

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2016



Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2016



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 6.6.2017
Dnro: Evira 1075/0411/2017

Elintarviketurvallisuusvirasto
Luonnonmukainen tuotanto

Hyväksyjä	Arja Kaiponen
Esittelijä	Beata Meinander
Lisätietoja	Beata Meinander

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA.....	5
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN.....	6
2.1 TOIMIJOIDEN JA TARKASTUSTEN MÄÄRÄT	6
2.1.1 Eviran ja ELY- keskusten myöntämät luvat	10
2.1.2 Ainesosaluvat sekä vientisertifikaatit.....	10
2.2 TARKASTUSTEN KOHDENTAMINEN	11
2.2.1 Kasvintuotannon tarkastukset	11
2.2.2 Eläintuotannon tarkastukset.....	11
2.2.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset	12
2.2.4 Rehualan toimijoiden valvonta	13
2.2.5 Lisäysoaineiston pakkaustoiminnan tarkastukset.....	13
2.2.6 Kuntien suorittama markkinavalvonta.....	14
2.2.7 Valviran luomualkoholivalvonta.....	15
2.2.8 Tarkastusten ajoittuminen	15
2.3 NÄYTTEENOTTO LUOMUTUOTTEISTA	17
2.3.1 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen ja analyysitulokset	17
2.3.2 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen alkutuotannossa	17
2.3.3 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen elintarviketuotannossa	19
2.3.4 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen luomurehujen valvonnassa	20
2.3.5 Näytteenotto tuonnissa ja sisämarkkinakaupassa.....	21
2.3.6 Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus näytteenoton perusteella	21
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	22
3.1 TODETUT POIKKEAMAT JA NIIDEN YLEISYYS	22
3.2 POIKKEAMA-ANALYYSI.....	24
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	27
4.1 EVIRAN SISÄINEN AUDITOINTI.....	27
4.2 ELY-KESKUKSET	27
4.3 VALTUUTETUT TARKASTAJAT	27
4.4 LUOMUTUOTANNOSSA KÄYTETTYJEN TORJUNTA-AINEJÄÄMIEN VALVONNAN ARVIOINTI	29
4.5 ASIAKASPALAUTTEET	29
4.6 LUOMUVALVONTAJÄRJESTELMÄN ARVIOINTI 2016 (DG SANTE) JA 2014 (FVO)	30
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	31
5.1 TOIMIJOIDEN SÄÄDÖSTEN TUNTEMUKSEN VARMISTAMINEN	31
5.2 TOIMIJOILLE MÄÄRÄTYT TOIMENPITEET JA KORJAAMISTOIMENPITEIDEN VARMISTAMINEN	31
6 VALVONNAN RESURSSIT	36
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	38

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2016

Luonnonmukainen tuotanto eli luomu on tuotantotapa, johon saa viitata maataloustuotteissa, rehuissa, elintarvikkeissa ja alkoholijuomissa vain silloin, kun tuotantotapaa koskevia säännöksiä on noudatettu. Luomulle on koko EU:n alueella yhteiset säädökset, joita sovelletaan myös EU:n ulkopuolelta tuotaviin tuotteisiin. 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 sisältää myös Tullin, sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran luomuvalvonnan tulokset.

Tämä raportti ei koske Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtäviä luomuvalvonnassa.

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Luomuvalvonnalla varmistetaan, että luomualan toimijat noudattavat lainsäädännön vaatimuksia ja että markkinoilla olevat luomutuotteet ovat aidosti luomua. Toimiva valvontajärjestelmä vahvistaa osaltaan kotimaisen luomutuotannon kehittymismahdollisuuksia varmistaessaan, että kuluttajan luottamus tuotteita kohtaan säilyy.

Luonnonmukaisen tuotannon valvonta toteutui suunnitellusti ja valvonnan vaikuttavuustavoite, ts. että kuluttaja voi luottaa luomumerkintöihin, saavutettiin. Yli 98 % valvontajärjestelmään ilmoittautuneista toimijoista noudatti tuotantoon liittyviä ehtoja. Vähittäismyynnin markkinavalvonnan tulosten perusteella kuluttaja voi luottaa luomumerkintöjen oikeellisuuteen. Myös toista kertaa toteutettu 5 %:in näytteenotto osoitti, että torjuntainejäämien riski luomumaataloustuotteissa ja -elintarvikkeissa on pieni.

Tuotannossa havaittiin jonkin verran markkinointikieltoihin johtaneita sääntöjenvastaisuuksia. Niiden määrä alkutuotannossa on edelleen laskussa. Noin yhdelle prosentille alkutuotannon ja noin kahdelle prosentille elintarvikkeiden valmistuksen ja maahan tuonnin toimijoista määrättiin markkinointikielto (Taulukko 1).

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa.

Markkinointikieltoja saaneiden %-osuus toimijoista	2014	2015	2016
Kasvintuotanto	3,6	1,4	1,2
Eläintuotanto	3,2	2,0	0,8
Rehunvalmistus ja maahantuonti	2,2	2,0	0,0
Elintarvikkeiden valmistus ja maahantuonti	0,2	1,3	2,0
Alkoholijuomien valmistus ja myynti		0	0

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

2.1 Toimijoiden ja tarkastusten määrät

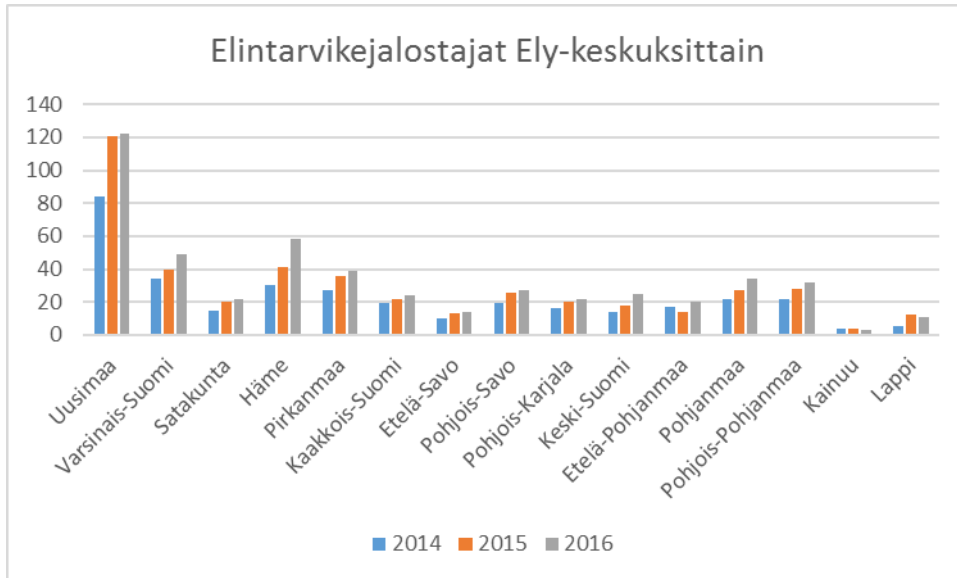
Luomuvalvontaan kuuluvien toimijoiden määrä pysyi edellisen vuoden tasolla. Vuoden lopussa valvonnassa oli 5241 toimijaa (Taulukko 2). Toimijoista 83 prosenttia on alkutuotannon toimijoita eli maatiloja ja vastaavia. Niiden kokonaisläisy oli 165 toimijaa.

Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 84 uutta eläintuotannon ja neljä uutta mehiläishoidon toimijaa. Eläintuotannon valvonnasta poistui 22 eläintuotannon ja kaksi mehiläishoidon toimijaa. Luomueläintilojen määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna seitsemällä prosenttiyksiköllä ollen vuoden lopussa 959 toimijaa.

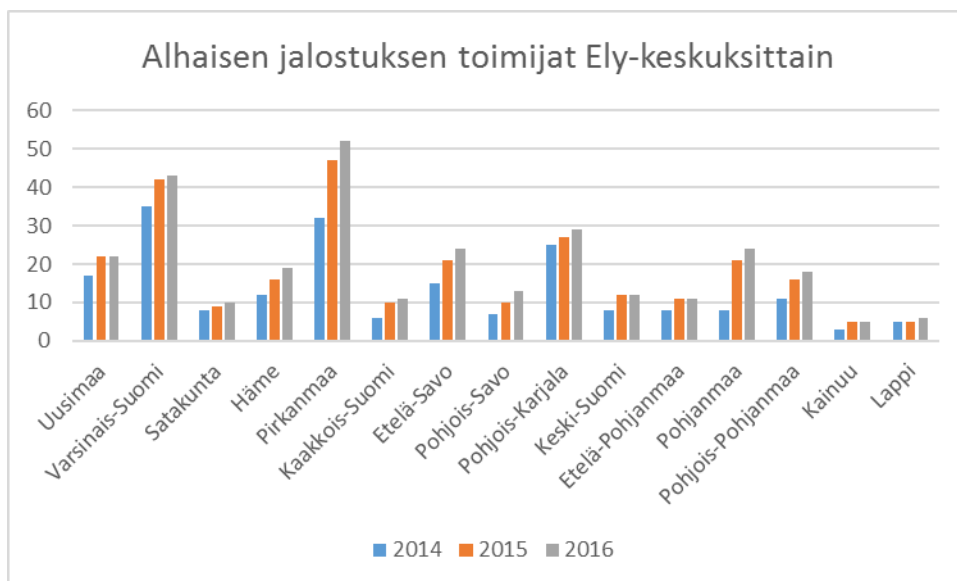
Emolehmätiloja oli luomuvalvonnassa vuoden lopussa 28 tilaa edellisvuotta enemmän. Emolehmiä oli tilalla keskimäärin 36. Vuoden lopussa maamme 59 000 emolehmästä luomuvalvonnassa oli noin 31 %. Luomumaidontuotantotilojen lukumäärä väheni edellisvuodesta kolmella toimijalla, mutta keskilehmäluku nousi yhdellä ollen 56 lypsylehmää tilalla. Maamme kaikista uuhista noin 30 % oli luomuvalvonnassa. Emolehmätuotanto ja lammastalous perustuvat laidunten ja karkearehujen laajamittaiseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen, ja siten näissä tuotantomuodoissa siirtyminen tavanomaisesta tuotannosta luomutuotantoon on yleensä toteutettavissa melko pienillä muutoksilla. Luomumunia tuotettiin edellisvuoden tapaan 48 tilalla. Luomumehiläispesien määrä laski hieman edellisvuodesta.

Luomuelintarviketuotannon valvontaan liittyi 67 uutta toimijaa ja valvonnasta poistui 28 toimijaa. Edellisten vuosien tapaan oli luomuelintarviketoimijoiden määrässä nähtävissä hienoista kasvua. Valvontakohteiden lukumäärä vuoden lopussa oli 697.

Kuvassa 1 on esitetty luomuelintarvikejalostajien jakauma ELY-keskusalueittain ja kuvassa 2 mautiloilla tehtävä elintarvikkeiden jalostus (alhainen jalostus).



Kuva 1. Eviran valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat ELY-keskuksittain vuosina 2014 - 2016.



Kuva 2. ELY-keskusten valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat (alhainen jalostus) ELY-keskuksittain vuosina 2014 - 2016.

Taulukko 2. Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät vuosina 2014 – 2016.

	2014	2015	2016
Luomutoimijoita	4 840	5 044	5241
Luomualkutuotanto *	4 119	4 191	4356
- joista valvottuja luomueläintiloja	825	899	959
- uusia toimijoita	111	304	251
Luomuelintarviketoimijat/ -valvontakohteet	651	674**	697**
- joista uusia toimijoita	66	51	67
Luomurehutoimijat	45	45	47
- joista uusia toimijoita	1	2	2
Luomusiemenpakkaamot	25	25	25
- joista uusia toimijoita	0	1	1
Luomualkoholitoimijat	ei lukua	109	116

* Maatilojen lisäksi luvussa ovat mukana myös toimijat, joilla ainoastaan kasvihuone-, sienimö- tai hunajantuotantoa.

** Luvussa ovat mukana alihankintatoimijat.

Taulukossa 3 esitetään luomuvalvonnan toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2016.

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2016.

	Tarkastusten lkm	Tarkastettujen toimijoiden osuus kaikista (%)
Alkutuotanto		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	5 366	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	433	8
- joista luomukotieläintiloilla	860	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille tai koti eläintiloilla	311	6
- ylimääräiset tarkastukset alkutuotannossa	325	8
- joista kotieläintiloilla	111	12
- näytteet	322	8
Elintarvikkeet		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	507	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	66	
- ylimääräiset tarkastukset	36	5,2
- joista ennalta ilmoittamattomia	34	4,9
- näytteet	46	6,8
Rehualantoimijat		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset, toteutuneet	47	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	0	-
- alkutarkastukset uusille toimijoille	2	-
- ylimääräiset tarkastukset	2	4,3
- näytteet	23	48
Siemenpakkaamo		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	25	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	1	4
- näytteet	1	4
Alkoholijuomat / Valvira		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	16*	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	2	
- ylimääräiset tarkastukset	-	-
- joista ennalta ilmoittamattomia	1	5
- näytteet	10 / 116 toim.	8,6
Tuontielintarvikkeet / Tulli		
- näytteet	349 / 65 toim.	
Yhteensä		
Luomutarkastukset	6706	
Näytteet	751	

Valviralla on rekisterissä 20 luomualkoholin valmistajaa, joista kuusi ei vuonna 2016 valmistanut luomutuotteita. Kaikilla paitsi yhdellä luomuvalmistajalla tehtiin vuositarkastus. Muita toimijoita (tukkumyyjät) Valvira valvoo osana yleistä alkoholivalvontaa.

2.1.1 Eviran ja ELY- keskusten myöntämät luvat

Kasvintuotannon poikkeuslupien kokonaismäärä pysyi edellisen vuoden tasolla. Siirtymävaiheen lyhentämistä koskevat poikkeusluvat vähenivät, mutta huonon siemenvuoden (2015) takia lupien määrä tavanomaisesti tuotetun lisäysaineiston käyttöön kasvoi viidenneksen (Taulukko 4a.)

ELY-keskukset myönsivät eläintuotannon poikkeuslupia edellisvuotta huomattavasti enemmän (Taulukko 4a). Tämä johtui uudesta, FVO:n suositukseen perustuvasta eläinten nupouttamiseen liittyvästä luvasta. Nupoutuslupia myönnettiin vuoden 2016 aikana yhteensä 182 kappaletta ja eniten alueilla, joilla luomunautoja on paljon. Lupa eläinten nupouttamiseen on kertaluonteinen, joten näiden lupien määrä tulee pienemmäksi tulevana vuosina huomattavasti. Eniten eläintuotannon poikkeuslupia myönnettiin Etelä-Pohjanmaan (45 kpl), Pohjois-Pohjanmaan (35 kpl) ja Varsinais-Suomen (32 kpl) ELY-keskusten alueilla. Lapin ELY-keskus ei myöntänyt yhtään eläintuotannon poikkeuslupaa.

Poikkeuslupia naaraspuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin 26 kappaletta. Näiden poikkeuslupien kohtuullisen suuri määrä kuvaa luomutilojen laajentamissuunnitelmia ja siitä, että tilan toimintaan soveltuvia luomueläimiä ei ole riittävästi tarjolla laajentaville tiloille.

Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorikoiden hankintaan myönnettiin 36 poikkeuslupaa (2016: 49 luomumunantuottajaa, ml. pienet, muutamien kanojen luomukanalat). Luvista 14 myönnettiin Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Tavanomaisesti kasvatettujen kananuorikoiden hankinnan poikkeuslupien runsas määrä kertoo määrällisesti tasaisesta luomumunantuotannosta. Luomumunantuottajia olikin vuonna 2016 jo yhdentoista ELY-keskuksen alueella. Viidelle toimijalle myönnettiin poikkeuslupa tavanomaisesti kasvatettujen, alle kolmen päivän ikäisten untuvikkojen hankkimiseen.

Nautojen kytkettynä pitämiseen pienillä, alle 30 eläinyksikön tiloilla, myönnettiin yksi poikkeuslupa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueelle. Etelä-Savon ELY-keskus myönsi yhden poikkeusluvan mehiläisparvien hankkimiseen tavanomaiselta mehiläistarhailta uusien mehiläistarhojen muodostamiseksi.

Yhtään poikkeuslupaa käyttää tavanomaista rehua luomueläintuotannossa ei haettu vuonna 2016. Tämä kuvastanee toimijoiden parantunutta rehuntuotannon suunnitelmallisuutta ja luomurehujen saatavuutta.

2.1.2 Ainesosaluvat sekä vientisertifikaatit

Evira myöntää luomutoimijoille vuosittain sertifikaatteja vientiä varten. Vuonna 2016 vientisertifikaatteja myönnettiin yhteensä 159 kpl, mikä on enemmän kuin vuonna 2015.

Lisäksi Evira myöntää ainesosalupia, sellaisille elintarvikealan toimijoille, jotka eivät löydä tarvitsemaansa luomuaineesosaa markkinoilta. Vuonna 2016 näitä lupia myönnettiin kolme kappaletta.

Taulukko 4a. Luomuvalvonnassa tehdyt lupapäätökset ja vientisertifikaatit 2014 – 2016 (kpl).

Lupa	2014	2015	2016
ELY-keskusten lupapäätökset yht.	1 189	1 242	1 548
Rinnakkaisviljely	9	14	11
Siirtymävaiheen lyhentäminen	191	343	269
Peitatus siemenen käyttö	26	25	30
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, tapauskohtainen	906	803	987
Eläintuotannon luvat	57	57	251
Eviran lupapäätökset yht.	67	33	26
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, yleinen lupa	26	31	23
Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa	0	0	0
Maahantuontilupa	38	*	*
Ainesosalupa	3	2	3
Kaikki luvat yhteensä	1256	1275	1574
Vientisertifikaatit			
- Alkutuotanto	1	0	0
- Elintarviketuotanto	163	129	159
- Rehualantoimijat	0	0	1
Sertifikaatit yhteensä	164	129	160
Kaikki luvat ja sertifikaatit yhteensä	1420	1404	1734

* luomutuotteiden maahantuonnin lupakäytäntö poistettiin kesällä 2014

2.2 Tarkastusten kohdentaminen

2.2.1 Kasvintuotannon tarkastukset

Kasvintuotannon tarkastusten painopisteenä oli maataloustuotteiden markkinavalvonta, erityisesti maatalojen välinen rehukauppa, jossa valvottiin tuote-erien jäljitettävyyttä. Normaaliin luomutarkastusten yhteydessä tehdyissä jäljityksissä ei havaittu poikkeamia, jotka olisivat antaneet aiheutta tarkempiin ristiintarkastuksiin.

2.2.2 Eläintuotannon tarkastukset

Eläinvalvonnan tuotantotarkastuksilla oli painopisteenä ostetut ja myydyt luomurehut. Niiltä tiloilta, jotka olivat ostaneet luomurehujä, selvitettiin, onko toimija tarkastanut myyjän asiakirjaselvityksen voimassaolon ja onko saateasiakirjassa/ostolaskussa luomuviittaus (esim. viljapassi, vaatimuksenmukaisuusvakuus).

Jos luomurehujä oli myyty, selvitettiin, onko myydyistä luomurehuista saateasiakirjassa/myyntilaskussa luomuviittaus (esim. viljapassi, vaatimuksenmukaisuusvakuus) ja

voiko myydyn erän jäljittää sisäisesti viljelylohkolle ja –vuodelle. Lisäksi selvitettiin, onko kyseisen lohkon tapahtumista pidetty lohkokirjanpitoa.

Tarkastuslomakkeella esitetyt kysymykset käytiin läpi tarkastuksen yhteydessä. Muutamissa tapauksissa todettiin esim. vaadittavien saateasiakirjojen puuttuvan. Tällöin toimijat toimittivat tarvittavat asiakirjat myöhemmin ELY-keskukseen. Joissain tapauksissa tarkastaja ei ollut vastannut painopistekysymyksiin, mikä on vastoin annettua ohjeistusta. Tarkastajia on muistutettu koulutuksessa ottamaan kantaa kaikkiin tuotantotarkastuslomakkeella oleviin kohtiin, ml. painopistekysymykset, koska ELY-keskuksen päätös perustuu tarkastajan pöytäkirjamerkintöihin.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 111 kappaletta, mikä on 11,6 % ELY-keskusten eläintuotantotoimijoiden lukumäärästä. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin edellisvuoden tapaan tavoitetta (20 %) vähemmän, mikä saattaa myös johtua muutamien tarkastusten kirjautumisesta seuraavan vuoden puolelle. Ylimääräiset tarkastukset kohdistettiin uusiin toimijoihin ja tiloille, jotka valittiin edellisen kauden tuotantotarkastusten havaintojen ja riskinarvioinnin perusteella. Uusintatarkastuksia tehtiin eläintiloille yhteensä 13 ja ne kohdistuivat tiloille, joiden toiminnassa oli tuotantotarkastuksessa havaittu puutteita.

2.2.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset

Koko luomuvalvonnan painopisteenä olleen markkinavalvonnan osalta Evirassa tehtiin muutamia tuotetarkastuksia mm. kuluttajilta tulleiden epäilyjen perusteella. Nämä johtivat valvontaan liittymiskehotuksiin tai ristiintarkastuksiin ulkomaisten tarkastuslaitosten kanssa. Lisäksi osa luomuelintarvikenäytteistä haettiin ”markkinoilta” eli vähittäismyymäliikkeestä.

”Byrokratian purku -talkoiden” osana luomuvalvonnassa otettiin käyttöön yleisten pakkausmerkintäsäädösten mukainen ”välittömän myynnin”-käsite. Siinä kaupan merkintävelvoitteita helpotettiin siten, että välittömässä myynnissä olevien tuotteiden merkintöjä ei tarvitse enää tehdä tuotepakkauksiin. Tällä logiikalla myöskään esim. paloiteltuihin juustoihin ei tarvitse enää tehdä erikseen luomumerkintöjä. Koska merkintävaade poistui, poistui myös tarve pitää ko. vähittäismyymäliikkeet Eviran valvonnassa, joten tämän seurauksena valvonnasta poistettiin yhteensä 17 toimijaa.

Luomuelintarviketoimijoille tehdyillä tuotantotarkastuksilla oli painopisteenä vuonna 2016 ulkoinen jäljitettävyyden selvittäminen. Tarkastajien tuli selvittää, ostavatko luomutoimijat luomutuotteita sellaisilta toimijoilta, jotka eivät kuulu valvontaan tai myyvätkö sellaiselle toimijalle, joiden tulisi kuulua valvontaan, mutta jotka eivät ole vielä liittyneet valvontaan. Tätä varten tarkastuksilla käytiin läpi toimijoiden kirjanpidosta luomutuotteiden toimittajien luomutodistukset sekä myyntitilastoja. Puutteita luomutodistusten tarkastamisessa todettiin 33 tapauksessa. Usein kyseessä oli uusi luomutoimija, joka ei ollut vielä sisäistänyt luomun perussääntöä eli sitä, että luomutoimijan tulee aina varmistaa ketjussa edeltävän toimijan kuuluminen valvontaan (luomutodistus). Viittä toimijaa kohotettiin tämän seurauksena liittymään luomuvalvontaan.

Jäljitettävyyden tarkastamisesta erillisellä jäljitettävyydenlomakkeella on tullut vakiokäytäntö luomuelintarviketarkastuksilla. Vuoden 2015 tapaan tarkastettiin elintarvike-erien

jäljitettävyys kaikissa tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheissa. Lisäksi tehtiin ristiintarkastuksia eri toimijoiden välillä jäljitettävyyden varmentamiseksi luomuelintarvikkeiden koko ketjussa. Käytännössä tämä toteutettiin niin, että tarkastuskohteita toimeksi annettaessa pyrittiin yhdelle tarkastajalle antamaan tarkastettavaksi useita saman elintarvikeketjun toimijoita, jolloin tarkastajalle syntyy kokonaiskuva tuotteiden liikkeistä ja määristä. Myös tämä käytäntö on vakiintunut luomuelintarviketarkastuksilla.

Markkinointikielloista seurasi päivitetyn ohjeistuksen mukainen uusintatarkastus, jossa varmennettiin, että korjaavat toimenpiteet on tehty. Lisäksi näytteenotossa otettiin huomioon mahdolliset riskitoimijat eli jos vuositarkastuksella tai jostain muusta lähteestä saatiin tietoa, että toimija ei noudata luomusäädöksiä, toimijalle määrättiin näytteenotto. Nämä näytteenotot eivät johtaneet markkinointikieltoihin tai muihin valvontatoimenpiteisiin.

2.2.4 Rehualan toimijoiden valvonta

Komission luomuauditointiraportti Suomen luomuvalvonnasta vuodelta 2014 peräänkuulutti jäljitettävyttä koko luomusektorilla. Raportissa oli myös vaatimus, että ylimääräisiä tarkastuksia tulee tehdä toimioille ennalta ilmoittamatta. Jäljitettävyys oli vuonna 2015 luomurehujen valvonnan painopistealue, koska siihen liittyviä poikkeamia todettiin eniten edeltävän vuoden tarkastuksilla. Vuonna 2016 jäljitettävyydestä tarkastuksia jatkettiin ylimääräisillä luomurehutarkastuksilla. Ylimääräiset luomurehutoimijoiden tarkastukset toteutettiin rehualan toimijoille ennalta ilmoittamatta.

Vuoden 2016 tarkastuksilla painopisteenä oli toimijan laatujärjestelmä, jossa oli edellisenä vuonna todettu eniten sääntöjenvastaisuuksia. Toimijoille laadittiin lyhyt tiedote, jossa kerrottiin, miten laatujärjestelmää voi kehittää. Viesti toimijoille oli, että laatuajattelu parantaa toiminnan luotettavuutta ja sillä voi pienentää toimintaan kohdistuvia riskejä. Tiedote on lähetetty luomurehualan toimijoille sähköpostilla, ja se löytyy Eviran internetsivuilta. Painopistealue huomioitiin myös luomurehutarkastajien koulutuksessa.

2.2.5 Lisäysaineiston pakkaustoiminnan tarkastukset

Valvonnan painopisteenä oli luomusuunnitelmien ajantasaisuus. Kaikilta luomupakkaamoilta tarkastettiin luomusuunnitelmat, ja mikäli niissä oli puutteita/eroa käytäntöön nähden, päivitetty suunnitelma tuli toimittaa Eviraan ennen päätöksentekoa.

Lisäysaineiston pakkaustoiminnan riskit liittyvät yleensä siemenkauppalaan piiriin kuuluviiin asioihin, joten ne hoidetaan Eviran siemenkaupan markkinavalvonnan toimesta.

2.2.6 Kuntien suorittama markkinavalvonta

Monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa oli luomuvalvonnan strateginen toimenpide vuosille 2014 – 2016 luomutuotteiden markkinavalvonnan kehittäminen ja toteuttaminen. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan tehostamiseksi luodut ohjeet vähittäismyyntipaikoille ja elintarvikevalvojille olivat käytössä toista vuotta, ja osoittautuivat riittäviksi. Valvontatulosten seuraamiseksi täsmennettiin ohjeistus elintarvikevalvonnassa käytössä olevan KUTI -tietojärjestelmän luomuelintarvikkeita koskevan pohjatiedon antamisesta, sekä ohjeistus tarkastustiheydestä.

Mikkelin ammattikorkeakoulun (MAMK) kolmevuotinen hanke ”Viesti luomusta oikein” tuki monivuotisen strategisen toimenpiteen onnistumista. Hankkeen puitteissa MAMK tuotti oppaan ’Viesti luomusta oikein’ ja piti lukuisia koulutustilaisuuksia luomumerkinnoistä, oikeasta luomuviestinnästä ja luomuun liittyvistä erilaisista dokumenteista. Hanke kokosi toimintaohjeistusta ja opetusmateriaalia ammattikeittiöille ja kaupan alalle luomutuotteiden vastaanotosta, varastoinnista ja käytöstä. Myös markkinavalvonnan näkökulma otettiin huomioon.

Markkinavalvonnan tarkastuksella tehdään havaintoja luomumerkinnoista tuotteissa ja irtotuotteiden mukana kulkevissa asiakirjoissa sekä valvontaketjun katkeamattomuudesta. Kuntien elintarvikevalvojat tarkastivat luomutuotteiden myyntiä OIVA-ohjeistuksen pohjalta yhteensä 167 tarkastuksella (Taulukko 4b).

Taulukko 4b. Markkinavalvonnan tarkastusten lkm vuosina 2014 – 2016.

	Tarkastuksia	2014	2015	2016
Tarkastettujen kohteiden lkm		ei tietoa	43	165
Tarkastusten lkm, joista			43	167
	vähittäismyyntipisteitä		26	146
	tarjoilupaikkoja		12	14
	valmistajia		5	7

Viranomaisen kirjaa tarkastuksen tuloksen asteikolla A, B, C, D, ja tekee tarvittaessa uusintatarkastuksen korjaavien toimenpiteiden varmistamiseksi. Asteikkoa käytetään seuraavasti: A: Toiminta on vaatimusten mukaista, B: Toiminnassa on pieniä epäkohtia, jotka eivät johda kuluttajaa harhaan, C: Toiminnassa on epäkohtia, jotka johtavat kuluttajaa harhaan. Epäkohdat on korjattava määräajassa ja D: Toiminnassa on epäkohtia, jotka johtavat kuluttajaa vakavasti harhaan tai toimija ei ole noudattanut annettuja määräyksiä. Epäkohdat on korjattava välittömästi.

Toimijoista 95 % oli osannut huomioida luomusäädökset toiminnassaan. Kahdeksalle (5 %) toimijalle valvoja antoi ohjausta ja neuvontaa pienen epäkohdan johdosta (Taulukko 4c).

Taulukko 4c. Markkinavalvonnan tarkastusten tulokset vuosina 2015 – 2016.

Tulokset asteikolla –		Korjaava toimenpide	Osuus tarkastetuista	
			2015	2016
A	Kaikkia ehtoja noudatettu	Ei toimenpiteitä	95 %	95 %
B	Pieni epäkohta	Ohjausta ja neuvontaa	5 %	5 %
C	Harhaanjohtava toiminta	Kehotus korjata määräajassa	0 %	0 %
D	Vakavasti harhaanjohtava toiminta	Pakkotoimi tai kieltä, epäkohta on korjattava välittömästi	0 %	0 %

2.2.7 Valviran luomualkoholivalvonta

Valviran luomuvalvontasuunnitelman mukaisesti Valvira tarkastaa vuosittain kaikki valvontajärjestelmään alkoholijuomien valmistajana liittyneet toimijat (21 toimijaa vuonna 2016). Alkoholijuomien tukkumyyjien (99 toimijaa vuonna 2016) osalta valvonta toteutetaan pääsääntöisesti tuotevalvontana ja osana muuta tukkumyyjien riskiperusteista valvontaa. Luomutuotteita tutkitaan vähintään 5 % Valviran luomuvalvontajärjestelmään kuuluvien toimijoiden määrästä.

Valmistajien osalta suunnitellut tarkastukset suoritettiin pois lukien ne valmistajat, jotka olivat ilmoittaneet Valviralle, etteivät ne toistaiseksi valmista luomutuotteita (6 kpl). Lisäksi yhden valmistajan tarkastus siirtyi vuoden 2017 puolelle. Tukkumyyjien luomuvalvonta toteutettiin edelleen pääsääntöisesti alkoholirekisterien avulla. Toiminnassa olevien luomualkoholijuomia markkinoivien tukkumyyjien tiloissa ei varsinaisia luomutarkastuksia tehty, mutta luomuun liittyvää valvontaa tehtiin valvontasuunnitelman mukaisten tukkumyyjien valvontatarkastusten yhteydessä.

Luomutuotteista (10 viiniä) tutkittiin kasvinsuojeluainejäämät ja SO₂-pitoisuus Tullilaboratoriossa. Tuotteista ei löytynyt jäämiä ja SO₂-pitoisuudet alittivat lainsäädännön raja-arvot.

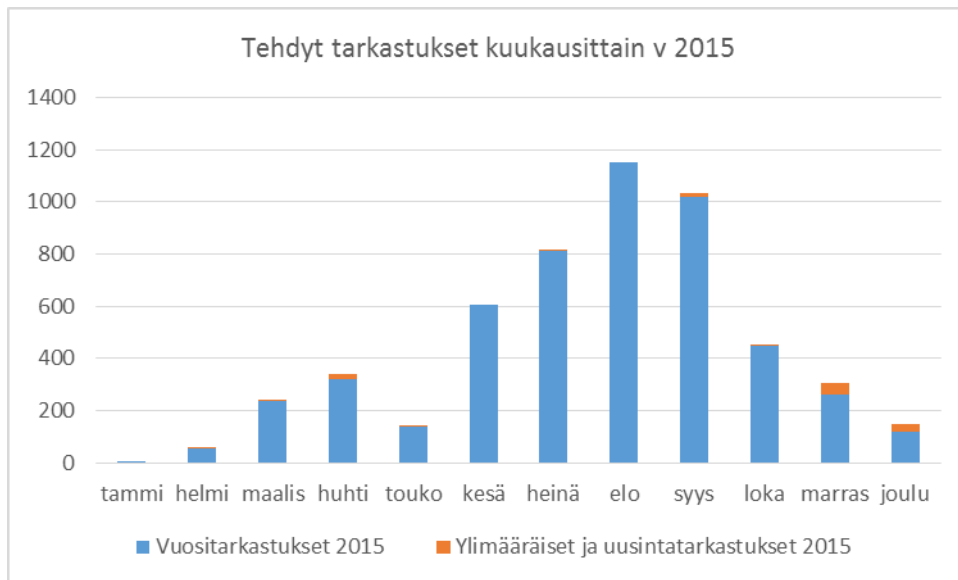
Tyypillisiä tarkastuksella havaittuja puutteita olivat puuttuvat tai vanhentuneet asiakirjaselvitykset. Valmistajien tarkastuksilla annettiin yhdeksän huomautusta (9/120 toimijaa -> 7,5 %). Huomautukset liittyivät puuttuviin asiakirjaselvityksiin ja hieman virheelliseen maatalousperäisten raaka-aineiden alkuperämerkintään etiketissä. Luomutuotteille ei annettu vuoden 2016 aikana markkinointikieltoja.

Toimijoiden lainkuuliaisuus on pysynyt samalla tasolla kuin aikaisempina vuosina. Luomuvaatimusten noudattaminen ja pakkausmerkintöjen oikeellisuus on viime vuosina parantunut.

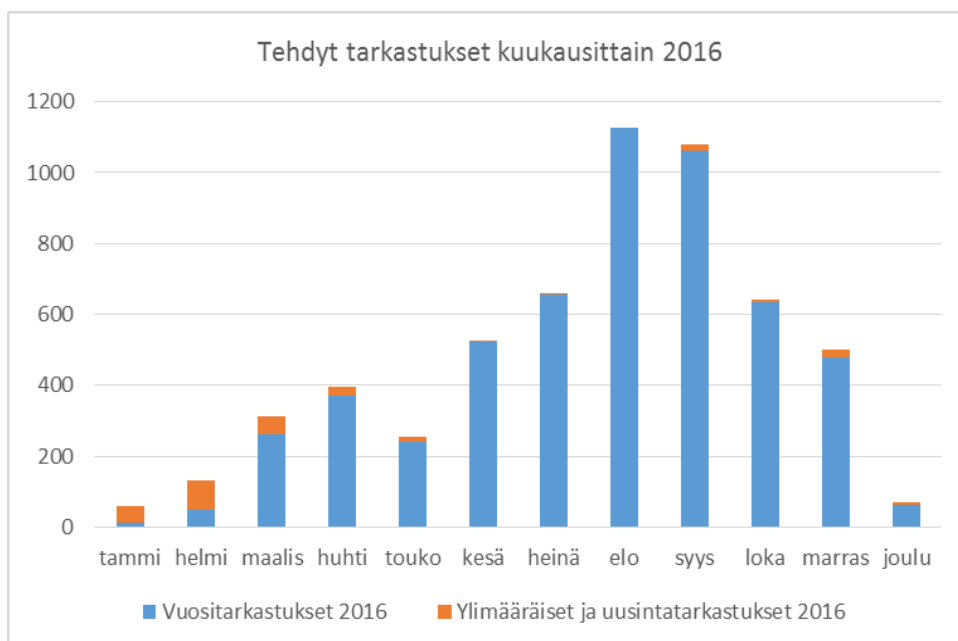
2.2.8 Tarkastusten ajoittuminen

Luomuvalvonnan kehittämistoimenpiteenä ohjeistettiin ELY-keskuksia toimeksiantamaan tarkastukset siten, että tarkastuksia tehdään vuoden ympäri. Erityisesti maataloustuotannon tarkastukset ovat ajoittuneet loppukesään ja alkusyksyyn ja aiheuttaneet

työruuhkan valvontaviranomaisille loppuvuodesta. Työruuhka saattaa muodostaa riskin valvontatoiminnan luotettavuudelle ja joustavuudelle, kun on tarve selvittää poikkeuksellisia tapauksia. Tarkastusten epätasainen jakautuminen aiheuttaa myös sen, että valtuutettujen tarkastajien määrä on jouduttu pitämään suurena. Tavoitteeseen pääsemiseksi Evira pyysi ELY-keskuksia suunnittelemaan tarkastusten ajoituksen ennalta. Tarkastusten tehokkuuden ja laadun kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että jokainen tarkastaja tekisi vähintään 60 tarkastusta vuodessa. Kuvissa 3 ja 4 esitetään tarkastusten ajoittuminen vuosina 2015 ja 2016.



Kuva 3. Tehdyt tarkastukset vuonna 2015.



Kuva 4. Tehdyt tarkastukset vuonna 2016.

2.3 Näytteenotto luomutuotteista

2.3.1 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen ja analyysitulokset

Luomuvalvonta tekee näytteenottoa, jonka avulla Eviran ja ELY -keskusten valvomien toimijoiden luomutuotteista selvitetään mahdollisten kiellettyjen aineiden käyttöä. Näytteenotossa pääpaino oli suoraan varastolta ja maataloilta otetussa viljassa, sillä luomuviljan tuotannon suuri volyymi voi kasvattaa riskiä väärinkäytöksille. Lisäksi näytteitä otettiin tasaisesti kaikista kasvituotteista sekä eläinperäisten tuotteiden osalta naudan- ja lampaanlihasta, kananmunista, hunajasta ja maidosta sekä elintarvikejalostajien tuotteista.

Alkutuotannon tuotteissa ei havaittu kiellettyjä aineita. Jatkojalostajien tuotteista tehtiin kolme kasvinsuojeluainelöydystä. Luomuelintarvikejalostajilla on usein sekä tavanomaista että luomutuotantoa, mikä voi aiheuttaa raaka-aineiden sekoittumista varastoinnissa tai valmistusvaiheessa. Näytteenoton tulosten sekä luomuvalvonnan jatkoselvitysten perusteella tavanomaisten ja luomuraaka-aineiden erilläänpito valmistusvaiheessa on kohta, johon toimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi elintarvikejalostajien tulee kiinnittää huomiota luomuraaka-aineiden luomuisuuden varmentamiseen.

2.3.2 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen alkutuotannossa

Suunnitelman mukaan kultakin ELY-keskusalueelta tuli ottaa näytteitä 5 % toimijoiden lukumäärästä (Taulukko 5). Tavoite täyttyi tai ylittyi kaikilla muilla ELY-keskusalueilla paitsi Etelä-Pohjanmaan alueella, josta ei saatu tavoitteen mukaista määrää viljanäytteitä suoraan varastolta.

Taulukko 5. Alkutuotannon näytteet ELY-keskuksittain 2016.

ELY-keskus	Toimijoiden määrä	Tavoite näytemäärä (5 %)	Vilja	Maito	Liha	Peruna	Kasvihuonevihannekset	Kasvikset ja juurekset	Kanan-muna	Hunaja	Marjat ja hedelmät	Vilja maataloilta	Elintarvikkeet maataloilta
01 Uusimaa	345	17	19								8*		2
02 Varsinais-Suomi	344	17	11			1	2	1			3*		2
03 Satakunta	162	8	5			2	2	2					1
04 Häme	182	9	5				1	2			2*		1
05 Pirkanmaa	433	22	20				3	2			2		3
06 Kaakkois-Suomi	218	11	9								2	4	
07 Etelä-Savo	259	13						6			6*	1	2
08 Pohjois-Savo	339	17	1					3			2	11	
09 Pohjois-Karjala	329	16									9*	7	1
10 Keski-Suomi	172	9									1	10	
11 Etelä-Pohjanmaa	354	18	3			8		3					
12 Pohjanmaa	389	19	7			8		4			1		
13 Pohjois-Pohjanmaa	430	20	15			2		1			3		
14 Kainuu	107	7										7	
15 Lappi	55	3				1		3					
Yhteensä	4119	322	95	25**	13**	22	8	27	25**	18**	37	40	12
Suunniteltu näytemäärä		206	104	**	**	20	8	20	**	**	39/27*	36	8

*) mansikka (kasvusto)näyte

**) näyte otetaan vierasainevalvonnan yhteydessä

Näytteistä analysoitiin kasvinsuojeluaineita monijäämäanalyysillä. Lisäksi osasta viljanäytteitä analysoitiin glyfosaatti. Eläinperäisistä näytteistä (maito, eläin, kananmuna, hunaja) analysoitiin hormonit, eläinlääkkeet ja torjunta-aineet.

Vuonna 2016 näytteenotto suunniteltiin ja toteutettiin joko tekemällä etukäteen otanta toimijoista, tai ottamalla vuoden mittaan näytteitä markkinoilta saatavista tuotteista. Otanta tehtiin maitotiloille ja elintarviketoimijoille, sillä näiden toimijoiden tuotantoa ja tuotteiden saatavuutta on mahdollista arvioida etukäteen. Viljasato vaihtelee vuosittain, joten näytteet otettiin markkinoilla myytävästä viljasta. Kasvinäytteet otettiin kesän ja syksyn aikana ELY-keskusten valitsemilta viljelijöiltä.

Viljanäytteet otettiin viljojen vastaanoton yhteydessä. Analysoitu näytemäärä vuoden loppuun mennessä oli 95 kpl, mikä vastasi noin 40 % kaikista luomuvälvön näytteistä. Kasvisten ja juuresten, perunan sekä maataloilta otettujen vilja- ja elintarvikenäytteiden osalta tavoitemäärät ylittyivät. Osa perunanäytteistä otettiin viljanäytteiden tapaan perunan vastaanoton yhteydessä, osa näytteistä haettiin suoraan viljelijöiltä.

Eläinperäiset luomunäytteet otettiin kananmunasta, lihasta, maidosta ja hunajasta joko suoraan elävistä eläimistä tai eläimistä saatavista elintarvikkeista Eviran vierasainevalvontaohjelman mukaisesti. Kyseisen ohjelman tavoitteena on mm. valvoa, ettei tuotantoeläinten kasvatuksessa käytetä kiellettyjä aineita ja etteivät elintarvikkeet sisällä eläinten lääkintään sallittujen lääkeaineiden jäämiä yli lainsäädännössä asetettujen raja-arvojen. Näytteenottoa paikkana olivat luomutilat lukuun ottamatta kananmunanäytteitä, jotka otettiin pakkaamoista. Eläinperäisiä näytteitä otettiin yhteensä 82 kappaletta.

2.3.3 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen elintarviketuotannossa

Luomuelintarvikevalvontaan kuuluu noin 700 toimijaa. Tästä määrästä 433 ovat elintarvikejalostajia. Jalostajien lisäksi valvontaan kuuluvat mm. tukkukaupat ja varastot, joilla ei ole valmistustoimintaa. Luomuelintarvikevalvonnan näytteet valittiin toimijoilta, jotka valmistavat tai valmistuttavat luomuelintarvikkeita. Mikäli näytteeksi valittiin alihankkijan päämiehelle valmistama tuote, näyte kirjattiin päämiehen näytteeksi. Näytteitä otettiin kaikista tuoteryhmistä mahdollisten virheellisten tuotantomenetelmien ja väärinkäytösten selvittämiseksi (Taulukko 6). Elintarvikenäytteet haettiin pääasiassa vähittäismyymälästä. Näytteistä analysoitiin tapauskohtaisesti kasvinsuojeluainejäämiä, lisäaineita, GMO:ta ja säteilytystä.

Taulukko 6. Luomuelintarvikevalvonnan näytemäärät luokiteltuna Eurostat:n mukaan.

Jalostajat luokiteltuina	Jalostajien lkm (v. 2016)	Suunniteltu näytemäärä	Toteutunut näytemäärä
liha ja lihajalosteet	89	5	3
kala, äyriäiset ja nilviäiset	6	1	0
kasvikset ja hedelmät ja -jalosteet	74	7	5
ruokaöljyt ja rasvat	13	2	2
meijerituotteet	32	3	2
vilja ja täkkelys	67	8	8
leipomotuotteet	85	13	15
muut elintarvikkeet	60	10	9
virvoitusjuomat	7	1	1
Yhteensä	433	50	45

Tavoitteena oli ottaa yhteensä 50 näytettä. Näytteitä otettiin 43 toimijalta ja niitä analysoitiin 45 kpl. Näytteenottosuunnitelmaan tuli muutoksia vuoden aikana, sillä osa toimijoista oli lopettanut luomutoimintansa tai muuttanut toimintaansa niin, ettei suunnitelman mukainen näytteenotto ollut toteutettavissa. Tällöin näyte pyrittiin korvaamaan saman tuoteryhmän tuotteella. Kala, äyriäiset ja nilviäiset -ryhmästä ei saatu näytteitä vuonna 2016.

2.3.4 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen luomurehujen valvonnassa

Näytteenotto luomurehuista ja näytteiden tutkimiseen perustuva valvonta olivat komission auditoinnin mukaan riittävällä tasolla. Luomurehujen analyttistä valvontaa on jatkettu samaan tapaan, integroituna kotimaiseen rehujen tuotevalvontaan. Luomurehүнäytteet otetaan toimijalta pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Luomurehүнäytteiden tutkimiseen perustuva valvonta on erittäin kattavaa. Luomurehuja valvotaan osana tilaja markkinavalvontaa sekä kotimaisen valmistuksen valvontaa. Sisämarkkinoilta ja muualta tuotujen luomurehuaineiden valvonta suoritetaan kotimaisen valmistuksen valvonnan yhteydessä, jossa niistä valmistettuja luomurehuja otetaan näytteiksi. Markkinavalvonnassa valvonnan kohteena ovat myös ulkomailla valmistetut luomurehut.

Vuonna 2016 viranomaisnäytteitä otettiin yhteensä 23 kpl, mikä on 48 % toimijoiden määrään suhteutettuna. Tämä täyttää luomulainsäädännön näytteenottovelvoitteen (5 % toimijoiden määrästä). Luomurehuista analysoitiin rehujen haitallisia ja kiellettyjä aineita, kasvinsuojeluaine- ja lääkejäämiä ja muuntogeenisiä aineksia. Luomurehүнäytteiden tulokset raportoidaan rehujen tuotevalvonnan analyysitulokset – raportissa, joka julkaistaan vuosittain Eviran internetsivuilla. Vuonna 2016 luomurehut olivat painopisteenä rehujen markkinavalvonnassa, jossa luomurehujen merkintäpuutteisiin ja luomuviittauksiin rehujen etiketeissä puututtiin muun valvonnan yhteydessä. Markkinavalvonnassa analysoidut luomurehut täyttivät lainsäädännön vaatimukset. Luomurehujen näytteenotto suunnitellaan ja toteutetaan osana rehujen tuotevalvontaa.

2.3.5 Näytteenotto tuonnissa ja sisämarkkinakaupassa

Tulli valvoo luomuelintarvikkeiden kolmasmaatuontia ja sisämarkkinakauppaa. Tullin valvontasuunnitelmassa oli tavoitteena 300 luomuelintarvikenäytteen tutkiminen. Tullin valvonta on pistokoemaista, riskiperusteista valvontaa.

Tulli tutki yhteensä 349 luomuelintarviketta, joista 14 ei täyttänyt luomusäädöksiä sisältämiensä kasvinsuojeluainejäämien vuoksi. Valvonnan piirissä oli kaikkiaan 65 toimijaa. Tutkituista näytteistä 265 otettiin sisäkaupan tuonnista ja 84 näytettä kolmasmaatuonnista.

Luomutuotteiden valvontaa tehdään samoilla menettelyillä kuin tavanomaisesti tuotettujen tuontielintarvikkeiden valvontaa. Säästöstenvastaisuuksien syitä selvitetään tarvittaessa mahdollisen OFIS-ilmoituksen kautta. Koska kyseessä on tuonnin valvonta, on luomumääräysten rikkominen tapahtunut tuote-erän lähtöpäässä. Joissakin tapauksissa kyse voi olla maahantuojan tietämättömyydestä (esim. puutteet luomuasiakirjoissa – asiakirjavaatimuksia ei ole osattu huomioida maahantuontia suunniteltaessa).

2.3.6 Toiminnan ja tuotteiden säännöstenmukaisuus näytteenoton perusteella

Alkutuotannon näytteistä ei löytynyt kiellettyjä aineita. Kasvinsuojeluainejäämiä todettiin kolmen elintarvikeyrityksen tuotteista. Yritykset olivat pienleipomoita. Toimijoilta pyydettiin selvitystä löydösten johdosta, mutta jäämien alkuperä jäi epäselväksi. Valvontatoimenpiteet jatkuvat vuonna 2017.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut poikkeamat ja niiden yleisyys

Kasvintuotanto

Poikkeamia kasvintuotannon tarkastuksissa havaittiin 11,4 prosentilla luomuviljelijöistä (yhteensä 492 kappaletta). Havaittujen poikkeamien määrä toimijoiden lukumäärään suhteutettuna oli 0,1 % -yksikköä vähemmän kuin edellisenä vuonna, mikä tarkoittaa, että pitkään jatkunut kehitys poikkeamien vähenemissä jatkuu edelleen. Merkittävimmät poikkeamien aiheet olivat kuitenkin samat kuin edellisinäkin vuosina: tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö, lohkomuistiinpanot ja luomukirjanpito, maanhoito ja viljelykierto ja luomusuunnitelma (1,8 – 3,1 % suhteutettuna toimijoiden lukumäärään) (Taulukko 7a).

Taulukko 7a. Luonnonmukaisessa tuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2014 – 2016 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*

Poikkeamat	2014		2015		2016	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Luomusuunnitelma	157	3,8	102	2,5	74	1,7
Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito	209	5,1	103	2,5	135	3,1
Muuntogeenisten organismien käyttö	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	8	0,2	5	0,1	8	0,2
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	138	3,4	105	2,5	88	2,0
Maan hoito tai viljelykierto	131	3,2	94	2,3	79	1,8
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	5	0,1	4	0,1	9	0,2
Lannan käsittely tai käyttö	9	0,2	9	0,2	26	0,6
Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi	3	0,1	3	0,1	10	0,2
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	14	0,3	10	0,2	12	0,3
Tuotteiden merkinnät	15	0,4	4	0,1	15	0,3
Muut	60	1,5	34	0,8	36	0,8
Yhteensä	750	18,4	473	11,5	492	11,4

* %-osuus on saatu jakamalla poikkeamien 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, joita poikkeamat koskivat. Samaa suhteellisen osuuden laskentatapaa on sovellettu myös raportin muissa taulukoissa.

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaittiin poikkeamia tuotantoehdoista 9,4 %:lla toimijoista (Taulukko 7b). Edelliseen vuoteen verrattuna määrä laski hieman sekä lukumääräisesti että prosentuaalisesti. Eniten poikkeamia toimijoilla oli eläinten ruokintaa koskevien vaatimusten ja muistiinpanovelvoitteen noudattamisessa. Eläinsuojia/ulkoilutiloja koskevat poikkeamat yhdessä muiden syiden kanssa johtivat myös useasti seuraamuksiin.

Taulukko 7b. Luonnonmukaisessa eläintuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2014 – 2016 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*

Poikkeamat	2014		2015		2016	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Eläintuotanto						
Eläinten alkuperä	11	1,3	9	1,0	8	0,8
Siirtymävaihe	10	1,2	4	0,4	5	0,5
Ruokinta	14	1,6	13	1,4	19	2,0
Eläinsuoja/ulkoilutilat	26	3,0	28	3,1	14	1,5
Ulkoilu	21	2,4	6	0,7	11	1,1
Muistiinpanot tai luomukirjanpito	58	6,8	20	2,2	19	2,0
Tuotteiden jalostus	4	0,5	1	0,1	0	0,0
Muut	19	2,2	17	1,9	14	1,5
Yhteensä	163	19,0	98	10,9	90	9,4

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikevalvonnassa annettiin tarkastusten perusteella yhden tai useamman poikkeaman sisältäviä huomautusilmoituksia yhteensä 177 kpl (Taulukko 7c). Tarkastuksia tehtiin 609, eli huomautettavaa todettiin noin joka kolmannen toimijan toiminnassa.

Merkintöihin liittyvistä virheistä, kuten pakkausmerkintävirheistä, saateasiakirjan puutteista ja puutteista tuotantokirjanpidossa tai tasekirjanpidossa annettiin yhteensä 212 huomautusta. Näiden vaatimusten noudattamisessa toimijoilla oli selvästi eniten puutteita. Hankintaan liittyvistä poikkeamista huomautettiin saman verran kuin edellisellä vuonna, kun otetaan huomioon myös valvonnan painopistettä koskeneet puutteet, 33 kpl. Viimeksi mainitut puutteet koskivat ensisijaisesti sitä, ettei luomutoimija ollut tarkastanut myyjän kuulumista valvontaan. Luomutuotteiden tuonnin osalta ensimmäiseltä vastaanottajalta edellytettävä tarkastus ja sitä koskevat kirjaukset tarkastussertifikaattiin olivat ensisijainen huomautuksen aihe. Poikkeamista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 11 kpl eli 1,6 % valvontakohteista. Valvonnasta erottamiseen johtavia poikkeamia ei luomuelintarvikevalvonnassa todettu yhtään.

Taulukko 7c. Luonnonmukaisessa elintarviketuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2014 – 2016 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*)

Sääntöstenvastaisuus	2014		2015		2016	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Elintarvikkeet						
Hankinta	60	9,2	54	8,0	20	2,9
Jalostus	13	2,0	11	1,6	12	1,7
Jäljitettävyys	8	1,2	11	1,6	9	1,3
Keräily ja kuljettaminen	-	-	-	-	1	0,01
Kirjanpito	46	7,1	58	8,6	55	7,9
Pakkaaminen	5	0,7	6	0,9	5	0,7
Pakkausmerkinnät	70	10,8	42	6,2	79	11,3
Varastointi	20	3,1	4	0,6	6	0,9
Muut	38	5,8	49	7,2	78	11,2
Tuonti	3	0,5	11	1,6	14	2,0
Yhteensä	263	40,4	246	36,3	279	40,0
Huomautuksen / kehotuksen saaneiden toimijoiden lkm	176	27	173	25,7	177	25,3

Rehut

Rehualantoimijoiden tarkastuksissa todetut poikkeamat ovat pysyneet vuosittain määrällisesti samalla tasolla (Taulukko 7d), mutta poikkeamien tyyppi on vaihdellut. Vuonna 2015 eniten säännöstenvastaisuuksia todettiin kirjanpidossa ja laadunvarmistuksessa, joka otettiin vuoden 2016 painopistealueeksi. Tarkastuksilla keskityttiin toimijan laatu-järjestelmään ja siihen, miten siinä otetaan huomioon luomutuotanto.

Laatujärjestelmissä todettiin luomutuotantoa koskevia puutteita, jotka edellyttävät korjaavia toimenpiteitä. Valvonnan tarkoitus on osaltaan parantaa toimijoiden toimintaa, ja tällä sektorilla riittää vielä työtä ja siihen panostetaan edelleen. Positiivisina huomioina todettiin, että asiakirjaselvitykset olivat kunnossa, samoin rehujen koostumukseen liittyvät asiat. Markkinointikieltoja ei annettu, eikä yhtään toimijaa erotettu luomurehujen valvontajärjestelmästä.

Taulukko 7 d. Rehualantoimijoiden tarkastuksilla havaitut poikkeamat vuosina 2014 – 2016 ja niiden %-osuus valvontakohteista vuonna 2016. Samalla toimijalla voidaan todeta useampi poikkeama. Yhteensä poikkeamia todettiin 19. toimijalla.

Säännöstenvastaisuus (kpl)	2014 (kpl)	2015 (kpl)	2016 (kpl)	2016 (% kaikista säännöstenvastaisuuksista)
Asiakirjaselvitys	1	3	0	-
Erilläänpito ja jäljitettävyys	3	4	6	15
Kirjanpito	17	14	10	25
Koostumus	0	3	0	-
Laadunvarmistus	7	13	15	37,5
Merkinnät	7	9	9	22,5
Yhteensä	35	46	40	100

3.2 Poikkeama-analyysi

Kasvintuotanto

Kuten edellisenäkin vuonna, yleisimmät poikkeamatyypit olivat tavanomaisen siemenen luvaton käyttö sekä puutteet viljelykierrossa, luomusuunnitelmissa ja/tai muissa asiakirjoissa.

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaituista puutteista 42 % kohdistui ruokintaa ja muistiinpanoja koskevien vaatimusten täyttämiseen. Markkinointikieltoja ja kirjallisia huomautuksia annettiin viime vuonna huomattavasti vähemmän kuin kolmena edellisenä vuonna. Kehotuksia toiminnan korjaamiseen annettiin viime vuonna ensimmäisen kerran, kaikkiaan 1,9 %:lle luomukotieläintoimijoista. Noin joka toinen annettu huomautus kohdistui eläinten ruokintaan tai muistiinpanovelvoitteissa esiintyneisiin puutteisiin. Ruokinnassa havaitut puutteet eivät johtaneet kehotuksiin, mutta kolme toimijaa sai markkinointikiellon luomueläinten sääntöjenvastaisesta ruokinnasta. Eläinten alkuperässä havaitut tuotanto-ehtojen vastaisuudet johtivat viime vuonna kahteen markkinointikieltoon eli tältä osin tilanne edellisvuoteen (5 markkinointikieltoa) verrattuna oli parantunut huomattavasti. Luomueläinkaupan yhteydessä tarvittavien asiakirjojen huolellinen tarkastaminen liepee tullut toimijoiden keskuudessa tutuksi toimenpiteeksi.

Elintarvikkeet

Elintarviketoimijoiden 697 valvontakohteeseen tehtiin 609 tuotantotarkastusta. Tarkastamatta jätettiin 27 tukkua, jotka oli tarkastettu edellisenä vuonna. Kaikille toimijoille valmisteltiin ja lähetettiin luomutodistus vuoden 2016 aikana. Tarkastuksissa havaittiin poikkeamia 177 valvontakohteessa, eli 25,3 %:ssa kohteista, mikä on lähes yhtä paljon kuin edellisenä tarkastusvuonna.

Yleisimmät poikkeamat koskivat merkintöjä kirjanpidossa, pakkauksissa tai asiakirjoissa. Elintarvikepakkausten luomumerkinnot palvelevat erityisesti kuluttajaa, joten luomutoimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden oikeellisuuteen. Luomuvalvonta on luonteeltaan asiakirjojen ja kirjanpidon jälkitarkastamista. Jos toimija ei ole tehnyt lainsäädännön vaatimia kirjauksia tekemistään tarkastuksista, niitä ei ole valvonnan näkökulmasta tehty. Vaarana tässä on, että tuotteita, jotka eivät ole luomusäädösten mukaisia, markkinoidaan luomuna kuluttajille. Luomutoimijan velvollisuus on aina varmentua, että tavarantoimittaja kuuluu valvontaan tarkastamalla tämän asiakirjaselvitys, luomusertifikaatti, ja luomutuonnissa lisäksi eräkohtainen tarkastussertifikaatti.

Poikkeamia havaittiin myös tuontimenettelyjen noudattamisessa tuotaessa luomutuotteita EU:n ulkopuolelta. Luomutuotteita tuovilla toimijoilla on edelleen epävarmuutta siihen, miten luomutuonnin valvontaan liittyvien asiakirjojen kanssa menetellään. Tullaukset tulee hoitaa luomun omalla asiakirjakoodilla, jolloin asiakirjat päätyvät automaattisesti Tullin tarkastettavaksi.

Luomuelintarvikevalvonnassa painopisteenä olleen ulkoisen jäljitettävyyden tarkastamisen osalta poikkeamia todettiin 4,6 %:lla valvontakohteista. Toimijoiden tulee siis edelleen kiinnittää huomiota siihen, että ne varmentavat tuotehankintojen yhteydessä, että myyjä kuuluu valvontaan. Muiden poikkeaminen osalta näyttää siltä, etteivät luomutoimijat ole edelleenkään ymmärtäneet kirjausten merkitystä luomutoiminnassa. Toimijat toimivat pääsääntöisesti luomusäädösten mukaisesti, mutta unohtavat kirjata tekemänsä tarkastukset tai unohtavat, että luomutuotteista tulee tehdä erillinen tasekirjanpito hävikkeineen luomutarkastuksia varten.

Markkinointikieltoja annettiin luomuelintarviketoimijoille 11 kappaletta. Markkinointikiellon noudattamista valvottiin kaikissa kohteissa uusintatarkastuksin. Kolme markkinointikieltoa oli seurausta vuosittaisesta näytteenotosta, kaksi aiheutui ulkomaisen tarkastuslaitoksen tekemän ”luomustatuksen” peruuttamisen seurauksena ja loput väärinkäytöksistä tulivat ilmi vuosittaisten tarkastusten yhteydessä. Kaikki markkinointikiellot olivat valmistuseräkohtaisia. Kuten aiempinakin vuosina, yleisin syy markkinointikiellolle oli tavanomaisen ainesosan käyttö luomutuotteessa. Toimijoiden tulisi raaka-aineita hankkiessaan huomioida, että luomutuotteissa saa tavanomaista ainesosaa käyttää vain, jos se on sallittujen tavanomaisten elintarvikkeiden listalla luomusäädöksessä, tai jos kyseisen ainesosan käytölle on haettu ja saatu erillinen ainesosalupa.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

4.1 Eviran sisäinen auditointi

Eviran luomuvalvontaan ei kohdistunut sisäistä auditointia vuonna 2016.

4.2 ELY-keskukset

Eviran teki vuoden aikana ohjaus- ja arviointikäynnit Kaakkois-Suomen, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten alkutuotannon luomuvalvontaprosessien tarkastamiseksi (Taulukko 8). Kainuun ELY-keskuksen luomuvalvontaprosessissa ei havaittu poikkeamia. Kaakkois-Suomen luomuvalvontaprosessissa havaittu poikkeama liittyi toimintatapaan, jossa aloittelevalle viljelijälle oli myönnetty lupa käyttää omaa tavanomaista siementä. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus oli myöntänyt luvan käyttää mansikan frigo-taimia emokasveina varmistumatta, mikä on ollut taimista saatavan sadon käyttö. ELY-keskuksia on ohjeistettu korjaamaan havaitut poikkeamat.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa luonnonmukaisen tuotannon valvonta ja ohjaus on hoidettu järjestelmällisesti ja toiminta on kokeneiden, luomuun erikoistuneiden asiantuntijoiden vastuulla. Sijaisuusmenettelyt on hoidettu hyvin ja palaute/asiakastytyväisyysjärjestelmät toimivat. Kehittämiskohteeksi kirjattiin työhöjeen päivitys.

Kainuun ELY-keskuksen luomuvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on alueen toimijoiden hyvä tuntemus sekä pitkäaikainen kokemus luomuvalvonnasta. Kehittämiskohteeksi kirjattiin sijaisuusmenettelyiden kehittäminen ja sijaisen luomuasiantuntemuksen parantaminen mm. luomukoulutuksiin osallistumalla. Palautteet tulee käsitellä systemaattisesti, palautekeskustelut tulee toteuttaa tarkastajien kanssa samoin kuin korjaavien toimenpiteiden toteutumisen seuranta.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa luomuvalvonnan vahvuutena ovat vahva luomuosaaminen ja hyvät sijaisuusmenettelyt. Alueen alkutuotannon toimijat tunnetaan hyvin. Kehittämiskohteeksi ehdotettiin toimijoille annettujen korjauskehotusten tiiviimpää seuraamista ja palautekeskusteluja toimijoiden kanssa. Pohjois-Pohjanmaalla luomutarkastuksia tekevät pääsääntöisesti neuvontajärjestön palveluksessa olevat tarkastajat, joten tarkastajiksi tulisi saada myös neuvontajärjestön ulkopuolisia, ns. freelancer-tarkastajia.

4.3 Valtuutetut tarkastajat

Evira teki ohjaus- ja arviointikäynnin 20:lle luomuvalvontaa tekeväälle tarkastajalle (Taulukko 8).

Viiden tarkastajan kohdalla havaittiin tarkastustyössä poikkeama. Kahdessa tapauksessa tarkastaja ei huomionnut edellisellä kerralla toimijalle annettua huomautusta eikä siten selvittänyt, onko havaittu poikkeama korjattu. Korjaavana toimenpiteenä sekä ELY-keskusten että Eviran tulee koulutuksissaan muistuttaa tarkastajia aiempien seuraamusten huomioimisesta ja korjaavien toimenpiteiden toteutumisen tarkastamisesta. Kolmessa tapauksessa tarkastaja ei muistanut jättää toimijalle palautelomaketta. Ohjaus- ja arviointikäynneillä ilmeni muutamia ELY-keskusten toimintaan liittyviä poikkeamia. ELY-keskuksen tulee mm. huomioida toimijan käyttämä kieli eli tarkastus tulee suorittaa toimijan edellyttämällä kielellä. Ennen ensimmäistä tarkastusta ELY-keskukselle tulee toimittaa riittävä kuvaus toiminnasta. Mikäli tarvittavat tiedot ja dokumentit ovat puutteellisia, ELY-keskuksen ei tule toimeksiantaa tarkastusta.

Kaikille tarkastajille esitettiin tarkastustyöhön liittyviä kehittämiskohteita. Useat tarkastajat osoittivat erinomaista luomuasiantuntemusta, jotka voisivat tarkastaa nykyistä tarkastusalueetta laajemmalla alueella. Tarkastukset ns. 'oman alueen' ulkopuolella voisivat tuoda myös uusia näkökulmia sekä tarkastajan että ratkaisuja tekevän viranomaisen toimintaan. Usealle tarkastajalle ehdotettiin tarkastustoimintaa ympärivuotisesti ja uusien valtuutuksien hankkimista. Arvioidut tarkastajat pystyivät lähes kaikki hyvin erottamaan tarkastajan roolin neuvojan roolista.

Tarkastajia kehoitettiin kirjaamaan kaikki havainnot huolellisesti pöytäkirjaan, koska ELY-keskuksen päätös perustuu yksinomaan pöytäkirjamerkintöihin. Tuotteiden jäljitystä ja markkinointia samoin kuin riskilähteiden arviointia esitettiin usealle tarkastajalle kehittämiskohteeksi. Tilalta luomuna markkinoitavien tuotteiden huolellinen selvitys tarkastushetkellä varasto- ja taselaskelmien pohjalta edellyttää tarkastajalta vahvaa ammattitaitoa ja mm. satomäärien hyvää arviointikykyä. Usean tarkastajan oma viljelijätausta auttaa käytännön tarkastustyössä. Tarvittaessa tiukkojenkin kysymysten esittäminen ja puutteiden selkeä kuvaaminen tarkastuspöytäkirjalle on yhteinen kehittämiskohde sekä alku- että elintarviketuotannon tarkastajille.

Taulukko 8. Luomusektorilla suoritetut sisäiset auditoinnit.

Auditoinnin kohteena ollut viranomainen	Auditointien määrä	Auditoinnin teema(t)	Keskeiset havainnot
Evira	-	-	-
ELY-keskus	3	ELY-keskuksen toiminta, dokumentoidut menettelyt.	Kehittämiskohteeksi kirjattiin: sijaisuusmenettelyiden kehittäminen, poikkeamien korjaamisen seuraaminen ja luomukoulutuksiin osallistuminen mahdollisuuksien mukaan.
Valtuutettu tarkastaja	20	Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomioiminen tarkastuksella.	Tarkastaminen nykyistä laajemmalla alueella. Perusasioiden parempi hallitseminen. Poikkeamien korjaamisen seuraaminen.

4.4 Luomutuotannossa käytettyjen torjunta-ainejäämien valvonnan arviointi (DG/SANTE) 2016

Luomutuotannossa käytettyjen torjunta-ainejäämien valvonnan arviointi toteutettiin Suomessa osana Euroopan komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (DG SANTE) suunniteltua ohjelmaa. Auditoinnissa arvioitiin luomuvalvonnan näytteenottoa, sen suunnittelua ja näytteiden analyysointiin käytettyjen laboratoriodien suoriutumista.

Arviointiin mukaan näytteenoton suunnittelussa käytetään riskiperusteista lähestymistapaa toimijoiden valinnassa, näytteenotto tapahtuu koko ketjussa kattaen tuottajat, jalostajat ja jakelijat. Tarkastajien todettiin noudattavan tarkasti näytteenottoa koskevia ohjeita ja toimenpiteitä, jotka on toteutettava, jos luomutuotteissa havaitaan torjunta-ainejäämiä. Toimenpiteisiin kuuluvat jatkotutkimukset ja toimijoille annettavat seuraamukset, jos torjunta-ainejäämiä havaitaan yli 0,01 mg/kg. Tämän lähestymistavan perusteella voidaan tarkastaa, että luomutuotanto ja luomutuotteiden tuonti ovat EU-vaatimusten mukaisia.

Arviointiin keskeinen suositus liittyi analyysimenetelmien ohjaukseen ja vertailulaboratorion tehtäviin.

4.5 Asiakaspalautteet

Luomuvalvonta kirjaa kaikki palautteet ja käsittelee ne pääsääntöisesti kahden viikon sisällä. Evira sai 47 yksittäistä palautetta toimijoilta, muilta viranomaisilta, valtuutetuilta tarkastajilta ja sidosryhmien järjestöiltä. Viidessä yhteydenotossa kiitettiin luomuvalvontaa hyvästä palvelusta.

Eniten (10 kpl) palautetta annettiin valvonnan hitaudesta ja maksuista tilanteissa, joissa toimija oli odottanut vastausta pitkään tai koki maksujen olevan epäsuhteessa valvonasta saatuun hyötyyn tai valtiolle aiheutuvaan kustannukseen. Toiseksi eniten (8 kpl) yhteydenottoja tuli Eviran internetsivuista, puuttuvista tai hankalasti löydettävissä olevista tiedoista. Kolme palautetta osoittautui kysymyksiksi valvonnan tulkinnoista poikkeustapauksissa tai kun ohjeissa oli ollut ristiriitaista tietoa. Näytteenotto, jota tehtiin toista vuotta, sujui jo edellisvuotta paremmin; kolme palautetta koski näytteiden lähettämistä ja tulosten saamista. Alussa oli myös haasteita tuottaa analyysitodistus toisella kotimaisella kielellä, mutta tilanne saatiin korjattua. Kaksi palautetta koski toimijan kokemaa liiallista byrokratiaa.

Evira vastaanotti kolme kirjettä luonnonmukaisen alkutuotannon järjestöiltä valvontatoiminnan kehittämisestä. Kirjeisiin on vastattu ja niiden sisältämiä kehittämis ehdotuksia on käsitelty mm. sidosryhmäkokouksissa. Elinkeino toivoi muun muassa, että Evira kehittäisi sähköisiä työkaluja tarkastustietojen käsittelyyn.

ELY-keskuksilta saatu palaute koski Eviran luomujaoston antamaa ohjausta valvonnan järjestämisessä. Toisaalta toivottiin yksityiskohtaisempaa ohjausta ja toisaalta väljem-

pää. Kahdessa palautteessa toivottiin, ettei Evira uusisi toimijoille suunnattuja oppaita tuotantoehdoista. Yksi palautteista luokiteltiin poikkeamaksi, joka vaati korjaustoimenpiteen välittömästi. Poikkeama koski Eviran ohjetta siitä, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee toimia tilanteissa kun valvonnassa olevan toimijan toimintaa ei voida tarkastaa toimijasta johtuvasta syystä. Ohjetta tarkennettiin.

Asiakaspalautteet tarkastuksilta

Tarkastaja jättää toimijalle tarkastuksella palautelomakkeen, jolla toimija voi antaa lisätietoa tarkastukseen liittyen tai antaa palautetta tarkastuskäynnistä tai valvonnasta yleisesti. Erityisen tärkeää lisäselvityksen antaminen on tilanteissa, jossa jotain asiaa ei voitu tarkastaa, tai joissa toimijalla ja tarkastajalla on eriävä näkemys tarkastettavasta seikasta. Tarkastajia on ohjeistettu jättämään lomake aina toimijalle. Lomakkeen voi palauttaa ELY-keskukseen tai Eviraan. Toimija voi myös täyttää palautelomakkeen tarkastuksen yhteydessä, jolloin tarkastaja toimittaa sen ELY-keskukseen tai Eviraan.

Alkutuotannon valvonnasta annettiin palautetta 177 (4,1 % toimijoista) lomakeella. Positiivista palautetta tai kiitosta annettiin 155 lomakkeella mm. seuraavasti: tarkastaja saapui sovittuun aikaan ja oli osaava, asiallinen, opastava, neuvova ja ammattitaitoinen, tarkastaja perusteli vaatimukset hyvin ja tarkastuksella edettiin loogisesti ja ripeästi, mutta kuitenkin tarkasti. Luomusiemenen hankinnan tai käytön haasteet nousivat esille viidessä palautteessa. Moitteet (11 kpl) kohdistuivat pääosin byrokratiaan, jonka purkua kaivataan. Muutama toimija toivoi tarkastuksia harvemmin kuin vuosittain ja huomioiden tilalle sopiva tarkastusajankohta. Joissain tapauksissa tarkastus koettiin kalliiksi ja luomun ohjeet virkamieskielisinä vaikeaselkoisiksi.

Luomurehujen valvontajärjestelmässä kirjallista palautetta saatiin kymmeneltä toimijalta. Palaute oli pääasiassa hyvää, ja koski tarkastuksia ja niiden yhdistämistä. Toimijat saavat palautelomakkeen jokaisella luomurehutarkastuksella. Lisäksi Eviran internetsivuilla on sähköinen palautelomake, jolla palautetta voi antaa. Sähköisen lomakkeen kautta emme saaneet yhtään palautetta. Kaikki vuosittain saadut palautteet käsitellään luomurehutarkastajien koulutustilaisuudessa, ja ne ovat sellaisenaan luettavissa tarkastajien sähköisessä työtilassa Eviranetissä.

4.6 Luomuvalvontajärjestelmän arviointi 2016 (DG Sante) ja 2014 (FVO)

Suosituksset. Toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava seuraavat toimet:

2014/6. Varmistettava, että satunnaiset lisätarkastuskäynnit tehdään ilmoittamatta, kuten asetuksen (EY) N:o 889/2008 65 artiklan 4 kohdassa edellytetään.

2016/1. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että nimetyille laboratorioille annetaan metodologiaa ja analyysien täytäntöönpanoa varten selkeät ohjeet, joilla helpotetaan luomutuotannossa kiellettyjen aineiden luotettavaa havaitsemista ja määrittämistä asetuksen (EY) N:o 834/2007 27 artiklan mukaisesti, luettuna yhdessä asetuksen N:o 889/2008 65 artiklan 2 kohdan kanssa.

2016/2. Varmistettava, että nimetyt vertailulaboratoriot täyttävät asetuksen (EY) N:o 882/2004 33 artiklan 2 kohdan a-f alakohdassa säädetyt vaatimukset.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Kaikkia alkutuotannon toimijoita ohjeistettiin keväällä viljelijäkirjeellä ja elintarviketoimijoita Luomuinfolla. Tiedotteet julkaistiin myös Evira.fi -sivuilla. Eviran rehujaosto laati tiedotteen luomurehualan toimijoille. Rehutoimijoita tiedotettiin sidosryhmäyhteistyöstä, markkinointikiellosta sekä tulevan vuoden tuotantotarkastuksiin valmistautumisesta.

Neuvoja ja tietoa mahdollisissa ongelmatilanteissa on saatavilla hyvin, mutta tieto ei aina tavoita niitä viljelijöitä, joita se mahdollisesti eniten hyödyttäisi. Eviran tarjoaman kirjallisen tiedon ja neuvojien palveluiden lisäksi ELY-keskukset ovat aktiivisesti järjestäneet infotilaisuuksia sidosryhmien kanssa. Eri koulutustilaisuuksissa on korostettu huomioimaan erityisesti ne kohdat, jotka edellisvuosien tarkastuksissa ovat osoittautuneet haastaviksi.

Eviran julkaisema ohjeistus, joka sisältää luomulainsäädännön vaatimukset, päivitetään tarpeen mukaan. Päivityksiä tehtiin eläin- ja elintarviketuotannon ohjeisiin. Tuotantoehdot julkaistaan myös Evira.fi -sivuilla.

5.2 Toimijoille määrätyt toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Kasvintuotanto

Markkinointikieltoja annettiin 15 % vähemmän kuin vuonna 2015 (Taulukko 9). Vaikka tilanne on jatkuvasti parantunut, yleisin syy markkinointikieltoihin on edelleen luvaton tavanomaisen siemenen käyttö.

Vähäisistä poikkeamista annetut korjauskehotukset määräajassa ja huomautukset jakaantuivat siten, että korjaavista toimenpiteistä 17 % oli luonteeltaan kiireellisiä eli ne sisälsivät määräajan.

Havaittujen poikkeamien väheneminen on myönteinen ja pitkäaikainen kehityssuunta, johon ovat vaikuttaneet monet eri tekijät. Tiedotuksella on erityisesti voitu vaikuttaa siihen, että viljelijät osaisivat kiinnittää huomiota luomuvälvönnän kannalta kriittisiin ja tavallisimpiin poikkeamien syihin, kuten erikoislupien hankkimiseen koskien rinnakkaisviljelyä ja tavanomaisen siemenen käyttöä.

Taulukko 9. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset kasvintuotannossa luomutiloille 2016 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2013 – 2015.

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen*	Markkinointikielto		Kehotus		Huomautus		Yhteensä	
Luomusuunnitelma	0	3	0,1	10	0,2	61	1,4	74	1,7
Lohkomuistiinpanot tai kirjanpito	0	4	0,1	30	0,7	101	2,3	135	3,1
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	0	4	0,1	2	0,0	2	0,0	8	0,2
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	0	28	0,6	8	0,2	52	1,2	88	2,0
Maan hoito tai viljelykierto	0	1	0,0	13	0,3	65	1,5	79	1,8
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	0	1	0,0	2	0,0	6	0,1	9	0,2
Lannan käsittely tai käyttö	0	0	0,0	6	0,1	20	0,5	26	0,6
Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi	0	4	0,1	3	0,1	3	0,1	10	0,2
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	0	0	0,0	4	0,1	8	0,2	12	0,3
Tuotteiden merkinnät	0	2	0,0	3	0,1	10	0,2	15	0,3
Muut	2	3	0,1	2	0,0	29	0,7	36	0,8
Annetut seuraamukset 2015	2	50	1,2	83	1,9	412	8,3	492	11,4
2015	2	59(1,4 %)				412 (10,0 %)		473 (11,5 %)	
2014	1	117(2,9 %)				629 (15,4 %)		750 (18,4 %)	
2013	1	157 (3,8 %)				677 (16,5 %)		835 (20,3 %)	

*Erottaminen valvontajärjestelmästä määrääjäksi tai kokonaan

Eläintuotanto

Eläintuotannon valvonnassa markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella vain kahdeksan, huomattavasti edellisvuotta vähemmän (Taulukko 10).

Kolme markkinointikieltoa aiheutui eläinten ruokinnassa ja kaksi eläinten alkuperässä todettujen sääntöjen vastaisuuksien johdosta. Alueellisesti tarkastellen Satakunnan ELY-keskuksen alueella annettiin kolme markkinointikieltoa, loput viisi jakautuivat Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueille.

Luonnonmukaisessa tuotannossa tilakoko ja eläinmäärä tilaa kohden jatkavat edelleen kasvuaan. Tämä edellyttää suunnitellumpaa toimintaa heti valvontaan ilmoittautumisesta lähtien. Kasvanut tilakoko, monimuotoinen ja mittava toiminta esimerkiksi maantieteellisesti laajalla alueella luo toimijoille uusia haasteita. Useiden toimintojen ulkoistaminen ja alihankkijoiden lisääntyvä käyttö asettavat niin ikään uusia haasteita luomutuotannossa. Nautojen kohdalla eri-ikäisten, suurten eläinmäärien laidunnus on yleensä haasteellista. Lampaiden laidunnuksen haasteet kohdistuvat joissain tapauksissa siihen, että eläimillä on useita pitopaikkoja ja pitopaikkojen luomukelpoisuuteen sekä loppukesällä poikivien uuhien ja syyskaritsoiden laidunnuksen toteutumiseen. Siirtymäaikojen noudattaminen ja huomioiminen eläimiä myytäessä tai ostettaessa vaatii tark-

kaavaisuutta samoin kuin luomueläimille soveltuvien laidunalueiden huomioiminen laidunnusta suunnitellessa, mm suojavyöhykealueiden hyödyntäminen laidunaloina.

Eläinsuojissa ja ulkoilutiloissa havaitut poikkeamat aiheuttivat viime vuonna kirjallisia huomautuksia, kehoituksia ja markkinointikieltoja puolet edellisvuoteen verrattuna. Puutteet muistiinpanoissa ja kirjanpidossa johtivat edelleen melko useasti huomautukseen, koska tarkastajia pyydettiin edelleen kiinnittämään huomiota dokumenttien huolelliseen tarkastamiseen. Muilta osin kirjallisissa huomautuksissa ei ole nähtävissä erityisiä suuntaviivoja, vaan huomautusten syyt ja niiden osuuksien nousut ja laskut kokonaisuudesta vaihtelevat vuosittain valtakunnallisesti satunnaisesti johtuen mm. valvonnan painopisteistä. Todettujen säännöstenvastaisuuksien kokonaisuutensa pienelle laskulle edellisvuoteen verrattuna (98 kpl → 90 kpl) ei ole yksiselitteistä syytä.

Taulukko 10. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset eläintiloille 2016 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2013 - 2015.

Säännöstenvastaisuus	Erottamisen valvontajärjestelmästä	Markkinointikielto	Kehotus	Huomautus	Yhteensä
Eläinten alkuperä	-	2 (0,2 %)	2 (0,2 %)	4 (0,4 %)	8 (0,8 %)
Siirtymävaihe	-	0 (0,0 %)	3 (0,3 %)	2 (0,2 %)	5 (0,5 %)
Ruokinta	-	3 (0,3 %)	0 (0,0 %)	16 (1,7 %)	19 (2,0 %)
Eläinsuojat/ulkoilutilat	-	1 (0,1 %)	4 (0,4 %)	9 (0,9 %)	14 (1,5 %)
Ulkoilu	-	1 (0,1 %)	4 (0,4 %)	6 (0,6 %)	11 (1,1 %)
Muistiinpanot ja kirjanpito	-	1 (0,1 %)	3 (0,3 %)	15 (1,6 %)	19 (2,0 %)
Tuotteiden jalostus	-	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
Muut	-	0 (0,0 %)	2 (0,2 %)	12 (1,3 %)	14 (1,5 %)
2016	0 (0,0 %)	8 (0,8 %)	18 (1,9 %)	64 (6,7 %)	90 (9,4 %)
2015	1 (0,1 %)	26 (3,0 %)	-	80 (8,9 %)	98 (10,9 %)
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 %)

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikejalostajien toiminnassa ei havaittu valvonnasta erottamiseen johtavia vakavia poikkeamia tai rikkomuksia. Yleisimmät poikkeamat, joista toimijoita huomautettiin, liittyivät kirjanpitoon ja hankinta-asiakirjoihin tai niiden dokumentointiin, sekä pakkausmerkintöihin (Taulukko 11). Markkinointikiellot olivat seurausta tavanomaisen raaka-aineen käytöstä jalostuksessa.

Taulukko 11. Poikkeamista määrätyt toimenpiteet luomuelintarvikeyrityksille (kpl sekä % toimijoita/valvontakohteita, joita poikkeama koski) vuonna 2016 sekä vertailu 2013 – 2016.

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen valvontajärjestelmästä	Markkinointikielto	Huomautus / kehoitus	Yhteensä
Hankinta	-	-	20	20
Jalostus	-	11	12	23
Jäljitettävyys	-	-	9	9
Keräily ja kuljettaminen	-	-	1	1
Kirjanpito	-	-	55	55
Pakkaaminen	-	-	5	5
Pakkausmerkinnät	-	-	79	79
Varastointi	-	-	6	6
Muut*	-	-	78	78
Tuonti	-	-	14	14
Yhteensä 2016	-	11	279 (44,8 %)	290 (41,6 %)
Yhteensä 2015	-	8 (1,2 %)	246 (36,3 %)	254 (37,7 %)
2014	-	1 (%)	263 (40,4 %)	264 (40,6 %)
2013	-	6 (1,0 %)	283 (45,6 %)	289 (46,5 %)

* tähän sisältyy mm. luomusuunnitelma, alihankintasitoumukset ja Tullilaboratorion kasvinsuojeluai-nejäämähylyt

Rehut

Rehujen valvonnassa lievistä poikkeamista, kuten pakkausmerkinnöissä havaitut pienet puutteet tai toiminnan kuvauksen täsmennystarve, annetaan korjauskehoitus, joka tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. Vakavammista poikkeamista määrätään korjaava toimenpide ja kehoitus raportoida sen toteuttaminen Eviraan määräajassa. Lisäksi tarkastuskäynnillä käydään toimijan kanssa läpi edellisessä tarkastuksessa todettujen poikkeamien kuntoon saattaminen. Tarkoitus on varmistaa, että puutteet on korjattu, ja että toimija on ymmärtänyt, mistä korjaava toimenpide on seurannut. Tämä parantaa valvonnan vaikuttavuutta. Vuonna 2016 ei todettu yhtään vakavaa puutetta, ei annettu markkinointikieltoja eikä erotettu toimijoita valvontajärjestelmästä.

Taulukossa 12 esitetään uusintatarkastusten määrä 2014-2016. Eniten uusintatarkastuksia tehtiin eläintuotannossa ja kasvinviljelyssä.

Taulukko 12. Uusintatarkastusten määrä (kpl) tuotantosuunnittain 2014 – 2016.

Tuotantosuunta	2014		2015		2016	
	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista
Kasvinviljely	9	0,2	1	0,0	9	0,2
Kasvihuonetuotanto	1	1,5	-	-	1	1,4
Sienimötuotanto	-	-	-	-	-	-
Keruutuotanto	-	-	-	-	-	-
Eläintuotanto	27	5,1	9	1,0	13	1,4
Alhaisen jalostusasteen valmistustoiminta	2	1	-	-	1	-
Siemenpakkaamot	-	-	-	-	-	-
Rehuvalmistajat ja maahantuojat	1	2	-	-	-	-
Elintarvikkeiden valmistus	-	-	5	0,9	-	-
Yhteensä	55		15			

6 VALVONNAN RESURSSIT

Luomuvalvonnan resurssit olivat riittävät ja kaikkien toimijoiden toiminta kyettiin tarkastamaan valvontasuunnitelman mukaisesti. Käytetty kokonaistyöaika nousi verrattuna edellisiin vuosiin (Taulukko 13). Luomuvalvontaan käytetty työaika vastasi 34 henkilötyövuotta, josta maksullisen tarkastustoiminnan osuus oli 21 henkilötyövuotta. Maksutomaan toimintaan, eli kouluttamiseen, toiminnan kehittämiseen ja toimijoiden neuvontaan käytettiin 13 henkilötyövuotta.

Taulukko 13. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2014 – 2016.

	2014	2015	2016
Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv)	31,9	30,0	34
Evira, josta	11,8	11,8	12
- Eviran maksullinen valvonta htv	4,2	2,9	4
- ja maksulliset analyysit htv		1,5	1
ELY-keskus, josta	20,1	18,2	22
- ELY:n maksullinen htv	14,4	13,0	16

Toiminnan kustannusvastaavuus

Luomuvalvonnan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli 108 % (Taulukko 14). Maksullinen toiminta oli siis ylijäämäinen toista vuotta peräkkäin. Kuten edellisenä vuonna, ylijäämän arvioidaan johtuvan siitä, että luomutuotteiden näytteenotto on kyetty toistaiseksi järjestämään odotettua kustannustehokkaammin. Luomuvalvonnan julkisoikeudellisista suoritteista perittävien maksujen rakenne, eli pinta-alaan perustuvat maksut, saattaa myös aiheuttaa ylijäämää tilanteessa, jossa tilojen keskimääräinen pinta-ala nousee enemmän kuin luomutilojen lukumäärä.

Taulukko 14. Maksullisen luomuvalvonnan kustannukset vuosina 2014 – 2016, 1000 euroa.

	2014	2015	2016
Evira	344	437	365
Eviran laboratoriot palvelujen ostot, josta	975	986	98
- tarkastustyö		947	1091
ELY- keskus	903	781	890
Yhteensä	2 222	2 204	2 444
Maksullisen luomuvalvonnan kustannus- vastaavuus	98 %	108 %	108 %

Tehokkuus

Resurssien käytön tehokkuutta mitataan vertaamalla työmäärää, eli luomuvalvonnan suoritteiden lukumäärää, käytettyihin työtunteihin ja muihin kustannuksiin. Työn määrä, ilmaistuna suoritteiden lukumäärällä, oli sama kuin edellisenä vuonna. Mittari ”maksullinen toiminta, euroa/suorite,” (Taulukko 15) kertoo maksullisen toiminnan kustannustehokkuuden kehityksestä. Sen mukaan keskimääräinen kustannus per suorite hieman nousi. Suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia, työläimpiä ovat näytteet, tarkastukset ja vientisertifikaatit (Taulukot 3 ja 4).

Taulukko 15. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2014 – 2016.

Mittari	2014	2015	2016
Suoritteita (kpl)	7994	8454	8516
Luomuvalvonnan työpanos *(htv)	31,9	30	34
Suorite (kpl)/työpanos (htv)	250	282	250
Maksullinen toiminta, euroa/ suorite (kpl)	278	261	287

* sisältää virastojen yleishallinnon htv, eli vyörytyksen.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Luomuvalvontaa kehitetään valvonnan tulosten, ulkopuolisten tahojen suorittaman arvioinnin, saadun palautteen sekä ennakoitavissa olevien muutosten perusteella. Sekä luomutuotanto että luomuelintarvikkeiden kulutus on kasvamassa, mikä näkyy paitsi markkinatutkimuksissa, myös luomutoimijoiden lukumäärässä. Tämä tuo haasteita valvonnan suorituskyvylle ja kannustaa Eviraa kehittämään valvontamenetelmiä. Luomuvalvonnan kehittämisessä on pyritty entistä johdonmukaisemmin huomioimaan toimijoiden toiveita ja hyödyntämään heidän kokemuksiaan ja asiantuntemustaan. Suunnitellut toimenpiteet luomuvalvonnan kehittämiseksi seuraavan viisivuotiskauden aikana esitetään Taulukossa 16.

Kehittämiskohteina ovat:

1. Tavoitteena on painottaa tarkastukset niin, että tarkastuksia tehdään vuoden ympäri. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan vielä tarkastusten kulun kehittämistä.
2. Osallistutaan valtion tarjoamien palveluiden digitalisointiin. Ensimmäisenä toteutetaan luomuehtojen tarkastuksessa käytettävien tarkastuslomakkeiden sähköistäminen, johon sisältyy, että osa valvontakohteen pohjatiedoista voidaan 'louhia' maaseutuelinkeinorekistereistä, ainakin Eviran Elmosta ja Mavin tukisovelluksesta, mahdollisesti myös eläinrekistereistä. Hankkeen tavoitteena on vähentää papereiden kopiointia ja käyttöä tilakäynnillä, vähentää virhetalennuksia sekä nopeuttaa ratkaisun- tekoa ELYissä. Hankkeessa hyödynnetään Etelä-Savon ELY-keskuksen teettämän palvelumuotoilun tuloksia sekä huomioidaan, että tulevaisuudessa toimijoille tulee tarjota yhteinen asiointiportaali.
3. Tarkastusten perusteella tehtävien ratkaisujen yhdenmukaisuus. Täsmennetään ohjeistusta siitä, mihin toimenpiteisiin valvonnassa tulee ryhtyä toiminnassa havaittujen poikkeamien seurauksena.
4. Toimijoille määrättyjen korjaavien toimenpiteiden toteutumista on tarpeen varmistaa nykyistä järjestelmällisemmin. Tätä varten ohjeistetaan, miten toimijan toimenpiteet poikkeaman korjaamiseksi varmennetaan, esimerkiksi uusintatarkastuksella.
5. Osallistutaan aluehallinnon rakenteiden uudistamiseen
6. Jatketaan hallinnon toimintatapojen ja työmenetelmien kehittämistä tavoitteena hallinnollisen taakan vähentäminen

Taulukko 16. Suunnitellut toimenpiteet luomuvälvönnän kehittämiseksi 2017 – 2021.

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2017	2018	2019	2020	2021
Tarkastusten vuosirytmien tasoittaminen	x	pysyvä			
Osallistutaan sähköisten palveluiden kehittämiseen	x	x	x	x	x
Tarkastusten ja niiden perusteella tehtävien ratkaisujen yhdenmukaisuus	x	x	x	pysyvä	
Toimijoille annettujen korjaavien toimenpiteiden varmistaminen	x	pysyvä			
Huomioidaan Euroopan Komission DG Santen vuosina 2014 ja 2016 suorittamien arviointien suositukset	pysyvä muutos				
Valtion ja aluehallinnon rakenteiden uudistaminen	x	x	x	pysyvä	
Hallinnollisen taakan vähentäminen	x	x	x	x	x

