

# **Siemenkaupan markkina- valvonnan raportti 2012**

**Dnro 3545/0408/2013**



## Sisällysluettelo

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA .....	3
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN .....	3
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	7
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys .....	7
3.2 Puutteiden analyysi .....	8
<u>Puutteiden esiintyminen</u> .....	8
<u>Puutteista aiheutuvat riskit</u> .....	9
<u>Puutteiden syyt</u> .....	10
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE .....	10
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET .....	11
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen .....	11
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen.....	12
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet .....	12
6 TOIMINNAN RESURSSIT .....	14
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN .....	15

## 1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Kylvösiemenkauppa kävi vilkkaana sekä keväällä että syksyllä ja sertifioidun kylvösiemenen varastot jäivät siemenliikkeillä vähäisiksi erityisesti viljan osalta. Syksyn vaikeat sääolosuhteet vaikeuttivat korjuuta ja siementavaraa saatiin vähemmän kuin normaalisti. Lisäksi siementavarassa oli laatuongelmia.

Siemenkaupan markkinavalvontasuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttiin melko hyvin. Valvontaa suoritettiin lähes kaikkien painopisteiden mukaisesti.

Siemenkaupan markkinavalvonnan perusongelma on se, että sertifiomatonta siementä markkinoidaan. Nämä markkinoijat eivät ole elinkeinoharjoittajarekisterissä, joihin riskiperusteista valvontaa voitaisiin kohdistaa. Näiden toimijoiden toimintaan puuttuminen on vaikeaa, koska markkinointiverkostot ovat sellaisia, ettei viranomaisen pääse niihin puuttumaan. Viljan myynti rehuksi ja käyttö siemeneksi on perusongelma, johon ei pystytä puuttumaan. Tarkastamattoman siemenen ostaminen ei ole siemenkauppalaan mukaisesti rangais-tava teko.

Pakkaamokatselmuksat ajoittuivat syksyyn ja kaikki pyydetty katselmuksat pystyttiin tekemään sovittujen aikataulujen mukaisesti. Pakkaamoiden kokonaisuäärä väheni edelliseen vuoteen verrattuna. Katselmuksilla esiin tulleet puutteet korjattiin ennen luvan myöntämistä. Pakkaamoiden henkilökunnan koulutuksista saatiin hyvää palautetta, kun koko henkilöstö on otettu mukaan koulutuksiin. Katselmusten tekeminen joka viides vuosi on tarkastajille työlästä, valvonnan kannalta olisi parempi, että katselmuksat voitaisiin jakaa tasaisemmin ja siten, että pakkaamon toiminta olisi käynnissä, kun katselmuksat tehdään. Näin voitaisiin puuttua paremmin koko prosessin toimintaan.

Joissakin ELY-keskuksissa ei ole ollut riittävästi resurssia käytettävissä siemenkaupan markkinavalvontaan. Tästä syystä Eviran omat tarkastajat ovat tehneet myös näiden alueiden valvontaa.

Eviran toimintaan kohdistuvissa auditoinneissa ja Eviran tekemissä ELY- ja kunta-auditoinneissa ja tarkastaja-auditoinneissa havaittiin poikkeamia. Samaa kohteeseen tehdyissä seuraavissa auditoinneissa havaitaan pääsääntöisesti vähemmän poikkeamia kuin ensimmäisessä auditoinnissa tai kohteessa ei havaita lainkaan poikkeamia. Auditoinneilla on vaikutusta ja ne ovat tehokas tapa varmistaa ja parantaa työn laatua.

## 2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

### Markkinavalvontasuunnitelman painopistealueet

Valvontasuunnitelmaan ei tehty merkittäviä muutoksia kuluneena vuonna verrattuna edellisiin vuosiin. ELY-keskusten tekemiä pakkaamovalvontakäyntejä vähennettiin, koska Eviran tehtävänä oli runsaasti pakkaamolupien uusimiseen liittyviä pakkaamokatselmuksia.

Kylvösiementen myynti- ja tuotantopaikkoja tarkastettiin siemenkauppalaisten edellytysten varmistamiseksi. Myyntitiedostoja ja kirjanpitoa tarkastettiin mahdollisten siemenkaupparikkomusten selvittämiseksi. Jokaiselle ELY-keskukselle annettiin tavoitteeksi tehdä vähintään 10 valvontakäyntiä siemenliikkeisiin. Pääasiassa valvontaa ohjattiin ELY-keskuksissa kohdistamaan riskiperusteisesti pienempiin yksityisiin liikkeisiin, jotta varmistettaisiin valvonnan näkyvyyden toteutuminen eri puolilla Suomea. Valtakunnanlaajuiset ketjut jätettiin vähemmälle huomiolle.

Valvontanäytteenottoa suunnattiin eri ELY-keskuksiin seuraavasti: tavoitteena oli ottaa viljojen itävyysnäytteitä 10 kpl/ELY-keskus Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Satakunnan ELY-keskusten alueilla. Muiden ELY-keskusten tavoitteena oli ottaa harrastekäyttöön tarkoitettujen punajuurten siementen pienpakkauksia itävyysanalyysia varten 5 kpl/ELY-keskus ja kesäkurpitsan siementen pienpakkauksia 5 kpl/ELY-keskus (taulukko 1). Vanhoista viljaeristä otettiin yhteensä 46 näytettä. Tämä tavoite toteutui oikein hyvin, ainoastaan yhdessä ELY-keskuksessa ei näytteeksi sopivia eriä löytynyt kauppaeristä enempää kuin kolme. Harrastekäyttöön tarkoitetuista eristä näytteitä saatiin punajuuresta 47 ja kesäkurpitsasta 35. Tavoite saavutettiin hyvin. Kaikki muut ELY-keskukset ottivat kaikki vaadittavat näytteet, ainoastaan yksi ELY-keskus otti vain 5 näytettä ja yksi ELY-keskus ei ottanut näytteitä lainkaan.

Hylättyjen kylvösiemenerien seuranta jatkettiin kuluneena vuonna. Kohteena olivat ne jo aiemmin sertifioidut erät, jotka eivät olleet enää ylivuotistarkastuksessa täyttäneet laatuvaatimusta lähinnä itävyyden osalta. ELY-keskusten tavoitteena oli tehdä Eviran riskiperusteisten listojen perusteella kirjalliset selvityspyynnöt 25 elinkeinonharjoittajalle. Kyselyjä tehtiin 23, joista kaikista saatiin vastaukset.

Tärkeänä sertifioimattoman siemenen myynnin valvonnan keinona oli ELY-keskuksissa seurata siemenmyynnin lehti-ilmoittelua alue- ja paikallistasolla sekä seurata myös internet-mainontaa. Lisäksi viranomaisille tulleiden vihjeiden vastaanottamiseen ja selvittämiseen piti varata riittävästi resursseja. Lehtien seuranta tehtiin kattavasti sekä ELY-keskusten että Eviran tarkastajien toimesta. Internet-mainonta ei ole lisääntynyt merkittävästi, mutta lehti-ilmoittelun määrän on havaittu lisääntyneen edellisestä vuodesta.

Siemenperunan torimyyntien valvontaa tehtiin neljässä ELY-keskuksessa kuluneena vuonna. Yhdessä ELY-keskuksessa valvonta tehtiin kunnan terveys-tarkastajan kanssa yhteistyössä, jolloin pystyttiin puuttumaan samalla kerralla sekä laittoman siemenperunan että ruokaperunan myyntiin.

Eviran tasalaatuisuusvalvontanäytteenoton oli tarkoitus kohdistua vuonna 2012 siemenseoksiin. Riskinarvioinnin perusteella valittiin kuusi siemenpakkauksia, jotka valmistavat siemenseoksia. Kauppaeristä oli tarkoitus määrittää seoskomponenttien osuus ja analysoituja komponenttisuhteita verrata kauppaerälle ilmoitettuihin suhteisiin ISTAn sääntöjen mukaisesti. Näytteenotto ei kuitenkaan onnistunut syksyllä 2012, joten tuloksia seossuhteista ei saatu.

**Taulukko 1.** Valvontanäytteiden määrät vuosina 2009 - 2012.

Näytetyyppi	2009	2010	2011	2012
Tasalaatuisuus	-	13	54	-
Vanhat siemenerät	77	-	-	46
Porkkana	-	-	-	-
Salaatti	-	-	-	-
Tomaatti	115	-	-	-
Kurkku	94	-	-	-
Tarhaherne	-	71	10	-
Persilja	-	124	-	-
Kesäkurpitsa	-	-	-	35
Punajuuri	-	-	-	47
Muut	5	17	14	-

Siemenkauppaa valvovat sekä ELY-keskusten tarkastajat että Eviran omat tarkastajat. Valvontatarkastuksia tehtiin Evirassa ja ELY-keskuksissa vuonna 2012 yhteensä 199. Tarkastusten määrä on kasvanut edellisestä vuodesta noin 10 prosenttia (taulukko 2).

**Taulukko 2.** Valvontojen määrä vuosina 2011 - 2012.

	Valvonta- tarkastukset yhteensä	Valvonta- tarkastukset, ELY:t	Valvonta- tarkastukset, Evira	Valvonta- tarkastukset, yhteensä	Pakkaamo- katselmuk- set
	2011	2012	2012	2012	2012
	kpl	kpl	kpl	kpl	kpl
Siemen- pakkaamot	26	9	1	10	100
Siemenliikkeet	71	137	1	138	-
Viljelijät	23	12	13	25	-
Torikauppa ym.	61	26	0	26	-
<b>Yhteensä</b>	<b>181</b>	184	15	<b>199</b>	100

### Siemenpakkaamolupamenettely

Kylvösiemenen pakkaaminen markkinointia varten on luvanvaraista. Pakkauslupan myöntämisen edellytyksenä on Eviralle tehty kirjallinen hakemus, hakijan toimitiloissa tehty hyväksytty katselmus sekä pakkaamon henkilökunnan hyväksytysti suorittama kirjallinen ammattitaitokoe. Pakkauslupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi.

Vuosi 2012 oli pakkaamolupien uusimisen ruuhkavuosi: uusia pakkauslupia haettiin 2 kpl ja aikaisemmin voimassa olleita pakkauslupia haettiin uusittavaksi 109 kpl (taulukko 3). Lupahakemukset käsiteltiin heti niiden saavuttua ja katselmointiajankohtaa päätettäessä otettiin mahdollisuuksien mukaan huomioon toimijoiden esittämät aikatoivomukset. Katselmuksia tehtiin 100 kpl

(taulukko 2) ja pakkauslupia myönnettiin 95 kpl. Kaikkien lupaa hakeneiden toimijoiden pakkaustoimintaa ei ollut tarpeen katselmoida vuoden 2012 puolella, koska pakkaustoiminta oli pysähdyksissä. Osa toimijoista teki pakkaamoonsa rakenteellisia muutoksia, joiden valmistumista odotettiin yli vuodenvaihteen. Viidellä pakkaamolla katselmus tehtiin vuonna 2012, mutta lupapäätöksen tekeminen siirtyi vuoden 2013 puolelle vaadittujen korjausten valmistumista odotellessa.

### Siemenalan elinkeinonharjoittajien rekisteröinti

Elinkeinonharjoittajia oli Eviran rekisterissä vuoden 2012 lopussa ilmoitusten määrän mukaan laskettuna 969 kpl (taulukko 3). Uusia ilmoituksia rekisteriin merkitsemiseksi tuli 34 kpl sekä lisäksi yksi yhteisilmoitus (11 myymälää). Toiminnan lopetti viisi elinkeinonharjoittajaa. Rekisteriin merkittyjen toimijoiden lukumäärän huomattava kasvu verrattuna vuoteen 2011 johtuu siitä, että yhteisilmoituksen tehneiden kauppaliikkeiden ilmoittamat liikkeiden lukumäärät on lisätty toimijoiden lukumäärään. Yhteisilmoituksen tehneet liikkeet markkinoivat pääosin vihannesten pienannospusseja sekä nurmisiementen pienpakkausia. Todellisuudessa kylvösiementä markkinoivia liikkeitä on vielä taulukon 4. määriäkin enemmän, sillä seuraavat yhteisilmoituksen tehneet liikkeet eivät ole ilmoittaneet liikkeidensä lukumäärää: Suomen lähikauppa, Lidl ja Maritii Oy/Tiimari Retail Oy.

**Taulukko 3.** Elinkeinonharjoittajarekisteriin kuuluvien toimijoiden sekä pakkaamoiden lukumäärä vuosina 2009 - 2012.

<b>Elinkeinonharjoittajat</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Toimijoiden lukumäärä 31.12. kpl	563	575	607	969
Rekisteriin liittyneitä kpl	42	87	29	34
Rekisteristä poistuneita	0	81	1	5
Muutos %	+8	+1	+5	+60

<b>Pakkaamot</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pakkauslupia voimassa 31.12. kpl	183	185	187	177
Hakemuksia jätetty	7	8	12	111
Katselmuksia tehty	9	16	7	100
Kielteisiä päätöksiä	-	-	-	-
Lupa myönnetty	10	16	11	95
Lupa peruttu	1	-	-	-

### Kylvösiementen tuonnin valvonta

Kylvösiementen tuonnin valvonnassa tuontitodistusten hyväksymistarkastuksia tehtiin yhteensä 373 kpl (taulukko 4). Kylvösiementen tuonti-ilmoituksia EU:n ulkopuolelta tuoduista siemenistä tehtiin 46 kpl. Tuontilupia myönnettiin 8 kpl koetarkoituksiin ja jalostuksen käyttöön sekä lajeille tai lajikkeille, jotka eivät ole lajikeluettelossa.

**Taulukko 4.** Kylvösiementen tuonnin tarkastusmäärät tarkastuskohteittain vuosina 2009 - 2012.

Tarkastuskohde	2009	2010	2011	2012
Tuontitodistusten hyväksymistarkastuksia	337	542	494	373
Tuonti-ilmoituksia	48	52	49	46
Tuontilupia	5	2	5	8

### 3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

#### 3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Siemenkauppalain rikkomuksista annettiin yhteensä 9 huomautusta ja 25 markkinointikieltoa. Yhden tarkastuksen osalta jatkotoimenpiteeksi määrättiin vakuusvalvonta (taulukko 6). ELY- keskusten tarkastajat antoivat toimijoille v. 2012 yhteensä 13 väliaikaista markkinointikieltoa. Evira antoi näille kaikille varsinaisen markkinointikieltopäätöksen. Väliaikainen markkinointikielto raukeaa, jos Evira ei tee markkinointikieltopäätöstä kyseisestä tapauksesta yhden viikon kuluessa väliaikaisen kiellon antamisesta.

Kirjalliset huomautukset (9 kpl) annettiin pääasiassa viljelijöille sertifioidun siemenen lehti-ilmoittelusta (5 kpl) ja verkkomainonnasta (4 kpl). Lisäksi annettiin yksi huomautus elinkeinonharjoittajalle sertifioidun siemenperunan uudelleenpakkaamisesta ilman pakkauslupaa ja siemenperunan myynnistä avattuna myyntiannostelua varten.

Markkinointikieltoja annettiin 25 kpl. Sertifioidun siemenen lehti-ilmoittelun perusteella annettiin 5 markkinointikieltoa ja verkkoilmoittelun perusteella 1 markkinointikielto. Harmaan siemenperunan torimyyntin perusteella annettiin 10 markkinointikieltoa. Lisäksi markkinointikieltoja annettiin elinkeinonharjoittajille yhteensä 9 kpl valvontanäytteiden hylättyjen itävyyssanalyysien takia. Kesäkurpitsan siemenieristä otettiin valvontanäytteitä 35 erästä, joista 2 erää asetettiin markkinointikieltoon, mikä on 5,7 % kaikista näytteistä. Punajuuren siemenieristä otettiin valvontanäytteitä 47 erästä, joista 1 erä asetettiin markkinointikieltoon, mikä on 2,1 % kaikista näytteistä. Muita valvontanäytteitä itävyyden määrittämiseksi otettiin yhteensä 46 kappaletta, joista 9 kauranäytettä, 27 ohranäytettä, 3 ruisnäytettä ja 7 vehnänäytettä. Näistä markkinointikieltoon johti 3 ohranerää, 2 ruiserää ja 1 vehnäerä.

**Taulukko 6.** Siemenkaupan markkinavalvonnan keskeiset suoritteet ja tunnusluvut 2009 - 2012.

Suorite	2009	2010	2011	2012
Tarkastukset	235	221	181	199
Huomautukset	5	5	7	9
Markkinointikiellot	31	26	16	25
Jatkotoimenpiteet	0	0	0	1

## 3.2 Puutteiden analyysi

### Puutteiden esiintyminen

#### Markkinavalvontakäynneillä havaitut puutteet

Pääkohdat, joissa esiintyi puutteita, olivat toimijoiden tiedostonpidossa, rekisteröitymisessä sekä sertifioimattoman siemenen myynnissä.

Kylvösiementen myyntipaikkojen tiedostoja ja kirjanpitoa tarkastettiin mahdollisten siemenkaupparikkomusten selvittämiseksi. Edellisvuosien tapaan joillakin toimijoilla oli edelleen puutteita siemenkauppain mukaisen tiedoston pitämässä. Myyntipaikkojen valvontakäynneillä havaittiin myös, että monissa tapauksissa elinkeinonharjoittajarekisteriin ilmoittautuminen on yhä edelleen jäänyt tekemättä.

Sertifioimattoman siemenen myynnin osalta tarkastettiin, onko myynnissä oleva siementavara sertifioitua ja siemenkauppain vaatimukset täyttävää. Myynti- ja tuotantopaikkojen varastojen valvonnassa tarkastettiin varastojen ja tiedostonpidon vastaavuutta 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 siemenpakkauksia, jotka kehoitettiin hävittämään. Lisäksi muutamassa myyntipaikassa oli siementä irtomyynnissä avatuissa pakkauksissa sekä itse pakuissa pakkauksissa. Kirjanpitoa tarkasteltaessa havaittiin myös laskuja, joista puuttui kauppaeränumero. Kauppaerän jäljitettävyyden on tällöin mahdotonta. Tapauksia oli kuitenkin hyvin vähän verrattuna tarkastettuihin toimijoihin.

Ylivuotistarkastuksessa hylättyjen erien käytön valvontaa tehtiin niille erille, jotka oli jo kerran sertifioitu, mutta uusi näyte ei tarkastuksessa täyttänyt laatuvaatimusta, lähinnä itävyysvaatimusta. Erät oli toimitettu leipäviljaksi, käytetty seoksiin, toimitettu poltettavaksi tai palautettu lähtömaahan, kun Suomen laatuvaatimus ei täytynyt. Jos erän kerrottiin olevan vielä varastossa, erälle tehdään uusi valvontakysely vuonna 2013. Vastausten perusteella ei havaittu lainvastaista käyttöä siementavaraksi.

Myyntipaikoista otettiin tarkastuksen yhteydessä valvontanäytteitä vanhoista viljansiemeneneristä, joista muutama johti huonon itävyyden vuoksi markkinointikieltoon. Harrastekäyttöön tarkoitetuista punajuuren ja kesäkurpitsan siementen pienannospakkauksista otetut valvontanäytteet osoittivat itävyyden olleen varsin hyvä kuluneena vuonna myynnissä olleilla siemenenerillä.

Siemenperunan torimyyntien valvontatarkastuksia tehtiin yhteensä 27 kpl. Tarkastuksista 11 tapauksessa siemenperunaksi oli tarjolla ruokaperunaa tai sertifioimatonta siemenperunaa. Näissä tapauksissa tarkastajat antoivat väliaikaisen markkinointikiellon ja ohjeistivat toimimaan lainmukaisesti. Lisäksi toimijoille jaettiin Eviran laatimaa esitettä sertifioidun siemenperunan eduista. Yleisenä havaintona voimme todeta, että torikaupassa ruokaperunan myynti siemenperunaksi on hyvin yleistä.

Lehtien seuranta tehtiin kattavasti sekä ELY-keskusten tarkastajien että Eviran omien tarkastajien toimesta. Kaikkiin havaittuihin harmaan siemenen



myynti-ilmoituksiin otettiin yhteyttä joko puhelimitse tai valvontakäynnillä. Tarvittaessa määrättiin markkinointikielto tai annettiin kirjallinen huomautus ja vaatimus poistaa ilmoitukset tiedotusvälineistä. Lehti-ilmoittelu oli selkeästi edellisvuotta laajempaa.

### Puutteet pakkauslupamenettelyssä

Pakkausluvan edellyttämässä pakkaamokatselmuksissa selvitettiin pakkaus-toiminnalle asetettujen vaatimusten täyttymistä.

Katselmuksissa havaittiin eniten korjattavaa vaakojen vakausten voimassa-olossa ja siemenperunapakkaamoilla varastoista tapahtuvan näytteenoton olosuhteissa. Myös raakaerien merkinnöissä ja kauppaeräkohtaisessa tiedoston pidossa esiintyi korjaavia toimenpiteitä aiheuttaneita puutteita. Sääntöjen vastaista toimintaa tai merkittäviä korjausta vaativia poikkeamia tuli pakkaamokatselmusten yhteydessä ilmi varsin vähän tehtyjen katselmusten määrään suhteutettuna.

### Puutteet tuonnin ja markkinoinnin valvonnassa

Tuonnin valvonnassa puutteellisuuksia esiintyi vähän, koska toimijat selvittävät maahantuonnin edellytykset ennen maahantuontia. Siemenrat pysähtyivät tulliin ja vasta kun Evira antoi luvan, erät luovutettiin maahantuojalle. Tuonnin osalta aikaa kului uusien toimijoiden neuvontaan, lisäksi selvitettiin asiakkaille tuontimaiden vastaavuutta ja olivatko lajikkeet EU:n lajikeluettelossa. Nettikaupan valvonta oli lähes mahdotonta niissä tapauksissa, joissa siemenet lähetettiin suoraan tilaajalle.

EU:n alueelta Suomen markkinoille saapui rehuvirnaa, jossa esiintyi hukkakauraa. Markkinoijat olivat toimittaneet Eviralle analyysitodistukset, joiden mukaan erät olivat vapaita hukkakaurasta. Eriä oli ehditty toimittaa viljelijöille ja osa oli myös ehtinyt kylvää sitä. Tiedostonpidon ansiosta kaikki ko. erää ostaneet viljelijät saatiin tavoitettua ja erä vedettiin pois markkinoilta. Tilat, jotka olivat ehtineet kylvää ko. siementä, olivat erityistarkkailussa hukkakauran suhteen.

### Puutteista aiheutuvat riskit

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 kasvin-tuhoojien 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 siemenerät 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. Siemenseoksiin ja uudelleenpakattujen erien käytössä esiintyneet puutteet aiheuttivat sen, että pakkaamon tiedostonpito ja varastot eivät täsmänneet. Tästä aiheutui sekaannuksia myös muiden erien käyttöön ja selvittelyyn kului runsaasti aikaa, jotta eräkirjanpito saatiin kuntoon. Lisäksi selvittely ei koskenut vain yhtä pakkaamo, vaan kaikkia niitä, jotka olivat saaneet erää esimerkiksi tuonnin yhteydessä.

### **Puutteiden syyt**

Siemenkauppalaan sisällöstä ja vaatimuksista on alalla edelleen tietämättömyyttä. Tietämättömyys rekisteröinti- ja tiedostonpitovelvoitteesta on merkittävä 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 jäljittämisessä. Myös joidenkin toimijoiden asenteissa on havaittu piittaamattomuutta viranomaisvelvoitteita kohtaan.

Sertifioimatonta kylvösiementä on käytännössä helppo markkinoida, koska tilat voivat itse kunnostaa viljaansa. 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.

## **4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE**

Siemenkaupan markkinavalvonta- ja siemensertifiointiprosessia sekä lajikekuvauksesta auditointiin yksikön ja Eviran yhteisen auditointisuunnitelmien mukaisesti (taulukko 7). Lisäksi lajikekuvaukseen ja siementavaran näytteenottoon kohdistuivat ulkopuoliset auditoinnit.

Asiakaspalaute kerätään ja se käsitellään jaostoissa, sementarkastusyksikön johtoryhmässä sekä johdonkatselmuksessa. Ulkoinen palaute koski mm. toiminnan hitautta ja laskutuksessa olevia virheitä. Toiminnan hitaus ja laskutuksen ongelmat johtuivat erityisesti Elmo-tietojärjestelmän toiminnassa olevista puutteista, joita korjataan jatkuvasti.

## Ely-keskuksiin tehdyt auditoinnit

Evira teki kaksi siemenkaupan markkinavalvonnan auditointia tavoitteen mukaisesti vuonna 2012. Auditointien kohteina olivat aluehallinnon markkinavalvontaa tekevät virkamiehet kahdessa ELY-keskuksessa. Auditointien tavoitteena oli arvioida tarkastajia siemenkaupan markkinavalvonnan suorittamisessa, siemenkauppalaan soveltamisessa ja koulutuksissa esille tulleiden asioiden soveltamisessa. Lisäksi tavoitteena oli yhdenmukaistaa tarkastajien työtapa ja saada Eviralle tietoa tarkastajien koulutusta ja ohjeistusta varten.

Auditointien tuloksena todettiin, että auditoitavien virkamiesten toiminta täytti tavoitteet. Toisella auditoitavalla tarkastajalla vahvuudeksi kirjattiin, että suhtautuminen toimijaan oli keskustelevaa ja neuvovaa. Kehittämiskohteiksi kirjattiin, että vaadittaviin korjaaviin toimenpiteisiin on hyvä antaa määräpäivä, johon mennessä asian on oltava kunnossa. Lisäksi väliaikaista markkinointikieltoa voisi käyttää rohkeammin. Toisen auditoitavan tarkastajan vahvuuksina pidettiin pitkäaikaisen valvontakokemuksen positiivista näkymistä toiminnassa sekä asiallista ja rauhallista otetta valvontatyössä. Kehittämiskohteena mainittiin, että alussa on hyvä kertoa tehtävän valvonnan lakiperusta sekä sen sisältö. Myös neuvonnallista keskustelua voisi lisätä.

Auditointien lisäksi vuonna 2012 Eviran tarkastajat tekivät tutorointikäyntejä ELY-keskusten tarkastajien luona. Näillä käynneillä kerrattiin markkinavalvonnan koulutuksissa läpikäytyjä asioita yksilöllisesti ja annettiin mm. työnopastusta valvontanäytteiden ottamiseen.

**Taulukko 7.** Siementarkastusyksikön tekemät auditoinnit ELY-keskuksiin vuonna 2012.

<b>Auditoinnin kohteena ollut viranomaisen</b>	<b>Auditointien määrä</b>	<b>Auditoinnin teemat</b>	<b>Keskeiset havainnot</b>
ELY-keskus	2	Markkinavalvonnan toteuttaminen ELY:ssä, valvontakäynti siemenliikkeessä	Auditoiduilla vahva ammattitaito. Havaitut kehittämiskohteet vähäisiä.

## **5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET**

### **5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen**

Evira järjesti pakkaamoille koulutusta 9 koulutuspäivän verran. Koulutuksista 7 järjestettiin maakunnissa eri puolilla Suomea, joista yksi oli ruotsinkielinen. Kaksi koulutuspäivää pidettiin Loimaalla.

Siemenliikkeiden neuvottelupäivä järjestettiin marraskuussa ja keskustelun aiheena oli siemensadon laatu ja itävyyspoikkeuksen hakeminen EU:lta. Siementuotantoon liittyviä esitelmiä pidettiin siemenliikkeiden tilaisuuksissa, viljelijätilaisuuksissa ja maatalousalan opiskelijoille oppilaitoksissa.

Evira laati ajankohtaistiedotteen edellisen vuoden markkinavalvonnan tuloksista. Tiedottamisessa oli painopistealueena erityisesti sertifioidun kylvösiemenen eduista tiedottaminen. Valvojille laadittiin sertifioidun siemenen eduista

kertova esite, jota jaettiin valvontakäynneillä toimijoille. Joihinkin paikallislehtiin esitteen sisältöä koskeva kirjoitus lähetettiin myös suoraan.

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

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

## **5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen**

Valvonnassa kohdennetaan vuosittain uusintavalvontaa niihin toimijoihin, joilla on ollut laiminlyöntejä jollakin osa-alueella. ELY-keskusten tarkastajat ovat valvontakäynneillä puutteita havaitessaan sopineet yhdessä toimijan kanssa määrääjän, johon mennessä puutteet on pitänyt korjata. Sen jälkeen on tehty uusintatarkastus, jolloin on todettu korjaavien toimenpiteiden toteutuminen. Suurin osa vanhojen rikkomustapausten uusintatarkastuksista kohdistui joko rekisteröintivelvollisuuden laiminlyöntiin, harmaan siemenen lehti-ilmoitteluun tai tiedostonpidon kuntoon saattamiseen. Rekisteröityminen ja tiedostonpidon kuntoon saattaminen oli pääosin suoritettu kaikissa tapauksissa. Lehti-ilmoittelussa ei myöskään tavattu samoja toimijoita uudelleen. Tilanteen ollessa edelleen puutteellinen annettiin kirjallinen huomautus.

Elinkeinonharjoittajarekisterin tietoja päivitettiin toimijoilta tulleiden ilmoitusten mukaisesti. Markkinavalvontojen yhteydessä havaittiin useita rekisteriin kuumattomia liikkeitä, joita ohjeistettiin ilmoittautumaan rekisteriin. Mikäli mahdollista, rekisteröinti-ilmoitus täytetään jatkossa jo tarkastustilanteessa ja toimitetaan Eviralle valvontapöytäkirjan mukana. Näin varmistetaan niiden palautus.

Pakkaamoluvan edellyttämissä pakkaamokatselmuksissa havaitut poikkeamat vaadittiin korjattaviksi sekä harkinnan mukaan katselmoitaviksi ennen luvan myöntämistä. Jatkuvasti pakkaajan toimintatapoihin vaikuttavat korjaukset on kirjattu pakkauslupapäätökseen ja lisäksi niistä on annettu tieto niille, joita asia koskee, mm. näytteenottajille. Pakkauslupamenettely on nykyisellä toimintatavalla tehtynä pakkaajan tilaamaa valvontaa. Näin ollen pakkaajat voivat valmistautua tulevaan katselmukseen ja korjata toimintatapojaan ennalta. Valvonnan kannalta nykyinen toimintatapa ei välttämättä tuo esille todellista toimintakulttuuria. Tästä saadaan usein viitteitä markkinavalvonnan tehtäväksi tulevien siemenpakkaamoja koskevien markkinavalvontatapausten kautta.

## **5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet**

Siemenkaupan markkinavalvoijille järjestettiin helmikuussa kaksi samansisältöistä yhden päivän koulutusta, Mikkelissä ja Oulussa. Koulutuksiin osallistui yhteensä 21 tarkastajaa 13 ELY-keskuksesta. Koulutuksissa käytiin läpi menneen vuoden valvonnan toteutumista ja alkaneen vuoden valvontasuunnitelman painopistealueiden toteuttamista. Tarkastajille kerrottiin uuden siemen-

lainsäädännön valmistelusta ja pakkaamokatselmusten tilanteesta. Lisäksi keskusteltiin käytännön valvonnan yksityiskohdista.

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 markkina- ja valvontanäytteitä. Eviran omat tarkastajat keskittyivät siemenpakkaamokatselmuksiin sekä erityisen vaativiin valvontatapauksiin.

Uutena menetelmänä otettiin käyttöön välitön suora kontakti ELY-keskusten tarkastajiin päin toimintatapojen täsmentämiseksi, jos siihen on ollut tarvetta. Tarvetta on esiintynyt mm. pöytäkirjojen täytössä ja valvontaprosessin läpikäynnissä.

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

Maa- ja metsätalousministeriö antoi kokonaan uuden asetuksen siemenperunan kaupasta, asetukseen oli koottu kaikki vuoden 2000 jälkeen tehdyt asetusmuutokset, lisäksi asetuksessa tarkennettiin virusrajoja.

Evira laati yhden uuden ohjeen ja päivitti kolmea muuta toimijoille suunnattua ohjetta (taulukko 8). Uutena ohjeena laadittiin toimijoille ohje DUS-näytteiden toimittamisesta Eviraan, lisäksi pakkaamo-ohje, lajikerajoitusryhmät –ohje ja siemenviljelijän muistilista –ohje päivitettiin. Näytteenottajan käsikirja päivitettiin. Pellavan lajiketunnistusohje muokattiin tarkastajien käyttöön.

**Taulukko 8.** Siementarkastusyksikön viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus vuosina 2009–2012.

	2009	2010	2011	2012
Ohjeet toimijoille				
- päivitetty, kpl	4	2	3	3
- uudet, kpl	-	3	4	1
Ohjeet viranomaisille				
- päivitetty, kpl	1	2	-	2
- uudet, kpl	-	-	-	

Viranomaisten välinen sisäinen Eviranet –verkko otettiin käyttöön kuluneen vuoden aikana. Se palvelee alan viranomaisia parempana yhteydenpito- ja tiedotusjärjestelmänä kunhan käytössä päästään hyödyntämään kaikkia järjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia täysimääräisesti.

Siementarkastuksessa otettiin käyttöön vaiheittain uusi tuotantojärjestelmä Elmo. Viljelystarkastuspyynnöt kirjattiin Elmoon jo keväällä, sertifiointi ja siemenlaboratorio siirtyivät käyttämään Elmoa 1.7. Järjestelmää kehitettiin viljelystarkastusten, kauppaerän, sertifioinnin, vakuuksien, siemenseosten sekä pakkaamoiden osalta koko syksyn ajan. Uuden järjestelmän käyttöönotto hidasti syksyn ajan siementarkastusprosessia. Elinkeinoharjoittajarekisteriä ei saatu siirrettyä vanhasta järjestelmästä uuteen. Lisäksi elinkeinoharjoittajare-

kisterin saaminen uuteen tietojärjestelmään on tuottanut ongelmia, joita ei ole vielä saatu ratkaistua.

## 6 TOIMINNAN RESURSSIT

Eviran ja ELY-keskusten välisessä tulossopimuksessa sovittua ELY-keskusten siemenmarkkinavalvontaan kohdennettua resurssia ei kokonaisuudessaan käytetty (taulukko 9). ELY-keskusten yhteiseksi tavoitteeksi oli asetettu 350 henkilötyöpäivää. Tavoitteesta toteutui 221 henkilötyöpäivää, mikä on 63 prosenttia varatusta työaikaresurssista.

Siemenkaupan markkinavalvonnassa ollut resurssivaje Evirassa saatiin täytettyä, kun uusi tarkastaja aloitti virassa 16.4.2012.

**Taulukko 9.** ELY-keskusten resurssit vuonna 2012 henkilötyöpäivinä.

	2012 sovittu htp	2012 toteutunut htp
01 Uusimaa	22	5
02 Varsinais-Suomi	26	10
03 Satakunta	22	23
04 Häme	22	5
05 Pirkanmaa	22	10
06 Kaakkois-Suomi	22	13
07 Etelä-Savo	26	15
08 Pohjois-Savo	15	5
09 Pohjois-Karjala	22	18
10 Keski-Suomi	10	5
11 Etelä-Pohjanmaa	60	65
12 Pohjanmaa	30	35
13 Pohjois-Pohjanmaa	30	8
14 Kainuu	15	5
15 Lappi	6	0
<b>Yhteensä</b>	<b>350</b>	<b>221</b>

Resurssien väheneminen ELY-keskuksissa vaikeuttaa Eviran töiden ohjausta ja suunnittelua. Resurssien kohdentamisessa valvonnassa on ollut ongelmia joissakin ELY-keskuksissa. Valvontaa on kohdennettu kiireellisempiin tapauksiin, minkä vuoksi oikea-aikaista siemenkaupan markkinavalvontaa ei ole pystytty täysin tekemään. Yhdessä ELY-keskuksessa ei tehty lainkaan siemenkaupan markkinavalvontaa kuluneena vuonna. ELY-keskuksille suunnitellusta työaikaresurssista toteutui vain 63 prosenttia.

Siemen-, rehu- ja lannoitevalvonnan töiden teemoittaminen ja kolmen sektorin resurssien käyttäminen vuorovuosin pääasiassa vain kahden valvonnan tekemiseen voisi tehostaa toimintaa. Selvitettävä asia olisi myös se, miten ELY-keskusten töiden siirtäminen kokonaan Eviran aluetoimipisteisiin säästäisi resursseja ja tehostaisi valvontaa.

Siemenkauppalain 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.

## **7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN**

Valvontaa ja sen vaikuttavuutta voisi tehostaa niin, että Eviran sektorit tekisivät keskenään tiiviimpää yhteistyötä ELY-keskuksille kohdistuvien valvonnan painopisteiden asettamisessa.

Siemenkaupan markkinavalvonnassa toimijoiden rekisteröitymiseen tulee panostaa jatkossa, jotta saataisiin Eviraan lainmukainen kattava rekisteri toimijoista. Tässäkin asiassa sektorikohtainen yhteistyö olisi tärkeää, koska toimijat ovat sektoreilla samoja.

Toimijoiden alueellinen kouluttaminen ei ole tällä hetkellä järjestäytynyttä. Pitäisi keskustella, olisiko tarpeen ottaa osaksi tulossopimusta myös alueellinen koulutustoiminta ja tiedottaminen. Tätä kautta olisi aluetasolla mahdollista parantaa säädösten tuntemusta ja sen myötä niiden noudattamista.

Hanna Kortemaa  
yksikönjohtaja

Ritva Vallivaara-Pasto  
ylitarkastaja