

Hukkakauravalvonnan raportti 2020

995/00.01.02.00.01/2021



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Ruokaviraston raportti
Hyväksymispäivä 15.04.2021

Siemenyksikkö

Hyväksyjä Leena Pietilä

Esittelijä Juha Rantamäki

Lisätietoja juha.rantamaki@ruokavirasto.fi

Sisällysluettelo

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAJUUDEN TOTEUTUMISESTA	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TAVOITTEET JA TOTEUTUMINEN	5
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	8
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys	8
3.2 Puutteiden analyysi	9
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	9
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 muutokset ja korjaavat toimenpiteet.....	10
6 VALVONNAN RESURSSIT	10
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN	11

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA

Hukkakauraan liittyvän valvonnan tarkoituksena on turvata laadukkaan ruuan tuottaminen ylläpitämällä korkealaatuista kasvintuotantoa hukkakauran torjunnasta annetussa laissa (185/2002) ja MMM asetuksessa (326/2002) säädettyjen toimenpiteiden mukaisesti. Viranomaisvalvonnan panevat täytäntöön kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueet (60 kpl) ja ELY-keskusten maaseutusosastot (15 kpl).

Kuntien yhteistoiminta-alueiden suorittaman valvonnan kokonaismäärä (taulukko 1) jäi sekä tarkastettujen peltolohkojen että tarkastettujen tilojen määrällä verraten noin neljänneksen edellisvuotta pienemmäksi. Tilanne näyttäisi johtuvan koronarajoitusten aiheuttamasta valvontamäärien tarkoituksellisesta vähentämisestä ja valvonnan keskittämisestä hukkakaurattomuustarkastuksiin ja pahimmin saastuneille lohkoille. Muita syitä lienevät monilla alueilla todettu maaseututoimen henkilöstöresurssipula sekä ELY-keskuksilta YT-alueille enenevässä määrin siirtynyt valvonta. Merkittäviä valvonnan puutteita ei yksittäistapauksia lukuun ottamatta kuitenkaan ole tullut ilmi.

ELY-keskusten maaseutusosastojen tekemästä hukkakauravalvonnasta 85% tehtiin peltotukivalvonnan yhteydessä. Peltotukivalvontaan on varattu riittävästi resurssia, joten hukkakauran valvonnan vaikuttavuus siltä osin on toteutunut tavoitteiden mukaisesti. ELY-keskukset ovat siirtäneet niille suunniteltuja tukivalvonnan ulkopuolella tehtäviä tarkastuksia yhä enemmän kuntaviranomaisten tehtäväksi. Menettely on helpottanut ELY-keskusten tehtäviä, mutta toisaalta aiheuttanut kuntien maaseutuhallinnolle lisää tehtävää painetta.

Arviointi- ja ohjauskäyntien jäätyä koronarajoitusten takia vain yhteen toteutuneeseen käyntiin, sillä Ruokaviraston toiminnassa keskityttiin uuden hukkakaurarekisterin kehittämiseen, nykyisen hukkakaurarekisterin virheiden korjaamiseen ja MMM:n apuna lainsäädännön uudistamiseen.

Kesän 2020 hankala ja pitkälle syksyyn jatkunut hukkakauratilanne aiheutti runsaasti yhteydenottoja neuvojilta, viljelijöiltä ja muilta viranomaisilta. Useissa tapauksissa viranomaiset joutuivat määräämään viljelijöille laajoja väliaikaisia torjuntasuunnitelmia ja kasvuston hävittämismääräyksiä. Tapauksiin annettiin pyydettyä toimenpidehdotuksia ja neuvoja hallinnollisiin menettelytapoihin ja juridiikkaan liittyen.

Ruokavirasto tiedotti viljelijöille nettisivujen, sosiaalisen median ja lehdistötiedotteiden kautta hukkakauran kemiallisen torjunnan ja kitkennän oikeasta ajoittamisesta sekä riistaruoikinnassa käytettävän viljan puhtauden merkityksestä.

2 VALVONTASUUNNITELMAN TAVOITTEET JA TOTEUTUMINEN

Tavoitteet ja painopisteet kuntien yhteistoiminta-alueiden maaseutu- viranomaisille:

1. Uudet hukkakauraesiintymät:
 - ilmoituksiin uusista hukkakauraesiintymistä on reagoitava mahdollisimman nopeasti
 - maaseutuviranomaisen on tehtävä katselmus kaikille pelto-
lohkoille, joille on ilmoitettu hukkakaurasaastunta. **Valvontaa on laajennettava tilan muille lohkoille tai peltolohkojen ulkopuolisille alueille, mikäli on ilmeistä, että saastunta voi olla ilmoitettua laajempi.**
 - hukkakaurarekisteriin kuulumattomille uusille alueille on **katselmuksen perusteella aina määrättävä vähintään torjuntaohje ja välittömiä torjuntatoimenpiteitä vaativissa tilanteissa väliaikainen torjuntasuunnitelma**
 - monivuotinen torjuntasuunnitelma määrätään peruslohkoille tai muille alueille, joilla on havaittu vakava hukkakaurasaastunta tai jos lohkojen haltija ei noudata torjuntaohjetta
 - torjuntaohjeista ja torjuntasuunnitelmista on tehtävä hallintopäätös viljelijöille/toimijoille. Ennen päätöksen tekoa toimijaa on kuultava, ellei voida soveltaa Hallintolain 34§ kuulematta jättämisestä.
 - painotettavia valvontakohteita ovat hukkakauran saastuttamat peruslohkot tai muut alueet, jotka ovat siemenviljelmien välittömässä läheisyydessä.
 - viljelijöille määrättyjen torjuntatoimenpiteiden seurantatarkastuksilla varmistetaan, että toimenpiteet on toteutettu määrättyssä laajuudessa ja aikataulussa
2. Voimassa olevien torjuntaohjeiden ja torjuntasuunnitelmien toteutumisen valvonta
 - Hukkakaurattomuustarkastusten tekeminen tiloille, jotka ovat pyytäneet tarkastusta. Toisen vuoden tarkastus on tehtävä oma-aloitteisesti.
 - Torjuntaohje- ja torjuntasuunnitelmatilojen valvonta. Seurantatarkastuksilla varmistetaan, että suunnitelmissa määrätty toimenpiteet on tehty määrättyssä laajuudessa ja aikataulussa
3. Hukkakaurarekisterin ylläpito
 - tarvittavien tietojen lisääminen ja poistaminen peruslohkoittain.
4. Viljelijöille suunnatuissa tukikoulutuksissa hukkakaura kannattaa pitää esillä.

Tavoitteet ja painopisteet ELY-keskuksille:

1. Peltovalvontojen yhteydessä tehtävä hukkakauravalvonta
 - Hukkakaurahavainnot ilmoitetaan kuntaviranomaiselle hukkakaurarekisterin päivitystä varten.
 - ELY-keskus antaa torjuntaohjeen tai siirtää torjuntaohjeen laatimisen ja sen edellyttämien toimenpiteiden seuraamisen kuntaviranomaisen tehtäväksi.
 - Todettujen hukkakaurasaastuntojen hävittämiseen tulee kiinnittää huomiota. Mikäli ELY-keskus siirtää jatkotoimenpiteet kuntaviranomaisen tehtäväksi, varmistetaan, tekeekö kunta vai ELY-keskus torjuntatoimenpiteiden jälkitarkastuksen. kun tilalle on määrätty
2. Kohdennetaan hukkakauralain mukainen valvonta tiloille, joilla on ollut ongelmia torjunnan toteuttamisessa.
 - Kuntaviranomaisten ilmoittamat ongelmalliset tapaukset tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan ELY-keskuksen omaan valvontaan.
 - Torjuntasuunnitelmien valvonta tukivalvonnan yhteydessä tai lainvalvontana. ELY-keskus voi siirtää lain valvontana tehtävän torjuntasuunnitelmien valvonnan kuntaviranomaiselle, mutta sen on varmistettava, että kuntaviranomaiselle siirretty valvonta tulee tehdyksi.
3. Siemen- ja rehukaupan markkinavalvonnassa kiinnitetään huomiota sellaisten erien myyntiin, jossa voi olla riskinä hukkakauran leviäminen. Auringonkukansiementen (ns. linnunsiemenet) maahantuonnin ja markkinoinnin valvontaa jatketaan ja näytteet otetaan maahan tuotavista eristä. Markkinoilla olevista tuotteista, joissa epäillään olevan hukkakauraa, on toimitettava näyte Ruokaviraston rehuvalvontaan.

Ruokavirasto omat tavoitteet ja painopisteet:

Ruokaviraston siemenyksikkö jatkaa ELY-keskusten ja kuntien maaseutuviranomaisten neuvontaa, koulutusta ja ohjaamista. Tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä, jotka koskevat hukkakauralain ja -asetuksen mukaisia torjuntaohjeita, torjuntasuunnitelmia sekä pakkokeinojen käyttöä ja hukkakauran tunnistusta.

1. Ruokavirasto jatkaa hukkakauravalvonnan ohjaus- ja arviointikäyntejä kuntien yhteistoiminta-alueille ja ELY-keskuksiin.
2. Hukkakaurasta tiedotetaan Ruokaviraston tiedotussuunnitelman mukaisesti. Ruokavirasto julkaisee tiedotteita internetsivuillaan, sosiaalisessa mediassa ja lehdissä. ELY-keskukset ja kuntaviranomaiset voivat käyttää tiedotteita hyväksi paikallisessa tiedottamisessa.

Valvontasuunnitelman toteutuminen kuntien yhteistoiminta-alueilla

Ruokavirasto seuraa kuntien yhteistoiminta-alueiden toteutuneita valvontamääriä hukkakaurarekisterin tietojen perusteella (taulukko 1). Luvuissa on mukana ELY-keskusten tukivalvonnassa aloittamat ja sittemmin kunnille siirtämät valvonnat.

Hukkakauravalvonta tehtiin yhteensä 4750:lle peruslohkolle, joista 42% todettiin hukkakauran saastuttamaksi.

Valvonta kohdistui 1582:lle tilalle, joka on 3,3% kaikista aktiivituloista.

Taulukko 1. Kuntien yhteistoiminta-alueiden maataloille tekemät hukkakaurasuoritteet 2015-2020

	1. vuoden hukkakauratto-muustarkastus kpl	2. vuoden hukkakauratto-muustarkastus kpl	Torjunta-ohje kpl	Torjuntasuunnitelma kpl	Hukkakauravalvontaa kpl (tilatunnus)
2020	328	188	538	69	1582
2019	297	221	666	80	1969
2018	306	188	550	78	1659
2017	471	328	476	91	1887
2016	462	410	571	101	1889
2015	542	330	795	105	1929

Valvontasuunnitelman toteutuminen ELY-keskuksissa

ELY-keskusten tekemä hukkakauravalvonnan kokonaismäärä väheni 15% edelliseen vuoteen verrattuna (taulukko 2).

Tukivalvonnan yhteydessä tehtävän hukkakauravalvonnan tavoitemäärä toteutui täysimääräisesti, mutta torjuntasuunnitelmien valvonta ja pelkästään lainvalvontana tehtävät tarkastukset jäivät tavoitteesta keskimäärin 35%.

Tarkastusmäärät jäivät tavoitteesta kahdesta syystä; koronaepidemian takia tarkastusmääriä vähennettiin kesällä 2020 ja toisaalta ELY-keskukset ovat yhä enemmän keskittyneet tukivalvontojen tekemiseen ja siirtäneet muuta hukkakauravalvontaa kuntien maaseutuviranomaisille.

ELY-keskusten valvojat ottivat ulkolinnuille tarkoitetuista rehuista markkinavalvontana 50 näytettä, joista tutkittiin hukkakauran esiintyminen. Hukkakauraa löytyi kolmesta näytteestä. Näytteet olivat auringonkukansiementä ja erilaisia siemenseoksia.

Taulukko 2. ELY-keskusten suunnitellut ja toteutuneet hukkakauravalvonnat 2015 - 2020.

ELY-keskukset	suunniteltu yht. kpl	Toteutunut valvonta			Toteutunut valvonta yhteensä
		torjuntasuunnitelmat	hukkakauralaki	peltotuki-valvonnan yhteydessä	
2020	1088	81	69	860	1010
2019	1088	121	51	1020	1192
2018	1234	140	41	1009	1193
2017	1280	176	64	1083	1323
2016	1186	129	64	990	1183
2015	1128	131	69	995	1195

Valvontasuunnitelman toteutuminen Ruokavirastossa

1. Ruokavirasto teki arviointi- ja ohjauskäynnin yhteen ELY-keskukseen. Kohteena oli yhteensä 6 henkilöä.
2. Ruokavirasto osallistui etäyhteydellä neljään ELY-keskuksen omalle henkilöstölleen ja kuntaviranomaisille järjestämään koulutustilaisuuteen. Koulutusten aiheena oli hallinnolliset menettelytavat hukkakauravalvonnassa.
3. Hukkakauran kemiallisen torjunnan ja kitkennän alkamisajoista sekä riistan ruokinnasta hukkakaurattomalla viljalla tiedotettiin ruokavirasto.fi-sivustolla ja sosiaalisessa mediassa. Sosiaalisen median vaikuttavuus todettiin hyväksi.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

3.1 Todeutut puutteet ja niiden yleisyys

Viljelijät ilmoittivat tukihakemusten yhteydessä hukkakauran saastuttamaksi alaksi 408 435 ha, joka on 17,9 % viljelyssä olevasta peltoalasta (taulukko 3). Saastunut ala kokonaisuudessaan, kuten myös vakavasti saastunut ala, lisääntyi edelliseen vuoteen verrattuna.

Kasvukaudella 2020 hukkakauralla, samoin kuin viljelykasveilla, esiintyi voimakasta jälkiversontaa. Seurauksena oli pahoja saastuntoja niilläkin lohkoilla, joilla torjuntaa oli tehty asianmukaisesti. Hukkakauraa myös taimettui pitkälle syksyyn; röyhylle tulleet yksilöitä löydettiin vielä syyskuun alussa.

Kasvukauden hankala tilanteen huomioiden hukkakaurarekisteriin ei kuitenkaan tullut uusia lohkoja odotuksia vastaavasti. Ilmeisesti pahimmat saastunnat olivat jo aikaisemmin saastuneilla lohkoilla ja vakavasti saastunut ala lisääntyi vain n. 1400 ha.

1. vuoden hukkakaurattomuustarkastuksia (taulukko 1.) tehtiin 10% edellisvuotta enemmän, mutta toisen vuoden tarkastusten määrä laski lähes 20%. Tuloksesta voidaan päätellä, että lohkoja saatiin vapautettua hukkakaurarekisteristä edellisvuotta vähemmän.

Taulukko 3. Hukkakaurasaastunnat 2015 - 2020

Vuosi	Saastunut ha	Voimakas saastunta	Peltopinta-ala yhteensä ha	Saastunut peltopinta-ala %
2020	408 435	11 810	2 275 687	17,9
2019	397 502	10 424	2 277 271	17,4
2018	400 981	11 037	2 270 181	17,7
2017	408 059	12 218	2 271 097	18,0
2016	399 352	12 172	2 271 222	17,6
2015	395 881	11 253	2 274 754	17,4

3.2 Puutteiden analyysi

Yleisimmät puutteet hukkakauran torjunnassa ovat viivästynyt torjunnan aloitus, torjuntatoimien riittämätön toteutus tai torjuntatoimien laiminlyönti kokonaan. Myös viranomaisen toiminnassa on paikoitellen havaittavissa haluttomuutta puuttua saastuntoihin tai määrätä Hukkakauralain mahdollistamia riittävän vaikuttavia torjuntatoimia.

4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE

Ruokavirasto teki tammikuussa 2020 arviointi- ja ohjauksen yhteen ELY-keskukseen. AJO-käyntiin osallistui ELY-keskuksesta 6 henkilöä. Koronarajoitusten takia kasvukaudella tehtävät AJO-käynnit kuntiin jätettiin tekemättä. Tavoitteena oli tehdä jälkiauditointi etäyhteydellä kahdelle YT-alueelle, mutta YT-alueista johtuvista syistä tavoite ei toteutunut.

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. Viestinnällä pyrittiin vaikuttamaan viljelijöiden tietoisuuteen hukkakaurasta.

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 on seurauksena tukien leikkaus laiminlyönnin vakavuuden ja toistuvuuden perusteella.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät muutokset ja korjaavat toimenpiteet

Tukijärjestelmän kehittämisen osana uuden hukkakaurarekisterin kehittämistyö jatkui. Nykyisen rekisterin tiedot siirretään uuteen rekisterisovellukseen, joka otetaan käyttöön kesäkuussa 2021.

Ruokavirasto osallistui asetuksen hukkakauran torjunnasta 326/2002 uudistamiseen maa- ja metsätalousministeriön apuna. Lainsäädännön päivittämisestä seuraa sidosryhmien koulutustarve ja hukkakauran valvontaa koskevan ohjeistuksen päivittäminen 2021.

ELY-keskusten suorittaman valvonnan VASU-raportoinnin kehittämistä jatkettiin Ruokaviraston osastojen yhteisprojektina.

Tukijärjestelmässä otettiin käyttöön raporttitoiminto, jolla ELY-keskukset voivat välittää tukivalvonnan yhteydessä havaitsemiensa hukkakauralohkojen tarkastustiedot kuntien maaseutuviranomaisille jatkotoimenpiteitä varten. Raportti on otettu ELY-keskuksissa kattavasti käyttöön ja se on vähentänyt tietokatkoksia viranomaisten välillä.

6 VALVONNAN RESURSSIT

Yhteistoiminta-alueille suunnattujen aikaisempien AJO-käyntien perusteella monilla alueilla maaseututoimella on henkilöstöressurssipulaa johtuen kuntien ja kaupunkien vaikeasta taloudellisesta tilanteesta. Henkilöstömäärän lisäksi resurssien riittävyyteen vaikuttaa voimakkaasti, miten YT-alue on organisoinut valvonnan sekä alueen hukkakauratilojen määrä. Taloudellisen tilanteen huonontuessa on vaarana, että henkilöstöressurssipula näkyy tulevaisuudessa myös valvonnan vaikuttavuudessa.

ELY-keskusten maaseutuosastojen tekemästä hukkakauravalvonnasta yli 85% tehtiin peltotukivalvonnan yhteydessä. Peltotukivalvontaan on varattu riittävästi resurssia, joten hukkakauran valvonta toteutui tavoitteiden mukaisesti. ELY-keskukset siirtävät yhä enemmän muita kuin tukivalvonnan yhteydessä tehtäviä hukkakauravalvontoja kuntien yhteistoiminta-alueiden tehtäväksi.

AJO-käyntien sijaan Ruokaviraston resurssia suunnattiin uuden hukkakaurarekisterin kehittämiseen ja lainsäädännön uudistamiseen sekä ohjeistuksen ajantasaistamiseen. Ruokavirasto tekee itse hukkakauraan liittyviä valvontakäyntejä tiloille vain erityistapauksissa, lähinnä siemenreklamaatioihin ja siemenviljelyksiin liittyen.

Hukkakauran torjuntasuunnitelmien laatimisesta ja siemenviljelysten hukkakauratarastuksista maksettiin yksityisille tarkastajille ja neuvontajärjestölle korvauksia 25 791 €.

Resurssien käyttö ELY-keskuksittain

Taulukko 5. ELY-keskusten ilmoittamat suunnitellut ja toteutuneet suoritteet (tarkastukset) sekä valvontasuunnitelman toteutumisprosentit vuonna 2020.

Ely-keskus	suunnitellut suoritteet kpl 2020	toteutuneet suoritteet kpl 2020	toteutuma %
01 Uusimaa	82	93	113
02 Varsinais-Suomi	140	127	90
03 Satakunta	78	78	100
04 Häme	100	75	75
05 Pirkanmaa	87	87	100
06 Kaakkois-Suomi	90	62	69
07 Etelä-Savo	49	35	71
08 Pohjois-Savo	65	63	97
09 Pohjois-Karjala	46	43	93
10 Keski-Suomi	57	29	51
11 Etelä-Pohjanmaa	124	129	104
12 Pohjanmaa	90	101	112
13 Pohjois-Pohjanmaa	57	56	98
14 Kainuu	18	27	150
15 Lappi	5	5	100
Yhteensä	1088	1010	93

7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN TOIMINTAAN

Kaikkia viranomaisia koskeva kehitystyö on kirjattu taulukkoon 6. ja Ruokavirastoa koskeva kehitystyö taulukkoon 7.

Taulukko 6. Kaikkia viranomaisia koskevat toimenpiteet.

Toimenpide	2021	2022	2023
Hukkakaurarekisterin määrittely ja siirto uuteen tukisovellukseen sekä rekisterin käytettävyyden parantaminen käyttökokemusten perusteella	x	x	
Substanssikoulutukset kumppaniviranomaisille lainsäädännön muutosten vaikutuksesta sekä uuden hukkakaurarekisterin käyttökoulutus	x	x	
ELYn ja kuntien välillä siirrettyjen valvontojen toteutumisen varmistaminen	x		

Taulukko 7. Ruokavirastoa koskevat toimenpiteet.

Toimenpide	2021	2022	2023
Hukkakauran torjuntasuunnitelmien laadun parantaminen tekijöiden rekisteri perustamalla ja pätevyystestaus	x	x	
AJO-käynnit ja koulutus kuntien yhteistoiminta-alueille ja ELY-keskuksiin	x	x	x
Viranomaisille suunnattujen ohjeiden ja materiaalien ylläpito Pikantissa, ohjeistuksen päivitys lainsäädännön muuttuessa	x	x	x
Osallistutaan uusien digitaalisten valvontamenetelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon tehtävään osoitettujen resurssien mukaisesti	x	x	x
Osallistutaan hukkakaura-asetuksen päivitykseen MMM:n pyynnön mukaisesti	x		
Kysely kuntien yhteistoiminta-alueille VASUn tavoitteiden toteutumisesta		x	
AJO-käyntien vaikuttavuuden seuranta rajatuilla uusinta-auditoinneilla	x	x	x