

**Raportti Suomen elintarvikeketjun monivuotisen kansallisen
valvontasuunnitelman 2009 - 2013 toteutumisesta vuonna 2010**

Dnro 1170/0411/2011

Eviran raportti
Hyväksymispäivä 27.6.2011

Valvontaosasto

Hyväksyjä Jaana Husu-Kallio

Esittelijä Maria Teirikko

Lisätietoja Juha Kieksi

Sisällysluettelo

1	ESIPUHE	4
2	MÄÄRITELMÄT JA LYHENTEET.....	5
3	STRATEGISET TAVOITTEET	5
3.1	Vaikuttavuutta koskevat strategiset tavoitteet.....	5
3.2	Valvontajärjestelmää koskevat strategiset tavoitteet	7
4	VALVONNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ	8
5	VALVONTAVIRANOMAISET JA NIIDEN TEHTÄVÄT	8
5.1	Valtionhallinto.....	8
5.2	Kunnallishallinto	11
5.3	Muut viranomaistehtäviä hoitavat	13
5.4	Ulkopuoliset asiantuntijat.....	13
5.5	Maksut ja korvaukset.....	13
5.6	Valvonnan seuraamiseen ja mittaamiseen liittyvät kehittämiskohteet	14
6	VALVONNAN TOIMINTAPERUSTEIDEN VARMISTAMINEN	14
6.1	Valvonnan suunnittelu.....	14
6.2	Valvonnan toimeenpano.....	16
6.3	Valvonnan arviointi ja raportointi	19
6.4	Korjaavat toimenpiteet.....	22
6.5	Valvonnan toimintaperusteisiin liittyvät kehittämiskohteet.....	22
7	VALVONNAN KOORDINAATIO, YHTEISTYÖ JA VIESTINTÄ	22
7.1	Kansainvälinen yhteistyö.....	22
7.2	Ilmoitus- ja hälytysjärjestelmät.....	24
7.3	Viranomaisten välinen kansallinen koordinaatio ja yhteistyö.....	24
7.4	Viranomaisten sisäinen koordinaatio	25
7.5	Sidosryhmäyhteistyö muiden kuin viranomaistahojen kanssa	25
7.6	Valvonnan viestintä	26
7.7	Valvonnan koordinaation, yhteistyön ja viestinnän kehittämiskohteet	26
8	LABORATORIOTOIMINTA	26
8.1	Kansalliset vertailulaboratoriot.....	26
8.2	Hyväksytyt laboratoriot	27
9	VALMIUS- JA VAROSUUNNITELMAT	29
10	VALVONTAJÄRJESTELYT.....	31
10.1	Elintarvikevalvonta	31
10.2	Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta	37
10.3	Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys	43
11	TOIMINTAKENTÄN MUUTOKSET	48
12	VALVONNAN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI JA SIIHEN LIITTYVÄ RAPORTOINTI	48
13	VASUUN TEHTÄVÄT MUUTOKSET	48
	Liite 1. Eviran toimialan valvonnan resurssit 2010.....	49
	Liite 2. Elintarvikevalvonnan tarkastuksia (taulukko a) ja näytteiden analysointia (taulukko b) koskevat tiedot vuodelta 2010.....	50
	Liite 2. (jatkuu)	51

1 ESIPUHE

Euroopan Yhteisöjen (EY) asetuksen N:o 882/2004¹ (valvonta-asetus) 44 artikla edellyttää jäsenvaltioilta vuosittaista raportointia monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman toteutumisesta.

Vuosiraporttia varten elintarvikeketjun valvontaan osallistuvilta viranomaisilta koottiin tiedot niiden tehtäväalueen valvontasuunnitelmien toteutumisesta ja valvonnan onnistumisesta. Tiedot analysoitiin Elintarviketurvallisuusvirasto Evirassa, yhdistettiin Eviran omiin tietoihin ja niitä hyödynnettiin valvontasektorikohtaisten raporttien laatimisessa. Sektorikohtaisten raporttien perusteella laadittiin vuosiraporttiin sisältyvät yhteenvedot valvonnan toteutumisen arvioinnista toimintakokonaisuuksittain (elintarviketurvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys). Keskeisten valvontaviranomaisten edustajista koottua elintarvikeketjun valvonnan koordinaatioryhmää on kuultu lopullisen raportin valmistelussa.

Kokonaisuutena valvonnalle asetetut tavoitteet saavutettiin kohtalaisen hyvin. Elintarvikkeiden turvallisuus säilyi Suomessa hyvällä tasolla ja kuluttajat luottivat vahvasti elintarvikkeiden turvallisuuteen, laatuun sekä elintarvikevalvontaan. Kasvi- ja eläintautien ennaltaehkäisy ja torjuntatoimenpiteet olivat tehokkaita.

Eläintautitilanne maassamme säilyi hyvänä eikä vakavia eläintautiepidemioita esiintynyt. Tuotantoeläinten hyvinvointi ja tuotantotavat olivat esillä tänäkin vuonna. Eläinlääkintähuoltolakiuudistuksen myötä saatiin eläinsuojeluvalvontaan kuitenkin lisää resursseja sekä aluehallintoon että kuntatasolle. Uudistus poisti myös nk. jääviysohjelman kuntatason valvonnasta.

Maatalouden tuotantopanosten ja kasvinterveyden valvonnassa havaittiin tavanomainen määrä säännöstenvastaisia tuotteita. Havaittuihin poikkeamiin toimijoiden toiminnassa ja tuotteissa puututtiin, eikä niistä siten aiheutunut vaaraa elintarvikkeiden turvallisuudelle, eläinten terveydelle ja hyvinvoinnille tai kasvinterveydelle. Luonnonmukaisen tuotannon valvonnalla varmistettiin luomutoimijoiden toiminnan vaatimustenmukaisuus ja varmistettiin kuluttajien luottamusta luomun aitouteen.

Viranomaistoiminnan suunnittelu ja toteutumisen arviointiprosessit ovat vakiintuneet. Valvontasektorikohtaisiin raportteihin ja tähän yhteenvertaoraporttiin sisältyvä valvonnan tulosten ja toteutumisen arviointi luovat osaltaan erinomaisen perustan toiminnan jatkuvalla parantamiselle koko valvontaketjussa. Yksityiskohtaisia kehittämiskohteita ei ole kuvattu tässä raportissa, vaan niiden toteutumista seurataan muilla tavoin. Kehittämiskohteiden priorisointi ja aikataulutus kuvataan syksyllä päivitettävässä monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa (VASU).

Valvontasektorikohtaiset raportit julkaistaan Eviran internetsivuilla yhtä aikaa tämän raportin kanssa.

Helsingissä 27.6.2011

Jaana Husu-Kallio
Pääjohtaja

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004, rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta valvonnasta

2 MÄÄRITELMÄT JA LYHENTEET

Määritelmä- ja sanastotyötä kansallisen valvontasuunnitelman keskeisten käsitteiden osalta jatketaan monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman päivityksen yhteydessä.

3 STRATEGISET TAVOITTEET

3.1 Vaikuttavuutta koskevat strategiset tavoitteet

Eviran toimialan valvonnalla edistettiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnon alan vaikuttavuustavoitteiden toteutumista edellisvuosien tapaan hyvin. Kasvi- ja eläintautien ennaltaehkäisyn ja torjuntatoimenpiteiden voidaan arvioida olleen tehokkaita. Vuonna 2010 saatettiin loppuun EU:n Suomen elintarvikeketjun valvontajärjestelmään kohdistama laaja yleistarkastus. Komissio totesi tarkastuksen lopputuloksena Suomen elintarvikeketjun valvontajärjestelmän toimivan hyvin.

Alue- ja paikallishallinnon toimintaedellytyksiä ja tuottavuutta parannettiin organisaatiomuutoksilla. Aluehallinnon organisaatiomuutokset astuivat voimaan vuoden 2010 alussa ja niissä seitsemän eri hallinnon alan tehtäviä koottiin kahteen aluehallinnon organisaatioon, aluehallintovirasto (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Kuntien osalta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen jatkui ja kunnat laativat yhteistoimintaa koskevat suunnitelmansa, joiden on määrä astua voimaan viimeistään vuonna 2013. Ympäristöterveydenhuollon kunnallisten viranomaisten määrä on vähentynyt alle puoleen (122 kpl vuonna 2010) vuodesta 2003, jolloin paikallishallinnon kehitystyö aloitettiin. Samalla organisaatioiden koko on kasvanut niin, että työnjako ja erikoistuminen ovat toteutuneet aiempaa paremmin.

Keskusviranomaisten yhteistyötä tiivistettiin sekä alue- että paikallishallinnon toiminnan ohjaamisessa. ELY-keskusten tulosohtauksessa yhteistyötä tehtiin aiempaa enemmän Maaseutuviraston (Mavi) kanssa. Aluehallintovirastojen ja kuntien ohjaukseksi valmisteltiin uusi ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011 - 2014, jossa Evira, Valvira ja Tukes ovat yhdenmukaisesti ohjastaan sekä vahvistaneet yhteiset painopistealueet toiminnan kehittämiseksi.

Kunnat tekivät vuonna 2010 elintarvikevalvontakohteisiin 46 000 tarkastusta. Elintarvikevalvonnan tarkastusmäärät ovat laskeneet usean vuoden ajan, mutta tarkastuksia kohdennetaan entistä suunnitellummin ja riskiperusteisemmin. Myös valmius reagoida kuluttajavalituksiin ja ruokamyrkytyspäilyihin oli hyvä. Lisäksi kuntien pakkokeinojen käyttöä parannettiin kouluttamalla viranomaisia niiden käytössä. Eviran johdolla kunnissa toteutettiin mm. elintarvikkeiden radioaktiivisuuden, terveysväitteiden, alkuperämerkintöjen ja suolapitoisuuden valvontaprojekteja.

Erityistilanteiden hallitsemiseksi Eviran tehtäviin liittyvää valmiusjärjestelmää kehitettiin edelleen mm. kaikkia Eviran toimintakokonaisuuksia koskevan salmonellavalmiussuunnitelman laatimisella. Myös sektorikohtaisia valmiussuunnitelmia päivitettiin ja eri tehtäväalueilla pidettiin valmiusharjoituksia suunnitelmien toimivuuden varmistamiseksi.

Evira arvioi viime vuonna ensimmäisen elinkeinon tekemän elintarvikehygienian alan hyvän käytännön ohjeen. Ohje on tarkoitettu ravintola-alalle. Evira osallistui lisäksi aktiivisesti valtioneuvoston eduskunnalle antaman elintarviketurvallisuusselonteon sekä elintarvikesäädännön muutosten valmistelutyöhön.

Ruokamyrkytysten selvitystyössä otettiin käyttöön uusi tietojärjestelmä. Tilastoissa uutena useiden ruokamyrkytys-epidemioiden aiheuttajaelintarvikkeena oli raaka punajuuriraaste. Raa'assa punajuuriraasteessa olevaksi ruokamyrkytystä aiheuttava tekijäksi epäillään oireiden perusteella bakteeritoksiinia. Evira antoi suosituksen, että punajuuria nautittaisiin vain kypsennettyinä. Vakavia listeriabakteerien aiheuttamia sairastapauksia oli yli 70, mikä on huomattava nousu edellisistä vuosista. Listeriasta annettiin tiedotteita yhdessä THL:n kanssa ja elintarvikevalvontaviranomaisia kehoitettiin varmistamaan elintarviketoimijoiden omavalvonnan riittävyys listeriabakteerin suhteen.

Valvontatietojen julkistamiseksi valmisteltiin projektia, jossa selvitetään kuluttajien, toimijoiden ja viranomaisten kokemuksia ravintoloiden ja myymälöiden elintarvikevalvontatietojen julkaisemisesta mm. internetissä. Kuluttajien tietoisuutta lisättiin aktiivisen tiedottamisen lisäksi vuonna 2010 päätökseen saatetun pakkausmerkintäkampanjan avulla. Pakkausmerkintöihin tutustumalla kuluttaja saa lisää tietoa elintarvikkeista valintojensa tueksi.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sektoreilla keskeisinä tavoitteina ovat eläinten hyvinvoinnin edistäminen sekä helposti leviävien, vaarallisten ja zoonoottisten (eläinten ja ihmisten välillä leviävien) eläintautien ennaltaehkäisy ja torjunta. Tältä osin tavoitteet saavutettiin hyvin. Helposti leviävistä tai vaarallisista eläintaudeista tuotantoeläimillä todettiin vain atyyppinen scrapie kolmella lammastilalla. Eläinlääkkeiden käyttö tiloilla on edelleen hallittua ja mikrobilääkeresistenssin esiintyminen kansainvälisesti katsottuna vähäistä. Eläintautien ja elintarviketurvallisuusriskien hallitsemiseksi on välttämätöntä, että elintarvikeketjun jäljitettävyyssjärjestelmät ovat luotettavia. Eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvonta on olennainen osa jäljitettävyyttä alkutuotannossa. Vuonna 2010 laiminlyöntejä eläinten tunnistamiseen liittyen todettiin suunnilleen saman verran kuin aiempinakin vuosina. Syynä melko suureen laiminlyöntien määrään on hyvin yksityiskohtainen lainsäädäntö sekä edelleen jatkunut siirtyminen entistä riskiperusteisempaan valvontaan.

Laiminlyöntien määrä EU-eläinsuojelutarkastuksissa lisääntyi selvästi edellisestä vuodesta eikä hallinnonalalle asetettua tavoitetta (< 20 %) täysin saavutettu. Tähän oli kuitenkin syynä valvonnan tehostuminen tarkastusten siirryttyä aluehallintovirastojen uusille läänineläinlääkäreille eläinlääkintähuoltolain voimaantulon myötä sekä riskiperusteisen valvonnan oikea kohdentaminen. Eläinsuojeluaktivistien toiminta loppuvuodesta 2009 käynnisti elinkeinon tehostetut toimenpiteet eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi ja seurannan kehittämiseksi yhteistyössä viranomaisten kanssa. Nauttilojen liittyminen elinkeinon, tuottajien ja viranomaisten yhteistyöllä luotuu ennaltaehkäisyyn perustuvaan kansalliseen eläinten terveydenhuoltojärjestelmään jatkui edelleen ja on edellytys Eviran tavoitteena olevalle kattavalle ennaltaehkäisevän terveydenhuollon käyttöönotolle maassa. Tilatasolla jatkuu suuntaus kohti suurempia tuotantoyksiköitä ja erikoistumista tiettyihin tuotantovaiheisiin. Tuotantorakenteiden muuttuminen asettaa haasteita eläintautien torjunnalle ja eläinsuojelulle samoin kuin raatojen hävittämiseksi ja lannan käsittelylle ja edellyttää tiloilta toiminnan huolellista suunnittelua, myös erityistilanteita ajatellen.

Kasvintuotannon ja kasvinterveyden valvonnan alaisessa toiminnassa ei tapahtunut merkittäviä määrällisiä muutoksia edellisvuoteen verrattuna. Kylvösiementen tuotantoala pieneni n. 10 % johtuen todennäköisesti kevään 2010 matalasta viljan hinnasta. Venäjän tuontipuun määrä kasvoi edellisvuodesta 26 %. Viitteitä sisämarkkinakaupan ja tuonnin kasvamisesta oli havaittavissa rehu- ja lannoitemarkkinoilla. Kasvintuotannon tuotantopanosten eli kylvösiementen, lannoitevalmisteiden, kasvinsuojeluaineiden ja rehujen vaatimustenmukaisuus säilyivät hyvällä tasolla, eikä niiden tuotantoon ja markkinointiin liittynyt merkittävässä määrin vakavia poikkeamia tai rikkomuksia. Kylvösiemenhuolto toimi normaalisti mahdollistaen määrältään suuren ja laadultaan hyvän sadon. Markkinoidut lannoitteet ja maanparannusaineet olivat pääosin vapaita ihmiselle ja ympäristölle haitallisista aineista, joten niiden käytöstä ei aiheutunut vaa-

raa ihmisen terveydelle eikä maaperän puhtaudelle. Kasvinsuojeluaineiden osalta valvonnalla varmistettiin, että markkinoilla oli ainoastaan hyväksytyjä, käyttötarkoitukseensa soveltuvia ja riittävän tehokkaita kasvinsuojeluaineita. Kasvinterveydessä Suomen hyvä tilanne vaarallisten kasvintuhoojien osalta säilyi ennallaan. Ongelmalista oli edelleen jäljitettävyyys sisämarkkinakaupassa liikkuvan kasvimateriaalin osalta. Mäntyankeroislöydökset tuoduissa puupakkausmateriaaleissa osoittavat, että tämän vaarallisen tuhoajan leviämisen riski Suomeen on otettava vakavasti. Luonnonmukaisen tuotannon valvonnassa ei havaittu merkittäviä poikkeamia tuotantoehto- ja noudattamisessa. Tuotantopanosten muuntogeenisen aineksen valvonnassa ei löydetty merkittäviä esiintymiä.

3.2 Valvontajärjestelmää koskevat strategiset tavoitteet

Elintarvikeketjun monivuotiseen kansalliseen valvontasuunnitelmaan 2009 - 2013 (VASU) sisältyvät valvonnan toiminnalliset tavoitteet ja strategiset toimenpiteet perustuvat MMM:n hallinnonalan ja Eviran strategiaan ja niitä tukevaan Eviran toimialan valvontastrategiaan. Valvonnan keskeiseksi päämääräksi näissä strategioissa on asetettu valtakunnallisesti hyvin toimiva, yhtenäinen ja tehokas valvontaketju, jossa valvontaa kohdistetaan riskiperusteisesti. Eviran strategia läpikäytiin ja todettiin, että se on pääosin ajan tasalla. Strategian toimeenpanoa täsmennettiin kehittämällä strategisten hankkeiden hallintaa. Strategiakeskustelun yhteydessä käytiin läpi myös elintarvikeketjun toimintaympäristöä ja siinä tapahtuneita ja tulevia muutoksia. Evirassa jatkettiin aikaisempien arviointitulosten perusteella prosessien kehittämistä mm. määrittämällä toiminnan ydinprosessit.

Valvonnan riskiperusteisuutta ja yhdenmukaisuutta on kokonaisuutena parannettu eri keinoin. Valvontaa on yhtenäistetty ohjeistamalla, kouluttamalla ja auditoimalla tarkastajia ja elinkeinonharjoittajia sekä laatimalla malliasiakirjoja. Vuonna 2010 Evirassa laadittiin tai päivitettiin yhteensä 223 ohjetta tai lomaketta toimijoille ja valvontaviranomaisille (tarkemmin luku 6.1). Valvonnan auditointijärjestelmää ja korjaavien toimenpiteiden seuranta vakiinnutettiin ja pakkokeinojen käyttöä tehostettiin (tarkemmin luku 6.2., 6.3. ja 6.4.). Erityisenä tehtävänä saatettiin loppuun EU:n Suomen elintarvikeketjun valvontajärjestelmään kohdistama yleistarkastus, jonka lopputuloksena komissio totesi Suomen valvontajärjestelmän vastaavan yhteisöläinsäädännön vaatimuksia. Tarkastuksen perusteella toteutettiin kehittämistoimenpiteitä ja tätä työtä jatketaan komission kanssa sovittujen aikataulun mukaisesti. Suomen elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma (VASU) päivitettiin ottaen huomioon kansalliset ja komission tarkastuksessa esiin tulleet kehittämisenäkökohdat. Samassa yhteydessä päivitettiin elintarvikeketjun toimialan valvontastrategia, joka sisällytettiin VASUun. Erityisen runsasta työpanosta edellyttivät myös monet elintarvikkeiden ja tuotteiden markkinointiin, tuontiin ja vientiin liittyvät selvitystehtävät sekä tapaamiset ja tarkastuskäynnit, koskien erityisesti Venäjän viranomaisten selvityspyyntöjä ja vientiä Venäjälle samoin kuin elintarvikeketjun erityistilanteet EU:n alueella. Näillä ennakoimattomilla tehtävillä oli jossain määrin vaikutusta ennalta sovittujen tulostavoitteiden saavuttamiseen, mutta pääasiallisesti tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttiin hyvin.

Tietojärjestelmien ja raportoinnin kehittämiseen suunnattiin erityisiä voimavaroja. KUTI-tietojärjestelmätyö eteni suunnitelmien mukaisesti. Kunnat ottavat parhaillaan käyttöön KUTI-järjestelmää. Myös laboratorio- ja valvontatiedonhallintajärjestelmän (Elmo) rakentaminen eteni suunnitellusti. Valvonnan riskiluokitusmenetelmän (Risk Sheriff) ja valvonnan viranomaisverkon (ekstranet) kehittämistä jatkettiin. Valvonnan avoimuutta ja valvontatietojen julkistamista edistettiin valmistelemalla Oiva-pilottia, joka käynnistyi vuonna 2011 (tarkemmin luku 6.2. ja 6.3.).

Elintarvikeketjun toimialan aiheet kiinnostivat tiedotusvälineitä. Elintarvikeketjun asiantuntijat antoivat toimialan asioista haastatteluja, osallistuivat tv-ohjelmiin ja avustivat eri tavoin mediaa aktiivisesti. Eviran tärkein ulkoisen viestinnän väline on Evira.fi-sivusto, jonka sisällön kokonaisuudistus toteutettiin asiakaslähtöisesti 30.9.2010 luki-

en. Viestinnän toteutumisen kannalta tärkeä tulos tuli EU:n marraskuussa julkistamassa Eurobarometri-tutkimuksessa, jonka mukaan suomalaiset luottavat viranomaisiin (84 %, EU 64 %) ja koko elintarvikeketjuun eurooppalaista keskiarvoa enemmän. Kokonaisuutena valvonnan viestintää tehostettiin (tarkemmin luku 7.6.).

Vuonna 2010 aloitti toimintansa elintarvikeketjun valvonnan koordinaatioryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki elintarvikevalvontaketjun viranomaiset. Ryhmän tarkoituksena on lisätä valvontaviranomaisten välistä koordinaatiota ja yhtenäistää valvontaa (tarkemmin luku 7.3).

Valvonnan laadun parantamiseksi valmisteltiin valvonnan laatuhanke, joka asetettiin huhtikuussa 2011. Hanke sisältää useita projekteja, joilla parannetaan valvonnan laatua ja yhtenäistetään toimintatapoja (tarkemmin luku 6.1). Hankkeen projekteista käynnistyi vuoden 2010 aikana mm. ELY-keskusten erikoistumismahdollisuuksia selvittävä projekti.

Valvonnan horisontaalisten, kaikille sektoreille yhteisten valvontajärjestelmän toimintaa koskevien tavoitteiden toteutuminen on kuvattu kokonaisuutena tarkemmin luvussa 6.

4 VALVONNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Valvonnan johtamisjärjestelmän kuvaus sisältyy Eviran toimintakäsikirjaan sekä monivuotiseen kansalliseen valvontasuunnitelmaan (VASU). Vuonna 2010 valvonnan johtamis- ja ohjausjärjestelmää ja seurantaä kehitettiin huomioiden kansalliset ja yhteisötason tarpeet ja vaatimukset. Valvonnan johtamisjärjestelmää ja sen kuvausta on tarkoitus kehittää ja syventää vuonna 2010 käynnistyneessä valvonnan laatuhankeessa.

5 VALVONTAVIRANOMAISET JA NIIDEN TEHTÄVÄT

5.1 Valtionhallinto

Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

Valtion aluehallinto uudistui vuoden 2010 alusta, jolloin lääninhallitusten, TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen sekä poliisin tehtävät koottiin ja organisoitiin uudelleen kahteen uuteen viranomaiseen, aluehallintovirastoon (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus).

Toiminnan tuloksellisuus

Toimialan valvonnan keskeiset tavoitteet ja toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta kuvaavat mittarit sisältyivät valtion vuoden 2010 talousarvioon ja niitä tarkennettiin MMM:n ja Eviran välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2010. Toimialalle asetetut tavoitteet huomioiden Evira teki AVI:en ja ELY-keskusten kanssa toiminnalliset tulossopimukset vuoden 2010 tavoitteista. Toiminnallisia tulossopimuksia tarkennettiin valvonnan eri sektoreita koskevilla valvontasuunnitelmilla.

Evira

Evira raportoi tulossopimuksen toteutumisesta MMM:lle vuoden puolivälissä ja koko vuoden osalta tilinpäätöksessään² vuodelta 2010. Kaikki tulostavoitteet saavutettiin joko pääosin tai kokonaan (vuonna 2009 95 %) (taulukko 5.1a).

² http://www.evira.fi/files/attachments-archived/organisaatio/talouden_suunnittelu_ ja_seuranta/eviran_tilinpaaotos_2010.pdf

Taulukko 5.1a Kooste Eviran tulostavoitteiden toteutumisesta 2007 - 2010.

Tulostavoitteiden toteutuminen	2007		2008		2009		2010	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Tavoite toteutui	43	61 %	102	72 %	79	71 %	70	76 %
Tavoite toteutui pääosin	12	17 %	27	19 %	27	24 %	22	24 %
Tavoite toteutui osittain	13	19 %	8	6 %	2	2 %	0	0 %
Tavoite ei toteutunut	2	3 %	4	3 %	3	3 %	0	0 %
Yhteensä	70	100 %	141	100 %	111	100 %	92	100 %

Aluehallintovirastot

AVI:t laativat Eviralle vuoden 2010 toiminnastaan seuraavat raportit:

- tulostavoitteiden toteumaraportti (osana VASU-raportointia);
- raportit kuntien elintarvikevalvonnan auditoinneista; ja
- kysely valvonnan onnistumisesta (VASU-raportointi).

Toiminnan tavoitteiden saavuttaminen vaihtelee AVI:ittain. Etelä-Suomen AVI:ssa elintarvikevalvonnan vaikuttavuustavoitteita ei ole saavutettu vakavasta resurssipuutuksesta johtuen. Myös eläinten terveyden ja hyvinvoinnin tavoitteista on jääty. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:ssa tavoitteiden saavuttaminen on arvioitu tyydyttäväksi ja Itä-Suomen AVI:n osalta elintarvikevalvonnan tehokkuustavoitteet on saavutettu vain neuvonnan ja ohjauksen osalta. Muut AVI:t arvioivat pääosin saavuttaneensa valvonalle asetetut tavoitteet.

AVI:en valvontasuunnitelmien mukaisista tarkastusmääristä toteutui 56 %, missä oli hieman laskua aiempiin vuosiin verrattuna (taulukko 5.1b). Tämä kertonee toisaalta resurssien niukkuudesta ja siitä, että resursseja on suunnattu valvonnan sijaan kuntien ohjeistukseen ja neuvontaan. Todennäköisesti myös AVI:en perustamiseen liittyvät kehittämistehtävät ovat kuluttaneet vuoden 2010 resursseja. Lisäksi on huomattava, että osa AVI-kohtaisista eroista johtuu siitä, että osa AVI:ista on tehnyt valvontasuunnitelman tarkastustarpeen perusteella (esim. Itä-Suomi) ja osa on suhteuttanut suunnitelman käytettävissä oleviin henkilöresursseihin (Etelä-Suomi). Jos kaikki AVI:t olisivat tehneet suunnitelman tarkastustarpeen perusteella, toteuma olisi huomattavasti alhaisempi.

Taulukko 5.1b. AVI:n (aiemmin lääninhallituksen) suorittaman elintarvike valvonnan toteutuminen 2007 - 2010 (tarkastussuunnitelman toteutumisaste). Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta tiedot saadaan vuodesta 2011 alkaen.

AVI	2007	2008	2009	2010
	%	%	%	%
Lapin AVI	61	45	49	68
Pohjois-Suomen AVI	100	100	100	78
Itä-Suomen AVI	73	92	38	11
Länsi-Suomen LH*)	62	100	88	
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI*)				83
Lounais-Suomen AVI*)				19
Etelä-Suomen AVI	85	51	87	87
Yhteensä	73	65	68	56

*) Vuoden 2010 alusta toteutetun aluehallintouudistuksen myötä aiemmin viiden lääninhallituksen tehtävät sijoitettiin kuuteen AVI:on. Länsi-Suomen lääninhallituksen toimialue jakaantui Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Lounais-Suomen AVI:n toimialueiksi.

AVI:en suorittamien kuntien elintarvikevalvonnan vaatimuksenmukaisuusauditointien määrä on hieman kasvanut edellisestä vuodesta (tarkemmin luvussa 6.3), kun taas kohdeauditointien määrä on merkittävästi vähentynyt. Valvonnan auditointien määrää pitäisi jatkossa pystyä lisäämään, sillä auditoinnit ovat yksi tärkeimmistä keinoista saada tietoa valvonnan järjestämisestä ja siihen liittyvistä kehittämistarpeista.

Pääasiallisesti syyksi siihen, ettei kaikkia tavoitteita saavutettu, AVI:t ilmoittivat voimavarojen niukkuuden erityisesti elintarvikevalvonnassa. Lisäksi suunnitelman ulkopuoliset tarkastukset veivät resursseja suunnitelman mukaisilta tarkastuksilta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskukset raportoivat valvonnan onnistumisesta vuosittain (VASU-raportointi). Eviran asettamat tavoitteet saavutettiin noin 93 %:sti (tavoite 90 %) (taulukko 5.1c). Tavoitetasolle pääsi yhdeksän ELY-keskusta. Tavoitteiden saavuttaminen parani vuoteen 2009 verrattuna huolimatta ELY-keskusten epävarmasta resurssitilanteesta. Osasyynä tuloksellisuuden parantumiseen on Eviran ohjauksen parantuminen eräillä sektoreilla (esim. lannoitevalmisteiden valvonta). Tulokset korostavat siten ohjauksen merkitystä.

Vaikka tulostavoitteet saavutettiin edellisvuotta paremmin, kaikkia tehtäviä ei pystytty tekemään oikea-aikaisesti. Esimerkiksi luomuvalvonnan tuotantotarkastuspäätökset on tehtävä 60 vuorokauden kuluessa tarkastajan toimitettua tarkastusasiakirjat ELY-keskukseen. ELY-keskusten päätöksistä 81 % tehtiin määräajassa. Osuus laski selvästi edellisestä vuodesta. Myös tarkastusten laskutuksessa on tämän vuoksi pitkä viive, mihin myös valtiontilintarkastaja kiinnitti huomiota Eviran vuoden 2010 tilintarkastuskertomuksessa.

Tärkeimmäksi syyksi tavoitteista jäämiseen ELY-keskukset ilmoittivat odottamattomat tai pitkäaikaiset resurssivajaukset. Lisäksi muutamissa ELY-keskuksissa viljan interventiovalvonnan lisääntyminen vei Eviran tehtäviin varattuja resursseja. Vaikutukset elintarviketurvallisuuteen on kuvattu tarkemmin valvontasektorikohtaisissa raporteissa.

Taulukko 5.1c. Valvontasuunnitelmien toteutusprosentti ELY-keskuksittain 2008 - 2010.

ELY-keskus	2008	2009	2010
	%	%	%
01 Uusimaa	35	88	99
02 Varsinais-Suomi	72	98	99
03 Satakunta	54	86	83
04 Häme	94	76	88
05 Pirkanmaa	88	97	99
06 Kaakkois-Suomi	79	95	91
07 Etelä-Savo	89	99	100
08 Pohjois-Savo	85	86	88
09 Pohjois-Karjala	68	90	100
10 Keski-Suomi	93	96	99
11 Etelä-Pohjanmaa	99	98	96
12 Pohjanmaa	92	87	89
13 Pohjois-Pohjanmaa	98	96	98
14 Kainuu	44	87	85
15 Lappi	93	91	83
Keskimäärin	79	88	93

ELY-keskusten valvonnan tehokkuutta arvioitiin laskemalla kaksi tunnuslukua, suoritteita/htv ja €/suorite (taulukko 5.1d). Arvioinnin oikeellisuuteen vaikuttaa se, kuinka tarkasti tehty työaika kirjataan työajanseurantajärjestelmään. Lisäksi hallinnon vyörytykset vaihtelevat paljon vuosittain ja ELY-keskuksittain. Tämän vuoksi luvuissa ei toistaiseksi ole havaittavissa trendiä suuntaan tai toiseen.

Taulukko 5.1d. ELY-keskuksissa (aiemmin TE-keskuksissa) suoritettun valvonnan tehokkuus 2007 - 2010.

Mittari	2007	2008	2009	2010
Valvonnan tehokkuus (suoritteita/htv)	240	266	251	317
Valvonnan kustannustehokkuus (€/suorite)	200	193	220	180

Muut valvontaviranomaiset

Toimialan valvontaan osallistuvat tehtäväalueillaan Tulli, Valvira ja Puolustusvoimat. Valvontasuunnitelman mukaiset tarkastus- ja näytteenottomäärät toteutuivat hyvin (taulukko 5.1e ja 5.1f). Virastot arvioivat itse saavuttaneensa elintarvikevalvonnalle asetetut vaikuttavuustavoitteet hyvin.

Taulukko 5.1e. Tarkastussuunnitelman toteutuminen 2007 - 2010 elintarvikevalvonnan osalta.

Viranomainen	2007	2008	2009	2010
	%	%	%	%
Valvira	100	62	92	92
Puolustusvoimat	82	82	77	86

Taulukko 5.1f Elintarvikevalvonnan näytteenottosuunnitelman toteutuminen 2007 - 2010.

Viranomainen	2007	2008	2009	2010
	%	%	%	%
Tulli	100	100	84	90
Valvira	100	96	74	77
Puolustusvoimat	96	89	61	78

Resurssit

Eviran toimialueen voimavarat valvontaan osallistuvissa viranomaisissa olivat vuonna 2010 yhteensä 1494 henkilötyövuotta (2009 1490 htv) (liite 1). Valvonnan osuus kokonaistyöajasta oli 77 %. Valvonnan ohjaukseen käytettiin keskimäärin 20 % valvonnan työajasta (2009 20 %) ja valvonnan toimeenpanoon 80 % työajasta (2009 80 %). Toimintakokonaisuuksien välillä oli selviä eroja ohjaukseen käytettävässä työajassa. Kasvintuotannon edellytysten ja kasvinterveyden valvonnassa ohjaukseen käytettiin 31 % (2009 33 %), eläinten terveyden valvonnassa 22 % (2009 22 %) ja elintarvike-turvallisuuden valvonnassa 15 % (2009 13 %) työajasta.

5.2 Kunnallishallinto

Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

Laissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) säädetään, että kunnalla tai yhteistoiminta-alueella on oltava ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi vähintään 10 henkilötyövuotta (htv) vastaavat henkilöresurssit vuoden 2013 alusta, ottaen kuitenkin huomioon paikalliset erityistekijät. Muutokset kuntakentässä (mm. kuntaliitokset) ovat yhteistoiminta-alueiden lisäksi vähentäneet valvontayksiköiden määrää. Kunnallisia ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköitä oli 122 vuonna 2010 (2009 132 kpl).

Toiminnan tuloksellisuus

Kunnalliset valvontayksiköt raportoivat vuoden 2010 elintarvikevalvonnasta mm. seuraavilla raporteilla:

- elintarvikevalvonnan ja -tutkimuksen tiedonkeruulomakkeet (ELTU); ja
- kysely valvonnan onnistumisesta vuodelta 2009 (VASU-raportointi).

Kunnallisten valvontayksiköiden valvontasuunnitelmiin sisältyvän tarkastussuunnitelman mukaisista tarkastusmääristä toteutui vuonna 2010 56 % (2009 54 %) (taulukko 5.2). Toimijoiden ohjaus ja neuvonta on kunnallisten valvontayksiköiden mukaan vienyt resursseja suunnitelmallisesta valvonnasta. Monissa valvontayksiköissä myös suunnitelman ulkopuolisten tarkastusten osuus on melko suuri. AVI:en arvion mukaan tämä saattaa tarkoittaa sitä, että osa lakisääteisesti suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvista tarkastuksista tehdään ei-suunnitelmallisina. Koska vain suunnitelmallisista tarkastuksista voidaan periä maksu, valvonnan maksullisuuskään ei näin ollen toteudu suunnitellusti. Asiaa pitäisi selvittää jatkossa tarkemmin auditoinneilla.

Lisäksi osa valvontayksikkökohtaisista eroista johtuu siitä, että osa valvontayksiköistä on tehnyt valvontasuunnitelman tarkastustarpeen perusteella ja osa on suhteuttanut suunnitelman käytettävissä oleviin henkilöresursseihin. Jos kaikki kunnalliset valvontayksiköt olisivat tehneet suunnitelman tarkastustarpeen perusteella, toteuma olisi huomattavasti alhaisempi.

Näytteenottosuunnitelmien toteutuminen on parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Myös näytemäärä on kasvanut.

Kunnalliset valvontayksiköt arvioivat itse toimintansa vaikuttavuuden kohtuullisen hyväksi. Vastauksista käy ilmi, että valvontayksiköt kaipaavat ohjeistusta siihen, miten toiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitkä ovat valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 artiklan 4 mukaisen tehokkaan ja asianmukaisen valvonnan kriteerit.

Taulukko 5.2. Tarkastus- ja näytteenottosuunnitelmien toteutuminen 2007 - 2010 kunnallisissa valvontayksiköissä.

Viranomainen	2007	2008	2009	2010
Tarkastussuunnitelman toteutuminen (%)	65	56	54	56
Näytteenottosuunnitelman toteutuminen (%)	87	83	75	83

Resurssit

Kuntien ympäristöterveydenhuollon voimavaratilannetta on pyritty helpottamaan keskittämällä valvontaa suurempiin seudullisiin valvontayksiköihin. Voimavaratilannetta helpottamaan tarkoitettuna valvonnan maksullisuuden käyttöönotto ei juuri parantunut edellisestä vuodesta (ks. tarkemmin luku 5.5.). Kunnallisten valvontayksiköiden raporttien perusteella näyttää siltä, että siirtyminen suurempiin seudullisiin yksiköihin on jo nyt parantanut henkilöresurssitilannetta ja mahdollistanut tarkastajien erikoistumisen ja siten osaamisen syventämisen. Toisaalta uusien valvontayksiköiden muodostaminen on todennäköisesti sitonut vuonna 2010 henkilöresursseja, jotka muutoin olisi käytetty valvontaan. Määrärahojen puute näyttää olevan vähitellen kasvamassa, mikä saattaa jatkossa vaikuttaa kuntien toimintaan, mm. mahdollisuuteen ostaa laboratoriopalveluita.

Kunnissa elintarvikevalvontaan osallistui vuonna 2010 yhteensä 970 henkilöä (2009 997 henkilöä), mutta työpanosta elintarvikevalvontaan käytettiin edellisvuotta enemmän, 270 htv (2009 253 htv).

Elintarviketurvallisuuden kokonaisuuteen voidaan kunnissa valvonnan lisäksi lukea laboratorioresurssit. Vuonna 2010 kunnallisissa laboratorioissa käytettiin elintarvikevalvontaan liittyviin tehtäviin 35 htv (2009 34 htv). Työpanostietoa yksityisistä laboratorioista ei ole kerätty. Laboratoriokapasiteetti on kuitenkin riittävä.

Kasvintuotannon edellytysten ja kasvinterveyden toimintakokonaisuudessa kunnissa tehdään hukkauravalvontaa. Resursseja ei selvitetty vuonna 2010, mutta niiden arvioidaan olevan vuoden 2007 tasolla, yhteensä noin 7 htv.

Kunnaneläinlääkäreitä on 428 kpl (2009 403 kpl). Kasvu selittyy sillä, että kunnat ovat ryhtyneet perustamaan uusia eläinlääkäripraktiikasta eriytettyjä valtion kustantamia valvonta-eläinlääkäreiden virkoja, mikä tehostaa kuntatason valvontaa. Lisäksi kunnat ostavat eläinlääkintäpalveluita yksityiseltä sektorilta. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan käytetyn työpanoksen arvioidaan olevan edellisen vuoden tasolla, yhteensä noin 230 htv.

5.3 Muut viranomaistehtäviä hoitavat

Pääosa muista viranomaistoimintaa suorittavista tahoista toimii kasvintuotannon edellytysten ja kasvinterveyden toimialalla (valtuutetut tarkastajat). Valtuutetut tarkastajat toteuttivat valvontaa asianomaisia tehtäväalueita koskevien valvontasuunnitelmien mukaisesti. Elintarvikeeturvallisuuden toimialalla on lisäksi valtuutettuja rajaeläinlääkäreitä ja hygieniaosaamistestaaajia.

Evira on auditoinut valtuutettuja tarkastajia ja muita viranomaistehtäviä suorittavia henkilöitä.

5.4 Ulkopuoliset asiantuntijat

Elintarvikevalvonnassa toimi vuonna 2010 yksi ulkopuolinen asiantuntija, joka teki elintarvikevalvonnan tarkastuksia kahden kunnallisen valvontayksikön toimeksiannosta. Tarkastuksia tehtiin yhteensä 60. Käytetty työaika oli 0,2 htv.

5.5 Maksut ja korvaukset

Eviran tehtäväalueella asiakkailta perittävät maksut on määrätty MMM:n antamalla maksuasetuksella. Maksujen taso perustuu joko suoraan valvonta-asetukseen (EY) N:o 882/2004 tai valtion maksuperustelain mukaisesti valvonnan aiheuttamiin kustannuksiin. ELY-keskusten suorittamasta maksullisen valvonnan laskutuksesta vastaa Evira.

Eviran maksullisessa toiminnassa pyritään 100 %:n kustannusvastaavuuteen. Kustannusvastaavuus on parantunut edelliseen vuoteen verrattuna (taulukko 5.5a).

Taulukko 5.5a. Eviran maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus 2007 - 2010.

Toimintakokonaisuus	2007	2008	2009	2010
Elintarvikeeturvallisuus	82	83	88	94
Eläinten terveys ja hyvinvointi	86	80	71	92
Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys	104	93	100	110*)

*) kustannusvastaavuus oli yli 100, mikä johtuu Venäjän vientiin ja tuontiin liittyvien volyyymien kasvusta.

Kunnan elintarvikevalvonnasta perittiin elintarvikelain perusteella maksuja sekä elintarvikehuoneistojen hyväksymisestä että suunnitelmallisesta valvonnasta. Vuonna 2010 maksullisuuden oli ottanut käyttöön 96 % kunnista. Maksullisuus on ottamatta käyttöön lähinnä pienissä yksiköissä, jotka ovat lähivuosina yhdistymässä suurempiin valvontayksiköihin (taulukko 5.5b). Joka kolmannessa kunnassa elintarvikevalvonnasta kerättyjä maksuja ei ole kohdennettu valvonnan kustannuksiin edes osittain. Näiden kuntien osuus on kuitenkin hitaasti laskemassa.

Suunnitelmallisen valvonnan kohtuullisen alhainen osuus valvonnasta vaikuttaa heikentävästi elintarvikevalvonnan kustannusvastaavuuteen, sillä maksua ei voi periä suunnitelman ulkopuolisista tarkastuksista.

Yhteensä elintarvikevalvonnasta kerättiin kunnissa maksuja vuonna 2010 noin 2,99 miljoonaa euroa. Valvonnan arvioidaan maksavan 25 - 30 miljoonaa euroa, joten maksuilla katetaan noin 10 % valvonnan kustannuksista.

Taulukko 5.5b. Kuntien elintarvikevalvonnan maksullisuuden kehitys 2007 - 2010.

	2007	2008	2009	2010
Maksullisuus on otettu käyttöön (% kunnallisista valvontayksiköistä)	55	87	95	96
Kerätyt maksut eivät ole valvontayksikön käytössä (% niistä kunnallisista valvontayksiköistä, joissa maksullisuus on käytössä)	35	35	32	30
Kerättyjen maksujen suuruus (milj. €)	1,66	2,36	2,58	2,99

5.6. Valvonnan seuraamiseen ja mittaamiseen liittyvät kehittämiskohteet

Valvontaresurssien käytön luotettava seuraaminen sekä toiminnan tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden mittaaminen edellyttävät edelleen kehittämistoimenpiteitä. Esimerkiksi elintarvikevalvonnan osalta pitäisi arvioida kunnallisten valvontayksiköiden koko panostus näytteenottoon ja tutkimukseen, kun nyt arvioidaan pelkästään kunnallisten laboratorioden osuutta.

Elintarvikevalvonnan osalta tulisi selvittää, peritäänkö maksuja yhdenmukaisesti ja kattavasti eri valvontayksiköissä. Lisäksi valvontasuunnitelmien arviointia pitäisi edelleen lisätä ja yhdenmukaistaa.

6 VALVONNAN TOIMINTAPERUSTEIDEN VARMISTAMINEN

6.1 Valvonnan suunnittelu

Valvonnan kohdentaminen

Ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma päivitettiin vuoden 2010 aikana. Valvontaohjelmaan sisältyvät valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO) ja valtakunnallinen eläinten terveys- ja hyvinvointivalvontaohjelma (EHO). Ohjelmat toimivat valvonnan järjestämisoheena keskus- alue- ja paikallistason viranomaisille. Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys -toimintakokonaisuudessa Evira laati valvontasektorikohtaiset valvontasuunnitelmat kattaen sekä itse suorittamansa että ELY-keskusten suorittaman valvonnan. Valvontasuunnitelmien toteutuminen on raportoitu viranomaisittain luvuissa 5.1. ja 5.2

Valvonnan riskiperusteisuutta lisättiin ja riskien arviointia sekä riskiluokitusmalleja ja menetelmiä kehitettiin edelleen niin, että valvontaa eri sektoreilla suunnitellaan, kohdennetaan ja toteutetaan suurelta osin riskiperusteisesti. Muiden viranomaisten raporteista käy ilmi, että valvonnan riskiperusteisuutta kehitetään aktiivisesti paikallis-alue- ja keskushallinnossa.

Elintarvikevalvonnassa kuntien ja AVI:jen valvontasuunnitelmien kohtuullisen alhainen toteutumisprosentti (n. 50) aiheuttaa vaaran, että tarkastukset eivät kohdenna riittävän riskiperusteisesti. Kuntien ja AVI:jen valvontasuunnitelmien toteutumiseen ja valvonnan kohdentamiseen tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota AVI:en suorittamissa kuntien valvontasuunnitelmien toteutumisen arvioinneissa sekä auditoinneissa.

Riskiperusteisuuden kattava toteuttaminen edellyttää vielä työkalujen ja ohjeistuksen jatkokehittämistä tarkastajien käyttöön.

Valvonnan kattavuus ja yllätyksellisyys

Valvonnan kattavuuden (koko elintarvikeketjun kuuluminen valvontaan) varmistaminen kuuluu vuonna 2010 toimintansa aloittaneen elintarvikeketjun valvonnan koordi-

naatioryhmän tehtäviin. Lisäksi sitä seurataan auditoinneilla. Vuoden 2010 aikana ei noussut esiin valvonnan kattavuuteen liittyviä puutteita.

Eviran antaman ohjeistuksen mukaisesti valvonta suoritetaan pääsääntöisesti ilman ennakkovaroitusta. Useilla valvontasektoreilla ei seurata järjestelmällisesti, tehdäänkö tarkastuskäynnit ennalta ilmoittamatta niin kuin valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004 edellyttää. Asian tarkempi selvittäminen saattaa olla tarpeellista lähivuosina. Vuoden 2010 aikana ei kuitenkaan noussut esiin valvonnan yllätyksellisyyteen liittyviä puutteita.

Kuvatut toimintatavat ja ohjeistus

Valvonnan yhdenmukaisuutta edistettiin kehittämällä valvonnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää, kouluttamalla ja auditoimalla valvontaketjun viranomaisia, päivittämällä ohjeistusta, laatimalla malliasiakirjoja ja kehittämällä valvonnan riskiperusteisuutta.

Vuonna 2010 Evirassa laadittiin ja päivitettiin yhteensä 223 ohjetta ja lomaketta sekä viranomaisten että toimijoiden käyttöön (taulukko 6.1).

Taulukko 6.1. Eviran antama ohjeistus vuonna 2010.

Toimintakokonaisuus	Ohjeet toimijoille, kpl		Ohjeet viranomaisille, kpl		Yhteensä, kpl
	uudet	päivitettyt	uudet	päivitettyt	
Yhteiset			3	6	9
Elintarvikeeturvallisuus	17	7	36	8	68
Eläinten terveys ja hyvinvointi	13	26	6	37	82
Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys	22	11	7	24	64
Yhteensä	52	44	52	75	223

Muut viranomaiset olivat pääosin tyytyväisiä Eviran antamaan ohjeistukseen. Tyytyväisyyttä on lähinnä kunnallisissa valvontayksiköissä liittyen elintarvikevalvonnan ohjaukseen ja ohjeistukseen.

Eviran lisäksi AVI:t käyttävät merkittävästi resursseja kunnallisten valvontayksiköiden ohjaamiseen elintarvikeeturvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osaluilla (tarkemmin luku 6.2).

Valvonnan puolueettomuus

Valvonnan puolueettomuuden ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden turvaaminen tukee osaltaan valvonnan kehittämisen strategisena päämääränä suunnitelmakaudella olevaa valvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamista ja sen toimivuuden ja laadun varmistamista. Evira on parantanut oman henkilöstönsä ammattitaitoa mm. sisällyttämällä hallintopäätösten tekemistä koskevan ohjeistuksen osaksi uusien työntekijöiden perehdyttämistä. Hallintomenettelyistä on annettu koulutusta myös muille ketjun valvontaviranomaisille.

Hallintolaissa olevien periaatteiden ja menettelysäännösten samoin kuin muiden hallintotoimintaa koskevien säännösten noudattamista Eviran toiminnassa arvioidaan tuomioistuimissa sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimesta. Ylimmät laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet ovat kiinnittäneet huomiota puutteisiin mm. tiedusteluihin vastaamisessa sekä päätösten perustelemisessa ja kuulemisessa. Vuonna 2010 tuli vireille muutamia tapauksia, jotka käsittelevät mm. hallintolain noudattamista. Vireille tulleissa tapauksissa valituksen tekijät ovat kiinnittäneet huomiota mm. asian käsittelyn keston ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen.

Laadunhallinta

Eviran toiminnan laadunhallinnassa toteutetaan jatkuvan parantamisen periaatetta sisältäen toiminnan suunnittelun, toiminnan seurannan ja arvioinnin (mm. johdon katselmukset) sekä arvioinnin perusteella tapahtuvan kehittämistoiminnan.

Eviran toiminnan laadunhallinta perustuu toimintajärjestelmään, joka on kuvattu Eviran toimintakäsikirjassa. Toimintajärjestelmään sisältyvät mm. asiakaslähtöiset toimintaprosessit, toiminnan arvioinnit, ympäristöjärjestelmä ja itsearvioinnit. Toimintaprosessien kehittämiseksi on laadittu suunnitelma, jonka mukaisesti vuonna 2010 tunnistettiin ja määriteltiin Eviran toiminnan ydinprosessit. Ydinprosessien määrittämisessä Eviran asiakkaat ja sidosryhmät ovat keskeisessä asemassa.

Eviran tulostavoitteena oli määritellä keskeisille suoritteille ohjeelliset käsittelyajat. Rehusektorilla on keskeisille suoritteille määritelty käsittelyajat palveludirektiivin edellyttämien käsittelyaikojen osalta (Eviran internetsivuilla). Lisäksi on määritelty ohjeelliset käsittelyajat muille keskeisille suoritteille, kuten tarkastuskertomuksille, päätöksille ja hyväksynnöille, raportoinneille, rekisteröinneille ja sertifikaateille. Lannoitevalvonnan toimintoja ei palveludirektiivi koskenut eikä käsittelyaikoja määritelty, keskeisten suoritteiden osalta tavoite on vuoden 2011 tulostavoitteissa. Siementarkastuksessa on kirjattu keskeisten suoritteiden käsittelyajat. Kasvinterveyssektorilla määritettiin ja otettiin käyttöön palveludirektiiviin liittyvä ISPM 15 -standardin mukaisen hyväksynnän käsittelyaika. Kasvinsuojelukorvaukset ja notifikaatiot valittiin muiksi suoritteiksi, joiden käsittelyaikaa seurataan. Lisäksi selvitettiin seurannan tekniset valmiudet.

Vuonna 2010 aloitettiin valvonnan laatuhanke valmistelu. Laatuhankeeseen sisältyvät mm. tavoitteet valvonnan johtamiseen, suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvien prosessien jatkekehittämisestä ja yksityiskohtaisemmasta kuvauksesta, toimivaltaisten viranomaisten yhteistyön ja työnjaon edelleen kehittämiseksi sekä laatu- ja auditointityön ja ”jatkuvan parantamisen toimintamallin” käytäntöön viemisestä yhtenäisesti koko valvontaketjussa. Vuoden 2010 aikana toteutettiin laatuhankeprojekteista ELY-keskusten erikoistumisselvitys yhdessä Maaseutuviraston (Mavi) kanssa.

6.2 Valvonnan toimeenpano

Viranomaisten toimivalta ja viranomaisten aineelliset resurssit

Viranomaisten toimivaltaan tai viranomaisten käytössä olleisiin aineellisiin resursseihin liittyneitä ongelmia ei noussut esiin vuonna 2010.

Henkilökunnan riittävyys

Henkilökunnan määrä oli vuonna 2010 vuoden 2009 tasolla. Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti valtion palveluksessa olevaa henkilökuntaa on vähennetty koko hallituskauden. Eläinlääkintähuoltolakiuudistuksen myötä saatiin eläinsuojeluvalvontaan kuitenkin lisää resursseja sekä aluehallintoon että kuntatasolle. Kuntien suorittama elintarvikevalvonnan toimeenpano on kuitenkin edelleen aliresursoitu, mikä käy ilmi kaikissa AVI:en tekemistä auditoinneista.

Henkilökunnan osaaminen

Valtaosa valvontaa tekevistä henkilöistä toimi virkasuhteessa valtion- tai kunnallishallinnon organisaatioissa. Heillä on aina viran edellyttämä peruskoulutus.

Eviran, Tullin, Valviran ja Puolustusvoimien asiantuntijat osallistuivat säännöllisesti kukin oman tehtäväalueensa kansallisiin ja kansainvälisiin koulutuksiin ja työryhmiin. Ohjaavat viranomaiset tekivät keskenään yhteistyötä toiminnan suunnittelussa ja kouluttivat myös toisiaan.

Ohjaavien tahojen viranomaiset osallistuvat yhteensä 14 erilaiseen EU:n järjestämään koulutustapahtumaan, osallistujia Suomesta oli yhteensä 61. Vuonna 2010 ai-

heina olivat erityisesti HACCP ja kasvintarkastus. Koulutuksiin osallistuneet asiantuntijat ovat toimineet kouluttajina omien organisaatioidensa koulutustilaisuuksissa.

Koko elintarvikevalvontaketjussa annetun koulutuksen määrään voidaan arvioida hieman kasvaneen. AVI:en antama koulutus on hieman lisääntynyt aikaisempaan verrattuna, Tullin ja Valviran koulutusmäärät ovat ennallaan.

Eviran antama koulutus viranomaisille

Eviran antama koulutus toteutui pääosin koulutussuunnitelman mukaisesti. Koulutusmäärät olivat ennallaan tai hieman vähentyneet kasvintuotannon edellytysten ja elintarvikeeturvallisuuden osalta, mutta lisääntyneet eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa. Suurin yksittäinen tekijä tähän oli 15 uuden valvontaeläinlääkärin kouluttaminen tehtäviinsä (uudet virat AVI:issa).

Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys

Evira järjesti säännöllistä koulutusta ELY-keskusten tarkastajille, valtuutetuille tarkastajille ja muille valvontaan osallistuville tahoille. Useilla valvonnan tehtäväalueilla järjestettiin uusille tarkastajille peruskurssi, jonka kesto oli 2 - 3 päivää. Peruskoulutuksessa keskeisiä asioita olivat sektorikohtainen lainsäädäntö ja toiminta viranomaisena, mm. hallintopäätösten tekeminen. Rehu- ja lannoitevalvonnassa koulutettiin kohdennetusti uusia valtuutettuja tarkastajia laitosvalvontaan.

Sektorikohtaista täydennyskoulutusta (1 - 3 päivää) annettiin kaikilla valvonnan tehtäväalueilla. Niissä käsiteltiin ajankohtaisia muutoksia lainsäädännössä, toimintatavoissa ja annettiin palautetta toiminnasta ja valvonnan tuloksista. Koulutusten vaikuttavuuden kannalta tärkeänä pidettiin valvontatulosten läpikäymistä koulutustilaisuuksissa, jolloin tarkastajat näkivät, mitä vaikutuksia heidän työllään on ollut.

Syventävää, tiettyihin teemoihin keskittyvää koulutusta viranomaisille lisättiin vuonna 2010. Kasvintarkastuksessa teemakoulutukset saivat hyvää palautetta ja koulutusten monivuotista suunnittelua jatkettiin. Siementarkastuksessa Eviran asiantuntijat jatkoivat edellisvuosien tapaan ns. tutor-käyntejä tarkastajien luo. Näitä käyntejä pidetään erityisen tehokkaina sekä kouluttajien että ”oppilaiden” kannalta. Myös toimijoita koulutettiin resurssien rajoissa. Valvontaa tekevät tarkastajat osallistuivat koulutuksiin pääosin kattavasti.

Eläinten terveys ja hyvinvointi

Eläinlääkäreille järjestettiin koulutusta ajankohtaisista tarttuvista eläintaudeista, eläintautien valmiussuunnittelusta sekä eläinten lääkitsemisestä. Läänineläinlääkäreitä koulutettiin neljästi vuodessa järjestettävillä AVI:en koulutuspäivillä Evirassa. Koulutuksissa käsitellään vuosittain ajankohtaisia ja toimenpiteitä vaativia eläintautien vastustamiseen ja eläinten hyvinvoinnin valvontaan liittyviä kysymyksiä.

Kaikki eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa suorittavat läänineläinlääkärit osallistuivat koulutuksiin.

AVI:en uusille valvontaeläinlääkäreille järjestettiin kaksi nelipäiväistä koulutustilaisuutta, joissa käytiin läpi EU-eläinsuojelutarkastusten ja täydentävien ehtojen valvontojen tekeminen sekä teoriatasolla että käytännössä. Koulutus jatkui syksyn lisäkoulutuspäivällä sekä viranomaisille suunnatulla eläinsuojelupäivällä, johon osallistui eläinsuojelusta vastaavia viranomaistahoja valvojista syyttäjiin.

Eläinten hyvinvoinnin koulutusta lisättiin vuonna 2010. Eläinsuojelupäivän lisäksi järjestettiin eläinten hyvinvointiseminaari, jossa oli läsnä myös sidosryhmiä. Myös hyvinvointivalvonnan auditoinnista annettiin koulutusta.

Eläinten omistajille ja eläinten kanssa työskenteleville suunnattu helposti leviävien eläintautien tunnistamista ja vastustamista käsittelevä koulutuspaketti valmistui ja se toimitettiin alan oppilaitoksiin sekä julkaistiin Eviran internetsivuilla.

Täydentävien ehtojen ja lääkekirjanpidon yhteinen valvonta oli ensimmäistä kertaa saman koulutustapahtuman aiheena ja tämä yhdistelmä koettiin tehokkaaksi valvontatavaksi. Tuonti- ja vientivalvonnassa eläinlääkäreitä koulutettiin TRACES-ohjelman käytössä.

Elintarvikeeturvallisuus

Evira lisäsi syventävää ja osaamista täydentävää koulutusta. Hyvää palautetta saivat erityisesti tuoteturvallisuuden koulutukset sekä audintointikoulutus. AVI:en elintarvikevalvontaviranomaiset osallistuvat koulutuksiin säännöllisesti.

AVI:en antama koulutus kunnallisille viranhaltioille

AVI:en eläinlääkärit kouluttivat kunnaneläinlääkäreitä em. aihepiireistä. Virkaeläinlääkärien osallistuminen koulutuksiin oli kattavaa. Toimintatavoissa on kuitenkin eroja ja viranomaistoiminnassa on alueellisia vaihteluita. Samat puutteet toiminnassa toistuvat vuosittain, joten niihin on koulutuksessa jatkossakin edelleen panostettava.

Evira ja AVI:en elintarvikevalvontaviranomaiset antoivat kuntien valvontaviranomaisille täydennyskoulutusta ajankohtaisista aiheista. Osa AVI:ista oli lisännyt koulutuspäivien määrää ja kunnissa toivottiin lisää syventävää koulutusta erikoistumisen mahdollistamiseksi.

Kuntien viranomaisten osallistuminen koulutuksiin parani edellisestä vuodesta, vaikka resurssipulaa pidettiin edelleen syynä siihen, että kaikista kunnista ei koulutuksiin osallistuttu lainkaan.

Valvonnan tiedonhallinta ja tietojärjestelmät

Tärkeinä työvälineinä Eviran toiminnan vaikuttavuuden tehostamiseksi valmisteltiin edelleen useita tietojärjestelmiä, niistä keskeisimpinä laboratorio- ja valvontatiedonhallintajärjestelmä (Elmo) ja kuntien elintarvikevalvonnan tietojen hallintajärjestelmä (KUTI). Elmon valmistelu eteni suunnitelman mukaisesti ja järjestelmä käyttöön otettiin helmikuun alusta 2011 rehu- ja lannoitevalvonnassa. Järjestelmän kehittäminen jatkuu. KUTI2 (valvontatietojärjestelmä) valmistui myös aikataulussaan ja siirrettiin ylläpitoon loppuvuodesta 2010, ja kunnat ottavat parhaillaan sitä käyttöön. Lisäksi KUTI3-projektissa on valmisteltu Eviran käyttöliittymää keskitettyyn KUTI-järjestelmään ja kehitetty raportointia KUTI-järjestelmästä. Vuonna 2010 jatkettiin Risksheriff-ohjelman kehittämistä.

Oiva

Elintarvikevalvontatietojen julkistamista pilotoidaan Eviran johtamassa ns. Oiva-projektissa. Valvontatiedot julkaistaan internetsivulla www.oivahymy.fi löytyvissä tarkastusraporteissa, joissa tarkastuksissa saadut arvosanat on kuvattu hymynaama-asteikolla. Pilotti toimii ainoastaan siihen osallistuvilla paikkakunnilla ja Oivaan rajatuissa myymälöissä ja ravintoloissa. Vuoden 2010 aikana valmisteltiin pilottiin liittyvä ohjeistus ja tarkastukset alkavat vuonna 2011. Valvontatietojen julkistamiseen liittyvä lainsäädäntö tulee voimaan 1.9.2011.

Eviranet

Evira on valmistellut vuonna 2010 yhdessä Maaseutuviraston (Mavi) kanssa valvonnan yhteistä ekstranet-järjestelmää (Eviranet), joka on toimivaltaisille viranomaisille tarkoitettu organisaatioiden välinen verkkopalvelu, jonka toteutuksessa hyödynnetään internetiä. Eviranet valmistuu vuoden 2011 aikana.

Viranomaistoimijatietojärjestelmä

Viranomaistoimijatietojärjestelmää (VTO) alettiin rakentaa vuonna 2009. Järjestelmään on mahdollista luoda eri viranomaisten tietoja, kuten pätevyys- ja toimialuetietoja. Vuonna 2009 otettiin käyttöön kuntien yhteistoiminta-alueiden tietoja keräävä järjestelmän osa. Järjestelmän laajennus siemen-, luomu-, rehu- ja lannoitetakastajien hallinnointia varten valmistui vuoden 2010 lopulla ja otetaan käyttöön vuoden 2011 alkupuolella.

Pakkokeinot ja seuraamukset

Pakkokeinojen ja seuraamusten käyttö on kunkin toimivaltaisen viranomaisen vastuulla. Pakkokeinojen käytön tehostaminen ja toimenpiteiden loppuun saattamisen varmistaminen oli koulutuksen ja ohjeistuksen painopistealueena vuonna 2010. Vuonna 2010 on valmistunut mm. viranomaisten käyttöön tarkoitettu malliasiakirja päätökseksi elintarvikelain (23/2006) mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä.

Pakkokeinojen käyttö elintarvikevalvonnassa on edelleen melko vähäistä. Kuntien raportoinnin perusteella näyttää siltä, että pakkokeinojen käyttö olisi suhteessa sitä harvinaisempaa mitä pienemmästä valvontayksiköstä on kysymys. Siirtyminen suurempiin seudullisiin yksiköihin todennäköisesti parantaa tilannetta. Samaan aikaan on syytä jatkaa pakkokeinojen käytön ohjeistamista ja mallinnusta.

Kehotusten ja paikkokeinojen määrät on kuvattu taulukossa 6.2a ja 6.2b.

Taulukko 6.2a. Toimijoille annetut kehotukset 2009 - 2010.

	2008	2009	2010
Elintarviketurvallisuus	17654	15952	16007
Eläinten terveys- ja hyvinvointi	-	-	-
Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys	864	943	748
Yhteensä	18518	16895	16755

- Lainsäädäntö ei mahdollista kehotusten antamista.

Taulukko 6.2b. Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö vuonna 2010 ja vertailu vuosiin 2008 - 2009.

	Hallinnolliset pakkokeinot	Rikosoikeudelliset seuraamukset	Yhteensä 2010	Yhteensä 2009	Yhteensä 2008
Elintarviketurvallisuus	692	4	696	748	738
Eläinten terveys- ja hyvinvointi	2249	*)	2249	1972	2054
Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys	794	0	794	684	815
Yhteensä	3668	4	3672	3514	3607

*) Tiedot saadaan myöhemmin. Vuonna 2009 rikosoikeudellisia seuraamuksia käytettiin 190 kertaa.

6.3 Valvonnan arviointi ja raportointi

Palautte

Järjestelmällistä valvonnan asiakaspalautteen käsittelyjärjestelmää luodaan parhailaan Evirassa, joten asiakaspalautteesta ei toistaiseksi ole tehty laajemmin johtopäätöksiä. Tuleva asiakaspalautte käsitellään toimintajärjestelmän mukaisesti.

Muilla viranomaisilla on käytössään laatu- tai toimintajärjestelmän mukaiset palautteenkeruujärjestelmät. Esimerkiksi kolmessa ELY-keskuksessa on kerätty järjestelmällistä asiakaspalautetta ja neljässä ELY-keskuksessa on olemassa järjestelmä asiakaspalautteiden käsittelemiseksi.

Auditoinnit

Evara vastaa valtakunnan tasolla auditointijärjestelmän suunnittelusta ja koordinoimista sekä oman vastualueensa toiminnan auditoinneista. Auditointijärjestelmää kehitettiin MMM:n ja Eviran tulossopimuksen mukaisesti.

Auditointien kehittämissyhteistyö toimivaltaisten viranomaisten kanssa

Auditointijärjestelmän kehittämissyhteistyö toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutui elintarvikeketjun valvonnan auditointien koordinoitiryhmässä, jossa on edustus kaikista Eviran toimialueen toimivaltaisista viranomaisista. Koordinoitiryhmä kokoontui vuonna 2010 viisi kertaa.

Auditointikoulutuksen järjestäminen ja muun auditointivalmiuden lisääminen

Vuonna 2010 auditointikoulutuksen pääpainona oli kouluttaa uusia auditointijärjestelmän auditointivalmiutta yleensä. Evira järjesti yhden kolmipäiväisen auditointikoulutuksen, johon osallistui eri viranomaisista yhteensä 33 henkilöä. Lisäksi järjestettiin erillisiä lyhyempiä auditointiaiheisia tilaisuuksia viranomaisten välillä neuvottelupäivillä.

Auditointijärjestelmän kehittymisestä tiedotettiin viranomaisille Evira-info -tiedotteella ja lisäksi Eviran internetsivuille laadittiin oma sivu auditointijärjestelmän asiakirjoille ja tiedotteille.

Eviran valvontaosaston auditointiohjelma

Eviran valvonnan auditoinnin yhteistyöryhmä koordinoi Eviran valvontaosaston sisäisten auditointien suunnittelua, yhteensovittamista ja ohjausta. Eviran yksiköiden vastuulla olevaa valvontaa auditointia auditointiohjelmaa. Auditointien perusteella suunniteltiin ja toteutettiin kehittämistoimenpiteitä. Eviran yksiköt audittoivat myös ELY-keskusten ja valtuutettujen tarkastajien toimintaa. Vuosisuunnitelman toteuma oli 71 %, mikä on pienempi kuin vuonna 2009 johtuen pääosin yksiköiden auditointisuunnitelmien päivittämisestä, auditointiresurssien niukkuudesta ja suunniteltujen auditointikohteiden resurssimuutoksista.

Valvonta-asetuksen ns. horisontaalisista vaatimuksista auditoinneissa toteutettiin vuositeemana viranomaisten dokumentoitujen menettelyiden vaatimuksen tarkastelu, joka sisälsi kysymykset vastuiden määrittelystä, ohjeistuksesta ja tavoitteiden määrittämisestä. Tuloksista käy ilmi, että valvontahenkilöstöllä on hyvin tiedossa työnsä vastuut, jotka tulevat lainsäädännöstä, tehtäväkuvauksista tai esim. työjärjestyksestä. Ohjeistus työhön tulee usein suoraan lainsäädännöstä. Työn tavoitteet ovat myös hyvin tiedossa, ne tulevat lainsäädännöstä, tulossopimuksista ja elintarvikeketjun kansallisesta valvontasuunnitelmasta (VASU).

Auditointien tärkeimmät tulokset käsiteltiin valvontaosaston yksiköiden johdon katselmuksissa. Havaitut poikkeamat ja kehityskohteet on kirjattu seurantataulukkoon ja ne käsitellään korjaavat toimenpiteet -ohjeistuksen mukaisesti. Lisäksi vuosittain järjestetään valvontasuunnitelman raporttikatselmuksia toimintakokonaisuuksittain. Näillä toimenpiteillä on rakennettu ”jatkuvan parantamisen” toimintamallia.

Muiden toimivaltaisten viranomaisten auditointiohjelmat

AVI:t ovat tehneet vuodesta 2004 lukien vuosittain tulossopimusten mukaisesti kunnallisen elintarvikevalvonnan auditointeja (VAMU) (taulukko 6.3a) noudattaen Eviran laatimassa auditointiohjeessa olevia kriteereitä. Näistä auditoinneista laaditut raportit julkaistaan pääosin AVI:en internetsivuilla.

Taulukko 6.3a. Kuntien vaatimustenmukaisuuden auditointien määrä 2004 - 2010.

Vuosi	Kunnallisten valvontayksiköiden lkm	Auditointien lkm	Auditoitu % valvontayksiköistä
2004	275	12	4
2005	238	28	12
2006	202	24	12
2007	201	24	12
2008	180	23	13
2009	132	14	11
2010	122	18	15

AVI:t auditoivat 18 kunnan elintarvikevalvontaa vuonna 2010. Kunnallisten yhteistoiminta-alueiden kehityksen vuoksi kaikkien valvontayksiköiden alueelle on kohdennettu valvontajärjestelyitä koskeva auditointi. Kunnallisen elintarvikevalvonnan auditointien kehittämistä AVI:en kanssa jatkettiin. Kohdeauditoinnit (taulukko 6.3b) laajennettiin kattamaan laitosvalvonnan lisäksi myös elintarvikehuoneistojen valvonnan. Kohdeauditoinnit lisättiin osaksi kunnan valvontatoiminnan vaatimustenmukaisuuden auditointia. Evira laati yhteistyössä AVI:en kanssa uudet auditointiohjeet, jotka tulivat voimaan 1.1.2011. Auditointien tulokset käsitellään VASU-raportoinnin yhteydessä.

Taulukko 6.3b. AVI:en suorittamat kohdeauditoinnit 2008 - 2010.

Vuosi	Auditointien lukumäärä
2008	73
2009	57
2010	25

Kunnissa toteutettiin yksittäisiä sisäisiä auditointeja vuonna 2010. Muut toimivaltaiset viranomaiset jatkoivat vuonna 2010 auditointiohjelmiansa rakentamista.

Arvioinnit

AVI:t arvioivat elintarvikelain 31 §:n mukaisesti kunnallisen valvontayksiköiden elintarvikevalvontasuunnitelmat. Vuonna 2010 arvioitiin 51 kunnallisen valvontayksikön elintarvikevalvontasuunnitelma ja 22 yksikön suunnitelman toteutuminen. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI on laatinut arvioinnista muista AVI:ista poiketen erillisen raportin, joka on hyvin havainnollinen.

Havaitut puutteet liittyivät seuraaviin asioihin:

- Tarkastusten sisällön kuvaamisessa oli puutteita;
- Kohdetyyppikohtaisessa tarkastussuunnitelmassa ei noudateta EVO:n tarkastusmääräsuosituksia eikä tarkastusten vähentäminen perustu riskinarviointiin;
- Näytteenotto-suunnitelma on ylimalkainen;
- Resurssien riittävyyteen suhteessa valvontatarpeeseen ei ole otettu kantaa.

AVI:t ovat antaneet kirjallista palautetta kunnallisille valvontayksiköille ja yleensä on sovittu myös korjaavien toimenpiteiden aikataulutuksesta.

Katselmukset

Toimivaltaiset viranomaiset pitivät vuonna 2010 johdon- ja toimintajärjestelmän katselmuksia omien laatujärjestelmiensä mukaisesti. Evirassa johdon katselmukset pidettiin sekä yksiköissä että osastoilla. Eviran valvontaosaston vuoden 2010 tuloksia arvioivan johdon katselmuksen päähuomiot liittyivät elintarvikeketjun valvonnan johtamis- ja ohjausprosessin selkeyttämiseen (mm. TTS-prosessin ja VASU-prosessin yhdistäminen), prosessityön jatkamiseen ja tietojärjestelmien kehittämistyön suunnittelun ja koordinaation parantamiseen.

Lisäksi järjestettiin VASU-raportointiin liittyvät toimintakokonaisuuksien katselmukset sekä Eviran johdon katselmus, jossa tarkastettiin koko elintarvikeketjun valvontajär-

jestelmän toimivuutta. Johdonkatselmuksissa havaitut kehittämiskohteet on kirjattu ja niiden toteutumisesta seurataan kunnes asia on korjattu.

6.4 Korjaavat toimenpiteet

Toimijan puutteiden korjaaminen

Toimijan toiminnassa havaittujen puutteiden korjaaminen on toimijan itsensä vastuulla. Puutteiden ennaltaehkäisemiseksi viranomaiset antavat toimijoille ohjeistusta (tarkemmin luku 6.1) ja koulutusta.

Niissä tapauksissa, joissa toiminnassa on havaittu säännöstenvastaisuuksia, toimijaa on joko kehoitettu korjaamaan toimintaansa tai käytetty hallinnollisia pakkokeinoja. Evira varmistaa itse suorittamansa valvonnan osalta, että toimija korjaa omaan toimintansa säännöstenmukaiseksi. Tämän lisäksi Evira ohjaa muita toimivaltaisia viranomaisia tässä asiassa. Ohjaus- ja varmistuskeinoja ovat valvontaohjelmat ja -suunnitelmat, tiedonhallinnan kehittäminen, valvonnan ohjeistus ja -malliasiakirjat, koulutus, auditoinnit sekä valvonnan raportointi ja arviointi.

Korjaavien toimenpiteiden seuranta on ollut esillä vuoden 2010 painopistealueena sekä Eviran ja AVI:en että Eviran ja ELY-keskusten toiminnallisissa tulosneuvotteluissa. Tavoitteet ja toimenpiteet on kirjattu toiminnallisen tulossopimuksen liitteenä olevaan valvontasuunnitelmaan.

Elintarvikevalvonnan osalta korjaavien toimenpiteiden valvonta varmistetaan AVI:en tekemän kuntien elintarvikevalvonnan vaatimuksenmukaisuuden auditoinneilla. Kuntien elintarvikevalvonnan vaatimuksenmukaisuuden auditointien ohje on päivitetty vuoden 2010 aikana ja samalla ohjeeseen on lisätty työkaluja korjaavien toimenpiteiden seurannan vaikiinnuttamiseksi.

Valvontajärjestelmään liittyvien korjaavien toimenpiteiden varmistaminen

Valvontajärjestelmän toimintaan liittyvät kehittämiskohteet havaitaan yleensä joko sisäisillä tai ulkoisilla auditoinneilla, asiakaspalautteesta tai valvonnan raportoinnissa. Puutteiden tunnistaminen ja korjaaminen on toimivaltaisen viranomaisen vastuulla.

Viranomaiset seuraavat kehittämiskohteidensa korjaamista oman laatu- tai toimintajärjestelmänsä mukaisesti. Valvonnan auditointien koordinaatioryhmä tunnistaa auditoinneissa havaitut, useille viranomaisille yhteiset kehittämiskohteet. Tällaiset kehittämiskohteet saatetaan elintarvikeketjun valvonnan koordinaatioryhmän käsittelyyn, jolloin voidaan etsiä yhteiset ratkaisut ongelmien ratkaisemiseksi. Järjestelmää on kehitetty vuonna 2010.

6.5. Valvonnan toimintaperusteisiin liittyvät kehittämiskohteet

Useat valvonnan horisontaaliset vaatimukset ovat sellaisia, että käsitys niiden toteutumisesta voidaan saada vain auditointien kautta. Tämän vuoksi auditointien määrää ja laatua täytyy edelleen kehittää. Myös pakkokeinojen käytön varmistaminen edellyttää vielä järjestelmien kehittämistä. Valvonnan ohjausta ja ohjeistusta pitää kehittää erityisesti elintarvikevalvonnan osalta. Edelleen huomiota on kiinnitettävä myös valvonnan suunnittelun parantamiseen ja seurantaan.

Horisontaalisten tulosten käsittely on paikoin keskusvirastokeskeistä. Jatkossa onkin selvitettävä, miten paikallis- ja aluehallinnon näkökulmaa voitaisiin parantaa.

7 VALVONNAN KOORDINAATIO, YHTEISTYÖ JA VIESTINTÄ

7.1 Kansainvälinen yhteistyö

Eviran ja muiden toimivaltaisten viranomaisten asiantuntijat osallistuivat aktiivisesti toimialan kansainväliseen ja erityisesti EU-tason yhteistyöhön (mm. FVO:n asiantunti-

jaryhmät, EU-vertailulaboratoriot, Codex Alimentarius, OECD, IPPC, EPPO, OIE, UPOV, ISTA, CPVC, FLEP). EFSA:n kanssa tehty yhteistyö oli aiempaa laajempaa. Tärkeimpiä yhteistyömuotoja olivat Advisory Forum -työ, viestinnän yhteistoiminta sekä aktiivinen Focal Point -toiminta sekä lukuisat yhteistyöryhmät. Lisäksi elintarvikevalvontaketjun viranomaiset osallistuivat CEN/ISO-standardien kehittämiseen.

Uusia kansainvälisellä sektorilla tehtäviä toimia oli runsaasti. EU-jäsenmaiden elintarviketurvallisuusvirastojen virastopäällikkökokousten työnä osallistuttiin elintarviketurvallisuusvirastojen välisen vertaisarvioinnin (benchmarking-järjestelmä) suunnitteluun ja järjestämiseen. Suomessa järjestettiin ensimmäisen kerran Pohjoismaiden Elintarviketurvallisuusvirastojen lakimieskokous. Evira järjesti Pohjoismaiden ja Baltian maiden kasvintarkastusviranomaisten yhteistyökokouksen sekä metsänviljelyaineiston kaupan valvontaa koskevan EU:n työryhmäkokouksen. Evira osallistui Shanghain maailmannäyttelyssä EU:n ja Pohjoismaiden elintarviketurvallisuusseminaarien järjestelyyn sekä maailmannäyttelyn elintarviketurvallisuuden tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointiin.

Yhteistyö on kuvattu yksityiskohtaisesti taulukossa 7.1.

Taulukko 7.1. Kansainvälinen yhteistyö 2010.

Järjestö	Yhteistyön toimivuus ja kehittämistarpeet
Codex Alimentarius	Yhteistyö toimii hyvin, mutta EU-jäsenmaiden rooli on pienentynyt aikaisempaan verrattuna, kun Euroopan komissio ja EU:n puheenjohtajamaa puhuvat kaikkien EU-maiden puolesta silloin, kun on olemassa yhteisöläinsäädäntöä. Tällaisen lainsäädännön puuttuessa on tärkeää olla mukana, myötävaikuttamassa kansainväliseen kehitykseen, esimerkiksi lisä- ja vierasaineasioissa (CCFA ja CCCF) sekä virallisen valvonnan laboratorioille asetettavia vaatimuksia käsiteltäessä (CCMAS).
OIE	Evira osallistuu yhdessä MMELO:n kanssa OIE:n standardeja ja teknisiä asiakirjoja koskevaan valmisteluun. Euroopan komission rooli jäsenmaiden kantojen koordinaatiossa on vahvistunut viime vuosina, mutta silti on tärkeää osallistua työhön riittävästi, sillä OIE-standardit vaikuttavat epäsuorasti myös EU-lainsäädäntöön.
EFSA Advisory Forum	Advisory Forum (neuvoo-antavatyöryhmä) on EFSA:n ydinelin, ja sillä on keskeinen asema EFSA:n ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön vahvistamisessa. Lue lisää www.efsa.europa.eu/en/networks/af.htm Työryhmän toiminta keskittyy strategiaan kysymyksiin ja toiminnan kehittämiseen EFSA:n pääjohtajan tukena. Toiminta on ollut aktiivista ja se on toiminut hyvin.
EFSA:n Focal Point -verkosto	Verkoston tarkoituksena on vahvistaa yhteistyötä jäsenvaltioiden ja EFSA:n välillä mm. kehittämällä verkostotoimintaa ja edistämällä tieteellistä tiedonvaihtoa. Verkosto tukee maidensa Advisory Forumin jäsenen työtä. Lue lisää www.efsa.europa.eu/en/networks/fp.htm Verkoston toiminta on ollut aktiivista ja se on toiminut hyvin. Yksityiskohtainen raportti vuoden 2010 toiminnasta on julkaistu EFSA:n sivuilla www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/133e.htm
EFSA:n tieteellisen riskinarvioinnin verkostot	EFSA perusti eläinten terveyden ja hyvinvoinnin, kasvinterveyden ja elintarviketurvallisuuden riskinarviointia vahvistavien tieteellisten verkostojen toiminnan vuonna 2010. Verkostojen tarkoituksena on vaihtaa tietoja eri jäsenmaissa tehdyistä riskinarvioinneista sekä keskustella riskinarviointimenetelmistä ja niihin liittyvästä tiedonkeruusta. Verkostojen toimintaan osallistuu asiantuntijoita sekä riskinarvioinnin että riskinhallinnan puolelta. Edellä mainittujen lisäksi osallistuttiin myös 16 muuhun EFSA:n verkostoon tai työryhmään.
FLEP – elintarvikevalvojien yhteistyöryhmä Euroopassa	Epävirallinen valvonnan yhteistyöryhmä, hyvin toimiva verkosto. Ei erityisiä kehittämistarpeita.
UPOV, CPVO, ISTA	Kasvinjalostajanoikeusasioita ohjataan ja valmistellaan kansainvälisessä kasvinjalostajanoikeusjärjestössä UPOV:ssa ja EU:n omassa alan virastossa CPVO:ssa. Suomi on UPOV:n jäsen ja osallistuu vuosikokouksissa ohjeiden ja sääntöjen hyväksyntään. CPVO myöntää EU:n laajuisia kasvilajikesuojauksia. CPVO:n toiminnasta päättää hallintokomitea, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista. CPVO on myös akkreditoitu Suomen kasvilajikekuvaustoiminnan. Kansainvälisen siementarkastusjärjestön ISTA:n tarkastusmenetelmät ovat

	EU:n kylvösiemenjärjestelmän perustana. ISTA:n vuosikokous hyväksyy eri alakomiteoiden tekemät sääntömuutosehdotukset. Komiteoiden toimintaan osallistuu asiantuntijoita kaikkialta maailmasta. Suomella on tärkeän näytteenottokomitean puheenjohtajuus sekä jäsenyys pätevyystestauskomiteassa. Suomen siemenlaboratoriot toiminta on ISTA:n akkreditoima.
Pohjoismainen yhteistyö	Pohjoismaisen ministerineuvoston kalastus-, maatalous- elintarvike- ja metsätalousasioille yhteisen virkamieskomitean elintarvikeosasto on aktiivinen vaikuttaja elintarvikepoliittisissa linjauksissa. Osastolla on kolme työryhmää, joissa vahvistetaan operatiivisella tasolla Pohjoismaiden kansalaisten luottamusta elintarvikkeiden laatuun ja terveellisyyteen, edistetään laadukkaiden ja terveellisten elintarvikkeiden saatavuutta sekä kehitetään eläintautien torjuntaa ja eläinten hyvinvointia. Työryhmät ovat hyviä foorumeja parhaiden käytäntöjen levittämisessä ja yhteispohjoismaiset konferenssit ja seminaarit tarjoavat hyviä mahdollisuuksia hyödyntää ammatillista asiantuntemusta ja hallinnollisia voimavaroja. Vaikka Suomesta osallistutaan aktiivisesti työryhmien työskentelyyn, hyödynnämme vain satunnaisesti mahdollisuuksia toteuttaa projekteja yhteispohjoismaisilla varoilla, mitä pitäisi kehittää. Kasvinterveyden ja rehujen valvonnassa sekä siementarkastuksessa on vuosittain riskinhallinnan ja laboratorioasiantuntijoiden tapaamisia. Myös näillä sektoreilla yhteydenpidosta on hyötyä parhaiden käytäntöjen levittämisessä ja uuden ammatillisen tiedon saamisessa, koska olosuhteet ja toimintaympäristö ovat Pohjoismaissa melko samankaltaiset.

7.2 Ilmoitus- ja hälytysjärjestelmät

Ilmoitusjärjestelmät toimivat pääsääntöisesti hyvin ja ne vastasivat niille asetettuja odotuksia (taulukko 7.2.).

Taulukko 7.2. Suomen tekemien ilmoitusten määrä vuosina 2008 - 2010.

Järjestelmä	2008 kpl	2009 kpl	2010 kpl
RASFF-järjestelmä (elintarvikkeet, kontakti-materiaalit ja rehut)	93	141	130
INFOSAN-järjestelmä	0	0	0
CPCS-järjestelmä (kuluttajansuojaa koskeva avunanto- ja yhteistyö-järjestelmä)	0*)	0*)	0*)
ADNS (eläintaudit /EU)	7	1	1
WAHIS (eläintaudit/OIE)	4	2	1
RAPEX-järjestelmä	-	-	98
EY-lannoitteille annetut kiellot	0	0	0
Europhyt (kasvinterveys)	136	85	50
AWAI (kasvien kaupanormit)	0	5	5
OFIS (luonnonmukainen tuotanto)	0	0	0
Notifications of irregularities (luonnonmukainen tuotanto)	0	0	0

*) Eviran toimialan osalta
- Tietoa ei ole kerätty

7.3 Viranomaisten välinen kansallinen koordinaatio ja yhteistyö

Useilla valvonnan tehtäväalueilla valvontaa suorittaa useampi kuin yksi viranomainen ja siksi on tärkeää, että yhteistyö ja tietojenvaihto eri viranomaistahojen välillä toimivat hyvin. Yhteistyötä toimialan viranomaisten kesken tehdään toiminnan ohjauksen, yhteistyösopimusten, tehtävien siirtämisen, yhteisten neuvottelu- ja koulutustilaisuuksien ja muun tietojenvaihdon kautta sekä yhteisiä tehtäviä hoidettaessa, esimerkiksi takaisinvetojen ja muiden erityistoimenpiteiden yhteydessä.

Vuonna 2010 aloitti toimintansa elintarvikeketjun valvonnan koordinaatioryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki elintarvikevalvontaketjun viranomaiset. Ryhmän tarkoituksena on lisätä valvontaviranomaisten välistä koordinaatiota ja yhtenäistää valvontaa. Vuoden 2010 aikana ryhmä on käsitellyt mm. valvonnan riskiperusteisuutta, valvonnan laatujärjestelmiä ja korjaavia toimenpiteitä eri viranomaisissa. Lisäksi koordinaatioryhmä on käsitellyt sekä VASU- että VASU-raporttiluonnokset. Ryhmän alatyöryhmänä toimii auditointien koordinaatioryhmä (ks. luku 6.3).

Eviran, Tukesin ja Valviran yhdessä laatima ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma päivitettiin vuonna 2010. Vuonna 2010 päivitettiin myös toimialakohtaiset valvontaohjelmat, Eviran toimialalla valtakunnallinen elintarvikevalvontaohjelma (EVO) ja valtakunnallinen eläinten terveys- ja hyvinvointivalvontaohjelma (EHO). Niiden avulla koordinoidaan ja ohjataan paikallisen elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämistä, suunnittelua, toteutusta ja seuranta.

Evira teki vuonna 2010 tulossopimuksen MMM:n kanssa sekä toiminnallisen tulossopimuksen toimialansa tavoitteista AVI:en ja ELY-keskusten kanssa. Toteuma on kuvattu tarkemmin luvussa 5.1.

Muiden valtionhallinnon viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön sujuvuus varmistetaan yhteistyöryhmissä sovitussa verkostoissa ja kahdenvälisin yhteistyösopimuksin. Kaikkien valvontaan osallistuvien viranomaisten kanssa on järjestetty eri sektoreilla säännönmukaisesti yhteisiä koulutus- ja neuvottelupäiviä. Lisäksi eri toimijoiden asiantuntemusta on käytetty asiakohtaisesti kokouksiin ja asiakirjojen kommentointiin.

Tärkeää viranomaisyhteistyötä tehdään myös THL:n ja Puolustusvoimien yhteisessä biologisten uhkien osaamiskeskuksessa sekä STM:n asettamassa vakavien kemiallisten uhkien osaamiskeskuksessa.

Merkittävä yhteistyömuoto toimialalla on myös zoonosikeskusverkosto, joka muodostaa Eviran ja THL:n välisen yhteistyöelimen. Zoonosikeskuksen tehtävänä on koordinoida zoonosien seurantatyötä MMM:n sekä STM:n toimialoilla. Keskuksen alaiset työryhmät kokoontuivat säännöllisesti vuonna 2010. Zoonosikeskuksen koordinoima työ on vahvistanut Eviran ja THL:n välistä yhteistyötä terveysvaaratilanteiden ja ruokamyrkytysten selvitystyössä. Kokemukset keskuksen toiminnasta ovat yleisesti hyvät, mutta keskuksen toimintaprosesseja ja kytkemistä ao. virastojen muuhun toimintaan tulee edelleen tehostaa.

Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonkulun tehostamiseksi sekä vuoropuhelun lisäämiseksi valmisteltiin internetpohjaista valvonnan ekstranet-järjestelmää (Eviranet), joka otetaan käyttöön vuonna 2011.

Raporttien perusteella viranomaiset ovat pääosin hyvin tyytyväisiä viranomaisten väliseen koordinaatioon ja tiedonvaihtoon. Eniten tyytymättömyyttä oli kunnallisissa valvontayksiköissä liittyen elintarvikevalvonnan koordinaatioon.

7.4 Viranomaisten sisäinen koordinaatio

Kukin viranomainen vastaa itsenäisesti sisäisen koordinaation varmistamisesta omiensa laatu- ja toimintajärjestelmiensä mukaisesti. Valvontaviranomaisten sisäisten prosessien kuvaaminen sekä sisäisen laatutyön ja koordinaation varmistaminen on ollut esillä vuoden 2010 koulutuksissa. Asiaa edistetään myös vuonna 2010 Evirassa käynnistyvässä valvonnan laatuhankeessa.

Vuonna 2010 ei ole noussut esiin viranomaisten sisäiseen koordinaatioon liittyviä puutteita.

7.5 Sidosryhmäyhteistyö muiden kuin viranomaistahojen kanssa

Suomen Kuntaliitto edustaa usein kuntia elintarvikevalvonnan kehittämistehtävissä, jollaisia olivat mm. valvonnan auditointien kehittäminen, tietojärjestelmien kehittäminen, seutuyhteistyön edistäminen, valvonnan maksullisuuden toimeenpano ja valvonnan ohjeistus.

Toimialan sidosryhmien kanssa järjestettiin kokouksia sekä säännönmukaisesti sovituin että tarvittaessa. Säännöstenmukaisesta viranomaisten ja sidosryhmien yhteistyöelimitystä merkittävimpiä ovat mm. elintarvikeneuvottelukunta, valtion ravitsemus-

neuvottelukunta, kasvilajikeneuvottelukunta, tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta, eläinten hyvinvointikeskus ja kasvin suojeleminen neuvottelukunta. Muusta yhteistyöstä mainittakoon esimerkkinä yhteistyökokoukset maaseudun neuvontajärjestön ProAgrian, kuluttajajärjestöjen, Päivittäistavarakauppa ry:n (PTY), Matkailu- ja ravintolapalvelut ry:n (MaRa), Elintarviketeollisuusliiton (ETL), Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n sekä Eläintautien torjuntayhdistyksen (ETT) kanssa.

7.6 Valvonnan viestintä

Eviran viestintä

Virastossa panostettiin aktiiviseen asiantuntijatiedon viestintään. Evira.fi-internetsivuilla käytiin 1 268 689 (2009 1 284 218) kertaa eli keskimäärin käyntejä oli 3 476 päivässä. Kävijöitä oli 723 938 (2009 734 582) yhteensä 204 (2009 198) eri maasta. Eniten sivuilla kävijöitä kiinnostivat elintarvikkeisiin ja elintarviketurvallisuuteen sekä eläimiin liittyvät asiat. Kaikkina vuodenaikoina suosituin asiakokonaisuus oli hygieniaoosaaminen. Sivuston rakenne, toiminnallisuudet, visuaalinen ilme sekä uuteen rakenteeseen liittyen osittain myös sivuston sisällöt uudistettiin, ja uudistettu sivusto julkaistiin 30.9.2010.

Vuonna 2010 julkaistiin 132 (2009 114) tiedotetta ja ajankohtaisuutista suomeksi, ruotsiksi ja suurin osa myös englanniksi. Lisäksi toimitettiin nettisivulle teemakokouksia ajankohtaisista aiheista ja juuri nyt -uutisia. Internetissä julkaistujen uutisten mediaseurannassa osumia oli 3823. Kuntien valvontaviranomaisille suunnattuja tiedotteita toimitettiin aiempaa enemmän 70 (2009 46). Eviran eri toimintasektoreilta osallistuttiin aktiivisesti kansalliseen keskusteluun ja tiedottamiseen. Henkilökohtaisia haastatteluja asiantuntijat antoivat 772 (2009 891) kertaa ja suullisia esityksiä pidettiin 376 (2009 331) kappaletta. Henkilöstöä koulutettiin sekä ulkoisen että sisäisen viestinnän tehostamiseksi ja kehittämiseksi.

Muiden viranomaisten toteuttama viestintä

Eviran lisäksi kaikki toimivaltaiset viranomaiset tiedottivat omaan toimivaltaansa liittyvistä asioista. Esimerkiksi kunnat tiedottivat säännöllisesti alueellaan toteutetuista valvontaprojekteista. Myös merkittävä osa elintarvikevalvontaan liittyvistä tiedotusvälineiden yhteydenotoista tulee kuntaan.

7.7 Valvonnan koordinaation, yhteistyön ja viestinnän kehittämiskohteet

Elintarvikeketjun valvonnan koordinaatioryhmän työn syventäminen edellyttää vielä toimenpiteitä. Samoin resurssien varmistaminen Eviran sisällön tuottamiseen on ensiarvoisen tärkeää.

8 LABORATORIOTOIMINTA

8.1 Kansalliset vertailulaboratoriot

Elintarviketurvallisuuden alueella MMM on nimennyt Eviran ja Tullilaboratorion kansallisiksi vertailulaboratorioiksi. EU-lainsäädännön mukaisilla tehtäväalueilla vertailulaboratoriot toimivat yhteistyössä yhteisön vertailulaboratorioiden kanssa (EURL). Kaikki yhteisön vertailulaboratoriot järjestivät työryhmäkokouksia, osa järjesti menetelmäkoulutusta ja lähes kaikki järjestivät vertailututkimuksia. Nimetyt kansalliset vertailulaboratoriot osallistuivat edellä mainittuun toimintaan. Suomalaiset vertailulaboratoriot menestyivät vertailututkimuksissa hyvin.

Vertailulaboratoriot ovat suorittaneet valvonta-asetuksen (EY) N:o 882/2004 edellyttämiä koulutus-, koordinointi- ja ohjaustehtäviä muille testaustoimintaan osallistuville virallisille kansallisille laboratorioille. Lisäksi kansallinen asetusta antaa Eviralle vertailutehtäviä muihinkin ruokamyrkytyksiä aiheuttaviin tekijöihin. Vertailulaboratoriot ovat vastanneet sellaisesta erityisanalytiikasta, jota ei ole muualla Suomessa tarjolla, sekä

tautien ja taudinaiheuttajien ominaisuuksien karakterisointiin ja epidemiologiaan liittyvistä vaativammista tutkimuksista.

Eläintautidiagnostiikassa Evira toimii eläintautilain (55/1980) edellyttämien tutkimustehtävien vertailulaboratoriona, ja näitä tutkimuksia tekevät laboratoriot ovat velvollisia noudattamaan Eviran antamia ohjeita. Suomen eläintautilainsäädäntö määrää tiettyt tutkimukset tehtäväksi Evirassa. EU:lla on direktiiveihin perustuen joko tauti- tai eläinlajikohtaisia yhteisön vertailulaboratorioita, jolloin Evira toimii direktiivien edellyttämänä kansallisena vertailulaboratoriona. EURL:t ja OIE järjestivät vertailututkimuksia kansallisille vertailulaboratorioille, joihin Evira osallistui hyvällä menestyksellä. Evira raportoi tiedot eläintautien esiintymisestä Suomessa MMM:öön, josta ne toimitettiin OIE:hen. Eviran kansainvälinen rapuruton OIE-vertailulaboratorio palveli kansainvälisiä asiakkaita ja raportoi työnsä OIE:lle.

Kasvianalytiikan alueella MMM on nimennyt Eviran siemenlaboratorion viralliseksi kansallisen lainsäädännön edellyttämiä kylvösiementutkimuksia tekeväksi ja kansallisesti vertailulaboratoriona toimivaksi laboratoriodoksi (MMM asetus 29/2005), joka järjestää tarvittaessa koulutusta ja vertailutestausta kansallisille laboratorioille. Evira on kansainvälisiä vertailututkimuksia järjestävän ISTA:n MMM:n ilmoittama virallinen jäsen ja ISTA:n järjestämissä vertailututkimuksissa on menestytty hyvin. Kylvösiementutkimuksissa käytetään ISTA:n standardimenetelmiä. Evira toimii kansainvälisesti yhtenä referenssilaboratorioista, kun ISTA järjestää vertailutestausta uusille akkreditoitavia hakeville laboratorioille. Evira jatkoi 2009 alkanutta toimintaansa metsäpuiden siemeniä tutkivien kansallisten siemenlaboratorioiden vertailulaboratoriona.

Kasvintuhoojalaboratorio vastaa vaarallisten kasvintuhoojien erityisanalytiikasta ai-noana laboratoriona Suomessa ja osallistuu kansainvälisiin vertailututkimuksiin ja on mukana EPPO:n ja EU:n piirissä kansainvälisten standardimenetelmien kehittämisessä. Evira osallistuu vilja-analytiikan (ICC) ja orgaanisten lannoitevalmisteiden (CEN/TC 223/WG4) kansallisiin ja kansainvälisiin vertailutestauksiin ja on mukana kansainvälisessä standardimenetelmien kehittämisessä.

Lannoitevalmisteiden analytiikassa Evira on lannoitevalmistevalvonnan kansallinen vertailulaboratorio, jossa tehdään EY-lannoitteiden (lannoiteasetus EY N:o 2003/2003), sivutuoteasetuksen (EY N:o 1069/2009) sekä lannoitevalmistelain (539/2006) ja sen nojalla säädettyjä virallisia tutkimuksia.

8.2 Hyväksytyt laboratoriot

Toimintasektorin valvontaan liittyvää laboratoriotointia voidaan suorittaa joko Eviran vertailulaboratoriossa tai muussa MMM:n nimeämässä vertailulaboratoriossa tai Eviran hyväksymässä laboratoriossa. Osa toimintasektorin toimijoiden omavalvonnasta on myös suoritettava vertailulaboratoriossa tai hyväksytyssä laboratoriossa.

Evira on hyväksynyt laboratorioita vuoden 2010 loppuun mennessä elintarvikelain, eläintautilain, lannoitevalmistelain, terveydensuojelulain ja rehulain nojalla. Siemenkauppalain (728/2000) nojalla ei toistaiseksi ole hyväksytty yhtään laboratoriota.

Loppuvuonna 2010 Eviran hyväksymiä laboratorioita oli yhteensä 72 kpl. Suurella osalla laboratorioista oli hyväksyntä kahden tai useamman eri säädöksen nojalla. Hyväksytyjen laboratorioiden lukumäärät on esitetty taulukossa 8.2a.

Taulukko 8.2a. Eri säädösten nojalla hyväksytyt laboratoriot 2008 - 2010 (kpl).

Hyväksyntä	2008	2009	2010
Elintarvikelaki (23/2006)	86	88	61
Salmonellavalvontaohjelma ³	38	38	38
Terveysturvallisuuslaki (763/1994)	47	49	45
Lannoitevalmistelaki (539/2006) (viranomaisanalytiikkaa tekemään)		1	1
Sivutuoteasetus ² (omavalvontatutkimuksia tekemään)	13	10	10
Rehulaki (86/2008)	7	9	9
Laboratorioita yhteensä	101	102	76

Evira järjesti vuonna 2010 yhteistyössä Valviran ja FINASin kanssa hyväksytyille laboratorioille jokavuotiset koulutuspäivät. Koulutus oli kaksipäiväinen ja osallistujia oli yli 100. Koulutuspäivillä käsiteltiin laboratorioita koskevia ajankohtaisia asioita kuten menetelmiä, valvontaohjelmia ja lainsäädäntöä.

Elintarvikelain nojalla hyväksytyt laboratoriot

Elintarvikelain nojalla hyväksytyjä laboratorioita olivat 31.8.2010 asti viranomaisnäytteitä tutkimaan hyväksytyt laboratoriot, hyväksytyt omavalvontalaboratoriot ja lihan tarkastuslaboratoriot. Syyskuussa 2010 voimaan tulleen elintarvikelain muutoksen (643/2010) myötä elintarvikelaista poistui lihan tarkastuslaboratorio -käsite ja hyväksytyjä laboratorioita olivat sen jälkeen viranomaisnäytteitä tutkimaan hyväksytyt laboratoriot ja hyväksytyt omavalvontalaboratoriot.

Lihantarkastuslaboratorioksi voitiin 31.8.2010 saakka hyväksyä akkreditoimaton laboratorio, jos muut asetetut kriteerit täyttyivät ja Eviran asettama arviointielin katsoi laboratorion tulosten olevan luotettavia. 1.9.2010 alkaen Eviran aiemmin hyväksymät lihan tarkastuslaboratoriot katsottiin trikiinitutkimusten osalta elintarvikelain nojalla hyväksytyiksi viranomaislaboratorioiksi, mutta niiden tuli lisäksi osoittaa olevansa menossa kohti akkreditointia. Muita lihan tarkastustutkimuksia (pH:n määrittäminen ja keittokoe) saattoi 1.9.2010 alkaen suorittaa ilman Eviran hyväksyntää esimerkiksi teurastamon käyttölaboratoriossa.

Taulukossa 8.2 b. on esitetty elintarvikelain nojalla hyväksytyjen laboratorioiden lukumäärät. Elintarvikelain nojalla hyväksytyjen omavalvontalaboratorioiden määrä putosi vuonna 2010 kuuteen laboratorioon (v. 2009 22 laboratorioita). Tämä johtuu siitä, että osa maitoalan laitosten pienistä mikrobilääkejäämätestausta tekevästä laboratorioista oli mukana vuoden 2009 luvussa. Vuosien 2009 - 2010 aikana ne laboratoriot, joilla kansallisen lainsäädännön mukaiset hyväksymisvaatimukset eivät täyttyneet, poistettiin hyväksytyjen laboratorioiden rekisteristä. Kyseisten mikrobilääkejäämätestausta tekevien omavalvontalaboratorioiden hyväksymistarpeen arviointi on kesken.

Taulukko 8.2b. Elintarvikelain nojalla hyväksytyt laboratoriot 2008 - 2010 (kpl).

Hyväksyntä elintarvikelain nojalla	2008	2009	2010
Viranomaisnäytteitä tutkimaan hyväksytyt laboratoriot	45	47	47
Hyväksytyt omavalvontalaboratoriot	23	22	6
Hyväksytyt trikiinitutkimuksia suorittavat laboratoriot	8	8	18
Hyväksytyt lihan tarkastuslaboratoriot (akkreditoimattomat)	0	0	8 (trikiinilab)

² Direktiivi 99/2003/EY tiettyjen zoonosien ja niiden aiheuttajien seurannasta ja siihen liittyvä asetus (2160/2003) (ns. zoonosidirektiivi)

Salmonellavalvontaohjelmaan hyväksytyt laboratoriot

Salmonellavalvontaohjelman mukaiset tuotantoympäristö- ja tuotantoeläinnäytteet tulee tutkia Eviran eläintautilain nojalla hyväksymässä laboratoriossa ja ohjelmaan kuuluvat teurastamo- ja leikkaamonäytteet Eviran elintarvikelain nojalla hyväksymässä laboratoriossa. Salmonellavalvontaohjelman tutkimuksia tekeviä laboratorioita oli vuoden 2010 lopussa 38 kpl; määrä on pysynyt vakiona jo joitakin vuosia.

Terveydensuojelulain nojalla hyväksytyt laboratoriot

Terveydensuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten edellyttämiä viranomaisille tarkoitettuja tutkimuksia ovat allasvesi-, asumisterveys-, talousvesi- ja uimavesitutkimukset ja ne tulee tehdä Eviran hyväksymässä laboratoriossa. Vuonna 2010 ei hyväksytty uusia laboratorioita terveydensuojelulain nojalla. Evira käsitteli joitakin terveydensuojelulain nojalla hyväksytyjen laboratorioden toimintaan liittyviä valituksia vuonna 2010. Nämä eivät johtaneet pakkokeinoihin.

Rehulain nojalla hyväksytyt laboratoriot

Eviran rehulain nojalla hyväksymiä viranomaistutkimuksia tekeviä laboratorioita oli vuonna 2010 yhteensä 9 kpl. Näissä laboratoriossa tehdään kasviperäisten rehujen salmonella-analyysyjä Suomeen tuotavista eristä otetuista valvontanäytteistä. Vuonna 2010 Evira nimesi yhden ulkomaisen laboratorion rehujen viranomaisnäytteiden dioksiinimäärittäykseen.

Lannoitevalmistelain nojalla hyväksytyt laboratoriot

Evira hyväksyy lannoitevalmistelain nojalla laboratoriot viranomaisnäytteiden sekä sivutuoteasetuksessa edellytettynä laitosten omavalvontaan liittyvien näytteiden tutkimista varten. Vuonna 2010 ei hyväksytty uusia laboratorioita lannoitevalmistelain nojalla.

9 VALMIUS- JA VAROSUUNNITELMAT

Varautumisen kehittäminen ja valmiussuunnitelmien laatiminen

Valvontaviranomaisten tulee varautua ennalta tehtäväalueellaan mahdollisesti syntyviin vakavuusasteeltaan erilaisiin kriiseihin (normaaliolojen häiriö- tai erityistilanteista poikkeusolojen vastaaviin tilanteisiin), joita voi esiintyä Suomessa tai sen lähialueilla, tai jotka liittyvät kansainväliseen toimintaan. Viranomaisten valmius- ja varosuunnitelman perustana ovat toimialaa ja varautumista koskeva lainsäädäntö ja asiaa koskevat ohjeet, henkilövaraukset, toiminnan organisointi kriisitilanteessa, kouluttaminen sekä toiminnan turvaamista koskeva muu resursointi ja varmuusvarastointi.

Valvonta-asetuksen edellyttämä ja Eviran vastuulla oleva kaikkia toimintakokonaisuuksia koskeva valmiussuunnitelma valmistui vuonna 2009. Yhteisen valmiussuunnitelman lisäksi Evirassa on laadittu useita yksittäisiä eri häiriötilanteita koskevia sektorikohtaisia valmius- ja varosuunnitelmia, joita päivitetään säännöllisesti. Valmius- ja varosuunnitelmien päivittämiseen voi liittyä myös yksityiskohtaisten toimintaohjeiden laatimista. Uusien suunnitelmien tarvetta arvioidaan säännöllisesti. Yhteinen valmiussuunnitelma samoin kuin sektorikohtaiset valmius- ja varosuunnitelmat muodostavat perustan alueelliselle ja paikallistason varautumiselle. Aluehallintovirastot huolehtivat alueellisesta varautumisesta sekä ohjaavat ja valvovat kuntien varautumista.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin toimintakokonaisuudessa kehitettiin eläintautivalmiutta vuoden 2010 aikana mm. perustamalla rekisterisovellus (BT-roko) sinikielitautirokotusten mahdollista toimeenpanoa varten. Kaikkien helposti leviävien eläintautien torjunnan tueksi valmistui loppuvuodesta myös rajoitusvyöhykesovellus 'Kartturi'. Virologian tutkimusyksikössä laadittiin suu- ja sorkkatautia koskeva laboratorion valmiussuunnitelma.

Elintarviketurvallisuuden toimintakokonaisuudessa toteutettiin vuonna 2010 valtakunnallinen EVO-hanke, jossa tutkittiin radioaktiivisuutta luonnontuotteissa. Hankkeen

seen osallistui 49 kuntayhtymää, 6 AVI:a ja 27 laboratoriota, näytteitä tutkittiin yhteensä yli 900. Hankkeen tavoitteena oli mm. edesauttaa kuntia kehittämään valmiussuunnitelmansa myös säteilyvaaratilanteen varalta sekä luomaan toimiva suhde paikalliseen laboratorioon, jonka analyysivalikoimaan kuuluvat radioaktiiviset aineet. Samalla laboratoriohenkilökunnan osaamista ja menetelmän ylläpitoa vahvistettiin. Hanke onnistui hyvin.

Myös rehujen varosuunnitelmaa kehitettiin yhteistyössä MMM:n kanssa.

Kasvinterveyden valvontaan liittyen päivitettiin mäntyankeroisen kriisivalmiussuunnitelma ja laadittiin valmiussuunnitelma tomaatintuotannosta löytyvän vaarallisen kasvintuhoojan varalle.

Osallistuminen valmiusharjoituksiin vuonna 2010

Järjestämällä itse valmiusharjoituksia ja osallistumalla toisten tahojen järjestämiin harjoituksiin Evira varmistaa valmiussuunnitelmiansa ja ohjeidensa toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Eviran järjestämiin harjoituksiin pyritään ottamaan mukaan myös muita tahoja harjoituksen tavoitteista riippuen yhteistyön varmistamiseksi todellisissa tilanteissa.

Lokakuussa 2010 järjestettiin kansallinen suu- ja sorkkataudin valmiusharjoitus 'SORKKA 2010'. Harjoitukseen osallistui Eviran Viikin toimipisteen lisäksi yksi teuras-tamo ja kaksi aluehallintovirastoa. Harjoituksen tavoitteena oli Eviran helposti leviävien eläintautien varalta tehdyn valmiussuunnitelman ja alueellisten valmiussuunnitelmien testaaminen käytännössä, uuden rajoitusvyöhykesovelluksen (Kartturi) käyttö, sekä kansallisen kriisikeskuksen toiminnan testaaminen. Valmiusharjoitus sujui hyvin, mutta osoitti myös tiettyjä kehittämistarpeita. Valmiusharjoituksesta pidettiin palautetilaisuus syksyllä harjoitukseen osallistuneiden kesken sekä valmiuspäivillä 2011. Valmiusharjoituksen loppuraportti valmistuu vuoden 2011 alkupuoliskon aikana.

Maaliskuussa 2010 Evira osallistui LOVIISA 09 -ydinvoimalaitoksen pelastustoimintaharjoitukseen. LOVIISA 09 -harjoitusta johdettiin Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Harjoitukseen osallistui kymmeniä eri julkisia tahoja ja yrityksiä erityisesti Kaakkois-Suomesta ja Itä-Uudeltamaalta, esim. pelastuslaitoksista, Rajavartiolaitselta ja poliisista maa- ja metsätalousministeriöön ja ulkoasiainministeriöön, Fortumiin ja Yleisradioon. Harjoituksessa Evira toimi Säteilyturvakeskuksen kanssa tehdyn yhteistyöpöytäkirjan pohjalta.

Kehittämiskohteet

Toimintaympäristön muutoksia ja eläin- ja kasvitautitilannetta maailmalla tulee arvioida säännöllisesti uusien uhkien havaitsemiseksi ja tarvittaessa laatia varosuunnitelmia vastaamaan näihin uhkiin. Keskeistä lähitulevaisuudessa on varmistaa valmiussuunnitelmien kattavuus sekä ylläpitää Eviran valmiussuunnitelmaa ja siihen liittyviä sektorikohtaisia suunnitelmia ajan tasalla. Lisätietoa tarvitaan myös siitä, miten aluehallintovirastot ovat ohjanneet kuntia varautumisessa.

Suunnitelmallisuutta, erityisesti pidemmällä aikavälillä, tulee kehittää. Valmiussuunnitelu on pitkäjänteistä toimintaa ja edellyttää monien eri tahojen välistä yhteistyötä. TTS-kauden mittaiset ohjelmat valmius- ja varosuunnitelmien laatimisesta ja päivittämisestä, valmiusharjoitusten järjestämisestä sekä sidosryhmien kouluttamisesta antaisivat hyvän perustan varautumiselle erilaisiin kriiseihin.

10 VALVONTAJÄRJESTELYT

10.1 Elintarvikevalvonta

Arvio valvonnan tehokkuudesta

Elintarvikelain mukaiseen valvontaan osallistuivat kunnat, AVI:t, Puolustusvoimat, Tullilaitos, Valvira sekä Evira. Viranomaisten valvontaa suoritetaan elintarvikelain mukaisen valvontasuunnitelman avulla. Kuntien valvontasuunnitelma on ohjeistettu Eviran laatimassa valtakunnallisessa elintarvikevalvontaohjelmassa EVO:ssa.

Elintarvikevalvonta on kunnissa onnistunut kohtalaisen hyvin. Toteutuneissa suurimmassa valvontayksiköissä toiminta on jo järjestäytyneempää ja tehokkaampaa toimintatapojen ja toimenkuvien selkeytyessä. Monet kunnat pitivät onnistumisen mittarina sitä, että ruokamyrkytyksien esiintyvyys oli vähäinen eikä kuluttajavalituksia tullut tai niiden määrä ei lisääntynyt.

Kuntien tekemien elintarvikevalvonnan tarkastusten määrä väheni 48 000 tarkastuksesta 46 000 tarkastukseen. Vajaa puolet suunnitelluista tarkastuksista jäi tekemättä. Valvontayksiköt olivat analysoineet suunnitelman vähäistä toteutumista mm. suunnitelman epärealistisuudella, eri syistä johtuvasta resurssipulasta ja suunnitelman ulkopuolisista tarkastuksista. Vajaa puolet elintarvikehuoneistoista tarkastettiin vähintään kerran ja laitokset tarkastettiin kattavasti. Elintarvikevalvonnan tarkastusmäärät ovat laskeneet usean vuoden ajan, mutta tarkastuksia kohdennetaan entistä suunnitelmun ja riskiperusteisemmin. Kunnissa valituksiin ja ruokamyrkytyspäilyihin pystyttiin reagoimaan nopeasti. Vuonna 2010 kunnat tutkivat yhteensä 18 800 näytettä, joka oli 5 %:ia enemmän kuin vuonna 2009.

Noin kahdella kolmasosalla kunnallisista valvontayksiköistä oli elintarvikkeiden alkutuotannon valvonta mukana valvontasuunnitelmassa. Valvontakäynnit kattoivat 4 % alkutuotantoa harjoittavista valvontakohteista. Alkutuotannon valvontakäynneistä 90 % suoritettiin maidontuotantotiloille. Alkutuotannon lakisäätteiset vaatimukset tähtäävät turvalliseen alkutuotannon tuotteeseen. Esimerkiksi jos maidon jatkoprosessointiin ei liity lämpökäsittelyä, suurin riski maidon turvallisuuteen on tuolloin alkutuotannossa.

Pakkokeinojen käyttö oli edelleen vähäistä kunnissa. Niiden käyttö on kuitenkin lisääntynyt koulutuksen ja ohjeistuksen myötä. Kunnissa valituksiin ja ruokamyrkytyspäilyihin pystyttiin reagoimaan nopeasti.

Aluehallintovirastojen elintarvikevalvontasuunnitelman toteutumisaste laski edellisestä vuodesta 68 %:ia 56 %:iin sekä tarkastusten kattavuus 35 %:sta 17 %:iin. Organisaatiouudistus ja resurssivajaukset ovat olleet syinä suunnitelman toteutumatta jäämiseen.

Tullin elintarvikevalvonnan määrälliset ja tehokkuus tavoitteet toteutuivat hyvin ja valvonta oli riskiperusteista.

Valviran ja Puolustusvoimien elintarvikevalvonta toteutui pääsääntöisesti hyvin.

Toimintaympäristön muutokset

Elintarvikkeiden tuotanto on kansainvälistä. Saksalaisessa rehussa todetun dioksiinitapauksen selvittämisessä osoitettiin kuinka kansainvälisien hälytysjärjestelmien avulla ajantasainen tieto elintarviketurvallisuutta uhkaavista biologisista, kemiallisista ja fysikaalisista riskeistä siirtyy nopeasti eri maiden viranomaisten välillä. Tuotteiden jäljitettävyyden avulla pystytään virheelliset erät poistamaan markkinoilta Suomesta nopeasti ja tehokkaasti.

Kuluttajien elintarviketurvallisuuteen liittyvää tietoa lisättiin viranomaisten aktiivisen tiedottamisen avulla ja tiedonhakua parannettiin asiakaslähtöisemmäksi Evira.fi -

internetsivujen uudistamisella. Viranomaisten tiedottamisen tavoitteena on antaa riittävästi ajankohtaista ja puolueetonta tietoa elintarvikkeiden turvallisuudesta. Tiedotusvälineet ja kuluttajat ovat olleet yhä kiinnostuneempia elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä aiheista. Kuluttajien kannalta on tärkeää, että tiedotusvälineet antavat myös oikean kuvan elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvien riskien mittasuhteista.

Vuoden 2010 alussa toteutettiin aluehallintoa koskeva uudistus. AVI:ilta uudistus on vaatinut suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa voimavaroja, mutta antanut myös mahdollisuuden toiminnan kehittämiseksi uudessa organisaatiossa.

Myös kunnallisten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostuminen on vaatinut uusilta valvontayksiköiltä voimavaroja suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Suuremmat valvontayksiköt antavat paremmat mahdollisuudet työtehtävien keskittämiseksi, puolueettomalle tarkastustoiminnalle ja elintarvikevalvontaviranomaisten erikoistumiselle.

Koko hallintoa koskeva resurssien vähentäminen ohjaa toiminnan uudistamiseen. Tullevina vuosina joudutaan miettimään, kuinka elintarviketurvallisuus voidaan turvata vähenevillä voimavaroilla. Toimijoiden hallinnollista taakkaa on tarkoitus keventää elintarviketurvallisuuden tasosta tinkimättä.

Vuonna 2011 voimaan tulleen elintarvikelain muutoksen tavoitteena on riskiperusteisuuden lisäksi toimijan vastuun korostaminen. Elintarviketurvallisuuden kannalta on tärkeää panostaa akuuttien kriisitehtävien lisäksi strategiaan pitkäaikaisiin tavoitteisiin, joiden kautta elintarvikkeiden turvallisuutta hallitaan paremmin. Lisäksi elintarvikevalvonnalta vaaditaan yhdenmukaisuutta. Lihantarkastuksen ja niiden yhteydessä olevien laitosten valvonnan siirtymisen valmistelu kunnilta Eviralle 1.9.2011 aloitettiin syksyllä 2010.

Valvonnan tulokset

Valvontakohteiden lainkuuliaisuutta pidetään yleensä hyvänä. Pienillä ja mikroyrityksillä on todettu olevan suuria toimijoita enemmän vaikeuksia noudattaa EU-elintarvikelainsäädännön vaatimuksia myös Suomessa.

AVI:t auditoivat 19 kunnallisen valvontayksikön valvontaa vuonna 2010, jolloin yhteistoiminta-alueita oli 122. Kohdeauditoinnit lisättiin kuulumaan osaksi kunnan valvontatoiminnan vaatimustenmukaisuuden auditointia. Kohdeauditoinnit laajennettiin kattamaan laitosvalvonnan lisäksi myös elintarvikehuoneistojen valvontaa.

Vaikka kuluttajan harhauttaminen ei välttämättä aiheuta varsinaista elintarviketurvallisuusriskiä, kuluttajalle elintarvikkeista annettavan tiedon on oltava riittävää ja totuudenmukaista. Osa elintarvikevalvontatyöstä kohdennettiin vuonna 2010 kuluttajan harhaanjohtamisen estämiseksi suunnattuun valvontaan. Mansikan alkuperätarkastuksia tehtiin yhteensä 105 kappaletta. Tarkastukset tehtiin yhteistyössä ELY-keskusten ja kuntien elintarvikevalvontaviranomaisten kanssa. Tarkastuksia tehtiin eri puolilla Suomea ja ne saivat paljon näkyvyyttä tiedotusvälineissä. Suurimmat havaitut virheet olivat alkuperämaan tai laatuluokan puuttuminen irtotuotteiden myyntikylteistä.

Vuonna 2010 aloitettiin ravitsemusväitteiden valvonta EVO-hankkeena. Tavoitteena oli käynnistää ravitsemusväitteiden omavalvonta, yhtenäistää valvontaa ja poistaa käytöstä hyväksymättömät ravitsemusväitteet. Hanketta varten Evira valmisteli asiakirjoja ja koulutti valvontaviranomaisia. Hankkeeseen osallistui viisi AVI:a. Yhteenveto tuloksista valmistuu maaliskuussa 2011.

Selvitys elintarvikkeiden suolapitoisuuksien valvonnasta kunnissa vuosina 2008 - 2010 tehtiin loppuvuodesta 2010. Selvitys koski pakkausmerkinnöissä pakollisesti ilmoitettavan suolan määrän oikeellisuuden valvontaa. Kyselyyn vastasi 32 % kunnal-

lisistä valvontayksiköistä. Selvitys osoitti, että suolan määrän valvontaa tulee parantaa sekä toimijoiden omavalvonnassa että viranomaisvalvonnassa.

Kunnan valvontaviranomaisten kanssa puututtiin myös eräisiin markkinoilla olleisiin lihavalmistaisiin, joita markkinoitiin virheellisesti lisääineettomina. Tuotteissa käytettiin säännöstenvastaisesti kasviuutteita lisääineellisessä tarkoituksessa.

Ruokamyrkytysten raportoinnissa siirryttiin vuoden 2010 alusta uuden RYMY-tietojärjestelmän käyttöön. Ruokamyrkytyspäilyilmoituksia raportoitiin 53, joiden mukaan noin 1300 henkilöä sairastui. Norovirusepidemioita oli useita. Edellisenä vuonna ongelmalliset pakastevadelmat olivat syynä enää vain yhteen epidemiaan, joten vuonna 2009 annettu vadelmien kuumennussuositus osoittautui toimivaksi toimenpiteeksi. Raaka punajuuri aiheutti useita epidemioita. Oireiden perusteella taudinaiheuttajaksi epäillään bakteeritoksiinia. Epidemioiden taustalla on todennäköisesti ra'an punajuuren liian pitkä säilytysaika raasteen valmistuksesta kulutukseen, vastaavasti kuin porkkanalla. Evira antoi suosituksen käyttää punajuurta vain kypsennettynä, minkä avulla uudet epidemiat saatiin ehkäistyä.

Vuoden 2010 aikana todettiin yli 70 listeriabakteerin aiheuttamaa vakavaa sairastumista. Määrä oli selvästi edellisvuosia (20 - 50) suurempi. Sairastuneista joka neljännen tiedetään kuolleen. Sairastuneista puolet oli yli 70-vuotiaita ja heistä suurimman osan tiedetään kuuluneen tartunnalle altistavaan riskiryhmään. Evira ja Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) julkaisivat kaksi yleistä yhteistiedotetta aiheesta. Lisäksi Evira lähetti kuntien elintarvikevalvontaviranomaisille kirjeen, jossa heitä kehoitettiin varmistamaan alueensa kala- ja liha-alan laitosten sekä sellaisenaan syötäviä elintarvikkeita valmistavien elintarvikehuoneistojen omavalvonnan riittävyys listerian suhteen. Evira osallistui myös EU-laajuisesti suunniteltuun listeriakartoitukseen. Suomessa näytteet toimitettiin kahdeksan suurimman kaupungin alueelta. Näytteiksi otettiin sellaisenaan syötäviä elintarvikkeita, kalajalosteita, juustoja ja lihavalmisteita. Juustoista ja lihavalmisteteista ei todettu *Listeria monocytogenes* -bakteeria, kun taas kala- tuotteista sitä todettiin noin 15 %:ssa. EU-tason tuloksia on odotettavissa aikaisintaan vuonna 2012.

Kansallisen salmonellavalvontaohjelman tavoite alhaiselle (alle 0,1 %) salmonellan esiintyvyydelle tuotantoeläimissä toteutui vuonna 2010. Koska Suomessa on erittäin vähän tietoa salmonellan esiintymisestä markkinoilla olevissa kasviksissa, aiheesta käynnistettiin kaksivuotinen hanke. Kuntien elintarvikevalvontayksiköitä pyydettiin osallistumaan projektiin tutkimalla salaatteja, yrttejä ja ituja, sekä raportoimalla tulokset Eviralle. Tuloksia on tähän mennessä raportoitu yli 200 tuotteesta. Niissä ei ole todettu salmonellaa.

EHEC-bakteerin vuosittainen esiintyvyys teurasnaudoilla (0,5 %) vastasi edellisvuosia. Tutkittujen teurasnautojen lähtötilat selvitettiin ensikertaa ja ne edustivat n. 8 % Suomen nautatiloista. Positiivisiksi todetut teurasnaumat olivat lähtöisin kahdeksalta tilalta.

Kampylobakteerivalvontaohjelmassa todettiin kesäkuukausina tutkituista broilerieristä alle 6 % positiivisiksi. Bakteerin esiintyvyyden taso vastasi edellisvuosia.

Trikiinitutkimuksia tekevien laboratorioiden hyväksymismenettely uudistettiin ja vertailututkimusten perusteella varmistettiin laboratorioiden trikiinianalytiikan osaamisesta. Lisäksi aloitettiin trikinellaseurantahanke, joka kohdistuu Perämeren hylkeisiin. Yhdestä harmaahylkeestä löytyi trikinella-tartunta.

Laitosten uudelleenhyväksyminen saatiin päätökseen. Alkuvuodesta laitosrekisterit tarkistettiin lainsäädännön vaatimusten mukaisiksi. Evira hyväksyi yhden uuden teurastamon. Yhden toiminnassa olleen teurastamon hyväksyminen peruutettiin vuonna

2010. Sen toiminnassa ilmeni niin vakavia elintarvikeeturvallisuuteen liittyviä epäkoh-
tia, että ne voitiin estää vain peruuttamalla hyväksyminen.

Vuonna 2010 Eviran lihantarkastushenkilökunta vastasi lihantarkastuksesta 15 pu-
naisen lihan teurastamossa ja 4 siipikarjan teurastamossa. Kotimaassa teurastetuista
tuotantoeläimistä teurastettiin yli 90 % Eviran valvomissa teurastamoissa. Teurasta-
moissa toteutettiin lihantarkastushenkilökunnan toimesta elintarvikeeturvallisuuden
varmistamiseen tähtäävät seurantaohjelmat, joista merkittävimmät ovat salmonella-
valvontaohjelman ja vierasainevalvontaohjelman teuraseläimiä koskevat osuudet.

Teurastamojen valvontaa auditointiin kymmenellä Eviran valvomalla teurastamolla.
Tarkoituksena on arvioida tarkastuseläinlääkäreiden tekemän valvonnan säännös-
tenmukaisuutta sekä työjärjestyksen ja ohjeiden noudattamista teurastamoiden ja nii-
den yhteydessä olevien laitosten valvonnassa. Erityistä huomiota kiinnitettiin vuosien
2010 - 2011 painopistealueeksi valittuun HACCP-järjestelmän arviointiin.

Maaliskuussa 2011 vahvistetun elintarvikelain muutoksen mukaan valtion ja kuntien
välistä työnjakoa elintarvikevalvonnassa tarkistetaan siten, että pienteurastamoiden
ja riistan käsittelylaitosten hyväksyminen ja niissä toimeenpantava lihantarkastus ja
valvonta siirtyvät kunnilta valtiolle. Evira aloitti pienteurastamoiden valvontaa ja lihan-
tarkastusta koskevan siirron suunnittelun yhteistyössä toimijoiden kanssa loppuvuo-
desta 2010.

Elintarvikevalvontatietojen julkistamiseen valmistauduttiin käynnistämällä pilottiprojek-
ti Oiva, jossa viiden kunnan kanssa kokeillaan vähittäismyymälöiden ja ravintoloiden
tarkastustulosten julkaisemista kuluttajien nähtäväksi. Pilotissa valmisteltiin vuonna
2010 valvonnan ohjeistusta, tietojärjestelmiä ja viestintää sekä koulutettiin pilottikun-
tien tarkastajia. Pilottitarkastukset kunnissa käynnistyvät maaliskuussa 2011. Risk
Sheriff -riskinarviointiohjelman kehittämistä jatkettiin, mutta työ on keskeisiltä osiltaan
jäänyt odottamaan siihen kytkeytyvien valvonnan ohjausvälineiden, kuten Oiva-pilotin
valmistumista, jotta järjestelmät saadaan sovitettua yhteen.

Hygieniosaamistodistuksia eli ns. hygieniapasseja on myönnetty Suomessa vuoden
2010 loppuun mennessä noin 690 000. Evira jatkoi hygieniosaamistestaajien audi-
tointeja, joita toteutettiin 35 kpl. Lisäselvityspyynnö toiminnasta tehtiin 30 testaja-
lle. 16 testaja-
lle annettiin päätös keskeyttää toiminta selvitysten ajaksi. Lopputuloksena
auditoinneista annettiin 32 huomautusta tai kehotusta korjata toimintaa määräajassa.
Yhden osaamistestaajan hyväksyntä peruutettiin. Yhden testajaan toiminta annettiin
auditoinnin perusteella poliisille rikostutkintaan.

Takaisinvetojen määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Viime vuonna takaisinvetoja
tehtiin 84 kpl. Yleisimmät syyt takaisinvetoihin olivat markkinoilla todetut ei-hyväksytyt
uuselintarvikkeet ja ei-hyväksytyä muuntogeenistä ainesta sisältävät elintarvikkeet
sekä mikrobiologiset kontaminaatiot. Elintarvikkeita ja rehuja koskeva RASFF-
hälytysjärjestelmä toimi edelleen vilkkaasti. Suomi teki järjestelmään 130 ilmoitusta,
joista 107 koski elintarvikkeita, 13 kontaktimateriaaleja ja 10 rehuja. Suurin osa ai-
heista, 91, saatiin Tullin valvontatutkimuksista. Ne koskivat siten ei-eläinperäisiä elin-
tarvikkeita ja kontaktimateriaaleja. Rehuilmoitukset tulivat Eviran rehuvalvonnasta.
Suomi teki jäsenvaltioista eniten muuntogeenisiä elintarvikkeita ja uuselintarvikkeita
koskevia ilmoituksia. Koko järjestelmässä kulki kaikkine lisäilmoituksineen yli 8 500
ilmoitusta, mikä ylitti jälleen edellisten vuosien tulokset.

Elintarvikekontaktimateriaaleja ja tarvikkeita valmistaville, markkinoille saattaville ja
maahantuoville toimijoille tuli elintarvikelain muutoksella velvollisuus ilmoittaa toimin-
nastaan sijaintikunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle. Velvoite tuli voimaan
1.9.2010, ja toimijoiden on tehtävä ilmoitukset 31.8.2011 mennessä.

Eläviä eläimiä ja eläimistä saatavia elintarvikkeita koskevassa vierasainevalvontaohjelmassa tehtiin noin 4300 näytteestä lähes 19 000 tutkimusta tuotantoeläimiltä kiellettyjen aineiden, sallittujen eläinlääkkeiden ja kontaminanttijäämien osoittamiseksi. Ohjelmassa todettiin ainoastaan joitakin näytteitä, jotka sisälsivät toimenpiderajan ylittävän määrän hometoksiineja. Määräystenvastaisia näytteitä oli alle 0,5 %, mikä vastaa asetettua tavoitetta. Hirven ja poron sisäelimestä todetaan vuosittain joitakin kadmium-ylityksiä, eikä niitä ole laskettu mukaan määräyksenvastaisiin tuloksiin. Valvontaohjelman tulokset ovat samaa tasoa kuin aikaisempinakin vuosina ja ne osoittavat, että eläinten lääkitsemiseen liittyviä säädöksiä on Suomessa noudatettu erittäin hyvin.

EVO:an sisältynyt elintarvikkeiden radioaktiivisuusvalvonnan tehostaminen -hanke onnistui hyvin. Yhteensä 49 kunnallista valvontayksikköä osallistui hankkeeseen keräämällä ja tutkituttamalla paikallisissa laboratorioissa yhteensä noin 930 näytettä. Kunnat myös tiedottivat aktiivisesti oman alueensa tuloksista. Evira laatii hankkeesta valtakunnallisen yhteenvedon, kun tulokset on saatu kaikista AVI:eista. Hankkeessa oli vahvasti mukana kriisivalmiusnäkökulma ja siihen liittyen paikallislaboratorioiden ja valvontaviranomaisten osaamisen ylläpitäminen. Hanke suunniteltiin yhteistyössä Säteilyturvakeskuksen (STUK) kanssa.

Eviran hometoksiinivalvonnassa tutkittiin 57 kotimaista viljanäytettä, joista yksi oli määräystenvastainen. Näytteistä tutkittiin *Fusarium*-toksiinien lisäksi torajyvien osuus ja ergot -alkaloidit. Nitraatti-nitriitti -hankkeessa tutkittiin yli 100 liha- ja makkaravalmistetta, joista kahdessa nitriitin määrä ylitti sallitun enimmäismäärän. Kasvinsuojeluaineiden jäämävalvonnassa tutkittiin 204 kotimaista kasvista sekä 30 eläimistä saatavaa elintarviketta. Kaikki näytteet olivat jäämien enimmäismääriä koskevien säännösten mukaisia. Kahdessa näytteessä havaittiin jäämiä aineista, joiden käyttö ei ole sallittua Suomessa. Eviran toimeksiannosta ELY-keskukset tekivät kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevan tarkastuksen tiloille. Kyseiset tilat otettiin laajennuksen kautta mukaan täydentävien ehtojen valvontaan. Vuonna 2010 Evira tutkitutti muuntogeenisiä aineksia 30 näytteestä, joista 29:sta voitiin todentaa analysoitavissa oleva DNA. Muuntogeenistä ainesta havaittiin 41 %:ssa näytteistä, mutta näytteet olivat määräystenmukaisia. Kahdesta riisivalmisteesta todettiin sekvenssejä, joiden toteaminen viittaa ei-hyväksytyyn riisimuunnokseen. Analyysitulosten perusteella ei ryhdytty tuotteiden takaisinvetoon.

Eläinlääkinnällisillä rajatarkastusasemilla (Helsinki satama ja lentoasema, Hamina, Vaalimaa) tehtiin vuonna 2010 yhteensä 2 451 rajatarkastusta EU:n alueelle jääville erille, joista tuote- eriä (elintarvikkeet ja sivutuotteet) oli yhteensä 1511. Haminan ja Helsingin kautta tuoduille kauttakulkuerille (elintarvikkeet ja sivutuotteet), joiden määränpää on yleensä Venäjä tai laivamuonitus, tehtiin 532 tarkastusta. Kaikki Suomeen tai Suomen kautta muihin EU-maihin tuotavat tuote- ja eläväläinerät tarkastetaan 100 %:sti. Eriä hylättiin tilinpäätösvoonna 0,3 % (6 erää). Laboratorionäytteitä otettiin näytteenottosuunnitelman mukaisesti 323 kpl, ja lisäksi seurattiin aktiivisesti RASFF-ilmoituksia.

Eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumisvalvonnassa tarkastukset tehtiin pääosin ostopalveluna, perustuen Eviran ja kuntien välisiin valvontasopimuksiin. Kunnilta tilatuista tarkastuksista toteutui 323 tarkastusta (toteuma 68 % suunnitellusta) kaikista Eviran tilaamista tarkastuksista. Evira teki itse 46 tarkastusta (toteuma 85 % suunnitellusta). Valvojille on annettu koulutusta sopimuksenmukaisesta tarkastustoiminnasta. Ensisaapumisvalvonnassa tuote-erien tutkimisessa painotettiin salmonellavalvontaa ja tarkastusten yhteydessä otettiin 74 näytettä, jotka useimmiten tutkittiin salmonellan varalta.

Tulli valvoo EU:n ulkopuolelta ja toisista jäsenmaista Suomeen tuotavien ei- eläinperäisten elintarvikkeiden määräystenmukaisuutta. Valvonta on ensisijassa tuotevalvontaa, ja perustuu näytteenottoon ja Tullilaboratoriossa suoritettaviin tutkimuksiin.

Vuonna 2010 näytteitä otettiin 3354 elintarvike-erästä. Tutkituista eristä 60 % oli EU:n ulkopuolella tuotettuja elintarvikkeita. Tavaraeristä 14 % osoittautui määräystenvastaisiksi ja lisäksi huomautukseen johtaneita lieviä virheitä oli 12 % eristä. Määräystenvastaisten erien osuus EU:n ulkopuolella tuotetuissa elintarvikkeissa (18 %) oli selvästi suurempi kuin EU-tuotteissa (8 %).

Näytteistä tutkittiin mm. elintarvikelisiä aineita, hometoksiineja, kasvinsuojeluainejäämiä, mikrobiologista laatua, geneettistä muuntelua sekä pakkausmerkintöjä. Määräystenvastaisuus liittyi useimmiten pakkausmerkintöihin (129 näytettä), kasvinsuojeluaineiden jäämiin (107 näytettä) ja lisäaineisiin (64 näytettä).

Eniten tutkittuja tuotteita olivat hedelmät ja marjat, kasvikset, vilja ja leipomatuotteet sekä pähkinät. Tuoreissa hedelmissä, marjoissa ja kasviksissa määräystenvastaisuus johtui tavallisesti liian suurista kasvinsuojeluaineiden jäämistä. Viljoissa ja pähkinöissä ongelmia aiheuttivat homeiden erittämät toksiniitit. Suhteellisesti eniten määräystenvastaisia eriä oli kuitenkin ravintolisissä, makeisissa sekä kastike- ja keittoaineiksissa, joissa esiintyi lisäaineisiin, ruokasuolan määrän ilmoittamiseen sekä pakkausmerkintöihin liittyviä virheitä. Mausteissa ja maustamisvalmisteissa esiintyi mikrobiologisen laadun ongelmia ja tuotteita oli myös steriloitu säteilyttämällä mutta asianmukaiset merkinnät säteilytyksestä puuttuivat tai säteilytys oli suoritettu laitoksessa, joka ei ole EU:n hyväksymä.

Vuoden 2010 alkupuolella tuli voimaan EU:n asetus ((EY) No. 669/2009) tiettyjen yhteisön ulkopuolelta tuotavien korkean riskin elintarvikkeiden tehostetusta valvonnasta. Asetus edellyttää toimijoilta mm. ennakoilmoitusta maahantuonnista elintarvikevalvontaviranomaiselle. Suomessa asetuksen soveltaminen on sujunut joustavasti, koska Tulli on tässä toimivaltainen elintarvikevalvoja, joten ennakoilmoitusmenettely on asettunut kitkatta osaksi normaalia tullausprosessia. Tutkimuksissa ongelmallisimmiksi osoittautuivat thaimaalaiset vihannekset.

Eläimistä saatavien elintarvikkeiden vientiä Venäjälle edistettiin varmistamalla terveystodistusten saatavuus sekä niiden myöntämisyjärjestelmän toimivuus. Venäjän vientiin liittyviä eläinlääkärintodistuksia myönnetään vuosittain noin 10 000 kpl. Venäjälle saa toimittaa eläimistä saatavia elintarvikkeita ja eläinperäistä ainesta sisältävää rehua vain Venäjän eläinlääkintä- ja kasvinterveyslaitos Rosselhoznadzorin hyväksymistä maista ja laitoksista. Hyväksyntä edellyttää, että laitokset ja niiden Venäjälle viemät tuotteet ovat Venäjän lainsäädännön mukaisia.

Rosselhoznadzor teki toukokuussa 2010 tarkastuskäynnin yhteensä 21 liha- ja maitoalan laitoksessa ja pysäytti tarkastuksensa perusteella heinäkuussa viennin 14 tarkastamastaan laitoksesta. Venäjän- ja Suomen viranomaisten välisten neuvottelujen lopputuloksena saatiin vientiin liittyviä ongelmia ratkaistua. Eviran tekemien tarkastusten ja vientituotteisiin kohdistuneiden ylimääräisten tutkimusten ansiosta vientirajoitus poistui elokuussa lähes kaikilta. Venäjän vientiin liittyen Evira ohjeisti ja tarkasti laitoksia niin, että vuoden loppuun mennessä vientirajoitus saatiin Venäjän viranomaisten marraskuussa neljässä liha-alan laitoksessa tekemän uusintatarkastuksen jälkeen poistettua vielä kolmelta liha-alan laitokselta. Venäjänviennin jatkuvuuden varmistamiseksi Eviran oli toimintavuoden aikana tehtävä 59 tarkastusta valmistuslaitoksiin ja varastoihin (maito ja liha). Näiden tarkastusten seurauksena Evira on Venäjän viranomaisten kanssa sovittuihin toimintaperiaatteisiin perustuen asettanut kuusi maito- ja lihalaitosta vientikieltoon johtuen mm. puutteista tuotteiden tutkimisessa ja joissakin tapauksissa puutteista laitoksen toiminnassa. Venäjänviennissä toimijoita/viranomaisia opastettiin vuoden aikana 10 koulutustilaisuudessa. Samaan aikaan Evira teki lukuisia muita vientiin liittyviä tehtäviä, kuten selvityksiä, kirjeitä ja ohjeistuksia. Lisäksi jatkettiin valvontaa USA-hyväksytyissä teurastamoissa. Etelä-Korean viranomaiselle toimitettiin kaikkia sinne sianlihaa viemään hyväksytyjä laitoksia koskevat vuosittaiset kyselylomakkeet. Lisäksi Evira osallistui neuvotteluihin kauran, oh-

ran ja sianlihan viennin mahdollistamiseksi Suomesta Kiinaan. Eviran tarkastajat tekivät maidon EU-tukivalvonnassa voin yksityiseen varastointiin ja vientivarastointiin (yhteensä 886 800 kg) liittyviä tarkastuksia 12 kpl.

Toiminnan parantaminen

Elintarvikevalvontaviranomaisten arvion mukaan toimijoiden säännöstenvastaisuuksien syynä oli usein toimijoiden tietämättömyys tai osaamisen puute. Tämä on erityisen huolestuttavaa ottaen huomioon sen että, tulevan elintarvikelain muutoksen yhteydessä korostetaan entisestään elintarviketurvallisuusvalvonnan riskiperusteisuutta sekä toimijoiden vastuuta, jota toimija hallitsee ensisijaisesti omavalvontatukijärjestelmän avulla.

Elintarviketurvallisuuden kannalta toimijan tietoisuuden lisääminen elintarviketurvallisuuteen vaikuttavista riskeistä ja niiden hallinnasta on ensisijaisen tärkeää. Viranomaiset kannustavat elinkeinoa laatimaan lisää hyvän käytännön oppaita toimijoilleen.

Elintarvikealan toimijoilla omavalvonnan kirjauksissa ja toimivuudessa oli eniten puutteita.

Osa toimijoista pitää omavalvontavaatimuksia ylimitoitettuina ja omavalvonnan toteuttamista ylimääräisenä työnä. Tulevan elintarvikelain muutoksen yhteydessä omavalvonnan hyväksymisestä luovutaan ja Evira ohjeistaa kuntien valvontaviranomaisia riskiperusteisemmän omavalvontasuunnitelman minimivaatimuksista. Näin pyritään muun ohella helpottamaan omavalvonnasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa elintarviketurvallisuuden tasosta tinkimättä.

Komission päätelmä EU:n v. 2009 tekemän yleistarkastuksen lopputuloksena oli, että koordinaatio elintarvikevalvontaviranomaisten välillä toimii Suomessa hyvin. Osa kuntien viranomaisista kokee kuitenkin, ettei valtion tehtävänä oleva kunnallisen elintarvikevalvonnan ohjaus ole heille riittävää. Toivomuksena on, että säädösmuutokset ennakoitaisiin paremmin, jotta ohjeet ja lomakkeet olisivat käytettävissä säädösten tullessa voimaan. Evira on valmistautunut tulevaan elintarvikelain ja asetusten muutokseen mm. valmistelemalla ohjeita, suunnittelemalla viestintää ja koulutusta mm. tarjoamalla alueellisiin koulutustilaisuuksiin kouluttajia ja koulutuspaketteja. Valvonnan ekstranetilla (Eviranet) helpotetaan viranomaisten välistä viestintää ja tiedon kulua. Auditoinneista ja muista tarkastuksista saatuja tuloksia analysoimalla sekä aktiivisella kuuntelulla pyritään tunnistamaan valvonnan kehittämistarpeet ja tekemään korjaavia toimenpiteitä sekä vahvistamaan koko valvontaketjun toimintaa kohti riskiperusteisempaa ja yhdenmukaista valvontaa koulutuksen, auditointien ja ohjeistuksen avulla.

Tuoteturvallisuusvalvonnan määrä on vähäistä elintarvikkeiden kokonaisvalvonnassa. Tuoteturvallisuusvalvonnan merkitys elintarvikkeiden turvallisuudelle ja kuluttajan harhaanjohtamisen estämiseksi on merkittävä. Evira lisää valvontaviranomaisten tuoteturvallisuusvalvontatietoisuutta mm. osallistumalla alueellisille koulutuspäiville, neuvonnalla ja ohjeilla. Elintarvikevalvontaviranomaisten erikoistumisen edellytykset myös tuoteturvallisuusvalvontaan paranevat suurempien valvontayksiköiden muodostuttua.

10.2 Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta

Arvio valvonnan tehokkuudesta

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnalle asetetut tavoitteet saavutettiin kaikilla sektoreilla varsin hyvin. AVI:en ja kuntien virkaeläinlääkärijärjestelmä luo perustan säännölliselle ja luotettavalle alkutuotannon valvonnalle. Jonkin verran valvontasuunnitelman määrällisistä tavoitteista jäätiin kuitenkin kunnaneläinlääkäreiden vastuulla olevien sivutuoteasetuksen mukaisten laitostarkastusten sekä lintuinfluenssa- ja kalojen virustautiseurannan osalta.

Valvonnan tehokkuus on myös jatkuvasti parantunut valvonnan kehittämishankkeiden sekä riskiperusteisuuteen siirtymisen myötä. EU-eläinsuojelu- ja EU-eläinkuljetustarkastusten sekä epäilyyn perustuvien tarkastusten lukumäärät lisääntyivät ja kattavuus parani entisestään. Lääkekirjanpidon valvonnan lisääminen mukaan täydentävien ehtojen valvontaan tehosti eläinten lääkitsemisen valvontaa tiloilla. Myös eläinlääkintähuoltolain mukanaan tuomat uudet resurssit eri tasoilla ovat antaneet mahdollisuuden keskittää valvonnan toimeenpano nk. valvontaeläinlääkäreille sekä alue- että kuntatasolla, mikä on yhdenmukaistanut ja tehostanut valvontaa sekä helpottanut valvonnan ohjaamista ja valvojien kouluttamista.

Eläintautitilanne maassa säilyi hyvänä. Helposti leviäviä eläintauteja ei todettu lainkaan ja vaarallisista eläintaudeista todettiin vain epätyypillinen (Nor98) scrapie kolmella lammastilalla. Uusia eläintauteja ei todettu, ja nautojen BVD-taudin voitiin katsoa hävitetyn maasta. Salmonellatartuntoja todettiin joillakin yksittäisillä tiloilla ja vuonna 2009 tapahtuneen rehun saastumisen seurauksena (S.Tennessee) oli vielä vuonna 2010 yksi sikatila saneerauksessa.

Moniportaisen valvontajärjestelmän ansiosta valvonnassa havaitut eräät laiminlyönnit eivät vaarantaneet elintarvikeeturvallisuutta, laajemmin eläinten terveyttä ja hyvinvointia eivätkä johtaneet eläintautien leviämiseen. Sen sijaan niistä saattoi aiheutua kärsimyksiä yksittäisille eläimille, silloin kuin laiminlyönti johtui eläinsuojelulainsäädännön noudattamatta jättämisestä.

Toimintaympäristön muutokset

Eläintautitilanne EU-alueella ja naapurimaissa säilyi rauhallisena, mikä vähensi tautiriskiä myös Suomessa. Aiempina vuosina eräissä jäsenmaissa riehunut sinikielitauti-epidemia näytti rauhoittuneen näissä maissa toteutettujen onnistuneiden rokotuskampanjoiden myötä. Kuitenkin vielä vuoden 2010 kuluessa Suomessakin ylläpidettiin kohotettua valmiutta sinikielitaudin varalta sekä kehitettiin varautumisjärjestelmiä yleisesti. Vuoden 2010 aikana valmistui kaksi uutta työkalua eläintautiepidemioiden hallintaan: rajoitusvyöhykesovellus (Kartturi) ja rokotusrekisterisovellus.

Uusista lainsäädäntöhankkeista merkittävin oli vuoden 2009 lopulla voimaan tullut eläinlääkintähuoltolain kokonaisuudistus, joka toi mukanaan mm. lisää suunnitelmallisuutta ja resursseja sekä alue- että kuntatason valvontaan. Myös kunnaneläinlääkäreiden jääviysongelma EU-eläinsuojelu- ja täydentävien ehtojen mukaisten tarkastusten tekemisessä helpottui lain voimaantulon myötä, kun tarkastukset voitiin siirtää aluehallintovirastojen uusille valvontaa suorittaville läänineläinlääkäreille. Lisäksi kunnat ovat ryhtyneet perustamaan uusia eläinlääkäripraktiikasta eriytettyjä valvontaeläinlääkäreiden virkoja, mikä tehostaa kuntatason valvontaa.

Oikeutta Eläimille -järjestö julkisti joulukuussa 2009 salaa kuvattua materiaalia suomalaisista sikaloista ja alkuvuodesta 2010 myös turkistarhoista. Materiaali nosti eläinten pito-olosuhteet ja eläinsuojeluvalvonnan jälleen kansalaisten ja tiedotusvälineiden kiinnostuksen kohteeksi sekä johti ylimääräisiin tarkastuksiin kuvauksen kohteena olleilla tiloilla. Tapauksen johdosta myös elinkeino käynnisti tehostetut toimet eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi ja seuraamiseksi tiloilla.

Kunnaneläinlääkäreiden sivutuoteasetuksen mukaisesti tarkastamien laitosten määrä lisääntyi vuodesta 2009 30 laitoksella, joista valtaosa oli polttolaitoksia. Myös Eviran valvomien lemmikkieläinruokia valmistavien laitosten määrä on nousussa. Haaska-ruokintapaikkarekisteri otettiin käyttöön loppuvuodesta 2010.

Tilatasolla on nähtävissä suuntaus suurempiin tuotantoyksiköihin ja tilojen erikoistumiseen tiettyihin tuotantovaiheisiin. Tuotantorakenteiden muuttuminen asettaa uudenlaisia haasteita eläintautien torjunnalle ja eläinsuojelulle samoin kuin raatojen hä-

vittämiselle ja lannan käsittelylle ja edellyttää tiloilta toiminnan huolellista suunnittelua, myös erityistilanteita ajatellen.

Muita merkittäviä lainsäädännön tai muun toimintaympäristön muutoksia, jotka olisivat vaikuttaneet eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan, ei toteutunut vuonna 2010.

Valvonnan tulokset

Eläinten terveys

Eläintautivalvonnan strategiset tavoitteet saavutettiin hyvin ja eläintautitilanne säilyi erinomaisena. Eläintautilainsäädännön yleinen noudattaminen oli hyvää ja vakavat laiminlyönnit harvinaisia. Eniten laiminlyönnejä esiintyi terveysvalvontaohjelmien noudattamisessa, joissa todetut säännöstenvastaisuudet liittyivät yleensä terveysvalvontaohjelmaan liittymiseen tai näytteenoton viivästyymiseen kyseisessä ohjelmassa. Syyt säännöstenvastaisuuksille johtuivat useimmiten toimijoiden tietämättömyydestä ja ammattitaidon puutteesta ja puutteet valvonnan toteutumisessa viranomaisten riittämättömistä resursseista ja työvälineistä. Hallinnollisia pakkokeinoja eläintautilain toimeenpanon tehostamiseksi käytettiin aluehallintovirastoissa seitsemässä tapauksessa (3 kpl v.2009).

Eläintautivalvonta perustuu vahvasti eläintautiepäilyjen välittömään ilmoittamiseen, mikä vuonna 2010 tapahtui vaatimusten mukaisesti. Ilmoituksia tehtiin 75 kpl (67 kpl, v. 2009), joista 26 tapauksessa (40 kpl, v. 2009) tilalle annettiin rajoittavat määräykset. Miltei puolet (29 kpl) ilmoituksista koski lemmikkieläinten raivotautiepäilyjä. Eläinlääkäreiden kuukausi-ilmoitusten toimittamisen valvontaa tehostettiin ja ilmoituksia saatiin 42 % aiempaa enemmän.

Eläintautiseuranta täytti sekä EU-lainsäädännön vaatimukset että kansalliset erityistavoitteet lukuun ottamatta kalanviljelylaitosten valvontaa ja lintuinfluenssaseurantaohjelmaa. Suunnitelman mukaisista kalanviljelylaitosten tarkastuksista toteutui 75 % ja virustautinäytteet jäivät ottamatta yli puolella laitoksista. Lintuinfluenssanäytteenotossa ongelmia oli erityisesti munintakanaloiden näytteenotossa ja tavoite jäi saavuttamatta. Laajimman eläintautien seurantaohjelman, TSE-valvontaohjelman puitteissa, tutkittiin 73 714 nautaa, 949 lammasta, 270 vuolta ja 102 muuta eläintä.

Vuoden 2009 aikana käynnistetty MRSA-bakteerin esiintymistä koskeva selvitys jatkui vuonna 2010. Selvityksen perusteella saatiin jo näyttöä siitä, että CC 398 tyyppin MRSA-bakteeria esiintyy Suomessa teurassioissa ja porsaissa.

Eläinten hyvinvointi

EU-eläinsuojelutarkastukset toteutuivat kohtuullisen hyvin, toteumaprosentti (87 %) nousi hieman edellisestä vuodesta (v. 2009, 83 %) ja kattavuus parani edelleen aikuisten nautojen tultua valvonnan piiriin. EU-eläinsuojelutarkastuksia tehtiin aiempaa enemmän, yhteensä 690 tuotantoeläintilalla (551 kpl, v.2009). Valvontakohteista osa (75 %) valittiin riskiperusteisesti, osa satunnaisotannalla. Laiminlyöntien määrä nousi vuonna 2010 selvästi edellisestä vuodesta ja niitä todettiin 28 %:lla tiloista (19 %, v.2009). Kiireellisiin toimenpiteisiin johtaneita laiminlyönnejä (ESL 44 §) todettiin kahdella tilalla (2 kpl, v.2009). Eniten laiminlyönnejä todettiin turkistarhoilla, joissa yleisimpinä syinä olivat puutteet häkkien rakenteissa, tilavaatimusten noudattamisessa sekä virikemateriaalin saatavuudessa. Laiminlyöntien määrä nousi huomattavasti myös sioilla ja munivilla kanoilla. Sioilla yleisin syy oli virikemateriaalin puute. Pitopaikan puhtaus ja tilavaatimusten noudattamatta jättäminen olivat muita useammalla eläinlajilla toistuneita laiminlyöntien syitä. Epäilyyn perustuvissa tarkastuksissa (3439 kpl) tulokset vastasivat aiempia vuosia ja olivat valvontasuunnitelmiin perustuvia tuloksia huonompia. Myös eläinkuljetusten EU-eläinsuojelutarkastuksia tehtiin aiempaa enemmän (348 kpl, v.2009 275 kpl.) ja laiminlyönnejä niissä todettiin hieman aiempaa vähemmän (16 %, v. 2009, 27 %).

Kaikkien eläinlajien yhteenlaskettujen laiminlyöntien määrän lisääntymiseen on todennäköisesti vaikuttanut otantaan kuuluvien tarkastustehtävien keskittyminen eläinsuojeluun erikoistuneiden aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreille, mikä on selkeyttänyt ja yhtenäistänyt valvontakäytäntöjä. Myös riskinarvioinnin oikea kohdentaminen on tehostanut laiminlyöntien toteamista. Lainsäädännön noudattamatta jättämiseen näyttäisi vaikuttavan tuotantoeläintenpidossa erityisesti sääntöjen noudattamisen kalleus ja lisääntyneet tuottavuusvaatimukset, lemmikkienpidossa myös tietämättömyys.

Eläinten lääkintä

Eläinlääkäreiden ja tuotantotilojen lääkkeiden käytön ja lääkekirjanpidon valvontaa vuonna 2010 ei voida pitää riittävänä. Eläinlääkäreiden tarkastukset kohdennettiin niihin, jotka olivat tilanneet paljon kansanterveyden tai elintarviketurvallisuuden kannalta keskeisiä lääkevalmisteita, tai niihin, joilla on paljon terveydenhuoltosopimuksia. Myös hevosia hoitavat eläinlääkärit kuuluivat otantaan. Otantaan perustuvia tarkastuksia tehtiin neljän aluehallintoviraston alueella ja näistä toteutui 66 % (12 kpl, v. 2009, 14 kpl). Lisäksi epäilyyn perustuen tarkastettiin vielä kolme eläinlääkäriä. Eläinlääkäreistä 88 %:lla todettiin jonkinasteisia epäkohtia tarkastuksissa. Puutteet olivat kuitenkin lieviä ja koskivat eri seikkoja, kuten varoaikojen merkintää, lääkkeiden hinntaerittelyä ja huumausainekirjanpitoa. Yksi tapaus siirrettiin Eviran käsiteltäväksi. Muiden puutteiden osalta aluehallintovirastot antoivat eläinlääkäreille ohjausta puutteiden korjaamiseksi ja suorittivat uusintatarkastuksia.

Tuotantotilojen lääkkeiden käytön ja lääkekirjanpidon tarkastukset oli pyydetty kohdentamaan eläinmäärältään suuriin tai MRSA-positiiviseksi todettuihin lihasikaloihin. Tiloja tarkastettiin hieman enemmän kuin edellisellä vuonna (17 kpl) (89 % suunnitellusta, 2009 tarkastettiin 15 tilaa). Lihasikaloiden lääkityskirjanpidossa oli huomautettavaa 53 % tarkastuksista (v.2009, 53 %), mutta puutteet olivat yleensä lieviä ja niistä aiheutuvat käytännön riskit jäivät pieniksi. Tiloille annettiin määräajat epäkohtien korjaamiseksi. Vakavia puutteita todettiin vain yhdellä tilalla, jossa puutteita todettiin myös muilla valvonnan osa-alueilla ja ne johtivat sanktioihin.

Lääkekirjanpidon valvonta oli v. 2010 ensimmäistä kertaa mukana täydentävien ehtojen valvonnassa ja sen todettiin tuovan hyvän lisän eläinten lääkitsemisen valvontaan. Täydentävien ehtojen otantaan kuuluvissa tarkastuksissa puutteita todettiin viidellä tilalla ja laajennusten yhteydessä kahdeksalla tilalla. Useimmat puutteet olivat lieviä, vain yhdellä tilalla vakavia.

Elävien eläinten ja eläimistä saatavien muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden sisämarkkinakauppa ja vienti

Sisämarkkinakaupan valvonnassa todettuja ongelmia oli vähän ja ne koskivat yleensä hevosten sperman tai koirien ja kissojen kaupallisia tuontiehtoja ja näiden rekisteröintiin tai ennakoilmoitukseen liittyviä puutteita. Laittomasti maahan toimitettiin yksi minisika, kaksi lammasta ja viisi ponia, jotka kaikki lopetettiin. Lisäksi yhdessä siipikarjalähetyksessä oli vakavia eläinsuojeluongelmia ja laittomasti maahan toimitetun verijauhoerän käyttö ja markkinoille saattaminen kiellettiin ja erä palautettiin lähtömaahan. Muilta osin ongelmat olivat teknisluonteisia ja voitiin korjata ohjauksella. Muista maista raportoidaan rikkomuksia vientien yhteydessä vain harvoin. Vuonna 2010 vastaanotettiin yksi ilmoitus, joka koski rekisteröidyn hevosen terveystodistusta.

Vuoden aikana todettiin myös muutamia kymmeniä toisista EU-maista lemmikkinä tuotuja koiria ja kissoja, jotka eivät täyttäneet tuontiehtoja. Pääsääntöisesti nämä eläimet palautettiin lähtömaahan, vain muutama lopetettiin. Edullinen hintataso ja halu pelastaa lemmikkieläimiä yhdistettynä tietämättömyyteen tai välinpitämättömyyteen olivat pääasialliset syyt vastoin maahantuontimääräyksiä tuotuihin lemmikkieläimiin.

Tukivalvonta

Täydentävien ehtojen valvonnassa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin toimintakokonaisuudelle (eläinten rekisteröinti ja merkintä, eläinten hyvinvointi, salmonellavalvonta, TSE-valvonta, eläintautien ilmoittaminen) asetetut tavoitteet saavutettiin, mutta kaikkia valvontoja ei saatu tehtyä loppuun vuoden 2010 kuluessa. Yhteensä (otannat ja laajennukset) tiloja tarkastettiin n. 1680 kpl. Täydentävien ehtojen valvonnassa otettiin jo vuonna 2009 huomioon komission edellyttämät korjaukset arviointiperusteisiin, mutta osa komission edellyttämistä muutoksista voitiin toteuttaa vasta vuonna 2010, kun kansallinen valvonta-asetus oli saatu muutettua (1.3.2010).

Tukileikkauksia ehdotettiin n. 8 %:lle otannassa olleista tiloista. Näistä 104 koski eläinten rekisteröintiä ja merkitsemistä, 21 eläinten hyvinvointia, kuusi siipikarjan salmonellavalvontaa ja yksi rehujen riskimateriaalin valvontaa (tilanne 5.4.2011, jolloin joidenkin tilojen tarkastusten käsittely oli vielä kesken). Toimintakokonaisuuden otantatilojen laiminlyönneistä noin 12 % oli sellaisia, joista ei aiheutunut tuottajalle suoria taloudellisia seuraamuksia Kiellettyjen aineiden käytön tai eläintautien ilmoittamisen osalta ei havaittu laiminlyönnejä.

Laajennusvalvontoja tehtiin selvästi aiempaa enemmän eläinten hyvinvoinnin valvonnassa (180 kpl, v. 2009 57 kpl) ja ID-valvonnoissa (163 kpl, v. 2009 27 kpl). Tähän lienee vaikuttanut ainakin tarkastusten sekä valvottavien indikaattorien lukumäärän lisääntyminen. Vertailua aiempiin vuosiin vaikeuttaa kuitenkin se, että sekä valvottaviin kohteisiin että valvojatahoihin tuli muutoksia vuonna 2010.

Eläinten merkitseminen ja rekisteröinti

Vaatimusten rikkomusprosentti on eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonnassa edelleen korkea (47,5 %, v.2009, 49,5 %) johtuen entistäkin riskiperusteisemmasta valvonnasta ja yksityiskohtaisesta lainsäädännöstä. Vakaviksi luokiteltavia puutteita todettiin 12,8 %:ssa valvotuista tiloista (10,1 % v. 2009). Näistä aiheutui tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikkaa koskeva siirtokielto. Märehtijöiden osalta suurimmat puutteet liittyivät korvamerkkeihin, lammas- ja vuohitiloilla tilojen rekisteritietojen ajantasaisuuteen ja sikatiloilla eläinluettelonpitoon. Sikatiloilla yleisimmät puutteet liittyivät pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden reaaliaikaisuuteen.

Eläimistä saatavat sivutuotteet

Kunnaneläinlääkäreiden vastuulla olevien sivutuoteasetuksen mukaisten teknisten, polttolaitosten ja tilarehustamoiden valvonta säilyi samalla tasolla edelliseen vuoteen verrattuna. Lakisääteisistä tarkastuksista saatiin tehtyä 60 % (77 kpl). Eniten tarkastuksia jäi tekemättä Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueella, jossa kunnaneläinlääkäreiden resurssit eivät riittäneet kaikkien tarkastusten tekemiseen. Alueella on myös paljon tilakohtaisia polttolaitoksia, joiden tarkastuksia ei välttämättä priorisoida niihin liittyvän vähäisen riskin vuoksi. Kunnaneläinlääkäreiden suorittamista rehualaitosten sivutuoteasetuksen mukaisista tarkastuksista ei tietoja ollut saatavilla. Eviron ja läänineläinlääkäreiden vastuulla olevat laitostarkastukset saatiin tehtyä suunnitellusti.

Toteutuneiden tarkastusten osalta puutteet olivat useimmiten lieviä. Eniten puutteita havaittiin yleisessä hygieniassa, kirjanpidossa, omavalvonnassa ja kuljetusasiakirjoissa. Puutteiden korjaamiselle asetettiin määräaika ja kohteet tarkastettiin uudelleen. Yhden ilman hyväksyntää toimineen lemmikkieläinruokia valmistavan laitoksen rehu määrättiin hävitettäväksi ja laitos hyväksyttäväksi asianmukaisesti. Lisäksi tehtiin neljä tutkintapyyntöä poliisille, kaksi suurista kotiteurastusmääristä ja kaksi haaskatoiminnasta.

Nautojen raatojenkeräily (93 % keräilyalueella kuolleista v.2010) on tehostunut jatkuvasti (v. 2009 90 % kuolleista, v. 2007 75 %). Hautausilmoituksia tulee naudoista, lampaista ja vuohista samoin kuin kotiteurastuksen riskimateriaalista koko maassa kuitenkin edelleen vain harvoin. Haaskakäytön aloitusilmoituksia tehtiin hieman vä-

hemmän (95 kpl) kuin edelliseen vuoteen verrattuna (109 kpl). Haaskatarkastukset keskittyivät alueille, joilla haaskatoiminta on runsainta, sillä käyttöilmoituksiakin saadaan pääsääntöisesti vain suurilta toimijoilta.

Toiminnan parantaminen

Vakavia laiminlyöntejä todettiin valvontaohjelmien mukaisissa tarkastuksissa vain harvoin. Ilmoituksiin perustuvissa tarkastuksissa tilanne oli selvästi huonompi. Vakavimmat ongelmat todettiin yleensä nk. moniongelmaisilla tiloilla. Vakavien laiminlyöntien seuraukset johtivat useimmiten maataloustukien leikkauksiin ja/tai poliisitutkintaan.

Lievempiä laiminlyöntejä sen sijaan löytyi joka osa-alueella, mikä osoitti valvonnan tarpeellisuuden ja toimivuuden. Suurin osa lievemmistä laiminlyönneistä johti korjauksiin toimenpiteisiin jo tarkastuksen aikana tai sitten korjauskehotukseen ja myöhempiin uusintatarkastukseen, jos puutteen korjaaminen oli mahdollista. Eläinsuojeluviranomaisten koulutuksessa painotetaan jatkossakin sitä, että tarkastuksissa havaituista laiminlyönneistä annetaan eläinsuojelulain mukaiset päätökset määräaikaan ja vaadittavien toimenpiteiden toteuttaminen varmistetaan.

Vaikka valvonnan riskiperusteisuus on otettu käyttöön jo useimmilla toimintakokonaisuuksien osa-alueilla, riskiperusteisuutta ja otantoja tulee edelleen kehittää ja näin varmistaa valvonnan resurssien oikea kohdentaminen.

Suurin ongelma eläinten lääkitsemistä koskevassa valvonnassa on edelleen se, että otantaan perustuva valvonta ei ole lakisääteistä, vaan perustuu aluehallintovirastojen ja Eviran välillä vuosittain käytäviin tulosneuvotteluihin ja niiden pohjalta laadittaviin tulossopimuksiin. Tulossopimusprosessin onnistumisesta riippuen tarkastusten määrä voi vaihdella melkoisesti vuosittain tai tarkastukset voivat jäädä kokonaan tekemättä, minkä vuoksi valvonta maassa ei ole tasapuolista eikä yhdenmukaista. Tavoitteena on kehittää aluehallintovirastojen mahdollisuuksia yleiseen lääkkeiden käytön valvontaan. Toisaalta tilojen lääkekirjanpidon valvonnan ottaminen mukaan täydentävien ehtojen valvontaan on tehostanut valvontaa maataloilla.

Tiedonkeruu- ja käsittelyjärjestelmiä on tarpeen kehittää viranomaisvalvonnan tehostamiseksi (erityisesti eläintautien ilmoittaminen sekä rajoittavien määräysten rekisteröinti). Yleisen eläinrekisterin ja pitopaikkarekisterin kehitystyötä jatketaan. Siipikarjatilojen valvonnan tehostamiseksi välttämätön siipikarjarekisteri toteutetaan vuoden 2011 kuluessa ja eräiden muiden eläinten, kuten mehiläisten ja turkiseläinten, pitäjät ja pitopaikat saadaan rekisteröityä vuoden 2012 kuluessa. Myös vesiviljelylaitoksia koskevan rekisterin reaaliaikaisuutta tulee parantaa lähitulevaisuudessa. Eläinrekistereistä saatavia raportteja kehitetään jatkuvasti esim. sivutuotevalvonnan tarpeisiin paremmin sopiviksi. Tämän ansiosta jatkossa myös lampaiden ja vuohien hautaamisesta tullaan saamaan tarkemmat tiedot aluekohtaisen valvonnan tehostamiseksi. Valvonnan käyttöön tulee luoda koko viranomaisketjun kattava tietohallintojärjestelmä.

Koulutuksen ja viestinnän keinoin pyritään jatkossakin tehostamaan tiedon puutteesta johtuvia laiminlyöntejä koko elintarviketuotantoketjussa. Valvovien viranomaisten koulutusta ja ohjeistusta jatketaan. Koulutussuunnitelmien perustana on valvonnan koulutusstrategia. Lemmikkieläinten laittoman tuonnin torjumiseksi suunnitellaan kampanjaa vuodelle 2011. Viranomaisia varten vuoden 2011 aikana laadittava ekstranet-verkko (Eviranet) tulee tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua. Ulkoisten internet-sivujen päivittämisestä huolehditaan. Toimivaa ja aktiivista sidosryhmätoimintaa jatketaan.

Tarkastuksia suorittavien viranomaisten keinovalikoimaa sanktioida lainsäädännön rikkomuksia tulisi monipuolistaa ja näin osaltaan tehostaa annettujen määräysten noudattamista. Eläintautilain ja sivutuoteasetuksen vastaisen toiminnan osalta ongelma korjaantunee eläintautilain uudistamisen yhteydessä. Valvontaa ohjaavilla

keskusviranomaisilla tulisi myös olla mahdollisuus auditoida alue- ja paikallisviranomaisten suorittamia tarkastuksia sekä tarvittaessa suorittaa niitä myös itse valvonnan laadullisten seikkojen varmistamiseksi. Eläinsuojelulakiin auditointioikeudet kirjattiin vuonna 2011.

Suurentuneen tilakoon vuoksi on ilmeistä, että eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvontaa suorittavilla tarkastajilla menee entistä enemmän aikaa yhden tilan tarkastamiseen ja tarkastuksiin varatut resurssit eivät tästä syystä ole olleet riittävät. Tätä ongelmaa korjaa tarkastettavien kohteiden vähentyminen 5 %:sta 3 %:iin vuodesta 2011 alkaen. Suurentunut tilakoko asettaa haasteita myös tautien torjunnalle ja sivutuotteiden hävittämiselle ja siihen tulee jatkossa kiinnittää huomiota.

Lakisääteiseen valvontaan vaadittavista henkilöresursseista tulee huolehtia kaikilla tasoilla.

10.3 Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys

Arvio valvonnan tehokkuudesta

Evira ja sen valvontayhteistyökumppanit (ELY-keskukset, kunnat, Tulli, valtuutetut tarkastajat) saavuttivat monivuotisessa kansallisessa elintarvikeketjun valvontasuunnitelmassa maatalouden tuotantopanosten ja kasvinterveyden valvonnalle asetetut strategiset tavoitteet hyvin. Elintarvikeketjua, elinkeinojen kilpailukykyä, ympäristöä tai luomutuotannon uskottavuutta uhkaavia poikkeamia ei löydetty merkittävässä määrin toimija- tai tuotevalvonnassa. Havaitut puutteet toimijoiden toiminnassa korjattiin, vaatimustenvastaiset tuotteet poistettiin markkinoilta ja vaaralliset kasvintuhoojat hävitettiin.

Valvontasuunnitelmien mukaisissa määrällisten tavoitteiden saavuttamisessa oli edellisvuosien tapaan vaihtelua. Osalla sektoreista (esim. rehuvalvonta) tarkastusmäärät saavutettiin ja jopa ylitettiin, kun taas osalla (esim. siemenkaupan markkinavalvonta) niitä ei saavutettu. Määrällisten tavoitteiden toteutumattomuuden ei kuitenkaan arvioida vaarantaneen tuotantopanosten turvallisuuden ja kasvinterveyden hyvää tilannetta. Valvontasuunnitelmia laadittaessa valvontaa kohdennettiin kaikilla sektoreilla aiempaa enemmän riskien perusteella, mikä osaltaan selittää valvonnan hyvät tulokset, vaikka resurssia ei ole ollut käytössä suunniteltua määrää. Lisäksi voidaan päätellä, että valvontaviranomaisen ennaltaehkäisevä toiminta, kuten toimijoille suunnattu viestintä, ohjeistus ja koulutus parantavat toimijoiden toiminnan laatua.

Eviran kanssa sovittujen valvontasuunnitelmien toteutumisaste oli ELY-keskuksissa keskimäärin 93 % (92 % vuonna 2009) ELY-keskusten välillä oli eroja sovittujen tulostavoitteiden toteutumisasteessa, sillä joillakin keskuksilla oli edelleen vaikeuksia saavuttaa sovitut tavoitteet. Eroja on myös eri valvontasektoreiden välillä ja myös sektoreiden sisällä eri valvontatyypin välillä. Siemenkaupan markkinavalvonnassa ainoastaan kaksi ELY-keskusta saavutti sovitut tarkastusmäärät. Tärkeimmät syyt tavoitteiden saavuttamattomuuteen olivat tarkastajien osallistuminen kiireellisimpiin tehtäviin, kuten viljan interventiotarkastuksiin, minkä vuoksi siemenkaupan oikea-aikaista valvontaa ei pystytty tekemään. Myös sijaisjärjestelyjen puuttuminen, henkilövaihdokset ja niistä johtuvat uusien henkilöiden perehdyttämiset veivät aikaa varsinaiselta valvonnalta. Luomuvälvonnassa suurin ongelma on edelleen hidas päätöksenteko tuotantotarkastusten hyväksymisessä.

Evira jatkoi ELY-keskusten suorittaman valvonnan kehittämistä parantamalla annettua ohjeistusta ja koulutusta. Koulutuksia toteutettiin ensimmäistä kertaa myös videovälitteisesti, mikä vähentää kouluttajien ja tarkastajien matkustamistarvetta, lisää koulutukseen osallistuvien tavoitettavuutta ja kattavuutta sekä lisää itse tarkastuksiin käytössä olevaa aikaa. Evira jatkoi hyvää palautetta saaneita tutorointitarkastuksia, joissa Eviran tarkastaja osallistuu ELY-keskuksen tarkastajan kanssa yhteiseen tarkastukseen. Hukkakauravalvonnassa Evira järjesti aktiivisesti koulutusta kuntien ja ELY-keskusten henkilökunnalle.

Eviran ja Tullin yhteistyö ja sen kehittäminen sujuivat toimintavuonna hyvin.

Toimintaympäristön muutokset

Maataloustuotteiden ja tarvikkeiden sekä kasvinterveyden valvontaan vaikuttavia merkittävimpiä toimintaympäristön muutoksia ovat markkinatilanteiden muutokset, valvontaviranomaisten toimintakykyyn (esim. uusi organisaatorakenne) liittyvät muutokset ja elinkeinotoimintaa säätelevien ja valvontaa ohjaavien säädösten muutokset.

Viljan maailmanmarkkinahinnan epävarman kehityksen takia Suomen viljantuotantoala väheni 200 000 hehtaaria. Tämän seurauksena ja osin helteisen ja kuivan kesän takia Suomessa korjattiin vuosikymmenen pienin eli noin kolmen miljardin kilon viljasato. Viljan laatusuurannassa analysoitiin yhteensä 1100 näytettä. Vehnän ja ruisiin sakoluvut sekä vehnän valkuaispitoisuus olivat ennätyskorkeita. Noin kaksi kolmasosaa vehnästä ja ruis lähes kokonaisuudessaan oli myllykelpoista. Mallasohrasadosta vajaa neljännes täytti valkuaispitoisuuden ja jyväkoon vaatimusrajat, mikä tarkoitti sitä, että mallaskelpoisen sadon määrä putosi noin kymmenesosaan edellisestä vuodesta. Kauran valkuaispitoisuus oli korkea, mutta keskimääräinen hehtolitrapaino oli matalin yli kahteenkymmeneen vuoteen ja jyväkoko EU-ajan pienin.

Kasvintuotannon tuotantopanoksista lannoitteiden, maanparannusaineiden ja rehujen kotimaisen tuotannon määrät pysyivät lähes ennallaan. Sertifioiden kylvösiemenen tuotantoala supistui 10 %, mikä johtui pääosin viljan markkinahintojen alhaisesta tasosta alkuvuonna 2010 ja siitä johtuneesta siementuotannon kiinnostuksen laskusta. Sertifioimattoman markkinointi vaikuttaa siirtyneen lehdistä internetiin. Kasvinterveys-tarkastusten määrää lisäsivät Venäjältä tuodun havupuutavaran määrän lisääntymisen 26 % ja ns. alennetun tarkastusprosentin nousu yhdestä kolmeen prosenttiin. Lannoite- ja maanparannusainemarkkinoilla toimijakentän muutoksia ovat sisämarkkinakaupan kasvu ja monipuolistuminen. Myös kotimaassa on havaittavissa pienten paikalliseen ja omaan käyttöön lannoitevalmisteita valmistavien toimijoiden lisääntyminen. Valmistus on lähinnä biokaasulaitoksissa tai kompostoimalla tapahtuvaa orgaanisen aineksen käsittelyä ja tuonti epäorgaanisten lannoitteiden tuontia. Rehu-markkinoilla tuonti ja sisämarkkinakauppa lisääntyivät, ja lisäksi rehualan toimijoiden määrä on kasvussa maatilatason rehunvalmistuksen lisääntymisen myötä.

Eviran kanssa yhteistyötä tekevien valvontaviranomaisten organisaatiomuutoksista tärkein oli kasvinsuojeluaineiden käytön ja kaupan valvonnan siirtyminen Evirasta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesiin 1.1.2011 alkaen. Yhteistyön sujuvuutta Eviran ja Tukesin välillä on varmistettu huolellisella valmistelulla siirron yhteydessä. Yhteistyö Eviran ja ELY-keskusten välillä voidaan katsoa toimineen erittäin hyvin, vaikka määrällisistä tavoitteista jonkin verran jäätikin. Pitkäjänteinen panostaminen yhteistyöhön henkilökohtaisella asiantuntijatasolla ja säännöllisellä tuella Eviran suunnasta parantaa ELY-keskusten aikaansaavuutta elintarvikeketjun valvonnan toimialalla. ELY-keskusten Eviran tehtäviin osoittamien resurssien riittävyys on nousemassa tärkeäksi asiaksi jo vuonna 2012. Ely-keskuksilla pitää jatkossakin olla riittävästi voimavaroja, jotta ne pystyvät toteuttamaan nykyiset tehtävänsä elintarvikeketjun turvallisuuden varmistamisessa.

Kuntien yhdistyminen on tehostanut hukkakauravalvontaa, koska suuremmissa kuntayksiköissä mm. sijaisuudet on helpommin järjestettävissä. Tulossa oleva kuntien maataloushallinnon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen helpottanee edelleen resurssitilannetta ja koko maassa yhdenmukaisten valvontakäytäntöjen edistämistä. Siementarkastuksessa on lähivuosina jäämässä eläkkeelle useita valtuutettuja tarkastajia, joiden korvaaminen voi osoittautua vaikeaksi.

Toimintakokonaisuuden toimialaan kuuluvista uusista kansallisista säädösvalmisteluista merkittävin oli kasvinsuojeluaineiden käytön ja kaupan valvonnan siirtymiseen liittyvä valmistelutyö. Yhteisötasolla jatkettiin aiemmin käynnistyneitä kylvösiementen

sertifiointijärjestelmän ja kasvinterveysjärjestelmän uudistamishankkeita, joiden valmisteluun Eviran asiantuntijat osallistuivat.

Valvonnan tulokset

Kasvinterveystilanne maassa säilyi hyvänä. Kasvihuoneviljelmillä löydettiin monia vaarallisiksi luokiteltuja kasvintuhoojia, mutta löydöksiä oli edellisvuosia merkittävästi vähemmän. Erityisesti etelänjauhiasesiintymien määrä putosi, sillä niitä löydettiin vain 25 kpl, kun vastaava määrä korkeimmillaan vuonna 2008 oli 108 kpl. Kyseisen tuhoajan osalta tilanne oli viime vuonna samansuuntainen koko EU:n alueella, mikä viittaisi EU:hun tuotavien isäntäkoristekasvien lähtömateriaalin parantuneeseen laatuun. Tomaatin pronssilaikkuvirusta löydettiin 50 kesäkukkaviljelmiltä, mutta myöhemmin on osoittautunut, että kyseessä saattaa olla myös laboratoriomenetelmän muutoksesta aiheutunut virheellinen tulos. Asian selvittäminen on kesken. Yhdeltä kasvihuoneviljelmältä löydettiin zucchini yellow mosaic -virusta, jota aiemmin ei ole tavattu näin pohjoisessa. Avomaan puutarhatuotannossa ei havaittu vaarallisia kasvintuhoojaesiintymiä. Valvonnan tuloksena annettiin kasvinterveyslain ja taimiaineistolain perusteella markkinointikieltoja yhteensä 23 kappaletta, mikä oli samaa luokkaa kuin edellisenä vuonna. Eniten kieltoja annettiin versopolteen takia. Portugalista tuotuja puupakkausmateriaalieriä asetettiin markkinointikieltoon puutteellisten pakkausmerkintöjen tai niistä löytyneiden sukkulamatojen takia (ei kuitenkaan mäntyankeroisia). Venäjältä tuodusta havupuutavarasta ei löydetty vaarallisia kasvintuhoojia. Maa-hantuontikieltoja tehtiin asiakirjavirheiden ja lehtikuusen teknisten virheiden takia. Mäntyankeroisia löydettiin kolmesta Yhdysvalloista tuodusta pakkausmateriaalierästä. Suomessa tehtiin ensimmäiset havainnot uudesta metsäpuiden tuholaisesta, aasianrunkojäärästä (*Anoplophora glabripennis*). Runkojäärä löytyi Etelä-Suomesta syksyllä 2010 Kiinasta tuotua pihalaattalahetystä purettaessa. Löydöspaikan ympäristön tarkastuksissa ei löydetty muita jääryksilöitä. Lisäksi Eviran tietoon tuli Kiinasta tuodusta kivilähetyksestä vuonna 2007 tehty aasianrunkojäärän löydös.

Kasvinterveysvalvonnan voidaan arvioida onnistuneen säilyttämään kasvinterveyden tilanteen hyvänä. Valvonnan on tärkeää jatkuvasti seurata toimintaympäristön muutoksia ja systemaattisesti pyrkiä tunnistamaan ja analysoimaan uudet riskit, jotka voivat uhata hyvää tilannetta. Uhka mäntyankeroisen leviämisestä Suomeen on ilmeinen, mikä tulee jatkossakin huomioida valvonnan suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa.

Metsänviljelyaineiston valvonnassa ei havaittu merkittäviä puutteita tuotantokirjanpidossa eikä metsänviljelyaineistoerien erillään pidossa. Ostajalle annettavissa tiedoissa oli selvästi edellisvuotta vähemmän puutteita.

Rehunäytteiden virallisten valvontatulosten perusteella arvioiden Suomessa valmistetut ja markkinoille saatetut rehut täyttivät rehulainsäädännössä rehujen turvallisuudelle ja laadulle asetetut vaatimukset pääasiallisesti eikä erityisiä ongelmia esiintynyt. Viiden kasviperäisen rehuerän markkinointi kiellettiin salmonellan vuoksi. Kiellettyjä rehueriä tai rehueriä, joihin kohdistui käyttöä rajoittavia kieltoja, huomautuksia ja/tai määräyksiä oli yhteensä 46 kappaletta. Myönteistä on se, että toimijoiden oma laadunvarmistus toimi ja löysi poikkeamat tuotannossa. Rehuperäisiä eläinten salmonellatartuntoja tai elintarvikkeiden saastumisia ei todettu. Rehualan toimijoihin kohdistuneiden tarkastusten mukaan toimijat noudattavat pääsääntöisesti hyvin rehulainsäädännön vaatimuksia, vaikka laadunvarmistukseen liittyvän HACCP-järjestelmän tuntemuksessa ja käytössä onkin parantamisen varaa. Ongelmia aiheuttaa jonkin verran tilarehualmistuksen lisääntyminen ja siltä osin toimijoiden tietämättömyys rehusäädöksistä.

Markkinoitavien lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuus säilyi hyvällä tasolla. Haitallisten metallien ja eliöiden enimmäispitoisuuksien ylittyminen oli ongelma tietyillä tuoteryhmillä. Metallipitoisuudet olivat ongelmallisia erityisesti sivutuotetuuhkissa. Kymmenen tuhkaerän markkinointi kiellettiin haitallisten metallien raja-arvon ylittymi-

sen perusteella. Hygieniaongelmia todettiin orgaanisista jätteistä valmistetuissa maanparannuskomposteissa, kompostimullissa ja orgaanisissa lannoitteissa. Lisäksi sisämarkkinakaupan valvonnassa oli laiminlyöntejä ilmoitusvelvoitteiden täyttämises- sä. Lannoitevalmisteiden valvonnassa määrättiin 34 tuotteelle markkinointikielto joko näytteen analyysituloksen tai puutteellisten tuotetietojen perusteella.

Kylvösiemenmarkkinat toimivat normaalisti, vaikka harmaata siemenkauppaa ei ole onnistuttu kittämään pois. Valvonnassa annettiin yhteensä 31 seuraamusta, joista 5 oli huomautusta ja 26 markkinointikieltoa. Seuraamusten yleisin syy oli siemenerän riittämätön itävyys. Joillakin toimijoilla havaittiin puutteita siemenkauppala- lain mukaisen tiedoston pitämisessä ja elinkeinonharjoittajarekisteriin ilmoittautuminen oli jäänyt useassa uudessa myyntipaikassa tekemättä. Vanhojen rikkomustapausten seuranta paljasti, että korjaavat toimenpiteet oli toteutettu, uusia rikkomuksia ei löytynyt ja toi- minta jatkui sääntöjen mukaisena.

Hukkakauran levinneisyys näyttäisi tilastojen mukaan lisääntyneen, mutta sen ei ar- vioida johtuvan valvonnan huonosta vaikuttavuudesta vaan siitä, että levinneisyyden todellinen määrä alkaa tulla tietoon ilmoittamiseen rohkaisevan viestinnän ansiosta. Yleisin valvonnassa havaittu säännöstenvastaisuus oli hukkakauran torjunnan laimin- lyönti, eli sitä ei oltu tehty lainkaan tai sen suorittamisessa oli puutteita. Seuraamuk- sia hukkakauratorjunnan laiminlyönnistä annettiin 49 tilalle. Vakavasti saastuneille ti- loille laadittiin 57 uutta torjuntasuunnitelmaa. Siementuotannossa viljelystarkastuksis- sa hukkakaurasta johtuva hylätty ala väheni, mikä johtunee siitä, että siemenviljelyk- siin rajoittuvat pellot ovat erityisasemassa hukkakauran tarkkailussa.

Kasvinsuojeluaineiden kaupan ja käytön valvonnassa ei havaittu merkittäviä rikko- muksia. Kaupan valvonnassa suurin osa yritysten saamista huomautuksista koski re- kisteröimättömien, Suomessa hyväksymättömien valmisteiden myyntiä tai rekisteristä poistettuja edelleen myynnissä olevia kasvinsuojeluaineita. Vastaavasti käytön val- vonnan yhteydessä havaitut puutteet koskivat yleensä säilytystiloja ja rekisteristä poistettuja, vanhentuneita kasvinsuojeluaineita.

Luonnonmukaisen tuotannon valvonnan keskeinen tavoite on varmistaa luomutuot- teiden aitous. Valvonnan keinoilla pystyttiin markkinoilta poistamaan säädöstenvas- taisia tuotteita. Kasvintuotannossa viljelykiertoon ja muistiinpanoihin liittyvien sään- nöstenvastaisuuksien määrä väheni selvästi. Rinnakkaisviljelyn aiheuttamat seura- mukset lisääntyivät, mikä lienee seurausta mm. tilakoon kasvusta ja luonnonhoitopel- tojen lisääntymisestä. Rinnakkaisviljely on luvanvaraista, mutta lupaa ei aina muisteta hakea. Kasvintuotannossa annettiin yhteensä 777 seuraamusta, joista 188 oli mark- kinointikieltoja. Eläintuotannossa määrättiin yhteensä 147 seuraamusta, joista 23 kappaletta oli markkinointikieltoja. Eniten markkinointikieltoja aiheuttivat eläinten al- kuperään ja ulkoiluvaatimukseen liittyvät säännöstenvastaisuudet. Luomuelintarvike- valvonnassa merkittävimmät poikkeamat liittyivät puutteisiin luomusuunnitelmissa. Yhteensä elintarvikevalvonnassa määrättiin 163 seuraamusta, joista 3 oli markkinoin- tikieltoja.

Muuntogeenisen aineksen valvonnassa ei kylvösiemenissä löydetty yhtään säännös- tenvastaisuutta. Rehuvalvonnassa puututtiin valvontatoimenpitein muutamaan yksit- täiseen tapaukseen. Suurin osa säännöstenvastaisuuksista liittyy merkintöjen puut- tumiseen.

Kasvinjalostajanoikeustehtävien hoitamisen voidaan arvioida onnistuneen toiminta- vuonna 2010 hyvin. Uusia kasvinjalostajanoikeuksia myönnettiin yhteensä 13 lajik- keelle ja lisäksi myönnettiin 15 väliaikaista suojausta. Vuoden lopussa rekisterissä oli yhteensä 127 suojattua lajiketta. Eviran ylläpitämään kasvilajikeluetteloon hyväksyt- tiin 13 lajiketta ja 2 alkuperäiskasvilajiketta.

Toiminnan parantaminen

Maatalouden tuotantopanosten ja kasvinterveyden valvonnassa löytyy vahvaa asiantuntemusta, osaamista ja kokemusta valvonnan riskiperusteisesta suunnittelusta, valvonnan toimeenpanosta, auditoinneista, ohjeistuksesta, koulutuksesta ja tiedottamisesta. Keskeiset kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet liittyvät eri valvontasektorien välisen yhteistyön vahvistamiseen ja valvontaviranomaisten välisen yhteistyön edelleen parantamiseen. Monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman (VASU) hyödyntämistä valvonnan kokonaissuunnittelun perustana vahvistetaan.

Kasvintuotannon toimintakokonaisuudessa on tärkeää jatkaa toimenpiteitä parhaiden valvonnan ohjauksen ja toimeenpanon käytäntöjen siirtämiseksi sektorilta toiselle, koska se lisää valvonnan tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Myös valvonnan vaikuttavuuden arviointi tulee jatkossa ottaa osaksi normaalia suunnittelun ja ohjauksen kehittämistä. Käytännössä voidaan lähteä liikkeelle esim. analysoimalla valvontasuunnitelmien ja valvonnan tulosten yhdenmukaisuutta ja päätellä, kohdistuiko valvonta tulosten perusteella parhaalla mahdollisella tavalla. Toimijoille asetettujen korjaavien toimenpiteiden dokumentointiin tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota.

Kasvinterveydessä Tullin kanssa jatketaan yhteistyön kehittämistä. Tullilta saadaan mm. tietoa maahantuojista, minkä perusteella on voitu kohdistaa valvontaa aiempaa paremmin. Videotekniikan käyttö tarkastajien opetuksessa, ohjauksessa ja ajankohtaisten asioiden tiedottamisessa on todettu hyväksi keinoksi, jota tulee jatkaa ja soveltaa myös muilla sektoreilla. Koulutustilaisuudet videoidaan ja ne viedään Eviran internetsivuilla. Toimijoille suunnattua tiedotusta ja ohjeistusta jatketaan.

Merkittävä ELY-keskuksia koskeva uudistus, jonka valmistelu aloitettiin toimintavuonna 2010, on Eviran, Maaseutuvirasto Mavin ja MMM:n Kala- ja riistaosaston yhteinen ELY-jen tulosohtaus. Vuodesta 2012 alkaen nämä kolme virastoa laativat yhteisen toiminnallisen tulossopimuksen ELY-keskusten kanssa. Yhteisellä ohjauksella pyritään ELY-jen resurssien oikeaan jakoon ja ennen kaikkea ennaltaehkäisemään kilpailu tarkastusresursseista. Vaara kilpailuun on ilmeinen, koska ELY:hin kohdistuu tällä hetkellä suuria tuottavuusvähennysodotuksia, mikä voi merkitä myös Eviran tehtäviä tekevien henkilöiden määrän vähenemistä.

Tämä tulosohtauksen uudistus on luonteva jatko viime vuosina toteutetulle Eviran ja ELY-keskusten välisen yhteistyön määrätietoiseksi kehittämiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitetty niihin keskuksiin, joiden tilanne on pitkään ollut esim. määrällisten tarkastustavoitteiden osalta huolestuttava (sovitusta tavoitteista on jääty merkittävästi).

Kasvinterveyden valvonnan kohdentamisen avuksi tulisi aloittaa tieteellinen riskinarviointi Evirassa. Maatalouden tuotantopanosten ja kasvinterveyden valvonnassa tulee jatkaa riskiperusteisen kohdentamisen hyödyntämistä valvonnan suunnittelussa. Riskiperusteisuus auttaa kohdentamaan valvontaresurssit mahdollisimman tehokkaasti ja parantaa siten valvonnan vaikuttavuutta. Vuoden 2010 tulosten perusteella voidaan päätellä, että riskiperusteisuus on parantanut valvonnan vaikuttavuutta, vähentänyt tarkastuksiin käytettävää aikaa, tehostanut valvontajärjestelmää ja lisännyt sen kustannustehokkuutta.

Sisäisiä auditointeja suoritettiin kaikilla kasvintuotannon sektoreilla. Ne antavat valvonnan ohjauksen ja toimeenpanon suunnittelussa sovelluskelpoista tietoa toiminnan jatkuvaksi parantamiseksi koko valvontaketjussa. Auditointeja tulee jatkossa kehittää siten, että ne kohdistuvat koko valvontaketjuun, eli sekä valvonnan ohjaukseen että toimeenpanotehtäviin. Auditoinneissa hyödynnetään eri valvontasektorien välistä yhteistyötä, koska se auttaa parhaiden käytäntöjen levittämistä.

11 TOIMINTAKENTÄN MUUTOKSET

Kemikaalien tuotevalvonnan kehittämishanke

STM:n hallinnonalalla vuonna 2007 aloitetun hallinnon kehittämisselvityksen perusteella käynnistettiin vuonna 2008 selvitys mahdollisuuksista perustaa kansallinen kemikaalivirasto, johon koottaisiin STM:n, YM:n, MMM:n ja TEM:n hallinnonalojen kemikaaleihin liittyvä arviointityö, hyväksymis- ja rekisteröimisjärjestelmät ja kemikaalivalvonta. Selvitystyön pohjalta pääosa kemikaalien arviointi-, hyväksymis- ja valvonta-asioista keskitettiin Tukesiin 1.1.2011 alkaen. Elintarvikeketjun valvonnan osalta tämä tarkoitti kasvinsuojeluaineiden käytön ja kaupan valvonnan siirtymistä Tukesiin. Täydentävien ehtojen kasvinsuojeluainevalvonta jäi Eviraan.

12 VALVONNAN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI JA SIIHEN LIITTYVÄ RAPORTOINTI

Raportointia varten kerättiin tietoa valvonnan toteutuksesta ja sen onnistumisesta Eviran yksiköistä ja muilta toimialan valvontaan osallistuvilta viranomaisilta. Evira laati raportointia varten lomakkeet ja ohjeet keskus-, alue- ja paikallisviranomaisille.

Muut viranomaiset toimittivat valvontatiedot Eviraan, jossa eri viranomaisten osaraporttien tulokset analysoitiin sektoreittain. Tämä aineisto on koottu raportin taustaineistoksi, joka julkaistaan Eviran internetsivuilla kesäkuun 2011 loppuun mennessä.

Sektorikohtaisten analyysien perusteella valmisteltiin Eviran toimintakokonaisuuksittain (kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys, elintarviketurvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi) yhteen vedetty arviointi (luku 10). Valvontaraportin yleiset osat valmisteltiin Evirassa hyödyntäen viraston tilinpäätöstä vuodelta 2010 sekä muilta valvontaketjun viranomaisilta saatuja raportointitietoja.

Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointiprosessi on vakiintunut tärkeäksi toiminnan kehittämisen työkaluksi.

13 VASUUN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

Elintarvikeketjun monivuotisen kansallinen valvontasuunnitelma on päivitetty keväällä 2011. Tähän raporttiin kirjatut toiminnan korjaamistarpeet huomioidaan suunnittelussa ja seuraavassa VASUn päivityksessä.

Liite 1. Eviran toimialan valvonnan resurssit 2010

Viranomainen ja toimintakokonaisuus	Tutkimus ja riskinarviointi	Laboratorio	Valvonnan ohjaus ja seuranta	Valvonnan toimeenpano	Valvonta yhteensä	vuonna 2010 yhteensä	Vuonna 2009 yhteensä	Vuonna 2008 yhteensä
Evira*								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.	3,0	71,0	71,0	55,0	126,0	200,0	207,0	213,0
Eläinten terveys ja hyvinvointi	12,0	136,0	64,0	9,0	73,0	221,0	232,0	240,0
Elintarvikeeturvallisuus	18,0	49,0	72,0	148,0	220,0	287,0	292,0	289,0
<i>Evira yhteensä</i>	<i>33,0</i>	<i>256,0</i>	<i>207,0</i>	<i>212,0</i>	<i>419,0</i>	<i>708,0</i>	<i>731,0</i>	<i>742,0</i>
ELY-keskukset*								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.	0,0	0,0	0,0	42,1	42,1	42,1	45,3	43,0
Eläinten terveys ja hyvinvointi**	0,0	0,0	0,0	6,3	6,3	6,3	6,2	5,0
<i>TE-keskukset yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>48,4</i>	<i>48,4</i>	<i>48,4</i>	<i>51,5</i>	<i>48,0</i>
AVit								
Eläinten terveys ja hyvinvointi	0,0	0,0	10,2	17,0	27,2	27,2	16,4	12,0
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	0,0	9,0	7,0	16,0	16,0	10,3	13,0
<i>Lääninhallitukset yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>19,2</i>	<i>24,0</i>	<i>43,2</i>	<i>43,2</i>	<i>26,7</i>	<i>25,0</i>
Kunnat								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.**	0,0	0,0	0,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Eläinten terveys ja hyvinvointi**	0,0	0,0	0,0	230,0	230,0	230,0	230,0	227,0
Elintarvikeeturvallisuus***	0,0	32,5	0,0	267,1	267,1	299,6	287,0	318,0
<i>Kunnat yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>32,5</i>	<i>0,0</i>	<i>504,1</i>	<i>504,1</i>	<i>536,6</i>	<i>524,0</i>	<i>552,0</i>
Tulli								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.**	0,0	0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	15,0
Eläinten terveys ja hyvinvointi**	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Elintarvikeeturvallisuus****	0,0	26,0	6,0	52,0	58,0	84,0	84,0	84,0
<i>Tulli yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>26,0</i>	<i>6,0</i>	<i>69,0</i>	<i>75,0</i>	<i>101,0</i>	<i>101,0</i>	<i>100,0</i>
Valvira								
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	0,0	0,4	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Puolustusvoimat								
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	0,0	1,5	1,4	2,9	2,9	2,5	1,7
Ahvenanmaa								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.*****								
Eläinten terveys ja hyvinvointi*****	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	2,5	0,0	2,9	2,9	5,4	5,0	
<i>Ahvenanmaa yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>2,5</i>	<i>0,0</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>5,6</i>	<i>5,2</i>	<i>0,2</i>
Muut viranomaistehtäviä tekevät tahot (mm. valtuutetut tarkastajat)								
Kasvint. edellytykset ja kasvinterv.	0,0	0,0	0,0	39,5	39,5	39,5	39,0	37,0
Eläinten terveys ja hyvinvointi	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	1,5
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	0,0	0,0	8,2	8,2	8,2	8,0	8,0
<i>Valtuutetut tarkastajat yhteensä</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>48,0</i>	<i>48,0</i>	<i>48,0</i>	<i>47,3</i>	<i>46,5</i>
Ulkopuoliset asiantuntijat								
Elintarvikeeturvallisuus	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Elintarvikeketjun valvonta yhteensä								
Kasvintuotannon edellytykset ja kasvi	3,0	71,0	71,0	159,6	230,6	304,6	314,3	315,0
Eläinten terveys	12,0	136,0	74,2	263,8	338,0	486,0	486,1	486,7
Elintarvikeeturvallisuus	18,0	110,0	89,0	487,0	576,0	704,0	689,6	714,5
<i>Eviran tehtäväalue yhteensä</i>	<i>33,0</i>	<i>317,0</i>	<i>234,2</i>	<i>910,4</i>	<i>1144,6</i>	<i>1494,6</i>	<i>1490,0</i>	<i>1516,2</i>

* Sisältää hallinnon vyörytykset, muiden viranomaisten osalta vain suoraan valvontaan käytetyn työpanoksen

** Arvio

*** Laboratorion luku sisältää vain kunnallisten laboratorioiden htv-määrän, ei sisällä Ahvenanmaata

**** Sisältää myös torjunta-ainejäämä- ja gmovalvonnan

***** Ahvenanmaan osalta on ilmoitettu vain Eviran ohjaamaan valvontaan käytetty aika

***** Tietoa ei ole saatu

Liite 2. Elintarvikevalvonnan tarkastuksia (taulukko a) ja näytteiden analysointia (taulukko b) koskevat tiedot vuodelta 2010

A. On-the spot inspection: (in accordance with Article 14 of Directive 89/397/EEC)							
	Primary producers	Manufactures and packers	Distributors and transporters	Retailers	Service sector	Manufacturers selling primarily on a retail basis	TOTAL
Number of establishments	830	3 159	2 961	12 059	31 762	385	51 156
Number of establishments inspected	99	1 933	609	5 084	15 482	56	23 263
Number on inspections	135	5 610	997	8 763	22 163	83	37 751
Number on establishments committing infringements	33	1 042	256	2 244	7 035	22	10 632
Type on infringements							
Hygiene (HACCP, training)	24	1 146	224	1 617	5 504	15	8 530
General hygiene	19	888	143	1 358	3 735	8	6 151
Composition	9	47	54	33	147	0	290
Contamination (other than microbiological)	13	126	84	393	479	0	1 095
Labelling and presentation	10	236	62	649	164	1	1 122
Others	13	400	56	562	1 900	6	2 937
*) Only infringements leading to formal action by the competent authorities under the guidelines							

Liite 2. (jatkuu)

B. Analyses of samples	Samples with infringements					Number of samples with infringements(*)	Total number of samples	Percentage of samples with infringements
	Microbiological contamination	Other contamination	Composition	Labelling and presentation	Others			
2010								
1 Dairy products	17	0	3	1	5	28	1 296	2
2 Eggs and egg products	1	0	2	0	0	4	37	11
3 Meat and meat products, game and poultry	268	2	10	3	2	286	3 229	9
4 Fish, shellfish and molluscs	134	2	15	0	5	170	1 980	9
5 Fats and oils	1	0	0	2	63	65	213	31
6 Soups, broths and sauces	11	0	19	37	0	69	619	11
7 Cereals and bakery products	32	13	22	26	4	90	708	13
8 Fruits and vegetables	164	56	7	17	18	252	4 925	5
9 Herbs and spices	10	0	2	6	8	27	203	13
10 Non alcoholic beverages	4	0	7	27	2	41	238	17
11 Wine	0	1	0	2	0	3	20	15
12 Alcoholic beverages (other than wine)	1	0	6	6	0	13	91	14
13 Ices and desserts	37	0	0	4	0	42	733	6
14 Cocoa and cocoa preparations, coffee and tea	1	1	0	3	0	5	116	4
15 Confectionery	0	0	10	18	0	29	101	29
16 Nuts and nut products, snacks	1	6	2	5	5	19	191	10
17 Prepared dishes	107	0	1	15	13	134	1 971	7
18 Foodstuffs intended for special nutritional uses	0	0	4	17	2	23	151	15
19 Additives	0	0	0	0	0	0	22	0
20 Materials and articles intended to come into contact with foodstuffs	413	51	0	4	119	580	4 380	13
21 Others	46	21	14	41	9	131	953	14
Total	1 248	153	124	234	255	2 011	22 177	9

*) Only infringements leading to formal action by the competent authorities.