

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2016

Evira/290/0411/2017



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 9.6.2017

Eläinten tunnistus

Hyväksyjä Jaana Mikkola

Esittelijä Anne Ojala

Lisätietoja Anne Ojala

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.....	10
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE.....	11
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET.....	12
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen.....	12
5.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet.....	13
6 VALVONNAN RESURSSIT.....	16
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN.....	14

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tavoitteena on seurata eläimistä peräisin olevan elintarvikkeen kulkua tuotantoketjun alusta loppuun. Jotta kuluttaja voi vakuuttua tuotteen turvallisuudesta, elintarviketuotannon on oltava läpinäkyvää ja tuote on voitava jäljittää lähtöpisteeseensä asti. Myös eläintaudin puhjetessa on oleellista tietää, missä kukin eläin on ollut, jotta todennäköisesti tartunnan saaneet eläimet voidaan jäljittää ja erotella muista eläimistä. Eläinten jäljitettävyyden varmistamiseksi tuotantoeläimet on merkittävä luotettavasti ja kattavasti, niiden pitopaikoista on pidettävä ajantasaista rekisteriä ja eläinten siirrot pitopaikkojen välillä sekä niiden syntymät ja kuolemat tulee merkitä rekistereihin ja tilaluetteloihin vaatimusten mukaisesti.

Koko maan alueella eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia 44 %:ssa valvotuista tiloista. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan strategiseksi vaikuttavuusindikaattoritavoitteeksi on asetettu, että tuotantoeläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvässä perusvalvonnassa säädöksiä noudattaneiden tilojen osuus olisi vähintään 65 %. Kunnossa olevien valvontojen määrä on kuitenkin pysynyt viime vuosina lähes ennallaan (57 % vuonna 2013, 56 % vuonna 2014 ja 55 % vuonna 2015), joten tältä osin tavoitetta ei saavutettu.

Alustavien valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnalle asetetut määrälliset tavoitteet saavutettiin myös vuonna 2016. Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % saavutettiin kaikkien eläinlajien (naudat, siat sekä lampaat ja vuohet) osalta. Lisäksi kaikkien otannalla valvontaan valittujen tilojen tilakäynnit saatiin ensimmäistä kertaa neljään vuoteen tehdyksi vuoden loppuun mennessä.

Pääosa valvonnoista tehtiin riskianalyysiin perustuen, painottaen otannasta riippuen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla tuottajilla oli mahdollisuus joutua valvontaan. 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 elintarvikeketjussa.

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan, sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnan vuosittainen valvontavelvoite on vähintään 3 % kaikista nauta-, sika- sekä lammas- ja vuohieläinten pitäjistä. Vuoden 2016 osalta valvontavelvoite täyttyy. Valvottavaksi valittujen tilojen kokonaismäärä oli 836. Kaikkien valvottaviksi valittujen aktiivitulojen (815) valvontakäynnit saatiin suoritettua kalenterivuoden aikana. Otantaan valikoiduista tiloista 21 jätettiin valvomatta, sillä ne olivat lopettaneet eläintenpidon aiemmin valvontavuoden aikana (Taulukko 1.). 20.4.2017 mennessä valvonnoista oli keskeneräisiä vielä 84 kpl. Käytännössä nämä tapaukset ovat sellaisia valvontoja, joissa on tehtäväksi määrätty jälkitarkastus vielä tekemättä.

Otantatiloilla tehtäviä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* valvontoja tehtiin lähes vastaava määrä kuin edellisenä vuotena (631 → 615). Tukia hakeneiden eläintilojen kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuonna 2014 tukia hakeneita nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohitiloja oli 15 170 kpl ja vuonna 2016 enää 14 162 kpl. Selkeintä muutos on ollut edelleen nautatilojen määrän vähenemisen osalta; vuonna 2015 tukia hakevia nautatiloja oli 12 090 ja vuonna 2016 vajaat 300 tilaa vähemmän eli 11 802. Sika- sekä lammas- ja vuohitilojen osalta sen sijaan on havaittavissa pientä lukumäärien kasvua; vuonna 2016 tukien hakijoissa oli 34 sikojen pitäjää ja 116 lammas- tai vuohieläintenpitäjää enemmän kuin vuotta aiemmin.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnoista raportoidaan vuosittain komissiolle yhdessä muiden täydentävien ehtojen valvontojen kanssa. Valvontamäärät ja tulokset raportoidaan vain niiden tilojen osalta, jotka ovat hakeneet EU:n suoria maataloustukia tai maaseudun kehittämistukia. Tämä selittää eron valvotujen tilojen määrissä perusvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan välillä. Vuoden 2016 tulosten lopullinen raportointi tapahtuu kesällä 2017. Esitetyt tiedot ovat 20.4.2017 raportointitilanteen mukaiset alustavat valvontamäärät.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontamäärät eläinlajeittain 2016.

	Tiloja yhteensä	Suorien tukien hakijat	Tehdyt tarkastukset			
			Perusvalvonta (20.4.2017 mennessä loppuunsaatetut, sis.täyd.ehdot)		Täydentävät ehdot, otantavalvonnat	
	lkm	lkm	lkm	%	lkm	%
Naudat	12349	11802	588	4,76 %	494	4,19 %
Siat	1433	1300	61	4,26 %	53	4,08 %
Lampaat ja vuohet	1634	1060	82	5,02 %	68	6,42 %
Yhteensä	15416	14162	731	4,74 %	615	4,34 %

Evira seuraa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja, valvontojen etenemistä, sekä valvontatuloksia seurataan koko maan tasolla. Lisäksi kunkin ELY-keskuksen on seurattava omalla alueellaan valvontojen etenemistä sekä huolehdittava valvontojen loppuun saattamisesta ajallaan. Vuonna 2016 kaikkien otannalla valvontaan valittujen tilojen tilakäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä. Tämä on erittäin hyvä saavutus, sillä edellisen kerran vastaavaan tilanteeseen on päästy viimeksi vuonna 2012.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTEMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä valvonnan havainnot jaetaan neljään eri luokkaan: 1) kunnossa 2) lieviä puutteita, 3) vakavia puutteita korkeintaan 20 %:lla eläimistä ja 4) vakavia puutteita yli 20 %:lla eläimistä.

Vuonna 2016 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia yhteensä 44 %:ssa (322/731) kaikista valvotuista tiloista (Taulukko 2) eli tilanne on pysynyt kutakuinkin ennallaan edellisvuoteen verraten, jolloin vastaava osuus oli 45 %. Näistä tiloista kuitenkin 84 prosentilla todetut puutteet olivat lieviä. Vakavien puutteiden osuus kaikista havaituista puutteista on kuitenkin hieman kasvanut edellisestä vuodesta, niitä todettiin 7 %:lla valvotuista tiloista. Vakavista puutteista aiheutuu tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikan eläimiä koskeva siirtokielto. Nautatiloilla vakavien puutteiden osuus on hieman lisääntynyt edellisestä vuodesta (5 % → 8 %), sikatiloilla tilanne on säilynyt kutakuinkin ennallaan. Selkeimmin vakavien eläinten merkintä- ja rekisteröintipuutteiden osuus on vähentynyt lammasta- ja vuohetiloilla (13 % → 5 %).

Kokonaisuudessaan merkittäväntä parannusta tilanteessa näyttäisi tapahtuneen sikatilojen osalta; 85 % valvotuista tiloista sai valvonnassa puhtaat paperit; vuotta aiemmin vastaava osuus oli 67 %. Lammasta- ja vuohetiloilla kunnossa olevien tilojen osuus (59 %) valvotuista tiloista oli vuonna 2016 korkein viimeisten viiden vuoden ajanjaksolla.

Ne eläimet, joilla todetaan valvonnassa vakavia puutteita merkinnässä ja/ tai rekisteröinnissä, asetetaan siirtokieltoon. Siirtokiellossa olevia eläimiä ei saa luovuttaa tai siirtää pitopaikasta. Kielto on voimassa kunnes voidaan varmistua siitä, että kiellon pe-

rusteena ollut epäkohta on korjattu. Aluehallintovirastojen asettamia rajoittavia määräyksiä eli eläinten siirtokieltoja annettiin vuoden aikana yhteensä 35 kertaa. Näistä valtaosa eli 33 oli eläinten tunnistettavuuteen liittyviä. Rekisterivirheisiin liittyviä siirtokieltoja annettiin kaksi kertaa. Tunnistettavuuden takia määrätyistä siirtokielloista koko pitopaikkaa tai tilaa koskevia oli 13 kpl (39 %) ja rekisterivirheisiin liittyvistä määräyksistä vastaavasti 1 kpl (50 %). Muut rajoittavat määräykset koskivat yksittäisiä eläimiä. Valvontakäyntien yhteydessä annettavia selvityspyyntöjä jätettiin ELY –keskusten tarkastajien toimesta yhteensä 150 tilalle; osa selvityspyynnöistä on annettu valvonnassa havaituista ilmoitusviiveistä johtuen. Ilmoitusviiveistä annettavien selvityspyyntöjen tarkoituksena on osaltaan kiinnittää eläintenpitäjien huomio säädettyjen ilmoitusaikojen noudattamisen tärkeyteen.

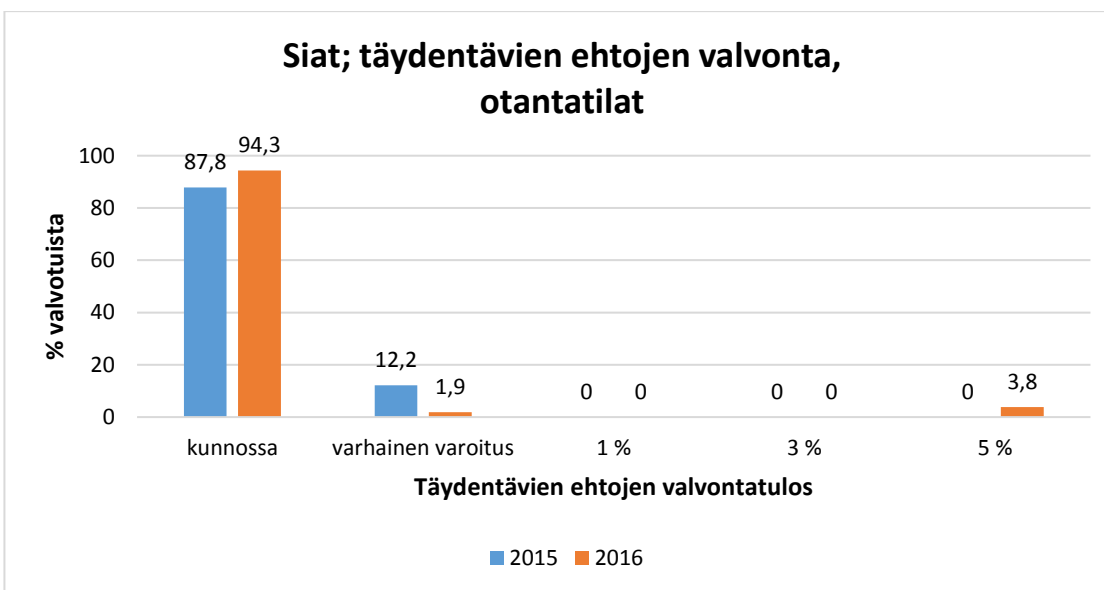
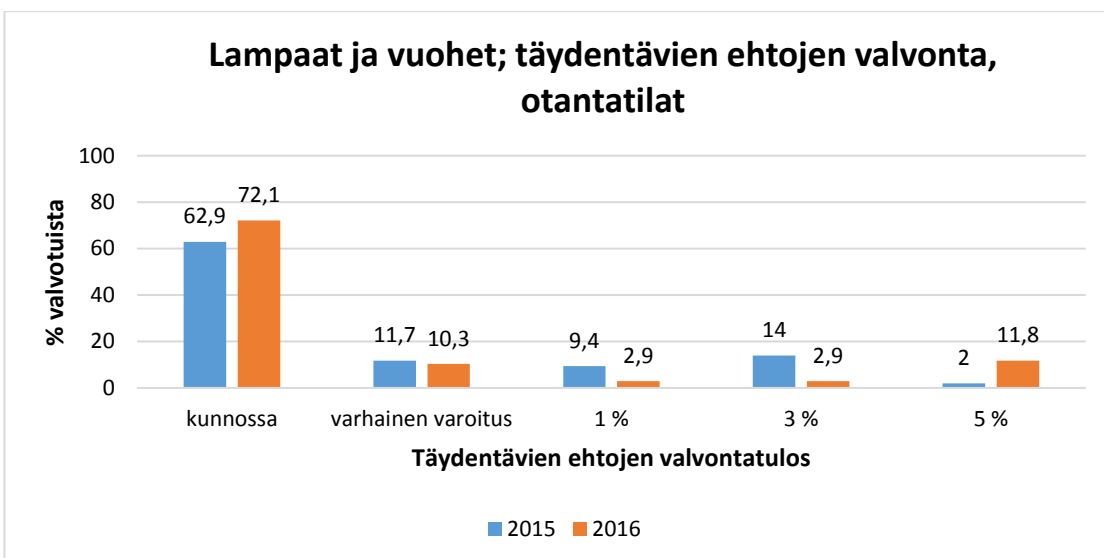
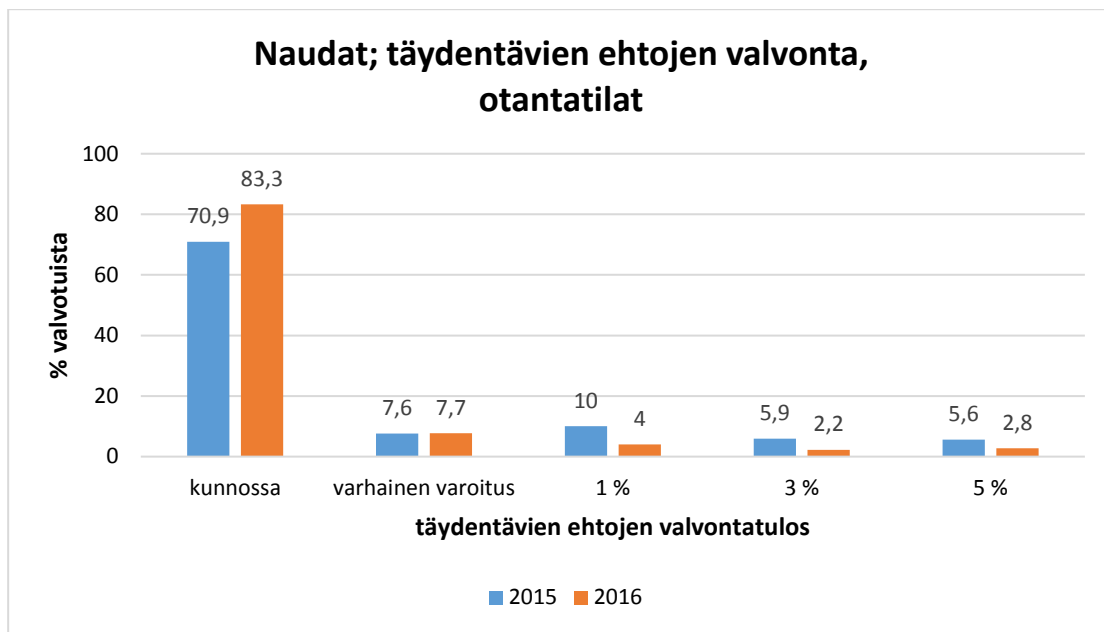
Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan havainnot 2016 (20.4.2017 tilanne).

	Havainto								Yhteensä, kpl
	1 kunnossa		2 lievä puute		3 vakava puute ≤ 20 % eläimistä		4 vakava puute ≥ 20 % eläimistä		
Naudat	309	52,6 %	233	39,6 %	30	5,1 %	16	2,7 %	588
Siat	52	85,2 %	6	9,8 %	3	4,9 %	0	0,0 %	61
Lampaat ja vuohet	48	58,5 %	30	36,6 %	3	3,7 %	1	1,2 %	82
Yhteensä	409		269		36		17		731

Eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä havaituista säännöstenvastaisuuksista aiheutuu tuenhakijoille tukiseuraamuksia *täydentävien ehtojen* kautta. Seuraamukset on jaoteltu prosenttiluokittain; 0 % eli niin kutsuttu 'varhainen varoitus', 1 %, 3 % ja 5 %. Täydentävien ehtojen noudattaminen on perustuen, viherryttämistuen, nuoren viljelijän tuen, peltokasvipalkkion, lammas- ja vuohipalkkioiden, lypsylehmäpalkkion, nautapalkkion, ympäristösitoumuksen ja –sopimusten, luonnonmukaisen tuotannon korvauksen, luonnonhaittakorvauksen sekä eläinten hyvinvointikorvauksen vaatimuksena. Täydentävien ehtojen seuraamusta arvioitaessa otetaan huomioon tilalla tehdyssä valvonnassa havaittujen laiminlyöntien laajuus, vakavuus ja kesto. Merkinnän ja rekisteröinnin valvontojen perusteella prosenttiperusteisia tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa aiheutui yhteensä 59 tilalle (20.4.2017 tilanne), eli 9,6 %:lle otantatiloista (Taulukko 3). Tämä on yli puolet vähemmän vuoteen 2015 verrattuna, jolloin varsinaisia seuraamuksia eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyönneistä aiheutui 20 prosentille otantatiloista.

Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2016, otantatilat (20.4.2017 tilanne).

	Laiminlyönti 0 % (varhainen varoitus)		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		Kaikki yht. lkm
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	38	7,7 %	20	4,0 %	11	2,2 %	14	2,8 %	83
Siat	1	1,9 %	0	0,0 %	0	0,0 %	2	3,8 %	3
Lampaat ja vuohet	7	10,3 %	2	2,9 %	2	2,9 %	8	11,8 %	19
Yhteensä	46	7,5 %	22	3,6 %	13	2,1 %	24	3,9 %	105

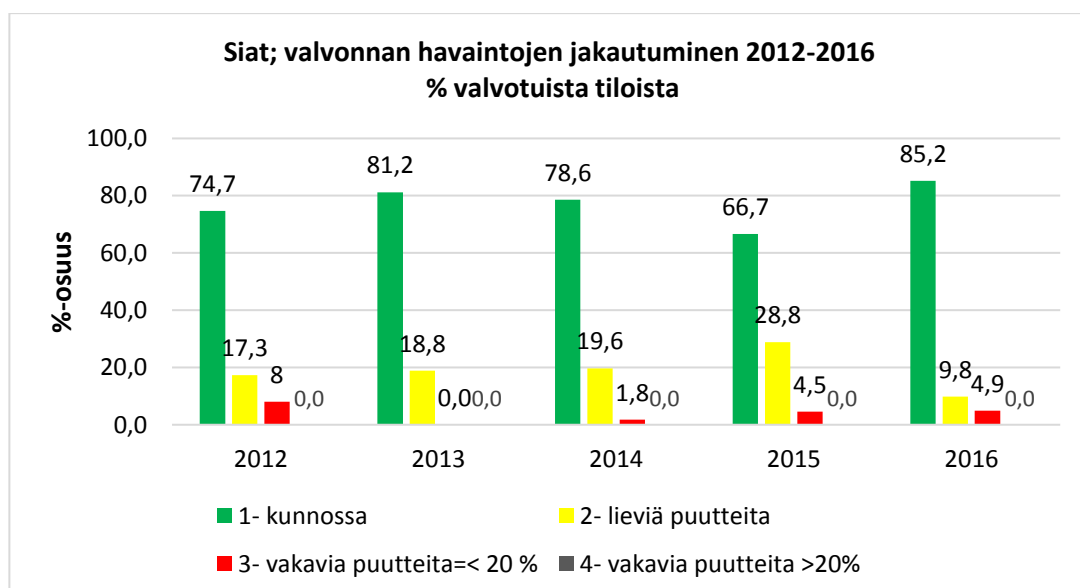
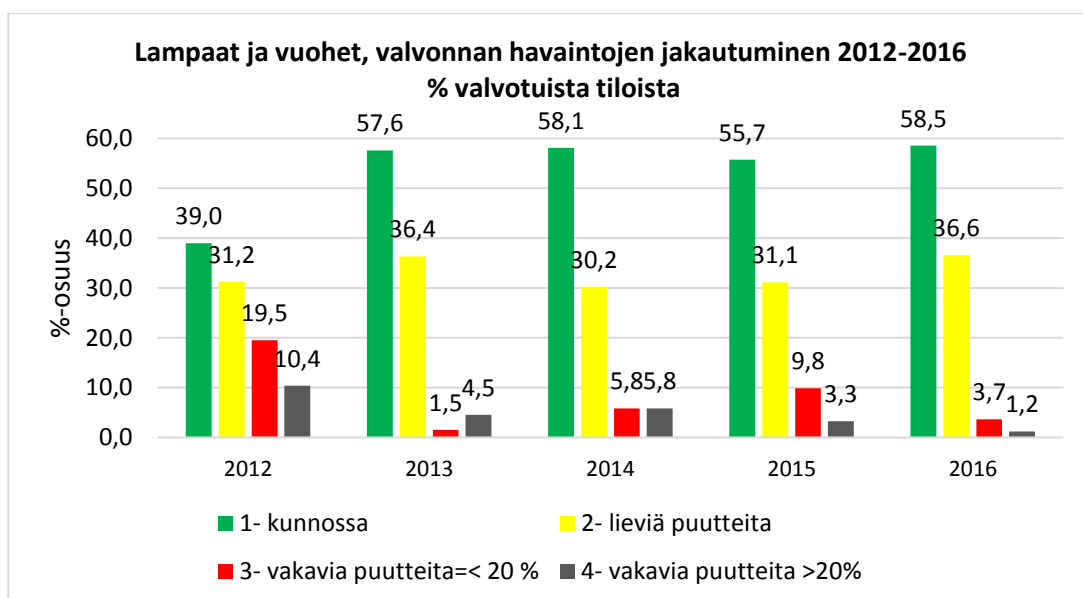
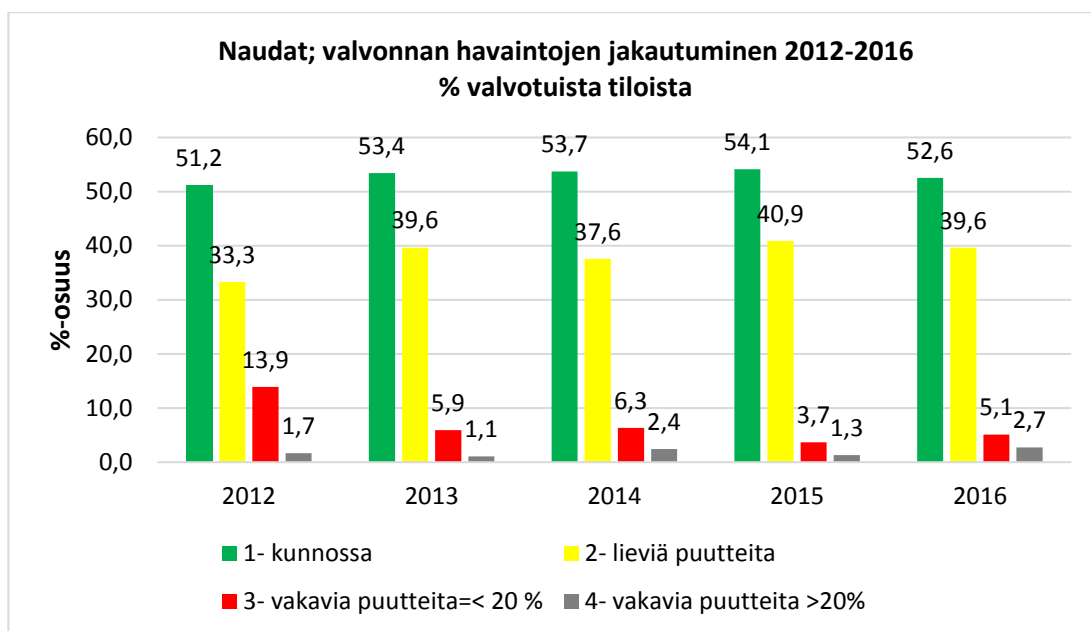


Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnassa tavanomaista vakavampia laiminlyöntejä (tukiseuraamus 5 %) todettiin 23 %:lla tiloista, joilla todettiin puutteita, ja 4 %:lla kaikista valvotuista tiloista. Edellisenä vuonna vastaavat osuudet olivat 17 % ja 5 %. Lisäksi toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 3,4 %:lla (21 kpl) kaikista valvotuista otantatiloista eli niiden osuus on kaksinkertaistunut vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Toistuvuudesta on kyse silloin, kun sama laiminlyönti havaitaan tilalla toistamiseen kolmen kalenterivuoden ajanjaksolla. Tilat, joilla on todettu laiminlyöntejä aiemmin, joutuvat myös suuremmalla todennäköisyydellä uudelleen otantavalvontoihin, joissa toiminnan säästöjen mukaisuus tulee uudelleen arvioitavaksi. Samalla tilalla toistuvasti todetut samat laiminlyönnit aiheuttavat täydentävien ehtojen korotettuja seuraamuksia.

Vaikka niin sanottu 'varhainen varoitus' ei aiheutakaan tilalle kyseisenä vuonna maksettaviin tukiin kohdistuvia rahallisia seuraamuksia, aiheuttaa se kuitenkin kolmen vuoden seuraamusuhka-ajan, jona aikana uudelleen todettu sama laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksen sekä kyseiseen valvontavuoteen, että takautuvasti siihen vuoteen jona laiminlyönti todettiin edellisen kerran. Valvonnassa olleiden tilojen kannattaa siis panostaa havaittujen puutteiden korjaamiseen ja puutteiden syntymisen ennaltaehkäisyyn. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnassa korjaavien toimenpiteiden varmistaminen perustuu pääsääntöisesti ELY-keskuksen valvojien tekemiin jälkitarkastuksiin.

Laajennusvalvontojen, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi lisäksi 137 tilaa (nautatiloja 99, sikatiloja 9, lammas- ja vuohitiloja 29, tilanne 20.4.2017). Laajennustarve väheni 39 % edellisvuoteen verrattuna; selkeintä vähennys oli sikatilojen osalta. Seuraamuksia laajennusvalvonnoissa tuli noin kolmannekselle eli yhteensä 41 tilalle, joista 42 % (17 tilaa) sai viiden prosentin seuraamuksen. Kolmen prosentin seuraamuksen sai 29 % (12 tilaa), ja yhden prosentin seuraamuksen niin ikään 29 % (12 tilaa). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia suhteessa valvottujen tilojen määrään annettiin kolme kertaa niin paljon kuin otantavalvonnoissa. Selkeästi korkeampaa seuraamusten määrää selittää laajennusten lähtökohta; valvottavaksi otetaan tiloja, joilla on jo havaittu merkitsemisen ja rekisteröinnin lainsäädännön noudattamatta jättämisistä jonkin muun valvonnan yhteydessä. Tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä ei 20.4.2017 saadun raportin mukaan valvonnoissa todettu.

Alla olevissa kuvioissa on esitetty valvonnan havaintojen prosentuaalinen jakautuminen eri luokkiin eläinlajikohtaisesti vuosina 2012–2016. Valvonnan kohteena olevissa asioissa ja valvontatulkinnoissa on tapahtunut vuosien varrella joitakin muutoksia, muun muassa yksilöeläinten ilmoitusviiveitä alettiin tarkastella vasta vuonna 2013, joten aivan täysin vertailukelpoisia eri vuosien valvontatulokset eivät ole. Selkeimmin samanlaisena vuosien saatossa on pysynyt sikojen valvonta. Havaintojen määrää on verrattu valvottujen tilojen määrään vuosittain, jotta kuviot olisivat vertailukelpoisia eri vuosien osalta.



3.2 Puutteiden analyysi

Vuoden 2016 alustavien valvontatulosten perusteella sekä nauta- että lammas- ja vuohitiloilla yleisimmät puutteet olivat edellisvuosien tapaan korvamerkki- ja rekisteröintipuutteita. Sikatiloilla yleisimmin havaitut puutteet liittyivät edelleen pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin. Rekisteri-ilmoitusten puutteellisuudet esiintyivät yleisimmin ”parina” eli puutteita oli havaittavissa samalla tilalla sekä sikojen siirto- että eläinmääräilmoituksissa. Vakavimmat puutteet sikatilojen valvonnoissa tulivat ilmi laajennusvalvontojen kautta, joista myös viidelle tilalle tuli tukiseuraamus täydentävien ehtojen kautta.

Yksilöeläinten eli nautojen, lampaiden ja vuohien osalta valvonnassa tarkastellaan myös nauta- sekä lammas- ja vuohirekisteriin tehtyjen tapahtumailmoitusten ilmoitusaikojia. Säädösten mukaisesti ilmoitusaikaa on seitsemän päivää, pois lukien karitsojen ja kilien syntymäilmoitukset, jotka tulee rekisteröidä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa eläimen syntymästä. Viiveitä rekisteriin tehtävissä yksilöeläinten ilmoituksissa havaittiin noin joka kolmannella (30 %) otannalla valvotuista nautatiloista ja noin joka toisella (49 %) laajennusvalvonnan tiloista. Lammas- ja vuohitiloilla vastaavat osuudet olivat 29 ja 31 prosenttia. Etenkin nautatilojen osalta on havaittavissa, että ilmoitusviiveet ovat tavallisempia tiloilla, joilla on myös muita merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyöntejä. 44 prosentilla niistä otannassa olleista nautatiloista ja 21 prosentilla lammas- ja vuohitiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen.

Perusvalvonnassa kunnossa olevien valvontojen määrä on kaikki eläinlajit yhteenlaskettuna pysynyt ennallaan (56 % vuonna 2014, 55 % vuonna 2015 ja 56 % vuonna 2016). Alustavat tulokset poikkeavat edellisvuoden tuloksista kuitenkin havaittujen vakavien puutteiden osalta, joiden määrä näyttää lisääntyneen (8,6 % vuonna 2014, 5,6 % vuonna 2015 ja 7,3 % vuonna 2016). Vastaavasti lieviä puutteita havaittiin hieman edellisvuotta vähemmän. Edelleen kesken olevien valvontojen määrä (84 kpl, 20.4.2017) on kuitenkin sen verran huomattava, että on oletettavaa, että vakavien puutteiden suhteellinen osuus kasvaa kun kaikki keskeneräiset valvonnat saadaan saatettua loppuun. Kesken olevat valvonnat ovat pääasiassa tiloja, joilla on havaittu puutteita, ja joille on jouduttu määräämään tehtäväksi myös jälkitarkastus.

Nautojen osalta vakavia puutteita merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin kuluneen viiden vuoden ajanjaksolla vähiten vuonna 2015, vain 5 prosentilla valvotuista tiloista. Vuonna 2016 vastaava osuus oli 7,8 %. Lampaiden ja vuohien vuoden 2016 valvonnoissa huomion arvoista on, että vakavia puutteita todettiin selkeästi alhaisin määrä kuluneen viiden vuoden ajanjaksolla. Sikatiloilla eläinten merkinnän ja rekisteröinnin todettiin olleen kunnossa yli 85 %:lla valvotuista tiloista, joka on myös paras tulos viimeisten viiden vuoden ajalta. Toisaalta myös niiden tilojen osuus, joilla on ollut havaittavissa vakaviksi luokiteltavia puutteita, on lisääntynyt jo kolmen peräkkäisen vuoden ajan. On kuitenkin huomattava, että sikatilojen osalta pienetkin muutokset havaittujen puutteiden määrässä näkyvät heti suhteessa suurempina prosentuaalisina muutoksina johtuen havaittujen puutteiden vähäisistä lukumääristä.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* seuraamuksia saaneiden tilojen määrä suhteessa valvottujen tilojen määrään on laskenut jo neljänä peräkkäisenä vuonna. Otantavalvonnoissa perusseuraamuksia annettiin vuonna 2013 30 %:lle valvotuista tiloista (163 tilaa), vuonna 2014 25 %:lle (161 tilaa), vuonna 2015 20 %:lle valvotuista tiloista (127 tilaa) ja vuonna 2016 9,6 %:lle tiloista (59 tilaa, tilanne 20.4.2017).

Alustavien tulosten perusteella myös täydentävien ehtojen seuraamusten taso on vähentynyt edellisiin vuosiin verrattuna. Yleisin annettu seuraamus vuonna 2016 oli kaik-

kien valvontojen osalta varhainen varoitus, vuotta aiemmin eniten annettiin yhden prosentin seuraamuksia. Eniten varhaisia varoituksia on annettu nautatiloille. Sikatiloille sekä lammasta- ja vuohitiloille annettiin yleisimmin viiden prosentin seuraamuksia. Kolmen prosentin seuraamusta, jota myös pidetään lähtökohtana täydentävien ehtojen seuraamusta arvioitaessa, annettiin yhteensä 13 tilalle. Viiden prosentin seuraamuksen sai 24 tilaa. Vuonna 2015 yleisin seuraamusluokka oli yksi ja vuonna 2014 puolestaan viisi.

Täydentävien ehtojen seuraamusten osalta selkein muutos edellisvuoteen verrattuna on annettujen viiden prosentin seuraamusten osuuden lisääntyminen kaikista annetuista seuraamuksista lammasta- ja vuohi- sekä sikatiloilla; nautatiloille annetuissa seuraamuksissa viiden prosentin seuraamusten suhteellinen osuus puolittui.

Valtaosa viiden prosentin seuraamuksen saaneista tiloista oli tiloja, joilla puutteita havaittiin kaikissa täydentävien ehtojen valvonnan osa-alueissa (merkitseminen, rekisterin ja pitopaikkakohtaisen luettelon ajantasaisuus, sekä eläimen läsnäolo ilmoitetussa pitopaikassa/tilalla). Vain harvalla viiden prosentin seuraamuksen saaneella tilalla puutteita havaittiin vain yhdellä valvonnan osa-alueella. Tällöinkin kyseessä oli lähes poikkeuksetta tilat, joilla rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten laiminlyönti oli huomattavan laajamittaista. Tyypillisellä kolmen prosentin seuraamuksen saaneella tilalla puutteita havaittiin puolestaan vain osassa valvonnan osa-alueista. Näillä tiloilla lainsäädännön noudattamatta jättämisistä ei pidetty kuitenkaan laajamittaisena. Valvonta- ja riskianalyysit kohdentavat valvontaa tehokkaasti tiloille, joilla lainsäädännön noudattaminen ei ole toivotulla tasolla. Myös toistuvien laiminlyöntien osalta kyseessä olivat pääasiassa tilat, joilla lainsäädännön noudattamatta jättämiset koskivat useampaa valvonnan osa-aluetta.

Todetuista säännösten vastaisuuksista 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. Aluehallintovirastojen raportoinnin mukaan vakavat ongelmat rekisteröinnissä ja merkinnässä liittyivät usein tilanteisiin, joissa eläintenpito ei muutoinkaan ole ollut säädösten mukaista. Nämä tilat ovat tulleet rekisteröinnin ja merkinnän valvontaan usein eläinsuojeluvalvonnassa havaittujen puutteiden takia. Tämän perusteella rekisteröinnin ja merkinnän valvonta sekä eläinsuojeluvalvonta selvästi tukevat toisiaan.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin rikkomushavaintojen suhteellisen korkean määrän selittää varmasti osaltaan erittäin tarkka lainsäädäntö, sekä ennen kaikkea tehokas riskiperusteinen valvonta-otanta. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännön valvonnassa ei käytännössä ole varsinaista tulkinnan varaa, pienetkin puutteet ja rikokset kirjataan ylös ja niihin puututaan.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Laadunvalvonta on sisäinen valvontatoimi, jolla varmistetaan, että muille viranomaisille siirretyt valvontatehtävät on suoritettu hyväksyttävästi ja yhtenäisesti koko maan alueella. Maaseutuvirasto (Mavi) teki eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laadunvalvontoja yhteensä 26 tilalle neljän eri ELY-keskuksen alueella. Näistä tiloilla paikan päällä mukana valvonnan yhteydessä tehtyjä, tai uudelleen valvottavia oli 62 %. Asiakirjatarjastuksina laadunvalvontoja tehtiin 10 maatilalle koko maan alueella. Laadunvalvontoja tehtiin sellaisten tuenhakijoiden tiloille, joilla oli ollut valvottavana EU:n eläinpalkkioiden ja/ tai eläinperusteisten tukien ehtoja sekä eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen noudattaminen.

Laadunvalvonnassa huomioitiin erityisesti lammas- ja vuohieläinten yksilötunnistamisen olevan hyvin haasteellista ja tilanedustajien valvontatilanteessa tarjoaman avun olevan välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi. Haasteista huolimatta eläinten kokonaismäärän määrittäminen todettiin suoritetun tarkastuksissa huolellisesti. Parannusta aiempiin vuosiin todettiin tapahtuneen eläinperusteisten tukien valvontojen laajentamisessa täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoiksi niissä tapauksissa, joissa tilakäynnillä todettiin merkinnän ja/ tai rekisteröinnin laiminlyöntejä. Haasteita kadonneiden sekä tilalla teurastettujen ja kuolleiden eläinten valvonnan osalta todettiin olevan edelleen. Suurin osa laadunvalvonnan havainnoista koski valvonnan lopputulosten kirjaamista sekä valvontapöytäkirjojen kirjausvirheitä, ristiriitaisia tietoja ja kirjattuja lisätietoja.

Komission Suomeen syksyllä 2015 tekemästä täydentävien ehtojen tarkastuksesta ei annettu lopullisia päätelmiä vielä vuoden 2016 aikana. Alustavan raportin mukaan tarkastuksessa havaittiin puutteita rekisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten viiveiden seuraamusten arvioinnissa. Lisäksi huomautettavaa havaittiin toistuvien seuraamusten arvioinnista. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) Suomeen vuonna 2015 tehdyissä DAS – tarkastuksissa yhtenä tarkastelun kohteena oli myös eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonta. ECA antoi lopulliset tarkastushavaintonsa kesäkuussa 2016. Puutteita todettiin samoissa asioissa kuin komission tarkastuksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) vuoden 2016 valvontaraporteista käy ilmi tarve lisätä tiedottamista ja kouluttamista toimijoiden suuntaan. ELY-keskukset ovat olleet vahvoina toimijoina yhdessä muiden alueellisten sidosryhmien kanssa tarjoamassa etenkin tuenhakija-eläintenpitäjille koulutusta myös eläinten merkintään ja rekisteröintiin liittyvissä asioissa. Lisäksi raporteissa nousee esille huoli toimijoiden jaksamisesta kireiden hallinnollisten vaatimusten ja jokapäiväisten käytännön töiden ristipaineessa. Myös kasvava tila- ja yksikkökoko, joka samalla tarkoittaa eläinvalvonnan tilakohtaisen ajantarpeen lisääntymistä, aiheuttaa huolta resurssien riittävyydestä. Valvontoja yhdistämällä saavutetaan ajansäästöä, lisätään työturvallisuutta ja vähennetään samalle tilalle kohdistuvien useiden erillisten valvontakäyntien määrää. Koska tiloille maksettavat eläinperusteiset palkkiot ja tuet ovat pääosin rekisteriperusteisia ja myös niiden valvonta on käytännössä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa, on näitä valvontoja yhdistetty jo pitkään.

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. Tarpeen mukaan päivitettävissä oppaissa on kunkin eläinlajin osalta esitetty merkinnän ja rekisteröinnin vaatimukset, joita kyseisen eläinlajin pitäjän tulee noudattaa. Lisäksi oppaissa on mm. tietoa korvamerkkien tilaamisesta ja kiinnittämisestä. Eläinlajikohtaiset oppaat löytyvät Eviran internet-sivuilta www.evira.fi > eläimet > eläinsuojelu ja eläintenpito > merkitseminen ja rekisteröinti.

Eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vaatimuksista eläintenpitäjät saavat tietoa Mavin, Eviran ja Tukesin yhteisestä täydentävien ehtojen oppaasta ja muistilistasta, jotka on julkaistu Mavin ja Eviran internetsivuilla (www.evira.fi > yhteiset > täydentävät ehdot). Eläintenpitäjillä on lisäksi mahdollisuus saada maksullista ja tuettua neuvontaa täydentävistä ehdoista tilaneuvontajärjestelmän ”Neuvo 2020” kautta. Vuonna 2016 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin neuvontaa annettiin 552 tilalle.

Niille nautatiloille, joilla on nautarekisterin tietojen mukaan nautoja, lähetetään ajankohtaistiedotteet ja rekisteriotteet viisi kertaa vuodessa. Lammas- ja vuohitiloille lähetetään eläinluettelot ja ajankohtaistiedotteet kahdesti vuodessa. Sikatiloille vastaava postitus tehdään kerran vuodessa ja kohderyhmänä ovat kaikki tilat, joilla on Sikarekisterissä tapahtumailmoituksia kyseisen vuoden tammikuussa. Tiedotteet laaditaan yhteistyössä Eviran, Maaseutuviraston ja Maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tällöin samaan tiedotteeseen saadaan koottua ajankohtaista asiaa myös esim. eläinlääkinnän, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä tukihallinnon näkökulmasta. Tällainen tiedotus on hyvin kattava tapa tavoittaa kaikki eläintenpitäjät ja tarjota monipuolista, kyseiseen eläinlajiin ja eläintenpitoon liittyvää tietoa. Mikäli esimerkiksi valvonnoissa havaitaan yleisesti jotakin tiettyä laiminlyöntiä, pyritään asia ottamaan esille ajankohtaistiedotteissa ja muistuttamaan eläintenpitäjiä säädösten vaatimuksista.

Kirjallisten oppaiden ja ohjeiden lisäksi toimijoiden säädöstuntemusta parannetaan ja vahvistetaan useiden sidosryhmätapaamisten avulla. Tilaisuuksissa käsitellään muun muassa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lakisääteisiä vaatimuksia, jaetaan ajankohtaistietoa ja käydään läpi loppukäyttäjien kehitystoiveita eläinrekistereihin ja niiden toiminnallisuuksiin liittyen.

5.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa (EHO) asetetaan valvonnalle painopistealueita, jotka kuntien ja Aluehallintovirastojen tulee sisällyttää omiin vuosittaisiin valvontasuunnitelmiinsa. Eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteröinnin valvonnan tehostaminen säilyi edellisen vuoden tapaan merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan painopisteenä. Jäljitettävyyden varmistamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että kaikkien nautoja, sikoja, lampaita, vuohia, siipikarjaa, turkiseläimiä, mehiläisiä, kimalaisia sekä kamelija hirvieläimiä pitävien on oltava rekisteröitynyt eläintenpitäjäksi. Lisäksi on huolehdittava siitä, että eläimet ovat rekisteröidyssä pitopaikassa. Erityisesti niillä eläintenpitäjillä, jotka pitävät eläimiä harrastustarkoituksessa tai vain omaan käyttöön, on havaittu olevan laiminlyöntejä rekisteröitymisvelvoitteen noudattamisessa. Evira onkin muistuttanut aluehallintovirastoja, että viranomaisen tulee aina valvontakäynnillä varmistaa, että rekisteröintivelvoitteet on täytetty ja opastaa eläintenpitäjiä asian kuntoon saattamiseksi. Evira pyysi läänineläinlääkäreitä varmistamaan, että kunnaneläinlääkärit tarkistavat myös rekisteröintiasiat tilakäyntien yhteydessä. Aluehallintovirastoja muistutettiin lisäksi mahdollisuudesta valvoa rekisteröintiä myös hallinnollisin tarkastuksin.

Eläintenpitäjärekisteriin tehdyissä ilmoitusmäärissä on ollut havaittavissa kasvua. Sitä, missä määrin ilmoittamisen vilkastuminen on tulosta vanhentuneiden rekisteritietojen päivittämisestä vastaamaan tämän hetkistä tilannetta (esimerkiksi jo vuosia sitten lopetetun kotieläintuotannon rekisteröitymistietojen päivittäminen) on kuitenkin vaikea sanoa. Käynnissä olevan eläintenpitäjärekisterin uudistamisen yhteydessä tullaan edelleen panostamaan rekisteritietojen ajantasaistamiseen ja ilmoitettujen tietojen oikeellisuuden tarkastamiseen.

ELY- keskusten tarkastajia koulutettiin eläinvalvontapäivillä, jotka järjestettiin sekä keväällä että syksyllä. Vuosittaisilla koulutuspäivillä luodaan perinteisesti katsaus menneeseen vuoteen sekä ohjeistetaan tuleviin valvontoihin. Vuoden aikana pidettiin myös muutamia ajankohtaiskokouksia yhdessä ELY- keskusten eläinvalvontavastaavien, Maaseutuviraston ja Maa- ja metsätalousministeriön kesken tarkoituksena sekä jakaa kulloinkin ajankohtaista tietoa että yhtenäistää valvonnan käytäntöjä koko maan osalta. Lisäksi järjestettiin kokoustilaisuuksia täydentävien ehtojen osalta läänineläinlääkärien ja ELY- keskusten koordinaattoreiden kanssa. Tavoitteena valtakunnallisissa koulutuksissa on taata mahdollisimmat yhdenmukaiset valvontakäytännöt koko maassa kaikilla alueilla.

ID- valvontasovelluksen valvonnan seurantaraportteja kehitetään tuottamaan yhä tarkempaa tietoa valvonnoissa havaituista puutteista. Raporttien kehittäminen painottuu ID –valvontasovelluksen uudistamisen yhteyteen.

Taulukko 4. Viranomaisille ja toimijoille annettu ohjeistus.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ohjeet toimijoille						
- päivitetty, kpl	3	3	3	2	1	1
- uudet, kpl	0	0	0	0	0	0
Ohjeet viranomaisille						
- päivitetty, kpl	3	3	3	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0	0	0	0

6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY- keskuksissa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2016 yhteensä 5,7 henkilötyövuotta eli 0,4 henkilötyövuotta edellisvuotta vähemmän. Aluehallintovirastoista vastaavia lukuja ei ole saatavilla. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan johtopäätöksiä, sekä täydentävien ehtojen arvioita teki aluehallintovirastoissa noin 10 henkilöä ympäri Suomen. Tila- ja yksikkökokojen kasvu aiheuttaa työmäärän lisäystä koko työketjussa, niin valvonnan valmistelussa, tilakäynnillä kuin havaintojen tallennuksessa.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN

Koko täydentävien ehtojen valvonnan kokonaisuuden ja valvonnan kehittämisen selvitystyö jatkuu edelleen. Lähivuosina valvontaan tulevat heijastumaan myös muun muassa vuonna 2019 toteutuva maakuntauudistus sekä Mavin ja Eviran yhdistyminen uudeksi virastoksi. Myös EU:n uuden rahoituskauden valmistelu on ajankohtaista.

Vuonna 2017 merkittävin muutos eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa liittyy täydentävien ehtojen seuraamusarviointiin ilmoitusviiveiden osalta; käyttöön otetaan niin sanottu inhimillisen erehdyksen huomioiminen. Tämä tarkoittaa, että ilmoitusviiveistä ei ole tarpeen ehdottaa seuraamusta, mikäli myöhästyneiden ilmoitusten määrä on hyvin vähäinen, viiveet ovat lyhyitä ja valvontatilanteessa viiveiden taustalla voidaan todeta olleen inhimillisiksi erehdyksiksi luokiteltavat syyt. Viime vuonna käytyjen byrokratian purkutalkoiden tuloksena lievennetään myös tulkintaa tapauksissa, joissa valvonnassa havaitaan yksilöeläimillä lieviä merkintäpuutteita.

Tulevina vuosina merkintää ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa tullaan panostamaan eläintunnistusjärjestelmälain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen tehokkaaseen soveltamiseen, jotta myös tukea hakemattomien eläintenpitäjien eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyönnit saadaan kuntoon ja eläinten jäljitettävyys näin varmistettua. Myös vuoden 2016 alusta voimaan tulleen hevosten tunnistusta koskevan uudistetun lainsäädännön toimeenpano ja ohjeistus tulee olemaan painopisteenä seuraavien vuosien aikana.

Maaseutuviraston kanssa tehtävää yhteistyötä 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 lin-

jaukset koko maan tasolla. Myös uusien valvontasovellusten kehittämisessä otetaan huomioon eläinten valvonta kokonaisuutena; sekä merkinnän ja rekisteröinnin valvonta että palkkio- ja tukivalvonnat sisältävät samoja tarkastelukohteita ja työvaiheita. Samojen tietojen tallentamisesta useisiin eri järjestelmiin pyritään tulevaisuudessa siirtymään suuremman määrän kertaalleen tallennettaviin havaintoihin ja tietojärjestelmien monimuotoisempaan hyödyntämiseen johtopäätösten ja seuraamusten automaattisessa määrittelyssä. Uusi ID-valvontasovellus on tarkoitus saada käyttöön vuoden 2019 alusta lukien.

Eläintenpitäjärekisterin sähköisen asiointin käyttöönotto vuonna 2018 tulee helpottamaan eläintenpitäjien ja eläintenpitäjiksi aikovien asiointia viranomaisten eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereihin, jolloin käynti paikallisviranomaisen luona ei enää ole välttämätöntä. Koska ilmoittaminen rekistereihin tulee helpottumaan, on oletettavaa, että muutos tulee myös parantamaan eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereiden tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta.