

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2011

Evira/1005/0411/2012



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 30.5.2012

Eläinten terveys- ja hyvinvointi

Hyväksyjä Riitta Maijala

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	6
2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen	7
2.2.2 Todetuista säännöstenvastaisuuksista seuraavien riskien luonne	7
2.2.3 Todettujen säännöstenvastaisuuksien perimmäiset syyt	7
3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	7
4 KORJAAVAT TOIMENPITEET (TOIMET TEHOKKUUDEN VARMISTAMISEKSI)	8
4.1 Toimijoille annetut seuraamukset ja korjaavat toimenpiteet	8
4.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	8
5 ARVIO VALVONNAN ONNISTUMISESTA	9

1 VALVONNAN SUUNNITELMALLISUUS JA SEN TOTEUTUMINEN

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin, sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vuosittainen valvontavelvoite on vähintään 3 % kaikista nauta-, siika- sekä lammas- ja vuohieläinten pitäjistä. Vuoden 2011 osalta valvontavelvoite täyttyi. ELY-keskusten tulossopimukseen vuodelle 2011 arvioitiin valvottavien tilojen kokonaismääräksi 1063 tilaa. Maaliskuussa (22.3.2012) saadun seurantaraportin mukaan valvottuja tiloja oli yhteensä 865 kpl. Tässä vaiheessa keskeneräisiä valvontoja oli kuitenkin vielä 89 kpl. Vuoden 2011 valvottujen tilojen lopullinen kokonaismäärä tulee olemaan arvioitua määrää hieman pienempi.

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 2011 tulosten raportointi tapahtuu kesällä 2012. Taulukossa 1. esitetyt tiedot ovat 27.3.2012 tilanteen mukaiset alustavat valvontamäärät.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvontamäärät eläinlajeittain 2011.

	Suorien tukien hakijat	Paikan päällä tehdyt tarkastukset	
	lkm	lkm	%
Naudat	14526	558	3,8 %
Siat	1936	62	3,2 %
Lampaat ja vuohet	831	55	6,6 %
Yhteensä	17293	675	3,9 %

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 2011 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia (2, 3 tai 4) yhteensä 54,3 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (889 tilaa). Näistä 351 tilalla puutteet olivat lieviä. Lopuissa 14,8 %:ssa valvotuista tiloista (132 tilaa) puutteet olivat vakavia ja niistä aiheutui tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikkaa koskeva siirtokielto (tilanne 15.5.2012, taulukko 2).

Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan havainnot 2011.

	Havainto				
	1	2	3	4	Yhteensä
Naudat	333	298	88	18	737
Siat	53	32	4	0	89
Lampaat	20	21	17	5	63
Yhteensä	406	351	109	23	889

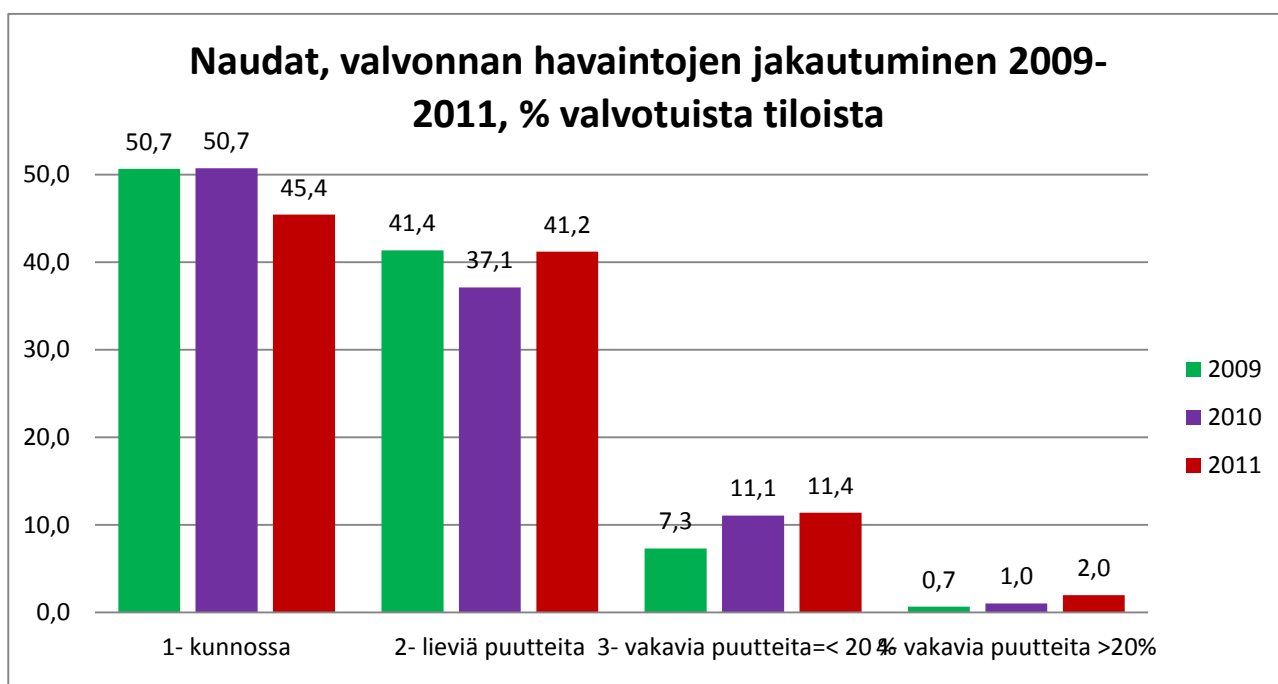
Täydentävissä ehdoissa havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutuu tukiseuraamuksia, jotka on jaoteltu prosenttiluokittain. Seuraamusta arvioitaessa otetaan huomioon tilalla tehdyn valvonnan havaintojen laajuus, vakavuus ja jatkuvuus. Perusluokat ovat 0 %, 1 %, 3 % ja 5 %. Merkinnän ja rekisteröinnin osalta (27.3.2012 tilanteen mukaan) vuonna 2011 tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa tuli yhteensä 95 tilalle otantatiloista (1 %, 3 % ja 5 % seuraamukset). (taulukko 3). 0 % laiminlyöntit eivät aiheuta tiloille tukiseuraamuksia.

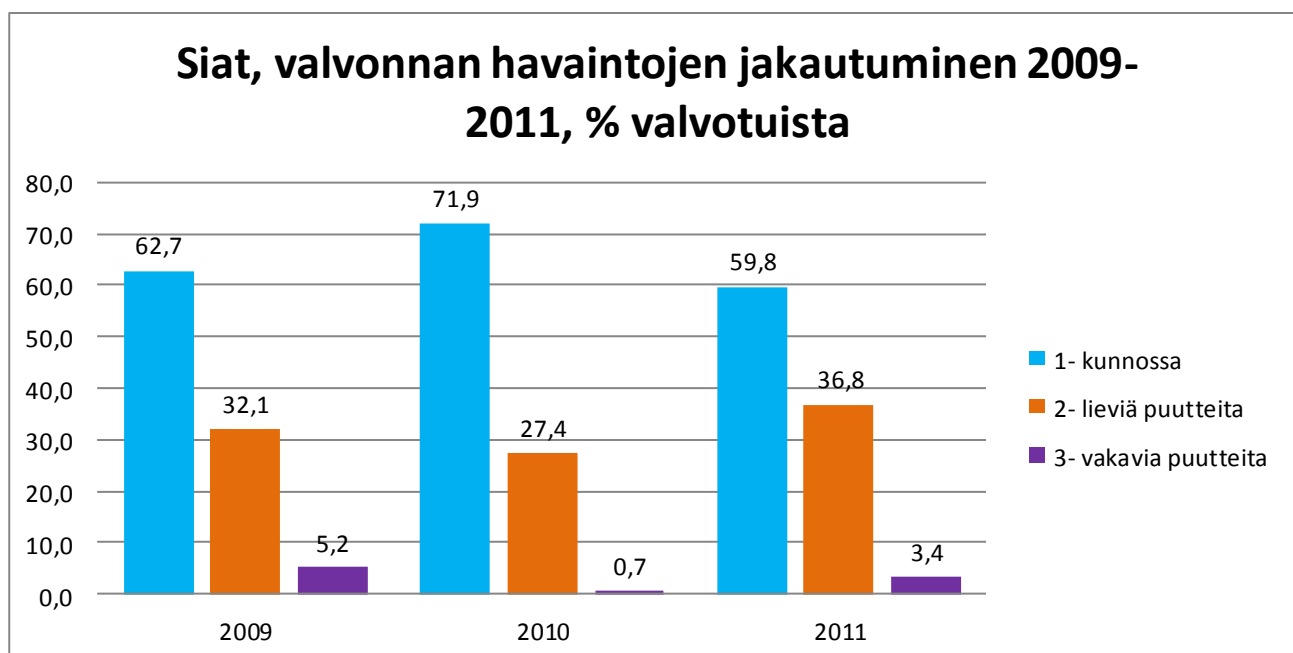
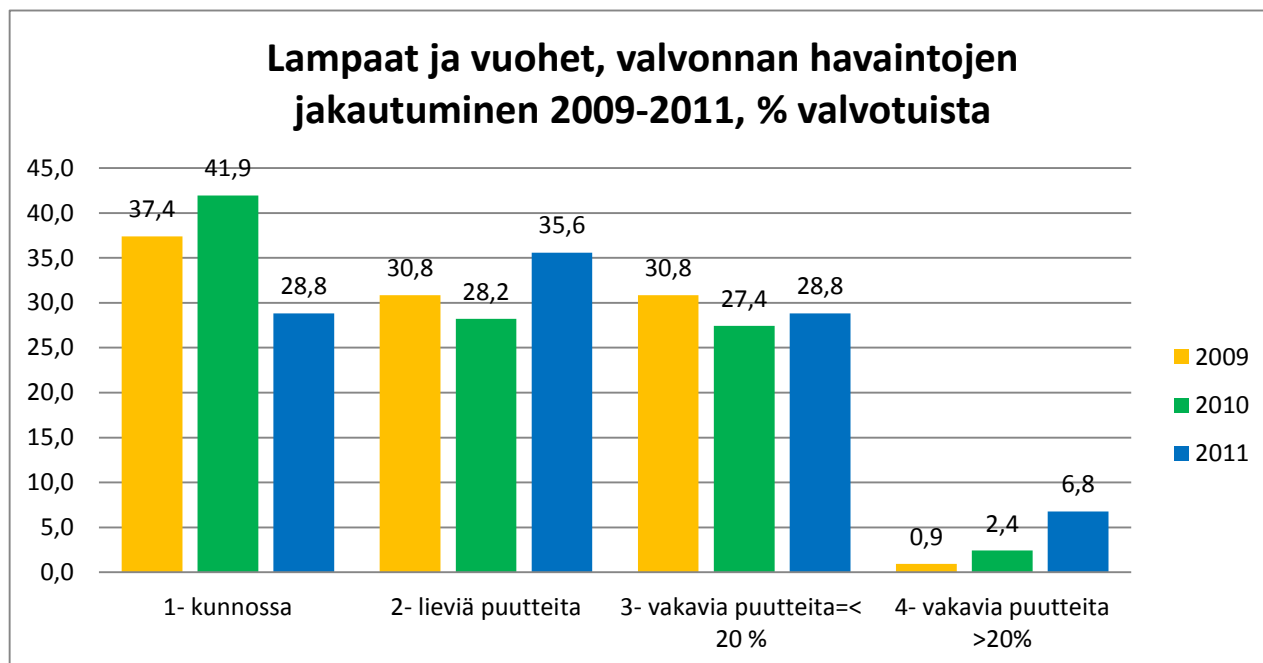
Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2011, otantatilat.

	Laiminlyönti 0 %		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		Kaikki yht.
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	27	4,8 %	35	6,3 %	24	4,3 %	20	3,6 %	106
Siat	14	22,6 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	14
Lampaat ja vuohet	1	1,8 %	5	9,1 %	5	9,1 %	6	10,9 %	17
Yhteensä	42	6,2 %	40	5,9 %	29	4,3 %	26	3,9 %	137

Vuonna 2011 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 31 valvotulla tilalla. Laajennusten kautta, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta, tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi vuonna 2011 lisäksi 182 tilaa (nautatiloja 149, sikatiloja 27 sekä lammaset & vuohet 6, tilanne 27.3.2012). Tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä ei 27.3.2012 saadun raportin perusteella valvonnoissa todettu vuonna 2011.

Alla olevissa kuvioissa on valvonnan havaintojen prosentuaalinen jakautuminen eläinlajikohtaisesti vuosilta 2009-2011. Havaintojen määrää on verrattu valvottujen tilojen määrään vuosittain, jotta kuviot olisivat vertailukelpoisia eri vuosien osalta.





2.2 Todettujen säännöstenvastaisuuksien analyysi

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaja, 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 2011 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 vuhirekisteri otettiin käyttöön vuonna 2008. Sikatiloilla yleisimmät vuonna 2011 havaitut puutteet liittyivät pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin.

2.2.1 Todettujen säännöstenvastaisuuksien esiintyminen

Vuoden 2011 alustavat tulokset poikkeavat aiempien vuosien tuloksista. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontavelvoite laskee viidestä kolmeen prosenttiin vuodesta 2011 alkaen. Valvontavelvoitteen muutos näkyy luonnollisesti selkeästi vähentyneinä valvontamäärinä aiempiin vuosiin verrattuna. Annettujen seuraamusten määrä on kuitenkin pysynyt lähes samalla tasolla vuoteen 2010 verrattuna valvontamäärien vähenemisestä huolimatta. Otantavalvonnoissa 1 %, 3 % ja 5 % seuraamuksia annettiin vuonna 2010 yhteensä 103 tilalle, kun vuoden 2011 vastaava luku on 95 seuraamusta saanutta tilaa. Alustavien tulosten perusteella selkein muutos on tapahtunut sikojen otantavalvonnoista annettavien seuraamusten määrän romahtamisena. Vuonna 2010 varsinaisia seuraamuksia täydentävien ehtojen otantavalvonnoista tuli 14 sikatilalle. Vuonna 2011 seuraamuksia ei annettu lainkaan. Laajennusvalvontojen kautta seuraamuksia tuli kuitenkin 9 valvotulle sikatilalle vuonna 2011.

2.2.2 Todetuista säännöstenvastaisuuksista seuraavien riskien luonne

Vuoden 2011 tulosten perusteella ei voida todeta varsinaista riskitason kohoamista. Todetuista säännöstenvastaisuuksista suurimman riskin eläinten jäljitettävyydelle ja sitä kautta elintarvikeeturvallisudelle 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

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin rikkomusten suhteellisen korkean määrän selittää varmasti osaltaan erittäin tarkka 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.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen sikatilojen seuraamusten määrän selkeää vähenemistä selittää osaltaan teurastamoiden ongelmat ilmoitusten tekemisessä uuteen sikarekisteriin. Uusi sikarekisteri otettiin käyttöön 4.10.2011.

3 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin sektorille ei tehty auditointeja vuoden 2011 aikana.

Mallitaulukko 3. Sektorilla suoritettavat sisäiset auditoinnit.

Auditoinnin kohteena ollut viranomainen	Auditointien määrä	Auditoinnin teema(t)	Keskeiset havainnot
Evira			
AVI			
ELY-keskus			
Kunta			
Valtuutettu tarkastaja			
jne			

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 2011 osalta merkittävimpiä toimia valvonnan tehostamiseksi oli valvontojen kohdentaminen yhä enemmän riskitiloille. Riskianalyysien 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 lypsykarjatiloihin. Maaliskuussa 2011 eläinvalvontapäivillä luotiin katsaus tulevaan vuoteen sekä koulutettiin ELY- keskusten tarkastajia vuoden 2011 valvontoihin. Vuoden 2011 aikana pidettiin myös tilaisuuksia ELY- keskusten eläinvalvontavastaavien kesken tarkoituksena yhtenäistää valvonnan käytäntöjä koko maan osalta. Lisäksi järjestettiin kokoustilaisuuksia täydentävien ehtojen osalta läänineläinlääkärien ja ELY- keskusten koordinaattoreiden kanssa.

Tulevaisuudessa yhteistyötä Mavin kanssa pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään. Valvontaohjeiden 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 2012.

Mallitaulukko 4.2. Viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus.

	2009	2010	2011
Ohjeet toimijoille			
- päivitytetyt, kpl	3	3	3
- uudet, kpl	0	0	0
Ohjeet viranomaisille			
- päivitytetyt, kpl	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0

5 ARVIO VALVONNAN ONNISTUMISESTA

Alustavien vuoden 2011 valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnan määrälliset tavoitteet saavutettiin (osa valvonnoista on edelleen kesken). Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % 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 2011 valvonnoista tehtiin riskianalyysiin perustuen, painottaen otannasta riippuen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla tuottajilla on mahdollisuus joutua valvontaan vuonna 2011. Vuodelle 2012 riskianalyseissä käytettäviä tekijöitä pyritään edelleen tarkistamaan yhdessä Mavin kanssa.

6 MUUTOKSET VASUUN

Komission täydentävien ehtojen tarkastuksesta (11.6.-15.6.2012) saattaa aiheutua muutoksia valvonnan suunnitteluun ja toimeenpanoon.