

Hukkakauravalvonnan raportti 2016

Evira 2334/0411/2017



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 25.4.2017

Siementarkastusyksikkö

Hyväksyjä Ritva Vallivaara-Pasto

Esittelijä Juha Rantamäki

Lisätietoja juha.rantamaki@evira.fi

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA.....	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN.....	5
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	6
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys.....	6
3.2 Puutteiden analyysi.....	7
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE.....	8
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET.....	8
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen.....	8
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen.....	8
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet.....	8
6 TOIMINNAN RESURSSIT.....	9
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN.....	10

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Hukkakauraan liittyvän valvonnan tarkoituksena on turvata laadukkaan ruuan tuottaminen ylläpitämällä korkealaatuista kasvintuotantoa hukkakauralaissa (185/2002) ja MMM asetuksessa 326/2002 säädettyjen toimenpiteiden mukaisesti.

Viranomaisvalvonnan panevat täytäntöön kuntien yhteistoiminta-alueet (61 kpl) ja ELY-keskusten maaseutuosastot (15 kpl).

Kuntien yhteistoiminta-alueiden tekemien valvontatapahtumien määrä väheni tila- ja lohkoktasolla. Lieviin saastuntoihin annettujen torjuntaohjeiden määrä väheni, mutta samalla monivuotisia vakaviin saastuntoihin kohdennettuja torjuntasuunnitelmia määrättiin aikaisempaa enemmän. Valvonnan arvioidaan kohdistuneen tavoitteiden mukaisesti vakaviin saastuntoihin. Hukkakaurattomuustarkastuksia (ensimmäisen vuoden tarkastus) aloitettiin edellisvuotta vähemmän, mutta toisen vuoden tarkastusten määrä kasvoi viidenneksellä. Suurin osa toisen vuoden hukkakaurattomuustarkastuksista todennäköisesti johtaa lohkon poistumiseen hukkakaurarekisteristä. Valvonnan painottuminen vakaviin saastuntoihin ja lisääntynyt lohkojen toteaminen puhtaaksi hukkakaurasta ovat lisänneet valvonnan vaikuttavuutta.

ELY-keskusten maaseutuosastojen tekemästä hukkakauravalvonnasta jo 80 % tehtiin peltotukivalvonnan yhteydessä. Torjuntasuunnitelmien ja muun hukkakauravalvonnan tarkastuksia ELY-keskukset siirsivät myös kuntaviranomaisten tehtäväksi. Valvonnan painottuminen tukivalvonnan yhteyteen lisäsi vaikuttavuutta, koska peltotukivalvonta tehdään pääsääntöisesti tilan koko pelto-alalle. Vaikuttavuudessa on esiintynyt ongelmia tilanteissa, jolloin ELY-keskus on siirtänyt valvonnan kuntaviranomaisen hoidettavaksi. ELY-keskusten resurssien vähäisyys vaikeuttaa erityisesti suurten tilojen valvontaa.

Evira jatkoi ELY-keskusten ja kuntien maaseutuviranomaisten arviointi- ja ohjauskäyntejä (AJO) ja kouluttamista valvonnan hallinnollisiin menettelytapoihin. AJO-käynnit toteutetaan ELY-keskusalueittain. AJO-käyntien vaikutuksesta hukkakauran valvontakäytäntöjä on yhtenäistetty ja kuntien tietämys hallinnollisista menettelytapoista ja hukkakauralain tulkinnasta on parantunut. AJO-käynteihin positiivisesti suhtautuneissa kunnissa havaittuihin poikkeamiin tehtiin korjaavia toimenpiteitä ja vaikuttavuutta on ollut havaittavissa jo AJO-käynnin aikana.

Evira teki hukkakauran tunnistusta ja torjuntaa koskevan videon, joka on katseltavissa Eviran nettisivuilla (www.evira.fi) ja YouTube-kanavalla. Video antaa ohjeita hukkakauran tunnistamiseen kasvustosta ja siemenestä sekä poistamiseen pelloilta. Evira tiedotti viljelijöille [evira.fi](http://www.evira.fi) -sivujen, sosiaalisen median ja lehdistötiedotteiden kautta hukkakauran kemiallisen torjunnan ja kitkennän oikeasta ajoittamisesta. Sosiaalisen median kautta tehty tiedotus on vaikuttavuudeltaan tehokasta ja tavoittaa nopeasti useita tuhansia käyttäjiä.

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Valvontasuunnitelmassa määriteltiin kuntien viranomaisten, ELY-keskusten ja Eviran tekemälle valvonnalle painopisteitä:

Kuntien yhteistoiminta-alueet, valvonnan painopisteet

1. Uusien hukkakauraesiintymien katselmukset ja merkitseminen hukkakaura-rekisteriin sekä torjuntaohjeen antaminen viljelijälle
2. Torjuntasuunnitelman määrääminen voimakkaisiin ja laajoihin hukkakaura-saastuntoihin
3. Siemenviljelytilojen välittömässä läheisyydessä olevien hukkakauraesiintymien valvonta
4. Aikaisemmin annettujen torjunta-ohjeiden ja –suunnitelmien toteutumisen valvonta
5. Hukkakaurattomuustarkastukset niille tiloille, jotka ovat pyytäneet tarkastusta tai joilla toisen vuoden tarkastus on mahdollista tehdä
6. Hukkakaurarekisterin ylläpito; tehtyjen ja määrättyjen toimenpiteiden merkitseminen rekisteriin
7. Valvonnan perusteella annettujen hävittämisen- ja kitkentämääräysten toteuttamisen valvonta
8. Koulutus ja tiedotus: viljelijöiden tietämyksen lisääminen koulutustilaisuuksissa ja valvontakäynneillä hyödyntäen Evira julkaisemaa materiaalia

ELY-keskukset, valvonnan painopisteet

1. Peruslohkot ja muut alueet, joilla hukkakaurasaastunta on voimakas
2. Maatilat, joilla on havaittu ongelmia hukkakauran torjunnassa ja joiden lohkot sijaitsevat usealla yhteistoiminta-alueella.
3. Markkinoinnin valvonnassa tarkastamattoman siemenen tarjonta, jossa on riskinä hukkakauran leviäminen.
4. Maahantuonnin painopistealueet ovat muista EU-maista sekä EU:n ulkopuolelta tuleva kylvösiemen ja muut tuotteet, mm. linnuille tarkoitetut auringonkukan siemenet
5. Kaikki 2016 alkavat ja päättyvät torjuntasuunnitelmat. ELY-keskus voi sopia valvonnan siirtämisestä kuntaviranomaisille.

Evira, valvonnan painopisteet

1. Evira jatkaa hukkakauravalvonnan ohjaus- ja arviointikäyntejä kuntien yhteistoiminta-alueille sekä ELY-keskuksiin.
2. Kuntien yhteistoiminta-alueiden ohjaus- ja arviointikäynnit sekä koulutuskäynnit pyritään yhdistämään ja tarjoamaan yhdessä ELY-keskusten kanssa.
3. Koulutusta oppilaitoksiin ja viljelijätilaisuuksiin jatketaan annettujen resurssien puitteissa.
4. Hukkakaurasta tiedotetaan Eviran tiedotussuunnitelman mukaisesti. Evira julkaisee tiedotteita internetsivuillaan, sosiaalisessa mediassa ja lehdissä. ELY-keskukset ja kuntaviranomaiset voivat käyttää tiedotteita hyväksi paikallisessa tiedottamisessa esim. maakuntalehdissä.

Valvontasuunnitelman toteutuminen kuntien yhteistoiminta-alueilla

Evira seuraa kuntien toteutuneita valvontamääriä hukkakaurarekisterin tietojen perusteella. (taulukko 1)

Taulukko 1. Kuntien yhteistoiminta-alueiden (61 kpl) tiloille tekemät hukkakaurasuoritteet 2015-2016

	Puhtaaksi-tarkastuksia 1. vuosi peruslohkoja kpl	Puhtaaksi-tarkastuksia 2. vuosi peruslohkoja kpl	Torjunta-ohje peruslohkoja kpl	Torjuntasuunnitelma peruslohkoja kpl	Suoritteita yhteensä peruslohkoille kpl	Suoritteita yhteensä tiloille kpl
2016	462	410	1567	833	6574	1889
2015	542	330	2216	582	7571	1935

Toteutuminen ELY-keskuksissa

ELY-keskusten hukkakauravalvonta toteutui tavoitteen mukaisesti. Valvonta tapahtuu pääsääntöisesti peltotukivalvonnan yhteydessä. Yhtenäisen raportoinnin aikaansaamiseksi on tarpeen laatia ohjeistus, millä periaatteella kirjataan peltovalvonnan yhteydessä tehdyt hukkakauravalvonnat.

Taulukko 2. ELY-keskusten suunnitellut ja toteutuneet hukkakauravalvonnat 2014 - 2016.

ELY-keskukset	suunniteltu yht. kpl	Toteutunut valvonta			Toteutunut valvonta yhteensä
		torjuntasuunnitelmien valvonta	hukkakauralain valvonta	peltotukivalvonnat	
2016	1186	129	64	990	1183
2015	1128	131	69	995	1195
2014	1195	130	82	943	1155

Toteutuminen Evirassa

1. Eviran suorittama arviointi- ja ohjauskäynti toteutui kuudelle yhteistoiminta-alueelle, joilla Evira osallistui kuntaviranomaisten mukana 46 tilavalvontakäynnille. Lisäksi Evira osallistui AJO-käynnin periaatteella kahden ELY-keskuksen hukkakauratarkastuksiin.
2. AJO-käynnin koulutusosuudet em. yhteistoiminta-alueille siirtyivät pidettäväksi 2017. ELY-keskuksen ei ollut mahdollista osallistua koulutuksiin syksyllä 2016.
3. Evira ei antanut hukkakauraan liittyvää koulutusta oppilaitoksissa. 4H-kerhon uusille hukkakaurakittijöille annettiin yksi puolen päivän koulutus.
4. Hukkakauran kemiallisen torjunnan ja kitkennän alkamisajoista tiedotettiin evira.fi-sivustolla ja sosiaalisessa mediassa. Sosiaalisen median vaikuttavuus todettiin hyväksi. Ammattilehdille annettiin hukkakauraan liittyviä artikkeleita varten haastatteluita.

3. TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Viljelijät ilmoittivat tukihakemusten yhteydessä hukkakauran saastuttamaksi alaksi 399 352 ha, joka oli 17,6 % viljelyssä olevasta peltoalasta (taulukko 2). Hukkakauran saastuttama peltoala lisääntyi edelleen, mutta saastuntojen lisääntyminen on hidastunut viime vuosina. Vakavien saastuntojen määrä lisääntyi, mutta osaltaan asiaan vaikuttaa viranomaisten keskittyminen vakavien saastuntojen löytämiseen.

Taulukko 3. Hukkakaurasaastunnat 2011 - 2016

Vuosi	Saastunut ha	Vakava saastunta	Peltopinta-ala yhteensä ha	Saastunut peltopinta-ala %
2016	399 352	12 172	2 271 222	17,6
2015	395 881	11 253	2 274 754	17,4
2014	392 386	10 158	2 277 200	17,2
2013	385 740	10 014	2 272 173	17,0
2012	373 877	8 748	2 270 224	16,5
2011	361 328	7 530	2 271 267	15,9

3.2 Puutteiden analyysi

Viljelijöiden yleisin puute hukkakauralain noudattamisessa oli oma-aloitteisten torjuntatoimenpiteiden tekemättä jättäminen tai niiden riittämättömyys. Annettuja torjuntaohjeita tai –suunnitelmia jätetään noudattamatta tai noudatetaan puutteellisesti. Suurten tilojen viljelysten sijainti jopa eri maakunnissa vaikeuttaa torjuntatoimenpiteiden tekemistä.

Kuntien AJO-käynneillä tuli esille yleisiä ja yksittäisiä puutteita valvonnan toteuttamisessa. Yleisimmät puutteet johtuvat yhteistoiminta-alueen laajuudesta verrattuna työvoiman määrään ja lukuisten hallinnollisten tehtävien aiheuttamasta kiireestä. AJO-käynneillä on havaittu joissakin tapauksissa välinpitämättömyyttä hukkakauran valvontaan.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Evira teki arviointi- ja ohjauskäynnin kuudelle yhteistoiminta-alueelle Varsinais-Suomessa. AJO-käynnit toimivat samalla myös koulutuksena.

AJO-käynneillä kuntien viranomaisten toiminta vaihteli erittäin hyvin toteutetusta valvonnasta täysin välinpitämättömään toimintaan jopa saman yhteistoiminta-alueen sisällä. AJO-käynneillä tuli esille, että paikoin valvontaa tehdään aktiivisesti silloin, kun Evira osallistuu valvontaan, mutta muuten keskitytään vain pyydettyihin puhtaaksi tarkastuksiin ja ilmiantotapauksiin. Kahdella yhteistoiminta-alueella ei saatu toiminnasta selkeää kuvaa, koska henkilöstö oli lomalla ja sairaana. Näillä alueilla AJO-käyntiä jatketaan kesällä 2017. Poikkeamia havaittiin mm. viljelijöille määrättyjen torjuntasuunnitelmien valmiiksi saamisessa tavoitellussa aikataulussa, kun torjuntasuunnitelmat oli tilattu neuvontajärjestöltä. Poikkeamia havaittiin myös muiden hukkakauravalvonnan dokumenttien laatimisessa ja toimittamisessa viljelijöille.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden virkamiehille annettujen koulutusten aiheena olivat hallinnolliset menettelytavat ja hukkakauralain ja -asetuksen määrittämien toimenpiteiden soveltaminen käytäntöön. Evira koulutti hukkakauran tunnistamiseen 4H-kerholaisia puoli päivää. Evira julkaisi kesäkuussa ennen sesonkiaikaa hukkakauran tunnistamiseen ja torjuntaan opastavan videon. Video on nähtävillä Eviran nettisivuilla ja YouTube-kanavalla.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ohjeistettiin tekemään hukkakauralain vaatima katselmus uusille hukkakauraesiintymille ja laatimaan vähintään torjuntaohje. Toimijat, jotka eivät hoitaneet torjuntatoimenpiteitä tai torjunnan laiminlyönti oli toistuvaa, pyrittiin saamaan ELY-keskuksen täydentävien ehtojen valvontaan. Täydentävien ehtojen laiminlyönnistä saattoi olla seurauksena tulotukien leikkaus laiminlyönnin vakavuuden ja toistuvuuden perusteella.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Kunnille annettu hukkakauraa koskeva ohjeistus on päivitettävä kokonaisuudessaan. Hukkakauralain mukaan hukkakaura on hävitettävä siten, että leviämisvaaraa ei ole. Eviran näkemyksen mukaan hukkakauran leviämisvaara on pystyttävä poistamaan myös tukivalvonnassa havaitun saastunnan osalta. ELY-keskusten AJO-käynneillä selvisi, että pääsääntöisesti saastunnasta määrätään tulotukien leikkauksia, mutta saastunnan hävittämistä ei vaadita. ELYt voivat siirtää torjuntaohjeen antamisen ja sen toteuttamisen valvonnan kuntaviranomaisille. Valvonnan varmistamista pitäisi ohjeistaa MAVIn tukivalvojen oppaassa. Menettelytavoista tiedottamista ja opastamista jatketaan Eviranetissä ja Aitassa sekä AJO-käynneillä valvontapäälliköille.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Hukkakauran torjuntasuunnitelmien laatimisesta maksettiin korvauksia 13377€ vuoden 2015 määrärahasta. Vuodelle 2016 varattu 30000€ jäi kokonaan käyttämättä. Uusia torjuntasuunnitelmia tehtiin 79 tilalle, joista Eviran maksettavaksi neuvojien tekemiä suunnitelmia tuli 44 kpl. Hukkakaurarekisterin tietojen perusteella kuntaviranomaiset ovat laatineet torjuntasuunnitelmia virkatyönä, joka on vähentänyt suunnitelmiin varatun määrärahan käyttöä.

ELY-keskusten tekemästä hukkakauravalvonnasta on tehty yli 80 % peltotukivalvontojen yhteydessä ja 16 % hukkakauralain valvontana. Osa ELY-keskuksista on valvonut hukkakauraa vain tukivalvontojen yhteydessä ja siirtänyt pelkän hukkakauralain mukaiset valvonnat kuntien viranomaisille.

Eviran resurssit suunnattiin ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden koulutuksiin, ohjaukseen ja neuvontaan. Evira tekee valvontakäyntejä tiloille vain erityistapauksissa, lähinnä siemenreklaatioihin ja siemenviljelyksiin liittyen.

Resurssien käyttö ELY-keskuksittain

Eviran tulosohtauksessa ELY-keskuksille on sovittu suoritemäärä hukkakauran valvontoihin (taulukko 4).

Taulukko 4. ELY-keskusten suunnitellut ja toteutuneet suoritteet (tarkastukset) sekä valvontasuunnitelman toteutumisosuudet vuonna 2016.

Ely-keskus	suunnitellut suoritteet 2016	toteutuneet suoritteet 2016	valvontasuunnitelman toteutumis%
01 Uusimaa	194	216	111
02 Varsinais-Suomi	140	140	100
03 Satakunta	78	83	106
04 Häme	78	49	63
05 Pirkanmaa	87	93	107
06 Kaakkois-Suomi	90	81	90
07 Etelä-Savo	59	59	100
08 Pohjois-Savo	65	60	92
09 Pohjois-Karjala	46	49	106
10 Keski-Suomi	57	58	101
11 Etelä-Pohjanmaa	124	140	113
12 Pohjanmaa	90	81	90
13 Pohj.-Pohjanmaa	57	56	98
14 Kainuu	16	16	100
15 Lappi	5	2	40
Yhteensä	1186	1183	99,8

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN

Eviran ja MAVIn välille on luotava asiantuntijayhteys liittyen hukkakaurarekisterin tietojen siirtämiseen uuteen tukisovellukseen ja hukkakaurasaastuntojen käsittelyyn tukivalvonnan yhteydessä.

Hukkakauravalvontaan liittyvät viranomaisille suunnatut materiaalit ja Eviran antama ohjeistus on ollut saatavilla Eviran ekstranet-sivuilla. AJO-käynneillä saadun palautteen mukaisesti materiaali lisätään myös Aitaan.

Kunnille ja ELY-keskuksille suunnattua ohjeistusta on uusittava havaittujen puutteiden ja saadun palautteen perusteella.

Yhtenäisen raportoinnin aikaansaamiseksi tarvitaan ohjeistus, millä periaatteella ELY-keskukset kirjaavat peltovalvonnan yhteydessä tehdyt hukkakauravalvonnat.

Taulukko 5. Kaikkia viranomaisia koskevat toimenpiteet.

Toimenpide			
	2017	2018	2019
Hukkakaurarekisterin rakentaminen uuteen tukisovellukseen ja rekisterin käytettävyyden parantaminen Evira/MAVI		x	x
Ohjeistus ELYjen tukivalvojille hukkakauran leviämisen estämisestä tukivalvonnan yhteydessä	x	x	x
ELYn ja kuntien välillä siirrettyjen valvontojen toteutumisen varmistaminen	x	x	x
ELYjen peltotukivalvontojen yhteydessä tehtyjen hukkakauratarkastusten kirjaaminen	x	x	

Taulukko 6. Eviraa koskevat toimenpiteet.

Toimenpide			
	2017	2018	2019
Siemenviljelytilojen tiedot kuntien ja ELY-keskusten saataville intranettiin	x	x	x
Kuntien maaseutuviranomaisia ohjeistetaan tekemään kuuleminen torjuntasuunnitelmien päätöksestä	x	x	
AJO-käynnit ja koulutus kuntien yhteistoiminta-alueille ja ELY-keskuksiin	x	x	x
Ohjeet ja materiaalit viranomaisille saataville myös Aitaan, ohjeistuksen päivitys	x	x	x
Osallistutaan uusien digitaalisten valvontamenetelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon	x	x	x