

7620/0004/2015

**Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran toimenpiteet sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämiseksi sekä hallinnon toiminnan tehostamiseksi toimialallaan**

## Sisällysluettelo

### Tiivistelmä

1)Yleistä .....	8
1.1. Hallitusohjelma.....	8
1.2. Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta.....	8
1.3. Eviran yleiset huomiot.....	8
2) Eviran toimenpiteet ja linjaukset normien purkamiseksi sekä lainsäädännön, ohjeistuksen ja valvonnan keventämiseksi .....	9
2.1. EU-lainsäädännön ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä toimialan valvonnan kehittäminen ....	9
2.1.1. Euroopan unionin lainsäädäntö ja sen valmistelu.....	9
2.1.2. Elintarvike- ja terveyslainsäädäntö.....	10
2.1.3. Yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka .....	10
2.1.4. Kauppanormilainsäädäntö .....	11
2.1.5. Täydentävien ehtojen valvonta .....	11
2.1.6. Valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 uudistus .....	11
2.1.7. Eviran osallistuminen Euroopan komission valvonnan kehittämistyöryhmiin.....	12
2.1.8. Eviran osallistuminen Heads of Agencies – valmisteluun.....	12
2.2. Suomen kansallisen lainsäädännön ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä toimialan ohjeistuksen ja valvonnan kehittäminen.....	13
2.2.1. Yleistä .....	13
2.2.2. Elintarvikkeet.....	13
2.2.2.1. Oiva–valvontatietojen julkaisujärjestelmä.....	13
2.2.2.2. Muut elintarvikesäännösten ja valvonnan joustot ja kevennykset.....	15
2.2.2.3. Eviran uudet hanke-esitykset .....	17
2.2.2.4. Elintarvikelain uudistaminen .....	18
2.2.3. Eläinten hyvinvointi ja tunnistaminen.....	18
2.2.4. Eläinten terveys .....	20
2.2.5. Rehut, lannoitevalmisteet, sivutuotteet .....	21
2.2.6. Kasvinterveys.....	22
2.2.7. Siementarkastus, hukkakaura ja kasvinjalostajanoikeus.....	23
2.2.8. Luonnonmukainen tuotanto .....	25
2.2.9. Elintarvikeviennin edellytykset.....	26

2.2.9.1. Elintarvikeviennin edistäminen .....	26
2.2.9.2. Eviran uudet hanke-esitykset .....	27
2.2.10. Ensisaapumisvalvonta .....	29
2.2.11. Eläinlääkäriammattin harjoittaminen.....	29
3) Valvonnan ohjaus, toimintatavat ja niiden kehittäminen .....	29
3.1. Eviran normiohjaus, ohjeet ja tulkinnat .....	29
3.2. Hyvän käytännön ohjeet sekä laatu- ja vastuullisuusjärjestelmät .....	30
3.3. Muut periaatteet ja toimintatavat .....	31
4) Toimenpiteet Eviran toimialan vaikuttavuuden parantamiseksi ja hallinnon tehostamiseksi .....	34
4.1. Eviran toiminnan vaikuttavuuden keskeiset haasteet .....	34
4.2. Eviran johtamisen ja toimeenpanon parantaminen.....	34
4.3. Hallinnon rakenteiden ja viranomaisten välisen työnjaon uudistaminen.....	36

## TIIVISTELMÄ

### 1. Hallitusohjelma

Pääministeri Juha Sipilä antoi eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015 hallitusohjelmaan liittyvän ilmoituksen normien purkamisesta. Sen mukaan sääntelyä on purettava, byrokratiaa poistettava ja hallinnollista taakkaa kevennettävä elinkeinoelämän kilpailukyvyyn, yritystoiminnan edellytysten, kestäväen kasvun ja työllisyyden parantamiseksi. Normien purkua tukevat hallituksen digitalisaatiota, kokeilua, rakennepoliittisia uudistuksia sekä hallinnon johtamisen ja toimeenpanon parantamista koskevat tavoitteet.

### 2. Eviran linjaukset

Sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen ovat Eviralle tärkeitä tavoitteita. Tähän pyritään siten, että tavoitteet elintarvikeketjun turvallisuudesta, yritysten kilpailukykyisistä toimintaedellytyksistä ja mahdollisuudesta kohdentaa voimavarat ennaltaehkäisevästi riskien perusteella toteutuvat samanaikaisesti.

Hallinnollista taakkaa keventää myös säädösten hyvä valmistelu ja laatu, kun selkeää ja toimivaa lainsäädäntöä ei tarvitse yksityiskohtaisesti ohjeistaa tai tulkita. Sääntelyn, valvonnan ja lupahallinnon rinnalle on löydettävissä uusia vaihtoehtoisia menetelmiä ja tapoja tavoitteiden toteuttamiseen, jos uudistumme, olemme valmiit luopumaan vanhoista toimintatavoista ja kykenemme muuttamaan ajattelutapoja ja asenteita. Hallinnon tehostaminen ei useinkaan edellytä muutoksia lainsäädäntöön, vaan hallintoa voidaan parantaa muuttamalla toimintaa, sujuvoittamalla prosesseja sekä lisäämällä viranomaisten ja yritysten yhteistyötä ja vastuullisuutta tavoitteiden toteuttamiseksi. Hyödyn saavuttamiseksi on paneuduttava ensisijaisesti olennaisiin ja isompiin, kansalaisten, yritysten ja viranomaisten kannalta merkityksellisiin ja eniten vaikuttaviin toimenpiteisiin.

### 3. Eviran toimenpiteet

Evira on viime vuosina edistänyt toimenpiteillään ja aloitteillaan sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämistä kaikilla tehtäväalueillaan. Evira on myös aktiivisesti kehittänyt toimialansa toimintaa ja hallintoa. Eviran toimenpiteet koskevat EU:n ja Suomen lainsäädäntöä ja ohjeistusta, valvonnan ja sen toimintatapojen kehittämistä sekä toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamista.

### 4. EU-lainsäädäntö

Eviran toimialan lainsäädäntö perustuu pääosin EU-lainsäädäntöön, joka on yleensä jäsenvaltioita suoraan sitovaa. Toimialan kannalta on siten merkittävää se, millaisella sääntelypolitiikalla ja kuinka laadukkaasti unionissa lainsäädäntöä valmistellaan. Evira kannattaa EU:n tavoitetta sääntelyn yksinkertaistamiseen, säädösvalmistelun parantamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen.

Evira pitää tärkeänä sitä, että EU-lainsäädännön keskeisenä periaatteena vahvistetaan edelleen mahdollisuutta valvonnan kohdistamiseen riskien perusteella. Riskiperusteisuuden liittyy myös yrityksen vastuu ja omavalvonta toiminnan vaatimusten noudattamiseksi. Valitettavasti näitä periaatteita ei vielä juurikaan sovelleta EU:n maatalous- ja kalastuspolitiikan sääntelyssä, mikä näkyy rutiinina ja moninkertaisena valvontana, jota pitäisi yksinkertaistaa ja karsia. Evira on tuonut asiaa esille EU:ssa ja kansallisessa säädösvalmistelussa.

Elintarvikeketjun valvontaa johtavana viranomaisena Eviralla on ollut toimialallaan mahdollisuus vaikuttaa EU-säännösten soveltamiseen myös komission asettamissa kehittämistyrhmissä sekä osallistuessaan valvontaa ja hyviä käytäntöjä edistäviin EU-virastojen pääjohdajakokouksiin.

EU-lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi sekä paikallisten olosuhteiden huomioimiseksi Evira kannattaa myös lainsäädännön yksityiskohtaista soveltamista koskevan päätösvallan jättämistä nykyistä laajemmin jäsenvaltioiden vastuulle.

## 5. Suomen lainsäädäntö ja ohjeistus

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) vastaa Eviran toimialalla lainsäädännön valmistelusta ja sääntelypolitiikasta. Eviran tehtävänä ovat lainsäädännön toimeenpano ja valvonta koko valvontaketjussa keskus-, alue- ja paikallistasolla. Evira antaa ohjeita lainsäädännön toimeenpanemiseksi ja tulkitsemiseksi sekä kehittää ja ohjaa valvontaa. Evira tekee myös aloitteita ja kehittämisohjelmia lainsäädäntöön ja hallinnon toimintaan sekä osallistuu ministeriön säädösvalmisteluun.

Eviran esitysten ja kehittämishankkeiden perusteina ovat valvonnan ja hallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja asiakkaan tarpeiden huomioiminen. Johtavina periaatteina Evira painottaa valvonnan riskiperusteisuutta, tehokkuutta ja yhtenäisyyttä koko maassa. Näihin tavoitteisiin pyritään mm. elintarvikevalvontatulosten julkistamista koskevassa Oiva-järjestelmässä, joka on otettu käyttöön vuonna 2014.

Eviran ohjeistuksessa ja tulkinnoissa pyritään yhä enemmän lainsäädännön joustavaan ja käytännönläheiseen soveltamiseen. Esimerkkejä tästä sisältyy MMM:n ja Eviran laatimaan yhteenvetoon kansallisen ja EU:n hygienialainsäädännön sääntöjen helpotuksista ja toteutetuista joustoista (<http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/valmistus+ja+myynti/elintarvikelainsaadanto/elintarvikelainsaadannon+joustavuus/>). Vastaavaa vaatimusten ja hallinnollisen taakan keventämistä on tehty toimialan lainsäädäntöön ja ohjeistukseen kaikilla Eviran tehtäväalueilla. Kehittämishankkeissaan Evira on keskittynyt erityisesti toimialan yritysten kilpailukyvyyn lisäämiseen, pk-yritysten toiminnan helpottamiseen, viennin edistämiseen sekä hallinnon palvelun ja tehokkuuden parantamiseen. Evira kannustaa ja tukee lisäksi elinkeinoa hyvän käytännön ohjeiden sekä laatu- ja vastuullisuusjärjestelmien laatimisessa toimialoillaan.

## 6. Valvonnan toimintatavat

Lähtökohtana Eviran toiminnassa on asiakaslähtöisyys: asiakkaan toiminnan, tarpeiden ja odotusten huomioiminen kaikessa toiminnassa. Tavoitteena on tuottaa laadukasta palvelua ripeästi ja sujuvasti, asiakkaita tasapuolisesti kohdellen. Myönteiseen ajatteluun perustuva kumppanuus sekä rohkeus ja vastuullisuus asiakastyössä ja ratkaisujen etsimisessä ovat Eviralle tärkeitä arvoja.

Evira perehtyy yhdessä toimijoiden kanssa elintarvikeketjun haasteisiin sekä asiakkaiden tarpeisiin ja prosesseihin pyrkimyksensä yhteisten päämäärien edistäminen, asiakasarvon tuottaminen ja asiakkailta oppiminen. Toimintatavoissa painottuvat yhteistyö, asioiden avoin valmistelu, kuuntelu ja ennakoiva viestintä. Asiakasymmärrystä ja –ohjautuvuutta lisätään osallistamalla asiakkaat toiminnan suunnitteluun, ohjaukseen ja työn tekemiseen.

Eviran toimintaperiaatteena on ennakointi ja ennaltaehkäisy. Riskienhallinnassa toimenpiteitä ja voimavaroja kohdennetaan sinne, missä riskit elintarvikeketjun turvallisuudelle ovat suurimmat, ja vähennetään siellä, missä toiminta täyttää turvallisuuden ja lainsäädännön

vaatimukset. Viranomaistoiminnan tehokkuutta ja sujuvuutta varmistetaan auditoinneilla ja valmiusjärjestelmillä sekä huolehtimalla toiminnan laadusta, jatkuvasta parantamisesta ja korjaavien toimenpiteiden toteuttamisesta. Erityisen tärkeää on parantaa toimintaa asiakkailta ja yhteistyökumppaneilta saadun palautteen perusteella.

Toimintaa kehitettäessä tavoitteena on uusien toimintatapojen, ratkaisuvaihtoehtojen ja innovaatioiden löytäminen. Tässä työssä Eviran vahvuutena ovat vahva asiantuntijuus, paras saatavilla oleva tutkimustieto sekä henkilöstön hyvä ammattitaito. Evirassa on meneillään useita pilotteja ja kokeiluja elintarvikeketjun toiminnan kehittämiseksi.

## 7. Toimintatapojen uudistaminen

Julkisen hallinnon tehtävissä ja toimintatavoissa on paljon uudistumistarvetta ja tarvetta luopua vanhoista asenteista ja toimintatavoista. Yhteiskunnallisen vaikuttavuutensa parantamiseksi viranomaisten on siirryttävä perinteisestä viranomaisroolista ja byrokraattiseksi koetusta hallinnosta laadukkaaseen asiakaspalveluun, mahdollistajaksi, edellytysten luojaksi ja lisäarvon tuottajaksi yhteiskunnassa.

Elintarvikeeturvallisuutta ei voida nopeasti muuttuvassa maailmassa varmistaa vain lisäämällä valvontaa. Vastuu toimintansa ja tuotteidensa turvallisuudesta on ensisijaisesti yrityksillä. Viranomaisvalvonnalla tuetaan ja varmistetaan toiminnan asianmukaisuutta ja vaatimusten noudattamista. Viranomaistehtäviä hoidettaessa ja valvontaa suoritettaessa todennetaan samalla asiakkaan toiminnan vastuullisuutta ja autetaan asiakasta asiantuntemuksella.

Perinteisten valvontakäyntien, tarkastusten ja lupamenettelyjen sijaan Evira on vahvistanut muita ohjauskeinoja elintarvikeeturvallisuuden varmistamiseksi. Näitä ovat viranomaisten ja toimijoiden ohjeistus, koulutus, neuvonta ja viestintä. Ensiarvoista vaikutusten aikaansaamiseksi on viranomaisten ja toimijoiden yhteistyö. Toimintaa ja prosesseja suunnitellaan ja tehdään yhdessä asiakkaiden kanssa. Yhteistyö lisää keskinäistä luottamusta, osaamista ja ymmärrystä ja sitouttaa yhteisiin päämääriin kaikkia hyödyttäen.

Valvojien ja yritysten yhteistyö ja tietojenvaihto on jo arkipäivää useimmilla valvonnan sektoreilla. Evira pitää kuitenkin tarpeellisena vahvistaa edelleen tätä toimintatapaa luomalla uusia työtapoja ja käytäntöjä valvontakulttuurin, asenteen ja ajattelutavan muokkaamiseksi perinteisestä valvontatyöstä asiakaslähtöisempään suuntaan. Tässä tarkoituksessa Evira on käynnistänyt toimintatapansa uudistamisen ”Valvojasta valmentajaksi” -ajattelutavan mukaisesti. Tarkoituksena on omaksua tulevaisuuden tarpeita vastaava työnteon tapa, jossa elintarvikeeturvallisuuden tavoitteisiin edetään entistä painokkaammin yhdessä asiakkaiden kanssa. Evira on ottanut toiminnassaan käyttöön myös ns. Lean -työtavan, jossa toimintaa tehostetaan ja yksinkertaistetaan asiakkaan saaman hyödyn ja palvelun parantamiseksi, prosessin sujuvoittamiseksi ja virheiden ennaltaehkäisemiseksi.

## 8. Toiminnan vaikuttavuus ja tehokkuus

Eviran onnistuminen toimialansa valvontaketjun ohjaamisessa edellyttää toiminnan kokonaisvaltaista johtamista, muutosvalmiutta ja uudistumiskykyä sekä hyvää tulevaisuuden, toimintaympäristömuutosten ja riskien hallintaa. Erityisen tärkeää on työn tekeminen yhdessä, yli organisaatorajojen julkisen ja yksityisen yhteistyönä, vuorovaikutteisesti, yhteisin tavoittein. Päätöksentekijöiden ja kansalaisten on voitava luottaa viranomaisketjun ja elinkeinon yhteistyön hyviin tuloksiin. Kansantaloutemme haastavassa tilanteessa viranomaisten toiminta ja talous on pidettävä tasapainossa ja tehtävien hoitamisesta, jatkuvuudesta ja voimavarojen viisaasta kohdentamisesta on huolehdittava.

Valvontaketjun vaikuttavuuden varmistamiseksi Evira on linjannut strategiassaan toiminnan strategiset tavoitteet ja päämäärät. Toiminnan sujuvoittamiseksi on vahvistettu prosesseja, madallettu päätöksentekoa ja viritetty organisaatio tuottamaan tehokkaasti tulosta. Erityistä panosta suunnataan tietojärjestelmien ja sähköisten asiointien kehittämiseen.

Evira osallistuu aktiivisesti toimialansa hallinnon rakenteiden ja viranomaisten välisen työnjaon uudistamiseen. Tavoitteeksi on asetettu raja-aitojen ja hierarkioiden madaltaminen, hallinnon keventäminen ja tehokas voimavarojen käyttö. Tuottavuuden lisäämisen tärkeitä toimenpiteitä ovat yhdessä tekeminen, päällekkäisyyksien poistaminen, prosessitehokkuus, tehtävien priorisointi, digitalisaatio sekä tiedon ja innovaatioiden johtaminen.

## 1) Yleistä

### 1.1. Hallitusohjelma

Hallitusohjelma sisältää Eviran toimialalla strategisina tavoitteina elintarviketuotannon kannattavuutta ja kilpailukykyä, viennin edistämistä sekä biotaloutta koskevat tavoitteet. Näihin tavoitteisiin kytkeytyvät hallitusohjelman digitalisaatiota ja kokeilua, rakennepoliittisia uudistuksia, hallinnon johtamisen ja toimeenpanon parantamista sekä sääntelyn purkua ja hallinnollisen taakan keventämistä koskevat tavoitteet.

### 1.2. Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta

Pääministeri Juha Sipilä antoi eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015 ilmoituksen normien purkamisesta. Ilmoituksen mukaan Suomi on menettänyt ketteryyttään ja kilpailukykyään liiallisen sääntelyn myötä ja tämä näkyy yhteiskunnan yritystoiminnassa, investoinneissa ja kansalaisten arjessa. Kilpailukyvyyn, kestäväen kasvun ja työllisyyden parantamiseksi sääntelyä on purettava, byrokratiaa poistettava ja hallinnollista taakkaa kevennettävä kaikilla hallinnonaloilla. Tavoitteiden toteuttamisessa ja ongelmien ratkaisemisessa on etsittävä vaihtoehtoja sääntelylle ja valvonnalle ja löydettävä uusia toimivia ratkaisuja ja sujuvia toimintatapoja. Säädösvalmistelun on oltava laadukasta ja siinä on pohdittava tarkasti erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia. Sääntelyä tarvitaan edelleen järjestäytyneen hyvinvointiyhteiskunnan ja ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseksi ja varmistamiseksi.

Normien purkua tukevat hallitusohjelman digitalisaatiota ja kokeilukulttuuria koskevat tavoitteet. Toiminnassa painotetaan luottamusta, luovuutta ja tiedon merkitystä. Tavoitteena on uudistua rohkeasti, uskaltaa luopua vanhoista toimintatavoista ja muuttaa ajattelutapoja.

EU-säännösten toimeenpanossa on pidättäydyttävä kansallisesta kilpailukykyä haittaavasta lisäsääntelystä ja arvioitava kaikkea EU-sääntelyä talouskasvun, kilpailukyvyyn ja työllisyyden näkökulmasta. Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalalta ilmoituksessa mainitaan erikseen tavoite vaikuttaa EU:ssa aktiivisesti siihen, että maa- ja elintarviketalouden hallinnollinen taakka vähentyisi.

### 1.3. Eviran yleiset huomiot

Evira pitää sääntelyn purkamista ja hallinnollisen taakan keventämistä tärkeänä tavoitteena. Eviran toimialalla tähän tulee pyrkiä siten, että tavoitteet elintarvikeketjun turvallisuudesta, yritystoiminnan kilpailukykyisistä toiminnan edellytyksistä ja viranomaisten mahdollisuudesta kohdistaa voimavarat ennaltaehkäisevästi riskien perusteella toteutuvat samanaikaisesti.

Evira toteaa, että sääntelyn vähentämisen ohella hallinnollista taakkaa keventää lainsäädännön laadun varmistaminen, normisääntelylle vaihtoehtoisten keinojen käyttäminen ja hallinnon toiminnan tehostaminen. Hyvä lainsäädäntö on yksinkertaista, selkeää ja toimivaa eikä sitä tarvitse yksityiskohtaisesti ohjeistaa tai tulkita. Sääntelyn, valvonnan ja lupahallinnon rinnalle on löydettävissä uusia vaihtoehtoisia menetelmiä ja tapoja tavoitteiden toteuttamiseen. Hallinnon tehostaminen ei useinkaan edellytä muutoksia lainsäädäntöön, vaan hallintoa voidaan parantaa muuttamalla toimintatapoja, sujuvoittamalla prosesseja ja lisäämällä toiminnan vaikuttavuutta viranomaisten ja toimijoiden yhteistyönä. Evira painottaakin kansalaisten ja elintarvikeketjun yritysten vastuullisuuden, osaamisen, aktiivisuuden ja vaiku-



tusmahdollisuuksien lisäämistä sekä asiakkaiden osallistamista hallinnon ja valvonnan suunnitteluun, ohjaukseen ja toteuttamiseen.

Evira pitää tärkeänä sitä, että sääntelyn purkua ja hallinnollisen taakan keventämistä johdetaan elintarviketurvallisuuden toimialalla kokonaisvaltaisesti, yhteisesti asetetuilla tavoitteilla ja linjauksilla, suunnitelmallisesti edeten. Asetettujen tavoitteiden ja konkreettisen hyödyn saavuttamiseksi on paneuduttava ensisijaisesti olennaisiin ja isompiin, kansalaisten, yritysten ja viranomaisten kannalta merkityksellisiin ja eniten vaikuttaviin toimenpiteisiin. Sääntelyn vaikutukset tulee huolellisesti arvioida ja vaihtoehtoisia toimintatapoja etsiä jo uusien normien ja toimenpiteiden valmisteluvaiheessa sekä kansallisella että EU-tasolla.

## **2) Eviran toimenpiteet ja linjaukset normien purkamiseksi sekä lainsäädännön, ohjeistuksen ja valvonnan keventämiseksi**

### **2.1. EU-lainsäädännön ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä toimialan valvonnan kehittäminen**

#### **2.1.1. Euroopan unionin lainsäädäntö ja sen valmistelu**

Eviran toimialalla toimeenpantava ja valvottava lainsäädäntö perustuu pääosin EU-lainsäädäntöön, joka on yleensä asetuksilla annettua, jäsenvaltioita suoraan sitovaa lainsäädäntöä. Tehtäväalueen kannalta on siten merkittävää se, millaisella sääntelypolitiikalla ja lähestymistavalla ja kuinka laadukkaasti EU-lainsäädäntöä valmistellaan. Evira pitääkin tervetulleena EU:ssa asetettua tavoitetta sääntelyn yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen. Myönteistä on myös tavoitteen toteuttaminen ja normiperkaus järjestelmällisesti kaikilla lainsäädäntösektoreilla komission horisontaalisessa ReFit -ohjelmassa ("fitness check"). Evira toteaa, että yksinkertainen ja selkeä lainsäädäntö, joka ei vaadi runsaasta ohjeistusta eikä jätä sijaa epäselville tulkinnoille, edistää parempaa sääntelyä ja vähentää myös hallinnollista taakkaa sekä toimijoiden että viranomaisten näkökulmasta. Tämä keventämisen vaatimus on otettava lainsäädännön valmistelussa huomioon tärkeänä osana säädösten vaikutusarviointia. Evira pitää hyvänä myös sitä kehitystä, että säädösvalmistelun taustalla olevissa Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto EFSA:n riskinarvioinneissa arvioidaan nykyisin myös eri riskinhallintatoimien mahdollisia vaikutuksia ja esitetään riskinhallinnan vaihtoehtoisia menetelmiä riskien, kustannusten ja hyötyjen vertailun näkökulmasta. Arvioinnin tavoitteena on sovittaa yhteen tarpeellisen riskinhallinnan taso ja keinot huomioiden niistä aiheutuvat taloudelliset ja muut vaikutukset ("fit for purpose").

Evira toteaa, että suurin osa EU:n elintarvike- ja terveyssektorin lainsäädännöstä sekä maatalous- ja kalastuspolitiikkalainsäädännöstä, on ns. "vanhan lähestymistavan" mukaista lainsäädäntöä, ts. sääntely on EU:n tasolla varsin yksityiskohtaista ja kattavaa. Tämä on tarpeen ja perusteltua hyvin riskialttiiden toimintojen ja tuotteiden kohdalla, mutta Eviran näkemyksen mukaan lainsäädännön rakennetta tulisi jatkossa muuttaa nykyistä enemmän ns. "uuden lähestymistavan" (New Approach) suuntaan, ts. säätää EU-tasolla periaatteista ja tavoitteista ja jättää keinot nykyistä enemmän jäsenvaltioiden päätettäväksi. Mahdollisuudet tähän tulee arvioida huolellisesti säädösvalmistelussa. Asia liittyy myös kysymykseen subsidiariteettiperiaatteen vahvistamisesta, mikä säädösvalmistelussa tarkoittaa mm. unionin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kunnioittamista ja pitäytymistä sääntelystä, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa yhtä hyvin tai paremmin kansallisella tasolla. Silloin, kun asiasta on tarpeen säätää EU:n tasolla, tehokkain sääntelytapa on Eviran mielestä sääntely asetuksilla, jolloin

säännökset ovat suoraan sitovia ja samat kaikissa jäsenvaltioissa. Asetustie vähentää myös päällekkäistä työtä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden kesken.

Lainsäädännön laadussa on tärkeää säädösten selkeys ja toimivuus sekä se, että säädösehdotukset valmistellaan huolellisesti, jäsenvaltioita kuullen ja kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien kanssa keskustellen. Evira pitää tärkeänä erityisesti riittävien kuulemis- ja kommentointiaikojen antamista jäsenvaltioille. Vaikutuksista sääntelyn taloudellisten vaikutusten ja byrokratiavaikutusten arviointiin on kiinnitettävä entistä parempaa huomiota. Näiden arviointien ohuus on noussut huolena esiin useiden Eviran toimialan kannalta keskeisten säädösehdotusten valmistelussa, ja Evira on asiaa koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt tähän huomiota. Huolta aiheuttaa myös lainsäädäntö- ja hyväksymisprosessien hitaus EU-tasolla (mm. gmo- ja uuselintarvikeprosessit).

Evira peräänkuuluttaa myös kansalaisten ja elintarvikeketjun toimijoiden omatoimisuuden, vastuullisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä (avoin hallinto, kansalaisaloitteet, otakantaa.fi ym.). Sääntelyn ja viranomaisnäkökulman sijasta tulee korostaa toimijoiden vastuuta, omavalvontaa ja omaehtoista toimintaa lainsäädännön noudattamisen ja markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi (mm. ylikansalliset toimintamallit, parempi jäljitettävyyden, avoimempi tiedonvaihto). Komission ja jäsenvaltioiden tulee entistä tehokkaammin kehittää myös toimia, joilla edistetään kansalaisten ja kuluttajien tietoisuutta ja osaamista (mm. ostokäyttäytyminen, pakkausmerkintäosaaminen, elintarvikkeiden käsittely, ravitsemus- ja terveystietoisuus) sekä toimijoiden ja viranomaisten koulutusta, yhteistyötä, tiedonkulkua ja parhaiden käytäntöjen mallintamista. Kansalaisten ja asiakkaiden ottaminen mukaan valvonnan suunnitteluun ja toteuttamiseen lisää kaikkien elintarvikeketjun osapuolten sitoutumista yhteisten EU- ja kansallisen tason tavoitteiden toteuttamiseen.

### **2.1.2. Elintarvike- ja terveyslainsäädäntö**

Elintarvikeeturvallisuuden tehtäväalueella Evira pitää ensisijaisen tärkeänä sitä, että EU-lainsäädännön keskeisenä periaatteena vahvistetaan edelleen riskiperusteisuutta, ts. jäsenvaltioiden mahdollisuutta harkita lainsäädännön ja valvonnan toimeenpanoa ja voimavarojen kohdentamista perustuen tieteelliseen riskinarviointiin, valvonnan kansalliseen organisointiin, valvontatuloksiin, toimijakohtaiseen riskiluokitukseen sekä paikallisiin olosuhteisiin ja riskeihin. Valitettavasti kehitys säädösten käytännön täytäntöönpanossa näyttää olevan jossain määrin päinvastainen, esimerkkinä Suomen viimeaikaiset kokemukset kansallisten poikkeusten käyttämisestä pk-sektorille tarkoitettuihin joustoihin (mm. kalan rantaperkaus ja ns. peltoporopoikkeus). Näissä tapauksissa komissio on halunnut käytännössä pitää kiinni säädösten pikkutarkasta soveltamisesta jäsenvaltioissa, mikä ei tue EU:n tavoitteita sääntelyn keventämiseen ja pk-sektorin toiminnan edistämiseen.

### **2.1.3. Yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka**

Eviran tehtäväalueeseen sisältyy elintarvike- ja terveyssektorin lisäksi eräitä yhteisen maatalouspolitiikan ja kalastuspolitiikan mukaisia tehtäväalueita. Maataloussektorilla tämä koskee joitakin laajoja tehtäväkokonaisuuksia, kuten ns. täydentävien ehtojen järjestelmää, kauppanormisäädöksiä ja laatu- ja ympäristöpolitiikkaa. Näillä tehtäväalueilla Evira pitää erityisen ongelmallisenä sitä, että niiden sääntelyssä riskiperusteisuuden periaatetta ei vielä juurikaan sovelleta, mikä näkyy rutiininomaisena ja moninkertaisena valvontana. Evira toteaa, että asiaa koskeva selvitys on näilläkin alueilla käynnistynyt EU:n markkinajärjestelmälainsäädännön uudistamisen yhteydessä, ja toivoo, että selvityksen tuloksena myös niillä päädytään aidosti riskiperusteiseen lähestymistapaan ja sen myötä todellisten ja suurempien riskien ehkäisemiseen. Ris-

kiperusteisessa valvonnassa myös vaatimusten noudattamisen arviointi kuuluu pääosin toimijoille osana niiden omavalvontaa. Tavoitteena tulisi olla, että EU:n elintarvike- ja terveyssektorin ja maatalous- ja kalastussektorin lainsäädännöt riskiperusteisuuden ja toimijavastuun osalta lähenisivät lähitulevaisuudessa toisiaan. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi siten, että maatalous- ja kalastuspolitiikan valvonnassa noudatettaisiin uudistettavana olevan elintarvikeketjun valvontaa koskevan asetuksen (EY) N:o 882/2004 periaatteita ja prosesseja.

#### **2.1.4. Kauppanormilainsäädäntö**

Evira toteaa, että yhteisen maatalouspolitiikan kaupanormisäädökset kaipaavat selkeästi yksinkertaistamista ja karsimista. Erityisesti monet määrälliset vähimmäisvalvontaa koskevat säännökset tulisi poistaa. Osaa kaupanormisäätelystä voidaan kuitenkin edelleen tarvita mm. elintarvikeväärengös- ja -petosepäilyjen selvittämisessä, jolloin saattaa olla tarpeen, että eri laatuluokkiin kuuluville elintarvikkeille (esim. oliiviöljy) on olemassa tuotekohtaisia kriteereitä. Evira toteaa, että erityiset valvontaprojektit tai petosten ehkäisemiseksi suunnitellut täsmälliset, koulutetun ja perehdytetyn tiimin valvontaiskut voisivat myös kaupanormilainsäädännön alueella olla tulevaisuudessa hyödyllisiä valvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämiseksi.

Hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmasta tulisi arvioida, minkä tuotteiden osalta kaupanormit on ylipäänsä tarpeen lainsäädäntötasolla säilyttää. Kaupan alalla toimijoiden väliset sopimukset perustetaan yleensä YK-standardeille ja kaupanormien osittainkin jättäminen toimijoiden välisiin sopimuksiin hallinnoitavaksi keventäisi jäsenvaltioiden viranomaisten ja toimijoiden hallinnollista taakkaa. Keventämisen seurauksena joidenkin kaupanormien täyttymistä arvioitaisiin jatkossa vain suhteessa toimija – toimija, kun tällä hetkellä samaa asiaa arvioidaan lisäksi suhteessa toimija – viranomainen.

#### **2.1.5. Täydentävien ehtojen valvonta**

Evira katsoo, että myös EU:n maatalouspolitiikan täydentävien ehtojen uudistustyössä tulee päämäärätietoisesti pyrkiä sääntelyn ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. Tukijärjestelmien ja valvonnan yksinkertaistamiseen on panostettava vahvasti. Täydentävien ehtojen järjestelmässä ei tule unohtaa myöskään sitä lähtökohtaa, että sääntelyn tulee nimenomaisesti täydentää muuta elintarvike- ja maatalousalan valvontaa ja olla yhteensovittavissa olemassa oleviin järjestelmiin erillisiä valvontajärjestelmiä luomatta. Tällä hetkellä tämä tavoite ei toteudu kaikissa täydentävien ehtojen valvonnoissa. Vastaavia synergiamahdollisuuksia pitäisi jatkossa etsiä myös muissa maatalouspolitiikan markkinajärjestelyissä, kuten interventiotoiminnoissa.

#### **2.1.6. Valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 uudistus**

Sääntelyn yksinkertaistaminen, hallinnollisen taakan keventäminen ja riskiperusteisuuden vahvistaminen sisältyvät tavoitteina myös EU:ssa vireillä olevaan elintarvikeketjun valvontaa, rahoitusta ja eräitä substanssisäädöksiä koskevaan lainsäädäntöuudistukseen, jonka tavoitteita Evira pääosin kannattaa.

Valvonta-asetuksen luonnosta käsiteltiin valtioneuvoston U-kirjeen pohjalta eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnassa 13.9.2013. Evira toi valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esille mm. tärkeitä byrokratian vähentämiseen tähtääviä kannanottojaan. Evira totesi, että asetuksen soveltamisalan laajennus merkitsisi valvonnan riskiperusteisuuden periaatteen ulottamista uusille lainsäädäntösektoreille. Sellaisilla lainsäädännön aloilla, joilla on säädös-

tasolla otettu kantaa tarkastusten vähimmäismääriin (esim. maatalouden markkinajärjestelyt), asetusehdotukseen sisältyvä riskiperusteisuuden periaate tarkoittaisi käytännössä huomattavaa byrokratian kevenemistä. Evira kannattaa selkeästi tätä suuntausta ja painottaa myös tarvetta laajentaa asetuksen soveltamisalaa edelleen. Kun vastuu tuotteiden ja toiminnan vaatimustenmukaisuudesta on selkeästi toimijoilla, viranomaiset voivat toimija- ja toimintatyyppikohtaisen riskinarvioinnin perusteella vähentää viranomaisvalvontaa merkittävästi, mikä konkreettisesti keventäisi toimijoiden ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Vielä tällä hetkellä maatalouspolitiikkalainsäädännön valvontatehtävät edellyttävät suurta määrää viranomaistarkastuksia ilman, että tarkastuskäyntien määrään voidaan riskinarvioinnilla vaikuttaa.

Valtioneuvoston U-kirjeen käsittelyn yhteydessä Evira toi esiin myös huolensa siitä, että asetusehdotuksissa komission valtuuksia antaa delegoituja säännöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä laajennettaisiin nykyisestä. Eviran mielestä tämä ei edistäisi lainsäädännön yksinkertaisuuden ja selkeyden vaatimusta eikä myöskään sääntelyn keventämistä. Evira katsoo, että virallisessa valvonnassa on erityisen tärkeää paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen. Päättävällän siirtäminen komissiolle saattaa joissakin tilanteissa vaikeuttaa tätä ja johtaa toimijoihin tai viranomaisiin kohdistuvan hallinnollisen taakan kasvamiseen entisestään. Tämän vuoksi on tärkeää, että annettaessa komissiolle lainsäädäntövaltaa, valtuutussäännösten sisältö on mahdollisimman hyvin ennakoitavissa kansallisella tasolla ja että valtuudet ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja ajallisesti rajattuja. Tämä koskee unionivalmistelua yleensäkin, samoin kuin myös Suomen kansallista lainsäädäntövalmistelua lähtökohtana perustuslainsäädäntömme periaatteet.

### **2.1.7. Eviran osallistuminen Euroopan komission valvonnan kehittämistyöryhmiin**

Evira toimii valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 mukaisena elintarvikeketjun valvontaa koordinoivana toimivaltaisena viranomaisena Suomessa. Tässä tehtävässään Evira osallistuu aktiivisesti EU:n elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (FVO) asettamiin valvonta-asetuksen soveltamista sekä valvonnan johtamista ja toimeenpanoa käsittelevien työryhmien ja asiantuntijaverkostojen työhön (FVO:n suunnittelu- ja raportointiverkosto ja auditointiverkosto). Näiden yhteistyöfoorumien tarkoituksena on vaihtaa tietoa ja jakaa parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken. Työryhmät tuottavat parhaista käytännöistä myös ohjeita, jotka ovat luonteeltaan epävirallisia suosituksia. Tällaisia ohjeita, joiden tavoitteena on valvonnan vaikuttavuuden parantaminen, ovat mm. riskiperusteista valvontaa, valvonnan tavoitteiden ja mittareiden kehittämistä, vaikuttavuuden varmistamista sekä auditointien riskiperusteista suunnittelua, vaikuttavuusarviointia ja riippumattomuutta koskevat ohjeet. Evira osallistui aktiivisena valmistelijana mm. valvonnan tavoitteiden ja mittareiden kehittämistä koskevan ohjeen laatineeseen pientyöryhmään.

### **2.1.8. Eviran osallistuminen Heads of Agencies – valmisteluun**

Pääjohtajakokous (Heads of European Food Safety Agencies) on epävirallinen EU:n jäsenvaltioiden elintarviketurvallisuusvirastojen pääjohtajien kokous, jossa keskustellaan yhteisistä elintarvikeketjun valvonta-asioista. Pääjohtajakokous on asettanut toimintansa aikana useita työryhmiä, joiden tavoitteena on elintarvikeketjun johtamisen ja toimeenpanon tehostaminen, valvonnan vaikuttavuuden ja riskiperusteisuuden lisääminen sekä sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventäminen. Tällä hetkellä toimivia työryhmiä ovat mm. valvonnan tulosten julkaisemista käsittelevä ”Smiley” -työryhmä, jossa puheenjohtajana toimii Eviran edustaja, sekä ”Value of private assurance schemes” -työryhmä, jonka tehtävänä on laatia periaatteet siitä, miten elintarvikeketjun turvallisuus, yksityiset laatujärjestelmät ja riskinarviointiin pohjautuva viranomaisvalvonta suhteutuvat toisiinsa. Työryhmän tulosten perusteella voidaan

jäsenvaltioissa arvioida sitä, miten yritysten laatusertifiointien tuloksia voitaisiin käyttää hyödyksi virallisessa elintarvikeketjun valvonnassa, mikä tukisi ja keventäisi viranomaisvalvontaa tällä toimialueella.

## **2.2. Suomen kansallisen lainsäädännön ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä toimialan ohjeistuksen ja valvonnan kehittäminen**

### **2.2.1. Yleistä**

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa Eviran toimialalla lainsäädännön valmistelusta ja sääntelypolitiikasta. Eviran tehtävänä ovat toimialansa toimeenpanotehtävien johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen, valvonta ja riskinhallinta, riskinarviointi ja tieteellinen tutkimus sekä laboratoriotoiminta. Tehtävissään Evira vastaa toimialansa valvonnasta koko valvontaketjussa keskus-, alue- ja paikallishallinnossa. Valvontaan Eviran ohjauksessa osallistuvia muita valvontaviranomaisia ovat aluehallintovirastot (AVIt), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELYt), kunnat, Tulli, Valvira, Puolustusvoimat ja Tukes.

Evira tekee tehtävissään aloitteita ja kehittämisehdotuksia toimialansa lainsäädäntöön ja hallinnon toimintaan. Evira osallistuu myös aktiivisesti ministeriön johtamaan säädösvalmisteluun vaikuttaen sekä valvonnan järjestämiseen ja tarkoituksenmukaisuuteen että lainsäädäntöön kokonaisuutena.

### **2.2.2. Elintarvikkeet**

#### **2.2.2.1. Oiva-valvontatietojen julkaisujärjestelmä**

Vuonna 2011 voimaantullut elintarvikelain muutos edellytti elintarvikealan toimijoilta valvontatietojen julkaisemista. Toiminnan järjestämiseksi Evira valmisteli ja käynnisti vuonna 2013 valtakunnallisen elintarvikevalvonnan valvontatietojen julkaisemista koskevan Oiva-järjestelmän. Vähittäiskauppojen ja tarjoilupaikkojen valvontatulokset julkaistiin ensimmäiseksi Oiva-järjestelmässä hymynaamoin. Oiva-projekti on edennyt vaiheittain siten, että muiden elintarvikehuoneistojen, kuten teurastamoiden, meijereiden, leipomoiden ja tukkujen valvontatulokset julkistetaan vuoden 2016 alusta lukien. Oiva-järjestelmän tavoitteena on antaa kuluttajille tietoa valintojensa tueksi sekä lisätä elintarvikealan toimijoiden ja elintarvikevalvontaviranomaisten toiminnan avoimuutta ja kannustaa toimijoita elinkeinotoimintansa jatkuvaan parantamiseen. Lisäksi tavoitteena on tehostaa ja yhtenäistää valtakunnallisesti elintarvikelainsäädännön valvontaa ja riskiperusteista soveltamista. Valvontakäytäntöjen muutoksella pyritään yhdenmukaistamaan tarkastuksia ja edistämään yhtenäisen valvontakulttuurin muodostumista.

Oiva-järjestelmän toimeenpano vauhditti valvontatulosten julkistamisen lisäksi muidenkin elintarvikevalvonnan keskeisten periaatteiden ja toimintatapojen viemistä käytäntöön, esimerkiksi toimijan vastuun korostaminen ja valvonnan riskiperusteisuuden toteuttaminen. Jo tässä vaiheessa voidaan arvioida, että elintarvikevalvonnan toimintatapa on Oiva-uudistuksen myötä Suomessa laajasti muuttunut ja valvonta on nyt vaikuttavampaa kuin aikaisemmin. Muutos on kuitenkin vielä kesken ja täysimittaisena sen vaikutuksia esim. valvonnan yhdenmukaisuuteen ja valvonnan määriin voidaan arvioida vasta muutamien vuosien kuluttua.

Oiva-järjestelmästä saadut alustavat tulokset ovat olleet lupaavia. Oiva vastaa valvonnan vaikuttavuutta, ennakoivuutta, riskiperusteisuutta, tehokkuutta ja yhtenäisyyttä koskeviin ta-

voitteisiin. Järjestelmällä on saatu aikaan laaja valvontakulttuurin, toimintatapojen ja ajattelutavan muutos ja sen kylkiäisenä ovat kehittyneet myös valvonnan ohjaus, ohjeistus ja tiedonhallinta. Järjestelmä on oivallinen vastaus myös sääntelyn ja normien purkuun ja hallinnollisen taakan keventämiseen. Seuraavassa on esitelty tarkemmin Oiva-järjestelmän vaikutuksia valvontakulttuuriin ja valvonnan ja hallinnon keventämiseen.

#### *Toimijan vastuu*

- Julkiset arviointiohjeet auttavat toimijaa toimimaan lainmukaisesti. Tämä säästää sekä toimijan maksamia valvontamaksuja että valvonnan voimavaroja.

#### *Valvonnan riskiperusteisuus*

- Eviran ohje ”Elintarvikehuoneiston riskiluokitus ja elintarvikelainsäädännön mukaisen valvontatarpeen määrittäminen” (luonnos)
  - Valvontamääräsuosituksia on alennettu melko paljon verrattuna aikaisemmin käytössä olevaan Eviran ohjeistukseen. Määrien laskuun on vaikuttanut erityisesti siirtyminen riskiperusteiseen valvontaan ja muiden EU:n jäsenvaltioiden vastaavat ohjeistukset.
  - Valvontatiheys ja valvontaan käytetty aika on suurempi niissä kohteissa, joissa toiminnan riskit ovat suurempia. Valvontamääriä voidaan alentaa, kun valvontatulokset ovat olleet hyviä tai oivallisia.
  - Valvontajakso, jonka aikana kaikki valvottavat asiat tulee riskiperusteisesti tarkastaa, pidennettiin yhdestä vuodesta kolmeen vuoteen. Vähemmän riskiä aiheuttavia seikkoja ei tarvitse siten tarkastaa niin usein.
- Eviran ohjeet ”Elintarvikehuoneiston riskiperusteinen valvonta” (16044/1) ja ”Omavalvonnan riskiperusteinen valvonta” (16043/1)
  - Evira on tehnyt linjauksia siitä, minkälainen omavalvonta on riittävää pienissä yrityksissä. Linjausten mukaan omavalvontasuunnitelman ei tarvitse olla kaikilta osiltaan kirjallinen, eikä kaikista omavalvonnan mittauksista tai havainnoista tarvitse enää pitää kirjaa, vaan pelkkä poikkeamakirjanpito riittää. Tämä keventää huomattavasti toimijoiden kokemaa hallinnollista taakkaa, josta suuri osa muodostuu selvitysten mukaan omavalvonnan toteuttamisesta ja kirjaamisesta.
  - Valvonnassa käytetään monipuolisesti ja riskien mukaan erilaisia valvontamenetelmiä. Oiva-raportin voi saada vuoden 2016 alusta nykyisen paikanpäällä tehtävän tarkastuksen lisäksi myös pelkästä toimistolla tapahtuvasta asiakirjatarkastuksesta. Valvonnassa tarkastetaan toimijan oman riskinhallinnan toteutumista ja siihen liittyviä kirjauksia pistokoemaisesti. Korjaamisesta vastaa toimija ja valvonnalla varmistetaan korjauksen lopputulos. Tarkastukseen käytetty aika voi näin lyhentyä silloin, kun toimijalla on riskienhallinta kunnossa.
  - Lainsäädännön vaatimusten riskiperusteisuus eli sallitut joustot on sisäankkirjoitettu Oiva-arviointiohjeisiin.

#### *Valvontatulosten julkistamisen vaikutus*

- Julkinen Oiva-raportti kannustaa toimijoita korjaamaan epäkohdat nopeasti – hymy houkuttelee! Aikaisemmin valvojat joutuivat usein huomauttamaan samoista epäkohdista toistuvasti.
- Seurantatarkastus tehdään aina, jos elintarviketurvallisuus heikentyy tai vaarantuu, taikka kuluttajaa johdetaan harhaan. Aikaisemmin seurantatarkastus tehtiin usein vain väikeissä valvontatapauksissa. Seurantatarkastuksen avulla valvonta pureutuu ongelmiin ja varmistaa toimijan riskienhallinnan. Oikein mitoitettut valvontatoimenpiteet tulevat käyttöön. Valvonnan seurantatarkastukset ovat osa riskien mukaan kohdistettua valvontaa.

- Toimijat ovat olleet tyytyväisiä siihen, että seurantatarkastuksia tehdään ja hymy saadaan leveämmäksi.

#### *Valvonnan yhdenmukaistaminen*

- Valvonnan yhdenmukaisuutta tukee interaktiivisen viranomaisverkon, Eviranetin, käyttöönotto. Eviranetin avulla kaikki valvojat näkevät Eviralle verkossa esitetyt kysymykset ja valvontaan liittyvät keskustelut ja annetut vastaukset.

#### *Elintarvikevalvonnan raportoinnin tehostaminen ja valvontatiedon hyödyntäminen*

- Valvojien tarkastustulosten kirjaamiseen käyttämiä lomakkeita on vähennetty ja tietojärjestelmiin on tehty valvontakirjanpitoa ja tietojärjestelmien käytettävyyttä parantavia muutoksia.
- Oivan myötä elintarvikevalvonnan tiedonkeruu on reaaliaikaista.
- Kerätty data on samanmuotoista, mikä tehostaa sen analysointia ja tiedon käyttöä valvonnan ohjaamiseen, kehittämiseen ja painopisteiden asettamiseen.
- Valvontayksiköt saavat v. 2016 käyttöönsä raportointityökalun, jotta ne voivat itse hyödyntää tallentamaansa dataa valvontatyönsä kehittämisessä.

### **2.2.2.2. Muut elintarvikesäännösten ja valvonnan joustot ja kevennykset**

Elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö on pääosin jäsenvaltioita suoraan sitovaa EU-lainsäädäntöä. Kansallista ja paikallista harkintavaltaa lainsäädännön valvonnalle antaa kuitenkin lainsäädännössä omaksuttu periaate valvonnan riskiperusteisuudesta. EU-lainsäädäntö sisältää lisäksi erityisiä mahdollisuuksia joustaa lainsäädännön vaatimuksista. Elintarvikkeita ja tuotteita koskevissa vaatimuksissa joustomahdollisuuksia on vähän, koska tavaroiden tulee voida liikkua sisämarkkinoilla esteettä maasta toiseen. Sen sijaan elintarvikkeiden tuotanto-olosuhteita koskeva EU:n hygienialainsäädäntö tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia säätää jäsenvaltioissa tietyistä EU-lainsäädännön ulkopuolelle jätetyistä asioista ja helpottaa säästöjen vaatimusten noudattamista. Käytännössä tämä tapahtuu kansallisesti säädetyillä poikkeuksilla, vapautuksilla ja sopeutuksilla, joihin on saatava EU:n hyväksyminen. Joustoa voidaan määritellä myös lainsäädäntöä ohjeistettaessa tehtävillä tulkinnoilla silloin, kun säännöksiin on jätetty harkinnanvaraa (esim. ”asianmukainen”, ”riittävä”, ”tarvittaessa”).

Kansallisella tasolla EU-lainsäädäntöä vastaa elintarvikelaki (23/2006) ja sen nojalla annetut asetukset ja niitä täydentävät Eviran ohjeet ja tulkinnat. MMM:n ja Eviran laatima yhteenveto, luettelo kansallisista säännöistä, joilla on Suomessa helpotettu EU:n hygienialainsäädännön vaatimusten noudattamista, on tämän asiakirjan liitteenä 1 (”Kansalliset säännöt ja helpotukset EU:n hygienialainsäädännöstä

<http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/valmistus+ja+myynti/elintarvikelainsaadanto/elintarvikelainsaadannon+joustavuus/>). Liite 1 sisältää myös tiedot niistä Eviran antamista ohjeista, joissa toimijoille ja valvojille on annettu säädetyissä rajoissa mahdollisuuksia tapauskohtaiseen harkintaan tai vaihtoehtoisin ratkaisuihin ja toimintatapoihin. Joustomahdollisuuksien käyttöä Suomessa tulee edelleen tehostaa ja luopua kansallisesta sääntelystä ja ohjeistuksesta silloin, kun EU-lainsäädännön joustoja voidaan suoraan tulkita ja soveltaa. Valvojia ja toimijoita kannustetaan tarttumaan aktiivisesti ja oma-aloitteisesti joustomahdollisuuksiin ja vaihtoehtoisin ratkaisuihin. Asiat voi usein toteuttaa monella tavalla elintarviketurvallisuusriskin siitä suurenematta.

Evira tekee aktiivisesti yhteistyötä ministeriön ja muiden elintarvikeketjun valvontaviranomaisten kanssa EU:n hygienialainsäädännön joustavaksi soveltamiseksi kansallisissa sää-

döksissä, ohjeissa ja elintarvikeyritysten toiminnassa. Evira on mukana useissa hankkeissa, joilla pyritään keventämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) toimintaa ja hallinnollista taakkaa. Kuluvana syksynä Evira on osallistunut ministeriön hankkeeseen, jossa toimijakentältä saadun palautteen perusteella tullaan konkreettisin lainsäädännöllisin ja ohjauksellisin toimenpitein helpottamaan toimialan kokemaa liiallista byrokratiaa sekä yksinkertaistamaan, selkeyttämään ja yhdistämään toiminnassa käytössä olevia lomakkeita.

Evira on priorisoinut toiminnassaan sellaisten järjestelmien luomisen ja ohjeiden laatimisen, joilla mahdollistetaan EU-lainsäädännön helpotusten sujuva toteuttaminen sekä yhteiskunnallisesti merkittäviin kehittämistarpeisiin vastaaminen. Esimerkkeinä tästä ovat Oiva-järjestelmän ja liitteessä 1 esitettyjen toimenpiteiden lisäksi uudistettu ruoka-apuohje sekä sikojen valvottuja pito-olosuhteita varten luotu järjestelmä.

- *Eviran ohje ”Ruoka-apuun luovutettavat elintarvikkeet” (16035/1)*

Ohjeella on saatu elintarvikealan toimijat luovuttamaan ruoka-apuun myös kylmäsäilytystä vaativia helposti pilaantuvia elintarvikkeita. Uudistus on luonut uusia toimintatapoja ja vähentänyt ruokahävikkiä, ja sitä mallinnetaan myös muualla Pohjoismaissa. Esimerkiksi Norja ratkoi viime keväänä Oslon ruokapankin toimintaan liittyvää ongelmaa Eviran ruoka-apuohjetta hyödyntäen. Pohjoismaisena yhteistyönä karotitetaan tällä hetkellä sitä, mitä muutoksia ohjeeseen pitäisi tehdä, jotta se voitaisiin ottaa käyttöön kaikissa Pohjoismaissa.

- *Eviran ohje ”Sikojen valvotut pito-olosuhteet” (16042/1)*

Teurastamisen jälkeen tehtäviä sikojen trikiinitutkimuksia voidaan vähentää tai ne voidaan lopettaa kokonaan sellaisten sikojen osalta, jotka ovat peräisin tilalta, jolla on virallisesti tunnustetut sikojen valvotut pito-olosuhteet. Muut teurastetut siat tutkitaan edelleen aina trikiinien varalta. Uudistus tuli voimaan EU:ssa v. 2014.

EU:n trikiiniasetus sisältää vaatimukset, jotka toimijan tulee täyttää, jotta sikojen pitoaika voidaan tunnustaa virallisesti valvottuja pito-olosuhteita noudattavaksi pitoaika. Evira on luonut järjestelmän valvotuille pito-olosuhteille ja tiedottanut tästä mahdollisuudesta tuottajille ja teurastamoille sekä kouluttanut valvontaviranomaiset järjestelmän soveltamiseen. Tunnustamista voi hakea tila tai ryhmä tiloja. Hakeminen on vapaaehtoista. Evira tarkastaa tilan olosuhteet ja päättää tunnustamisesta.

Trikiinitutkimus on kallis sikojen lihantarkastukseen liittyvä kustannus. Kustannusten lisäksi se aiheuttaa työtä ja hidastaa prosessia näytteenoton, näytteiden laboratorioon lähettämisen ja tulosten odottamisen vuoksi. Valvotuilla pito-olosuhteilla vähennetään sikojen lihantarkastukseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Järjestelmä on Suomessa otettu hitaasti käyttöön, koska useimmat elintarvikevientimme kohdemaat eivät hyväksy EU:ssa mahdollistettua vapautusta trikiinitestauksista. Pitoaika-ryhmänä, joka saattaisi hakijana tulla kysymykseen, voidaan pitää esimerkiksi Sikavaa (Eläinten Terveys ETT ry:n alaisuudessa toimiva sikojen terveydenhuolto-ohjelma ja sikatilojen luokitus), jonka toimintakenttä kattaa laajasti sianlihantuotantoa.



### 2.2.2.3. Eviran uudet hanke-esitykset

#### *Elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuuksia koskeva selvitys*

Evira on hakenut MMM:ltä rahoitusta elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuuksia koskevalle selvitykselle. Hankkeessa selvitetäisiin EU:n elintarvikelainsäädännön mahdollistaman joustavuuden käyttöä ja soveltamista Suomessa ja mahdollisuuksia käyttää joustavuutta täysimittaisesti. Selvityksessä kartoitettaisiin valvojen ja toimijoiden näkemykset joustavuuden käytöstä sekä erilaisista tuotantoprosesseista ja tila- ja rakenneratkaisuksista, joissa joustavuutta on käytetty tai voitaisiin käyttää. Samoin EU:n lainsäädännön mukaiset nimisuojausmahdollisuudet selvitetäisiin.

Selvityksen tuloksena syntyneitä asiantuntemusta voitaisiin käyttää konkreettisesti yritysten toimintaedellytysten parantamiseen. Nimisuojuatuilla tuotteilla saattaisi olla vientimahdollisuuksia. Laajemmin hanke liittyy byrokratian purkamiseen ja sen tuloksia voidaan käyttää hyödyksi Eviran joustavuusohjeistuksen valmistelussa. Ohje auttaisi yritysten valvoja soveltamaan sitä joustavuutta, mihin lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuksia. Hankkeen tulosten perusteella voitaisiin tuottaa opastavaa materiaalia yritysten avuksi, ja havaittuja hyviä joustavuuskäytäntöjä voitaisiin jakaa kaikkien pk-yrityksien käyttöön. Tulosten perusteella voitaisiin tarvittaessa tehdä kansallisia notifikaatioita ja nimisuojaesityksiä Euroopan komissiolle.

#### *Elintarvikealan pk-yritysten neuvonta -kärkihanke*

Evira on hakenut MMM:ltä rahoitusta elintarvikealan pk-yritysten neuvonta –hankkeeseen. Hanke sisältyy hallitusohjelman kärkihanke-esityksiin MMM:n hallinnonalalla ja sen esitetään kestävän kolme vuotta ajalla 2016- 2018.

Elintarvikealan pk-yrityksen, esimerkiksi ravintolan, perustamisen vaatimukset voidaan kokea lähes ylivoimaiseksi byrokratiaviidakoksi. Tieto pienille yrityksille myönnettyistä lainsäädännön vaatimusten helpotuksista ja joustoista ei myöskään riittävästi tavoita yrittäjiä.

Elintarvikealan yrityksiä neuvovat ja kouluttavat Suomessa useat eri tahot, mutta toiminta ei aina kohtaa pk-yrittäjiä tai yrittäjät kokevat tarjotun koulutuksen liian kalliiksi hyötyyn nähden. Perinteisen viranomaisvalvonnan lisäksi on tarpeen kokeilla uusia asiakaslähtöisiä, nykyistä kustannustehokkaampia ja vaikuttavampia keinoja, joilla elintarviketurvallisuutta ja yrittäjyyttä edistetään.

Hankkeen tavoitteena on:

- Järjestää pk-yritysten elintarvikelainsäädännön soveltamisessa tarvitsema neuvonta uudella, pysyvällä ja pitkäaikaisella tavalla .
- Helpottaa elintarvikealan pk-yrityksen perustamista.
- Lisätä pk-yritysten osaamista elintarvikelainsäädännön vaatimuksista ja edistää siten turvallisten elintarvikkeiden tuotantoa.
- Parantaa pk-yritysten kilpailuetua ja vientiedellytyksiä silloin, kun yrityksen elintarviketurvallisuusriskit ovat hyvin hallinnassa.
- Vähentää pk-yrityksen kokemaa hallinnollista taakkaa ottamalla käyttöön nykyistä elintarvikevalvontaa täydentäviä menettelytapoja, joiden avulla tarkastuksia ja erityisesti seurantatarkastuksia voitaisiin vähentää.

- Toteuttaa viranomaistoiminnassa asiakaslähtöistä ja asiakasarvoa tuottavaa ”Valvojasta valmentajaksi” – periaatetta.

Hankkeessa laaditaan helposti omaksuttavaa, monikielistä materiaalia pk-yrityksille elintarvikealan yrityksen perustamisesta ja yrityksen keskeisistä elintarviketurvallisuusvaatimuksista. Osaamisen lisäämisessä painotetaan joustavia, pienille yrityksille riittäviä toimintatapoja ja lähellä tuotettujen raaka-aineiden tai elintarvikkeiden hyödyntämistä.

Hankkeessa luodaan myös pysyvä toimintamalli paikallisten elintarvikevalvontaviranomaisten tehtäviin kuuluvan neuvonnan järjestämiseksi valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi yhdessä pk-yrityksille elintarvikealan koulutusta ja neuvontaa järjestävien tahojen kanssa tunnustetaan tehokkain toimintatapa, jolla voidaan lisätä pk-yrityksien osaamista. Yhteydet luotaisiin myös erilaisiin yrityksiä edustaviin toimialajärjestöihin ja maahanmuuttajien kotouttamisorganisaatioihin. Koulutusta ja neuvontaa järjestäville tahoille laaditaan lainsäädännön vaatimuksiin liittyvää koulutusmateriaalia.

Hanke toteutettaisiin yhteistyössä Eviran pk-yritysten vientiosaamisen lisäämiseksi ehdottaman kärkihankkeen kanssa. Uusia pysyviä neuvonnan toimintamalleja voidaan käyttää myös viennin edistämisessä ja yritysten vientiosaamisen lisäämisessä.

#### **2.2.2.4. Elintarvikelain uudistaminen**

Viimeisin laajempi muutos elintarvikelakiin tehtiin v. 2006. Muutoksella vahvistettiin lain riskiperusteista soveltamista, siirrettiin ennakkovalvonnan painopistettä hyväksymisestä ilmoitusmenettelyyn sekä luovuttiin eräiden vähäisempien tai vähäriskisten toimintojen hyväksymismenettelystä tai ilmoitusvelvollisuudesta. Muutoksessa mahdollistettiin myös aiempaa laajemmin EU-lainsäädännön mukaisten joustojen käyttö. Evirassa tämän laajan ja periaatteellisen lakiuudistuksen toimeenpano ja käytäntöön saattaminen oli useita vuosia valvonnan ohjauksen tärkeä painopiste.

MMM aloittaa elintarvikelain kokonaisuudistuksen v. 2016 alussa ja arvioi sen yhteydessä myös mahdollisuudet toimijoiden hallinnollisen taakan keventämiseen. Uudistuksen tarkoituksena on helpottaa elintarvikealan yritysten toimintaa mm. ilmoitusvelvollisuuteen, laboratorioiden hyväksymiseen ja hygieniaosaamiseen liittyen. Valmistelun taustaksi ministeriö teki kyselyn lain toimivuudesta toimialan viranomaisille ja sidosryhmille. Kyselyvastauksessaan Evira esitti lakiin runsaasti muutostarpeita ja kehittämissuhteita, jotka koskevat mm. lain tavoitteita, viranomaisten valtuuksia ja työnjakoa, pakkokeinoja, valvonnan ohjausta sekä eräistä ilmoitusmenettelyistä ja kansallisista erityissäännöksistä luopumista. Uusina asioina tuotiin esiin elintarvikevientiä ja elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa koskevien asioiden huomioiminen laissa. Evira esitti lisäksi näkemyksiään EU- ja kansallisen sääntelyn suhteesta ja kansallisen lainsäädännön tarpeellisuudesta sekä lainsäädännön joustoja koskevista sääntelystä. Tärkeinä tavoitteina Eviran esityksissä oli lainsäädännön yksinkertaistaminen, selkeyttäminen ja tulkinnanvaraisuuksien poistaminen sekä hallinnollisen taakan ja valvonnan keventäminen. Evira tulee osallistumaan aktiivisesti kokonaisuudistuksen valmisteluun.

#### **2.2.3. Eläinten hyvinvointi ja tunnistaminen**

Eläinten hyvinvoinnin, merkinnän ja rekisteröinnin (ID) sekä täydentävien ehtojen valvonnan ohjauksessa on valvonnan toimintaa ja hallintoa tehostettu seuraavilla toimenpiteillä:

### *Valvonnan ja toiminnan tehostaminen*

Otantaan perustuvat eläinsuojeluvalvonnat ja täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin tarkastukset tehdään samoille maatiloille, mikä vähentää niille kohdistuvia tarkastuskäyntejä. Otantojen riskiperusteisuutta on kehitetty paljon ja se on jatkuva prosessi, jolla tehostetaan voimavarojen käyttöä ja palvellaan tuotantoeläinten pitäjiä. Esimerkiksi tilalla, jolla on edellisenä vuonna ollut asiat tarkastuksessa kunnossa, on hyvin pieni todennäköisyys joutua eläinsuojelutarkastukseen. Vastaavasti taas tilalla, jonka eläinsuojeluhistoriassa on puutteita, on suurempi todennäköisyys uudesta tarkastuksesta.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin vähimmäisvalvontavelvoitetta alennettiin Eviran ehdotuksen mukaisesti 5 %:sta 3 %:iin vuonna 2011. Valvontojen määrää vähentämällä ja yhdistämällä eri sektoreiden valvontoja samalle tilakäynnille, on valvonnoista tiloille aiheutuvaa taakkaa saatu vähennettyä.

Yhteistyötä hallinnonalan muiden toimijoiden kanssa on tehostettu seuraavasti:

- ID- ja täydentävien ehtojen kasvintuotantotilojen valvonnoissa otannat tehdään yhdessä maaseutuviraston (Mavi) kanssa. Mavin kanssa on suunnitteilla yhteistyötä myös eläinsuojeluotannoissa.
- Läänineläinlääkärien tekemiä täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin tarkastuksia tehdään mahdollisuuksien mukaan yhdessä ELYjen tarkastajien kanssa (esim. hyvinvointikorvaus, rehuvalvonta).
- Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja sekä Mavin vastuulla olevia palkkiovalvontojen tilakäyntejä on yhdistetty samalle valvontakäynnille niin usein kuin mahdollista.
- Eviran täydentävien ehtojen otantalit (eläintilat) menevät jatkossa tiedoksi Maville, joka voi hyödyntää tietoja omissa valvonnoissa.
- Evira osallistuu aktiivisesti ministeriövetoiseen työryhmään, jossa etsitään menettelyitä täydentävien ehtojen valvonnan tehostamiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

Eläinsuojeluun erikoistuneiden tarkastajien rekrytoiminen on tehostanut eläinsuojeluvalvontaa ja yhtenäistänyt käytäntöjä.

### *Eviran ohjeet ja tulkinnat*

Täydentävien ehtojen valvontaan liittyvän varhaisen varoituksen järjestelmän toimeenpanossa ei tule nykyisin seuraamuksia pienistä tai lievistä puutteista, elleivät samat puutteet toistu jatkossa. Tuottaja selviää ensin varoituksella. Lievennys on EU-lainsäädännön mukainen.

Eläintenpitäjille aiheutuvaa byrokratiaa on vähennetty myös mahdollistamalla pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden pitäminen sähköisessä muodossa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eläintenpitäjien ei tarvitse erikseen pitää ajantasaista paperilla pidettävää pitopaikkakohtaista luetteloa eläimistään, vaan vastaavat tiedot voidaan päivittää sähköisesti suoraan viranomaisen tarjoamaan rekisteriin. Näin toimimalla eläintenpitäjä voi yhdellä ilmoituksella huolehtia sekä rekisterin, että pitopaikkakohtaisen eläinluettelon ajantasaisuudesta. Tämä on vähentänyt eläintenpitäjien hallinnollista taakkaa sekä mahdollisten inhimillisten virheiden määrää.

Evira on lisäksi mahdollistanut nautaeläimillä ns. tilapäismerkin käytön tapauksissa, joissa eläimeltä on toinen korvamärkeistä tippunut niin lähellä teuraskuljetusta, että uutta korva-

usmerkkiä ei enää ehdi eläimelle tilata. Tilapäismerkkillä mahdollistetaan eläinten saaminen teuraskuljetukseen helpottamalla eläintenpitäjien ja teurastamoiden yhteistyötä ja vähentämällä turhien uusien hakureissujen määrää. Lisäksi eläintenpitäjän taakka helpottuu, kun eläintenpitäjän ei tarvitse näissä tilanteissa odottaa uuden korvausmerkin saapumista tilalle. Myös kaikkien teuraaksi tarkoitettujen eläinten poistoilmoituksen rekisteriin voi tehdä samalla kerralla.

Ilmoitusviiveisiin liittyen on vuodelle 2015 lievennetty seuraamusrajoja. Täydentävien ehtojen ja otantaan perustuvien valvontojen ohjeet yhdistetään v. 2016. Hevoskuljetusten kaupallisuustulkinnan päivitys on selventänyt käytäntöjä ja osittain väljentänyt tulkintoja.

#### *Lainsäädännön uudistamistyöhön osallistuminen*

Vireillä olevassa eläinsuojelulain uudistustyössä Evira on todennut, että käytännön valvonnassa on tullut esiin useita epäselviä ja hankalasti tulkittavia eläinsuojelulainsäädännön vaatimuksia, mikä on aiheuttanut ongelmia eläintenpitäjille ja valvontaviranomaisille. Evira on toimittanut asiasta MMM:lle muistion (Evira/5646/0559/2010), johon on koottu tärkeimpiä valvonnan ongelmia koskevia uudistustarpeita sekä muita eläinsuojelulainsäädännön muutostarpeita.

## **2.2.4. Eläinten terveys**

### *Eläintaudit*

Eläintautien valvonta- ja seurantaohjelmia on kehitetty riskiperusteisemmiksi ja pyritty kohdentamaan tehokkaammin. Tällä on saatu vähennettyä kunnaneläinlääkärien valvonta- ja näytteenottokäyntien määrää sekä pienennettyä näytteenotto- ja tutkimuskuluja. Eläintautien säännöllisessä valvonnassa on suunnitteilla valvontakäyntien yhdistämistä elintarvikelain mukaisen alkutuotannon valvonnan kanssa.

Valvonnan ja seurannan tulosten perusteella on tehty esityksiä MMM:lle lainsäädännön eläintauti- ja eläinlääketieteellisen valvonnan muuttamisesta. Kesällä 2015 Evira teki muutosesityksen siipikarjan *Mycoplasma gallisepticum* poistamiseksi vastustettavien eläintautien listalta. Esityksen tarkoituksena on lisätä valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta rajaamalla viranomaistoimenpiteet niihin valvontakohteisiin, joissa tautivapaudella on vaikutusta kansainväliseen kauppaan. *Mycoplasma gallisepticum* on levinnyt laajalle harrastesiipikarjassa, eikä taudin tehokas torjunta ole mahdollista viranomaistoimin voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Harrastesiipikarjatilat eivät yleensä ole halukkaita saneeraamaan pitopaikkojaan, jolloin taudin leviämisen estämiseksi tehty päätös jää voimaan niin pitkäksi ajaksi kuin lintuja pidetään. Käytännössä tämä voi tarkoittaa kymmeniä vuosia ja sen myötä valvontavelvoitetta sekä määräysten rikkomisesta johtuvien rangaistussäännösten toimeenpanoa.

Sisämarkkinakaupan toimijoiden rekisteröitymiseen on valmisteltu sähköinen asiointiportaali (webropol). Uudistuksen tarkoituksena on palvella toimijoita helpottamalla rekisteröitymistä ja vähentää siitä koituvaa hallinnollista taakkaa. Uudistuksen jälkeen Evira pystyy julkaisemaan rekisteröityjen toimijoiden tiedot AVlen käyttöön. Tietoja voidaan käyttää sisämarkkinatuontien vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen sekä valvonnan tehostamiseen ja yhtenäistämiseen koko maassa.

### *Eläinten lääkitseminen*

Vuoden 2014 lopussa voimaan tulleen uuden eläinten lääkitsemistä koskevan lainsäädännön valvonnan toimeenpanossa on pyritty löytämään tehokkaita ja voimavaroja säästäviä ratkaisuja. AVlen tuotantoeläintilojen tarkastuksia on yhdistetty eläinten hyvinvoinnin otantatarkastuksiin tai vierasainevalvonnan näytteenottokäynteihin. AVlen on myös mahdollista tehdä osa lääkitsemisvalvonnasta ilman tarkastuskäyntejä kirjallisten selvityspyyntöjen perusteella tai käyttäen terveydenhuolto-ohjelmien tietojärjestelmistä saatava tietoa.

### *Tietojärjestelmät*

Eviran tietojärjestelmien kehittämiseen on panostettu viime vuosina. Uusi eläinlääkintähuollon valvonnan tietojärjestelmä Elvi tulee edelleen tehostamaan valvonnan muuttamista riskiperusteisemmaksi ja vähentämään valvojen hallinnolliseen työhön kuluva aikaa. Elvi mahdollistaa myöhemmin myös toimijoiden lakisääteisten ilmoitusten tekemisen sähköisesti. Myös eläintenpitäjärekisteriin ollaan kehittämässä sähköisen asioinnin palvelua, jolloin toimijat voivat ilmoittaa pitopaikka- ja eläintiedot rekisteriin suoraan verkossa.

## **2.2.5. Rehut, lannoitevalmisteet, sivutuotteet**

### *Rehut*

Eviran aloitteesta on kevennetty rehualan toimijoiden rekisteröintiä ja siihen liittyviä ilmoitusvaatimuksia. Esim. pieniä määriä ns. entisiä kasviperäisiä elintarvikkeita satunnaisesti luovuttavien kauppojen ei tarvitse enää rekisteröityä. EU- ja kansallisen lainsäädännön muutoksilla olisi mahdollista edelleen vähentää ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisuutta erityisesti vähittäiskauppojen osalta. Lisäksi olisi tarpeen suhteuttaa rehualan alkutuotannon toimijoille asetettuja vaatimuksia niiden toimintaan. Rehun lisäaineiden kolmasmaatuontiin (tuonti EU:n ulkopuolisista maista) liittyen Suomi on kannattanut komission valmistelussa muutosta, jossa nykyisin jäsenvaltioissa pidettävät listat kolmasmaalaitoksista ja niiden edustajista EU:ssa korvattaisiin komission sivuilla yhteisesti pidettävillä listoilla.

### *Lannoitevalmisteet*

Eviran MMM:lle tekemä esitys pienten lannoitetoimijoiden vapauttamisesta ilmoitusvelvollisuudesta ja valvonnasta on huomioitu MMM:n toiminnanharjoittajia koskevassa asetusmuutoksessa (22/15). Myös Eviran esitys tyyppinimikäsittelyn keventämisestä on huomioitu asetusmuutoksissa (21/15) mahdollistamalla kahden tai useamman tyyppinimen seoksen markkinoille saattaminen ilman omaa erillistä tyyppinimeä. Tämä vähentää merkittävästi uusien tyyppinimien tarvetta ja keventää siten toimijoiden ja Eviran hallinnollista taakkaa. Eviran esitystä sisämarkkinakaupan ennakoilmoitusvelvollisuuden poistamisesta lannoitetoimijoilta ei ole ministeriön asetusten muutosvalmistelussa huomioitu.

EU:ssa on valmisteilla uusi lannoitusasetus, jonka valmistumis- ja voimaantuloaikataulu on vielä epäselvä. Uuden lainsäädännön tullessa voimaan Suomen kansallinen lannoitelainsäädäntö on uudistettava kokonaisuudessaan. Siinä yhteydessä on tärkeää arvioida tarvittavan kansallisen sääntelyn ja valvonnan taso myös hallinnollisen taakan näkökulmasta.

Evira on esittänyt ns. nitraattiasetuksen valmistelun aikana fosforin käyttöä koskevien rajoitusten siirtämistä lannoitevalmistelaista valtioneuvoston asetukseen maa- ja puutarhatalouden päästöjen rajoittamisesta, jolloin valvonta toteutettaisiin ns. yhden luukun periaatteella

osana ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa. Evira on ottanut nitraattiasetuksen muutosvalmistelun aikana kantaa myös maanparannusaineiden käyttöön todeten, että ravinnepi-toisten maanparannusaineiden käyttö ei yksiselitteisesti johda lisääntyneeseen ravinteiden huuhtoutumiseen. Maaperässä, jossa on paljon orgaanisesta aineksesta peräisin olevaa hiiltä, mikro-organismit sitovat tehokkaasti ravinteita, kuten typpeä, fosforia ja rikkiä, jolloin ne eivät huuhtoudu vesistöihin. Asetusmuutoksessa ympäristöministeriö on rajannut yksittäisiä vähäravinteisia tuotteita soveltamisalan ulkopuolelle.

#### *Sivutuotteet*

Evira toteaa, että uudessa sivutuotelaisissa (571/2015), jonka valmisteluun Evira on aktiivisesti osallistunut, on huomioitu mahdollisimman tarkasti EU:n sivutuoteasetuksen sallimat poikkeukset. Sivutuotelailla on selkeytetty valvontaviranomaisten vastuuta ja poistettu päällekkäisiä tarkastusvelvoitteita. Sivutuotevalvontasuunnitelman rakennetta ja toimeenpanoa on kevennetty ohjeistamalla paikallisviranomaisia (kunnan eläinlääkärit) selkeämmin ja määrittelemällä valvontakohteet yksityiskohtaisemmin. Lisäksi on otettu käyttöön webropol -lomakkeita kansainvälisestä liikenteestä peräisin oleville ruokajätetoimijoille ja tutkimuslaitoksille. Evira on laatinut myös lomakkeen sivutuotteita kolmansista maista tuoville tutkimuslaitoksille. Lomakkeella voi tuontiluvan hakemisen lisäksi myös rekisteröityä sivutuote-toimijaksi.

#### *Muu valvonnan ja hallinnon tehostaminen*

Kaikilla em. sektoreilla riskiperusteista valvontasuunnitelmaa on tarkennettu ja valvonnan kohdentamista parannettu valtuutettujen tarkastajien käyttö huomioiden. Lisäksi on kehitetty laboratorion kanssa multimenetelmiä ja sovittu niiden käytöstä, mikä on vähentänyt rehuvalvonnan näytteiden määrää. Yhdestä näytteestä on tällöin ollut mahdollista tehdä useampia analyysejä kerralla eli analyysien määrä ei ole vähentynyt.

Sähköistä asiointia on edistetty siten, että toimijat voivat lähettää ilmoituslomakkeet sähköpostilla, eikä paperisia lomakkeita enää tarvita. Tämä vähentää myös arkistointitarvetta. Sähköistä asiointia kehitetään prioriteettina Elmo-tietojärjestelmän jatkotyössä.

## **2.2.6. Kasvinterveys**

#### *Kasvinterveyslainsäädännön muutokset*

Evira osallistuu toimialallaan kasvinterveyslainsäädännön valmisteluun.

Viimeisimmän lainmuutoksen yhteydessä Evira esitti lausunnossaan päätöstoimivallan laajentamista kasvintuhoojien torjunnassa myös ELY-keskuksille. Nykyisin vain Evira voi ryhtyä kasvintuhoojien torjuntaan ennen kasvintuhoojan esiintymisen varmistumista. Jos myös ELY-keskuksilla olisi sama oikeus, ne voisivat antaa väliaikaisen markkinointikiellon näytteiden tutkimisen ajaksi, mikä joustavoittaisi toimintaa. MMM:n luvalla Evira voi ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin sellaisten kasvintuhoojien suhteen, joista ei ole säädetty lain perusteella annetulla asetuksella. Tämän oikeuden antaminen myös ELY-keskuksille mahdollistasi nopeamman ja joustavamman menettelyn. Evira olisi kuitenkin edelleen poikkeusluvan hakija, ja käytännössä ELYt määräisivät toimenpiteet yhteistyössä Eviran kanssa ja sen ohjauksen mukaisesti, kuten muissakin torjuntatapauksissa. Esitys on ministeriössä arvioitavana.

### *Perunan High Grade- alueen lainsäädännön kehittäminen*

Evira on tehnyt esityksen korkealaatuisen siemenperunan tuotantoaluetta koskevan lainsäädännön selkeyttämiseksi.

### *Muut Eviran toimenpiteet ja aloitteet sääntelyn ja hallinnon keventämiseksi*

- Evira on tehnyt MMM:lle esitykset eräiden kasvintuhoojien (Bemisia, TSWV ja INSV) suoja-alueiden poistamisesta. Perusteluina poistamiselle on mm. toimijoiden epätaasa-arvoinen kohtelu. Molemmilla suoja-alueilla suojataan vihannesviljelijöitä, mutta aiheutetaan samalla koristekasvien ja kukkien tuottajille suuret hävityskustannukset Eviran näkemyksen mukaan ilman, että vihannestuotannon kasvinterveyden riskit tällä tavoin merkittävästi vähenisivät. Ehdotukset ovat MMM:ssä käsitellyssä.
- Evira pystyi vaikuttamaan makroeliöitä koskeviin säädöksiin siten, että toimijoiden rekisteröitymisvaatimukset ja velvoitteet saatiin varsin kohtuullisiksi.
- Evira kehitti yhteistyössä viejien kanssa uuden toimintamallin siemenperunan Venäjän vientiä varten sen jälkeen, kun Venäjälle vientiä koskevat pakotteet ja vastapakkotteet tulivat voimaan. Samoin viljanvientiä varten luotiin Kiinan kauran ja ohran vientiprosessi, joka turvaa viennin sujuvuuden. Kumpikin näistä on hyvä esimerkki asiakaslähtöisestä toimintamallista.
- Tuonnissa Evira on yhdessä Tullin kanssa kehittänyt mm. EU:n Kiinasta peräisin olevalle puiselle pakkausmateriaalille edellyttämät tarkastukset sujuvaksi prosessiksi, josta tuojille väistämättä aiheutuva haitta tai viivytys on kyetty pitämään hyvin pieninä.
- Eviran Elmo-tietojärjestelmässä otettiin käyttöön sähköinen laboratoriolähete, joka tuo merkittävän työajan säästön laboratoriossa näytekirjauksiin käytetyn ajan selvästi vähennyttyä. Järjestelmään otettiin myös mahdollisuus paperittomaan tarkastukseen, mitä toistaiseksi kuitenkin hyödynnetään hyvin vähäisesti johtuen verkkoyhteysongelmista ja sopivan tallennuslaitteen puuttumisesta.

## **2.2.7. Siementarkastus, hukkakaura ja kasvinjalostajanoikeus**

### *Siementarkastus- ja hukkakauralainsäädännön muutokset*

Viimeisimmät muutokset siementarkastus- ja hukkakauralainsäädäntöön tehtiin v. 2015 ja Evira osallistui aktiivisesti muutosten valmisteluun MMM:ssä. Muutokset kevensivät siemenalan yrittäjien toimintaa ja vähensivät hallinnon byrokratiaa. Evira oli aloitteellinen mm. seuraavissa muutoksissa:

- Siemenperuna-asetukseen tehtiin useita muutoksia, jotka keventävät tarkastusta, alentavat kustannuksia ja nopeuttavat siemenperunan toimittamista markkinoille.
- Uuden tilan hukkakaurattomuusvaatimuksia lievennettiin, mikä helpottaa uuden tilan siementuotannon aloittamista.

- Vehnän, kauran, ohran, herneen ja osittain rukiin lajikerajoitukset poistettiin, mikä helpottaa erityisesti maatilapakkaamoiden siementuotantoa, ja mahdollistaa laajemman lajikekirjon tiloilla.

#### *Eviran uudet esitykset siemenalan lainsäädännön muutoksiksi*

Eviran tarkoituksena on esittää MMM:lle rukiin lajikerajoitusten poistamista kokonaan. Tämä helpottaisi erityisesti hybridirukiin kokeilua ja tuotantoa ja toisaalta myös kotimaisen tuotannon varmistamista.

Evira tulee lisäksi ehdottamaan MMM:lle pakkaamolupamenettelyn helpottamista niiden toimijoiden osalta, joilla on moitteeton valvontahistoria. Tämä helpottaisi pakkaamoiden toimintaa ja pienentäisi kustannuksia.

#### *Kasvinjalostusmaksujen poistaminen*

Evira on tehnyt MMM:lle esityksen kasvinjalostusmaksujen poistamisesta. MMM on ottanut esityksen huomioon sääntelyn purkamista koskevissa ehdotuksissaan siten, että maksuista luovuttaisiin v. 2015-2016. Käytännössä tämä tarkoittaisi kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain (896/1977) kumoamista. Toimenpide keventäisi hallinnollista taakkaa ensisijaisesti viranomaisissa. Tuen merkitys kasvinjalostajalle on vähäinen.

#### *Valvonnan ja hallinnon kehittämishankkeet*

Evira suunnittelee yhteyden rakentamista Elmo-tietojärjestelmän ja tukijärjestelmän välille lohkotiedoista. Tämä helpottaisi viljelijöiden työtä ja käytännössä viljelijän ei tarvitsisi olla paikalla silloin, kun viljelystarkastus tehdään tilalla. Tämä helpottaisi myös viljelystarkastajan työtä ja työnsuunnittelua. Pidemmällä ajalla tämä pienentäisi myös kustannuksia, koska tarkastaja pystyisi suunnittelemaan paremmin työnsä.

Evira selvittää parhaillaan myös vakuustodistusten painamisen mahdollisuuksia kevennetyllä menettelyllä maatilapakkaamoissa. Muutos nopeuttaisi pakkaamoiden vakuustodistusten saantia ja erien markkinoille saamista erityisesti sesonkiaikoina.

Evira on selvittänyt kokonaisuutena tarkastustoimintansa järjestämistä siten, että jatkossa yhä useampi tarkastus voitaisiin tehdä yhteistarkastuksina samoihin valvontakohteisiin, jolloin samalla valvontakäynnillä pystyttäisiin tekemään mahdollisimman monta tarkastusta. Tämä keventäisi valvonnan kohteen hallinnollista taakkaa ja alentaisi tarkastuksista perittäviä kokonaiskustannuksia. Valvonnan työssä se tehostaisi toimintaa, parantaisi valvonnan laatua ja laajentaisi tarkastajien osaamista. Yhteistarkastusten laajentaminen koskee Eviran tekemiä tarkastuksia ja ELY-keskuksissa se voisi Eviran tarkastusten lisäksi koskea myös mm. Mavin toimialan tarkastuksia. ELY-keskuksissa Eviran sektoreiden tarkastuksia on jo pitkään yhdistetty, mutta entistä tehokkaammin tulisi voida yhdistää keskenään Eviran ja Mavin tekemiä valvontakäyntejä. Esimerkiksi ELYjen suorittamien peltotukivalvontojen yhteydessä voitaisiin tehdä tiloilla siementen markkinavalvontaa. Yhteinen foorumi tarkastajaresurssien suunnitteluun on jo olemassa Mavin, Eviran ja ELYjen välisissä tulossopimusneuvotteluissa. Valvontojen yhdistäminen edellyttäisi kuitenkin myös lainsäädäntömuutoksia. Tarve valvontojen yhdistämiseen on noussut esiin myös Eviran siementarkastuksen prosessiin tekemässä ketjuauditoinnissa. Asiasta jatketaan keskustelua MMM:n hallinnonalalla. Tulevaisuudessa keskustelu tulisi laajentaa koskemaan myös samoihin kohteisiin suunnattujen tarkastusten tekemistä eri hallinnaloilla.



Evira toteaa, että olisi hyödyllistä selvittää myös sitä, miten muilla hallinnonaloilla on viety eteenpäin teknologiaa valvonnassa ja tarkastustoiminnassa. Tämä edellyttäisi hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä ja hyvien käytäntöjen vaihtamista, mihin pitäisi luoda foorumi.

### 2.2.8. Luonnonmukainen tuotanto

Evira ehdotti MMM:lle v. 2007, että valvonnasta vapautettaisiin kokonaan ne toimijat, jotka eivät markkinoi luomutuotteita. Nämä toimijat (n. 35 %) eivät hyödy valvonnasta muutoin kuin tukien kautta. Evira on toistanut ehdotusta useita kertoja, mutta koska luomutukivalvonta tukeutuu hallinnollisesti Eviran ohjaamaan luomuvalvontaan, Evira ei ole onnistunut saamaan aloitetta läpi.

Vuonna 2014 säädetyin luonnonmukaisen tuotannon valvontaa koskevan lain (luomulaki, 294/2015) valmistelun yhteydessä Evira oli avoin sille ajatukselle, että luomuvalvonta voitaisiin tehdä yksityisten valvontaelinten voimin. Se toisi tervettä kilpailua valvontaan ja voisi vauhdittaa myös uusien menetelmien ja sähköisten palvelujen kehittämistä.

Luomulaissa muutettiin Eviran aloitteesta lainsäädännön periaatteet luomuvalvontaan liittymisestä. Toimijan piti aiemmin aina tehdä hakemus valvontaan, eikä toimintaa voitu aloittaa ennen kuin ensimmäinen luomutarkastus oli tehty. Tämä johti siihen, että toimija joutui odottamaan pitkään ennen kuin pääsi aloittamaan toimintaansa. Muutoksen jälkeen riittää järjestelmään ilmoittautuminen ja tuotannon voi aloittaa heti ilmoittautumisen jälkeen.

Evira sallii nykyisin toimijoille mahdollisuuden pysyä valvonnan piirissä, vaikka toiminta olisi keskeytynyt eikä suunnitelmia tulevista luomutoiminnoista ole tiedossa. Toimijalle ei tehdä tuona aikana tarkastuksia. Toimijan ei kuitenkaan tarvitse erota valvonnasta, eikä liittyessään mahdollisesti uudelleen valvontaan tarvitse rekisteröityä uudelleen, vaan pelkkä ilmoitus riittää toiminnan aloittamiseksi. Seuraavan tarkastuksen jälkeen toimija saa uudestaan luomutodistuksen.

Vuonna 2012 Evira muutti rajanvetoa siitä, milloin toimijan on kuuluttava ELY-keskusten suorittaman luomuvalvonnan lisäksi luomuelintarvikevalvontaan, ja milloin riittää ELYjen suorittama luomuvalvonta. Tämä helpotti toimintaa maataloilla, joilla on pienimuotoista luomuelintarvikejalostusta, kuten leipomo tai yritysruoan valmistus.

Luomulain valmistelun yhteydessä Evira esitti, että kukin toimija merkittäisiin vain kertaalleen toimijaksi luomuvalvonnassa. Tällä hetkellä sama toimija saattaa olla sekä ELYjen valvonnassa alkutuotannon osalta että Eviran valvonnassa peräti kahdesti: luomurehuvalvonnassa ja luomuelintarvikevalvonnassa. Säädöstasolla muutos olisi jo nykyisinkin mahdollinen, mutta Evira ei ole vielä vienyt sitä käytäntöön, koska ELYihin kohdistuva muutospainetta on tällä hetkellä suuri, eikä kaikkia uudistuksia ole mahdollista ottaa siellä samanaikaisesti vastaan. Muutos tarkoittaisi sitä, että ELYt joutuisivat käsittelemään n. 70 toimijan tarkastuskertomukset myös elintarvikevalmistuksen, siemenpakkaamisen ja rehuvalmistuksen osalta. Toimijalle tämä olisi kuitenkin taakan keventämistä, eikä riskien voida arvioida kasvavan muutoksen johdosta merkittävästi, joten muutos otetaan suunniteltavaksi ELYjen kanssa.

Evira teki v. 2011-2012 muutoksen tulokinnassaan siitä, milloin toimijan on liityttävä valvontaan. Aikaisemmin koko ketjun piti olla järjestelmässä valvottuna toimijana. Evira vapautti valvonnasta ne toimijat, joiden toiminnassa on pelkkää alihankintaa, ja jotka siis eivät itse

omista tai markkinoi luomutuotteita. Samalla koko ketju saatiin paremmin valvottua, kun moni alihankkija, joka oli jäänyt havaitsematta, löytyi. Valitettavasti tämä uudistus johti myös siihen, että moni katveessa ollut toimija kokee, että byrokratia muutoksen jälkeen lisääntyi. Uudistuksen selkein hyöty on ollut maataloilla, jotka harjoittavat lihan suoramyyntiä tai oman viljan jauhattamista. He voivat nyt käyttää lähiteurastamoita tai lähimyllyä, vaikka teurastamo tai mylly ei itse halua ilmoittautua luomuvälvontaan. Toinen hyötyjäryhmä olivat pienet tukut, joilla ei ole omaa varastoa, vaan ne varastoivat tuotteet alihankkijalla.

Evira valmistautuu EU:ssa parhaillaan keskusteltavana olevaan riskiperusteiseen valvontaan keräämällä luomutarkastuksilla toimijoilta tietoa seikoista, jotka lisäävät tai vähentävät riskiä. Tavoitteena on voida keventää valvontaa osalle toimijoista. Tästä on saatu valitettavasti huonoa palautetta, koska toimijat ja tarkastajat kokevat, että tarkastuslomakkeen sivujen määrä on kasvanut, joten tarkoituksena on analysoida kartoituksen hyötyä ja keventää sitä ensi vuonna.

Evira ehdotti byrokratiakevennyksiä luomuvälvonnän maksujärjestelmään. Ehdotus toteutettiin. Viljelykasveista oli aikaisemmin määrätty kustakin eri maksu hehtaarilta. Silloin sekä tarkastajat että ELYt käyttivät paljon aikaa viljelykasvien maksujen tallentamiseen. Nyt järjestelmässä peritään sama maksu hehtaarilta viljelykasvista riippumatta.

Evira on poistanut vaatimuksen hakea lupa tilapäiseen rinnakkaisviljelyyn luomuyksikön sisällä. Lupamenettely ja luvan hakematta jättäminen oli ennen sitä aiheuttanut toiminnassa eniten markkinointikieltoja.

Osa vähittäiskaupoista on ollut Eviran luomuvälvonnassa luomuelintarvikkeen käsittelyn vuoksi. Evira on muuttanut tulkintaa siitä, milloin vähittäiskaupan pitää liittyä valvontaan, ja mahdollistaa nyt elintarvikkeiden pakkaamisen valvontajärjestelmään kuulumatta, jos toimija ei tee luomumerkintöjä, vaan ainoastaan valmistaa luomutuotteita välittömään myyntiin. Tämä helpottaa luomuelintarvikkeiden myyntiä palvelutiskeiltä (esim. liha ja juusto).

Kansallisen luomuasetuksen mukaisesti valvontaviranomaiset (ELYt, Evira, Valvira) ovat vuodesta 2011 antaneet toimijalle valvontaan kuulumisesta asiakirjan nimeltä asiakirjaselvitys. Toimijan tulee aina pyytää tästä asiakirjasta kopio tavarantoimittajalta. Tähän liittyen Evira on tehnyt prosessiin seuraavat parannukset v. 2014-2015 aikana:

- Asiakirjasta käytetään jatkossa selvyden vuoksi nimitystä luomutodistus. Luomutodistus on tallennettu myös Eviran internetissä olevaan hakupalveluun, josta toimijat voivat ladata tai tulostaa itselleen siitä kopion.
- Ostajan ei tarvitse enää pyytää luomutodistuksesta kopiota, vaan riittää, että hän on dokumentoinut sen, miten hän on varmistanut luomutodistuksen olemassaolon internetin kautta.
- Toimijalle annetaan jatkossa vain luomutodistus tilanteissa, jossa toiminnassa ei ole korjattavaa tai huomautettavaa. Aikaisemmin hänelle annettiin sekä päätös että todistus, joten yksi tarpeeton asiakirja jää pois prosessista.

## **2.2.9. Elintarvikeviennin edellytykset**

### **2.2.9.1. Elintarvikeviennin edistäminen**

Elintarvikeviennin edistäminen on viime vuosina ollut hallitusohjelmiin sisältyvä keskeinen tavoite. Evira varmistaa valvonnalla vientiedellytyksiä ja neuvoo ja kouluttaa vientiyrityksiä.

Evira pyrkii varmistamaan, että jo olemassa oleva vienti mahdollistuu asetettujen vaatimusten mukaisesti. Perusvaatimus viennissä on, että suomalaiset laitokset ja niiden valvonta täyttävät ja noudattavat EU:n ja Suomen lainsäädännön vaatimuksia. Tämä varmistetaan Eviran toimialalla elintarvikeketjun kansallisella valvontajärjestelmällä. Useat EU:n ulkopuoliset maat edellyttävät lisäksi, että vientiyritykset noudattavat toiminnassaan kohdemaan omia lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Tämän varmistamiseksi Evira toimeenpanee maakohtaisia vientivalvontajärjestelmiä (esim. USA, Kiina, Venäjä/tulliliitto). Viennin jatkuvuuden varmistamisen lisäksi Evira pyrkii mahdollistamaan uutta vientiä uusiin kohtemaihin (esim. Etelä-Afrikka, Brasilia, Indonesia, Etelä-Korea, Singapore). Käytännössä tämä edellyttää markkinoillepääsyhankkeen käynnistämistä ja vientiselvityksiä, joiden laajuus riippuu kohdemaan vaatimuksista. Viennin edistämiseksi Eviralle on myönnetty vuosille 2015-2017 erillistä rahoitusta markkinoillepääsyhankkeisiin ja viennin tietojärjestelmiin. Rahoituksella Evira pystyy valmistelevaan uusien kohtemaiden edellyttämää viennin markkinoillepääsyä. Lisäksi Evira valmistelee sähköistä e-Cert –järjestelmää, jolla olisi jatkossa mahdollista toimittaa sähköisesti viennin edellyttämiä virallisia todistuksia ja liiteasiakirjoja eri kohtemaihin. Hankkeella edistetään ajankohtaisesti vientiä Kiinaan. Sähköistä järjestelmää tullaan laajentamaan myös Venäjän/tulliliiton kanssa tehtävään yhteistyöhön.

### 2.2.9.2. Eviran uudet hanke-esitykset

#### *Viennin markkinoillepääsyhankkeiden edistäminen*

Evira on hakenut MMM:ltä rahoitusta elintarvikeviennin markkinoillepääsyhankkeiden edistämiseen. Hanke sisältyy hallitusohjelman kärkihanke-esityksiin MMM:n hallinnonalalla ja sen esitetään kestävän kolme vuotta ajalla 2016-2018. Hankkeen tavoitteena on luoda vientitoimijoille mahdollisuuksia viedä tuotteitaan uusiin EU:n ulkopuolisiin kohtemaihin.

Eläimistä saatavien elintarvikkeiden vienti EU:n ulkopuolisiin maihin perustuu yleisesti kansainvälisiin sopimuksiin, joilla pyritään ensisijaisesti säännöstelemään kansainvälistä kauppaa ja estämään tarttuvien eläintautien leviäminen. Usealla viennin määränpäävaltiolla on myös omaan lainsäädäntöönsä liittyviä vaatimuksia tai ehtoja, jotka viejän tulee ottaa huomioon. Vaatimukset voivat ylittää EU:n ja Suomen kansallisten säädösten vaatimukset. Viennin määränpäävaltion lainsäädäntö ja viranomaisvaatimukset tulee selvittää vientimahdollisuuksien saamiseksi ja niitä tulee noudattaa viennissä.

Joissakin tapauksissa viennin kohtemaiden viranomaiset edellyttävät viennin aloittamiseksi tai mahdollistamiseksi Suomen viranomaisten tekemän tai teettävän selvityksiä esim. Suomen eläintautitilanteesta, elintarviketurvallisuustilanteesta ja näihin asioihin kohdistuvasta valvonnasta ja valvontajärjestelmästä (markkinoillepääsyhankkeisiin liittyvät vientiselvitykset). Vientiselvityksissä voi yleisten Suomen tilanteeseen ja järjestelmiin liittyvien osioiden lisäksi olla myös yksittäisiin laitoksiin ja niiden toimintaan liittyviä osioita. Markkinoillepääsyhanke voi tehtävien selvitysten lisäksi sisältää tarkastuskäyntejä, auditointeja, viranomaisten ja toimijoiden kouluttamista ja muita toimenpiteitä.

#### *Vientivalvontajärjestelmien subventio*

Evira on toimittanut MMM:lle hakemuksen, jossa esitetään, että valtio voisi subventoida Eviran ylläpitämiä Venäjän/tulliliiton ja Kiinan valvontajärjestelmiä siten, että Evirassa vuoden 2016 alusta käynnistettävien vientivalvontajärjestelmien kustannuksia ei vielä vuonna 2016 perittäisi toimijoilta. Esitys sisältyy hallitusohjelman kärkihanke-esityksiin MMM:n hallinnonalalla.

Lähtökohtana on, että vientitoimija vastaa aina itse siitä, että sen toiminta ja tuotteet täyttävät viennin kohdemaan vaatimukset. Mm. Kiinan ja Venäjän/tulliliiton lainsäädännössä vaaditaan sellaisia vientituotteita koskevia toimenpiteitä, jotka poikkeavat EU-lainsäädännöstä tai ylittävät sen vaatimukset. Suomen lainsäädäntöön perustuvasta vientitoimijan omasta vastuusta huolimatta viennin kohdemaat edellyttävät lähes aina, että viejamaan toimivaltainen viranomaisella tavalla varmentaa viennin kohdemaan vaatimusten täyttymisen vientilaitoksissa ja vientituotteissa. Tämän vuoksi Evira on perustamassa Venäjän/tulliliiton vientiä ja Kiinan vientiä koskevia maksullisia viennin valvontajärjestelmiä, joihin vientitoimijat voivat liittyä.

Valvontajärjestelmillä varmistetaan viennin kohdemaan viranomaisen vaatimusten mukaisesti vietäville eläimille ja eläimistä saaduille tuotteille asetettujen eläintautivaatimusten ja elintarviketurvallisuusvaatimusten täyttymisestä, sekä hallinnoidaan määrämuotoisten eläinlääkintötodistusten käyttöä.

Vientivalvontajärjestelmään verrattavaa palvelua on jo vuodesta 2010 tarjottu Evirasta toimijoille maksutta. Tämä toiminta ei ole lakisääteistä, koska lainsäädännössä ei ole asetettu Eviralle vientivalvontaan liittyviä tehtäviä, eikä Eviralle ole osoitettu näihin tehtäviin määrärahoja ja valtion budjetissa. Evira onkin mahdollisuuksiensa mukaan siirtänyt vientitoiminnoilleen voimavaroja muista toiminnoistaan.

Tällainen toiminta on ollut Eviralle mahdollista niin kauan kuin vientilaitosten ja vientilaitokseksi pyrkivien laitosten määrä on ollut melko vähäinen ja viennin kohdemaiden vaatimukset valvonnalle ovat olleet vähäisemmät. Vuodesta 2010 Venäjän/tulliliiton hyväksymien vientilaitosten ja vientilaitokseksi pyrkivien laitosten määrä on kuitenkin kasvanut ja eri kohdemaiden vaatimusten määrä lisääntynyt ja monimutkaistunut. Tämän vuoksi Eviran käytettävissä olevilla voimavaroilla ei ole voitu enää viime vuosina varmistaa, että vientiin liittyvä toiminta säilyisi riittävän tehokkaana. Tehokkuus tarkoittaa sitä, että viennin kohdemaiden edellyttämiin toimenpiteisiin ryhdytään välittömästi ja että toimijoita pystytään palvelemaan kohtuullisessa ajassa.

Jotta Evira voisi varmistaa toimintansa tehokkuuden jatkossa, Venäjän/tulliliiton ja Kiinan vientivalvontajärjestelmille on osoitettava riittävät voimavarat. Evira on arvioinut Venäjän/tulliliiton ja Kiinan vientivalvontajärjestelmien kustannusten olevan yhteensä 260 000 euroa vuodessa. Kustannukset on tarkoitus jakaa kaikkien näihin vientivalvontajärjestelmiin sitovasti ilmoittautuneiden 85 vientilaitoksen kesken, jolloin kunkin laitoksen vientivalvontajärjestelmäkohtaisen vuosimaksun suuruus olisi 3 058 euroa.

#### *Pk-yritysten vientiosaamisen lisääminen*

Evira on hakenut MMM:ltä rahoitusta pk-yritysten vientiosaamisen lisäämiseen tähtäävän hankkeen toteuttamiseksi. Hanke sisältyy hallitusohjelman kärkihanke-esityksiin MMM:n hallinnonalalla ja sen esitetään kestävän kolme vuotta ajalla 2016-2018. Hankkeen tavoitteena on parantaa yritysten osaamista ja tietoisuutta viennin edellytyksistä sekä lainsäädännöllisistä ja muista vaatimuksista, joita vientituotteen valmistajan tai varastojen on noudatettava voidakseen viedä tuotteitaan EU:n ulkopuolisiin maihin.

Hankkeessa kartoitettaisiin yhdessä pk-yritysten kanssa niiden kiinnostusta vientiin, vientimahdollisuuksia ja -edellytyksiä ja vientikohteita, sekä lisättäisiin yritysten vientiosaamista tarjoamalla ja järjestämällä koulutusta, valmennusta ja konsulttoivia käyntejä yrityksissä konkreettisten tulosten saavuttamiseksi ripeämmällä aikataululla. Hankkeessa hankittaisiin lisäksi vientiyritysten käyttöön tarpeellista tutkimustietoa ja asiantuntijapalveluita sekä tuo-

tettaisiin tarvittavaa materiaalia yrityksille sekä koulutusta tai neuvontaa järjestäville tahoille.

Hanke toteutettaisiin yhdessä pk-yritysten kanssa käyttäen valmentavaa ja opastavaa toimintatapaa ja tekemällä työtä viennin edistämiseksi yhdessä yritysten kanssa. Hanke toteutettaisiin yhteistyössä Eviran esittämän elintarvikealan pk-yritysten neuvonta hankkeen kanssa tavoitteena luoda uusia pysyviä neuvonnan toimintamalleja ja yhteistyöverkostoja pk- ja vientiyrityksille.

### **2.2.10. Ensisaapumisvalvonta**

Eviran tehtäviin kuuluu EU:n sisämarkkinoilla muista jäsenvaltioista Suomeen tuotavien eläimistä saatavien elintarvikkeiden ja tuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonta. Evira vastaa valvonnasta, ohjaa sitä ja huolehtii ensisaapumistoimijoiden rekisteröinnistä ja toiminnan tilastoinnista. Käytännön tarkastustyö tehdään pääosin kunnissa sopimusperusteisesti.

Ensisaapumisvalvonnassa on viime vuosina keskitytty pääasiallisesti salmonellavalvontaan, jossa Suomelle on myönnetty EU:ssa erityisvakuudet salmonellan ehkäisemiseksi. Myös jatkossa valvonnan painopisteenä tulee olemaan salmonellavalvonta ja muuta valvontaa ja siihen liittyvää tiedonkeruuta vähennetään edelleen mm. lopettamalla toimijoiden sisämarkkinoilta tuomia elintarvikkeita koskevien kuukausi-ilmoitusten kerääminen. Tämä on iso muutos ja keventää huomattavasti viranomaisten ja toimijoiden työtä ja taloudellista taakkaa.

### **2.2.11. Eläinlääkäriammattin harjoittaminen**

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain muutokset (HE 28/2015) tulevat voimaan v. 2016 alusta. Lainmuutokset keventävät byrokratiaa eläinlääkäreiden laillistuksessa ja eläinlääkäreitä koskevien kantelujen käsittelyssä. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään kanteluprosessia, turvaamaan niiden oikeudet, joita asia koskee, sekä keventämään useissa tapauksissa tarpeettoman raskaaksi käyneitä ja viranomaisia kohtuuttomasti työllistäviä kanteluprosesseja. Laillistamisen byrokratia vähenee siten, että tietyissä tapauksissa hakemuksen liiteasiakirjoja ei enää tarvitse toimittaa alkuperäisinä tai virallisesti oikeaksi todistettuina, ellei Evira sitä erikseen pyydä. Myös painetun eläinlääkäriluettelon julkaisuväituksesta luovutaan, mikä säästää hallinnon resursseja. Evira vastaa toimivaltaisena viranomaisena laillistuksista sekä yhdessä AVlen kanssa kanteluiden käsittelystä ja on ollut tiiviisti mukana lainmuutosten valmistelussa.

## **3) Valvonnan ohjaus, toimintatavat ja niiden kehittäminen**

### **3.1. Eviran normiohjaus, ohjeet ja tulkinnat**

Eviralle on annettu lainsäädännössä vain harvoin norminantovaltaa eli valtuuksia antaa toimialallaan sitovia määräyksiä. Ohjeita lainsäädännön toimeenpanemiseksi ja säädösten soveltamisen tulkittamiseksi Evira antaa lainsäädännön perusteella valvontaviranomaisille ja eräissä tapauksissa myös toimijoille kaikilla toimialoillaan. Eviran ohjeet ovat luonteeltaan suosituksia, mutta käytännössä toimialan valvontaviranomaiset harvoin poikkeavat niistä ilman erityistä syytä tai perustetta.

Evira tehostaa ja yhtenäistää laatutyössään ohjeiden valmistelua sekä parantaa niiden laatua ja selkeyttä toteuttamalla v. 2016 valvonnassaan ohjeistusta koskevan sisäisen auditoinnin. Ohjeiden perkaamiseksi sekä määräysten ja hallinnon keventämiseksi Evira aloittaa lisäksi v. 2016 hankkeen, jossa käydään läpi ohjeet ja tulkinnat sisällöllisesti tästä näkökulmasta ja arvioidaan myös ohjeiden antamisen tarpeellisuutta. Evira toteaa, että ohjeiden tarpeellisuus on kytköksissä EU:n ja kansallisen lainsäädännön sisältöön, ts. siihen, kuinka väljä tai yksityiskohtainen on lakien ja asetusten sääntelyn taso, ja kuinka paljon niissä arvioidaan olevan tarkemman ohjeistuksen tarvetta. Evira toteaa, että tarvetta ohjeiden antamiseen tulisi vähentää huolehtimalla säädösten yksinkertaisuudesta ja selkeydestä, selkeitä säännöksiä ei tarvitse tulkita. Säädosvalmistelun vaikutusarvioinnin tulee olla kattavaa ja sen yhteydessä on arvioitava myös byrokraatiavaikutukset huomioiden ohjeistukselle vaihtoehtoiset ohjauskeinot. Silloin kun lainsäädäntöä täydentäviä määräyksiä tai ohjeita tarvitaan, niiden antamiseen tulee olla lainsäädännössä asianmukaiset, riittävän tarkkarajaiset valtuudet. Evira toteaa, että silloin, kun lisäsääntely on tarpeen, tulee jatkossa arvioida painokkaammin myös sitä, milloin Eviralle olisi tarkoituksenmukaista antaa sitovaa määräyksenantovaltaa suositusluonteisen ohjeistuksen sijasta.

Evira tiedottaa ohjeistaan ja tulkinnoistaan aktiivisesti viestinnän eri keinoin ja ne ovat löydettävissä Eviran internetissä. Ohjeet löytyvät myös Eviranet -viranomaisverkosta, mikä on hyödyllinen työväline myös valmisteltaessa ohjeita yhteistyössä muiden toimialan valvontaviranomaisten kanssa. Ohjeita käydään läpi yksityiskohtaisesti myös viranomaisten ja toimijoiden koulutuksissa.

### **3.2. Hyvän käytännön ohjeet sekä laatu- ja vastuullisuusjärjestelmät**

EU:n elintarvike- ja rehulainsäädäntö edellyttää jäsenvaltiota kannustamaan toimijoita laatimaan kansallisia ohjeita toimialansa hyvistä hygieniakäytännöistä ja riskienhallinnasta. Ohjeita voidaan käyttää rehu- ja elintarvikealalla, alkutuotanto mukaan lukien, sekä laatia soveltaen arvioitavaksi myös eläimistä saatavia sivutuotteita ja eläinten hyvinvointia koskevaan toimintaan.

Hyvän käytännön ohje on keino ratkaista ongelmia, joita toimijoilla voi tulla eteen lainsäädännön vaatimusten noudattamisessa. Ohje auttaa yrityksiä hallitsemaan vaaroja ja osoittamaan lainsäädännön vaatimusten täyttymisen. Ohjeessa voidaan kuvata käytännönläheisellä ja yksinkertaisella tavalla toimijan vaarojen hallintamenetelmiä ilman, että selostetaan yksityiskohtaisesti vaarojen luonnetta ja kriittisten hallintapisteiden mahdollista tunnistamista. Ohje auttaa toimijoita myös, kun tehdään päätöksiä tietyn vaatimuksen välttämättömyydestä, tarpeellisuudesta, asianmukaisuudesta tai riittävyydestä. Siitä saattaa olla hyötyä myös silloin, kun määritetään keinoja tietyn lainsäädännössä esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Hyvän käytännön ohjeiden tarkoitus on erityisesti opastaa ja tukea toimijoita lainsäädännön soveltamisessa. Ohjeiden käyttö on toimijoille vapaaehtoista.

Toimiala laatii hyvän käytännön ohjeen noudattaen asiaa koskevia EU-säännöksiä ja menettelytapaohjeita. Evira arvioi sille toimitetun ohjeen ja auttaa arviointiprosessissa laatijaa tarkistamaan ja täydentämään ohjetta niin, että se on asianmukainen hyväksyttäväksi arvioinnissa. Kun ohje on arvioitu ja sen on todettu täyttävän vaatimukset, Evira toimittaa sen Euroopan komissiolle lisättäväksi komission ylläpitämään, internetistä löytyvään luetteloon kansallisista hyvän käytännön ohjeista. Ohjeen laatijalta edellytetään ohjeen aktiivista levittämistä alan toimijoille ja muille toimialoille.

Arvioituja hyvän käytännön ohjeita on tällä hetkellä 13 ja ne koskevat mm. myymälöiden ja ravintoloiden omavalvontaa, elintarvikekuljetuksia, rehuntuotantoa, lihasiipikarjan ja kasvis-

ten hygieniää, puutarhakasvien alkutuotantoa sekä eri eläinlajien lopetusta ja teurastusta. Arvioitavana ohjeita on tällä hetkellä kuusi ja ne koskevat pienmeijerituotantoa, raaka- maidon ja ternimaidon tuotantoa ja myyntiä, mehiläistarhausta, luonnontuotteiden omavalvontaa, luonnonyrttejä sekä rannikko- ja sisävesikalastusta.

Hyvän käytännön ohjeiden lisäksi Evira kannustaa toimialansa yrityksiä laatimaan toimintaansa koskevia laatu- ja vastuullisuusjärjestelmiä. Evira hyväksyy laatu- ja vastuullisuusjärjestelmiä toimialallaan elintarvikelainsäädännön vaatimuksia noudattaen. Hyväksymisjärjestelmä on elintarvikeketjun toiminnassa verrattain uusi ja ensimmäiseksi kansalliseksi laatu- ja vastuullisuusjärjestelmäksi Evira on hyväksynyt vuonna 2013 Sikava-terveydenhuoltojärjestelmään perustuvan laatu- ja vastuullisuusjärjestelmän, joka näkyy kuluttajille termillä ”Laatuvastuu”.

Hyvän käytännön ohjeet sekä laatu- ja vastuullisuusjärjestelmät auttavat toimijoita varmistamaan ja osoittamaan toimintansa säädösten mukaisuutta ja vastuullisuutta ja ne tukevat ja keventävät osaltaan viranomaisten suorittamaa valvontaa.

### 3.3. Muut periaatteet ja toimintatavat

#### *Asiakas ensin ja mukaan työhön*

Lähtökohtana Eviran toiminnassa on asiakaslähtöisyys: asiakkaan toiminnan, tarpeiden ja odotusten huomioiminen kaikessa toiminnassa. Asiakasnäkökulmaansa Evira on vahvistanut viime vuosina johtamalla ja toteuttamalla toimintaansa prosesseina, jotka alkavat asiakkaasta ja tuottavat asiakkaalle Eviran tehtävänä olevia valvonta-, tutkimus-, laboratorio- ja asiantuntijapalveluita. Tavoitteena on tuottaa laadukasta palvelua ripeästi ja sujuvasti, asiakkaita tasapuolisesti kohdellen. Myönteiseen ajatteluun perustuva kumppanuus sekä rohkeus ja vastuullisuus asiakastyössä ja ratkaisujen etsimisessä ovat Eviralle tärkeitä arvoja. Evira perustuu yhdessä toimijoiden kanssa elintarvikeketjun haasteisiin sekä asiakkaiden tarpeisiin ja prosesseihin pyrkimyksensä yhteisten päämäärien edistäminen, asiakasarvon tuottaminen ja asiakkailta oppiminen. Toimintatavoissa painottuvat yhteistyö, asioiden avoin valmistelu, kuuntelu ja ennakoiva viestintä. Asiakasymmärrystä ja ohjautuvuutta lisätään osallistamalla asiakkaat toiminnan suunnitteluun, ohjaukseen ja työn tekemiseen.

#### *Ennakointi ja ongelmien ennaltaehkäisy*

Eviran toimintaperiaatteena on ennakointi ja ongelmien ennaltaehkäisy. Reaktiivisuuden sijasta painotetaan proaktiivisuutta ja suunnitelmallisuutta. Riskienhallinnassa toimenpiteitä ja voimavaroja kohdennetaan sinne, missä riskit elintarvikeketjun turvallisuudelle ovat suurimmat, ja vähennetään siellä, missä toiminta täyttää turvallisuuden ja lainsäädännön vaatimukset.

#### *Viranomaisketjun toimivuuden varmistaminen ja jatkuva parantaminen*

Eviran tehtävänä on varmistaa elintarvikeketjun turvallisuuden viranomaisketjun toiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimintavarmuutta koko ketjussa yhtenä prosessina. Toimintaa varmistetaan valvonnan suunnittelulla ja ohjauksella, valmiusjärjestelmillä ja huolehtimalla voimavarojen riittävydestä ja pätevyydestä sekä toiminnan laadusta. Erittäin tärkeää on seurata korjaavien toimenpiteiden toteuttamista valvontaketjussa ja elinkeinonharjoittajien toiminnassa.

Valvontaa suunnitellaan ja toteutetaan elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman (VASU) ja siihen pohjautuvien ketjun viranomaisten vuosisuunnitelmien perus-

teella. Suunnittelu perustuu toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden säännölliseen arviointiin ja jatkuvaan parantamiseen. Toimintaa valtakunnallisesti suunniteltaessa otetaan huomioon saavutetut työn tulokset, joita seurataan vaikuttavuutta ja tehokkuutta osoittavilla mittareilla. Kehittämistarpeita tunnustetaan toiminnan raportoinnista, auditoinneista ja laadunhallinnasta. Erityisen tärkeää on parantaa toimintaa kansalaisilta, yhteistyökumppaneilta ja asiakkailta saadun ja kerätyn palautteen perusteella.

Toimintaa kehitettäessä tavoitteena on uusien toimintatapojen, ratkaisuvaihtoehtojen ja innovaatioiden löytäminen. Tässä työssä Eviran vahvuutena ovat vahva asiantuntijuus, paras saatavilla oleva tutkimustieto sekä henkilöstön hyvä ammattitaito ja sen jatkuva kehittäminen. Eviran työn riippumattomuus ja luotettavuus perustuvat huolelliseen tieteelliseen riskien arviointiin, eri vaihtoehtojen punnitsemiseen sekä aktiiviseen vuoropuheluun. Toiminnan uudistumisen tärkeänä perustana on kehittyvä ja innovatiivinen kansallinen ja kansainvälinen asiantuntijaverkosto.

Evira arvostaa hallituksen pyrkimyksiä uusien innovaatioiden ja kokeilujen edistämiseen hallitusohjelman kokeilukulttuuria koskevassa hankkeessa. Evirassa on meneillään ja suunnitteilla useita pilotteja ja kokeiluja elintarvikeketjun valvonnan ja tutkimuksen kehittämiseksi. Ajankohtaisimpia näistä ovat Eviran ohjauksen ja toimintatavan uudistaminen ”Valvojasta valmentajaksi” –ajattelutavan mukaiseksi sekä toiminnan tehostaminen ja yksinkertaistaminen ns. Lean -ajattelua ja työtapoja soveltamalla.

#### *Toiminnan auditoinnit*

Evira tekee auditointeja toimialansa valvontaketjun toiminnan varmistamiseksi. Auditoinnit kohdistuvat Eviran omaan toimintaan (sisäiset auditoinnit), muiden valvontaketjun viranomaisten toimintaan (valvonnan arviointi- ja ohjauksenkäynnit) ja elintarviketurvallisuuden tietyn tehtäväalueen koko viranomaisketjuun (ketjuauditoinnit). Toimialaan kohdistuu lisäksi ulkopuolisia auditointeja, kuten FVO:n auditoinnit ja ministeriöiden tilaamat auditoinnit. Eri-tyyppiset auditoinnit ja arviointi- ja ohjauksenkäynnit täydentävät toisiaan. Niillä saadaan tärkeää palautetta viranomaisketjun toiminnan ja ohjauksen onnistumisesta ja ne ovat yksi tapa käydä vuoropuhelua myös sidosryhmien ja toimijoiden kanssa ja saada heiltä palautetta.

*Ketjuauditoinnin* tavoitteena on todentaa valvontakokonaisuus kerrallaan se, miten tehokkaasti ja vaikuttavasti elintarvikevalvontaketju toimii tavoitteidensa saavuttamiseksi. Ketjuauditointien tekemistä varten Eviraan on perustettu riippumaton auditointielin, jonka auditointijat on koulutettu eri tahoilta elintarvikeketjun toimijoita. Ketjuauditointeja on tehty tähän mennessä kaksi: siemenen markkinavalvonnan ja eläinperäisten elintarvikkeiden viarasainevalvonnan auditoinnit. Toimijoiden, muiden viranomaisten ja Eviran henkilöstön haastattelujen pohjalta auditoinneista on saatu kehittämisohjeita mm. ohjeistuksen selkeyttämiseen sekä valvonta- ja analyysipalveluiden tehostamiseen elinkeinon ja valvontaketjun viranomaisten toimintaa paremmin hyödyttäväksi.

*Valvonnan arviointi- ja ohjauksenkäynnejä* on tehdään kaikilla valvonnan tehtäväalueilla. Niiden tavoitteena on varmistaa viranomaistoiminnan vaatimustenmukaisuus ja yhtenäisyys sekä kehittää toimintaa. Arviointi- ja ohjauksenkäyntien tuloksena Evira on parantanut ohjeistustaan ja toimintaansa sekä tehnyt korjausohjeita ketjun viranomaisten ja tarkastajien työhön.

#### *Toimintatapana ”Valvojasta valmentajaksi”*

Julkisen hallinnon tehtävissä ja toimintatavoissa on paljon uudistumistarvetta ja tarvetta luopua vanhoista asenteista ja toimintatavoista. Yhteiskunnallisen vaikuttavuutensa parantamiseksi viranomaisten on siirryttävä perinteisestä viranomaisroolista ja byrokraattiseksi



koetusta hallinnosta laadukkaaseen asiakaspalveluun, mahdollistajaksi, edellytysten luojaksi ja lisäarvon tuottajaksi yhteiskunnassa.

Evira tiedostaa hyvin sen, että elintarviketurvallisuutta ei voida nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä varmistaa lisäämällä valvontaa. Vastuu toimintansa ja tuotteidensa turvallisuudesta ja säädöstenmukaisuudesta on Eviran tehtäväalueella toimijalla. Viranomaisvalvonnalla tuetaan ja varmistetaan toiminnan asianmukaisuutta ja vaatimusten noudattamista. Viranomaistehtäviä hoidettaessa ja valvontaa suoritettaessa pyritään samalla todentamaan asiakkaan toiminnan vastuullisuutta ja auttamaan asiakasta asiantuntemuksella. Tämä parantaa asiakkaan osaamista ja edistää hänen mahdollisuuksiaan parantaa toimintansa kilpailukykyä ja kannattavuutta.

Perinteisten valvontakäyntien, tarkastusten ja lupamenettelyjen sijaan Evira on vahvistanut muita ohjauskeinoja elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi. Näitä ovat erityisesti viranomaisten ja toimijoiden ohjeistus, koulutus, neuvonta ja viestintä. Ensisijaista vaikutusten aikaansaamiseksi on viranomaisten ja toimijoiden yhteistyö. Toimintaa ja prosesseja suunnitellaan ja tehdään yhdessä asiakkaiden kanssa. Yhteistyö lisää osapuoltensa keskinäistä luottamusta, osaamista ja ymmärrystä ja sitouttaa heitä yhteisiin päämääriin kaikkia hyödyttäen.

Valvojien ja toimijoiden yhteistyö ja tietojenvaihto on jo arkipäivää useimmilla valvonnan sektoreilla. Evira pitää kuitenkin tarpeellisena vahvistaa edelleen tätä toimintatapaa luomalla uusia työtapoja ja käytäntöjä valvontakulttuurin, asenteen ja ajattelutavan muokkaamiseksi perinteisestä valvontatyöstä asiakaslähtöisempään suuntaan.

Eviran käynnistää kokeiluna ”Valvojasta valmentajaksi” –ohjelman, jonka tarkoituksena on luoda tulevaisuuden tarpeita vastaava valvonnan toimintamalli, jossa elintarviketurvallisuuden tavoitteisiin edetään entistä painokkaammin yhdessä asiakkaiden kanssa. Ohjelman tueksi Evira on hakenut MMM:ltä rahoitusta Pohjois-Karjalan alueella v. 2017-2018 toteutettavaan pilottiin, jossa asiakkaan prosesseihin ja tarpeisiin perustuvalla valvontapalvelujen uudistamisella yrittäjistä tulee aktiivinen ja vastuullinen elintarviketurvallisuuden edistäjä. Viranomaisketju ja neuvonta- ja koulutusorganisaatiot auttavat hankkeessa toimijoita tuntemaan säädösten vaatimukset ja toimimaan niiden mukaan ja tukevat heitä hyödyntämään niitä liiketoiminnassaan. Valmennuksen tavoite ei ole pelkästään tiedon jakaminen, vaan yrittäjän osaamisen ja toiminnan parantaminen valmentavalla otteella, jossa puolin toisin opitaan uusia asioita kokemusten kautta.

Tavoitteena on, että kokeilun myötä syntyy yhteinen ymmärrys hallinnon vaikutuksista ja mahdollisuuksista yritysten toimintaedellytysten edistämiseen viranomaistavoitteiden yhteydessä. Hanke lisää yrittäjien ymmärrystä valvonnan vaatimuksista ja luo valmiuksia muuntaa ne kilpailueduksi. Turvallisuusriskit voidaan välttää yhteistyössä ennen niiden realisoitumista. Viranomaisten työmäärä vähenee, kun yritykset tekevät asiat kerralla oikein, jolloin valvonnan voimavaroja voidaan siirtää ennakointiin, riskien tunnistamiseen ja niihin varautumiseen, ja kohdentaa valvontaa sinne, missä riskit ovat suurimmat. Lopputuloksena viranomaisten tavoitteet ja toimijoiden onnistuminen kohtaavat ja kokonaisturvallisuus elintarviketietä nousee. Ohjelmassa hyödynnetään myös digitalisaatiota.

Valvojasta valmentajaksi –ajattelutapaa on tarkoitus toteuttaa myös Eviran MMM:lle esittämässä pk-yrittäjien neuvontaa ja vientiyritysten osaamista lisäävissä kärkihankkeissa.

### *Lean- ajattelun ja työtapojen käyttöönotto*

Evira on ottanut toiminnassaan käyttöön ns. Lean-menetelmän mukaisen ajattelumallin ja työtavat. Tavoitteena on tehostaa ja yksinkertaistaa toimintaa asiakkaan kokeman arvon ja palvelun laadun parantamiseksi, prosessien sujuvoittamiseksi sekä hukkatyön ja virhemah-

dollisuuksien ennaltaehkäisemiseksi. Lean -ajattelussa on kysymys toiminnan jatkuvasta kehittämisestä, jossa kaikki ovat mukana arkityössään, pienin askelin ja oivalluksin.

## 4) Toimenpiteet Eviran toimialan vaikuttavuuden parantamiseksi ja hallinnon tehostamiseksi

### 4.1. Eviran toiminnan vaikuttavuuden keskeiset haasteet

Keskeisiä haasteita julkisen hallinnon vaikuttavuuden parantamisessa ovat julkisen hallinnon johtamiseen, rooliin ja tehtäviin, tuottavuuteen sekä vaikuttavuuden osoittamiseen liittyvät haasteet. Eviran haasteet toimialansa vaikuttavuuden parantamisessa vastaavat pitkälti näitä julkisen sektorin yhteisiä haasteita.

Eviran onnistuminen toimialansa valvontaketjun ohjaamisessa edellyttää toiminnan kokonaisvaltaista johtamista, muutosvalmiutta ja uudistumiskykyä sekä hyvää tulevaisuuden, toimintaympäristömuutosten ja riskien hallintaa. Erityisen tärkeää on työn tekeminen yhdessä, yli organisaatorajojen julkisen ja yksityisen yhteistyönä, vuorovaikutteisesti, yhteisin tavoittein. Päätöksentekijöiden ja kansalaisten on voitava luottaa viranomaisketjun ja elinkeinon yhteistyön hyviin tuloksiin. Kansantaloutemme haastavassa tilanteessa toiminta ja talous on pidettävä tasapainossa ja tehtävien hoitamisesta, jatkuvuudesta ja voimavarojen viisaasta kohdentamisesta on huolehdittava.

### 4.2. Eviran johtamisen ja toimeenpanon parantaminen

#### *Strategia ja kokonaisarkkitehtuuri*

Eviran on linjannut strategiassaan toimintansa strategiset tavoitteet ja päämäärät vuosille 2014-2020. Strategian mukaan Eviran ja elintarviketjun valvonnan strategiset päämäärät ovat seuraavat:

- Elintarviketurvallisuuden, eläinten terveyden ja kasvinterveyden korkea taso säilyy.
- Eläinten hyvinvointi paranee.
- Korkealaatuisen ruoan tuottamisen edellytykset turvataan ja maa- ja elintarviketalouden tuotantokyky kasvaa.
- Maa-, metsä- ja elintarviketalous sopeutuvat kestävästi ilmastonmuutokseen.
- Elintarvikeketjun toiminnan vastuullisuus voidaan todentaa.
- Turvallisella ravitsemuksella edistetään hyvinvointia.

Strategia sisältää myös tärkeimmät monivuotiset toimenpiteet näiden päämäärien toteuttamiseksi sekä vaikuttavuusindikaattorit vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseksi ja seuraamiseksi.

Strategia on perusta Eviran kokonaisarkkitehtuurityölle, joka on käynnistetty v. 2015. Kokonaisarkkitehtuurilla varmistetaan toiminnan kokonaisvaltainen strateginen johtaminen ja kehittäminen sekä palvelujen tuottaminen asiakasta mahdollisimman hyvin hyödyttävällä tavalla. Kokonaisarkkitehtuuriin liittyvä suunnittelu, kehittäminen ja kuvaus kattaa asiakkuudet,

palvelut, tarvittavat kyvykkyydet, prosessit ja tietovirrat sekä järjestelmäpalvelut ja järjestelmät.

Kokonaisarkkitehtuurityön ensimmäiseksi vaiheeksi Evirassa on valittu prosessien ja tiedon johtamisen kehittäminen. Prosessikartasto –projektissa tarkoituksena on kehittää ja kuvata prosesseja toiminnan johtamisen ja organisaation suunnittelun tueksi. Tiedolla johtamista kehitetään projektissa, jonka tavoitteena on edistää Eviran tuottamien ja keräämien tietojen yhteenkokoamista, analysointia, hyödyntämistä ja julkaisemista.

### *Johtamisjärjestelmä ja organisaatio*

Eviran johtamisjärjestelmään sisältyviä vastuita ja päätöksentekoa on useiden vuosien ajan kehitetty toimintakokonaisuuksiin ja prosesseihin perustuvaksi. Prosessimaista toimintaa on vahvistettu erityisesti operatiivisessa johtamisessa ja tehtävien toimeenpanossa.

Toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi Evira siirtyy v. 2016 myös organisatorisesti linja- ja matriisiorganisaatiosta prosessiorganisaatioon. Uudistuksella viriteään organisaatio toteuttamaan entistä tehokkaammin Eviran toimialan strategiaa, vahvistetaan elintarvikevalvontaketjun kokonaisvaltaista johtamista, tehostetaan ja yksinkertaistetaan toimintaa sekä uudistetaan toimintatapoja. Ensisijaista uudistuksessa on asiakasnäkökulman vahvistaminen, asiakkaan osallistaminen prosessien työhön sekä resurssitehokkuuden parantaminen.

### *Tietojärjestelmien ja sähköisen asioinnin kehittämishankkeet*

Tietojärjestelmien kehittämisessä Eviran panostaa kolmeen kokonaisuuteen: asiointiprosessin digitalisointiin, valvontaprosessin digitalisointiin sekä tiedon hyödyntämisen kehittämiseen.

Asiointiprosessin digitalisoinnissa painopistealueet ovat yhden luokun periaate, tiedon ajantasaisuuden paraneminen sekä hallinnollisen työn vähentyminen. Valvonnan kehittämisessä pääpaino on valvontaprosessin digitalisoinnissa. Yleisin ratkaisu on valvontatiedon tallennuksen mahdollistaminen paikan päällä. Lisäksi tavoitteena on ottaa kokeellisesti käyttöön uusia teknologioita valvontakohteissa siten, ettei viranomaisen tarvitse käydä valvontakohteessa.

Tiedon hyödyntämisessä painopistealueet ovat riskien arviointi, jäljitettävyyden sekä tiedon ja hallinnon avoimuus. Riskinarviointia parantamalla valvontaja on mahdollista kohdentaa paremmin. Tiedon ja hallinnon avoimuuteen liittyvät datan avaamista ja tiedon julkaisua koskevat projektit, joiden tavoitteena on tuottaa dataa muiden organisaatioiden hyödynnettäväksi sekä tietoa kuluttajille.

Keskeisiä Evirassa toiminnassa olevia tietojärjestelmiä sekä vireillä tai suunnitteilla olevia tietojärjestelmähankkeita ovat seuraavat järjestelmät ja hankkeet:

Järjestelmä toiminnassa

- KUTI: kuntatietojärjestelmä (toiminnassa osittain, jatkohankkeita)
- Elmo: laboratorio- ja valvontatietojärjestelmä (toimii, jatkohankkeena sähköinen asiointi)
- Eviranet: sähköinen viranomaisverkko (toimii)
- Oiva-tietojärjestelmä (toimii, jatkohankkeita)
- TETO: kasvintodistus -tietojärjestelmä, ml. sähköinen asiointi (toimii)
- MEVI: metsänviljelyaineisto –tietojärjestelmä, ml. sähköinen asiointi (toimii)

- tuoteturvallisuuden sähköiset ilmoitusjärjestelmät, ml. sähköinen asiointi (toimivat)
- ELITE: eläinlääkintähallinnon tietojärjestelmä (toimii, korvautuu Elvillä)
- eläinten pitäjä ja –pitopaikkarekisteri (toimii)
- eläinrekisterit: nauta-, lammas ja vuohi- ja sikarekisterit (toimivat)

#### Hanke käynnissä

- Elvi: eläinlääkintähallinnon tietojärjestelmä (hanke käynnissä, osittain toiminnassa)
- e-Cert: sähköinen vientisertifikaatti (hanke käynnissä)
- Eviran sähköisen asioinnin kehittäminen ja viranomaistyön sähköistäminen: pilotina siementarkastuksen sähköisen asioinnin projekti (hanke käynnissä)
- eläintenpitäjien sähköinen asiointiprojekti: ns. yhden luukun periaate, rekisteröinti kuntaan ja ilmoitus AVlin samalla ilmoituksella (hanke käynnissä)
- e-Resepti –projekti (hanke käynnissä)
- eläinlääkärirekisteri (hanke käynnissä)
- uusi nautarekisteri (hanke käynnissä)
- YLLI-projekti: ympäristöterveydenhuollon lupien ja ilmoitusten sähköistäminen (hanke käynnissä, yhteistyössä Yritys-Suomen kanssa, yhdistetään VATIin, kt. alla)

#### Järjestelmä suunnitteilla

- VATI: julkishallinnon yhteinen käyttöliittymä ympäristöterveydenhuollolle (suunnitteilla)
- Ante Mortem –pilotti: lihantarkastuksen keventäminen (hanke suunnitteilla)
- EFSA-raportointi/tietojärjestelmän laajentaminen (hanke suunnitteilla)
- avoimen datan lisääminen (hanke suunnitteilla)
- eläinrekisterit: hevosrekisteri (hanke suunnitteilla)
- valvonnan uusia toimintatapoja ja uusien digitaalisten teknologioiden käyttöä koskeva hanke (mm. videokuvan hyödyntäminen tarkastuksissa, hygieniapassin mobiilisertifikaatti, uudet teknologiat lisäysaineistojen ja kasvinterveyden valvonnassa)
- johdon tietojärjestelmä (hanke suunnitteilla)

#### Muut hankkeet

Evira.fi-sivujen julkaisujärjestelmä uudistetaan vuoden 2016 aikana. Käyttäjän kannalta keskeisiä uudistuksia ovat mm. päätelaiteriippumattomuus ja aiempaa parempi haku. Lisäksi v. 2016 valmistellaan sähköinen asiakaspalautejärjestelmä, joka kokoaa Evirassa nykyisin käytössä olevat palautejärjestelmät.

### 4.3. Hallinnon rakenteiden ja viranomaisten välisen työnjaon uudistaminen

Hallinnon tuottavuuden parantaminen edellyttää julkisen hallinnon rakenteellista uudistamista, raja-aitojen ja hierarkioiden madaltamista, hallinnon keventämistä ja tehokasta voimavarojen käyttöä. Tuottavuuden lisäämisen tärkeitä toimenpiteitä ovat yhdessä tekeminen, päällekkäisyyksien poistaminen, prosessien tehokkuus, tehtävien priorisointi, digitalisaatio sekä tiedon ja innovaatioiden johtaminen.

Evira osallistuu aktiivisesti toimialansa hallinnon rakenteiden ja viranomaisten välisen työnjaon uudistamiseen. Hallinnon eri tasoilla on ollut viime vuosina vireillä monia Eviran toimintaan ja sen tehtävien hoitamiseen vaikuttavia kehittämishankkeita. Toteutettuja muutoksia ovat mm. aluehallinnon organisaatiomuutokset (nykyiset AVIt ja ELYt), kuntarakenteen muutokset, kuntien yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ympäristöterveydenhuollossa sekä eräät virastojen välistä työnjakoa koskevat muutokset. Lisäksi on valmisteltu hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, jonka työtä on jatkettu keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeessa (VIRSU) ja sen jatkoselvityksissä. Työn alla on myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (SOTE), joka vaikuttaa laaja-alaisesti useiden hallinnonalojen, mm. MMM:n hallinnon alan ratkaisuihin. MMM:n hallinnonalalla selvitetään parhaillaan myös ympäristöterveydenhuollon jatkokehittämistä, mm. näiden tehtävien valtiollistamista, ja myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on vireillä ympäristöterveydenhuollon ohjauksen kehittämistä koskeva hanke. MMM selvittää lisäksi maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja.

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon rakenteita ja niiden välistä työnjakoa koskevassa valmistelussa Evira pitää tärkeänä hallinnon asiakaslähtöisyyden vahvistamista, työnjaon ja toimintaprosessien selkeyttämistä ja tehostamista ja hallinnon keventämistä. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Evira on alustavasti kannattanut siirtymistä kaksiportaiseen hallintoon elintarvikevalvonnan sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan ohjauksessa ja toteuttamisessa.

Ympäristöterveydenhuollon kehittämisessä Evira on pääosin yhtynyt Valtiontalouden tarkastusviraston asiassa tekemiin toimenpidesuosituksiin (VTV 7/2014). VTV:n suositukset ja huomiot koskivat mm. ympäristöterveydenhuollon johto- ja ohjausvastuiden selkeyttämistä, eri toimialueiden riskianalyysejä valvontatarpeiden määrittelyn pohjaksi, valvontasuunnitelmiin liittyvää resurssitarpeiden arvioimista, toimialan tietojärjestelmien kehittämistä sekä harmaan talouden torjuntaa ja jäljitettävyyden valvonnan kehittämistä. Toiminnan johto- ja ohjausvastuun tehostamiseksi Evira on ehdottanut, että keskusvirastotasolla tämä vastuu ja tehtävät keskitettäisiin Eviralle, jolla on jo suurin osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta vastuullaan. Eviran tulosohtausvastuuta voitaisiin tällöin laajentaa siten, että sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö osallistuisivat siihen MMM:n ohella.

Kuntien toimintaa koskevassa valmistelussa Evira on pitänyt tarkoituksenmukaisena suuntaa kuntien tehtävien ja niiden kustannusten karsimista. Evira on huomionnut tämän tavoitteen toimialansa valvonnan ja järjestelmien kehittämisessä ja tuonut sitä esille lausunnoissaan. Kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa varten Evira on uudistanut ohjeensa elintarvikehuoneistojen riskiluokituksesta ja valvontatarpeen määrittämisestä. Ohjeen mukaisessa valvontakohteiden tarkastustiheydessä on huomioitu entistä vahvemmin valvonnan riskiperusteisuus sekä kuntien näkemykset vähäriskisten toimintojen valvontatarpeesta. Ohjeen mukainen tarkastustiheys on nykyistä alhaisempi ja vähentää siten kuntien valvontavelvoitteita ja ohjaa valvontaa riskikohteisiin. Valvonnan riskiperusteisuus ja toimijan vastuu toiminnastaan on vahvistunut myös elintarvikevalvonnan tulosten julkistamisjärjestelmä Oivan myötä. Evira seuraa säännöllisesti toimialansa valvonnan toteutumista ja voimavarojen kehittämistä kunnissa siihen liittyvine eri näkökohtineen.

SOTE-uudistuksen valmisteluun liittyen Evira tukee näkemyksiä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden kytkemiseen tuleviin SOTE-alueisiin. Eviran toiminnan kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista hakea synergiaa myös sijoittamalla aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa tehtävä työ itsehallintoalueilla hoidettavaksi, tarvittaessa hallinnollisesti erotettuna palvelutuotannosta.