

Ruokaviraston raportti

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2022



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

| | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Päiväys: | 19.4.2023 |
| Asianumero: | 438/00.01.02.00.01/2023 |
| | Ruokavirasto |
| Linja, osasto ja/tai yksikkö: | Elintarvikelinja, ELITA, KETU |
| Hyväksyjä: | Tiina Lapveteläinen |
| Laatija/laatijat: | Ruokavirasto Luomujaosto |
| Lisätietoja: | Beata Meinander |

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|-----------|
| JOHDANTO | 4 |
| 1. YLEISARVIO LUOMUVALVONNASTA | 4 |
| 2 TARKASTUKSET JA MUUT VALVONTATOIMET | 5 |
| 2.1 Valvottavien toimijoiden määrä | 5 |
| 2.2 Luomuelintarvikkeita valmistavien toimijoiden alueellinen jakauma | 6 |
| 2.3 Toiminnan tarkastukset..... | 7 |
| 2.3.1 Vuositarkastukset | 7 |
| 2.3.2 Ennalta ilmoittamatta tehdyt tarkastukset | 8 |
| 2.3.3 Tuontituotteiden valvonta | 9 |
| 2.3.4. Näytteenotto | 10 |
| 2.3.5. Suomen tekemät OFIS ilmoitukset luomutuotteissa havaituista poikkeamista | 11 |
| 2.4 Poikkeusluvut | 12 |
| 3. TOIMIJOIDEN TOIMINNAN SÄÄDÖSTENMUKAISUUS | 12 |
| 3.1 Kasvintuotanto | 12 |
| 3.1.1 Valvonnan painopiste kasvintuotannossa | 12 |
| 3.1.2 Poikkeusluvut kasvintuotannossa..... | 13 |
| 3.2.1 . Kasvintoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden merkitys sekä toimijoille annetut toimenpiteet | 13 |
| 3.2 Eläintuotanto..... | 14 |
| 3.2.1 Luomueläintuotannon rakenne ja kehittyminen..... | 14 |
| 3.2.2 Valvonnan painopiste eläintuotannossa | 15 |
| 3.2.3 Poikkeusluvut eläintuotannossa | 16 |
| 3.2.4. Toimijoiden eläintuotantotoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden yleisyys | 17 |
| 3.2.5. Eläintuotannossa todettujen poikkeamien syyt ja merkitys | 17 |
| 3.2.6 Toimijoille määrätyt toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen | 17 |
| 3.3 Elintarviketuotanto | 19 |
| 3.3.1 Valvonnan painopiste elintarviketuotannossa | 19 |
| 3.3.2. Elintarviketoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden merkitys sekä toimijoille annetut toimenpiteet | 20 |
| 3.4 Rehujen valmistus | 21 |
| 3.5. Lisäysaineiston pakkaaminen..... | 22 |
| 3.6 Vähittäiskaupat | 22 |
| 3.7 Valviran suorittama luonnonmukaisen tuotannon valvonta | 22 |
| 3.8 Luonnonmukaisten elintarvikkeiden markkinavalvonta | 23 |
| 4 TOIMIJOIDEN SÄÄDÖSTEN TUNTEMUKSEN VARMISTAMINEN | 24 |
| 5 VALVONNAN TEHOKKUUDEN JA YHDENMUKAISUUDEN VARMISTAMINEN | 24 |
| 5.1 Annettu koulutus valvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi | 24 |
| 5.2 Tarkastussovelluksen kehittäminen valvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi..... | 24 |
| 5.3 Paikallisten ELY-keskusten luomuvälvönnyksen yhdenmukaisuuden varmistaminen..... | 24 |
| 6 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE | 25 |
| 6.1 Ruokaviraston sisäinen auditointi | 25 |

| | |
|--|-----------|
| 6.2 Luomuvalvontajärjestelmän ulkoinen arviointi | 25 |
| 6.3 ELY-keskuksen toiminnan arviointi ja ohjaus sekä Ruokaviraston vientiauditoinnit | 25 |
| 6.4 Valtuutetut tarkastajat..... | 26 |
| 6.5 Asiakaspalautteet tarkastuksilta | 27 |
| 6.6 Muu palaute | 28 |
| 7 VALVONNAN RESURSSIT | 29 |
| 7.1 Valvontaviranomaisten henkilöresurssit..... | 29 |
| 7.2 Valvonnan kustannukset ja kustannustehokkuus..... | 29 |
| 8 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN | 31 |
| 8.1 Raporttivuonna tunnistetut tarpeet korjaaviin toimenpiteisiin | 31 |
| 8.2 Lainsäädännön toimeenpano ja lainsäädäntömuutoksista johtuvat toimenpiteet..... | 31 |
| 8.3. Luomuvalvontaprosessin tietojärjestelmäkehitys | 32 |
| 9 LUOMUTUOTTEIDEN VIENNIN EDISTÄMINEN | 32 |

JOHDANTO

Luonnonmukainen tuotanto eli luomu on tuotantotapa, johon saa viitata maataloustuotteissa, rehuissa, elintarvikkeissa ja alkoholijuomissa vain silloin, kun tuotantotapaa koskevia säännöksiä on noudatettu. Luomulle on koko EU:n alueella yhteiset säädökset, joita sovelletaan myös EU:n ulkopuolelta tuotaviin tuotteisiin. Luomutuotteiden tuotantoa ja tuotteiden alkuperää valvotaan läpi koko tuotantoketjun, jotta kuluttaja voi luottaa tuotteiden aitouteen.

Ruokavirastolla 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 toimeenpanemat luomuvalvontatehtävät). Raportti sisältää myös Tullin, sekä sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto Valviran luomuvalvonnan tulokset. Raportti ei koske Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtäviä luomuvalvonnassa.

1. YLEISARVIO LUOMUVALVONNASTA

Luonnonmukaisen tuotannon valvonta toteutui valvontasuunnitelman mukaisesti. Valvontasuunnitelman kaikki vuositarkastukset pystyttiin tekemään ja kaikki näytteet otettiin luomusäädösten edellyttämällä tavalla. Vuoden 2022 aikana Ruokavirasto uusi kaikki toimijoille suunnatut ohjeet uuden lainsäädännön soveltamisesta sidosryhmiä kuunnellen.

Yli 98 % valvontajärjestelmään ilmoittautuneista toimijoista noudatti tuotantoon liittyviä ehtoja, joten vaikuttavuustavoite saavutettiin ja suomalainen kuluttaja voi luottaa luomumerkintöjen oikeellisuuteen.

Luomuvalvonnan kolmevuotiseksi yhteiseksi painopisteeksi valittua teemaa, petosten torjuntaa, jatkettiin kokonaisarviolla toimijan kirjanpidosta - huomiodien luomusuunnitelma ja sen mukainen toteutus, sekä kirjanpidon selkeys. Valvontatulosten nojalla on havaittavissa tarvetta edelleen täsmentää luomutoimijoille kirjanpidon tärkeyttä ja kirjaamisten merkitystä, tuotantotapamerkinän luotettavuuden varmistamiseksi

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa.

| Markkinointikieltoja saaneiden %-osuus toimijoista | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Kasvintuotanto | 0,6 | 0,4 | 0,4 |
| Eläintuotanto | 1,5 | 1,6 | 1,5 |
| Rehunvalmistus ja maahantuonti | 5,0 (2 kpl) | 0 | 2,4 (1 kpl) |
| Elintarvikkeiden valmistus ja maahantuonti | 0,5 | 0,5 | 0,8 |
| Alkoholijuomien valmistus ja myynti | - | 0,5 | 0 |

2 TARKASTUKSET JA MUUT VALVONTATOIMET

Luomuvalvonta toteutetaan lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa ja monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa noudattaen. Tämä tarkoittaa, että lähtökohtana on, että kaikki luomutoimijat tarkastetaan fyysisesti vuosittain. Vuositarkastusten lisäksi tehdään ylimääräisiä tarkastuksia vähintään 5 %:lle toimijoista. Ylimääräisistä tarkastuskohteista 70 % valitaan riskiperusteisesti ja 30 % valitaan satunnaisesti. Suunnitelman mukaan kymmenesosa kaikista tarkastuksista oli tarkoitus tehdä ilman etukäteistä ilmoitusta toimijalle. Tavoitteena oli tehdä 10 % tarkastuksista ennaltilmoittamatta.

Luomuvalvonnan näytteenottosuunnitelman mukaisten näytteiden vähimmäismäärä on 5 % toimijoiden lukumäärästä.

Valvontaviranomaiset voivat antaa luvan poiketa luomutuotannon ehdoista tietyissä tilanteissa. Poikkeuslupahakemukset käsitellään ja ratkaistaan tapauskohtaisesti.

2.1 Valvottavien toimijoiden määrä

Uusia luomuviljelijöitä aloitti 148 kpl ja luomuvalvonnasta poistui 188 viljelijää. Siten luomuviljelijöiden ja muiden luomualkutuotantoa harjoittavien toimijoiden määrä vuoden 2022 lopussa oli 4818 kpl, joista maatiloja 4730 kpl.

Luonnonmukaista keruutuotantoa alkutuotannon osalta harjoitti 66 toimijaa (vuonna 2020 81 toimijaa). Luomukeruuutuotanto ala oli yhteensä 6,93 miljoonaa hehtaaria (vuonna 2020 6,92 milj. ha). Toimijoista kahdeksan oli ns. luomukeruualueen selvittäjiä, eli toimijoita, joiden pääasiallinen luomuvalvottu toiminta ei liity tuotteiden keräämiseen vaan omistustaustaltaan moninaisten (esimerkiksi kunnat, yhteismetsät ja Metsähallitus) ja laajuudeltaan suurten keruualueiden luomiseen ja ylläpitoon tuotteiden keräämistä harjoittavien toimijoiden käyttöä varten.

Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 40 uutta eläintuotannon ja kolme uutta mehiläishoidon toimijaa. Valvottavien luomueläntilojen määrä vähentyi edellisvuoteen verrattuna kolmella toimijalla ollen vuoden lopussa 1145 toimijaa.

Luomuelintarviketuotannon valvontaan liittyi 24 uutta toimijaa ja valvonnasta poistui 48 toimijaa. Luomuelintarviketoimijoiden lukumäärä laski hiveneren edellisestä valvontavuodesta. Valvontakohteiden lukumäärä vuoden lopussa oli 765. Valvontakohteista 88 kpl oli inaktiivista.

Ruokaviraston verkkosivuilla julkaistaan tilastoja luomutuotannosta, osoitteessa <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/luomumaatilat/tilastot-ja-tietohaut/>

Taulukko 2. Valvottavien luomutoimijoiden tai valvontakohteiden määrät vuosina 2020 – 2022.

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|
| Luomutoimijoita | 5911 | 5957 | |
| Luomualkutuotanto * | 4962 | 4 879 | 4 818 |
| - joista valvottuja luomueläintiloja | 1 126 | 1 148 | 1 145 |
| - uusia toimijoita | 303 | 146 | 148 |
| Luomuelintarviketoimijat/ -valvontakohteet | 789** | 828** | 765** |
| - joista uusia toimijoita | 41 | 46 | 24 |
| Sertifioitavat vähittäiskaupat | | | 555 |
| - joista uusia | | | 555 |
| Luomurehutoimijat | 39 | 41 | 41 |
| - joista uusia toimijoita | 3 | 2 | 3 |
| Luomusiemenpakkaamot | 31 | 33 | 34 |
| - joista uusia toimijoita | 0 | 2 | 1 |
| Luomualkoholitoimijat (vuoden lopussa) | 171 | 176 | 122 |
| - joista uusia toimijoita | | 11 | 8 |

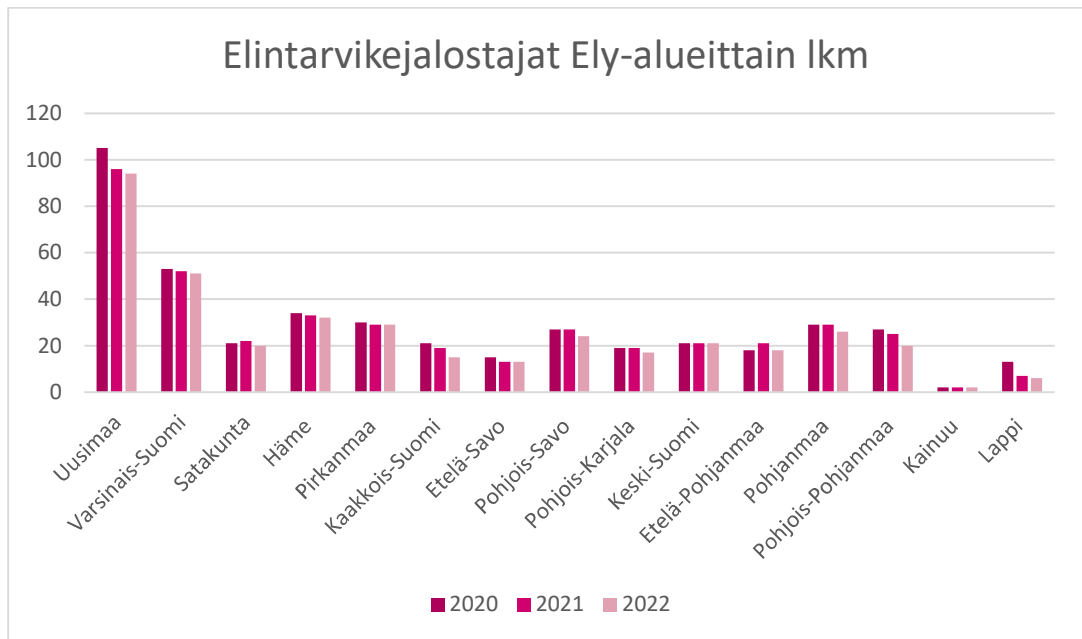
* Maatilojen lisäksi luvussa ovat mukana myös toimijat, joilla on ainoastaan kasvihuone-, sienimö- tai hunajantuotantoa.

** Jalostajat ja tukut. Luvussa ovat mukana alihankintatoimijat.

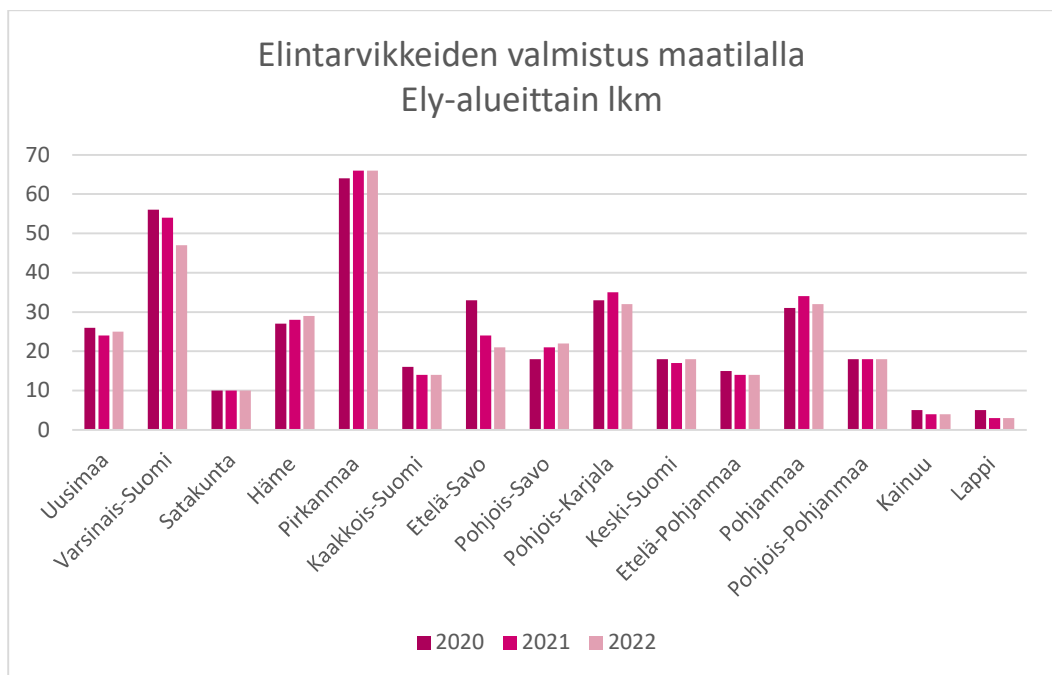
2.2 Luomuelintarvikkeita valmistavien toimijoiden alueellinen jakauma

Kuvassa 1 on esitetty luomuelintarvikejalostajien jakauma ELY-keskusalueittain ja kuvassa 2 vastaavasti maataloilla tehtävä elintarvikkeiden valmistus ELY-keskusalueittain. Elintarvikkeiden jalostuksella tarkoitetaan monimutkaisempaa, esim. useampaa raaka-ainetta sisältävän elintarvikkeen prosessointia ja elintarvikkeiden valmistuksella yksinkertaisempaa elintarvikkeen valmistusta, esim. marjamehu.

Kuvien perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että sekä Ruokaviraston että ELY-keskusten valvontaan kuuluvien toimijoiden osalta valmistajien ja jalostajien määrissä on vain pientä vaihtelua edelliseen vuoteen verrattuna.



Kuva 1. Ruokaviraston valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat ELY-keskuksittain vuosina 2020 - 2022.



Kuva 2. ELY-keskusten valvonnassa olevat luomuelintarvikevalmistajat ELY-keskuksittain vuosina 2020 - 2022.

2.3 Toiminnan tarkastukset

2.3.1 Vuositarkastukset

Valvontajärjestelmään liittyneiden toimijoiden toiminta tarkastetaan vuoden aikana vähintään kerran. Vuositarkastusten lisäksi tehdään 10 % lisätarkastuksia.

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2022

| Suunnitellut tarkastukset | Toteutuneet tarkastukset lkm | (%) osuus suunnitelluista tarkastuksista |
|---|------------------------------|--|
| Alkutuotanto, toimijoiden lkm 4818 | | |
| vuosittaiset tuotantotarkastukset | 6 263 | 100 |
| - joista luomukotieläintiloilla, ml mehiläistalous | 1 121 | 100 |
| alkutarkastukset (uusi tila tai toiminto) | 232 | |
| ylimääräiset tarkastukset | 628 | 100 |
| - joista ylimääräiset kotieläintiloilla | 282 | 22,6 % toimijoista |
| Näytteet (sis. vierasaine-valvontaohjelman kanssa yhteiset eläinperäiset luomunäytteet) | 285 | 5,1 % toimijoista |
| Elintarvikkeet | | |
| vuosittaiset tuotantotarkastukset | 655 | 100 |
| alkutarkastukset uusille toimijoille | 24 | |
| ylimääräiset tarkastukset | 71 | 100 |
| näytteet | 36 | 5,3 % toimijoista |
| Rehualan toimijat | | |
| vuosittaiset tuotantotarkastukset | 41 | 100 |
| alkutarkastukset uusille toimijoille | 3 | |
| ylimääräiset tarkastukset | 4 | 100 |
| näytteet | 22 | 50 % toimijoista |
| Siemenpakkaamot | | |
| vuosittaiset tuotantotarkastukset | 32 | 100 |
| alkutarkastukset uusille toimijoille | 1 | |
| ylimääräiset tarkastukset | 0 | |
| näytteet | 2 | 6 % toimijoista |
| Alkoholijuomat / Valvira | | |
| vuosittaiset tuotantotarkastukset (vuoden alussa 176 toimijaa, vuoden lopussa 122) | 26 | 61 % |
| etäviestintävälineellä tehty | 48 | |
| alkutarkastukset uusille toimijoille | 8 | |
| ylimääräiset tarkastukset | 0 | |
| näytteet | 12 | 6,8 % toimijoista |
| Tuonti- ja sisämarkkinaelintarvikkeet / Tulli | 293 | 98 |
| Sisämarkkinanäytteet | 236 | |
| Kolmasmaanäytteet | 57 | |
| Tehovalvontanäytteet (rehu) | 2 | 100 |
| Markkinavalvonnan tarkastukset | 253 | |

2.3.2 Ennalta ilmoittamatta tehdyt tarkastukset

Tarkastuksista osa, jonka vähimmäismäärä on 10 %, tehdään ilman etukäteistä ilmoitusta.

Elintarvikevalvonnassa ohjattiin tekemään kaikki ylimääräiset tarkastukset ennalta ilmoittamatta ja vuositarkastusten osalta valinta oli tarkastajalla. Ylimääräisiksi tarkastuskohteiksi valittiin kohteita sekä satunnaisesti että sellaisia kohteita, joilla on aiemmillä tarkastuksilla havaittu lukuisia poikkeamia toiminnassa tai joiden toiminta on

monimuotoista. Ennalta ilmoittamatta onnistuttiin tekemään yhteensä 98 tarkastusta eli 12,6% tarkastuksista.

Alkutuotannossa ennalta ilmoittamatta tehtäviä tarkastuksia ohjattiin tekemään kaikissa toimijaan kohdistuvissa tarkastuskäynneissä. Eniten ennalta ilmoittamattomia käyntejä tehtiin ylimääräisissä tarkastuksissa. Enintään 24 h etukäteen valvonnasta ilmoittaminen oli mahdollista tehdä 31.8.2022 asti. Etukäteisilmoitus lyhyellä varoitusajalla paransi valvonnan toteutumista kuin se, että tarkastus tehtiin kokonaan ilman ennakoilmoitusta.

Luomurehutarkastuksista 10 % tehtiin ylimääräisinä ja ennalta ilmoittamattomina. Nämä tarkastuskohteet valittiin osittain riskiperusteisesti ja osittain satunnaisesti.

Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten määrät on esitetty taulukossa 4. Suunnitelman ja ohjeen muuttuminen on saattanut aiheuttaa virheitä lukujen tilastoinnissa.

Taulukko 4. Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten lukumäärät 2022

| | Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten lkm |
|--------------------------------|--|
| Alkutuotanto, yhteensä | 886 |
| - vuositarkastuksia | 392 |
| - ylimääräisiä tarkastuksia | 494 |
| - kotieläintiloilla, tt + ylim | 281 |
| Elintarviketoiminta, yhteensä | 98 |
| - vuositarkastuksia | 36 |
| - ylimääräisiä tarkastuksia | 62 |
| Siemenpakkaamo | 7 |
| Rehualan toimijat | 4 |
| Alkoholijuomat/Valvira | 9 |

2.3.3 Tuontituotteiden valvonta

Tulli valvoi kaikkiaan 293 luomuelintarviketta. Tullauksen yhteydessä valvottiin 57 tuote-erää, sisäkaupan tuonnista 236 tuote-erää.

Tullin toiminnan luonteen vuoksi etukäteen tehtyä suunnitelmaa ei aina saavuteta, koska tuonnin ja sisämarkkinakaupan määrien vaihtelu voi tarkastusvuoden aikana olla suurta. Suunnitelma oli ottaa 300 luomuelintarvikkeesta näytteet – tämä toteutui 293 näytteen osalta. Luomuelintarvikkeista tutkittiin lähinnä kasvinsuojeluaineiden jäämiä, säteilyttämistä ja geenimuuntelua. Alkoholittomista luomuviineistä analysoitiin myös luomulainsäädännön rajoittamia lisäaineita. Lisäksi kaikista luomuelintarvikkeista valvottiin muun elintarvikelainsäädännön mukaisuutta. Myös kaksi luomurehuerää tutkittiin, ja ne olivat luomumäärysten mukaisia.

2.3.4. Näytteenotto

Luomuvälvönnän näytteitä otettiin vuonna 2022 sekä Ruokavälvönnön että ELY-keskusten välvönnään kuuluvien toimijöiden tuotteista taulukon 5 mukaisesti. Teollisten luomurehujen näytteet otettiin rehujen valmistuksen välvönnän ja markkinavälvönnän yhteydessä. Ruokavälvönnön vierasainevälvönnä otti oman suunnitelmansa mukaisesti eläinperäisiä luomunäytteitä, ja luomuvälvönnä hyödynsi tuloksia välvönnässään.

Taulukko 5. Luomuvälvönnän suunnitellut ja toteutuneet näytemäärät v. 2022

| Näyteryhmä | Suunniteltu lkm | Toteutunut lkm |
|--|-----------------|----------------|
| Vilja varastoista | 35 | 37 |
| Vilja maatiiloilta | 123 | 138 |
| Peruna | 10 | 4 |
| Kasvikset, marjat ja hedelmät | 20 | 6 |
| Öljykasvit | 5 | 4 |
| Elintarvikkeet tilalla | 6 | 6 |
| ELY-keskusten näytteet yht. | 199 | 195 |
| Maito* | 20 | 1 |
| Sika* | 5 | 3 |
| Nauta* | 18 | 10 |
| Siipikarja* | 2 | 5 |
| Lammas* | 0 | 8 |
| Kananmuna* | 10 | 36 |
| Hunaja* | 5 | 0 |
| Vierasainevälvönnän näytteet yht. | 60 | 63 |
| Alkutuotannon näytteet yht. | 259 | 258 |
| Elintarvikkeet teollisuudessa | 34 | 34 |
| Lisäysaineisto | 2 | 2 |
| Teolliset luomurehut | 6 | 8 |
| Alkoholituotteet | x | 12 |
| Tulli | 300 | 293 |
| Yhteensä | 601 | 607 |

*Vierasainevälvönnän eläinperäiset luomunäytteet

Luomuvälvönnän näytteistä analysoitiin kasvinsuojeluaineita monijäämäanalyysillä. Eläinperäisistä näytteistä (maito, kananmuna, hunaja) analysoitiin kasvinsuojeluaineiden lisäksi hormoneita ja lääkeaineita. Jalostetuista elintarvikkeista analysoitiin kasvinsuojeluainejäämien lisäksi tarpeen mukaan lisäaineita sekä muuntogeenisiä ainesosia. Luomurehuista analysoitiin pestisidijäämiä ja muuntogeenisiä ainesosia.

Taulukkoon 5 on koottu vuoden 2022 näytteenottosuunnitelman mukaiset näytteet (suunniteltu lkm) sekä toteutuneet näytteet (Toteutunut lkm). Alkutuottajien näytteitä saatiin 258 kpl, joka vastaa 5,4 % toimijöiden määrästä. Näistä 63 kpl, oli vierasainevälvönnän näytteitä. Elintarviketoimijöiden näytteitä saatiin suunniteltu määrä, 34 kpl.

Alkutuotannon näytteistä ei löytynyt vuonna 2022 lainkaan torjunta-ainejäämiä. Elintarvikenäytteistä löytyi klormekvattia kahdesta viljatuotteesta, vehnäjauhosta ja ruisleivästä. Molemmat erät saivat markkinointikiellon.

Luumurehujen näytteenoton painopisteenä oli vuonna 2022 pestisidijäämien ja muuntogeenisten tuotantopanosten valvonta luomurehuissa. Tarkoitus oli ottaa yhteensä kuusi näytettä, määrä vastaa 15 % valvonnassa olevien luomurehutoimijoiden määrästä. Näytteitä otettiin kahdeksan. Kaikki näytteet otettiin rehutehtaalta kotimaisen valmistuksen valvonnassa.

Kaikilta valvontalinjoilta luomurehunäytteitä analysoitiin yhteensä 20 kpl (valmistuksen valvonta, maahantuonti, markkina- ja monitorointi). Lisäksi analysoitiin luomuun soveltuvia rehuja 2 kpl. Nämä 22 näytettä sisälsivät analyysia muuntogeenisestä aineksesta, pestisideistä, maaeläinaineksesta, haitallisista aineista, hygieenisestä laadusta sekä ravintoarvoista. Rehuvalvonnan ottamien luomurehunäytteiden tulokset raportoidaan rehujen tuotevalvonnan analyysitulokset -raportissa, joka julkaistaan Ruokaviraston nettisivuilla.

Valviran luomu- ja näytteenottosuunnitelmiin liittyen markkinoilla olevista rypäle- ja hedelmäviineistä otettiin näytteitä niiden säädösten mukaisuuden toteamiseksi. Vuoden 2022 näytteenotossa oli mukana yhteensä 12 luomualkoholijuomaa, joista rypälewiinejä 10 ja hedelmäwiinejä 2. Tuotteista ei löytynyt torjunta-ainejäämiä ja niiden rikkidioksidipitoisuudet (SO₂) alittivat luomulainsäädännössä sallitut maksimiarvot.

Tullin hylkäsi noin 4 % luomuelintarvikkeista luomumääräysten vastaisina. Lisäksi luomuelintarvikkeissa esiintyi samoja elintarvikemääräysten vastaisuuksia kuin tavanomaisesti tuotetuissa tuotteissa, kuten puutteellisia suomen- ja ruotsinkielisiä pakkausmerkintöjä. Kolmasmaatuonnin osalta luomumääräysten vastaisia olivat torjunta-ainejäämien vuoksi kiinalainen tee-erä, Iso-Britanniasta tuotu yrtiljuomajauhe ja Sveitsistä tuotu ananasmehu. Lisäksi Sri Lankasta peräisin olleesta teestä löytyi torjunta-ainejäämiä, mutta se osoittautui tahattomaksi kontaminaatioksi. Sisäkaupan tuonnista luomumääräysten vastaisiksi todettiin torjunta-ainejäämien vuoksi kolme eri teetä sekä psylliumjauhe, maustesekoitus, tuore mansikka ja inkiväärinjuuri. Lisäksi kaksi sisäkaupan luomuelintarviketta sisälsi säteilytettyä ainesta. Luomurehuja Tulli tutki kaksi tuontierää. Molemmat erät olivat luomumääräysten mukaisia.

Lisäksi Tulli valvoi 3.maa rajalla tehostetusti Komission ohjeistuksen (Guidelines on additional official controls of organic farming) mukaisesti tiettyjä tuontituotteita.

2.3.5. Suomen tekemät OFIS ilmoitukset luomutuotteissa havaituista poikkeamista

Ofis ilmoituksia tehtiin EU:n yhteiseen luomuvalvonnan ilmoitusjärjestelmään sisämarkkinakaupan osalta 6 kappaletta (inkivääri, kasviproteiinivalmiste, mansikka, 3 eri teetä, savupaprikajauhe) ja kolmasmaa tuonnin osalta 6 kappaletta (kurkumajuurijauhe, kurkumajuomajauhe, ananasmehu, avokado, tee ja kurkumajuuri). Kaikissa tapauksissa tuoja sai kiellon markkinoida tuotteita eteenpäin luonnonmukaisina.

2.4 Poikkeusluvut

ELY-keskukset ja Ruokavirasto voivat tapauskohtaisesti sallia tai antaa luvan poiketa luomutuotannon ehdoista tietyissä tilanteissa. Käsiteltyjen lupahakemusten määrät esitetään taulukossa 6. Poikkeuslupien merkitys luomutuotannossa kuvataan tarkemmin kappaleessa 3.

Asiointipalvelu Toukossa luomutoimijan on mahdollista jättää sähköisesti eräkohtainen lupahakemus tavanomaisen lisäysaineiston käyttöön. Lisäysaineistoon liittyviä poikkeuslupia on vuonna 2022 haettu kaikkiaan 499 kpl, joista 48,1% (240 kpl) haettiin sähköisen asiointipalvelun kautta.

ELY-keskukset voivat myöntää toimija – ja eräkohtaisen luvan käyttää tavanomaista lisäysaineistoa luomutuotannossa. Tämän lisäksi Ruokavirasto voi antaa yleisen luvan käyttää tavanomaista lisäysaineistoa luomutuotannossa. Ruokavirasto päivitti tätä lupaa 10 kertaa.

Taulukko 6. Lupahakemukset poiketa luomutuotannon ehdoista vuosina 2020 - 2022

| Poikkeuslupahakemus | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------------|-------------|-------------|
| Kasvintuotannon luvat | 547 | 433 | 205 |
| - Rinnakkaisviljely | 34 | 22 | 24 |
| - Siirtymävaiheen lyhentäminen | 513 | 411 | 181 |
| Lisäysaineistoon liittyvät luvat | 906 | 685 | 499 |
| - Peitatus siemenen käyttö, eräkohtainen | 27 | 20 | 0 |
| - Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, eräkohtainen | 879 | 665 | 499 |
| Eläintuotannon luvat | 107 | 77 | 351 |
| Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa | 0 | 0 | 38 |
| Lupa käyttää tavanomaista ainesosaa elintarvikkeessa (Ainesosalupa) | 1 | 0 | 2 |
| Kaikki luvat yhteensä | 1 586 | 1195 | 1096 |

3. TOIMIJOIDEN TOIMINNAN SÄÄDÖSTENMUKAISUUS

3.1 Kasvintuotanto

3.1.1 Valvonnan painopiste kasvintuotannossa

Painopiste vuoden 2022 kasvintuotannon tuotantotarkastuksilla oli tarkastajan kokonaisarvio kirjaamisvaatimusten toteuttamisesta. Tuotantotarkastuksella luomutarkastaja arvioi varastokirjanpidon hoitoa tilalla kolmella painopistekysymyksellä:

1. Toteutuvatko luomusuunnitelman mukaiset kirjaamisvaatimukset? Erityisesti varastokirjanpito, tase, lohko-kohtaiset muistiinpanot ja saapuvien erien vastaanottotarkastukset
2. Toteutetaanko kirjaamisvaatimuksia ajantasaisesti ja selkeästi?
3. Huomioiko luomusuunnitelma toiminnan riskit ja toiminnassa tapahtuneet muutokset

Vastausten (kyllä / ei) perusteella toiminta arvioitiin alla olevan ohjeistuksen mukaisesti kirjaimella A, B, C tai D. Vastaukset jakaantuivat seuraavasti:

- A – toiminta luomusäädösten mukaista: 84,6 %
- B – huomautuksen aiheuttava poikkeama: 11,4 %
- C – korjaavia toimia aiheuttava poikkeama: 2,2 %
- D – vakava, luomuisuuteen vaikuttava poikkeama: 0,2 %
- Ei vastausta 1,5 %

Painopisteen mukaisessa toiminnassa oli siis huomautettavaa noin 14 prosentilla toimijoista. A-arvosanojen osuus vaihteli ELY-keskuksittain 79 -96 prosentin välillä ja BCD-arvosanojen osalta 4-21 prosentin välillä. ELY-keskuskohtaisilla tuloksilla oli havaittavissa lievä yhteys ($R^2=0,2$) dokumentointiin liittyviin poikkeamiin, eli A-arvosanojen osuus ELY-keskuksessa oli sitä suurempi mitä vähemmän dokumentointiin liittyviä poikkeamia. Korrelaatio ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä (taulukko 7a).

3.1.2 Poikkeusluvut kasvintuotannossa

Yleisimmän lupatyyppin, tavanomaisen lisäysaineiston käytön eräkohtaisten lupien, määrä väheni neljäntenä vuonna peräkkäinen, mikä tulosta jatkuvasti lisääntyneestä sertifioidun luomukylvösiemenen tarjonnasta markkinoilla. Hakemuksia siirtymäajan lyhentämiseksi oli yli puolta vähemmän kuin edellisenä vuonna (Taulukko 6).

3.2.1 . Kasvintoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden merkitys sekä toimijoille annetut toimenpiteet

Eniten poikkeamia aiheuttivat dokumentointi, tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö ja puutteet maanhoidossa ja viljelykierrossa. Poikkeamista 48 prosenttia liittyi dokumentointiin eli lohkomuistiinpanoihin, varastokirjanpitoon ja luomusuunnitelmiin, mikä on ollut kehityssuunta jo useiden vuosien ajan. (Taulukko 7a)

Dokumentointiin liittyvien poikkeamien määrä väheni hieman. Maan hoitoon ja viljelykiertoihin liittyvien poikkeaminen määrä säilyi edellisen vuoden tasolla.

Tavanomaisiin lisäysaineistoihin liittyvien poikkeamien viiden vuoden ajan jatkunut väheneminen vaihtui merkittäväksi kasvuksi. Poikkeamia oli viljelijöiden määrään suhteutettuna 2,4 %:lla (2021 1,1 %).

Taulukko 7a. Kasvintuotannossa havaitut poikkeamat ja valvontaviranomaisen toimenpiteet poikkeaman johdosta

| Kasvintuotanto | lkm | % toimijoista | toimenpide huomautus, lkm | toimenpide kehoitus, lkm | Toimenpide kieltö, lkm |
|---|------------|---------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| Luomusuunnitelma | 76 | 1,6 | 71 | 5 | 0 |
| Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito | 111 | 2,3 | 93 | 16 | 2 |
| Muuntogeenisten organismien käyttö | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0 |
| Rinnakkaisviljely | 4 | 0,1 | 2 | 0 | 2 |
| Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö | 113 | 2,4 | 101 | 2 | 10 |
| Maan hoito tai viljelykierto | 83 | 1,7 | 78 | 4 | 1 |
| Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0 |
| Lannan käsittely tai käyttö | 3 | 0,1 | 2 | 1 | 0 |
| Kielletyn kasvinsuojelu-aineen käyttö tai varastointi | 1 | 0,0 | 1 | 0 | 0 |
| Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus | 1 | 0,0 | 3 | 0 | 1 |
| Tuotteiden merkinnät | 5 | 0,1 | 5 | 0 | 0 |
| Muut | 13 | 0,3 | 11 | 1 | 1 |
| Yhteensä 2022 | 410 | 8,6 | 364 | 29 | 17 |
| Yhteensä 2021 | 388 | 8,1 | 309 | 61 | 18 |
| Yhteensä 2020 | 445 | 9,1 | 342 | 73 | 30 |

Vakavien, eli markkinointikieltoihin johtaneiden poikkeamien määrä (17 kpl) pysyi edellisen vuoden tasolla. Luvattomasta tavanomaisen lisäysaineiston käytöstä annettujen markkinointikieltojen määrä, 10 kpl, väheni (12 kpl vuonna 2021).

Tavanomaisiin lisäysaineistoihin liittyvien poikkeamien määrään ei ole yksiselitteistä syytä.

3.2 Eläintuotanto

3.2.1 Luomueläintuotannon rakenne ja kehittyminen

Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 40 uutta eläintuotannon ja kolme uutta mehiläishoidon toimijaa. Valvottavien luomueläintilojen määrä vähentyi edellisvuoteen verrattuna kolmella toimijalla ollen vuoden lopussa 1145 toimijaa.

Emolehmätiloja oli luomuvalvonnassa kaksi tilaa edellisvuotta vähemmän ja emolehmiä tilalla keskimäärin 41. Luomumaitotilojen lukumäärä väheni (144 → 135) merkittävästi, mutta keskilehmäluku nousi neljällä ollen keskimäärin 77 lypsylehmää tilaa kohden. Luomumaitotilat ovat edelleen keskimääräistä suurempia, sillä vuonna 2022 tuotosseurannassa olleiden tavanomaisten karjojen keskikarjakoko oli 56,3 lehmää. Kaikista luomuvalvonnassa olevista eläintiloista 79 % oli joko emolehmä- tai lammastaloutta harjoittavia toimijoita. Maamme emolehmistä 45 %, uuhista 55 %, lypsylehmistä 4 % ja munivista kanoista 9 % kuului vuonna 2022 luomuvalvontaan. Emolehmätuotanto ja lammastalous perustuvat laidunten ja karkearehujen laajamittaiseen hyödyntämiseen sekä ostorehujen vähäiseen tarpeeseen, joten näissä tuotantomuodoissa luomutuotanto on yleensä toteutettavissa melko helposti. Ostorehujen ja energian hinnannousun vaikutus emolehmä- ja lammastalouteen lienee siten pienempi kuin esim. maidon- ja munantuotannossa. Luomukuttuja kasvattavia toimijoita oli kahdeksan. Luomumunia tuotettiin 53 tilalla ja luomusiipikarjanlihaa kolmella tilalla. Kaikki luomusiipikarjanlihaa tuottavat toimijat tuottivat luomubroilereita. Luomuemakoita kasvattavien toimijoiden määrä väheni merkittävästi (12 → 6), samoin luomulihasikoja kasvattavien toimijoiden (16 → 10). Myös luomumehiläistoimijoita poistui luomuvalvonnasta (69 → 60), mutta pesämäärä väheni vain noin 200:lla. Valvonnasta poistuneet olivat siten todennäköisesti pieniä luomuhunajan tuottajia.

3.2.2 Valvonnan painopiste eläintuotannossa

Painopiste vuoden 2022 eläintarkastuksella oli tarkastajan kokonaisarvio toimijan kirjanpidosta perustuen tarkastuksen havaintoihin. Arviointi toteutettiin esittämällä toimijalle seuraavat kolme kysymystä: vastaako toimijan kirjanpito eläintenhoitosuunnitelmaa, onko kirjanpito ajantasainen ja huomioi toiminnassa mahdollisesti tapahtuneet muutokset ja huomioiko eläintenhoitosuunnitelma toiminnan riskit ja mahdollisesti muuttuneen toimintaympäristön ja onko muutokset viety kirjanpitoon. Vastausten (kyllä/ei) perusteella toiminta arvioitiin alla olevan ohjeistuksen mukaisesti kirjaimella A, B, C tai D.

A – toiminta luomusäädösten mukaista: Pystyit vastaamaan kyllä kolmeen 2022 painopistekysymyksiin.

B – huomautuksen aiheuttava puute: Jotain pientä puuttuu/on epäselvää, mutta kirjanpito toimii. Pystyit vastaamaan kyllä kahteen 2022 painopistekysymykseen.

C – korjaavia toimia aiheuttava puute: Jokin osa kirjauksista puuttuu/on erittäin epäselvä ja aihetta korjaaviin toimenpiteisiin on. Pystyit vastaamaan kyllä yhteen 2022 painopistekysymykseen.

D – vakava, luomuisuuteen vaikuttava rike: Tuotteen luomuisuudesta ei voida olla varmoja. Et pystynyt vastaamaan kyllä yhteenkään 2022 painopistekysymykseen.

Vastaukset jakaantuivat seuraavasti:

A - toiminta luomusäädösten mukaista: 87,7 %

B - huomautuksen aiheuttava puute: 6,1 %

C - korjaavia toimia aiheuttava puute: 0,6 %

D - vakava, luomuisuuteen vaikuttava rike: 0,3 %

Ei vastausta 5,3 %

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että lähes 94 %:lla toimijoista kirjanpito oli luomusäädösten mukaista tai pienen täsmennyksen tarpeessa. Luomuisuuteen vaikuttava rike havaittiin vain 0,3 %:lla toimijoista.

Edellä kuvatun lisäksi eläinvalvonnan tuotantotarkastuksilla kiinnitettiin erityistä huomiota, edellisvuosien tapaan, eläinten alkuperään (ostot ja myynnit), tavanomaisen rehun hankintaan/käyttöön luomukasvinsyöjille sekä nautojen ja siipikarjan ulkoiluun.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 278 kappaletta ja lisäksi mehiläistoimijoille neljä ylimääräistä tarkastusta, mikä on lähes 25 % ELY-keskusten eläintoimijoiden lukumäärästä. Keväällä 2020 alkanut ja edelleen vuonna 2022 vaikuttanut koronavirusepidemia ei vaikuttanut ylimääräisten tarkastusten toteutumiseen luomueläintiloilla. Uusintatarkastuksia tehtiin kuudelle eläintilalle, joiden toiminnassa oli tuotantotarkastuksessa havaittu poikkeamia. Mehiläistoimijoille ei uusintatarkastuksia tehty. Luomueläintilat eivät kuuluneet etätarkastettaviin tiloihin.

3.2.3 Poikkeusluvat eläintuotannossa

Uuden luomuasetuksen 2018/848 soveltamisen alettua eläintuotannon poikkeuslupien myöntöperusteet muuttuivat merkittävästi. Vuonna 2022 ELY-keskusten toimivallassa oli seitsemän eläintuotannon poikkeuslupan käsittely, mm. poikkeusluvat jalostuseläinten hankintaan. Ruokavirasto vastasi hätätilanteita ja tavanomaisen valkuaisen käyttöä yksimahaisille koskevien poikkeuslupien käsittelystä. Näin ollen, vertailua aiempiin vuosiin voidaan tehdä vain muutamien poikkeuslupien kohdalla.

ELY-keskukset myönsivät eläintuotannon poikkeuslupia yhteensä 351 kpl (Taulukko 6), joista 182 poikkeuslupaa tavanomaisten jalostuseläinten hankintaan ja 137 poikkeuslupaa eläinten nupoutukseen/sarvien katkaisuun. Eläinten nupoutuslupa, toistaiseksi voimassa oleva toimijakohtainen poikkeuslupa, tuli kaikkien toimijoiden uusia vuoden 2022 aikana. Eniten ELY-keskusten käsittelemiä poikkeuslupia eläintuotantoon myönnettiin Etelä-Pohjanmaan (58 kpl), Pohjois-Pohjanmaan (45) ja Pohjanmaan (39 kpl) ELY-keskusten alueilla.

Poikkeuslupia naaras- ja urospuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin yhteensä 182 kappaletta. Näiden poikkeuslupien määrä lisääntyi merkittävästi edellisvuosiin verrattuna, koska uuden asetuksen soveltamisen alettua kaikkien tavanomaisten (pl. alkuperäisrotujen eläimet) jalostuseläinten hankintaan, mukaan lukien siitoseläinten vuokraus, edellytetään lupaa. Tavanomaisten jalostuseläinten hankintalupien suuri määrä viittaa siihen, että toimijoiden käytössä olevassa, uudessa luomueläinrekisterissä ei ole ollut toimijan tuotantoon soveltuvia eläimiä laadullisesti ja määrällisesti riittävästi. Osa eläinmäärän lisäämisestä voidaan joissain tilanteissa toteuttaa perustuen omaan tuotantoon. Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorikoiden hankintaan ei enää ollut mahdollista hakea poikkeuslupia. Näin ollen, kaikkien luomusiipikarjatoimijoiden tuli hankkia luomunuorikoita tai kasvattaa nuorikot itse alle kolmen päivän ikäisistä tavanomaisista untuvikoista. Tässä tapauksessa nuorikkokasvatukseen käytettävien tuotantotilojen tulee täyttää luomun tuotantovaatimukset ja liittää toiminta luomuvalvontaan. Tavanomaisten untuvikkojen hankintaan ELY-keskukset myönsivät yhteensä kahdeksan poikkeuslupaa. Nautojen kytkettynä pitämisen tuotantoehdot muuttuivat (uudessa luomuasetuksessa vaatimus: enintään 50 nautaa pois lukien nuoret eläimet) ja näitä poikkeuslupia myönnettiin 11 kappaletta. Suureen määrään vaikutti se, että kaikkien aiemmin kytkentäluvan omanneiden toimijoiden tuli uusia poikkeuslupa vuoden 2022 aikana. Yksimahaisten ulkoilualueen siirtymävaiheen lyhentämiseen ei myönnetty yhtään poikkeuslupaa.

Ruokavirasto myönsi 36 poikkeuslupaa käyttää tavanomaista valkuaista nuorelle siipikarjalle ja alle 35 kiloille sioille yhden poikkeuslupan. Yleisimmin nuorelle siipikarjalle käytetty

tavanomainen valkuaisrehu oli maissigluteeni. Kaksi toimijaa sai poikkeusluvan tavanomaisen karkearehun käyttöön poikkeuksellisen kuivuuden johdosta.

Luomumehiläistuotantoon ei myönnetty yhtään poikkeuslupaa.

3.2.4. Toimijoiden eläintuotantotoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden yleisyys

Eläintuotannossa havaittiin poikkeamia tuotantoehdoista 9 %:lla toimijoista (Taulukko 7 b). Edelliseen vuoteen verrattuna määrä väheni merkittävästi sekä lukumääräisesti että prosentuaalisesti ollen myös kolmen edeltävän vuoden keskiarvoon (10,7 %) verrattuna pienempi. Seuraamuksista 70 % kohdistui toimijan muistiinpanoihin (23 %), eläinten ulkoiluun (23 %) ja eläinsuojiin/ulkoilutiloihin (23 %). Ruokinnasta annetut seuraamukset vähenivät huomattavasti (20 ->13), mutta eläinten alkuperään kohdistuneet seuraamukset lisääntyivät.

3.2.5. Eläintuotannossa todettujen poikkeamien syyt ja merkitys

Eläintuotannon poikkeamista 70 % kohdistui havaittuihin puutteisiin eläinten ulkoilu-/laidunnusvaatimuksissa, muistiinpanoissa ja eläinsuojissa (Taulukko 7 b). Markkinointikieltoja, kehotuksia ja huomautuksia annettiin lukumääräisesti vähemmän kuin vuonna 2021 (103 vs. 136). Markkinointikieltoja annettiin edellisvuoden tapaan eniten ulkoilussa (8), ruokinnassa (3) ja eläinsuojissa/ulkoilutiloissa (3) todetuista poikkeamista, mikä lienee seurausta asian huolellisesta tarkastamisesta muistuttamalla asiasta tarkastajakoulutuksessa. Luomueläinten laidunnus ja ulkoilu ovat tuotannon imagon kannalta tärkeitä, sillä kuluttajien näkökulmasta ne selkeimmin erottavat luomukotieläintuotannon tavanomaisesta tuotannosta. Seuraamusten valossa laidunnuksen ja ulkoilun tuotantoehtojen mukaisessa toteutuksessa on edelleen parannettavaa.

Edellä mainittuihin lukuihin sisältyvät myös luomumehiläishoidon kaksi huomautusta, joka annettiin puutteellisista tuotteiden merkinnöistä ja puutteista tuotteiden jalostuksessa.

3.2.6 Toimijoille määrätty toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Eläintuotannon valvonnassa markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella 17, yksi edellisvuotta vähemmän (Taulukko 7b). Markkinointikielloista 47 % johtui ulkoilussa todetuista poikkeamista. Markkinointikiellot jakautuivat seitsemän ELY-keskuksen alueelle. Huomautuksista 27 % kohdistui puutteisiin muistiinpanoissa.

Luonnonmukaisessa tuotannossa tilakoko ja eläinmäärä tilaa kohden jatkavat edelleen kasvuaan, mutta maltillisesti. Luomumaidontuotantotiloilla (135 kpl) keskilehmäluku on jo 77 lypsylehmää (tuotosseurannassa olevilla tavanomaisilla tiloilla 56,3 lypsylehmää), mikä asettanee haasteita eläinten hyvälle ja tehokkaalle laidunnukselle. Korkeatuottoisten lypsylehmien tuotantoehtojen mukainen ruokinta edellyttää luomuehtojen hyvää tuotemusta ja laadukkaita perusrehuja. Kaikki tavanomaisessa tuotannossa käytettävät täydennysrehut eivät ole luomutoimijoiden käytettävissä. Isojen luomueläintoimijoiden kohdalla toiminnan tulee olla suunnitellumpaa heti valvontaan ilmoittautumisesta lähtien huomioiden tuotannon haasteet (mm. rehujen hankinta, lannan levitys, poikimisten ajoittuminen laidunkaudelle ja sen tuomat haasteet) kuin myös mahdolliset riskit (rehujen hankinta heikon satokauden jälkeen, varautuminen tuotantopanosten hinnannousuun, luomutuotteiden kulutuksen kehitys). Mahdollisten riskien toteutus tulee suunnitella ja kuvata yksityiskohtaisesti eläintenhoitosuunnitelmassa. Edellisvuosien tapaan jatkui toiminnan monimuotoistuminen; yhden toimijan toiminta ei eläintuotannossakaan rajoitu enää yhden ELY-keskuksen alueelle,

ja toiminnasta vastaavat yksittäisten toimijoiden ohella esimerkiksi osakeyhtiöt. Isojen luomukotieläintoimijoiden toiminta perustuu useasti yhteistyöhön muiden luomutilojen kanssa esimerkiksi rehu-urakoinnin ja eläinten kasvatuksen osalta. Maidontuotantoon kasvatettavien hiehojen kasvatusta saatetaan ulkoistaa toimintaan erikoistuneelle luomutilalle, 'hiehohotellille', jolloin osaaminen ja resurssit voidaan maidontuotantotilalla kohdentaa lypsylehmien hoitoon. Uuden luomusasetuksen soveltamisen alettua luomumunantuottajien tuli suunnitella toimintansa uudelleen: vaihtoehtoiksi tuli luomunurikoiden hankinta tai nuorikoiden kasvatusta itse, mikä puolestaan edellytti nuorikkokasvatusta sertifiointia. Luomusianlihantuottajien määrän huomattavaan vähenemiseen lienevät syynä toiminnan kannattavuuden uudelleen arviointi ja muiden tukivaihtoehtojen kilpailukykyisyys.

Kasvukausi 2022 oli sääolosuhteiltaan pääosin melko hyvä, mutta kuivuus ja kuumuus verotti erityisesti nurmisatoja itäisellä Uudellamaalla. Poikkeuslupia tavanomaisen rehun käyttöön haettiin ja myönnettiin kaksi mainitulle alueelle.

Muutamien edellisten vuosien poikkeukselliset kasvuolosuhteet ovat mahdollisesti tehostaneet luomukotieläintoimijoiden keskuudessa suunnitelmallisuuden ja varautumisen merkitystä: kirjalliset, pitkäaikaiset sopimukset yhteistyötilojen kanssa ovat yksi häiriytymättömän toiminnan kulmakivistä. Nautojen ja lampaiden kohdalla eri-ikäisten, suurten eläinmäärien laidunnus (2022 keskimäärin 77 lypsylehmää/luomumaitotila, 41 emolehmää/luomuemolehmätila, 130 uuhta/luomulammas-tila) saattaa muodostua haasteelliseksi. Lypsylehmien kohdalla onnistunut ja hyvä laidunnus on keskeinen asia, jota kuluttajat arvostavat. Luomulypsylehmä eroaa tavanomaisesta lypsylehmästä kuluttajan näkökulmasta juuri laidunnuksen osalta. Automaattilypsyssä laidunnus edellyttää toiminnan hyvää suunnittelua ja eläinten opettamista laidunnukseen. Karjakoon kasvaessa sopivien laidunmaiden sijainti tuotantotilan yhteydessä voi osoittautua vaikeaksi toteuttaa, seikka, mikä tulee ehdottomasti huomioida jo valvontaan ilmoittauduttaessa. Emolehmäkarjoissa poikimisen mahdollinen ajoittuminen laidunkaudelle ja onnistuneen poikimisen toteutus ja toimenpiteet tulee suunnitella valvontaan ilmoittauduttaessa ja kuvata toimintamalli luomusuunnitelmassa. Vuoden 2022 tapahtumat Euroopassa heijastuivat myös maamme luomutuotantoon. Tuotantopanosten hintojen nousu ja kuluttajakäyttäytymisen muuttuminen saattoivat vaikuttaa luomutoimijoiden tulevaisuuden suunnitelmiin.

Seuraamusten syyt vaihtelevat vuosittain valtakunnallisesti satunnaisesti johtuen mm. valvonnan painopisteistä ja tarkastuksen ajankohdasta. Todettujen poikkeamien kokonaismäärän laskulle edellisvuoteen verrattuna (136 kpl → 103 kpl) ei siten ole yksiselitteistä syytä.

Taulukko 7 b. Eläintuotannossa havaitut poikkeamat ja valvontaviranomaisen toimenpiteet

| Eläintuotanto | lkm | % toimijoista | toimenpide huomautus | toimenpide kehotus | Toimenpide kielto |
|--------------------------------------|------------|------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| Eläinten alkuperä | 6 | 0,5 | 2 | 2 | 2 |
| Siirtymävaihe | 4 | 0,3 | 3 | 0 | 1 |
| Ruokinta | 13 | 1,1 | 10 | 0 | 3 |
| Eläinsuoja/ulkoilutilat | 24 | 2,1 | 20 | 1 | 3 |
| Ulkoilu | 24 | 2,1 | 15 | 1 | 8 |
| Muistiinpanot tai luomukirjanpito | 24 | 2,1 | 21 | 3 | 0 |
| Tuotteiden jalostus | 2 | 0,2 | 1 | 1 | 0 |
| Muut | 6 | 0,5 | 6 | 0 | 0 |
| Yhteensä 2022 | 103 | 9,0 | 78 | 8 | 17 |
| Yhteensä 2021 | 136 | 11,8 | 104 | 14 | 18 |
| Yhteensä 2020 | 121 | 10,7 | 81 | 23 | 17 |

3.3 Elintarviketuotanto

3.3.1 Valvonnan painopiste elintarviketuotannossa

Ruokavirastossa on sovittu eri valvonta osa-alueiden kohdalle tietyt valvonnan painopisteet. Luomuvalvonnan yhteisen painopistekohdennuksen osalta olimme vuonna 2022 kolmevuotiskauden viimeisessä valvontavuodessa. Tarkoituksena edelleen keskittyä petoksen ehkäisyyn ja toimijoiden mahdollisuuksiin itse vaikuttaa, että tuotteiden luomuisuus on ketjussa taattu. Välineeksi tähän sovittiin yhteisesti, että valvonta kohdentuu toimijoiden omaan kirjanpitoon ja tuotteiden vastaanottoon. Ensimmäisenä tarkastusvuonna valvonta kohdistui luomusuunnitelman kuvauksiin, toisena tarkastusvuonna keskityttiin selvittämään ”Toimiiko toimija luomusuunnitelmansa mukaisesti”. Kolmantena vuonna keskityttiin antamaan kokonaisarvio toimijan toiminnasta.

Valtuutettuja tarkastajia pyydettiin elintarviketoimijoiden tarkastuksilla antamaan kokonaisarvio toimijan kirjanpidosta huomioiden luomusuunnitelma ja sen mukainen toteutus, sekä kirjanpidon selkeys:

1. Onko toimijan luomusuunnitelma kunnossa kirjanpidon osalta?
2. Onko kirjanpito ajantasainen, selkeä ja vastaa luomusuunnitelmaa?
3. Huomioiko kirjanpito toiminnan riskit ja toiminnassa tapahtuneet muutokset?

Vastaukseksi painopistekysymykseen valtuutetut tarkastajat antoivat toimijoille arvion (A, B, C, D) seuraavasti:

- A – toiminta luomusäädösten mukaista: 66,6 %
- B – huomautuksen aiheuttava puute: 16,2 %
- C – korjaavia toimia aiheuttava puute: 8,5 %
- D – vakava, luomuisuuteen vaikuttava rike: 0,3 %

Johtopäätöksenä voi todeta, että n. 80 % tarkastetuista toimijoista noudattaa hyvin luomutuotannon ehtoja painopisteen osalta toiminnassaan (arviot A ja B). Vain n. 8 % toimijoista sai erilliset ohjeet, miten parantaa omaa toimintaansa kirjanpidon osalta (arviot C ja D).

3.3.2. Elintarviketoiminnassa todetut poikkeamat ja niiden merkitys sekä toimijoille annetut toimenpiteet

Elintarviketoimijoiden 765 valvontakohteeseen tehtiin 655 fyysistä tuotantotarkastusta. Tarkastamatta jätettiin noin 100 kohdetta, jotka olivat eroamassa tai joiden luomutuotanto on keskeytyksissä (91). Suunnitelluista 71:stä ylimääräisestä tarkastuksesta toteutui 71 kpl. Ylimääräiset tarkastukset tehtiin fyysisesti. Kaikille toimijoille myönnettiin luomusertifikaatti komission ylläpitämässä Traces-järjestelmässä vuoden 2022 aikana.

Luomuelintarvikevalvonnassa annettiin tarkastusten perusteella yhden tai useamman poikkeaman sisältäviä huomautuksia ja kehoituksia yhteensä 259 (vuonna 2020: 251 kpl) (Taulukko 7 c). Noin kolmanneksella toimijoista todettiin poikkeamia toiminnassa.

Taulukko 7 c. Elintarviketuotannossa havaitut poikkeamat ja valvontaviranomaisen toimenpiteet poikkeaman johdosta

| Elintarvikkeet Poikkeaman syy | todettujen poikkeamien lkm | % osuus valvontakohteista | toimenpide huomautus | toimenpide kehoitus | Toimenpide kielto |
|---|----------------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|
| Hankinta | 35 | 4,6 | 26 | 9 | |
| Jalostus | 21 | 3,1 | 19 | 2 | |
| Jäljitettävyys | 35 | 4,6 | 32 | 3 | |
| Kirjanpito | 104 | 14 | 96 | 8 | 1 |
| Pakkaaminen | 27 | 3,5 | 26 | 1 | |
| Pakkausmerkinnät | 73 | 9,5 | 68 | 5 | |
| Varastointi | 70 | 9,2 | 67 | 3 | |
| Muut | 109 | 14,2 | 104 | 5 | 1 |
| Tuonti | 8 | 1,0 | 5 | 3 | |
| Torjunta-aine löydös | - | - | - | - | 4 |
| Toimenpiteitä yhteensä 2022 | 482 + 6 | --- | 443 | 39 | 6 |
| Valvontakohteiden lkm ja %-osuus joilla todettu poikkeama 2022 | 259 | 33,9* | -- | -- | -- |
| Valvontakohteiden lkm ja %-osuus joilla todettu poikkeama 2021 | 251 | 30,3 % | | | |

* valvontakohteiden kokonaismäärästä (765, v 2022)

Elintarviketoimijoilla on tyypillistä, että yhdellä valvontakohteella on useampi poikkeama. Tästä seuraa, että yksittäisten huomautusten ja kehoitusten lukumäärä on suurempi kuin varsinaisten toimijoille tehtyjen huomautus- ja kehoitusilmoitusten lukumäärä.

Painopisteenä vuonna 2022 oli kokonaisarvion antaminen kirjanpidosta huomioiden luomusuunnitelma ja sen mukainen toteutus, tässä havaittiin poikkeamia 4:ssä valvontakohteessa. Lisäksi muita yksittäisiä kirjapidon puutteita löytyi 104:ssä kohteessa. Eniten huomautuksia ja kehotuksia annettiin kirjanpidon virheiden lisäksi varastointiin ja pakkausmerkintöihin liittyvistä virheistä. Huomautusten ja kehotusten lukumäärä on lähes sama kuin edellisenä tarkastusvuotena. Poikkeamista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 6 kpl eli 0,8 %:lle valvontakohteista. Valvonnasta erottamiseen johtaneita poikkeamia ei ollut.

Luomutoimijat toimivat pääsääntöisesti luomusäädösten mukaisesti. Haasteena luomuvalvontajärjestelmässä toimijoille on lukuisten kirjausten muistaminen. Luomuvalvonta on luonteeltaan asiakirjojen ja kirjanpidon jälkitarkastamista. Jos toimija ei ole tehnyt luomusäädösten vaatimia kirjauksia omasta toiminnastaan ja tekemistään tarkastuksista, niitä ei ole valvonnan näkökulmasta tehty. Vaarana tässä on, että tuotteita, jotka eivät ole luomusäädösten mukaisia, markkinoidaan luomuna kuluttajille. Luomutoimijoiden tulee kiinnittää huomiota luomutuotannon kirjausten tekemiseen oikea-aikaisesti.

Luomuelintarvikevalvonnassa annettiin tuote-eräkohtaisia markkinointikieltoja yhteensä 6 kappaletta eli vastaava lukumäärä kuin edellisen tarkastuskautena. Markkinointikiellon noudattamista valvottiin kaikissa kohteissa uusintatarkastuksin. Neljä markkinointikieltoa oli seurausta tuotteesta todetusta torjunta-aine löydöksestä, yksi annettiin puutteellisen kirjanpidon vuoksi ja yksi todettujen eläinsuojelurikkomusten vuoksi.

3.4 Rehujen valmistus

Luomurehutoimijoiden tarkastuksilla todettiin yhteensä 25 poikkeamaa. Poikkeamia oli lähes saman verran kuin edellisvuonna (24 poikkeamaa vuonna 2021).

Poikkeamia todettiin 15 tarkastuksella, mikä vastaa noin kolmannesta kaikista luomurehupuolen tarkastuskäynneistä. Yhdellä tarkastuksella voidaan todeta yksi tai useampi poikkeama. Luomurehupuolella huomautus ja kehoitus ovat sama asia eli poikkeama. Lisäksi annetaan tarpeen mukaan kehitysehdotuksia, jotka eivät ole toimijaa velvoittavia.

Poikkeamien jakauma aihealueittain oli suhteellisen tasainen. Valtaosa poikkeamista oli lieviä, muutama oli kohtalaisen vakava ja yksi poikkeama oli kategoriassa vakava. Kirjanpito ja jäljitettävyys olivat luomurehujen valvonnan painopistealueena vuoden 2022 tarkastuksilla.

Taulukko 7 d. Rehunvalmistuksessa havaitut poikkeamat ja valvontaviranomaisen toimenpiteet

| Rehujen valmistus | lkm | % osuus toimijoista | Toimenpide huomautus | Toimenpide Kehotus | Toimenpide kielto |
|---------------------------------|-----------|---------------------|----------------------|--------------------|-------------------|
| Asiakirjaselvitys/sertifikaatti | 5 | 12 | 5 | 0 | 0 |
| Kirjanpito ja jäljitettävyys | 7 | 17 | 7 | 0 | 0 |
| Laadunvarmistus | 8 | 20 | 8 | 0 | 1 |
| Merkinnät | 5 | 12 | 5 | 0 | 0 |
| Yhteensä 2022 | 25 | | 25 | 0 | 0 |

Luomurehualvonnassa annettiin yksi tuote-eräkohtainen markkinointikielto ja määrättiin takaisinvento. Tämä johtui näytteestä löytyneestä luomussa kielletystä korrensäätteestä.

3.5. Lisäysaineiston pakkaaminen

Luomusiemenpakkaamojen valvonnassa annettiin kaksi huomautusta puuttuvista asiakirjoista ja yksi korjauskehoitus alihankintasopimuksen puuttumisesta.

3.6 Vähittäiskaupat

Vähittäiskauppojen luomuvalvontaan liittymisveloitteen taustalla on EU:n luomuasetus, jota on sovellettu 1.1.2022 alkaen. Kyseisen asetuksen myötä poistui mahdollisuus vapauttaa vähittäiskaupat kokonaan luomuvalvontaan ilmoittautumisesta sekä sertifikaattiveloitteesta. Uuden asetuksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee vähittäiskauppoja, jotka myyvät pakkaamattomia luonnonmukaisia tuotteita. Sertifiointivelvollisuus koskee vähittäiskauppoja, joiden vuotuinen liikevaihto pakkaamattomien luonnonmukaisten tuotteiden myynnin osalta on 20 000 euroa tai enemmän. Uuden asetuksen mukaan on kuitenkin edelleen mahdollista vapauttaa luomuvalvontaan liittymisestä toimijat, jotka myyvät valmiiksi pakattuja luonnonmukaisia tuotteita suoraan loppukuluttajalle tai -käyttäjälle (tästä poikkeuksena etämyynti).

Vuonna 2022 vähittäiskauppoja ohjattiin tarkastamaan ja tarvittaessa päivittämään luomuelintarvikkeita koskevat tietonsa Ympäristöterveydenhuollon sähköisen ilmoituspalvelun (Ilppa) kautta 30.6.2022 mennessä. Vähittäiskauppojen, joiden pakkaamattomien luomuelintarvikkeiden vuotuinen liikevaihto ylitti 20 000 €, tuli lisäksi hakeutua Ruokaviraston luomuvalvontaan 31.8.2022 mennessä. Vuoden 2022 loppuun mennessä kaikki Ruokaviraston luomuvalvontaan hakeutuneet 555 vähittäiskauppaa oli hyväksytty Ruokaviraston luomuvalvontaan ja niille oli myönnetty luomusertifikaatti. Vähittäiskauppoja ohjeistettiin, että vähittäiskauppojen luomutarkastukset aloitetaan vasta alkuvuodesta 2023.

3.7 Valviran suorittama luonnonmukaisen tuotannon valvonta

Valviran luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään kuului vuoden 2022 alussa 176 yritystä, vuoden lopussa valvontajärjestelmään kuului 122 yritystä, joista 31 alkoholijuomien

valmistajia ja 91 alkoholijuomien tukkumyyjää. Toimijoista 31 on kirjautunut EU:n Traces NT-järjestelmään luomutuotteiden maahantuojana.

Tarkastuksilla huomautettiin seitsemää valmistajaa (7/24 toimijaa -> 29 %) ja 33 tukkua (33/47 toimijaa -> 70 %). Huomautukset liittyivät puuttuviin ja vanhentuneisiin dokumentteihin tai puutteisiin kirjanpidossa ja luomumerkinnöissä. Luomutuotteille ei annettu markkinointikieltoja vuonna 2022.

3.8 Luonnonmukaisten elintarvikkeiden markkinavalvonta

Luonnonmukaisten tuotteiden markkinavalvontaa tehdään vähittäiskaupoissa Oivatarkastusten yhteydessä, joka kolmas vuosi. Vuonna 2022 kuntien elintarvikevalvojat tarkastivat luomutuotteiden merkintöjä ja luomutuotteiden aitoutta oivatarkastuksilla 253 kertaa. Luomun aitouden valvonnalla vähittäiskaupoissa on olennaista varmentua, ettei kuluttajaa johdeta harhaan ja että vähittäiskaupoissa myytävät tuotteet ovat valvottuja luomutuotteita.

Taulukko 8 a. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan tarkastukset 2020-2022

| Tarkastuksia | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|------|------|------|
| Tarkastuksien lkm yhteensä | 295 | 200 | 253 |

Luonnonmukaisten tuotteiden markkinavalvonnassa havaittiin puutteita (B ja C) 9 %:lla tarkastuksista. Poikkeamia oli eniten edellisten vuosien tavoin luomutuotteiden sijoittelussa liian lähelle tavanomaisia tuotteita. Lisäksi valvonnassa havaittiin muutamissa tarkastuksissa tuotteita, jotka eivät täyttäneet luomuasetusten vaatimuksia. Nämä tuotteet tai markkinointi olivat kuluttajaa harhaanjohtavaa toimintaa. Kaikissa tapauksissa valvojat ohjasivat toimintaa vastaamaan luomuasetuksen vaatimuksia. Tämän jälkeen tuotteet tai markkinointi täyttivät vaatimukset.

Taulukko 8 b. Markkinavalvonnan tulokset vuosina 2020-2022

| Tulokset asteikolla | Toimenpiteet | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------------------|--|------|------|------|
| A. Kaikkia ehtoja noudatettu | Ei toimenpiteitä | 90,5 | 93 | 91 |
| B. Pieni epäkohta | Ohjausta ja neuvontaa | 8,8 | 6 | 7 |
| C. Harhaanjohtava toiminta | Kehotus korjata määrääjässä | 0,7 | 1 | 2 |
| D. Vakavasti harhaanjohtava toiminta | Pakkotoimi tai kielto, epäkohta on korjattava välittömästi | 0 | 0 | 0 |

4 TOIMIJOIDEN SÄÄDÖSTEN TUNTEMUKSEN VARMISTAMINEN

Ruokavirasto uusi ohjeensa tuotantoehdoista. Luomuasetuksen ja täytäntöönpanoasetusten säädökset toimijan toiminnan vähimmäisvaatimuksista sovelletaan sellaisinaan. Asetustekstit ovat kuitenkin usein vaikealukuiset ja Ruokavirasto antaa ohjeiden eri kappaleissa näkemyksensä siitä, miten säädöksiä tulisi soveltaa. Sidosryhmien edustajat osallistuivat laajasti ohjeiden laadintaan.

Ohjeet on julkaistu sivulla <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/yritykset/luomun-lomakkeet-ja-ohjeet/>.

5 VALVONNAN TEHOKKUUDEN JA YHDENMUKAISUUDEN VARMISTAMINEN

Luomuvalvontaa kehitetään valvonnan tulosten, ulkopuolisten tahojen suorittaman arvioinnin, saadun palautteen sekä ennakoitavissa olevien muutosten perusteella.

Vuodelle 2022 suunnitellut kehittämistoimenpiteet olivat viranomaisille suunnattu koulutus sekä sähköisen asioinnin ja sähköisen tarkastussovelluksen kehittäminen.

5.1 Annettu koulutus valvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi

Perinteisen vuotuisen tarkastajakoulutuksen lisäksi toteutettiin Teams-koulutuksia/tapaamisia aiheista, jotka ovat osoittautuneet haastaviksi valvonnassa. Tapaamisten tarkoituksena oli lisätä vuorovaikutusta muiden viranomaisten kanssa sekä jakaa tietoa ajankohtaisista asioista. Luomuelintarviketarkastajille järjestettiin tapaaminen kerran kuussa. Tapaamisissa käsitellyt asiat tallennettiin Ruokaviraston ekstranettiin Pikantti jaettavaksi kaikille.

5.2 Tarkastussovelluksen kehittäminen valvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi

Luomutarkastussovellus Luovan jatkokehittämisen keskiössä olivat lomakkeesta syntyvä yhteenveto sekä lomakkeiden yleisen käytettävyyden ja selkeyden parantaminen. Uuden lainsäädännön toimeenpanoa varten valmisteltiin lomakkeiden uudistamista tuotteiden jäljitettävyyden ja tuotetaseen tarkastamista varten. Rajapintaa luomuvalvontarekisteri Elmoon laajennettiin uusilla tiedoilla.

5.3 Paikallisten ELY-keskusten luomuvalvonnan yhdenmukaisuuden varmistaminen

Pääpaino vuonna 2022 oli edellisvuoden tapaan ELY-keskusten sisäisten menettelyiden kartoittamisessa ja niiden toimintojen yhdenmukaistamisessa. ELY-keskuksissa toiminnot jakautuvat kolmeen eri tasoon: Toiminnot, joita tehdään ELY-keskuksen ja toimijan välillä, toiminnot, joita tehdään ELY-keskuksen ja valtuutetun luomutarkastajan välillä sekä toiminnot, joita tehdään ELY-keskuksen sisäisissä luomuvalvontaan liittyvissä prosesseissa.

Vuonna 2022 käsittelijöiden kokonaisvahvuus ELY-keskuksessa oli 44, joista kokonaan uusia oli 8. Edellisenä vuonna uusien tai tehtävässä hetken aikaan olleiden käsittelijöiden määrä oli 16. Uusille henkilöille järjestettiin vuoden 2022 aikana kolme perehdytystilaisuutta, joissa käytiin luomutuotannon valvontaan liittyviä keskeisimpiä asiakokonaisuuksia läpi. 1.1.2022 alkaen toimijoiden luomusertifikaatit myönnettiin Traces-järjestelmässä, johon liittyen kaikille käsittelijöille järjestettiin ELY-kohtainen käyttöönottokoulutus.

Keskeisempiä toimintaa yhdenmukaistavia työkaluja vuonna 2022 olivat säännölliset kerran kuukaudessa pidettävät teams-palaverit. Ruokaviraston ja ELY-keskusten yhteinen Pikantti keskustelukanava oli myös aktiivisessa käytössä. Vuonna 2022 päivitettiin ELY-keskusten sisäiseen toimintaan liittyvät eri työohjeet, joilla varmistetaan yhdenmukainen toimintamenettely ELY-keskuksissa. Ruokavirasto osallisti ELY-keskuksia vuoden 2023 toimintasuunnitelman laatimiseen. Eri substanssiasioihin liittyviä työpajoja järjestettiin tarpeen mukaan.

ELY-keskuksilta kerätyn palautteen mukaan (VASU-raportit 2022) yhteydenpito eri substanssiasioissa Ruokaviraston asiantuntijoiden kanssa on ollut hyvää ja vuorovaikutteista. Ruokaviraston lisärekrytoinnit luomuvalvonnassa koettiin hyvänä.

6 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

6.1 Ruokaviraston sisäinen auditointi

Ruokaviraston luomuvalvontaan ei kohdistunut sisäistä auditointia 2022.

6.2 Luomuvalvontajärjestelmän ulkoinen arviointi

Ruokaviraston luomuvalvontaan ei kohdistunut ulkoista auditointia 2022.

6.3 ELY-keskuksen toiminnan arviointi ja ohjaus sekä Ruokaviraston vientiauditoinnit

Ruokaviraston luomuvalvonta auditoi vuoden 2022 aikana kahden ELY-keskuksen, Hämeen ja Pohjois-Savon, alkutuotannon luomuvalvontaprosessia (Taulukko 9). Kummankaan ELY-keskuksen alkutuotannon luomuvalvontaprosessin toteutuksessa ei havaittu poikkeamia.

Vahvuuksiksi kirjattiin mm. luomuasiantuntijoiden pitkä kokemus ja oman alueen luomutoimijoiden hyvä tuntemus. Uusia luomuasiantuntijoita on tulossa ratkaisemaan valvonnan tuloksia ja heidän perehdytyksessä on onnistuttu hyvin. ELYt ovat tietoisia työhuipuista, sijaisjärjestelyt toimivat ja tarve asiantuntijoiden koulutukseen on tunnistettu. Myös verkostoituminen muiden ELYjen kanssa on koettu hyödylliseksi.

Auditointien perusteella esitettiin toiminnan kehittämiseksi, että ELY-keskusten luomuasiantuntijat osallistuisivat mahdollisuuksien mukaan erityyppisiin luomutilaisuuksiin. Keskinäinen tietojenvaihto ja hyvät sijaistuskäytännöt varmistavat luomuvalvonnan sujuvan toiminnan. Mahdollisuuksien mukaan tiedonvaihto yksikön sisällä esimerkiksi eläinvalvojien kanssa on hyödyllistä. Palautteen keräämistä toimijoilta voidaan tehostaa, samoin keskitetypää viestintää luomuvalvonnan ajankohtaisista asioista. Lupa- ja päätöstekstien tarkentaminen auttaa toimijaa ymmärtämään, mikä on toimijan esittämää perustelua ja mikä

viranomaisen perustelua tehdyille ratkaisulle. Ruokavirasto tulee kouluttamaan ELY-asiiantuntijoita lupa- ja päätöstekstien laadinnassa kaudella 2023.

Korjaaviksi toimenpiteiksi suositeltiin tarkastajille toimitettujen asiakirjojen toimitustavan parempaa hallinnointia, sisäisten ohjeiden kirjoitusta ja vasuraportin laadintaa enemmän toimintaa kuvaavaksi.

6.4 Valtuutetut tarkastajat

Valtuutettuihin luomutarkastajiin kohdistui 17 ohjaus- ja arviointikäyntiä, kuusi ELY-keskusten luomuasiiantuntijoiden toimesta ja 11 Ruokaviraston luomuasiiantuntijoiden toimesta. Kaikki ohjaus- ja arviointikäynnit tehtiin fyysisen luomutarkastuksen yhteydessä, sillä etätarkastuksia ei 2022 tehty. Ohjaus- ja arviointikäynnit tehtiin luomualkutuotannon (16 kpl), -elintarviketuotannon (yksi viljatukku) ja -rehuvalmistuksen tarkastusten yhteydessä (yksi kpl, Taulukko 9).

Valtuutettujen luomutarkastajien osaaminen oli hyvää ja kanssakäyminen toimijan kanssa luontevaa. Ennalta sovitussa aikataulussa pysyttiin ja neuvontaa annettiin toimijoille sopivassa määrin. Tarkastustoiminnassa havaittiin muutamia lieviä poikkeamia. Painopisteen arviointi tarkastuksella jäi epäselväksi, varastoja ei tarkastettu fyysisesti ja viljelykiertosuunnitelmaa ei 'kuitattu' katsotuksi. ELY-keskusten suorittamien ohjaus- ja arviointikäyntien johtopäätöksenä tarkastajien todettiin pääsääntöisesti toimineen ohjeiden mukaisesti ja tarkastus tehtiin riittävällä tarkkuudella. Luovan toimimattomuus tuli esille muutamilla tarkastuksilla. Kehitysehdotuksina tarkastajille ehdotettiin luomuvaltuutuksen täydentämistä uusilla valtuutussektoreilla, tarkastuspöytäkirjan läpikäyntiä toimijan kanssa huolellisesti ennen lopullista hyväksyntää, toimijoiden ohjeistusta muuttuneesta lainsäädännöstä ja viljelykiertosuunnitelman 'kuitausta'. Avointen kysymysten esittäminen olisi usein hyödyllistä, samoin valokuvien ottaminen. Toivottiin, että tarkastajat tekisivät enemmän tarkastuksia ja kaikkina vuodenaikoina. Tarkastusten läpivieminen asiakokonaisuus kerrallaan, loogisesti edeten helpottaa tarkastuksen kulun seuraamista. Tarkastajan kannattaa aina muistuttaa toimijaa, että hänellä on viimeisin ajantasainen tuotantoehdot saatavilla. Toimijan toiminnan riskien arviointi ennen tarkastuksen aloitusta mahdollistaa tarkastuksen kohdentamisen.

Taulukko 9. Auditointi/ohjaus- ja arviointikäynnit 2022

| Auditoinnin/ohjaus- ja arviointikäynnin kohteena ollut viranomainen | Auditointien /ohjaus- ja arviointikäyntien määrä | Auditoinnin/ohjaus- ja arviointikäynnin teema(t) | Keskeiset havainnot |
|---|--|--|---|
| Ruokavirasto | - | - | - |
| ELY-keskus | 2 | ELY-keskusten luomualkutuotannon valvontaprosessi. | <p>Ei poikkeamia.</p> <p>Vahvuudet: luomuasiantuntijoiden pitkä kokemus ja luomutoimijoiden hyvä tuntemus. Uusien luomuasiantuntijoiden perehdytyksessä onnistuttu hyvin. Verkostoituminen muiden ELYjen kanssa koettu hyödylliseksi. Korjaavat toimenpiteet: tarkastajille toimitettujen asiakirjojen toimitustavan parempi hallinnointia, sisäisten ohjeiden kirjoitus ja vasuraportin laadinta enemmän toimintaa kuvaavaksi.</p> |
| Valtuutettu tarkastaja | 17 | Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomioiminen tarkastuksella. | <p>Muutamia lieviä poikkeamia: painopisteen arviointi jäi epäselväksi, varastoja ei tarkastettu fyysisesti ja viljelykiertosuunnitelma ei 'kuitattu' katsotuksi. Tarkastajilla pitkä kokemus ja hyvä asiantuntemus, hyvä vuorovaikutus toimijoiden kanssa.</p> |

6.5 Asiakaspalautteet tarkastuksilta

Tarkastajia on ohjeistettu jättämään toimijalle tarkastuksella palautelomake, jolla toimija voi antaa lisätietoa tarkastukseen liittyen tai antaa palautetta tarkastuskäynnistä tai valvonnasta yleisesti. Erittäin tärkeää lisäselvityksen antaminen on tilanteissa, jossa jotain asiaa ei voitu tarkastaa, tai joissa toimijalla ja tarkastajalla on eriävä näkemys tarkastettavasta asiasta.

Lomakkeen voi palauttaa ELY-keskukseen tai Ruokavirastoon. Toimija voi myös täyttää palautelomakkeen tarkastuksen yhteydessä, jolloin tarkastaja toimittaa sen ELY-keskukseen tai Ruokavirastoon.

Alkutuotannon valvonnasta toimitettiin ELY-keskuksiin 73 (2021 71 kpl) palautelomaketta. Annettu palaute oli kokonaisuudessaan positiivista. Kuten edellisinä vuosinakin, yleisin palaute koski tarkastusta ja tarkastajaa. Yleisimmät kommentit olivat, että tarkastus oli: tarkka, perusteellinen, asiallinen, hyödyllinen, nopea, tarkastaja asiansa osaava ja tarkastusote neuvonnallinen, tarkastaja antoi hyviä vinkkejä. Tarkastajan luomutuotannon osaaminen arvostettiin erittäin korkealle, samoin positiivinen asenne tarkastustoimintaan. Kommentit 'tervetuloa toistekin', 'tarkastaja 10+/10', 'mukava palata tarkastuksen jälkeen arjen askareisiin', 'aluksi jännitti, jäi hyvä kuva ammattitaidosta' löytyivät palautteista. Tarkastuksen eteneminen hyvässä yhteisymmärryksessä tuli esille useammassa palautteessa. Tarkastusmaksujen kohoaminen erityisesti pienillä toimijoilla koettiin haastavaksi. Eräs toimija esitti huolensa luomutuotannon tulevaisuudesta ja vertaistuesta, kun tilat lopettavat. Byrokratian purkamista/yksinkertaistamista toivottiin. Sähköisen Luova-tarkastuslomakkeen toimivuuteen toivottiin edelleen parannusta.

Elintarviketuotannon valvonnasta ei Ruokavirastoon palautunut yhtään lomaketta.

6.6 Muu palaute

Ruokaviraston toiminnanohjausjärjestelmässä käsiteltiin kahdeksan luomuvälvontaan liittyvää palautetta. Palautteista kaksi olivat kuluttajilta, jotka epäilivät markkinoilla olevan luomutuotteen aitoutta. Toisessa tapauksessa ohjattiin kääntymään paikallisen elintarvikevalvonnan puoleen ja toisessa voitiin vahvistaa, että elintarvike oli tuotettu luomusäädösten mukaisesti. Kuusi palautetta koski luomuvälvontaan järjestämistä. Kaksi näistä koskivat pian poistuvaa sähköistä hakupalvelua, josta kuluttaja tai toimija voi hakea yritysten luomutodistuksia. Vuodesta 2022 Suomi siirtyi käyttämään komission Traces-järjestelmää, josta toimijoille myönnettyt sertifikaatit jatkossa löytyvät.

Tarkastajalta tullessa palautteessa oli kyse toimijasta, joka vaikeutti valvonnan toteuttamista siirtämällä tarkastuksen useampaan kertaan. Toinen tarkastajapalaute koski tarkastajalle tarkastuksesta maksettavaa palkkiota.

Yhden toimijalta saadun palautteen mukaan hänelle toimitettu kehoitus korjata toimintaa säädöstenmukaiseksi oli sävyiltään uhkaava.

Luomuvälvonnasta perittävistä maksuista saatiin useita yhteydenottoja toimijoilta, joiden maksu oli noussut aikaisemmilta vuosilta. Muutama näistä oli varsinaisia oikaisuvaatimuksia perittyihin maksuihin, osa oli vapaamuotoisempia toimijan näkemyksiä oikeasuhteisesta maksusta. Joukossa oli myös toimijoita, joille oli teknisluontoisen erehdyksen vuoksi laitettu liian suuri perusmaksu. Nämä tilanteet korjattiin ilman oikaisuvaatimusmenettelyä.

7 VALVONNAN RESURSSIT

7.1 Valvontaviranomaisten henkilöresurssit

Luomuvalvontajärjestelmään liitettyjen toimijoiden, eli maatalojen ja yritysten luomutuotantoon liittyvää toimintaa valvottiin valvontasuunnitelman mukaisesti, joten voidaan katsoa, että valvonnan toimeenpanon resurssien riittävydestä on huolehdittu.

Sekä Ruokaviraston että ELY-keskusten luomuvalvontaan käyttämä henkilötöyön määrä oli edellisvuosiin verrattuna noussut. ELY-keskuksissa neljän henkilötöyvuoden nousu on liittynyt toimijoille maksuttomaan toimintaan, eli valvonnan organisointiin tai tehtävistä, jotka eivät suoraan liity tietyn toimijan toiminnan valvontaan. Ruokaviraston kahden ja puolen henkilötöyön nousu johtuu sekä uusista tehtävistä (vähittäiskauppojen sertifiointi kts kappale 3.6.) että panostuksesta ELY-ohjaukseen, mutta myös tukitoimintojen ja tietojärjestelmien ylläpitokustannusten tarkemmasta huomioimisesta laskennassa.

Taulukko 10 a. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2020 - 2022

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|------|------|
| Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv) | 44 | 44 | 50,7 |
| Ruokavirasto, josta | 15 | 15,1 | 17,7 |
| - Ruokaviraston maksullinen valvonta htv | 4,7 * | 4,9 | 6,5 |
| ELY-keskus, josta | 29 | 29 | 33 |
| - ELY:n maksullinen htv | 19 | 19 | 19 |

* htv laskentatavan muutos verrattuna vuoteen 2019.

7.2 Valvonnan kustannukset ja kustannustehokkuus

ELY-keskusten ja Ruokaviraston luomuvalvonnan kustannukset nousivat. Ruokaviraston ja ELY-keskusten luomuvalvonnan kustannukset raportoidaan virastojen työaikaseurannan kautta, joten lisääntyneet tehtävät näkyvät henkilötöyö seurannan lisäksi myös kustannuslaskennassa. ELY-keskusten kustannusten nousu (20 %) on seuraus pääasiassa työmäärän kasvusta kun luomulainsäädännön muutoksista johtuen ELY-keskukset lisäsivät koulutusta toimijoille. Ruokaviraston toiminnan kustannusten nousuun (yli 100 %) on myös vaikuttanut tukitoimintojen, pääasiassa tietojärjestelmien ylläpitokustannusten, huomioiminen laskennassa. Näitä ei aiempina vuosina huomioitu luomuvalvonnan kustannuksena. Ostopalveluina teetettävien tarkastusten kustannukset olivat samalla tasolla kuin vuonna 2019. Vuosina 2020 ja 2021 osa tarkastuksista tehtiin etäviestintävälineillä ja esimerkiksi matkakuluissa voitiin säästää. (Taulukko 10 b).

Taulukko 10 b. Maksullisen luomuvalvonnan kustannukset vuosina 2019- 2022, 1000 euroa.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|------|-------------|-------------|-------------|
| Ruokavirasto | 512 | 506 | 408 | 837 |
| Ostopalvelut, pääosin tarkastus | 1291 | 1129 | 1133 | 1294 |
| ELY- keskus | 1057 | 1061 | 1007 | 1208 |
| Yhteensä | | 2632 | 2548 | 3339 |

Resurssien käytön tehokkuutta mitataan vertaamalla työmäärää, eli luomuvalvonnan suoritteiden lukumäärää, käytettyihin työtunteihin ja muihin kustannuksiin. Mittari suoritteiden lkm/kokonaistyöpanos kertoo koko toiminnan tehokkuuden kehityksestä. Suoritteiden lukumäärä per henkilötyövuosi oli 173 suoritetta/htv, eli alempi kuin edellisinä vuosina. Tämä viittaa tehokkuuden laskuun, mutta on myös seuraus tietojärjestelmien ylläpidon työstä ja siitä, että ohjaukseen ja suunnitteluun käytetään yhä enemmän työaikaa. Yllä mainittiin, että ELY-keskukset järjestivät koulutusta toimijoille luomulainsäädännön muutoksista.

Keskimääräinen kustannus per suorite oli 380 euroa, joka on 33 % enemmän kuin edellisellä vuonna ja 24 % enemmän kuin 2 vuotta sitten (Taulukko 10 c).-Suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia, työläimmät ovat näytteet, tarkastukset ja vientisertifikaatit.

Taulukko 10 c. Luomuvalvonnan resurssit ja tehokkuus vuosina 2020 – 2022.

| Mittari | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|
| Suoritteita (kpl) joista | 8592 | 8980 | 8785 |
| - ELY | 7346 | 7543 | 6364 |
| - Ruokavirasto | 1036 | 1208 | 2189 |
| - näytteet ELY ja Ruokaviraston luomuvalvonta | 210 | 229 | 232 |
| Luomuvalvonnan työpanos *(htv) | 44 | 44 | 50,7 |
| Suorite (kpl)/työpanos (htv) | 195 | 204 | 173 |
| Maksullinen toiminta, €/ suorite (kpl) | 306 | 284 | 380 |

*sisältää maksullisen ja maksuttoman toiminnan sekä virastojen yleishallinnon htv

8 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Luomuvalvontaa kehitetään raporttivuoden tulosten, mahdollisen arvioinnin, saadun palautteen, lainsäädännön sekä muiden ennakoitavissa olevien muutosten perusteella.

8.1 Raporttivuonna tunnistetut tarpeet korjaaviin toimenpiteisiin

Valtuutettujen luomutarkastajien käytettävyys ei vastaa ELY-keskusten ja Ruokaviraston tarpeita. Nykyistä enemmän olisi tarvetta tarkastajille, joilla olisi edellytykset mahdollisimman monen tuotantosuunnan toimijoiden tarkastamiseen ja jotka tekisivät tarkastuksia mahdollisimman paljon, mahdollisimman laajalla alueella ympärivuotisesti ja molemmilla kotimaisilla kielillä. Sellaisten tarkastajien rekrytointi on kuitenkin osoittautunut haastavaksi ja usein pitkäksi prosessiksi. Siksi ratkaisuksi on tullut esiin myös vaihtoehto, että virastot palkkaisivat muutamia virkasuhteisia luomutarkastajia, jotka osaltaan turvaisivat määrällistä ja laadullista vajetta.

Kehitetään toimijoille suunnattua viestintää. Luovutaan kertaluontoisesta vuosittaisesta kirjeitse lähetettävästä viljelijäkirjeestä ja korvataan se monipuolisemmalla viestinnällä, esimerkiksi sähköisillä uutiskirjeillä tai tiedotteilla.

Jatketaan toimenpiteet luomuvalvonnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi järjestämällä työpajoja hallintoviranomaisen menettelyistä ELY-keskuksille.

Aiemmissä suunnitelmissa on todettu, että valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi tarkastukset on tehtävä oikea-aikaisesti ympäri vuoden ja että kertomukset käsitellään virastossa viivytyksettä tarkastuksen jälkeen. Nopea käsittely on tärkeä etenkin tapauksissa, joissa on syytä epäillä säädöstenvastaisuutta. Tavoitteen toteutusta on edelleen seurattava.

8.2 Lainsäädännön toimeenpano ja lainsäädäntömuutoksista johtuvat toimenpiteet

Ensimmäiset eläintuotannon siirtymäajat umpeutuvat 31.12.2024. Ruokavirasto tiedottaa asiasta nettisivuilla ja alan lehdissä, ja toimijoiden on valmistauduttava tarvittaviin muutoksiin toiminnassaan.

Ruokavirasto on toistaiseksi toimenpannut vain osan vähittäiskauppojen luomuvalvonnasta, eli sertifiointin. Edelleen on kehitettävä ilmoittautuneiden, mutta sertifioiduttomien, vähittäiskauppojen toiminnan säädöstenmukaisuuden verifiointi.

Kehitetään tarkastusprosessi maataloille ja yrityksille, joiden toiminta luokitellaan vähäriskiseksi. Prosessia voi näiden toimijoiden osalta keventää siten, että joka toinen tarkastuskäynti korvataan ja varmennetaan muulla tavalla, että toimijat noudattavat luomutuotannon vaatimuksia

Ruokaviraston on toimivaltaisena viranomaisena esitettävä yhteinen kansallinen luettelo toimenpiteistä, joihin valvontaviranomaisten on ryhdyttävä, kun kyseessä on epäilty tai vahvistettu säännösten noudattamatta jättäminen. Kansallinen luettelo poikkeamien luokittelusta ja eri luokkia vastaavista toimenpiteistä on laadittu, mutta sitä on vielä täydennettävä luettelolla säännösten noudattamatta jättämistapauksista ja viittauksilla asianomaisiin sääntöihin.

8.3. Luomuvalvontaprosessin tietojärjestelmäkehitys

Luomuvalvonnan tietojärjestelmä kehitystä edistetään Salli-hankeen kautta, missä tekninen toteutus tapahtuu asiointipalvelu Toukossa. Salli-hanke ajoittuu vuosille 2022-2024. Salli-hakkeessa luomuvalvonnan osalta saadaan mahdollistettua lisää toimijoiden sähköistä asiointia uusien sähköisten lomakkeiden kautta.

Luomuvalvontarekisteri Elmoissa tulevia kehitettäviä asioita ovat harvennetun tarkastuksen edellyttämä tietojen käsittely ja uusi luokitus poikkeamien osalta. Elmo-sovelluksessa vuonna 2022 tehtiin edelleen maksatusasetuksen toimeenpanoa varten muutoksia laskutukseen.

Tarkastussovellus Luovassa pyritään edelleen parantamaan sovelluksen käytettävyyttä saatujen käyttökokemusten perusteella. Uuden luomuasetuksen myötä tulneiden muutosten osalta jatketaan sovelluksessa olevien tarkastuslomakkeiden päivittämistä ajantasaiseksi. Tulevia kehitettäviä asioita ovat ensimmäisen tarkastuksen välilehdet kasvin- ja elintarviketuotannon tarkastuslomakkeille. Lisäksi kehitetään uusi tarkastuslomake kasvin-, eläin- ja elintarviketuotannon ylimääräisille- ja uusintatarkastuksille.

9 LUOMUTUOTTEIDEN VIENNIN EDISTÄMINEN

Ruokaviraston luomuvalvonta myöntää luomuviejille toimijakohtaisia ja eräkohtaisia vientisertifikaatteja vientimaan tätä vaatiessa. Toimijakohtaisessa vientisertifikaatissa kerrotaan mitkä toimijan luomutoiminnot ja tuoteryhmät ovat luomuvalvonnan tarkastamia ja valvottuja. Toimijakohtaisia vientisertifikaatteja käytetään sekä sisämarkkinakaupassa että EU:n ulkopuolisessa viennissä. Näitä vientisertifikaatteja myönnettiin 48 kpl vuonna 2022.

Ruokaviraston luomuvalvonta auditoi viisi luomuvalvontaan kuuluvaa toimijaa vientivalmiusohjelmassa. Vientiauditoinnissa tarkastetaan vientituotteiden hankinta, jäljitettävyys, tuotteiden koostumusvaatimukset ja valmistusprosessit. Lisäksi auditoinnissa tarkastetaan toimijan luomukirjapitoa vientituotteiden osalta. Toimijat valmistautuvat vientiauditointiin heille etukäteen annettujen ohjeiden mukaisesti. Vientiauditointi toteutetaan asiakirjatarkastuksena. Auditoinneissa ei havaittu poikkeamia toimijoiden vientitoiminnassa.

Eräkohtaisessa vientisertifikaatissa luomuvalvonta vakuuttaa, että kyseinen vientierä on EU luomusäädösten mukainen. Sertifikaatti myönnetään erille, jotka viedään EU:n ulkopuolelle. Ennen todistuksen myöntämistä luomuvalvonta tarkastaa vientierän luomutuotteen jäljitettävyyden, tuotantoprosessin, erän kaupalliset asiakirjat ja kuljetusasiakirjat. Säännöllisesti ja useita vientieriä vuodessa vievä yritys voi hakea Ruokaviraston vientivalmiusohjelman asiakkaaksi. Tällöin toimijan vientitoiminnot tarkastetaan erillisessä vientiauditoinnissa. Vientivalmiusohjelmaan kuului viisi toimijaa vuonna 2022.

Eräkohtaisia vientisertifikaatteja myönnettiin yhteensä 212 kpl ja kohdemaita oli 18 kpl vuonna 2022. Lukumäärällisesti eniten sertifikaatteja myönnettiin Yhdysvaltoihin (67 kpl) ja Malesiaan (21 kpl). Sertifikaatteja kirjoitettiin seuraaville tuoteryhmille: viljavalmisteen, tärkkelystuotteet, maitotuotteet, hedelmävalmisteen, makeiset, marjavalmisteen, mahla ja luonnonvaraiset keruutuotteet.

Taulukko 11. Luomuvälvönnän vientisertifikaatit (kpl).

| Vientisertifikaatit | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Elintarvikkeet | 237 | 258 | 260 |
| Rehut | 1 | | |
| Sertifikaatit yhteensä | 238 | 258 | 260 |