

Hukkakauravalvonnan raportti 2015

Evira 2047/0411/2016



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 30.5.2016

Siementarkastusyksikkö

Hyväksyjä Hanna Kortemaa

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	6
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	7
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	7
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	7
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen	7
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	7
6 TOIMINNAN RESURSSIT	8
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN	8

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 täytäntöönpano tapahtuu kuntien yhteistoiminta-alueiden (61 kpl), ELY-keskusten maaseutuosastojen (15 kpl) ja Eviran toimesta.

Vuonna 2015 kuntien yhteistoiminta-alueille arvioidaan kertyneen hukkakauravalvontatapahtumia edellisvuotta enemmän. Kuntaviranomaisten tekemän valvonnan vaikuttavuuden arvioidaan silti pysyneen ennallaan, koska uusia torjuntasuunnitelmia ja lohkojen tarkastuksia hukkakaurasta puhtaaksi tehtiin edellisvuotta vähemmän.

ELY-keskusten maaseutuosastot tekivät aikaisempaa vähemmän torjuntasuunnitelmien ja muun hukkakauravalvonnan tarkastuksia. Tukivalvonnan yhteydessä tehty hukkakauravalvonta sen sijaan lisääntyi, joten kokonaisuutena ELY-keskusten tekemän hukkakauravalvonnan määrällisen vaikuttavuuden arvioidaan kasvaneen. ELY-keskusten resurssien vähennyttyä on valvonnan toteuttaminen erityisen suurien tilojen kohdalla todettu haasteelliseksi.

Evira keskittyi ELY-keskusten ja kuntien maaseutuviranomaisten arviointi- ja ohjauskäynteihin (AJO) ja kouluttamiseen valvojasta valmentajaksi -periaatteen mukaisesti. AJO-käynnit aloitettiin ELY-keskuksesta ja niitä jatkettiin yhdessä ELY-keskuksen edustajan kanssa yhteistoiminta-alueen toimipaikkoihin. Eviran arvion sekä kunnista ja ELY-keskuksista saadun palautteen mukaan hukkakauran valvontakäytäntöjä on pystytty yhtenäistämään ja kuntien tietämys hallinnollisista menettelytavoista ja hukkakauralain tulkinnasta on parantunut. Koulutettavien viranomaisten määrä on yleisistä koulutuksista luopumisen seurauksena vuositasolla laskenut, mutta koulutuksen laatua on pyritty parantamaan kohdentamalla sitä havaittuihin ongelmakohtiin. Henkilöstöresurssien vähenemisestä johtuen Eviran oppilaitoksille antamien koulutusten määrä väheni, joka saattaa tulevaisuudessa näkyä alalle tulevien henkilöiden hukkakauratietämyksessä.

Evira tiedotti viljelijöille evira.fi -sivujen, sosiaalisen median ja lehdistötiedotteiden kautta hukkakauran kemiallisen torjunnan ja kitkennän oikeasta ajoittamisesta. Tiedotuskanavina käytettiin myös ammattilehtiin annettuja haastatteluita.

2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN

Kuntaviranomaisten tekemille hukkakauravalvonnoille on valvontasuunnitelmassa asetettu painopistealueita, mutta ei määrällisiä tavoitteita. Evira voi seurata toteutuneita valvontamääriä hukkakaurarekisterin tietojen perusteella ja sitä kautta päätellä valvonnan kohdistumista. Kuntien yhteistoiminta-alueet tekivät hukkakauran valvontaa 1935 tilalle ja 7571 peruslohkolle. Käynnit olivat seurantatarkastuksia ja katselmuksia, joiden perusteella määrättiin torjuntaohjeita, -suunnitelmia ja kitkentämääräyksiä. Lisäksi tarkastettiin lohkoja hukkakaurasta vapaaksi viljelijän pyynnöstä. Valvonnan arvioidaan toteutuneen suunnitelman mukaisesti lukuun ottamatta siemenviljelylohkojen naapureihin kohdistuneita tarkastuksia. Kuntaviranomaisten määräämien uusien torjuntasuunnitelmien määrä väheni edellisvuodesta, samoin voimassa olleiden torjuntasuunnitelmien määrä. Torjuntasuunnitelmat ovat viljelijää velvoittavia, mutta tarjoavat samalla myös neuvontaa hukkakauran torjuntaan. Viranomaisille torjuntasuunnitelman velvoittavuus antaa mahdollisuuden puuttua torjuntatoimien laiminlyönteihin.

ELY-keskusten tekemälle hukkakauravalvonnalle Evira oli asettanut sekä määrälliset tavoitteet että painopistealueet. ELY-keskukset tekivät kasvukaudella aikaisempaa enemmän tukivalvontaa ja sen yhteydessä myös hukkakauravalvontaa, koska valvontatietojen tallennukset siirtyivät loppusyksyyn. Tukivalvonnan yhteydessä tehdyn hukkakauravalvonnan määrällinen tavoite ylitettiin (taulukko 1) 2015, mutta pidemmällä aikavälillä tarkastellen valvontojen kokonaismäärä on laskeva. Alkavien ja päättyvien torjuntasuunnitelmien valvonta jäi tavoitteesta, jonka arvioidaan heikentävän torjuntasuunnitelmilla tavoiteltua vaikuttavuutta. Arvio perustuu kokemukseen; pelkästään hukkakauraan kohdistuvalla valvonnalla saadaan parempi lopputulos kuin tukivalvonnalla. Osa ELY-keskuksista siirsi torjuntasuunnitelmien valvonnan kokonaan kuntaviranomaisten tehtäväksi.

Evira keskittyi ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden koulutuksiin, ohjaukseen ja neuvontaan. Arviointi- ja ohjauskäynti toteutui yhteen ELY-keskukseen ja kolmelle yhteistoiminta-alueelle. Käytännön valvontatyössä Evira toteutti viranomaisten arviointia ja ohjausta 28 valvontakäynnillä 9 yhteistoiminta-alueella. Eviran rooli oli toimia kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja ELY-keskusten tarkastajien ohjaajana ja kouluttajana. Evira toimi myös viranomaisten välisen yhteistyön ohjaajana. Hukkakauralain mukaan kuntaviranomaisen on siirrettävä katselmus ELY-keskukselle mm., jos tilan hukkakaurasaastunnat sijaitsevat usean kunnan (nyk. yhteistoiminta-alueen) alueella. Siirron tapahduttua ELY-keskukset ovat resurssipulasta johtuen tarvinneet valvontojen suorittamiseen kuntaviranomaisten apua.

Taulukko 1. ELY-keskusten suunnitellut ja toteutuneet hukkakauravalvonnat 2013 - 2015.

ELY-keskukset	suunniteltu yht. kpl	Toteutunut valvonta			Toteutunut valvonta yhteensä
		torjuntasuunnitelma	vain hk-lain valvonta	peltotuki-valvonnat	
2015	1128	131	69	995	1195
2014	1195	130	82	943	1155
2013	2099	166	121	1858	2145

Seitsemän ELY-keskusta teki hukkakauravalvontaa tavoitteiden mukaisesti (toteutuma 100 %), viisi ylitti asetetun tavoitteen (toteutuma yli 100 %), mutta kolme ei pääs-

syntävien tavoitteiden mukaisesti toteutettiin (toteutuma alle 100 %). Toteutuneet valvontamäärät vaihtelivat 43 - 144 % tavoitteesta.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

Viljelijät ilmoittivat tukihakemusten yhteydessä hukkakauran saastuttamaksi alaksi 395881 ha, joka oli 17,4 % viljelyssä olevasta peltoalasta (taulukko 2). Kokonaispeltopinta-ala on kääntynyt lievään laskuun. Kokonaissaastunnon ja lievien saastuntojen kasvunopeus on hidastunut viime vuosien aikana. Vakavien saastuntojen kasvu hidastui vuonna 2014, mutta on jälleen palannut aikaisempien vuosien n. 1200 ha/vuosi tasolle.

Taulukko 2. Hukkakaurasaastunnot 2011 - 2015

Vuosi	Saastunut ha	Vakava saastunta	Peltopinta-ala yhteensä ha	Saastunut peltopinta-ala %
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

Kuntaviranomaisten 2015 maataloille tekemistä hukkakauratoimenpiteistä tehtiin ensimmäistä kertaa tilasto-otanta IACS-valvontajärjestelmän hukkakaurarekisteristä. Aikaisempien vuosien tiedot eivät ole vertailukelpoisia johtuen tietojen erilaisesta keräämistavasta

Taulukko 3. Kuntien yhteistoiminta-alueiden (61 kpl) tiloille tekemät hukkakaurasuoritteet 2015.

	Puhtaaksi-tarkastuksia kpl	Annettu torjunta-ohje kpl	Määrätty torjuntasuunnitelma kpl	Tehty torjuntasuunnitelma kpl	Suoritteita yhteensä kpl
2015	111	695	41	81	1935

Suoritteiden yhteismäärässä ovat mukana valvontakäynnit, jotka eivät johtaneet toimenpiteisiin.

3.2 Puutteiden analyysi

Viljelijöiden hukkakauralain noudattamisessa yleisin puute oli torjuntatoimenpiteiden tekemättä jättäminen tai niiden riittämättömyys. Hukkakauran torjunnan laiminlyönti johtuvat välinpitämättömyydestä, viljelijän henkilökohtaisista ongelmista, ammattitaidon puutteesta, kemiallisen torjunnan tekemättä jättämisestä tai epäonnistumisesta sekä yhä useammin talousvaikeuksista. Vuokratilojen osuus tilojen pinta-alasta on merkittävä. Suurten, usean sadan peltotehtaan tilojen kohdalla viljelysten sijainti jopa eri maakunnissa vaikeuttaa torjuntatoimenpiteiden tekemistä, koska tiloilla ei ole riittävästi työvoimaa hukkakauran etsintään ja kitkentään.

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. Myös kuntaviranomaisten keskuudessa on AJO-käynneillä havaittu välinpitämättömyyden asennetta hukkakauratehtäviä kohtaan, mutta ongelma ei ole yleinen.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Evira teki arviointi- ja ohjauskäynnin yhteen ELY-keskukseen ja kolmelle yhteistoiminta-alueelle. Kuntasektorilla käynnit toimivat samalla myös koulutuksena.

AJO-käyntien tuloksena todettiin tarvetta parantaa kuntien ja ELY-keskuksen välistä yhteydenpitoa ja yhteistyötä hukkakaura-asioissa. Kuntaviranomaiset mm. kokivat vaikeaksi saada yli kunta- ja maakuntarajojen viljelevän tilan hukkakauravalvontaa ELY-keskuksen tehtäväksi (laki 185 6§). AJO-käynnin tuloksena Evira toimi yhdessä tapauksessa välittäjänä ja valvonta toteutettiin kuntien ja ELY-keskuksen yhteistyönä. AJO-käynneillä nostettiin esille, että viranomaisen tehokas puuttuminen hukkakaura-ongelmaan on myös viljelijän etu. Kuntien AJO-käynneistä saadussa palautteessa nousi esille hukkakaurarekisterin käytettävyyden parantaminen, hukkakauravalvonnan siirto pois kunnista ja hallintorakenne, jossa koetaan oleva liikaa viranomaistahoja.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen

Evira koulutti hukkakauran tunnistamiseen ja torjuntaan maaseutuoppilaitoksissa opiskelevia yhden koulutuspäivän ja 4H-kerholaisia puoli päivää. ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden virkamiehille annettujen koulutusten aiheena olivat hallinnolliset menettelytavat ja hukkakauralain ja -asetuksen määrittämien toimenpiteiden soveltaminen käytäntöön.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaamistoimenpiteiden varmistaminen

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ohjeistettiin puuttumaan nopeasti hukkakaurasaastuntoihin ja tekemään jälkivalvontaa toimijoille, joille oli annettu määräys hukkakauran kitkennästä tms. toimenpiteestä. Toimijat, jotka eivät hoitaneet torjuntatoimenpiteitä tai torjunnan laiminlyönti oli toistuvaa, pyrittiin saamaan ELY-keskuksen täydentävien ehtojen valvontaan. Täydentävien ehtojen laiminlyönnistä oli seurauksena tulotukien leikkaus laiminlyönnin vakavuuden ja toistuvuuden perusteella.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Hukkakauralaki (185 6§) määrittelee, missä tapauksissa kuntaviranomaisen tulee siirtää valvonta ELY-keskuksen tehtäväksi. Osalle kuntien viranomaisista asia ei ole ollut selvä ja toisaalta ELY-keskukset eivät kaikissa tapauksissa ole olleet halukkaita otamaan hukkakauratapauksia otantavalvontaan. Seurauksena on ollut, että valvontaa ei aina ole tehty riittävän laajasti. Evira jatkaa tehtävien siirtämisen ohjeistusta kuntien AJO-käynneillä.

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 useinkaan vaadita. ELYt voivat siirtää torjuntaohjeen antamisen ja sen toteuttamisen valvonnan kuntaviranomaisille. ELYt eivät pääsääntöisesti valvo tuliko siirretty tehtävä hoidettua. Valvonnan varmistamista pitäisi ohjeistaa

MAVIn tukivalvojen oppaassa. Asia otetaan esille MAVIn kanssa kevään 2016 aikana ja ELY-keskuksiin kohdistuvilla AJO-käynneillä valvontapäälliköiden kanssa. Vuodesta 2016 alkaen Evira tekee listaukset siemenviljelytiloista ja julkaisee tiedot Eviranet-verkossa kuntaviranomaisten ja ELY-keskusten käyttöön.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Hukkakauran torjuntasuunnitelmiin oli varattu 30000 €, josta käytettiin 15179 €. Uusia torjuntasuunnitelmia määrättiin 41 toimijalle ja Eviran maksettavaksi neuvojien tekemiä suunnitelmia tuli 29 kpl. IACS-tietojen perusteella kuntaviranomaiset ovat lisänneet aktiivisuuttaan torjuntasuunnitelmien laatimisessa, joka on vähentänyt suunnitelmiin varatun määrärahan käyttöä. Useilla yhteistoiminta-alueilla 1-2 virkamiestä on hoitamaa hukkakaura-asioita ja he tekevät myös torjuntasuunnitelmat. Osasyynä saattaa myös olla neuvontajärjestöltä tilattujen suunnitelmien viivästymiset.

Hukkakauravalvonnan kannalta oli positiivista, että ELY-keskukset lisäsivät hukkakauravalvontaa peltotukivalvontojen yhteydessä, mutta valvonnan lisäys tuskin on pysyvää.

Eviran resurssit suunnattiin ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden koulutuksiin, ohjaukseen ja neuvontaan. Evira tekee itsenäisesti valvontaa tiloille vain erityistapauksissa, mm. kiireellisissä ilmiantotapauksissa ja siemenviljelysten lähellä sijaitseville pahasti saastuneille lohkoille.

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN

Eviran ja MAVIn välille on luotava asiantuntijayhteys liittyen hukkakaurarekisterin tietojen siirtämiseen uuteen tukisovellukseen ja hukkakaurasaastuntojen käsittelyyn tukivalvonnan yhteydessä. Evira osallistuu hukkakauravalvontaan liittyvien uusien teknisten menetelmien kehittämiseen.

Taulukko 5. Kaikkia viranomaisia koskevat toimenpiteet.

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2016	2017	2018	2019	2020
Hukkakaurarekisterin siirto uuteen tukisovellukseen ja rekisterin käytettävyyden parantaminen	x	x	x	x	
Ohjeistus tukivalvojille hukkakauran leviämisen estämisestä tukivalvonnan yhteydessä	x	x			
Viranomaisten välillä siirrettyjen valvontojen toteutumisen varmistaminen	x	x	x	x	x

Taulukko 6. Eviraa koskevat toimenpiteet.

Toimenpide	Toteuttamisvuosi				
	2016	2017	2018	2019	2020
Siemenviljelytilojen tiedot kuntien ja ELY-keskusten saataville intranettiin	x	x	x	x	x
Kuntien maaseutuviranomaisia ohjeistetaan tekemään kuuleminen torjuntasuunnitelmien päätöksestä	x	x	x		
AJO-käynnit ja koulutus kuntien yhteistoiminta-alueille ja ELY-keskuksiin	x	x	x	x	x

