

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2015



Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2015



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 13.04.2016
Dnro: Evira/2552/0411/2016

Raja- ja luomuvalvontayksikkö

Hyväksyjä Kyösti Siponen
Esittelijä Beata Meinander

Lisätietoja Beata Meinander

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN	5
2.1 TOIMIJOIDEN JA TARKASTUSTEN MÄÄRÄT	5
2.2 TARKASTUSTEN KOHDENTAMINEN.....	9
2.3 LUOMUTUOTTEIDEN NÄYTTEENOTTO.....	11
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	14
3.1 TODETUT POIKKEAMAT JA NIIDEN YLEISYYS.....	14
3.2 POIKKEAMAT ANALYYSI.....	17
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE.....	19
4.1 EVIRAN SISÄINEN AUDITOINTI.....	19
4.2 ELY-KESKUKSET.....	19
4.3 VALTUUTETUT TARKASTAJAT.....	19
4.4 LUOMUVALVONTAJÄRJESTELMÄN ARVIOINTI (FVO) 2014.....	21
4.5 ASIAKASPALAUTTEET.....	22
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	23
5.1 TOIMIJOIDEN SÄÄDÖSTEN TUNTEMUKSEN VARMISTAMINEN.....	23
5.2 TOIMIJOILLE MÄÄRÄTYT TOIMENPITEET JA KORJAAMISTOIMENPITEIDEN VARMISTAMINEN.....	24
6 VALVONNAN RESURSSIT	27
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN.....	29

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2015

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 säädökset joita sovelletaan myös EU:n ulkopuolelta tuotaviin maataloustuotteisiin, rehuihin, elintarvikkeisiin ja alkoholijuomiin. 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 kattaa 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 omalta osaltaan kotimaisen luomutuotannon kehittymismahdollisuuksia, kun kuluttajan luottamus tuotteita kohtaan säilyy.

Tuotannossa havaittiin jonkin verran säännöstenvastaisuuksia. Niiden määrä alkutuotannossa on kuitenkin laskenut edellisistä vuosista, mikä näkyy myös keskiarvon laskuna. Noin 2 %:lle kaikista toimijoista määrättiin markkinointikielto. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa

Rikkomuksia luomusäädösten noudattamisessa (markkinointikieltoja saaneiden tai erotettujen %-osuus toimijoista)	2013	2014	2015
Kasvintuotanto	3,9	3,6	1,4
Eläintuotanto	2,8	3,2	2,0
Rehunvalmistus ja maahantuonti	2,3	2,2	2,0
Valmistustoiminta ja maahantuonti	1,0	0,2	1,3
Alkoholijuomien valmistus ja kauppa			0

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

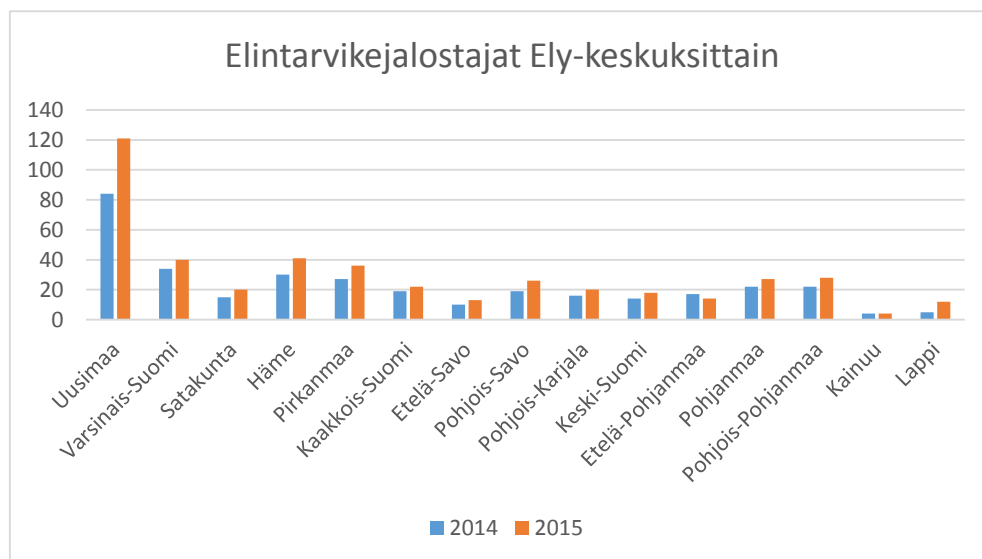
2.1 Toimijoiden ja tarkastusten määrät

Luomuvalvontaan kuuluvien toimijoiden määrä pysyi edellisen vuoden tasolla ja vuoden lopussa valvonnassa oli 5044 toimijaa. (taulukko 2) . Toimijoista 85 prosenttia on alkutuottajia, eli maatiloja. Näiden kokonaislisäys oli 3 maatilaa; 111 uutta maatilaa liittyi valvontaan ja valvonnasta erosi 108 kpl.

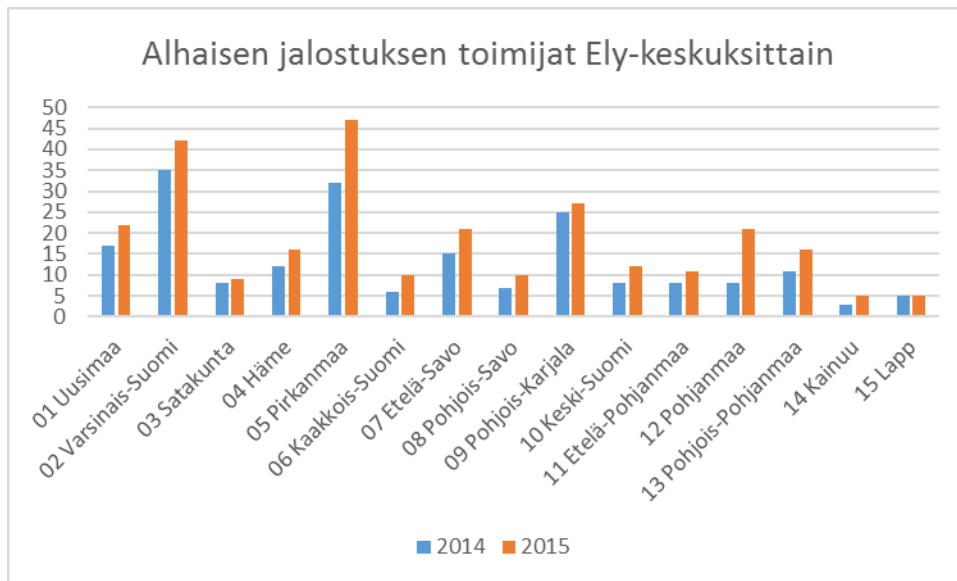
Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 94 uutta eläintuotannon ja viisi mehiläishoidon toimijaa. Eläintuotannon valvonnasta poistui 56 eläintuotannon ja 4 mehiläishoidon toimijaa. Luomueläintilojen määrä kasvoi siis edellisvuoteen verrattuna yhdeksällä prosenttiyksiköllä ollen vuoden lopussa 899 toimijaa.

Emolehmätiloja oli luomuvalvonnassa vuoden lopussa 36 tilaa edellisvuotta enemmän ja emolehmiä tilalla keskimäärin 37 eläintä. Vuoden lopussa maassamme oli noin 58 700 emolehmää, joista luomuvalvonnassa 30 %. Maamme kaikista uuhista 31 % oli luomuvalvonnassa. Emolehmätuotanto ja lammastalous perustuvat laidunten ja karkearehujen laajamittaiseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen ja siten näissä tuotantomuodoissa siirtyminen tavanomaisesta tuotannosta luomutuotantoon on monesti toteutettavissa melko pienillä muutoksilla.

Luomuelintarviketuotannon valvontaan liittyi 51 uutta toimijaa ja poistui 28. Edellisten vuosien tapaan on luomuelintarviketoimijoiden kentässä nähtävissä hienoista kasvua (4%). Valvontakohteiden lukumäärä vuoden lopussa oli 674. Kuvassa 1 on esitetty luomuelintarvikejalostajien jakauma ELY-keskusalueittain ja kuvassa 2 maatioilla tehtävä elintarvikkeiden jalostus (alhainen jalostus).



Kuva 1. Eviran valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat ELY-keskusalueittain.



Kuva 2. ELY-keskusten valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat (alhainen jalostus) ELY-keskusalueittain.

Luomurehujen valvontajärjestelmässä nopea kasvu on taittunut ja valvontaan liittyi kaksi uutta toimijaa. Valvonnasta erosi yksi toimija ja yksi toimija erotettiin määräajaksi. Valvonnassa olevien rehualan toimijoiden määrä on vakiintunut noin 45 toimijaan, joista suurin osa on luomutiloille rehua valmistavia rahtisekoittajia ja valkuaisrehua valmistavia luomurypsinpuristajia. Suurin osa rehutoimijoiden toiminnasta on paikallista. Paikallisten lisäksi on myös muutama koko maassa toimintaa harjoittavia sekä luomurehujen maahantuontia harjoittavia toimijoita.

Taulukko 2. Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät vuosina 2013 - 2015.

	2013	2014	2015
Luomutoimijoita	4 845	4 840	5 044
Luomualkutuotanto *	4 145	4 119	4 191
- joista valvottuja luomueläintiloja	814	825	899
- uusia toimijoita	147	111	304
Luomuelintarviketoimijat/ -valvontakohteet	621	651	674**
- joista uusia toimijoita	57	66	51
Luomurehutoimijat	44	45	45
- joista uusia toimijoita	6	1	2
Luomusiemenpakkaamot	28	25	25
- joista uusia toimijoita	1	0	1
Luomualkoholi-toimijat		ei lukua	109

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

** Luvussa mukana alihankintatoimijat

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2015.

	Tarkastusten lkm	Tarkastettujen toimijoi- den osuus kaikista (%)
Alkutuotanto		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	5 283	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	377	8
- joista luomukotieläintiloilla	896	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille tai koti- eläintiloilla	408	
- ylimääräiset tarkastukset alkutuotannossa	113	3
- joista kotieläintiloilla	71	8
- näytteet	251	6
Elintarvikkeet		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	540	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	51	
- ylimääräiset tarkastukset	5	0,9
- joista ennalta ilmoittamattomia	0	0
- näytteet	47	7
Rehut		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset, toteutuneet	47	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	0	-
- alkutarkastukset uusille toimijoille	2	
- ylimääräiset tarkastukset	1	2
- näytteet	18	40
Siemenpakkaamo		
- vuosittaiset tuotantotarkastukset	25	100
- alkutarkastukset uusille toimijoille	0	0
- näytteet	0	0
Luomutarkastukset ja näytteet yhteensä	6 473 316	

2.1.1 Eviran ja ELY- keskusten myöntämät luvat

Kasvintuotannon poikkeuslupien määrät rinnakkaisviljelyn ja siirtymävaiheen lyhentämisen osalta lisääntyi merkittävästi, mutta pysyi edellisen vuoden tasolla yleisimmän lupatyyppin, tavanomaisesti tuotetun lisäysaineiston osalta. Rinnakkaisviljelylupia tarvittiin erityisesti tiloilla, jotka liittyivät luomuvalvontaan tarkoituksenaan saada suojavyöhykepelloille luomustatus. (Taulukko 4.)

ELY-keskukset myönsivät eläintuotannon poikkeuslupia edellisvuotta vastaavan määrän (Taulukko 4). Eniten eläintuotannon poikkeuslupia myönnettiin Varsinais-Suomen (17) ELY-keskuksen alueelle. Lapin ja Keski-Suomen ELY-keskuksista ei myönnetty yhtään eläintuotannon poikkeuslupaa.

Poikkeuslupia naaraspuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin 22 kappaletta. Näiden poikkeuslupien suuri määrä kuvaa luomutilojen laajentamissuunnitelmia ja sitä, että tilan toimintaan soveltuvia luomueläimiä ei ole riittävästi tarjolla laajentaville tiloille.

Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorikoiden hankintaan myönnettiin 27 poikkeuslupaa (2015: 48 luomumunantuottajaa). Näistä luvista 11 myönnettiin Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Kahdelle toimijalle myönnettiin poikkeuslupa tavanomaisesti kasvatettujen, alle kolmen päivän ikäisten untuvikkojen hankkimiseen. Luvat myönnettiin broiler- ja kalkkunauntuvikkojen hankintaan.

Nautojen kytkettynä pitämiseen pienillä, alle 30 eläinyksikön tiloilla, myönnettiin kaksi poikkeuslupaa Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ELY-keskusten alueille.

Yhtään poikkeuslupaa käyttää tavanomaista rehua luomueläintuotannossa ei haettu vuonna 2015. Tämä kuvastanee toimijoiden parantunutta rehuntuotannon suunnitelmallisuutta.

2.2.2 Ainesosaluvat sekä vientisertifikaatit

Evira myöntää luomutoimijoille vuosittain sertifikaatteja vientiä varten. Vuonna 2015 vientisertifikaatteja myönnettiin yhteensä 129 kpl, mikä on vähän vähemmän kuin vuonna 2014.

Lisäksi Evira myöntää ainesosalupia, sellaisille toimijoille, jotka eivät löydä tarvitsemaansa luomuaineesosaa markkinoilta. Vuonna 2015 näitä lupia myönnettiin 2 kpl.

Taulukko 4. Luomuvalvonnassa tehdyt lupapäätökset ja vientisertifikaatit 2013 – 2015 (kpl).

Lupa	2013	2014	2015
ELY-keskusten lupapäätökset yht.	1 343	1 189	1 242
Rinnakkaisviljely	11	9	14
Siirtymävaiheen lyhentäminen	182	191	343
Peitatus siemenen käyttö	26	26	25
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, tapauskohtainen	1 064	906	803
Eläintuotannon luvat	60	57	57
Eviran lupapäätökset yht.	75	67	33
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, yleinen lupa	24	26	31
Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa	1	0	
Maahantuontilupa	47	38	*
Ainesosalupa	3	3	2
Kaikki luvat yhteensä	1 418	1256	1275
Vientisertifikaatit			
- Alkutuotanto	1	1	0
- Elintarviketuotanto	106	163	129
- Rehut	1	0	0
Sertifikaatit yhteensä	108	164	129
Kaikki luvat ja sertifikaatit yhteensä	1 526	1420	1404

* luomutuotteiden maahantuonnin lupakäytäntö poistettiin kesällä 2014

2.2 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 korjaavan toimenpiteen toteutuminen.

2.2.1 Kasvintuotannon tarkastukset

Kasvintuotannon tarkastusten painopisteenä oli maataloustuotteiden markkinavalvonta, erityisesti maatalojen välinen rehukauppa, jossa valvottiin tuote-erien jäljitettävyyttä. Lähtökohtana jäljityksille olivat vuosina 2013 -2014 kirjatut tuotteiden varastomäärät. Yhtenäisen ja systemaattisen jäljitystavan varmistamiseksi otettiin koekäyttöön erityinen raporttimalli. Tarkastuksissa ei havaittu merkittäviä poikkeamia.

2.2.2 Eläintuotannon tarkastukset

Eläinvalvonnan painopisteenä tuotantotarkastuksilla olivat eläinsuojat. Tarkastuksella varmistettiin, koska eläinsuojat on viimeksi mitattu ja onko eläinmäärä muuttunut tai rakennukseen tehty muutoksia viimeisen mittauksen jälkeen.

Muutamien toimijoiden kohdalla tuotantotilojen mitoitusten tarkistus johti tarpeeseen tehdä muutostöitä mm. kasvaneen eläinmäärän johdosta. Eläinsuojien yksityiskohtaisempi tarkastus ja niissä havaitut puutteet johtivat todennäköisesti myös muutamiin seuraamuksiin. Joissain tapauksissa tuotantotilojen riittävyys arvioitiin toimijan lausunnon perusteella, mikä ei vastannut laadittujen kysymysten tavoitetta.

Luomumehiläishoidon valvonnan painopisteenä selvitettiin kuinka paljon luomusokeria ostettiin tarkastusta edeltäväksi talveksi (käyttö, kg/pesä). Toimijoilla oli tarkat muistiinpanot luomusokerin hankinnasta ja käytöstä, joka oli noin 15 – 25 kg pesää kohden talveksi.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 71 kappaletta, 8 % ELY-keskusten eläintoimijoiden määrästä. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin merkittävästi tavoitetta (20 %) vähemmän. Ylimääräiset tarkastukset kohdistettiin uusille toimijoille ja tiloille, jotka valittiin kauden tuotantotarkastusten havaintojen ja riskinarvioinnin perusteella. Uusintatarkastuksia eläintiloille tehtiin yhteensä yhdeksän ja ne kohdistuivat tiloille, joiden toiminnassa oli tuotantotarkastuksessa havaittu puutteita. Ylimääräisten ja uusintatarkastusten pienempi määrä edellisvuosiin verrattuna johtuu pääasiassa näiden tarkastusten siirtymisestä vuoden 2016 puolelle.

2.2.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset

Luomuelintarviketoimijoille tehdyillä tuotantotarkastuksilla oli painopisteenä vuonna 2015 tuotantokirjanpidon ristiin tarkastus erilläänpidon varmentamiseksi. Puutteita tuotantokirjanpidossa todettiin 15:lla toimijalla. Myös tänä vuonna aloitetussa laajen- netussa näytteenotossa tehtiin vastaava havainto eli jäämälöydökset olivat seurausta

tavanomaisen raaka-aineen sekoittumisesta luomuraaka-aineen kanssa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että luomutuotteita jalostavien toimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota erilläänpitonsa varmentamiseksi tähtääviin toimiin ja niiden kirjauksiin.

Vuoden 2014 tapaan tarkastettiin elintarvike-erien jäljitettävyyttä kaikissa tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheissa erillisellä jäljitettävyysslomakkeella. Lisäksi tehtiin ristiin tarkastuksia eri toimijoiden välillä jäljitettävyyden varmentamiseksi luomuelintarvikkeiden koko ketjussa. Käytännössä tämä toteutettiin niin, että toimeksi annettaessa tarkastuskohteita pyrittiin yhdelle tarkastajalle antamaan useita saman elintarvikeketjun toimijaa, jolloin tarkastajalle syntyy kokonaiskuva tuotteiden liikkeistä ja määristä. Näiden ristiin tarkastusten lisäksi päädyttiin tekemään myös 3 ylimääräistä jäljitettävyystarkastusta.

2.2.4 Rehuvalmistuksen tarkastukset

Rehujen valvontajärjestelmässä painopistealueena oli luomurehujen jäljitettävyyttä. Jäljitettävyydessä oli aiemmilla tarkastuksilla todettu sääntöjenvastaisuuksia ja samalla jäljitettävyyden merkitys koko luomuketjussa haluttiin nostaa esiin. Luomutarkastukseen valmistautumista varten ja jäljitettävyyden parantamiseksi luomurehutoimijoille laadittiin tiedote, jossa on kerrottu lainsäädännön jäljitettävyyksivaatimukset ja vinkkejä siitä miten niitä voi toteuttaa käytännössä. Tiedote lähetettiin kaikille luomurehujen valvontajärjestelmässä oleville toimijoille etukäteen sähköpostilla ja se löytyy myös Eviran internetsivuilta.

2.2.5. Lisäysaineiston pakkaustoiminnan tarkastukset

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

2.2.6. Kuntien suorittama markkina- ja valvonta

Luomuelintarvikkeiden riittävä valvonta vähittäiskaupassa on asetettu monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman strategiseksi tavoitteeksi. Luomuelintarvikkeiden markkina- ja valvonnan tehostamiseksi jatkettiin erityisesti elintarvikevalvojille ja vähittäismyyntipaikoille annettavan ohjeistuksen kehittämistä, sekä valvontatietojen keruuta.

Kuntien elintarvikevalvojat suorittivat uuden OIVA-ohjeistuksen pohjalta yhteensä 43 markkina- ja valvonnan tarkastusta, joissa valvottiin luomutuotteiden myyntiin liittyviä kysymyksiä. Valvontaa suoritettiin 26:ssa vähittäismyyntipisteessä ja 12:ta tarjoilupisteessä, sekä viidellä elintarvikevalmistajalla. Valvotuissa toimipisteissä ei havaittu merkittäviä poikkeamia.

Mikkelin ammattikorkeakoulu aloitti kolmevuotisen hankkeen ”Viesti luomusta oikein”, jolla viedään tietoa luomuviestinnästä ja sen markkina- ja valvonnan eri puolille Suomea. Hankkeessa tuotetaan lisäksi erilaista materiaalia sekä kouluttajille että muille kohderyhmille. Hankkeen odotetaan lisäävän sekä yritysten osaamista että luomuelintarvikkeiden markkina- ja valvonnan tarkastuksia.

2.3 Luomutuotteiden näytteenotto

2.3.1 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen sekä analyysien tulokset

Luomuvalvonnassa aloitettiin näytteenotto, jonka avulla on tarkoitus todeta mahdollisia kiellettyjä aineita Eviran ja ELY -keskusten valvomien toimijoiden tuotteista.

Näytteenotossa pääpaino oli viljassa, sillä luomuviljan tuotannon suuri volyymi voi kasvattaa riskiä väärinkäytöksille. Lisäksi näytteitä otettiin tasaisesti kaikista kasvituotteista sekä eläinperäisten tuotteiden osalta hunajasta ja maidosta sekä elintarvikejalostajien tuotteista, jotta saataisiin ensimmäisenä tutkimusvuonna yleiskäsitys siitä, minkälaisista tuotteista kiellettyjä aineita voisi löytyä.

Alkutuotannon tuotteissa ei havaittu yhtään 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 erillään pito luomutuotteiden valmistusvaiheessa on elintarvikejalostajilla kohta, johon toimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota.

2.3.2 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen alkutuotannossa

Suunnitelman mukaan kultakin Ely-keskusalueelta tuli ottaa 5 % näytteitä toimijoiden lukumäärästä (taulukko 5). Tavoite täyttyi tai ylittyi jokaisella Ely-keskusalueella.

Taulukko 5. Alkutuotannon näytteet ELY-keskuksittain.

ELY-keskus	Toimijoiden määrä v. 2014	Tavoite näytemäärä (5 %)	Vilja	Maito	Peruna	Kasvihuonevi-hann.	Kasvikset ja juurekset	Kannanmuna	Hunaja	Marjat ja hedelmät	Vilja maatiiloilta	Alhainen jalostus	Näytteitä otettu
01 Uusimaa	345	17	22										22
02 Varsinais-Suomi	344	17	12	2	1	1		5					21
03 Satakunta	162	8	12		4								16
04 Häme	182	9	9		1	2		1					13
05 Pirkanmaa	433	22	18	2		2				1			23
06 Kaakkois-Suomi	218	11	13				1						14
07 Etelä-Savo	259	13					11			3		2	16
08 Pohjois-Savo	339	17		2			1	1		1	15		20
09 Pohjois-Karjala	329	16		2							14		16
10 Keski-Suomi	172	9							2		7		9
11 Etelä-Pohjanmaa	354	18	4	10	4								18
12 Pohjanmaa	389	19	10	5	10		2						27
13 Pohjois-Pohjanmaa	403	20	15	4						1			20
14 Kainuu	135	7									7		7
15 Lappi	55	3					5						5
Yhteensä	4119	206	115	27	20	5	20	7	2	6	43		247
Suunniteltu näytemäärä		206		30	5	4	8	8	-	8	-	-	

Näytteistä analysoitiin kasvinsuojeluaineita monijäämäanalyysillä. Lisäksi osasta viljanäytteitä analysoitiin glyfosaatti sekä korrenvahvistajat klormekvatti ja mepikvatti.

Vuonna 2015 näytteenotto suunniteltiin joko tekemällä etukäteen otanta toimijoista, tai ottamalla vuoden mittaan näytteitä markkinoilta saatavista tuotteista. Otanta tehtiin maitotiloille ja elintarviketoimijoille, sillä toimijoiden tuotantoa ja tuotteiden saatavuutta näiden toimijoiden osalta on helpompaa arvioida etukäteen. Viljojen osalta sato vaihtelee vuosittain, jolloin näytteet otettiin suoraan markkinoilla myytävästä viljasta. Kasvisnäytteet haettiin kesän ja syksyn aikana ELY-keskusten itse valitsemilta viljelijöiltä.

Viljanäytteet otettiin viljojen vastaanoton yhteydessä. Analysoitu näytemäärä vuoden loppuun mennessä oli 115 kpl, mikä vastaa lähes 50 % kaikista luomuvalvonnan näytteistä. Kasvisten ja juuresten sekä perunan osalta tavoitemäärät ylittyivät. Osa perunanäytteistä otettiin viljanäytteiden tapaan perunan vastaanoton yhteydessä, ja osa näytteistä haettiin suoraan viljelijöiltä. Kasvihuonevihannesten osalta tavoitemäärää laskettiin alkuperäisestä kahdeksasta neljään, sillä toimijoita on vain noin 70. Marja- ja hedelmänäytteistä jäi kaksi analysoimatta, sillä näytteiden postituksessa tuli ongelmia.

Maitonäytteisiin valittiin 30 suurinta maitotilaa, mikä vastaa 20 % kaikista luomumaitoiloista. Maitonäytteitä otettiin suunnitelman mukaisesti maidon keräilyn yhteydessä yhteistyössä Eviran virologian yksikön kanssa. Näytteitä saatiin 27 kpl eli tavoite 5 % ylitettiin selvästi. Kanamunanäytteistä 7 haettiin pakkaamoista, ja yksi kanamunanäyte vähittäismyymälästä. Lihasta näytteitä ei toistaiseksi otettu, sillä Eviran vierasainevalvonnan tulosten perusteella lihassa ei ole jäämiä.

2.3.3 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen elintarviketuotannossa

Luomuelintarvikevalvonnassa on noin 670 toimijaa. Tästä määrästä 433 ovat elintarviketaloustajia. Jalostajien lisäksi valvontaan kuuluu mm. tukkukauppoja ja varastoja, joilla ei ole valmistustoimintaa. Luomuelintarvikevalvonnan näytteet valittiin toimijoista, 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. 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. 2014)	Suunniteltu näytemäärä	Toteutunut näytemäärä
Liha ja lihajalosteet	89	8	7
kala, äyriäiset ja nilviäiset	6	1	0
kasvikset ja hedelmät ja -jalosteet	74	7	10
ruokaöljyt ja rasvat	13	1	1
meijerituotteet	32	3	3
vilja ja tärkkelys	67	6	9
leipomotuotteet	85	8	12
muut elintarvikkeet	60	6	4
virvoitusjuomat	7	1	1
Yhteensä	433	40	47

Tavoitteena oli ottaa näytteitä hieman yli 5 % toimijoista eli 40 näytettä. Näytteitä otettiin 36 toimijalta, ja näytteitä analysoitiin 47 kpl. Näiden lisäksi analysoitiin 14 uusintänäytettä. Näytteenottosuunnitelmaan tuli muutoksia vuoden aikana, sillä osa suunnitelman mukaisista toimijoista oli lopettanut luomutoimintansa tai muuttanut toimintaansa niin, ettei suunnitelman mukainen näytteenotto ollut toteutettavissa. Tällöin tuote pyrittiin korvaamaan saman näytteryhmän tuotteella. Ryhmästä Kala, äyriäiset ja nilviäiset ei vuonna 2015 näytettä saatu, mutta näyte on lisätty vuoden 2016 suunnitelmaan.

2.3.4 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen rehu tuotannossa

Luomurehujen analyttinen valvonta on integroitu kotimaiseen rehujen valmistuksen valvontaan. Näytteitä ottavat samat rehujen näytteenottoon koulutetut tarkastajat, jotka hakevat myös muut virallisen valvonnan rehunäytteet. Näytteenottoon liittyvät tarkastukset suoritettiin ennalta ilmoittamatta.

Luomurehuista otettiin yhteensä 18 näytettä (Taulukko 3), joista analysoitiin kasvinsuojeluainejäämiä (5 kpl), muuntogeenisiä ainesosia (5 kpl), lääkejäämiä (5 kpl) sekä maaeläinperäistä ainesta (1 kpl). Niistä varmistettiin myös koostumusta (1 kpl), salmonellatomuutta sekä kasvitieteellistä puhtautta (1 kpl). Rehujen analyttisen valvonnan tulokset julkaista vuosittain Eviran nettisivuilla ”rehujen tuotevalvonnan tulokset” -nimisessä julkaisussa.

2.3.5 Näytteenotto tuonnissa ja sisämarkkinakaupassa

Tullin tehtäviin kuuluu valvoa luomutuotteiden kolmasmaa tuontia ja sisämarkkinakauppaa. Tullin valvontasuunnitelmaan oli kirjattu, että kolmasmaa- ja sisäkaupan luomuelintarvikkeita valvotaan riskiperusteisesti, ja että luomunäytteistä tutkitaan sekä luomusäädösten että elintarvikelain mukaisia näkökohtia. Tavoitelukuja ei ollut asetettu.

Tulli tutki yhteensä 272 luomuelintarviketta, joista 10 tuotetta ei täyttänyt luomusäädöksiä sisältämiensä kasvinsuojeluainejäämien vuoksi. Muita elintarvikesäädösten vastaisuuksia todettiin yhteensä 20 kpl.

Tullin valvonta on pistokoemaista, riskiperusteista valvontaa. Luomutuotteiden valvontaa tehdään samoilla menettelyillä kuin tavanomaisesti tuotettujen tuontielintarvikkeiden valvontaa. Sääöstenvastaisuuksien syitä selvitetään tarvittaessa mahdollisen OFIS-ilmoituksen kautta. Koska kyseessä on tuonin 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. Kasvinsuojeluainelöydöksiä tehtiin kahdelta elintarvikeyritykseltä: yhdestä jauho- sekä kahdesta leipäerästä. Toimijoilta pyydettiin selvitystä, miten jäämä on päätynyt luomutuotannon prosessiin. Toimijoiden valmistusprosessi, jäljitettävyys ja korjaavat toimenpiteet tarkastettiin sekä otettiin uusintänäytteitä, joilla korjaavien toimenpiteiden tehokkuus varmistettiin.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut poikkeamat ja niiden yleisyys

Kasvintuotanto

Havaittujen poikkeamien määrä kasvintuotannossa oli 473 kappaletta, missä oli noin 32 % vähennystä edellisvuoteen. Toimijoiden lukumäärään suhteutettuna puutteita havaittiin 12 %:lla toimijoista, kun luku edellisenä vuonna oli 18 %. Merkittävimmät poikkeamien aiheet olivat kuitenkin samat kuin edellisinäkin vuosina: tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö, lohkomuistiinpanot ja luomukirjanpito, maanhoito ja viljelykierto ja luomusuunnitelma (2,3 - 2,5 % suhteutettuna toimijoiden lukumäärään) (Taulukko 7a).

Taulukko 7a. Luonnonmukaisessa tuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2013–2015 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*

Poikkeamat	2013		2014		2015	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Kasvintuotanto						
Luomusuunnitelma	133	3,2	157	3,8	102	2,5
Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito	187	4,5	209	5,1	103	2,5
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0,0	1	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	9	0,2	8	0,2	5	0,1
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	208	5,1	138	3,4	105	2,5
Maan hoito tai viljelykierto	181	4,4	131	3,2	94	2,3
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	3	0,1	5	0,1	4	0,1
Lannan käsittely tai käyttö	5	0,1	9	0,2	9	0,2
Kielletyn kasvinsuojeluaineen käyttö tai varastointi	3	0,1	3	0,1	3	0,1
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	26	0,6	14	0,3	10	0,2
Tuotteiden merkinnät	21	0,5	15	0,4	4	0,1
Muut	59	1,4	60	1,5	34	0,8
Yhteensä	835	20,3	750	18,4	473	11,5

* %-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 11 %:lla toimijoiden määräs-
tä (Taulukko 7b). Edelliseen vuoteen verrattuna määrä laski huomattavasti sekä lu-
kumääräisesti että prosentuaalisesti (8 %). Eniten poikkeamia toimijoilla oli eläinsuo-
jia ja/tai ulkoilutiloja koskevien vaatimusten ja muistiinpanovelvoitteen noudattami-
sessa, jotka muodostivat lähes puolet havaituista poikkeamista. Luomueläinten ulkoi-
lu toteutui edellisvuosia paremmin samoin kuin eläinten siirtymävaiheen laskenta.'

Taulukko 7b. Luonnonmukaisessa eläintuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2013–2015
ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*

Poikkeamat	2013		2014		2015	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Eläintuotanto						
Eläinten alkuperä	8	1,0	11	1,3	9	1,0
Siirtymävaihe	5	0,6	10	1,2	4	0,4
Ruokinta	18	2,2	14	1,6	13	1,4
Eläinsuoja/ulkoilutilat	14	1,7	26	3,0	28	3,1
Ulkoilu	17	2,1	21	2,4	6	0,7
Muistiinpanot tai luomukirjanpito	51	6,3	58	6,8	20	2,2
Tuotteiden jalostus	1	0,1	4	0,5	1	0,1
Muut	9	1,1	19	2,2	17	1,9
Yhteensä	123	15,1	163	19,0	98	10,9

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikevalvonnassa tarkastusten perusteella annettiin yhden tai useamman
poikkeaman sisältäviä päätöksiä yhteensä 173 kpl. Tarkastuksia tehtiin 540 eli noin
joka kolmannen toimijan luona todettiin huomautettavaa toiminnassa. Erityisesti pak-
kausmerkintöihin ja varastointiin liittyvistä poikkeamista huomautettiin aikaisempaa
vähemmän, mutta kirjanpidon poikkeamista huomautettiin enemmän kuin viime
vuonna. Lisäksi huomautettiin aiempaa enemmän alihankintasitoumuksen puuttumi-
sesta ja valvontaviranomaisen tunnusnumeron puuttumisesta mm. toimijan saa-
teasiakirjoista ja pakkausmerkinnöissä. Luomutuotteiden tuonnin osalta ensimmäisen
vastaanottajan tarkastus ja sen kirjaukset tarkastussertifikaattiin olivat ensisijainen
huomautuksen aihe. Poikkeamista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 8 kpl eli 1,2
% valvontakohteista. Valvonnasta erottamiseen johtavia poikkeamia ei luomuelintar-
vikevalvonnassa todettu yhtään.

Taulukko 7c. Luonnonmukaisessa elintarviketuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2013–2015 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.*)

Säännöstenvastaisuus	2013		2014		2015	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Elintarvikkeet						
Hankinta	77	12,4	60	9,2	54	8,0
Jalostus	19	3,1	13	2,0	11	1,6
Jäljitettävyys	15	2,4	8	1,2	11	1,6
Keräily ja kuljettaminen	5	0,8	-	-	-	-
Kirjanpito	27	4,3	46	7,1	58	8,6
Pakkaaminen	7	1,1	5	0,7	6	0,9
Pakkausmerkinnät	73	11,8	70	10,8	42	6,2
Varastointi	42	6,8	20	3,1	4	0,6
Muut	21	3,4	38	5,8	49	7,2
Tuonti	3	0,5	3	0,5	11	1,6
Yhteensä	289	45,9	263	40,4	246	36,3
Huomautuksen / kehotuksen saaneiden toimijoiden lkm	251	40,4	176	27	173	25,7

Rehut

Luomurehujen valvontajärjestelmässä poikkeamia todettiin n. 46 % valvontajärjestelmään kuuluvista toimijoista (21 kpl). Tarkastuksilla todettujen poikkeamien määrä kasvoi edeltävään vuoteen verrattuna mutta määrä vastasi kaksi vuotta sitten tarkastuksilla havaittujen puutteiden määrää. (Taulukko 7 d). Eniten poikkeamia todettiin tarkastuksilla toimijoiden kirjanpitoon ja laadunvarmistukseen liittyvissä asioissa. Kolmanneksi eniten poikkeamia havaittiin luomurehujen merkinnöissä. Yksi toimija erotettiin valvonnasta määrääjäksi korjaamattomien puutteiden takia.

Taulukko 7 d. Rehutoimijoiden luona havaitut poikkeamat vuosina 2013–2015 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista vuonna 2015, joita havainnot koskivat. Samaa toimijaa voi koskea useampi poikkeama.

Säännöstenvastaisuus (kpl)	2013 (kpl)	2014 (kpl)	2015 (kpl)	2015 (% kaikista säännöstenvastaisuuksista)
Asiakirjaselvitys	3	1	3	7
Erilläänpito ja jäljitettävyys	3	3	4	9
Kirjanpito	12	17	14	31
Koostumus	2	0	3	7
Laadunvarmistus	12	7	13	29
Merkinnät	15	7	9	20
Yhteensä	47	35	46	

Siemenpakkaamot

Luomusiemenpakkaamoilla todetaan harvoin poikkeamia. Tämä johtunee siitä, että pakkaamolupatarkastusten ja markkinavalvonnan kautta havaitut puutteet määrätään tarvittaessa korjattavaksi myös siemenkauppalain perusteella.

3.2 Poikkeamat analyysi

Kasvintuotanto

Kasvintuotannossa havaittujen ja toimenpiteitä aiheuttaneiden poikkeamien kokonaismäärä vähentyi 38 % edellisvuodesta. Kuten edellisenäkin vuonna, yleisimmät poikkeamatyypit olivat tavanomaisen siemenen luvaton käyttö sekä puutteet viljelykierrossa, luomusuunnitelmissa ja tai muissa asiakirjossa.

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaituista puutteista lähes puolet kohdistui eläinsuojia ja/tai ulkoilutiloja (29 %) ja kirjanpitoa ja muistiinpanoja (20 %) koskevien vaatimusten täyttämiseen. Markkinointikieltoja ja kirjallisia huomautuksia annettiin viime vuonna lukumääräisesti huomattavasti vähemmän kuin edeltävinä vuosina, myös toimijoiden määrään suhteutettuna. Joka kolmas annettu huomautus kohdistui eläinsuojissa ja ulkoilutiloissa havaittuihin puutteisiin. Tähän lienee vaikuttanut se, että eläinsuojat olivat valvonnan painopisteenä, jolloin niiden tarkastamiseen kiinnitettiin erityistä huomiota. Eläinten alkuperässä havaitut tuotantoehtojen vastaisuudet johtivat viime vuonna viiteen markkinointikieltoon, mikä saattaa olla seurausta lisääntyneestä eläinkaupasta, mutta myös siitä, että asiaan on kiinnitetty enemmän huomiota.

Elintarvikkeet

Elintarviketoimijoiden 674 valvontakohteelle tehtiin 540 tuotantotarkastusta vuonna 2015. Tarkastamatta jätettiin 29 tukkua, jotka on tarkastettu edellisenä tarkastusvuonna. Kaikille toimijoille saatiin valmisteltua ja lähetettyä luomutodistus vuoden 2015 aikana. Tarkastuksilla havaittuja poikkeamia oli 173 lkpl, eli 25,7 %:lla tarkastuskohteista, mikä on hivenen vähemmän kuin edellisenä tarkastusvuonna, kuten taulukko 7c osoittaa.

Yleisimmät poikkeamat luomuelintarviketoimijoilla koskivat kirjanpitoa ja luomuraaka-aineiden hankintaa. Erityisesti poikkeamat koskivat tase- ja hävikkikirjanpidon puutteellisia merkintöjä kirjanpidossa, sekä puutteellisia merkintöjä tavarantoimittajien asiakirjaselvityksistä varmentumisesta hankinnassa. Luomuvalvonta on asiakirjojen ja kirjanpidon jälkitarkastamista, joten mikäli toimija ei ole kirjannut ylös lainsäädännön vaatimia merkintöjä tekemistään tarkastuksista, ei niitä ole valvonnan näkökulmasta tehty. Riskinä tässä on, että tuotteita, jotka eivät ole EU-luomusäädösten mukaisia, markkinoidaan luomuna kuluttajille. Luomutoimijan velvollisuus on aina varmentua, että tavarantoimittaja kuuluu valvontaan tarkastamalla tämän asiakirjaselvitys, luomusertifikaatti ja luomutuonnissa lisäksi eräkohtainen tarkastussertifikaatti.

Puutteita todettiin myös sekä pakkaus- että asiakirjamerkinnoista. Elintarvikepakkausten luomumerkinnot palvelevat erityisesti kuluttajaa, joten näiden merkintöjen oikeellisuuteen tulee luomutoimijoiden kiinnittää erityistä huomiota.

Todettiin myös, että osalta toimijoista puuttui edelleen alihankkijan kanssa tehtävä sitoumus. On tärkeää, että luomutoimijat tekevät alihankkijoidensa kanssa sitoumuksen luomutuotteiden käsittelystä, koska alihankkijat eivät kuulu itsenäisenä luomuvalvontaan. Sitoumuksella veloitetaan alihankkija noudattamaan EU:n luomusäädöksiä, jolloin kuluttaja voi luottaa, että myös alihankkijoilla valmistetut luomutuotteet täyttävät luomusäädösten vaatimukset.

Poikkeamia havaittiin myös tuontimenettelyjen noudattamisessa tuotaessa EU:n ulkopuolelta luomutuotteita. Luomutuotteita tuovilla toimijoilla on edelleen epävarmuut-

ta miten luomutuotannon valvontaan liittyvien asiakirjojen kanssa menetellään. Tullaukset tulee hoitaa luomun omalla asiakirjakoodilla, jolloin asiakirjat päätyvät automaattisesti Tullin tarkastettavaksi.

Luomuelintarvikevalvonnassa painopisteenä olleen tuotantokirjanpidon kirjausten osalta poikkeamia todettiin 1,7 %:lla valvontakohteista. Yleisesti poikkeamien luonne kertoo, että luomutoimijat eivät ole ymmärtäneet kirjausten merkitystä luomuvalvonnassa. Toimijat pääsääntöisesti toimivat luomusäädösten mukaisesti, mutta unohtavat merkitä ylös tekemänsä tarkastukset tai unohtavat, että luomutuotteista tulee tehdä erillinen tasekirjanpito hävikkeineen luomutarkastuksia varten.

Markkinointikieltoja annettiin luomuelintarviketoimijoille vuoden 2015 aikana 8 kappaletta. Yleisin syy markkinointikiellolle oli tavanomaisen ainesosan käyttö luomutuotteessa. Luomutuotteissa saa tavanomaista ainesosaa käyttää, jos se on sallittujen tavanomaisten elintarvikkeiden listalla tai ainesosalle on erillinen ainesosalupa. Markkinointikiellot olivat valmistuseräkohtaisia.

Rehut

Jäljitettävyyteen ja kirjanpitoon liittyvät poikkeamat raportoidaan yhdessä, niitä todettiin 30 % kaikista poikkeamista. Toiseksi eniten huomautettavaa löytyi laadun varmistukseen liittyvistä asioista, 28 % kaikista puutteista. Yksi poikkeama luokiteltiin vakavaksi. Rehujen pakkausmerkintöihin liittyviä poikkeamia todettiin edelleen joka viidennen toimijan luona, mutta määrä on laskussa.

Luomurehutoimijoiden määrä on vakiintunut ja uusia toimijoita on liittynyt luomurehuvälvontaan vain muutamia vuodessa. Toimijoiden toimintaa on tarkastettu pääsääntöisesti kerran vuodessa, lisäksi on tehty joitain ylimääräisiä tarkastuksia. Valvontajärjestelmässä luomutoimijoilta on otettu myös näytteitä, joista on analysoitu luomutuotannossa kiellettyjä aineita mm. kasvinsuojelujäämiä, muuntogeenisiä aineksia ja lääkejäämiä. Näytteenoton perusteella luomurehut täyttävät luomusäädösten vaatimukset. Kaikki näytteet todettiin säädösten mukaisiksi, tosin kahdesta täydennysrehusta todettiin pieniä pitoisuuksia muuntogeenistä soijaa ja osittain pitoisuudet olivat alle määritysrajan.

Samoin kuin aiempina vuosina suurin osa 61 % toimijoille annetuista huomautuksista johtuivat lievästä poikkeamasta (28 kpl), näiden puutteiden korjaava toimenpide tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. Kyseessä on voinut olla inhimillinen virhe (esim. asia on tehty kuten määritetty, mutta se on unohtunut kirjata sovitusti.) Pieniä tarkennuksia luomuasetuksen tulkintaan tehtiin komission auditoinnin jälkeen jolloin mm. rinnakkaistuotannossa luomutuotannon aloitusajankohtaan tulee kirjata päivämäärän lisäksi myös luomutuotannon aloituksen kellonaika, näihin epätasällisyyksiin puututtiin tarkastuksilla.

Tarkastuskäynnillä huomioidaan toimijoille määrätyt korjaavat toimenpiteet. Vakavampien poikkeamien osalta toimijaa pyydetään raportoimaan korjaava toimenpide Eviraan annetussa aikataulussa. Tarkoitus on varmistaa, että toimija ymmärtää mistä syystä huomautus on aiheutunut sekä varmistaa, että poikkeama ja sen aiheuttamat syyt on korjattu ja huomioitu toiminnassa.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

4.1 Eviran sisäinen auditointi

Eviran luomuvalvontaan kohdistui yksi sisäinen auditointi, joka toteutettiin auditointikoulutuksen harjoitustyönä. Auditoinnissa tarkasteltiin valtuutettujen tarkastajien koulutusta, pätevyyden testausta ja niiden dokumentointia.

Poikkeamia ei havaittu. Positiivisina havaintoina todettiin, että uuden tarkastajan pätevyyteen on laaja-alaiset ja tarkat kriteerit. Tutorkäynnit toteutetaan kokeneen tarkastajan kanssa ennen valtuutuksen saantia sekä arviointi- ja ohjauskäynti heti valtuutusta seuraavana vuonna. Myös myöhempien arviointi- ja ohjauskäyntien säännöllisyys viiden vuoden välein todettiin hyväksi toimintatavaksi.

Kehittämiskohteiksi kirjattiin koulutuspalautteen kerääminen substanssikohtennetuilla kyselyillä. Palautteiden käsittelyyn voisi kehittää yhdenmukaisen käytännön, jolla seurataan palautteiden pohjalta koulutukseen tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutusta seuraaviin koulutuspalautteisiin. Uuden tiedon saannin varmistaminen tarkastajille voitaisiin hoitaa sähköpostin lukukuittauksella. Ohje tarkastajien valtuutuksesta on päivitetty. Perinteisen koulutustavan rinnalle voisi kehittää uusia koulutustapoja, esimerkkinä valvojasta valmentajaksi.

4.2 ELY-keskukset

Eviran luomujaoston henkilöstö teki vuoden aikana ohjaus- ja arviointikäynnit Pohjanmaan ja Pohjois-Savon ELY-keskusten alkutuotannon luomuvalvontaprosessin tarkastamiseksi. Kummankin ELY-keskuksen luomuvalvontaprosessissa havaittiin yksi poikkeama. Havaitut poikkeamat liittyivät väärin perustein myönnettyyn lupaan ja kirjallisen ohjeen puuttumiseen siitä, miten luomuvalvontatulokset annetaan MAVIn delegoituja tehtäviä hoitavalle yksikölle tiedoksi.

Pohjanmaan ELY-keskuksen luomuvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on alueen toimijoiden hyvä tuntemus sekä selkeät sijaistusmenettelyt. Kehittämiskohteeksi kirjattiin ELY-luomuvalvonnasta vastaavien virkamiesten mahdollisuus osallistua tarkastuskäynneille.

Pohjois-Savon ELY-keskuksessa luomuvalvonnan vahvuutena oli oman työn hyvä dokumentointi sekä hyvä yhteistyö Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ELY-keskusten luomuvalvontaa tekevien asiantuntijoiden kanssa. Henkilötasolla luomuvalvontaan on nimetty sijainen. Alueen alkutuotannon toimijat tunnetaan hyvin. Kehittämiskohteeksi ehdotettiin osallistumista luomukoulutuksiin mahdollisuuksien mukaan.

4.3 Valtuutetut tarkastajat

Eviran henkilöstö teki ohjaus- ja arviointikäynnin 24:lle luomuvalvontaa tekeväälle tarkastajalle. Kaksi tarkastajaa arvioitiin myös ELY-keskuksen luomuvastaavan asiantuntijan toimesta.

Yhden tarkastajan kohdalla havaittiin tarkastustyössä poikkeama, mikä ei kuitenkaan edellytä korjaavien toimenpiteiden varmistamista. Tarkastaja oli havainnut vaatimuksemukaisuusvakuutuksen puuttumisen, mutta ei kirjannut sitä tarkastuksella poikkeamaksi. Tarkastajat jättävät aktiivisesti palautelomaketta toimijalle ja lomakkeita on myös palautunut ELY-keskuksiin ja Eviraan runsaasti.

Kaikille tarkastajille esitettiin tarkastustyöhön liittyviä kehittämiskohteita. Useat tarkastajat osoittivat erinomaista luomuasiantuntemusta, jolle olisi käyttöä nykyistä tarkastusalueella laajemmalla alueella. Usealle tarkastajalle ehdotettiin tarkastustoimintaa ympärivuotisesti. Arvioidut tarkastajat pystyivät lähes kaikki hyvin erottamaan tarkastajan roolin neuvojan roolista. Ajankäytön hallintaan tarkastustilanteessa on hyvä kiinnittää huomiota samoin kuin perusasioiden osaamiseen. Tuotteiden jäljitystä ja markkinointia samoin kuin riskilähteiden arviointia esitettiin usealle tarkastajalle kehittämiskohteeksi. Muutamilla tarkastuksilla tarkastus eteni hieman epäjohdonmukaisesti, järjestelmällisempi eteneminen antaisi tarkastuksesta luotettavamman kuvan toimijalle. Taseiden laskentaan ja sen tarpeellisuuteen kiinnitettiin huomiota erityisesti elintarvikeyrityksissä eli jatkossa ainakin yhden tuotteen kohdalta se on tarpeen tehdä. 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. Usean tarkastajan oma viljelijätausta auttaa käytännön tarkastustyössä. Tarvittaessa tiukkojenkin kysymysten esittäminen ja puutteiden selkeä kuvaaminen tarkastuspöytäkirjalle on yhteinen kehittämiskohde sekä alku- että elintarviketuotannon tarkastajille. Tarkastajien tulee myös varautua yllätyksiin tarkastushetkellä. On hyvä miettiä ennalta, miten kohdata haastava toimija.

Taulukko 8. Luomusektorilla suoritettut sisäiset auditoinnit.

Auditoinnin kohteena ollut viranomaisomainen	Auditointien määrä	Auditoinnin teema(t)	Keskeiset havainnot
Evira	1	Valtuutettujen tarkastajien koulutus, pätevyys testaus ja niiden dokumentointi	Uuden tarkastajan pätevyyteen on laaja-alaiset ja tarkat kriteerit. Perinteisen koulutustavan rinnalle voisi kehittää uusia koulutustapoja.
ELY-keskus	2	ELY-keskuksen toiminta, dokumentoidut menettelyt.	Kehittämiskohteeksi kirjattiin ELY-luomuvastaavien asiantuntijoiden osallistuminen tarkastuskäynneille ja luomukoulutuksiin mahdollisuuksien mukaan.
Valtuutettu tarkastaja	24	Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomiointi.	Tarkastaminen nykyistä laajemmalla alueella ympärivuotisesti. Ajankäytön hallinta tarkastustilanteessa ja perusasioiden hallitseminen. Miten kohdata yllätys tai haastava toimija?

4.4 Luomuvalvontajärjestelmän arviointi (FVO) 2014

Euroopan Komissio antoi syksyllä elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (FVO) arvioida luonnonmukaisen tuotannon ja luonnonmukaisten tuotteiden merkintöjen valvontaa Suomessa.

Raportissa todetaan, että Suomessa on käytössä luonnonmukaisen tuotannon alan virallista valvontaa varten organisoitu järjestelmä, joka kattaa kaikki elintarvike- ja rehuketjun vaiheet. Järjestelmä perustuu kattavaan kansalliseen ohjeistukseen, tietokonepohjaiseen tiedonkeruuseen ja tulosten seurantaan. Toimivaltaisten viranomaisten ja tarkastusviranomaisten välillä on selkeä tehtävänjako. Järjestelmää heikentävät kuitenkin seuraavat seikat:

- tarkastusviranomaiset eivät aina noudata toimivaltaisten viranomaisten ohjeita tai eivät noudata niitä riittävässä määrin, mikä johtaa aukkoihin järjestelmän täytäntöönpanossa
- on havaittu puutteita luonnonmukaisen tuotannon alan toimijoiden tarkastuksissa ja luonnonmukaisten tuotteiden jäljitettävyyden valvonnassa tuotannon, valmistuksen ja jakelun eri vaiheissa
- on havaittu puutteita toimenpiteissä, joita toteutetaan, jos virallisen valvonnan yhteydessä todetaan sääntöjenvastaisuuksia
- EU:n sääntöjen mukaisen näytteenottosuunnitelman toteuttaminen on puutteellista.

Raportissa esitetään kaksitoista suositusta, joiden tarkoituksena on korjata havaitut puutteet ja parantaa valvontatoimien täytäntöönpanoa. Eviraa pyydettiin toimittaan yksityiskohtaiset tiedot esitettyjen suositusten perusteella toteutetuista ja suunnitelluista toimista ja ilmoittamaan myös niiden toteutukselle asetetut määräajat.

Toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava seuraavat toimet:

1. Varmistettava, että tarkastusviranomaiset tekevät tarkastuksensa dokumentoitujen menettelyjen mukaisesti, kuten asetuksen (EY) N:o 882/2004 8 artiklan 1 kohdassa edellytetään, ja erityisesti noudattavat toimivaltaisen viranomaisen antamia ohjeita.
2. Varmistettava, että kun tarkastusviranomaisten toteuttamien tarkastusten tason todentamiseksi tehdään toiminnan tarkastamisia, niiden perusteella toteutetaan tarkoituksenmukaiset toimenpiteet, kuten asetuksen (EY) N:o 882/2004 4 artiklan 6 kohdassa edellytetään.
3. Varmistettava, että tarkastusviranomaiset tiedottavat heti toisilleen mahdollisista tuotteen luonnonmukaisuuteen vaikuttavista sääntöjenvastaisuuksista tai säännösten rikkomisista asetuksen (EY) N:o 889/2008 92 artiklan 5 kohdan mukaisesti ja toimivaltaiselle viranomaiselle asetuksen (EY) N:o 834/2007 30 artiklan 2 kohdan ja asetuksen (EY) N:o 889/2008 92 artiklan 4 kohdan mukaisesti.
4. Varmistettava, että tiedot asetuksen (EY) N:o 889/2008 65 artiklassa tarkoitettujen tarkastusten ja tarkastuskäyntien tuloksista ilmoitetaan maksajavirastolle asetuksen (EY) N:o 889/2008 92 artiklan 6 kohdassa edellytetyllä tavalla.
5. Varmistettava, että tarkastusviranomaisten soveltamaa riskinarviointia käytetään perustana määrittämään tarkastusten luonne ja tiheys, kuten asetuksen (EY) N:o

834/2007 27 artiklan 3 kohdassa säädetään, ja erityisesti, että tehdään lisätarkastuskäyntejä, jotka perustuvat yleiseen arvioon luonnonmukaisen tuotannon sääntöjen noudattamatta jättämisen riskistä, kuten asetuksen (EY) N:o 889/2008 65 artiklassa säädetään.

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

7. Varmistettava, että tarkastusviranomaisten tekemät tarkastukset ovat tehokkaita ja asianmukaisia, kuten asetuksen (EY) N:o 882/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, jotta luonnonmukaisen alan toimijat noudattavat kaikkia asetuksissa (EY) N:o 834/2007 ja (EY) N:o 889/2008 27 säädettyjä vaatimuksia ja erityisesti seuraavia: asetuksen (EY) N:o 889/2008 26 artiklan 4 ja 5 kohdassa vahvistetut jalostettujen elintarvikkeiden tuotantoa koskevat säännöt; kirjanpitoasiakirjat, joista käy ilmi tuotantopanosten ja tuotoksen tase, kuten asetuksen (EY) N:o 889/2008 66 artiklan 2 kohdassa säädetään, ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tiedot; ja eläimiä koskevat tiedot, jotka säilytetään asetuksen (EY) N:o 889/2008 76 artiklan e alakohdassa edellytetyllä tavalla, ja eläinlääkinnälliset hoidot kotieläintiloilla, kuten asetuksen (EY) N:o 889/2008 24 artiklan 4 ja 5 kohdassa ja 76 artiklan e alakohdassa edellytetään.

8. Varmistettava, että käyttöönotettu valvontajärjestelmä mahdollistaa kunkin tuotteen jäljittämisen kaikissa tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheissa asetuksen (EY) N:o 834/2007 27 artiklan 13 kohdassa edellytetyllä ja asetuksen (EY) N:o 178/2002 18 artiklan mukaisella tavalla.

9. Varmistettava, että tarkastusviranomaiset ottavat ja analysoivat näytteitä tarkastukseen luonnonmukaisen tuotannon sääntöjen noudattamisen, kuten asetuksen (EY) N:o 889/2008 65 artiklan 2 kohdassa säädetään, ja erityisesti näytteiden 5 prosentin vähimmäismäärän osalta.

10. Varmistettava, että EU:n sisämarkkinoilta (eli muualta kuin Suomesta) peräisin olevien luonnonmukaisten tuotteiden tarkastukset eivät ole syrjiviä, kuten asetuksen (EY) N:o 882/2004 3 artiklassa säädetään.

11. Varmistettava, että asetuksen (EY) N:o 889/2008 18 artiklassa vahvistettuja eläinten hoitoa koskevia vaatimuksia noudatetaan, erityisesti että sarvet poistetaan ainoastaan, jos siihen on toimivaltaisen viranomaisen tapauskohtainen lupa.

12. Varmistettava, että jos virallisen valvonnan yhteydessä havaitaan sääntöjenvastaisuuksia, tarkastusviranomaiset toteuttavat aiheelliset toimenpiteet viivästyksettä sen varmistamiseksi, ettei tuotteissa, joihin nämä sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat, ole viittauksia luonnonmukaiseen tuotantotapaan, kuten asetuksen (EY) N:o 834/2007 30 artiklassa edellytetään.

4.5 Asiakaspalautteet

Luomujaostolle annettiin 57 yksittäistä palautetta. Näistä yhdeksän olivat kiitoksia asiantuntevasta palvelusta tarkastuksen yhteydessä, ja yksi kiitos toimijoiden avuksi tehdystä luomusuunnitelmaohjeesta. Kuudessa palautteessa asiakas toi esille kehitysidean, kaikki liittyivät sähköisten palveluiden kehittämiseen.

Eviran palveluista valtuutetuille tarkastajille annetut palautteet koskivat Eviran sisäverkon toimimattomuutta sekä ongelmia laskutuksessa. Toimijoilta saatuja palautteita oli 21, mutta niistä ei nouse yksittäistä erityistä ongelmaa. Eviran ei-lakisäätteisten tehtävien hoito, kuten vientisertifikaattien antaminen ja lannoitelistan päivittäminen oli

asiakkaiden mielestä liian hidasta. Maksuista valitettiin viidessä palautteessa. Myös Eviran nettisivujen linkeissä oli vuoden aikana häiriöitä, nämä saatiin yleensä korjattua välittömästi.

Asiakaspalautteet tarkastukselta

Tarkastaja jättää tarkastuksella palautelomakkeen toimijalle, jolla toimija voi antaa lisätietoa tarkastukseen liittyen tai antaa muuta palautetta tarkastuskäynnistä tai valvonnasta. Erityisen tärkeä lisäselvityksen antaminen on tilanteissa, jossa jokin asia ei voitu tarkastaa tai, jossa toimijalla ja tarkastajalla on eri näkemys tarkastettavasta seikasta. Tarkastajia on ohjeistettu tarvittaessa jättämään lomake toimijalle, jotta toimija voi sen palauttaa ELY-keskukseen tai Eviraan. Toimija voi myös täyttää palautelomakkeen tarkastuksen yhteydessä, jolloin tarkastaja toimittaa sen ELY-keskukseen tai Eviraan.

Alkutuotannon valvonnasta palautettiin 326 (8 % toimijoista) lomaketta. Näistä suuri osa oli tyhjiä, tai toimija oli kirjoittanut OK. Kahdella lomakkeella toimija antoi lisäselvityksen johonkin tarkastuksella havaittuun ongelmaan. Kaksi kielteistä palautetta koski tarkastuksen ajankohtaa, toivottiin, ettei poikimakaudella tarkastettaisi eläinsuojia. Kolmessa ehdotettiin muutoksia, kuten sähköisten palveluiden käyttöönottoa. Yhdessä palautteessa moitittiin elintarvikevalmistukseen (alhainen jalostus) liittyvää byrokratiaa. Merkittävässä osassa (189 kpl) palautetuissa lomakkeissa oli myönteistä palautetta, kuten ”mielenkiintoinen tapahtuma ja ”kiitos, sain hyviä vinkkejä”.

Kahdessa palautteessa toimija epäili tarkastajan puolueettomuutta, ja näitä Eviran on syytä tutkia tarkemmin.

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 yhteensä kolme tiedotetta 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. Lähinnä Eviran tarjoaman kirjallisen tiedon ja neuvojien palveluiden lisäksi ELY-keskukset ovat olleet aktiivisesti järjestämässä sidosryhmien kanssa infotilaisuuksia 1 - 4 kertaa vuodessa. Eri koulutustilaisuuksissa on korostettu huomioimaan erityisesti niitä kohtia, jotka edellisvuosien tarkastuksissa ovat osoittautuneet vaikeiksi.

Eviran julkaisema ohjeistus, johon on kirjoitettu auki luomulainsäädäntöön perustuvista ehdot päivitetään tarpeen mukaan. Päivityksiä tehtiin eläintuotannon ja tuonnin ohjeisiin. Ehdot julkaistaan myös Evira.fi -sivuilla.

Lisäksi alkutuotannon ja rehualan toimijoita tiedotettiin ajankohtaisista asioista Maaseudun Tulevaisuuslehden Viljelijän muistilista –palstalla.

5.2 Toimijoille määrätty toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Tarkastuskertomusten perusteella annettujen korjauskehotusten noudattamista seurataan jatkossa järjestelmällisesti. Esimerkiksi, kun poikkeama on kohdistunut asiakirjoihin, on viljelijää pyydetty toimittamaan korjattu asiakirja ELY-keskukseen määräajassa. Kirjalliseen huomautukseen johtaneiden pienten poikkeamien korjaamista seurataan yleensä vasta vuosittaisilla tarkastuksilla. Eviran kehotti vuosiohjeistuksessaan ELYjä käyttämään tarvittaessa maksullisia uusintatarkastuksia korjaavien toimenpiteiden varmistamiseksi.

Kasvintuotanto

Markkinointikieltoja annettiin 64 % vähemmän kuin vuonna 2014 (taulukko 9). Huomattavasta vähenemisestä yleisin syy markkinointikieltoihin on edelleen luvaton tavanomaisen siemenen käyttö.

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 erikoislupiin koskien rinnakkaisviljelyä ja tavanomaisen siemenen käyttöä.

Taulukko 9. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset kasvintuotannossa luomutiloille 2015 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2012 – 2014.

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen*	Markkinointikielto		Huomautus		Yhteensä	
Luomusuunnitelma	0	2	0,0	100	2,4	102	2,5
Lohkomuistiinpanot tai kirjanpito	1	3	0,1	99	2,4	103	2,5
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	0	1	0,0	4	0,1	5	0,1
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	0	48	1,2	57	1,4	105	2,5
Maan hoito tai viljelykierto	1	2	0,0	91	2,2	94	2,3
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	0	0	0,0	4	0,1	4	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	0	0,1	10	0,2	10	0,2
Tuotteiden merkinnät	0	1	0,0	3	0,1	4	0,1
Muut	0	0	0,0	34	0,8	34	0,8
Annetut seuraamukset 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 %)	
2012	0	119 (2,8 %)		524 (12,5 %)		644 (15,4 %)	

*Erottaminen valvontajärjestelmästä määrääjäksi tai kokonaan

Eläintuotanto

Yksi eläintuotannon toimija erotettiin valvontajärjestelmästä säännöstenvastaisuuksien johdosta. Eläintuotannon osalta markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella 26 kpl, kuten edellisvuonna (Taulukko 10).

Eniten markkinointikieltoja aiheuttivat eläinten alkuperässä ja ulkoilussa todetut sääntöjen vastaisuudet. Muilta osin markkinointikiellot jakautuivat tasaisesti kahdeksan ELY-keskuksen alueelle. Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Pohjanmaan, 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 toimijoille haasteita. Useiden toimintojen ulkoistaminen asettaa myös haasteita luomutuotannossa. Nautojen kohdalla eri-ikäisten, suurten eläinmäärien laidunnus on yleensä haasteellista. Lämpäiden laidunnuksen haasteet kohdistuvat joissain tapauksissa eläinten useaan pitopaikkaan ja niiden luomukelpoisuuteen. Myös siirtymäaikojen noudattaminen ja huomioiminen eläimiä myytäessä tai ostettaessa vaatii tarkkaavaisuutta samoin kuin luomueläimille soveltuvien laidunalueiden huomioiminen, mm. suojavyöhykealueet.

Eläinsuojissa ja ulkoilutiloissa havaitut poikkeamat aiheuttivat viime vuonna joka kolmannen kirjallisen huomautuksen. Eläinvalvonnan painopisteenä oli eläinsuojien mitoitus ja tilavaatimusten ajantasaisuus, mikä selittänee huomautusten suurta määrää. Eläinten väärä ryhmittely tiloilla saattoi myös joissain tapauksissa johtaa tilavaatimuksen alittumiseen. Puutteet muistiinpanoissa ja kirjanpidossa johtavat edelleen useasti huomautukseen, koska tarkastaja on toistuvasti huomautettu kiinnittämään huomiota dokumenttien tarkastamiseen. Luomuvalvonta on ennen kaikkea dokumenttivalvontaa. Muilta osin kirjallisten huomautusten osalta ei ole nähtävissä erityisiä suuntaviivoja, vaan huomautusten syyt ja niiden osuuksien nousut ja laskut kokonaismäärästä vaihtelevat vuosittain satunnaisesti. Todettujen säännöstenvastaisuuksien kokonaismäärän huomattava lasku edellisvuoteen (163 kpl → 98 kpl) verrattuna saattaa johtua toimijoiden ammattitaidon kehittymisestä.

Taulukko 10. Säännöstenvastaisuuksista annetut seuraamukset eläintiloille 2015 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2012-2014

Säännösten-vastaisuus	Erottaminen valvonta-järjestelmästä	Markkinointi-kielto	Huomautus	Yhteensä
Eläinten alkuperä	-	5 (0,6 %)	4 (0,4 %)	9 (1,3 %)
Siirtymävaihe	-	1 (0,1 %)	3 (0,3 %)	4 (1,2 %)
Ruokinta	1	3 (0,3 %)	9 (1,0 %)	13 (1,6 %)
Eläinsuojat/ulkoilutilat	-	4 (0,4 %)	24 (2,7 %)	28 (3,0 %)
Ulkoilu	-	1 (0,1 %)	5 (0,6 %)	6 (2,4 %)
Muistiinpanot ja kirjanpito	-	1 (0,1 %)	19 (2,1 %)	20 (6,8 %)
Tuotteiden jalostus	-	0 (0,0 %)	1 (0,1 %)	1 (0,5 %)
Muut	-	2 (0,2 %)	15 (1,7 %)	157 (2,2 %)
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 %)
2012	0 (0,0 %)	9 (1,2 %)	96 (12,7 %)	105 (13,8 %)

Elintarvikkeet

Luomuelintarvikejalostajien toiminnassa ei havaittu vakavia poikkeamia tai rikkomuksia. Yleisimmät poikkeamat, josta toimijoita huomautettiin, liittyivät kirjanpitoon ja hankinta-asiakirjoihin tai niiden dokumentointiin, sekä pakkausmerkintöihin. Markkinointikiellot olivat seurausta tavanomaisen raaka-aineen käytöstä jalostuksessa.

Taulukko 11. Poikkeamista määrätyt toimenpiteet luomuelintarvikeyrityksille (kpl sekä % toimijoita/valvontakohteita, joita poikkeama koski) vuonna 2015 sekä vertailu 2012 - 2014.

Säännöstenvastaisuus	Erottaminen valvonta-järjestelmästä	Markkinointikielto	Huomautus	Yhteensä
Hankinta	-	-	54	60
Jalostus	-	8	11	19
Jäljitettävyys	-	-	11	11
Keräily ja kuljettaminen	-	-	-	-
Kirjanpito	-	-	58	58
Pakkaaminen	-	-	6	6
Pakkausmerkinnät	-	-	42	42
Varastointi	-	-	-	-
Muut*	-	-	4	4
Tuonti	-	-	49	49
			11	11
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 %)
2012		10 (1,6 %)	261 (41,8 %)	271 (43,4 %)

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

Rehut

Rehujen valvonnassa lievistä poikkeamista, joita voivat olla esim. pakkausmerkinöissä havaitut pienet puutteellisuudet tai toiminnan kuvauksessa täsmennys, annetaan korjauskehotus, joka tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä. Vakavammista poikkeamista määrätään korjaava toimenpide ja kehotus raportoida se Eviraan määräajassa. Tarkastuskäynnillä edellisessä tarkastuksessa todettujen poikkeamien kuntoon saattaminen käydään läpi yhdessä toimijan kanssa. Tarkoituksena on varmistaa, että puutteet on korjattu ja että toimija on ymmärtänyt mistä korjaava toimenpide on seurannut. Yksi toimija erotettiin kirjanpitoon liittyvien puutteiden takia, joita ei kehotuksista huolimatta ollut korjattu.

Uusintatarkastukset

Uusintatarkastuksella varmennetaan jonkin poikkeaman korjaaminen määräajassa.

Taulukko 12. Uusintatarkastusten määrä (kpl) tuotantosuunnittain 2011 - 2015

Tuotantosuunta	2013		2014		2015	
	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista	kpl	% toimijoista
Kasvinviljely	16	0,4	9	0,2	1	0,0
Kasvihuonetuotanto	-	-	1	1,5	-	-
Sienimötuotanto	-	-	-	-	-	-
Keruutuotanto	-	-	-	-	-	-
Eläintuotanto	36	4,4	27	5,1	9	1,0
Alhaisen jalostusasteen valmistustoiminta	-	-	2	1	-	-
Siemenpakkaamot	1	3,6	-	-	-	-
Rehuvalmistajat ja maahantuojat	-	-	1	2	-	-
Elintarvikkeiden valmistus	2	0,3			5	0,9
Yhteensä	55					

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 (43 %) kustannuksista koostuu tarkastajille maksetuista palkkioista ja kilometrikorvauksista. Uusina kustannuksina ovat näytteenotto ja näytteiden analyysit. Toistaiseksi suurin osa näytteistä kyettiin ottamaan keskitetysti ja kustannusteokkaasti viljan kuljetusten yhteydessä. Analyysit tehtiin osittain Eviran laboratorioissa, mikä näkyy Eviran maksullisen julkisoikeudellisten kustannusten nousuna. Loput analyysistä ostettiin kahdesta toisesta laboratorion.

Luomuvalvonnan käyttämä työaika laski verrattuna kahteen edelliseen vuoteen (Taulukko 13). Laskeneen työpanoksen taustana ovat todennäköisesti edelleen hallinnon-alan ja alueviranomaisten säästötoimenpiteet, koska työmäärä, eli suoritteiden määrä, ei ole laskenut (taulukot 13 ja 15). Evirassa siirryttiin keväällä käyttämään uutta kustannus seuranta työkalua, joka jatkossa tulee mahdollistamaan entistä tarkemmat tarkastelut luomuvalvonnan kustannusrakenteesta.

Kuten jo edellisenä vuonna, on nähtävissä, että elinkeinon rakennemuutos ja monipuolistunut toiminta tulee vaatimaan kehittyneempiä ja enemmän resursseja vaativia valvontakeinoja.

Taulukko 13. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2013 -2015

	2013	2014	2015
Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv)	31,9	31,9	30,0
Evira , josta	10,8	11,8	11,8
- Eviran maksullinen valvonta htv	3,33	4,2	2,9
- ja maksulliset analyysit htv			1,5
ELY-keskus , josta	21,1	20,1	18,2
- ELY:n maksullinen htv	13,4	14,4	13,0

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 108 %. Maksullinen toiminta oli siis ylijäämäinen ja kompensoi kahden edellisen vuoden alijäämää. Hyvä tulos johtuu siitä, että luomuvalvonnan julkisoikeudellisten suoritteiden maksut korotettiin keskimäärin 10 % vuoden alussa ja siitä, että luomutuotteiden näytteenottoa on toistaiseksi kyetty järjestämään kustannustehokkaasti. (Taulukko 14).

Taulukko 14. Maksullisen luomuvalvonnan kustannukset vuosina 2013 – 2015, 1000 euroa.

	2013	2014	2015
Evira	286	344	437
palvelujen ostot, josta	961	975	986
- tarkastustyö			947
ELY- keskus	846	903	781
Yhteensä	2 093	2 222	2 204
Maksullisen luomuvalvonnan kustannusvastaavuus	95 %	98 %	108 %

Tehokkuus

Resurssien hyödyntämistä mitataan vertaamalla työmäärää, eli luomuvalvonnan suoritteiden lukumäärää, käytettyihin työtunteihin ja muihin kustannuksiin. Kokonaistyöpanos on käytännössä ollut sama viimeisten kolmen edellisten vuosien aikana, mutta on nyt laskenut kuusi prosenttiyksikköä. Työn määrä, ilmaistuna suoritteiden lukumäärällä, on kasvanut verrattuna vuoteen 2014. Muutos johtuu etupäässä näytteen-

otosta, suoritteista 361 kpl liittyvät niihin. Mittari ”maksullinen toiminta, euroa/suorite,” (taulukko 15) kertoo maksullisen toiminnan tehokkuuden kehityksestä. Sen mukaan on keskimääräinen kustannus per suorite hieman laskenut. Suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia, työläimpiä ovat näytteet, tarkastukset ja vientisertifikaatit (taulukot 3 ja 4).

Taulukko 15. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2012 -2014.

Mittari	2013	2014	2015
Suoritteita (kpl)	7 217	7994	8454
Luomuvalvonnan työpanos *(htv)	31,9	31,9	30
Suorite (kpl)/työpanos (htv)	226	250	282
Maksullinen toiminta, euroa/ suorite (kpl)	290	278	261

* sisältää virastojen yleishallinnon htv, eli vyörytyksen.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Luomuvalvonnan tulosten, ulkopuolisen tahon suorittaman arvioinnin sekä saadun palautteen perusteella luomuvalvontaa kehitetään ja uudistetaan monin tavoin tulevina vuosina. (Taulukko 16) Kehittämiskohteina ovat:

1. Laki elintarvikelain 3§ ja 5§:n muuttamisesta (294/2015) sekä Laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (295/2015) tulivat voimaan 1.5.2015. Molemmat lait mahdollistavat valvontajärjestelmän pieniä muutoksia. Jälkimmäinen laki tuo myös Eviralle lisätehtäviä. Osa lain tuomasta muutoksista toimeenpannaan vielä 2016, mukaan lukien pieniä tarkennuksia ohjeistukseen.
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.
3. Ristiintarkastukset ja tuote-erien systemaattinen jäljittäminen ovat suhteellisen uusia toimintatapoja luomuvalvonnassa. Ne korostavat valvontaketjun katkeamattomuutta valvonnan kaikille osapuolille pelloilta kaupan hyllylle – ja takaisin.
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 ilmoitus- ja lupaprosessit sähköisesti sekä mahdollisuuksia valvonnan vaatimien asiakirjojen (esimerkiksi luomusuunnitelmien ja varastotaseiden) ylläpitoon verkkopalveluna. Luomuvalvonnan mahdollisuudet vaikuttaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat rajalliset.
5. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan toteutuksen vakiinnuttamiseksi Evira jatkaa erityisesti elintarvikevalvojille ja vähittäismyyntipaikoille annettavan ohjeistuksen jakamista. Kehitetään edelleen valvonnan raportointijärjestelmä KUTIn tietosisältöä ja siten raporttien kattavuutta. Luomuelintarvikkeiden riittävä valvonta

vähittäiskaupassa on asetettu myös monivuotisen kansallisen valvontasuunnitelman mukaiseksi strategiseksi tavoitteeksi.

6. Toimintatavat luomutuotteiden näytteenottoon ja näytteiden analysointiin liittyen on edelleen kehitettävä mahdollisemman tarkoituksenmukaiseksi ja taloudelliseksi.
7. Toimijoille määrättyjen korjaavien toimenpiteiden toteutumista olisi syytä varmistaa nykyistä järjestelmällisemmin. Tätä varten päivitetään ohjeistus miten esim. uusintatarkastuksella jonkin puutteen korjaaminen määrääjassa varmennetaan.
8. Huomioidaan Euroopan Komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston suorittaman arvioinnin suositukset.

Taulukko 16. Suunnitellut toimenpiteet luomuvalvonnan kehittämiseksi 2016 -2020

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2016	2017	2018	2019	2020
1. Huomioidaan luomuvalvonnasta annettujen lakien tuomat muutostarpeet ohjeisissa	Pysyvä muutos				
2. Tarkastusten vuosirytmien tasoittaminen	x	x	pysyvä		
3. Elintarvike- ja rehunvalmistuksen raaka-aine-erien ristiintarkastukset ja jäljittäminen maatilalle	x	pysyvä			
4. Osallistutaan sähköisten palveluiden kehittämiseen	x	x	x	x	x
5. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan parempi ohjeistaminen, luomuvaatimusten tarkastaminen OIVA tarkastusten yhteydessä,	x	pysyvä			
6. Näytteenottoon ja analysointiin liittyvien toimintatapojen vakiinnuttaminen	pysyvä				
7. Toimijoille annettujen korjaavien toimenpiteiden varmistaminen	x	x	pysyvä		

