

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2014



Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2014



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 28.4.2015
Dnro: Evira/1926/0411/2015

Raja- ja luomuvalvontayksikkö

Hyväksyjä Tiina Lapveteläinen
Esittelijä Beata Meinander

Lisätietoja Beata Meinander

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| 1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA | 4 |
| 2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN | 5 |
| 3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS | 13 |
| 3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys | 13 |
| 3.2 Puutteiden analyysi | 15 |
| 4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE | 18 |
| 5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET | 20 |
| 5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen..... | 20 |
| 5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen | 20 |
| 5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet | 24 |
| 6 VALVONNAN RESURSSIT | 25 |
| 7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN | 27 |

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2014

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 Valviran ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtäviä luomuvalvonnassa.

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisten elintarvikkeiden valmistus ja kauppa oli edelleen näkyvästi esillä koko vuoden. Luomuvalvonnalla varmistetaan, että markkinoilla olevat luomutuotteet ovat aidosti luomua, ja että luomualan toimijat noudattavat lainsäädännön vaatimuksia. Toimiva valvontajärjestelmä vahvistaa omalta osaltaan kotimaisen luomutuotannon kehittymismahdollisuuksia.

Alkutuotannon valvonnassa oleva pinta-ala kasvoi edelleen, mutta ennalta arvioitua vähemmän. Valvottavien tilojen lukumäärä säilyi lähes ennallaan. Kotieläintuotannossa totuteltiin luomulihasiipikarjan tuotantoehtoihin, kun ensimmäiset tilat liittyivät ELY-keskusten valvontaan. Vaihtuvuus luomuelintarvikkeiden valmistusta ja kauppaa harjoittavien yritysten kohdalla on samaa kokoluokkaa kuin aiempina vuosina. Vajaat 10 % toimijoista aloitti toiminnan toimintavuonna, tyypillisesti tavanomaisen valmistuksen ja kaupan rinnalla. Euroopan Unionin luomuelintarvikkeiden logon tunnettuus on kasvanut johtaen siihen, että aurinkomerkkioikeuksia ei enää haeta yhtä paljon. Myös logon käytössä on enää hyvin vähän virheitä. Sekä alkutuotannossa että elintarvikevalmistuksessa on nähtävissä toiminnan monimuotoisuus. Toimintoja ostetaan alihankintana yhä enemmän, ja erilaiset yritysten yhteenliittymät ja yhteistyö lisääntyi.

Tuotannossa havaittiin jonkin verran säännöstenvastaisuuksia, mutta määrä ei poikennut merkittävästi edellisistä vuosista. Noin 3 %:lle kaikista toimijoista määrättiin markkinointikielto.

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa.

| Rikkomuksia luomusäädösten noudattamisessa (markkinointikieltoja saaneiden tai erotettujen %-osuus toimijoista) | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Kasvintuotanto | 2,8 | 3,9 | 3,6 |
| Eläintuotanto | 1,2 | 2,8 | 3,2 |
| Rehunvalmistus ja maahantuonti | 2,5 | 2,3 | 2,2 |
| Valmistustoiminta ja maahantuonti | 1,6 | 1,0 | 0,2 |

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

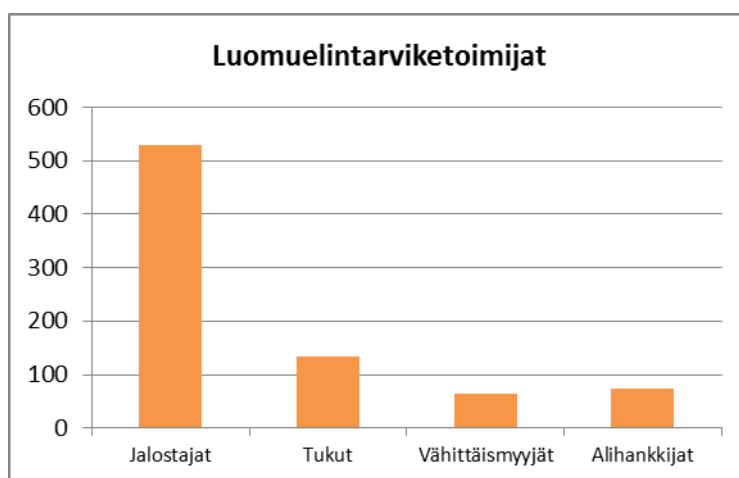
Toimijoiden ja tarkastusten määrät

Luomuvalvontaan kuuluvien toimijoiden määrä pysyi siten edellisen vuoden tasolla ja vuoden lopussa valvonnassa oli 4850 toimijaa.

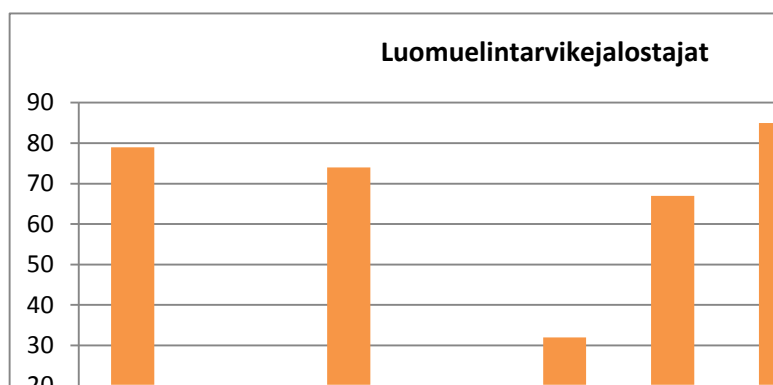
Toimijoista 85 prosenttia kuului alkutuotannon valvontajärjestelmään, johon liittyi 111 uutta viljelijää ja valvonnasta erosi 108 viljelijää.

Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 48 uutta eläintuotannon ja yhdeksän mehiläishoidon toimijaa. Eläintuotannon valvonnasta poistui 17 eläintuotannon ja kolme mehiläishoidon toimijaa. Luomueläntilojen määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna yhdellä prosenttiyksiköllä ollen vuoden lopussa 825 toimijaa.

Luomuelintarviketuotannon valvontaan liittyi 66 uutta toimijaa ja poistui 36. Edellisten vuosien tapaan on luomuelintarviketoimijoiden kentässä nähtävissä hienoista kasvua. Valvontakohteiden lukumäärä vuoden lopussa oli 651. Luomuelintarviketoimijoiden valvontakohteet jakautuivat kuvan 1 mukaisesti karkeasti jalostajiin, tukkuihin vähittäismyymälöihin, sekä alihankintana suoritettaviin toimintoihin, kuten varastointiin. Kuvassa 2 on esitetty luomuelintarvikejalostajien jakauma elintarvikesektoreittain.



Kuva 1. Luomuelintarviketoimijoiden jakauma.



Kuva 2. Luomuelintarvikejalostajien jakauma elintarvikesektoreihin.

Luomurehujen valvontajärjestelmässä kasvu on taittunut ja valvontaan liittyi yksi uusi toimija. Valvonnassa olevien rehualan toimijoiden määrä on vakiintunut reiluun neljään kymmeneen toimijaan, joista suurin osa on luomutiloille rehua valmistavia rahtisekoittajia ja valkuaisrehua valmistavia rypsinpuristajia.

Näytteenotto

Vuoden 2014 alusta kaikille EU-jäsenmaille tuli pakolliseksi velvoite ottaa näytteitä 5%:lta toimijoista. Evira ja Eviran ohjaamat ELY-keskukset eivät pystyneet toteuttamaan näytteenottoa tässä laajuudessa. Kasvinsuojeluainejäämiä tutkittiin Eviran luomuvalvonnan toimesta 18 näytteestä ja yleisen kasvinsuojeluainejäämien monitoroinnin yhteydessä lisäksi 8 näytteestä. Näytteenä oli mansikkaa, mustaherukkaa, mustikkaa, kauraa, härkähapua, rypsinsementä ja muita viljatuotteita. Viitteitä kasvinsuojeluaineiden käytöstä kotimaisessa luomutuotannossa ei löytynyt.

Taulukko 2. Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät vuosina 2010 - 2014.

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|
| Luomutoimijoita | 4 880 | 4 845 | 4 840 |
| Luomualkutuotanto * | 4 188 | 4 145 | 4 119 |
| - joista valvottuja luomueläintiloja | 759 | 814 | 825 |
| - uusia toimijoita | 348 | 147 | 111 |
| Luomuelintarviketoimijat/ -valvontakohteet | 624 | 621 | 651 |
| - joista uusia toimijoita | 116 | 57 | 66 |
| Luomurehutoimijat | 40 | 44 | 45 |
| - joista uusia toimijoita | 9 | 6 | 1 |
| Luomusiemenpakkaamot | 28 | 28 | 25 |
| - joista uusia toimijoita | 0 | 1 | 0 |

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

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset v. 2014.

| | Tarkastusten lkm | Tarkastettujen toimijoiden osuus kaikista (%) |
|--|------------------|---|
| Alkutuotanto | | |
| - vuosittaiset tuotantotarkastukset | 5 201 | 100 |
| - joista ennalta ilmoittamattomia | 512 | 8 |
| - joista luomukotieläintiloilla | 848 | 100 |
| - alkutarkastukset uusille toimijoille tai kotieläintiloilla | 163 | 100 |
| - ylimääräiset tarkastukset alkutuotannossa | 248 | 5 |
| - joista kotieläintiloilla | 144 | 19 |
| Elintarvikkeet | | |
| - vuosittaiset tuotantotarkastukset | 538 | 100 |
| - alkutarkastukset uusille toimijoille | 72* | 100 |
| - ylimääräiset tarkastukset | 8 | |
| - joista ennalta ilmoittamattomia | 0 | 0 |
| Rehut | | |
| - vuosittaiset tuotantotarkastukset, toteutuneet | 46 | 100 |
| - joista ennalta ilmoittamattomia | 1 | 2 |
| - alkutarkastukset uusille toimijoille | 1* | 2 |
| - ylimääräiset tarkastukset | 1 | 2 |
| - uusintatarkastukset | 1 | 2 |
| Siemenpakkaamo | | |
| - vuosittaiset tuotantotarkastukset | 26 | 96 |
| - alkutarkastukset uusille toimijoille | 0 | 0 |
| Luomutarkastukset yhteensä | 6 353 | |

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

Eviran ja ELY- keskusten myöntämät luvat

Kasvintuotannon poikkeuslupien (rinnakkaisviljely, siirtymävaiheen lyhentäminen ja tavanomaisesti tuotetun lisäysaineiston) hakemusmäärät pysyivät vuoden 2014 tasolla. (Taulukko 4.)

ELY-keskukset myönsivät eläintuotannon poikkeuslupia lähes edellisvuotta vastaavan määrän (57 kpl vs. 60 kpl, Taulukko 4). Eniten eläintuotannon poikkeuslupia myönnettiin Varsinais-Suomen (13) ja Etelä-Pohjanmaan (8 kpl) ELY-keskuksista. Lapin ELY-keskuksesta ei myönnetty yhtään eläintuotannon poikkeuslupaa.

Poikkeuslupia naaraspuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin 25 kappaletta. Näiden poikkeuslupien suuri määrä kertoo luomutilojen laajentamissuunnitelmista mutta todennäköisesti myös siitä, että tilan toimintaan soveltuvia luomueläimiä ei ole riittävästi tarjolla laajentaville tiloille.

Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorikoiden hankintaan myönnettiin 20 poikkeuslupaa (2014: 37 luomumunantuottajaa). Näistä luvista kahdeksan myönnettiin Varsinais-Suomen ja neljä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksista, mikä puolestaan kertoo näiden alueiden vahvasta luomumunantuotannosta.

Nautojen kytkettynä pitämiseen pienillä, alle 30 eläinyksikön tiloilla, myönnettiin kahdeksan poikkeuslupaa, jotka jakautuivat tasaisesti kuuden ELY-keskuksen alueelle. Peltojen osalta jo luomutuotanto, eläinrakennuksen soveltuvuus luomutuotantoon muutoksitta tai vähäisin muutoksin ja siten mahdollisuus tuottaa luomumaitoa tai naudanlihaa yhdistänevät tämän poikkeusluvan hakeneita toimijoita.

Kahdelle toimijalle myönnettiin poikkeuslupa tavanomaisten eläinten hankintaan poikkeuksellisten olosuhteiden seurauksena, näissä tapauksissa luomueläimiä oli jouduttu poistamaan vakavan tautitilanteen johdosta. Yksi toimija sai poikkeusluvan tavanomaisesti kasvatettujen, alle kolmen päivän ikäisten untuvikkojen hankkimiseen perustettaessa parvea ensimmäistä kertaa.

Yhtään poikkeuslupaa käyttää tavanomaista rehua luomueläintuotannossa ei haettu vuonna 2014. Tämä kuvastanee hyvää, edeltänyttä satokautta ja toimijoiden entistä parempaa rehuntuotannon suunnitelmallisuutta.

Maahantuonti- ja ainesosaluvat sekä vientisertifikaatit

Luomutuotteiden maahantuontiluvat ovat olleet käytössä luomuvalvonnan siirtymäsäädöksenä ja niiden myöntämisen takaraja ylittyi 30.6.2014. Tuohon päivään mennessä Evirasta myönnettiin 38 tuontilupaa luomuviinille. Kyseiset luvat ovat voimassa 30.6.2015 asti. Tämän jälkeen luomutuotteiden tuonti hoituu ”hyväksytyjen kolmansien maiden” –menettelyssä tai ”hyväksytyjen tarkastuslaitosten” –menettelyssä mikä edelleen takaa, että myös EU:hun tuotuja luomutuotteita valvotaan.

Evira myöntää luomutoimijoille vuosittain myös vientisertifikaatteja. Vuonna 2014 vientisertifikaatteja myönnettiin yhteensä 163 kpl, mikä on vielä enemmän kuin ennätysellisenä vuonna 2013. Tämän perusteella voidaan todeta, että luomutuotteiden vienti on kasvussa ja että suomalaiselle luomutuotteelle on markkinoita myös Suomen rajojen ulkopuolella. Lisäksi ainesosalupia myönnettiin saman verran kuin edellisenä vuonna eli 3 kpl. Luvat myönnettiin sellaisille toimijoille, jotka eivät löytäneet tarvitsemaansa luomuainesosaa markkinoilta.

Taulukko 4. Luomuvalvonnassa tehdyt lupapäätökset ja sertifikaatit 2012 – 2014 (kpl).

| Lupa | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| ELY-keskusten lupapäätökset yht. | 1 192 | 1 343 | 1 189 |
| Rinnakkaisviljely | 17 | 11 | 9 |
| Siirtymävaiheen lyhentäminen | 102 | 182 | 191 |
| Peitatus siemenen käyttö | 21 | 26 | 26 |
| Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, tapauskohtainen | 1 018 | 1 064 | 906 |
| Eläintuotannon luvat | 34 | 60 | 57 |
| Eviran lupapäätökset yht. | 69 | 75 | 67 |
| Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, yleinen lupa | 23 | 24 | 26 |
| Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa | 3 | 1 | 0 |
| Maahantuontilupa | 39 | 47 | 38 |
| Ainesosalupa | 3 | 3 | 3 |
| Kaikki luvat yhteensä | 1 261 | 1 418 | 1256 |
| Sertifikaatti, alkutuotannon valvonta | 4 | 1 | 1 |
| Sertifikaatti, elintarvikevalvonta | 97 | 106 | 163 |
| Sertifikaatti, luomurehujen valvonta | 0 | 1 | 0 |
| Sertifikaatit yhteensä | 101 | 108 | 164 |
| Kaikki luvat ja sertifikaatit yhteensä | 1 319 | 1 526 | 1420 |

2.1 Tarkastusten kohdentaminen

Kaikkien toimijoiden toiminta tarkastetaan kerran vuodessa, lukuun ottamatta tukku-kauppoja ja varastoja. Näiden toimintaa tarkastetaan keskimäärin joka toinen vuosi. Vuositarkastusten toteutuksessa selvitetään miten yrityksen toiminta yleisesti vastaa vaatimuksia, lisäksi tarkastetaan tarkemmin ennakkoon sovittuja painopistealueita.

Vuositarkastusten lisäksi tehdään ylimääräisiä tarkastuksia ja markkinavalvontaa, jotka pääasiassa kohdennetaan riskiperusteisesti. Uusintatarkastuksella varmennetaan jonkin puutteen korjaaminen määräajassa.

2.1.1 Kasvintuotannon tarkastukset

ELY-keskusten tulossopimuksen mukaisia painopisteitä vuoden 2014 tarkastuksilla olivat uusi näytteenottojärjestelmä, seuraamuksenantomenettelyiden uudistaminen ja vuosina 2012 aloitetun varastomäärien kirjaamismenettelyn vakiinnuttaminen.

Varastomäärien kirjaamismenettely viestii tehokkaasti, mitä katkeamaton valvonta- ja jäljitysketju konkreettisesti tarkoittaa.

Yhä useammin tuotannotarkastukset jaetaan riskiperusteisesti tarkastusajankohdan perusteella ja noin puolet tarkastuksista tehdään kasvukauden ulkopuolella. Kasvukauden ulkopuolella tehtävissä tarkastuksissa ELY-keskukset ovat painottaneet esimerkiksi yhden tai kahden viljelykasvin tiloja mutta myös tiloja, joilla aiemmalla, kasvukauden aikana, tehdyllä tarkastuksella on poikkeamia toiminnassa havaittu. Näin valvonnan ajankohdalla on haluttu varmistaa tuotantoehtojen noudattaminen ja samalla ennaltaehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä.

Säästösyistä valvontasuunnitelman mukainen määrä ylimääräisiä (maksuttomia) tarkastuksia ei toteutunut. ELY-keskuksia kannustettiin käyttämään aikaisempaa ponnekkaammin maksullisia uusintatarkastuksia korjaavien toimenpiteiden varmistamiseksi.

2.1.2 Eläintuotannon tarkastukset

Eläinvalvonnan painopiste tuotantotarkastuksilla oli eläinten ulkoilu: alle vuoden ikäisten sonnien laidunnuksen toteutus, sikojen ja siipikarjan ulkoilu ja laidunkauden jälkeen syntyneiden karitsoiden talviulkoilu. Luomumehiläistoimijoilta kysyttiin pölytyspalvelun ulkopuolisen tavanomaisen hunajan tuotannosta.

Alle vuoden ikäisten sonnien laidunnus koetaan useasti hankalaksi toteuttaa mm. aitasjärjestelyiden ja eläinten ryhmittelyiden johdosta. Tämän johdosta tuotantotarkastuksen yhteydessä toimijoilta kysyttiin: Miten alle vuoden ikäisten sonnien laidunnus on järjestetty? Saatujen vastausten (lähes 550 kpl) perusteella voidaan todeta, että alle vuoden ikäisten sonnien laidunnusvelvoite toteutuu melko hyvin. Useissa vastauksissa todettiin eläinten olevan laitumella, yleensä emojen kanssa. Nuoret sonnit pyritään myös myymään nopeasti pois, jotta laidunnusta ei tarvitse järjestää. Muutamisissa tapauksissa vastausta ei ollut annettu. Aineiston massiivisuus ja vastausten monimuotoisuus hankaloitti joiltain osin tulkintaa.

Luomusiikatoimijoille esitettiin kysymykset: Mitkä sikaryhmät ulkoilevat? Mitkä sikaryhmät eivät ulkoile ja miksi? Onko ulkoilualue tarha vai laidun? Saatujen vastausten perusteella muutamilla toimijoilla eivät ulkoile joutilaat, lähiaikoina porsivat tai siemennettävät emakot. Näiden eläinryhmien tulisi kuitenkin ulkoilla. Ulkoilualueena sioilla on pääsääntöisesti tarha, muutamilla myös laidun (5 kpl). Kahden toimijan sikojen ulkoilutilasta ei saatu vastausten perusteella tietoa.

Luomusiipikarjatoimijoilta tiedusteltiin, montako päivää ajalla 1.5. – 30.9. kanat ovat olleet sisällä huonon sään johdosta ja minkälaista kasvipeitettä tai suojaa ulkoilualueella on? Sisälläolopäivistä osalla toimijoista oli ilmeisesti puutteelliset muistiinpanot, mutta ulosmenoluukkujen ilmoitettiin olevan aina auki lukuun ottamatta sateisia päiviä. Ulkoilualueen kasvipeitteisyys oli vastausten perusteella hyvä ja monimuotoinen, kasvustona nurmea, heinää, puita ja/tai pensaita.

Luomulampureilta kysyttiin, ulkoilevatko laidunkauden jälkeen syntyneet karitsat talvella. Vastausten perusteella luomulampaat karitsivat pääsääntöisesti keväällä. Laidunkauden jälkeen syntyneiden karitsoiden talviulkoilun toteutuksessa oli havaittavissa vaihtelua. Muutamat toimijat ilmoittivat, että talviulkoilua ei ole järjestetty. Laidunkauden jälkeen syntyneiden karitsoiden talviulkoilutarvetta on ilmeisesti tulkittu ELY-keskuksissa vaihtelevalla käytännöllä. Tältä osin yhtenäisten käytäntöjen tarve on huomattava.

Luomumehiläistoimijoilta tiedusteltiin, onko toimijalla pesiä, jotka tuottavat tavanomaista hunajaa, mutta eivät ole pölytyspalvelussa? Kaikkien vastaus oli kielteinen.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 144 kappaletta, 17 % ELY-keskusten eläintoimijoiden (825 kpl) määrästä. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin siten hieman tavoitetta (20 %) vähemmän. Ylimääräiset tarkastukset kohdistettiin uusille toimijoille ja tiloille, joilla saattoi olla puutteita esimerkiksi eläinten ulkoiluvaatimusten toteutumisessa ja joilla toiminta oli laajentunut voimakkaasti. Ylimääräisiä tarkastuksia voitiin edellisvuosien tapaan kohdentaa myös nautojen ulkokasvatusta harjoittaville tiloille. Tarkastettavat tilat valittiin kauden 2014 tuotantotarkastusten havaintojen perusteella.

Uusintarakastuksia eläintiloille tehtiin yhteensä 27 kappaletta ja ne kohdistuivat tiloille, joiden toiminnassa oli tuotantotarkastuksessa havaittu puutteita.

Luonnonmukaisen eläintuotannon valvonnassa oli 825 toimijaa, 11 toimijaa edellisvuotta enemmän. Eniten luomukotieläintoimijoita oli Pohjois-Karjalan (92) ja Etelä-Pohjanmaan (91) ELY-keskusten alueilla. Seuraavina olivat Pirkanmaan (85), Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaa ELY-keskusten alueet, joissa kolmessa viimeisimmässä luomukotieläintiloja oli jokaisessa 80. Vähiten luomukotieläintoimijoita oli Satakunnan (20) ja Lapin (10) ELY-keskusten alueilla. Alkutarkastus tehtiin 51 uudelle kotieläintoimijalle ja yhdeksälle mehiläishoidon toimijalle. Eniten luomuvälvontaan kotieläintoimijoita liittyi Pohjois-Pohjanmaan (10), Etelä-Pohjanmaan (8) ja Varsinais-Suomen (7) ELY-keskusten alueilla. Kaikissa tuotantosuunnissa kasvua oli edellisvuoteen verrattuna hieman.

Luomumaidontuotanto on voimakkainta Etelä-Pohjanmaalla, jossa on 27 % luomulypsylehmistämme. Luomuemolehmiä 14 % on Pohjois-Karjalassa. Varsinais-Suomessa on puolestaan 27 % maamme luomulampaista ja peräti 62 % maamme luomukanoista. Luomumehiläishoito keskittyy Keski-Suomeen ja Pohjois-Karjalaan, jossa on lähes 60 % luomumehiläispesistämme.

Luomumaitotilalla oli viime vuonna keskimäärin 48 lypsylehmää. Valtakunnallisessa tuotosseurannassa (ml. luomumaitotilat) joulukuussa 2014 mukana olleiden maitotilojen keskilehmäluku oli 38 eläintä ja kaikkien maitotilojen 31,8 eläintä. Luomumaitotilat ovat siten keskimääräistä huomattavasti suurempia tiloja. Lypsylehmien kokonaismäärästä luomuvälvonnassa on kuitenkin vain 2,6 %.

Emolehmätiloja oli luomuvälvonnassa vuoden 2014 lopussa 16 tilaa edellisvuotta enemmän ja emolehmiä tilalla keskimäärin 35 eläintä, kuten edellisenäkin vuotena. Vuoden 2014 lopussa maassamme oli 56 777 emolehmää, joista luomuvälvonnassa 27 %. Kasvavia lihanautoja luonnonmukaisesti hoidetulla tilalla oli edellisvuoden tapaan keskimäärin vain 18 eläintä. Luomulammastalous jatkaa tasaista kasvuaan ja maamme kaikista uuhista 27 % oli luomuvälvonnassa. Edellä mainittujen lukujen perusteella voidaan päätellä, että emolehmätuotannossa ja lammastaloudessa siirtymisen tavanomaisesta tuotannosta luomutuotantoon on monesti toteutettavissa melko pienillä muutoksilla. Luomuvälvonnassa olevien vuohia kasvattavien toimijoiden lukumäärä kasvoi edellisvuoteen verrattuna kahdella, mutta kuttujen määrä kolminkertaistui. Kasvun selittänee ero eläinmäärissä tarkastushetkellä.

Luonnonmukaisessa tuotannossa olevia lihasikoja ja emakoita kasvattavien toimijoiden kokonaismäärä kasvoi edellisvuoteen verrattuna yhdellä uudella toimijalla. Luomumunia tuottavia tiloja oli viime vuonna kolme edellisvuotta enemmän ja kanojen määrä lisääntyi noin 3600 eläimellä. Munivien kanojen määrä luomukanalassa oli vuonna 2014 keskimäärin noin 4500 eläintä. Kaikkien munivien kanojen kokonaismäärästä luomukanojen osuus oli 4,6 %. Neljä toimijaa aloitti luomulihasiipikarjan kasvatuksen. Luomumehiläistoimijoiden määrä kasvoi edellisvuoden tapaan ja välvontaan tuli lähes 800 uutta pesää.

2.1.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset

Luomuelintarviketoimijoille tehdyillä tuotantotarkastuksilla oli painopisteenä vuoden 2013 tapaan elintarvike-erien jäljitettävyyden kaikissa tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheissa. Toimijoilta tämä edellyttää, että elintarvike-erien tunnistamiseksi on tehty riittävät merkinnät sekä kirjanpitoon, saateasiakirjoihin, että itse tuotteisiin. Tätä tarkas-

tettiin kaikilla tuotantotarkastuksilla tarkastuslomakepakettiin kuuluvalla erillisellä jäljitettävyysslomakkeella.

Lisäksi tavoitteena oli tehdä ristiin tarkastuksia eri toimijoiden välillä jäljitettävyyden varmentamiseksi luomuelintarvikkeiden koko ketjussa. Käytännössä tämä toteutettiin niin, että toimeksiannettaessa tarkastuskohteita pyrittiin yhdelle tarkastajalle antamaan useita saman elintarvikeketjun toimijaa, jolloin tarkastajalle syntyy kokonaiskuva tuotteiden liikkeistä ja määristä. Näiden ristiin tarkastusten lisäksi päädyttiin tekemään myös 8 ylimääräistä jäljitettävyystarkastusta. Toimijoiden välisiä ristiin tarkastuksia jatketaan vuonna 2015.

2.1.4 Rehuvalmistuksen tarkastukset

Rehujen valvontajärjestelmässä painopistealueena olivat luomurehujen merkinnät. Rehujen merkinnät valittiin painopistealueeksi, koska edellisenä vuonna merkintöihin liittyviä puutteita oli todettu runsaasti ja samalla haluttiin varmistaa, että luomutuottajilla on riittävät ja oikeat tiedot teollisten luomurehujen valitsemista ja käyttöä varten. Toimijoille laadittiin tiedote, jossa kerrottiin merkintöjen erityisvalvonnasta tulevilla tuotantotarkastuksilla ja pohjustettiin toimijoita itse jo etukäteen varmistamaan omien luomurehujen tai luomuun soveltuvien rehujen säädösten mukaiset merkinnät, jotta ne olisivat kunnossa tarkastusta varten. Tiedotteeseen, joka löytyy Eviran internet-sivuilta, oli lyhyesti koottu keskeiset luomurehujen merkintävaatimukset toimijoita helpottamaan. Rehujen merkintöjä tarkastettiin kaikilla tuotantotarkastuksilla. Tarkastajat valitsivat tarkastuskäynnillä muutaman luomurehun tarkastuksen kohteeksi ja näiden etikettien luomumerkintöjen oikeellisuutta tarkastettiin.

2.1.5. Lisäysaineiston pakkaustoiminnan tarkastukset

Kolme luomusiemenpakkaamoja lopetti toimintansa, muut pakkaamot tarkastettiin suunnitelman mukaisesti. Myös pakkaamoiden tarkastuksissa havaittiin lieviä puutteita kirjanpidon ja dokumentoinnin osalta.

2.2 Päätösten käsittelyajat

Valvonnan tehokkuuden yhtenä mittarina on vuosittain seurattu tarkastuspäätösten keskimääräistä käsittelyaikaa. Kaikki tuotantotarkastuspäätökset on tehtävä 60 päivän sisällä siitä, kun tarvittavat asiakirjat ovat viranomaisella. Alkutuotannossa 82,1 % päätöksistä ratkaistiin määräajassa.

Eviran valvonnassa olevien toimijoiden tarkastuksista 86,6% käsiteltiin määräajassa. Viivästys johtui siitä, että vuoden 2013 päätöksistä viimeiset saatiin ratkaistua vasta huhtikuussa.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

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 750 kappaletta, missä oli noin 10 % vähennystä edellisvuoteen. Toimijoiden lukumäärään suhteutettuna puutteita havaittiin 18 %:lla toimijoista, kun luku edellisenä vuonna oli 20 %. Merkittävimmät poikkeamien aiheet olivat kuitenkin samat kuin edellisinäkin vuosina: tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö (3,4 % suhteutettuna toimijoiden lukumäärään), lohkomuistiinpanot ja luomukirjanpito (5,1 %), maanhoito ja viljelykierto (3,2 %) ja luomusuunnitelma (3,8 %). (Taulukko 5a).

Taulukko 5a. Luonnonmukaisessa tuotannossa havaitut säännöstenvastaisuudet vuosina 2012–2014 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat.*

| Säännöstenvastaisuus | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | kpl | % | kpl | % | kpl | % |
| Kasvintuotanto | | | | | | |
| Luomusuunnitelma | 60 | 1,4 | 133 | 3,2 | 157 | 3,8 |
| Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito | 107 | 2,6 | 187 | 4,5 | 209 | 5,1 |
| Muuntogeenisten organismien käyttö | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| Rinnakkaisviljely | 15 | 0,4 | 9 | 0,2 | 8 | 0,2 |
| Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö | 155 | 3,7 | 208 | 5,1 | 138 | 3,4 |
| Maan hoito tai viljelykierto | 202 | 4,8 | 181 | 4,4 | 131 | 3,2 |
| Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi | 2 | 0,0 | 3 | 0,1 | 5 | 0,1 |
| Lannan käsittely tai käyttö | 2 | 0,0 | 5 | 0,1 | 9 | 0,2 |
| Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi | 3 | 0,1 | 3 | 0,1 | 3 | 0,1 |
| Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus | 15 | 0,4 | 26 | 0,6 | 14 | 0,3 |
| Tuotteiden merkinnät | 25 | 0,6 | 21 | 0,5 | 15 | 0,4 |
| Muut | 58 | 1,4 | 59 | 1,4 | 60 | 1,5 |
| Yhteensä | 644 | 15,4 | 835 | 20,3 | 750 | 18,4 |

* %-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.

¹ **Poikkeama** on vähäinen säännöstenvastaisuus, jolla ei ole vaikutusta tuotteiden luonnonmukaisuuteen siten, että toimijalle annettaisiin kielto 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.

Eläintuotanto

Eläintuotannossa säännöstenvastaisuuksia havaittiin 19 %:lla toimijoiden määrästä (Taulukko 5b. Edelliseen vuoteen verrattuna säännöstenvastaisuuksien määrä kasvoi huomattavasti sekä lukumääräisesti (40 kpl) että prosentuaalisesti (3,9 %-yksikköä). Eniten säännöstenvastaisuuksia toimijoilla oli edellisvuosien tapaan muistiinpanovelvoitteen ja luomukirjanpidon (6,8 %), eläinsuojia ja/tai ulkoilutiloja koskevien vaatimusten (3,0 %) ja eläinten ulkoiluvälvoitteen (2,4 %) noudattamisessa, jotka muodostivat lähes 2/3 havaituista säännöstenvastaisuuksista. Tuotantoehtojen mukainen ruokinta onnistui hieman edellisvuotta paremmin, kun taas eläinten siirtymävaiheen väärä laskenta tai huomioiminen osoittautui hankaliksi kymmenelle toimijalle.

Taulukko 5b. Luonnonmukaisessa eläintuotannossa havaitut säännöstenvastaisuudet vuosina 2012–2014 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat.*

| Säännöstenvastaisuus | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|-----------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | kpl | % | kpl | % | kpl | % |
| Eläintuotanto | | | | | | |
| Eläinten alkuperä | 7 | 0,9 | 8 | 1,0 | 11 | 1,3 |
| Siirtymävaihe | 2 | 0,3 | 5 | 0,6 | 10 | 1,2 |
| Ruokinta | 15 | 2,0 | 18 | 2,2 | 14 | 1,6 |
| Eläinsuoja/ulkoilutilat | 23 | 3,0 | 14 | 1,7 | 26 | 3,0 |
| Ulkoilu | 17 | 2,2 | 17 | 2,1 | 21 | 2,4 |
| Muistiinpanot tai luomukirjanpito | 30 | 4,0 | 51 | 6,3 | 58 | 6,8 |
| Tuotteiden jalostus | 2 | 0,3 | 1 | 0,1 | 4 | 0,5 |
| Muut | 9 | 1,2 | 9 | 1,1 | 19 | 2,2 |
| Yhteensä | 105 | 13,8 | 123 | 15,1 | 163 | 19,0 |

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikevalvonnassa tarkastusten perusteella annettiin yhden tai useamman poikkeaman sisältäviä päätöksiä vuonna 2014 yhteensä 176 kpl, mikä on 75 kpl vähemmän kuin vuonna 2013 (251 kpl). Tätä lukua ei voida kyseisenä tarkastusvuonna suhteuttaa kaikkiin valvontakohteissa tehtyihin tarkastuksiin, koska osa vuoden 2013 tarkastusten päätöksistä tehtiin vasta vuoden 2014 puolella. Voidaan kuitenkin todeta, että valvontakohteista ainakin 27 %:lla todettiin puutteita. Määrä on pienempi kuin edellisenä tarkastusvuonna ja voidaan sanoa, että tarkastustoiminnan kehityksen ansiosta toimijat ovat korjanneet toimintaansa vastaamaan paremmin säädöksiä. Sääntöjenvastaisuuksista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 1 kpl eli alle 1 % valvontakohteista. Rikkomuksia ei luomuelintarvikevalvonnassa todettu yhtään. (Taulukko 5c)

Taulukko 5c. Luonnonmukaisessa elintarviketuotannossa havaitut säännöstenvastaisuudet vuosina 2012–2014 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat.*)

| Säännöstenvastaisuus | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | kpl | % | kpl | % | kpl | % |
| Elintarvikkeet | | | | | | |
| Hankinta | 77 | 12,3 | 77 | 12,4 | 60 | 9,2 |
| Jalostus | 19 | - | 19 | 3,1 | 13 | 2,0 |
| Jäljitettävyys | - | - | 15 | 2,4 | 8 | 1,2 |
| Keräily ja kuljettaminen | - | - | 5 | 0,8 | - | - |
| Kirjanpito | 15 | 2,4 | 27 | 4,3 | 46 | 7,1 |
| Pakkaaminen | 15 | 2,4 | 7 | 1,1 | 5 | 0,7 |
| Pakkausmerkinnät | 138 | 22,1 | 73 | 11,8 | 70 | 10,8 |
| Varastointi | - | - | 42 | 6,8 | 20 | 3,1 |
| Muut | 2 | 0,3 | 21 | 3,4 | 38 | 5,8 |
| Tuonti | 5 | 0,8 | 3 | 0,5 | 3 | 0,5 |
| Yhteensä | 271 | 40,3 | 289 | 45,9 | 263 | 40,4 |
| Huomautuksen / kehotuksen saaneiden toimijoiden lkm | 202 | 32,3 | 251 | 40,4 | 176 | 27 |

Rehut

Luomurehujen valvontajärjestelmässä puutteita todettiin 14 toimijalla, joka on n. 30 % valvontajärjestelmään kuuluvista toimijoista. Tarkastuksilla todettujen puutteiden määrä väheni edellisiin vuosiin verrattuna (n. 40 % vuonna 2013) (Taulukko 5 d). Tarkastuslomaketta uudistettiin vuodelle 2014, mutta lomakkeen muutoksilla ei ollut vaikutusta todettujen puutteiden määrään. Puutteiden ryhmittelyä muutettiin niin, että rehujen jäljitettävyyteen liittyvät poikkeamat lasketaan nyt yhteen kirjanpidon puutteiden kanssa. Tämä muutos selittää kirjanpidon puutekategorian määrän kasvua.

Taulukko 5 d. Rehutoimijoiden luona havaitut säännöstenvastaisuudet vuonna 2014 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita säännöstenvastaisuudet koskivat. Samaa toimijaa voi koskea useampi säännöstenvastaisuus

| Säännöstenvastaisuus | kpl | % |
|--------------------------------|-----------|-----------|
| Asiakirjaselvitys | 1 | 2 |
| Erilläänpito ja jäljitettävyys | 3 | 7 |
| Kirjanpito | 17 | 38 |
| Koostumus | 0 | - |
| Laadunvarmistus | 7 | 16 |
| Merkinnät | 7 | 16 |
| Yhteensä | 35 | 31 |

Siemenpakkaamot

Luomusiemenpakkaamoilla todetut harvat sääntöjenvastaisuudet johtuvat siitä, että pakkaamolupatarkastusten ja markkinavalvonnan kautta havaittavat puutteet sanktioidaan tarvittaessa siemenkauppain perusteella.

3.2 Puutteiden analyysi

Kasvintuotanto

Vuonna 2014 todetut poikkeamat olivat tyypillisiä luonnonmukaisessa tuotannossa. Puutteellisuudet eivät kuitenkaan esiinny jatkuvasti samoilla toimijoilla ja puutteet ovat tahallisia vain harvoin. ELY-keskusten mukaan puutteiden syynä ovat tavallisesti toimijoiden liian suuret työpaineet ja työpanoksen keskittäminen varsinaiseen viljelyyn, joilloin kirjanpidon tekeminen on jäänyt vähemmälle tai se on koettu vaikeaksi. Esimerkiksi ei ole huomattu, että luomusuunnitelmaan olisi pitänyt lisätä uusia säästösten vaatimia kohtia.

Luomulisäysaineiston saatavuus vaihtelee suuresti jo yhden kevään aikana, joka muodostaa oman hankaluutensa kiireiseen kevätaikaan. Kun luonnonmukaisesti tuotettua lisäysaineistoa ei ollut saatavilla, käytettiin tavanomaisesti tuotettua lisäysaineistoa, mutta lupaa sen käyttöön ei muistettu hakea. Tavanomaista siementä käytetään usein myös myyjältä saadun, mutta virheellisen tiedon perusteella. Alueellisesti ongelman voi aiheuttaa jopa yksi siemenerä, johon on kohdistunut useita ennakkotilauksia, mutta joka hylätään siementarkastuksessa.

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaituista puutteista huomattavin osa kohdistui kirjanpitoon ja muistiinpanoihin (36 %), eläinsuojia ja/tai ulkoilutiloja koskevien vaatimusten täyttämiseen (16 %) ja eläinten ulkoiluvälvoitteen noudattamiseen (13 %). Markkinointikieltoja ja kirjallisia huomautuksia annettiin viime vuonna lukumääräisesti eniten koko 2010-luvulla, mutta toimijoiden määrään suhteutettuna seuraamuksia annettiin kuitenkin vain hieman edellisvuotta enemmän. Eläinten siirtymävaiheen tuotantoehtojen mukainen laskenta näyttäisi hieman heikentyneen viimeisen kolmen vuoden aikana, mikä saattaa olla seurausta lisääntyneestä eläinkaupasta, mutta myös siitä, että asiaan on kiinnitetty enemmän huomiota. Tuotantoyksiköiden kasvu ja toiminnan monimuotoisuus saattavat aiheuttaa toimijoille kiirettä, jolloin kirjanpitoon liittyvät tehtävät jäävät tekemättä tai ovat puutteellisia. Kuluttajat seuraavat aktiivisesti luomukotieläintuotannossa erityisesti eläinten hyvinvointiin liittyviä näkökulmia; luomueläinten hyvinvoinnin oletetaan olevan parempaa tavanomaiseen tuotantoon verrattuna. Luomueläinten hyvinvointiin (mm. ulkoilu, laidunnus) liittyvien vaatimusten täyttymisestä tulee huolehtia jatkossa entistä tehokkaammin. Muita, huomautukseen johtaneita erittelemättömiä puutteita todettiin poikkeuksellisen paljon eli 12 % kaikista säännösten vastaisuuksista.

Elintarvikkeet

Elintarviketoimijoiden 651 valvontakohteelle tehtiin 583 (luku voi vielä muuttua kun saadaan tilasto putsattua) tuotantotarkastusta vuonna 2014. Tarkastamatta jätettiin 38 tukkua, jotka on tarkastettu edellisenä tarkastusvuonna. Kaikille toimijoille saatiin valmisteltua ja lähetettyä päätös vuoden 2014 aikana ja lisäksi saatiin purettua edellisenä tarkastusvuonna syntynyt ruuhka. Tarkastuksilla havaittuja puutteita oli 27 %:lla tarkastuskohteista, mikä on vähemmän kuin edellisenä tarkastusvuonna, kuten taulukko 5c osoittaa. Uusittu tarkastuskäytäntö ja sen pohjalta edellisenä vuonna annettujen huomautukset ovat todennäköisin syy siihen, että luomuelintarviketoimijoiden toiminta vastaa nyt paremmin säädöksiä.

Yleisimmät puutteet luomuelintarviketoimijoilla koskivat hankintoja, erityisesti tavaran-toimittajan asiakirjaselvityksestä varmentumista, sekä ja pakkaus- ja asiakirjamerkin-töjä. Myös luomukirjanpidossa havaittiin puutteita ja osalta toimijoista puuttui edelleen alihankkijan kanssa tehtävä sitoumus. Luomuelintarvikevalvonnassa painopisteenä olleen jäljitettävyyden osalta puutteita todettiin vain 1,2 %:lla valvontakohteista.

Markkinointikieltoja annettiin luomuelintarviketoimijoille vuoden 2014 aikana vain yksi kappale. Syynä tähän oli tavanomaisen ainesosan käyttö luomutuotteessa. Markkinointikielto oli valmistuseräkohtainen.

Rehut

Edellisvuosiin verrattuna luomurehujen valvontajärjestelmässä todettujen puutteiden määrä on kääntynyt laskuun. Todettujen puutteiden määrä on vähentynyt kymmenisen prosenttia. Puutteiden määrän vähentyminen valvontajärjestelmässä voidaan nähdä pitkän kehityksen tuloksena, joka kantaa hedelmää (Taulukko 5d). Luomurehujen valvontajärjestelmässä toimijat ovat pysyneet samoina ja toimijoiden omavalvonnan taso on kehittynyt parempaan suuntaan. Voidaan sanoa, että toimijat tuntevat luomuvalvontaan liittyvät säädökset paremmin ja noudattavat niitä tarkemmin omassa toiminnassaan.

Toisin kuin vuonna 2013, vuoden 2014 jäljitettävyyteen liittyvät puutteet on nyt raportoitu kirjanpidon puutteiden yhteydessä. Tämä selittää myös osittain kirjanpitopuutteiden määrän nousun. Suurin osa eli 74 % toimijoille annetuista puutteista oli lieviä (26 kpl), näiden puutteiden korjaava toimenpide voidaan tarkastaa seuraavalla tarkastuskäynnillä. Vain 9 kpl todetuista puutteista oli sellaisia (2. lka), joista toimijaa pyydetään raportoimaan annetussa aikataulussa viranomaiselle. Myös vakavampien puutteiden määrä edellisvuoteen verrattuna on laskenut (15 kpl vuonna 2013). Kaikkien annettujen puutteiden seuranta tehdään myös seuraavalla tarkastuskäynnillä, jossa tarkastaja varmistaa, että lievät puutteet on korjattu ja että toimija on raportoinut 2. lkan puutteet viranomaiselle.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Eviran sisäinen auditointi

Vuonna 2014 Eviran luomuvalvontaan kohdistui yksi sisäinen ohjaus- ja arviointikäynti, jossa tarkasteltiin asiakkailta perittävien maksujen laskutusta. Raja- ja luomuvalvontayksikössä on neljä sektoria, joista yksi on luomuvalvonta. Luomuvalvonta on julkisoikeudellista toimintaa ja suoritteet ovat maksuasetuksessa. Laskutettavaa toimintaa ovat mm. tarkastukset, luvat ja päätökset sekä vientisertifikaatit ja -selvitykset. Luomujaostossa kiinnitetään maksulliseen toimintaan paljon huomiota, maksullisen toiminnan perusasiat ovat hyvin tiedossa, esimerkiksi toimintojen erilaiset kustannusrakenteet. Kustannusvastaavuudeksi todettiin toiminnoista riippuen 95 –115%. Talousasioiden tarkasteluun tulisi olla enemmän aikaa, vaikka talouslukuja onkin analysoitu ja maksullista toimintaa kehitetty. Kehittämiskohteena esitettiin, että luomun tulisi laskuttaa luomun alihankinnoista maksuasetuksen mukaisesti. Yksikössä tulisi olla yhtenäinen tapa laskuttaa luomun alihankintatyön valvonnasta.

ELY-keskukset

Eviran luomujaoston henkilöstö teki vuonna 2014 ohjaus- ja arviointikäynnin Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusten alkutuotannon luomuvalvontaprosessin tarkastamiseksi. Kummankaan ELY-keskuksen luomuvalvontaprosessissa ei havaittu poikkeamia.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen luomuvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on pitkäaikainen kokemus luomuvalvonnasta ja oman alueen toimijoiden hyvä tuntemus. Kehittämiskohteiksi kirjattiin mm. havaittujen poikkeamien käsittely ELY-keskuksessa, luomuvalvonnan prosessikuvauksen uusiminen ja seuraamusten anto Eviran ohjeiden mukaisesti. Lupien käsittelyä tulisi nopeuttaa ja sijaisjärjestelyt tulisi saattaa kuntoon.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa toiminnan vahvuutena on se, että sijaisuudet on järjestetty hyvin ja haastavien tapausten arvioinnissa ja käsittelyssä keskustelu yksikön sisällä on hyvää ja tuloksekasta. Kehittämiskohteiksi ehdotettiin, että valvontapäätöksistä vastaavien viranomaisten tulisi voida osallistua tarkastuskäynneille, jotta tuntuma käytännön valvontatyöhön säilyisi hyvällä tasolla. Joiltain osin voisi parantaa luomutuotantoehtojes osaamista. Kun ELY-keskuksessa arvioidaan toimijan luomutoiminnan olevan tavanomaista riskialttiimpaa, tulisi tarkastuksia tehdä toimijalle enemmän kuin yksi vuodessa.

Valtuutetut tarkastajat

Eviran henkilöstö teki vuonna 2014 ohjaus- ja arviointikäynnin 24:lle luomuvalvontaa tekeväälle tarkastajalle, joista kolme teki luomulisäysaineiston siemenpakkaamotarkastuksia. Lisäksi kaksi tarkastajaa arvioitiin ELY-keskuksen toimesta.

Viiden tarkastajan kohdalla havaittiin tarkastustyössä poikkeamia, joista neljällä poikkeama kohdistui mm. toimijalle jätettävään palautelomakkeeseen, mitä ei jätetty toimijalle. Tämä poikkeama on lievä ja edellisvuoteen verrattuna tilanne on tältä osin kehittynyt myönteiseen suuntaan. Tarkastajat jättivät aktiivisesti palautelomakkeen toimijalle ja lomakkeita on myös palautunut ELY-keskuksiin runsaasti. Varastojen fyysinen tarkastus jäi kolmelta arviointikäynnin kohteena olleelta tarkastajalta tekemättä. Muutamissa tapauksissa tarkastaja ei tarkastanut suoramyyntiä harjoittavan tilan myyjäjä tai teki tarkastuksesta virheellisen johtopäätöksen. Yhdessä tapauksessa poikkeamaksi luokiteltava havainto ohjeistettiin neuvonnallisesti.

Kaikille tarkastajille esitettiin tarkastustyöhön liittyviä kehittämiskohteita. Muutaman tarkastajan kohdalla todettiin edelleen haasteellisena erottaa tarkastajan rooli neuvonajan roolista. Muita kehittämiskohteita olivat mm. eläinten hyvinvoinnin tarkastelu, haasteellisen toimijan kohtaaminen, peltolohkojen tarkastus (ajankäytön hallinta) ja uusien monimutkaisten toimintamallien huomioiminen. Tilalta luomuna markkinoitavien tuotteiden huolellinen selvitys tarkastushetkellä varasto- ja taselaskelmien pohjalta edellyttää tarkastajalta vahvaa ammattitaitoa ja mm. satomäärien hyvää arviointikykyä. Monilla arviointikäynnin kohteina olleilla tarkastajilla oli tarkastuksista pitkä kokemus ja toiminta-alueen hyvä tuntemus. Joukossa oli kuitenkin myös uusia, lyhyen aikaa luomuvalvontaa tehneitä tarkastajia, joiden toiminta oli jo nyt hyvää ja kehittyä kokemuksen karttuessa. Usean tarkastajan oma viljelijätausta auttaa käytännön tarkastustyössä. Tarvittaessa tiukkojen kysymysten esittäminen ja puutteiden selkeä kuvaaminen tarkastuspöytäkirjalle on yhteinen kehittämiskohde sekä alku- että elintarviketuotannon tarkastajille.

Rehujen valvontajärjestelmässä ei vuonna 2014 tehty luomutarkastajan ohjaus- ja arviointikäyntejä.

Taulukko 6. Sektorilla suoritettut sisäiset auditoinnit.

| Auditoinnin kohteena ollut viranomaisomainen | Auditointien määrä | Auditoinnin teema(t) | Keskeiset havainnot |
|--|--------------------|---|--|
| Evira | 1 | Laskutus | Talousasioiden tarkasteluun tulisi olla enemmän aikaa. Talouslukuja on analysoitu ja maksullista toimintaa kehitetty. |
| ELY-keskus | 2 | ELY-keskuksen toiminta, dokumentoidut menettelyt. | Sijaisjärjestelyiden tehostaminen ja lupa-/päättösprosessien nopeuttaminen. Tarkastusten riskiperusteisuutta ja luomuosaamista tulee kehittää. |
| Valtuutettu tarkastaja | 26 | Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomioiminen. | Havaitut puutteet tulee kirjata huolellisesti tarkastuspöytäkirjalle. Varastojen fyysinen tarkastaminen on edelleen hieman puutteellista. Kehittämiskohteina esitettiin mm. eläinten hyvinvoinnin tarkastelu, haasteellisen toimijan kohtaaminen, ajankäytön hallinta ja uusien monimutkaisten toimintamallien huomioiminen. |

Asiakaspalautteet

Luomujaostolle esitettiin 33 yksittäistä palautetta. Näistä kolme sisälsivät kiitoksen toiminnasta ja tiedottamisesta. Palautteet kyettiin käsittelemään kahden viikon sisällä, kahta palautetta lukuun ottamatta, joiden käsittely kesti neljä viikkoa. Kaksi palautetta luokiteltiin poikkeamaksi. Toisessa tapauksessa tarkastuksen oli suorittanut tarkastaja, joka ei ollut osallistunut koulutukseen, jolloin tarkastus jouduttiin uusimaan. Toisessa oli kyse luomuvalvonnan käyttämän Elmo-rekisterin virheellisestä tiedosta asiakkaan asiointikielestä, joka johti siihen, että muutama toimija sai viljelijäkirjeen väärällä kielellä. Virhe korjattiin. Muut palautteet koskivat yksittäisten tarkastusten kulkua, laskutusta, valvontajärjestelmää, sekä valvonnan käyttämän sisäisen verkon Evi-ranetin käytettävyyttä. Luomurehualan toimijoilta saatiin viisi kirjallista palautetta vuoden 2014 aikana. Pääosin toimijat antoivat palautetta hyvästä tarkastustyöstä, mutta yhdessä toivottiin, että luomuvalvontaa yksinkertaistettaisiin. Vuodesta 2014 lähtien rehualan toimijoiden on ollut mahdollista antaa palautetta myös Eviran nettisivuilta löytyvällä sähköisellä lomakkeella.

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.

Neuvoja ja tietoa mahdollisissa ongelmatilanteissa on saatavilla hyvin, mutta tieto ei aina tavoita niitä viljelijöitä, joita se mahdollisesti eniten hyödyttäisi. Lähinnä Eviran tarjoaman kirjallisen tiedon ja neuvojien palveluiden lisäksi ELY-keskukset ovat olleet aktiivisesti järjestämässä sidosryhmien kanssa infotilaisuuksia 1 - 4 kertaa vuodessa teemoina ”paperit kuntoon”, ”luomukinkerit” ja ”pellonpiennarpäivä”. Eri koulutustilaisuuksissa on korostettu huomioimaan erityisesti niitä kohtia, jotka edellisvuosien tarkastuksissa ovat osoittautuneet vaikeiksi.

Eviran julkaisema ohjeistus, johon on koottu Eviran tulkinnat luomulainsäädäntöön perustuvista ehdoista uusittiin osittain. Uusitut ohjeet tehtiin eläintuotannolle, tuonnille ja elintarvikevalmistukselle. Ehdot julkaistaan myös Evira.fi -sivuilla.

Eviran rehujaosto laati yhteensä neljä tiedotetta luomurehualan toimijoille. Toimijoita tiedotettiin lainsäädännön muutoksista ja tulevan vuoden tuotantotarkastuksiin valmistautumisesta. Lisäksi alkutuotannon ja rehualan toimijoita tiedotettiin ajankohtaisista asioista Maaseudun Tulevaisuuslehden Viljelijän muistilista –palstalla. Koulutusta annettiin myös mm osallistumalla luennoitsijoina toimialan järjestämässä tilaisuudessa.

Sidosryhmäjärjestelmän rakentaminen

Evirassa aloitti toimintansa vuoden 2014 alusta luomuvalvonnan yhteistyöryhmä, jonka jäsenet ovat Eviran eri yksiköistä. Yhteistyöryhmän yhtenä tehtävänä oli mm. saattaa alulle luomuvalvonnan sidosryhmäyhteistyö. Tätä varten aluksi kartoitettiin eri sidosryhmät niin alkutuotannon, elintarviketoimijoiden, kuluttajien, tutkimuksen, kuin viranomaistenkin taholta. Ryhmiin otettiin yhteyttä ja vuoden aikana pidettiin useita sidosryhmä kokouksia.

Luomuelintarvikkeidenvalvonnassa aloitettiin säännöllinen sidosryhmäyhteistyö kaupan, tukun, kuluttajien ja ProLuomun edustajien kanssa. Eviralla on tavoitteena parantaa luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan ohjeistusta. Tämä toteutettiin yhteistyössä sidosryhmän kanssa parantamalla sekä toimijoille, että valvojille tarkoitettuja markkinavalvonnan ohjeita. Lisäksi käytiin kouluttamassa kunnan luomutuotteiden markkinavalvonnasta vastaavaa henkilöstöä OIVA koulutusten yhteydessä.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

On tärkeää, että tuotantotarkastuspäätöksissä annettujen korjauskehotusten noudattamista seurataan tehokkaasti. Kun poikkeama on kohdistunut asiakirjoihin, on viljelijää pyydetty toimittamaan korjattu asiakirja ELY-keskukseen määräajassa. Kirjalliseen huomautukseen johtaneiden pienten poikkeamien korjaamista seurataan vuosittaisilla tarkastuksilla. Eviran kehotti vuosiohjeistuksessaan käyttämään tarvittaessa maksullisia uusintatarkastuksia korjaavien toimenpiteiden varmistamiseksi.

Kasvintuotanto

Luonnonmukaisen tuotannon yleisimmät kirjalliset huomautukset vuonna 2014 kohdistuivat viljelykiertoon, luomusuunnitelmaan ja muihin asiakirjoihin. Poikkeamia havaittiin aikaisempaa enemmän asiakirjoissa, erityisesti varastokirjanpidossa, joka oli kasvintuotantotilojen osalta vuoden painopistealueita. Myös alihankintakuvion monitkaisuus ja vaativuus näkyi selkeästi annetuissa huomautuksissa.

Pääosa poikkeamista, joista on aiheutunut markkinointikielto, liittyivät luomusuunnitelmiin ja tavanomaisen siemenen käyttöön. Tarkastuksissa näkyi se positiivinen suuntaus, että tavanomaisen siemenen luvaton käyttö oli vähentynyt. Asiakkaat ovat alkaneet sisäistää lupajärjestelmää ja sen toimivuuden tärkeyttä, sekä etsivät aikaisempaa aktiivisemmin luomusiementä, ennen kuin jättävät lupahakemuksen ELY-keskukseen.

Taulukko 7. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset kasvintuotannossa luomutiloille 2014 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosien 2011 – 2014.

| Säännöstenvastaisuus | Erottaminen* | Markkinointikielto | | Huomautus | | Yhteensä | |
|--|--------------|--------------------|------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | | | | | | | |
| Luomusuunnitelma | 0 | 15 | 0,4 | 142 | 3,5 | 157 | 3,8 |
| Lohkomuistiinpanot tai kirjanpito | 0 | 18 | 0,4 | 191 | 4,7 | 209 | 5,1 |
| Muuntogeenisten organismien käyttö | 0 | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| Rinnakkaisviljely | 0 | 4 | 0,1 | 4 | 0,1 | 8 | 0,2 |
| Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö | 0 | 64 | 1,6 | 74 | 1,8 | 138 | 3,4 |
| Maan hoito tai viljelykierto | 1 | 6 | 0,1 | 125 | 3,1 | 131 | 3,2 |
| Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi | 0 | 2 | 0,0 | 3 | 0,1 | 5 | 0,1 |
| Lannan käsittely tai käyttö | 0 | 0 | 0,0 | 9 | 0,2 | 9 | 0,2 |
| Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi | 0 | 2 | 0,0 | 1 | 0,0 | 3 | 0,1 |
| Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus | 0 | 3 | 0,1 | 11 | 0,3 | 14 | 0,3 |
| Tuotteiden merkinnät | 0 | 0 | 0,0 | 15 | 0,4 | 15 | 0,4 |
| Muut | 0 | 3 | 0,1 | 53 | 1,3 | 60 | 1,5 |
| Annetut seuraamukset 2014 | 1 | 117 | 2,9 | 629 | 15,4 | 750 | 18,4 |
| 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 %) | |

*Erottaminen valvontajärjestelmästä määrääjäksi tai kokonaan

Eläintuotanto

Yhtään eläintuotannon toimijaa ei erotettu valvontajärjestelmästä säännöstenvastaisuuksien johdosta. Eläintuotannon osalta markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella 26, mikä on hieman edellisvuotta enemmän (Taulukko 8).

Eniten markkinointikieltoja aiheuttivat muistiinpanoissa ja kirjanpidossa, eläinten ruokinnassa ja ulkoilussa todetut sääntöjen vastaisuudet. Hämeen ja Pirkanmaa ELY-keskuksen alueen toimijoille annettiin molemmissa kuusi, Etelä-Pohjanmaa ELY-

keskuksen alueella neljä ja Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten alueilla kummassakin kolme markkinointikieltoa. Satakunnan, Pohjois-Savon, Pohjanmaa ja Lapin ELY-keskusten alueiden toimijoille annettiin kussakin yksi markkinointikielto. Suurin osa, 22 kpl, annetuista markkinointikielloista keskittyy luonnollisesti alueille, joissa on myös paljon luomukotieläintoimijoita. Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueilla ei annettu yhtään markkinointikieltoa.

Yleinen tilojen rakennekehitys on edelleen nähtävissä myös luonnonmukaisessa tuotannossa kasvaneina tilakokoina ja eläinmäärinä tilaa kohden. Tällöin toiminnan tulisi olla suunnitellumpaa alusta alkaen ja luomutuotannon erityisvaatimukset tulisi voida toteuttaa hyvin. Toisaalta kasvanut tilakoko, monimuotoinen ja mittava toiminta esimerkiksi maantieteellisesti laajalla alueella saattaa luoda haasteita esim. muistiinpanojen ja kirjanpidon toteutukselle. Nautojen kohdalla eri-ikäisten, suurten eläinmäärien laidunnus saattaa myös olla haasteellista. Myös siirtymäaikojen noudattaminen ja huomioiminen eläimiä myytäessä tai ostettaessa vaatii tarkkaavaisuutta.

Muistiinpanojen ja kirjanpidon puutteet aiheuttivat viime vuonna joka kolmannen kirjallisen huomautuksen. Huomautuksista enin osa lienee kohdistunut tarvittavien dokumenttien (asiakirjaselvitys ja vaatimuksenmukaisuusvakuutus) puuttumiseen tai tietojen puutteellisuuteen. Huomautusten määrään lienee vaikuttanut myös se, että tarkastajat ovat enenevässä määrin kiinnittäneet huomiota dokumenttien tarkastamiseen, koska luomuvalvonta on ennen kaikkea dokumenttivalvontaa. Eläinsuojista ja ulkoilutiloista annettujen huomautusten määrä kaksinkertaistui edellisvuoteen verrattuna. Näiden huomautusten lisääntyneeseen määrään lienee vaikuttanut esim. teurastamoiden tilapäiset ruuhkat, mikä on heijastunut tuotantotilojen tilapäisenä ylitäytönä. Eläinten väärä ryhmittely tiloilla saattoi myös joissain tapauksissa johtaa tilavaatimuksen alittumiseen.

Lisääntynyt eläinten ulkokasvatus ja myös poikkeuksellisen vähälumisesta talvesta aiheutuneet ulkotilojen heikot olosuhteet luovat haasteita eläintiloille. Myös muista syistä annettujen huomautusten määrä kaksinkertaistui edellisvuoteen verrattuna. Kirjallisten huomautusten osalta ei kuitenkaan ole nähtävissä erityisiä suuntaviivoja, vaan huomautusten syyt ja niiden osuuksien nousut ja laskut kokonaisuudesta vaihtelevat vuosittain satunnaisesti. Todettujen säännöstenvastaisuuksien kokonaisuutensa kasvu edellisvuoteen (123 kpl → 163 kpl) verrattuna saattaa johtua myös tarkastajien ammattitaidon kehittymisestä ja keskittymisestä tarkastuksella asioihin, jotka riskinarvioinnin perusteella edellyttävät tarkempaa selvitystä.

Taulukko 8. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset eläintiloille 2014 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2011-2013.

| Säännösten-vastaisuus | Erottaminen valvonta-järjestelmästä | Markkinointi-kielto | Huomautus | Yhteensä |
|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|
| Eläinten alkuperä | - | 4 (0,5 %) | 7 (0,8 %) | 11 (1,3 %) |
| Siirtymävaihe | - | 2 (0,2 %) | 8 (0,9 %) | 10 (1,2 %) |
| Ruokinta | - | 5 (0,6 %) | 9 (1,0 %) | 14 (1,6 %) |
| Eläinsuojat/ulkoilutilat | - | 2 (0,2 %) | 24 (2,8 %) | 26 (3,0 %) |
| Ulkoilu | - | 5 (0,6 %) | 16 (1,9 %) | 21 (2,4 %) |
| Muistiinpanot ja kirjanpito | - | 7 (0,8 %) | 51 (5,9 %) | 58 (6,8 %) |
| Tuotteiden jalostus | - | 1 (0,1 %) | 3 (0,3 %) | 4 (0,5 %) |
| Muut | - | 0 (0,0 %) | 19 (2,2 %) | 19 (2,2 %) |
| 2014 | 0 (0,0 %) | 26 (3,0 %) | 137 (16,0 %) | 163 (19,0 %) |
| 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 %) |

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikejalostajien toiminnassa ei havaittu merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia tai rikkomuksia. Yleisimmät poikkeamat, josta toimijoita huomautettiin liittyivät hankinta-asiakirjoihin tai niiden dokumentointiin sekä pakkausmerkintöihin.

Taulukko 9. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset luomuelintarvikeyrityksille (kpl sekä % toimijoita/valvontakohteita, joita säännöstenvastaisuus koski) vuonna 2014 sekä vertailu 2010 - 2013.

| Säännöstenvastaisuus | Erottaminen valvonta-järjestelmästä | Markkinointikielto | Huomautus | Yhteensä |
|--------------------------|-------------------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| Hankinta | - | - | 60 | 60 |
| Jalostus | - | 1 | 13 | 14 |
| Jäljitettävyyden | - | - | 8 | 8 |
| Keräily ja kuljettaminen | - | - | - | - |
| Kirjanpito | - | - | 46 | 46 |
| Pakkaaminen | - | - | 5 | 5 |
| Pakkausmerkinnät | - | - | 70 | 70 |
| Varastointi | - | - | 20 | 20 |
| Muut* | - | - | 38 | 38 |
| Tuonti | - | - | 3 | 3 |
| Yhteensä 2014 | - | 1 (%) | 263 (40,4 %) | 264 (40,6 %) |
| 2013 | - | 6 (1,0 %) | 283 (45,6 %) | 289 (46,5 %) |
| 2012 | - | 10 (1,6 %) | 261 (41,8 %) | 271 (43,4 %) |

* tähän sisältyy mm. luomusuunnitelma, alihankintasitoumukset ja tullilaboratorion torjunta-ainehylt

Rehujen valmistus

Rehujen valvontajärjestelmässä lieviä puutteita esim. pakkausmerkinnöissä havaitut puutteellisuudet tai puutteellisuuksissa toiminnan kuvauksessa, annetaan korjausmääräys, joka tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. Tarkastuskäynnillä edellisessä tarkastuksessa todetut puutteet käydään aina läpi yhdessä toimijan kanssa. Tarkastetaan, että puutteet on korjattu ja että toimija on ymmärtänyt mistä korjauva toimenpide on seurannut.

Uusintatarkastukset

Uusintatarkastuksella varmennetaan jonkin puutteen korjaaminen määräajassa. Uusintatarkastuksia tehtiin eniten eläintuotannossa, missä niiden määrä oli 5,1 % toimijoiden määrästä.

Taulukko 10. Uusintatarkastusten määrä (kpl) tuotantosuunnittain 2011 - 2014

| Tuotantosuunta | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|-----------|---------------|-----------|---------------|------|---------------|
| | kpl | % toimijoista | kpl | % toimijoista | kpl | % toimijoista |
| Kasvinviljely | 10 | 0,2 | 16 | 0,4 | 9 | 0,2 |
| Kasvihuonetuotanto | 2 | 2,4 | - | - | 1 | 1,5 |
| Sienimötuotanto | - | - | - | - | - | - |
| Keruutuotanto | - | - | - | - | - | - |
| Eläintuotanto | 49 | 6,5 | 36 | 4,4 | 27 | 5,1 |
| Alhaisen jalostusasteen valmistustoiminta | - | - | - | - | 2 | 1 |
| Siemenpakkaamot | - | - | 1 | 3,6 | - | - |
| Rehuvalmistajat ja maahantuojat | - | - | - | - | 1 | 2 |
| Elintarvikkeiden valmistus | 1 | 0,2 | 2 | 0,3 | | |
| Yhteensä | 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 |

6 VALVONNAN RESURSSIT

Luomuvalvonnan kustannukset muodostuvat pääosin tarkastajien ja viranomaisten työpanoksesta. Evira ja ELY-keskukset ylläpitävät rekisteritietoja, joiden pohjalta tarkastukset suunnitellaan ja toimeksi annetaan tarkastajille. Tarkastuksen jälkeen tarkastuskertomukset käsitellään virastoissa, jonka toimesta myös mahdolliset lisätoimenpiteet tai selvitykset hoidetaan. Merkittävä osa (44 %) kustannuksista koostuu tarkastajille maksetuista palkkioista ja kilometrikorvauksista.

Luomuvalvonnan käyttämä kokonaistyöaika ei muuttunut edelliseen vuoteen verrattuna, koska Eviran käyttämä resurssi nousi saman verran kuin se ELY-keskuksissa laski (Taulukko 12). Muutos Eviran käyttämässä työpanoksessa johtuu vuoden 2013 jättämän työmäärän purkamisesta lisätyövoimalla sekä työaikaseurannan tarkennuksista. ELY-keskusten hieman laskeneen työpanoksen taustana ovat todennäköisesti hallinnonalan ja alueviranomaisten säästötoimenpiteet, koska työmäärä, eli suoritteiden määrä, ei ole laskenut (taulukot 12 ja 14). Kuten edellisellä vuonna on nähtävissä, että elinkeinon rakennemuutos ja monipuolistunut toiminta tulee vaatimaan kehittyneempiä ja enemmän resursseja vaativia valvontakeinoja.

Taulukko 12. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2012 -2014

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|------|------|------|
| Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv) | 31,8 | 31,9 | 31,9 |
| • Evira | 11,0 | 10,8 | 11,8 |
| o josta Eviran maksullinen htv | 1,83 | 3,33 | 4,2 |
| • ELY-keskus | 20,8 | 21,1 | 20,1 |
| o josta ELY:n maksullinen htv | 10,3 | 13,4 | 14,4 |

Toiminnan kustannusvastaavuus

Luomuvalvonnan kustannusvastaavuudella tarkoitetaan suhdetta valtiolle aiheutuneiden kustannusten ja valtion perittävien maksujen välillä. Suhde voi vaihdella jonkin verran vuodesta toiseen mutta pitkällä aikavälillä on kaikki kustannukset katettava toimijoilta perittävillä maksuilla. Luomuvalvonnan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 98 %. Kustannusvastaavuus oli parempi kuin edellisellä vuonna. Hyvä tulos johtuu siitä, että merkittävä määräraha, joka oli varattu luomutuotteiden näytteenottoa ja analyysikustannuksia varten jouduttiin säästösyistä jättämään käyttämättä.

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

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Evira | 138 | 286 | 344 |
| tarkastus, eli palveluostot | 959 | 961 | 975 |
| ELY-keskus | 630 | 846 | 903 |
| Yhteensä | 1 727 | 2 093 | 2 222 |
| Maksullisen luomuvalvonnan kustannusvastaavuus | 114 % | 95 % | 98 % |

Tehokkuus

Resurssien tehokas hyödyntäminen mitataan vertaamalla työmäärää, eli luomuvalvonnan suoritteiden lukumäärää, käytettyihin työtunteihin ja kustannuksiin. Kokonais työpanos on käytännössä ollut sama viimeisen kolmen vuoden aikana. Työ määrä, ilmaistuna suoritteiden määrällä, on kuitenkin kasvanut paljon (24%) verrattuna vuoteen 2013. Tästä ei kuitenkaan voi vetää suoraa johtopäätöstä tehokkuuden noususta, vaan tämä tarkoittaa, että yhä suurempi osa kokonaisresurssista on käytetty maksulliseen toimintaan (taulukko 14). Tämä näkyy myös taulukon 13 luvuissa Eviran ja ELYjen maksullisen toiminnan kustannusten nousuna. Mittari ”maksullinen toiminta, euroa/suorite,” (taulukko 14) kertoo sen sijaan maksullisen toiminnan tehokkuuden kehityksestä. Sen mukaan on keskimääräinen kustannus per suorite hieman laskeutunut.

Taulukko 14. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2012 -2014.

| Mittari | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------|-------|------|
| Suoritteita (kpl) | 6 433 | 7 217 | 7994 |
| Luomuvalvonnan työpanos *(htv) | 31,8 | 31,9 | 31,9 |
| Suorite (kpl)/työpanos (htv) | 202 | 226 | 250 |
| Maksullinen toiminta, euroa/ suorite (kpl) | 308 | 290 | 278 |

* sisältää virastojen yleishallinnon htv, eli vyörytyksen.

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. Laki elintarvikelain 3§ ja 5§:n muuttamisesta (294/2015) sekä Laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (295/2015) tulevat voimaan 1.5.2015. Molemmat lait mahdollistavat valvontajärjestelmän pieniä muutoksia. Jälkimmäinen laki tuo myös Eviralle lisätehtäviä.
2. Tavoitteena on painottaa tarkastukset niin, että tarkastuksia tehdään vuoden ympäri ja että tarkastuskausi aloitetaan käytännössä jo helmikuussa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan vielä tarkastusten kulun kehittämistä sekä valvonnan käyttämän Elmo tietokannan puutteiden korjaamista.
3. Luomuvalvontaa on yhä enemmän tarkasteltava tuotantotavan tarkastusten ja tuotteiden jäljityksen katkeamattomana ketjuna pellolta kaupan hyllylle – ja takaisin. Kuten tarkastuksia, on jäljityksiä ja ristiin tarkastuksia kohdistettava riskiperusteisesti. Myös toimijoiden tietoisuutta riskiperusteisuudesta on lisättävä esimerkiksi luomusuunnitelmia päivitettäessä. Tarkastusten sisältö on viljelijän itsensä ylläpitämien asiakirjojen kuten suunnitelmien, viljelymuistiinpanojen ja yhteenvetojen olemassaolon ja laadun varmentamista. Riskiperusteisen toimintatavan merkitystä on edelleen korostettava valvonnan kaikille osapuolille.
4. Valtionhallinnolle ja määrättyt säästötavoitteet merkitsevät myös luomuvalvonnan tarkastuspalveluiden organisoinnin ja toimintatapojen uudelleenarviointia ja kehittämistä. Erityisesti odotetaan, että osallistumalla sähköisten palveluiden kehittämiseen voidaan sekä saavuttaa säästöjä että vähentää hallinnollista taakkaa. Sähköiset palvelut voisivat olla mahdollisuus asiakkaille hoitaa hakemus-, ilmoitus- ja lupaprosessit sähköisesti sekä mahdollisuuksia valvonnan vaatimien asiakirjojen (esimerkiksi luomusuunnitelmien ja varastotaseiden) ylläpitoon verkkopalveluna.
5. Tarkastajien ohjaus – ja arviointikäynneillä yhtenäistetään tarkastajien toimintatapa huomioimalla kehittämiskohteet koulutuksessa ja ohjeistuksessa.
6. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan tehostamiseksi Evira jatkaa erityisesti elintarvikevalvojille ja vähittäismyyntipaikoille annettavan ohjeistuksen kehittämistä. Luomuelintarvikkeiden riittävä valvonta vähittäiskaupassa on asetettu myös monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman mukaiseksi strategiseksi tavoitteeksi.
7. Toimintatavat luomutuotteiden näytteenottoon ja näytteiden analysointiin liittyen on edelleen kehitettävä mahdollisemman tarkoituksenmukaiseksi ja taloudelliseksi.
8. Toimijoille määrättyjen korjaavien toimenpiteiden toteutumista olisi syytä varmistaa nykyistä järjestelmällisemmin. Tätä varten päivitetään ohjeistus miten esim. uusintatarkastuksella jonkin puutteen korjaaminen määrääjassa varmennetaan.

Taulukko 15. Suunnitellut toimenpiteet luomuvalvonnan kehittämiseksi

| Toimenpide | Toteuttamisvuosi | | | | |
|---|------------------|---------------|--------|--------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Huomioidaan luomuvalvonnasta annettujen lakien tuomat muutostarpeet ohjeissa | x | Pysyvä muutos | | | |
| Tarkastusten vuosirytmien tasoittaminen | x | x | x | pysyvä | |
| Elintarvike- ja rehunvalmistuksen raaka-ainerien ristiintarkastukset ja jäljittäminen maatalle | x | x | pysyvä | | |
| Osallistutaan sähköisten palveluiden kehittämiseen | x | x | x | x | x |
| Hyödynnetään ohjaus- ja arviointikäynnit paremmin | pysyvä | | | | |
| Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan parempi ohjeistaminen, luomuvaatimusten tarkastaminen OIVA tarkastusten yhteydessä, | x | x | pysyvä | | |
| Näytteenottoon ja analysointiin liittyvien toimintatapojen vakiinnuttaminen | x | pysyvä | | | |
| Toimijoille annettujen korjaavien toimenpiteiden varmistaminen, (mm. uusintatarkastuksilla), | | x | x | pysyvä | |

