

Erityiskertomus

Elintarvikkeiden kemialliset vaarat: EU:n elintarvike- turvallisuuspolitiikka suojelee meitä, mutta siihen liittyy haasteita

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

SISÄLLYS

	Kohta
Termit ja lyhenteet	
Tiivistelmä	I–V
Johdanto	1–17
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	18–21
Huomautukset	22–69
EU:n elintarviketurvallisuusmallia pidetään kemikaalien osalta vertailukohtana ympäri maailmaa	22–38
EU:n mallin vahvuus perustuu useisiin mallille ominaisiin erottaviin tekijöihin	23–34
EU:n ulkopuolisista maista tuotujen elintarvikkeiden on täytettävä EU:n vaatimukset	35–38
Mallilla on haasteita	39–69
Jotkin EU:n säännösten osatekijät edellyttävät yhä täytäntöönpanoa tai toimia	40–41
EU:n elintarviketurvallisuusmallin kestävyys on koetuksella	42–45
Valvontajärjestelmän rajoitteet	46–69
Johtopäätökset ja suositukset	70–76
Liite I – Elintarvikkeita ja rehuja koskevilla EU:n säännöksillä säänneltyt kemialliset aineet	
Liite II – Esimerkkejä elintarvikkeissa mahdollisesti esiintyvistä kemikaaleista ja niiden vaikutuksista	
Liite III – Esimerkkejä vaillinaisista säännöksistä	
Komission vastaukset	

TERMIT JA LYHENTEET

ADI:	Hyväksyttävä päivittäinen saanti
ARfD:	Akuutin altistumisen viiteannos
Codex:	Codex Alimentarius on Codex Alimentarius -komission (CAC) hyväksymä kokoelma elintarvikealan standardeja, ohjeita ja käytäntöjä. Codex Alimentarius -komissio kuuluu keskeisenä osana FAO:n ja WHO:n yhteistä elintarvikestandardeja koskevaan ohjelmaan. FAO ja WHO perustivat CAC-komission suojelemaan kuluttajien terveyttä ja edistämään elintarvikkeiden kaupassa sovellettavia oikeudenmukaisia käytäntöjä.
EFSA:	Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen
Elintarvikkeiden säännelty ainesosa:	Elintarvikkeiden säänneltyjä ainesosia ovat ne elintarvikkeiden ainesosat, joille tarvitaan nykyisin myyntilupa. Ne käsittävät kemialliset aineet, joita käytetään elintarvikelisiä aineina, elintarvike-entsyymeinä, aromeina, savuaromeina sekä elintarvikkeisiin lisättyinä vitamiinien ja kivennäisaineiden lähteinä.
Elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä (RASFF):	Elintarvikkeita ja rehuja valvovat jäsenvaltioiden viranomaiset (EU28-jäsenvaltioiden elintarviketurvallisuusviranomaiset, komissio, EFSA, EFTAn valvontaviranomainen, Norja, Liechtenstein, Islanti ja Sveitsi) voivat elintarvikkeita ja rehuja koskevan nopean hälytysjärjestelmän avulla vaihtaa tietoja toimenpiteistä, joita on toteutettu havaittuihin elintarvikkeista tai rehuista aiheutuviin vakaviin riskeihin vastaamiseksi. Järjestelmä toimii ympäri vuorokauden ja varmistaa, että kiireellisiä ilmoituksia voidaan lähettää ja ottaa vastaan ja niihin voidaan reagoida yhdessä ja tehokkaasti.
EMA:	Euroopan lääkevirasto
FAO:	Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö
FDA:	Yhdysvaltain elintarvike- ja lääkevirasto (Food and Drug Administration)
GATT:	Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus
HACCP-järjestelmä:	Vaara-analyysin ja kriittisten hallintapisteiden järjestelmä
Hormonaaliset haitta-aineet:	Kemikaalit, jotka riittävän suurina annoksina voivat vaikuttaa hormonijärjestelmien (eli rauhasen ja niiden tuottamien

hormonien) toimintaan. Tämä voi aiheuttaa syöpäkasvaimia, synnynnäisiä epämuodostumia ja muita kehityshäiriöitä.

Kasviperäiset aineet:	Kasveista, levistä, sienistä tai jäkälistä valmistettuja kasviperäisiä aineita on nykyisin laajasti saatavilla EU:n markkinoilla ravintolisinä. Esimerkkejä ovat neidonhiuspuu, valkosipuli ja ginseng. Tällaiset tuotteet on yleensä merkitty luontaisiksi elintarvikkeiksi. Niitä voi ostaa apteekeista ilman reseptiä sekä supermarketeista, erikoismyymälöistä ja verkkokaupoista.
MRL:	Jäämien enimmäismäärä
Riskinarviointi:	Tieteellinen prosessi, joka koostuu seuraavista neljästä vaiheesta: vaaran tunnistaminen, vaaran kuvaaminen, altistuksen arviointi ja riskin kuvaaminen.
Riskinhallinta:	Riskinarvioinnista erillinen prosessi, jossa verrataan toimenpidevaihtoehtoja, kuullaan asianomaisia osapuolia, otetaan huomioon riskinarviointi ja muut oikeutetut tekijät ja tarvittaessa valitaan tarkoituksenmukaiset ennaltaehkäisyä ja valvontaa koskevat vaihtoehdot.
Riskiviestintä:	Vaaraan, riskiin, riskitekijöihin ja riskin havaitsemiseen liittyvien tietojen ja mielipiteiden vastavuoroinen välittäminen riskianalyysin aikana riskinarvioinnista ja riskinhallinnasta vastaavien, kuluttajien, elintarvike- ja rehuyritysten, akateemisen yhteisön ja muiden asiasta kiinnostuneiden kanssa, mukaan lukien myös riskinarvioinnin tulosten ja riskinhallintaa koskevien päätösten taustan selittäminen.
SPS-sopimus:	Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista
Tuonnissa sallittava enimmäismäärä:	Kansainvälisen kaupan tarpeita vastaava tuontituotteissa esiintyvien jäämien enimmäismäärä, jos — kasvinsuojeluaineen sisältämän tehoaineen käyttö tietyssä tuotteessa ei ole sallittua yhteisössä muista kuin kansanterveyteen liittyvistä syistä määrätyn tuotteen ja käytön osalta; tai — eri määrä on asianmukainen, koska nykyinen yhteisön jäämien enimmäismäärä on vahvistettu muista kuin kansanterveyteen liittyvistä syistä tietyn tuotteen ja käytön osalta.
WHO:	Maailman terveysjärjestö
WTO:	Maailman kauppajärjestö

TIIVISTELMÄ

I. Elintarviketurvallisuus on EU:lle ensisijaisen tärkeää, koskee kaikkia kansalaisia ja liittyy läheisesti kauppapolitiikkaan. EU:n elintarviketurvallisuuspolitiikalla pyritään takaamaan ihmisten elämän ja terveyden suojelun korkea taso ja suojelemaan EU:n kansalaisia kolmenlaisilta elintarvikkeisiin liittyviltä vaaroilta: fyysisiltä, biologisilta ja kemiallisilta.

II. Tässä tarkastuksessa keskityttiin kemiallisiin vaaroihin. Tarkastuskysymyksenä oli **”Onko EU:n elintarviketurvallisuusmalli vakaalla pohjalla ja suojaako se käytännössä EU:ssa käytettävät elintarvikkeet kemiallisilta vaaroilta?”**. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että malli **on** vakaalla pohjalla ja että se todella otetaan huomioon maailmanlaajuisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös, että malli on nykyisin ylikuormitettu, sillä komissiolla ja jäsenvaltioilla ei ole valmiuksia panna sitä täysimääräisesti täytäntöön.

III. Kemikaalien osalta EU:n elintarviketurvallisuusmallia pidetään vertailukohtana ympäri maailmaa. Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan Euroopan kansalaisten käyttämien elintarvikkeiden turvallisuus taataan maailman korkeimpiin kuuluvalla varmuustasolla. EU:n elintarviketurvallisuusmallin vahvuus perustuu

- a) sen hallintorakenteeseen, jossa vastuut jaetaan EU:n hajautettujen virastojen ja komission kesken ja jossa riskinarviointi erotetaan riskinhallinnasta
- b) sen tavoitteeseen arvioida kemikaalien turvallisuus ennen kuin niitä käytetään elintarvikeketjussa
- c) siinä käytettyyn selvään yksityisen sektorin ja valvontaviranomaisten väliseen vastuunjakoon.

Lisäksi EU edellyttää EU:n ulkopuolisten maiden noudattavan EU:n vaatimuksia, jotta voidaan taata, että EU:hun tuodut elintarvikkeet täyttävät samat korkeat turvallisuusvaatimukset.

IV. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että mallin täytäntöönpanoon liittyy tällä hetkellä haasteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti seuraavaa:

- a) Elintarvikkeissa, rehuissa, kasveissa ja elävissä eläimissä esiintyviä kemikaaleja koskeva EU:n säädöskehys on yhä kesken eikä sen täytäntöönpano ole vielä saavuttanut EU:n elintarvikelainsäädännössä tarkoitettua tasoa. Lisäksi Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA), joka antaa tieteellistä neuvontaa EU:n lainsäädännön, sääntöjen ja poliittisen päätöksenteon tarpeisiin, kärsii työnsä ruuhkautumisesta myös kemikaalien osalta. Tämä vaikuttaa järjestelmän eri osien asianmukaiseen toimintaan sekä koko mallin kestävyYTEEN.
Julkisten elinten suorittamat tarkastukset voivat myös aina muodostaa vain pienen osuuden kaikista suoritettavista tarkastuksista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että joissakin jäsenvaltioissa tarkastukset kattavat eräät kemiallisten aineiden ryhmät toisia aineryhmiä useammin ja että säädöskehys on niin laaja, että viranomaisten on yksin vaikea toteuttaa kaikki niille annetut tehtävät. EU:n malli säilyttää parhaiten uskottavuutensa, jos julkisia valvontajärjestelmiä täydennetään yksityisen sektorin järjestelmillä. Julkisten ja yksityisten valvontajärjestelmien välisiä synergioita on kuitenkin vasta alettu tutkia.
- b) EU pyrkii takaamaan, että tuontielintarvikkeet ovat EU:n korkeiden turvallisuusvaatimusten mukaisia. EU on nykyisin rajoittanut torjunta-aineiden käyttöä vaaroihin perustuvien kriteerien perusteella. Näiden torjunta-aineiden jäämiä saatetaan kuitenkin sallia EU:hun tuotavissa tuotteissa, jos riskinarviointi on osoittanut, että kuluttajille ei aiheudu vaaraa.
- c) Valvontajärjestelmissä on kuitenkin rajoitteensa, sillä jäsenvaltioiden oli vaikea määrittää, millaisiin vaatimusten täytäntöönpanotoimiin olisi ryhdyttävä, jos vaatimuksia ei ole noudatettu. Lisäksi komissio eritteli, miten se voisi lujittaa elintarvikelainsäädännön seuranta- ja täytäntöönpanomenettelyjään.

V. Tilintarkastustuomioistuin kannustaa havaintojensa perusteella komissiota jatkamaan säädöskehysten kehittämistä niin, että kansalaisia suojellaan edelleen kemiallisilta vaaroilta, ja antaa kolme suositusta. Komission olisi toteutettava seuraavat toimet:

- a) Osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa nykyistä ohjelmaa (REFIT), jota sovelletaan elintarvikkeita, rehuja, eläviä eläimiä ja kasveja sääntelevään säädöskehykseen, komission olisi arvioitava, mitä muutoksia kemiallisia vaaroja koskevaan lainsäädäntöön voitaisiin tehdä ottaen huomioon valmiudet soveltaa lainsäädäntöä johdonmukaisesti. Komission olisi otettava täydentävyyden edistämiseksi jo aloitettu työ perustaksi ja määriteltävä, miten edetään, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat perustelluissa tapauksissa luottaa entistä laajemmin yksityisen sektorin tekemiin tarkastuksiin tekijänä, jolla parannetaan tarkastusten koordinoitua ja tehokkuutta ja EU:n elintarviketurvallisuusmallin kestävyttä.
- b) Elintarvikkeiden torjunta-ainejäämien osalta komission olisi tuotava esiin, mihin toimiin se aikoo ryhtyä, jotta säilytetään EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden ja tuontielintarvikkeiden turvallisuuden osalta sama varmuustaso niin, että samalla noudatetaan WTO:n sääntöjä.
- c) Komission olisi annettava jäsenvaltioille lisäohjeita siitä, miten varmistetaan sääntöjen noudattaminen. Komission olisi myös toteutettava havaitsemansa mahdollisuudet lujittaa EU:n elintarvikesääntöjen noudattamiseen sovellettavia seurantamenettelyjä.

JOHDANTO

1. Elintarviketurvallisuus on EU:lle ja kaikille sen kansalaisille ensisijaisen tärkeää. EU:n elintarviketurvallisuuspolitiikka perustuu yksityisten toimijoiden¹ ensisijaiseen vastuuseen, ja sen tavoitteena on suojata ihmisiä heidän syömänsä ruoan aiheuttamilta sairauksilta. Elintarviketurvallisuus voi vaikuttaa kaikkien kansalaisten terveyteen ja liittyy läheisesti sekä elintarvikkeiden ja rehujen vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan unionissa että turvallisten rehujen ja turvallisten, terveellisten elintarvikkeiden maailmanlaajuisen kaupan² helpottamiseen. EU:n elintarvikelainsäädännöllä pyritään takaamaan ”ihmisten elämän ja terveyden suojelun korkea taso”³. Komissio on painottanut politiikan merkitystä ja todennut, että EU:ssa myytävien elintarvikkeiden turvallisuuden takaaminen on keskeisessä asemassa *EU:ssa, joka suojelee*⁴.
2. Elintarvikevälitteisten tautien kokonaistaakkaa koskevien WHO:n arvioiden⁵ mukaan Eurooppa on syömistä ajatellen maailman turvallisimpia paikkoja.

¹ Toimijoilla on ensisijainen vastuu a) varmistaa, että unionin ja kansallisen elintarvikelainsäädännön kaikkia (elintarviketurvallisuutta koskevia ja muita) vaatimuksia, jotka ovat kyseisen toiminnan kannalta relevantteja, noudatetaan niiden vastuulla olevissa yrityksissä, ja b) suorittaa tätä varten tarkastuksia. Tämä tekijä on olennainen elintarvikekriisien – ja etenkin elintarviketurvallisuuteen liittyvien kriisien – torjumisen kannalta, sillä sen ansiosta elintarvikeketjussa on lukuisia tarkastuspisteitä.

² Maailmanlaajuista kauppaa säännellään WTO:n säännöillä. Sekä EU että yksittäiset jäsenvaltiot ovat WTO:n jäseniä.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1) (yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus), 5 artikla.

⁴ Euroopan komissio, ”Food safety EU budget for the future”, 7. kesäkuuta 2018 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/future_budget_factsheet_en.pdf).

⁵ Maailman terveysjärjestö, ”WHO estimates of the global burden of foodborne diseases: foodborne diseases burden epidemiology reference group 2007–2015”, kaavio 12, s. 80.

Mitä ovat elintarvikkeiden kemialliset vaarat?

3. Elintarviketurvallisuusmallin tavoitteena on torjua kolmenlaisia vaaroja⁶: fyysisiä⁷, biologisia⁸ ja kemiallisia. Tässä tarkastuksessa keskityttiin kemiallisiin vaaroihin.

4. Kaikki elintarvikkeet koostuvat kemikaaleista. Kemialliset vaarat ovat aineita, joista saattaa aiheutua terveyshaittoja ja joita joko esiintyy elintarvikkeissa luonnostaan tai joita lisätään niihin valmistuksen tai käsittelyn aikana (ks. taulukko 1). Esimerkkeinä voidaan mainita jotkin lisäaineet, torjunta-aineet ja tietyt metallit. Elintarvikkeisiin voi jäädä tiettyjen aineiden jäämiä, jotka voivat vaikuttaa elintarvikeketjun myöhemmässä vaiheessa tai eri tuoteryhmiin. Esimerkiksi rehuksi käytettyjen kasvien viljelyn aikana käytettyjen torjunta-aineiden jäämiä saatetaan havaita myöhemmin eläinperäisille elintarvikkeille tehdyissä testeissä. Tämän vuoksi EU:n elintarviketurvallisuusmallissa sovelletaan yhdenmuettyä lähestymistapaa. Siihen kuuluu toimintaa kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa eläinten ruokinnasta ja terveydestä, kasvinsuojelusta ja elintarviketuotannosta jalostukseen, varastointiin, kuljetukseen, tuontiin, vientiin ja vähittäismyyntiin. Kemiallisia vaaroja voi liittyä kaikkiin elintarvikkeisiin, myös luonnonmukaisiin elintarvikkeisiin⁹.

⁶ Asetuksen (EY) N:o 178/2002 3 artiklan 14 kohdan mukaan 'vaaralla' tarkoitetaan elintarvikkeessa tai rehussa olevaa biologista, kemiallista tai fyysistä tekijää tai tilaa, joka saattaa vaarantaa elintarvikkeen tai rehun turvallisuuden.

⁷ Fyysiset vaarat ovat elintarvikkeissa olevia esineitä, jotka voivat aiheuttaa vaaroja, jos ne syödään. Niitä esiintyy tavallisesti sen vuoksi, että elintarvikkeiden käsittelykäytännöt eivät ole turvallisia tai elintarvikkeet saastuvat vahingossa.

⁸ Biologiset vaarat ovat taudinaiheuttajia, jotka voivat sairastuttaa ihmisiä. Niitä ovat esimerkiksi loiset, virukset ja bakteerit. Vaara-analyysin ja kriittisten hallintapisteiden järjestelmän eli HACCP-järjestelmän asianmukainen toteuttaminen on tärkein biologisten vaarojen torjuntaan käytettävä työkalu.

⁹ Luonnonmukainen elintarvike on elintarvike, joka on sertifioitu tuotetuksi luonnonmukaisen tuotannon vaatimusten mukaisesti. Näiden vaatimusten mukaisuus ei tarkoita, että kaikki kemialliset vaarat, kuten vierasaineet, olisi suljettu pois.

Taulukko 1 – EU:ssa säänneltävät kemiallisten vaarojen ryhmät, jotka sisältyivät tähän tarkastukseen

Elintarvikkeiden säännellyt ainesosat	Elintarvikelisiäaineet Elintarvike-entsyymit Elintarvikearomit Ravinnelähteet (ravintolisät/kasvipäriset aineet)
Elintarvikeketjun aikana syntyneet jäämät	Rehun lisäaineet Eläinlääkkeet Torjunta-aineet
Vierasaineet	Ympäristösaasteet Luonnolliset vierasaineet Prosessissa syntyvät vierasaineet
Elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit	

5. Elintarviketurvallisuuteen liittyviä kemikaaleja sääntelevä Euroopan unionin säännöstö on laaja ja hajanainen. EU:ssa on hyväksytty lukuisia säädöksiä¹⁰, kuten direktiivejä, asetuksia, päätöksiä ja sopimuksia, kullekin erityisalalle (esimerkiksi elintarvikelisiäaineet, aromit, rehun lisäaineet, torjunta-aineet). Säännöstöllä säännellään kaiken kaikkiaan noin 8 000 kemiallista ainetta (ks. liite I).

Elintarvikkeiden kemiallisiin vaaroihin liittyvät terveysriskit

6. Myrkyllisinä pitoisuuksina kemikaaleja sisältävien elintarvikkeiden vaikutuksia on vaikea ilmaista määrällisesti. Elintarvikevälikkeisiä tauteja koskevat tutkimukset sisältävä vähemmän

¹⁰ Koko elintarviketurvallisuutta pikemminkin kuin vain kemiallisia vaaroja koskevat kolme tärkeintä säädöstä ovat:

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vahvistetaan perusta EU:n elintarviketurvallisuuspolitiikalle, sillä sopimuksessa annetaan EU:lle valtuudet toimia kansanterveyden ja kuluttajansuojan edistämiseksi.
- Asetuksessa (EY) N:o 178/2002 vahvistetaan elintarvike- ja rehulainsäädäntöä koskevat yleiset periaatteet ja vaatimukset (yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus). Asetuksella luodaan puitteet, joita on noudatettava sekä EU:n että jäsenvaltioiden elintarvike- ja rehulainsäädäntöä kehitettäessä ja jotka kattavat elintarvikkeiden ja rehun kaikki tuotanto- ja jakeluvaiheet.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritettua virallista valvonnasta (EUVL L 165, 30.4.2004, s. 1).

lukuja kemiallisista vaaroista¹¹ aiheutuvista sairastumisista tai kuolemista kuin elintarvikkeista aiheutuvista tartunnoista. Tämä voi johtua siitä, että kemiallisista vaaroista aiheutuvat haitat ilmenevät monissa tapauksissa vasta pitkän ajan kuluessa ja joissakin tapauksissa kyse on kehoon kohdistuvasta kemiallisten vaarojen yhteisvaikutuksesta ja kasautuvasta vaikutuksesta.

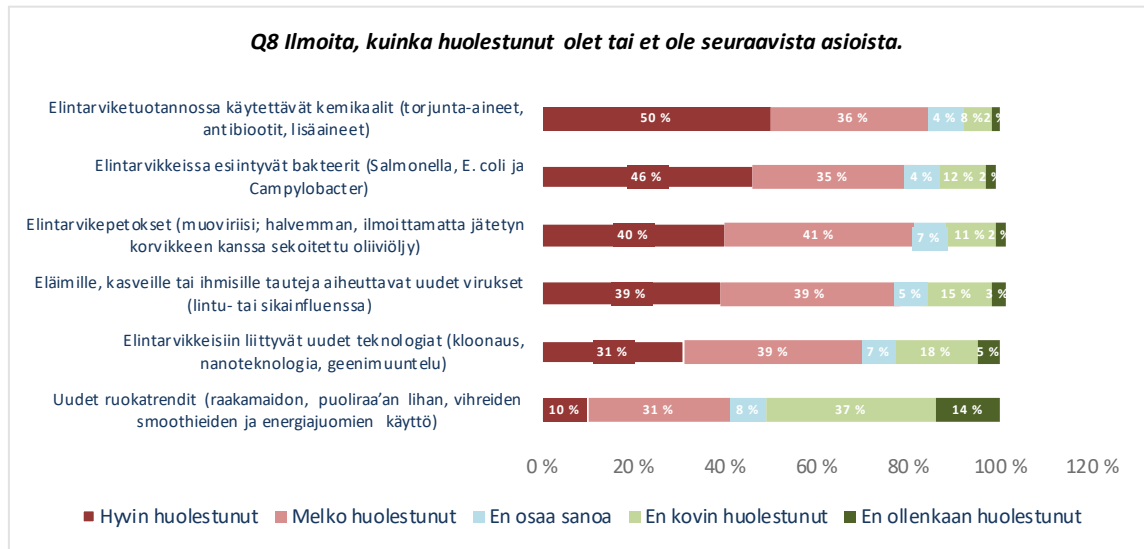
7. Markkinoilla olevia myrkyllisyysrajat ylittäviä tuotteita koskevat oma-aloitteiset valitukset ovat siksi suhteellisen harvinaisia. Viranomaisten vastuulla oleva valvontajärjestelmä (ks. **kohdat 13–17**) on keskeisessä asemassa suojelemaan kuluttajia mahdollisilta riskeiltä.

8. Elintarvikkeiden kemikaalit – myös luonnostaan esiintyvät aineet – voivat häiritä hormonitoimintaa, ja eläimillä käytetyt antibiootit voivat edistää mikrobilääkeresistenssin kehittymistä. **Liitteessä II** esitetään esimerkkejä elintarvikkeisiin sisältyvistä kemikaaleista aiheutuvista terveysriskeistä, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

9. Kun kansalaisilta kysyttiin muutamista elintarvikkeisiin liittyvistä asioista, he pitivät huolestuttavimpina asioina elintarviketuotannossa käytettäviä torjunta-aineita, antibiootteja ja lisäaineita. EFSA:n hiljattain teettämässä tutkimuksessa todettiin, että 86 prosenttia vastaajista oli hyvin tai melko huolestuneita siitä, että näitä aineita käytetään elintarviketuotannossa (ks. **kaavio 1**).

¹¹ Maailman terveysjärjestö, "WHO estimates of the global burden of food-borne diseases: Food-borne disease burden epidemiology reference group 2007–2015", 3.12.2015. Tämä on ensimmäinen ja tällä hetkellä täydellisin WHO:n tutkimus elintarvikevälitteisiä tauteja koskevista arvioista. Tutkimus sisältää tietoja neljästä kemiallisesta aineesta (aflatoksiini, kassavan syanidi, dioksiini ja maapähkinäallergeenit).

Kaavio 1 – EU:n laajuiset käsitykset eri näkökohtiin liittyvistä riskeistä



Lähde: Etienne, J. et al., EU Insights – Consumer perceptions of emerging risks in the food chain, EFSA, 11.4.2018. doi:10.2903/sp.efsa.2018.EN-1394 ICF.

Miksi elintarvikkeisiin liittyy kemiallisia vaaroja?

10. Elintarvike voi altistua kemikaalien myrkyllisille määrille useiden reittien kautta, kuten maatalouskäytäntöjen, teollisuusprosessien, epäasianmukaisen varastoinnin, ympäristön saastumisen tai luontaisten myrkkujen vuoksi. Kemiallisia vaaroja esiintyy elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa. Jäljempänä oleva **Kahvikuppi 1** -esimerkki kuvaa, mitä kemiallisia vaaroja saattaa esiintyä yleisesti käytetyssä tuotteessa. Tämä kertomus sisältää myös kaksi muuta kahvikuppiaihteista esimerkkiä, joilla havainnollistetaan, miten EU:n elintarviketurvallisuusmalli vaikuttaa tähän samaan tuotteeseen.

Kahvikuppi 1



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Sisältyykö kahvissasi käytettäviin kahvipapuihin kemiallisia vaaroja?

Päivittäiseen kupilliseesi kahvia käytetyt paahdetut kahvipavut voivat sisältää esimerkiksi seuraavia aineita:

- papujen sisältämiä kasvustoon levitettyjen torjunta-aineiden jäämiä (kuten heptaklooria)
- ympäristösaasteita, kuten raskasmetalleja, joita kahvipavuissa on siksi, että kasvi saa niitä maaperästä
- paahtamisprosessin aikana syntyneitä vierasaineita (kuten akryyliamidia).

Kahvikuppi 2 -esimerkissä (kohta 34 jäljempänä) selitetään, miten nämä mahdolliset esiintymät tarkastetaan.

11. Elintarvikealan toimijoille on oikeudellisten velvoitteiden mutta myös maineensa ja taloudellisen etunsa vuoksi hyvin tärkeää varmistaa, että niiden myymät elintarvikkeet ovat turvallisia. Desinfiointi- ja säilöntäaineiden kaltaiset kemikaalit voivat auttaa toimijoita tältä osin. Elintarvikealan toimijoilla on myös taloudellisia etuja, joiden vuoksi ne saattavat käyttää kemikaaleja esimerkiksi alentaakseen kustannuksia, tarjotakseen uusia tuotteita taikka rakenteeltaan tai maultaan uusia tuotteita.

12. Kemiallisia aineita koskevalla EU:n elintarvikelainsäädännöllä säännellään vain osaa kaikista markkinoilla olevista kemikaaleista. Tarkka osuus ei ole tiedossa. Useimpien elintarvikkeissa käytettävien kemikaalien kohdalla on varmistettava markkinoille saattamista koskevin ennakkolupamenettelyin, että EU:n elintarvikelainsäädäntöä noudatetaan, myös elintarviketurvallisuuden osalta. Uusien aineiden hyväksyntää koskevien hakemusten määrä kasvaa joka vuosi¹². EU on perinteisesti ollut johtava toimija maatalouden ja elintarvikkeiden alalla käytettävien kemikaalien maailmanmarkkinoilla. EFSA on kaikkien elintarvikeketjuun liittyvien osatekijöiden riskinarvioinnista huolehtiva EU:n elin.

¹² Havainto, jonka Ernst & Young teki EFSA:n ulkoisen arvioinnin yhteydessä vuonna 2012.

Miten EU:n elintarviketurvallisuuden valvontajärjestelmä toimii?

13. Suurin osa elintarviketurvallisuutta koskevista säännöksistä päätetään EU:n tasolla.

Komissio ehdottaa EU:n erityisvirastojen antamat neuvot huomioon ottaen sääntöjä, joita olisi noudatettava EU:ssa käytettävien elintarvikkeiden turvallisuuden takaamiseksi.

Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto on vastaa tästä politiikasta komissiossa.

14. Elintarvikeketjua koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa vastaavat niiden viranomaiset. Toimivaltaiset viranomaiset luovat alueelleen virallisia valvontajärjestelmiä, joilla varmistetaan, että toimijoiden toiminta ja EU:n markkinoille saatettavat tuotteet ovat sovellettavien standardien ja vaatimusten mukaisia. Komission vastuulla on hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat EU:n ulkopuolisia maita (esimerkiksi poistamalla laitoksia sallittujen luettelosta), ja ryhtyä oikeustoimiin, kun jäsenvaltiot eivät täytä velvoitteitaan.

15. Elintarvikkeiden ja rehujen virallista valvontaa koskeva asetus (EY) N:o 882/2004 muodostaa perustan suoritettaville tarkastuksille. Asetuksella pyritään lähestymään koko elintarvikeketjun virallista valvontaa kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisesti. Se muodostaa kehyksen, jonka avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat todeta, noudatetaanko elintarvike- ja rehulainsäädäntöä, ja estää, poistaa ja alentaa hyväksyttävälle tasolle ihmisiin ja eläimiin kohdistuvia riskejä. Asetuksessa säädetään myös tuontituotteiden virallisen valvonnan erityissäännöistä. Kemiallisia vaaroja säännellään lisäksi lukuisilla alakohtaisilla säädöksillä.

16. EU on maailman suurin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden viejä ja tuoja.

Tuontivalvonnalla pyritään varmistamaan, että tuontituotteet ovat EU:n lainsäädännön mukaisia samalla tavalla kuin EU:ssa tuotetut elintarvikkeet. Perusperiaate on, että kaikkien EU:n markkinoilla olevien elintarvikkeiden on oltava turvallisia riippumatta siitä, mistä ne ovat peräisin¹³.

¹³ Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston verkkosivuston mukaan Euroopan komissio pyrkii varmistamaan, että Euroopan elintarviketarjonta on maailman turvallisin ja että samoja elintarviketurvallisuutta koskevia vaatimuksia sovelletaan kaikkiin tuotteisiin riippumatta siitä, mistä ne ovat peräisin, https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade_en

17. Elintarvikeketjuun osallistuvilla yrityksillä on päävastuu elintarviketurvallisuudesta. Niillä on usein laadunvarmistusjärjestelmät, jotka kattavat koko ketjun elintarvikkeiden myyntipaikkaan asti.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

18. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin EU:n elintarviketurvallisuusmallin perustaa ja toimintaa kemiallisten vaarojen osalta. Tarkastuksen laajuudesta päätettäessä otettiin huomioon useita tekijöitä: kemiallisiin vaaroihin liittyvien riskien merkityksellisyys, EU:n vastuun merkityksellisyys kemikaaleja koskevien asioiden yhteydessä, näin kohdennetun tarkastuksen suuri merkitys ja mahdolliset vaikutukset sekä tilintarkastustuomioistuimen äskettäin tai parhaillaan toteuttamien muiden tarkastusten kohteet. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

Onko EU:n elintarviketurvallisuusmalli vakaalla pohjalla ja suojaako se EU:ssa käytettävät elintarvikkeet kemiallisilta vaaroilta?

19. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

- katsotaanko EU:n elintarviketurvallisuusmallin olevan kemikaalien osalta kansainvälisten parhaiden käytäntöjen mukainen
- onko EU:lla vakaa oikeusperusta sen takaamiseksi, että tuontituotteet täyttävät elintarvikkeissa, rehuissa, elävissä eläimissä ja kasveissa esiintyviä kemikaaleja koskevat EU:n keskeiset vaatimukset
- mallin täytäntöönpanoa, erityisesti säädöskehityksen kattavuutta, valvontajärjestelmän toimintaa ja sitä, onko malli toimiva keskipitkällä aikavälillä.

Periaate käy ilmi myös yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 11 (tuodut elintarvikkeet ja rehut) ja 14 (elintarvikkeiden on oltava turvallisia) artiklan yhteisestä lukemisesta.

Tarkastuksessa ei pyritty arvioimaan elintarviketurvallisuusasioita koskevia tieteellisiä arviointeja uudelleen.

20. Arvioidessaan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien toimintaa tilintarkastustuomioistuin tutki viimeisintä vuotta, jolta oli saatavissa täydelliset suunnittelua, täytäntöönpanoa ja seurantaa koskevat asiakirjat (eli vuotta 2016).

21. Tarkastus toimitettiin joulukuun 2017 ja toukokuun 2018 välisenä aikana.

Tarkastusevidenssiä kerättiin seuraavilla tavoilla:

- Asiakirjoihin perehtyminen sekä komission (terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto) ja EFSA:n henkilöstön haastattelut. EFSA on EU:n viranomainen, joka Euroopan lääkeviraston ohella antaa elintarviketurvallisuutta koskevaa tieteellistä neuvontaa¹⁴. Lisäksi tutkittiin ja analysoitiin komission menettelyjä, ohjeita, jäsenvaltioiden kanssa käymää kirjeenvaihtoa ja kokouspöytäkirjoja sekä ulkoisia arviointeja ja tarkastuskertomuksia.
- Tarkastuskäynnit kolmeen jäsenvaltioon: Italiaan, Alankomaihin ja Sloveniaan¹⁵. Näistä jäsenvaltioista jokaisessa käytiin asiaan liittyvissä ministeriöissä, elintarvikealan toimijoiden luona ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien keskeisissä paikoissa (kuten rajatarkastusasemilla). Jäsenvaltioihin tehtyjen käyntien aikana tarkastettiin valvontajärjestelmien toiminta sekä komissiolle ja EFSAlle lähetettävien tarkastustuloksia koskevien tietojen ja tieteellisten tietojen kulku.

¹⁴ EFSA huolehtii elintarviketurvallisuuteen liittyvästä riskinarvioinnista ja EMA puolestaan vastaa lääkkeiden arvioinnista EU:ssa (myös eläinlääkkeiden osalta).

¹⁵ Nämä kolme jäsenvaltiota valittiin seuraavin perustein: 1) paljon elintarvikkeita tuovien ja huomattavasti vähemmän elintarvikkeita tuovien jäsenvaltioiden välinen tasapaino, 2) jäsenvaltiot, joissa elintarvikkeiden kemiallisten vaarojen osalta eniten huolta aiheuttavat eri aineet, ja 3) EU:n tärkeimmän elintarvikkeiden kemikaaleja koskevaa tieteellistä neuvontaa antavan viraston sijainti (Parmassa sijaitseva EFSA). Lisäksi maita valittaessa pyrittiin maantieteelliseen tasapainoon. Italiassa tarkastukset keskitettiin maan aluejaon vuoksi pääasiassa yhteen alueeseen (Liguria).

- Tapaamiset jäsenvaltioiden tai EFSA:n sellaisten asiantuntijoiden kanssa, jotka työnsä vuoksi ovat kansainvälisten foorumien jäseniä ja joilla on käytettävissään ajantasaista tietoa kemiallisista vaaroista ja elintarviketurvallisuudesta yleensä.

HUOMAUTUKSET

EU:n elintarviketurvallisuusmallia pidetään kemikaalien osalta vertailukohtana ympäri maailmaa

22. Kertomuksen tässä osassa esitetään ne tekijät, jotka tekevät EU:n mallista ympäri maailmaa käytettävän vertailukohdan. Lisäksi kuvaillaan EU:n oikeusperustaa, jonka nojalla edellytetään, että EU:n ulkopuoliset maat noudattavat EU:n vaatimuksia, kun maat vievät tuotteita EU:hun. Sen tarkoituksena on taata, että EU:sta peräisin olevat tuotteet ja tuontituotteet täyttävät samat korkeat turvallisuusvaatimukset.

EU:n mallin vahvuus perustuu useisiin mallille ominaisiin erottaviin tekijöihin

23. Osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa komission ohjelmaa (REFIT)¹⁶ on tehty EU:n tärkeimmän elintarvikealaa sääntelevän säädöksen eli yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen toimivuustarkastus¹⁷. Sen äskettäisten tulosten mukaan EU:n elintarviketurvallisuusmallilla on useita myönteisiä piirteitä. Kaikissa

¹⁶ Sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma on osa komission toteuttamaa paremman sääntelyn agenda. Ohjelman avulla pyritään yksinkertaistamaan EU:n lainsäädäntöä, poistamaan tarpeettomat rasitteet ja mukauttamaan sääntöjä toimintapoliittisia tavoitteita vaarantamatta.

¹⁷ SWD(2018) 38 final, "The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002)".

tutkimuksissa^{18 19 20}, joihin tilintarkastustuomioistuin perehtyi, EU:n elintarviketurvallisuusmallia pidettiin vertailukohtana. Myös kaikki tilintarkastustuomioistuimen tapaamat asiantuntijat olivat tätä mieltä (ks. kohta 21). Vaikka EU:n malli on maailman kehittyneimpiä, vaatimusten noudattamisesta aiheutuu EU:n maanviljelijöille yleensä saman verran kustannuksia kuin muualla maailmassa²¹. EU:n mallin vahvuuden katsotaan perustuvan useaan erottavaan ja mallille ominaiseen tekijään. Tässä osassa käsitellään kolmea näistä tekijöistä.

EU:n mallissa määritellään selkeästi riskianalyysin kolme osaa ja erotetaan ne toisistaan

24. EU:n lainsäädännössä ja erityisesti yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa asetuksessa (asetus (EY) N:o 178/2002)²² erotetaan toisistaan EU:n tason riskianalyysin kolme osaa: riskinarviointi, riskinhallinta ja riskiviestintä (ks. kaavio 2).

¹⁸ Spiric, D. et al., "Convergence on EU and USA Food Safety Regulation Approach, Regarding Foodborne Outbreaks", The 58th International Meat Industry Conference "Meat Safety and Quality: Where it goes?", *Procedia Food Science* 5(2015) 266–269. Raportissa todetaan, että Yhdysvallat käyttää EU:n elintarvikelainsäädäntöä vertailukohtana.

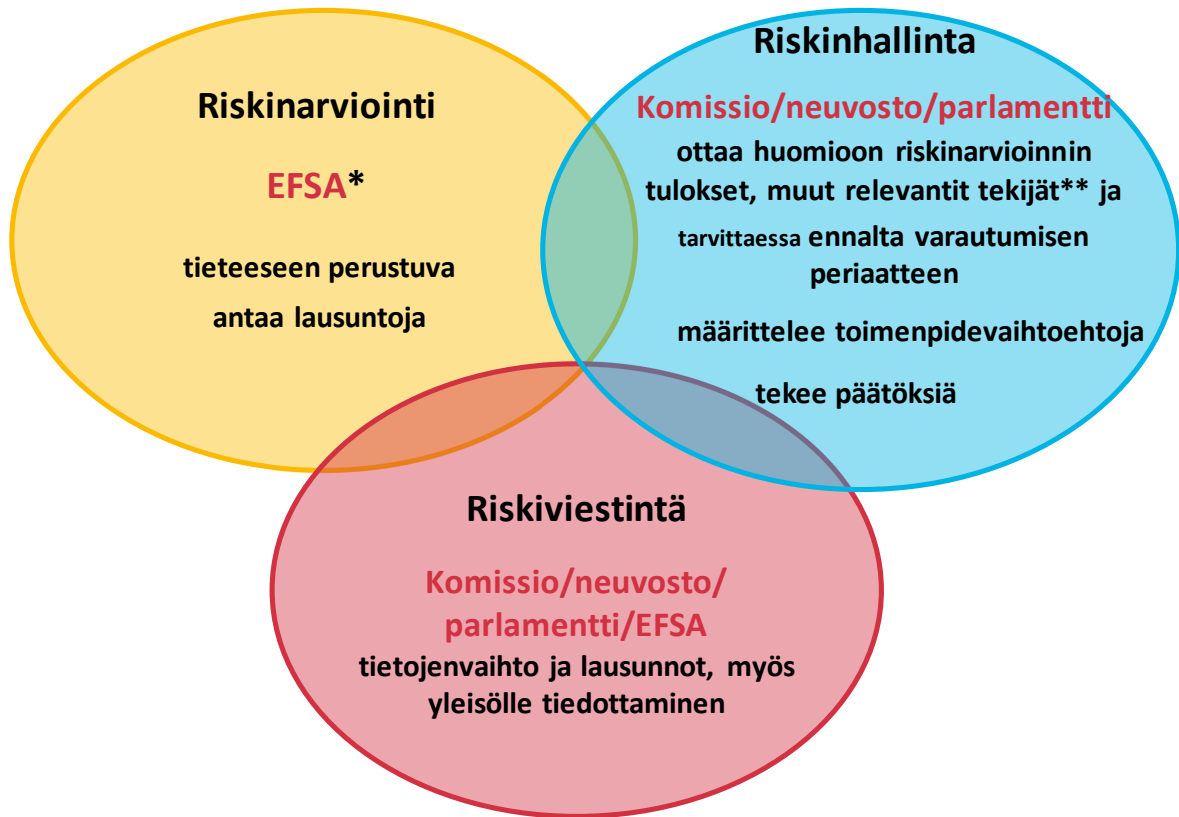
¹⁹ Humphrey, J., "Food Safety, Private Standards Schemes and Trade: The Implications of the FDA Food Safety Modernization Act", *IDS Working Paper Volume 2012 No 403*, syyskuu 2012.

²⁰ EloP: Text 2008-006 – European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union. Robert Fischer. 2008. Fischerin mukaan useat maat, kuten Ranska ja Saksa, ovat EU:n innoittamina perustaneet riippumattomia arviointivirastoja ja alkaneet soveltaa riskinarvioinnin ja riskinhallinnan organisatorisen eriyttämisen periaatetta.

²¹ Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety, CPRA Euroopan komission toimeksiannosta. AGRI 2011-EVAL-08.

²² Asetuksen (EY) N:o 178/2002 johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan seuraavaa: "Kun elintarvikelainsäädännön tarkoituksena on poistaa tai ehkäistä terveydelle aiheutuva riski tai vähentää sitä, riskianalyysin kolme toisiinsa liittyvää osaa — riskinarviointi, riskinhallinta ja riskiviestintä — tarjoavat järjestelmällisen menetelmän tehokkaiden, oikeasuhteisten ja oikein kohdennettujen, ja terveyden suojelemiseksi tarvittavien toimenpiteiden tai muiden toimien määrittämiseksi." Asetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa todetaan seuraavaa: "Yleisesti tunnustettua on, että joissakin tapauksissa yksinomaan tieteellisellä riskinarvioinnilla ei saada kaikkia niitä tietoja, joihin riskinhallintaa koskevan päätöksen pitäisi perustua, ja myös muut tekijät, jotka ovat tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisiä, olisi oikeutetusti otettava huomioon. Näitä ovat yhteiskuntaan, talouteen, perinteisiin, etiikkaan ja ympäristöön liittyvät tekijät sekä tarkastusten toteutettavuus." Asetuksen 3 artikla sisältää näiden kolmen osan määritelmät.

Kaavio 2 – EU:n tasolla toteutettavan riskianalyysin kolme osaa



* EMA on vastuussa lääkkeiden (myös eläinlääkkeiden) riskinarvioinnista EU:ssa.

** Yhteiskuntaan, talouteen, perinteisiin, etiikkaan ja ympäristöön liittyvät tekijät sekä tarkastusten toteutettavuus.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

25. Jotta voitiin varmistaa näiden kolmen osan eriyttäminen, yleisestä elintarvikelainsäädännöstä vuonna 2002 annetussa asetuksessa vahvistettiin, että EU:lla on riippumaton virasto, joka toimittaa elintarviketurvallisuutta koskevia tieteellisiä riskinarviointeja: EFSA²³. EU:n elintarviketurvallisuutta käsittelevät päätöksentekijät ovat tämän viraston ansiosta pystyneet paitsi reagoimaan kansanterveyskriiseihin myös ottamaan käyttöön kattavan elintarviketurvallisuusjärjestelmän, joka käsittää vaatimukset ja niiden noudattamisen varmistamiseen tarvittavat mekanismit. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä

²³ EMA perustettiin asetuksella (EY) N:o 726/2004, joskin virasto oli vanhempien direktiivien nojalla jo olemassa vuodesta 1995 alkaen. Se on vastuussa lääkkeiden riskinarvioinnista EU:ssa.

koskevalla asetuksella pyrittiin siihen, että virastolla on riittävät valtuudet luoda perusta tieteellisesti perustellulle elintarviketurvallisuusmallille.

Elintarviketurvallisuutta koskevassa EU:n lähestymistavassa sovelletaan ennalta varautumisen periaatetta tarvittaessa

26. Ennalta varautumisen periaate on EU:n yleisen elintarvikelainsäädännön mukainen riskinhallinnan väline²⁴ (ks. **laatikko 1**). Jos perustellut syyt huoleen ovat olemassa eikä tieteellistä varmuutta ole saatu, periaatteeseen voidaan vedota riskinhallintaprosessin aikana ja toimia sen perusteella varovaisesti.

Laatikko 1 – Ennalta varautumisen periaate yleisen elintarvikelainsäädännön mukaan

Ennalta varautumisen periaatteella viitataan tiettyihin tapauksiin, joissa

- on kohtuulliset perusteet epäillä, että ihmisten terveyteen kohdistuu kohtuuton riski
- käytettävissä olevat tiedot eivät riitä kattavan riskinarvioinnin toteuttamiseen.

Tällaisissa erityisolosuhteissa päättäjät tai riskinhallinnasta vastaavat voivat toteuttaa ennalta varautumisen periaatteen perusteella toimenpiteitä tai muita toimia kunnes on hankittu täydellisemmät tieteelliset ja muut tiedot. Toimenpiteiden on oltava syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Niiden olisi oltava väliaikaisia, eli niitä olisi toteutettava vain siihen asti, kun saadaan kerättyä ja analysoitua kattavammat tiedot riskistä.

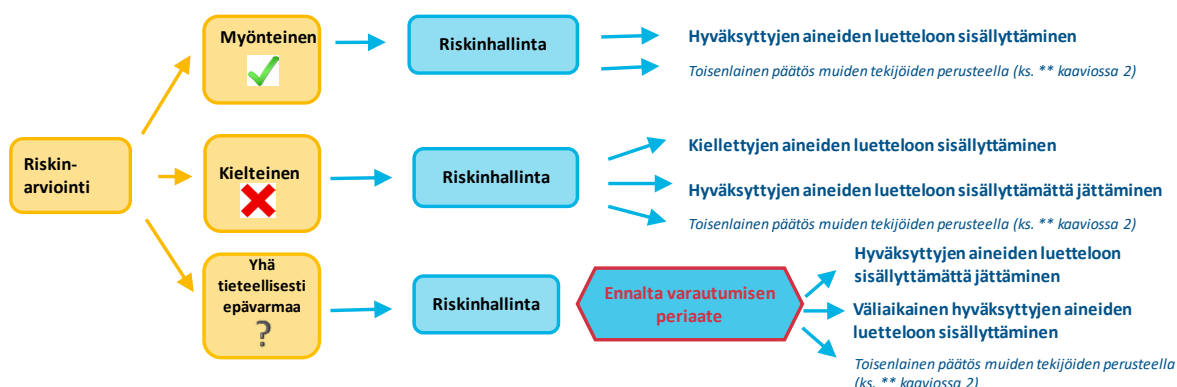
27. Ennalta varautumisen periaatteesta vuonna 2000 antamassaan tiedonannossa komissio totesi, että periaatetta olisi sovellettava tietyin rajoituksin²⁵. Periaatetta voidaan soveltaa,

²⁴ Asetus (EY) N:o 178/2002, johdanto-osan 21 kappale ja 7 artikla.

²⁵ Ennalta varautumisen periaatteelle perustuvissa toimenpiteissä on komission ennalta varautumisen periaatteesta antaman tiedonannon (COM(2000) 1 lopullinen, 2.2.2000) mukaan otettava huomioon seuraavat tekijät: toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa haluttuun suojan tasoon, toimenpiteissä on noudatettava tasavertaisuutta, toimenpiteiden on oltava yhtenäisiä jo hyväksyttyjen samankaltaisten toimenpiteiden kanssa, ennen toimenpiteiden hyväksymistä on tarkasteltava toiminnasta tai toimimattomuudesta aiheutuvia etuja ja haittoja (tarkasteluun voi sisältyä kustannus-hyötyanalyysi, jos se on aiheellista ja toteutettavissa), toimenpiteitä on voitava tarkistaa uusien tieteellisten tietojen perusteella ja toimenpiteillä

kun on toteutettu riskinarviointi ja todettu, että vaikka on olemassa konkreettinen riski, tarvitaan yhä täydentävää tieteellistä tietoa riskin laajuuden määrittämistä varten (ks. **kaavio 3**). ”Periaate tarjoaa (...) perusteen toiminnalle, kun tiede ei pysty tarjoamaan selvää vastausta²⁶.” Riskinhallinnasta vastaavat voivat periaatteen ansiosta toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä sillä aikaa, kun he odottavat kattavampaa riskinarviointia varten tarvittavaa täydentävää tieteellistä tietoa.

Kaavio 3 – Ennalta varautumisen periaatteen käyttö



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tiedonannon perusteella.

28. Ennalta varautumisen periaatteella on sekä kannattajia että arvostelijoita. Kannattajien mielestä se on hyvä väline pyrittäessä suojelemaan kansalaisia mahdollisilta haitallisilta vaikutuksilta (tässä tapauksessa kemiallisilta vaaroilta). Arvostelijat pelkäävät, että periaatteen soveltaminen rajoittaa innovointia ja on tarpeettoman kallista. Vuonna 2000 antamassaan tiedonannossa komissio pyrki löytämään tasapainon: ”toisaalta on kunnioitettava ihmisten, teollisuuden ja organisaatioiden vapauksia ja oikeuksia ja toisaalta on vähennettävä ympäristölle, ihmisten terveydelle ja eläimille tai kasveille haitallisia vaikutuksia”.

pitäisi pystyä määrittelemään, kenellä on vastuu kattavampaan riskinarviointiin tarvittavien tieteellisten todisteiden tuottamisesta.

²⁶ Euroopan komission lehdistötiedote – Komissiolta tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta.

29. Terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyssä sopimuksessa (SPS-sopimus)²⁷ WTO:n jäsenvaltiot sitoutuvat kehittämään terveyttä koskevia vaatimuksiaan riskeihin perustuvien kriteerein²⁸. Tästä on EU:lle suurena elintarvikkeiden viejänä merkittävää hyötyä. EU:n nykyisessä säädöskehityksessä yhdistetään kahdenlaiset kriteerit: riskeihin perustuvat kriteerit (useimmissa tapauksissa) ja vaaroihin perustuvat poissulkemiskriteerit torjunta-aineiden markkinointia ja käyttöä sääntelevässä lainsäädännössä (ks. **laatikko 2**). Riskeihin perustuvat kriteerit tarkoittavat sitä, että aineelle suoritetaan täysi riskinarviointi²⁹, jossa määritetään sen turvallisuusrajat. Vaaroihin perustuvilla kriteereillä taas kielletään tietyt aineet³⁰ pelkästään sen perusteella, että ne katsotaan mahdollisesti vaarallisiksi (esimerkiksi syöpää aiheuttaviksi), eikä täyttä riskinarviointia tarvitse tehdä.

²⁷ WTO:n sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (SPS-sopimus) tuli voimaan Maailmankauppajärjestön perustamisen yhteydessä 1. tammikuuta 1995. Sopimus koskee elintarviketurvallisuutta sekä eläinten ja kasvien terveyttä koskevien säännösten soveltamista.

²⁸ SPS-sopimus, 5 artikla.

²⁹ Täysi riskinarviointi koostuu seuraavista neljästä vaiheesta: vaaran tunnistaminen, vaaran kuvaaminen, altistuksen arviointi ja riskin kuvaaminen.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 1).

Laatikko 2 – Vaaran ja riskin välinen ero

EU:n säädöskehityksessä tehdään ero vaaroihin perustuvien kriteereiden ja riskeihin perustuvien kriteereiden välillä. Torjunta-aineita, jotka eivät täytä vaaroihin perustuvia poissulkemiskriteereitä, ei voida markkinoida eikä käyttää EU:ssa. Näiden torjunta-aineiden jäämiä saatetaan sallia tuontituotteissa, jos riskinarviointi on osoittanut, että kuluttajille ei aiheudu vaaraa.



Lähde: EFSA.

30. WTO:n sääntöjen mukaan tuojamaat eivät voi käyttää vaaroihin perustuvia kriteerejä ainoana perusteena mahdollisten tuontituotteiden pois sulkemiselle³¹. Jäsenvaltiot arvioivat tuonnissa sallittavia enimmäismääriä koskevat hakemukset. Komissio on viime aikoina keskustellut niiden kanssa (ks. **kohta 38**) siitä, miten torjunta-aineiden hyväksyntää ja torjunta-ainejäämiä koskevassa kahdessa EU:n asetuksessa³² säädettyjä lakisääteisiä vaatimuksia sovelletaan noudattaen kuitenkin samalla SPS-sopimuksen mukaisia sitoumuksia³³.

³¹ WTO ANALYTICAL INDEX, SPS Agreement – Preamble (Jurisprudence). Kohta 1.5.2 Relationship of the precautionary principle with the SPS Agreement. Tammikuu 2018.

³² Asetus (EY) N:o 1107/2009 ja asetus (EY) No: 396/2005.

³³ Pysyvän kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitean yhteenvetokertomus ”Summary report of the Standing Committee on plants, animals, food and feed held in Brussels on 16 February 2017 – 17 February 2017”: Jäsenvaltiot toivat esiin vaikeuksia, joita tämä voi

EU:n lainsäädännön mukaan ensisijainen vastuu elintarviketurvallisuudesta on elintarvikeyrityksillä

31. Elintarvike- ja rehualan toimijoita ovat esimerkiksi viljelijät, kalastajat, jalostajat, jakelijat, tuojat ja vähittäiskauppiaat. Niihin kaikkiin sovelletaan yleisiä ja erityisiä lakisääteisiä vaatimuksia³⁴. EU:n elintarvikelainsäädännön mukaan vastuu sen noudattamisen varmistamisesta – ja erityisesti elintarvikkeiden turvallisuudesta – on ensisijaisesti elintarvike- tai rehualan toimijoilla³⁵. Tämän periaatteen täydentämiseksi ja tukemiseksi jäsenvaltioiden viranomaisten on varmistettava riittävä ja tehokas valvonta ja komission on seurattava koko kehystä sen varmistamiseksi, että se toimii asianmukaisesti (ks. **kaavio 4**).

aiheuttaa kansainvälisellä tasolla (Codex Alimentarius), ja tällaisiin jäsenvaltioiden tasolla tehtäviin toimintapoliittisiin päätöksiin liittyviä vastuukysymyksiä, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltiot toimivat tuonnissa sallittavia enimmäismääriä koskevien hakemusten käsittelymenettelyssä ensimmäisenä arvioijana. Ks. myös yhteenvetokertomus ”Summary report of the Standing Committee on plants, animals, food and feed held in Brussels on 13–14 June 2018”, esityslistan kohta A.14”.

³⁴ Elintarvike- ja rehualan toimijoiden on tuotannon, jalostuksen ja jakelun kaikissa vaiheissa oman toimintansa osalta huolehdittava siitä, että elintarvikkeet tai rehut täyttävät toiminnan kannalta asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset, ja varmistettava, että kyseiset vaatimukset täyttyvät.

³⁵ Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen toimivuustarkastuksen tulosten mukaan elintarvike- ja rehualan toimijoiden sekä viranomaisten välistä selkeää vastuunjakoa pidetään tehokkuusetuna.

Kaavio 4 – Elintarviketurvallisuutta koskevien yksityisten ja julkisten tarkastusten järjestelmä



Huom. Elintarvikealan toimijoihin voitaisiin myös kohdistaa yksityisiin sertifiointijärjestelmiin liittyviä lisätarkastuksia, ja toimijat voisivat sisällyttää nämä tarkastukset elintarviketurvallisuutta koskevien tarkastusten järjestelmään. Lisätarkastuksiin ei kuitenkaan kohdisteta jäsenvaltioiden virallista valvontaa eikä komission toteuttamaa seurantaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

32. Koska elintarvikkeita, rehuja, eläviä eläimiä ja kasveja, joihin sovelletaan elintarvikkeiden (kemiallista) turvallisuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä, on hyvin paljon, sekä yksityisten³⁶ että julkisten tarkastusten tarkoituksenmukainen koordinointi on tärkeää resurssien käytön tehokkuuden kannalta. Esimerkkinä suoritettavien tarkastusten määrästä³⁷ mainittakoon, että vuonna 2016 jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset analysoivat 84 657 näytettä torjunta-ainejäämien osalta (Islannissa ja Norjassa tarkastetut näytteet mukaan luettuina)

³⁶ Asetuksen (EY) N:o 178/2002 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

³⁷ Luvut perustuvat EFSA:n raportteihin.

sekä 706 764 näytettä direktiivin 96/23/EY³⁸ soveltamisalaan kuuluvien aineiden ja jäämien osalta.

33. Komissio tutki vuonna 2016, pystyivätkö jäsenvaltiot suunnittelemaan rehuja koskevan virallisen valvontansa yksityisen sektorin suorittamien tarkastusten perusteella³⁹.

Vuonna 2017 se selvitti virallisen valvonnan, elintarvikealan toimijoiden sisäisen valvonnan ja yksityisten sertifiointijärjestelmien välisiä mahdollisia synergioita⁴⁰. Rehun osalta vuonna 2016 toteutetun selvityksen tuloksena komissio määrittä mahdollisia hyötyjä ja haasteita, joita liittyy rehujen virallisen valvonnan järjestelmän ja yksityisten varmennusjärjestelmien tiiviimpään vuorovaikutukseen.

34. Vaikka jäsenvaltioiden viranomaiset olivat samaa mieltä siitä, että on tärkeää seurata tällaisten yksityisten järjestelmien ja elintarvikealan toimijoiden sisäisen valvonnan laatua asianmukaisesti, ainakin kaksi jäsenvaltioiden viranomaista on ilmaissut huolensa tästä kehityksestä⁴¹. Syynä on ensinnäkin se, että elintarvikealan toimijoiden ja sertifiointielinten välillä on taloudellinen suhde ja että järjestelmissä tarkastuksista ilmoitetaan yleensä etukäteen. Tällainen ilmoitus voi vaikuttaa kielteisesti tietojen luotettavuuteen. Toiseksi tiettyjä lakisääteisiä vaatimuksia, kuten jäämärajoja, ei ole täysin sisällytetty yksityisen sektorin elintarviketurvallisuusjärjestelmien vaatimuksiin.

³⁸ Neuvoston direktiivi 96/23/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996, elävissä eläimissä ja niistä saatavissa tuotteissa olevien tiettyjen aineiden ja niiden jäämien osalta suoritettavista tarkastustoimenpiteistä (EYVL L 125, 23.5.1996, s. 10).

³⁹ Useita toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten varmennusjärjestelmien vuorovaikutuksesta saatavia hyötyjä esitetään julkaisussa ”Overview report – Interaction Between the System of Official Feed Controls and Private Assurance Schemes”, DG(SANTE) 2016–8975. http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/

⁴⁰ Health and Food Audits and Analysis Programme 2017. Terveiden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto.

⁴¹ Esimerkiksi DG(SANTE) 2017–6072. Final report of a fact-finding mission carried out in Germany from 28 November 2017 to 6 December 2017 in order to gather information concerning synergies of official controls with food business operators’ own-checks and third party certification schemes. http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/ Myös Alankomaat toi esiin vastaavanlaisia huolenaiheita tähän tarkastukseen liittyvien tarkastuskäyntien yhteydessä.

Kahvikuppi 2



Miten kahviyhtiö tarkastaa kahvisi?

Kahvisi valmistukseen käytetyt kahvipavut ovat lähes varmasti tuontituotteita ja saattavat olla EU:ssa toimivan elintarvikealan toimijan jalostamia.

Elintarvikealan toimijalla on vaara-analyysin ja kriittisten hallintapisteiden järjestelmä eli HACCP-järjestelmä, jonka avulla tunnistetaan muun muassa toimintaan liittyvät mahdolliset kemialliset vaarat. Toimijoilla on käytössä erityismenettelyt, muun muassa toimitilojen säännöllinen puhdistus (ympäristösaasteiden ehkäisemiseksi), jokaisen raaka-aine-erän saapuessa tehtävät laboratoriotestit ja tietokonejärjestelmät, joilla säädelään paahtamisprosessin aikaisia enimmäislämpötiloja (akryyliamidin syntymisen rajoittamiseksi).

Lisäksi toimijat suorittavat yleensä lisätarkastuksia suorien asiakkaidensa erityispyyntöjen täyttämiseksi (esimerkiksi sen takaamiseksi, ettei tuote sisällä tiettyä ainetta).

Jos haluat tietää, mitä seikkoja viranomaiset tarkastavat, tutustu

Kahvikuppi 3 -esimerkkiin (jäljempänä kohdassa 61).

EU:n ulkopuolisista maista tuotujen elintarvikkeiden on täytettävä EU:n vaatimukset

35. Noin 13 prosenttia EU:ssa käytettävistä elintarvikkeista tuodaan muualta⁴². EU:n ulkopuolella sovellettavat elintarviketurvallisuutta koskevat vaatimukset voivat poiketa EU:ssa sovellettavista vaatimuksista. EU kehittää yhdessä 188 maan kanssa Codex Alimentariusta, joka on kokoelma elintarvikealan standardeja, ohjeita ja käytäntöjä. Codex on tärkeä kehys, jolla yhdenmukaistetaan monia elintarviketurvallisuuteen liittyviä

⁴² Arvioitu kulutus = EU:n tuotanto + tuonti – vienti. Tiedot: EU:n tuotanto 734 miljoonaa tonnia (lähde: "EU agricultural production volumes for 2013 in million tonnes", Faostat). Tuonti lähes 93 miljoonaa tonnia vuonna 2016 ja vienti 91 miljoonaa tonnia (lähde: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171016-1?inheritRedirect=true>).

kysymyksiä. Vaikka useat maat soveltavat Codexin mukaisia standardeja, sen standardoivalla vaikutuksella on rajansa⁴³. Komissio katsoi muun muassa, että noin puolet viime vuosina määritetyistä torjunta-ainejäämien enimmäismääristä vastasi Codexia ja EU:n lainsäädäntöä.

36. Komissio toteaa verkkosivustollaan ja julkisessa viestinnässään, että elintarvike- ja rehuhygieniää, kuluttajien turvallisuutta ja eläinten terveystilannetta koskevilla tiukoilla tuontisäännöillä pyritään varmistamaan, että kaikki tuontituotteet täyttävät samat korkeat vaatimukset kuin EU:sta peräisin olevat tuotteet⁴⁴. EFSA:n tuoreimmasta torjunta-ainejäämiä käsittelevästä vuosikertomuksesta ilmenee, että tuontituotteet testataan kaksi kertaa todennäköisemmin kuin kotimaiset tuotteet. Tämä vastaa elintarviketurvallisuusriskimallin soveltamista⁴⁵.

37. EU ylläpitää kauppasuhteita EU:n ulkopuolisiin maihin kahdella tavalla: 1) kahdenvälisillä sopimuksilla ja 2) ilman erityisiä kahdenvälisiä sopimuksia. Molemmissa tapauksissa EU:n ulkopuolisten maiden edellytetään noudattavan EU:n vaatimuksia, kun maat vievät tuotteita EU:hun.

38. EU:n ulkopuoliset maat voivat perustelluissa tapauksissa pyytää, että EU muuttaa tiettyjä raja-arvoja (esimerkiksi tietylle torjunta-aineelle tai elintarvikkeelle asetettuja jäämien enimmäismääriä). Tällä mekanismilla vahvistetaan ”tuonnissa sallittava enimmäismäärä”. Nimetty jäsenvaltio arvioi ensin hakemuksen ja asiakirja-aineiston, jonka EU:n ulkopuolinen maa on lähettänyt. Sen jälkeen EFSA antaa lausunnon jäsenvaltion riskinarvioinnin perusteella. Jos lausunto on myönteinen ja siitä käy ilmi, ettei kuluttajien

⁴³ Esimerkiksi Codexiin sisältyvä kemiallisten aineiden luettelo ei ehkä ole tyhjentävä tai jäsenvaltioilla saattaa yhä olla tiettyä ainetta koskevat erilaiset lakisääteiset rajat (esimerkiksi erilainen MRL).

⁴⁴ https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports_en

⁴⁵ Kun 13 prosenttia EU:ssa käytettävistä elintarvikkeista on muualta tuotuja (ks. alaviite 42), näytteiden kokonaismäärästä (84 657) EU:n ulkopuolisista maista tuotuja tuotteita koski 26,4 prosenttia (22 345) ja raportointimaista (EU, Islanti ja Norja) peräisin olevia tuotteita 67 prosenttia (56 749) näytteistä. The 2016 European Union report on pesticide residues in food. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen.

turvallisuus vaarannu, komissio voi päättää hyväksyä EU:n ulkopuolisen maan esittämän tuonnissa sallittavaa enimmäismäärää koskevan hakemuksen ja muuttaa EU:n säädöskehystä sen mukaisesti (esimerkiksi asettamalla EU:n osalta tietyn jäämien enimmäismäärän). EU:n ulkopuoliset maat voivat hakea tuonnissa sallittavia enimmäismääriä myös sellaisia elintarvikkeita varten, jotka sisältävät tehoaineita, joita ei ole hyväksytty EU:ssa⁴⁶. EU onkin laatinut säädöskehysten tuonnissa sallittavien enimmäismäärien osalta, jotta voidaan edellyttää, että EU:hun tuotteita vievät EU:n ulkopuoliset maat noudattavat samoja elintarviketurvallisuutta koskevia vaatimuksia kuin EU:n tuotteiden edellytetään noudattavan (ks. **kohta 30**).

Mallilla on haasteita

39. Kertomuksen tässä osassa käsitellään EU:n elintarviketurvallisuusmallin tämänhetkisiä haasteita. Seuraavissa jaksoissa kuvaillaan säädöskehysten kattavuutta, muutamia tekijöitä, jotka vaarantavat mallin kestävyyskeskipitkällä aikavälillä, ja valvontajärjestelmän rajoitteita.

Jotkin EU:n säännösten osatekijät edellyttävät yhä täytäntöönpanoa tai toimia

40. Sen jälkeen, kun yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus annettiin vuonna 2002, on vuosien mittaan tullut voimaan erilaisia asetuksia, jotka koskevat elintarvikkeissa, rehuissa, elävissä eläimissä ja kasveissa ilmeneviä kemiallisia vaaroja. Jotkin EU:n säännösten osatekijät edellyttävät yhä täytäntöönpanoa ja komission toimia (ks. **kohta 53 ja liite III**). Siksi eräisiin osatekijöihin sovelletaan kansallisia toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämä vaikutti säädöskehysten täytäntöönpanokelpoisuuteen ja markkinoiden moitteettomaan toimintaan ja saattaa vaarantaa sen kemiallisilta vaaroilta suojelun tason, johon EU:n lainsäätäjät pyrkivät vuonna 2002. **Taulukossa 2** annetaan esimerkkejä EU:n säännösten osatekijöistä, jotka komission olisi vielä pantava täytäntöön tai joiden osalta komission olisi toteutettava toimia.

⁴⁶ Esimerkiksi tapauksissa, joissa aineille ei annettu hyväksyntää jostakin muusta kuin terveyteen liittyvästä syystä.

Taulukko 2 – EU:n säännösten osatekijöitä, jotka edellyttävät täytäntöönpanoa ja toimia

Ainetyyppi	Toimia odottavat osatekijät
Elintarvikelisiäaineet	Uudelleenarvioinnin päätökseen saaminen Elintarvikelisiäaineiden saannin mittausmenetelmät
Elintarvike-entsyymit	Hyväksytyjen elintarvike-entsyymien luettelon vahvistaminen
Elintarvikearomit	Elintarvikearomiluettelon päivittäminen Elintarvikearomien saannin mittausmenetelmät
Ravinnelähteet (ravintolisät/kasvipäriset aineet)	Vitamiinien ja kivennäisaineiden vähimmäis- ja enimmäismäärien vahvistaminen
Torjunta-ainejäämät	Jalostuskertoimien yhdenmukaistaminen Kumulatiivisen altistuksen MRL:n vahvistamismenetelmät

41. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n lainsäädäntö kattaa tällä hetkellä eräät aineryhmät (esimerkiksi torjunta-aineiden ja eläinlääkkeiden jäämät) toisia aineryhmiä (esimerkiksi entsyymit ja elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit) yksityiskohtaisemmin. Komissio ei ole tehnyt eikä teettänyt monialaista riskinarviointia, jossa perusteltaisiin tällaiset erot.

EU:n elintarviketurvallisuusmallin kestävyys on koetuksella

42. Samaan aikaan, kun elintarvikkeita, rehuja, kasveja ja eläviä eläimiä koskevan säädöskehityksen osatekijöitä kehitetään edelleen (ks. **kohta 40 ja liite III**), kemianteollisuus jatkaa kasvuaan. Uusien aineiden hyväksymiseen on huomattava paine. Kuten Ernst & Young havaitsivat vuonna 2012 suorittamassaan EFSA:n ulkoisessa arvioinnissa, hyväksytyjen tuotteiden määrä on kasvanut vähitellen vuodesta 2006 lähtien samoin kuin tehtyjen ja hyväksytyjen hakemusten määrä. Arvioijat totesivat myös, että hakemusten osuus EFSA:n tuotoksista on yli 60 prosenttia ja että yli kolmannes hakemuksista koskee uusia tuotteita. Tämä vaatii EFSA:ta paljon kapasiteettia ja voi johtaa siihen, että resursseja kohdistetaan teollisuuden pyytämiin arviointeihin. Useat EFSA:n osastot ovatkin vahvistaneet, että työt ovat ruuhkautuneet merkittävästi etenkin elintarvikkeiden säänneltyjen ainesosien alalla. Tällaisia ruuhkia ei ole kuitenkaan vielä käsitelty tehokkaasti viimeaikaisesta edistyksestä huolimatta.

43. Jäsenvaltiot eivät aina toimita tieteellisten arviointien suorittamisessa tarvittavia tietoja⁴⁷, vaikka toimittamista edellytetään lainsäädännössä tai EFSA pyytää tietoja. EFSA:n ja muiden elinten suorittamien tieteellisten arviointien viivästyminen vaikuttaa lainsäätäjien mahdollisuuksiin hyväksyä uusia lakeja tai muuttaa nykyisiä lakeja. Syynä viivästyksiin ovat muun muassa vähäiset resurssit tai tieteellisten elinten vaikeudet ylläpitää korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta esimerkiksi asiantuntijoiden riittämättömän määrän vuoksi.

44. Säädöskehys on nyt niin laaja, etteivät viranomaiset pysty testaamaan kattavasti kaikkia säänneltyjä aineita (ks. **kohta 50 ja liite I**).

45. Nämä tekijät uhkaavat mallin toimivuutta pitkällä aikavälillä, koska mallilta odotetaan enemmän kuin sillä pystytään nykyisessä muodossaan saavuttamaan. EFSA on jo määritellyt kestävyysalaksi, jota on painotettava tulevina vuosina. Myös komissio on alkanut ottaa tämän huomioon REFIT-toimissa ja alakohtaisissa arvioinneissa.

Valvontajärjestelmän rajoitteet

EU:ssa tuotettujen tai kasvatettujen tuotteiden valvontajärjestelmä

46. Jäsenvaltioiden vastuulla on panna täytäntöön lainsäädäntö, jota sovelletaan koko elintarvikeketjuun ”pellolta pöytään” -mallin mukaisesti (ks. **kaavio 5**). Toimivaltaiset viranomaiset suorittavat EU:n lainsäädännön mukaisesti tarkastuksia, joilla varmistetaan, että toimijoiden toiminta ja EU:n markkinoille saatettavat tuotteet ovat standardien ja vaatimusten mukaisia. Tarkastuksia olisi toimitettava säännöllisesti, riskien mukaan ja sopivin väliajoin⁴⁸.

⁴⁷ Kuten esiintyvyyttä tai elintarvikkeiden kulutusta koskevia tietoja.

⁴⁸ Periaatteessa jäsenvaltiot voivat päättää vapaasti tarkastusten sopivan määrän, mutta EU:n lainsäädännössä voidaan määritellä tiettyjä tuotteita koskevien tarkastusten taajuus. Esimerkiksi neuvoston direktiivin 96/23/EY liitteessä IV vahvistetaan ”näytteenottotasot ja -taajuus” eläviä eläimiä ja niistä saatavia tuotteita koskevia tarkastuksia varten.

Kaavio 5 – Elintarvikeketjua koskeva jäsenvaltion valvontajärjestelmä



Lähde: Euroopan komissio.

47. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltioiden viranomaiset tarkastavat elintarvikealan toimijoiden kemiallisten riskien käsittelemiseksi luomia valvontajärjestelmiä ja saavutettuja tuloksia⁴⁹. Tarkastuksissa voidaan havaita elintarvikkeiden säänneltyjen ainesosien tai kasvinsuojeluaineiden ja eläinlääkkeiden käytössä puutteita, jotka voivat johtaa elintarvikkeissa näiden aineiden jäämien liian suuriin määriin tai muiden kuin hyväksytyjen aineiden jäämiin. Lisäksi jäsenvaltioiden viranomaiset voivat ottaa valvontasuunnitelmien mukaisesti näytteitä laboratorioanalyysia varten.

⁴⁹ Asetus (EY) N:o 882/2004, 10 artikla.



© Euroopan unioni 2014

Jäsenvaltioiden EU:ssa markkinoitaville elintarvikkeille tekemät testit kattavat toiset kemikaaliryhmät toisia useammin

48. Jäsenvaltioiden ei ole otettava kaikkia EU:ssa säänneltäviä aineita mukaan valvontasuunnitelmiinsa, vaan tarkastukset olisi suunniteltava riskien mukaan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet kolme jäsenvaltiota tekevät riskianalyysin jokaista suunnitelmaa varten eli tavallisesti erikseen eri aineryhmiä varten. Mikään näistä jäsenvaltioista ei ole kuitenkaan toteuttanut monialaista riskinarviointia, jolla kemiallisten aineiden eri ryhmät asetettaisiin järjestykseen niistä aiheutuvan riskin suuruuden mukaan.

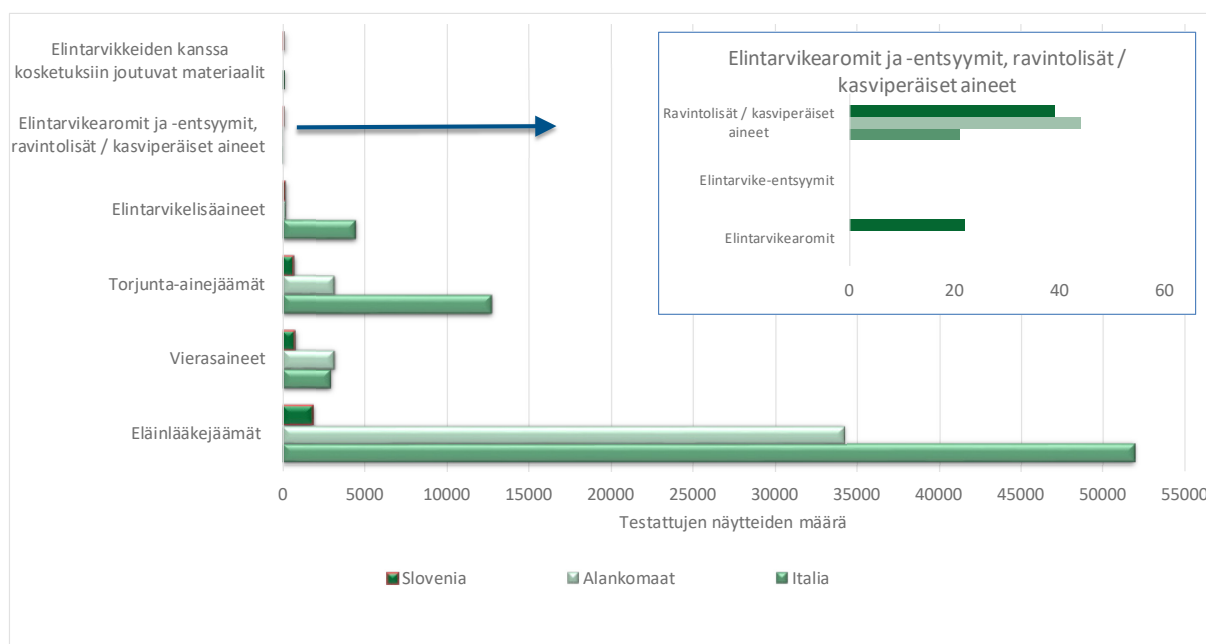
49. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kemiallisten aineiden eri ryhmiä koskevien laboratorioanalyysien raportteja tarkastuskäyntinsä kohteena olleissa kolmessa jäsenvaltiossa⁵⁰. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että näissä jäsenvaltioissa valvonta kattaa

⁵⁰ Esitetyt tiedot koskevat vain niitä kolmea jäsenvaltiota, joissa käytiin tarkastuksen aikana. Direktiiviin 96/23/EY sisällyttämistä elintarvikkeiden säännellyistä ainesosista ja

toiset aineryhmät toisia perusteellisemmin. Jäsenvaltiot keskittävät tarkastuksensa torjunta-aineiden ja eläinlääkkeiden jäämiin sekä vierasaineisiin⁵¹, mutta tarkastukset eivät aina kata elintarvikkeiden säänneltyjä ainesosia, kuten elintarvikearomeja tai -entsyymejä.

Kaaviossa 6 kuvataan tarkastuskäynnin kohteena olleiden kolmen jäsenvaltion vuonna 2016 testaamia kemiallisten aineiden eri ryhmiä koskevia näytteitä⁵².

Kaavio 6 – Tarkastuskäynnin kohteena olleiden kolmen jäsenvaltion vuonna 2016 testaamat näytteet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden valvontakertomusten perusteella.

50. Säännösten vaillinaisen yhdenmukaistaminen EU:n tasolla (ks. **kohdat 40 ja 41**) voi selittää osittain sen, miksi tiettyjä aineita (kuten entsyymejä ja elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvia materiaaleja, ks. **kaavio 7**) koskevia tarkastuksia tehdään vain vähän tai joissakin tapauksissa ei ollenkaan. Jäsenvaltiot voivat EU:n nykyisen säädöskehityksen mukaan

vierasaineista ei ole EU:n tason kertomuksia. Torjunta-aineiden ja eläinlääkkeiden jäämistä EFSA laatii jäsenvaltioiden toteuttaman testauksen tuloksia koskevia vuosikertomuksia.

⁵¹ Näissä testeissä ei kuitenkaan oteta huomioon kaikkia kemiallisten riskien näkökohtia, kuten torjunta-aineiden kertymistä (ks. **liitteen III kohta 7**).

⁵² Samalle näytteelle voidaan tehdä useita eri aineita koskevia testejä.

tehdä lisäaineita ja aromeja koskevia tiettyjä tarkastuksia, mutta ne suorittavat niitä vain vähän. Tämä kuvastaa sitä, että jäsenvaltioiden resurssit ovat vähäiset, joten ei ole mahdollista suorittaa testejä kaikkien aineiden osalta⁵³. **Taulukossa 3** esitetään tiivistetysti mahdolliset riskit, joita jäsenvaltiot eivät kata, jos ne jättävät tietty elintarvikkeiden säännellyt ainesosat tarkastustensa ulkopuolelle.

Taulukko 3 – Elintarvikkeisiin lisättäviin tiettyihin aineisiin liittyvät mahdolliset riskit

Aineryhmä	Riskit
Elintarvike-lisäaineet	- Saatetaan käyttää muita kuin hyväksyttyjä lisäaineita. - Käytetyt lisäaineet eivät ehkä täytä puhtausvaatimuksia. - Hyväksyttyjä lisäaineita saatetaan käyttää liiallisia määriä. - Quantum satis -periaatteen noudattamista ei varmisteta asianmukaisesti (ei vahvistettua enimmäismäärää, käytettävä hyvän valmistustavan mukaisesti).
Elintarvikearomit (myös savuaromit)	- Saatetaan käyttää muita kuin hyväksyttyjä aromeja. - Hyväksyttyjä aromeja saatetaan käyttää liiallisia määriä.
Elintarvike-entsyymit	- Saatetaan käyttää haitallisia entsyymejä. - Entsyymejä saatetaan käyttää liiallisia määriä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin nykyisen lainsäädännön analysoinnin perusteella.

Lisäohjeistus säännösten rikkomisen käsittelemistä varten

51. Jos jäsenvaltioiden viranomaiset havaitsevat virallisen valvonnan aikana, että säännöksiä on rikottu, viranomaisten on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vaaralliset elintarvikkeet eivät päädy markkinoille ja että toimija korjaa tilanteen. Mahdollisia säännösten noudattamista valvovia toimia jäsenvaltioissa ovat esimerkiksi tietyn tuotteen hävittäminen tai vetäminen markkinoilta taikka toiminnan keskeyttäminen tai

⁵³ Elintarvikelisiä aineista 16 päivänä joulukuuta 2008 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1333/2008 sisältyvä käyttöä koskevien edellytysten osuus käsittää 314 sivua (liitteet II–IV).

lopettaminen. Lisäksi jäsenvaltioiden on annettava omat säännöt seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia⁵⁴.

52. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden soveltamia kansallisia sääntöjä ja vaatimusten täytäntöönpanotoimia.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot olivat vahvistaneet sääntöjä kemiallisia vaaroja koskevien säännösten rikkomisen seuraamuksista. Jos laboratoriotesti osoittaa, että näyte ylittää EU:n lainsäädännössä vahvistetun rajan, jäsenvaltiot tutkivat rikkomusta tarkemmin ja suorittavat turvallisuusarvioinnin. Jos jäsenvaltiot arvioivat, että kyseinen tuote on turvallinen, ne antavat tavallisesti ensin varoituksen tai lisäävät tarkastuksia. Jos tuotteesta aiheutuu turvallisuusarvioinnin mukaan riski terveydelle, viranomaiset määräävät sakkoja.

53. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että kun jäsenvaltiot olivat yksilöineet noudattamattajättämisistä, niiden oli vaikea määrittää, millaisin toimin ne voivat varmistaa säännösten noudattamisen kunkin rikkomisen kohdalla. Jäsenvaltiot eivät voi tukeutua vahvistettuun arvoon, kun ne määrittävät säännösten noudattamatta jättämisen yhteydessä, millaisin toimin säännösten täytäntöönpano varmistetaan.

Komissio arvioi jäsenvaltioiden viranomaisten toteuttamia toimia

54. Komission käy jäsenvaltioissa tarkastamassa, mihin toimiin kansalliset viranomaiset ovat ryhtyneet EU:n lainsäädännön toteuttamiseksi. Se voi antaa kansallisille viranomaisille suosituksia, ja se seuraa suositusten toteuttamista. Lisäksi komissio saattaa muiden mekanismien kautta havaita seikkoja, jotka vaikeuttavat EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa. Tällaisia ovat muun muassa valitukset, jäsenvaltioiden raportoinnin seuranta, ilmoitukset kansallisista lainsäädäntöluonnoksista ja täytäntöönpanotarkastukset.

55. Jos komissio havaitsee noudattamatta jättämisen, sillä on useita toimintavaihtoehtoja sopivalla tasolla käytävästä vuoropuhelusta lähtien virallisiin rikkomismenettelyihin saakka. Se voi myös lähettää korkean tason kirjeitä, käynnistää oikeudellisia menettelyjä sekä joko

⁵⁴ Asetus (EY) N:o 882/2004, 54 ja 55 artikla.

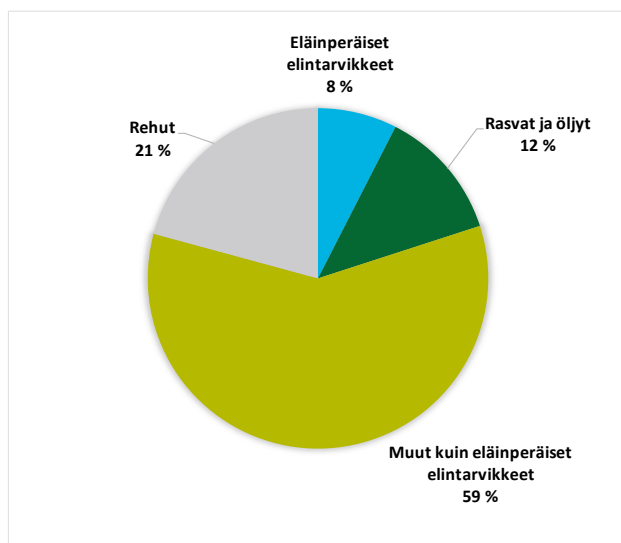
keskeyttää tiettyjen elintarvikkeiden myynnin tai määrätä sille erityisehtoja. Komission on toteutettava tällaisia toimenpiteitä, jos kyseisistä elintarvikkeista aiheutuu todennäköisesti vakava riski ihmisten terveydelle ja jos on todisteita siitä, että jäsenvaltion valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita. Tähän mennessä komissio on menetellyt näin ainakin yhdessä tapauksessa, jossa se kielsi antibioottijäämiä sisältävästä maidosta valmistetun juuston myynnin.

56. Tilintarkastustuomioistuin tutki suosituksia, jotka oli annettu komission vuonna 2016 suorittamien tarkastusten perusteella. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että suosituksia oli annettu torjunta-aineista, vierasaineista ja eläinlääkkeistä. Komissio ei esittänyt suosituksia eikä soveltanut jäsenvaltioihin toimia, joilla olisi varmistettu säännösten noudattaminen elintarvikkeiden säänneltyjen ainesosien kohdalla.

EU:ssa käytettyjen, mutta muualla tuotettujen tai kasvatettujen tuotteiden valvontajärjestelmä

57. Rajatarkastukset ovat tärkeitä, koska EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevat tuotteet ovat heti EU:hun saavuttuaan ensimmäisen kerran jäsenvaltioiden viranomaisten tarkastettavissa. Tuontituotteisiin sovelletaan heti niiden saavuttua EU:n alueelle samaa valvontajärjestelmää kuin kotimaisiin tuotteisiin. Suurin osa EU:hun tuotavista elintarvikkeista on muita kuin eläinperäisiä elintarvikkeita, kuten viljaa, hedelmiä ja vihanneksia, kahvia, teetä ja mausteita (ks. kaavio 7).

Kaavio 7 – Erityyppisten elintarvikkeiden ja rehujen tuonti vuonna 2016



Huom. Rasvat ja öljyt voivat olla peräisin eläimistä tai muista lähteistä, ja ne on voitu tarkoittaa ihmisravinnoksi tai muuhun tarkoitukseen kuin ihmisravinnoksi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin tietojen mukaan, osuudet perustuvat painoon.

58. EU:n tuontituotteisiin soveltava valvontajärjestelmä perustuu ihmisten, eläinten ja kasvien terveydelle aiheutuviin riskeihin. Suuririskiset tuontituotteet edellyttävät tiukempia maahantulon edellytyksiä ja siksi enemmän valvontaa kuin vähäriskiset tuontituotteet. EU:n lähestymistavassa katsotaan, että eläinperäisiin elintarvikkeisiin liittyy suurempi riski⁵⁵ kuin muihin kuin eläinperäisiin elintarvikkeisiin. Muihin kuin eläinperäisiin tuontielintarvikkeisiin kohdistetaan tämän vuoksi tavallisesti vähemmän tarkastuksia kuin eläinperäisiin tuontielintarvikkeisiin, jollei muihin kuin eläinperäisiin tuotteisiin liity erityisesti säänneltyä riskiä (ks. **kohta 60**).

⁵⁵ Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston verkkosivustolla todetaan, että tuotuihin eläinperäisiin tuotteisiin ja eläviin eläimiin liittyy suuri riski, koska ne voivat välittää vakavia ihmisten ja eläinten tauteja.

https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports/animal_en

59. Eläinperäiset elintarvikkeet voidaan tuoda EU:hun sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt alkuperämaan⁵⁶ sekä EU:n ulkopuolisten maiden laitokset näiden maiden esittämän luettelon perusteella⁵⁷⁵⁸.

60. Yleensä EU:n säännöksissä jätetään muihin kuin eläinperäisiin tuontielintarvikkeisiin kohdistettavien tarkastusten tiheyden ja luonteen määrittäminen jäsenvaltioiden tehtäväksi.

Laatikossa 3 on tietoja tämän yleissäännön poikkeuksista ja kooste erityisistä valvontamenettelyistä ja tuontiedellytyksistä, joita sovelletaan tällaisissa tapauksissa muihin kuin eläinperäisiin elintarvikke-eriin EU:n ulkorajoilla.

Laatikko 3 – Muihin kuin eläinperäisiin tuotteisiin sovellettavia poikkeuksia

EU on asettanut tehostettuun valvontaan tietyt muut kuin eläinperäiset rehut ja elintarvikkeet, joista aiheutuu tunnettu tai uusi riski⁵⁹. **Kaaviossa 8** kuvataan tehostetun valvonnan kattamia kemiallisia vaaroja⁶⁰.

⁵⁶ Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 (EUVL L 139, 30.4.2004, s. 206) 11 artiklan 4 kohdan mukaan komissio arvioi kyseisessä EU:n ulkopuolisessa maassa vallitsevan kansanterveyttä ja eläinten terveyttä koskevan tilanteen pyytämällä ja tutkimalla asiakirjoja sekä yleensä myös käymällä maassa. Kemiallisten riskien osalta tämä arviointi kattaa EU:n ulkopuolisen maan lainsäädännön eläinperäisistä tuotteista, eläinlääkkeiden käytöstä, rehujen valmistuksesta ja käytöstä sekä hyväksytyn torjunta-ainejäämien valvontaohjelman olemassaolon.

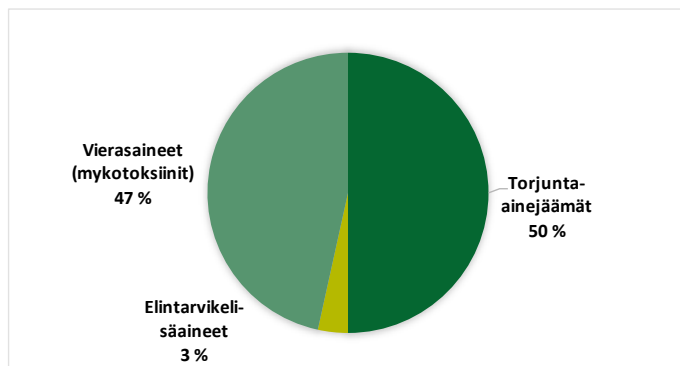
⁵⁷ Komissio tarkastaa näiden laitosten otoksen EU:n ulkopuolisissa maissa suorittamiensa tarkastusten aikana. Lisäksi komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle laativansa parhaillaan kertomusta, jossa käsitellään sellaisten eräissä EU:n ulkopuolisissa maassa sijaitsevien laitosten arvioinnin tuloksia, joista tuonti EU:hun on hyväksytty.

⁵⁸ Asetuksen (EY) N:o 853/2004 sekä asetuksen (EY) N:o 854/2004 11 ja 12 artiklan mukaan EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten on tarkastettava, että laitokset täyttävät EU:n vaatimukset kunkin elintarvikeryhmän osalta, ja annettava takeet siitä.

⁵⁹ Komission asetus (EY) N:o 669/2009, annettu 24 päivänä heinäkuuta 2009, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 täytäntöönpanosta tiettyjen muiden kuin eläinperäisten rehujen ja elintarvikkeiden tuontia koskevan tehostetun virallisen valvonnan osalta ja päätöksen 2006/504/EY muuttamisesta (EUVL L 194, 25.7.2009, s. 11).

⁶⁰ Asetusta (EY) N:o 669/2009 sovelletaan tällä hetkellä 35 eri tuotteeseen ja 24:ään EU:n ulkopuoliseen maahan. Yleisimpiä tuotteita ovat esimerkiksi pähkinät, vihannekset, yrtit ja mausteet. Asetuksessa vahvistetaan, kuinka paljon tunnistus- ja fyysisiä tarkastuksia,

Kaavio 8 – Muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden tehostetun valvonnan kattamat kemialliset riskit



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EY) N:o 669/2009 perusteella.

Lisäksi EU on vahvistanut erityisehtoja muille kuin eläinperäisille tuotteille, joihin liittyy suuri riski⁶¹. Näiden ehtojen mukaan EU:n ulkopuolisten maiden on esitettävä terveystodistus sekä laboratoriotutkimusten tulokset.

61. Jäsenvaltiot vastaavat EU:n ulkorajoilla suoritettavasta valvonnasta. Jäsenvaltiot tekevät asiakirjojen tarkastuksia sekä tunnistus- ja fyysisiä tarkastuksia sen varmistamiseksi, että

laboratorioanalyysi mukaan luettuna, on tehtävä (5, 10, 20 tai 50 prosenttia). Tuoteluetteloa ja tarkastusten tiheyttä tarkistetaan kuuden kuukauden välein tarkastustulosten perusteella.

⁶¹ Tietyistä kolmansista maista tulevien tiettyjen rehujen ja elintarvikkeiden tuonnissa aflatoksiinipitoisuusriskin vuoksi käyttöön otettavista erityisehdoista ja asetuksen (EY) N:o 1152/2009 kumoamisesta 13 päivänä elokuuta 2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 884/2014 (EUVL L 242, 14.8.2014, s. 4), Intiasta peräisin olevan tai sieltä lähetetyn guarkumin tuontiin pentakloorifenolin ja dioksiinien aiheuttamien saastumisriskien vuoksi sovellettavista erityisehdoista 5 päivänä helmikuuta 2015 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/175 (EUVL L 30, 6.2.2015, s. 10), okran ja curryn lehtien tuontiin Intiasta sovellettavista erityisehdoista ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 91/2013 kumoamisesta 13 päivänä elokuuta 2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 885/2014 (EUVL L 242, 14.8.2014, s. 20) sekä tietyistä kolmansista maista tulevien lähetysten tuontia unioniin koskevien erityisedellytysten vahvistamisesta mikrobiologisen saastumisen vuoksi ja asetuksen (EY) N:o 669/2009 muuttamisesta 2 päivänä helmikuuta 2017 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2017/186 (EUVL L 29, 3.2.2017, s. 24) mukaan EU on asettanut näitä erityisehtoja tietyille 12:sta EU:n ulkopuolisesta maasta peräisin oleville tuotteille pääasiassa siksi, että pähkinöihin ja kuivattuihin hedelmiin liittyy vierasaineiden riski.

eläinperäiset ja muut kuin eläinperäiset tuotteet ovat kuvausten mukaisia ja täyttävät EU:n tuontiedellytykset (ks. **kaavio 9**).

Kaavio 9 – Tarkastustyytit

Asiakirjojen tarkastukset	Tunnistustarkastukset	Fyysiset tarkastukset
Kaupallisten asiakirjojen ja edellytettujen asiakirjojen, kuten terveystodistusten, tarkastukset	Silmämääräinen tarkastaminen sen varmistamiseksi, että asiakirjat vastaavat erän merkintöjä ja sisältöä	- Elintarvikkeelle itselleen tehtävä tarkastus - Saattaa sisältää analysoitavien näytteiden ottoa ja laboratoriotutkimuksia

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin asetuksen (EY) N:o 882/2004 2 artiklan perusteella.

Kahvikuppi 3



Miten viranomaiset tarkastavat kahvissasi käytettävät kahvipavut?

EU:n ulkopuolella kasvatetut kahvipavut voivat tulla EU:hun esimerkiksi jäsenvaltion sataman kautta. Koska EU:n lainsäädännössä ei säädetä kahville tehtävistä tarkastuksista, jäsenvaltioiden viranomaiset voivat vapaasti päättää, tekevätkö ne kahville tarkastuksia EU:n ulkorajoilla.

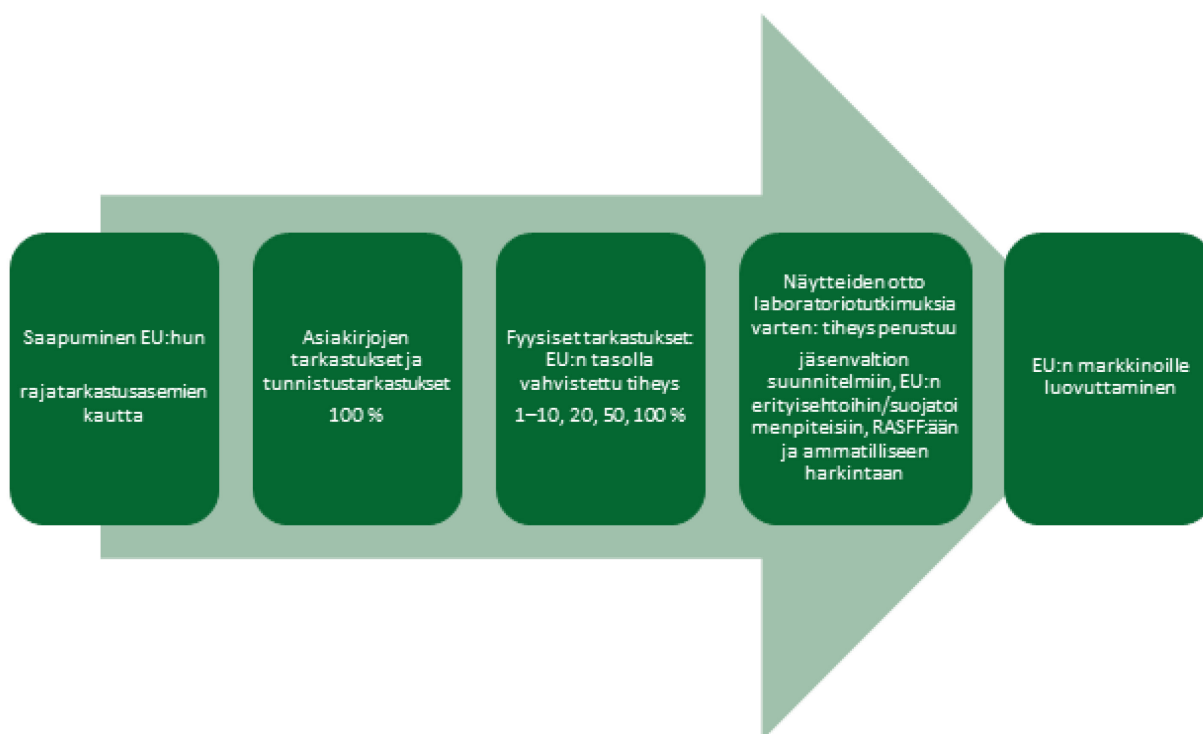
Kahvipapuihin sovelletaan heti niiden saavuttua EU:n alueelle virallista valvontaa samalla tavoin kuin EU:ssa kasvatettuihin tai tuotettuihin tuotteisiin. Viranomaiset tarkastavat (esimerkiksi torjunta-aineita ja vierasaineita koskevien) alakohtaisten suunnitelmien mukaisesti elintarvikealan toimijoiden tiloja (kuten tehtaita, varastointitiloja, myymälöitä ja ravintoloita) ja tarkastavat elintarvikealan toimijoiden menettelyjä, joilla pyritään estämään ja havaitsemaan kemiallisia vaaroja. Tarkastajat voivat myös ottaa näytteitä ja lähettää ne laboratorioon sen selvittämiseksi, sisältävätkö raat tai paahdetut kahvipavut haitallisia torjunta-ainejäämiä, vierasaineita ja/tai muita kuin elintarvikkeiden hyväksytyjä säänneltyjä ainesosia.

Kemiallisten vaarojen tunnistamista koskevista tarkastuksista päättävät pääasiassa jäsenvaltiot

62. EU:n lainsäädännössä vahvistetaan EU:hun tuotavien eläinperäisten tuotteiden (ks. **kaavio 10**) ja tiettyjen muiden kuin eläinperäisten tuotteiden (ks. **kaavio 11**) fyysisten tarkastusten tiheys. Fyysiset tarkastukset käsittävät näytteiden oton laboratoriotutkimuksia varten, mutta vähimmäistiheyksiä ei yleensä vahvisteta EU:n tasolla, lukuun ottamatta rajallista määrää tuontituotteita⁶². Kemiallisten vaarojen tunnistamista koskevista laboratoriotutkimuksista päättävät siksi pääasiassa yksittäiset jäsenvaltiot.

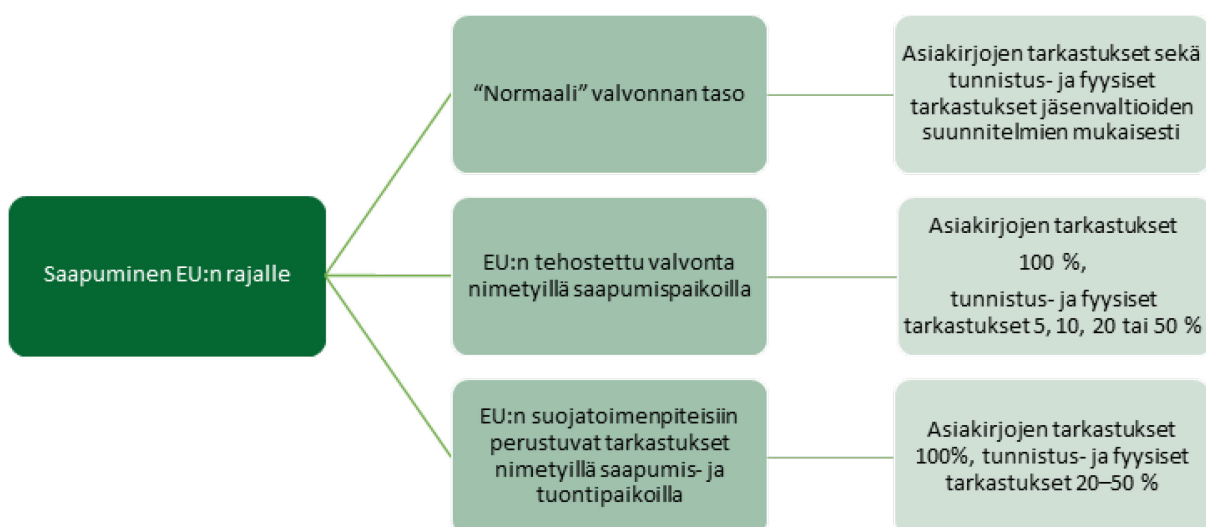
⁶² Laatikossa 3 tarkoitettujen säännösten lisäksi: komission päätös 2002/805/EY, tehty 15 päivänä lokakuuta 2002, eräitä Ukrainasta tuotavia eläinten ravinnoksi tarkoitettuja eläinperäisiä tuotteita koskevista suojatoimenpiteistä (EYVL L 278, 16.10.2002, s. 24); komission päätös 2010/381/EU, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2010, Intiasta tuotaviin ihmisravinnoksi tarkoitettuja vesiviljelytuotteita sisältäviin lähetyksiin sovellettavista kiireellisistä toimenpiteistä (EUVL L 174, 9.7.2010, s. 51); komission päätös 2010/220/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2010, Indonesiasta tuotaviin ihmisravinnoksi tarkoitettuja viljeltyjä kalastustuotteita sisältäviin lähetyksiin sovellettavista kiireellisistä toimenpiteistä (EUVL L 97, 17.4.2010, s. 17) sekä komission päätös 2002/251/EY, tehty 27 päivänä maaliskuuta 2002, Thaimaasta tuotavia siipikarjanlihaa ja eräitä ihmisravinnoksi tarkoitettuja kalastus- ja vesiviljelytuotteita koskevista suojatoimenpiteistä (EYVL L 84, 28.3.2002, s. 77).

Kaavio 10 – Eläinperäisten elintarvikkeiden elintarviketurvallisuutta koskevat rajatarkastukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin neuvoston direktiivin 97/78/EY, komission päätöksen N:o 94/360/EY ja asetuksen (EY) N:o 882/2004 perusteella.

Kaavio 11 – Muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden elintarviketurvallisuutta koskevat rajatarkastukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n säännösten perusteella.

63. Elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä (RASFF) on EU:n perustama väline, jonka avulla kansalliset viranomaiset voivat vaihtaa nopeasti tietoja elintarvikkeista ja rehuista ihmisten terveydelle aiheutuvista riskeistä. Tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että tarkastuskäynnin kohteena olleissa kolmessa jäsenvaltiossa järjestelmää käytettiin laajasti tietolähteenä laboratoriotestien suunnittelussa, koska järjestelmä sisältää tärkeää tietoa riskeistä.

64. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että komission ja jäsenvaltioiden valvontamenettelyissä keskitytään eläinperäisten tuotteiden osalta eläinlääkkeiden ja torjunta-aineiden jäämien sekä eräiden vierasaineiden havaitsemiseen direktiivin 96/23/EY perusteella. EU:n ulkorajoilla tehtävät muiden kuin eläinperäisten tuontielintarvikkeiden fyysiset tarkastukset kattavat lähinnä torjunta-ainejäämät ja vierasaineet.

65. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi erityisesti, että tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista puuttuivat suurilta osin sekä eläinperäisten että muiden kuin eläinperäisten tuotteiden osalta elintarvikearomeja ja -entsyymejä sekä ravintolisä koskevat tarkastukset. Lisäksi eläinperäisille elintarvikkeille tehdään harvoin tarkastuksia, jotka koskevat lisäaineita sekä muilla EU:n säädöksillä kuin direktiivillä 96/23/EY säänneltäviä torjunta-aineita ja vierasaineita. **Laatikossa 4** on esimerkki jäsenvaltion suunnitelmasta, joka ei sisällä kemiallisten vaarojen kaikkia eri ryhmiä koskevia testejä.

Laatikko 4 – Esimerkki jäsenvaltion suunnitelmasta, joka ei sisällä eläinperäisten tuotteiden kemiallisten vaarojen kaikkia eri ryhmiä koskevia testejä

Alankomaissa tehtävät kemiallisia vaaroja koskevat laboratoriotestit määritellään jäämienvalvontasuunnitelmassa. Vuodeksi 2016 laaditun suunnitelman mukaan yhdelle prosentille tuoduista lähetyksistä tehtäisiin eläinlääkejäämiä, eräitä vierasaineita ja torjunta-ainejäämiä koskevat testit. Suunnitelma ei sisältänyt elintarvikkeiden säänneltyjä ainesosia tai muilla EU:n säädöksillä kuin direktiivillä 96/23/EY säänneltyjä torjunta-aineita ja vierasaineita koskevia testejä.

Vaatimusten täytäntöönpanotoimia ei käytetä niin paljon kuin olisi mahdollista

66. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi toimiin, joita jäsenvaltiot toteuttavat todettuaan, että tuontielintarvikkeet eivät täytä EU:n vaatimuksia. Jäsenvaltioiden viranomaiset arvioivat tuontielintarvikkeiden turvallisuuden samalla tavalla kuin EU:sta peräisin olevien tuotteiden

turvallisuuden (**kohdat 52 ja 53**). Jäsenvaltiot joko hylkäävät lähetyserän tai vetävät tuotteet markkinoilta ja määräävät tuojat maksamaan laboratoriokustannukset. Yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista kolmesta jäsenvaltiosta ei määrää tuojille lisäseuraamuksia.

67. Komissio voi käsitellä puutteita tarkastussuosituksen, seurantatarkastusten, korkean tason kirjeiden ja kyseessä olevien EU:n ulkopuolisten maiden edustajien kanssa järjestettävien tapaamisten avulla. Toisin kuin jäsenvaltiot komissio voi keskeyttää maahantuonnin tai vahvistaa tuontituotteelle erityisiä edellytyksiä⁶³, ja komissio todella käyttää näitä keinoja⁶⁴. Komissio on myös vahvistanut erityisehtoja, joiden mukaan EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten on tehtävä ennen elintarvikkeiden vientiä tiettyjä tarkastuksia, kuten laboratorioanalyysseja⁶⁵.

68. EU:n lainsäädännössä annetaan komissiolle myös valtuudet poistaa laitoksia luettelosta, joka on laadittu EU:n ulkopuolisten maiden laitoksista, joista eläinperäisten elintarvikkeiden tuonti on sallittua⁶⁶. Komissio luottaa luettelon osalta EU:n ulkopuolisten maiden tekemiin lisäyksiin ja poistoihin. Komissio saattaa silti poistaa laitoksia luettelosta tapauksissa, joissa EU:n ulkopuolisen maan toimivaltaiset viranomaiset eivät anna laitosten osalta riittäviä takuita. Komissio on vasta viime aikoina käyttänyt oikeuttaan poistaa laitoksia luettelosta⁶⁷. Komission yksiköt ovat ehdottaneet, että nykyistä oikeudellista menettelyä, jolla laitos poistetaan luettelosta, harkittaisiin uudelleen.

⁶³ Asetus (EY) N:o 178/2002, 53 artiklan 1 kohdan b alakohta.

⁶⁴ Esimerkiksi: komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/943, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2015, kiireellisistä toimenpiteistä kuivattujen papujen Nigeriasta tapahtuvan tuonnin keskeyttämiseksi ja asetuksen (EY) N:o 669/2009 liitteen I muuttamisesta (EUVL L 154, 19.6.2015, s. 8).

⁶⁵ Esimerkiksi: komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2015/175 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 885/2014.

⁶⁶ Asetus (EY) N:o 854/2004, 12 artiklan 4 kohdan c alakohta.

⁶⁷ Ensimmäinen laitos, jonka komissio poisti luettelosta omasta aloitteestaan, oli eräs brasilialainen laitos. Se poistettiin luettelosta salmonellan ja EU:hun vietävien lihan ja lihavalmisteen laboratoriossa tapahtuvaan sertifiointiin liittyneen petoksen vuoksi.

69. Komission yksiköt ovat eritelleet, miten komissio voisi paremmin käsitellä EU:n ulkopuolisten maiden kohtaamia haasteita, jotka liittyvät EU:n tuontivaatimusten täyttämiseen. Parannusmahdollisuuksia tarjoaa muun muassa jo olemassa olevien tarkastus- ja seurantatoimien hyödyntäminen komissiossa säännönmukaisuuden edistämiseen ja havaittujen ongelmien ratkaisemiseen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

70. Tässä tarkastuksessa keskityttiin kemiallisiin vaaroihin. Niiden haitalliset vaikutukset eivät ehkä useinkaan ole heti nähtävissä, koska ne ovat pitkäaikaisia ja kasautuvia. Tarkastuksessa pääkysymyksenä oli ”Onko EU:n elintarviketurvallisuusmalli vakaalla pohjalla ja suojaako se EU:ssa käytettävät elintarvikkeet kemiallisilta vaaroilta?”

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että malli **on** vakaalla pohjalla, mallia pidetään vertailukohtana ympäri maailmaa ja malli varmistaa EU:n kansalaisille korkeatasoisen elintarviketurvallisuuden. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös, että malli on nykyisin ylikuormitettu, sillä komissiolla ja jäsenvaltioilla ei ole valmiuksia panna sitä täysimääräisesti täytäntöön.

71. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi muutamia epä johdonmukaisuuksia ja EU:n elintarviketurvallisuusmallin tämänhetkisiä haasteita.

72. Elintarvikkeissa, rehuissa, kasveissa ja elävissä eläimissä esiintyvien kemikaalien turvallisuutta koskeva EU:n säädöskehys on edelleen kesken eikä sitä ole vielä pantu täytäntöön niin kattavasti kuin yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa asetuksessa suunniteltiin (ks. **kohta 40**). Lisäksi EFSA:n eri osastot, jotka arvioivat kemikaalien käyttöä elintarvikkeissa koskevia pyyntöjä ja antavat tieteellistä neuvontaa EU:n lainsäädännön, sääntöjen ja poliittisen päätöksenteon tarpeisiin, kärsivät työnsä huomattavasta ruuhkautumisesta (ks. **kohta 42**). Tämä vaikuttaa järjestelmän eri osien asianmukaiseen toimintaan sekä koko mallin kestävyYTEEN (ks. **kohdat 46–69**).

73. Julkisten elinten suorittamat tarkastukset voivat aina muodostaa vain pienen osuuden kaikista suoritettavista tarkastuksista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että joissakin jäsenvaltioissa tarkastukset kattavat toiset kemiallisten aineiden ryhmät toisia useammin (ks. **kohdat 48–50 ja 62–65**) ja että säädöskehys on niin laaja, että viranomaisten on yksin vaikea

toteuttaa kaikki niille annetut tehtävät (ks. **kohdat 43–45**). EU:n malli säilyttää parhaiten uskottavuutensa, jos julkisia valvontajärjestelmiä täydennetään yksityisen sektorin järjestelmillä. Julkisten ja yksityisten valvontajärjestelmien välisiä synergioita on kuitenkin vasta alettua tutkia (ks. **kohdat 32–34**). Tämän vuoksi:

Suositus 1 – Tarkistetaan lainsäädäntöä ja parannetaan yksityisten ja julkisten valvontajärjestelmien välistä täydentävyyttä

a) Osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa nykyistä ohjelmaa (REFIT), jota sovelletaan elintarvikkeita, rehuja, eläviä eläimiä ja kasveja sääntelevään säädöskehikseen, komission olisi arvioitava, mitä muutoksia kemiallisia vaaroja koskevaan lainsäädäntöön voitaisiin tehdä ottaen huomioon valmiudet soveltaa lainsäädäntöä johdonmukaisesti.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuosi 2020.

b) Komission olisi otettava täydentävyyden edistämiseksi jo aloitettu työ perustaksi ja määriteltävä, miten edetään, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat perustelluissa tapauksissa luottaa entistä laajemmin yksityisen sektorin tekemiin tarkastuksiin tekijänä, jolla parannetaan tarkastusten tehokkuutta ja EU:n elintarviketurvallisuusmallin kestävyyttä.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuosi 2020.

74. EU:n mallin vahvuutena on, että mallilla pyritään takaamaan, että EU:sta peräisin olevat tuotteet ja EU:hun tuotavat tuotteet täyttävät samat korkeat turvallisuusvaatimukset, mikä suojaa kuluttajaa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:lla on riittävä oikeusperusta ja valvontajärjestelmä sen varmistamiseksi, että tuotteet täyttävät EU:n vaatimukset alkuperämaastaan riippumatta.

75. Lisäksi havaittiin, että sen varmistamiseksi, että tuontituotteet täyttävät EU:n turvallisuusvaatimukset, tehdään riskinarviointi ja vahvistetaan tuonnissa sallittava enimmäismäärä tiettyjen torjunta-ainejäämien osalta silloin, kun se on kuluttajien kannalta turvallista. Näin otetaan huomioon EU:n ulkopuolisten maiden erityisolosuhteet (ks.

kohdat 29, 30 ja 38). Tämän vuoksi:

Suositus 2 – Säilytetään EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden ja tuontielintarvikkeiden turvallisuuden osalta sama varmuustaso

Elintarvikkeiden torjunta-ainejäämien osalta komission olisi tuotava esiin, mihin toimiin se aikoo ryhtyä, jotta säilytetään EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden ja tuontielintarvikkeiden turvallisuuden osalta sama varmuustaso niin, että samalla noudatetaan WTO:n sääntöjä.

Toteutumisen tavoiteajankohta: 2019.

76. Vaikka elintarvike- ja rehualan toimijoiden on todettu olevan kiinnostuneita elintarviketurvallisuuden korkean tason ylläpitämisestä, jäsenvaltioiden viranomaisilla on vaikeuksia määrittää, millaisiin täytäntöönpanotoimiin niiden olisi ryhdyttävä, jos vaatimuksia ei ole noudatettu (ks. **kohdat 51–53 sekä kohta 66**). Komissio eritteli, miten se voisi lujittaa elintarvikelainsäädännön seuranta- ja täytäntöönpanomenettelyjään (ks. **kohdat 54–56 ja 67–69**). Tämän vuoksi:

Suositus 3 – Helpotetaan EU:n elintarvikelainsäädännön johdonmukaista soveltamista

- a) Komission olisi annettava jäsenvaltioille lisäohjeita täytäntöönpanotoimien soveltamisesta.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuosi 2020.

- b) Komission olisi myös pantava täytäntöön havaitsemansa mahdollisuudet lujittaa EU:n elintarvikesääntöjen noudattamiseen sovellettavia seurantamenettelyjä.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuosi 2020.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Nikolaos Milioniksen johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. marraskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistui
men puolesta*

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

LIITE I**Elintarvikkeita ja rehuja koskevilla EU:n säännöksillä säännellyt kemialliset aineet**

	Hyväksytyt	Kielletyt
Elintarvikelisiäaineet	334 E-koodilla luokiteltua lisäainetta <i>Lähde:</i> Asetus 1333/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008. LIITE II Unionissa elintarvikkeissa käytettäväksi hyväksyttyjen elintarvikelisiäaineiden luettelo ja niiden käyttöä koskevat edellytykset. B osa – Luettelo kaikista lisäaineista.	
Elintarvikearomit	2 549 ainetta, jotka on hyväksytty elintarvikearomeina käytettäväksi <i>Lähde:</i> Asetus 1334/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008. Liite I, Taulukko I: Luettelo aromeista ja raaka-aineista, joiden käyttö elintarvikkeissa on sallittua. 10 sallittua savuaromia <i>Lähde:</i> Asetus 1321/2013, annettu 10 päivänä joulukuuta 2013 – Luettelo sallituista savuaromien primaarituotteista, joita käytetään sellaisenaan elintarvikkeissa tai niiden pinnalla ja/tai savuaromien valmistuksessa.	15 ainetta <i>Lähde:</i> Asetus 1334/2008, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008 (konsolidoitu toisinto). Liite III, A osa: Aineet, joita ei saa lisätä elintarvikkeisiin sellaisenaan.
Rehun lisäaineet	1 584 rehun lisäainetta <i>Lähde:</i> Asetuksen (EY) N:o 1831/2003 mukainen rehun lisäaineita koskeva rekisteri, 11. lokakuuta 2017. Liite I: Lisäaineluettelo. 236 lisäainetta, joista ei ole tehty uudelleenarviointia koskevaa hakemusta <i>Lähde:</i> Asetuksen (EY) N:o 1831/2003 mukainen rehun lisäaineita koskeva rekisteri, 11. lokakuuta 2017. Liite II – Luettelo lisäaineista, joista ei ole tehty uudelleenarviointia koskevaa hakemusta määräaikaan 8. marraskuuta 2010 mennessä. Asetus 1831/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, 17 artikla: Komissio perustaa rehun lisäaineita koskevan yhteisön rekisterin ja pitää sen ajan tasalla.	

Elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit (FCM)	885 sallittua FCM-ainetta <i>Lähde:</i> Asetus 10/2011, annettu 14 päivänä tammikuuta 2011 (konsolidoitu toisinto). Liite I ”Unionin luettelo hyväksytyistä monomeereista, muista lähtöaineista, mikrobifermentaatiosta saaduista makromolekyyleistä, lisäaineista ja polymeerituotannon apuaineista”, Taulukko 1 – Luettelo hyväksytyistä aineista, joita voidaan käyttää elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvien muovisten materiaalien valmistuksessa. 34 ryhmärajoitusta, joita sovelletaan FCM-aineisiin <i>Lähde:</i> Asetus 10/2011, annettu 14 päivänä tammikuuta 2011. Liite I, Taulukko 2 – FCM-aineiden ryhmärajoitukset. Asetus 1935/2004, annettu 27 päivänä lokakuuta 2004, 5 artikla 105 ainetta tai aineryhmää <i>Lähde:</i> Direktiivi 2007/42, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2007. Liite II – Luettelo aineista tai aineryhmistä, joiden käyttö on sallittu elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien materiaalien valmistukseen käytettävän <u>regeneroidun selluloosakalvon</u> valmistuksessa.	3 ainetta, joita ei ole hyväksytty <i>Lähde:</i> Asetus (EY) N:o 1895/2005 1 aine, jota ei ole hyväksytty <i>Lähde:</i> Asetus (EU) N:o 10/2011 ja asetus (EU) N:o 2018/213
Torjunta-aineet	492 tehoainetta A ja B osa – Hyväksytyjen tehoaineiden luettelo 20 tehoainetta C osa – Perusaineet 13 tehoainetta D osa – Vähäriskiset tehoaineet 71 tehoainetta E osa – Korvattavat aineet <i>Lähde:</i> <u>EU:n torjunta-ainetietokanta (lokakuu 2018)</u>	833 tehoainetta joita ei ole hyväksytty asetuksen 1107/2009 nojalla 38 ainetta käsiteltävänä 20 ainetta, joista annetaan ilmoitus ”ei ole kasvinsuojeluaine” <i>Lähde:</i> <u>EU:n torjunta-ainetietokanta (lokakuu 2018)</u>

Vierasaineet	59 vierasainetta / haitallista ainetta - Epäorgaaniset vierasaineet ja typpiyhdisteet (myös metallit): 9 ainetta - Mykotoksiinit: 9 ainetta - Luontaiset kasvimyrkyt: 7 ainetta - Orgaaniset klooriyhdisteet (paitsi dioksiinit ja PCB:t) 10 ainetta - Dioksiinit ja PCB:t 3 ainetta - Jalostuksesta peräisin olevat vierasaineet: 3 ainetta - Haitalliset kasvipäriset epäpuhtaudet 7 ainetta - hyväksytyt rehun lisäaineet (kokkidiostaattit) muissa kuin kohderehuissa väistämättömän siirtymisen johdosta 11 ainetta <i>Lähde:</i> Direktiivi 2002/32, annettu 7 päivänä toukokuuta 2002 (konsolidoitu toisinto). Rehut: Komission suositus 2006/576/EY, annettu 17 päivänä elokuuta 2006 (konsolidoitu toisinto) Elintarvikkeet: Asetus (EY) N:o 1881/2006, annettu 19 päivänä joulukuuta 2006 (konsolidoitu toisinto)	
Eläinlääkkeet (hormonit mukaan luettuina)	666 farmalogisesti vaikuttavaa ainetta <i>Lähde:</i> Asetus 37/2010, annettu 22 päivänä joulukuuta 2009. Liite, Taulukko 1 – Sallitut aineet. 1 aineryhmä <i>Lähde:</i> Direktiivi 96/22/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996 (konsolidoitu toisinto). Liite II: Luettelo kielletyistä aineista: Luettelo B: kielletyt aineet poikkeuksineen.	9 ainetta <i>Lähde:</i> Asetus 37/2010, annettu 22 päivänä joulukuuta 2009. Liite, Taulukko 2 – Kielletyt aineet. 3 ainetta tai aineryhmää <i>Lähde:</i> Direktiivi 96/22/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996 (konsolidoitu toisinto). Liite II: Luettelo kielletyistä aineista: Luettelo A: kielletyt aineet. 1 aineryhmä <i>Lähde:</i> Direktiivi 96/22/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996. Liite III Luettelo toistaiseksi kielletyistä aineista ----- 6 aineryhmää Ryhmä A: Anabolisen vaikutuksen omaavat ja kielletyt aineet 3 aineryhmää Ryhmä B: Eläinlääkkeet ja kontaminantit <i>Lähde:</i> Direktiivi 96/23/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996. Liite I.

LIITE II**Esimerkkejä kemikaaleista ja niiden vaikutuksesta**

Aine	Esimerkkejä tuotteista, joissa ainetta voi esiintyä	Esimerkkejä vaikutuksista
Torjunta-aineet (laittomasti käytettyinä)	Kasvit (viljat, vihannekset, hedelmät), rehut, eläimet	Pienipainoiset ja ennenaikaisesti syntyneet lapset, erilaiset synnynnäiset epämuodostumat, useat syövät, iskeemiset sydänsairaudet, aivojen verisuonisairaudet
Väriaine punainen 2G (128), jota ei ole sallittu	Tietyt makkarat ja <i>burger meat</i>	Genotoksisuus, karsinogeenisuus
Metyylielohopea	Kala (tonnikala, marliinit, miekkakalat, hauki)	Kognitiiviseen kehitykseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset, älyllinen kehitysvammaisuus, Parkinsonin tauti, tarkkaavaisuushäiriöt, Minamata-tauti
Lyijy	Elintarvikkeiden/veden/maaperän saastuminen, kasvit	Erilaiset synnynnäiset epämuodostumat, anemia, methemoglobinemia, kognitiiviseen kehitykseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset, älyllinen kehitysvammaisuus, Parkinsonin tauti, tarkkaavaisuushäiriöt, Minamata-tauti, kuulonalenema, iskeemiset sydänsairaudet, aivojen verisuonisairaudet, munuaiskivet, krooninen munuaistauti
Kadmium	Kasvit (riisi ja muut viljat, juurekset ja muut vihannekset)	Iskeemiset sydänsairaudet, aivojen verisuonisairaudet, munuaiskivet, krooninen munuaistauti, osteoporoosi, kihti

Dioksiinit	Rehut, eläinperäiset tuotteet (maitotuotteet, liha, munat)	Useat syövät, kuten keuhko-, iho-, maksa-, aivo-, munuais-, eturauhas-, luuydin- ja rakkosyöpä
Aflatoksiini	Kasvit (viljoissa, öljysiemenissä, mausteissa ja pähkinöissä esiintyvien homesienten tuottama), maitotuotteet	Useat syövät, kuten keuhko-, iho-, maksa-, aivo-, munuais-, eturauhas-, luuydin- ja rakkosyöpä

Lähde: Taulukko perustuu artikkelin Prüss-Ustün, A. et al., "Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review" taulukkoon 1 – Examples of sources and pathways of human exposure to a few selected chemicals (esimerkkejä ihmisten tietyille kemikaaleille altistumisen lähteistä ja reiteistä) ja taulukkoon 2 – Main disease groups with suspected or confirmed linkage to chemicals (tärkeimmät tautiryhmät ja niiden epäilty tai vahvistetut yhteydet kemikaaleihin). Artikkelin on julkaistu verkossa 21.1.2011, doi: [10.1186/1476-069X-10-9](https://doi.org/10.1186/1476-069X-10-9).

Esimerkkejä EU:n säännösten osatekijöistä, jotka edellyttävät vielä täytäntöönpanoa ja toimia

1. Elintarvikelisiäaineet ovat aineita, joita lisätään tarkoituksellisesti elintarvikkeisiin ja joilla on tiettyjä teknisiä vaikutuksia. Ne esimerkiksi värjäävät tai makeuttavat tuotetta tai edistävät tuotteen säilymistä¹. Vuonna 2011 EU laati unionissa hyväksytyjen elintarvikelisiäaineiden luettelon², joka korvasi elintarvikkeiden lisäaineista aiemmin annettujen direktiivien säännökset. Tällä hetkellä luettelo käsittää 334 elintarvikelisiäainetta³. Asetuksessa (EY) N:o 1333/2008 katsottiin kuitenkin, että pakollinen uudelleenarviointi on tarpeen näistä lisäaineista 316:lle, jotta voidaan päättää, pidetäänkö ne edelleen luettelossa. Elokuuhun 2018 mennessä oli arvioitu uudelleen 175 lisäainetta. Uudelleenarviointia koskeva ohjelma on lakisääteisen määräajan mukaan saatettava päätökseen vuoden 2020 loppuun mennessä, mutta sitä voivat hidastuttaa työn ruuhkautuminen EFSA:ssa.
2. Asetuksessa⁴ edellytetään, että EU:ssa laaditaan hyväksytyjen elintarvike-entsyymien luettelo. Kuitenkin nyt kymmenen vuotta asetuksen antamisen jälkeen komissio ei ole vieläään laatinut luetteloa. Tämä johtuu siitä, että asetuksen⁵ mukaan luettelo olisi laadittava yhdellä kertaa, joten luetteloa ei voida laatia ennen kuin EFSA on analysoinut kaikkien luetteloon mahdollisesti sisällytettävien entsyymien turvallisuuden. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä EFSA oli kuitenkin antanut lopullisen

¹ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/food-additive-re-evaluations>

² Komission asetus (EU) N:o 1129/2011, annettu 11 päivänä marraskuuta 2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1333/2008 liitteen II muuttamisesta vahvistamalla unionissa hyväksytyjen elintarvikelisiäaineiden luettelo (EUVL L 295, 12.11.2011, s. 1–177).

³ Asetuksen (EY) N:o 1333/2008 liite II sisältää unionissa elintarvikkeissa käytettäväksi hyväksytyjen elintarvikelisiäaineiden luettelon ja niiden käyttöä koskevat edellytykset.

⁴ Asetus (EY) N:o 1332/2008, 1 artikla.

⁵ Asetus (EY) N:o 1332/2008, johdanto-osan 14 kappale ja 17 artikla.

tieteellisen arvion vain 13 entsyymistä (saatettuaan päätökseen ainoastaan 18 entsyymiin arvioinnin niistä 281 entsyymistä, joista se oli saanut täydellisen hakemuksen).

3. EU:n luettelossa olevista 2 546 hyväksytystä aromista⁶ 318 aineessa oli toukokuussa 2018 alaviite⁷, jonka mukaan aineet olivat sallittuja markkinoilla, mutta niiden arvioiminen oli yhä kesken. Näistä kaikkiaan 318 aineesta EFSA oli tilintarkastustuomioistuimen toimittamaan tarkastukseen mennessä antanut lopullisen arvion 117 tapauksessa.

4. Jäsenvaltioiden on seurattava elintarvikelisiä aineiden ja -aromien kulutusta ja käyttöä. Niitä koskevat tiedot ovat hyödyllisiä, sillä EFSA voi näin arvioida elintarvikearomeja ja arvioida uudelleen elintarvikelisiä aineita, ja erityisesti siksi, että EFSA voi suorittaa altistuksen arviointeja, jotka muodostavat yhden riskinarvioinnin neljästä vaiheesta. EU:n lainsäädännön⁸ mukaan komission olisi viimeistään 20. tammikuuta 2011 pitänyt ottaa käyttöön yhteiset menetelmät, joilla jäsenvaltiot voisivat kerätä nämä edellytetyt tiedot aromien osalta (elintarvikkeiden lisäaineita varten ei asetettu määräaika). Tällaisia menetelmiä ei ollut kuitenkaan vielä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtaan mennessä hyväksytty.

5. Ravintolisien osalta direktiivissä 2002/46/EY edellytetään, että komissio asettaa ravintolisissä esiintyvien vitamiinien ja kivennäisaineiden enimmäismäärät. Vaikka EFSA on julkaissut vuonna 2006 vitamiinien ja kivennäisaineiden siedettävän päiväsaannin enimmäismäärät, komissio ei ole vielä asettanut edellä mainittuja enimmäismääriä. Sen vuoksi jäsenvaltioiden asettamia raja-arvoja sovelletaan edelleen. Komission mukaan asia odottaa jatkokäsittelyä ja komissio ei ole suunnitellut toteuttavansa toimia lähitulevaisuudessa. Jäsenvaltioiden viranomaiset, joiden luona tilintarkastustuomioistuin

⁶ Lähde: [Komission tietokanta elintarvikearomeista](#).

⁷ EU:n luettelon A osassa on neljänlaisia alaviitteitä: 1) ”Elintarviketurvallisuusviranomaisen on saatettava arviointi päätökseen”; 2) ”Tieteelliset lisätiedot on toimitettava 31. joulukuuta 2012 mennessä”; 3) ”Tieteelliset lisätiedot on toimitettava 30. kesäkuuta 2013 mennessä”; ja 4) ”Tieteelliset lisätiedot on toimitettava 31. joulukuuta 2013 mennessä”.

⁸ Asetus (EY) N:o 1334/2008, 20 artiklan 2 kohta.

vieraili tarkastuksensa aikana, totesivat, että nämä arvot olisi asetettava EU:n tasolla, jotta elintarvike- ja rehualalle olisi selvää, mikä on sallittua ja mikä ei ole sallittua, ja jotta voidaan varmistaa, että kaikkia EU:n markkinoilla toimivia yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi viranomaiset selittivät, että nykyinen tilanne, jossa kukin jäsenvaltio asettaa erilaisia enimmäismääriä tai ei aseta niitä ollenkaan, vaikuttaa kielteisesti kuluttajien käsityksiin näiden tuotteiden turvallisuudesta.

6. Elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvista materiaaleista EFSA toteaa, että niiden turvallisuus on arvioitava, koska kemikaalit voivat siirtyä materiaaleista elintarvikkeisiin. Monia erityisistä säännöksistä, jotka koskevat elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvien materiaalien tuotantoa, ei kuitenkaan ole vielä yhdenmukaistettu koko EU:ssa.

- Direktiivin 84/500/ETY 4 artiklan mukaan komissiolla oli vuoteen 1987 asti aikaa tarkastella direktiivin 2 artiklassa keraamisille tarvikkeille vahvistettuja raja-arvoja uudelleen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä tätä uudelleentarkastelua ei ollut kuitenkaan vielä saatu valmiiksi eikä se ollut johtanut päätöksiin.

- Elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvista aktiivisista ja älykkäistä materiaaleista ja tarvikkeista annetun asetuksen (EY) N:o 450/2009 mukaan komission olisi laadittava luettelo aktiivisista ja älykkäistä materiaaleista sen jälkeen, kun EFSA on antanut lausuntonsa hakemuksista. EFSA antoi ensimmäisen erän hakemuksia koskevan viimeisen lausunnon vuonna 2013, mutta komissio ei ole vielä laatinut EU:n luetteloa.

- Kierrätysmuovimateriaalien osalta EFSA sai vuosien 2008 ja 2018 välisenä aikana 156 hakemusta, jotka koskevat muovinkierrätysprosesseja. EFSA:n suorittaman kunkin kierrätysprosessin turvallisuusarvioinnin jälkeen olisi tehtävä riskinhallintaa koskeva päätös siitä, onko kyseinen kierrätysprosessi hyväksyttävä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana 138 päätöstä oli yhä hyväksymättä. Kun asetus (EY) N:o 282/2008 tuli voimaan, komissio perusti siirtymätoimenpiteenä EU:n rekisterin, joka sisältää asianmukaiset hakemukset. Tämän vuoksi kaikkia rekisteriin sisältyviä kierrätysprosesseja saa nykyään yhä käyttää EFSA:n lopullisesta arviosta riippumatta.

7. Lisäksi vaikka EU:n säädöskehys sisältää jo muutamia säännöksiä, jotka koskevat kumulatiiviseen altistukseen liittyviä riskejä esimerkiksi torjunta-ainejäämien osalta, vielä ei ole saatavilla menetelmiä, joita voitaisiin käyttää MRL:n vahvistamisessa.

8. Kasvipäristen aineiden osalta EFSA:n tieteellinen komitea on koonnut koosteen kasvipärististä aineista, joiden on ilmoitettu sisältävän myrkyllisiä, riippuvuutta aiheuttavia, psykotrooppisia tai muita huolta aiheuttavia aineita⁹. Koosteen tarkoituksena on kiinnittää huomiota seikkoihin, jotka on otettava huomioon arvioitaessa kasvipäristen aineiden turvallisuutta. EU:n tasolla ei ole kuitenkaan vielä hyväksytty sääntöjä, vaan kasvipäristisiin aineisiin sovelletaan edelleen jäsenvaltioiden sääntöjä. Käytössä on vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä, jonka ansiosta tiettyjä kasvipäristisiä aineita sisältävää tiettyä tuotetta yhdessä maassa markkinoiva yritys voi pyytää saman tuotteen hyväksymistä toiseen maan markkinoille, mutta vastavuoroisen tunnustamisen saamiseen tarvittava prosessi on pitkä ja vaarana on, ettei toinen maa lopulta myönnä hyväksyntää. Tämän tilanteen vuoksi jotkin jäsenvaltiot ovat laatineet yhteistyössä omat yhteiset luettelonsa kasvipärististä aineista, joita voidaan ja joita ei saa käyttää ravintolisissä. Tästä hyvä esimerkki on BelFrit-hanke¹⁰, jonka Belgia, Ranska ja Italia ovat kehittäneet yhdessä ja jota on käytetty uusien säädösten perustana Italiassa ja Belgiassa.

⁹ EFSA Journal 2012;10(5):2663.
<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2012.363>

¹⁰ <https://effl.lexxion.eu/article/EFFL/2013/3/241>

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”ELINTARVIKKEIDEN KEMIALLISET VAARAT: EU:N ELINTARVIKETURVALLISUUSPOLITIikka SUOJELEE MEITÄ, MUTTA SIIHEN LIITTYY HAASTEITA”

TIIVISTELMÄ

I. Elintarvikkeiden tuotanto ja kulutus on keskeisellä sijalla Euroopan unionin taloudessa. Komissio on täysin tietoinen, että elintarviketurvallisuus herättää kansalaisissa suurta huolta. Komission politiikan painopisteisiin kuuluu jatkuvasti sen varmistaminen, että EU soveltaa elintarviketurvallisuuden alalla korkeimpia mahdollisia standardeja. Tämä painopiste näkyy etenkin siinä, että kansanterveyden suojelun korkea taso on otettu erääksi keskeiseksi tavoitteeksi yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa asetuksessa¹, joka muodostaa vuonna 2002 käyttöön otetun EU:n erityisen elintarvikelainsäädännön perustan.

III. Yleisesti ottaen toimivuustarkastuksessa² todettiin, että kansanterveyden suojelun korkean tason tavoite on saavutettu. Kansanterveyden suojelun taso on kaiken kaikkiaan parantunut. Elintarviketurvallisuuden taso on noussut vuodesta 2002. EU:n toimenpiteiden tieteellinen perusta on myös parantunut huomattavasti. Parannukset johtuvat tieteellisen neuvonnan antamisesta kaikissa elintarvikeketjuun liittyvissä asioissa vastaavan Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) perustamisesta, riskinarvioinnin ja riskinhallinnan tiukasta erottamisesta EU:n tasolla ja riskianalyysin periaatteen järjestelmällisestä soveltamisesta EU:n elintarvikelainsäädäntöön. Komissio toteaa, että riskianalyysin periaatteen soveltamisessa EU-tasolla ei ole havaittu systeemistä epäjohtonmukaisuutta.

Elintarviketurvallisuutta koskeva sääntelyjärjestelmä on tietyissä tapauksissa toiminut myös innoituksen lähteenä EU:n ulkopuolisille maille niiden kehittäessä omaa kansallista lainsäädäntöään. Myös elintarvikeketjua koskevia EU:n standardeja pidetään maailman korkeimpiin kuuluvina. Tämä johtuu paljolti EU:n erillisvirastojen suorittamista vahvoista ja vakaista tieteeseen perustuvista riskinarvioinneista.

IV.

(a) Komissio myöntää, että tietyt säännöksiä ei vielä sovelleta (vitamiinien ja kivennäisaineiden enimmäismäärät ravintolisissä) ja että tietyt tieteelliset menetelmät, kuten kumulatiivista saman vaikutuksen omaaville aineille altistumista koskevan arvioinnin menetelmä, eivät tieteellisen monimutkaisuutensa tähden ole vielä käytettävissä.

Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 14 artiklan 9 kohdassa säädetään, että jos unionin erityissäännöksiä ei ole, elintarviketta on pidettävä turvallisena, jos se vastaa sen jäsenvaltion, jonka alueella elintarvike on kaupan, voimassa olevan kansallisen elintarvikelainsäädännön erityissäännöksiä, ottaen huomioon perussopimukseen sisältyvät tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset. Näin ollen kemiallisia vaaroja koskeva suoja ei vaarannu aloilla, joilla täytäntöönpano on kesken.

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

² Komissio toteutti koko elintarvikealan osalta hiljattain yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen kattavan näyttöön perustuvan arvioinnin (toimivuustarkastus) osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa komission ohjelmaa (REFIT); komission yksiköiden valmisteluasiakirja – The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), ('Fitness Check') SWD(2018)38, 15.1.2018.

Komissio myöntää, että etenkin elintarvikkeiden säänneltyjen ainesosien alalla esiintyy työn ruuhkautumista. Torjunta-ainelainsäädäntöä koskeva REFIT-arviointi on parhaillaan käynnissä ja komission ehdotus yleisen elintarvikelainsäädännön muuttamisesta käsittelee muun muassa elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin kestävyyttä ja tarkemmin sanottuna EFSA:n tieteellisiä valmiuksia³.

Toimivuustarkastuksessa todettiin, että vastuun jakaminen yksityisen sektorin ja valvontaviranomaisten välillä on taannut myös tehokkuuden lisääntymisen. Yksityinen sektori on ensisijaisesti vastuussa elintarvikelainsäädännön noudattamisesta ja ”omien tarkastusten” suorittamisesta. Valvontaviranomaiset ovat vastuussa virallisten tarkastusten suorittamisesta. Tämän jaon ansiosta valvontaviranomaiset ovat voineet kehittää virallisiin tarkastuksiin yhdenmukaisemman ja paremmin kohdennetun, riskiperusteisen lähestymistavan, jossa yksityiset tarkastukset otetaan huomioon niiden ollessa luotettavia.

(b) Yhtäläisten toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi myös elintarviketurvallisuuden osalta EU:hun tuotujen elintarvikkeiden on täytettävä asiaa koskevat EU-lainsäädännön vaatimukset tai EU:n vähintään niitä vastaaviksi toteamat ehdot. EU on ponnistellut huomattavasti varmistaakseen, että EU:n elintarvikelainsäädäntö vastaa kansainvälisiä standardeja. Sen lisäksi EU on maailmanlaajuisesti merkittävänä elintarvike- ja rehualan kauppakumppanina osallistunut monissa yhteyksissä merkittävällä tavalla kansainvälisten standardien kehittämiseen EU:n standardien pohjalta. Jos kuitenkin yhdenmukaistetut EU-standardit ovat tiukempia kuin kansainvälisellä tasolla vahvistetut, EU viestii kannastaan avoimesti, jolloin EU:hun tuotteitaan tuovat viejät voivat valmistautua sen mukaisesti täyttämään EU-standardit.

(c) Komissiolla on jo vuodesta 2005 ollut olemassa järjestelmälliset menettelyt tarkastussuosituksen seurantaan varten, ja mikäli EU-sääntöjen laiminlyönti jatkuu, voidaan käyttää täydentäviä täytäntöönpanotoimia.

Komissio pyrkii vahvistamaan koko elintarvikkeita ja terveyttä koskevan lainsäädännön seuranta- ja valvontamenettelyjä, joiden on tarkoitus kattaa komission tarkastusten perusteella annettavien suositusten johdosta toteutetut toimet.

V. Komissio hyväksyy kaikki tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

(a) Komissio on sitoutunut tiukasti EU-lainsäädännön jatkuvaan arviointiin parantamista kaipaavien kohteiden määrittelemiseksi REFIT-ohjelman avulla. Parhaillaan suoritetaan tai lähitulevaisuudessa on suunnitteilla useita elintarvikelainsäädäntöön liittyviä alakohtaisia arviointeja.

Komissio on äskettäin antanut ehdotuksen yleisen elintarvikelainsäädännön ja vielä kahdeksan alakohtaisen säädöksen muuttamiseksi. Ehdotuksessa käsitellään elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin pitkän aikavälin kestävyyttä ja tarkemmin sanottuna EFSA:n tieteellisiä valmiuksia⁴.

³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyydestä sekä asetuksen (EY) N:o 178/2002 [yleinen elintarvikelainsäädäntö], direktiivin 2001/18/EY [muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön], asetuksen (EY) N:o 1829/2003 [muuntogeeniset elintarvikkeet ja rehut], asetuksen (EY) N:o 1831/2003 [rehun lisäaineet], asetuksen (EY) N:o 2065/2003 [savuaromit], asetuksen (EY) N:o 1935/2004 [elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit], asetuksen (EY) N:o 1331/2008 [elintarvikelisiä aineiden, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäinen hyväksymismenettely], asetuksen (EY) N:o 1107/2009 [kasvinsuojeluaineet] ja asetuksen (EU) 2015/2283 [uusielintarvikkeet] muuttamisesta, COM(2018) 179 final, 11.4.2018.

⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyydestä sekä asetuksen (EY) N:o 178/2002 [yleinen elintarvikelainsäädäntö], direktiivin 2001/18/EY [muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön], asetuksen (EY) N:o 1829/2003 [muuntogeeniset elintarvikkeet ja rehut], asetuksen (EY) N:o 1831/2003 [rehun lisäaineet], asetuksen (EY)

Komission mukaan kemiallisia vaaroja koskeva suoja ei vaarannu alueilla, joilla täytäntöönpano on kesken.

Komissio toteaa, että uuden virallista valvontaa koskevan asetuksen (asetus (EU) 2017/625), jota sovelletaan 14 päivästä joulukuuta 2019, 9 artiklan 1 kohdan d alakohdassa täsmennetään, että toimivaltaisten viranomaisten on suoritettava virallista valvontaa ottaen huomioon – muun muassa – yksityiset laadunvarmistusjärjestelmät tapauksen mukaan.

Komissio pyrkii – toimivaltansa puitteissa – tukemaan jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tämän säännöksen täytäntöönpanossa. Nykyisessä työssä tertiäärilainsäädännön valmistelemiseksi otetaan huomioon asetuksessa esitetyt tarpeet ja erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten ja yksityisen sektorin vastuun keskinäinen täydentävyys.

(b) Torjunta-ainejäämien osalta jäämien enimmäismääriä koskeva EU-asetus antaa kaikille elintarvikkeille samantasoisien kuluttajansuojan riippumatta niiden alkuperästä, koska kaikille tuotteille on vain yhdet MRL-arvot. Tämän lainsäädännön osalta REFIT-arviointi on parhaillaan käynnissä. Euroopan parlamentille ja neuvostolle laaditaan vuonna 2019 kertomus torjunta-aineista ja niiden jäämistä. Yleisemmällä tasolla EU:n puitekehys tarjoaa edelleen sekä EU:ssa tuotetuille elintarvikkeille että tuontielintarvikkeille saman varmuustason, jonka yhteydessä noudatetaan tarkasti jo olemassa olevia lakisääteisiä vaatimuksia.

(c) Komissio harkitsee tällaisen ohjauksen antamista tarvittaessa. Komissio on jo vahvistanut olemassa olevien tarkastus- ja jatkotoimien käyttöä keinona kannustaa kolmansia maita noudattamaan EU:n tuontivaatimuksia.

JOHDANTO

1. Elintarvikelainsäädännön tavoitteena on sekä unionin että kansallisella tasolla ihmisten terveyden ja elämän korkeatasoinen suojelu kaikkina aikoina sekä sisämarkkinoiden tehokas toiminta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa asetuksessa on vahvistettu tietyt, sekä unionin että kansallisella tasolla sovellettavat yleiset periaatteet ja vaatimukset, kuten riskianalyysin periaate, yksityisten toimijoiden ensisijainen vastuu, vaatimus, että tuontielintarvikkeiden ja -rehujen on täytettävä kaikki EU:n lainsäädännön vaatimukset, jäljitettävyyden ja periaate, jonka mukaan unionin markkinoille voidaan saattaa ainoastaan turvallisia elintarvikkeita ja rehuja⁵.

11. Elintarvikealan toimijat, mukaan lukien maahantuojat, ovat yleisen elintarvikelainsäädännön nojalla velvollisia varmistamaan, että unionin markkinoille saatetut elintarvikkeet ovat turvallisia riippumatta niiden alkuperästä ja että ne täyttävät kaikki unionin ja kansallisella tasolla vahvistetut elintarvikelainsäädännön vaatimukset⁶.

13. Riskianalyysin periaatteen mukaisesti EFSA:n riskinarvioinnin (tieteellisen neuvonnan antaminen) perusteella on EU:n/kansallisten riskinhallinnasta vastaavien⁷ (riippuen siitä, onko

N:o 2065/2003 [savuaroimit], asetuksen (EY) N:o 1935/2004 [elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit], asetuksen (EY) N:o 1331/2008 [elintarvikelisiä aineiden, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäinen hyväksymismenettely], asetuksen (EY) N:o 1107/2009 [kasvinsuojeluaineet] ja asetuksen (EU) 2015/2283 [uuselintarvikkeet] muuttamisesta, COM(2018) 179 final, 11.4.2018.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1) (yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus).

⁶ Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 14 artikla ja 17 artiklan 1 kohta.

⁷ Riskinhallinnasta vastaavat pääasiassa komissio, jota avustavat jäsenvaltioiden edustajat pysyvässä kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehumiteassa (PAFF-komitea), ja sovellettavista menettelyistä riippuen neuvosto ja Euroopan

ala yhdenmukaistettu vai ei) toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, myös elintarviketurvallisuuden osalta, esimerkiksi tietyn elintarvikkeen hyväksymiseksi – ja millä ehdoin – tai sen kieltämiseksi.

Näissä toimenpiteissä otetaan huomioon riskinarvioinnin tulokset (ja EU:n tasolla erityisesti EFSA:n lausunnot) samoin kuin myös muut merkitykselliset tekijät⁸ ja ennalta varautumisen periaate, mikäli sovellettavat edellytykset täyttyvät.

HUOMAUTUKSET

23. Yleisen elintarvikelainsäädännön toimivuustarkastuksessa havaittiin muun muassa, että elintarviketurvallisuuden nykyinen taso on parempi kuin ennen vuotta 2002. EU:n toimenpiteiden tieteellinen perusta on parantunut huomattavasti. EU:n tasolla ei havaittu riskianalyysin soveltamisessa systeemistä epäjohtonmukaisuutta. EU:n elintarvikelainsäädäntömalli on innoittanut EU:n ulkopuolisia maita kehittämään omaa kansallista lainsäädäntöään ja tukenut EU:n tuoteturvallisuuden tunnustamista maailmanlaajuisesti. EU:n elintarvikelainsäädännön korkea yhdenmukaistamisaste on myös edistänyt sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa.

Laatikko 1 – Ennalta varautumisen periaate yleisen elintarvikelainsäädännön mukaan

Ennalta varautumisen periaatteen mukaan EU:n (mutta myös kansalliset) riskinhallinnasta vastaavat voivat toteuttaa väliaikaisia riskinhallintatoimenpiteitä, mikäli käytettävissä olevien tietojen arvioinnin perusteella terveyshaitan mahdollisuus tunnistetaan, mutta asiasta ei vielä ole tieteellistä varmuutta.

Ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen edellyttää tieteellistä arviointia samoin kuin myös asianomaisten riskien arviointia ja tasapainottamista, muun muassa sen osalta, ylittävätkö tunnistetut mahdolliset riskit sen, mikä on yhteiskunnan kannalta hyväksyttävää, sekä EU:n/kansallisten riskinhallinnasta vastaavien toimettomuuden seurausten osalta. Tästä syystä ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen muodostaa erityisen riskinhallintavälineen.

28. Toimivuustarkastuksen tulosten mukaan EU:n johtajat ovat päättäneet soveltaa ennalta varautumisen periaatetta vain hyvin harvoissa tapauksissa. Näiden toimenpiteiden konkreettisista haittavaikutuksista innovointiin ja kaupankäyntiin ei havaittu mitään näyttöä.

Viime vuosina ja liittyen poliittisesti arkaluontoisiin asioihin ovat sidosryhmät ja etenkin tietyt kansalaisjärjestöt samoin kuin tietyt jäsenvaltiot vaatineet ennen kaikkea hormonaalisten haitta-aineiden, kasvinsuojeluaineiden tai muuntogeenisten organismien täydellistä kieltämistä ennalta varautumisen periaatteen perusteella. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan täytä kahta ennalta varautumisen periaatteen soveltamisen edellytystä. Tästä syystä nämä pyynnöt tuntuvat liittyvän vaatimukseen ottaa huomioon muita merkityksellisiä tekijöitä kuin ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen.

Laatikko 2 – Vaaran ja riskin välinen ero

Tuontituotteille tehdään riskinarviointi, jossa on osoitettava, että elintarvike on kuluttajien kannalta turvallinen, ennen kuin aineet voidaan sallia tuontituotteissa. Sen lisäksi on noudatettava sallittuja rajoja (jäämien enimmäismäärät).

parlamentti. Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto (DG SANTE) on komission puolesta vastuussa elintarvikealaan kuuluvasta riskinhallinnasta, sikäli kuin asia koskee komissiota.

⁸ Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa esitetään merkityksellisistä seikoista luettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jossa mainitaan mm. yhteiskuntaan, talouteen, perinteisiin, etiikkaan ja ympäristöön liittyvät tekijät sekä tarkastusten toteutettavuus. Merkityksellisten tekijöiden käyttö EU:n päätöksentekoprosessissa ei ole staattista; tekijöiden tarkka ulottuvuus ja niille annettu painoarvo vaihtelevat tapauskohtaisesti riippuen kyseessä olevasta aiheesta ja toimenpiteestä.

30. Komissio tarjoaa edelleen varmuuden, että kaikki EU:ssa myydyt elintarvikkeet niiden alkuperästä riippumatta täyttävät samat turvallisuusnormit: on olemassa ainoastaan yhdet jäämien enimmäismäärät, joita sovelletaan kaikkiin tuotteisiin EU-markkinoilla niiden alkuperästä riippumatta. Mikäli ainetta ei ole hyväksytty EU:ssa muista kuin kansanterveyteen liittyvistä syistä (esim. ympäristösyistä), voidaan perustelluissa tapauksissa vahvistaa tuonnissa sallittu enimmäismäärä, mutta ainoastaan jos tiedot tukevat sitä täysin ja jos aine on kuluttajien kannalta turvallinen.

33. Toimivuustarkastuksessa todettiin, että vastuun jakaminen yksityisen sektorin ja valvontaviranomaisten välillä on taannut myös tehokkuuden lisääntymisen. Yksityinen sektori on ensisijaisesti vastuussa elintarvikelainsäädännön noudattamisesta ja ”omien tarkastusten” suorittamisesta. Valvontaviranomaiset ovat vastuussa virallisten tarkastusten suorittamisesta. Tämän jaon ansiosta valvontaviranomaiset ovat voineet kehittää virallisiin tarkastuksiin yhdenmukaisemman ja paremmin kohdennetun, riskiperusteisen lähestymistavan, jossa yksityiset tarkastukset otetaan huomioon niiden ollessa luotettavia.

34. Yleisen elintarvikelainsäädännön toimivuustarkastuksessa kävi ilmi, että kansalliset erot eivät ole järjestelmällisiä vaan esiintyvät pikemmin tapauskohtaisesti. Komissio pyrkii vähentämään näitä kansallisia eroja jäsenvaltioiden edustajista koostuvien työryhmien keskustelujen avulla, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston auditointi- ja tarkastusyksikön työn avulla ja, viimeisenä mutta ei vähäisimpänä, yleisten suuntaviivojen laatimisen/päivittämisen avulla, milloin se on mahdollista.

35. Vaikka elintarviketurvallisuutta koskevia Codex-tekstejä käytetään viitteinä WTO:n SPS-sopimuksessa, se ei estä WTO:n jäseniä hyväksymästä erilaisia standardeja, jos se on tieteellisesti perusteltua.

40. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen käyttöönottoa vuonna 2002 seuranneina vuosina on elintarvikelainsäädäntöä yhdenmukaistettu merkittäväällä tavalla⁹.

Elintarvikelainsäädännön alalla suhteellisen harvat alat ovat jääneet vain osittain yhdenmukaistetuiksi¹⁰. Kun yhdenmukaistaminen ei ole täydellistä, riskianalyysi suoritetaan kansallisella tasolla. Vaikka suojelun taso ei vaarannu kyseisissä tapauksissa, koska kansallisilla toimenpiteillä on pyrittävä ihmisten ja terveyden suojelun korkeaan tasoon ja ne on suoritettava riskianalyysin periaatteen pohjalta yleisen elintarvikelainsäädännön mukaisesti, tällaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttaminen voi johtaa eroihin, jotka saattavat vaikuttaa kielteisesti sisämarkkinoihin¹¹. Tätä vaikutusta tutkitaan parhaillaan yksityiskohtaisemmin useissa alakohtaisissa arvioinneissa.

41. Komissio pyrkii varmistamaan turvallisuuden aiheuttamatta tarpeetonta rasitetta tai monimutkaisuutta mutta varmistaen aineiden lopullisen käytön täysimittaisen turvallisuuden. Se ei katso monialaisen riskinarvioinnin toteuttamista tarpeelliseksi.

42. Ks. komission vastaus 40 kohtaan.

Toimivuustarkastuksen mukaan EFSA:n tieteellinen kapasiteetti on kasvanut vähitellen. Kasvu on yleisesti ottaen vastannut lisääntynyttä tarvetta saada tieteellistä neuvontaa. EFSA on ajan mittaan purkanut ruuhkaa ja pyrkii jatkossakin tähän tavoitteeseen toteuttamalla

⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), SWD(2018)38 final, 15.1.2018, ('Fitness Check'), s. 89.

¹⁰ Näitä aloja ovat esimerkiksi muut elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit kuin muovi, ravintolisät ja elintarvikkeet, joihin on lisätty vitamiineja ja kivennäisaineita, aineiden enimmäispitoisuuksien määrittämisen osalta samoin kuin kasveja koskeviin terveys- ja ravitsemusväittämiin liittyvä puutteellinen soveltaminen EU:n tasolla.

¹¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), SWD(2018)38 final, 15.1.2018, ('Fitness Check'), s. 89.

asianmukaisia toimenpiteitä. Lisäksi komissio on hiljattain antanut lainsäädäntöehdotuksen, joka käsittelee muun muassa elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin kestävyyttä pitkällä aikavälillä¹².

43. Yleisen elintarvikelainsäädännön toimivuustarkastuksen mukaan kansallinen elintarvikelainsäädäntö on annettu pääosin riskianalyysin perusteella. Mikäli näin ei ole tapahtunut, se johtuu kuultujen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten mukaan riskianalyysin periaatteen soveltamiseen liittyvistä haasteista, kuten käytettävissä olevien resurssien niukkuudesta. Haasteiden intensiteetti vaihtelee tapauskohtaisesti. On myös jonkin verran näyttöä siitä, että mikäli kansallisia toimenpiteitä ei toteutettu riskianalyysin perusteella, niitä muutettiin tai ne kumottiin myöhemmin¹³.

44. Kehyksessä, jonka puitteissa jäsenvaltiot toimivat (asetus (EY) N:o 882/2004), vakiinnutetaan riskiperusteisen valvonnan käsite sen sijaan, että testattaisiin kaikki säännelty aineet.

45. Toimivuustarkastuksessa todettiin pitkän aikavälin kestävyyttä koskeva ongelma. EFSA on työskennellyt valmiuksia kehittävän koulutuksen parissa, ja myös komissio tukee riskinarviointikoulutusta. Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi -aloitteen välityksellä.

48. Ks. komission vastaus 41 kohtaan.

49. Kaikkien aineryhmien tulee olla virallisten tarkastusten kohteena. Täytäntöönpanon yhteydessä on kuitenkin tärkeää soveltaa riskiperusteista lähestymistapaa, joka voi johtaa eri aineryhmien osalta eroihin valvonnan perusteellisuudessa ja toistuvuudessa.

50. Harvoilla osittain yhdenmukaistetuilla aloilla toteutettavien kansallisten toimenpiteiden on perustuttava riskianalyysin periaatteeseen ja niillä on pyrittävä kansanterveyden suojelun korkeaan tasoon. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan, että jäsenvaltioiden ei pitäisi jättää säänneltäviä tuotteita tarkastustensa ulkopuolelle.

53. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 6 artiklan mukaan kansallisen elintarvikelainsäädännön on perustuttava riskianalyysiin; näin ollen elintarviketurvallisuus ei vaarannu.

56. Koska elintarvikkeiden säänneltyjä ainesosia ei ollut tarkastettu, komissiolla ei ollut tilaisuutta esittää (mahdollisia) suosituksia jäsenvaltioille. Komissio suoritti kuitenkin joukon elintarvikelisiä aineita ja savuaromeja koskevia tiedonhankintamatkoja vuosina 2015 ja 2016. Tiedonhankintamatkojen luonteen vuoksi niiden perusteella ei laadita suosituksia. Matkojen tuloksista laadittiin yleisraportti, joka julkaistiin vuonna 2017. Raportissa selostettiin yksityiskohtaisesti komission tiedonhankintamatkojen tulosten perusteella toteuttamia toimenpiteitä ja korostettiin mahdollisuuksia parantaa jäsenvaltioiden toteuttamien virallisten tarkastusten tehokkuutta. Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2018 kuudessa jäsenvaltiossa tarkastusten sarjan, jossa arvioidaan niiden virallista elintarvikkeiden parannusaineiden

¹² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyyydestä sekä asetuksen (EY) N:o 178/2002 [yleinen elintarvikelainsäädäntö], direktiivin 2001/18/EY [muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön], asetuksen (EY) N:o 1829/2003 [muuntogeeniset elintarvikkeet ja rehut], asetuksen (EY) N:o 1831/2003 [rehun lisäaineet], asetuksen (EY) N:o 2065/2003 [savuaromit], asetuksen (EY) N:o 1935/2004 [elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit], asetuksen (EY) N:o 1331/2008 [elintarvikelisiä aineiden, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäinen hyväksymismenettely], asetuksen (EY) N:o 1107/2009 [kasvinsuojeluaineet] ja asetuksen (EU) 2015/2283 [uusielintarvikkeet] muuttamisesta, COM(2018) 179 final, 11.4.2018.

¹³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), SWD(2018)38 final, 15.1.2018, ('Fitness Check'), s. 39.

(elintarvikelisiä aineita, (savu)aromit ja tietyt elintarvikkeiden ainesosat, joilla on aromaattisia ominaisuuksia) tarkastusjärjestelmää. Tarkastusraportit sisältävät suosituksia jäsenvaltioille.

58. Kaiken kaikkiaan on riittävästi näyttöä, että eläinperäisiin elintarvikkeisiin liittyy yleisesti ottaen kansanterveyden ja eläinten terveyden kannalta suurempi riski (pääasiassa mikrobiologinen) kuin kasvipärisiin elintarvikkeisiin.

60. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat säännöllisesti unioniin tuotujen muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden virallista valvontaa asianmukaisessa paikassa, mukaan lukien paikka, jossa tuotteet saapuvat unioniin, kansallisten valvontasuunnitelmien pohjalta ja mahdolliset riskit huomioon ottaen, ja tällaiseen valvontaan on sisällyttävä kaikki elintarvikelainsäädännön näkökohdat (ks. asetuksen (EY) N:o 882/2004 15 artiklan 1 ja 2 kohta).

66. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet, toisin sanoen lähetys- ja hylkääminen ja laboratoriokustannusten laskuttaminen (sekä niihin liittyvä maahantulon viivästyminen) eivät ole ”maksuttomia” ja toimivat varoituksena tai käytännön seuraamuksena. Niihin voi mahdollisesti liittyä myös asianomaisten toimijoiden välisten sopimusten vaikutuksia.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

72. Komissio myöntää, että tietyt säännöksiä ei vielä sovelleta (vitamiinien ja kivennäisaineiden enimmäismäärät ravintolisissä) ja että tietyt tieteelliset menetelmät, kuten kumulatiivinen altistuminen, eivät tieteellisen monimutkaisuutensa tähden ole vielä käytettävissä. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 14 artiklan 9 kohdassa säädetään, että jos unionin erityissäännöksiä ei ole, elintarviketta on pidettävä turvallisena, jos se vastaa sen jäsenvaltion, jonka alueella elintarvike on kaupan, voimassa olevan kansallisen elintarvikelainsäädännön erityissäännöksiä, ottaen huomioon perussopimukseen sisältyvät tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset. Näin ollen kemiallisia vaaroja koskeva suoja ei vaaranna aloilla, joilla täytäntöönpano on kesken.

Komissio myöntää, että etenkin elintarvikkeiden säänneltyjen ainesosien alalla esiintyy työn ruuhkautumista. Torjunta-ainelainsäädäntöä koskeva REFIT-arviointi on parhaillaan käynnissä ja komission hiljattain antama ehdotus yleisen elintarvikelainsäädännön muuttamisesta käsittelee muun muassa elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin pitkän aikavälin kestävyyttä ja tarkemmin sanottuna EFSA:n tieteellisiä valmiuksia¹⁴.

73. Toimivuustarkastuksessa todettiin, että vastuun jakaminen yksityisen sektorin ja valvontaviranomaisten välillä on taannut myös tehokkuuden lisääntymisen. Yksityinen sektori on ensisijaisesti vastuussa elintarvikelainsäädännön noudattamisesta ja ”omien tarkastusten” suorittamisesta. Valvontaviranomaiset ovat vastuussa virallisten tarkastusten suorittamisesta. Tämän jaon ansiosta valvontaviranomaiset ovat voineet kehittää virallisiin tarkastuksiin yhdenmukaisemman ja paremmin kohdennetun, riskiperusteisen lähestymistavan, jossa yksityiset tarkastukset otetaan huomioon niiden ollessa luotettavia.

Suositus 1 – Tarkistetaan lainsäädäntöä ja parannetaan yksityisten ja julkisten valvontajärjestelmien välistä täydentävyyttä

(a) Komissio hyväksyy suosituksen.

¹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyydestä sekä asetuksen (EY) N:o 178/2002 [yleinen elintarvikelainsäädäntö], direktiivin 2001/18/EY [muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön], asetuksen (EY) N:o 1829/2003 [muuntogeeniset elintarvikkeet ja rehut], asetuksen (EY) N:o 1831/2003 [rehun lisäaineet], asetuksen (EY) N:o 2065/2003 [savuaromit], asetuksen (EY) N:o 1935/2004 [elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit], asetuksen (EY) N:o 1331/2008 [elintarvikelisiä aineita, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäinen hyväksymismenettely], asetuksen (EY) N:o 1107/2009 [kasvinsuojeluaineet] ja asetuksen (EU) 2015/2283 [uusielintarvikkeet] muuttamisesta, COM(2018) 179 final, 11.4.2018.

Komissio on sitoutunut tiukasti EU-lainsäädännön jatkuvaan arviointiin parantamista kaipaavien kohteiden määrittelemiseksi REFIT-ohjelman avulla. Parhaillaan suoritetaan tai lähitulevaisuudessa on suunnitteilla useita elintarvikelainsäädäntöön liittyviä alakohtaisia arviointoja.

Komissio on äskettäin antanut ehdotuksen yleisen elintarvikelainsäädännön ja vielä kahdeksan alakohtaisen säädöksen muuttamiseksi. Ehdotuksessa käsitellään elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin pitkän aikavälin kestävyyttä ja tarkemmin EFSA:n tieteellisiä valmiuksia¹⁵.

Komission mukaan kemiallisia vaaroja koskeva suoja ei vaaranna alueilla, joilla täytäntöönpano on kesken.

(b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio toteaa, että uuden virallista valvontaa koskevan asetuksen (asetus (EU) 2017/625), jota sovelletaan 14 päivästä joulukuuta 2019, 9 artiklan 1 kohdan d alakohdassa täsmennetään, että toimivaltaisten viranomaisten on suoritettava virallista valvontaa ottaen huomioon – muun muassa – yksityiset laadunvarmistusjärjestelmät tapauksen mukaan.

Komissio pyrkii – toimivaltansa puitteissa – tukemaan jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tämän säännöksen täytäntöönpanossa. Nykyisessä työssä tertiäärilainsäädännön valmistelemiseksi otetaan huomioon asetuksessa esitetyt tarpeet ja erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten ja yksityisen sektorin vastuun keskinäinen täydentävyys.

Suositus 2 – Säilytetään EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden ja tuontielintarvikkeiden turvallisuuden sama varmuustaso edelleen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Torjunta-ainejäämien osalta jäämien enimmäismääriä koskeva EU-asetus antaa kaikille elintarvikkeille samantasoisen kuluttajansuojan riippumatta niiden alkuperästä, koska kaikille tuotteille on vain yhdet MRL-arvot. Tämän lainsäädännön osalta REFIT-arviointi on parhaillaan käynnissä. Euroopan parlamentille ja neuvostolle laaditaan vuonna 2019 kertomus torjunta-aineista ja niiden jäämistä. Yleisemmällä tasolla EU:n puitekehys tarjoaa edelleen sekä EU:ssa tuotetuille elintarvikkeille että tuontielintarvikkeille saman varmuustason, jonka yhteydessä noudatetaan tarkasti jo olemassa olevia lakisääteisiä vaatimuksia.

76. Komissiolla on jo vuodesta 2005 ollut olemassa järjestelmälliset menettelyt tarkastussuosituksen seurantaan varten, ja mikäli EU-sääntöjen laiminlyönti jatkuu, voidaan käyttää täydentäviä täytäntöönpanotoimia.

Komissio pyrkii vahvistamaan koko elintarvikkeita ja terveyttä koskevan lainsäädännön seuranta- ja valvontamenettelyjä, joiden on tarkoitus kattaa komission tarkastusten perusteella annettavien suosituksen johdosta toteutetut toimet.

Suositus 3 – Helpotetaan EU:n elintarvikelainsäädännön johdonmukaista soveltamista

(a) Komissio hyväksyy suosituksen ja harkitsee tällaisten ohjeiden antamista tarvittaessa.

¹⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyydestä sekä asetuksen (EY) N:o 178/2002 [yleinen elintarvikelainsäädäntö], direktiivin 2001/18/EY [muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön], asetuksen (EY) N:o 1829/2003 [muuntogeeniset elintarvikkeet ja rehut], asetuksen (EY) N:o 1831/2003 [rehun lisäaineet], asetuksen (EY) N:o 2065/2003 [savuaromit], asetuksen (EY) N:o 1935/2004 [elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit], asetuksen (EY) N:o 1331/2008 [elintarvikelisiä aineiden, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäinen hyväksymismenettely], asetuksen (EY) N:o 1107/2009 [kasvinsuojeluaineet] ja asetuksen (EU) 2015/2283 [uusielintarvikkeet] muuttamisesta, COM(2018) 179 final, 11.4.2018.

(b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio on jo vahvistanut olemassa olevien tarkastus- ja jatkotoimien käyttöä keinona kannustaa kolmansia maita noudattamaan EU:n tuontivaatimuksia.

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen antoi I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Nikolaos Milionis. Jaoston erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Janusz Wojciechowskin johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Kinga Wisniewska-Danek, kabinettiaivustaja Katarzyna Radecka-Moroz, toimialapäällikkö Michael Bain, tehtävävastaava Maria Eulàlia Reverté i Casas, apulaistehtävävastaava Päivi Piki sekä tarkastajat Ioannis Papadakis, Manuel Dias Ferreira Martins ja Ermira Vojka ja assistentti Terje Teppan-Niesen. Kielellisissä kysymyksissä avustivat Philippe Colmant, Vesna Marn ja Michael Pyper.



Vasemmalta oikealle: Eulàlia Reverté i Casas, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Michael Bain, Päivi Piki, Manuel Dias Ferreira Martins.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	29.11.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	27.9.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	14.11.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	6.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1571-8 doi:10.2865/564851 QJ-AB-18-032-FI-N

HTML ISBN 978-92-847-1566-4 doi:10.2865/197851 QJ-AB-18-032-FI-Q

Elintarviketurvallisuus on EU:lle ensisijaisen tärkeää ja vaikuttaa kaikkiin kansalaisiin. EU pyrkii suojelemaan kansalaisiaan elintarvikkeisiin mahdollisesti liittyvistä vaaroilta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, onko EU:n elintarviketurvallisuusmalli vakaalla pohjalla etenkin kemiallisten vaarojen osalta ja toteutetaanko sitä tarkoituksenmukaisesti. Se havaitsi, että malli on vakaalla pohjalla, se otetaan huomioon maailmanlaajuisesti ja EU:n kansalaiset hyötyvät elintarviketurvan alalla maailman korkeimpiin kuuluvasta varmuustasosta. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin myös, että EU:n elintarviketurvallisuusmalli on nykyisin ylikuormitettu ja sillä on vastassaan tiettyjä haasteita. Tilintarkastustuomioistuin antaa komissiolle suosituksia siitä, miten näihin haasteisiin voidaan vastata ja kuinka elintarviketurvallisuusmallista saadaan vieläkin toimivampi.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2019.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.