

Lannoitevalmisteiden valvonnan raportti 2016

Evira/2621/0411/2017



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 10.5.2017

Lannoitteiden turvallisuus ja laatu

Hyväksyjä Matti Puolimatka

Esittelijä Olli Venelampi

Lisätietoja Olli Venelampi

Sisällysluettelo

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN	5
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	9
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys	9
3.2 Puutteiden analyysi	11
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	12
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	13
5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen varmistaminen	13
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen	14
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	14
6 VALVONNAN RESURSSIT	15
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN.....	15

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAJUUDEN TOTEUTUMISESTA

Lannoitteiden ja maanparannusaineiden valvonnan vaikuttavuutta koskevana strategisena tavoitteena on varmistaa, että markkinoilla olevien tuotteiden sisältö vastaa ravinteiden ja muiden ominaisuuksien osalta pakkausmerkintöjä. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että kasvintuotantoon käytetyt lannoitteet ja maanparannusaineet täyttävät säädöksissä asetetut vaatimukset, jolloin ne ovat elintarvikkeiden ja tuotantoympäristön kannalta turvallisia eikä niiden käytöstä aiheudu maaperän ja pohjaveden saastumisvaaraa. Valvonnan strategisena tavoitteena on myös, että vähintään 94 % tarkastuskohteista täyttää säädöksissä asetetut vaatimukset. Nämä tavoitteet toteutuivat.

Erilaisten jätteiden ja sivutuotteiden hyödyntäminen sellaisenaan tai käsiteltyinä lannoitevalmisteina lisääntyy koko ajan. Ravinteiden kierrätys ja kiertotalouden toimenpiteet konkretisoituivat vuoden 2016 valvonnassa ja toimijoiden ohjauksessa, kun kiertotalouspolitiikka ja hallitusohjelman kärkihankkeiden vaikutus ei vielä 2015 näkynyt valvontatyössä. Toiminnanharjoittajat toivat markkinoille uusia tuotteita ja uusiin tuotteisiin liittyviä kyselyjä, asiakastapaamisia ja koulutuksia ole aiempaa enemmän. Markkinoiden muutosta kuvaa myös sisämarkkinatuontia harjoittavien toimijoiden määrän kasvu 13 %. Kierrätysravinteisiin liittyvää tiedotusta parannettiin mm. laatimalla asiaa koskevat sivut Evira.fi –sivustolle.

Lainsäädännössä ei tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka olisivat vaikuttaneet valvonnan järjestämiseen tai alan toimintaan.

Lannoitevalmisteiden valvonta toteutettiin pääosin valvontasuunnitelman mukaisesti. Lannoitevalmisteiden tuotevalvonnan painopisteenä olivat kalkitusaineet, maanparannusaineet ja epäorgaaniset lannoitteet. Kohdennetulla valvonnalla on pyritty lyhentämään analyysitulosten valmistumisaikaa ja tulosten hyödynnettävyyttä. Toiminnan tarkastuksissa painotettiin käsittelylaitosten omavalvonnan toteutusta. Erityisenä painopisteenä oli jäljitettävyys.

Valvontatulosten perusteella Suomessa valmistetut ja markkinoille saatetut lannoitteet ja maanparannusaineet täyttävät pääosin lainsäädännössä niiden turvallisuudelle ja laadulle asetetut vaatimukset eikä erityisiä ongelmia ole esiintynyt. Tuotteiden valvonnassa havaitut vakavat puutteet ovat pysyneet vähäisellä tasolla. Valvontanäytteiden perusteella tehtyjen kieltopäätösten määrä on vähentynyt useampana vuonna peräkkäin.

Tuotevalvonnassa havaittiin eniten poikkeamia maanparannusaineiden ominaisuuksissa ja ravinnepitoisuuksissa. Tähän vaikuttaa osaltaan materiaalien luonne; orgaanisten raaka-aineiden ominaisuuksien vaihtelu ja tuotteissa tapahtuva luonnollinen muuttuminen varastoinnin aikana. Orgaanisten lannoitevalmisteiden valmistus on tyypillisesti pienimuotoista ja vakiintumatonta verrattuna epäorgaanisten lannoitevalmisteiden tuotantoon. Kasvualustojen ja maanparannusaineiden osalta on huomattavaa myös, että lainsäädäntö ei edellytä tuotteisiin merkittävän parasta ennen päivämäärää tai valmistusajankohtaa.

Tuonti- ja sisämarkkinakaupan lannoitteilla suomen- ja ruotsinkielisten tuoteselosteiden puuttuminen on tyypillisin puute.

Valmistuksen valvonnassa tarkastettiin aiempaa enemmän pidempään toiminnassa olleita laitoksia uusien toimijoiden hyväksyntätarkastuksien sijaan. Tämä näkyi myös todettujen puutteiden määrässä ja typeissä. Vakavia puutteita todettiin edeltäviä vuosia

enemmän. Vakavat puutteet kohdistuivat kuitenkin yksittäisiin toimijoihin ja yleisesti ottaen voidaan edelleenkin todeta, että toimijoiden osaaminen ja lainsäädännön tuntemus ovat hyvällä tasolla ja todetut puutteet korjataan pääosin nopeasti.

Valvonnan ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä (ohjeistus, viestintä, koulutus) sekä oma-valvonnan tehostumisella ja valvonnan paremmalla kohdentamisella on vaikutusta aiemmin havaittujen puutteiden korjaamiseen ja toiminnanharjoittajien toimintaan. Tuotteisiin ja toimintaan liittyvät puutteet korjataan yleensä ennen kuin ne näkyvät valvonnassa. Samoin valvonnan havaitsemat puutteet korjataan pääosin valvontaprosessin aikana, jolloin asian käsittelyssä ei käytetä kieltoja tai muita hallinnollisia pakkokeinoja. Hallinnollisia pakkokeinoja ei myöskään käytetä, kun todettu puute on niin vähäinen, että pakkokeinojen käytölle ei ole perustetta. Sanktioihin liittyviä valvonnan vaikuttavuuden mittareita tulisikin arvioida uudelleen ja löytää mittarit, joilla valvonnan vaikuttavuutta pystytään seuraamaan nykyistä paremmin.

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Alkutuotannon toimijoiden valvonta (tilavalvonta)

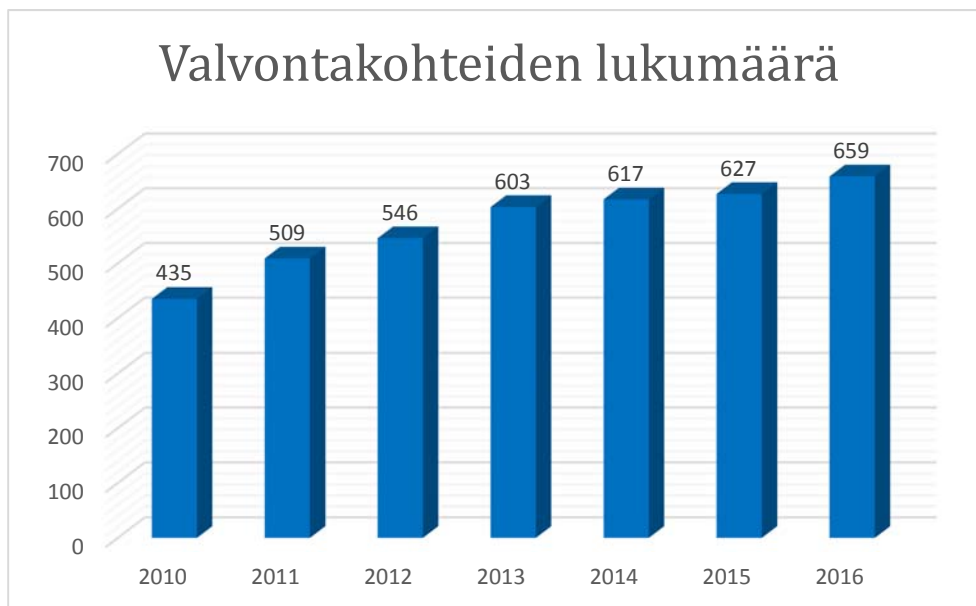
Lannoitevalmisteille on asetettu erilaisia tyyppinimi- ja ryhmäkohtaisia käytön rajoitteita sekä varoajoja. Lainsäädäntö rajoittaa lisäksi liukoisen fosforin ja typen käyttömääriä sekä asettaa arseenille ja kadmiumille hehtaariohtaiset enimmäisraja-arvot. Toimijoiden on pystyttävä osoittamaan kirjallisesti käytetyt ravinne- ja metallimäärät. Erityisen tärkeää ravinteiden valvonta on ympäristötukien ulkopuolella olevien tilojen osalta.

Alkutuotannon toimijoiden valvonta toteutettiin maataloille ja kauppapuutarhoihin kohdistettuna ELY-keskusten tarkastajien tekemänä markkinavalvontana. Sivutuoteasetuksen edellyttämää lihaluujauhoa lannoitteena käyttävien tilojen rekisteröintiä ei toteutettu.

Lannoitealan toimijoiden valvonta

Lannoitevalvonnan toimijarekisteriin merkittyjen valvontakohteiden lukumäärä on kasvanut vuoden 2010 435 valvontakohteesta 659 valvontakohteeseen vuoden 2016 lopussa (kuva 1). Pääosa toimijoista harjoittaa useampaa kuin yhtä lannoitevalmisteisiin liittyvää toimintaa. Rekisteriin kuluvista toimijoista 456 harjoitti sellaista valmistusta, jolta ei edellytetä laitoshyväksyntää. Tähän ryhmään kuuluu mm. epäorgaanisten lannoitteiden, kalkitusaineiden tuhalannoitteiden ja kasvualustojen valmistajat. Hyväksyntää edellyttävää orgaanisten lannoitevalmisteiden valmistusta harjoitti 165 toimijaa, sisämarkkinatuontia 98 (2015 87) ja lannoitevalmisteiden tuontia kolmansista maista 62 toimijaa. Jakauma toiminnoittain on esitetty kuvassa 2.

Markkinoiden muutosta kuvaa sisämarkkinatuontia harjoittavien toimijoiden määrän kasvu. Sisämarkkinatuontia harjoittavien toimijoiden määrä on noussut 13 % edelliseen vuoteen verrattuna.



Kuva1. Lannoitevalvonnan valvontakohteiden lukumäärä 2010 -2016



Kuva 2. Lannoitevalmistean toimintojen jakautuminen toimintatyypeittäin 2016

Evira hyväksyy orgaanisia lannoitevalmisteita valmistavat laitokset ja eläinperäisiä sivutuotelannoitteita varastoivat laitokset. Toiminnassa olevien hyväksytyjen laitosten kokonaismäärä oli vuoden lopussa 165 (Taulukko 1). Näistä 90 käsitteli joko ainoana raaka-aineina tai muiden raaka-aineiden lisäksi eläinperäisiä sivutuotteita (lantaa, erilliskerättyä biojätettä ja LK 3 sivutuotteita) ja 75 laitosta ainoastaan muita kuin eläinperäisiä sivutuotteita (yhdyskuntajätevesilietteitä, teollisuuden jätevesilietteitä tai kasvi-peräisiä raaka-aineita). Lisäksi eläinperäisiä sivutuotteita varastoivia varastointilaitoksia oli 8.

Taulukko 1. Laitosten hyväksyntätilanne (lukumäärä) vuosien 2011 - 2016 lopussa.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Uudet hakemukset ¹⁾	12	17	29	22	9	18
Uudet päätökset ²⁾	31	25	22	27	21	20
Hakemukset käsittelyssä	47	41	48	33	14	15
Toiminnassa olevat hyväksytyt laitokset	113	125	128	152 ¹⁾	157 ¹⁾	165

¹⁾ sis. varastohyväksynnät

²⁾ sis. hyväksyntäpäätökset, varastohyväksynnät sekä päätökset hakemuskäsittelyn keskeyttämisestä

Valvontasuunnitelman mukainen tavoite oli käsitellä kaikki 14 ennen 2016 saapunutta laitoshyväksyntähakemusta, ja lisäksi puolet vuonna 2016 saapuvista hakemuksista. Lisäksi tarkastussuunnitelmassa oli 50 hyväksyttyä laitosta sekä 10 toimijaa, joiden toiminta ei vaadi hyväksyntää. Tähän lukuun sisältyivät myös seurantatarkastukset. Kaikkiaan suunnitelman mukaiseksi laitostarkastusmääräksi muodostui 72.

Hyväksytyjen, orgaanisia lannoitteita valmistavien laitosten tarkastusten riskiluokitus on laskettu mallilla, jossa huomioidaan tuotantomäärä, raaka-aineiden riskit, käsittelyprosessin ja omavalvonnan toimivuus sekä edellisellä kaudella havaitut puutteet. Pieniä tai vähäriskisiä laitoksia ei tarkasteta vuosittain. Muihin kuin hyväksytyihin laitoksiin tehdyt toiminnan tarkastukset kohdistettiin sellaisiin toimijoihin, jotka eivät toimittaneet lannoitevalmistelain edellyttämää vuosi-ilmoitusta. Puolet (5 kpl) kymmenestä toiminnan tarkastuksen kohteesta todettiin tarkastusta valmisteltaessa lopettaneen toiminnan.

Taulukossa 2 on esitetty toimijoiden tarkastukset tyypeittäin sekä toteuma vuosilta 2012 - 2016.

Taulukko 2. Toimijoiden tarkastukset 2012 - 2016

Tarkastustyyppi	Toteuma									
	2012		2013		2014		2015		2016	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Toiminnan tarkastus	15	94	7	47	2	13	8	60 ²⁾	10	100
Hyväksytyin laitoksen tarkastus	21	95	29	85	24	92	25	83	44	88
Laitoksen tarkastaminen hyväksyntää varten ¹⁾	28	78	32	86	24	55	30	79	12	67
Seurantatarkastus (uusintatarkastus)	3		3		4		4		1	
Yhteensä	67	90	71	83	54	66	67	76	68	94

¹⁾ Pitää sisällään myös markkinoille saattamispäätöksiin liittyvät tarkastukset sekä muut dokumenttitarkastukset mm. varastohyväksyntätarkastukset.

²⁾ sisältää toiminnan tarkastukset ja seurantatarkastukset. Toteuma yhteensä 12 kpl, tavoite 20 kpl.

Kaiken kaikkiaan toimijoiden tarkastuksista toteutui 94 %. Hyväksyntähakemusten käsittelytilanne oli hyvä. Pitkään vireillä olleiden hakemusten viipeet johtuvat toimijalähtöisistä syistä joko laitoksen rakentaminen tai käyttöönotto on viivästynyt tai tarkastuksella edellytettyjen korjaavien toimenpiteiden toteutus tai dokumentoinnin puutteet ovat viivästyttäneet käsittelyprosessia. Uusia hyväksyntähakemuksia tuli vuoden 2016 aikana 18, kun vuonna 2015 hakemuksia tuli 9.

Tuotevalvonta (kotimainen valmistus, markkinoille saattaminen, sisämarkkina-kauppa, vienti ja tuonti)

Lannoitevalvontaa suorittaville tarkastajille laaditaan vuosittain valvontakohdekohtainen tai tuoteryhmätasoinen valvontasuunnitelma. Valtuutetuille tarkastajille sekä Evi-

ran tarkastajille näytteenotto- ja tarkastuskäyntiohjelma tehdään valvontakohdekohtaisesti. ELY-keskusten tarkastajien tekemän markkinavalvonnan suunnitelma laaditaan tuoteryhmätasolla osana ELY-keskusten kanssa tehtävää Eviran tulossopimusta.

Markkinoilla olevien lannoitevalmisteiden vaatimustenmukaisuutta ja pakkausmerkintöjä valvottiin pääasiassa vähittäiskauppihin, mutta myös tukkuihin, golfkentille, puutarhoihin ja maataloille tehtävien tarkastusten ja näytteenottojen avulla. Tarkastustavoitteet määriteltiin erikseen maahantuonnin ja sisämarkkinakaupan tuotteille, markkinavalvonnalle sekä kotimaisen valmistuksen valvonnalle. Tuotevalvonnan painopisteenä 2016 oli kalkitusaineet, maanparannusaineet ja epäorgaaniset lannoitteet. Kalkitusaineista valvottiin kokonaisneutralointikykyä sekä kalkitusaineiden reaktiivisuutta ja hienousastetta. Reaktiivisuus määritettiin vanhan menetelmän lisäksi uudella EU-asetuksen mukaisella menetelmällä. Maanparannusaineista valvottiin ensisijaisesti hygieniää ja epäorgaanisista lannoitteista kadmiumpitoisuutta sekä sivu- ja hivenravinteita.

Näytteenottokäyntien tiheyden määrittämisessä huomioitiin toiminnan vaativuus, laajuus sekä tuotteissa tai toiminnassa aiemmin todetut säädöstenvastaisuudet ja epäilyt sääntöjen vastaisuuksista. Huomioitavia asioita olivat lisäksi omavalvontasuunnitelman sisältö ja sen toteutuminen.

Taulukossa 3 on esitetty tuotevalvonnan näytteenoton määrälliset toteumat vuosina 2012 - 2016. Näytteitä otettiin vuonna 2016 yhteensä 321 kpl (tavoite oli 370 kpl), joten tuotevalvonnan määrällinen toteuma oli 87 % valvontasuunnitelmasta. Sekä valtuutettujen tarkastajien suorittamassa kotimaisen valvonnan näytteenotossa että ELY-keskusten tarkastajien tekemässä markkinavalvonnan näytteenotossa tavoite jäi toteutumatta. Markkinavalvonnassa lannoitevalmisteiden valvonta tehtiin Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksissa. Kotimaisen valvonnan näytteenotossa valvontakohteina olleiden toimijoiden toiminnan loppuminen valvontavuoden aikana tai jo aiemmin aiheuttivat vajeusta näytteenottoon. Lannoitevalmisteiden maahantuonnin ja sisämarkkinatuonnin näytteenotto toteutui suunnitellusti.

Taulukko 3. Tuotevalvonnan näytteenoton määrällinen toteuma vuosilta 2012 – 2016.

Valvontanäytteet	Toteuma									
	2012		2013		2014		2015		2016	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Markkinavalvonta	300	120	260	88	227	98	212	89	167	84
Sisämarkkinakaupan ja tuonnin valvonta	50	100	19	38	28	133	26	124	23	134
Valmistuksen valvonta	199	100	142	81	158	83	139	80	131	86
Näytteitä yhteensä	549	110	421	81	413	98	376	87	321	87
Valmistuneet näytteet/ analyysit	686/ 3721 ²⁾		439/ 1977		474/ 3156		376/ 2678		295/ 1636	

²⁾ sisältää 2011 tietojärjestelmämuutoksesta johtuen vuodelle 2012 keskeneräisinä siirtyneet näytteet 190 kpl

Tyypinimihakemuksia saapui ja käsiteltiin vuonna 2016 kaksi kappaletta. Eviran ylläpitämään tyypinimiluetteloon lisättiin yksi tyypinimi ja yhden määritelmää muutettiin hakemuksen mukaisesti.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Lannoitealan toimijat

Orgaanisia lannoitevalmisteita valmistavien laitosten hyväksyntämenettely on kaksivaiheinen. Hyväksyntää hakeneiden laitosten tarkastuksesta tehdään päätös, johon kirjaan tarkastuksella havaitut puutteet ja niihin liittyvät vaaditut toimenpiteet. Laitoshyväksyntä myönnetään, kun vaaditut korjaavat toimenpiteet on toteutettu.

Tarkastuksilla todetut säännöstenvastaisuudet ja puutteet luokitellaan seuraavasti:

- Luokka 1: Merkittävä puute, joka estää laitoshyväksynnän myöntämisen tai edellyttää seurantatarkastuksen. Eläinten, ihmisten tai ympäristön turvallisuudelle aiheutuu vaaraa.
- Luokka 2: Selkeä säännösten vastaisuus tai puute, josta ei kuitenkaan aiheudu välitöntä vaaraa eläinten, ihmisten tai ympäristön turvallisuudelle.
- Luokka 3: Kyseessä on lievä puute tai yksittäistapaus toiminnan ollessa kuitenkin pääpiirteittäin vaatimustenmukaista.

Tarkastuksilla voidaan antaa lisäksi toimintaan liittyviä kehitysehdotuksia. Nämä eivät ole toimijaa velvoittavia.

Orgaanisia lannoitevalmisteita valmistaviin laitoksiin tehtiin yhteensä 56 tarkastuskäyntiä. Lisäksi tehtiin 12 eräkohtaisiin lupiin liittyvää asiakirjatarkastusta. Puutteita, joiden perusteella edellytettiin toimenpiteitä, todettiin yhteensä 136 kpl (2,4 puutetta/tarkastus). Vuonna 2015 todettiin 2,5 puutetta /tarkastus. Tarkastuksissa todetut puutteellisuudet ja säännöstenvastaisuudet on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Tarkastuksissa todetut puutteet, joiden perusteella on edellytetty toimenpiteitä.

	Luokka 1	Luokka 2	Luokka 3	Yhteensä
Raaka-aineet	3	4	2	9
Tilat ja laitteet	2	2	4	8
Henkilöstö				0
HACCP			4	4
Pakkausmerkinnät			8	8
Kirjanpito		3	20	23
Kriittiset valvontapisteet		12	11	23
Oma valvonnan toteutus	1	8	2	11
Oma valvontasuunnitelma		2	38	40
Puhdistukset ja tuholais- torjunta		1	9	10
Yhteensä	6	32	98	136 /56 tarkastusta

Vakavia luokan 1 puutteita todettiin 6, kun edellisenä vuonna niitä ei ollut. Nämä liittyivät raaka-aineisiin, tilojen käyttöön ja oma valvonnan toteutukseen. Myös luokan 2 puutteiden määrä kasvoi 18:sta 32 todettuun puutteeseen (Taulukko 5). Luokan 2 puutteissa aiempaa enemmän puutteita todettiin kriittisten valvontapisteisiin ja oma valvonnan toteutukseen liittyen. Luokan 3 puutteet liittyivät pääasiassa oma valvontasuunnitelmien sisältöön ja toteutukseen ja toimintatapoihin laitoksilla. Pakkausmerkintöihin

liittyviä puutteita havaittiin selkeästi edellistä vuotta vähemmän. Lähes kaikkien tarkastusten yhteydessä toimijalle annettiin kehoitus omavalvontasuunnitelman päivittämiseksi.

Taulukko 5. Todettujen puutteiden lukumäärät vuosina 2013-2016

Puuteluokka	Puutteiden lukumäärä			
	2013	2014	2015	2016
Luokka 1	9	2	0	6
Luokka 2	33	21	18	32
Luokka 3	96	127	104	98
<hr/>				
Puutteiden lukumäärä yhteensä	138	150	122	136
Tarkastukset	63	48	49	56
Puutteiden lukumäärä keskimäärin per tarkastus	2,2	3,1	2,5	2,4

Puutteiden johdosta tehtyjen viranomaistoimenpiteiden lisäksi toimijoille annettiin 18 toiminnan parantamiseen tähtäävää kehitysehdotusta, jotka eivät ole toimijaa sitovia.

Hyväksytyjen laitosten on lähetettävä vuosittain omavalvontaraportti, josta käy ilmi omavalvonnan keskeisimmät tulokset. Evira arvioi omavalvontaraportin vaatimusten mukaisuuden ja lähettää toimijalle ilmoituksen asiasta. Puutteellinen omavalvontaraportti ja raportin toimittamatta jättäminen nostavat tarkastustiheyteen vaikuttavaa riskiluokitusta.

Omavalvontaraporttien lähettämisaktiivisuus ja niiden sisältä ovat hieman parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Omavalvontaraportin toimitti 85 % raportointivelvollisista toimijoista ja vastaanotetuista raporteista 10 % luokiteltiin puutteelliseksi, kun edellisenä vuonna 83 % toimitti raportin ja raporteista 15 % oli sisällöltään puutteellisia.

Kaikkien lannoitealan toimijoiden tulee toimittaa vuosi-ilmoitus edellisen vuoden toiminnastaan 31.1. mennessä. Toimijoista 8 %:a ei ollut toimittanut 2016 vuoden toiminnan vuosi-ilmoituksia 7.4.2017 mennessä, kun vastaava luku vuotta aiemmin oli 12 % ja tätä edellisenä 20 %.

Tuotevalvonta (kotimainen valmistus, markkinoille saattaminen, sisämarkkina-kauppa, vienti ja tuonti)

Lannoitevalmisteiden tuotevalvonnassa otetuille lannoite-erien näytteille, jotka eivät täytä lainsäädännön vaatimuksia, annetaan huomautus ja lisäksi puutteen vakavuuden perusteella kehoitus, käytön rajoitus, määräys tai kielto. Tuotevalvonnassa todettujen säännöstenvastaisuuksien sekä annettujen kehoitusten ja kieltojen esiintymistiheys laskettuna prosentuaalisena määränä analysoiduista näytteistä on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6. Lannoitevalmisteiden tuotevalvonnassa havaitut säännöstenvastaisuudet sekä annetut kehotukset ja kiellot.

Todettu säännöstenvastaisuus	Toteuma (%)			
	2013	2014	2015	2016
Huomautuksen ¹ saaneet valvontatapahtumat ²	34,0	34,4	28,7	23,4
Huomautuksen puutteesta tuoteselosteessa tai pakkauksessa saaneet valvontatapahtumat	10,2	7,2	1,9	1,7
Eräkohtainen kiello	1,7	0,8	1,9	0,7
Useampaa erää tai toimintaa koskevat markkinointikiello	-	-	-	-
Huomautuksen saaneiden analyysitulosten osuus	10,5	7,4	5,2	6,5

¹Huomautukset pitävät sisällään myös kehotukset, kiellot sekä muut määräykset

²Valvontatapahtumia: 2013: 424; 2014: 474; 2015: 376, 2016: 295

Kaikista tuotevalvontatapahtumista 23,4 %:lle (eli 69 tapahtumalle) annettiin joko yksi tai useampi huomautus, kehoitus, määräys tai kiello.

Yleisimmin huomautukset liittyivät tuoteselosteessa ilmoitettujen tietojen poikkeamiin mitatuista tuloksista. Tuoteselosteisiin liittyviä huomautuksia, kehotuksia tai määräyksiä annettiin viidenvalvontatapahtuman yhteydessä eli 1,7 %:lle valvontatapahtumista. Toimija korjaa useimmiten havaitun puutteen jo valvontaprosessin aikana, jolloin asian käsittelyssä ei käytetä kielloja tai muita pakkokeinoja tai puute arvioidaan niin vähäiseksi, ettei kiellon tai määräyksen käytölle ole perustetta. Valvontatapahtumiin liittyviä kuulemisia tehtiin vuoden aikana kuusi kappaletta, joista kahdelle tuotteelle asetettiin erä- tai tuotekohtainen kiello. Kielloista toinen liittyi tuhkalannoitteen liian korkeaan lyijypitoisuuteen ja toinen maanparannusaineen fytotoksisuuteen.

3.2 Puutteiden analyysi

Lannoitealan toimijat

Vuoden 2016 laitostarkastuksissa valvontaa kohdennettiin omavalvonnan toteuttamiseen. Erityisenä painopisteenä oli jäljitettävyyden tarkastuksia pystyttiin kohdentamaan aiempia vuosia enemmän aiemmin hyväksytyihin laitoksiin, koska uusien hyväksyntähakemusten ruuhkat on saatu purettua. Tämä on osaltaan vaikuttanut muutoksiin myös todettujen puutteiden määrissä ja tyypeissä.

Laitosvalvonnassa todettujen puutteiden määrä lisääntyi jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Aiempaa enemmän todettiin puutteita, jotka liittyivät esimerkiksi raaka-ainemuutosten tai prosessimuutosten huomioimiseen toiminnassa tai omavalvonnassa. Erityisesti on huomattava vakavien luokan 1 puutteiden määrän nousu edellisiin vuosiin verrattuna. Luokan 2 ja 3 puutteita havaittiin eniten omavalvontasuunnitelmista, kirjanpidosta ja kriittisistä valvontapisteistä. Näiden osuus yhteensä oli n. 63 % kaikista todetuista puutteista.

Vakavat puutteet kohdistuivat yksittäisiin toimijoihin ja yleisesti ottaen voidaan edelleenkin todeta, että toimijoiden osaaminen ja lainsäädännön tuntemus ovat hyvällä tasolla ja todetut puutteet korjataan pääosin nopeasti.

Tuotevalvonta

Lannoitevalmisteissa esiintyvät puutteet, joista voisi aiheutua riskejä turvallisuudelle, terveydelle tai ympäristölle, liittyvät lähinnä haitallisiin aineisiin tai tuotteiden hygieeniseen laatuun. Mikäli tuotteet sisältävät sallittua suurempia määriä haitallisia aineita, riskinä on viljelymaan tai ympäristön pilaantuminen. Orgaanisista raaka-aineista valmistetut lannoitevalmisteet voivat sisältää taudinaiheuttajia, jolle niiden käsittely ole ollut riittävä. Vaikka salmonellan esiintyminen lannoitevalmisteissa ei aiheuta suoraa vaaraa elintarviketurvallisuudelle, voi se aiheuttaa tuotantotilojen saastumista sekä muodostaa riskin lannoitevalmistetta käsittelevien ihmisten terveydelle.

Haitallisten metallien pitoisuuksia seurattiin lähinnä tuhkalannoitteista sekä maanparannusaineista, joiden raaka-aineissa voitiin epäillä olevan laatuongelmia. Lisäksi valvottiin epäorgaanisten fosforilannoitteiden kadmiumpitoisuutta. Tutkituissa tuotteissa ei havaittu ongelmia valvontavuoden aikana yhtä tuhkanäytettä lukuun ottamatta.

Ilmoitettujen ravinnepitoisuuksien ylitykset tuotteissa aiheuttavat ylimääräistä ravinnekuormitusta ympäristössä ja voivat johtaa ympäristön pilaantumiseen. Tarvetta suurempi ravinnepitoisuus voi aiheuttaa ongelmia tuotannossa. Samoin ilmoitettua pienemmät ravinnepitoisuudet voivat aiheuttaa satotappioita tuotannossa. Orgaanisten lannoitevalmisteiden hajoamisaste, stabiilisuus ja kypsytys vaikuttavat myös kasveihin esimerkiksi niin, että epästabiilissa kompostissa kasvatetut kasvit voivat kärsiä ravinteiden puutteesta, koska ravinteet sitoutuvat mikrobiomassaan eivätkä vapaudu kasvien käyttöön.

Vuoden aikana tutkituissa epäorgaanisissa lannoitteissa havaittiin erittäin vähän laatu- poikkeamia. Orgaanisissa lannoitevalmisteissa puutteita havaittiin enemmän, mihin vaikuttaa osaltaan materiaalien luonne. Orgaanisten raaka-aineiden ominaisuuksien vaihtelu on suurempaa kuin epäorgaanisissa materiaaleissa ja tuotteissa tapahtuu luonnollista muuttumista varastoinnin aikana. Esimerkiksi tuotteiden sisältämä tyyppi on helposti haihtuvaa. Orgaanisten lannoitevalmisteiden valmistus on tyypillisesti pienimuotoisempaa eikä toiminta ole samalla tavalla vakiintunutta kuin epäorgaanisten lannoitevalmisteiden tuotanto. Kasvualustojen ja maanparannusaineiden osalta on huomattavaa, että lainsäädäntö ei edellytä tuotteisiin merkittävän parasta ennen päivämäärää tai valmistusajankohtaa. Lisäksi kompostointi- ja biokaasulaitosten toiminnan lähtökohtana ovat usein paikalliset jätehuollon tarpeet, eikä tuotteen lannoitekäyttö ja – ominaisuudet ole välttämättä toiminnan keskiössä. Valvonnassa havaittiin eniten poikkeamia juuri maanparannusaineiden ominaisuuksissa ja ravinnepitoisuuksissa.

Tuonti- ja sisämarkkinakaupan lannoitteilla suomen- ja ruotsinkielisten tuoteselosteiden puuttuminen on tyypillisin puute.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Auditoinnit

Arviointi- ja ohjauskäyntejä tehtiin kolme kappaletta. Kohteina olivat ELY-keskusten tarkastajien näytteenotto- ja tarkastustoiminta ja valtuutetun tarkastajan laitosvalvonta- ja näytteenottotoiminta. Puutteita ei todettu. Kehittämiskohteina auditoinnissa tuli esille hallintomenettelyn selkeyttämistarve valtuutetuille laitostarkastajille, suojavälineiden

käyttö työturvallisuuskulmasta ja ohjeen päivitystarve maatilalta otettavien näytteen otteiden kohdalla. Kehittämiskohteet kirjattiin otettavaksi esille seuraavien koulutusten yhteydessä.

Evirassa toteutettiin vuoden 2016 alussa yhteinen ohjeauditointi. Lannoitevalvonnan osalta toimijoita pyydettiin arvioimaan lannoitealan toimijoille laadittu omavalvontaohje. Kysely lähetettiin noin 400 henkilölle ja vastauksia saatiin 120 kpl. Yleisarvosana ohjeelle oli 4/5. Ohje koettiin pääosin melko hyödyllisenä, selkeänä ja riittävän laajana. Ohjeeseen kaivattiin jonkin verran lisää käytännön esimerkkejä.

Tarkastajien antamat palautteet

Valtuutettujen tarkastajien koulutus järjestettiin 3.-4.2.2016. Palautteiden keskiarvo molemmilta päiviltä oli 5,4 asteikolla 1-6. Tarkastajien mielestä Kouluttajat osasivat esittää asiat hyvin. Tärkeänä pidettiin uusien asioiden käsittelyä ja sitä että tarkastajien ammattitaitoon luotetaan.

ELY:jen koulutus tapahtui henkilökohtaisten auditointien yhteydessä. Koulutuksista ei pyydetty erillistä palautetta.

Asiakaspalautteet

Eviran ohjeauditointiin liittyneen kyselyn yhteydessä pyydettiin myös antamaan muuta lannoitevalvonnan toimintaan liittyvää palautetta. Palaute oli erittäin positiivista. Valvonnalta kaivattiin enemmän lainsäädäntöön liittyvää ohjeistusta ensisijaisesti sähköpostitse. Tämä toteutettiin vuoden lopussa infokirjeen muodossa.

Laitostarkastuksista kerätään palautetta lannoitealan toimijoilta. Laitostarkastuksiin liittyviä palautteita saatiin vain yhdestä valtuutetun tarkastajan suorittamasta näytteenotokäynnistä. Palautteessa asiakkaan kokema hyöty ja tarkastajan toiminta oli arvioitu erinomaiseksi.

Suoria palautetyyppisiä yhteydenottoja lannoitevalvontaan kirjattiin vuoden aikana yksi. Tämä koski sitä, että valtuutettujen tarkastajien käytössä ei ole Eviran sähköpostiosoitteita, vaan tietoja toimitetaan yksityisiin sähköpostiosoitteisiin.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen varmistaminen

Evira piti neljä lannoitevalmistelainsäädännön vaatimuksia ja niiden valvontaa koskevaa esitystä viraston ulkopuolisissa koulutus- tai seminaarilaisuuksissa, joiden kohderyhminä olivat toimijat, muut viranomaiset tai opiskelijat. Lisäksi Evira oli Sitran järjestämässä kiertotalousseminaarissa asiantuntijapanelin jäsenenä.

Suoraan toimijoille kohdistettuja koulutustilaisuuksia ei järjestetty.

Toimijoiden ja myös kuluttajien säännösten tuntemuksen varmistamisessa keskeiset kanavat ovat Evira.fi sivut, joita päivitettiin aktiivisesti, Eviran tiedotteet ja Maaseudun Tulevaisuus-lehden Viljelijän muistilista – palsta. Evira.fi sivulle tehtiin uudet kierrätysravinteita, seleenilannoitusta, lannoitteisen tuontia ja hevosen lannan käyttöä koskevat sivut. Lannoitevalvonta aloitti säännöllisesti toimijoille lähetettävän ajankohtaisia aiheita käsittelevän infokirjeen tekemisen.

Evira osallistui myös useisiin sidosryhmätapaamisiin ja yhteistyökokouksiin joissa oli mukana toimijoita, muita viranomaisia ja tutkijoita. Toimijoiden kanssa pidettiin tarvittaessa myös kahdenkeskisiä tapaamisia, joissa käsiteltiin toiminnan vaatimuksia. Lisäksi vuoden aikana vastattiin lukuisiin lannoite- ja sivutuotelainsäädännön aihealueisiin liittyneisiin asiakaspalautteisiin ja kysymyksiin joita tulee niin lannoitevalvonnan sähköisiin postilaatikkoihin, Eviran nettisivujen kautta kuin suoraan puhelimitse tai sähköpostilla Eviran asiantuntijoille.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Toimijoiden valvonnassa todetut puutteet on kerätty taulukkoon 5 ja näytteissä todetut säännöstenvastaisuudet, annetut huomautukset ja kiellot on kerätty taulukkoon 6.

Tuotevalvonnassa haitallisten aineiden toteaminen johtaa lannoitevalmiste-erän kieltoon silloin, kun niiden määrä ylittää niille lainsäädännössä annetun enimmäispitoisuuden. Tuhkaerien osalta voi toimenpiteenä olla myös käyttökohteen muuttaminen pelto-ikäytöstä metsätaloukseen. Ravintoaineissa tai merkinnöissä todetuista puutteista seuraa huomautus ja mikäli puute toistuu, edellytetään toimijalta selvitys ja toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Tuotevalvonnassa havaittujen puutteiden korjaavia toimenpiteiden toteutusta seurataan joko toiminnanharjoittajan tekemien selvitysten perusteella tai tarvittaessa tehdään seurantatarkastuksia ottamalla uusintanäytteitä. Todetut puutteet vaikuttavat myös toimijoiden tarkastustiheyteen seuraavina vuosina.

Laitosvalvonnan tarkastuksien perusteella määrätyille korjaaville toimenpiteille asetetaan määräaika. Vakavien puutteiden osalta korjaavat toimenpiteet tarkastetaan tarvittaessa seurantatarkastuksella tai dokumenttien perusteella. Lievempien puutteiden korjaavat toimenpiteet tarkastetaan seuraavalla suunnitelman mukaisella tarkastuksella. Todetut puutteet huomioidaan myös tarkastussuunnitelmaa laadittaessa tarkastustiheyttä korottavana tekijänä.

Toimijoiden ohjauksessa ja valvonnassa painotettiin edelleen toimijan omavalvonnan osuutta tiedottamalla omavalvonnan merkityksestä toimijoille ja huomioimalla omavalvonnan puutteet valvonnan kohdistamisessa. Valvonnan havaitsemat puutteet korjataan pääosin valvontaprosessin aikana, eikä niiden perusteella tarvitse käyttää hallinnollisia pakkokeinoja, kuten kieltoja tai määräyksiä. Samoin toimijat korjaavat omavalvonnassaan havaitut puutteet myös yleensä ennen kuin ne näkyvät valvonnassa.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Evira panosti edelleen valtuutettujen tarkastajien, ELY-keskustarkastajien ja omien tarkastajiensa perehdyttämiseen sekä tarkastusten koordinointiin ja Eviran ja tarkastajien väliseen viestintään. Evira koulutti tarkastajia näytteenoton käytännön toteuttamisessa, tarkastuksen suorittamisessa ja dokumentoinnissa tammi-helmikuussa. Lisäksi lannoitevalvontaa tekeville tarkastajille pidettiin kolme koulutustilaisuutta.

Eviran organisaatiouudistuksessa erotettiin lannoitevalvonta ja sivutuotevalvonta omiksi prosesseikseen. Lannoitevalvonnan tehtäviin kuuluu edelleen lannoitevalmisteita ja niiden valmistusta koskevat sivutuoteasetuksen mukaiset tehtävät.

Hallinnollisen taakan keventämistoimenpiteenä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella poistettiin joulukuussa 2015 rekisteröitymisvelvoite pieniltä tuhkalannoitteiden ja pakkaamattomien maanparannusaineiden ja kasvualustojen valmistajilta. Toimijoille lähetetyn kyselyn jälkeen rekisterin merkityistä pienistä toimijoista 15 ilmoitti halustaan

poistua valvontarekisteristä. Osa rekisteriin merkityistä toimijoista ilmoitti, että haluavat edelleen olla mukana rekisterissä. Lisäksi muutama toiminnan vaatimuksista tiedustellut toimija on jäänyt ilmoittautumatta rekisteriin, kun on todettu, että toiminta ei muutoksen jälkeen ole edellyttänyt toiminnasta ilmoittamista.

Vuoden aikana käynnistyi EU-markkinavalvontaviranomaisten AdCo työryhmä, jonka jäsenenä Evira on ja suomalaisten viranomaisten oma markkinavalvontafoorumi.

Vuoden aikana päivitettiin 8 lomaketta ja yksi ohje. Päivityksien syynä oli muokata lomakkeet ja ohje toimijaystävällisempään muotoon ja samalla päivitettiin organisaation muutoksesta johtuen muuttuneet tiedot.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Evira vastaa lannoitevalmisteiden valvontaan ja lainsäädännön toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Vuonna 2016 Rehu- ja lannoitevalvontayksikössä tähän käytettiin 5,1 htv työpanos. Evira käyttää näytteenotossa ja tarkastusten tekemisessä apunaan valtuutettuja tarkastajia (10 hlöä) sekä ELY-keskustarkastajia (5 hlöä). Tarkastajien resursseja arvioidaan käytettävän vuosittain valtuutettujen tarkastajien osalta 0.3-0.5 htv. ELY-keskukset käyttivät lannoitevalvonnan tehtäviin ja koulutuksiin 1,4 htv työpanoksen. Näytteet analysoidaan Eviran laboratoriossa. Laboratorio käytti 9,1 htv työpanoksen lannoitevalmisteiden tutkimuksiin ja menetelmien ylläpitoon ja kehitykseen.

Eviran sisäiset kehittämistehtävät, kuten organisaatiouudistus ja julkaisujärjestelmän uudistus sekä hallitusohjelman ravinteiden kierrätykseen ja hevosenlannan käytön edistämiseen liittyvät tehtävät kuin myös EU-lannoiteasetuksen valmistelu edellyttivät Eviralta ennakoitua suurempaa työpanosta.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Evira on jo pidempään tehokkaasti edistänyt lannoitealan toimijan vastuunottoa tuotteiden ja tuotannon vaatimustenmukaisuudesta. Toimijoita on ohjattu omavalvonnan toteuttamisessa, valvontaa on suunnattu omavalvonnan valvontaan ja tarkastuskohteiden määrittelyssä on huomioitu toimijoiden omavalvonnan toteutus ja tulokset. Tätä työtä tullaan edelleen jatkamaan.

Viranomaisnäytteiden määrä on vähennetty minimitasolle. Tulosten hyödynnettävyyden takaamiseksi jatketaan valvonnan teemoittamista valmistuksen valvonnassa ja markkinavalvonnassa. Kohdennetulla valvonnalla nopeutetaan analyysitulosten valmistumista, kun samanaikaisesti saadaan analysoitavaksi useampia saman tyyppisiä näytteitä ja parannetaan myös kustannustehokkuutta.

Käynnissä olevilla sähköisten asioiden kehittämishankkeilla pystytään tehostamaan toimintaa asiakasrajapinnassa.

Lannoitevalmisteiden tuotannon ja käytön tulee osaltaan edistää kestävästä maa-, puutarha- ja metsätaloutta sekä viherrakentamista ja maisemanhoitoa. Erilaisten jätteiden ja sivutuotteiden hyödyntäminen sellaisenaan tai käsiteltynä lannoitevalmisteina lisääntyy koko ajan. Kiertotalouspolitiikka on entisestään kiihdyttänyt tätä muutosta. Myös orgaanisen aineksen kaatopaikkakielto ja nitraattiasetuksen myötä tiukentuneet käyttömäärät tuovat muutospaineita lannoitevalmisteille. Tämä muutos näkyy sekä tarpeena löytää uusia käyttökohteita lannoitevalmisteille että uuden tyyppisinä markkinoille tulevana tuotteina..

EU lannoiteasetuksen uudistustyö on käynnissä ja tavoitteena on, että uusi asetus tulisi voimaan 2018 alussa. Lannoiteasetus tulee koskemaan kaiken tyyppisiä lannoitevalmisteita ja muuttamaan valvontaa markkinavalvontapainotteiseksi. EU-lannoiteasetuksen rinnalle jää voimaan myös kansallinen lainsäädäntö, jota tullaan uudistamaan lannoiteasetuksen voimaan tultua. Lainsäädännön valmistelu ja toimeenpano tulevat vaatimaan lähivuosina merkittäviä resursseja lannoitevalvonnalta.

Kansallinen markkinavalvontalaki ja ilmoitettuja laitoksia koskeva laki tulivat voimaan 2017 alussa. Neuvostossa käsitellyssä olevat markkinavalvonta-asetusehdotus ja tuoteturvallisuusasetusehdotus ovat odotettavissa vuoden 2017 aikana.

Valvontaa tulee kehittää siten, että se pystyy toimimaan muuttuvassa toimintaympäristössä ja reagoimaan uusien tuotteiden ja tuotantotapojen myötä muuttuviin riskeihin.