markkinavalvontaa tehtiin kunnan terveystarkastajan kanssa yhteistyössä, minkä havaittiin olevan tehokas tapa puuttua virheelliseen perunan markkinointiin. Joissakin tapauksissa perunanmyyjät olivat vedonneet asiakaspalveluun: ostajat haluavat ostaa haluamansa erän siementä avatusta pak-

kauksesta kun taas sertifioidut siemenet myydään liian suurissa säkeissä. Yhdessä tapauksessa vaarannettiin kasvinterveyttä, sillä myyjälle oli vuonna 2010 torjuntapäätös keltaperuna-ankeroisesta. Siemenperunan torikaupassa on edelleen viitteitä siitä, että tarvittaessa kaikkikin torikauppiat myyvät myös ruokaperunaa siemenperunana.

Lehtien seurantaa tehtiin kattavasti ELY-keskuksissa. Kaikkiin havaittuihin harmaan siemenen myynti-ilmoituksiin otettiin yhteyttä joko puhelimitse tai valvontakäynnillä. Tarvittaessa määrättiin markkinointikielto tai annettiin kirjallinen huomautus ja vaatimus poistaa ilmoitukset tiedotusvälineistä.

Pakkausluvan edellyttämissä pakkaamokatselmuksissa selvitettiin pakkaustoiminnalle asetettujen vaatimusten täyttymistä. Mikäli katselmuksella havaittiin poikkeamia, ne vaadittiin korjattaviksi ja harkinnan mukaan katselmoitaviksi ennen luvan myöntämistä. Näin toimien sääntöjenvastaisuuksia esiintyy hyvin harvoin. Vuoden 2011 katselmuksissa havaittiin poikkeamia vaakojen vakausten voimassaolossa sekä kauppaeräkohtaisen tiedoston ajan tasalla pitämisessä.

Eräiden pakkaamoiden sertifiointioikeuksia on selvitetty yhdessä pakkaamon, jalostajan ja Eviran lakimiesten kanssa.

Tuonnin valvonnassa puutteellisuuksia esiintyi vähän, koska toimijat selvittävät maahantuonnin edellytykset ennen maahantuontia. Siemenet pysähtyvät tulliin ja vasta Eviran antaessa luvan, erät luovutetaan maahantuojalle. Sen sijaan nettikaupan valvonta on vaikeaa, posti- ja lentotulliin pysähtyvät siemenet ja niiden vaatimukset pystytään selvittämään, mutta suoraan toimijoille meneviä siemeniä ei pystytä valvomaan.

Vakuuksien valvonnassa keskitytään pakkaamon itse painamiin vakuuksiin. Pakkaamot lähettävät itse painamistaan vakuuksista mallit ja säkitysilmoitukset siementarkastusyksikköön. Näiden perusteella havaittiin puutteita ilmoitetuissa tiedoissa ja vakuuksien väreissä sekä vakuuksien teknisessä kiinnittämisessä. Lisäksi puutteita esiintyi muutamassa vientierässä, joista oltiin yhteydessä kyseisen maan viranomaisiin.

2.2.2 Todetuista sääntösten vastaisuuksista seuraavien riskien luonne

Sertifioimattoman siemenen markkinoinnissa on riskinä huonolaatuisen, huonosti itävän ja rikkakasveja, mm. hukkakauraa sisältävän kylvösiemenen leviäminen. Väärää lajiketta virheellisesti markkinoitaessa on riskinä sadon kelpaamattomuus oikean lajikkeen käyttötarkoitukseen (esim. mallasohra). Sertifioimattoman siemenperunan markkinoinnissa on riskinä vaarallisten kasvintuhoojien ja kasvitautien leviäminen. Viljelijälle koituu suuri taloudellinen riski tällaisen siementavaran käyttämisessä. Luvattomassa maahantuonnissa on riskinä sellaisten lajikkeiden tuonti, jotka eivät ole EU:n lajikeluettelossa ja jotka eivät esimerkiksi tuota satoa Suomessa.

Tiedostonpidon puutteet vaikeuttavat jäljitettävyyden toteutumista siementuotantoketjussa sekä vaikeuttavat valvontaa.

Sertifioinnissa siemenviljelysten ja kauppaerien hylkäykset aiheuttavat riskin siitä, että siemenet päätyvät sertifioimattomana markkinoille. Uudet lajikkeet, lähellä laatuvaatimuksia olevat siemenet ja peitatut kauppaerät lisäävät houkutusta markkinoida erä, vaikka sitä ei ole sertifioitu. Lajikeaitousongelmat voivat aiheuttaa suuria taloudellisia tappioita siemenpakkaamoille, koska ongelmat eivät ole siemenen kunnostuksella korjattavissa vaan ne jatkuvat ja yleensä vielä pahenevat sukupolvesta toiseen edettäessä.

Pakkaamoiden itse painamissa vakuuksissa esiintyvät virheelliset tiedot voivat aiheuttaa virheitä mm. kylvömääriin tai siemenviljelyksen perustamiseen.

2.2.3 Todettujen säännösten vastaisuuksien perimmäiset syyt

Siemenkauppalaan sisällöstä ja vaatimuksista on alalla edelleen tietämättömyyttä. Tietämättömyys rekisteröinti- ja tiedostonpitovelvoitteesta on ongelma. Elinkeinonharjoittajarekisteriin ilmoittautuminen sekä tietojen ajan tasalla pitäminen on puutteellista. Rekisteröinnin merkitystä ei riittävästi ymmärretä. Tiedostonpidon puutteellisuudet johtuvat osittain siitä, että se koetaan hankalaksi toteuttaa tietojärjestelmillä ja sen koetaan aiheuttavan lisätyötä. Tiedostonpito koetaan mahdottomaksi toteuttaa mm. puutarhamyymälöissä nurmikonsiementen ja siemenperunan osalta. Asiakkaiden henkilötietoja ei aina kysytä, vaikka sillä voisi olla merkitystä myöhemmin erän jäljitämisessä. Myös joidenkin toimijoiden asenteissa on havaittu piittaamattomuutta viranomaisvelvoitteita kohtaan.

Sertifioimatonta kylvösiementä on käytännössä helppo markkinoida, koska tiloilla on omat kuivurit ja monilla tiloilla on oma lajittelija. Sertifioimattoman siemenen markkinoihin on erittäin vaikea päästä käsiksi, koska usein asiakirjoihin ei ole merkitty mitään viitteitä kylvösiemenestä. Valvontaa on tehostettu ja kohdennettu paremmin käyttämällä riskikartoitusta valvontakohteiden määrittelyyn. Lisäksi elinkeinonharjoittajarekisterin ajantasaistamisella saadaan paremmin tarkempaa tietoa alan toimijoista, jotta koko alan kattava riskikartoitus olisi mahdollista.

Pakkaamoiden itse painamissa vakuustodistuksissa esiintyvät virheet johtuvat kiireestä ja huolimattomuudesta. Käytetään vanhoja pohjia ja kaikkia tietoja ei muuteta.

3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Siemenkaupan markkinavalvonnassa tehtiin tavoitteen mukaisesti yksi ulkoinen auditointi vuonna 2011. Auditoinnin kohteina olivat aluehallinnon markkinavalvontaa tekevä virkamies ELY-keskuksessa. Auditoinnin tavoitteena oli arvioida tarkastajaa siemenkaupan markkinavalvonnassa suorittamisessa, siemenkauppalaan soveltamisessa ja koulutuksissa esille tulleiden asioiden soveltamisessa. Lisäksi tavoitteena oli yhdenmukaistaa tarkastajien työtapoja sekä saada Eviralle tietoa tarkastajien koulutusta ja ohjeistusta varten.

Auditoinnin tuloksena todettiin, että auditoitavan virkamiehen toiminta täytti tavoitteet. Pitkäaikainen valvontakokemus näkyi positiivisesti toiminnassa. Ote oli asiallinen ja rauhallinen. Kehittämiskohteiksi kirjattiin, että tarkastettava erä olisi hyvä eritellä esim. erilliselle liitteelle, mikä selkiyttäisi työtä. Lisäksi varastotiloissa olisi hyvä tarkastaa kaikki säkit, pienetkin jämaerät.

Auditointien lisäksi vuonna 2011 Eviran tarkastajat tekivät tutorointikäyntejä ELY-keskusten tarkastajien luona. Näillä käynneillä kerrattiin markkinavalvonnassa koulutuksissa läpikäytyjä asioita yksilöllisesti ja annettiin mm. työnopastusta valvontanäytteiden ottamiseen.

Taulukko 9. Siementarkastusyksikön tekemät markkinavalvonnassa auditoinnit vuonna 2011.

Auditoinnin kohteena ollut viranomaislainen	Auditointien määrä	Auditoinnin teemat	Keskeiset havainnot
ELY-keskus	1	Markkinavalvonnassa toteuttaminen ELY:ssä, valvontakäynti siemenliikkeessä	Auditoitavalla vahva kokemuksen myötä tullut ammattitaito. Havaitut kehittämiskohteet pieniä.

4 TOIMET TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI

4.1 Toimijoille annetut seuraamukset ja niiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen

Valvonnassa on vuosittain kohdennettu uusintavalvontaa niihin toimijoihin, jotka ovat saaneet kirjallisen huomautuksen tai markkinointikiellon. ELY-keskusten tarkastajat ovat valvontakäynneillä puutteita havaitessaan sopineet yhdessä toimijan kanssa määräajan, johon mennessä puutteet on pitänyt korjata. Sen jälkeen on tehty uusintakäynti, jolloin on todettu korjaavien toimenpiteiden toteutuminen.

Riskikartoitukseen perustuvaa valvontaa on kohdistettu alan toimijoihin sekä tuoteeriin. Lisäksi siemenpakkaamot katselmoidaan viiden vuoden välein, jolloin pakkauslupa pitää uusia.

Elinkeinonharjoittajarekisterin tietoja päivitettiin sitä mukaa kun toimijoilta tuli ilmoituksia. Usean markkinoijan kohdalla vastuuhenkilöt, toiminnan luonne ja laajuus olivat muuttuneet. Markkinavalvontojen yhteydessä havaittiin rekisteriin kuulumattomia liikkeitä joita ohjeistettiin ilmoittautumaan rekisteriin. Kauppaketjujen yhteisilmoitus on osoittautunut tehokkaaksi menetelmäksi saada toimijoita rekisteröitymään myyntipaikkakohtaisesti.

Evira järjesti myös vapaaehtoista koulutusta siemenpakkaamoiden vastuuhenkilöille. Siemenpakkaamoille järjestettiin yksi koulutustilaisuus vuonna 2011. Ennen pakkauslupan myöntämistä pakkaamon vastuuhenkilöiden oli osallistuttava pakolliseen kokeeseen, jolla mitattiin ammattitaitoa. Kaikki kokeeseen osallistuneet läpäisivät kokeen.

Pakkaamoiden, jotka painavat itse vakuustodistukset, tulee hakea pakkaamoluvan laajennusta tai uuden lupahakemuksen yhteydessä oikeutta painaa itse vakuustodistukset. Katselmusten yhteydessä on käyty läpi vakuuspainamisen edellytykset ja ohjeet vakuuspainajien kanssa. Kun vakuusvalvonnassa on havaittu puutteita, pakkaamoihin on otettu heti yhteyttä, jotta he tekevät korjaavat toimenpiteet.

Siemenliikkeiden neuvottelupäivä järjestettiin syksyllä 2011 alan toimijoille.

4.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Siemenkaupan markkinavalvojille järjestettiin koulutusta ensimmäisen kerran videovälitteisesti. Koulutustilaisuuksia oli tammikuussa neljä samansisältöistä puolen päivän koulutusta, joihin osallistui kerralla 4-5 ELY-keskusta. Koulutuksissa käytiin läpi menneen vuoden valvonnan toteutumista ja alkaneen vuoden valvontasuunnitelman painopistealueiden toteuttamista. Lisäksi keskusteltiin käytännön valvonnan yksityiskohdista. Tekniikka saatiin toimimaan pääosin hyvin ja valvojat olivat koulutukseen tyytyväisiä. Videovälitteinen yhteydenpito tarkastajiin tehostaa ajankäyttöä. Toisaalta se ei kuitenkaan korvaa kokonaan paikanpäällä tapahtuvaa koulutusta ja yhteydenpitoa muihin kollegoihin.

Uusien siemenmarkkinavalvojien peruskoulutuspäivä järjestettiin aloitteleville tarkastajille keväällä 2011.

ELY-keskusten tarkastajat tekivät siemenkaupan tarkastuksia usein samalla kerralla muiden valvontatarkastusten kanssa ja tehostivat näin omaa ajankäyttöään. ELY-keskusten tarkastajat keskittyivät sertifioimattoman siemenen valvontaan ja ottivat markkinavalvontanäytteitä. Eviran omat tarkastajat keskittyivät siemenpakkaamokatselmuksiin sekä erityisen vaativiin valvontatapauksiin.

Eviran oikeudellisen yksikön kanssa on linjattu muiden valvontasektorien valvonnoissa saatujen tietojen mahdollista käyttöä sertifioimattoman siemenen valvonnassa.

Valvontanäytteenoton painopisteenä oli vuonna 2011 vain tarhaherneen aitousmäärittäjä varten otetut näytteet (10 kpl). Joitakin näytteitä mm. otettiin reklamaatioiden vuoksi. Näistä syystä näytteenoton määrä oli vuonna 2011 merkittävästi pienempi kuin edellisenä vuonna.

Siemenkauppalaan mukaisia maa- ja metsätalousministeriön asetuksia muutettiin kosteuden osalta siten, että kosteus määritetään 5 prosentista Eviraan tulevista kauppapöytäkirjojen näytteistä. Pakkaamoille annettiin oikeus painaa itse vakuustodistuksia ja tiedostonpitovelvollisuutta lievennettiin jälleenmyyjien osalta.

Evira laati 4 toimijoille tarkoitettua uutta ohjetta ja päivitti 3 ohjetta (taulukko 10). Sertifioinnissa tehtiin uudet ohjeet pakkaamoiden itse painamiin vakuuksiin, vientierille ja pakkausten sinetöintiin. Elinkeinoharjoittajan rekisteröintiä ja tiedostonpitoa koskeva ohje päivitettiin vuonna 2011. Alkuperäiskasvilajikkeiden rekisteröinnistä ja siementuotannosta laadittiin uusi ohje vuonna 2011. Lisäksi päivitettiin Lajikerajoitusryhmät – ohje. Siemenviljelijän muistilista –ohje päivitettiin keväällä 2011. Lisäksi päivitettiin siemenperunan tuotanto-ohje.

Taulukko 10. Siementarkastusyksikön viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus vuosina 2009–2011.

	2009	2010	2011
Ohjeet toimijoille			
- päivitetty, kpl	4	2	3
- uudet, kpl	-	3	4
Ohjeet viranomaisille			
- päivitetty, kpl	1	2	-
- uudet, kpl	-	-	-

Evira laati kaksi lehdistötiedotetta vuoden aikana siemenkaupan markkinavalvontaan liittyen. Tiedotteet koskivat edellisen vuoden markkinavalvonnan tuloksia ja seuraavan vuoden valvonnan painopistealueita. Tiedottamisessa oli painopistealueena erityisesti sertifioidun siemenperunan eduista tiedottaminen. Valvojille laadittiin esite, jota jaettiin valvontakäynneillä. Lisäksi laadittiin lyhyt ajankohtaistiedote ja pidempi lehdistökirjoitus siemenperunan eduista. Nämä julkaistiin Eviran verkkosivuilla ja lisäksi viestintäyksikkö välitti tiedotetta ja lehdistökirjoitusta medialle ja se otettiin aktiivisesti vastaan ja aihe sai huomioita lehdistössä. Lisäksi joihinkin paikallislehtiin kirjoitus lähetettiin myös suoraan.

Lisäksi Eviran asiantuntijat kirjoittivat asiantuntija-artikkeleita alan lehtiin. ELY-keskukset tiedottivat omilla alueillaan alue- ja paikallislehdissä mm. tarkastamattoman siemenperunan haitoista. Lehdistölle annettiin myös asiantuntijalausuntoja valvontaan liittyvistä asioista.

Siementuotantoon liittyviä esitelmiä pidettiin siemenliikkeiden tilaisuuksissa, viljelijätilaisuuksissa ja maatalousalan opiskelijoille oppilaitoksissa.

Evira.fi -verkkosivuja on ylläpidetty vuoden aikana, ajankohtaisia asioita on nostettu etusivuille ja muuttuneet tiedot on päivitetty.

Viranomaisten välistä sisäistä Eviranet -verkkoa on sisällön osalta rakennettu yksikössä kuluneen vuoden aikana. Valmistuttuaan se palvelee alan viranomaisia yhteydenpito- ja tiedotusjärjestelmänä.

Siementarkastuksessa valmistauduttiin uuden ELMO-tuotantojärjestelmän käyttööntöön testaamalla uutta järjestelmää sekä tekemällä korjaustoimenpiteitä.

5 ARVIO YLEISESTÄ ONNISTUMISESTA

Valvontasuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttiin melko hyvin. Valvontaa suoritettiin kaikkien painopisteiden mukaisesti.

Siemenkaupan markkinavalvonnan perusongelma on se, että sertifioimattoman siemenen markkinoijat eivät ole rekisterissä. He eivät ilmoittaudu rekisteriin, josta valvontaa voitaisiin riskiperusteisesti tehdä.

Siemenkauppalaan osalta ongelmaksi koetaan lain sallimat rajalliset mahdollisuudet puuttua rikkomuksiin. Rikkomuksen ilmoittaminen syyteharkintaan vaatii runsaasti resursseja. Rikkomuksista ei ole käytännössä tullut tuomioita, koska asiakirjoista ei ole ilmennyt sertifioimattoman siemenen markkinointia tai jos on ilmennyt, rikos on taloudellisesti ollut vähäinen.

Resurssien kohdentamisessa valvonnassa on ollut ongelmia joissakin ELY-keskuksissa. Valvontaa on kohdennettu kiireellisempiin tapauksiin, minkä vuoksi oikea-aikaista siemenkaupan markkinavalvontaa ei ole pysty täysin tekemään. Esimerkiksi koloradonkuoriaisvalvontaa ja Nesidocoris-kartoitusta tehtiin joissakin ELY-keskuksissa samanaikaisesti, jolloin siementen markkinavalvontaan ei ole ollut käytettävissä riittävästi resursseja. Valvonnan keskittäminen muutama ELY-keskukseen voisi tehostaa valvontaa sekä asiantuntijuuden että ajankäytön osalta.

Evira kerää asiakaspalautetta jatkuvasti. Kielteistä asiakaspalautetta on saatu vähän. Asiakaspalautte käydään läpi ja tehdään tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Valvontaa ja sen vaikuttavuutta voisi tehostaa asettamalla ELY-keskuksille kohdistuvat valvonnan painopisteet Eviran sektorien kanssa yhteistyössä.

Hanna Kortemaa
yksikönjohtaja

Ritva Vallivaara-Pasto
ylitarkastaja