

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2013

Evira/843/0411/2014



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 22.5.2014

Eläinten terveys ja hyvinvointi -yksikkö

Hyväksyjä Terhi Laaksonen

Esittelijä Anssi Welling

Lisätietoja Anssi Welling

Sisällysluettelo

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA.....	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN.....	4
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	5
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys.....	5
3.2 Puutteiden analyysi.....	7
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE.....	8
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET.....	9
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen.....	9
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen.....	9
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet.....	9
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN.....	10

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Alustavien vuoden 2013 valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnan määrälliset tavoitteet saavutettiin (osa valvonnoista on edelleen kesken). Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % saavutettiin kaikkien eläinlajien (naudat, siat sekä lampaat ja vuohet) osalta. Aiempien vuosien tuloksiin verrattaessa voitaneen todeta valvonnan olleen vähintään yhtä tehokasta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tehokkaalla valvonnalla pystyttiin osaltaan turvaamaan elintarviketurvallisuutta varmistamalla eläinten jäljitettävyyden toteutumisesta elintarvikeketjussa. Pääosa valvonnoista tehtiin riskianalyysiin perustuen, painottaen otannasta riippuen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla tuottajilla on mahdollisuus joutua valvontaan. Vuodelle 2014 riskianalyseissä käytettäviä tekijöitä pyritään edelleen tarkistamaan yhdessä Mavin kanssa.

2 VALVONTASUUNNITELMAN 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. Valvontavelvoite laski viidestä kolmeen prosenttiin vuonna 2011. Valvontavelvoitteen muutos näkyy luonnollisesti selkeästi vähentyneinä valvontamäärinä aiempiin vuosiin verrattuna. Vuoden 2013 osalta valvontavelvoite täyttyi. ELY- keskusten tulossopimukseen vuodelle 2013 arvioitiin valvottavien tilojen kokonaismääräksi 735 tilaa. Toukokuussa (5.5.2014) saadun seurantaraportin mukaan valvottuja tiloja oli yhteensä 695 kpl (taulukko 2, perusvalvonnan havainnot). Tässä vaiheessa keskeneräisiä valvontoja oli kuitenkin vielä 106 kpl. Valvottujen tilojen lopullinen kokonaismäärä tulee olemaan hieman arvioitua määrää suurempi.

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 suorita maataloustukia tai maaseudun kehittämistukia. Tämä selittää eron valvottujen tilojen määrissä perusvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan välillä. Vuoden 2013 tulosten raportointi tapahtuu kesällä 2014. Taulukossa 1. esitetyt tiedot ovat 20.3.2014 tilanteen mukaiset alustavat valvontamäärät.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvontamäärät eläinlajeittain 2013, otantatilat.

	Suorien tukien hakijat	Paikan päällä tehdyt tarkastukset	
	lkm	lkm	%
Naudat	13276	424	3,2 %
Siat	1651	59	3,6 %
Lampaat ja vuohet	936	55	5,9 %
Yhteensä	15863	538	3,4 %

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

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 2013 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia (2, 3 tai 4) yhteensä 43 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (695 tilaa). Näistä 259 tilalla puutteet olivat lieviä. Vakavia puutteita todettiin 6,2 %:lla valvotuista tiloista (43 tilalla), ja niistä aiheutui tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikkaa koskeva siirtokielto (tilanne 5.5.2014, taulukko 2).

Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan havainnot 2013.

	Havainto				
	1	2	3	4	Yhteensä
Naudat	299	222	33	6	560
Siat	56	13	0	0	69
Lampaat	38	24	1	3	66
Yhteensä	393	259	34	9	695

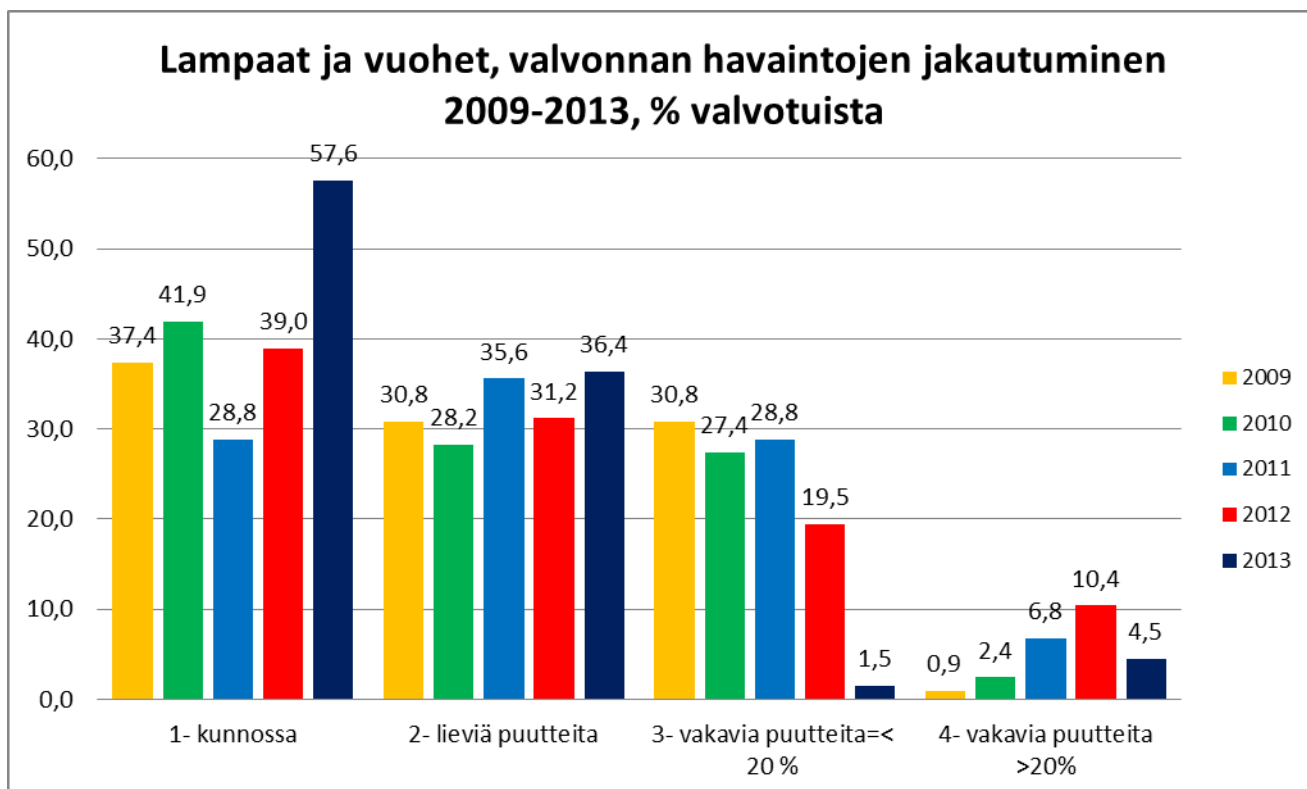
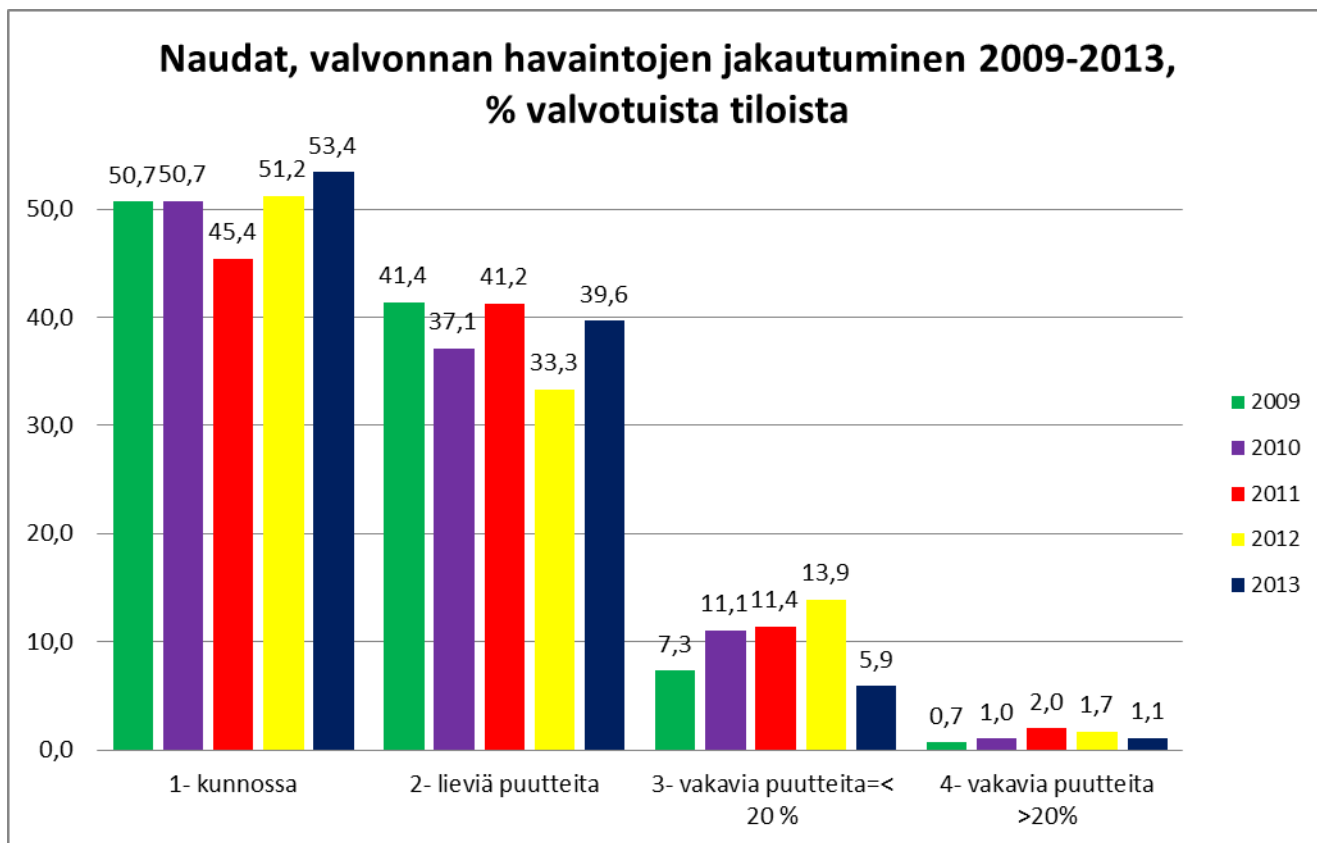
Täydentävissä ehdoissa havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutuu tukiseuraamuksia, jotka on jaoteltu prosenttiluokittain. Seuraamusta arvioitaessa otetaan huomioon tilalla tehdyn valvonnan havaintojen laajuus, vakavuus ja jatkuvuus. Seuraamusten perusluokat ovat 0 %, 1 %, 3 % ja 5 %. Merkinnän ja rekisteröinnin osalta (20.3.2014 tilanteen mukaan) näitä perustukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa tuli yhteensä 163 tilalle, eli 30 %:lle otantatiloista (taulukko 3). 0 % laiminlyönnit eivät aiheuta tiloille tukiseuraamuksia.

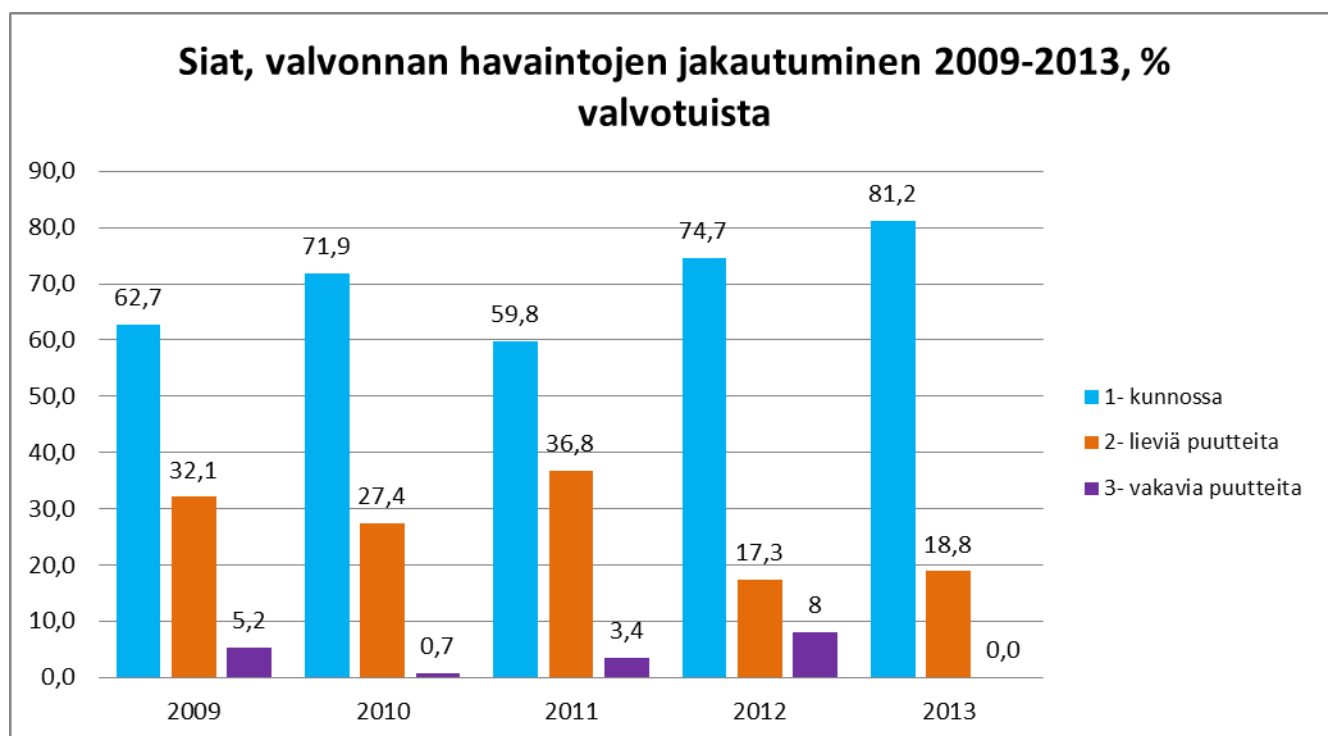
Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2013, otantatilat.

	Laiminlyönti 0 %		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		Kaikki yht. lkm
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	9	2,1 %	45	10,6 %	54	12,7 %	42	9,9 %	150
Siat	1	1,7 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	1,7 %	2
Lampaat ja vuohet	0	0,0 %	7	12,7 %	8	14,5 %	6	10,9 %	21
Yhteensä	10	1,9 %	52	9,6 %	62	11,5 %	49	9,1 %	173

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämissä todettiin 7 valvotulla tilalla. Laajennusten kautta, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta, tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi lisäksi 217 tilaa (nautatiloja 187, sikatiloja 10 sekä lammas & vuohetiloja 20, tilanne 20.3.2014). Tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämissä ei 20.3.2014 saadun raportin perusteella valvonnoissa todettu.

Alla olevissa kuvioissa on esitetty valvonnan havaintojen prosentuaalinen jakautuminen eläinlajikohtaisesti vuosilta 2009-2013. Havaintojen määrää on verrattu valvottujen tilojen määrään vuosittain, jotta kuviot olisivat vertailukelpoisia eri vuosien osalta.





3.2 Puutteiden analyysi

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja, valvontojen etenemistä, sekä valvontatuloksia seurataan pääasiassa koko maan tasolla. Lisäksi kunkin ELY-keskuksen on seurattava alueellaan valvontojen etenemistä, sekä huolehdittava valvontojen loppuun saattamisesta ajallaan. Kaikkia keskitetysti valvontaan valittujen tilojen valvontakäyntejä ei saatu suoritettua ajallaan saman kalenterivuoden puolella vuonna 2013. Vaikeiden sääolosuhteiden johdosta ELY –keskusten resursseja jouduttiin keskittämään tavallista enemmän peltovalvontoihin, joka puolestaan aiheutti eläinvalvontojen kasaantumisen ja siirtymisen loppuvuoteen. Lisäksi havaittujen puutteiden johdosta tehtäviä jälkitarkastuksia, sekä osa valvonnan havaintojen tallentamisesta siirtyi edelleen seuraavan vuoden puolelle. Vuonna 2012 kaikki valvonnat saatiin suoritettua loppuun ajallaan kalenterivuoden loppuun mennessä. Suuria alueellisia eroja ei valvontojen loppuun saattamisessa ollut. Komissiolle tehtävissä vuosittaisissa raportoinneissa ei valvontavelvoitteiden täyttymisessä kuitenkaan oteta kantaa valvontojen alueelliseen jakautumiseen, vaan velvoitteen tulee täytyä jäsenvaltion tasolla.

Vuoden 2013 alustavien valvontatulosten perusteella nautojen sekä lampaiden ja vuohien osalta yleisimmät tiloilla havaitut puutteet olivat korvamerkkipuutteita, sekä puutteet rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten tekemisessä ajallaan. Sikatiloilla yleisimmät havaitut puutteet liittyivät pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin.

Perusvalvonnan alustavat tulokset poikkeavat aiempien vuosien tuloksista selkeästi. Kunnossa olevien valvontojen määrä on noussut kaikkien eläinlajien osalta. Huomattavinta muutos on ollut lampaiden ja vuohien valvonnoissa, joissa kunnossa olevia tiloja on ollut peräti 18,6 % enemmän kuin vuonna 2012. Kaikki eläinlajit yhteenlaskettuna muutos edelliseen vuoteen verrattuna on myös selkeä, vuonna 2012 rikkomuksia havaittiin 47,6 %:lla valvotuista tiloista, vuonna 2013 enää 43 %:lla. Vakavien puutteiden määrä on samalla laskenut selvästi edelliseen vuoteen verrattuna, sikojen osalta vakavia puutteita ei 20.3.2014 tilanteen mukaan havaittu lainkaan vuonna 2013. Havaittujen lievien puutteiden määrä puolestaan nousi kaikkien eläinlajien osalta.

ta vuoteen 2012 verrattuna. Selkeästi vähentyneiden vakavien puutteiden määrä näkyikin lisääntyneinä havaintoina lievien puutteiden osalta. Edelleen kesken olevien tallennusten määrä (106 kpl, 5.5.2014) on kuitenkin sen verran huomattava, että on oletettavaa, että myös vakavien puutteiden määrä kasvaa kun kaikki keskeneräiset tallennukset saadaan saatettua loppuun. Kesken olevien tilojen tallennukset ovat pääasiassa tiloja, joilla on havaittu puutteita, ja joille on jouduttu määräämään myös jälkitarkastus.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* seuraamuksia saaneiden tilojen määrä on noussut huomattavasti vuoteen 2012 verrattuna. Otantavalvonnoissa perusseuraamuksia annettiin vuonna 2012 yhteensä 63 tilalle, kun vuoden 2013 vastaava luku on 163 seuraamusta saanutta tilaa (tilanne 20.3.2014). Seuraamusten määrien selkeää kasvua selittää ennen kaikkea vuodesta 2013 täydentävien ehtojen valvontaan mukaan kokonaan uutena tullut rekisteriin tehtävien tapahtumien ilmoituksen valvonta. Vuodesta 2013 alkaen kaikkien valvontaan valittujen tilojen kaikki rekisteriin tehdyt ilmoitukset kalenterivuoden alusta valvontahetkeen saakka on tarkistettu valvontakäynnin yhteydessä. Täydentävien ehtojen seuraamus annetaan, kun yli 5 % tilan kaikista tehdyistä ilmoituksista on ollut myöhässä. Otantatiloilla tehtäviä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvontoja tehtiin lähes vastaava määrä kuin edellisenä vuotena. Tukia hakeneiden eläintilojen määrä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuonna 2012 tukia hakeneita nauta,- sika,- sekä lammas- ja vuohitiloja oli 16627 kpl, ja vuonna 2013 enää 15863 kpl. Selkeintä muutos on ollut nautatilojen osalta, vuonna 2012 tukia hakevia nautatiloja oli 13903 kpl, vuonna 2013 yli 600 tilaa vähemmän.

Alustavien tulosten perusteella täydentävien ehtojen seuraamusten määrä on kasvanut selkeästi kaikissa seuraamusten perusluokissa edelliseen vuoteen verrattuna. Yleisin käytetty seuraamusprosentti vuonna 2013 oli kolmen prosentin seuraamus, jota myös pidetään lähtökohtana täydentävien ehtojen seuraamusta arvioitaessa. Kolmen prosentin seuraamuksia annettiin 62 tilalle vuonna 2013. Yhden prosentin seuraamuksen sai 52 tilaa, ja viiden prosentin seuraamuksen 49 tilaa. Huomautuksen, eläinns. nollan prosentin seuraamus annettiin kymmenelle tilalle. Näin ollen seuraamusten jakauma vuoden 2013 osalta näyttää normaalilta ja säädösten mukaiselta. Vuonna 2012 yleisimmät käytetyt seuraamusluokat olivat nolla ja yksi.

Täydentävien ehtojen seuraamusten määrän selkeää lisääntymistä aiempiin vuosiin verrattuna selittää valvontoihin mukaan tullut ilmoitusviiveiden valvonta. Todetuista säännöstenvastaisuuksista suurimman riskin eläinten jäljitettävyydelle ja sitä kautta elintarviketurvallisuudelle aiheuttivat 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.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin rikkomusten löytymisen 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 ja niihin puututaan.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin sektorille ei tehty Eviran sisäisiä auditointeja vuoden 2013 aikana. Maaseutuvirasto (Mavi) teki eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laadunvalvontoja kymmenen ELY –keskuksen, sekä Ahvenanmaan alueelle vuonna 2013. Laadunvalvontoja tehtiin sellaisten tuenhakijoiden tiloille, joilla oli ollut valvottavana EU:n palkkioehtoja, sekä eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien

ehtojen noudattaminen. Laadunvalvontoja tehtiin yhteensä 40 tilalle vuonna 2013. Asiakirjatarkastuksia näistä laadunvalvonnoista oli 32 kappaletta, sekä lisäksi tiloilla paikan päällä mukana valvonnan yhteydessä tai uudelleen valvottavia oli kahdeksan kappaletta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) Suomeen vuonna 2013 tehdyissä DAS –tarkastuksissa yhtenä tarkastelun kohteen oli nautojen merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonta (lakisääteinen hoitovaatimus SMR 7). ECA:n helmikuussa 2014 annetussa loppuraportissa todetaan, että tilintarkastustuomioistuimen yksiköt ovat tyytyväisiä selvitykseen ja analyysiin, jotka Suomen viranomaiset antoivat vastauskirjeessään lakisääteisiä hoitovaatimuksia (SMR7) koskevan edunsaajan laiminlyönnin osalta. Kyseinen havainto koski rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten valvontaa.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Kaikille nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohieläintenpitäjille on laadittu omat eläinlajikohtaiset merkitsemisen ja rekisteröinnin oppaat. 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.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Seuraamusten määrä ja jakautuminen luokkiin on kuvattu kappaleessa 3.1. taulukot 2 ja 3.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Vuoden 2013 osalta merkittävimpiä toimia valvonnan tehostamiseksi oli valvontojen kohdentaminen yhä enemmän riskitiloille, sekä rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten ilmoitusaikojen valvonnan ohjeistaminen ja toimeenpano. Riskianalyyysien tehokkuuden analysointi ja arviointi tehtiin Mavissa. Lisäksi valvontoja pyrittiin kohdistamaan myös sellaisiin tuottajiin, jotka muuten saattaisivat jäädä riskiotantojen ulkopuolelle, esim. tuottajiin, jotka eivät olleet hakeneet tukia, sekä lypsykarjatiloiille.

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.

Maaliskuussa 2013 eläinvalvontapäivillä luotiin katsaus tulevaan vuoteen sekä koulutettiin ELY- keskusten tarkastajia vuoden 2013 valvontoihin. Vuoden 2013 aikana pidettiin myös tilaisuuksia ELY- keskusten eläinvalvontavastaavien kesken tarkoitukse-

na yhtenäistää valvonnan käytäntöjä koko maan osalta. Lisäksi järjestettiin kokoustilaisuuksia täydentävien ehtojen osalta läänineläinlääkärien ja ELY- keskusten koordinaattoreiden kanssa.

ID- valvontasovelluksen valvonnan seurantaraportteja kehitetään tuottamaan yhä tarkempaa tietoa valvonnoissa havaituista puutteista. Seurantaraporttien kehittämisen alustava aikataulu on loppuvuosi 2015.

Taulukko 5.3. Viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus.

	2009	2010	2011	2012	2013
Ohjeet toimijoille					
- päivitytetyt, kpl	3	3	3	0	0
- uudet, kpl	0	0	0	0	0
Ohjeet viranomaisille					
- päivitetyt, kpl	3	3	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0	0	0

6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY- keskuksissa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2013 yhteensä 6,22 htv:ta. Aluehallintovirastoista vastaavia lukuja ei ole saatavilla. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan johtopäätöksiä, sekä täydentävien ehtojen arvioita teki aluehallintovirastoissa vuonna 2013 n. 10 henkilöä ympäri Suomen.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan ei ole tulossa merkittäviä muutoksia vuodelle 2014.