

Ruokaviraston raportti

Luonnonmukaisen tuotannon valvontaraportti 2019



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Päiväys: 12.5.2020	Asianumero: 3021/04.02.20.10/2020
	Ruokavirasto
Linja, osasto ja/tai yksikkö:	Elintarvikeketju, Luomujaosto
Hyväksyjä:	Arja Kaiponen
Laatija/laatijat:	Meinander/Luomujaosto
Lisätietoja:	

SISÄLLYSLUETTELO

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2019	3
1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	3
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN	4
2.1 Toimijoiden ja tarkastusten määrät	4
2.2 Tarkastusten kohdentaminen	8
2.2.1 Kasvintuotannon tarkastukset	8
2.2.2 Eläintuotannon tarkastukset	9
2.2.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset	9
2.2.4 Luomurehutoimijoiden tarkastukset	9
2.2.5 Kuntien suorittama markkina- ja luomurehuvälivalvonta	10
2.2.6 Valviran luomualkoholivalvonta	10
2.2.7 Tarkastusten ajoittuminen	11
2.3 Näytteenotto luomumaataloustuotteista ja -elintarvikkeista	11
2.3.1 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen alkutuotannossa	12
2.3.2 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen elintarvikevalvonnassa	13
2.3.3 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen luomurehujen valvonnassa	14
2.3.4 Näytteenotto elintarvikkeiden ja rehujen tuonnissa ja sisämarkkinakaupassa	14
2.4 Poikkeusluvut	14
2.4.1 Ruokaviraston ja ELY-keskusten myöntämät luvat	14
2.4.2 Ruokaviraston myöntämät poikkeusluvut	15
2.5. Vientisertifikaatit	16
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	16
3.1 Toimijoiden toiminnassa todetut poikkeamat ja niiden yleisyys	16
3.2 Poikkeama-analyysi (Todettujen poikkeamien syyt ja merkitys)	19
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	21
4.1 Ruokaviraston sisäinen auditointi	21
4.2 Luomuvalvontajärjestelmän ulkoinen arviointi	21
4.3 ELY-keskusten ja Valviran toiminnan arviointi ja ohjaus	21
4.4 Valtuutetut tarkastajat	22
4.5 Asiakaspalautteet	23
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	25
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	25
5.2 Toimijoille määrätyt toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen	25
6 VALVONNAN RESURSSIT	29
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	30

LUONNONMUKAISEN TUOTANNON VALVONTARAPORTTI 2019

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 lupaja valvontavirasto Valviran luomuvalvonnan tulokset.

Raportti ei koske Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtäviä luomuvalvonnassa.

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Luonnonmukaisen tuotannon valvonta toteutui suunnitellusti ja valvonnan vaikuttavuustavoite, ts. että kuluttaja voi luottaa luomumerkintöihin, saavutettiin. Yli 98 % valvontajärjestelmään ilmoittautuneista toimijoista noudatti tuotantoon liittyviä ehtoja. Vähittäismyynnin markkinavalvonnan tulosten perusteella kuluttaja voi luottaa luomumerkintöjen oikeellisuuteen.

Luomuvalvonnan yhteinen kolmevuotinen valvonnan painopisteteema on ollut jäljitettävyyden. Ensimmäisenä vuonna arvioitiin toimijoiden luomusuunnitelman riittävyyttä jäljitettävyyden varmentamiseen, toisena vuonna pureuduttiin yksityiskohtaisemmin jäljitettävyyden toimivuuteen vuositarkastuksilla tehdyin eräkohtaisin varmennuksin ja kolmantena vuonna tarkastajien tehtävänä oli antaa toimijoiden jäljitettävyydestä kokonaisarvio. Toimijoita varten suunniteltiin jäljitettävyysslomake, jonka tarkoituksena on avata jäljitettävyyden suunnittelussa ja seurannassa vaaditut toimenpiteet. Yleisesti luomuvalvonnan painopistetulokset osoittivat, että elintarvikeyritykset ovat suunnitelleet jäljitettävyyden varmentamisen hyvin ja jäljitettävyyden toimii.

Taulukko 1. Vaikuttavuuden tunnusluvut luomutuotannossa.

Markkinointikieltoja saaneiden %-osuus toimijoista	2017	2018	2019
Kasvintuotanto	0,7	0,5	0,7
Eläintuotanto	0,9	1,2	1,4
Rehunvalmistus ja maahantuonti	4,4	0	0
Elintarvikkeiden valmistus ja maahantuonti	1,2	2	1
Alkoholijuomien valmistus ja myynti	0	0	0,6

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Luomuvalvonta toteutetaan lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa ja monivuotista kansallista valvontasuunnitelmaa noudattaen. Tämä tarkoittaa, että lähtökohtana on, että kaikki luomutoimijat tarkastetaan fyysisesti vuosittain, ja lisäksi tehdään ylimääräisiä tarkastuksia noin 5 %:lle toimijoista.

Kaikissa tarkastuksissa painopisteenä oli tuotteiden jäljitettävyyden ja ristiintarkastusten systemaattinen suunnittelu ja läpiviemi. Maatiloilla tavoitteena oli jäljittää viljaeriä viljelijään ja tämän peltolohkoon sekä viljelyvuoteen asti. Elintarviketoimijoiden osalta tehtiin kokonaisarvio toimijan toiminnan ja erien jäljitettävyydestä huomioiden sekä ulkoinen että sisäinen jäljitettävyyden. Vuosittaisten tarkastusten lisäksi tehtiin ylimääräisiä tarkastuksia.

Luomutarkastussovellus Luova otettiin käyttöön vuoden 2019 alussa: tammikuussa elintarviketuotannon osalta ja maaliskuussa kasvintuotannon osalta. Luovalla tehtiin yhteensä noin 1400 tarkastusta, käyttäjinä oli 59 valtuutettua tarkastajaa ja 8 tarkastuseläinlääkäriä teuras-tamoissa. Luomuelintarviketarkastuksia tehtiin Luovalla noin 600 kpl, joka oli 98 % kaikista tuotantotarkastuksista. Kasvintuotannon tarkastuksia tehtiin Luovalla yli 800 kpl; tarkastuksia tehtiin jokaisen ELY-keskuksen alueella. Luovan käyttöönotto vaihteli suuresti ELY-keskuk-sittain, ja eniten niitä tehtiin Pohjois-Savon, Etelä-Savon, Varsinais-Suomen, Keski-Suomen alueilla.

2.1 Toimijoiden ja tarkastusten määrät

Kasvintuotanto

Vuonna 2019 luomuviljelijöiden määrä pysyi edellisen vuoden tasolla, vaikka vuonna 2019 ei luomusopimuksia tehty uusien kasvinviljelytilojen kanssa. Uusia tiloja oli 85 kpl ja luomuvalvonnasta poistuneita tiloja 83 kpl. Vuoden 2019 lopussa ELY-keskusten luomuvalvonnan piirissä oli 4990 toimijaa ja 865 hehtaaria peltoa, josta luomuhyväksyttyä 253 950 ha.

Eläintuotanto

Luomueläintuotannon valvontaan liittyi 50 uutta eläintuotannon toimijaa ja neljä uutta mehiläishoidon toimijaa. Valvottavien luomueläintilojen määrä väheni edellisvuoteen verrattuna yhdellä toimijalla ollen vuoden lopussa 1036 toimijaa (Taulukko 2).

Emolehmätiloja oli luomuvalvonnassa vuoden lopussa 14 tilaa edellisvuotta enemmän. Emolehmiä oli tilalla keskimäärin 38. Luomumaidontuotantotilojen lukumäärä vähentyi kolmella, mutta lehmäluku puolestaan nousi kolmella ollen keskimäärin 66 lypsylehmää tilalla. Kaikista luomuvalvonnassa olevista eläintiloista noin 76 % oli joko emolehmä- tai lammastaloutta harjoittavia toimijoita. Maamme emolehmistä 38 %, uuhista 36 %, lypsylehmistä 4 % ja muni-vista kanoista 8 % kuului vuonna 2019 luomuvalvontaan. Emolehmätuotanto ja lammastalous perustuvat laidunten ja karkearehujen laajamittaiseen hyödyntämiseen, ja siten näissä tuotantomuodoissa siirtyminen tavanomaisesta tuotannosta luomutuotantoon on yleensä

toteutettavissa melko pienillä muutoksilla. Luomumunia tuotettiin 53 tilalla ja luomusiipikarjanlihaa kolmella tilalla. Kaikki luomusiipikarjanlihaa tuottavat toimijat tuottivat luomubroileita. Luomumehiläispesien määrä kasvoi lähes tuhannella pesällä.

Taulukko 2. Tarkastettavien luomutoimijoiden määrät vuosina 2017 – 2019.

	2017	2018	2019
Luomutoimijoita	5 437	5 934	6012
Luomualkutuotanto *	4 509	4 988	4 990
- joista valvottuja luomueläintiloja	974	1 037	1 036
- uusia toimijoita	296	482	85
Luomuelintarviketoimijat/ -valvontakohteet	742**	749**	784**
- joista uusia toimijoita	59	61	67
Luomurehutoimijat	45	44	39
- joista uusia toimijoita	3	2	2
Luomusiemenpakkaamot	25	28	31
- joista uusia toimijoita	2	4	3
Luomualkoholitoimijat	116	125	168

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

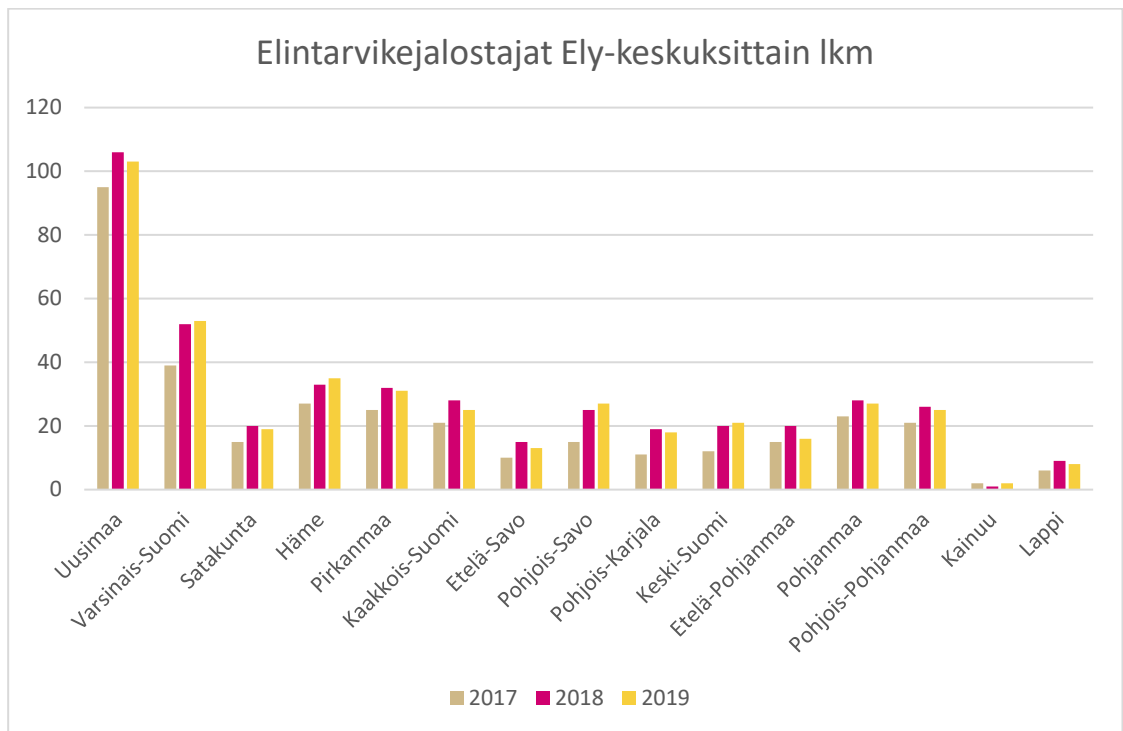
** Jalostajat ja tukut. Luvussa ovat mukana alihankintatoimijat.

Luomurehujen valvontajärjestelmästä erosi viime vuonna viisi toimijaa ja uusia toimijoita liittyi kaksi. Luomurehutoimijoiden kokonaismäärä on hiukan laskenut vuosittain.

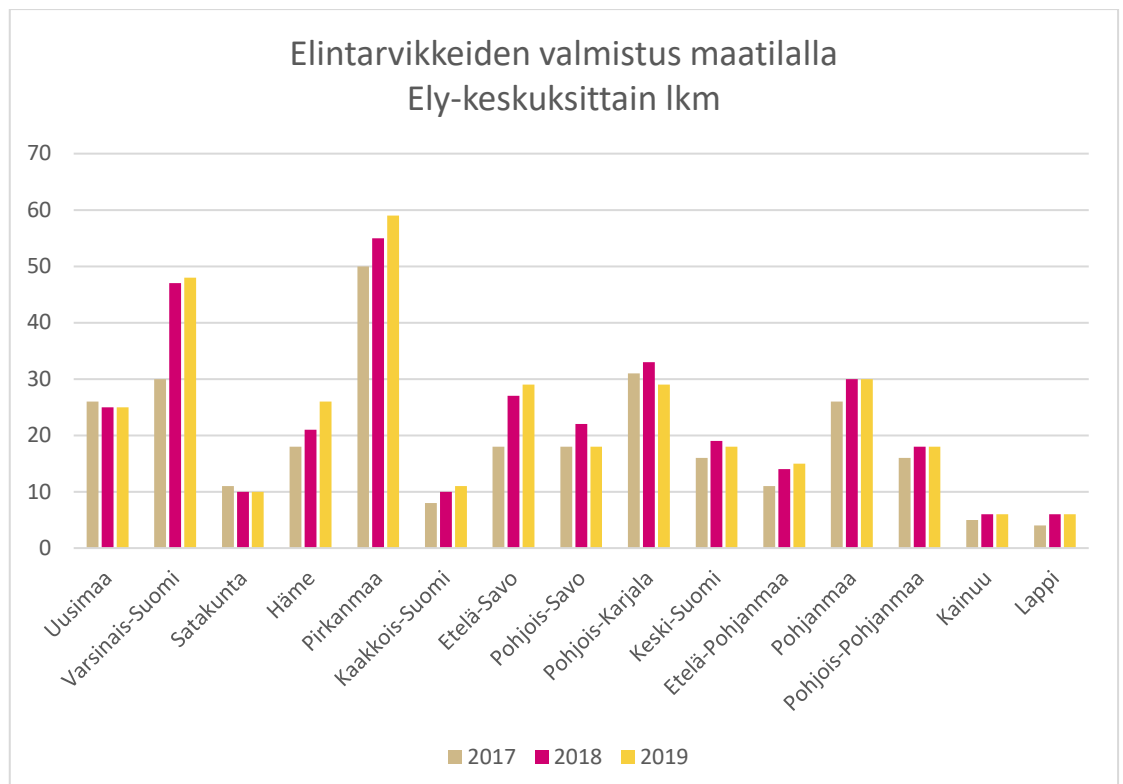
Elintarviketuotanto

Luomuelintarviketuotannon valvontaan liittyi 67 uutta toimijaa ja valvonnasta poistui 29 toimijaa. Edellisten vuosien tapaan luomuelintarviketoimijoiden määrässä oli nähtävissä hienoista kasvua. Valvontakohteiden lukumäärä vuoden lopussa oli 784.

Kuvassa 1 on esitetty luomuelintarvikejalostajien jakauma ELY-keskusalueittain ja kuvassa 2 maatiloilla tehtävä elintarvikkeiden valmistus. 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 määrässä on vain pientä vaihtelua edelliseen vuoteen verrattuna.



Kuva 1. Ruokaviraston valvonnassa olevat luomuelintarvikejalostajat ELY-keskuksittain vuosina 2017 - 2019.



Kuva 2. ELY-keskusten valvonnassa olevat luomuelintarvikevalmistajat ELY-keskuksittain vuosina 2017 - 2019.

Taulukossa 3 esitetään luomuvalvonnan toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2019.

Taulukko 3. Toteutuneet tarkastukset ja otetut näytteet 2019.

	Suunnitellut tarkastukset	Toteutuneiden tarkastusten lkm	Tarkastettujen toimijoiden osuus kaikista (%)
Alkutuotanto			
vuosittaiset tuotantotarkastukset	6 300	6 300	100
- joista ennalta ilmoittamattomia		142	2,8
- joista luomukotieläintiloilla, ml mehiläinen	1 033	1 033	100
alkutarkastukset (uusi tila tai toiminto)	187	187	100
uusintatarkastukset		32	1
ylimääräiset tarkastukset	250 (5%)	341	7
- joista ylimääräiset kotieläintiloilla		195	19
- joista ennalta ilmoittamattomat ylimääräiset tarkastukset		234	69
näytteet (sis. 70 kpl vierasainevalvonnan kanssa yhteiset luomunäytteet)	332	317	6
Elintarvikkeet			
vuosittaiset tuotantotarkastukset	589	589	100
alkutarkastukset uusille toimijoille	67	67	100
ylimääräiset tarkastukset	39	38	5
ennalta ilmoittamattomat ylimääräiset tarkastukset	39	33	
uusintatarkastukset		8	
näytteet	40	40	5
Rehualan toimijat			
vuosittaiset tuotantotarkastukset	44	39	100
- joista ennalta ilmoittamattomia	0		0
alkutarkastukset	2		
ylimääräiset tarkastukset	4		10
- joista ennalta ilmoittamattomia	3		75
näytteet	8	8	21
Siemenpakkaamo			
vuosittaiset tuotantotarkastukset	31	31	100
alkutarkastukset uusille toimijoille	3	3	100
näytteet	2	2	100
Alkoholijuomat / Valvira			
vuosittaiset tuotantotarkastukset valmistajilla	25	24	96
vuosittaiset tuotantotarkastukset tukuissa	99	74 ¹⁾	50
alkutarkastukset uusille toimijoille	1	1	
näytteet	10	14	8
Tuonti- ja sisämarkkinaelintarvikkeet / Tulli			
näytteet	300	306	-

¹⁾ 73 tukkumyyjille sähköpostilla tehtyä tuote-/asiakirjatarkastusta ja 1 fyysinen luomutarkastus.

Valviralla on rekisterissä 30 luomualkoholin valmistajaa, joista seitsemän ei vuonna 2019 valmistanut luomutuotteita. Kaikilla paitsi yhdellä toimivalla luomuvalmistajalla tehtiin vuositarkastus. Muita toimijoita (tukkumyyjät) Valvira valvoo osana yleistä alkoholivalvontaa ja lisäksi vuonna 2019 erillisessä valvontaprojektissa.

2.2 Tarkastusten kohdentaminen

Ylimääräiset tarkastukset

ELY-keskukset ja Ruokavirasto tekevät vuosisuunnitelman mukaisesti tietyn määrän pääasiallisesti ennalta ilmoittamatta ylimääräisiä tarkastuksia. Näiden tarkoituksena on varmistaa, että valvontajärjestelmä toimii riittävän tehokkaasti. Kolmasosa tarkastuskohteista ohjeistettiin valitsemaan satunnaisesti ja loput riskiperusteisesti, jolloin valinta perustui yleiseen arviointiin luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen riskistä ottaen huomioon edellisten tarkastusten tulokset, tuotannon määrä ja riski tuotteiden vaihtamisesta.

Ylimääräisten tarkastusten määrä on suhteutettu valvottavien toimijoiden lukumäärään. Ylimääräisiä tarkastuksia suunniteltiin tehtäväksi yhteensä 5%: lle toimijoista, kuitenkin siten, että tarkastuksia tehtiin 20 % eläintiloille. Ylimääräiset tarkastukset kohdistettiin luomueläintiloille, joilla on nautojen ulkokasvatusta, joille on myönnetty poikkeuslupa tavanomaisen rehun käytölle sekä uusiin toimijoihin. Myös tiloja, joiden tuotantotarkastuksella havaittiin mahdollisesti jatkossa haasteita aiheuttava tilanne, valittiin ylimääräisten tarkastusten kohteiksi.

70 prosenttia ylimääräisistä tarkastuksista onnistuttiin ohjeistuksen mukaisesti suorittamaan ilman ilmoitusta etukäteen. Iso osa jouduttiin kuitenkin siirtämään muutamalla päivällä. Yleisin syy siirtämiseen oli, ettei toimija ollut paikalla, kun tarkastaja saapui. Monessa tapauksessa tarkastaja tavoitti toimijan puhelimitse, mutta toimija oli niin pitkän ajomatkan päässä tai muualla töissä, eikä voinut palata maatilalle tarkastusta varten. Muutamissa tapauksissa syy tarkastuksen siirtoon oli yrityksessä meneillään oleva muu työ, kuten teuraskuorman lasaus tai lampaiden keritsiminen. Elintarvikeyritysten osalta 95% ylimääräisistä tarkastuksista voitiin suorittaa ennalta ilmoittamatta.

2.2.1 Kasvintuotannon tarkastukset

Kasvintuotannon valvonnan painopisteenä oli siirtymävaihetuotteena myytyjen rehuerien jäljitys. Tarkastajia pyydettiin täyttämään jäljitysraportti aina, kun tarkastettava tila oli vuoden aikana myynyt rehua siirtymävaihetuotteena toiselle luomutilalle. Mikäli tarkastajan tarkastamilla tiloilla ei käyty kauppaa siirtymävaiherehuilla, oli jokaisen tarkastajan tehtävänä laatia jäljitysraportti ainakin yhdestä tuote-erästä. Tarkastaja sai valita erän itse, ellei ELY-keskus toisin ohjeistanut.

Ruokavirastolle toimitettiin kopiot 108 raportista. Niistä 28 koski rehuja (viljaa ja säilörehuja) siirtymävaiheentuotteina ja 80 muita tuotteita. Poikkeamia raportoitiin kuudessa prosentissa (7 kpl) jäljitetyistä eristä. Ainutkaan poikkeama ei koskenut siirtymävaiheen tuote-eriä:

- puutteita pystyyn myydyin tuote-erän varastokirjanpidossa (3 kpl)
- puutteita varastosta toiseen siirtojen merkitsemisessä (1 kpl)
- tietoa urakoitsijan korjaamista satomääristä ei ollut saatavissa lohkoittain (1 kpl)
- erän mukana ei annettu kaikkia vaadittuja tietoja, esimerkiksi vaatimustenmukaisuusvakuutuksen muodossa (1 kpl)
- valvojan viranomaisen tunnuksia puuttuvat viljapasseista (1 kpl).

Jäljitettyihin eriin liittyneet puutteet eivät poikenneet normaaleilla tarkastuskäynneillä havaituista. Havaitut poikkeamat antavat kuitenkin aihetta ohjeistuksen täsmentämiseen.

2.2.2 Eläintuotannon tarkastukset

Eläinvalvonnan tuotantotarkastuksilla painopisteinä olivat edellisvuoden tapaan eläinten alkuperä (ostot ja myynnit), tavanomaisen rehun hankinta/käyttö luomukasvinsyöjille ja nautojen ja siipikarjan ulkoilu. Tarkastajaa pyydettiin selvittämään, olivatko ostetut/myydyt eläimet luomuja vai tavanomaisia (oliko lupa, jos sitä tarvittiin), oliko luomukasvinsyöjille hankittu tavanomaista rehua ja oliko sen käytölle lupa sekä nautojen ja siipikarjan ulkoiluvaatimusten täyttyminen.

Eläintuotannon ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin 196 kappaletta (sisältää kaksi mehiläistoimijaa), mikä on noin 19 % ELY-keskusten eläintoimijoiden lukumäärästä. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin lähes tavoitteen (20 %) mukaisesti. Uusintatarkastuksia tehtiin yhteensä 18 eläintilalle, joiden toiminnassa oli tuotantotarkastuksessa havaittu poikkeamia.

2.2.3 Elintarviketoimijoiden tarkastukset

Elintarvikevalvonnan tarkastuksilla kolmevuotisen jäljitettävyyden -painopisteen osalta valvontaa kohdennettiin yleisarvioon toimijoiden toiminnan jäljitettävyydestä huomioiden sekä sisäinen että ulkoinen jäljitettävyyden. Valtuutettuja tarkastajia pyydettiin tarkastuksilla käymään läpi mm. a) onko toimijan luomusuunnitelma kunnossa jäljitettävyyden osalta, b) onnistuiko jäljitettävyydestä valitun tuotteen osalta ja pystyttiinkö jäljitettävän tuotteen raaka-aineet jäljittämään toimittajiin sekä c) lähtevätkö luomutuote-erät vastaanottajille riittävillä tiedoilla.

Luomuelintarvikevalvonnan suunnitelluista 39:stä ylimääräisestä tarkastuksesta tehtiin 38 kpl, joka on 5 % toimijoista eli asetettu tavoite saavutettiin. Ennalta ilmoittamatta tarkastuksista tehtiin 33 kpl. Tarkastukseen valittiin kohteita sekä satunnaisesti että sellaisia kohteita, joilla on aiemmillä tarkastuksilla havaittu lukuisia poikkeamia toiminnassa tai joiden toiminta on monimuotoista.

2.2.4 Luomurehutoimijoiden tarkastukset

Luomurehutoimijoiden tarkastuksilla painopisteenä oli luomurehujen jäljitettävyyden varmistaminen. Tarkoituksena oli varmistaa, että luomurehujen jäljitys toimii sujuvasti, ja että rehujen raaka-aineiden ja valmiiden rehujen jäljitettävyyden voidaan helposti varmentaa. Jokaisella toimijalla on oltava menettelyt, joiden avulla rehujen jäljitettävyyden onnistuu.

Jäljitettävyyttä tarkastettaessa tarkastetaan rehujen identifiointia (esim. eränumerointi), toimittajia, vastaanotettujen rehumäärien kirjauksia sekä saateasiakirjojen ja rehun vastavuutta vastuita yrityksessä. Jäljitettävyyttä on tarkastettu esimerkinomaisesti seuraamalla yhden valitun rehuerän tietoja raaka-aineista valmiin rehun toimitukseen.

Kaikki tuotantotarkastukset tehtiin suunnitelman mukaisesti. Tuotantotarkastuksilla 28 %:lla toimijoista todettiin puutteita, joihin liittyviä korjaavia toimenpiteitä annettiin 22 kpl. Lisäksi annettiin neljä kehitysehdotusta, jotka eivät ole toimijaa sitovia, vaan niillä on tarkoitus antaa toimijalle vinkkejä, miten toimintaa voi kehittää. Ylimääräisiä tarkastuksia suunniteltiin kaksi, mutta riskinarvioinnin perusteella määrää lisättiin. Ylimääräisiä tarkastuksia tehtiin yhteensä neljä, joka vastaa 10 % toimijoiden kokonaismäärästä. Kohteiden valita ylimääräisiin tarkastuksiin perustuu sekä satunnais- että riskiperusteiseen otantaan. Kolme ylimääräistä tarkastusta tehtiin ennalta ilmoittamatta, mutta yhden tarkastuksen varmistamiseksi siitä ilmoitettiin toimijalle etukäteen.

2.2.5 Kuntien suorittama markkinavalvonta

Markkinavalvontaa tehdään vähittäiskaupoissa, joissa luomuväittämien käyttöä ja luomutuotteiden aitoutta tulee tarkastaa joka kolmas vuosi. Tarkastuksella tarkastetaan myynnissä olevien tuotteiden luomumerkinnot ja tavarantoimittajien kuuluminen valvontaan. Olennaisinta on varmentua, ettei kuluttajaa johdeta harhaan. Kuntien elintarvikevalvojat tarkastivat luomutuotteiden myyntiä OIVA-ohjeistuksen pohjalta yhteensä 157 kertaa.

Taulukko 4. Luomuelintarvikkeiden markkinavalvonnan tarkastukset 2016-2019

Tarkastuksia		2016	2017	2018	2019
Tarkastuksien lkm		165	209	161	157
	vähittäismyyntipisteitä	146		82	97
	tarjoilupaikkoja	14		62	31
	muut	7		17	29

2.2.6 Valviran luomualkoholivalvonta

Valviran luomuvalvontasuunnitelman mukaisesti virasto tarkastaa vuosittain kaikki valvontajärjestelmään alkoholijuomien valmistajana liittyneet toimijat (30 toimijaa vuonna 2019) pois lukien ne, jotka ovat ilmoittaneet, etteivät valmista luomutuotteita. Alkoholijuomien tukkumyyjien (147 toimijaa vuonna 2019) osalta valvonta toteutetaan pääsääntöisesti tuotevalvontana ja osana muuta tukkumyyjien riskiperusteista valvontaa. Luomutuotteita tutkitaan vähintään 5 % luomuvalvontajärjestelmään kuuluvien toimijoiden määrästä.

Valmistajien osalta tehtiin suunnitellut tarkastukset, paitsi yhden toimijan osalta, jonka tarkastus siirtyi vuoden 2020 puolelle. Tukkumyyjien luomuvalvonta toteutettiin valvontaprojektina, jossa luomutuotteita myyneitä tukkumyyjiä pyydettiin toimittamaan Valviraan kolmen myymänsä luomutuotteen etiketit sekä tuotteen valmistajan luomusertifikaatit. Asiakirjojen toimittamisen jälkeen toimijoille kirjoitettiin luomusertifikaatti.

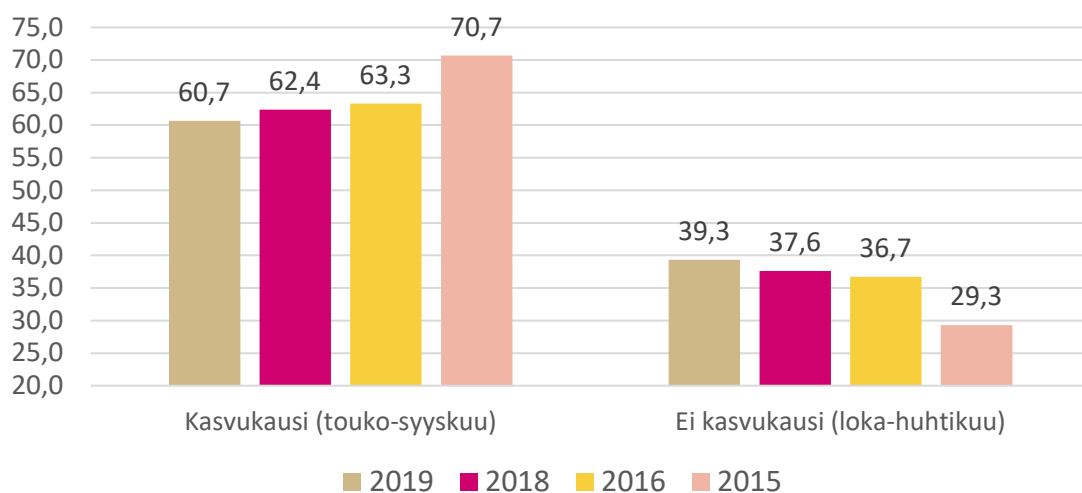
Luomutuotteista (14 viiniä) tutkittiin kasvinsuojeluainejäämät ja rikkidioksidipitoisuus Tullilaboratoriossa. Tuotteet olivat vaatimusten mukaisia, paitsi että yhdestä tuotteesta löydettiin

kasvinsuojeluainejäämiä. Tuotteesta tehtiin määräaikainen markkinoitikielto ja ilmoitus EU:n OFIS-järjestelmään.

Tyypillisiä tarkastuksella havaittuja puutteita olivat puuttuvat tai vanhentuneet luomusertifiikaatit sekä puutteelliset pakkausmerkinnät. Valvontatarkastuksilla annettiin kuusi huomautusta (6/168 toimijaa -> 3,6%). Luomuvaatimusten noudattaminen ja pakkausmerkintöjen oikeellisuus ovat viime vuosina parantuneet.

2.2.7 Tarkastusten ajoittuminen

Eryteisesti maataloustuotannon tarkastukset ovat perinteisesti ajoittuneet loppukesään ja alkusyksyyn, mikä aiheuttaa työruuhkaa loppuvuodesta. Sesonkiluontoinen tarkastaminen edellyttää myös suurta määrää valtuutettuja tarkastajia, mutta keskimääräinen tarkastusten määrä per tarkastaja jää kuitenkin vaatimattomaksi. Ruokavirasto onkin ohjannut ELY-keskuksia suunnittelemaan tarkastusten ajoittamista tasaisemmin ympäri vuoden. ELY-keskukset ovat siirtäneet tarkastuksia kasvukauden ulkopuolelle siten, että vuonna 2019 kasvukauden ulkopuolisten tarkastusten osuus oli lähes 40 %, kun osuus vuonna 2015 oli 29 % (Kuva 3).



Kuva 3. ELY-keskusten luomutarkastusten ajoittuminen kasvukaudelle ja kasvukauden ulkopuolelle (prosenttiosuus tarkastuksista) vuosina 2015 -2019.

2.3 Näytteenotto luomumaataloustuotteista ja -elintarvikkeista

Luomuvalvonnan näytteenoton tarkoituksena on selvittää mahdollisten kiellettyjen aineiden käyttöä tai päättymistä luomutuotteisiin. Näytteitä otetaan sekä Ruokaviraston että ELY-keskusten valvontaan kuuluvien toimijoiden tuotteista. Viljanäytteitä otetaan suhteessa eniten, sillä viljelijöiden osuus luomuvalvonnassa olevista toimijoista on suurin (taulukko 5).

Viljanäytteitä haetaan sekä suoraan tiloilta että viljavarastoista. Eläinperäisten luomunäytteiden ottamisesta vastaa Ruokaviraston vierasainevalvonta, ja luomuvalvonta hyödyntää tuloksia valvonnassaan. Lisäksi näytteitä otetaan perunasta, kasviksista sekä elintarvikkeista. Teollisten luomurehujen näytteet otetaan rehujen valmistuksen valvonnan ja

markkinavalvonnan yhteydessä. Näytteenotosta vastaa rehuvalvonta, ja näytteet ottavat rehujaoston valtuuttamat tarkastajat.

Taulukko 5. Luomuvälvönnän suunnitellut ja toteutuneet näytemäärät v. 2019.

Näyteryhmä	Suunniteltu lkm	Toteutunut lkm
Vilja varastoista	70	60
Vilja maataloilta	50	114
Maito*	30	**
Eläin*		
Sika	5	8
Nauta (sis. myös maitonäytteet)	15	39
Siipikarja	2	0
lammas	0	3
Kananmuna*	10	12
Hunaja*	20	8
Peruna	20	17
Kasvikset/muut	50	37
Elintarvikkeet tilalla	20	19
Elintarvikkeet teollisuudessa	40	40
Teolliset luomurehut	8	8
Yhteensä	340	365

*) vierasainevalvonnan kanssa yhteinen näyte

**) maitonäytteet ovat eläinnäytteissä kohdassa Nauta

Luomuvälvönnän näytteistä analysoidaan kasvinsuojeluaineita monijäämäanalyysillä. Eläinperäisistä näytteistä (maito, kananmuna, hunaja) analysoidaan kasvinsuojeluaineiden lisäksi hormoneita ja lääkeaineita. Muista elintarvikkeista voidaan analysoida kasvinsuojeluainejäämien lisäksi lisäaineita, muuntogeenisiä aineksia ja säteilytystä tuotteesta riippuen. Teollisista luomurehuista analysoidaan mm. muuntogeenisiä aineksia, pestisidijäämiä, lääkeaineita, lisäaineita ja rehussa kiellettyjä yhdisteitä.

2.3.1 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen alkutuotannossa

ELY-keskukset ottivat näytteitä yhteensä 247 kpl (taulukko 6). Vierasainevalvonnan näytteet mukaan luettuna (70 kpl) alkutuotannon näytteitä otettiin 317 kpl, eli noin 6,3 % toimijoista. Näytteistä suurin osa eli noin 55 % otettiin viljoista. Lähes jokaisessa ELY-keskuksessa otettiin suunniteltu määrä näytteitä. Varsinais-Suomen ja parissa muussa ELY-keskuksessa näytemäärä jäi suunniteltua alemmaksi, sillä varastonäytteitä saatiin loppuvuonna suunniteltua vähemmän. Myös Postin lakko vaikutti näytteiden toimituksiin, osa näytteistä hukkui tai piilaantui matkalla.

Kiellettyjä kasvinsuojeluaineita löydettiin kolmesta mehiläiskennojen vahanäytteestä. Löydösten vuoksi luomuvälvönnä aloitti projektin, jonka tarkoituksena on tutkia vuoden 2020 aikana 16 vahanäytettä koko Suomen alueelta, sekä selvittää vahojen hankintareittejä ja alkuperää.

Taulukko 6. Alkutuotannon näytteet ELY-keskuksittain v. 2019.

ELY-keskus	Näytteitä suunniteltu	Viljava-rasto	vilja tilalla	peruna	kasvikset / muut	elintarvikkeet	Yht.
01 Uusimaa	20	12	7	2	1		22
02 Varsinais-Suomi	25	5	5	2	2	2	16
03 Satakunta	10	3	5			1	9
04 Häme	13	4	6		1	3	14
05 Pirkanmaa	26	10	6		5	3	24
06 Kaakkois-Suomi	15	3	10				13
07 Etelä-Savo	15		6	1	6	4	17
08 Pohjois-Savo	19		9	3	4	1	17
09 Pohjois-Karjala	21		18		2	1	21
10 Keski-Suomi	10	1	3		5	2	11
11 Etelä-Pohjanmaa	23	10	5	4	3	1	23
12 Pohjanmaa	24	12	8	4			24
13 Pohjois-Pohjanmaa	26		19	1	5	1	26
14 Kainuu	6		5		2		7
15 Lappi	3		2		1		3
Yhteensä	256	60	114	17	37	19	247

2.3.2 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen elintarvikevalvonnassa

Vuonna 2019 Ruokavirasto otti luomuvälvonnassa olevien jalostajien tuotteista 40 näytettä (taulukko 7), eli 5 %:lta toimijoista. Luomuelintarvikevalvonnassa on jalostajien lisäksi mm. tukkukauppoja ja varastoja, joilla ei ole jalostustoimintaa.

Taulukko 7. Luomuelintarvikevalvonnan näytemäärät luokiteltuna Eurostatin mukaan.

Toimijat luokiteltuina	Suunniteltu lkm	Toteutunut lkm
10.1 Liha ja lihajalosteet	3	-
10.2 Kala, äyriäiset ja nilviäiset	-	-
10.3 Jalostetut kasvikset, hedelmät ja marjat	8	10
10.4 Ruokaöljyt ja rasvat	2	1
10.5 Maitotaloustuotteet	2	-
10.6 Mylly- ja täkkelystuotteet	8	11
10.7 Leipomotuotteet, makaronit	10	6
10.8 Muut elintarvikkeet	10	11
11.0 Virvoitusjuomat	2	-
11.06. Maltaat	-	1
Yhteensä	45	40

Näytteet suunniteltiin otettavaksi vuosittaisen tarkastuksen yhteydessä. Noin puolelta toimijoista näytettä ei kuitenkaan saatu, koska tuotetta ei tarkastushetkellä ollut varastossa.

Puuttuvia näytteitä haettiin vähittäismyymälästä, mutta kaikista näyteryhmistä ei saatu näytteitä suunnitelman mukaisesti.

Vuonna 2019 tehtiin yksi kasvinsuojeluinäytös leivästä. Selvityksen mukaan syynä oli puutteellisesti puhdistettu valmistuslaite. Toimija sai markkinointikiellon ko. tuote-erälle.

2.3.3 Näytteenottosuunnitelman toteutuminen luomurehujen valvonnassa

Rehuvalvonta otti kotimaisesta valmistuksesta ja markkinavalvonnasta yhteensä 8 luomurehunäytettä, joka vastaa 21 % valvonnassa olevista luomurehutoimijoista. Näytteistä 7 kpl otettiin rehutehtaalta valmistuksesta ja yksi markkinavalvonnan yhteydessä. Näytteistä analysoitiin pestisidijäämiä (2 näytettä), muuntogeenisiä ainesosia (3 näytettä), lääkkeitä, lisäaineita ja rehuissa kiellettyjä yhdisteitä (2 näytettä). Näytteet olivat luomusäädösten mukaisia. Samasta näytteestä voidaan analysoida useampaa eri analyysiä. Rehuvalvonnan ottamien luomurehunäytteiden tulokset raportoidaan rehujen tuotevalvonnan analyysitulokset – raportissa, joka julkaistaan Ruokaviraston internetsivuilla.

2.3.4 Näytteenotto elintarvikkeiden ja rehujen tuonnissa ja sisämarkkinakaupassa

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

Tulli tutki yhteensä 306 luomuelintarviketta, joista 2 ei täyttänyt luomusäädöksiä sisältämiensä kasvinsuojelujäämien vuoksi. Valvonnan piirissä oli kaikkiaan 54 toimijaa. Tutkituista näytteistä 245 otettiin sisäkaupan tuonnista ja 61 kolmasmaatuonnista. Tulli valvoi myös 10 luomurehuerää. Kaikki tutkitut erät olivat luomusoijapuristetta eikä yhdessäkään todettu luomumääräysten vastaisuutta.

Luomutuotteiden valvontaa tehdään samoilla menettelyillä kuin tavanomaisesti tuotettujen tuontielintarvikkeiden valvontaa. Poikkeamien syitä selvitetään tarvittaessa mahdollisen OFIS-ilmoituksen kautta. Koska kyseessä on tuonin valvonta, on luomumääräysten rikkominen tapahtunut tuote-erän lähtöpäässä. Joissakin tapauksissa kyse voi olla maahantuojan tietämättömyydestä, esimerkiksi asiakirjavaatimuksia ei ole osattu huomioida maahantuontia suunniteltaessa.

2.4 Poikkeusluvut

2.4.1 Ruokaviraston ja ELY-keskusten myöntämät luvat

Kasvintuotanto

Kasvintuotannon poikkeuslupien kokonaismäärä pieneni kaikkien lupatyypin osalta (tavanomaisesti tuotetun lisäysaineiston käyttö, siirtymävaiheen lyhentäminen ja rinnakkaisviljely). Syynä on aloittavien luomuviljelijöiden määrän pieneneminen ja luomusiemenen lisääntynyt tuotanto. (Taulukko 7a).

Eläintuotanto

ELY-keskukset myönsivät eläintuotannon poikkeuslupia edellisvuotta huomattavasti enemmän (Taulukko 7a). Eniten eläintuotannon poikkeuslupia myönnettiin Etelä-Pohjanmaan (21 kpl), Varsinais-Suomen (19 kpl), ja Pohjois-Karjalan (10 kpl) ELY-keskusten alueilla. Kainuun ja Lapin ELY-keskusten alueille ei myönnetty yhtään eläintuotannon poikkeuslupaa.

Poikkeuslupia naaraspuolisten jalostuseläinten hankintaan tavanomaisesta tuotannosta myönnettiin 36 kappaletta. Näiden poikkeuslupien määrä kuvaa luomutilojen laajentamissuunnitelmia ja sitä, että tilan toimintaan soveltuvia luomueläimiä ei ole riittävästi tarjolla. Tavanomaisesti kasvatettujen, alle 18 viikon ikäisten, kananuorikoiden hankintaan myönnettiin 30 poikkeuslupaa, kymmenen edellisvuotta vähemmän (2019: 53 luomumunantuottajaa, ml. pienet, muutamien kanojen luomukanalat). Eläinten nupouttamiseen liittyviä lupia myönnettiin 31 kpl, vuonna 2018 vain kaksi kappaletta. Nautojen kytkettynä pitämiseen pienillä, alle 30 eläinyksikön tiloilla, myönnettiin kaksi poikkeuslupaa, molemmat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimesta. Poikkeuslupia tavanomaisesti kasvatettujen eläinten hankintaan perustettaessa parvea (alle kolmen päivän ikäisiä untuvikkoja) ensimmäistä kertaa myönnettiin neljä poikkeuslupaa. Yksi luomumehiläistoimija sai poikkeusluvan hankkia mehiläisiä tavanomaisesta tuotannosta eläinten poikkeuksellisen suuren kuolleisuuden takia.

2.4.2 Ruokaviraston myöntämät poikkeusluvut

Satokauden 2018 kuumuus ja kuivuus johti siihen, että 11 toimijaa haki poikkeuslupaa käyttää tavanomaista rehua luomukasvinsyöjien ruokinnassa. Kaksi hakemusta johti kielteiseen päätökseen, koska luomuväkirehuja oli saatavilla. Kaikki myönnetyt poikkeusluvut annettiin karkearehulle.

Ruokavirasto myöntää elintarvikealan toimijoille vuosittain muutamia lupia tavanomaisesti tuotetun maatalousperäisen ainesosan käyttöön, jos tarvittavaa ainesosaa ei ole saatavana markkinoilta luonnonmukaisesti tuotettuna. Lupia myönnetään luomuasetuksen rajaamin ehdoin. Vuonna 2019 näitä lupia myönnettiin kolme kappaletta (Taulukko 7a).

Taulukko 7a. Luomuvalvonnassa käsitellyt lupahakemukset 2017 – 2019.

Lupa	2017	2018	2019
ELY-keskusten lupapäätökset yht.	1605	1778	1630
Rinnakkaisviljely	12	22	19
Siirtymävaiheen lyhentäminen	310	396	369
Peitatus siemenen käyttö	41	45	20
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, eräkohtainen	1175	1243	1114
Eläintuotannon luvat	67	72	108
Ruokaviraston päätökset yht. (v 2017 -2018 Evira)	31	60	48
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö, yleinen lupa	26	26	34
Lupa käyttää tavanomaista rehua eläintuotannossa	2	31	11
Ainesosalupa	3	4	3
Kaikki luvat yhteensä	1636	1838	1678

2.5. Vientisertifikaatit

Ruokavirasto myöntää luomutoimijoille vuosittain sertifikaatteja vientiä varten. Vuonna 2019 vientisertifikaatteja myönnettiin yhteensä 162 kpl, mikä on edellisvuotta vähemmän. Vuoden 2018 luvussa oli tilastovirhe, joka on korjattu tämän vuoden raporttiin (Taulukko 7b).

Taulukko 7b. Luomuvalvonnassa vientisertifikaatit (kpl).

Vientisertifikaatit	2017	2018	2019
- Elintarvikkeet	168	192	173
- Rehut	0	0	0
Sertifikaatit yhteensä	168	192	173

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTEMUKAISUUS

3.1 Toimijoiden toiminnassa todetut poikkeamat ja niiden yleisyys

Kasvintuotanto

Korjaaviin toimenpiteisiin johtaneiden poikkeamia määrä kasvintuotannon tarkastuksissa pysyi edellisen vuoden tasolla. Poikkeamia todettiin 7,2 prosentilla luomuviljelijöistä, yhteensä 355 kappaletta. Vähennystä edelliseen vuoteen oli noin kuusi prosenttia (Taulukko 8a).

Taulukko 8a. Luonnonmukaisessa tuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2017 – 2019 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat. *

Poikkeamat, kasvintuotanto	2017		2018		2019	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Luomusuunnitelma	33	0,7	35	0,7	37	0,8
Lohkomuistiinpanot tai luomukirjanpito	73	1,6	80	1,6	92	1,9
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rinnakkaisviljely	2	0,0	5	0,1	3	0,1
Tavanomaisen lisäysojeluaineiden käyttö	89	2,0	87	1,7	84	1,7
Maan hoito tai viljelykierto	81	1,8	80	1,6	72	1,5
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	6	0,1	12	0,2	8	0,2
Lannan käsittely tai käyttö	23	0,5	13	0,3	4	0,1
Kielletyn kasvinsuojeluaineiden käyttö tai varastointi	8	0,2	6	0,1	4	0,1
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	9	0,2	8	0,2	9	0,2
Tuotteiden merkinnät	6	0,1	13	0,3	13	0,3
Muut	22	0,5	45	0,9	29	0,6
Yhteensä	350	7,9	384	7,7	355	7,2

* %-osuus on saatu jakamalla poikkeamien lukumäärä toimijoiden tai valvontakohteiden lukumäärällä. Kohdan ”Yhteensä” luku on saatu yhteen laskemalla prosenttiosuudet. Samaa toimijaa voi koskea useampi poikkeama, joten luku ”Yhteensä” on todellisuudessa suurempi kuin niiden toimijoiden määrä,

joita poikkeamat koskivat. Samaa suhteellisen osuuden laskentatapaa on sovellettu myös raportin taulukoissa 8 a – 8d).

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaittiin poikkeamia tuotantoehdoista 9,6 %:lla toimijoista (Taulukko 8b). Edelliseen vuoteen verrattuna määrä laski sekä lukumääräisesti että prosentuaalisesti. Seuraamuksista yli 60 % kohdistui muistiinpanoihin, eläinten ulkoiluun ja ruokintaan.

Taulukko 8b. Luonnonmukaisessa eläintuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2017 – 2019 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat. * Laskentatapa kuvataan taulukossa 8 a.

Poikkeamat Eläintuotanto	2017		2018		2019	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Eläinten alkuperä	10	1,0	14	1,4	9	0,9
Siirtymävaihe	6	0,6	6	0,6	4	0,4
Ruokinta	15	1,5	21	2,0	16	1,5
Eläinsuoja/ulkoilutilat	11	1,1	23	2,2	13	1,3
Ulkoilu	18	1,8	19	1,8	19	1,8
Muistiinpanot tai luomukirjanpito	11	1,1	15	1,4	25	2,4
Tuotteiden jalostus	0	0,0	1	0,1	1	0,1
Muut	22	2,3	19	1,8	12	1,2
Yhteensä	93	9,6	118	11,4	99	9,6

Elintarviketuotanto

Luomuelintarvikevalvonnassa annettiin tarkastusten perusteella yhden tai useamman poikkeaman sisältäviä huomautuksia yhteensä 245 kpl (Taulukko 8c). Noin kolmanneksella toimijoista todettiin poikkeamia toiminnassa. Painopisteenä olleessa jäljitettävyyden kokonaisarviossa havaittiin poikkeamia vain kuudessa valvontakohteessa, vaikka yksittäisiä kirjanpidon puutteita löytyi useammassa kohteessa.

Eniten huomautuksia annettiin kirjanpitoon liittyvistä virheistä, sekä pakkausmerkintävirheistä ja virheistä hankinnoissa. Kirjanpitoon ja jalostukseen (erilläänpito ja reseptiikka ym.) liittyvistä poikkeamista huomautettiin enemmän kuin edellisenä vuonna.

Poikkeamista johtuvia markkinointikieltoja annettiin 10 kpl eli 1,3 %:lle valvontakohteista. Valvonnasta erottamiseen johtaneita poikkeamia oli yksi.

Taulukko 8c. Luonnonmukaisessa elintarviketuotannossa havaitut poikkeamat vuosina 2017 – 2019 ja %-osuus toimijoista/valvontakohteista, joita havainnot koskivat.

* Laskentatapa kuvataan taulukossa 8 a.

Poikkeamat Elintarvikkeet	2017		2018		2019	
	kpl	%	kpl	%	kpl	%
Hankinta	72	9,7	60	8,0	48	6,1
Jalostus	22	2,9	26	3,5	36	4,6
Jäljitettävyyys	7	0,9	7	0,9	26	3,3
Kirjanpito	77	10,4	66	8,8	104	13,3
Pakkaaminen	3	0,1	7	0,9	29	3,7
Pakkausmerkinnät	74	9,9	73	9,7	79	10,1
Varastointi	46	6,2	29	3,9	36	4,6
Muut	62	8,4	28	3,7	33	4,2
Tuonti	5	0,7	2	0,2	3	0,4
Yhteensä	377	49,2	305	39,6	400	51,1
Huomautuksen / kehotuksen saaneiden toimijoiden lkm	223	30	187	25	245	31

Rehujen valmistus

Luomurehutoimijoiden tarkastuksilla eniten poikkeamia todettiin toimijoiden kirjanpidossa ja jäljitettävyydessä (32 % todetuista puutteista). Poikkeamia todettiin 28 %:lla tarkastetuista toimijoista (11 toimijaa). Poikkeamat on kategorisoitu kolmeen eri luokkaan. Lieviä poikkeamia todettiin 7 kpl. Kohtalaisen vakavia poikkeamia, joissa on mukana mm. poikkeamat, jotka on todettu aiemmalla tarkastuksella, mutta joita toimija ei ole korjannut, todettiin 15 kpl. Usein toimijalla todetaan useita poikkeamia. Kuten taulukosta 8d voidaan todeta, poikkeamatyyppit ja niiden määrät ovat hiukan muuttuneet edeltävästä vuodesta, mutta poikkeamien kokonaismäärä on ollut saman suuruinen vuosina. Uusilla toimijoilla todetaan usein enemmän ja useampia poikkeamia kuin valvontaan pitkään kuuluneilla. Viime vuonna valvontaan liittyi vain kaksi uutta toimijaa ja erosi viisi, mikä näkyy tilastossa poikkeamien määrää vähentävästi.

Poikkeamien korjaamista tarkastetaan aktiivisesti tarkastuskäynneillä. Sellaiset toimijat, joilla on todettu poikkeamia, pyritään priorisoimaan tarkastusaikatauluissa. Toimijat ovat korjanneet aiemmat puutteet pääsääntöisesti hyvin. Toisaalta muutamat toimijat eivät ole korjanneet eivätkä raportoineet puutteiden korjaamisesta. Näissä tapauksissa toimijalle voidaan tehdä ylimääräisiä tarkastuksia ja muistuttaa puutteiden raportoinnista soittamalla tai sähköpostilla. Markkinointikieltoja ei annettu. Ylimääräisillä tarkastuksilla tarkastettiin luomuvälvönnän yleistä painopistealuetta, luomurehujen jäljitettävyyttä. Jäljitettävyyys rehuissa toimii pääsääntöisesti hyvin. Merkintöjen osalta poikkeamia aiheuttaa edelleen saateasiakirjoista puuttuva pakollinen viranomaisen tunnusnumero. Laadunvarmistuksessa puutteita on todettu esim. rehujen erillään pidossa ja varastojen kirjallisissa kuvauksissa.

Taulukko 8d. Rehualan toimijoiden tarkastuksissa havaitut poikkeamat vuosina 2017 – 2019 ja niiden % -osuus valvontakohteista vuonna 2019. Yhteensä poikkeamia todettiin vuonna 2019 11 toimijalla. Samalla toimijalla voidaan todeta yksi tai useampi poikkeama.

Poikkeamat, rehujen valmistus	2017 (kpl)	2018 (kpl)	2019 (kpl)	2018 (% kaikista poikkeamista)
Asiakirjaselvitys	2	1	0	0
Erilläänpito	4	4	3	14 %
Kirjanpito ja jäljitettävyys	5	3	7	32 %
Koostumus	0	0	3	14 %
Laadunvarmistus	8	10	5	23 %
Merkinnät	8	8	4	18 %
Yhteensä	27	26	22	100 %

Markkinavalvonta

Kuntien tekemässä markkinavalvonnassa havaittiin puutteita 8,3 %:ssa tarkastuksista, mikä on hieman enemmän kuin vuonna 2018 (puutteita 7,4 %) (Taulukko 9). Yleisin syy poikkeamaan oli luomutuotteiden sijoittelu liian lähelle tavanomaisia tuotteita, jolloin tuotteilla on sekoittumisen vaara. Ruokavirasto aikoo lisätä vähittäiskauppojen tietoisuutta luomutuotteiden myyntiä koskevista vaatimuksista tiedottamalla vähittäiskauppoja ja kouluttamalla kuntavalvojia.

Taulukko 9. Markkinavalvonnan tulokset vuosina 2016–2019

Tulokset asteikolla		Korjaava toimenpide	Osuus (%) tarkastetuista			
			2016	2017	2018	2019
A	Kaikkia ehtoja noudatettu	Ei toimenpiteitä	95	93	92,5	91,7
B	Pieni epäkohta	Ohjausta ja neuvontaa	5	7	6,2	6,4
C	Harhaanjohtava toiminta	Kehotus korjata määräjassa	0	0,5	1,2	1,9
D	Vakavasti harhaanjohtava toiminta	Pakkotoimi tai kielto, epäkohta on korjattava välittömästi	0	0	0	0

3.2 Poikkeama-analyysi (Todettujen poikkeamien syyt ja merkitys)

Kasvintuotanto

Muutokset poikkeamien syissä olivat pieniä. Kuten aikaisemminkin, eniten poikkeamia aiheuttivat tavanomaisen lisäysaineiston luvaton käyttö, puutteet maanhoidossa ja viljelykierrossa ja kirjaamisvaatimusten noudattamisessa (lohkomuistiinpanot, luomukirjanpito ja luomusuunnitelmat) (Taulukko 8a).

Eläintuotanto

Eläintuotannossa havaituista poikkeamista yli 60 % kohdistui muistiinpanoihin ja ulkoilua ja ruokintaa koskevien vaatimusten täyttämiseen (Taulukko 11). Markkinointikieltoja, kehotuksia ja huomautuksia annettiin lukumääräisesti vähemmän kuin vuonna 2018. Markkinointikieltoja annettiin eniten eläinten alkuperässä (5) ja ulkoilussa (4) todetuista poikkeamista,

mikä saattaa olla seurausta asian tarkastamisesta painopistealueena. Luomueläinten ulkoilu on tuotannon imagon kannalta erittäin tärkeää, ja seuraamusten valossa siinä on edelleen parannettavaa.

Elintarviketuotanto

Elintarviketoimijoiden 784 valvontakohteeseen tehtiin 656 tuotantotarkastusta. Tarkastamatta jätettiin 148 kohdetta, jotka olivat joko tukkuja tai varastoja, jotka tarkastetaan joka toinen vuosi tai toimijoita, joiden luomutuotanto on keskeytyksissä. Kaikille toimijoille valmisteltiin ja lähetettiin luomutodistus vuoden 2019 aikana. Tarkastuksissa havaittiin poikkeamia 245 valvontakohteessa, mikä on enemmän kuin edellisenä vuonna (2018: 187). Tähän on yhtenä syynä uuden sähköisen tarkastuslomakkeen käyttöönotto, joka on tehostanut puutteiden havaitsemista tarkastuksella ja puutteiden kirjauksia. Tuotanto- ja tasekirjanpitoon, jäljitettävyyteen ja pakkaamiseen liittyvissä virheissä oli eniten nousua edellisestä vuodesta. Virheitä oli paljon kirjanpidon lisäksi pakkausmerkinnöissä. Näiden vaatimusten noudattamisessa toimijoilla oli selvästi eniten poikkeamia. Jalostukseen liittyvistä poikkeamista huomautettiin enemmän kuin edellisenä vuonna. Jalostuksen poikkeamat koskivat ensisijaisesti puhdistuksen kirjanpitoa.

Toimijat toimivat pääsääntöisesti luomusäädösten mukaisesti, mutta unohtavat kirjata tekemänsä omavalvontatarkastukset tai unohtavat, että luomutuotteista tulee tehdä erillinen tasekirjanpito hävikkeineen luomutarkastuksia varten. Luomuvalvonta on luonteeltaan asiakirjojen ja kirjanpidon jälkitarkastamista. Jos toimija ei ole tehnyt lainsäädännön vaatimia kirjauksia tekemistään tarkastuksista, niitä ei ole valvonnan näkökulmasta tehty. Vaarana tässä on, että tuotteita, jotka eivät ole luomusäädösten mukaisia, markkinoidaan luomuna kuluttajille.

Luomuelintarvikevalvonnassa painopisteenä ollut ”toimijoiden jäljitettävyyden kokonaisarvio” johti poikkeamaan vain kuudessa valvontakohteessa. Tarkastushavaintona voidaan todeta, että yleisesti jäljitettävyyden on luomuelintarvikevalvontakohteissa riittävällä tasolla, kuitenkin pieniä puutteita kirjauksissa löytyy. Sen sijaan kirjanpidolliset virheet ovat valitettavan yleisiä ja luomutoimijoiden tulee kiinnittää huomiota kirjausten tekemiseen oikea-aikaisesti.

Markkinointikieltoja annettiin luomuelintarviketoimijoille 10 kappaletta. Markkinointikiellon noudattamista valvottiin kaikissa kohteissa uusintatarkastuksin. Kolme markkinointikieltoa oli seurausta luomutuotteen jalostuksessa käytetystä kielletystä aineosasta. Näytteenotosta seurasi kolme markkinointikieltoa kasvinsuojeluainejäämälöydöksen vuoksi. Kaksi markkinointikieltoa seurasi tullauksessa tapahtuneesta virheestä. Lisäksi vakavasta tasekirjanpidon puutteesta ja eläinsuojelurikkomuksesta annettiin yksi markkinointikielto kummastakin. Kaikki markkinointikiellot olivat valmistuseräkohtaisia, mutta yhdessä tapauksessa toimijalle annettiin 6 kuukauden markkinointikielto koko tuotannolle luomuisuuden varmistamiseen liittyvien puutteiden vuoksi.

Rehujen valmistus

Luomurehutoimijoiden tarkastuksilla eniten poikkeamia todettiin toimijoiden kirjanpidossa ja jäljitettävyydessä (32 % todetuista puutteista). Erityyppisiä ns. kohtalaisen vakavia puutteita, joissa on mukana mm. sellaisia rikkeitä, jotka on todettu aiemmalla tarkastuksella, mutta

joita toimija ei ole korjannut, todettiin 15 kpl. Samasta asiasta huomauttaminen usealla peräkkäisellä tarkastuskäynnillä kertonee toimijan välinpitämättömyydestä. Huolimattomuus voi johtaa isompiin ongelmiin jatkossa. Virheen mahdollisuus kasvaa ja huolimattomuuden seurauksella voi olla suuri hinta, jos vaatimustenvastainen rehu päätyy luomutuotantoketjuun. Lisäksi usein samalla toimijalla todetaan useimpia puutteita. Osa luomurehutoimijoista täyttää luomusäädökset paremmin kuin toiset ja ovat motivoituneita korjaamaan nopeasti mahdolliset toiminnassa havaitut puutteet. Luomurehujä valmistavat hyvin erityyppiset toimijat, isoista rehutehtaista pieniin yhden hengen yrityksiin, joten myös resurssit ovat hyvin erilaisia, samoin valmistettavien että markkinoitavien rehujen kirjo. Luomutuotannossa kirjanpito, rehun saateasiakirjojen tarkistaminen sekä rehun jäljitettävyyden ovat tärkeitä. Näissä todetaan edelleen jatkuvasti parannettavaa ja siksi niitä käydään läpi joka tarkastuksella. Jäljitettävyyden ja joka erän saateasiakirjojen tarkistaminen on avainasemassa myös petoksen torjunnassa yritysten kannalta, minkä takia näihin asioihin tulee kiinnittää huomiota.

Jäljitettävyyden rehuissa toimii pääsääntöisesti hyvin, ja sitä on painotettu tarkastuksilla useana vuonna. Merkintäpuutteet kohdistuvat esim. pakolliseen viranomaisen tunnusnumeroon, mutta myös muihin merkintävaatimuksiin. Jokaisella tarkastuskäynnillä tehdään pistokoetyyppinen yhden tuotteen etiketin tarkastus. Tavoitteena on antaa toimijalle tietoa puutteista, jotta hän voi itse korjata muut mahdolliset samantyyppiset puutteet muista etiketeistä. Rehujen merkinnöistä löytyy hyvin tietoa Ruokaviraston internetsivuilta. Laadunvarmistuksessa puutteita on todettu esim. rehujen erillään pidossa ja varastojen kirjallisissa kuvauksissa. Todetut puutteet koskevat asioita, joiden osalta lainsäädäntö ei ole muuttunut, vaan vaatimukset ovat pysyneet samoina ja näistä on helposti saatavilla informaatiota mm. Ruokaviraston internetsivuilta, ohjeista, ajankohtaistiedoista, tarkastajilta tai rehujaostosta kysymällä.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

4.1 Ruokaviraston sisäinen auditointi

Ruokaviraston luomuvalvontaa ei auditoitu sisäisesti vuonna 2019 (Taulukko 10).

4.2 Luomuvalvontajärjestelmän ulkoinen arviointi

DG SANTE ei tehnyt vuonna 2019 luomuvalvontaan liittyvää auditointikäyntiä Suomeen. Komission suosituksen perusteella Ruokavirastossa valmistellun ja edellisenä vuonna annetun ohjeen mukaisesti kaikki ylimääräiset tarkastukset ohjeistettiin toteuttamaan ennalta ilmoittamalla.

4.3 ELY-keskusten ja Valviran toiminnan arviointi ja ohjaus

Ruokaviraston luomuvalvonta teki vuoden aikana ohjaus- ja arviointikäynnit Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten alkutuotannon ja Valviran luomuvalvontaprosessien tarkastamiseksi (Taulukko 10).

Molempien ELY-keskusten toiminnassa todettiin vahvuuksia. Työnjako oli selkeää, menettelyt hallinnollisten periaatteiden mukaisia, näytteenotto hyvin organisoitu, toiminta kustannustehokasta ja ELY-keskuksen oma lakimies oli tarvittaessa käytettävissä. Vahvuudeksi kirjattiin myös motivoitunut henkilöstö, toimintaohjeet palautteen käsittelylle ja toimenpiteet toiminnan edelleen kehittämiseksi. Valviran toiminnan vahvuuksia olivat ajantasaiset myyntitilastot ja hallintolain mukainen toiminta. Molemmat ELY-keskukset ja Valvira saivat runsaasti suosituksia valvonnan laadun parantamiseksi. Sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen että Valviran luomuvalvonnassa todettiin poikkeamia, jotka kohdistuivat mm. asiakirjaselvityksen voimassaoloon, toimijoiden valvontajärjestelmään hyväksymiseen ja vuotuisen tarkastuksen laiminlyöntiin. ELY-keskusten auditoinneissa todettiin edelleen tarve lisätä luomuvalvonnasta vastaavien viranomaisten tuotantoehtojen tuntemusta.

4.4 Valtuutetut tarkastajat

Ruokavirasto teki valtuutetuille luomutarkastajille 16 ohjaus- ja arviointikäyntiä, joista kolme tehtiin elintarviketuotannon tarkastuksen yhteydessä ja 13 luomualkutuotannon tarkastuksen yhteydessä. Näiden lisäksi kolme ELY-keskuksen luomuvalvontavastaavaa teki ohjaus- ja arviointikäynnin kolmelle alkutuotannon tarkastajalle (Taulukko 10).

Seitsemällä ohjaus- ja arviointikäynnillä havaittiin poikkeamia tarkastustyössä. Poikkeamat kohdistuivat mm. toimijalle jätettävän palautelomakkeen unohtamiseen, tarkastuksella esitettävään kysymykseen tietojen luovutuksesta, peltolohkojen sijainnin puutteelliseen selvitykseen ja niiden tarkastamiseen ilman karttoja, käytettyyn tarkastusaikaan sekä tavanomaisen siemenen käytön tarkastamiseen. Luomualkutuotannon tarkastustoimintaan kohdistuneet suositukset liittyivät mm. ajankäytön suunnitteluun ja tapaan tarkastaa, eli pöytäkirjaa täytettäessä asioista tulee keskustella toimijan kanssa. Tarkastajalla tulee olla mukana tarkastuksella tarvittavat välineet ja ajantasaiset tuotantoehdot. Navigaattori helpottaa ajoa tilalle. Johdattelevien kysymysten esittämistä tulisi välttää. Kaikille tarkastajille kerrottiin myös todetut vahvuudet. Useat tarkastajat osoittivat hyvää luomuasiantuntemusta, jota tulisi voida hyödyntää nykyistä tarkastusalueella laajemmalla alueella. Varastojen tarkastamisen tärkeyttä korostettiin edelleen monelle tarkastajalle. Viljelijät haluavat edelleen monesti näyttää tarkastajalle useita kasvulohkoja 'onnistuneen viljelyn' näkökulmasta, tai hyväkuntoisia eläimiä, mutta tarkastajan on syytä kriittisesti arvioida, kuinka paljon aikaa näihin voidaan käyttää.

Taulukko 10. Luomusektorilla suoritetut sisäiset auditoinnit ja ohjaus- ja arviointikäynnit.

Auditoinnin/ohjaus- ja arviointikäynnin kohteena ollut viranomainen/tarkastaja	Auditointien/ohjaus- ja arviointikäyntien määrä	Auditoinnin/ohjaus- ja arviointikäynnin teema(t)	Keskeiset havainnot
Ruokavirasto	-	-	-
ELY-keskus ja Valvira	3	ELY- keskuksen ja Valviran toiminta, dokumentoidut menettelyt.	Molemmat ELY-keskukset ja Valvira saivat suosituksia valvonnan laadun parantamiseksi. Sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen että Valviran luomuvalvonnassa todettiin poikkeamia.
Valtuutettu tarkastaja	19	Tarkastajaohjeiden noudattaminen. Tarkastusten painopisteiden huomiointi tarkastuksella.	Perusasioiden parempi hallitseminen, painopistealueiden huolellinen tarkastaminen, pöytäkirjojen huolellinen täyttäminen, ajankäyttö tarkastuksella.

4.5 Asiakaspalautteet

Luomujaosto kirjaa kaikki poikkeamat toiminnassa ja saadut palautteet ja käsittelee ne pääsääntöisesti kahden viikon sisällä. Vuoden aikana saapui 51 palautetta valvottavilta yrityksiltä, kuluttajilta, ELY-keskuksilta ja tarkastajilta. Kaikki ulkoiset palautteet annettiin sähköpostitse. Yritykset, eli asiakkaat, antoivat puolet (28 kpl) palautteista. Viisi palautetta luokiteltiin poikkeamiksi, jotka johtivat viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin tai selvitykseen. Näistä viidestä luomujaosto itse havaitsi kaksi poikkeamaa.

Vakavimmaksi katsottu poikkeama koski toimijan laskussa ollutta oikaisuohjetta, josta toimija valitti Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Oikaisuohje ei ollut riittävän selkeä ja Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran nettisivujen sulkeminen tammikuussa vaikeutti ohjeiden löytymistä. Ruokaviraston laskuissa oleva oikaisuohje ja ohjeet nettisivuilla korjattiin viipymättä.

Kolme palautetta koski luomuvalvontaa laajemmin. ELY-keskusten luomuasiantuntijat esittivät huolensa liittyen sähköisen tarkastuslomakkeen Luovan käyttöönottoon. Toisessa palautteessa elinkeinon järjestöt toivat esille ongelmat luomuvalvonnan alueellisesta epäyhtenäisyydessä. Kolmannessa palautteessa luomueläintuotantoon perehtyneet eläinlääkärit ja järjestöt pyysivät Ruokavirastoa harkitsemaan tiettyjen täydennysrehujen ja lisäaineiden sallimista luomutuotannossa. Kirjeissä esitetyt huolet ja ehdotukset käsiteltiin kokonaisuuksina ja niihin vastattiin kirjeitse.

Vuoden alussa julkaistiin Ruokaviraston nettisivut. Toimijoilla oli aluksi vaikeuksia löytää tarvitsemaansa informaatiota nettisivuilta, esimerkiksi luomuvalvonnan asiantuntijoiden

yhteystietoja tai yritysten luomutodistuksia, eli asiakirjaselvityksiä valvontaan kuulumisesta. Loppuvuodesta sivujen rakenteesta ei enää saatu negatiivista palautetta.

Tarkastuksesta perittävä maksu otettiin esille kahdeksassa palautteessa. Toimijat ovat kokeneet, että maksu on epäsuhteessa saatuun hyötyyn tai tarkastuksen laatuun nähden. Varsinkin pienimuotoisen markkinoinnin, valmistuksen tai alihankintana tehdyn toiminnan osalta maksu voi karsia toimijoita ketjusta. Kaikki maksut on peritty maa- ja metsätalousministeriön asetuksen Ruokaviraston maksullisista suoritteista mukaisesti.

Kesällä ja alkusyksyllä kirjattiin seitsemän palautetta Ruokavirastoon toimitettujen luomuvalvontaan liittyvien laskujen käsittelystä. Laskut olivat viipyneet kierrossa liian kauan ja eräpäivä ylittynyt.

Asiakaspalautteet tarkastuksilta

Tarkastaja jättää toimijalle tarkastuksella palautelomakkeen, jolla toimija voi antaa lisätietoa tarkastukseen liittyen tai antaa palautetta tarkastuskäynnistä tai valvonnasta yleisesti. Erityisen tärkeää lisäselvityksen antaminen on tilanteissa, jossa jotain asiaa ei voitu tarkastaa, tai joissa toimijalla ja tarkastajalla on eriävä näkemys tarkastettavasta asiasta. Tarkastajia on ohjeistettu jättämään lomake aina toimijalle. 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 140 palautelomaketta. Lähes kaikki palaute oli positiivista. Yleisin palaute koski tarkastusta ja tarkastajaa. Tarkastuksesta todettiin: asiallinen tarkastus, asiallinen ja ammattinsa osaava tarkastaja, neuvova ja ripeä. Tarkastajan luomutuotannon osaaminen arvostettiin korkealle, samoin täsmällisyys eli kiitosta tuli, kun tarkastaja saapui sovittuun aikaan. Tarkastuksen eteneminen hyvässä yhteisymmärryksessä tuli esille useammassa palautteessa. Huolellista, erittäin tarkkaakin tarkastusta arvostettiin erityisesti silloin, kun toimija koki saavansa hyödyllisiä neuvoja ja ohjeita toiminnan kehittämiseksi esimerkiksi kirjanpidon osalta. Byrokratian lisääntymistä tai tarkastuksen kustannuksia ei kommentoitu yhdessäkään palautteessa.

Yleisin negatiivinen palaute koski ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia, joiden ei katsottu soveltuvan suomalaiseen 'tapaan' tai 'käytäntöön', epäiltiin luottamuspulaa viljelijää kohtaan. Sähköinen tarkastuslomake oli myös palautteen kohteena. Sen osalta toivottiin, että lomaketta kehitetään ja käytetään vasta sen jälkeen, kun se toimii hyvin eikä tarkastusaika pitene. Pitkää tarkastusväliä edelliseen tarkastukseen pidettiin huonona, asioita ehtii unohduttaa. Pienille, vakiintuneille tiloille tosin toivottiin tarkastusta joka toinen vuosi.

Palautteet rehuvalvonnasta

Luomurehutoimijoiden tarkastuksilla kerätään palautetta antamalla toimijalle valmiiksi postimaksettu palautelomake. Palautelomakkeen täytti ja lähetti rehujaostolle 10 luomutoimijaa. Paperilomakkeen lisäksi toimijoilla on mahdollisuus antaa palautetta myös sähköisellä webropol-lomakkeella. Palaute oli erinomaista tai hyvää lukuun ottamatta yhtä palautetta, joka koski ylimääräistä luomutarkastusta. Palautteen antaja totesi palautteessaan, että tarkastus itsessään oli hyvä, mutta aiheutti yllättävyytensä vuoksi erittäin suuria työtehtävien

järjestelyjä ja hankaloitti toimijan normaalia toimintaa. Muutoin toimijat totesivat vapaassa palautteessa tarkastajien olevan asiakasystävällisiä, asiallisia, ammattimaisia ja että tarkastuksesta oli hyötyä toiminnalle.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Ruokavirasto informoi luomutuotannon ehdoista netissä julkaistavilla ohjeilla. Niitä ei pääsääntöisesti uusittu vuoden aikana, vaan tarkoitus oli jo keskittyä v. 2021 voimaan tulevia tuotantoehtoja koskevien ohjeiden valmisteluun. Nettisivuilla on lyhyet ohjeet valvontaan liittymisestä ja luomussa noudatettavista periaatteista. Ruokaviraston sivut julkaistiin heti alkuvuodesta ja Eviran nettisivut suljettiin helmikuusta lähtien. Keväisin viljelijöille lähetetään nk. viljelijäkirje, jossa muistutetaan toimijoita tärkeistä toimista, kerrataan muutoksia ja kerrotaan kuluvan vuoden tarkastusten painopisteistä. Elintarviketoimijoille laaditaan sähköpostilla lähetettävä luomuinfo pari kertaa vuodessa.

5.2 Toimijoille määrätyt toimenpiteet ja korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Kasvintuotanto

Markkinointikieltojen määrä kasvoi neljänneksen vuoteen 2018 verrattuna (Taulukko 11). Kaksi kolmasosaa markkinointikielloista aiheutui luvattomasta tavanomaisen siemenen käytöstä.

Vähäisistä poikkeamista annetut korjauskehotukset määräajassa ja huomautukset jakaantuvat siten, että korjaavista toimenpiteistä 14 % oli luonteeltaan kiireellisiä eli ne sisälsivät määräajan (14 % vuonna 2018).

Lisääntyneistä markkinointikielloista huolimatta havaittujen poikkeamien määrä väheni edelleen. Viljelijöiden määrään suhteutettuna poikkeamia havaittiin 7,2 prosentilla tiloista (7,7 % vuonna 2018). Poikkeamatilastoissa näkyy viljelijöiden huonontunut motivaatio huolehtia ajallaan vaadittujen kirjaamistoimenpiteiden tekemisestä. Vuonna 2019 dokumentointiin liittyvät poikkeamat nousivat ensimmäistä kertaa kaikkein tavallisimmaksi poikkeamalajiksi.

Taulukko 11. Poikkeamista johtuvat toimenpiteet kasvintuotannossa luomutiloille 2019 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2016 – 2018.

Poikkeama	Määräaikainen kielto markkinoida luomutuotteita	Eräkohmainen markkinointikielto	Kehotus	Huomautus	Yhteensä
Luomusuunnitelma	0	3 (0,19)	9 (0,2)	25 (0,5)	37 (0,8)
Lohkomuustiinpanot tai kirjanpito	0	0 (0,0)	16 (0,3)	76 (1,5)	92 (1,9)
Muuntogeenisten organismien käyttö	0	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Rinnakkaisviljely	0	0 (0,0)	1 (0,0)	2 (0,0)	3 (0,1)
Tavanomaisen lisäysaineiston käyttö	0	21 (0,4)	2 (0,0)	61 (1,2)	84 (1,7)
Maan hoito tai viljelykierto	0	3 (0,1)	9 (0,2)	60 (1,2)	72 (1,5)
Kielletyn lannoitteen käyttö tai varastointi	0	0 (0,0)	2 (0,0)	6 (0,1)	8 (0,2)
Lannan käsittely tai käyttö	0	0 (0,0)	1 (0,0)	3 (0,1)	4 (0,1)
Kielletyn kasvinsuojelun käyttö tai varastointi	0	3 (0,1)	0 (0,0)	1 (0,0)	4 (0,1)
Tuotteiden varastointi, jalostus tai kuljetus	0	1 (0,0)	0 (0,0)	8 (0,2)	9 (0,2)
Tuotteiden merkinnät	0	0 (0,0)	3 (0,1)	10 (0,2)	13 (0,3)
Muut	0	2 (0,0)	3 (0,1)	24 (0,5)	29 (0,6)
Annetut toimenpiteet 2019	0	33 (0,7)	46 (0,9)	276 (5,6)	355 (7,2)
Annetut toimenpiteet 2018	0	26 (0,5)	46 (0,9)	306 (6,2)	378 (7,7)
Annetut toimenpiteet 2017	0	30 (0,7)	72 (1,6)	248 (5,6)	350 (7,9)

Eläintuotanto

Eläintuotannon valvonnassa markkinointikieltoja annettiin tuotanto- ja ylimääräisten tarkastusten perusteella 14, kaksi edellisvuotta enemmän (Taulukko 12).

Markkinointikielloista 64 % johtui eläinten alkuperässä ja ulkoilussa todetuista poikkeamista. Markkinointikiellot jakautuivat kymmenen ELY-keskuksen alueelle.

Luonnonmukaisessa tuotannossa tilakoko ja eläinmäärä tilaa kohden jatkavat edelleen kasvuaan, mutta maltillisemmin aiempiin vuosiin nähden. Toiminnan tulisi siten olla suunnitelmua heti valvontaan ilmoittautumisesta lähtien. Toisaalta on havaittavissa toiminnan monimuotoistuminen, yhden toimijan toiminta ei eläintuotannossakaan rajoitu enää yhden ELY-keskuksen alueelle.

Kasvukauden 2018 poikkeuksellinen sääolosuhde heijastui vielä vuoden 2019 toiminnassa, sillä poikkeuslupia tavanomaisen rehun käyttöön kasvinsyöjille myönnettiin yhä keskimääräistä vuotta enemmän. Poikkeukselliset olosuhteet korostavat suunnitelmallisuuden ja varautumisen merkitystä luomukotieläintiloilla: kirjalliset sopimukset yhteistyötilojen kanssa ovat yksi häiriytymättömän toiminnan kulmakivistä. Nautojen kohdalla eri-ikäisten, suurten eläinmäärien laidunnus on yleensä haasteellista. Nautojen ja erityisesti lypsylehmien kohdalla onnistunut ja hyvä laidunnus on keskeinen asia, jota myös kuluttajat arvostavat. Karjakuon kasvaessa sopivien laidunmaiden sijainti tuotantotilan yhteydessä voi osoittautua vaikeaksi toteuttaa. Kirjallisten huomautusten syyt vaihtelevat vuosittain valtakunnallisesti satunnaisesti johtuen mm. valvonnan painopisteistä. Todettujen poikkeamien kokonaismäärän laskulle edellisvuoteen verrattuna (118 kpl → 99 kpl) ei ole yksiselitteistä syytä.

Taulukko 12. Poikkeamista johtuvat toimenpiteet eläintiloilla 2019 (kpl, % luomutiloista) sekä vertailu vuosiin 2016 - 2018.

Poikkeama	Määräaikainen kielto markkinoida luomutuotteita	Eräkohtainen markkinointikielto	Kehotus	Huomautus	Yhteensä
Eläinten alkuperä	0 (0,0 %)	5 (0,5 %)	2 (0,2 %)	2 (0,2 %)	9 (0,9 %)
Siirtymävaihe	0 (0,0 %)	1 (0,1 %)	1 (0,1 %)	2 (0,2 %)	4 (0,4 %)
Ruokinta	0 (0,0 %)	2 (0,2 %)	3 (0,3 %)	11 (1,1 %)	16 (1,5 %)
Eläinsuojat/ulkotilat	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	4 (0,4 %)	9 (0,9 %)	13 (1,3 %)
Ulkoilu	0 (0,0 %)	4 (0,4 %)	3 (0,3 %)	12 (1,2 %)	19 (1,8 %)
Muistiinpanot ja kirjanpito	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,2 %)	23 (2,2 %)	25 (2,4 %)
Tuotteiden jalostus	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,1 %)	1 (0,1 %)
Muut	0 (0,0 %)	2 (0,2 %)	1 (0,1 %)	9 (0,9 %)	12 (1,2 %)
2019	0 (0,0 %)	14 (1,4 %)	16 (1,5 %)	69 (6,7 %)	99 (9,6 %)
2018	0 (0,0 %)	12 (1,2 %)	23 (2,2 %)	83 (8,0 %)	118 (11,4 %)
2017	0 (0,0 %)	9 (0,9 %)	16 (1,6 %)	68 (7,0 %)	93 (9,6 %)
2016	0 (0,0 %)	8 (0,8 %)	18 (1,9 %)	64 (6,7 %)	90 (9,4 %)

Elintarvikkeet

Vuoden 2019 aikana siirryttiin käyttämään sähköistä tarkastuslomaketta, joka omalta osaltaan tuo toiminnan poikkeamat tarkemmin, mikä puolestaan näkyy esim. jäljitettävyyden poikkeamien lukumäärän kasvuna verrattuna edellisiin tarkastusvuosiin.

Luomuelintarvikejalostajien toiminnassa havaittiin yksi vakava, valvonnasta erottamiseen johtanut rikkomus. Yleisimmät poikkeamat, joista toimijoita huomautettiin, liittyivät kirjanpitoon ja hankinta-asiakirjoihin tai niiden dokumentointiin, sekä pakkausmerkintöihin (Taulukko 13). Markkinointikieltoja annettiin vähemmän kuin edellisellä vuonna. Syynä markkinointikieltoihin oli mm. se, että toimija oli ostanut luomuraaka-aineita/-tuotteita valvontaan kuulumattomalta toimijalta, käyttänyt luomussa kiellettyä lisä- tai apuainetta tai unohtanut tulla tuotteen luomuna. Myös muutama kasvinsuojeluainejäämälöydös tehtiin sekä kotimaisen valmistajan tuotteesta että sisämarkkinoilta tulleesta tuotteesta.

Kirjanpidon tehotarkastamista jatkettiin aiemmin käyttöön otetulla menettelyllä, jossa tarkastuksessa todetun puutteen/todettujen puutteiden vuoksi toimijan luomutodistusta jatketaan vain 3 kk ja tänä aikana tehdään kirjanpidon poikkeamia koskeva uusintatarkastus. Myös markkinointikielloista seurasi edellisen vuoden tapaan päivitetyn ohjeistuksen mukainen uusintatarkastus, jossa varmennettiin, että korjaavat toimenpiteet on tehty. Uusintatarkastuksia tehtiin yhteensä 8 kpl.

Lisäksi näytteenotossa otettiin huomioon mahdolliset riskitoimijat eli jos vuositarkastuksella tai jostain muusta lähteestä saatiin tietoa, että toimija ei noudata luomusäädöksiä, toimijalle määrättiin näytteenotto. Nämä näytteenotot eivät johtaneet markkinointikieltoihin tai muihin valvontatoimenpiteisiin.

Taulukko 13. Poikkeamista määrätyt toimenpiteet luomuelintarvikeyrityksille (kpl sekä % toimijoita/valvontakohteita, joita poikkeama koski) vuonna 2019 sekä vertailu 2015 – 2018.

Poikkeama	Määräaikainen kieltomarkkinoida luomutuotteita	Markkinointikielto (erä)	Huomautus / kehoitus	Yhteensä
Hankinta	-	2	48	50
Jalostus	-	1	36	37
Jäljitettävyyttä	-	-	26	26
Kirjanpito	-	1	104	105
Pakkaaminen	-	-	29	29
Pakkausmerkinnät	-	-	79	79
Varastointi	-	-	36	36
Muut*	-	3	33	36
Tuonti	1	2	3	6
2019	1	10	400 (51,1 %)	404 (51,5%)
2018	1	12 (1,6 %)	305 (40,7 %)	318 (42,4 %)
2017	-	7 (0,9 %)	377 (49,2 %)	384 (51,8 %)
2016	-	11	279 (44,8 %)	290 (41,6 %)

* muut osioon sisältyy mm. luomusuunnitelma, alihankintasitoumukset ja Tullilaboratorion kasvinsuojeluainejäämät

Rehujen valmistus

Rehujen valvonnassa lievästi poikkeamista, kuten etiketeissä havaitut pienet puutteet tai toiminnankuvauksen täsmennys, annetaan korjauskehoitus, jonka noudattaminen tarkastetaan seuraavalla tarkastuskäynnillä.

Ne toimijat, joiden toiminnassa on todettu poikkeamia, priorisoidaan seuraavana vuonna tarkastusaikataulussa ensimmäisiksi tarkastuskohteiksi. Toimenpiteellä edistetään korjaavien toimenpiteiden kuntoon saattamista. Useimmat toimijat korjaavatkin puutteet nopeasti. Vakavammista poikkeamista määrätään korjaava toimenpide ja kehoitus raportoida sen toimeenpano määräajassa valvonnalle. Luomurehuvälvönnän tarkastuskäynnillä tarkastaja käy toimijan kanssa läpi edellisessä tarkastuksessa todettujen poikkeamien korjaukset. Menettelyllä on tarkoitus varmistaa, että puutteet on korjattu, ja että toimija on ymmärtänyt, mistä

korjaava toimenpide on seurannut. Tämä parantaa valvonnan vaikuttavuutta. Vuonna 2019 ei todettu yhtään vakavaa poikkeamaa, eikä annettu markkinointikieltoja.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Luomuvalvonnan kuuluvien toimijoiden toiminta kyettiin tarkastamaan valvontasuunnitelman mukaisesti. Tähän käytetty työaika ELY-keskuksissa ja Ruokavirastossa vastasi 41 henkilötyövuotta, josta maksullisen tarkastustoiminnan osuus oli 22 htv (Taulukko 14). Tämän lisäksi Ruokavirasto osti tarkastuspalveluja noin 80 valtuutetulta tarkastajalta. Kustannus tarkastusten ostosta vastaa noin 20 henkilötyövuoden kustannusta. Luomuvalvonnan resursseista käytetään karkeasti kolmasosa maksuttomaan toimintaan, eli koulutuksiin, kehittämiseen ja neuvontaan, kolmasosa tarkastuksiin sekä kolmasosa virastojen maksulliseen toimintaan.

Taulukko 14. Luomuvalvonnan resurssit vuosina 2017 – 2019.

	2017	2018	2019
Luomuvalvonnan kokonaistyöpanos (htv)	33,8	38	41
Ruokavirasto, josta	11,8	12	13
Ruokaviraston maksullinen valvonta htv	3,8	2,6	2,6
ja maksulliset analyysit htv	1	0,3	0,2
ELY-keskus, josta	22	26	28
ELY:n maksullinen htv	16	16	19

Valvonnasta perittävien maksujen kustannusvastaavuus

Luomuvalvonnasta perittävien maksujen kustannusvastaavuus oli 108 % (Taulukko 15). Suurimmat erot kustannuksissa kahteen edelliseen vuoteen verrattuna olivat ELY-keskusten työajoissa ja Ruokaviraston laboratorioden kustannuksissa. ELY-keskuksissa työkustannus nousi 115 000 eurolla. Ruokaviraston laboratorioden kustannusten aleneminen johtuu analyysikustannusten muuttuneesta laskentatavasta, analysoitavien näytteiden määrä ei sen sijaan ole merkittävästi muuttunut. Luomuviljan näytteenotto on edelleen kyetty järjestämään kustannustehokkaasti viljan vastaanottopisteissä.

Taulukko 15. Maksullisen luomuvalvonnan kustannukset vuosina 2017 – 2019, 1000 euroa, sekä maksujen kustannusvastaavuus.

	2017	2018	2019
Ruokavirasto	471	482	512
Ruokaviraston laboratoriot	90	65	11
Tarkastus, ostopalvelut	1140	1276	1291
ELY- keskus	961	942	1057
Yhteensä	2782	2765	2872
Luomuvalvonnan maksujen kustannusvastaavuus	111 %	112 %	108 %

Tehokkuus

Resurssien käytön tehokkuutta mitataan vertaamalla työmäärää, eli luomuvalvonnan suoritteiden lukumäärää, käytettyihin työtunteihin ja muihin kustannuksiin.

Mittari suoritteiden lkm/kokonaistyoäpanos kertoo koko toiminnan tehokkuuden kehityksestä. Luku maksullinen toiminta €/suorite kertoo maksullisen toiminnan tehokkuuden muutoksesta (Taulukko 16). Molempiin lukuihin heijastuu se, että suoritteiden lukumäärä oli pienempi kuin kahtena edellisellä vuonna. Tämä johtuu mm. siitä, että uusia maataloja ei liittynyt valvontaan, mutta myös siitä, että poikkeuslupia haettiin edellisvuosia vähemmän.

Keskimääräinen kustannus per suorite oli 332 euroa, joka on 12 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia, työläimpiä ovat näytteet, tarkastukset ja vientisertifikaatit.

Taulukko 16. Luomuvalvonnan resurssit ja tehokkuus vuosina 2016 – 2018.

Mittari	2017	2018	2019
Suoritteita (kpl) joista	9476	9339	8652
- ELY	8341	7862	7237
- Ruokavirasto	1135	1179	1113
- näytteet ELY ja Ruokaviraston luomuvalvonta		298	302
Luomuvalvonnan työpanos *(htv)	34	38	41
Suorite (kpl)/työpanos (htv)	278	246	211
Maksullinen toiminta, €/ suorite (kpl)	266	296	332

*sisältää maksullisen ja maksuttoman toiminnan sekä virastojen yleishallinnon htv, eli vyörytyksen.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

1. Digitalisointi. Vuoden 2020 aikana on tarkoitus tuottaa sähköinen asiointikanava luomuviljelijöille, jonka kautta he voivat hakea eräitä poikkeuslupia. Tämä helpottaa luomutoimijoiden asiointia viranomaisen kanssa. Lisäksi sähköiset lupahakemukset ja valvonnalle tehtävät ilmoitukset helpottavat ja nopeuttavat käsittelyä ELY-keskuksissa. Tulevina vuosina sähköistä asiointia ja luomutarkastussovellus Luovaa on tarkoitus jatkokehittää niin, että toimija voisi itse tallentaa omia pohjatietojaan tarkastusta varten. Tarve on todettu ja kuvattu mm. Etelä-Savon palvelumuotoiluhankkeessa v 2017. Kaikissa sähköisen asiointin hankkeissa tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentämistä.
2. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/848 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä aletaan soveltaa tammi-kuussa 2021 ja uutta yleistä valvonta-asetusta (EU) 625/2017 jo syksyllä 2019. Molemmat vaativat luomuvalvontaprosessin sopeuttamista ja uudistamista.
3. Pandemian vuoksi alkuvuonna 2020 aloitettua kokeilua ja tapaa toteuttaa tarkastus etäkommunikointivälineiden avulla hyödynnetään uutena valvonnan menetelmänä. Tällä voidaan esimerkiksi varmistaa, että toimija, jonka luona ei välivuosina tehdä fyysistä

tarkastusta, on noudattanut tuotantoehtoja. Sähköinen asiointikanava voi myös mahdollistaa toimijan omatarkastuksen toimittamisen valvontaviranomaiselle.

4. Luomutoimijoiden toiminnot monipuolistuvat ja monimutkaistuvat, mikä edellyttää tarkastajilta laajempaa, syvempää ja yksityiskohtaisempaa luomutuotantoehtojen osaaamista ja soveltamista. Perinteisen vuotuisen tarkastajakoulutuksen lisäksi toteutetaan tarvittaessa tallennettavia Skype-koulutuksia aiheista, jotka ovat osoittautuneet haastaviksi valvonnassa. Mahdollisuuksien mukaan järjestetään pienryhmäkoontumisia tarkastajille.
5. Monivuotinen toimenpide valvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi on vuosina 2020 - 2022 petosten ennaltaehkäisy. Kriittisen menestystekijän lähtötilannetta ja kehitystä raportoidaan jatkossa arvioinnilla ABCD. Kaikissa tarkastuksissa v. 2020 painopisteenä on dokumentoinnin kuvaus yrityksen/maatilän luomusuunnitelmassa. Arvioidaan, onko luomusuunnitelma riittävä kirjanpidon, tuotevirtojen ja taseen osalta ja noudattaako toimija itse luomusuunnitelmaansa, eli onko hän tehnyt kuvattuja kirjauksia sekä säilyttänyt niitä tukevat asiakirjat.

Taulukko 17. Suunnitellut toimenpiteet luomuvalvonnan kehittämiseksi 2020 – 2023.

Toimenpide	Toteuttamisvuosi			
	2020	2021	2022	2023
1. Sähköiset palvelut ja hallinnollisen taakan vähentäminen	x	x	x	x
2. Valvonta-asetuksen ja EU:n luomuasetuksen edellyttämät muutokset valvontaan. mm ylimääräisten tarkastusten kasvattaminen 10 %:iin	x	x	x	x
3. Valvontaprosessin kehittäminen, mm korvataan osa toimijan luona tehtävistä tarkastuksista nk. varmennuksella		x	x	
4. Tarkastajien osaaminen	x	x	x	
5. Monivuotien toimenpide: petosten ennaltaehkäisy	x	x	x	x