

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2010

Evira/1170/0411/2011



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 31.5.2011

Eläinten terveys- ja hyvinvointi

Hyväksyjä Jaana Mikkola

Esittelijä Anssi Welling

Lisätietoja Anssi Welling

Sisällysluettelo

1 VALVONNAN SUUNNITELMALLISUUS JA SEN TOTEUTUMINEN	4
2 TOIMIJOIDEN LAINKUULIAISUUS JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS	4
2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien yleisyys ja tyyppi	4
2.2 Todettujen säännöstenvastaisuuksien analyysi	5
2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen	5
2.2.2 Todetuista säännöstenvastaisuuksista seuraavien riskien luonne	6
2.2.3 Todettujen säännöstenvastaisuuksien perimmäiset syyt	6
3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	6
4 KORJAAVAT TOIMENPITEET (TOIMET TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI)	6
4.1 Toimijoille annetut seuraamukset ja korjaavat toimenpiteet	6
4.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	7
5 ARVIO VALVONNAN ONNISTUMISESTA	7

1 VALVONNAN SUUNNITELMALLISUUS JA SEN TOTEUTUMINEN

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin, sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vuosittainen valvontavelvoite on vähintään 5 % kaikista nauta-, siika- sekä lammas- ja vuohieläinten pitäjistä. Vuoden 2010 osalta valvontavelvoite täyttyi. ELY- keskusten tulossopimukseen vuodelle 2010 arvioitiin valvottavien tilojen kokonaismääräksi 1223 tilaa. Huhtikuussa (4.4.2011) saadun seurantaraportin mukaan valvottuja tiloja oli yhteensä 1148 kpl. Tässä vaiheessa keskeneräisiä valvontoja oli kuitenkin vielä 101 kpl. Vuoden 2010 valvottujen tilojen lopullinen kokonaismäärä tulee olemaan lähellä arvioitua määrää.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnoista raportoidaan vuosittain komissiolle yhdessä muiden täydentävien ehtojen valvontojen kanssa. Täydentävien ehtojen osalta eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontamäärät ja tulokset raportoidaan vain niiden tilojen osalta, jotka ovat hakeneet EU:n suoria maataloustukia tai maaseudun kehittämistukia. Tämä selittää eron valvottujen tilojen määrässä perusvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan välillä. Vuoden 2010 tulosten raportointi tapahtuu kesällä 2011. Taulukossa 1. esitetyt tiedot ovat 1.4.2011 tilanteen mukaiset alustavat valvontamäärät.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvontamäärät eläinlajeittain 2010.

	Suorien tukien hakijat	Paikan päällä tehdyt tarkastukset	
	lkm	lkm	%
Naudat	15656	762	4,9 %
Siat	2106	112	5,3 %
Lampaat ja vuohet	904	107	11,8 %
Yhteensä	18666	981	5,3 %

2 TOIMIJOIDEN LAINKUULIAISUUS JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien yleisyys ja tyyppi

Eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä valvonnan havainnot jaetaan neljään eri luokkaan: 1) kunnossa 2) lieviä puutteita, jotka korjattu valvonnan yhteydessä 3) vakavia puutteita ≤ 20 % eläimistä 4) vakavia puutteita > 20 % eläimistä.

Vuonna 2010 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia (2, 3 tai 4) yhteensä 47,5 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (545 tilaa). Näistä 398 tilalla puutteet olivat lieviä. Lopuissa 12,8 %:ssa valvotuista tiloista (147 tilaa) puutteet olivat vakavia ja niistä aiheutui tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikkaa koskeva siirtokielto (tilanne 4.4.2011, taulukko 2).

Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan havainnot 2010.

	Havainto				Yhteensä
	1	2	3	4	
Naudat	450	325	98	9	882
Siat	100	37	1	0	138
Lampaat	53	36	35	4	128
Yhteensä	603	398	134	13	1148

Täydentävissä ehdoissa havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutuu tukiseuraamuksia, jotka on jaoteltu prosenttiluokittain. Seuraamusta arvioitaessa otetaan huomioon tilalla tehdyn valvonnan havaintojen laajuus, vakavuus ja jatkuvuus. Perusluokat ovat 0 %, 1 %, 3 % ja 5 %. Merkinnän ja rekisteröinnin osalta (1.4.2011 tilanteen mukaan) vuonna 2010 tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa tuli yhteensä 123 tilalle (taulukko 3).

Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2010.

	Laiminlyönti 0 %		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		Kaikki yht.
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	17	2,2 %	21	2,8 %	29	3,8 %	20	2,6 %	87
Siat	2	1,8 %	9	8,0 %	2	1,8 %	3	2,7 %	16
Lampaat ja vuohet	1	0,9 %	5	4,7 %	8	7,5 %	6	5,6 %	20
Yhteensä	20	2,0 %	35	3,6 %	39	4,0 %	29	3,0 %	123

Noin kolmasosa annetuista eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamuksista oli 3 % laiminlyöntejä, jota myös pidetään lähtökohtana täydentävien ehtojen seuraamuksia määriteltäessä. Vuonna 2010 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 13 valvotulla tilalla. Laajennusten kautta, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta, tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi vuonna 2010 lisäksi 154 tilaa (nautatiloja 108, sikatiloja 29 sekä lammas & vuohitiloja 17, tilanne 1.4.2011). Tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä ei 1.4.2011 saadun raportin perusteella valvonnoissa todettu vuonna 2010.

2.2 Todettujen säännöstenvastaisuuksien analyysi

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja, valvontojen etenemistä, sekä valvontatuloksia seurataan pääasiassa koko maan tasolla. Esimerkiksi valvontavelvoitteiden täyttymisessä ei oteta kantaa valvontojen alueelliseen jakautumiseen, vaan velvoitteen tulee täytyä jäsenvaltion tasolla.

Vuoden 2010 alustavien valvontatulosten perusteella nautojen sekä lampaiden ja vuohien osalta yleisimmät tiloilla havaitut puutteet olivat korvamerkkipuutteita. Lampaiden ja vuohien osalta merkittävä osa havaituista puutteista liittyi lisäksi tilojen rekisteritietojen ajantasaisuuteen. Lammas- ja vuohirekisteri otettiin käyttöön vuonna 2008. Sikatiloilla yleisimmät vuonna 2010 havaitut puutteet liittyivät pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen.

2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen

Vuoden 2010 alustavat tulokset eivät poikkeaa juurikaan aiempien vuosien tuloksista. Koko maan tasolla valvonnassa havaittujen puutteiden sekä täydentävien ehtojen seuraamusten määrät ovat vähentyneet hieman. Selkein muutos näkyy täydentävissä ehdoissa annettavan 0 % seuraamusten määrän vähenemisenä vuodesta 2009 vuoteen 2010 (50 → 20 kpl). Tämä muutos johtuu täydentävien ehtojen ohjeistuksen muutoksesta vuodelle 2010. Kyseiseen 0 %:n seuraamuksen antamiseen liittyen läänineläinlääkäreitä ohjeistettiin käyttämään tarkkaa harkintaa sen suhteen onko kyseessä todella lievät puutteet ottaen huomioon rikkeiden laajuus, vakavuus ja jatku-

vuus, sekä lisäksi ovatko puutteet luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan mahdollisesti määräajassa korjata. Vuodesta 2010 alkaen määräaikana (2 vkoa) korjatut lievät puutteet on voitu jättää 0 %:n arvoiseksi.

2.2.2 Todetuista säännöstenvastaisuuksista seuraavien riskien luonne

Vuoden 2010 tulosten perusteella ei voida todeta varsinaista riskitason kohoamista. Todetuista säännöstenvastaisuuksista suurimman riskin eläinten jäljitettävyydelle ja sitä kautta elintarviketurvallisuudelle aiheuttivat pahimmat yksittäistapaukset, joissa eläinten merkintään ja rekisteröintiin liittyvät lakisääteiset vaatimukset oli jätetty noudattamatta. Kyseisissä tapauksissa oli lisäksi lähes poikkeuksetta kyse myös eläinten hyvinvointiin ja terveyteen liittyvistä vakavista ongelmista.

2.2.3 Todettujen säännöstenvastaisuuksien perimmäiset syyt

Havaittujen säännöstenvastaisuuksien löytymiseen ei ole olemassa mitään selvää yleistä syytä tai säännönmukaisuutta. Rikkomusten suhteellisen korkean määrän selittää varmasti osaltaan selkeä lainsäädäntö, sekä ennen kaikkea tehokas riskiperusteinen valvonta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännön valvonnassa ei käytännössä ole varsinaista tulkinnan varaa, pienetkin puutteet ja rikkeet kirjataan ylös.

3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Vuonna 2010 auditointiin eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan päätöksenteon aluehallintovirastossa nautaeläinten osalta. Kehittämiskohteina tuli esille aluehallintovirastojen toimivallan selvittäminen ja selkeyttäminen suhteessa ELY-keskuksiin, sekä aluehallintoviraston sisäisten sijaisjärjestelyjen toimimattomuus. Positiivisia havaintoja olivat yhteistyön joustavuus ja sujuvuus Eviran ja ELY:n kanssa, päätöksentekoprosessin selkeys, ohjeistusten noudattaminen sekä valvontatietojen arkistointi. Varsinaisia korjaaviin toimenpiteisiin aiheuttavia poikkeamia ei auditoinnissa löytynyt.

4 KORJAAVAT TOIMENPITEET (TOIMET TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI)

4.1 Toimijoille annetut seuraamukset ja korjaavat toimenpiteet

Seuraamusten määrä ja jakautuminen luokkiin on kuvattu kappaleessa 2.1. taulukot 2 ja 3.

Kaikille nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohieläintenpitäjille on omat eläinlajikohtaiset merkitsemisen ja rekisteröinnin oppaansa. Vuosittain päivitettävissä oppaissa on kunkin eläinlajin osalta lueteltu vaatimukset, joita kyseisen eläinlajin pitäjän tulee noudattaa. Lisäksi oppaissa on mm. tietoa korvamerkkien tilaamisesta ja kiinnittämisestä. Eläinlajikohtaiset oppaat löytyvät Eviran internetsivuilta Eläimet-osion alta.

Eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vaatimuksista eläintenpitäjät saavat tietoa Maaseutuviraston (Mavi) vuosittain julkaisemasta hakuoppaasta, sekä harvemmin päivitettävistä viljelijäoppaista. Hakuopas lähetetään vuosittain kaikille tiloille. Eläintenpitäjillä on lisäksi mahdollisuus saada maksullista, tuettua koulutusta täydentävistä ehdoista tilaneuvontajärjestelmän kautta.

4.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Vuoden 2010 osalta merkittävimpiä toimia valvonnan tehostamiseksi oli valvontojen kohdentaminen yhä enemmän riskituloille. Riskianalyysojen tehokkuuden analysointi ja arviointi tehtiin Mavissa. Lisäksi valvontoja pyrittiin kohdistamaan myös sellaisiin tuottajiin, jotka muuten saattaisivat jäädä vähemmälle riskille, esim. tuottajiin, jotka eivät olleet hakeneet tukia, sekä lypsykarjataloille. Maaliskuussa 2010 eläinvalvontapäivillä luotiin katsaus tulevaan vuoteen sekä koulutettiin ELY- keskusten tarkastajia vuoden 2010 valvontoihin. Vuoden 2010 aikana pidettiin myös tilaisuuksia ELY- keskusten eläinvalvontavastaavien kesken tarkoituksena yhtenäistää valvonnan käytäntöjä koko maan osalta. Lisäksi järjestettiin kokouksilaisuuksia täydentävien ehtojen osalta läänineläinlääkärien ja ELY- keskusten koordinaattoreiden kanssa.

Tulevaisuudessa yhteistyötä Mavin kanssa pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään. Valvontasuojien linjauksia ja tulkintoja yhtenäistetään niiltä osin kuin se lainsäädännön puitteissa on mahdollista. Lisäksi valvonnan koulutus- ja keskustelutilaisuuksia järjestetään yhdessä, tavoitteena mahdollisimman yhtenäiset valvonnan linjaukset koko maan tasolla.

ID- valvontasovelluksen valvonnan seurantaraportteja kehitetään tuottamaan yhä tarkempaa tietoa valvonnoissa havaituista puutteista. Seurantaraporttien kehittämisen alustava aikataulu on loppuvuosi 2011 - alkuvuosi 2012.

5 ARVIO VALVONNAN ONNISTUMISESTA

Alustavien vuoden 2010 valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnan määrälliset tavoitteet saavutettiin (osa valvonnoista on edelleen kesken). Valvonnan vähimmäisvelvoite 5 % saavutettiin kaikkien eläinlajien osalta. Valvonnan varsinaisen tehokkuuden arviointi tässä vaiheessa on hankalaa, mutta aiempien vuosien tuloksiin verrattaessa voitaneen todeta valvonnan olleen vähintään yhtä tehokasta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tehokkaalla valvonnalla pystyttiin osaltaan turvaamaan elintarviketurvallisuutta varmistamalla eläinten jäljitettävyyden toteutumista elintarviketjussa. Pääosa vuoden 2010 valvonnoista tehtiin riskianalyysiin perustuen, painottaen otannasta riippuen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla tuottajilla on mahdollisuus joutua valvontaan vuonna 2010. Vuodelle 2011 riskianalyyseissä käytettäviä tekijöitä pyritään edelleen tarkistamaan yhdessä Mavin kanssa.