

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2013



Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2013



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 25.4.2014, sivulle 25 tehty korjaus 8.5.2014.
Dnro: Evira/3606/0411/2014

Raja- ja luomuvalvontayksikkö

Hyväksyjä Kyösti Siponen

Esittelijä Beata Meinander

Lisätietoja Beata Meinander

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN	5
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	12
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys	12
3.2 Puutteiden analyysi	14
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	16
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	18
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen.....	18
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen	18
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	23
6 VALVONNAN RESURSSIT	24
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	26

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2013

Luonnonmukainen tuotanto eli luomu on tuotantotapa, johon saa viitata maataloustuotteissa, rehuissa, elintarvikkeissa ja alkoholijuomissa vain silloin, kun tiettyjä säännöksiä on noudatettu. Luomulle on koko EU:n alueella yhteiset säännökset, joita sovelletaan myös EU:n ulkopuolelta tuotaviin maataloustuotteisiin, rehuihin, elintarvikkeisiin ja alkoholijuomiin. Yhteiset säännöt takaavat tuottajien välisen rehellisen kilpailun ja tuotteiden aitouden. Luomutuotteiden tuotantoa ja tuotteiden alkuperää valvotaan läpi koko tuotantoketjun, jotta kuluttaja voi luottaa tuotteiden aitouteen.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralla on luomuvalvonnassa sekä toimivaltaisen että valvontaa ohjaavan viranomaisen tehtäviä. Tämä raportti kattaa sekä toimivaltaisen viranomaisen tehtävät (tarkastaminen, sertifiointi ja lupapäätökset) sekä ohjatut tehtävät (ELY-keskusten ja kuntien luomuvalvontatehtävät). Tämä raportti ei koske Tullilaitoksen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtäviä luomuvalvonnassa.

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Luomuvalvonnan keskeinen vaikuttavuustavoite on luottamus markkinoilla olevien luomutuotteiden aitouteen eli tuotantotapamerkintöjen luotettavuus. Eviran ohjaamisen osalta tavoitteena on aikaansaada valtakunnallisesti hyvin toimiva, riskiperusteisesti kohdistettu, tehokas ja yhtenäinen valvonta.

Luomutarkastukset toteutuivat lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa eli kaikille valvontaan kuuluville toimijoille tehtiin vähintään yksi tarkastuskäynti kalenterivuoden aikana.

Vaikuttavuuden mittarina käytetään seuraamusten määrää luomuelintarvikeketjussa. Tavoitteena on, että annettuja seuraamusten lukumäärä olisi alle neljä prosenttia toimijoiden määrästä. Tavoite toteutui hyvin, sillä seuraamuksia oli 3,4 % toimijoiden määrästä (3,0 % vuonna 2012).

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa.

Rikkomuksia luomusäädösten noudattamisessa (markkinointikieltoja saaneiden tai erotettujen %-osuus toimijoista)	2010	2011	2012	2013
Kasvintuotanto	4,8	3,7	2,8	3,9
Eläintuotanto	4,2	1,2	1,2	2,8
Rehunvalmistus ja maahantuonti	1	0	2,5	2,3
Valmistustoiminta ja maahantuonti	0,8	0,6	1,6	1,0

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Luomuvalvonta toteutui suunnitelman mukaisesti joitakin ylimääräisiä ja ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia lukuun ottamatta. Kaikkien toimijoiden toimintaa tarkastettiin vähintään kerran (Taulukot 2 ja 3).

Toimijoiden ja tarkastusten määrät

Uusien toimijoiden lukumäärän kasvu sekä alkutuotannon että elintarvikkeiden luomuvalvonnassa puolittui edellisvuotisesta. Luomuvalvontaan kuuluvien toimijoiden määrä pysyi siten edellisen vuoden tasolla ja vuoden lopussa valvonnassa oli 4858 toimijaa.

Toimijoista 85 prosenttia kuului alkutuotannon valvontajärjestelmään, johon liittyi 148 uutta viljelijää ja valvonnasta erosi 184 viljelijää. Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 54 uutta toimijaa, mikä lisäsi luomueläintilojen määrää seitsemän prosenttia.

Uusia luomuelintarviketoimijoita liittyi valvontaan 57 kpl ja valvonnasta erosi 20 toimijaa.

Luomurehujen valvontajärjestelmään haki vuonna 2013 neljä uutta toimijaa, lisäksi kaksi edeltävänä vuonna valvontajärjestelmään hakenutta toimijaa hyväksyttiin valvontajärjestelmään. Luomurehujen valvontajärjestelmästä erosi kaksi toimijaa ja kaksi toimijaa keskeytti hakuprosessin, jolloin heitä ei hyväksytty valvontajärjestelmään.

Taulukko 2. Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät vuosina 2010 -2013.

	2010	2011	2012	2013
Luomutoimijoita	4 367	4 526	4 880	4 845
Luomualkutuotanto *	3 876	3 975	4 188	4 145
- joista valvottuja luomueläintiloja	574	643	759	814
- uusia toimijoita	178	198	348	147
Luomuelintarviketoimijat/ - valvontakohteet	437	487	624	621
- joista uusia toimijoita	40	94	116	57
Luomurehutoimijat	24	33	40	44
- joista uusia toimijoita	5	10	9	6
Luomusiemenpakkaamot	30	31	28	28
- joista uusia toimijoita	2	2	0	1

* Maatilojen lisäksi luvussa mukana myös pelkät kasvihuone-, sienimö- ja mehiläistoimijat.

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset v. 2013.

	Tarkastusten lkm	Tarkastettujen toimijoiden osuus kaikista (%)
Alkutuotanto		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	5 139	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	412	8
- joista luomukotieläintiloilla	812	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille tai kotieläintiloilla	261	100
- ylimääräiset tarkastukset alkutuotannossa	264	5
- joista kotieläintiloilla	155	19
Elintarvikkeet		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	538	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	72*	100
- ylimääräiset tarkastukset	3	0,5
- joista ennalta ilmoittamattomia	0	0
Rehut		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset, toteutuneet	44	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	0	0
- alkutarkastukset uusille toimijoille	4*	9
- ylimääräiset tarkastukset	1	2,3
- uusintatarkastukset	2	4,5
Siemenpakkaamo		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	27	96
- alkutarkastukset uusille toimijoille	1	100
Luomutarkastukset yhteensä	6 353	

* erot lukumäärissä johtuvat siitä, että alkutarkastus ja siihen liittyvä hyväksyntäpäätös voivat ajoittua eri kalenterivuosille.

Eviran ja ELY- keskusten myöntämät luvat

Yleisimmin haettavat poikkeusluvut ovat lupa tavanomaisen lisäysaineiston käyttöön ja siirtymävaiheen lyhentäminen maatilalla. ELY-keskusten myöntäminen lupien määrä (1 343 kpl) kasvoi 12 prosenttia. Erityisesti kasvoivat poikkeuslupahakemukset tavanomaisen siemenen käyttöön (+5 %) ja siirtymävaiheen lyhentämiseen (+78 %), mikä johtuu hankalasta siementuotantovuodesta 2012 ja uusien toimijoiden suuresta määrästä vuosina 2011 - 2013. (Taulukko 4.)

ELY-keskukset myönsivät vuonna 2013 eläintuotannon poikkeuslupia lähes kaksinkertaisen määrän edellisvuoteen verrattuna (60 kpl vs. 34 kpl, Taulukko 4). Eniten eläintuotannon poikkeuslupia myönnettiin Etelä-Pohjanmaan (20 kpl), Pohjois-Pohjanmaan (7 kpl) ja Varsinais-Suomen (6 kpl) ELY-keskusten alueilla. Poikkeuslupia naaraspuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin yhteensä 26 kpl. Näiden poikkeuslupien suuri määrä kertoo luomunautatilojen laajentamissuunnitelmista mutta myös siitä, että luomueläimiä ei ole laajentaville tiloille riittävästi tarjolla. Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorioiden hankintaan siirtymäkaudella 31.12.2014 asti myönnettiin yhteensä 21 kpl poikkeuslupaa. Nautojen kytkettynä pitämiseen pienillä, alle 30 eläinyksikön tiloilla, myönnettiin kymmenen poikkeuslupaa, joista yhdeksän Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalle.

Yksi toimija haki poikkeuslupaa käyttää tavanomaista rehua luomueläintuotannossa. Evira ei myöntänyt haettua poikkeuslupaa.

Maahantuonti- ja ainesosaluvat sekä vientisertifikaatit

Tuontilupamenettelyllä varmennutaan, että kuluttajat voivat luottaa tuotteiden luonnonmukaisuuteen niiden maantieteellisestä alkuperästä riippumatta. Suomalaiset

maahantuojat hakivat Eviralta yhteensä 47 lupaa tuoda unionin alueelle EU:n ulkopuolella tuotettuja luomutuotteita. Lupia myönnettiin pääasiassa luonnonmukaisista rypäleistä valmistettujen viinien ja luomuteen tuonnille. Viinejä tuotiin mm. Chilestä, Argentiinasta ja Etelä-Afrikasta, teetä Intiasta. Viini on edelleen pääsääntöisesti tuontilupamenettelyn alainen tuote, mutta muiden tuotteiden osalta helpotetut tuontimenettelyt ovat näkyneet vähentyneinä tuontilupahakemuksina Evirassa. Lupamenettely on edelleen voimassa 30.6.2014 asti siirtymäsäädöksenä niille tuotteille, joita ei voida tuoda ”hyväksytyin kolmasmaa-menettelyn” tai ”hyväksytyin tarkastuslaitos-menettelyn” alaisina. (taulukko 4).

Evira myöntää vuosittain toimijoille tuontilupien lisäksi myös vientisertifikaatteja. Vientisertifikaatteja myönnettiin ennätysmäärä, yhteensä 108 kappaletta, joista yksi oli rehusertifikaatti. Lisäksi myönnettiin kolme ainesosalupaa eli lupaa käyttää tavanomaista ainesosaa luomuelintarvikkeen valmistuksessa. Luvat myönnettiin sellaisille toimijoille, jotka eivät löytäneet tarvitsemaansa luomuaineesosaa markkinoilta. (taulukko 4)

Taulukko 4. Luomuvalvonnassa tehdyt lupapäätökset ja sertifikaatit 2010 – 2013 (kpl).

Lupa	2010	2011	2012	2013
ELY-keskusten lupapäätökset yht.	1 222	1 179	1 192	1 343
Rinnakkaisviljely	170	172	17	11
Siirtymävaiheen lyhentäminen	147	154	102	182
Peitatus siemenen käyttö	31	19	21	26
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, tapauskohtainen	797	771	1 018	1 064
Eläintuotannon luvat	77	63	34	60
Eviran lupapäätökset yht.	37	48	69	75
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, yleinen lupa	13	14	23	24
Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa	4	1	3	1
Maahantuontilupa	19	32	39	47
Ainesosalupa	1	1	3	3
Kaikki luvat yhteensä	1 259	1 227	1 261	1 418
Sertifikaatti, alkutuotannon valvonta	9	5	4	1
Sertifikaatti, elintarvikevalvonta	66	81	97	106
Sertifikaatti, luomurehujen valvonta	1	0	0	1
Sertifikaatit yhteensä	75	86	101	108
Kaikki luvat ja sertifikaatit yhteensä	1 334	1 313	1 319	1 526

2.1 Tarkastusten kohdentaminen

2.1.1 Kasvintuotannon tarkastukset

Painopisteenä oli luomutilojen varastotaseiden ja varastomäärien tarkastaminen, ja uutena toimintatapana tarkastuspöytäkirjoihin merkittiin tärkeimpien varastossa tarkastushetkellä olevien kasvinviljelytuotteiden, tuotantovaiheet ja määrät. Viljelijän ilmoittamat tuotemäärät toimivat pohjatietona luomutuotteiden jäljitettävyyden varmistamisessa, jota tehdään mm. ristiintarkastuksin.

Systemaattinen tiedon tallentaminen toi esiin useita tapauksia, joissa varastokirjanpidossa ilmoitetut ja varastosta mitatut viljamäärät poikkesivat huomattavasti. Näissä

tapauksissa erot tutkittiin ja jäljitettiin lohko- ja varastokirjanpidon avulla vilpillisen toiminnan epäilyn poistamiseksi.

2.1.2 Eläintuotannon tarkastukset

Vuonna 2013 luonnonmukaisen eläintuotannon valvonnassa oli yhteensä 814 toimijaa, 55 toimijaa edellisvuotta enemmän. Eniten luomukotieläintoimijoita oli Pohjois-Karjalan ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla, molemmissa 92 toimijaa. Seuraavina olivat Pirkanmaan (83), Pohjanmaan (81) ja Pohjois-Savon (79) ELY-keskusten alueet. Vähiten luomukotieläintoimijoita oli edellisvuoden tapaan Satakunnan (21) ja Lapin (11) ELY-keskusten alueilla. Alkutarkastus tehtiin viime vuonna 54 uudelle kotieläintoimijalle, joista neljällä tuotantosuuntana oli mehiläishoito. Alkutarkastuksia tehtiin edellisvuoteen verrattuna huomattavasti vähemmän, vain noin kolmasosa. Eniten luomuvalvontaan kotieläintoimijoita liittyi Pohjois-Pohjanmaan (8), Pohjois-Karjalan (7), Uudenmaan (5) ja Etelä-Pohjanmaa (5) ELY-keskusten alueilla. Varsinais-Suomessa luomukotieläintuotannon valvontaan ei liittynyt yhtään uutta toimijaa. Tuotantosuunnista kasvu jatkui emolehmätuotannon, lammastalouden, munnantuotannon ja mehiläishoidon osalta muiden tuotantosuuntien toimijoiden määrän pysyessä melko vakiona. Tuotantosuunnista naudanlihan tuottajia (emolehmät ja lihanaudat) on eniten, maidontuotannon tullessa toisena ja lammastalouden kolmantena.

Luomumaitotilojen määrä väheni edellisvuoteen verrattuna kymmenellä mutta valvonnassa mukana olevien tilojen keskilehmäluku nousi 1,7 eläimellä ollen viime vuonna keskimäärin 42,5 lypsylehmää. Valtakunnallisessa tuotosseurannassa (ml. luomumaitotilat) joulukuussa 2013 olleiden maitotilojen keskilehmäluku oli 36,1 eläintä ja kaikkien maitotilojen 30,1 eläintä. Luomumaitotilat ovat siten keskimääräistä suurempia tiloja. Lypsylehmien kokonaismäärästä luomuvalvonnassa on kuitenkin vain 2,2 %. Emolehmätiloja oli luomuvalvonnassa vuoden 2013 lopussa 34 tilaa edellisvuotta enemmän ja emolehmiä tilalla keskimäärin 35 eläintä, yksi vähemmän edellisvuoteen verrattuna. Vuoden 2013 lopussa maassamme oli 57 300 emolehmää, joista luomuvalvonnassa 26 %. Kasvavia lihanautoja luonnonmukaisesti hoidetulla tilalla oli keskimäärin vain 18 eläintä. Luomulammastalous kasvoi vuonna 2013 yhdeksällä uudella toimijalla keskiuuhiluvun noustessa puolestaan 23 uuhella. Maamme kaikista uuhista luomuvalvonnassa oli viime vuonna 26 %. Edellä mainittujen lukujen perusteella voidaan päätellä, että emolehmätuotannossa ja lammastaloudessa siirtyminen tavanomaisesta tuotannosta luomutuotantoon on monesti toteutettavissa melko pienillä muutoksilla. Luomuvalvonnassa olevien vuohia kasvattavien toimijoiden pysyi samana edellisvuoteen verrattuna, mutta kuttujen määrä oli vain kolmasosa edellisvuoteen verrattuna. Ero johtunee erosta eläinten määrässä tarkastushetkellä.

Luonnonmukaisessa tuotannossa olevien lihasikojen kokonaismäärä kasvoi edellisvuoteen verrattuna 2850 eläimellä ja uusia, luomulihasikoja kasvattavia tiloja liittyi valvontaan kolme. Emakkojen määrä kaksinkertaistui edellisvuoteen verrattuna, sillä vuonna 2013 valvontaan liittyi yksi huomattavassa mittakaavassa luomusiantuotantoa harjoittava toimija. Luomumunia tuottavia tiloja oli viime vuonna kaksi vähemmän (34) kuin edellisvuonna, mutta kanojen määrä lisääntyi 26 600 eläimellä edellisvuoteen verrattuna. Munivien kanojen määrä luomukanalassa oli siten vuonna 2013 keskimäärin yli 1000 eläintä edellisvuotta suurempi. Kaikkien munivien kanojen kokonaismäärästä luomukanojen osuus oli 4,7 %. Luomumehiläistoimijoiden määrä kasvoi viidellä ollen viime vuonna 57 ja valvontaan tuli 126 uutta pesää.

Eläinvalvonnan painopisteinä vuoden 2013 tuotantotarkastuksissa olivat sikojen merkintä lääkinnän jälkeen ja homeopaattisten valmisteiden käyttö. Luomusikatoimi-

joilta kysyttiin, miten lääkitty sika tunnistetaan. Homeopaattisten valmisteiden käyttö selvitettiin kysymällä, onko eläimille käytetty homeopaattisia valmisteita ja jos kyllä, esitettiin kolme jatkokysymystä: mistä valmisteet on hankittu, onko valmisteita käytetty eläinlääkärin antamien ohjeiden mukaisesti ja mihin/miksi valmisteita on käytetty.

Eläintä, jonka tuotantoelinkaari on yli vuoden (emakot, karjut), voidaan hoitaa lääkevalmisteilla 12 kuukauden aikana kolme kertaa. Mikäli eläin joudutaan hoitamaan lääkevalmisteilla neljä kertaa 12 kuukauden aikana, ei sitä voida enää pitää luomukelpoisena, vaan se katsotaan tavanomaisesti kasvatetuksi ja sen on aloitettava siirtymävaihe alusta. Eläintä, jonka tuotantoelinkaari on alle vuoden (lihasika) voidaan lääkittää hyväksytysti vain kerran eläimen elinaikana. Toisen lääkintäkerran jälkeen on eläimen aloitettava siirtymävaihe alusta. Tuotantoehtoien noudattaminen edellyttää siis selkeää ja pysyvää eläinten merkintää lääkinnän jälkeen.

Saatujen vastausten mukaan kuusi luomusikatuotantoa harjoittavaa toimijaa ilmoitti tarkastuksen yhteydessä, että sikoja ei lääkittä (3 kpl) tai lääkinnän jälkeisestä merkinnästä ei ole tietoa (3 kpl). Neljä toimijaa ilmoitti, että lääkityt porsaas ovat omana ryhmänään tai ne merkitään vahaliidulla, mikä ei kuitenkaan ole pysyvä merkintä. Muutama edellä mainituista toimijoista ilmoitti etsivänsä vahaliitua pysyvämpää merkintätapaa. Kaksi toimijaa ilmoitti, että lääkityt siat tunnistetaan korvien loveuksesta tai tatuoinnista. Lääkittyjen emakoiden tunnistus oli vastausten perusteella helppoa kaikilla toimijoilla, sillä emakot tunnistetaan korvamerkistä tai –loveuksesta. Lääkityn lihasian pysyvä tunnistus on edellytys sille, että siirtymävaiheeseen palannut eläin voidaan tunnistaa muista eikä sitä markkinoida luonnonmukaisesti tuotettuna. Selvitys osoitti, että lihasikojen pysyvässä ja luotettavassa merkinnässä on puutteita. Eläinten merkintään on kuitenkin olemassa hyviä ja kestäviä tapoja, joten ongelma on korjattavissa.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 155 kappaletta, 19 % ELY-keskuksen eläintuotantotoimijoiden määrästä. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin siten lähes tavoitteen (20 %) mukaisesti. Ylimääräiset tarkastukset kohdistettiin uusille toimijoille, luomumehiläistoimijoille ja riskinarvioinnin perusteella esimerkiksi tiloille, joilla saattoi olla puutteita esimerkiksi eläinten ulkoiluvaatimusten toteutumisessa ja kirjanpidossa. Ylimääräisiä tarkastuksia voitiin edellisvuosien tapaan kohdentaa myös nautojen ulkokasvatusta harjoittaville tiloille. Tarkastettavat tilat valittiin kauden 2012 tuotantotarkastusten havaintojen perusteella.

Kysely homeopaattisten valmisteiden käytöstä

Luonnonmukaisessa eläintuotannossa korostuu tautien ennaltaehkäisyn merkitys. Mikäli eläin sairastuu tai loukkaantuu, on se viipymättä hoidettava asianmukaisesti. Luomutuotannossa eläinten lääkintään saa käyttää vain sellaisia lääkevalmisteita, jotka on Suomessa hyväksytty käytettäväksi tuotantoeläimille. Homeopaattinen valmiste on lääkevalmiste. Tuotantoeläimelle käytettävän homeopaattisen tai antroposofisen valmisteiden sisältämän lääkeaineen pitoisuuden tulee olla pienempi kuin 1/10 000 (D4).

Homeopaattisten valmisteiden käytöstä Suomessa luonnonmukaisessa tuotannossa ei ole aikaisempaa koottua tietoa. Valvonnan painopistekyselyssä neljä toimijaa ilmoitti käyttäneensä luomueläimille homeopaattisia valmisteita. Valmisteita käytettiin utaretulehduksen, lihasvammojen, nyrjähdysten ja silmävammojen hoitoon. Kolmessa tapauksessa homeopaattisen valmisteiden käytöstä oli konsultoitu eläinlääkäriä. Kahdessa tapauksessa valmisteet oli hankittu apteekista ja luontaistuotekaupasta, kahdessa tapauksessa valmisteiden hankintapaikka ei kyselyn yhteydessä tullut ilmi. Valvonnan yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella homeopaattisten valmisteiden käyttö luomukotieläintiloilla on erittäin vähäistä.

2.1.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset

Luomuelintarvikevalvonnassa kaikki valvontakohteet tarkastetaan vuosittain lukuun ottamatta valmiiksi pakattujen tuotteiden varastointia ja/ tai tukkukauppaa harjoittavat kohteet, joilla riski virheelliselle toiminnalle on pienempi käsiteltävien tuotteiden luonteen vuoksi. Valmiiksi pakattujen tuotteiden varastointia ja/ tai tukkukauppaa harjoittaville yrityksille tehtiin tarkastusten toimeksiantojen yhteydessä riskinarvio, jonka perusteella 34 kpl edellisenä vuonna tarkastetuista valvontakohteista jätettiin toimeksiantamatta ja tarkastamatta vuonna 2013. Pyrkimys on tarkastaa vain valmiiksi pakattujen tuotteiden varasto ja/ tai tukkukauppaa harjoittavat yritykset vuorovuosin, mutta vaihtuvuus näiden toimijoiden osalta on suurta. Tukku-kauppaa harjoittavia luomuelintarvikevalvontaan kuuluvia yrityksiä on yhteensä noin 170 kpl.

Luomuelintarvikkeiden toimijaluokittelua muutettiin vuoden 2012 alusta siten, että ai-noastaan alihankintatoimia suorittavia yrityksiä ei lasketa enää luomutoimijoiksi vaan alihankintatoiminto tarkastetaan osana kyseisen päämiehen luomutoimintaa. Uutena käsitteenä uuden tietojärjestelmän myötä on otettu käyttöön termi valvontakohte. Valvontakohte voi olla joko päämiehenä toimiva yritys ja sen eri toimipisteet tai päämiehen lukuun alihankkijana toimiva yritys. Alihankkija ei enää saa omaa tuotantotarkastuspäätöstä, vaan päätös ja vastuu päätöksellä annetuista korjattavista asioista, on päämiehellä. Päämiehen ja alihankkijan välinen sitoumus kuitenkin velvoittaa alihankkijoita saattamaan oma toimintansa luomusäädösten mukaiseksi. Vuoden 2012 ja 2013 valvontakohteiden lukumäärän voidaan katsoa vastaavan aiempaa luomutoimijoiden lukumäärää.

Luomuelintarvikkeen valvontakohteista kolmeen tehtiin tarveperusteisesti ylimääräinen tarkastus. Myös tänä tarkastuskautena jäätiin ylimääräisten tarkastusten osalta 10 % tavoitteesta syntyneen työruuhkan vuoksi.

Ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia ei tehty, koska suomen mittakaavassa ennalta ilmoittamattomien tarkastusten tekeminen on haasteellista pitkien ajomatkojen ja huonon kustannustehokkuuden vuoksi.

Luomuelintarvikevalvonnan painopiste vuoden 2013 tarkastuksissa oli jäljitettävyys, sekä toimijoiden omassa toiminnassa, että koko elintarvikeketjussa. Sisäistä jäljitettävyyttä varten tehtiin oma lomake, joka palveli tarkastuksella valmiiden tuotteiden varastolta taaksepäin raaka-aineisiin ja niiden toimittajiin asti tehtävää tarkastusta.

2.1.4 Rehuvalmistuksen tarkastukset

Luomurehujen valvontajärjestelmässä painopistealueena oli toimijoiden kirjanpito. Evira laati toimijoille etukäteen tiedotteen, jossa oli kerrottu mitä asioita tullaan erityisesti tarkastuskäynneillä valvomaan ja miten tarkastukseen voi valmistautua. Tiedotteen tarkoituksena oli saada toimijat huomaamaan luomuvalvontajärjestelmään kuuluvan toimijan kirjanpitoon liittyvät kirjausveloitteet ja samalla nopeuttaa tarkastuksen kulkua, jos toimijalla on tarvittavat tiedot valmiina tai helposti saatavilla. Tarkastajilta saadun palautteen perusteella tiedote ei ollut vaikuttanut ainakaan huomattavasti toimijoiden tarkastukselle valmistautumiseen. Tarkastuksen kohdentaminen kirjanpitoon toi oletetusti esiin toimijoiden kirjanpidossa esiintyneitä puutteita, joita raportoitii toiseksi eniten kaikista raportoiduista puutekategorioista (taulukko 5). Luomusäädösten toimijoille määräämiä kirjanpitoveloitteita käsiteltiin tarkastajien vuotuisessa koulutuksessa, jolloin epäkohtiin puuttumista saadaan yhdenmukaistettua.

2.1.5. Lisäysaineiston pakkaustoiminnan tarkastukset

Vuonna 2013 luonnonmukaisen lisäysaineiston valvonnassa oli 28 yritystä, joilla on oikeus pakata luonnonmukaisesti tuotettua lisäysaineistoa. Eniten luomusiemenpakkaamoita oli Varsinais-Suomessa sekä Pohjois-Savossa, molemmissa 5 toimijaa. Seuraavina olivat Etelä-Pohjanmaan (3), Pohjanmaan (3) ja Pohjois-Pohjanmaan (3) alueet. Toimijoita oli saman verran kuin edellisvuonna. Alkutarkastus tehtiin yhdelle toimijalle ja yksi erosi valvonnasta.

Valvontaan kuuluneiden toimijoiden toiminta tarkastettiin yhtä lukuun ottamatta. Uusintatarkastus tehtiin yhdelle toimijalle. Tarkastuksissa painotettiin sitä, että vastaanotettuihin raakaeriin liittyvät asiakirjat pitää pyytää/saada toimijalta sekä olla nähtävillä tarkastuksella.

2.1.6 Luomu- valvottua tuotantoa, eli aurinkomerkin valvonta

Valvottua tuotanto -merkin käyttöoikeus myönnettiin 15 uudelle toimijalle. Näistä viisi toimijaa oli puutarhakasvien tuottajia. Loput ovat luomuelintarvikkeiden valmistajia. Kymmenen toimijaa erosi valvonnasta jolloin merkinkäyttöoikeus raukesi. Aktiivisia merkin käyttäjiä oli 692 vuoden lopussa. Merkin graafisten käyttöohjeiden noudattamista valvotaan toimijoiden vuositarkastusten yhteydessä.

2.2 Päätöksentekonopeus

Valvonnan tehokkuuden yhtenä mittarina on vuosittain seurattu tarkastuspäätösten keskimääräistä käsittelyaikaa. Kaikki tuotantotarkastuspäätökset on tehtävä 60 päivän sisällä siitä, kun tarvittavat asiakirjat ovat viranomaisella.

Sekä ELY-keskuksissa että Eviralla päätöksistä 74 %:a tehtiin 60 päivän kuluessa vuonna 2013. Vuonna 2012 luku ELY-keskuksissa oli 51 %. Päätösten mahdollisesta viivästyisestä tiedotettiin toimijoita.

Käsittelyaikoihin vaikuttaa ratkaisevasti ELMO-tietojärjestelmä, joka on aikaisempaa selvästi hidaskäyttöisempi. Ennen ELMO-järjestelmän käyttööottoa, vuonna 2011 päätöksistä 87 % tehtiin 60 päivän kuluessa.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTEMUKAISUUS

Luomutuotannossa esiintyvät säännöstenvastaisuudet jaetaan kolmeen tyyppiin niistä annettavien seuraamusten perusteella. Säännöstenvastaisuuksia ovat poikkeamat, sääntöjenvastaisuudet sekä rikkomukset.¹

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Kasvintuotanto

Havaittujen poikkeamien määrä kasvintuotannossa oli 835 kappaletta, missä oli 30 % lisäystä edellisvuoteen. Toimijoiden lukumäärään suhteutettuna puutteita havaittiin 20 %:lla toimijoista, kun luku edellisenä vuonna oli 15 %. Merkittävimmät poikkeamien aiheet olivat kuitenkin samat kuin edellisinäkin vuosina: tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö (5,1 % suhteutettuna toimijoiden lukumäärään), lohkomuistiinpanot ja luomukirjanpito (4,5 %), maanhoito ja viljelykierto (4,4 %) ja luomusuunnitelma (3,2 %). (Taulukko 5a).

Eläintuotanto

Eläintuotannossa säännöstenvastaisuuksia havaittiin 15,1 % toimijoiden määrästä (Taulukko 5a). Edelliseen vuoteen verrattuna säännöstenvastaisuuksien määrä kasvoi sekä lukumääräisesti (18 kpl) että prosentuaalisesti (1,3 %-yksikköä). Eniten säännöstenvastaisuuksia toimijoilla oli edellisvuosien tapaan muistiinpanovelvoitteen ja luomukirjanpidon (6,3 %), ruokinnan (2,2 %) ja eläinten ulkoiluvetoitteen (2,1 %) noudattamisessa. Eläinsuojiin ja ulkoilutiloihin kohdistuvia säännöstenvastaisuuksien määrä lähes puolittui edellisvuoteen verrattuna ja on ollut laskussa kolmen edeltävän vuoden ajan.

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikevalvonnassa suoritettujen tarkastusten perusteella annettiin yhden tai useamman poikkeaman sisältäviä päätöksiä vuonna 2013 yhteensä 251 kpl. Tätä lukua ei tämän vuoden osalta voida suhteuttaa kaikkiin valvontakohteissa tehtyihin tarkastuksiin, koska kaikista vuoden 2013 aikana tehdyistä tarkastuksista ei saatu vuoden loppuun mennessä tehtyä päätöstä tietoteknisten ongelmien ja suuren työmäärän vuoksi. Voidaan kuitenkin todeta, että valvontakohteista ainakin 40 %:lla todettiin puutteita. Huomautusten määrän kasvu johtuu uudesta tarkastuslomakkeesta, joka on otettu käyttöön vuosien 2012 ja 2013 aikana. Uuden lomakkeen avulla on saatu tarkastuksen kohdennettua paremmin esiintyviin puutteisiin. Sääntöjenvastaisuuksista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 6 kpl eli 1 %:lle kaikista valvontakohteista. Elintarviketoimijoiden koskevan luvun osalta tulee huomioida, että kaikista vuoden 2013 aikana tehdyistä tarkastuksista ei ole raportin kirjoitusvaiheessa tehty päätöstä. Rikkomuksia ei luomuelintarvikevalvonnassa todettu yhtään. (Taulukko 5a).

¹ **Poikkeama** on vähäinen säännöstenvastaisuus, jolla ei ole vaikutusta tuotteiden luonnonmukaisuuteen siten, että toimijalle annettaisiin kieltä markkinoida tuotteita luonnonmukaisina. Poikkeamasta annettava seuraamus on aina huomautus suorittaa korjaavia toimenpiteitä. Huomautuksen saatuaan toimijan on saatettava toimintansa säännöstenmukaiseksi.

Sääntöjenvastaisuuksia ovat puutteet jotka johtavat yksittäisen tuotesarjan tai -erän markkinointikieltoon. Toimija voi kiellon saatuaan markkinoida kyseistä tuote-erää tai -sarjaa ainoastaan tavanomaisena. Markkinointikielto sisältää myös huomautuksen suorittaa korjaavia toimenpiteitä.

Rikkomus on vakava tai pitkään jatkunut säännöstenvastaisuus, jonka seurauksena toimijaa kielletään pitämästä kaupan mitään luomutuotteita. Toimija voidaan rikkomuksen vakavuudesta riippuen myös erottaa valvonnasta. Kielto annetaan määräaikaisena.

Taulukko 5a. Luonnonmukaisessa tuotannossa havaitut säännöstenvastaisuudet vuosina 2011–2013 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat.*

Säännöstenvastaisuus	2011		2012		2013	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Kasvintuotanto						
Luomusuunnitelma	42	1,1	60	1,4	133	3,2
Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito	148	3,8	107	2,6	187	4,5
Muuntogeenisten organismien käyttö	-	-	0	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	96	2,5	15	0,4	9	0,2
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	149	3,8	155	3,7	208	5,1
Maan hoito tai viljelykierto	287	7,3	202	4,8	181	4,4
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	6	0,2	2	0,0	3	0,1
Lannan käsittely tai käyttö	-	-	2	0,0	5	0,1
Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi	4	0,1	3	0,1	3	0,1
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	9	0,2	15	0,4	26	0,6
Tuotteiden merkinnät	22	0,6	25	0,6	21	0,5
Muut	27	0,7	58	1,4	59	1,4
Yhteensä	790	20,2	644	15,4	835	20,3
Eläintuotanto						
Eläinten alkuperä	3	0,5	7	0,9	8	1,0
Siirtymävaihe	4	0,6	2	0,3	5	0,6
Ruokinta	7	1,1	15	2,0	18	2,2
Eläinsuoja/ulkoilutilat	27	4,2	23	3,0	14	1,7
Ulkoilu	21	3,3	17	2,2	17	2,1
Muistiinpanot tai luomukirjanpito	33	5,1	30	4,0	51	6,3
Tuotteiden jalostus	5	0,8	2	0,3	1	0,1
Muut	8	1,2	9	1,2	9	1,1
Yhteensä	108	16,8	105	13,8	123	15,1
Elintarvikkeet						
Hankinta	59	7,3	77	12,3	77	12,4
Jalostus	4	0,5	19	-	19	3,1
Jäljitettävyys	-	-	-	-	15	2,4
Keräily ja kuljettaminen	-	-	-	-	5	0,8
Kirjanpito	16	2,0	15	2,4	27	4,3
Pakkaaminen	18	2,2	15	2,4	7	1,1
Pakkausmerkinnät	121	14,9	138	22,1	73	11,8
Varastointi	31	3,8	-	-	42	6,8
Muut	13	1,6	2	0,3	21	3,4
Tuonti	1	0,1	5	0,8	3	0,5
Yhteensä	263	32,4	271	40,3	289	45,9
Huomautuksen / kehotuksen saaneiden toimijoiden lkm			202	32,3	251	40,4

* %-osuus on saatu jakamalla säännöstenvastaisuuksien lukumäärä toimijoiden tai valvontakohteiden lukumäärällä. Kohdan "Yhteensä" luku on saatu yhteen laskemalla prosenttiosuudet. Samaa toimijaa voi koskea useampi säännöstenvastaisuus, joten luku "Yhteensä" on todellisuudessa suurempi kuin niiden toimijoiden määrä, joilla säännöstenvastaisuudet koskivat. Samaa suhteellisen osuuden laskentatapaa on sovellettu myös raportin muissa taulukoissa.

Rehut

Luomurehujen valvontajärjestelmässä puutteita todettiin 19 toimijalla, joka on n. 40 % valvontajärjestelmään kuuluvista toimijoista. Tarkastuksilla todettujen puutteiden määrä on pysynyt samansuuruisena edellisiin vuosiin verrattuna. Lisäksi yhdelle toimijalle annettiin määräaikainen markkinointikielto ja yhdelle toimijalle huomautus. (Taulukko 5 b)

Taulukko 5 b. Rehutoimijoiden luona havaitut säännöstenvastaisuudet vuonna 2013 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat. Samaa toimijaa voi koskea useampi säännöstenvastaisuus

Säännöstenvastaisuus	kpl	%
Asiakirjaselvitys	3	7
Erilläänpito ja jäljitettävyys	3	7
Kirjanpito	12	27
Koostumus	2	5
Laadunvarmistus	12	27
Merkinnät	15	34
Yhteensä	47	40

3.2 Puutteiden analyysi

Kasvintuotanto

Luomusuunnitelmiin, lohkomuistiinpanoihin ja luomukirjanpitoon liittyvät poikkeamat kääntyivät kasvuun pitkään jatkuneen vähenemisen jälkeen. Kasvu liittyy viime vuosien suureen uusien luomuviljelijöiden määrään sekä tarkastuksen painottamiseen asiakirjojen tarkastamiseen viljelysten sijasta. Muutokset eivät kuitenkaan anna aiheutta erityisiin johtopäätöksiin.

ELY-keskusten omat VASU-raportit kuvaavat tilannetta ELY-keskuskohtaisesti. Seuraava katkelma tiivistää syyt puutteisiin koko maata kattavasti ja osuvasti, vaikka kuvaus on tehty vain yhden ELY-keskuksen näkökulmasta:

”Luonnonmukaisessa tuotannossa hankaluutena on luonnonmukaisen lisäysaineiston saatavuus. Lupamenettely on sekava ja hankala, jolloin toimijoille saattaa syntyä epäselvyyttä siitä, mitä lisäysaineistoa milloinkin saa käyttää tavanomaisesti tuotettuna. Luomuviljan hyvä hinta saattaa johtaa siihen, että viljelykierto halutaan mahdollisimman paljon viljaa, jolloin saattaa alkaa esiintyä rikkakasviongelmia. Luomukoulutusta ja pellonpiennarpäiviä on tarjolla vuosittain ja eri ajankohtaan, joten koulutuksen saatavuus ei ole ongelma.”

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaituista puutteista huomattavin osa (70 %) kohdistui kirjanpitoon ja muistiinpanoihin, ruokintaan ja ulkoiluun. Eläinsuojien ja ulkoilutilojen kohdalla tilanne on parantunut viimeisen kolmen vuoden aikana merkittävästi (25 % → 11 %). Ulkoiluun kohdistuvien puutteiden määrä on myös lievästi alentunut. Ruokintaan kohdistuvien puutteiden osuus pysyi edellisvuoden tasolla ollen kuitenkin yli kaksinkertainen vuoden 2011 lukuihin verrattuna. (Taulukko 8). Tarkemmin eläintuotannossa havaittuja puutteiden esiintymistä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 5.2.

Elintarvikkeet

Elintarviketoimijoiden 621 valvontakohteelle tehtiin vuoden 2013 aikana yhteensä 538 tuotantotarkastusta, joista oli vuoden 2013 loppuun mennessä tehty 406 päätöstä.

Tarkastuksilla havaittuja puutteita tuli esiin ainakin 40,4 %:lla valvontakohteista. Eniten puutteita havaittiin tuotteiden hankintaan liittyvässä asiakirjaselvityksistä varmentumisessa (12 %:lla valvontakohteista), mikä kertoo menettelyn vakiintumattomuudesta toimijoiden keskuudessa. Toiseksi eniten puutteita havaittiin tuotteiden merkinnöissä, mikä on edelleen heijastumaa pakkausmerkintä muutoksista, joiden siirtymäaika päättyi kesällä 2012. (Taulukko 9).

Luomuelintarvikevalvonnassa painopisteenä olleen jäljitettävyyden osalta puutteita havaittiin 2,4 %:lla valvontakohteista. Jäljitettävyyttä säätelee luomuasetusten lisäksi yleinen elintarvikeasetus ja sillä on tärkeä osa elintarvikkeiden tuoteturvatekijänä. Jäljitettävyys voidaan jakaa ulkoiseen jäljitettävyyteen, jossa tarkastellaan koko elintarvikeketjua pellolta pöytään ja sisäiseen jäljitettävyyteen, jossa tarkastellaan elintarviketoimijoiden omassa toiminnassaan harjoittamaa jäljitettävyyttä, erätunnusten linkitettävyyttä ym. Koska kyseessä oli uusi tarkastettava asia, Evirassa katsottiin että pienimmistä puutteista sisäisessä jäljitettävyydessä ei ollut syytä huomauttaa. Osana ulkoista jäljitettävyyttä voidaan kuitenkin pitää myös hankintoihin liittyvää tavarantoinnattajien/ myyjien asiakirjaselvityksistä varmentumista ja tässä asiassa luomutoimijoilla on selvästi edelleen parannettavaa toiminnassaan.

Rehut

Luomurehujen valvonnassa määrällisesti eniten puutteita todettiin rehujen merkinnöissä (15 kpl). Aiemmin rehujen valvontajärjestelmästä ei ole voinut raportoida puutteita samalla tarkkuudella, jolla uusi Elmo-tietojärjestelmä mahdollistaa tiedon lajittelun, joten vertailu aiempiin valvontavuosiin ei ole rehujen valvontajärjestelmässä mahdollista. Kuitenkin, kuten aiemminkin, puutteita todettiin n. 40 %:lla toimijoista. Toiseksi eniten puutteita todettiin kirjanpitoon ja toimijoiden laadunvarmistukseen liittyen (12 kpl molemmissa kategoriossa). Tuloksia analysoitaessa pitää muistaa, että samalla toimijalla saattaa olla todettu useampi puute ja ne voivat olla samasta tai eri puutekategorista. Todetuista puutteista 71 % oli poikkeamia, joiden korjaava toimenpide tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. 36 % annetuista korjaavista toimenpiteistä edellyttää raportointia Eviraan annetussa määräajassa.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Auditoinnit

Vuonna 2013 Eviran luomuvalvontaan kohdistui yksi sisäinen auditointi, jossa tarkasteltiin Eviran tietojärjestelmän Luomuvalvontarekisteriosuutta (jäljempänä ELMO) prosesseissa ja prosessien toiminnan tukena. Auditoinnissa todettiin, että Eviran ja ELY:n luomun alkutuotannon Elmo-prosessi on hyvin suunniteltu ja toimiva. Kaikki ELMO:ssa esiintyneet merkittävimmät virheet on korjattu. Evira on laatinut ELY:ille hyvän ohjeistuksen Elmon käytöstä. ELY:t saavat tukea ja ohjausta ELMO:n käytössä. Evira järjestää ELY:ille Elmo-koulutustilaisuuksia ja pitää videolla säännöllistä ns. 'Elmo-klinikkaa'. ELMO on parantanut Eviran mahdollisuutta valvoa ja ohjata ELY:n luomutarkastusten laatua.

ELMO otettiin eri aikaan käyttöön luomuelintarvike- ja luomualkutuotantovalvonnassa. Tästä johtuen elintarvike- ja alkutuotannon valvonnan toteutus rakennettiin järjestelmään eri tavoin. Luomujaostossa ei ole varahenkilöä tietokantaa varten, mikä saattaa olla toiminnalle riski. ELMO:n käytön on havaittu hidastavan päätösten tekoa sekä elintarvike- että alkutuotantovalvonnassa. Evirassa ja ELY:issä resurssit ovat toistaiseksi menneet tietokannan käyttämiseen muun kehitystoiminnan kustannuksella. Myös ELMO:n kehittämisen ja parantamisen on todettu olevan hidasta. ELMO on toisaalta yksinkertaistanut mm. laskutusprosessia, mutta laskut on tarkastettava tarkemmin kuin ennen.

ELY-keskukset

Eviran luomujaoston henkilöstö auditoi vuonna 2013 Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alkutuotannon luomuvalvontaprosessin. Kehittämiskohteiksi kirjattiin mm. haasteellisten toimijoiden kohdalla nopeammat, pysyvään toiminnan muutokseen johtavat ratkaisut, koulutuksen ja osaamisen lisääminen ja tietoturvan varmistaminen. ELY-keskusten toimihenkilöillä tulisi olla mahdollisuus osallistua luomutarkastajan mukana tarkastuksille, jotta tuntuma käytäntöön säilyisi ja näkemys riskiperusteiseen tarkastamiseen lisääntyisi. Toimijoilta ELY-keskuksiin tuleva palaute tulee kerätä systemaattisesti ja analysoida toiminnan kehittämisen tueksi. Työohjeet tulee päivittää säännöllisesti. Kaikilla auditoiduilla ELY-keskuksilla ja päätöksistä vastaavilla henkilöillä oli pitkä kokemus luomuvalvonnasta ja alueen toimijoiden hyvä tuntemus. Hämeen ELY-keskuksessa haastavat valvontatapahtumat selvitetään perusteellisesti ennen päätöstä. Vaikeista tapauksista keskustellaan ELY-keskuksen kollegoiden ja Eviran asiantuntijoiden kanssa. Keski-Suomen luomupäätöksistä vastaava henkilö tekee myös luomutarkastuksia, mikä ylläpitää ja lisää käytännön toiminnan tuntemusta. Pohjanmaan ELY-keskuksessa työnjako on selvää ja kaikilla päätöksistä vastaavilla henkilöillä on hyvä luomutuotannon tuntemus.

Valtuutetut tarkastajat

Eviran luomujaoston henkilöstö auditoi vuonna 2013 16 luomuvalvontaa tekevää tarkastajaa. Yhdentoista tarkastajan kohdalla havaittiin tarkastustyössä lievä poikkeama, joista yhdeksän kohdistui toimijalle jätettävään palautelomakkeeseen; lomaketta ei jätetty toimijalle. Tämä poikkeama on lievä ja johtuu pääosin Eviran ohjeistuksen puutteellisuudesta. Poikkeamia havaittiin myös valvonnan painopisteenä olevien varastojen puutteellisessa fyysisessä tarkastuksessa ja osittain myös osaamisessa, mikä johtuu puutteista tarkastajakoulutuksessa. Kaikille tarkastajille esitettiin tarkastustyöhön liittyviä kehittämiskohteita. Usean tarkastajan kohdalla todettiin haasteellisena, jopa vaikeana, erottaa tarkastajan rooli neuvojan roolista. Joidenkin tarkastajien oli vaikeaa puuttua edellisen tarkastuksen tehneen, samassa organisaatiossa toimivan kollegan tarkastustulokseen, vaikka tarkastuksessa havaittiin puutteita tai laiminlyöntejä. Muita kehittämiskohteita olivat mm. riskiperusteisuuden parempi huomioiminen, kirjanpidon ja asiakirjojen yksityiskohtaisempi tarkastaminen sekä tila-

koon kasvaessa, uusien monimutkaisten toimintamallien huomioiminen. Tilalta luomuna markkinoitavien tuotteiden huolellinen selvitys tarkastushetkellä varasto- ja tase-laskelmien pohjalta edellyttää tarkastajalta vahvaa ammattitaitoa ja mm. satomäärien hyvää arviointikykyä. Tarkastuksiin tulee myös valmistautua huolella, jolloin ajankäyttö tehostuu ja tarkastuksella voidaan paremmin keskittyä haastaviin yksityiskoh-tiin. Kaikilla auditoiduilla tarkastajilla oli tarkastuksista pitkä kokemus ja toiminta-alueen hyvä tuntemus. Useat auditoiduista tarkastajista toimivat itse luomuviljelijöinä, mikä lisää hyvää käytännön asiantuntemusta. Muutamit tarkastajat ovat kehittäneet omatoimisesti tarkastusta helpottavia ja aikaa säästäviä työkaluja.

Rehujen valvontajärjestelmässä suunniteltua luomutarkastajan auditointia ei suoritettu suuren työmäärän takia.

Taulukko 6. Sektorilla suoritettut sisäiset auditoinnit.

Auditoinnin kohteena ollut viranomainen	Auditointien määrä	Auditoinnin teema(t)	Keskeiset havainnot
Evira	1	ELMO-prosessi	ELMO toimii, mutta hidastaa päätöksentekoa. Elmo on parantanut Eviran mahdollisuutta valvoa ja ohjata ELY:jen luomutarkastusten laatua.
ELY-keskus	3	ELY-keskuksen toiminta, dokumentoidut menettelyt.	ELMO hidastaa edelleen päätöksentekoa. Toiminnan kehittämiseksi ei jää aikaa. Tarkastusten riskiperusteisuutta ja luomuosaamista tulee kehittää.
Valtuutettu tarkastaja	16	Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomioiminen	Varastojen fyysinen tarkastaminen osittain puutteellista. Varastokirjanpidon tarkastaminen edelleen luomuvalvonnan painopiste.

Asiakaspalautteet

Luomujaosto vastaanotti 42 asiakaspalautetta kirjeitse, puhelimitse tai sähköpostilla. Yksi palaute on luokiteltava poikkeamaksi. Tässä yksittäisessä tapauksessa luomutarkastuksen oli suorittanut henkilö, jonka valtuutus oli vanhentunut. Virhe huomattiin sisäisesti tietojen tallennusvaiheessa, jolloin Eviran uusi tietojärjestelmä ELMO hälytti ja esti näin virheen toistumisen. Tietojärjestelmästä ELMO:sta saatu muu palaute koski sen työtä hidastava vaikutus. Yhdessä ELY-keskuksessa ELMO tuotti erityisen paljon ongelmia ja virhetallennuksia. Tarkastusten yhteydessä tarjotaan toimijoille mahdollisuus antaa palautetta tarkastuksesta ja toimijalle jätetään tätä varten lomake. Eviralle palautettiin 18 lomaketta luomuelintarvikevalvontakäynneistä. Näistä puolet oli myönteisiä kommentteja tarkastajan osaamisesta, tarkastuksen asiallisesta suoritamisesta tai kiitos valvontajärjestelmän antamasta luottamuksesta luomutuotantoon. Kolme toimijaa esitti huolensa reseptitietojen tarkastamisesta ja korostivat että reseptit on voitava pitää salassa.

Evira sai palautetta valtuutetuilta tarkastajilta valvonnan ohjauksessa käytetyn sisäisen verkon, eli Eviranetin toiminnoista. Ongelmat olivat teknisiä ja koskivat kirjautumista ja eri dokumenttien avaamista.

Rehujaosto sai palautetta 12 toimijalta. Palaute tarkastuksista on ollut pääosin hyvää tai erinomaista. Yhdessä palautteessa kiiteltiin sitä, että sama tarkastaja oli saanut tarkastaa toimijan kaikki toimipaikat, mikä oli toimijan mukaan helpottanut tarkastusta. Palautetta saadaan asiakkailta myös esim. suoraan s-postilla. Kritiikkiä aiheutti ylimääräisten tarkastusten ja varastojen tarkastamisesta, jota palautteen antaja piti turhana tarkastamisena. Lisäksi sama palautteen antaja kommentoi, että he toivovat, että luomurehutarkastukset tehtäisiin jatkossa rehuhygieniatarkastusten yhteydessä. Lisäksi Evira on saanut useita yhteydenottoja luomuvalkuaisrehujen käsittelyyn liittyen. Luomurehujen tuojat toivovat, että salmonellan poistamiseksi voitaisiin ottaa käyttöön ns. hapotusmenettely.

Kuluttajilta saadut palautteet koskivat mm lisääaineiden käyttöä luomuelintarvikkeissa ja tuotannossa sallituista panoksista.

Lausunnoissaan Maa- ja metsätalousministeriön luonnoksesta luomulaiksi useampi alan järjestö esitti toivomuksenaan, että Evira perustaisi luomuvalvonnan neuvottelukunnan ratkaisemaan luomuvalvontaan liittyviä hankalia kohtia.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Kaikkia alkutuotannon toimijoita ohjeistettiin keväällä viljelijäkirjeellä ja elintarviketoimijoita Luomuinfolla. Syksyllä luomukotieläintoimijoille lähetettiin vielä erillinen kirje ajankohtaisista aiheista. Tiedotteet julkaistiin myös Evira.fi -sivuilla.

Eviran julkaisemat ohje-vihkoset, johon on koottu Eviran tulkinnat luomulainsäädäntöön perustuvista ehdoista uusittain osittain. Uusitut ohjeet tehtiin eläintuotannolle, tuonnille ja elintarvikevalmistukselle. Ehdot julkaistaan myös Evira.fi -sivuilla.

Eviran rehujaosto laati yhteensä viisi tiedotetta liittyen seleeniin ja rehuhiivaan luomurehuissa, eläinten luomutuotantoon liittyvien luetteloiden ylläpidon lopettamiseen, sekä luomurehutoimijoiden vuoden 2013 tarkastuksiin.

Alkutuotannon ja rehutoimijoita tiedotettiin ajankohtaisista asioista Maaseudun Tulevaisuuslehden Viljelijän muistilista –palstalla.

Rehualan toimijoiden koulutusta annettiin ETT ry:n kanssa yhdessä järjestetyssä rahitisekoittajien koulutuspäivässä, jossa luomurehujen valmistuksesta oli oma luento.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Kasvintuotanto

Havaittujen säännöstenvastaisuuksien ja niistä annettujen seuraamusten määrä väheni lähes neljänneksen. Seuraamuksista 81 % oli kirjallisia huomautuksia ja 19 % markkinointikieltoja.

Kirjalliset huomautukset (16,5 % suhteutettuna toimijoiden lukumäärään) koskivat yleisimmin lohkomuistiinpanoja ja luomukirjanpitoa (4,3 %), maanhoitoa ja viljelykiertoa (4,2 %), luomusuunnitelmia (3,1 %) ja tavanomaisen lisäysaineiston käyttöä (2,1 %).

Markkinointikieltoja annettiin 3,9 %:lle toimijoista, missä on yhden prosenttiyksikön lisäys edelliseen vuoteen verrattuna. Suurin osa kasvu aiheutui tavanomaisen lisäysaineiston käytöstä annettujen markkinointikieltojen määrän kasvusta. Nyt lähes 80 % annetuista markkinointikielloista aiheutui luvattoman lisäysaineiston käytöstä. Muun kielletyn tuotantopanoksen käytöstä (lannoite tai kasvinsuojeluaine) ei annettu yhtäkään markkinointikieltoa.

Taulukko 7. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset kasvintuotannossa luomutiloille 2013 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2010 – 2012 .

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen*	Markkinointikielto		Huomautus		Yhteensä	
Luomusuunnitelma	0	7	0,2 %	126	3,1 %	133	3,2 %
Lohkomuistiinpanot tai kirjanpito	0	9	0,2 %	178	4,3 %	187	4,5 %
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Rinnakkaisviljely	0	2	0,2 %	7	0,2 %	9	0,2 %
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	0	123	3,0 %	85	2,1 %	208	5,1 %
Maan hoito tai viljelykierto	1	9	0,2 %	171	4,2 %	180	4,4 %
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	0	0	0,0 %	3	0,1 %	3	0,1 %
Lannan käsittely tai käyttö	0	0	0,0 %	5	0,1 %	5	0,1 %
Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi	0	0	0,0 %	3	0,1 %	3	0,1 %
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	0	1	0,0 %	25	0,6 %	26	0,6 %
Tuotteiden merkinnät	0	1	0,0 %	20	0,5 %	21	0,5 %
Muut	0	5	0,1 %	54	1,3 %	59	1,4 %
Annetut seuraamukset 2013	1	157	3,8 %	677	16,5%	835	20,3%
2012	0	119	(2,8 %)	524	(12,5 %)	644	(15,4 %)
2011	2	145	(3,7%)	644	(16,3%)	790	(20,1%)
2010	1	188	(4,8 %)	588	(14,9 %)	777	(19,7 %)

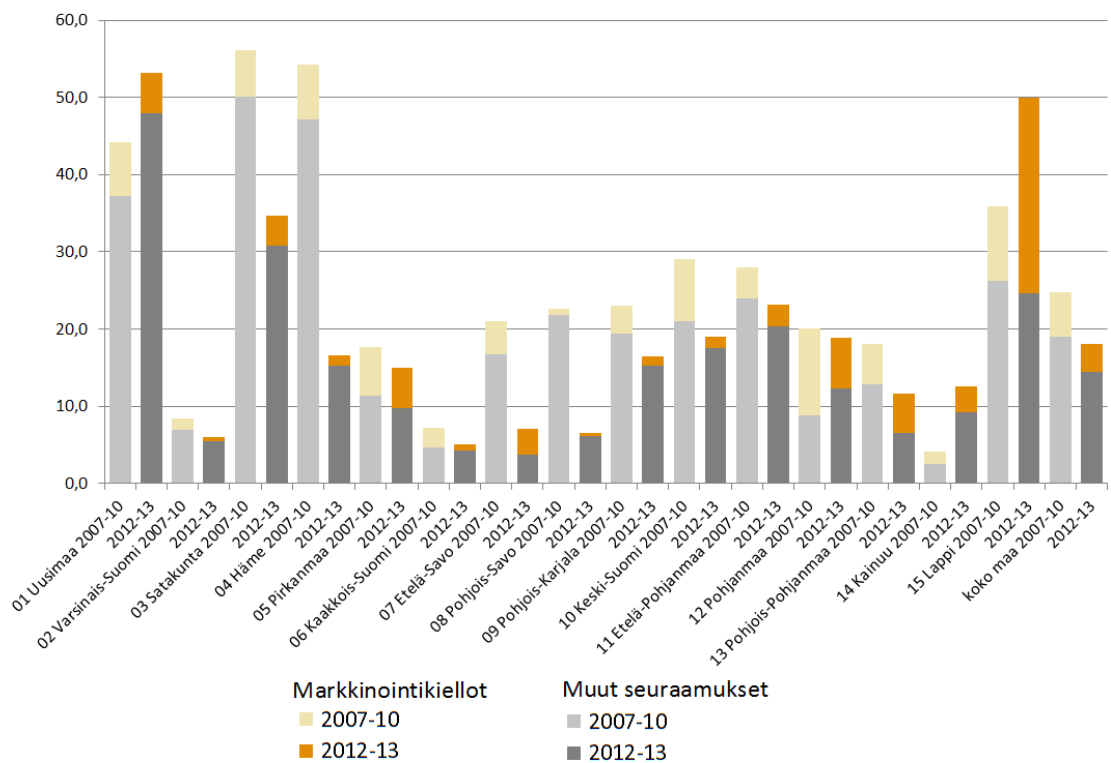
*Erottaminen valvontajärjestelmästä määrääjäksi tai kokonaan

Eroja ELY-keskusten kasvintuotannon päätöksenteossa

Kahdella eri aikajaksolla (2007-2010 ja 2012-2013) tehty vertailu (kuva 1) koskien kasvinviljelytuotantoa luomutiloilla osoittaa, että havaittujen poikkeamien ja niistä annettujen seuraamusten osuudet vaihtelevat edelleen suuresti ELY-keskusten välillä. Aikavälillä 2007 - 2010 havaittujen poikkeamien osuudet kasvintuotannossa vaihtelivat 4 prosentista 56 prosenttiin toimijoiden lukumäärään suhteutettuna. Vuosina 2012 -2013 vastaava vaihtelu oli 5 prosentista 53 prosenttiin. Kyse ei siis ole satunnaisesta vaihtelusta. Analysoimalla markkinointikieltojen ja kirjallisten huomautusten syitä ELY-keskuksittain, voidaan havaita, että joissakin ELY-keskuksissa on tietystä syystä annettu poikkeuksellisen paljon tai vähän seuraamuksia. Erot voivat olla yli kymmenkertaisia ja liittyvät kaikkiin säännöstenvastaisuuksien kategorioihin kuten siis tavanomaisen siemenen käyttöön ja asiakirjoihin. Suuria eroja annettujen seuraamusten määrässä on vaikea tyydyttävästi selittää esimerkiksi erilaisella tuotantorakenteella maan eri osissa. Jatkuvat erot eri ELY-keskusten viestittävätkin selvästi erilaisista toimintakulttuureista ja herättävät oikeutettuja kysymyksiä järjestelmän yhtenäisyydestä ja toimijoiden tasapuolisesta kohtelusta.

Suuret erot toimintatavoissa eivät juuri tule esiin Eviran tekemillä auditointikäynneillä ELY-keskuksissa esimerkiksi poikkeamina Eviran antamasta ohjeistuksesta. Siten toimintatapojen yhtenäistämistä Eviran toimivallassa olevin keinoin eli koulutuksella, ohjauksella, ohjeistuksella ja laadunvalvonnalla ei voi pitää erityisen tehokkaana.

Kuva 1. Säännöstenvastaisuuksista annetut markkinointikiellot ja muut seuraamukset (kirjallinen huomautus) ELY-keskuksittain vuosina 2007-10 ja 2012-2013 (%-osuus luomutiloista).



Eläintuotanto

Yhtään eläintuotannon toimijaa ei erotettu valvontajärjestelmästä puutteista johtuvien rikkomusten johdosta. Eläintuotannon osalta markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella 22, mikä on vuosien 2009 ja 2010 tasoa mutta yli kaksinkertaisesti vuosiin 2011 ja 2012 verrattuna (Taulukko 8).

Eniten markkinointikieltoja aiheuttivat eläinten ruokinnassa (7 kpl), eläinten alkupe-rässä (4 kpl) ja muistiinpanoissa ja kirjanpidossa (4 kpl) todetut sääntöjen vastaisuudet. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella annettiin neljä markkinointikieltoa ja Uudenmaan, Etelä-Savon ja Keski-Suomen ELY-keskusten alueilla kussakin kolme markkinointikieltoa. Satakunnan, Hämeen, Pohjois-Savon ja Lapin ELY-keskusten alueilla ei annettu yhtään markkinointikieltoa. Yleinen tilojen rakennekehitys näkyy myös luonnonmukaisessa tuotannossa kasvaneina tilakokoina ja eläinmäärinä tilaa kohden. Voidaan olettaa, että tällöin toiminta on suunnitellumpaa alusta alkaen ja luomutuotannon erityisvaatimukset voidaan toteuttaa hyvin. Toisaalta, kasvanut tila-koko, monimuotoinen ja mittava toiminta luo haasteita esim. muistiinpanojen ja kir-janpidon toteutukselle ja nautojen osalta mm. suurten eläinmäärien laidunnus saattaa olla haasteellista.

Muistiinpanojen ja kirjanpidon puutteet aiheuttivat eniten kirjallisia huomautuksia (47 tapausta; 5,8 %). Kaikkien kirjallisten huomautusten määrä lisääntyi hieman kahteen edellisvuoteen verrattuna, mutta oli kuitenkin keskimääräistä tasoa neljään edeltä-vään vuoteen verrattuna. Muistiinpanoihin ja kirjanpitoon liittyviä huomautuksia annetiin 1,5-kertaisesti vuoteen 2012 verrattuna, (30 kpl → 47 kpl). Yksittäistä syytä tälle

kehitykselle ei ole, mutta mahdollisesti tarkastuksilla on asiaan kiinnitetty enemmän huomiota. Eläinsuojista ja ulkoilutiloista annettujen huomautusten määrä väheni hieman (19 kpl → 12 kpl) edellisvuoteen verrattuna hieman. Toimijat ovat todennäköisesti saattaneet kuntoon ulkoilutiloissa ilmenneet puutteet ja eläinten ulkoilu on täten kyetty järjestämään tuotantoehtojen mukaisesti. Muista syistä annettujen huomautusten määrä oli viime vuonna sama kuin vuonna 2012. Kirjallisten huomautusten osalta ei ole nähtävissä erityisiä suuntaviivoja, vaan huomautusten syyt ja niiden osuuksien nousut ja laskut kokonaismäärästä vaihtelevat vuosittain satunnaisesti. Todettujen säännöstenvastaisuuksien kokonaismäärän kasvu edellisvuoteen (105 kpl → 123 kpl; 13,8 % → 15,1 %) verrattuna saattaa johtua myös tarkastajien ammattitaidon kehitymisestä.

Taulukko 8. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset eläintiloille (kpl) sekä % tiloista 2013, sekä vertailu v. 2010-2012.

Säännösten- vastaisuus	Erottaminen valvonta- järjestelmästä	Markkinointi- kielto	Huomautus	Yhteensä
Eläinten alkuperä	-	4 (0,5 %)	4 (0,5 %)	8 (1,0 %)
Siirtymävaihe	-	1 (0,1 %)	4 (0,5 %)	5 (0,6 %)
Ruokinta	-	7 (0,9 %)	11 (1,4 %)	18 (2,2 %)
Eläinsuojat/ulkoilutilat	-	2 (0,2 %)	12 (1,5 %)	14 (1,7 %)
Ulkoilu	-	3 (0,4 %)	14 (1,7 %)	17 (2,1 %)
Muistiinpanot ja kirjanpito	-	4 (0,5 %)	47 (5,8 %)	51 (6,3 %)
Tuotteiden jalostus	-	1 (0,1 %)	0 (0,0 %)	1 (0,1 %)
Muut	-	0 (0,0 %)	9 (1,1 %)	9 (1,1 %)
2013	0 (0,0 %)	22 (2,7 %)	101 (12,4 %)	123 (15,1 %)
2012	0 (0,0 %)	9 (1,2 %)	96 (12,7 %)	105 (13,8 %)
2011	2 (0,3 %)	8 (1,2 %)	98 (15,2 %)	108 (16,8 %)
2010	1 (0,2 %)	23 (4,0 %)	123 (21,5 %)	147 (25,7 %)

Elintarvikkeet

Huomautusten määrä on kasvanut edellisiin vuosiin nähden ja todennäköisin syy tähän on vuosien 2012 ja 2013 aikana uusittu tarkastuslomake. Uudella lomakkeella on pyritty kohdentamaan tarkastus paremmin yleisimpiin riskipisteisiin luomuvälvonnassa. Yleisimmät puutteet luomuelintarviketoimijoilla koskivat asiakirjaselvityksestä varmentumista, pakkaus- ja asiakirja merkintöjä, sekä erilaisia toiminnan kirjanpitoon ja asiakirjoihin liittyviä puutteita tai virheitä. Luomumerkinnöistä annettujen huomautusten lukumäärä pieneni edelliseen vuoteen verrattuna, edelleen kuitenkin sekä asiakirjoissa, että pakkausmerkinnöissä todettiin puutteita. Lisäksi luomutuotteiden ja tavanomaisten tuotteiden erilläänpidossa ja puhdistuksessa todettiin puutteita ja osalta toimijoista puuttui alihankkijoiden kanssa tehtävä sitoumus.

Markkinointikieltoja luomuelintarviketoimijoille annettiin vuoden 2013 tarkastusten perusteella yhteensä 6 kpl. Markkinointikielloista kolme annettiin, koska luomutuotteen valmistaja oli käyttänyt tavanomaisia ainesosia luomutuotteen valmistuksessa. Kaksi markkinointikieltoa annettiin, koska Tullilaboratorio oli analyysissään todennut kiellettyä torjunta-ainetta luomutuotteessa. Yksi väliaikainen markkinointikielto annettiin, jotta voitiin varmentua toimijalle myydyin luomuraaka-aineen luonnonmukaisuudesta. Markkinointikiellot olivat valmistuseräkohtaisia.

Taulukko 9. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset luomuelintarvikeyrityksille (kpl sekä % toimijoita/valvontakohteita, joita säännöstenvastaisuus koski) vuonna 2013 sekä vertailu 2010 - 2012.

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen valvontajärjestelmästä	Markkinointikielto	Huomautus	Yhteensä
Hankinta	-	1	76	77
Jalostus	-	3	16	19
Jäljitettävyyys	-	-	15	15
Keräily ja kuljettaminen	-	-	5	5
Kirjanpito	-	-	27	27
Pakkaaminen	-	-	7	7
Pakkausmerkinnät	-	-	73	73
Varastointi	-	-	42	42
Muut*	-	2	19	21
Tuonti	-	-	3	3
Yhteensä 2013	-	6 (1,0 %)	283 (45,6 %)	289 (46,5 %)
2012		10 (1,6 %)	261 (41,8 %)	271 (43,4 %)
2011		3 (0,6 %)	266 (32,0 %)	269 (32,4 %)
2010		3 (0,8 %)	160 (12,7 %)	163 (13,5 %)

* tähän sisältyy mm. luomusuunnitelma, alihankintasuoritteet ja tullilaboratorion torjunta-ainehylyt

Rehujen valmistus

Luomurehutoimijoiden tarkastusten perusteella huomautuksen toiminnassaan sai 43% toimijoista (19 kpl). Määrä on samansuuruinen edelliseen vuoteen verrattuna (taulukko 5b). Suurin osa annetuista puutteista liittyi rehujen merkintöihin (34 %), laadunvarmistukseen (27 %) ja kirjanpitoon (27 %), kuten edellisenäkin vuonna. Prosentti osuudet on laskettu toimijoiden määrästä. Annettujen puutteiden vakavuus vaihteli siten, että suurin osa toimijoille annetuista puutteista (71 %) oli lieviä ja 36 % puutteista oli Eviraan määräajassa raportoitavia, isompia rikkeitä.

Määräaikaista markkinointikieltoja annettiin yksi. Lisäksi Evira antoi yhdelle toimijalle huomautuksen. Lisäksi Evira antoi toimijoille kehitysehdotuksia (11 kpl joilla annetaan toimintaa tukevia neuvoja tai jaetaan toimijoille hyviä käytäntöjä.

Uusintatarkastuksia, joissa tarkastetaan toimijalla havaittuja puutteita tehtiin kahdelle toimijalle ja ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin yhdelle toimijalle.

Luomurehutoimijoiden pääsääntöisesti lievät puutteet toimija korjaa itsenäisesti Eviran antaman päätöksen perusteella. Näiden puutteiden korjaaminen tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. Isompien puutteiden, kuten asiakirjaselvityksen puuttuminen, korjaamiseen ja toimenpiteiden raportointiin Evira antaa toimijalle määräajan, jonka puitteissa toimijan tulee raportoida Eviralle korjattu puute. Asia voidaan lisäksi tarkastaa seuraavalla tarkastuskäynnillä.

Uusintatarkastukset

Uusintatarkastuksella varmennetaan jonkin puutteen korjaaminen määräajassa. Uusintatarkastuksia tehtiin eniten eläintuotannossa, missä niiden määrä oli 4,4 % toimijoiden määrästä.

Taulukko 10. Uusintatarkastusten määrä (kpl) tuotantosuunnittain 2010 - 2013

Tuotantosuunta	2010		2011		2012		2013	
	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista
Kasvinviljely	11	0,3	42	1	10	0,2	16	0,4
Kasvihuonetuotanto	4	6,7	1	2	2	2,4	-	-
Sienimötuotanto	-	-	-	-	-	-	-	-
Keruutuotanto	-	-	1	-	-	-	-	-
Eläintuotanto	16	2,8	88	13	49	6,5	36	4,4
Alhaisen jalostusasteen valmistustointiminta	-	-	-	-	-	-	-	-
Siemenpakkaamot	-	-	-	-	-	-	1	3,6
Rehuvalmistajat ja maahantuojat	-	-	-	-	-	-	-	-
Elintarvikkeiden valmistus	1	0,25	-	-	1	0,2	2	0,3
Yhteensä	32		132		62		55	

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Evira on antanut 44 toimintaohjetta luomuvälvonnasta. Näistä päivitettiin yhteensä 4 ohjetta toimijoille, 3 valtuutetuille tarkastajille ja 1 muille viranomaisille.

Taulukko 11. Viranomaisille ja toimijoille annettu tai päivitetty ohjeistus.

	2010	2011	2012	2013
Ohjeet toimijoille	5	3	4	4
Ohjeet viranomaisille	11	12	10	3

Syksyllä pidettiin kahden päivän neuvottelupäivät ELY-keskusten virkamiehille. Koulutuksen aiheena oli erityisesti toimenpiteet sääntöjenvastaisen toiminnan korjaamiseksi, koska Evira uusii ohjeensa korjaavista toimenpiteistä.

Vuosittaisella koulutuksella varmistetaan, että valtuutetut tarkastajat toimivat yhdenmukaisesti. Tarkastajille pidettiin koulutus suunnitelman mukaiset koulutukset yhteensä 12 päivää ja osallistujien lukumäärä vaihteli viidestä viiteenkymmeneen. Luomurehujen valvonnassa koulutusta annetaan lisäksi perehdytystarkastuksella.

Luomuelintarvikevalvonnan tarkastuslomaketta muokattiin vuoden 2013 alussa paremmin vastaamaan valvontakohteen toimintoja ja lainsäädännön vaateita. Lomakkeella otettiin käyttöön uusi ”modulijattelu”, jonka pohjalta kunkin valvontakohteen toimintojen tarkastaminen pystytään kohdentamaan juuri niihin toimintoihin, joita koh-

teella on. Lomake jaettiin seuraaviin moduleihin: hankinta, jalostus, jäljitettävyys, keräily ja kuljettaminen, kirjanpito, pakkaaminen, pakkausmerkinnät, varastointi ja tuonti, joilta kerättiin puutelistaukset tämän vuoden puutetaulukointeihin.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Luomuvalvonnan käyttämä kokonaistyöaika ELY-keskuksissa ja Evirassa oli saman suuruinen kuin edellisenä vuonna. ELY-keskuksissa luomuvalvonta vaati kuten v. 2012 poikkeuksellinen paljon resursseja. (Taulukko 12). Tietojärjestelmän käyttöönotto vaati edelleen sekä Evirassa että ELY-keskuksissa opettelua sekä rekisteritietojen syöttämistä ja korjaamista. Työajanseurannassa tämä näkyy maksullisen toiminnan lisäyksenä, kun kertomusvuonna kaikki luomuvalvonnan toimeenpanoon liittyvä työaika kirjattiin maksulliselle toiminnolle. Edellisenä vuonna osa kirjattiin maksuttomaan toimintaan kuuluvaksi. Evirassa hidastunut työ näkyi myös siinä, että kaikkien toimijoiden päätöksiä ei kyetty käsittelemään ajoissa. Resurssien käytön ja työmäärän odotetaan tältä osin normalisoituvan parin vuoden sisällä.

Muutokset työn määrässä tulevat, paitsi luomuvalvonnassa käytettävästä tietojärjestelmän käyttöönotosta, myös elinkeinon rakennemuutoksesta. Toimijoiden toiminta on monipuolistunut ja hallintopäätösten käsittely vaatii yhä useammin raaka-aineketjun selvittämistä, eri osapuolten kuulemista sekä uutta osaamista.

Taulukko 12. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2010 -2013

	2010	2011	2012	2013
Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv)	24,7	25,5	31,8	31,9
• Evira	10,0	10,4	11,0	10,8
o josta Eviran maksullinen htv			1,83	3,33
• ELY-keskus	14,7	15,1	20,8	21,1
o - josta ELYn maksullinen htv	10,9	10,7	10,3	13,4

ELY-keskukset ja Evira käyttävät apunaan valtuutettuja tarkastajia, ja käytännössä koko tarkastustyö tehdään ostopalveluna. Oston arvo on noin 950 000 €, joka laskennallisesti vastaa noin 19 henkilötyövuotta.

Toiminnan kustannusvastaavuus

Luomuvalvonnan maksullisen toiminnan tehokkuutta ja toimijoiden maksamien maksujen kustannusvastaavuutta seurataan vertaamalla tuloja kustannuksiin (taulukko 13). Maksuilla katetaan valtiolle aiheutuvat kustannukset 100 %. ELY-keskusten kustannusten ja tehokkuuden välillä on edelleen isoja eroja. Luomuvalvonnan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 95 %. Edellisenä vuonna toiminta oli ylijäämäinen (114%). Taulukon tietojen vertaaminen edellisten vuosien raportteihin ei voi tehdä suoraan koska kustannuslaskentaa on osittain uusittu ja kustannuksiin lisätään nyt luomuvalvonnan osuus virastojen kaikista yhteiskustannuksista. Suurin ero vuoteen 2012 näkyikin virastojen kustannusten nousussa. Toimenpiteenä seurataan vuodesta 2014 eteenpäin erityisesti perusmaksun ja tarkastusmaksun oikeaa suhdetta. (taulukko 13)

Taulukko 13. Maksullisen luomuvalvonnan kustannukset 2012 ja 2013, 1000 euroa.

	2012	2013
Evira	138	286
tarkastus, eli palveluostot	959	961
ELY- keskus	630	846
Yhteensä	1 727	2 093
Maksullisen luomuvalvonnan kustannusvastaavuus	114 %	95%

Luomuvalvonnan resurssien tehokas hyödyntäminen mitataan vertaamalla toiminnan työmäärää, eli suoritteiden lukumäärää, valvonnan käyttämiin resursseihin ja kustannuksiin. Yhden suoritteen keskimääräinen kustannus oli 290 €. Kustannus laski siis edellisestä vuodesta, mutta oli isompi kuin kaksi vuotta sitten.

Taulukko 14. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2010 - 2013.

Mittari	2010	2011	2012	2013
Suoritteita (kpl)	6 531	6 741	6 433	7 217
Luomuvalvonnan työpanos *(htv)	24,7	25,5	31,8	31,9
Suorite(kpl)/työpanos (htv)	264	264	202	226
Maksullinen toiminta, euroa/ suorite (kpl)	243	256	308	290

*maksullinen luomuvalvonta, sisältää virastojen yleishallinnon htv, eli vyörytys.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Luomutuotannon kasvuun vaikuttaa monia tekijöitä, mm. hyvä markkinatilanne, hallituksen luomuhjelma sekä EU:n maaseudun kehittämisohjelman uuden tukikauden alkaminen vuonna 2015. Edelleen ripeästi kehittyvät luomutuotanto ja markkinat haastavat luomuvalvontaa uudistumaan monin tavoin tulevina vuosina:

1. Luomuvalvonta on luonteeltaan laatujärjestelmä, joka jo olemassaolollaan nostaa kynnystä vilpilliseen toimintaan. Luomuvalvontajärjestelmää ei kuitenkaan ole suunniteltu järjestelmällisiä petoksia silmälläpitäen. Valvontaan kuuluvat toimijat voivat joutua petoksen uhriksi tai tehdä petoksia itse. Petoksen tunnistaminen voi olla vaikeaa ja ylipäätään epäilystä pitää olla vahva näyttö, ennen kuin asia ilmoitetaan poliisille tutkintaa varten. Eräs tehokas keino alkuperäväärennosten torjumiseksi on ristiintarkastusten kohdistaminen riskiperusteisesti koko luomuelintarvikeketjussa esimerkiksi jäljittämällä elintarvike- ja rehunvalmistuksen raaka-aineriä maataloilille ja vastaavasti maatilan sisällä peltolohkoihin ja tuotantovuosiin. Vuosina 2012 ja 2013 esiin tulleet muutamat tapaukset puoltavat luomutilojen varastotaseiden ja varastomäärien kirjaamista tarkastuksen yhteydessä riskinarvioinnin helpottamiseksi, mutta myös itse ristiintarkastusmenettelyä tulisi kehittää ja käyttää aikaisempaa laajemmin ja johdonmukaisemmin.
2. Vuoden 2014 alusta tuli voimaan EU-lainsäädännön muutos, jonka mukaan luomutuotannossa kiellettyjen aineiden jäljittämiseksi on vuosittain otettava näyttemäärä, joka vastaa vähintään viittä prosenttia valvottujen toimijoiden määrästä. Näytteiden ottaminen tehokkaalla ja mielekkäällä tavalla maataloustuotteista, elintarvikkeista ja rehuista edellyttää toimivien menettelyjen kehittämistä.
3. Toimintatapa, jossa vain Eviran virkamiehet auditoivat valtuutettuja tarkastajia todettiin 2013 hyväksi yhteneväisemmän näkemyksen saavuttamiseksi. Jatkossa tarkastajien auditoinnit eli ohjaus- ja arviointikäynnit tehdään Eviran toimesta. Toimintamallin tavoitteena on yhtenäistää tarkastajien toimintatapaa huomioimalla havaitut kehittämiskohteet koulutuksessa ja yhdenmukaistaa ohjaus- ja arviointikäynneistä tehtäviä johtopäätöksiä.
4. Luomueläintuotannon mahdollinen kasvu lisää jatkossa kuluttajien kiinnostusta muun muassa eläinten hyvinvointikysymyksiin, mikä tulee huomioida koulutuksessa järjestämällä luomutarkastajille eläinlajikohtaista koulutusta.
5. Maatalouselinkeinon rakennemuutos ja elintarvikeketjun piirissä yleistyvät uudet toimintatavat kuten tehtävien ulkoistaminen, uudet yritysmuodot (esim. yhtiöittäminen) ja yhteistyön mallit toimijoiden luovat uusia käytännön haasteita luomuvalvontatyölle. Muutos näkyy esimerkiksi kotieläinyksiköiden koon voimakkaana kasvuna ja tuotantoketjun monimutkaistumisena. Vaikka luomutoimijoilta voi edellyttää aikaisempaakin parempaa oma-valvontaa (luomusuunnitelmat ja vapaaehtoiset laatujärjestelmät), voi suurten yksiköiden ja monimutkaisen tuotannon tarkastusten tehokas läpivienti edellyttää toimeksiantoa kahdelle tarkastajalle työparina tai esimerkiksi tarkastuksen osittamista.
6. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan tehostamiseksi Evira kehittää erityisesti elintarvikevalvojille ja vähittäismyyntipaikoille annettavan ohjeistuksen. Luomuelintarvikkeiden riittävä markkinavalvonta on asetettu myös monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman mukaiseksi strategiseksi tavoitteeksi.

Taulukko 15. Suunnitellut toimenpiteet luomuvälvönnön kehittämiseksi

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2014	2015	2016	2017	2018
Varastotaseiden kirjaaminen kaikilla tarkastuksilla maataloilla	x	Pysyvä muutos			
Elintarvike- ja rehunvalmistuksen raaka-aineriiden ristiintarkastukset ja jäljittäminen maatalolle		x	x	pysyvä	
Näytteenottosuunnitelman uudistaminen	x	pysyvä			
Ohjaus- ja arviointikäyntien parempi hyödyntäminen	pysyvä				
Eläinlajikohtainen koulutus tarkastajille	x	x	x		
Eviranetin hyödyntäminen välvönnön ohjeistuksessa	x	pysyvä			
Luomutuotteiden vähittäismyynnin ohjeistus	x	x			
Luomuelintarvikkeiden markkinavälvönnön parempi ohjeistaminen, luomuvaatimusten tarkastaminen OIVA tarkastusten yhteydessä, tiedon kerääminen markkinavälvönnöstä		x	x	pysyvä	

