



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 3. kesäkuuta 2022
(OR. fr)

9651/22

AGRI 219
AGRILEG 88
FOOD 37
SAN 323
PHYTOSAN 22
VETER 51
ENV 514
CLIMA 245
CODEX 10
WTO 102
RELEX 711

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Saapunut: 3. kesäkuuta 2022

Vastaanottaja: Neuvoston pääsihteeristö

Kom:n asiak. nro: COM(2022) 226 final

Asia: KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
NEUVOSTOLLE EU:n terveys- ja ympäristönormien soveltaminen
tuotaviin maataloustuotteisiin ja maatalouselintarvikkeisiin

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 226 final.

Liite: COM(2022) 226 final



Bryssel 3.6.2022
COM(2022) 226 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**EU:n terveys- ja ympäristönormien soveltaminen tuotaviin maataloustuotteisiin ja
maatalouselintarvikkeisiin**

1. JOHDANTO

Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti pyysivät yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta heinäkuussa 2021 käytyjen neuvottelujen aikana Euroopan komissiota esittämään

kertomuksen, joka sisältää arvioinnin siitä, onko perusteltua ja oikeudellisesti mahdollista soveltaa EU:n terveys- ja ympäristönormeja (mukaan lukien eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset sekä prosessi- ja tuotantomenetelmät) tuotuihin maataloustuotteisiin ja -elintarvikkeisiin, ja jossa määritetään konkreettisia aloitteita, joilla varmistetaan näiden normien johdonmukaisempi soveltaminen Maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöjen mukaisesti. Kertomuksen olisi katettava kaikki asiaankuuluvat julkisen politiikan alat, muun muassa yhteinen maatalouspolitiikka, terveys- ja elintarviketurvallisuuspolitiikka, ympäristöpolitiikka ja yhteinen kauppapolitiikka.¹

Tällä kertomuksella vastataan kyseiseen pyyntöön. Kertomuksessa määritetään toimet, joita EU jo toteuttaa monen- ja kahdenvälisellä tasolla sekä yksipuolisesti vastatakseen maailmanlaajuisiin ympäristöhuoliin tai kansalaisten odotuksiin tuotujen maataloustuotteiden tai -elintarvikkeiden osalta. Kertomuksessa keskitytään erityisesti siihen, miten terveys- ja ympäristönormeja (myös eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia) sovelletaan tuontituotteisiin ja mitä haasteita näiden normien soveltamiseen liittyy.

Kertomuksessa hyödynnettiin julkisesta kuulemisesta², johon huomautuksia toimitti yli 160 sidosryhmää, maatalous- ja kalastusneuvostossa helmikuussa 2022 pidetystä periaatekeskustelusta sekä Pellolta pöytään -strategiasta annetusta Euroopan parlamentin päätöslauselmasta³ saatuja tietoja.

1.1. Tarve siirtyä kestäviin elintarvikejärjestelmiin maailmanlaajuisesti

Noin 1990-luvun puolivälissä hyväksytyjen merkittävien ympäristösopimusten⁴ jälkeen tieto nykyaikaisten elintarvikejärjestelmien maailmanlaajuisesta vaikutuksesta on kehittynyt merkittävästi, mikä on myös lisännyt yhteiskunnallista ja eettistä huolta elintarvikkeiden tuotanto- ja kulutustavoista. Lisäksi maailmanlaajuisella tasolla on välttämätöntä siirtyä kestäviin elintarvikejärjestelmiin, jotka ovat vähemmän riippuvaisia fossiilista polttoaineista.

Elintarvikejärjestelmät vastaavat maailmanlaajuisesti noin neljänneksestä vuotuisista kasvihuonekaasupäästöistä⁵ ja ovat pääasiallinen biodiversiteetin vähenemistä aiheuttava

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Maataloustuotteiden-ja-elintarvikkeiden-tuonti-EUn-terveys-ja-ymparistonormien-soveltaminen-kertomus-fi>

³ [Euroopan parlamentin mietintö, annettu 20. lokakuuta 2021, Pellolta pöytään -strategiasta oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten \(2020/2260\(INI\)\)](#).

⁴ Erityisesti ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus, biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ja Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus aavikoitumisen estämiseksi vakavasta kuivuudesta ja/tai aavikoitumisesta kärsivissä maissa, erityisesti Afrikassa.

⁵ IPCC (2020), [Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems](#).

tekijä⁶. Noin 90 prosenttia maapallon metsäkadosta johtuu maatalouteen käytettävien maa-alueiden laajenemisesta, mikä tarkoittaa, että vaikutus on suurempi kuin aiemmin on ajateltu.⁷ Ilmastonmuutos ja ympäristön tilan heikkeneminen puolestaan vähentävät maailmanlaajuisen elintarvikejärjestelmien häiriönsietokykyä ja lisäävät niiden altistumista merkittävälle haasteille, kuten vedenpuutteelle, maaperän huonontumiselle ja sään ääri-ilmiöille, mikä heikentää elintarviketurvaa ja lisää zoonoosien riskiä⁸.

Nykyään lähes joka kolmas ihminen maailmassa on nälkäinen tai ei saa ravinteikasta ruokaa säännöllisesti tai riittävästi.⁹ Samaan aikaan lähes 40 prosenttia maailman aikuisväestöstä on ylipainoisia.¹⁰ Epäterveelliset ruokavaliot ovat EU:ssa merkittävä sairauksien ja ennenaikaisten kuolemien aiheuttaja.¹¹

Tiiviisti toisiinsa sidoksissa oleva ihmisten, eläinten ja ympäristön terveys otetaan huomioon yhteinen terveys -lähestymistavassa. Sillä tarkoitetaan yhdenmukaista, yhtenäistä lähestymistapaa, jonka tavoitteena on tasapainottaa ja optimoida kestävästi ihmisten, eläinten ja ekosysteemien terveyttä.¹² Yhteinen terveys -lähestymistapa vahvistetaan maailmanlaajuisissa sitoumuksissa ja julkilausumissa, kuten Yhdistyneiden kansakuntien (YK) poliittisessa julistuksessa mikrobilääkeresistenssistä¹³, YK:n ympäristökokouksen päätöslauselmassa 3/4 ympäristöstä ja terveydestä¹⁴, Maailman terveyskokouksen päätöslauselmassa elintarviketurvallisuutta koskevien toimien tehostamisesta¹⁵ sekä YK:n ympäristökokouksen päätöslauselmassa 5/11 biodiversiteetistä ja terveydestä¹⁶.

Syyskuussa 2021 järjestetty elintarvikejärjestelmiä käsitellyt YK:n huippukokous (UN Food Systems Summit) sai aikaan laajan maailmanlaajuisen yhteisymmärryksen siitä, että siirtyminen kestäviin ja häiriönsietokykyisiin elintarvikejärjestelmiin on keskeistä, jotta voidaan vastata planeetan kriisiin ja saavuttaa kaikki kestävä kehityksen tavoitteet.

⁶ Biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevä hallitustenvälinen tiede- ja politiikkafoorumi (2019), [Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services](#), s. 12, kohta B1. Ks. myös esimerkiksi Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. ja Wellesley, L. (2021), [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#). Chatham House Research paper. Lontoo; Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sihteeristö (2020), [Global Biodiversity Outlook 5](#), Montreal, s. 64.

⁷ YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (2021), *COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

⁸ YK:n ympäristöohjelma ja Kansainvälinen kotieläintutkimuslaitos (ILRI) (2020), [Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission](#), Nairobi.

⁹ YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö, Maatalouden kansainvälinen kehittämisrahasto, Unicef, Maailman ruokaohjelma ja Maailman terveysjärjestö (2021), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

¹⁰ Maailman terveysjärjestö (2021), *Fact sheets: Obesity and overweight* (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en

¹² Maailman terveysjärjestö (2021), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health'* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unesp-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf

¹⁶ https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2

Huippukokous antoi myös pontta kiireellisesti tarvittavalle maailmanlaajuiselle muutokselle. Useat maat ovat esittäneet kansallisia kehityspolkuja maatalouden ja elintarvikkeiden kestävyiden parantamiseksi.¹⁷

Samassa hengessä G20-maiden¹⁸ johtajien Roomassa lokakuussa 2021 hyväksymässä julistuksessa todetaan, että kestävien elintarvikejärjestelmien edistäminen muun muassa vahvistamalla maailmanlaajuisia, alueellisia ja paikallisia elintarvikkeiden arvoketjuja ja kansainvälistä elintarvikekauppaa paitsi edistää elintarviketurvaa myös edesauttaa merkittävästi ilmastonmuutoksen ja biodiversiteetin vähenemisen toisiinsa liittyvien haasteiden ratkaisemista¹⁹.

1.2. Kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskeva EU:n strategia

EU:n toimet kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseksi on esitetty Pellolta pöytään -strategiassa²⁰, joka julkaistiin toukokuussa 2020 yhdessä biodiversiteettistrategian²¹ kanssa osana vihreän kehityksen ohjelmaa²². Pellolta pöytään -strategiassa määritetään oikeudenmukaista, terveellistä ja ympäristöystävällistä elintarvikejärjestelmää koskeva suunnitelma, joka edellyttää kaikkien toimijoiden, myös kuluttajien, toimia uusiin ja tiukempiin terveys- ja ympäristönormeihin ja eläinten hyvinvointiin liittyviin vaatimuksiin mukautumiseksi. Siirtymän pitäisi lisätä kestävyttä sekä auttaa säilyttämään ja parantamaan luonnon monimuotoisuutta ja edistämään biodiversiteettiä tukevia viljelyjärjestelmiä.

Uusi yhteinen maatalouspolitiikka on suunniteltu ohjaamaan ja tukemaan eurooppalaisia viljelijöitä, myös pienviljelijöitä, ympäristö- ja ilmastotehokkuuden parantamisessa tulossuuntautuneemman mallin avulla.

Elintarvikejärjestelmien kestävyys on maailmanlaajuinen kysymys, eikä EU voi yksin toimien torjua elintarvikkeiden tuotanto- ja kulutustapoihin liittyviä maailmanlaajuisia uhkia. Pellolta pöytään -strategiassa määritetään EU:n kunnianhimoiseksi tavoitteeksi tulla maailmanlaajuisesti edelläkävijäksi elintarvikkeiden kestävyudessa tekemällä kansainvälistä yhteistyötä elintarvike tutkimuksessa ja -innoinnissa, luomalla kumppanuuksia ja edistämällä kestäviä käytäntöjä tukevia vaatimuksia kansainvälisellä tasolla sekä kauppa- ja kehityspolitiikkansa kautta.

¹⁷ Elintarvikejärjestelmiä käsitellyt YK:n huippukokous (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways - Food Systems Summit Dialogues* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ G20-maiden osuus maataloustuotteiden maailmanlaajuisesta kaupasta on noin 80 prosenttia ja maailman maatalousmaasta 60 prosenttia.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Pellolta pöytään -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten*, COM(2020) 381 final.

²¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia. Luonto takaisin osaksi elämäämme*, COM(2020) 380 final.

²² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma*, COM(2019) 640 final.

1.3. EU maailmanlaajuisena toimijana

EU on maailman suurin maatalouselintarvikkeiden viejä ja kolmanneksi suurin maatalouselintarvikkeiden tuoja, kun luvut sisältävät vesiviljelyn.²³ EU:n tuontia hallitsevat sellaiset tuotteet, joita ei pääosin tuoteta EU:ssa (esimerkiksi kahvi, tee, palmuöljy, trooppiset hedelmät), joita tuotetaan myyntikauden ulkopuolella tai joiden tuotanto on vähäistä tai riittämätöntä kysyntään vastaamiseksi (esimerkiksi soijapapu ja -rouhe). EU:n vienti kattaa laajan tuotevalikoiman hyödykkeistä, kuten maitojauheesta, sianlihasta ja viljasta, korkean lisäarvon tuotteisiin, kuten viineihin ja väkeviin alkoholijuomiin, oliiviöljyihin ja juustoihin, minkä seurauksena kauppatase on vahvasti ylijäämäinen.²⁴

Koska EU on tärkeä toimija kansainvälisillä elintarvikemarkkinoilla, sillä on huomattava vaikutusvalta kolmansiin (eli EU:n ulkopuolisiin) maihin kauppapolitiikkansa kautta sekä kyky vaikuttaa maailmanlaajuisesti merkityksellisten määräysten ja standardien kehittämiseen. EU:n kauppapolitiikalla voidaan yhdessä muiden välineiden, kuten EU:n maatalouselintarvikkeiden edistämispolitiikan, kanssa lisätä tietoisuutta EU:n maatalouselintarvikkeiden korkeista standardeista EU:n ulkopuolella ja edistää siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin koko maailmassa YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Komissio myös tekee yhteistyötä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevissa tiedotustoimissa.

Helmikuussa 2021 julkaistussa kauppapolitiikan uudelleentarkastelussa²⁵ otetaan suunta kohti avointa, kestävä ja määrätietoista kauppapolitiikkaa, joka kykenee muokkaamaan paremmin kansainvälistä muutosta EU:n strategisten etujen ja arvojen pohjalta WTO:n sääntöjen mukaisesti. Ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen torjuminen on yksi EU:n tärkeimmistä painopisteistä. Tämän vision toteuttaminen edellyttää toimia kaikilla tasoilla.

Lisäksi EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuuteen. Sen välityksellä EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät ottamaan huomioon kehitystavoitteet politiikoissa, joilla on todennäköisesti vaikutus kehittyviin maihin. Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuuden tavoitteena on minimoida ristiriidat ja luoda synergioita eri EU-politiikkojen välille sekä lisätä kehitysyhteistyön vaikuttavuutta kumppanimaiden hyväksi. Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus²⁶ on siitä lähtien, kun se sisällytettiin EU:n lainsäädäntöön Maastrichtin sopimuksella (1992), vahvistanut EU:n sitoutumisen kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuuteen ja tunnustanut sen ratkaisevan tärkeäksi osaksi strategiaa, jonka tarkoituksena on saavuttaa kestävä kehityksen tavoitteet kumppanimaissa.

Samaan aikaan EU on riippuvainen kaupasta paitsi elintarviketeollisuutensa myyntikanavana ja kilpailukyvyn lähteenä myös keinona varmistaa elintarvikehuollon monipuolisuus. Kuten

²³ Euroopan komissio (2021), [Agri-food trade in 2020: Report](#).

²⁴ EU27-maiden maatalouselintarvikkeiden kaupassa kauppataseen ylijäämä oli vuonna 2020 yhteensä 62 miljardia euroa, jonka osuus koko EU27-maiden kauppataseen ylijäämästä oli 28,5 prosenttia (ks. alaviite 23).

²⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka*, COM(2021) 66 final.

²⁶ [The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future': joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission](#), Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2018.

elintarviketurvaa koskevassa tiedonannossa²⁷ todetaan, Venäjän hyökkäys Ukrainaan on paljastanut puutteita, jotka aiheuttavat riskejä maailmanlaajuiselle elintarviketurvajärjestelmälle. Näihin puutteisiin olisi puututtava siten, että edistetään siirtymää kohti kestävää, häiriönsietokykyistä ja oikeudenmukaista elintarviketurvajärjestelmää EU:ssa ja maailmanlaajuisesti.

2. EU:N NORMIEN NOUDATTAMINEN

2.1. Terveysnormit

EU:lla on käytössä perusteellinen terveys- ja kasvinsuojelujärjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikki EU:ssa markkinoille saatettavat elintarvikkeet täyttävät ihmisten terveyden suojelun korkeaa tasoa koskevan vaatimuksen, sekä estää tuhoojien ja tautien leviäminen kasvien ja eläinten joukossa. Kaikkien tuotujen maatalouselintarvikkeiden on noudatettava EU:n terveys- ja kasvinsuojeluvaatimuksia tai ehtoja, jotka EU on tunnustanut vähintään niitä vastaaviksi.²⁸ Säännöt perustuvat tieteelliseen näyttöön, ja niiden laatimisessa otetaan asianmukaisesti huomioon kansainväliset standardit.

Se, että EU:hun kolmansista maista saapuvat eläimet, kasvit tai tuotteet ovat asiaan liittyvien EU:n normien ja vaatimusten mukaisia, varmennetaan toimivaltaisten viranomaisten EU:n jäsenvaltioissa käyttöönottamilla tehokkailla valvontajärjestelmillä yhteistyössä kansallisten tulliviranomaisten kanssa. Tuontiin liittyvät vaatimukset ja valvontajärjestelmä ovat riskiperusteisia, mikä tarkoittaa, että valvonnan laajuus ja intensiteetti mukautetaan tiettyjen eläinten, kasvien tai tuotteiden aiheuttamaan riskiin. Valvonnan tyyppiin vaikuttavat tuotteiden tyyppi ja niihin liittyvät riskit (esimerkiksi eläinperäiset tai muut kuin eläinperäiset elintarvikkeet), ja siinä otetaan huomioon tieteellinen näyttö sekä useat sääntöjen noudattamatta jättämistä, kuten elintarvikkeisiin liittyviä vaaratilanteita, eläintautien puhkeamista tai kasvintuhoojien esiintymistä, koskevat tietolähteet, rajatarkastusten tulokset sekä kolmansilta mailta saadut tiedot.

Lisäksi komissio tekee osana noudattamisen valvontamekanismia tarkastuksia, myös auditointeja, julkaistun vuotuisen työohjelman mukaisesti sen varmentamiseksi, että EU:n jäsenvaltioiden ja EU:hun vientiä harjoittavien EU:n ulkopuolisten maiden toimivaltaiset viranomaiset täyttävät oikeudelliset velvollisuutensa. Komission tarkastuksissa keskitytään yksittäisten tilojen sijaan valvontajärjestelmiin.

²⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *elintarviketurvan varmistamisesta ja elintarviketurvajärjestelmien häiriönsietokykyyn vahvistamisesta*, COM(2022) 133 final.

²⁸ Elintarviketurvallisuuden osalta tämä vaatimus sisältyy elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 (yleinen elintarvikelainsäädäntö, EUVL L 031, 1.2.2002, s. 1) 11 artiklaan, jossa todetaan, että ”[y]hteisöön sen markkinoille saatettaviksi tuotujen elintarvikkeiden ja rehujen on oltava elintarvikelainsäädännön asiaa koskevien vaatimusten tai yhteisön vähintään vastaaviksi tunnustamien edellytysten mukaisia tai, jos yhteisön ja tuojamaan kesken on tehty erityissopimus, tähän sisältyvien vaatimusten mukaisia”. Yleinen elintarvikelainsäädäntö on kattosäädös, joka kattaa kaikki elintarviketurvallisuuspolitiikan keskeiset näkökohdat. Sitä sovelletaan kaikkiin EU:n markkinoille saatettaviin elintarvikkeisiin tai rehuihin liittyviin toimenpiteisiin, ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jää ainoastaan yksityiseen kotikäyttöön tarkoitettu alkutuotanto.

Maatalouselintarvikkeiden tuotantoon liittyvät kansanterveydelliset huolet eivät kuitenkaan liity pelkästään terveys- ja kasvinsuojeluvaatimuksiin. Tammikuusta 2022 alkaen sovellettavassa eläinlääkkeistä annetussa asetuksessa (EU) 2019/6²⁹ säädetään monenlaisista konkreettisista toimenpiteistä, joilla torjutaan mikrobilääkeresistenssiä. Mikrobilääkeresistentit organismit voivat levitä paitsi eläinperäisistä elintarvikkeista myös suoraan ihmisestä toiseen tai ihmisten ja eläinten välillä. Eläimille annettavien mikrobilääkkeiden hallitumpaa ja vastuullisempaa käyttöä edistävillä toimenpiteillä tuetaan Pelloilta pöytään -strategian tavoitetta, joka on vähentää tuotantoeläimille tarkoitettujen ja vesiviljelyssä käytettyjen mikrobilääkkeiden kokonaisuutta EU:ssa 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tässä yhteydessä uudet vaatimukset, jotka koskevat mikrobilääkkeiden käyttöä EU:hun tuotaviksi tarkoitetuissa eläimissä ja eläinperäisissä tuotteissa, määritetään eläinlääkkeistä annetun asetuksen 118 artiklan perusteella. Tuotavia eläimiä ei saa lääkittää mikrobilääkkeillä kasvun edistämiseksi tai tuotoksen kasvamiseksi, eikä niille saa antaa mikrobilääkkeitä, jotka on EU:ssa varattu ihmisten tiettyjen infektioiden hoitoon.

2.2. Ympäristönormit ja eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset

Kaikkien EU:n markkinoille saatettujen tuontielintarvikkeiden on noudatettava lopputuotteisiin liittyviä asianmukaisia EU:n normeja, joita sovelletaan riippumatta siitä, onko tuote tuotettu kotimarkkinoilla vai tuotu. Tuotteiden tuottamistapaa (valmistus- ja tuotantomenetelmiä) koskevia vaatimuksia ei kuitenkaan yleensä sovelleta tuontituotteisiin. EU:n lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole yleisiä (horisontaalisia) säännöksiä, joissa viitattaisiin kotimaisiin tai tuotuihin elintarvikkeisiin sovellettaviin ympäristöä koskeviin tai yleisiin kestävyysvaatimuksiin.

Valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevia määräyksiä sovelletaan usein ympäristönsuojelun tai eläinten hyvinvoinnin alalla, jolloin ympäristövaikutuksen vähentämiseksi tai eettisten kysymysten ratkaisemiseksi toteutettavat toimenpiteet eivät liity varsinaiseen lopputuotteeseen vaan kyseisen tuotteen tuotantoon. Jos tällaisia normeja sovelletaan tuontiin, niillä säännellään tosiasiaa ulkomailla toteutettavaa tuotantoprosessia siinä määrin kuin kyseiset tuotteet on tarkoitettu myytäväksi sääntelevän maan markkinoilla. Lisäksi valmistus- ja tuotantomenetelmät eivät välttämättä edes vaikuta lopputuotteen fyysisiin ominaisuuksiin. Tällaisissa tapauksissa käytetään nimitystä ”tuotteisiin liittymättömät valmistus- ja tuotantomenetelmät” (non-product related process and production methods, NPR-PPM).

Vaikka EU ei aseta tällaisia vaatimuksia järjestelmällisesti tuontituotteille, tuontiin sovelletaan jo tiettyä EU:n **eläinten hyvinvointia koskevaa lainsäädäntöä**. EU asettaa ehtoja eläinten suojelulle lopetuksen yhteydessä ja kuljetuksen aikana. Asetuksessa (EY) N:o 1099/2009³⁰ edellytetään, että EU:hun lihaa tuovat kolmannet maat soveltavat vähintään EU:n asetusta vastaavia vaatimuksia. Tätä varten kolmannet maat vahvistavat vientitodistuksessa, että lopetuksessa on noudatettu vähintään EU:n vaatimuksia vastaavia eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia ja että kauppakumppanit eivät ole koskaan kyseenalaistaneet tätä. Komissio arvioi maiden valmiuksia vahvistaa edellä mainittu vakuutus lihashygieneiatarkastusten aikana. Samaan tapaan EU:hun tuotavien eläinten on oltava

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/6, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eläinlääkkeistä (EUVL L 4, 7.1.2019, s. 43).

³⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009, annettu 24 päivänä syyskuuta 2009, eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä (EUVL L 303, 18.11.2009, s. 1).

kuljetuskuntoisia asiaankuuluvien EU:n vaatimusten mukaisesti, mikä kolmansien maiden on vahvistettava virallisessa todistuksessa asetuksen (EY) N:o 1/2005³¹ mukaisesti. Myös kuljettajien on täytettävä tietyt vaatimukset, ja heillä on oltava lupa ja heidän oltava edustettuna niissä jäsenvaltioissa, joissa he hakevat lupaa. EU:lla on myös pakollinen järjestelmä pöytämunien eläinten hyvinvointia koskeville merkinnöille³², joissa ilmoitetaan tuotantomenetelmä (häkki-, lattia- tai ulkokanat jne.).

Lisäksi eläinten hyvinvointia koskevista syistä ja EU:n kansalaisten huolten huomioon ottamiseksi EU kieltää hyljetuotteiden³³ (alkuperäisyhteisöjen harjoittamasta perinteisestä hylkeenpyynnistä peräisin olevia hyljetuotteita lukuun ottamatta) sekä kissan ja koiran turkiksen ja tällaista turkista sisältävien tuotteiden³⁴ markkinoille saattamisen.

3. KANSAINVÄLINEN ASIAYHTEYS

3.1. Kansainväliset kauppasäännöt

Maailmanlaajuisilla kauppasäännöillä pyritään varmistamaan kaupankäynnille ennakoitavat ja syrjimättömät puitteet ja turvaamaan samalla kunkin maan oikeus sääntelyyn yhteiskunnallisten valintojensa pohjalta. Kestävä kehitys ja tarve suojella ympäristöä kuuluvat Maailman kauppajärjestön (WTO) periaatteisiin.³⁵ Tässä osiossa analysoidaan terveys- ja ympäristönormien (myös eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten) tuontituotteisiin soveltamisen laillisuutta WTO:n toimintakehyksessä.

WTO ei kyseenalaista maiden oikeutta toteuttaa toimia ympäristön tai julkisen moraalien suojelemiseksi, mikä kattaa myös eläinten hyvinvointia koskevat kysymykset, edellyttäen, että tietyt ehdot täyttyvät. Itse asiassa WTO:lle toimitettujen ympäristöön liittyvien ilmoitusten lukumäärä on yli kaksinkertaistunut 20:n viime vuoden aikana, ja niiden osuus kaikista ilmoituksista oli vuonna 2020 lähes 17 prosenttia.³⁶

Kaksi tunnettua esimerkkiä ympäristön suojelemiseksi käyttöönotetuista, tuotteisiin liittymättömiä valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevista toimenpiteistä ovat Yhdysvaltojen toimenpiteet tonnikalan tuonnin kieltämiseksi sellaisista kolmansista maista, jotka eivät ole kyenneet osoittamaan, että niiden kalastusmenetelmät suojelevat delfiinejä,

³¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2005, tehty 22 päivänä joulukuuta 2004, eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana (EUVL L 3, 5.1.2005, s. 1).

³² Komission asetus (EY) N:o 589/2008, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2008, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä munien kaupan pitämisen vaatimusten osalta (EUVL L 163, 24.6.2008, s. 6).

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1007/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, hyljetuotteiden kaupasta (EUVL L 286, 31.10.2009, s. 36).

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1523/2007, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, kiellosta saattaa markkinoille sekä tuoda yhteisöön ja viedä yhteisöstä kissan ja koiran turkista ja tällaista turkista sisältäviä tuotteita (EUVL L 343, 27.12.2007, s. 1).

³⁵ WTO:n perustamisesta tehdyn Marrakeshin sopimuksen johdanto-osassa todetaan, että jäsenet ”tunnustavat, että niiden välisiä suhteita kaupan ja taloudellisen yritteliäisyyden alalla pitäisi hoitaa pyrkimyksenä elintason kohottaminen, täystyöllisyyden turvaaminen, suuri ja tasainen kasvava reaalityö ja tehokkaan kysynnän määrä ja laajentaa tavaroiden ja palveluiden tuotantoa ja kauppaa, samalla sallien maailman luonnonvarojen optimaalinen käyttö kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti, tavoitella sekä ympäristön suojelua että säilyttämistä ja edistää sitä koskevia menetelmiä siten, että ne ovat sopuoinnussa osapuolien eri vaiheissa olevien taloudellisen kehityksen tarpeiden ja ongelmien kanssa”.

³⁶ WTO:n kauppaja- ja ympäristökomitea (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#), WTO:n asiakirja WT/CTE/EDB/20, 28. tammikuuta 2022.

sekä toimenpiteet sellaisissa kolmansissa maissa pyydystettyjen katkarapujen kieltämiseksi, jotka eivät käytä merikilpikonnien suojeluun tarkoitettua teknologiaa. Molemmat toimenpiteet saatettiin WTO:n tutkittaviksi, ja kyseiset päätökset ovat parantaneet ymmärrystä siitä, miten WTO:n lainkäyttövallassa käsitellään kaupan ja ympäristön välistä rajapintaa.³⁷

Tavarakauppaan sovellettavat kattavat oikeudet ja velvollisuudet määritetään tullitariffeja ja kauppaa koskevassa vuoden 1994 yleissopimuksessa (GATT-sopimus). Ensimmäinen vaihe tavaroihin vaikuttavan toimenpiteen laillisuuden arvioinnissa on selvittää, kuuluuko toimenpide jonkin GATT-sopimuksen säännön soveltamisalaan. Näin on erityisesti silloin, kun toimenpide on

- syrjivä, mikä tarkoittaa, että se kuuluu jommankumman seuraavan soveltamisalaan:
 - suosituimmuuskohtelua koskeva I artikla, jossa edellytetään, että yhdestä WTO:n jäsenestä peräisin olevia tuotteita on kohdeltava vähintään yhtä suojeasti kuin mistä tahansa muusta maasta peräisin olevia vastaavia tuotteita; tai
 - kansallista kohtelua koskeva III artikla, jonka mukaan tuotuja tuotteita ei saa kohdella vähemmän suojeasti kuin vastaavia kotimaisia tuotteita; tai
- kvantitatiivinen rajoitus, jolla rajoitetaan tuodun tai viedyn tuotteen määrää (XI artikla).

Toimenpide on **syrjivä**, kun se merkitsee joko 1) lakiin perustuvaa syrjintää, eli toimenpide nimenomaisesti erottaa tuotteet toisistaan alkuperän perusteella, tai 2) tosiasiallista syrjintää, eli toimenpide on ensinäkemältä alkuperän suhteen neutraali, mutta sillä on haitallinen vaikutus eri WTO:n jäsenistä peräisin olevien vastaavien tuotteiden välisiin kilpailun edellytyksiin. Tosiasiallista syrjintää voi tapahtua esimerkiksi, jos kotimaiset tuotteet voivat täyttää tietyn standardin tai vaatimuksen helpommin kuin vastaavat tuontituotteet.

Jos mitään edellä olevista määräyksistä ei rikota, toimenpidettä ei yleensä tarvitse analysoida tarkemmin, koska sitä pidetään GATT-sopimuksen mukaisena. Jos edellä olevia määräyksiä rikotaan, toimenpiteeseen saattaa silti olla mahdollista soveltaa GATT-sopimuksen sääntöjen yleisiä poikkeuksia, jotka perustuvat sopimuksen XX artiklaan³⁸. Jos tämä on mahdollista,

³⁷ US – Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products (Yhdysvallat – Katkarapujen ja tiettyjen katkaraputuotteiden kieltäminen), WTO:n asiakirja WT/DS56/AB/R (98-000) (12. lokakuuta 1998) [valituselimen raportti] ja WTO:n asiakirja WT/DS58/R (15. toukokuuta 1998) [paneelin raportti]; US – Restrictions on Imports of Tuna (Yhdysvallat – Tonnikalan tuontia koskevat rajoitukset), DS21/R – BISD 39S/155 (3. syyskuuta 1991, ei hyväksytty) [*Tuna-Dolphin I*] ja DS29/R (16. kesäkuuta 1994, ei hyväksytty) [*Tuna-Dolphin II*].

³⁸ GATT-sopimuksen XX artiklan a, b ja g alakohdassa todetaan seuraavaa:
”Sillä ehdolla, että tällaisia toimenpiteitä ei käytetä tavalla, joka tekisi niistä välikappaleen mielivaltaisen ja epäoikeutetun syrjinnän käytölle sellaisten maiden välillä, joissa vallitsee samanlaiset olosuhteet, tai joka merkitsisi kansainvälisen kaupan naamioitua rajoittamista, mitään kohtaa tässä sopimuksessa ei saa tulkita siten, että se estäisi jotakin sopimuspuolta ottamasta käytäntöön tai toteuttamasta toimenpiteitä,
a) jotka ovat välttämättömiä julkisen moraalin suojelemiseksi;
b) jotka ovat välttämättömiä ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi;
[...]
e) jo[t]ka koskevat vankiloissa tehtyjä tuotteita;
[...]

toimenpide voidaan säilyttää ja sen voidaan katsoa olevan yleisesti ottaen GATT-sopimuksen mukainen.

Jotta toimenpide voi hyötyä GATT-sopimuksen XX artiklan mukaisesta perustelusta, sen on täytettävä jokin seuraavista vaatimuksista:

- Toimenpiteellä pyritään aidosti saavuttamaan yksi tai useampi XX artiklassa mainittu **poliittinen tavoite** (väliaikainen perustelu). Yleisimmät valmistus- ja tuotantomenetelmistä annettuihin määräyksiin liittyvät perustelut koskevat ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojelua (XX artiklan b alakohta), sellaisten (elävien ja elottomien) luonnonrikkauksien suojelemista, jotka eivät ole tyhjentyttämiä (XX artiklan g alakohta), julkista moraalialia (XX artiklan a alakohta) ja vankiloissa tehtyjä tuotteita (XX artiklan e alakohta). Luonteeltaan taloudelliset tavoitteet, kuten kotimaisten tuottajien kilpailukyvyyn lisääminen tai toimintaedellytysten tasapuolisuuden parantaminen, eivät ole GATT-sopimuksen XX artiklan nojalla oikeutettuja perusteita sille, että tuontiin sovelletaan tuotteisiin liittymättömiä valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevia vaatimuksia.
- Toimenpide läpäisee **välttämättömyyden arvioinnin**, mikä edellyttää useiden osatekijöiden tasapainottelua:
 - Säätölevän jäsenen tavoitteiden tärkeyden huomioon ottaminen. Joissakin tapauksissa kielto voi olla ainoa riittävä keino saavuttaa haluttu tavoite esimerkiksi merkintävaatimukseen verrattuna. WTO on tältä osin pitänyt voimassa hyljetuotteiden tuontia koskevan EU:n kiellon, koska se perustui voimakkaaseen yhteiskunnalliseen huoleen.³⁹ Samaan tapaan EU kieltää kissan ja koiran turkin tuonnin ja markkinoinnin moraalisisistä ja eettisistä syistä.⁴⁰ Kauppakumppanit eivät ole koskaan kiistäneet tätä toimenpidettä, ja sen katsotaan olevan täysin yhteensopiva WTO:n lainsäädännön kanssa.
 - Toimenpiteen panos tavoitteiden saavuttamiseen, millä tarkoitetaan, että toimenpiteen on sovelluttava ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen tai edistettävä niiden saavuttamista.
 - Käytettävissä ei ole vaihtoehtoja toimenpidettä, joka rajoittaisi kauppaa vähemmän mutta edistäisi vähintään vastaavasti ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamista, kun otetaan huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus. Esimerkiksi vapaaehtoisia toimenpiteitä pidetään yleisesti vähemmän kauppaa rajoittavina kuin pakollisia toimenpiteitä ja merkintöjä vähemmän kauppaa rajoittavina kuin tuontikieltoa.
- Toimenpide täyttää ehdot, jotka määritetään XX artiklan johdantolauseessa, jossa edellytetään, että toimenpiteen rakenteeseen ja soveltamiseen ei saa sisältyä mielivaltaista ja epäoikeutettua syrjintää sellaisten maiden välillä, joissa vallitsevat samanlaiset olosuhteet, tai kansainvälisen kaupan naamioitua rajoittamista.

g) jotka koskevat sellaisten luonnonrikkauksien suojelemista, jotka eivät ole tyhjentyttämiä, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet pannaan täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon ja kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa –”

³⁹ EC – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (Euroopan yhteisöt – Hyljetuotteiden tuonnin ja markkinoinnin kieltävät toimenpiteet), WT/DS400/AB/R ja WT/DS401/AB/R (22. toukokuuta 2014).

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1523/2007, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, kiellosta saattaa markkinoille sekä tuoda yhteisöön ja viedä yhteisöstä kissan ja koiran turkista ja tällaista turkista sisältäviä tuotteita (EUVL L 343, 27.12.2007, s. 1).

Jotta toimenpide on perusteltavissa GATT-sopimuksen XX artiklan nojalla, sen on oltava välttämätön yhden tai useamman poliittisen tavoitteen saavuttamiseksi ja kohdeltava kotimaisia ja tuontituotteita tasapuolisesti, eikä se saa sisältää protektionistisia elementtejä. Asiaan liittyville sidosryhmille, myös kansainvälisille kumppaneille, julkishallinnoille, tuojille, viejille ja käyttäjille, aiheutuvat rasitteet ja kustannukset olisi otettava huomioon. Tällaisten toimenpiteiden rakenteen olisi myös oltava riittävän joustava, jotta voidaan ottaa huomioon viejämaiden erityiset olosuhteet ja mahdollisesti erilaiset tuotantomenetelmät, edellyttäen, että tämä tehdään tasapuolisesti, esimerkiksi tunnustamalla, että kolmannen maan tuotantomenetelmät ovat tehokkuudeltaan vastaavia kuin EU:n normit.

Toimenpiteessä olisi otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat kansainväliset säännöt tai standardit. Jos toimenpide poikkeaa näistä standardeista, olisi esitettävä syyt, kuten saadut lisätiedot tai päätös korkeamman suojelun tason tarjoamisesta.

Toimenpiteen olisi perustuttava joko tieteelliseen tai soveltuviissa tapauksissa muuhun tietoon (esimerkiksi asiaan liittyvältä kansainväliseltä elimeltä saatuihin tietoihin; tiedot voivat sisältää esimerkiksi raportteja, päätöksiä tai kyselytutkimuksia), jonka olisi tarjottava kyseiselle toimenpiteelle järkevä perusta, joka on ilmeinen asianmukaisen arvioinnin perusteella. Jos toimenpide perustuu varovaisuuden käsitteeseen (sen perusteella, että tiettyä tieteellistä tietoa ei vielä ole saatavilla), sen olisi perustuttava kaikkeen saatavilla olevaan olennaiseen tietoon ja mahdollistettava kattavamman arvioinnin tekemiseen tarvittavien tietojen hankkiminen. Lisäksi siihen olisi sisällyttävä uudelleentarkastelumahdollisuus.

Sellaiset ongelmat, joilla on maailmanlaajuinen ulottuvuus ja jotka ovat kansainvälisesti tunnustettuja ainakin osassa kansainvälistä yhteisöä (esimerkiksi ilmastonmuutos, biodiversiteetin väheneminen tai mikrobiläakeresistenssi), hyväksytään todennäköisemmin perustelluiksi syiksi toiminnalle.

Edellä mainittuja GATT-sopimuksen sääntöjä käsitellään tarkemmin kaupan teknisistä esteistä tehdyssä sopimuksessa (TBT-sopimus), joka sisältää syrjintään (2 artiklan 1 kohta) ja välttämättömyyteen (2 artiklan 2 kohta) liittyviä sääntöjä. TBT-sopimuksessa määrätään, että tekniset määräykset eivät saa estää kauppaa enemmän kuin on tarpeen oikeutettujen tarkoituksien, kuten kansallisten turvallisuusvaatimusten, vilpillisten menettelyjen estämisen, ihmisten terveyden ja turvallisuuden suojelun, eläinten- tai kasviensuojelun taikka ympäristönsuojelun, täyttämiseksi. WTO:n jäsenten otetaan ottavan huomioon teknisten määräysten laatimisessa muun muassa saatavilla oleva tieteellinen ja tekninen informaatio.

TBT-sopimusta ei sovelleta tuotteisiin liittymättömiin jalostus- ja tuotantomenetelmiin liittyviin määräyksiin (koska liitteessä 1 olevassa määritelmässä viitataan asiakirjoihin, joilla säädetään ”tuotteiden ominaisuuksia tai *näihin* liittyviä valmistus- ja tuotantomenetelmiä”). Sitä kuitenkin sovelletaan toimenpiteisiin, jotka käsittelevät terminologiaa, merkkejä, pakkaamista, merkitsemistä tai etiketöimistä, kun ne liittyvät tuotteisiin tai valmistus- ja tuotantomenetelmiin. Jos toimenpide kuuluu TBT-sopimuksen soveltamisalaan, sitä analysoidaan kyseisen kehyksen nojalla. GATT-sopimuksen XX artiklaa ei sovelleta TBT-sopimuksen rikkomiseen, koska GATT-sopimuksen XX artiklan osatekijät on jo tosiasiallisesti sisällytetty TBT-sopimuksen 2 artiklan 1 ja 2 kohtaan.

GATT-sopimuksen XX artiklan b alakohtaa käsitellään vastaavasti tarkemmin terveys- ja kasviensuojelutoimista tehdyssä sopimuksessa (SPS-sopimus), joka myös sisältää

perusteettomaan syrjintään (2 artiklan 3 kohta ja 5 artiklan 5 kohta) ja välttämättömyyteen (2 artiklan 2 kohta ja 5 artiklan 6 kohta) liittyviä määräyksiä. Kuten SPS-sopimuksen liitteessä A kuitenkin todetaan, SPS-sopimusta sovelletaan vain tiettyihin riskeihin, jotka aiheutuvat sääntelevän jäsenen *alueella*.

Yhteenvetona voidaan todeta, että jos kaikki edellä mainitut edellytykset täyttyvät, valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevia kansallisia määräyksiä voidaan pitää WTO:n sääntöjen mukaisina.

3.2. Kansainväliset terveys- ja ympäristöstandardit ja -sitoumukset

Maatalouselintarvikkeiden kansainvälinen kauppa on laajentunut useiden viime vuosikymmenten aikana, mikä on luonut tarpeen kehittää kansainvälisen tason standardeja kansainvälisen vaihdon helpottamiseksi. Useilla kansainvälisillä organisaatioilla on tärkeä rooli erityisesti elintarviketurvallisuutta ja kuluttajansuojaa koskevien maailmanlaajuisien elintarvikestandardien kehittämisessä. Mikään erityinen foorumi ei kuitenkaan kehittä elintarvikkeisiin sovellettavia kestävyys- tai ympäristöstandardeja. Jäljempänä olevassa yleiskatsauksessa käsitellään nykyisiä kansainvälisiä organisaatioita, jotka toimivat elintarviketuotantoon liittyvien terveys- ja ympäristöstandardien ja -sitoumusten alalla. Kuten edellä todetaan, sellaiset ongelmat, joilla on maailmanlaajuinen ulottuvuus ja jotka ovat kansainvälisesti tunnustettuja ainakin osassa kansainvälistä yhteisöä, hyväksytään todennäköisemmin perustelluiksi syiksi toiminnalle.

Elintarviketurvallisuuden sekä eläinten ja kasvien terveyden alalla kolme tärkeintä kansainvälistä standardointielintä, jotka WTO on tunnustanut SPS-sopimuksessa, ovat Codex Alimentarius -komissio, Maailman eläintautijärjestö ja kansainvälisen kasvinsuojeluyhteisön sihteeristö.

Codex Alimentarius -komissio on YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) perustama komissio, jolla on tarkoitus vastata kuluttajien kasvavaan huoleen mahdollisista elintarvikkeisiin liittyvistä terveysriskeistä sekä kansainvälistä kauppaa vaikeuttavien kansallisten elintarviketurvallisuussäädösten nopeaan lisääntymiseen. Codex Alimentarius -komissio on toiminut keskeytyksettä lähes 60 vuoden ajan. Sinä aikana se antanut yli 200 elintarvikestandardia sekä ohjeita ja käytäntösääntöjä hygieniasta, merkinnöistä, muuntogeenisistä organismeista valmistetuista elintarvikkeista, mikrobilääkeresistenssistä, elintarvikkeiden sisältämien vierasaineiden tai elintarvikelisiä aineiden enimmäismääristä sekä torjunta-ainejäämien tai eläinlääkejäämien enimmäismääristä elintarvikkeissa. Mikrobilääkeresistenssiä käsittelevä Codex Alimentarius -komission työryhmä laati vuonna 2021 tieteeseen perustuvia ohjeita, joiden tavoitteena on mahdollistaa mikrobilääkeresistenssin johdonmukainen hallinta koko elintarvikeketjussa.

Maailman eläintautijärjestö (OIE⁴¹) määrittää kansainvälisiä standardeja eläinten terveydestä, hyvinvoinnista ja tuotannosta, myös mikrobilääkeresistenssistä. OIE käsittelee mikrobilääkeresistenssiä myös WHO:n, FAO:n, YK:n ympäristöohjelman (UNEP) ja OIE:n nelikantaisen, konsolidoidun yhteistyön kautta. Yhteistyö perustuu osapuolten keskeiseen tehtävään, joka on käsitellä monenlaisia mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi toteutettaviin maailmanlaajuisiin toimiin liittyviä tarpeita. OIE korostaa seitsemännessä, vuosia 2021–2025

⁴¹ Järjestöstä käytetään edelleen lyhennettä OIE, joka tulee sen alkuperäisestä ranskankielisestä nimestä *Office international des Épizooties*.

koskevassa strategisessa suunnitelmassaan⁴², että vaikka sen keskeinen tehtävä on parantaa eläinten terveyttä ja hyvinvointia, nämä toimet auttavat myös turvaamaan ihmiskunnan tulevaisuuden. Lisäksi yksi OIE:n keskeisistä tavoitteista on edelleen edistää maailmanlaajuisia tavoitteita parantamalla eläintuotannon kestävyttä.

Kansainvälinen kasvinuojeluyhteissopimus (IPPC-sopimus) on yli 180 maan allekirjoittama hallitustenvälinen sopimus, jonka tavoitteena on suojella maapallon kasvivaroja kasvintuhoojien leviämiseltä ja ilmaantumiselta sekä edistää turvallista kauppaa. Tärkein väline IPPC-sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat kansainväliset kasvinuojelutoimenpidestandardit (ISPM-standardit), joiden käyttöönoton myötä IPPC-sopimus on ainoa maailmanlaajuinen kasvien terveyttä käsittelevä standardointielin. IPPC-sopimuksen vuosien 2020–2030 strategisessa kehyksessä asetetaan seuraavat strategiset tavoitteet: a) parantaa maailmanlaajuisia elintarviketurvaa ja lisätä kestävästä maatalouden tuottavuutta, b) suojella metsiä ja ympäristöä kasvintuhoojien vaikutuksilta ja c) edistää turvallista kauppaa, kehitystä ja talouskasvua.

EU tekee myös tiivistä yhteistyötä YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) kanssa maa- ja metsätaloutta, kalastusta, biodiversiteettiä, elintarviketurvaa, elintarvikekriisejä ja elintarviketurvallisuutta koskevissa asioissa. EU ja FAO sopivat vuonna 2021 strategisessa vuoropuhelussaan, että ne lisäävät yhteisiä toimia yhteisissä toimintaohjelmissaan maatalouselintarvikejärjestelmien muuttamiseksi siten, että niistä tehdään osallistavampia, tehokkaampia, häiriönsietokykyisempiä ja kestävämpiä. FAO on julkaissut useita ohjeita vesiviljelyn kestävydestä⁴³, maan hoidosta ja kestävästä elintarvikejärjestelmästä⁴⁴. Ohjeissa on määritelty kestävä elintarvikejärjestelmä, esitetty perustelut holistiselle lähestymistavalle, jossa kiinnitetään huomiota maatalouselintarvikejärjestelmien sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristönäkökohtien välisiin keskinäisiin yhteyksiin, nykyisten lähestymistapojen rajoitukset ja tarve muutokselle.

Edellä kuvatut EU:n toimet vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamiseksi mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi vastaavat myös YK:ssa perustetun tilapäisen, järjestöjen välisen mikrobilääkeresistenssiä käsittelevän koordinoitiryhmän (Inter-Agency Coordination Group on AMR, johon kuuluu FAO:n, WHO:n ja OIE:n asiantuntijoita) kansainvälistä tunnustusta sille, että mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi tarvitaan kiireellisiä toimia, jotka on aloitettava siitä, että luovutaan asteittain mikrobilääkkeiden käytöstä eläinten kasvun edistäjinä ja toteutetaan toimenpiteitä ihmislääketieteelle kaikkein tärkeimpien mikrobilääkkeiden tehokkuuden säilyttämiseksi.

Maailman ruokaturvakomitea (CFS) on ruokaturvapolitiikkaa tarkasteleva ja seuraava YK:n elin, joka myös osallistuu aktiivisesti kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseen.⁴⁵

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf

⁴³ FAO:n vastuullisen kalastuksen säännöstön 9 artiklassa vahvistetaan tiettyjä vastuullista vesiviljelyä koskevia periaatteita, joilla säännellään muun muassa ihmisten terveydelle ja ympäristölle vaarallisten kemiallisten tuotantopanosten käyttöä vesiviljelyssä. FAO on julkaissut kestävästä käytännöstä useita ohjeasiakirjoja. EU tukee parhaillaan työtä kattavien ja kunnianhimoisten, kestävästä vesiviljelyä koskevien ohjeiden laatimiseksi FAO:n puitteissa EU:n vesiviljelyalaa koskevien uusien strategisten suuntaviivojen mukaisesti.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework, Rooma.

⁴⁵ Ks. esimerkiksi CFS (2014), Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems, Rooma; CFS (2021), CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition, Rooma; CFS High Level

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (biodiversiteettisopimus) biologista monimuotoisuutta koskeva strateginen kehys vuosiksi 2010–2020⁴⁶ sisältää useita elintarvikestandardien ja elintarvikkeiden kaupan kannalta merkityksellisiä tavoitteita. Tällaisia ovat erityisesti kestävä maa- ja metsätaloutta sekä vesiviljelyä koskeva tavoite 7 sekä pilaantumista, myös liikaravinteita, koskeva tavoite 8.

Biodiversiteettisopimuksen puitteissa käynnistetty pölyttäjiä koskeva kansainvälinen aloite, jota FAO on toteuttanut vuodesta 2000 alkaen, on pääasiallinen poliittinen väline pölyttäjiin kohdistuvien uhkien torjumiseksi maailmanlaajuisesti. Pölyttäjät ovat erottamaton osa tervettä ekosysteemiä⁴⁷, erityisesti maatalousekosysteemiä⁴⁸. Ilman pölyttäjiä eläinten suorittamasta pölytyksestä riippuvaiset viljely- ja luonnonkasvilajit vähenisivät ja monet niistä lopulta katoaisivat.⁴⁹ Pölyttäjien määrä ja monimuotoisuus ovat kuitenkin vähentymässä EU:ssa ja koko maailmassa, ja monet lajit ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon.⁵⁰ Biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevän hallitustenvälisen tiede- ja politiikkafoorumin (IPBES) pölyttäjiä koskevassa arviointiraportissa⁵¹ pölyttäjien suurimmiksi uhiksi mainitaan maankäytön muuttuminen, tehotuotanto ja torjunta-aineiden käyttö, ympäristön pilaantuminen, haitalliset vieraslajit, taudinaiheuttajat ja ilmastonmuutos.

Lisäksi monenvälisellä pysyviä orgaanisia yhdisteitä (POP-yhdisteet) koskevalla Tukholman yleissopimuksella (Tukholman sopimus) suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä kemikaaleilta, jotka säilyvät ympäristössä pitkiä aikoja, leviävät maantieteellisesti laajalle alueelle, kerääntyvät ihmisiin, luontoon, villieläimiin ja luonnonkasveihin ja vaikuttavat haitallisesti ihmisten terveyteen ja ympäristöön. Yhdessä YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) POPs-pöytäkirjan⁵² kanssa Tukholman sopimuksessa vahvistetaan tiukat kansainväliset järjestelyt luetelluille POP-yhdisteille (16 UNECEn pöytäkirjassa ja 31 Tukholman sopimuksessa), joista monet ovat torjunta-aineita. Näiden aineiden tuotanto ja

Panel of Experts (HLPE) (2019), *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rooma; HLPE (2020), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rooma.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>

⁴⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Pölyttäjiä koskeva EU:n aloite*, COM(2018) 395 final ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2018) 302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, Rooma.

⁴⁹ Eläinten suorittamalla pölytyksellä tuotetaan 5–8 prosenttia nykyisestä viljelykasvituotannosta, ja sen vuotuinen markkina-arvo on 235–577 miljardia Yhdysvaltain dollaria (luvut peräisin vuodelta 2015) (ks. IPBES (2016), alaviite 50, s. 4 ja 154).

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, Potts, S. G., Imperatriz-Fonseca, V. L. ja Ngo, H. T. (toim.), IPBES:n sihteeristö, Bonn. IPBES on biodiversiteettisopimuksen puitteissa perustettu tieteellinen neuvoo-antava elin. Ks. myös CBD (2007), *Pollinators: Key issues* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); Fryday, S., Tiede, K. ja Stein, J. (2015), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees*. EFSA supporting publication 2015:EN-756; FAO (2019), *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition* (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), ks. alaviite 50.

⁵² Århusissa vuonna 1998 tehty, valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva pöytäkirja.

käyttö on lopetettava tai sitä on rajoitettava tiukasti. Vaikka monet POP-yhdisteet kiellettiin vuosia sitten, niitä on edelleen ympäristössä niiden pysyvän luonteen vuoksi.

Lisäksi vapaaehtoiset sopimukset, aloitteet tai toimialojen ja yksityisten toimijoiden säännöt sekä yksityiset kestävyysjärjestelmät edistävät osaltaan ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten noudattamista erityisesti maatalouselintarvikealan kauppaan liittyvissä kansainvälisissä arvoketjuissa. Vaikka yksityisiä kestävyysjärjestelmiä kehitettiin aluksi elintarviketurvallisuuden alalla, niitä on yhä enemmän laajennettu ympäristöä tai eläinten hyvinvointia koskeviin kysymyksiin (esimerkiksi GLOBALG.A.P.). Toinen esimerkki yksityisestä aloitteesta on Kestävän palmuöljyn yhdistys (Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO)⁵³, joka kokoaa yhteen palmuöljyn tuottajia, jalostajia ja kauppiaita, valmistajia, vähittäiskauppiaita, sijoittajia sekä yhteiskunnallisia ja ympäristöalan kansalaisjärjestöjä maailmanlaajuisen palmuöljyä koskevien kestävyysjärjestelmien laatimiseksi ja toteuttamiseksi.

4. EU:N TOIMIEN ALAT

4.1. Monenväliset foorumit

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa korostetaan, että maailmanlaajuisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja ympäristön pilaantumiseen, on tärkeää vastata maailmanlaajuisilla toimilla, ja kehotetaan EU:ta jatkamaan kunnianhimoisen ympäristö-, ilmasto- ja energiapolitiikan edistämistä ja täytäntöönpanoa kaikkialla maailmassa. Pellolta pöytään -strategiassa asetettiin lisäksi yhdeksi EU:n tavoitteista edistää maailmanlaajuisia siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin kansainvälisissä standardointielimissä ja johtaa kansainvälisiä kestävyysstandardeja koskevaa työtä. Monenvälisillä foorumeilla EU on ollut yksi elintarvikejärjestelmiin siirtymisen kiireellisyyttä voimakkaimmin esiin tuoneista äänistä. EU:n on otettava johtava asema konkreettisten jatkotoimien varmistamisessa, ja tehokkain väline tämän toteuttamiseksi on EU:n pehmeä valta sääntelyvaikuttajana. Samalla EU on tärkeä standardien laatija ja yksi maailman suurimmista maatalouselintarvikkeiden viejistä ja tuojista. Osiossa 3.2 tehtiin yleiskatsaus nykyisiin organisaatioihin ja aloitteisiin kestävien maatalouselintarvikejärjestelmien alalla. Tässä osiossa määritetään keskeiset monenvälisellä tasolla toteutettavien toimien alat, jotka ovat erityisen tärkeitä EU:lle maailmanlaajuiseen kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Elintarvikejärjestelmiä käsitelleen YK:n huippukokouksen jatkotoimet

Elintarvikejärjestelmien kestävyys on monialainen kysymys, joka yhdistää useimmat nykyisistä ilmasto- ja ympäristöhaasteista toisiinsa. Toisin kuin biodiversiteetin tai ilmastonmuutoksen kaltaisilla osa-alueilla, kestävien elintarvikejärjestelmien alalla ei ole kansainvälistä sopimusta tai puitesopimusta, jolla edistettäisiin yhdenmukaista politiikkojen kehitystä, eikä riippumatonta tieteellistä elintä, joka tuottaisi tietoa päätöksentekoa varten (kuten hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli tai biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevä hallitustenvälinen tiede- ja politiikkafoorumi). Tässä yhteydessä vuonna 2021 järjestetyllä **elintarvikejärjestelmiä käsitelleellä YK:n**

⁵³ <https://rspo.org/>

huippukokouksella oli tärkeä rooli toimien konsolidoinnissa ja useiden monenvälisten elintarvikkeista käytävien keskustelujen saattamisessa yhteen.

Tätä taustaa vasten komissio on perustanut asiantuntijaryhmän tutkimaan sellaiseen yhteenliitettyyn ja johdonmukaiseen toimintakehykseen liittyviä tarpeita ja vaihtoehtoja, jolla vahvistetaan kansainvälistä tieteen ja politiikan vuorovaikutusta elintarvikejärjestelmien alalla.⁵⁴ Määritettyjen tarpeiden mukaisesti EU kannattaa sitä, että parannetaan Maailman ruokaturvakomitean (CFS) roolia tieteen ja politiikan rajapinnassa.

EU on myös sitoutunut osallistumaan ehdotettuun elintarvikejärjestelmien koordinoitikeskukseen. FAO:n ylläpitämän koordinoitikeskuksen tehtävänä on koordinoida elintarvikejärjestelmiä koskevan osaamisen ja asiantuntemuksen kokoamista yhteen ja yhdistämistä toisiinsa, jotta voidaan tukea kestävän kehityksen tavoitteiden edistymistä kansallisella tasolla. Yleisiä arviointikokouksia edistymisen tarkastelemiseksi on määrä järjestää joka toinen vuosi.

Lisäksi EU on mukana useissa koalitioiden tai toiminta-aloitteissa⁵⁵, jotka on perustettu elintarvikejärjestelmiä käsitelleen YK:n huippukokouksen seurauksena. Samaan aikaan EU laatii myös omaa siirtymäpolkuaan, jolla Pellolta pöytään -strategia asetetaan yleisen kansainvälisen keskustelun kontekstiin ja jolla parannetaan EU:n toimien näkyvyyttä.

YK:n elimet ja biodiversiteettisopimus

Samaan aikaan biodiversiteettisopimuksen osapuolet, FAO ja muut osiossa 3.2 mainitut YK:n järjestöt jatkavat toimiaan kansainvälisen toimintaohjelman edistämiseksi kestävien elintarvikejärjestelmien eri osa-alueilla laatimalla maatalouden, vesiviljelyn ja elintarviketuotannon kestäviin tuotantomenetelmiin liittyviä tavoitteita, ohjeita ja suosituksia. EU tukee edelleen proaktiivisesti kaikkia aloitteita, jotka lisäävät elintarvikejärjestelmien kestävyttä maailmanlaajuisesti.

Tässä yhteydessä erityisen tärkeä tapahtuma on biodiversiteettisopimuksen osapuolten 15. konferenssi, jossa on tarkoitus hyväksyä vuoden 2020 jälkeinen maailmanlaajuinen biodiversiteettikehyksen. Neuvotteluiden kohteena oleva luonnos⁵⁶ sisältää samoihin asioihin liittyviä tavoitteita kuin EU:n biodiversiteettistrategia ja Pellolta pöytään -strategia, mukaan lukien mitattavissa olevat tavoitteet ravinteiden ja torjunta-aineiden käytön vähentämiseksi. EU:n päämääränä on sisällyttävä mitattavissa olevat tavoitteet uuteen maailmanlaajuiseen kehykseen tavoitteidensa mukaisesti.

Maailman kauppajärjestö (WTO)

⁵⁴ Euroopan komissio (2021), [Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation](#), Webb, P. ja Sonnino, R. (toim.), Euroopan unionin julkaisutoimisto.

⁵⁵ EU osallistuu seuraaviin koalitiioihin tai toiminta-aloitteisiin: Ei ruokajätettä -koalitio (Food is Never Waste); kestäviin elintarvikejärjestelmiin perustuvia terveellisiä ruokavaliota lapsille ja aikuisille edistävä koalitio (Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All); kouluruokakoalitio (School Meals Coalition); Vesistöjen elintarvikkeet -koalitio (Aquatic and Blue Foods); agroekologiakoalitio (Agroecology); Ei nälkää -koalitio (Zero Hunger); koalitio elintarvikekriisien torjumiseksi kaikissa humanitaarisen avun sekä kehitysyhteistyö- ja rauhanrakentamistoimissa (Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus); ja koalitio kestävä tuottavuuden lisäämiseksi (Sustainable Productivity Growth).

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

EU on sitoutunut uudistamaan **WTO:ta** kohti kestäväää ja tehokasta monenvälistä kauppajärjestelmää. EU vie eteenpäin aloitteita ja toimia, jotka edistävät ilmasto- ja ympäristönäkökohtia ja muita kestävyysnäkökohtia WTO:n eri toiminnoissa. Lisäksi EU tukee kansainvälisissä kauppaa ja ympäristöä koskevissa keskusteluissa sellaista tulkintaa asiaan liittyvistä WTO:n määräyksistä, jossa vahvistetaan jäsenten oikeus toteuttaa tehokkaita toimia vastauksena maailmanlaajuisiin haasteisiin, erityisesti ilmastonmuutokseen, biodiversiteetin vähenemiseen ja ympäristön saastumiseen.

EU myös ottaa johtavan aseman kestävyysasioiden valtavirtaistamisessa asiaankuuluviissa WTO:n komiteoissa. WTO:n kauppaa- ja ympäristökomitea on tärkein foorumi, jossa keskustellaan kauppaa ja ympäristöä koskevista toimenpiteistä. Euroopan vihreän kehityksen ohjelman julkaisun jälkeen komissio on pitänyt kaikissa kauppaa- ja ympäristökomitean kokouksissa esityksiä kauppaan liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista.

Marraskuussa 2020 käynnistettyjen kauppaa ja ympäristökestävyyttä koskevien rakenteellisten keskustelujen (Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, TESSD) on tarkoitus täydentää kauppaa- ja ympäristökomitean ja muiden asiaan liittyvien WTO:n komiteoiden ja elinten käynnissä olevaa työtä. TESSD-aloitteen tavoitteena on keskustella kauppaan liittyvistä ympäristötoimenpiteistä ja selvittää mahdollisuuksia toteuttaa vapaaehtoisia toimia. Keskusteluissa on käsitelty monia aiheita, ja niihin on sisällytetty aihekohtainen tilaisuus kestävästä elintarvikkeista ja maataloudesta.⁵⁷ Toimitusketjujen kestävyys on osa TESSD-aloitteen työtä. Joulukuussa 2021 hyväksyttiin ministerien lausuma⁵⁸ kaupasta ja ympäristökestävyydestä tulevan työn määrittämiseksi. Aloitteen tukijat edustavat yli 86:ta prosenttia maailmanlaajuisesta kaupasta, mikä on osoitus WTO:n tärkeästä roolista kestävään kehityksen edistämässä. EU on johtanut TESSD-aloitetta koskevia toimia.

WTO:ssa ei ole nimenomaisesti elintarvikejärjestelmiä käsittelevää erillistä foorumia, jossa voitaisiin laatia yhtenäinen lähestymistapa kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymisen kauppaan liittyviin näkökohtiin. Koska monet elintarvikkeiden kauppaa koskevat keskustelut käydään terveys- ja kasvinsuojelutoimia käsittelevässä komiteassa (SPS-komitea), EU on ajanut aktiivisesti SPS-komiteassa käytävien keskustelujen laajentamista muihin kysymyksiin, jotka liittyvät kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseen kansainvälisen kaupan yhteydessä, ja työohjelman⁵⁹ laatimiseen (tätä tarkoitusta varten).

Kansainväliset standardointielimet

Koska **Codex Alimentarius -komissiolla** on maailmanlaajuisesti keskeinen rooli elintarvikestandardien laatimisessa ja se sekä edistää maailmanlaajuisesti kuluttajien suojelua että helpottaa elintarvikkeiden maailmanlaajuisesta kaupasta, Codex Alimentariuksella voisi olla merkittävä rooli kestävyysstandardien maailmanlaajuisessa hyväksymisessä, jos sitä koskeviin keskusteluihin sisällytettäisiin ympäristöuolottuvuus.

Yksi Codex Alimentariuksen standardoinnin perustana olevista pääperiaatteista on tieteellinen vahvistaminen ja riskianalyysin käyttö elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi.

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>.

WTO:n ylin päätöksentekuelin on ministerikokous, joka kokoontuu yleensä joka toinen vuosi.

Codex-tekstien on perustuttava tieteelliseen analyysiin, jonka suorittavat pääosin FAO:n ja WHO:n asiantuntijaelimet⁶⁰, joihin kuuluu riippumattomia asiantuntijoita eri puolilta maailmaa. Codex-sääntöjen mukaan muut terveyden suojelemisen ja reilun kaupan käytäntöjen kannalta merkitykselliset perustellut tekijät (kuin tieteellinen riskinarviointi) voidaan ottaa huomioon Codex Alimentariuksen päätöksentekoprosessissa edellyttäen, että nämä tekijät voidaan hyväksyä maailmanlaajuisesti (tai alueellisesti, kun kyseessä ovat alueelliset standardit).⁶¹

EU:n näkemys Codex Alimentariuksen tulevaisuudesta ja kanta tarpeeseen sisällyttää kestävyysnäkökohdat Codex Alimentarius -komission työhön vahvistettiin helmikuussa 2022 hyväksytyissä neuvoston päätelmissä⁶². Päätelmissä tunnustetaan Codex Alimentarius -komission ratkaisevan tärkeä rooli edistettäessä maailmanlaajuisista siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin ja kehoitetaan sisällyttämään kestävyysnäkökohdat näkyvämmiin Codex Alimentariuksen asettamiin maailmanlaajuisiin elintarvikestandardeihin Codex Alimentariuksen jäsenten kansainvälisellä tasolla tekemien sitoumusten mukaisesti.

Samaan aikaan EU osallistuu näiden horisontaalisten toimien lisäksi edelleen erilaisten yksittäisten, kestävyuden kannalta tärkeiden Codex-standardien kehittämiseen.

EU jatkaa Codex Alimentarius -komissiossa toteuttamiensa toimien tapaan muita asiaankuuluvia kansainvälisiä standardointielimiä koskevan työn tukemista. Tähän sisältyvät **IPPC:n** työ kasvinsuojelutoimia koskevien kansainvälisten standardien alalla nykyisiin ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin vastaamiseksi ja **OIE:n** toimet eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi maailmanlaajuisesti ottamalla käyttöön uusia eläinten hyvinvointia koskevia kansainvälisiä standardeja ja vahvistamalla nykyisten standardien täytäntöönpanoa, erityisesti tukemalla eläinten hyvinvointia koskevaa OIE:n maailmanlaajuisia strategiaa⁶³ ja OIE:n alaisen eläinten hyvinvointia ajavan Euroopan alueellisen foorumin kolmannen toimintasuunnitelman (2021–2023)⁶⁴ täytäntöönpanoa.

4.2. Kahdenvälinen yhteistyö ja kauppasopimukset⁶⁵

Kahdenvälinen yhteistyö

EU tekee kohdennettua **yhteistyötä** sellaisten kumppaneiden kanssa, jotka ovat halukkaita parantamaan paikallisen tuotantonsa kestävyyttä ja laatua (mukaan lukien EU:n vaatimusten noudattamisen hallinnan parantaminen ja toimenpiteet tuotteiden arvon lisäämiseksi maailmanlaajuisilla markkinoilla). EU tukee kehittyvien maiden kanssa harjoittamassaan kehitysyhteistyöpolitiikassa valmiuksien kehittämiseen tarkoitettuja ohjelmia, joiden

⁶⁰ Tärkeimmät FAO:n ja WHO:n elimet, jotka tekevät riskinarviointia Codexille, ovat FAO:n ja WHO:n yhteinen elintarvikelisiä aineita käsittelevä asiantuntijakomitea (JECFA), torjunta-aineiden jäämiä käsittelevän FAO:n ja WHO:n asiantuntijakomitean kokoukset (JMPPR), mikrobiologista riskinarviointia käsittelevän FAO:n ja WHO:n asiantuntijakomitean kokous (JEMRA) ja ravitsemusta käsittelevän FAO:n ja WHO:n asiantuntijakomitean kokoukset (JEMNU).

⁶¹ Codex Alimentarius -komissio (2019), [Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account](#), FAO/WHO, Rooma.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/fi/pdf>

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf

⁶⁵ Tässä analyysissä ei käsitellä kalastusta vesiviljelyä lukuun ottamatta.

tavoitteena on parantaa maatalouden vientituotteisiin liittyviä terveys- ja kasvinsuojelujärjestelmiä kyseisissä maissa. Tältä osin kyseiset ohjelmat edistävät EU:n vaatimusten noudattamista ja tukevat siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin. Kestävää kaakaontuotantoa koskeva EU:n aloite on yksi esimerkki Norsunluurannikon ja Ghanan kanssa laaditusta alakohtaisesta lähestymistavasta. Aloitteen tavoitteena on tukea kestävää kaakaontuotantoa näissä maissa, ja se kattaa sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristönäkökohdat.

EU on sitoutunut selvittämään halukkaiden kumppanien kanssa mahdollisuuksia laajentaa tämän yhteistyön soveltamista koko maataloussektoriin ja tukea siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin Pellolta pöytään -strategian mukaisesti. Tätä varten komissio järjestää vuonna 2022 seminaareja (alustavia keskusteluja) kolmansien maiden kanssa, jotta voidaan selvittää yhteisen edun mukaisia aloja.

Kauppasopimukset

Yksi WTO:n pääperiaatteista on, että maat eivät saa kohdella kauppakumppaneitaan eriarvoisesti. Kauppaa käydään suosituimmuuskohtelun (MFN) perusteella. WTO sallii kuitenkin tiettyjä poikkeuksia tähän periaatteeseen: maat voivat esimerkiksi tehdä vapaakauppasopimuksia tai antaa kehittyville maille etuuskohteluun perustuvan pääsyn markkinoille erityisten tullinalennusten muodossa. EU on tehnyt paljon kahdenvälisiä etuuskohtelukauppaa koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan vapauttamiseksi. Lähes puoleen⁶⁶ EU:hun tuoduista maatalouselintarvikkeista sovelletaankin kauppasopimuksissa, myös yleisessä tullietuusjärjestelmässä (GSP-järjestelmä), määritettyjä sääntöjä. GSP-järjestelmä on erityinen kauppajärjestely alhaisen tulotason ja alemman keskitulotason maille.

Kahdenväliset kauppasopimukset ovat ensisijaisesti väline, jolla lisätään kaksisuuntaisia kauppaa- ja investointivirtoja, mutta niiden avulla voidaan myös kannustaa EU:n kumppaneita etenemään kestävä kehityksen ja maailmanlaajuisten politiikkojen alalla. Siksi EU:n uudemmat kauppasopimukset sisältävät erillisen **kauppaa ja kestävä kehitystä koskevan luvun**, jossa on sitovia sitoumuksia monenvälisten työvoima- ja ympäristösopimusten (mukaan lukien ilmasto) noudattamisesta ja sen varmistamisesta, että työvoimaa ja ympäristöä koskevia vaatimuksia ei madalleta kaupan edistämiseksi. Jos kumppanimaa ei noudata näitä ehtoja, kauppasopimus tarjoaa keinoja tilanteen korjaamiseksi. Lisäksi komissio on ehdottanut, että Pariisin sopimuksen noudattamisesta tehdään olennainen osa kaikkia tulevia kauppasopimuksia. Tämän seurauksena Pariisin sopimuksen sitoumusten noudattamatta jättäminen saattaa johtaa siihen, että EU keskeyttää yksipuolisesti tällaisia määräyksiä sisältävien sopimusten soveltamisen.

Vapaakauppasopimukset (Etelä-Korean, Georgian, Japanin, Kanadan, Keski-Amerikan, Kolumbian/Perun/Ecuadorin, Moldovan, Singaporen, Ukrainan, Vietnamin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa) ovat vuodesta 2011 lähtien sisältäneet kauppaa ja kestävä kehitystä koskevia lukuja. Vuonna 2018 julkaistu kauppaa ja kestävä kehitystä koskeva 15-kohtainen toimintasuunnitelma⁶⁷ on ohjannut kauppaa ja kestävä kehitystä koskevien lukujen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan parantamista EU:n vapaakauppasopimuksissa.

⁶⁶ Vuonna 2020 kauppasopimusten tai GSP-järjestelmän piiriin kuuluvan tuonnin osuus maatalouselintarvikkeiden tuonnista oli 47,5 prosenttia (lähde: Eurostat).

⁶⁷ Euroopan komissio (2018), [Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements](#).

Kuten kauppapolitiikan uudelleentarkastelua koskevassa tiedonannossa ilmoitettiin, komissio toteuttaa tämän toimintasuunnitelman uudelleentarkastelun, joka kattaa kaikki kauppaa ja kestävästä kehitystä koskevien lukujen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan kannalta olennaiset näkökohdat.⁶⁸ Strategian mukaisesti EU:n on myös varmistettava kauppaa ja kestävästä kehitystä koskevien määräysten kattava täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta kaikissa kauppasopimuksissa.

Vapaakauppasopimuksiin on vuosien mittaan lisätty sitoumuksia **eläinten hyvinvointia** ja **mikrobilääkeresistenssiä** koskevasta yhteistyöstä. Eläinten hyvinvoinnin osalta sopimuksissa keskitytään tuotantoeläimiin, minkä yhteydessä tarkoituksena on parantaa osapuolten säädösten ja määräysten ja niiden täytäntöönpanon keskinäistä ymmärtämistä, sekä tätä osa-aluetta koskevien tietojen, asiantuntemuksen ja kokemusten vaihtamiseen. Mikrobilääkeresistenssin torjumisen osalta vapaakauppasopimuksissa määrätään yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta, jonka tarkoituksena on edistää antibioottien maltillista ja vastuullista käyttöä kotieläintaloudessa ja eläinlääketieteen käytännöissä. EU edistää myös sitä, että antibioottien käytöstä kasvunestäjinä luovutaan asteittain.

Pelloilta pöytään -strategian tavoitteena on varmistaa, että ”kaikkiin EU:n kahdenvälisiin kauppasopimuksiin sisältyy kunnianhimoinen kestävästä kehitystä koskeva osa”. Uusi **kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskeva luku** perustuu aiemmissa vapaakauppasopimuksissa vahvistetuista yhteistyömääräyksistä saatuihin hyviin kokemuksiin. Kyseinen luku merkitsee kuitenkin tärkeää muutosta osapuolten välisessä yhteistyömallissa, ja sen myötä siirrytään aihekohtaisesta kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka kattaa koko elintarvikeketjun ja jossa keskitytään kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseen. Tätä tavoitetta silmällä pitäen kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskeva luku sisältää määräyksiä, jotka käsittelevät yhteistyötä elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa tuotannosta kulutukseen. Näin voidaan vähentää ruokahävikkiä ja -jätettä, torjua elintarvikepetoksia ja tehdä yhteistyötä monenvälisissä foorumeissa ja elintarviketieteen parissa eläinten hyvinvoinnin, mikrobilääkeresistenssin torjunnan sekä lannoitteiden ja kemiallisten torjunta-aineiden vähentämisen alalla. Komissio ehdottaa jatkossakin kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevan luvun sisällyttämistä kaikkiin tuleviin EU:n kauppasopimuksiin. Kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevasta luvusta on jo sovittu Chilen kanssa, ja siitä neuvotellaan Australian, Indonesian ja Uuden-Seelannin kanssa.

Vapaakauppasopimuksissa on myös mahdollista **asettaa tullietuuksien ehdoksi** tiettyjen vaatimusten täyttäminen, luonnollisesti sillä edellytyksellä, että kumppani hyväksyy tällaiset ehdot. Tätä lähestymistapaa on kuitenkin sovellettu tähän mennessä vain kerran, Mercosurin kanssa tehdyssä vapaakauppasopimuksessa, jossa kuorellisten munien tulleista vapauttaminen myönnettiin sillä edellytyksellä, että muniviin kanoihin sovellettavia asiaan liittyviä EU:n eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia noudatetaan.

Lisäksi EU on tehnyt kunnianhimoisemmat, **pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppasopimukset** Georgian, Moldovan ja Ukrainan kanssa. Kyseiset sopimukset sisältävät joitakin sitoumuksia kyseisten maiden lainsäädännön lähentämisestä EU:n

⁶⁸ Yksi uudelleentarkastelun osatekijöistä on vertaileva tutkimus, jossa tutkitaan, miten maat eri puolilla maailmaa panevat täytäntöön kauppaa ja kestävästä kehitystä koskevat luvut ja yleisemmin ilmasto-, sosiaali- ja työolainsäädännön sekä valvovat niiden noudattamista: Velut, J. B. et al. (2022), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#).

lainsäädännön, myös eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön, kanssa. Tämän seurauksena näistä maista tuodut tuotteet ovat EU:n sääntöjen mukaisia, kun sopimus on pantu täytäntöön.

Lisäksi EU on tehnyt asteittain **vakautus- ja assosiaatiosopimuksia** kunkin seuraavan Länsi-Balkanin kumppanin kanssa: Albania (2009), Pohjois-Makedonia (2004), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia ja Hertsegovina (2015) ja Kosovo⁶⁹ (2016). Nämä sopimukset muodostavat käytännössä oikeudellisen välineen lainsäädännön sovittamiselle yhteen EU:n lainsäädännön kanssa sekä asteittaiselle EU:n markkinoihin integroinnille.

Lisäksi **EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan kauppaja yhteistyösopimukseen** sisältyy erityisiä sitovia määräyksiä, joilla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset antamalla suojelun tason säilyttämistä koskevia sitoumuksia eri aloilla, mukaan lukien maatalous- tai elintarviketuotannon ympäristölle erityisesti antibioottien ja dekontaminointiaineiden käytön vuoksi aiheuttamien vaikutusten hallinta.

Toinen sallittu poikkeus suosituimmuuskohtelua koskevaan sääntöön on erityisen markkinoille pääsyn myöntäminen kehittyville maille. EU:ssa on käytössä vakio-GSP, jolla tullit poistetaan osittain tai kokonaan matalan ja alemman keskitulotason mailta yli kahdessa kolmasosassa tullinimikkeistä, ja sen lisäksi **kestävää kehitystä ja hyvää hallintoa edistävä erityinen kannustusmenettely (GSP+)**, jolla kyseiset tullit alennetaan nolnaan. GSP+ myönnetään sellaisille matalan ja alemman keskitulotason maille, jotka panevat täytäntöön 27 kansainvälistä yleissopimusta ihmisoikeuksista, ympäristönsuojelusta ja hyvästä hallinnosta. Komissio hyväksyi syyskuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksen uudesta GSP-järjestelmästä vuosiksi 2024–2034. Ehdotuksella laajennetaan noudatettavien kansainvälisten yleissopimusten luetteloja lisäämällä niihin muun muassa Pariisin ilmastopöytäkirja.

Kestävyysskriteereihin perustuvaa tuontituotteiden erittelyä voidaan soveltaa myös silloin, kun etuusjärjestelyjä ei ole eli kun kauppaa harjoitetaan suosituimmuuskohtelun perusteella. Muussa kuin etuuskohtelukaupassa EU soveltaa WTO-luettelonsa mukaisia tulleja. GATT-sopimuksen Uruguayn kierroksen (ja muiden neuvottelujen) yhteydessä EU on sitoutunut tiettyihin WTO:n **tariffikiintiöihin**, jotka sallivat tiettyjen määrien tuonnin alhaisemmalla tullilla. Näiden tariffikiintiöiden käyttöön liittyy joskus **ehtoja**. Yksi esimerkki ovat WTO:n korkealaatuista naudanlihaa koskevat tariffikiintiöt⁷⁰ (ns. Hilton-kiintiöt), jotka ovat useiden maiden saatavilla ja joista osassa edellytetään, että eläimiä ruokitaan ainoastaan laidunruuholla.

Vastavuoroista tunnustamista koskevat sopimukset

EU voi myös tehdä **erityisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa**. Yksi esimerkki tällaisesta on luonnonmukainen tuotanto. Uuden luonnonmukaisesta tuotantoa koskevan asetuksen⁷¹ mukaisesti tuote voidaan tuoda myytäväksi EU:hun luonnonmukaisena tuotteena, jos se on asianomaisen EU:n ulkopuolisen maan sellaisten tuotanto- ja valvontasääntöjen

⁶⁹ Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

⁷⁰ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 593/2013, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2013, korkealaatuista tuoretta, jäädytettyä tai jäädytettyä naudanlihaa ja jäädytettyä puhvelinlihaa koskevien tariffikiintiöiden avaamisesta ja hallinnoinnista (EUVL L 170, 22.6.2013, s. 32).

⁷¹ Neuvoston asetus (EU) 2018/848, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä (EUVL L 150, 14.6.2018, s. 1).

mukainen, joiden on tunnustettu kahdenvälisessä tai erillisessä sopimuksessa tai hallinnollisessa järjestelyssä vastaavan EU:ssa sovellettavia tuotanto- ja valvontasääntöjä, tai jos sillä on EU:n ulkopuolisten maiden asianomaisten valvontaviranomaisten tai tarkastuslaitosten antama sertifiikaatti, jossa vahvistetaan, että tuote on EU:n standardien mukainen.

4.3. EU:n yksipuoliset toimenpiteet

Kuten tiedonannossa *Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka* muistutetaan, EU voi joissakin tapauksissa toteuttaa myös yksipuolisia toimenpiteitä, jotka liittyvät tuontituotteiden valmistus- tai tuotantomenetelmien eettisiin tai ympäristönäkökohtiin⁷². Tällaiset toimenpiteet ovat myös eurooppalaisten kuluttajien vaatimusten mukaisia, sillä kuluttajat ovat yhä tietoisempia elintarviketuotannon sosiaalisista, eettisistä, ympäristö- ja terveystieteellisistä näkökohdista ja haluavat, että heille annetaan mahdollisuus valita kestävästi tuotettuja elintarvikkeita.⁷³ Vastaavaa kehitystä on havaittu myös muissa maailman osissa, joissa kansallisissa sääntelyjärjestelmissä on otettu käyttöön valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevia määräyksiä tuontituotteille.

Kun otetaan huomioon EU:n markkinoiden koko ja tiettyjen hyödykkeiden EU:hun tulevat tuontimäärät, joillakin EU:n vaatimuksilla, joissa edellytetään ulkomaisia tuottajia siirtymään kestävämpiin tuotantomenetelmiin, voidaan saada aikaan merkittävä maailmanlaajuinen vaikutus.⁷⁴

Vaikka maatalouselintarvikkeiden tuontiin sovellettavien EU:n vaatimusten noudattaminen voi tuottaa vaikeuksia joillekin kolmansien maiden elintarvikealan toimijoille, toimijat palkitaan pääsyyllä yli 400 miljoonan kuluttajan avoimille markkinoille, tietyillä kaupan helpottamistoimenpiteillä sekä EU:n kuluttajien maksamalla, muihin markkinoihin verrattuna korkeammilla hinnoilla. Lisäksi koska EU on maailman johtava vertailukohta elintarviketurvallisuusstandardien alalla, vaatimusten noudattaminen tarjoaa pääsyn myös muille, usein arvokkaille markkinoille. Näistä syistä vienti EU:hun kasvaa edelleen, vaikka EU:n sääntöjä saatetaan pitää tiukkoina.

Jo voimassa olevien eläinten hyvinvointia koskevien toimenpiteiden (ks. osio 2.2) lisäksi EU:n tasolla valmistellaan parhaillaan joitakin säädöksiä tai lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on rajoittaa tuotantomenetelmiä eläinten hyvinvoinnin tai ympäristönsuojelun perusteella.

Komissio on ensinnäkin ehdottanut **metsäkatoa aiheuttamattomia tuotteita** koskevaa asetusta⁷⁵, joka perustuu pakolliseen asianmukaista huolellisuutta koskevien sääntöjen

⁷² Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa todetaan, että ”EU:n markkinoille ei päästetä tuontielintarvikkeita, jotka eivät täytä EU:n ympäristönormeja”.

⁷³ Erityiseurobarometri 505 [Making our food fit for the future – Citizens’ expectations](#), lokakuu 2020.

⁷⁴ Esimerkiksi tarkasteltaessa kokonaisloppukulutuksen (tuotetun, myydyn tai kulutetun tuotteen, tavarain, hyödykkeen tai palvelun) aiheuttamaa metsäkatoa (ulkoisvaikutuksena) joissakin malleissa lasketaan, että EU:n kulutus on noin 10 prosenttia koko maailman osuudesta (Euroopan komissio (2019), Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *EU:n toimien tehostamisesta maailman metsien suojelemiseksi ja ennallistamiseksi*, COM(2019) 352 final).

⁷⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja

järjestelmään. Ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä EU:n markkinoille saatettuihin tuotteisiin ja hyödykkeisiin, kuten soijaan, nautaeläimiin, palmuöljyyn, kaakaon, kahviin ja puuhun, liittyvää metsäkatoa ja metsien tilan heikkenemistä. Tavoitteena on minimoida metsäkatoon tai metsien tilan heikkenemiseen liittyvistä toimitusketjuista peräisin olevien tuotteiden kulutus ja lisätä laillisten ja metsäkatoa aiheuttamattomien hyödykkeiden ja tuotteiden kysyntää ja kauppaa EU:ssa. Ehdotuksella puututaan näiden hyödykkeiden tuotannon aiheuttamaan lailliseen ja laittomaan metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen. Toimijat ja viranomaiset voivat tarkistaa, ovatko tuotteet tai hyödykkeet metsäkatoa aiheuttamattomia, käyttämällä geopaikannuksen koordinaatteja ja satelliittikuvien välityksellä toteutettavaa etävalvontaa. Kumppanuudet ja tehokas kansainvälinen yhteistyö tuottaja- ja kuluttajamaiden kanssa sekä kahden- ja monenvälisillä foorumeilla ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan edistää siirtymistä kestäväan maataloustuotantoon ja kestäväan metsänhoitoon sekä edetä maailmanlaajuisten standardien ja määritelmien määrittämisessä ja hyväksymisessä.

Lisäksi komissio hyväksyi helmikuussa 2022 ehdotuksen direktiiviksi **yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta**⁷⁶. Kyseisen direktiivin tavoitteena on edistää yritysten kestävää ja vastuullista toimintaa ja asettaa suurille yrityksille (pk-yritykset jätetään ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle) yleinen velvoite puuttua haitallisiin ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiin toiminnassaan ja yritysten hallinnoinnissa. Tämä velvollisuus koskee myös yritysten arvoketjuja EU:n ulkopuolella. Yritysten kestävää toimintaa koskevaan huolellisuusvelvoitteeseen sovellettavien sääntöjen noudattamista valvottaisiin hallinnollisilla toimenpiteillä, joihin kuuluisivat seuraamukset ja lain noudattamista koskevat määräykset, sekä siviilioikeudellisella vastuulla, jonka perusteella myönnettäisiin korvaus vahingoista, jotka ovat aiheutuneet siitä, ettei ehdotukseen sisältyviä velvoitteita ole noudatettu.

Lisäksi Pelloilta pöytään -strategiassa todetaan, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon, ”kun arvioidaan pyyntöjä sellaisten aineiden **tuonnissa sallittavista enimmäismääristä**, joilla ei enää ole hyväksyntää EU:ssa, siten, että samalla noudatetaan WTO:n normeja ja velvoitteita”.⁷⁷

Tuonnissa sallittavilla enimmäismäärillä tarkoitetaan EU:n ulkopuolella sallittuihin käyttöihin perustuvia torjunta-ainejäämien enimmäismääriä.⁷⁸ Tämä voi sisältää jäämien enimmäismäärien vahvistamisen aineille, jotka eivät ole enää hyväksytyjä EU:ssa (muista kuin kansanterveydellisistä syistä) mutta joita saatetaan tarvita, koska tuottajien tuotanto-olosuhteet ja tuhojista aiheutuvat paineet ovat kolmansissa maissa erilaisia kuin EU:ssa. Saman aineen käyttö voi olla erilaista samalla viljelykasvilla. Tuonnissa sallittavat enimmäismäärät voivat liittyä myös viljelykasveihin, joita ei kasvateta EU:ssa (esimerkiksi tietyt eksoottiset hedelmät tai vihannekset ja kahvi, kaakao tai tee) ja joille ei siksi ole vahvistettu EU:n käyttöihin perustuvaa jäämien enimmäismäärää.

viennistä unionin ulkopuolelle sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta (COM(2021) 706 final), <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

⁷⁷ Ks. alaviite 20, s. 20.

⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 396/2005, annettu 23 päivänä helmikuuta 2005, torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla, 3 artiklan 2 kohdan g alakohta (EUVL L 70, 16.3.2005, s. 1).

Tähän mennessä torjunta-aineiden enimmäismääriä, myös tuonnissa sallittavia enimmäismääriä, määritettäessä on keskitytty ainoastaan hyviin maatalouskäytäntöihin ja EU:n kuluttajien suojeluun. Tämän vaatimuksen soveltamista jatketaan. Lisäksi torjunta-aineiden enimmäismääriä, myös tuonnissa sallittavia enimmäismääriä, määritettäessä aiotaan jatkossa ottaa huomioon ympäristönäkökohdat Pellolta pöytään -strategian sitoumusten mukaisesti.

Kuten Pellolta pöytään -strategiassa ilmoitettiin, komissio valmistelee myös **eläinten hyvinvointia koskevan EU:n lainsäädännön tarkistusta**, ja se aikoo antaa lainsäädäntöehdotuksia vuoden 2023 lopussa. Kuten komission vastauksessa eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen ”End of Cage Age” (”Häkkikasvatuksen aika on ohi”)⁷⁹ todetaan, komissio aikoo sisällyttää näihin lainsäädäntöehdotuksiin säännöksiä asteittaisesta häkkien, karsinoiden ja yksittäiskarsinoiden käytöstä luopumisesta ja lopulta sen kieltämisestä kokonaan sikojen, munintakanojen, vasikoiden, kanien, nuorten kanojen, siitosbroilerin, siitoskanojen, ankkujen, hanhien ja viiriäisten osalta.

Tuontituotteiden osalta komissio harkitsee yhtenä vaihtoehtona sellaisten sääntöjen käyttöönottoa, joissa edellytetään, että tuontituotteet on tuotettu kaikkia tai tiettyjä eläinten hyvinvointia koskevia EU:n sääntöjä vastaavissa olosuhteissa, ja/tai myös tuontituotteille asetettavaa merkintävaatimusta (jonka painopisteenä ovat eläinten asuinolot tai joka kattaa useampia eläinten hyvinvointia koskevia kriteereitä) WTO:n sääntöjen mukaisesti.

Komissio aikoo myös tarkastella vaihtoehtoja **eläinten hyvinvointia koskevien merkintöjen** parantamiseksi, jotta voidaan parantaa arvon siirtymistä elintarvikeketjussa ja reagoida kuluttajien kasvavaan mielenkiintoon eläinten tuotanto-olosuhteita kohtaan. Tällä hetkellä eläinten hyvinvointia koskevat väittämät ovat edellä mainittua pakollista pöytämunia koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta vapaaehtoisia, eikä niitä ole pääosin yhdenmukaistettu EU:n tasolla.⁸⁰ Tämän vuoksi kuluttajien on usein vaikea ymmärtää elintarvikkeiden merkinnöissä esitettyjä monenlaisia väittämiä. Eläinten hyvinvointia käsittelevän foorumin alainen alaryhmä toimitti päätelmät⁸¹ eläinten hyvinvointia koskevista merkinnöistä kesäkuussa 2021. Komissio julkaisi huhtikuussa 2022 ulkoisen tutkimuksen⁸², jossa kerättiin tietoa käytössä olevista eläinten hyvinvointia koskevista merkinnöistä sekä kuluttajien asenteista ja odotuksista. Lisäksi komissio tekee parhaillaan vaikutustenarviointia mahdollisesta eläinten hyvinvointia koskeviin merkintöihin liittyvästä EU:n lainsäädännöstä.

Edellä mainittujen yksittäisten toimien lisäksi Pellolta pöytään -strategiassa esitettiin, että komissio tekee ennen vuoden 2023 loppua lippulaivaehdotuksen horisontaalisesta **kestäväpohjaisen elintarvikejärjestelmän puitelaista**, johon kootaan yhteiset määritelmät ja yleiset periaatteet ja vaatimukset, jotka koskevat EU:n markkinoilla tuotettujen tai niille saatettavien elintarvikkeiden sekä näihin elintarvikkeisiin liittyvien toimien kestävyttä. Näin

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_fi

⁸⁰ Ainoat vapaaehtoiset EU:n tasolla yhdenmukaistetut vaatimukset ovat siipikarjanlihan kaupan pitämisen vaatimukset (komission asetus (EY) N:o 543/2008, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2008, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä siipikarjanlihan kaupan pitämisen vaatimusten osalta (EUVL L 157, 17.6.2008, s. 46)), jotka sisältävät viittauksia tuotantotapoihin, ja EU:n luonnonmukaista tuotantoa koskevat säännöt, joissa on tiukkoja eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-concawl-subgroup-conclusion.pdf

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

voidaan varmistaa politiikkojen johdonmukaisuus ja sisällyttää kestävyysnäkökohdat kaikkiin elintarvikkeisiin liittyviin politiikkoihin. Näiden EU:n toimenpiteiden tarkoituksena on luoda tuleville elintarvikepolitiikoille uusi perusta, joka sisältää koko elintarvikejärjestelmän kattavaan integroituun lähestymistapaan perustuvia kestävyystavoitteita ja -periaatteita.

Kestävyysmerkintöjä koskeva kehys tulee olemaan osa kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevaa lainsäädäntökehystä. Kestävyysmerkintöjä koskevalla kehyksellä säännellään tietojen antamista kuluttajille elintarvikkeiden kestävyysuorituksista ravitsemuksellisten, ilmastollisten, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtien osalta. Tämä voi olla Pellolta pöytään -strategian tärkeä osatekijä ja koostua tuotantomallien muuttamisesta siten, että kuluttajille annetaan mahdollisuus tehdä tietoon perustuvia ja kestäviä elintarvikevalintoja.

Lisäksi vapaaehtoiset **vastuullista elintarvikeyritystoimintaa ja markkinointia koskevat käytännesäännöt**⁸³ ovat erottamaton osa EU:n toimia kestäviin elintarvikejärjestelmiin siirtymiseksi. Käytännesäännöt sisältävät seitsemän kunnianhimoista tavoitetta, joista kukin sisältää päämääriä ja suuntaa antavia toimia. Sitoumuksia sovelletaan sekä EU:ssa että sen ulkopuolella toimivien yritysten osalta periaatteessa EU:ssa tapahtuvaan myyntiin tai toimintaan, mikä kattaa yritysten toimitusketjuihin kolmansissa maissa liittyvät vaikutukset (jotka ovat yhteydessä tähän myyntiin tai toimintaan). Yritykset voivat myös esittää sitoumuksia, joita sovelletaan niiden kaikkeen myyntiin tai toimintaan maailmanlaajuisesti (sekä tähän myyntiin tai toimintaan liittyviin toimitusketjuihin), kuten useimmat monikansalliset yritykset tekevät. Käytännesäännöt tulivat voimaan heinäkuussa 2021, ja niillä on tätä kertomusta laadittaessa yli sata allekirjoittajaa.

5. PÄÄTELMÄT

Nykyään vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että on tarpeen siirtyä kestäviin ja häiriönsietokykyisiin elintarvikejärjestelmiin. EU:lla on kunnianhimoisen vihreän kehityksen ohjelmansa myötä ja roolissaan maatalouselintarvikkeiden markkinoiden kansainvälisenä toimijana tärkeä tehtävä tämän maailmanlaajuisen siirtymän ohjaamisessa. Covid-19-kriisi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat paljastaneet maatalous- ja elintarvikejärjestelmien haavoittuvuuksia, joihin on puututtava nopeuttamalla siirtymistä kestävään ja häiriönsietokykyiseen EU:n elintarvikejärjestelmään.

Kunnianhimoiset terveys- ja ympäristönormit ja -tavoitteet sekä muut kestävyysvaatimukset ja -tavoitteet eivät palvele vain EU:n etuja, vaan ne edistävät maailmanlaajuisia ongelmia koskevien perusteltujen tavoitteiden saavuttamista, myös yhteinen terveys -lähestymistavan mukaisesti.

Maailmanlaajuiset ongelmat edellyttävät maailmanlaajuisia toimia. Edelläkävijänä toimimiseen liittyy tiettyjä haasteita ja riskejä. Tässä kertomuksessa arvioitiin kolmea tärkeintä, täydentävää EU:n toimien alaa, joilla voidaan parantaa ja edistää terveys- ja ympäristönormeja.

EU jatkaa toimintaansa **monenvälisellä tasolla** saadakseen tukea ja saavuttaakseen ihannetapauksessa maailmanlaajuisen yhteisymmärryksen toimien ja kansainvälisesti sovittujen standardien tarpeesta. Vaikka EU ja sen jäsenvaltiot osallistuvat jo nyt tiiviisti

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en

moniin näistä foorumeista ja osoittavat niillä johtajuutta, tärkeä pitkän aikavälin tavoite on terveys- ja ympäristönormien ja muiden kestävyysvaatimusten tiukentaminen toimien tehostamisen, koordinoinnin parantamisen ja synergioiden avulla.

Kauppasopimukset ja kahdenvälinen yhteistyö tarjoavat mahdollisuuksia samaan kumppanimaiden kanssa. EU on jo saavuttanut edistystä tällä osa-alueella kunnianhimoisen kauppaohjelmansa avulla. Kauppasopimukseen on jo yli vuosikymmenen ajan sisällytetty kauppaa ja kestävästä kehitystä koskeva luku sekä määräyksiä eläinten hyvinvointia ja mikrobilääkeresistenssiä koskevasta yhteistyöstä. Tällä hetkellä neuvoteltaviin sopimukseen on määrä sisällyttää kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskeva luku, ja EU aikoo esittää sitä kaikkiin tuleviin sopimuksiin.

EU aikoo edelleen varmistaa, että sen kestävyttä koskeva ohjelma on johdonmukainen sen laajentumis-, naapuruus- ja kehityspolitiikkojen kanssa. Tämä tarkoittaa myös, että otetaan huomioon kaupan vaikutukset kolmansiin maihin. Rinnakkaistoimenpiteet, mukaan lukien rahoitus, tekninen yhteistyö ja valmiuksien kehittäminen, voivat olla tärkeitä kauppakumppaneiden auttamisessa kestävämpien käytäntöjen toteuttamisessa, erityisesti heikoimmassa asemassa olevissa maissa ja naapurialueen kumppanimaissa, jotka antavat kunnianhimoisia sitoumuksia kyseisillä aloilla.

Kuten edellä esitetty arviointi osoittaa, EU voi myös tarvittaessa toteuttaa **yksipuolisia** toimenpiteitä vastatakseen maailmanlaajuisiin ympäristöhuoliin tai eläinten hyvinvointia koskeviin kysymyksiin. Valmistus- ja tuotantomenetelmiä koskevien määräysten soveltaminen näiden alojen tuontituotteisiin on toteutettava noudattaen kaikkia WTO:n sääntöjä ja muita kansainvälisiä sitoumuksia. WTO:n jäsenet saattavat pitää kiistanalaisina joitakin sellaisia EU:n yksipuolisesti toteuttamia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on säännellä tuontituotteiden maailmanlaajuisia eettisiä tai ympäristönäkökohtia, vaikka ne olisivat yhteensopivia WTO:n sääntöjen kanssa, ja tällaiset toimenpiteet voidaan aina riitauttaa WTO:n riitojenratkaisujärjestelmässä. Perusteettomina tai protektionistisina ja EU:n kansainvälisten velvoitteiden ja oikeuksien vastaisina pidetyt toimenpiteet saattavat altistaa EU:n vastatoimille.

Kaikista näistä syistä sääntelyehdotusten yhteensopivuus WTO:n sääntöjen kanssa on arvioitava tapauskohtaisesti. Silloin kun on poliittisesti mahdollista esittää terveys- ja ympäristövaatimusten (mukaan lukien eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset) soveltamista tuontituotteiden valmistus- ja tuotantomenetelmiin WTO:n kanssa yhteensopivalla tavalla, kukin tapaus on arvioitava huolellisesti sen omien ansioiden perusteella.

WTO:n sääntöjen noudattamisen lisäksi mahdollisten toimenpiteiden tapauskohtaisessa analyysissä on otettava huomioon valvontamekanismien tekninen ja taloudellinen toteutettavuus. Koska sääntelyn kohteena ovat kolmannessa maassa käytetyt tuotanto- tai valmistusmenetelmät, on arvioitava sellaisten riittävien keinojen toteutettavuutta ja oikeasuhteisuutta, joita tarvitaan sääntöjen noudattamisen valvontaan, suhteessa valvonnan kustannuksiin ja hyötyihin. Tämä ulottuvuus ansaitsee enemmän huomiota.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tuotantoa käsittelevien EU:n vaatimusten soveltamista tuontituotteisiin on mahdollista laajentaa jossakin määrin edellyttäen, että siinä noudatetaan kaikkia asiaankuuluvia WTO:n sääntöjä. Sen lisäksi, että tässä kertomuksessa arvioidaan

tämän oikeudellista ja teknistä toteutettavuutta ja selvennetään sovellettavia rajoituksia, kertomuksessa tuodaan esiin monenlaisia osa-alueita, joilla EU on jo perustellusti laajentanut tuotantoa koskevia kotimaisia vaatimuksiaan tuontituotteisiin monenvälisten, kahdenvälisten tai yksipuolisten välineiden avulla. Tämä kertomus osoittaa, että on aina tärkeää tehdä tapauskohtainen arviointi, ennen kuin tuotantoa koskevia vaatimuksia sovelletaan tuontituotteisiin.

Komissio katsoo, että se on toteuttanut neuvoston ja parlamentin sille antaman teknisen toimeksiannon, joka palautettiin mieleen tämän kertomuksen ensimmäisessä kappaleessa. Komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tarkastelemaan huolellisesti tässä kertomuksessa esitetyjä havaintoja ja ohjeita ja ottamaan ne huomioon tulevissa keskusteluissa.