

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2017

Evira/820/0411/2018



Eviran raportti
Hyväksymispäivä 5.6.2018

Eläinten tunnistus

Hyväksyjä	Jaana Mikkola
Esittelijä	Marjaana Spets
Lisätietoja	Marjaana Spets

Sisällysluettelo

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	4
2 VALVONTASUUNNITELMAN TOTEUTUMINEN	4
3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS.....	5
3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys	5
3.2 Puutteiden analyysi	6
4 AUDITOINNIT JA MUU SAATU PALAUTE	12
5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET	13
5.1 Toimijoiden säädösten tuntemuksen varmistaminen	13
5.2 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet.....	14
6 VALVONNAN RESURSSIT	16
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	15

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.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan strategiseksi vaikuttavuusindikaattoritavoitteeksi on asetettu, että tuotantoeläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvässä perusvalvonnassa säädöksiä noudattaneiden tilojen osuus olisi vähintään 65 %. Viime vuonna rikkomuksia todettiin 56 %:ssa kaikista valvotuista tiloista, joten tältä osin tavoitteen saavuttamisesta jäätin selkeästi.

Alustavien valvontatulosten perusteella voidaan todeta, että valvonnalle asetetut määrälliset tavoitteet saavutettiin myös vuonna 2017. Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % saavutettiin kaikkien eläinlajien (naudat, siat sekä lampaat ja vuohet) osalta. Otannalla valvontaan valittujen tilojen tarkastuskäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä yhtä tilaa lukuun ottamatta.

Pääosa valvonnoista tehtiin riskianalyyseihin 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 2017 osalta valvontavelvoite täyttyy. Valvottavaksi valittujen tilojen kokonaismäärä oli 838. Tiloista 46 jätettiin valvomatta, sillä ne olivat lopettaneet eläintenpidon aiemmin valvontavuoden aikana. Valvottaviksi valittujen aktiivitulojen (792) valvontakäynnit saatiin suoritettua kalenterivuoden aikana yhtä tilaa lukuun ottamatta. 19.4.2017 mennessä valvonnoista oli keskeneräisiä vielä 100 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 (615 → 597).

Tukia hakeneiden eläintilojen kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuonna 2014 tukia hakeneita nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohitiloja oli 15 170 kpl ja vuonna 2017 enää 13 413 kpl. Selkeintä muutos on ollut nautatilojen määrän osalta; vuonna 2016 tukia hakevia nautatiloja oli 11 802 ja vuonna 2017 lähes 600 tilaa vähemmän eli 11 205. Myös sika- sekä lammas- ja vuohitilojen osalta on havaittavissa pientä lukumäärien laskua; vuonna 2017 tukien hakijoissa oli 123 sikojen pitäjää ja 29 lammas- tai vuohieläintenpitäjää vähemmän 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 2017 tulosten lopullinen raportointi tapahtuu kesällä 2018.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontamäärät eläinlajeittain 2017

	Tiloja yhteensä	Suorien tukien hakijat	Tehdyt tarkastukset			
			Perusvalvonta (sis.täyd.ehdot)		Täydentävät ehdot, otantavalvonnat	
	lkm	lkm	lkm	%	lkm	%
Naudat	11570	11205	599	5 %	477	4 %
Siat	1275	1177	61	5 %	52	4 %
Lampaat ja vuohet	3689	1031	131	4 %	68	7 %
Yhteensä	16345	13413	791	5 %	597	4 %

Evira seuraa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja, valvontojen etenemistä sekä valvontatuloksia koko maan tasolla. Lisäksi kunkin ELY-keskuksen on seurattava omalla alueellaan valvontojen etenemistä ja huolehdittava valvontojen loppuun saattamisesta ajallaan. Vuonna 2017 kaikkien otannalla valvontaan valittujen tilojen tilakäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä lukuun ottamatta yhden tilan valvontaa.

Myös hevoseläinten tunnistamista koskevan lainsäädännön vaatimusten noudattamista valvottiin muun hevoseläimiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Evira toimitti aluehallintovirastoihin myös tiedot yhteensä 126 hevosenpitäjästä, joiden osalta oli epäily, että lainsäädännön vaatimuksia hevosten tunnistamisen osalta ei kaikilta osin noudatettu. Listaus hevosta, joiden passi on lunastamatta, tai joiden tunnistamisessa on muita epäselvyyksiä, toimitettiin aluehallintovirastoihin kohdennettua valvontaa varten. Hevosten tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan hevosen tunnistusasiakirjan eli ns. hevospassin tulee olla aina siellä missä hevonenkin. Lisäksi on tiedossa, että velvoitetta ilmoittaa kansalliseen tietokantaan sellaiset hevoset, joiden passi on hankittu muusta maasta, ei aina noudateta. Tuloksia valvonnoista ei raporttia kirjoitettaessa ollut vielä saatavilla.

3 TOIMINNAN SÄÄNNÖSTENMUKAISUUS

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 2017 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia yhteensä 56 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (443/791). Todettujen puutteiden analysoinnissa mukaan on otettu vain 19.4.2018 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (691 kpl). Valmiiksi saatetuista valvonnoista 50 %:ssa (343/691) havaittiin rikkomuksia (Taulukko 2) eli pientä nousua edellisvuoteen verraten, jolloin vastaava osuus oli 44 %. Näistä tiloista 85 prosentilla todetut puutteet olivat lieviä.

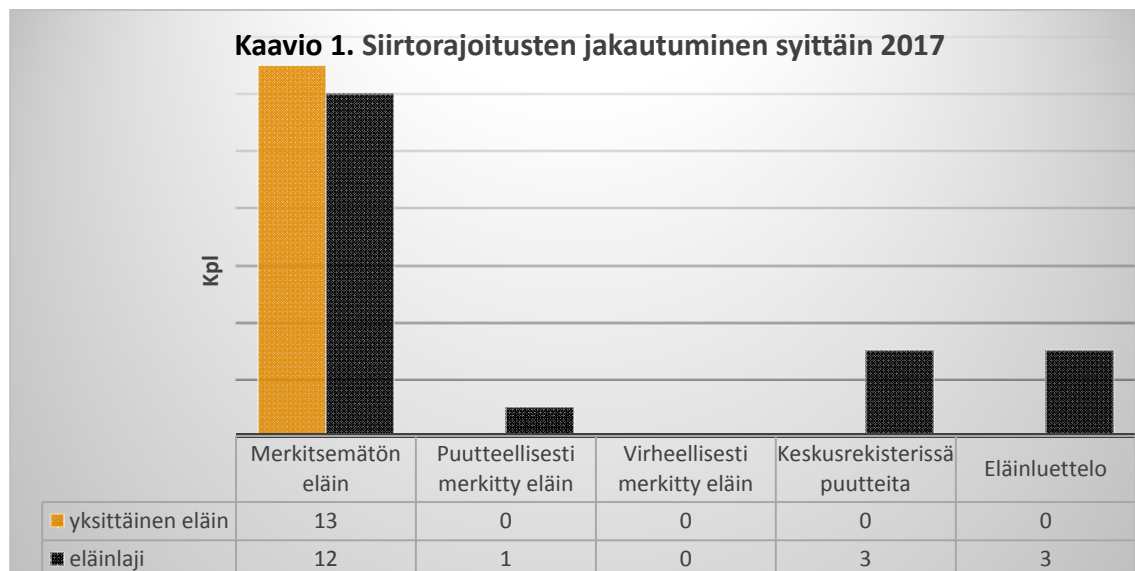
Vakavien puutteiden osuus kaikista havaituista puutteista on selkeästi kasvanut edellisestä vuodesta (7 %), niitä todettiin 14 %:lla valvotuista tiloista. Edelleen kesken olevien valvontojen määrä (100 kpl, 19.4.2018) on kuitenkin sen verran huomattava, että on oletettavaa, että vakavien puutteiden suhteellinen osuus vielä 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.

Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan havainnot 2017 (19.4.2018 tilanne)

	Havainto								Yhteensä, kpl
	1 kunnossa		2 lievä puute		3 vakava puute ≤ 20 % eläimistä		4 vakava puute ≥ 20 % eläimistä		
Naudat	258	48 %	237	44 %	31	6 %	9	2 %	535
Siat	43	73 %	14	24 %	2	3 %	0	0 %	59
Lampaat ja vuohet	47	49 %	42	43 %	2	2 %	6	6 %	97
Yhteensä	348		293		35		15		691

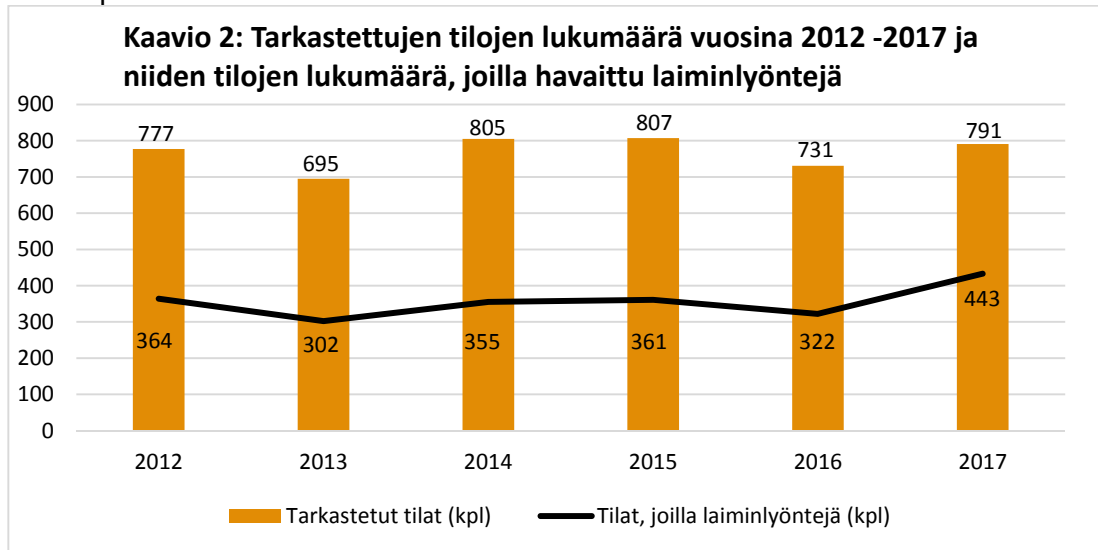
Ne eläimet, joilla todetaan valvonnassa vakavia puutteita merkinnässä ja/ tai rekisteröinnissä, asetetaan siirtokieltoon. Siirtokiellossa olevia eläimiä ei saa luovuttaa tai siirtää pitopaikasta. Kielto on voimassa kunnes voidaan varmistua siitä, että kiellon perusteena ollut epäkohta on korjattu. Aluehallintovirastojen asettamia eläinten siirtokieltoja annettiin vuoden aikana yhteensä 32 kertaa (Kaavio 1). Näistä valtaosa eli 26 oli eläinten tunnistettavuuteen liittyviä; yksittäistä eläintä koskevia oli 14 kpl ja koko pitopaikkaa tai tilaa koskevia oli 12 kpl. Rekisterivirheisiin sekä eläinluettelon ylläpitoon liittyvistä siirtokielloista kaikki kuusi kappaletta koskivat koko eläinlajeja. Valvontakäyntien yhteydessä annettavia selvityspyynnöitä jätettiin ELY – keskusten tarkastajien toimesta yhteensä 179 tilalle; osa selvityspyynnöistä on annettu valvonnassa havaituista ilmoitusviiveistä johtuen. Ilmoitusviiveistä annettavien selvityspyynnöiden tarkoituksena on osaltaan kiinnittää eläintenpitäjien huomio säädettyjen ilmoitusaikojen noudattamisen tärkeyteen.



3.2 Puutteiden analyysi

Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoissa sellaisten tilojen määrä, joilla havaittiin tarkastuksissa laiminlyönnejä (56 %) kasvoi jonkin verran edellisistä vuosista (Kaavio 2). Tarkastustuloksissa on kuitenkin eläinlajikohtaisia eroja. Todettujen puutteiden analysoinnissa mukaan on otettu vain 19.4.2018 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (691 kpl). Valvonnan kohteena olevissa asioissa ja valvontatulkinnoissa on tapahtunut vuosien varrella joitakin muutoksia (muun muassa yksilöeläinten ilmoitusviiveitä alettiin

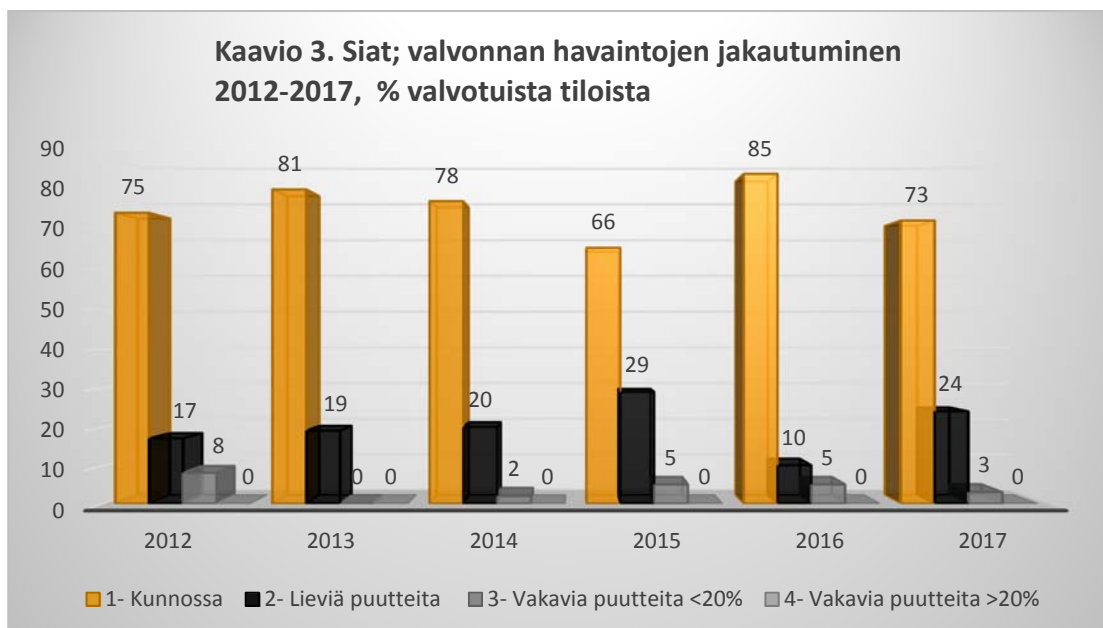
tarkastella vasta vuonna 2013), joten eri vuosien valvontatulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia.



Sikatilat

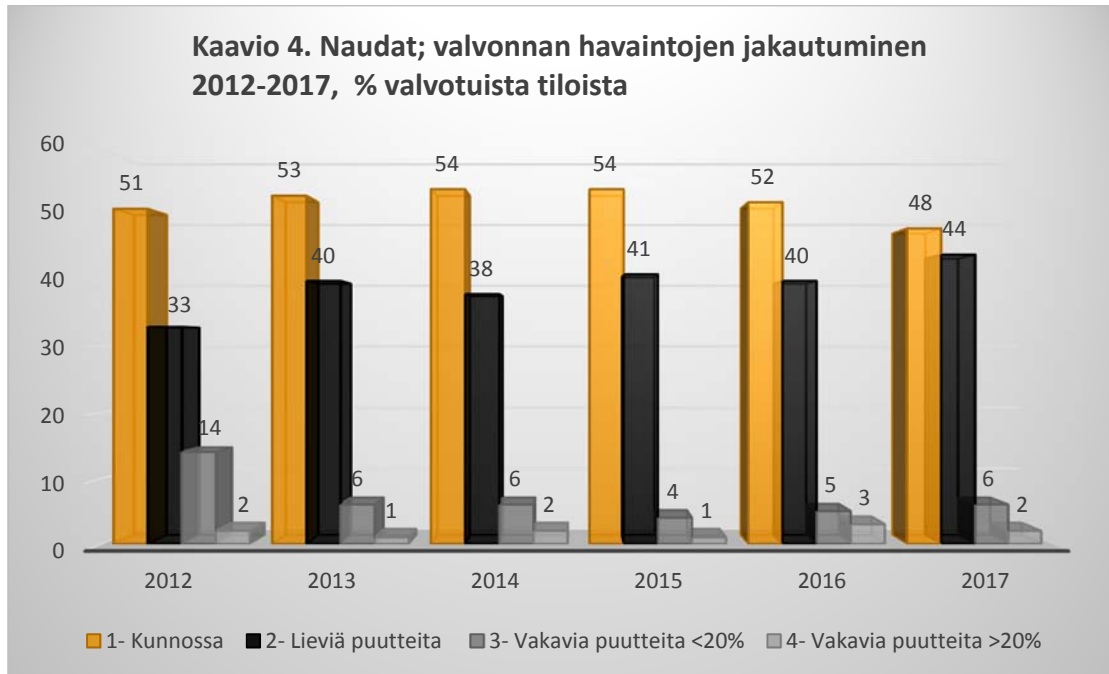
Edellisvuoteen verrattuna kunnossa olevien sikatilojen määrä laski jonkin verran (Kaavio 3). Havaitut puutteet olivat pääsääntöisesti lieviä. Yleisimmin puutteet liittyivät edelleen pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin. Rekisteri-ilmoitusten puutteellisuudet esiintyivät yleisimmin ”parina” eli puutteita oli havaittavissa samalla tilalla sekä sikojen siirto- että eläinmääräilmoituksissa.

Vakavista puutteista aiheutuu tiloille joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikan eläimiä koskeva siirtokielto. Vakavia puutteita on otantavalvonnoissa havaittu vuosittain vain yksittäisillä tiloilla. On kuitenkin huomattava, että sikatilojen osalta pienetkin muutokset havaittujen puutteiden määrissä näkyvät heti suhteessa suurempina prosentuaalisina muutoksina johtuen havaittujen puutteiden vähäisistä lukumääristä. Vakavimmat puutteet sikatilojen valvonnoissa tulivat ilmi otantavalvontojen ulkopuolisten ns. laajennusvalvontojen kautta, joista kahdelle tilalle tuli myös tukiseuraamus täydentävien ehtojen kautta. Kolmannelle tilalle annettiin ns. varhainen varoitus.



Naudat

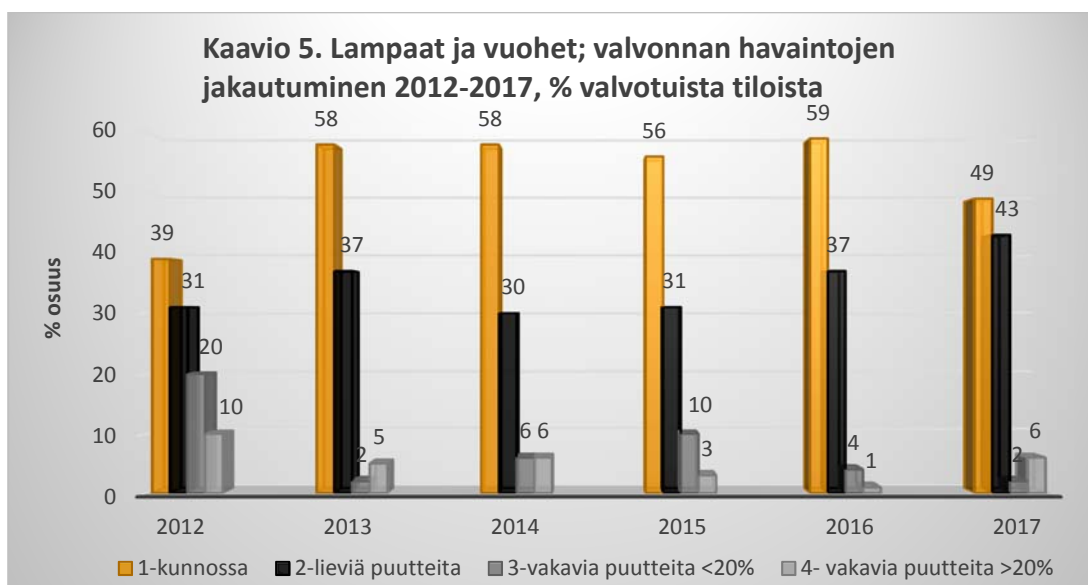
Tarkastetuista nautatiloista 52 %:lla havaittiin epäkohtia eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä, mikä on hieman enemmän kuin aikaisempina vuosina (Kaavio 4).



Kaikista tarkastetuista tiloista entistä suurempi osuus oli lieviä puutteita. 40 tarkastetulla nautatilalla (8 %) havaitut puutteet olivat vakavia. Vakavien puutteiden osuus on pysynyt ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (8 %). Alustavien valvontatulosten perusteella nautatiloilla yleisimmät puutteet olivat edellisvuosien tapaan korvamerkki- ja rekisteröintipuutteita. Yksilöeläinten osalta valvonnassa tarkastellaan myös rekisteriin tehtyjen tapahtumailmoitusten ilmoitusaikoja. Säädösten mukaisesti ilmoitusaika naudoilla on korkeintaan seitsemän päivää. Viiveitä rekisteriin tehtävissä ilmoituksissa havaittiin noin joka neljännellä (25 %) otannalla valvotuista nautatiloista ja noin joka kolmannella (36 %) laajennusvalvonnan tiloista. Nautatilojen osalta on havaittavissa, että ilmoitusviiveet ovat tavallisempia tiloilla, joilla on myös muita merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyöntejä. 77 %:lla niistä otannassa olleista nautatiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen.

Lampaat ja vuohet

Tarkastuksissa täysin kunnossa olevien lammas- ja vuohitilojen määrä on hienoisesti laskenut mutta toisaalta havaituista puutteista yhä useampi on aikaisempaa lievempiä (Kaavio 5). Toisaalta myös kahdeksalla tilalla havaittiin vakavia eläinten merkintä- ja rekisteröintipuutteita, suhteellisesti hieman enemmän kuin edellisenä vuonna (5 % → 8 %). Myös lammas- ja vuohitiloilla yleisimmät puutteet olivat alustavien tulosten mukaan korvamerkki- ja rekisteröintipuutteita.



Säädösten mukainen ilmoitusaika lammas- ja vuohirekisteriin on seitsemän päivää, pois lukien karitsojen ja kilien syntymäilmoitukset, jotka tulee rekisteröidä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa eläimen syntymästä. Viiveitä rekisteriin tehtävissä yksilöeläinten ilmoituksissa havaittiin 42 %:lla sekä otannalla valvotuista että laajennusvalvonnassa valvotuista lammas- ja vuohitiloista. 31 prosentilla niistä otannassa olleista lammas- ja vuohitiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen.

Täydentävät ehdot

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 tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa aiheutui yhteensä 83 tilalle (19.4.2018 tilanne), eli 14 %:lle otantatiloista (Taulukko 3). Tämä on jonkin verran enemmän kuin vuonna 2016, jolloin varsinaisia seuraamuksia eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyönneistä aiheutui noin 10 prosentille otantatiloista.

Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2017, otantatilat (19.4.2018 tilanne)

	Laiminlyönti 0 % (varhainen varoitus)		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		Kaikki yht.
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	24	5 %	30	6 %	16	3 %	27	6 %	97
Siat	3	6 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	3
Lampaat ja vuohet	9	13 %	3	4 %	2	3 %	5	7 %	19
Yhteensä	36	6 %	33	6 %	18	3 %	32	5 %	119

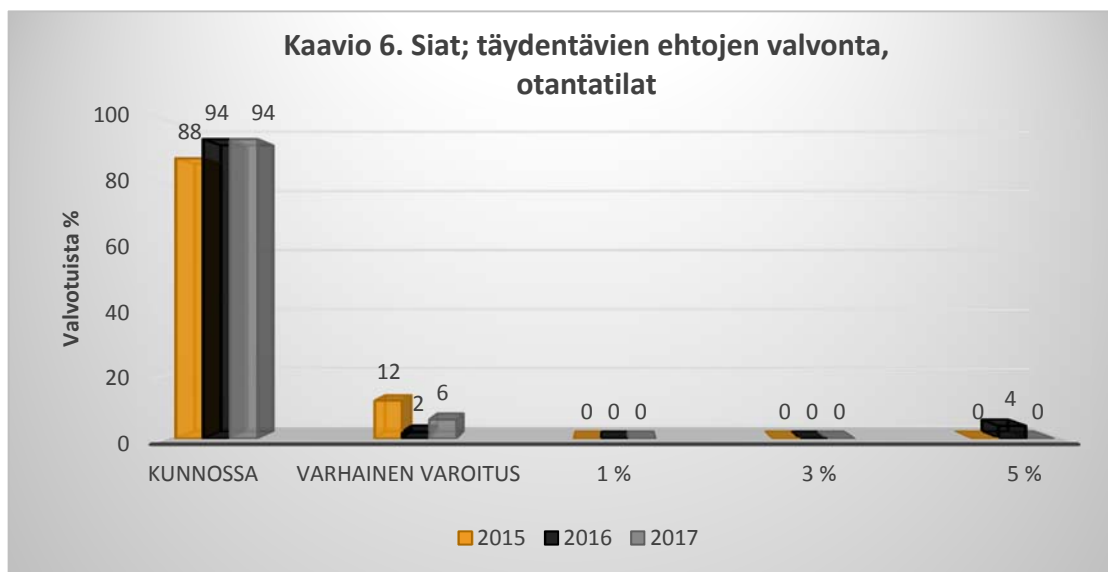
Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnassa tavanomaista vakavampia laiminlyöntejä (tukiseuraamus 5 %) todettiin 27 %:lla tiloista, joilla todettiin puutteita, ja 5 %:lla kaikista valvotuista tiloista. Edellisenä vuonna vastaavat osuudet olivat 23 % ja 4 %. Lisäksi toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 3 %:lla (15 kpl) kaikista valvotuista otantatiloista. Niiden osuus on hieman pienempi 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 säädöstenmukaisuus tulee uudelleen arvioitavaksi. Samalla tilalla toistuvasti todetut samat laiminlyönnit aiheuttavat täydentävien ehtojen korotettuja seuraamuksia.

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. Valvontaotantojen 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.

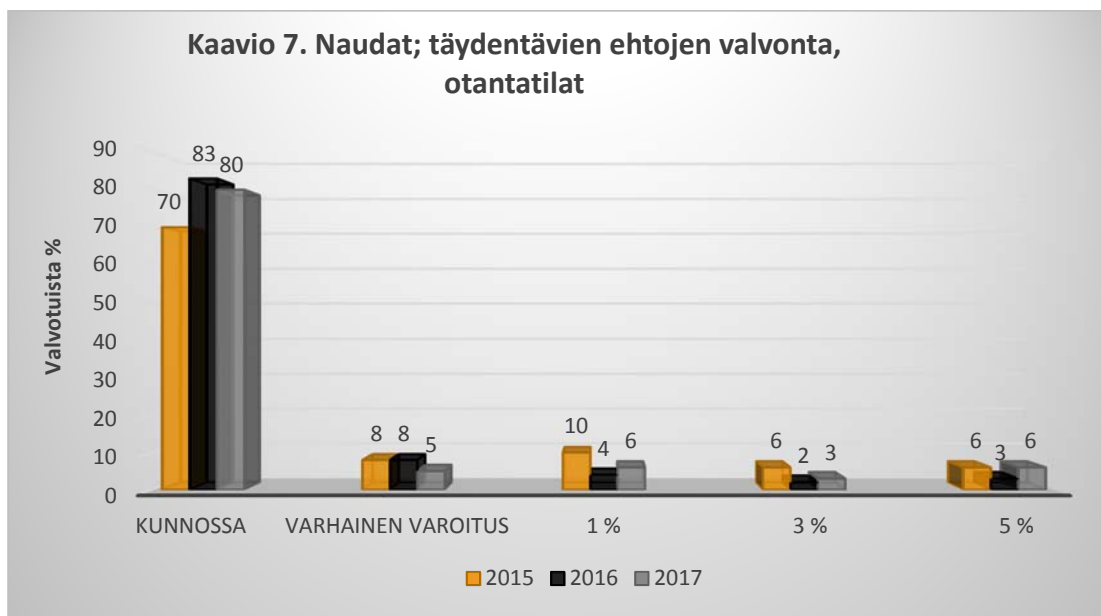
Vaikka niin sanottu 'varhainen varoitus' ei aiheutakaan tilalle kyseisenä vuonna maksettaviin tukiin kohdistuvia rahallisia seuraamuksia, aiheuttaa se kolmen vuoden seuraamusuhka-ajan, jona aikana uudelleen todettu sama laiminlyönti aiheuttaa seuraamuksen sekä kyseiseen valvontavuoteen, että takautuvasti 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.

Vaikka alustavien tulosten perusteella täydentävien ehtojen otantatarkastuksissa seuraamusten taso kokonaisuutena nousi jonkin verran, oli seuraamuksissa kuitenkin selkeitä eläinlajikohtaisia eroja.

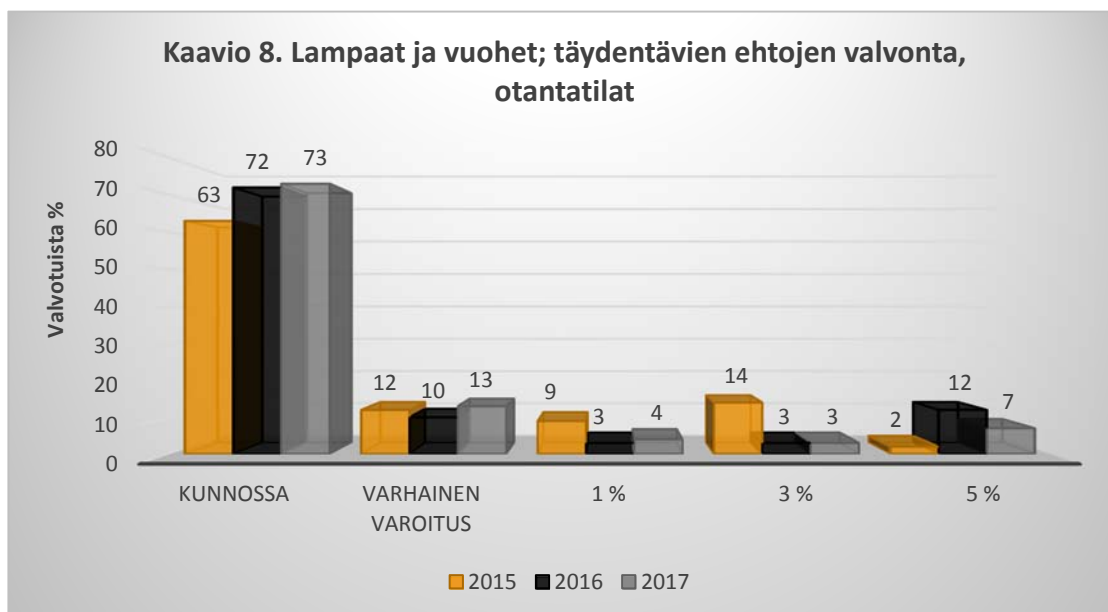
52 valvotusta *sikatilasta* kolmelle annettiin pelkästään varhainen varoitus, joka on myös ollut viimeisen kolmen vuoden aikana yleisin seuraamus sikatiloilla (Kaavio 6). Laajennusvalvonnoissa sen sijaan aiheutui kahdelle tilalle 1 % ja 5 % täydentävien ehtojen seuraamukset.



Nautatiloilla otantavalvonnoissa havaittujen epäkohtien johdosta annetut tukiseuraamukset jakaantuivat laajemmin, suurin osa oli joko 1 % tai 5 % seuraamuksia. Seuraamusten määrä on kasvanut hieman edellisestä vuodesta mutta on kuitenkin edelleen pienempi kuin vuonna 2015 (Kaavio 7). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia annettiin 19.4.2018 saadun raportin mukaan yhteensä 27 tilalle, joista yli puolet olivat 5 % ja noin kolmannes 3 % seuraamuksia ja lisäksi tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin kolmella nautatilalla, joilla seuraamukset olivat 15 %, 50 % ja 100 %.



Lampailla ja vuohilla varhainen varoitus oli edellisvuoden tapaan yleisin annettu seuraamus. Viiden prosentin seuraamusten määrä sijaan väheni edelliseen vuoteen verrattuna (Kaavio 8).



Laajennusvalvontojen, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi lisäksi 110 tilaa (nautatiloja 80, sikatiloja 4, lammas- ja vuohitiloja 26, tilanne 19.4.2017). Laajennustarve väheni 27 % edellisvuoteen verrattuna; selkeintä vähennys oli sikatilojen osalta. Seuraamuksia laajennusvalvonnoissa tuli noin kolmannekselle eli yhteensä 36 tilalle, joista 67 % (24 tilaa) sai viiden prosentin seuraamuksen. Kolmen prosentin seuraamuksen sai 28 % (10 tilaa), ja yhden prosentin seuraamuksen 6 % (2 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 jättämisiä jonkin muun valvonnan yhteydessä.

Todetuista säännöstenvastaisuuksista 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 18 tilalle neljän eri ELY-keskuksen alueella. Näistä tiloilla paikan päällä

mukana valvonnan yhteydessä tehtyjä, tai uudelleen valvottavia oli 22 %. Asiakirjatar-
kastuksina laadunvalvontoja tehtiin 10 maatilalle koko maan alueella. Laadunvalvon-
toja tehtiin sellaisten tuenhakijoiden tiloille, joilla oli ollut valvottavana EU:n eläinpalk-
kioiden ja/ tai eläinperusteisten tukien ehtoja sekä eläinten merkitsemisen ja rekiste-
röinnin täydentävien ehtojen noudattaminen.

Laadunvalvonnassa huomioitiin erityisesti lammas- ja vuohieläinten yksilötunnistami-
sen olevan hyvin haasteellista ja tilan edustajien valvontatilanteessa tarjoaman avun
olevan välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi. Haasteista huolimatta eläinten ko-
konais määrän määrittäminen todettiin suoritetun tarkastuksissa huolellisesti. Paran-
nusta aiempiin vuosiin todettiin tapahtuneen eläinperusteisten tukien valvontojen laa-
jentamisessa täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoiksi niissä ta-
pauksissa, 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 val-
vonnan lopputulosten kirjaamista sekä valvontapöytäkirjojen kirjausvirheitä, ristiriitaisia
tietoja ja kirjattuja lisätietoja.

Komission Suomeen syksyllä 2015 tekemästä täydentävien ehtojen tarkastuksesta
saatiin lopulliset päätelmät helmikuussa 2017. Tarkastuksessa havaittiin puutteita re-
kisteriin tehtävien tapahtumailmoitusten viiveiden seuraamusten arvioinnissa (jos vii-
veitä alle 5 %:ssa ilmoituksista, ei täydentävien ehtojen seuraamusta sovellettu ja täl-
laisen toleranssin soveltaminen ei ole lainsäädännön mukaista). Lisäksi huomautetta-
vaa havaittiin toistuvien seuraamusten arvioinnista (ensimmäisen toistuvuuden yhtey-
dessä noudattamatta jättämisestä olisi arvioitava sen vakavuuden, laajuuden ja keston
perusteella, ja näin saatu seuraamus kerrottava kolmella). Myös Euroopan tilintarkas-
tustuomioistuimen (ECA) Suomeen vuonna 2015 tehdyissä DAS – tarkastuksissa yh-
tenä tarkastelun kohteena oli myös eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien
ehtojen valvonta. ECA antoi lopulliset tarkastushavaintonsa kesäkuussa 2016. Puut-
teita todettiin samoissa asioissa kuin komission tarkastuksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) vuoden 2017 valvontaraporteista käy
ilmi tarve lisätä tiedottamista ja kouluttamista toimijoiden suuntaan. ELY-keskukset
ovat olleet vahvoina toimijoina yhdessä muiden alueellisten sidosryhmien kanssa tar-
joamassa etenkin tuenhakija-eläintenpitäjille koulutusta myös eläinten merkintään ja
rekisteröintiin liittyvissä asioissa. Lisäksi raporteissa nousee esille huoli toimijoiden jak-
samisesta kireiden hallinnollisten vaatimusten ja jokapäiväisten käytännön töiden risti-
paineessa. Myös kasvava tila- ja yksikkökoko, joka samalla tarkoittaa eläinvalvonnan
tilakohtaisen ajantarpeen lisääntymistä, aiheuttaa huolta resurssien riittävyydestä. Val-
vontoja yhdistämällä saavutetaan ajansäästöä, lisätään työturvallisuutta ja vähenne-
tään samalle tilalle kohdistuvien useiden erillisten valvontakäyntien määrää. Koska ti-
loille 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 eläinlaji-
kohtaiset merkitsemisen ja rekisteröinnin oppaat. Tarpeen mukaan päivitettävissä op-
paissa on kunkin eläinlajin osalta esitetty merkinnän ja rekisteröinnin vaatimukset, joita
kyseisen eläinlajin pitäjän tulee noudattaa. Lisäksi oppaissa on mm. tietoa korvamerk-
kien tilaamisesta ja kiinnittämisestä. Eläinlajikohtaiset oppaat löytyvät Eviran internet-
sivuilta www.evira.fi > eläimet > eläinsuojelu ja eläintenpito > merkitseminen ja rekis-
teröinti.

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 <https://www.evira.fi/yhteiset/taydentavat-ehdot/>. Eläintenpitäjillä on lisäksi mahdollisuus saada maksullista ja tuettua neuvontaa täydentävistä ehdoista tilaneuvontajärjestelmän ”Neuvo 2020” kautta. Vuonna 2017 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin neuvontaa annettiin 582 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 kyseisenä vuonna. 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. Vuodelle 2017 ei asetettu erityistä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan liittyvää kansallista painopistettä. Myöskään aluehallintovirastojen omiin alueellisiin valvontasuunnitelmiin ei sisällynyt merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan painopisteitä.

Vuosina 2015 - 2016 valvonnan painopisteenä oli eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteröinnin valvonnan tehostaminen. 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	2017
Ohjeet toimijoille							
- päivitetyt, kpl	3	3	3	2	1	1	1
- uudet, kpl	0	0	0	0	0	0	0
Ohjeet viranomaisille							
- päivitetyt, kpl	3	3	3	3	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0	0	0	0	0

6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY- keskuksissa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2017 yhteensä 5,7 henkilötyövuotta eli saman verran kuin edellisvuonna. 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 työ määrän 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 2020 toteutuva maakuntauudistus sekä Mavin ja Eviran yhdistyminen uudeksi Ruokavirastoksi vuonna 2019. Myös EU:n uuden rahoituskauden valmistelu on ajankohtaista.

Eläinvalvontaja ja täydentävien ehtojen valvontaja ohjaavat tahot Mavi ja Evira ovat vuoden 2017 aikana selvittäneet yhdessä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin, eläintukien sekä täydentävien ehtojen valvontojen toiminnallisia tarpeita tietojärjestelmä uudistusta varten. Eläinvalvonnan ja täydentävien ehtojen tietojärjestelmä hankkeen tavoitteena on selkiyttää eri organisaatioiden tarkastajien roolia, lisätä yhteistyötä eri viranomaisten välillä sekä hyödyntää eri valvonnoissa saatuja tarkastushavaintoja muissa valvonnoissa. Jatkossa eläintukien ja ID-valvontojen valvontatuloksia tallennetaan kunkin valvontakäynnin osalta kertaalleen ja vain yhteen tietojärjestelmään. Tavoitteena on samalla uudistaa täydentävien ehtojen sovelluskokonaisuus siten, että tiedot peltovalvonnan ja ID-valvonnan yhteydessä havaituista puutteista siirtyvät automaattisesti täydentävien ehtojen koordinaationäytölle. Hankkeessa tavoitteena on tukea ja tehostaa eläinvalvonnan prosessia ja tiedonhallintaa myös maakuntauudistuksen yhteydessä.

Tulevina vuosina merkintää ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa tullaan panostamaan eläintunnistusjärjestelmälain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen tehokkaaseen soveltamiseen. Myös tukea hakemattomien eläintenpitäjien eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa ja valvonnan ohjausta tehostetaan, jotta laininlyönnit saadaan kuntoon ja eläinten jäljitettävyys näin varmistettua. ELY-keskuksen hallintopäätös menettely yksilöeläinten väliaikaisten siirtorajoitusten määräämisestä on

otettu käyttöön vuodesta 2018 lähtien. Myös vuoden 2016 alusta voimaan tulleen hevosten tunnistusta koskevan uudistetun lainsäädännön toimeenpano ja ohjeistus tulee olemaan painopisteenä seuraavien vuosien aikana. Hallinnonalan byrokratian purkutalkoiden tuloksena tullaan lieventämään muun muassa tulkintaa tapauksissa, joissa valvonnassa havaitaan yksilöeläimillä lieviä merkintäpuutteita.

Maaseutuviraston kanssa tehtävää yhteistyötä pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään tavoitteellisesti vuonna 2018, ennakoiden yhteisen viraston perustamista. 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. 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 määrin kertaalleen tallennettaviin havaintoihin ja tietojärjestelmien monimuotoisempaan hyödyntämiseen johtopäätösten ja seuraamusten automaattisessa määrittelyssä. Uusi ID-valvontasovellus osana yhteistä eläinvalvontasovellusta on tarkoitus saada käyttöön vuoden 2019 alusta lukien.

Eläintenpitäjärekisterin sähköisen asioinnin suunniteltu käyttöönotto vuonna 2019 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.