

Siemenkaupan markkina- valvonnan ja sertifiointin raportti 2020

995/00.01.02.00.01/2021



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Päiväys:	05.05.2021	Asianumero:	995/00.01.02.00.01/2021
Ruokavirasto			
Linja, osasto ja/tai yksikkö:	Elintarvikeketjulinja, kasvintuotannon osasto , siemenyksikkö		
Hyväksyjä:	Leena Pietilä		
Laatija/laatijat:	Ritva Vallivaara-Pasto, Terhi Puisto		
Lisätietoja:			

1	ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	3
2	SIEMENKAUPAN MARKKINAVALVONTA JA MAAHANTUONTI	4
2.1	Valvontasuunnitelman toteutuminen	4
2.2	Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus.....	6
2.2.1	Todetut puutteet ja niiden yleisyys	6
2.2.2	Puutteiden analyysi	7
2.3	Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet	8
2.3.1	Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	8
2.3.2	Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen	9
2.3.3	Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	10
2.4	Toiminnan resurssit	10
2.5	Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute	11
2.6	Muutokset seuraavien vuosien toimintaan	12
3	SIEMENTEN SERTIFIointi	12
3.1	Kylvösiementen sertifiointi-, viljelystarkastus- sekä kenttäkoetoiminta	12
3.2	Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus.....	13
3.2.1	Todetut puutteet ja niiden yleisyys	14
3.2.2	Puutteiden analyysi	14
3.3	Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet	15
3.3.1	Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	15
3.3.2	Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen ..	15
3.3.3	Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	16
3.4	Toiminnan resurssit	17
3.5	Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute	17
3.6	Muutokset seuraavien vuosien toimintaan	17
4	SIEMENPAKKAAMOTOIMINTA	18
4.1	Pakkaamojen hyväksymismenettely	18
4.1	Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus.....	18
4.1.1	Todetut puutteet ja niiden yleisyys	18
4.1.2	Puutteiden analyysi	19
4.2	Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet	19
4.2.1	Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	19
4.2.2	Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen ..	19
4.3	Toiminnan resurssit	19
4.4	Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute	19
4.5	Muutokset seuraavien vuosien toimintaan	19
5	LAJIKKEET	19
5.1	Lajikkeiden rekisteröinti	19
5.2	Lajiketestaustoiminta (DUS)	20
5.2.1	Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus.....	20
5.2.2	Muutokset seuraavien vuosien toimintaan	20
6	MUUTOSTRENDIT SIEMENTARKASTUKSESSA.....	20

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Kaiken markkinoitavan siemenen on oltava virallisesti sertifioitua tai hyväksyttyä. Asiakas tekee aina aloitteen siemenen sertifiointiin. Sertifiointiprosessiin kuuluvat siementuotannossa olevien peltojen viljelystarkastukset, virallinen näytteenotto, laboratorio- ja kenttäkoetarkastukset, siemenien sertifiointi ja vakuustodistusten painaminen. Sertifiointiprosessiin kuuluvat kiinteästi myös viljelystarkastajien ja näytteenottajien koulutus, valtuutus ja valvonta. Myös uusille kasvilajikkeille suoritettava lajiketestausta liittyy läheisesti siementarkastusprosessiin.

Siementen sertifiointin vaikuttavuutta koskevana strategisena tavoitteena on varmistaa, että markkinoilla olevat siemenet ovat sertifioituja ja näin täyttävät säädöksissä asetetut laatuvaatimukset.

Sertifiointi takaa sen, että markkinoilla oleva kylvösiemen on oikeaa lajiketta, laadullisesti hyvää ja varmistaa omalta osaltaan pelloilta korjattavan sadon määrää ja laatua. Sertifioimattoman siemenen kauppa on osa harmaata taloutta, vaikuttaa lajikejalostajien saamiin korvauksiin jalostustyöstä ja saattaa vaikuttaa omalta osaltaan viljelijän saaman sadon määrään ja laatuun. Pitkällä tähtäimellä sertifioimattoman siemenen kauppa voi vaikuttaa ruokaturvaan. Toimiva siemenen markkinavalvonta on siemenpakkaamoiden, siementuottajien ja kasvinjalostajien etu.

Vuosi oli poikkeuksellinen, sillä koronapandemia leimasi koko vuoden toimintaa. Ruokavirastossa annettiin maaliskuun puolivälissä etätyömääräys niiden tehtävien osalta, jotka voitiin tehdä etänä. Ruokavirasto teki maa- ja metsätalousministeriölle aloitteen poikkeusasetuksesta, jos näytteenottoa, laboratoriotarkastuksia tai sertifiointia ei voitaisi normaaliin tapaan tehdä. Kaikki sertifiointiin tulevat erät saatiin kuitenkin sertifioitua kevään aikana ja eikä poikkeukselliseen toimintaan jouduttu turvautumaan. Viljelystarkastukset pystyttiin tekemään normaaliin tapaan samoin kuin kenttäkoetarkastukset Loimaan koekentällä. Koulutuksista lähes kaikki pidettiin etänä. Sertifiointiin liittyvät tarkastukset tehtiin normaaliin tapaan.

Kaikki sertifiointiin tulevat erät saatiin sertifioitua kevään aikana. Viljolla sertifioidut siemenmäärät nousivat edellisistä vuosista. Siemenen laatu ja määrä olivat paremmat kuin edellisinä vuosina ja siementä jäi myös varastoon edellisiä vuosia enemmän.

Kasvukauden sääolosuhteiden olivat vaihtelevat. Kylvökausi alkoi Etelä-Suomessa aikaisin, mutta vapun jälkeen tuli kylmä ja sateinen jakso, joka viivästytti kylvöjä koko maassa. Kylvöajan pitkittyessä viljeltäviä lajeja ja lajikkeita jouduttiin vaihtamaan. Jälkiversontaa oli runsaasti, mikä vaikeutti puinteja. Lisäksi sateet keskeyttivät puinnit, mutta onneksi syyskuun lopussa oli aurinkoinen ja tuulinen ajanjakso ja viljat saatiin pääosin puitua. Erityisesti härkäpavun sato ja sadon laatu olivat heikot ja itävyysongelmia oli myös herneellä, kevätvehnällä ja aikaisilla ohrilla.

Lajikeluetteloön hyväksyttiin pohjoisiin kasvuolosuhteisiin soveltuvia lajikkeita, joista suurelle osalle lajiketestausta tehtiin Ruokavirastossa.

Siemenkaupan markkinavalvonnan tavoitteena on, että markkinoilla olevat siemenet täyttävät siemenlain mukaiset vaatimukset. Tavoitteena on myös, että alalla toimivat toimijat tuntevat säädökset ja sitä kautta myös markkinoitavien siementen vaatimukset täyttyvät.

Markkinavalvontaa tekevät ELY-keskukset, joiden teemoittaminen jatkui. Painopisteitä tarkistettiin ja erityiskohteena oli perunan siemenkauppa. Valvontaan vaikutti COVID-19 pandemiatilanne. Etävalvonnat pystyttiin toteuttamaan, mutta valvontanäytteiden otot ja paikan päällä tehtävät valvontakäynnit jäivät vähiin. Valvontamenetelmien kehittämisessä tehtiin yhteistyötä Ruokaviraston maaseutulinjan kanssa ja käyttöön saatiin QlikView -raporttityökalu, jota käytettiin ensimmäistä kertaa perunan siemenen alkuperävalvonnassa.

2 SIEMENKAUPAN MARKKINAVALVONTA JA MAAHANTUONTI

2.1 Valvontasuunnitelman toteutuminen

Siemenkaupan markkinavalvonnassa on käytössä teemoittaminen eli siementen, rehujen ja lannoitteiden valvonnan resurssien jako vuorovuosina eri ELY-keskuksille. Vuonna 2020 siemenkaupan markkinavalvonnan teema-ELYinä olivat vuEtelä-Pohjanmaan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon sekä Varsinais-Suomen ELY-keskukset. Teema-ELY-keskuksille suunnataan runsaasti resursseja ja näissä on tavoitteena tehdä normaalia enemmän siemenkaupan markkinavalvontaa. Muilla ELY-keskuksilla oli vain vähän resursseja käytössä siemenkaupan markkinavalvontaan.

Valvonnan painopisteenä vuonna 2020 olivat sertifioidun siemenen lehti- ja internetmarkkinoinnin seuranta ja valvonta, näytteenotto ympäristötuen monimuotoisuuspeltoihin käytettävistä erikoiskasveja sisältävistä siemenseoksista, perunan siemenen alkuperävalvonta sekä hylättyjen viljelysten käytön valvonta. Resurssien puitteissa tuli lisäksi tehdä siemenliikkeiden ja –pakkaamojen valvontaa sekä saattaa alueen toimijoiden rekisteritietoja ajantasalle. Yhtenä valvonnan osa-alueena oli myös tiedotus, koulutus ja neuvonta siemenen markkinoinnin vaatimuksista.

Valvontasuunnitelma ei kaikilta osin toteutunut COVID-19 pandemiatilanteen takia. Etävalvonnat eli kirjallisesti ja puhelimitse toteutettavat valvonnat, kuten lehti- ja nettimarkkinoinnin seuranta, perunan siemenen alkuperävalvonta sekä hylättyjen viljelysten käytön valvonta, pystyttiin toteuttamaan suunnitelman mukaisesti. Sen sijaan valvontanäytteiden otot sekä paikan päällä tehtävät valvontakäynnit keskeytettiin maaliskuussa Ruokaviraston ohjeistuksen mukaisesti ja tilanne pysyi samana koko loppuvuoden. Valvontasuunnitelman toteutumisprosentit löytyvät taulukosta 7.

Hylättyjä viljelyksiä valvottiin kirjallisesti 59 viljelyksen osalta.

Valvontanäytteitä erikoiskasveja sisältävistä siemenseoksista ei ehditty ennen pandemiatilanteesta johtuvaa kieltoa ottaa kuin 7 kpl. Yhteensä valvonta- ja reklamaationäytteitä otettiin vuonna 2020 vain 14 kpl (Taulukko 2).

Taulukko 2. Valvonta- ja reklamaationäytteiden määrät vuosina 2016 - 2020.

Lajiryhmä/ Näytetyyppi	2016	2017	2018	2019	2020
Viljakasvit	6	3	4	8	1
Nurmi- ja rehukasvit	11	22	25	22	5
Ölji- ja kuitukasvit	1	-	1	1	1
Seokset	2	-	2	-	7
Vihanneskasvit	2	1	-	-	-
GMO			4	-	-

Siemenkaupan valvontaa tekivät ELY-keskusten tarkastajat ja Ruokaviraston oma tarkastaja. Tarkastuksia tehtiin Ruokavirastossa ja ELY-keskuksissa yhteensä 216. Valvonnan resurssia kohdennettiin myös tiedotukseen valvojasta valmentajaksi teeman mukaisesti. Edellisvuoteen verrattuna valvontatarkastuksia tehtiin lähes yhtä paljon (Taulukko 3). Paikan päällä tehtiin tarkastuksia kuitenkin vain murto-osa edellisen vuoden tarkastuksiin verrattuna ja suurin osa tarkastuksista tehtiin etätarkastuksina. Tarkastukset, jotka pystyttiin tekemään etänä, kohdistuivat pääasiassa viljelijöihin. Tästä johtuu viljelijöihin kohdistuvien valvontamäärien suuri kasvu edellisvuoteen nähden. Kasvuun vaikutti myös viljelijöihin kautta tehty perunan siemenen alkuperävalvonta, jota vastaavaa valvontaa ei ole aikaisempina vuosina tehty. Siemenpakkaamoihin, siemenliikkeisiin sekä vähittäis- ja torikauppaan kohdistuva valvonta on yleisesti paikan päällä tehtävää valvontaa, jonka vuoksi valvontatarkastukset näissä vähenivät huomattavasti.

Taulukko 3. Valvontatarkastusten määrä vuosina 2019 - 2020.

	Valvontatarkastukset, yhteensä	Valvontatarkastukset, ELY-keskukset	Valvontatarkastukset, Ruokavirasto	Valvontatarkastukset, yhteensä
Vuosi	2019	2020	2020	2020
Määrä	kpl	kpl	kpl	kpl
Siemenpakkaamot	26	-	10	10
Siemenliikkeet	79	14	1	15
Viljelijät	56	168	12	180
Vähittäis- ja torikauppa ym.	61	10	1	11
Yhteensä	222	192	24	216

Maahantuontiin vaikutti kasvinterveyslainsäädännön muutos 14.12.2019, minkä seurauksena kaikilta lajeilta vaaditaan kasvinterveystodistus. Lisäksi toimijoiden pitää ilmoittaa lähetykset ja kasvinterveystodistukset TracesNT järjestelmään. Myös omaan käyttöön tuotavien pienten siemenmäärien tuonti vaatii kasvinterveystodistuksen. Muutos aiheutti lisäkustannuksia toimijoille ja oli työläs erityisesti yksityistulon kannalta. Tämän muutoksen takia tuonti-ilmoitukset EU:n ulkopuolelta tuoduista siemenistä vähenivät ja tuonti-ilmoituksia tehtiin 29

(taulukko 5). Tuontilupia myönnettiin 9 kappaletta koetarkoituksiin ja jalostuksen käyttöön sekä lajeille tai lajikkeille, jotka eivät ole lajikeluettelossa.

Taulukko 4. Kylvösiementen tuonnin tarkastusmäärät tarkastuskohteittain vuosina 2016 - 2020.

Tarkastuskohde	2016	2017	2018	2019	2020
Tuontitodistusten hyväksymistarkastuksia	535	582	551	567	641
Tuonti-ilmoituksia	60	69	62	78	29
Tuontilupia	10	9	7	6	9

2.2 Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus

2.2.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Siemenkaupan markkinavalvonnassa havaitut puutteet jäivät vähäisiksi paikan päällä tehtävien valvontakäyntien keskeyttämisen vuoksi. Puutteita havaittiin taulukon 4 mukaisesti yhteensä 24 kpl. Määrällisesti eniten puutteita esiintyi sertifiomattoman siemenen markkinoinnissa. Valvontanäytteistä viiden erän laatuvaatimukset eivät täyttyneet.

Taulukko 5. Siemenkaupan markkinavalvonnassa 2020 havaitut puutteet.

Kpl	Puutteen kuvaus
14	Markkinoitu sertifiomatonta siementä
5	Erän laatuvaatimukset eivät täyttyneet
3	Ilmoitusvelvollisuus toimijarekisteriin laiminlyöty
1	Erästä puuttui vakuustodistukset
1	Siementä pakattu ilman lupaa

Perunan siemenen alkuperävalvontaan liittyen selvityspyynnöt vuonna 2020 käytettyjen perunan siementen alkuperästä lähetettiin 107:lle Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Kainuun, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen ruoka- ja varhaisperunaviljelijälle. Valvonta kohdistui yhteensä noin 500 ha:in perunaviljelyksillä käytettyyn siemeneen. Valvonnan tulos oli, että kaksi viljelijää oli ostanut sertifiomatonta siementä, yksi viljelijä oli saanut sertifiomatonta siementä lahjoituksena ja viisi viljelijää oli ostanut ruokaperunaa siemeneksi.

Hylättyjen viljelysten käytön valvonnassa väärinkäytöksiä ei havaittu.

Toimijarekisterin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä havaittiin ainoastaan kolme kappaletta. Siemenalan toimijoita oli Ruokaviraston rekisterissä vuoden lopussa 1 794 kappaletta (Taulukko 6). Uusia ilmoituksia rekisteriin merkitsemiseksi tuli 38 kappaletta ja rekisteristä poistui 26 toimijaa.

Taulukko 6. Toimijarekisteriin kuuluvien toimijoiden lukumäärä vuosina 2016 - 2020.

Toimijat, kpl	2016	2017	2018	2019	2020
Toimijoiden lukumäärä 31.12.	1659	1684	1730	1782	1794
Rekisteriin liittyneitä,	232	36	86	80	38
Rekisteristä poistuneita	24	11	40	28	26
Muutos-%	+14	+2	+3	+3	+1

Maahantuotavat siemenet täyttivät pääosin asetetut vaatimukset. Ammattimaiset toimijat tuntevat lainsäädännön vaatimukset ja tilaavat eriä, jotka täyttävät vaatimukset. Epävarmoissa tilanteissa toimijat varmistavat siemenyksiköstä jo ennen siementen maahantuontia vaatimusten täyttymisen, jotta siemeniä ei jouduta palauttamaan tai tarkastamaan uudelleen. Puutteita esiintyi lähinnä kasvinterveystodistusten osalta. Kaikki toimijat eivät muistaneet siemeniä tilatessaan, että kasvinterveystodistuksen täytyy olla siementen mukana. Lisäksi puutteita esiintyi toimijoiden kirjatessa tietoja TracesNT järjestelmään sekä tuontipaikoissa. Kasvinterveystodistusta vaatien lajien osalta tuonti on mahdollista vain sallittuihin rajatarkastusasemiin. Yksityisiltä maahantuojilta puuttui kasvinterveystodistuksia.

2.2.2 Puutteiden analyysi

Siemenkaupan markkinavalvonnassa sertifioimattoman siemenen havaittu markkinointi tapahtui pääasiassa internetissä (6 kpl), vähittäiskaupassa (3 kpl) sekä maatilojen välisenä kauppana (5 kpl). Osa markkinoinnista tapahtuu tietämättömyydestä mutta yksittäisiä tapauksia löytyy, joissa toimija on tietoinen siemenlain velvoitteista mutta toimii silti vastoin lakia. Sertifioimattoman siemenen internetmarkkinoinnista aiheutuu riski, että se lisää ilmoittelua entisestään. Tästä syystä ilmoitteluun puuttuminen on tärkeää. Sertifioimattoman siemenen riskit ostajalle liittyvät siemenen lajikeaitouden, lajipuhautauden, itävyyden ja kasvinterveyden epävarmuuteen sekä hukkakauran leviämiskäyttöön.

Maatilojen väliseen laajempaan markkinointiin päästiin käsiksi vihjeiden perusteella. Kyseiset tilat olivat kaikki luomutiloja. Sertifioimattoman luomusiemenen ostajille eli luomuviljelijöille voi edellä mainittujen riskien lisäksi aiheutua tukimenetyksiä, jos siementä ei tarkastuksessa hyväksytä luomutuotannossa käytettäväksi. Viljelijä voi myös joutua myymään sadon tavanomaisena luomun sijaan, mistä voi aiheutua taloudellista tappiota. Riskinä on myös, että sadosta tehtyä lopputuotetta myydään kuluttajille luomuna, vaikka sato ei täytä kaikilta osin luomun vaatimuksia.

Valvontanäytteistä todettiin hukkakauraa viidessä kauppaerässä. Erät olivat peräisin EU:n alueelta muualta kuin Suomesta. Eristä kaksi oli Arvika-hernettä ja loput seoksia, kaksi koristeseosta ja yksi fasaaniseos. Aiempienkin vuosien perusteella on havaittavissa, että EU:n alueelta tuoduissa erikoiskasveissa on hukkakauran leviämiskäyttö.

Perunan siemenen alkuperävalvonnassa havaittu sertifioimattoman siemenen käyttö vaikuttaa johtuvan siitä, että viljelijät tekivät itse päätöksen käyttää muun muassa ruokaperunaa siemeneksi. Sellaista ei havaittu, että sertifioimatonta siementä olisi viljelijöille erityisesti markkinoitu. Sertifioimattoman siemenperunan käytössä viljelijä ottaa riskin laadun, tautien ja lajikesekaannusten suhteen. Myös satotaso muuttuu sitä huonommaksi, mitä kauemmin samaa vanhaa perunakantaa käytetään siemeneksi.

Toimijoiden rekisteröitymiseen liittyviä puutteita havaittiin vain vähän ja ne johtuvat pääasiassa tietämättömyydestä tai unohduksesta. Puutteet kuitenkin johtavat siihen, että siemenen markkinointia ei pystytä valvomaan tasapuolisesti ja säännöllisesti, koska kaikki toimintaa harjoittavat eivät ole rekisterissä.

Maahantuonnissa osa yksityisistä toimijoista ja erityisesti harrastelijasiementen toimijoista eivät olleet tietoisia, että kasvinterveysvaatimus koskee kaikkea maahantuotavaa siementä. Kasvinterveystodistusta ei voi hankkia jälkikäteen, jolloin tällaiset tilaukset jäivät tullin hävitettäväksi. Kasvinterveystodistuksen puuttuminen aiheuttaisi riskin kasvintautien ja -tuholaisten leviämiseen.

2.3 Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet

Ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä käytettiin tiedotusta sekä toimijoiden neuvontaa ja ohjeistusta varmistamaan, että toiminta ja tuotteet ovat säännösten mukaisia. Korjaavat toimenpiteet kohdistettiin havaituista puutteista esiin nousseisiin asioihin. Myös siemenkaupan markkinavalvontaa tekevien Ely-tarkastajien vuosittaisella koulutuksella tähdätään siihen, että heillä on valmius neuvoa ja ohjeistaa toimijoita säädösten mukaiseen toimintaan valvontakäytien yhteydessä. Uusien siemenkaupan markkinavalvontaa tekemään tulevien Ely-tarkastajien koulutus koetaan erityisen tärkeäksi neuvonta ja ohjeistusvalmiuksien saamisen kannalta. Heille järjestettiin tammikuussa laajempi koulutustilaisuus Kuopiossa. Koulutukseen osallistui neljä uutta ELY-keskusten siemenkaupan markkinavalvojaa. Koulutuksessa käytiin läpi siemenlainsäädäntöä, sertifiointiprosessia, valvontanäytteenottoa ja siemenkaupan markkinavalvontaan liittyviä asioita. Vuonna 2020 ELY-keskuksille järjestettiin myös ylimääräinen tietoisuuden perunan taudeista.

2.3.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Siemenkaupan markkinavalvonnassa tietoisuutta sertifioidun siemenen eduista ja harmaan siemenen käytön riskeistä sekä markkinoinnin laittomuudesta varmistettiin muun muassa tiedottamalla toimijoita kaikki viljelijät tavoittavalla Ruokaviraston viljelijä uutiskirjeellä, Ruokaviraston kotisivuilla julkaistuilla uutisilla, somekanavissa sekä Tuottava Peruna -lehdessä.

Säädösten tuntemusta varmistetaan myös sillä, että perunansiemenen alkuperävalvonta tullaan aikaistamaan vuonna 2021 tehtäväksi jo alkuvuodesta, kun se vuonna 2020 tehtiin vasta kylvöjen jälkeen. Valvonnan aikaistamisella pyritään tietoisuuden lisäämiseen sertifioidun siemenen käytön riskeistä ja tätä kautta sertifioidun siemenen käytön edistämiseen.

Maahantuonnin osalta järjestettiin syksyllä 2019 koulutusta kasvinterveysyksikön toimesta Traces-järjestelmän käyttöön otosta. Kaikki maahantuojat eivät päässeet koulutukseen ja tämä aiheutti kirjautumis- ja kirjaamisongelmia. Siementen maahantuojia neuvottiin ja annettiin ohjausta. Ammattimaiset toimijat ovat oppineet käyttämään järjestelmää.

Kasvinterveystodistuksen osalta muuttuneista vaatimuksista tiedotettiin lehdistön ja netin välityksellä. Lisäksi rekisteröityneille toimijoille lähetettiin tietoa uusista vaatimuksista sähköpostitse.

Ohjeistus nettisivuille saatiin valmiiksi sekä ammattimaisille että yksityisille maahantuojille. Ohjeistus tehtiin yhteistyössä kasvinterveysyksikön kanssa.

2.3.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Siemenkaupan markkinavalvonnassa siemenlain rikkomuksista annettiin yhteensä 15 markkinointikieltoa (Taulukko 7). Viisi markkinointikieltoa annettiin sellaisille kauppaerille, joissa oli hukkakauraa. Kymmenen markkinointikieltoa annettiin sertifioidun siemenen markkinoinnista. Yksi huomautus seurasi vakuuksien puuttumisesta. Siemenlakiin tuli 1.7.2020 uutena hallinnollisena pakkokeinomuotona mahdollisuus antaa myös seuraamusmaksuja sekä kirjallisia varoituksia. Seuraamusmaksuja ei annettu vuonna 2020 yhtään. Kirjallinen varoitus annettiin neljälle luomuviljelijälle maatalojen välisestä siementen markkinoinnista.

Puutteiden korjaaminen varmistettiin tarkastamalla lehti- ja internetilmoitukset poistetuiksi hallinnollisten pakkokeinojen lisäksi. Valvonta- ja reklamaationäytteiden tuloksista lähetettiin siementen markkinoijille ja maahantuojille ilmoitus. Erille, joissa oli hukkakauraa, annettiin markkinointikiellon lisäksi samalla takaisinvento- ja hävittämismääräys niin, että hukkakauran leviämistä ei pääse tapahtumaan.

Perunan siemenen alkuperävalvonnassa sertifioidun siementä ostaneille viljelijöille lähetettiin neuvonnallinen kirje, jossa sertifioidun siemenen käytön etuja ja harmaan siemenen käytön riskejä nostettiin esiin. Kirje lähetettiin kahdeksalle perunanviljelijälle.

Rekisteröitymättömät toimijat ohjeistettiin ilmoittautumaan rekisteriin sähköisen asiointipalvelu Toukon kautta tai lomakkeella. Toimijoille lähetettiin tietojen tallennuksen jälkeen rekisteriote sekä ohjeistus, miten tulee toimia toiminnan muuttuessa tai toiminnan päättyessä.

Taulukko 7. Siemenkaupan markkinavalvonnan keskeiset suoritteet ja tunnusluvut 2016 - 2020.

Suorite	2016	2017	2018	2019	2020
Tarkastukset	312	241	273	222	216
Huomautukset	8	4	-	1	1
Markkinointikiellot	23	11	23	15	15
Jatkotoimenpiteet	3	1	3	2	-
Kirjalliset varoitukset	ei laissa	ei laissa	ei laissa	lisätty 1.7.2019 siemenlakiin, -	4
Seuraamusmaksu	ei laissa	ei laissa	ei laissa	lisätty 1.7.2019 siemenlakiin, -	-
Seuraamusten osuus tehdyistä tarkastuksista	11%	7%	10%	8%	9%

Maahantuonnissa toimijoille ei annettu seuraamuksia. Jos maahan tuotavat siemenet eivät täytäneet vaatimuksia, siemenet palautetaan lähtömaahan tai hävitetään.

2.3.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Siemenkaupan markkinavalvonnan suorite- ja tunnuslukuja tarkasteltaessa (Taulukko 7) voidaan havaita vuosittaisten valvontatarkastusten määrässä vähenemistä, mikä viittaa ELY-

keskusten resurssien suunniteltuun ja sovittuun pienentymiseen. Seuraamusten osuudessa kaikista tehdyissä tarkastuksissa ei kuitenkaan ole havaittavissa oleellista muutosta.

Seuraamusten osuuden pysyessä samana vaikuttaa siltä, että valvonnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta olennaisinta olisi valvontakohteiden otannan riskiperusteisuuden kehittäminen. Riskiperusteisuus on osittain onnistunut, mitä osoittaa se, että kohdennetuissa tarkastuksissa puutteita löytyy n. 10 %:ssa valvonnoista, mutta säännöllisesti tarkastettavissa kohteissa puutteita löytyy alle 4 %:ssa tehdyistä tarkastuksista (mm. viljelystarkastukset ja sertifiointit).

Keinoja siemenlakia rikkovien löytämiseksi ja valvonnan kohdentamiseen riskiperusteisesti mietitään ja kehitetään. Työtä on jo tehty. Muun muassa siemenkaupan markkinavalvonnan käyttöön saatiin yhteistyössä maaseutulinjan kanssa QlikView-raporttityökalu, jolla valvontaa pystytään kohdentamaan haluttuihin kasvilajeihin tai lajikkeisiin. Työkalua käytettiin ensimmäistä kertaa perunan siemenen alkuperävalvonnessa 2020 ja se todettiin toimivaksi. Seuraamusten osuus tehdyistä tarkastuksista ei kuitenkaan ensimmäisenä vuonna muuttunut.

Valvontajärjestelmään liittyviä korjaavia pienimuotoisia toimenpiteitä tehdään vuoden 2020 ELY-tulosneuvotteluissa saatujen palautteiden pohjalta. ELY-keskukset esittivät toiveen teemoittamisessa joustamiseen, minkä takia Ruokaviraston siemenen markkinavalvonta sekä rehu- ja lannoitevalvonta laativat yhdessä mallin, miten jousto voidaan toteuttaa. ELY-keskukset voivat jatkossa hyödyntää mallia.

ELY-keskukset toivoivat myös, että valvontoja voitaisiin tehdä tasaisemmin vuoden mittaan. Tämän takia Ruokavirasto toimittaa kirjallisesti toteutettavien valvontojen valvontalistat ja ohjeistukset ELY-keskuksille alkuvuodesta, jolloin valvonnat ovat tehtävissä ELY-keskuksille sopivana aikana. ELY-keskukset toivoivat myös tiheämmin pidettäviä yhteisiä vuorovaikutteisia palaverieja ja tiettyyn teemaan liittyviä koulutuksia. Jatkossa Ruokavirasto järjestää keväisin ja syksyisin välipalaverit. Palaverieissa tullaan käymään läpi ajankohtaisia asioita sekä ajankohtaiseen teemaan liittyviä asioita. Myös eri teemoihin liittyviä koulutuksia on tarkoitus järjestää.

2.4 Toiminnan resurssit

Taulukosta 8 voidaan todeta, että valvontasuunnitelman mukaiset suunnitellut suoritteet (htp) täyttyivät Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Muiden ELY-keskusten alueilla toteutumisprosentit liikkuvat välillä 34-86 %. ELY-keskuksien resursseja leikattiin edellisiin vuosiin verrattuna 75 htp ja niitä oli yhteensä 170 htp. Valvonnan toteuma% pysyi kuitenkin samana kuin 2019 ollen noin 70 %. Vuosi 2020 oli kuitenkin Covid-19 -tilanteen takia poikkeuksellinen, joten 2020 perusteella on vaikea arvioida resurssien määrän oikeellisuutta.

Ruokaviraston omia resursseja kohdennettiin valvonnan suunnitteluun ja ohjaukseen sekä vaativampien valvontatapausten hoitoon. Yhteistyötä tehdään mm. Ruokaviraston etäkauppatiimin ja jatkossa (2021 alkaen perustetun) petostiimin kanssa.

Taulukko 8. ELY-keskusten suunnitellut ja tehdyt suoritteet (htp) sekä valvontasuunnitelman toteutumisprosentit vuonna 2020.

Ely-keskus	suunnitellut suoritteet 2020	tehdyt suoritteet 2020	valvontasuunnitelman toteutumis%
01 Uusimaa	3	1	34
02 Varsinais-Suomi	30	31	104
03 Satakunta	3	2	67
04 Häme	3	2	67
05 Pirkanmaa	30	21	70
06 Kaakkois-Suomi	3	2	67
07 Etelä-Savo	3	2	67
08 Pohjois-Savo	30	15	50
09 Pohjois-Karjala	3	2	67
10 Keski-Suomi	3	1	34
11 Etelä-Pohjanmaa	35	30	86
12 Pohjanmaa	3	4	134
13 Pohjois-Pohjanmaa	3	1	34
14 Kainuu	15	6	40
15 Lappi	3	1	34
Yhteensä	170	121	71

2.5 Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute

ELY-keskuksiin tehtiin taulukon 8 mukaisesti kaksi siemenkaupan markkinavalvonnan arviointi- ja ohjauskäyntiä (AJO). AJO-käyntien tavoitteena oli arvioida ELY-keskusten siemenkaupan markkinavalvonnan toteutusta kokonaisuudessaan. Lisäksi tavoitteena oli yhdenmukaistaa siemenkaupan markkinavalvontaa tekevien tarkastajien työtapoja sekä saada Ruokavirastolle tietoa tarkastajien koulutusta ja ohjeistusta sekä valvonnan kehittämistä varten.

AJO-käyntien tuloksena todettiin, että toisella ELY-keskuksella henkilöresurssia oli niukasti. Tarkastaja oli uusi ja hänellä on runsaasti muita tehtäviä, mutta tilanne oli huomioitu ja asiaan kiinnitetään huomiota sisäisillä järjestelyillä ja sijaisen roolin vahvistamisella. Kehittämistä vaativiksi asioiksi AJO-käynneillä nostettiin lisäksi valvontapöytäkirjojen huolellinen täyttö sekä yhteistyön tiivistäminen ELY-keskusten omien sektoreiden välillä, esimerkiksi luomun kanssa, valvontakohteiden löytämiseksi ja valvonnan kohdentamisen avuksi. Vaikka siemenkaupan markkinavalvonnan AJO-käynneillä harvemmin havaitaan poikkeamia, ne ovat tehokas tapa varmistaa ja parantaa työn laatua ja valvonnan vaikuttavuutta.

Taulukko 9. Siemenkaupan markkinavalvonnan tekemät auditoinnit ja arviointi- ja ohjauskäynnit vuonna 2020.

Auditoinnin/ arviointi- ja ohjauskäynnin kohteena ollut viranomainen	Auditointien/ arviointi- ja ohjauskäyntien määrä	Auditoinnin / arviointi- ja ohjauskäynnin teema	Keskeiset havainnot
ELY-keskus	2	Markkinavalvonnan toteuttaminen ELY:ssä	Sijaisjärjestelyistä huolehdittava. Yhteistyötä Elyn eri sektoreiden kanssa tiivistettävä mm. luomun kanssa. Valvontapöytäkirjojen huolelliseen täyttöön kiinnitettävä huomiota.

2.6 Muutokset seuraavien vuosien toimintaan

Siemenkaupan markkinavalvonnan kolmivuotinen teemoittamista päätettiin jatkaa vuosiksi 2020-2022. Valvontasuunnitelman painopisteinä vuosina 2020 - 2022 on erityisesti siemenperunan alkuperävalvonta, vähittäismyynnin valvonta, vakuustodistusten valvonta sekä hylättyjen viljelysten käytön valvonta. Valvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi otetaan valvontanäytteitä. Valvontoja pyritään kohdentamaan entistä enemmän riskiperusteisesti. Tällä perusteella 2021 näytteenoton kohteeksi valittiin vihanneskasvien siemenet, sillä niistä on tullut kuluttajilta valituksia. Valvonnan suunnittelulla pyritään varmistamaan valvonnan kattavuus ja estämään päällekkäisyyttä.

Ruokaviraston ELY-keskuksille suunnittelemaa siemenen markkinavalvonnan kokonaisresurssia vähennettiin 245 htp:stä 170 htp:ään. Muutoksen vaikutusta valvontaan on vaikea arvioida vuosien 2020-2021 perusteella, sillä pandemiatilanteen takia paikan päällä tehtävää valvontaa on merkittävästi leikattu ja valvonnassa on siirrytty entistä enemmän etänä tehtävään valvontaan.

Jatkossa on todennäköistä, että etävalvonta tulee lisääntymään erityisesti etämyynnin kasvun takia. Etävalvonnalla on kuitenkin vaikea korvata kaikkea paikan päällä tehtävää valvontaa, sillä havaintojen todentamisen ja näytteenoton vuoksi myös toimijoiden luona on käytävä.

Valvonnan kohdentamisen tarkkuutta pyritään edelleen kehittämään.

3 SIEMENTEN SERTIFIINTI

3.1 Kylvösiementen sertifiointi-, viljelystarkastus- sekä kenttäkoetoiminta

Vuotta leimasi keväällä alkanut koronapandemia. Maaliskuun puolivälissä siemenyksikön henkilökunta määrättiin etätyöhön. Paikalla oli vain sellaisia tehtäviä hoitavat henkilöt, joiden

tehtäviä ei voinut tehdä etänä. Tavoitteena oli se, että henkilöt, joiden oli oltava työpaikalla, pysyisivät terveenä ja näin saataisiin kevään siemensertifiointit tehtyä. Tämä tavoite saavutettiin. Samaa linjaa noudatettiin kesällä kenttäkokeiden ja viljelystarkastusten osalta. Näytteenotot ja viljelystarkastukset ovat pakollisia tarkastuksia ja ne kaikki saatiin tehtyä. Sen sijaan arviointi- ja ohjauskäyntejä jätettiin tekemättä. Koulutukset pidettiin etänä, lukuun ottamatta uusien viljelystarkastajien koulutusta, koska lajikeaitoutta kentällä on mahdotonta opettaa etänä.

Viljelystarkastus tehtiin 2771 siemenviljelykselle vuonna 2020, kun vuonna 2019 viljelystarkastus tehtiin 2 723 siemenviljelykselle. Viljelystarkastettu kokonaispinta-ala oli vuonna 2020 yhteensä 40 537 hehtaaria ja hyväksytty pinta-ala oli 39 024 hehtaaria. Siemenviljelyksen koko oli vuonna 2020 keskimäärin 14,6 ha. Liikkeiden viljelystarkastajat tarkastivat 30 siemenviljelystä (17 itsepölytteisten lajien ja 13 ristipölytteisten lajien tarkastusta).

Näytteenottajat ottivat vuonna 2020 yhteensä 4 680 virallista näytettä sertifiointia varten. Näytteistä 1 586 oli liikkeiden omien näytteenottajien ottamia. Siemenliikkeiden näytteenottajien valvomiseksi otetaan valvontanäytteitä. Tavoitteena on ottaa valvontanäyte 5 % liikkeiden näytteenottajien ottamista näytteistä, mutta velvoite ei koske automaattisella näytteenottimella otettuja näytteitä. Niissä siemenpakkaamoissa, joissa on omia näytteenottajia, näytteet otetaan käytännössä automaateilla. Valvontanäytteitä ei otettu vuonna 2020. Tavoitteena on pitkällä tähtäimellä päästä 5 % valvontanäytteenottoon. Siemenperunasta otettiin yhteensä 698 näytettä.

Sertifiointipäätöksiä tehtiin 11 039, viljelystarkastuspäätöksiä 2 771 ja kenttäkoetarkastuksia 968 kappaletta. Verrannekokoelman ylläpitoa varten tarkastettiin 56 näytettä. Lisäksi tehtiin 33 tarkastusta OECD:n asettamien jälkitarkastusvaatimusten täyttämiseksi, 5 tarkastusta siemenliikkeiden viljelystarkastajien valvomiseksi ja 197 tarkastusta Luonnonvarakeskuksen (LUKE) viljelyarvokokeissa olevien näytteiden lajikeaitouden varmistamiseksi. Verrannenäytteitä kaikille edellä mainituille näytteille oli 189 kappaletta. Öljykasvien kasvustot kärsivät tuholaisvaurioista eikä niistä saatu luotettavia tuloksia.

Taulukko 10. Sertifioidut kilot vuonna 2018 -2020.

Lajiryhmä	2018	2019	2020
Viljan siemenet	80 473 925	65 424 431	79 151 250
Nurmi- ja rehukasvit	5 685 777	5 424 576	8 952 819
Öljykasvit	678 833	498 524	508 172
Peruna	22 377 104	21 372 179	20 672 329

3.2 Toiminnan ja tuotteiden säännösten mukaisuus

Siementen sertifiointiprosessissa tarkastettiin kylvösiemenviljelysten kelpoisuus siementuotantoon, kenttäkoetarkastuksessa lajikeaitous ja siementen sertifiointissa erien laatuominaisuudet.

3.2.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Viljelystarkastuksessa suurin hylkäyssyy oli edelleen hukkakaura. Tarkastetusta pinta-alasta hylättiin 1,3 % hukkakauran takia. Seuraavaksi eniten hylkäyksiä aiheuttivat esikasvit ja rikkakasvit siemenviljelyksellä.

Hukkakauran aiheuttamat hylkäykset johtuvat hukkakauran leviämisestä siementuotannossa oleville pelloille. Hukkakauralla on paljon erilaisia leviämisteitä. Kun tarkastellaan siementuotantoa, leviäminen tapahtuu todennäköisesti tulvavesien mukana, naapureiden pelloilta, eläinten kuljettamana tai esimerkiksi eläinten talviruokinnassa tai peittämättömistä viljakuormista. Seuraavaksi eniten hylkäyksiä aiheutti talvituhot ja väärä esikasvi. Esikasvin osalla tiedon puute tai huolimattomuus olivat suurin syy tapahtuneeseen hylkäykseen.

Sertifiointiin liittyvässä lajikeaitouden tarkastamisessa (kenttäkoetarkastuksessa) kaikki siemenerat kahta lukuun ottamatta täyttivät siemenluokkansa laatuvaatimukset.

Kaikki OECD-jälkitarkastusnäytteet täyttivät markkinoitavalle siemenelle asetetut vaatimukset. Viljelyarvokokeiden näytteistä yhdessä oli merkittävä määrä poikkeavia yksilöitä, mikä ilmoitettiin Lukelle.

Lajikeaitouteen liittyviä puutteita ei havaittu kenttäkoetarkastuksissa, jotka tehtiin liikkeen tarkastajien työn valvomiseksi.

3.2.2 Puutteiden analyysi

Puutteellisesti tehdyn näytteenoton tai viljelystarkastuksen suurin riski on se, että väärin perustein hylätään erä tai viljelys, joka olisi pitänyt hyväksyä tai hyväksytään erä tai viljelys, joka olisi pitänyt hylätä. Jos erä tai viljelys hyväksytään väärin perustein, siemenen pakkaajalle ja siemenen ostajalle voi aiheutua taloudellisia menetyksiä. Pakkaajalle voi aiheutua reklamaatioita, joiden seurauksena pakkaajan on korvattava esimerkiksi käytetty kylvösiemen tai pahimmassa tapauksessa korvattava hukkakauran torjuntakustannuksia usean vuoden ajan. Viljelijälle taas voi aiheutua satotappioita ja lisätyötä. Pakkaajan kannalta pahin asia on kuitenkin todennäköisesti maineen menetys, joka voi heijastua tulevien vuosien siemenkauppaan. Haitalliset seuraukset voivat heijastua kokon pakkaamoketjuun tai sertifioituun siemeneen yleensä.

Jos erä hylätään väärin perustein, myös siitä aiheutuu pakkaajalle ja siemenen tuottajalle merkittävää taloudellista haittaa.

Lajikeaitousongelmat voivat aiheuttaa suuria taloudellisia tappioita siemenpakkaamoille, koska ongelmat eivät ole siemenen kunnostuksella korjattavissa, vaan ne jatkuvat ja yleensä vielä pahenevat sukupolvesta toiseen edettäessä. Viljelyarvokokeissa aitousongelmat voivat johtaa väärin tutkimustuloksiin ja sitä kautta virheellisiin lajikeluetteloön hyväksymistä koskeviin päätöksiin.

EU:n alueelta markkinoitavat erikoiskasvien siemenet, joissa on lisääntynyt hukkakauran leviämiskahva, ovat lisääntyneet ympäristökorvauksen lohkokohtaisten toimenpiteiden vuoksi. Muun muassa saneerauskasvien ja monimuotoisuuspeltojen tuki houkuttelee viljelijöitä viljelemään lajeja, joiden siementuotantoa ei ole Suomessa.

Viljelystarkastuksissa tehdyt hylkäykset voivat johtua 1) tiedonpuutteesta esimerkiksi esikasvivaatimusten osalta, 2) tilalle toimitetun kantasiemenen laadusta, 3) siemenviljelijän

tekemistä tai tekemättömistä toimenpiteistä ja 4) lähitilojen toimenpiteistä. Esimerkiksi jos naapuripeltojen haltijat eivät kiinnitä huomiota hukkakauran torjuntaan, hukkakaura voi levitä siemenviljelijän pellolle.

Aloittavilla tai vähän tarkastuksia tekeville tarkastajilla esiintyy suhteessa tehtyihin tarkastuksiin tai näytteenottoihin enemmän erilaisia puutteita kuin kokeneilla tarkastajilla. Puutteiden syynä on mm. kiire, ohjeistuksen puutteet, puutteet tarkastajan tiedoissa ja taidoissa sekä inhimilliset erehdykset.

Sertifiointissa ja vakuustodistuksissa puutteet johtuvat siitä, että jossain prosessin vaiheessa on annettu virheellistä tietoa, tai asiakas on antanut uutta tietoa, joka ei ole kulkenut siihen kohtaan prosessia, jossa asiaa sillä hetkellä käsitellään. Lisäksi Elmo-tietojärjestelmästä NiceLabel järjestelmään käsin syötettävät tiedot aiheuttavat virheitä.

Suuri markkinoilla olevien lajikkeiden määrä johtaa siihen, että useimmista lajikkeista ei ole kovin montaa siemenviljelystä vuosittain. Tällöin yksikin siemenviljelyksen hylkäykseen johtava syy voi aiheuttaa sen, että merkittävä osa lajikkeen tuotannosta poistuu markkinoilta

3.3 Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet

3.3.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Siemenperunan neuvottelupäivä pidettiin helmikuun alussa sekä toinen tilaisuus marraskuun alussa. Aiheina olivat siemenlain perusteella annettava asetus, sertifioitu siemenperuna käyttäjän näkökulmasta, lainsäädännön muutostarpeet, ajankohtaista siemensertifiointissa, siemenlaboratoriossa ja markkinavalvonnassa, viestintä, muutokset kasvinterveyden markkinavalvontaan ja perunan vientivaatimukset, perunan virustutkimushanke, ja juuriäkämäankeroinen sekä D9-hanke. Siemenliikkeiden neuvottelupäivä järjestettiin marraskuun lopussa ja aiheena olivat siemenen laatu, itävyys, satotilanne, varastot ja itävyyspoikkeuksen hakeminen EU:sta. Hukkakaura-asetus oli luonnosvaiheessa ja ehdotettuja muutoksia käytiin läpi. Lisäksi aiheina olivat lajikeluetteloasiat, pakkaamolut, vehnän leivontalaatu ja StressSeed-hanke. Lisäksi asetuksiin tulevista muutoksista keskusteltiin yhdessä alan kanssa useamman kerran.

Siemenviljelijöitä varten päivitettiin siemenviljelijän muistilista, jossa lyhyesti kuvattiin siemenviljelyksille asetetut vaatimukset sekä esimerkitilanteita. Muistilistan tavoitteena oli vähentää viljelysten hylkäyksiä. Osa siemenviljelysten hylkäämiseen johtavista puutteista oli vältettävissä huolellisella suunnittelulla ja toiminnalla, esimerkiksi hyvin suunnitellun viljelykierron avulla. Muistilistalla annetaan käytännön esimerkkejä siitä, miten säädökset vaikuttavat esimerkiksi viljelykierron suunnitteluun siemenviljelyksillä.

3.3.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Viljelystarkastuksissa hylättiin 3,73 % tarkastetusta pinta-alasta vuonna 2020. Vuosina 2014-2019 on hylätty 3,04 – 4,39 % tarkastetusta alasta. Vuonna 2020 hukkakauran takia hylättiin viljelystarkastetusta alasta 1,3 % (539 ha). Kasvukausina 2010-2019 on hylätty hukkakauran takia 0,97-2,6 prosenttia tarkastetusta pinta-alasta.

Siemenerien sertifiointissa tehtiin 282 hylkäävää päätöstä, joista 141 koski viljakasveja. Edellisenä vuotena hylkääviä päätöksiä tehtiin 285. Perunan varastotarkastuksissa virukset ja seittirupi aiheuttivat siemenluokan laskuja. EU:sta haettiin ja saatiin itävyyspoikkeus herneelle ja härkäpavulle.

Sertifiointiin liittyvässä lajikeaitouden tarkastamisessa (kenttäkoetarkastuksessa) kaikki siemenerät kahta lukuun ottamatta täyttivät siemenluokkansa laatuvaatimukset. Seuraamus on luokan lasku tai hylky riippuen ongelman vakavuudesta.

Toisesta erästä tutkittu näyte oli väärää lajiketta. Aitousilanne varmistettiin viljelystarkastuksissa ja kävi ilmi, että väärää lajiketta oleva näyte ei edustanut ko. siemenerää, vaan viljelys oli perustettu oikealla lajikkeella. Näytteessä esiintyneen ongelman syy ei selvinnyt.

Näytteenottajiin ja viljelystarkastajiin ja näytteenottajiin kohdistuu arviointi- ja ohjauskäyntejä. Käynneillä havaitut puutteet ja niiden yleisyys on käsitelty luvussa 4.

3.3.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Viljelystarkastuksessa ja näytteenotossa tarkastajien toimintaan pyritään vaikuttamaan koulutuksilla, arviointi- ja ohjauskäynneillä, palautteella ja ohjeistuksella. Viljelystarkastuksessa ja näytteenotossa havaittuja puutteita käsitellään aina seuraavissa järjestettävissä koulutustilaisuuksissa ja tarkastajille annetaan kirjallinen yleinen palaute ja tarvittaessa henkilökohtainen palaute.

Viljelystarkastus- ja näytteenottotyössä havaitut puutteet kirjattiin ja niistä annettiin palautetta sekä tehtiin korjaavia toimenpiteitä. Näytteenottopöytäkirjoista kirjattiin poikkeamia, nämä kirjaukset pitivät sisällään hyvin erilaisia tapauksia. Poikkeamista voidaan antaa joko välitöntä palautetta tai niistä annetaan palautetta tarkastajille ennen seuraavaa tarkastuskautta.

Viljelystarkastajille järjestettiin kasvukaudella neljä koulutustilaisuutta, joista yksi oli tarkoitettu uusille tarkastajille ja kaksi tilaisuutta kokeneille sekä yksi siemenperunan tarkastajille. Koronatilanteen vuoksi koulutustilaisuudet järjestettiin virtuaalisti lukuun ottamatta uusien tarkastajien koulutusta, joka pidettiin Loimaalla. Uusien koulutukseen osallistuvien määrä rajattiin 10 henkilöön. Koulutuksissa keskityttiin käsikirjaan tullessiin muutoksiin, laatutuhoojiin ja koronaohjeistukseen. Kaikkiin koulutuksiin liittyvät kokeet, joissa tarkastajien on osoitettava ammattitaitonsa lajikeaitoudessa ja viljelystarkastusten säännöissä.

Uusille näytteenottajille järjestettiin yksi koulutustilaisuus Loimaalla. Koulutuksessa käsitellään näytteenoton yleiset vaatimukset, näytteenottotekniikat ja välineet sekä käydään pakkaamossa ottamassa näytteitä. Lisäksi uuden näytteenottajan on otettava vähintään 5 näytettä kokeneen näytteenottajan ohjauksessa.

Yhden viljelyarvokokeissa olevan näytteen aitousongelmasta ilmoitettiin Luonnonvarakeskukselle, joka arvioi, vaikuttiko siemenen aitousongelma haitallisesti viljelyarvokokeiden luotettavuuteen.

Siemenlain perusteella maa- ja metsätalousministeriö antoi asetuksen viljakasvien, nurmi- ja rehukasvien, öljy- ja kuitukasvien, siemenperunan, vihanneskasvien, juurikkaiden siemenkaupasta sekä kasvilajikeluettelosta ja ne tulivat voimaan 31.5.2020. Lisäksi myöhemmin tuli asetus viljelystarkastuksista ja näytteenotosta. Lainsäädännön muutosten takia viljelystarkastajan käsikirja uudistettiin ja viljelystarkastusta koskevia ohjeita päivitettiin.

3.4 Toiminnan resurssit

Siemensertifiointissa työskentelee siemenen laatujaoston henkilökunta, mutta lisäksi osa siemenyksikön henkilöstä tekee sertifiointiin liittyviä tehtäviä. Viljelystarkastukset ja näytteenoton tekevät valtuutetut tarkastajat, joiden kanssa on tehty ostopalvelusopimus. Lisäksi muutamalla siemenpakkaamolla on omia näytteenottajia ja viljelystarkastajia.

3.5 Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute

Näytteenottajien ohjaus- ja arviointikäynneillä havaittiin poikkeamia Ruokaviraston antamiin ohjeisiin verrattuna. Näytteenottajia neuvottiin jo ohjaus- ja arviointikäyntien aikana.

Ruokaviraston toimintaan ei kohdistunut ulkoisia auditointeja. Siemenyksikön omaan toimintaan kohdistui 2 sisäistä auditointia.

Taulukko 11. Siemenen laatujaoston-arviointi- ja ohjauskäynnit vuonna 2020.

Auditoinnin/ arviointi- ja ohjauskäynnin kohteena ollut viranomainen	Auditointien/ arviointi- ja ohjauskäynnit määrä	Auditoinnin teemat	Keskeiset havainnot
Valtuutetut ja liikkeiden näytteenottajat ja viljelystarkastajat	6	Ruokaviraston antamien ohjeitten noudattaminen	Noudatettiin annettuja ohjeita, joitakin yksittäisiä puutteita, joihin puututtu.

3.6 Muutokset seuraavien vuosien toimintaan

Siemenpuolella valmisteltiin asetusta hukkakaurasta kylvösiementuotannossa. Tämä aiheuttaa muutoksia Ruokaviraston ohjeisiin.

Mobiiliviljelystarkastukseen saatiin rahoitusta ja sen tekeminen aloitettiin jo loppuvuodesta 2020, mutta varsinainen työ tehdään vuoden 2021 aikana ja tavoitteena on saada mobiiliviljelystarkastus tarkastajien käyttöön vuoden 2022 tarkastuksille. Tavoitteena on digitalisoida paperiset viljelystarkastuspöytäkirjat.

Valtiovarainministeriöstä on haettu rahoitusta kasviosaston digitalisaatiohankkeisiin. Siemenpuolelta ovat mukana pakkaamolupahakemus, kansainvälinen tuontitodistus, sekoitusilmoitus, uudelleenpakkaamisilmoitus, varastotarkastus- ja vakuustilauslomake sekä kenttäkoetarkastukseen liittyvät tarkastukset ja koontitodistus.

Siementen sertifiointipäätösten automatisointia jatketaan ja pyritään saamaan automatisoinnin seuraavia osioita valmiiksi ja laajentamaan sertifiointissa automatisointia niihin lajeihin, joista on siementuotantoa Suomessa. Lisäksi vakuustodistusten tekemisessä pyritään saamaan tietojen siirto Elmosta NicelLabeliin käyttöön viimeistään syksyllä 2021. Avoimeen tietoon on tarkoitus saada viljelystarkastustilastot ja siemenerien puhtaustiedot vuonna 2021.

4 SIEMENPAKKAAMOTOIMINTA

4.1 Pakkaamojen hyväksymismenettely

Kylvösiemenen pakkaaminen markkinointia varten on luvanvaraista. Pakkauslupan myöntämisen edellytyksenä on Ruokavirastolle tehty kirjallinen hakemus, hakijan toimitiloissa tehty katselmus sekä pakkaamon henkilökunnan hyväksytysti suorittama kirjallinen ammattitaitokoe.

Vuoden lopussa hyväksyntä oli voimassa 138:lla pakkaamolla. Hakemuksia jätettiin vuoden aikana 14 kappaletta, joista uusia aloittavia pakkaamoja oli yksi. Pakkaamohyväksynnän laajennusta haki 8 pakkaamoa. Muut lupahakemukset koskivat pakkaamotoiminnan jatkamista. Tarkastuksia tehtiin 4 kappaletta. Pakkaamohyväksyntä myönnettiin kaikille hakijoille ja lisäksi yhdelle vuoden 2019 lopulla hakemuksen jättäneelle uudelle pakkaamolle.

Taulukko 12. Siemenpakkaamoiden lukumäärä vuosina 2016 - 2020.

Pakkaamot	2016	2017	2018	2019	2020
Pakkauslupia voimassa 31.12. (kpl)	153	145	135	138	138
Hakemuksia jätetty	14	98	19	18	14
Katselmuksia tehty	8	93	26	13	4
Lupa myönnetty	8	87	18	16	15
Lupaa ei myönnetty/keskeytyi	6	2	1	2	-
Lupa peruttu	-	-	-	-	-

4.2 Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus

4.2.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Siemenpakkaamojen tarkastuksia tehtiin vuoden aikana 4 kpl, joista 3 paikan päällä ja yksi etätarkastuksena. Pandemiatilanteessa pakkaamotoiminnan jatkamista hakeneille pakkaamoille ei tehty tarkastuksia, vaan ne jätettiin tehtäväksi myöhemmin lupakauden aikana. Tarkastetuista pakkaamoista 2 oli uusia ja 2 merkittäviä laajennuksia tehneitä pakkaamoja.

Taulukko 13. Siemenpakkaamojen tarkastuksissa 2020 havaitut puutteet/kehittämiskohteet

Korjauksia/kehittämistä vaatineiden kohteiden määrä kpl	Tarkempi kuvaus
1	Vaaka puuttui, näytteenottimen asennus oli kesken, autom. säkityslinjaston asennus oli kesken
1	Sekoituslaitteen tarve
1	Uusien siilojen täyttö/purkulinjaston puhdistusmahdollisuuksia tarve parantaa

4.2.2 Puutteiden analyysi

Uudella pakkaamolla havaitun puutteen todettiin lainsäädännön tarkastelun ja tulkinnan jälkeen olevan kunnossa.

Laajentavilla pakkaamoilla puutteet liittyivät laitteiden keskeneräisiin asennuksiin ja asennettujen laitteiden parannuksiin. Tarkastuksen yhteydessä annettiin ohjeita ja puutteet tulivat korjatuiksi ennen lupien myöntämistä.

Ruokaviraston toiminta lähtee valmentavasta otteesta, joka vaatii pakkaajilta omatoimisuutta havaittujen puutteiden korjaamisessa ja ymmärrystä siitä, että valvonnan yhtenä tarkoituksena on parantaa toiminnan laatua.

4.3 Ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet

4.3.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Ruokavirasto järjesti koulutusta kahden uuden pakkaamon henkilökunnalle. Koulutukset toteutettiin pakkaamojen tarkastusten yhteydessä ja niihin osallistui yhteensä 5 henkilöä. Koulutusten aiheet koskivat sertifiointiprosessin ja pakkaamoluvan perusasioita. Hyväksynnän jatkamista hakeneiden pakkaamojen henkilökunta mukaan lukien kirjallisen ammattitaitokokeen suoritti yhteensä 11 henkilöä.

4.3.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Vaaditut korjaamistoimenpiteet varmistettiin etätarkastuksina pakkaajan lähettämien selostusten ja valokuvien avulla.

4.4 Toiminnan resurssit

Siemenpakkaamotoiminnan hyväksynät tarkastuksineen hoidetaan pääosin siemenyksikön siemenen laatu -jaoston omana työnä. Valtuutettuja tarkastajia käytetään tarvittaessa mm. vaadittujen korjaamistoimenpiteiden tarkastamiseen.

4.5 Auditoinnit, arviointi- ja ohjauskäynnit ja muu saatu palaute

Siemenpakkaamotoimintaan kohdistui yksi sisäinen auditointi.

4.6 Muutokset seuraavien vuosien toimintaan

Valtiovarainministeriöstä on haettu rahoitusta kasviosaston digitalisaatiohankkeisiin.

Siemenpakkaamotoiminnasta on mukana sähköinen pakkaamolupahakemus.

Pakkaamohyväksynnän riskipisteytys ja uuden hinnoittelutavan vaatimat muutokset rakennetaan ELMO-tietojärjestelmään.

5 LAJIKKEET

5.1 Lajikkeiden rekisteröinti

Lajikeluetteloon hyväksyttiin pohjoisiin kasvuolosuhteisiin soveltuvia lajikkeita, joita oli kaikkiaan 16: 1 kaura, 2 vehnää, 8 ohraa, 2 ruista, 3 hernettä. Lisäksi alkuperäiskasvilajikkeiden lista karttui yhdellä uudella rukilla ja yhdellä vehnällä. Uusia kasvilajikeoikeussuojauksia Ruokavirasto myönsi seitsemän kappaletta.

Kaksi lajikeluettelohakemusta hylättiin. Lajikkeet eivät täyttäneet kasvilajikelautakunnan viljely- ja käyttöarvolle hyväksymiä ja julkaisemia kriteereitä.

Toimijat, joilla on vain yksittäisiä rekisteröityjä lajikkeita, tuntevat säännöksiä huonommin kuin ammattimaisemmat toimijat. Näiden toimijoiden kohdalla välttämättömistä rekisteröinnin uusintoja muistutetaan.

5.2 Lajiketestaustoiminta (DUS)

Lajiketestauksessa oli mukana 117 uutta kasvilajiketta, joista 28:lle laadittiin lajikekuvaus. Rypsin testausta ei saatu tehtyä, koska rapsikuoriaiset tuhosivat kasvit. Lisäksi testattiin kaksi lajiketta alkuperäiskasviksi rekisteröimistä varten.

Testattavien lajikkeiden määrä on aikaisempina vuosina ollut keskimäärin 65-70 lajiketta/vuosi, joten tilausten määrä kasvoi merkittävästi. Asiaan vaikutti erityisesti yhden uuden toimijan mukaan tulo, mutta myös vakiintuneiden toimijoiden tilausten määrä kasvoi aikaisemmista vuosista.

5.2.1 Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus

DUS-testatuista lajikkeista yksi ei täyttänyt erottuvuuden vaatimusta toisen testausvuoden jälkeen. Kaikki lajikkeet olivat riittävän yhtenäisiä. Yhdestä lajikkeesta oli toimitettu näyte, joka ei ollut ilmoitettua lajiketta. Alkuperäiskasvilajikkeiksi rekisteröitävät lajikkeet täyttivät asetetut vaatimukset.

Lajikkeita, jotka eivät täytä DUS-testin vaatimuksia, ei voida hyväksyä lajikeluetteloon eikä niille voida myöntää kasvinjalostajanoikeutta. Asiakkaan ei ole käytännössä mahdollista selvittää jalostuslinjansa erottuvuutta, minkä vuoksi DUS-testi juuri tehdään. Esimerkiksi viestinnän keinoin ei täysin voida poistaa lajikkeiden hylkäystä. Suurin osa toimijoista on pitkäaikaisia ja he ovat pääsääntöisesti tietoisia lajikkeille ja niiden testaamiselle asetetuista vaatimuksista. Vuonna 2020 toimintaan tuli mukaan pari uutta toimijaa ja/tai vastuuhenkilöä ja heitä ohjattiin henkilökohtaisesti testaukseen liittyvissä asioissa.

DUS-testauksen laadun valvomiseksi tehtiin Ruokaviraston sisäinen arviointi koekenttien kunnosta kasvukauden aikana. Rypsin keväällä kylvetty DUS-koekenttä todettiin siinä määrin rapsikuoriaisten tuhoamaksi, että siitä ei saatu tuloksia. Uusintakylvö kuitenkin onnistui riittävän hyvin. Lisäksi tehtiin yksi sisäinen auditointi, jossa ei havaittu poikkeamia. Kehittämisehdotuksia on otettu huomioon toiminnan kehittämisessä.

5.2.2 Muutokset seuraavien vuosien toimintaan

Ruokavirasto on lopettanut niittynurmikan ja ruokohelven DUS-testauksen, ja valkoapilan testaus on tarkoitus lopettaa vuoden 2021 jälkeen. Päätöksellä ei ole merkitystä testaustoiminnan kannalta, koska niittynurmikkaa ja ruokohelpeä on testattu vain satunnaisesti ja valkoapilaakin vain yksittäisiä lajikkeita.

6 MUUTOSTRENDIT SIEMENTARKASTUKSESSA

Digitalisaatiohankkeet etenevät ja mahdollistavat toiminnan automatisointia. Valtiovarainministeriöstä on haettu rahoitusta kasviosaston digitalisaatiohankkeeseen (ns. SALLI), joka alkaisi vuonna 2022. Hankkeessa on useampi siemensertifiointiin ja markkinavalvontaan liittyvä osio, jotka toteutuessaan mahdollistaisivat entistä parempaa asiakkaiden asiointia sähköisen asiointipalvelu Toukon kautta. Hanke hyödyttäisi asiakkaiden

lisäksi Ruokavirastoa, sillä digitalisaatio mahdollistaa myös valvonnan ja tarkastusten kohdentamisen riskiperusteisuutta ja siten lisää vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta. Hankkeessa voidaan myös automatisoida toimintoja, mikä vaikuttaisi resurssien käyttöön.

Nykyisellään siemenyksikön resurssit ovat ohuet ja varamiesjärjestelmä haavoittuva. Pitkällä tähtäimellä digitalisaatio helpottaa resurssipulaa. On kuitenkin huomattava, että koko kasvintuotannon osastolla ei ole päätoimisia tuoteomistajia, joten digitalisaation rakentaminen vie resursseja päivittäisestä toiminnasta. Myös toteutuksessa olevat hankkeet työllistävät valmistuttuaan pari vuotta lisääntyvän neuvonnan tarpeen takia ja mahdolliset korjaukset voivat vaatia resursseja.

Erikoiskasvien kaupan ja markkinoinnin toimijoiden merkitys tulee todennäköisesti lisääntymään sekä sertifiointissa että siemenkaupan markkinavalvonnassa. Erikoiskaupan volyymit ovat suhteellisen pienet, mutta työllistävä vaikutus voi olla kokoaan suurempi valvontaan, tarkastuksiin ja erityisesti sertifiointiin liittyvään neuvontaan. Samoin tulee lisääntymään sellaisten erikoistuotteiden markkinointi, joihin liittyy siemenkauppa. Esimerkkinä on siemenperunan markkinointi harrastelijoille valmiiksi ruokkuun istutettuna.

Yhteistyön tarve lisääntyy Ruokaviraston eri sektoreiden välillä (esimerkiksi kasvinterveys, lannoite, luomu, elintarvikevalvonta) mutta myös Ruokaviraston ulkopuolisten viranomaisten kanssa (esimerkiksi FIMEA, Verohallinto). Tarve syntyy esimerkiksi lainsäädännön muutosten takia (vrt. kasvinterveyslainmuutos, tulevat luomun lainsäädännön muutokset) ja uuden tyyppisten tuotteiden takia.

Säädösten liberalisointi korostaa toimijoiden oman tekemisen merkitystä ja lisää toimijoiden vastuuta. Esimerkkinä on tulossa oleva muutos, jossa vakuuksissa ei enää ilmoiteta kauppaerän lajipuhdistustietoa. Samoin siemenviljelysten hukkakaurasäädöksissä säädökset lieventyvät. Toisaalta Ruokavirasto on lisännyt ja lisää jatkossakin viestintää vaatimuksista ja vaatimusten perusteluista. Siementarkastuksen tulokset on myös julkaistu avoimena tietona, mitä edelleen lisätään tuomaan toimijoille lisää tietoa ratkaisujen tueksi.

Sertifioitujen siemenen kysyntä ja tarjonta harrastepuolelle lisääntyy, mikä näkyy myös pakkaamoiden toiminnassa. Toiminnan siirtyminen yhä enemmän viralliselle puolelle on myös siemenen valvonnan ja viestinnän ansiosta. Valvonnalla on puututtu myös kuluttajille tehtävään harmaaseen siemenkauppaan ja viestintää on kohdennettu puutarhaharrastajille. Esimerkiksi siemenperunaa pakataan pieniin (10 kg ja pienempiin) kuluttajapakkauksiin ja pieniä vihanneskasveihin erikoistuneita toimijoita on ilmaantunut. Suuntaus jatkuu yhä voimakkaampana.

Monimuotoisuuden vaatimus peltoviljelyssä, maatiaiset, heterogeeniset aineistot ja luomulajikkeet tulevat vaikuttamaan siemensektoriin enenevässä määrin. EU-tasolla aloitetaan todennäköisesti siemensäädösten uusiminen.

Kasvinterveysvaatimusten muuttuminen erityisesti tuonnin osalta vaikuttaa harrastajien EU:n ulkopuolelta tehtävään siementen hankintaan. Ruokaviraston toimintaan rajoitukset vaikuttavat erityisesti DUS-testauksessa tarvittavien verrannenäytteiden hankintaan ainakin tilapäisesti hankaloittavasti. Myös Brexit vaikuttaa erikoiskasvien tuontiin paitsi Suomessa niin myös UK:ssa, jossa on ollut tietämättömyyttä EU-vaatimuksista.

Siemenvienti todennäköisesti lisääntyy. Toimijat vievät sekä Suomessa perinteisesti että harvemmin tuotettavia lajeja. Yksi vientikohde on Venäjä, joka on kohteena haastava vientivaatimusten epäselvyyksien takia. Vaikutus on myös viranomaista työllistävä.

Taulukko 11. Ruokavirastoa koskevat suunnitellut toimenpiteet vuosina 2020–2024.

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2020	2021	2022	2023	2024
Ely-keskusten teemoittaminen	x	x	x		
Riskiperusteisuuden vahvistaminen markkinavalvonnassa	x	x	x	x	
Seuraamusmaksun käyttöönotto	x	x			
Etämyynnin valvonnan tehostaminen	x	x	x	x	
Viestintä	x	x	x	x	x
Uusien osien ottaminen avoimeen tietoon	x	x	x	x	
Pakkaamokatselmusten uudistaminen (riskiperusteisuus ja tiheyden muutos)	x	x	x		
Sätkösiemen: asiakkaille tulokset ja päätökset sähköisesti (jatkohakemus)		x	x	x	
Mobiiliviljelystarkastus	x	x	x		
Kasvipassin laajennus	x	x			
Siemenkauppalaan muutokset, mm. ohjeiden päivitys ja huomioiminen järjestelmissä	x	x			



RUOKAVIRASTO

Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har uppsatts och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7