

LUONNOS KESKUSTELUJEN POHJAKSI

Ehdotus alkutuotannon luomuvalvonnan keskittämisestä ja muusta kehittämisestä

Valvonnan ongelmat luomun kasvun esteenä

Luomubyrokratia nousee tutkimuksissa vuodesta toiseen yhdeksi keskeiseksi esteeksi luomun kehittymiselle Suomessa. Luomubyrokratia on vyyhti, jossa yhdistyvät ja monesti myös sekoittuvat maatalouden tukijärjestelmän, elintarvikelainsäädännön ja luomulainsäädännön vaatimukset sekä luomun myötä lisääntyvä valvonta.

Luomusäädökset ovat olennainen osa luomua ja luomuvalvonnan ensisijainen tarkoitus on turvata kuluttajille aidot luomutuotteet. Säädökset ja niiden valvonta ovat luomualan toimijoiden mielestä luomun vahvuus. Ongelmia aiheutuu kuitenkin EU:n luomusäädösten suomalaisista ja tapauskohtaisista tulkinnoista käytännön valvontatilanteissa. **Keskeisiä toimijoiden kokemia ongelmakohtia ovat seuraavat: 1. lisääntynyt kirjanpitovelvoite; 2. tulkintojen vaihtelevuus eri vuosina ja eri alueilla; 3. epäselvät ohjeet, tarkastuspöytäkirjat ja – päätökset; 4. päätöksistä valittaminen ja 5. aikataulujen venyminen.**

Ongelmat koskettavat eniten alkutuotantoa ja siellä erityisesti kotieläintuotantoa, mutta myös muut luomuarvoketjun toimijat kohtaavat ongelmia.

Luomun kehittyminen edellyttää, että koettuihin ongelmiin haetaan myös rakenteellisia ratkaisuja. Tämä ehdotus perustuu **Luomuvalvonta pakollisesta rutiinista vahvuudeksi luomueläintiloilla**–hankkeen keräämään aineistoon, luomun ketjubarometrin tuloksiin sekä luomun arvoketjuryhmien jäsenten näkemyksiin.

Ely-keskusten tekemä luomuvalvonta

Vuonna 2015 ely-keskusten valvonnassa oli 4255 maatilaa ja 67 muuta viljelmää, joita ovat kasvihuoneet ja sienimöt. Lisäksi ely:t valvovat maatilojen omien tuotteiden pakkaamista ja kauppakunnostusta, ns. ”alhaisen jalostusasteen valmistustoiminta”, mutta näiden toimijoiden lukumäärä ei ilmene tilastoista. Vuonna 2014 eläintuotannon luomuvalvonnassa oli 764 kotieläintilaa, joiden lisäksi 61 toimijalla oli mehiläistarhausta. Ely-keskuksissa käsitellään vuodessa noin 1200 lupahakemusta. Näistä tuhat on tavanomaisen siemenen käyttö lupia, 50 eläintuotantoon liittyviä lupia ja loput siirtymävaiheen lyhentämisen ja rinnakkaisviljelyn lupia.

Kaikki Suomen 15 ely-keskusta ovat itsenäisiä valvontaorganisaatioita. Nykyisellään valvonta toteutetaan tilan sijaintikunnan mukaan määräytyvässä ely-keskuksessa. Evira ohjaa toimintaa sekä kouluttaa ja valtuuttaa tarkastajat tekemään tarkastuksia. Ely-keskukset lähettävät Eviran valtuuttamat luomutarkastajat valvottavan toimijan tiloissa tehtäviin tarkastuksiin. Ely-keskuksen luomuvalvonta tekee tarkastuksen perusteella päätöksen siitä, onko toimija noudattanut luomusäädösten ohjeita ja antaa luomutodistuksen (=asiakirjaselvityksen), jonka perusteella toimija voi myydä tuotteitaan luomuna. Samalla maatilat, jotka ovat tehneet maataloustukijärjestelmän luomusitoumuksen, saavat tiedon siitä täyttyvätkö kuluvan vuoden luomukorvauksen maksamisen edellytykset. Jos luomuvalvonnassa havaitaan puutteita, jotka johtavat markkinointikieltoon tai toistuvaan huomautukseen, tieto näistä annetaan elyn tukivalvontaosastolle tutkittavaksi.

LUONNOS KESKUSTELUJEN POHJAKSI

Tavoitteena yhtenäiset tulkinnat sekä kehittyvä luomuala

Valvonnan keskittämisen tavoitteena tulee olla valvonnan parantaminen yhtenäistämällä tulkintoja eri alueilla, parantamalla osaamista ja sujuvoittamalla toimintaa. Luomuvalvontaan liittyvät toimijat pääosin maksavat luomuvalvonnan kustannukset, joten he haluavat valvonnan olevan luotettavaa ja oikeudenmukaista, mutta myös toimivaa ja tehokasta.

Luomu on erityisasiantuntemusta vaativa ala. Tarkastaminen ja päätösten tekeminen vaativat sekä luomusäädösten että tarkastettavan toimialan tuntemusta. EU:n säädökset ovat osittain hyvinkin tarkkoja, mutta toisaalta jättävät joihinkin asioihin myös erilaisten olosuhteiden mukaista tulkinnanvaraa. Tämän tulkinnan tulee olla yhtenäinen koko maassa, jotta toimijoita kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tasavertaisesti. Tulkinnan tulee olla myös toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen, kustannustehokas, mutta samanaikaisesti säädösten ja luomun periaatteiden mukainen. Tulkintojen tulee sallia myös uusien asioiden kokeilemisen ja innovatiivisuuden, jotta luomuala voisi myös kehittyä.

Tämä ehdotus perustuu siihen, että luomun asiantuntemus säilyy kaikkien ely-keskusten alueilla, mahdollisimman lähellä toimijoita ja niin, että luomuasiantuntemusta on käytettävissä myös ely-keskusten muiden tehtävien hoitamiseen, kuten elinkeinojen edistämisen.

Luomussa on kuitenkin useita erikoisosaamista edellyttäviä tuotannonhaaroja, joissa keskittäminen harvempiin ely-keskuksiin parantaisi nykyistä tilannetta. Kun tapauksia tulee yhtä tarkastajaa ja yhtä päätöksentekijää kohti useampia, on ammattitaidon ylläpitäminen ja yhtenäisten tulkintojen todennäköisyys parempi kuin 15 ely-keskuksen hoitaessa asiaa.

Viranomaisilla on tiedonantovelvoite, joka koskettaa myös luomua. Luomuun siirtyminen, erityisesti jos siihen liittyy investointeja, aiheuttaa toimijalle taloudellisen riskin. Tämän vuoksi päätöksen pohjaksi tarvitaan luotettavaa tietoa sääntöjen tulkinnasta ko. tilanteessa jo ennen investointien aloittamista. Tiedonsaanti erityisesti erikoisalojen osalta todennäköisesti paranee keskittämisen myötä.

Keskittämisen tavoitteena tulee myös olla käsittelyaikojen lyhentäminen sekä tiedonsaannin turvaaminen myös lomien aikana. Keskittämisessä on myös huomioitava työn mielekkyys ja tarkastajien sekä elyjen luomuasiantuntijoiden motivaation ylläpitäminen sekä ruotsinkielisen palvelun turvaaminen.

Keskittämisen lisäksi ehdotamme myös muita toimenpiteitä, jotka ovat tuleen asian selvittelyvaiheessa esille. Ne lisäävät keskittämisen myönteisiä vaikutuksia tai eliminoivat sen mahdollisia mukaan tuomia riskejä.

Ehdotus keskittämisestä

Luomupeltoviljelyn valvonta säilyy kaikissa ely-keskuksissa.

Peltoviljelyä harjoittavia toimijoita on eniten ja niitä on kaikkien ely-keskusten alueella. Peltoviljelyllä tulkinnanvaraisia asioita on vähän ja siksi sen keskittämisellä ei saataisi merkittävää parannusta nykytilanteeseen.

Tuotannonhaarat, joissa luomuvalvonta tulisi keskittää

Ohessa on lueteltu ne tuotannonhaarat, joissa keskittäminen on tarpeen. Kuhunkin keskittymään tulee vastuuttaa **vähintään kaksi luomuvalvonta-asiantuntijaa**.

Sikatalous ja siipikarjanhoito

Laajuus: vuotuistarkastuksien päätöksiä noin 50 vuodessa. 35 munintakanalaa, 10 sikatilaa ja 10 lihasiipikarjatilaa, alkutarkastuksia 5-10 vuodessa.

LUONNOS KESKUSTELUJEN POHJAKSI

Erityiskysymyksiä: monimuotoinen lihasiipikarjan kasvatus (hanhet, broilerit, kalkkunat, laidunkukot) ja emolintujen kasvatus sekä poikaskasvatus ovat parhaillaan kehittymässä olevia aloja, jotka vaativat erityistä huomiota ja ongelmanratkaisukykyä

Lihaeläimet, emolehmätuotanto ja lammastalous

Laajuus: vuotuistarkastuksien päätöksiä noin 500, alkutarkastuksia 30-40 vuosittain. Emotilat 440, lammastilat 150.

Erityiskysymyksiä: ajankohtaiset erityiskysymykset: syyskaritointi ja syyspoikivat emolehmät, biisonit ja ylämaan karja, jotka kasvatetaan pelkästään ulkona, 24 kk:n siirtymämenettely, yhteistyötilojen laiduntamisen järjestelyt sujuvalla tavalla, suojavyöhykkeet ja perinnebiotoopit

Lypsylehmät ja lypsyvuohet

Laajuus: nyt yhteensä 160 vuotuistarkastusta, alkutarkastuksia 5-10 vuosittain; vuohet 10, lypsykarjat 150

Erityiskysymykset: ruokinnan erityiskysymykset, esim. max väkirehua 50% lypsykauden alussa, useita eläinryhmiä, joille erikseen rehukirjanpito; parsinavetan salliminen poikkeusluvalla ja vaihe, jossa parsinavetasta laajennetaan pihattoon

Puutarhatuotanto, kasvihuonetuotanto ja sienimöt sekä luomukeruualueet

Laajuus: erityisosaamista tarvitaan siemen- ja lisäysaineistojen osalta

Erityiskysymykset: keruutuotantoalueiden valvonta vaatii kehitystyötä ja erikoistumista, ainakin silloin kun on kyse selvittäjä-mallista

Mehiläistarhaus

Laajuus: vuotuistarkastuksien päätöksiä noin 60, alkutarkastuksia noin 5 vuosittain

Erityiskysymykset: on alueita, joilla on paljon ja sellaisia, joilla ei juurikaan.

Uudet, tulevat tuotannonalat

Laajuus: Luomun kasvaessa ja kehittyessä tulee uusia tuotannonaloja, jotka vaativat erikoisosaamista.

Erityiskysymykset: Näiden osalta vastuu ely-keskus tulisi päättää siinä vaiheessa, kun asia tulee ajankohtaiseksi.

Tarkennukset

Keskitettävien tuotannonhaarojen osalta peltoviljely tulee valvoa samassa ely-keskuksessa kuin kotieläintuotanto. Luomusitoumuksen käsittely on syytä pitää samassa ely-keskuksessa kuin missä on tilan maataloustukien käsittelypaikka.

Muut ehdotukset

keskittäminen yksinään ei riitä, vaan luomuvalvonnan sujuvoittamiseksi tarvitaan myös muita muutoksia.

Tietojärjestelmien parantaminen

Luomuvalvonnassa keskeistä on dokumentointi. Jos tietoja joudutaan kirjaamaan useaan eri paikkaan, se on työlästä, kallista ja turhauttavaa. Ely-keskuksissa luomuvalvonnan työajasta menee iso osa tietojen siirtämiseen paperisilta lomakkeilta ELMO-järjestelmään. Tämä työ on puuduttavaa, mikä vähentää ammattitaitoisten henkilöiden kiinnostusta luomuvalvontaan. Tarkastusdokumenttien digitalisointi myös osaltaan yhdenmukaistasi tarkastuksia ja mahdollistaisi nopeamman ja kattavamman tilastotiedon saannin ja sen laajemman hyödyntämisen luomualan kehittämiseksi.

Luomuvalvonta tulee digitalisoida ja luomuvalvonnan nykyinen tietojärjestelmä ELMO tulee saada yhteensopivaksi Mavin muiden järjestelmien kanssa.

LUONNOS KESKUSTELUJEN POHJAKSI

Tulkintojen tarkoituksenmukaisuuden ja toteutuskelpoisuuden arviointi

Eviran tehtävänä on suunnitella, ohjata ja kehittää luomuvalvontaa. Sen roolina on myös tehdä tulkintoja EU:n luomusäädösten soveltamisesta Suomessa. Jotta tulkinnat mahdollistaisivat tarkoituksenmukaisen toiminnan ja luomun kehittämisen, tulisi tuotantoehtojen tulkintojen arviointia ja soveltamisratkaisuja varten muodostaa valtakunnallinen asiantuntijaryhmä. Asiantuntijaryhmä kokoontuu tarvittaessa vähintään kerran vuodessa ennen tuotantoehtojen päivittämistä. Tuotantoehdot ja tarkastajien käsikirjat päivitetään vuosittain 31.8. mennessä, tulevat voimaan 1.5. seuraavana vuonna ja pysyvät muuttumattomina seuraavaan vuotuispäivitykseen asti.

Jos toiminnan sujuvuuden tai uusien tuotantoratkaisujen vuoksi on tarpeen valvontakaudella täsmentää tulkintoja, Evira kutsuu asiantuntijaryhmän koolle keskustelemaan asiasta. Jos tulkintaan tulee muutos, Evira tiedottaa siitä laajasti monia kanavia käyttäen.

Seuraamusten selkeys ja läpinäkyvyys

Eviran suunnittelema ”liikennevalomalli” luomusäädösten poikkeamien seuraamuksista on hyvä lähtökohta seuraamusten selkeyttämiseksi. Se tulee arvioida yhdessä em. ryhmän kanssa ja ottaa käyttöön.

”Liikennevalomalli” tulee olla julkinen, jotta kaikki tietävät miten valvonta toimii.

Tarkastuspöytäkirja tulee käydä yhdessä lävitse viljelijän kanssa. Siihen on selkeästi merkittävät poikkeamat ja niiden vakavuus ”liikennevalomallin” mukaisena. Viljelijän allekirjoituksen jälkeen tarkastuspöytäkirjaan ei ilman viljelijän tietämättä saa tehdä muutoksia tai siihen lisätä muuta tietoa.

Päätöksiin on selkeästi merkittävät ”liikennevalomallin” mukaisesti huomautuksen syy ja sen vakavuus (edellyttääkö ja mitä toimenpiteitä) sekä markkinointikiellon peruste.

Sovittelulautakunta

Mikäli toimija kokee päätöksen kohtuuttomana, tulee virallisen valitusmenettelyn (korkein hallinto-oikeus) ohkeen ottaa käyttöön ns. sovittelulautakunta. Sen edustajien tulee olla neutraaleja henkilöitä, jotka kuulevat asian osapuolia ja antavat oman arvionsa seuraamuksen oikeudenmukaisuudesta.

Asiakaspalautejärjestelmän luominen osaksi valvontaa

Luomuvalvonnasta tulee toimijoilta palautetta myös valvojien ”virheitä hakevasta” asenteesta. Eviran tehtävä on auditoida valvoja ja siten varmistaa heidän asiantuntemuksensa ja soveltuvuutensa tehtävää. Tämän ohella olisi erinomaista, että Evira kehittäisi luomuvalvonnan asiakaspalautejärjestelmän. Siihen olisi mahdollista nimettömänä kommentoida kokemuksia valvonnasta ja antaa kehittämissuhteita. Tämä tulisi olla osana vuotuista valvontaraporttia. Tämän myötä voitaisiin saada tietoa siitä, paraneeko valvonta, kuinka laajaa ongelmien kokeminen on ja missä asioissa valvontaa erityisesti tulisi kehittää.