

Ruokaviraston raportti

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta 2019



RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Päiväys:	10.06.2020
Asianumero:	241/00.01.02.00.01/2020
	Ruokavirasto
Linja, osasto ja/tai yksikkö:	Eläinten hyvinvoinnin ja tunnistamisen yksikkö
Hyväksyjä:	Jaana Mikkola
Laatija/laatijat:	Marjaana Spets, Anne Ojala ja Sanna Varjus
Lisätietoja:	Marjaana Spets, Anne Ojala ja Sanna Varjus

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIO VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN TOTEUTUMISESTA	3
2 VALVONTASUUNNITELMIEN TOTEUTUMINEN	3
3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN 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	12
5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen varmistaminen	13
5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen.....	14
5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet	15
6 VALVONNAN RESURSSIT.....	16
7 MUUTOKSET SEURAAVIEN VUOSIEN VALVONTAAN	16

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 mahdollisen 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 vaikuttavuus-indikaattoritavoitteeksi on asetettu, että tuotantoeläinten merkitsemiseen ja rekisteröintiin liittyvässä perusvalvonnassa säädöksiä noudattaneiden tilojen osuus olisi vähintään 65 %. Viime vuonna rikkomuksia todettiin 51 %:ssa kaikista valvotuista tiloista, joten tältä osin tavoitteen saavuttamisesta jäätii selkeästi.

Valvonnalle asetetut määrälliset tavoitteet sen sijaan saavutettiin myös vuonna 2019. Valvonnan vähimmäisvelvoite 3 % saavutettiin kaikkien otantatarkastuksilla valvottavien eläinlajien (naudat, siat sekä lampaat ja vuohet) osalta. Otannalla valvontaan valittujen tilojen tarkastuskäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä.

Pääosa valvonnoista tehtiin riskianalyysihin perustuen, painottaen useita eri tekijöitä. Lisäksi satunnaisotannalla varmistettiin, että kaikilla eläintenpitäjillä 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 VALVONTASUUNNITELMIEN 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. Lammas- ja vuohieläinten valvonnalle on lisäksi määritelty eläinmäärään perustuva valvontavelvoite; vuosittain on valvottava vähintään 5 % eläinkannasta. Vuoden 2019 osalta valvontavelvoitteet täyttyvät. Valvottavaksi valittujen tilojen kokonaismäärä oli 851. Tiloista 42 jätettiin valvomatta, sillä ne olivat lopettaneet eläintenpidon aiemmin valvontavuoden aikana. Valvottaviksi valittujen aktiivitulojen (809) valvontakäynnit saatiin suoritettua kalenterivuoden aikana. 12.5.2020 mennessä valvonnoista oli keskeneräisiä vielä 89 kpl. Käytännössä nämä tapaukset ovat sellaisia valvontoja, joissa on tehtäväksi määrätty jälkitarkastus vielä tekemättä. Otantatiloilla tehtäviä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin *täydentävien ehtojen* valvontoja tehtiin enemmän kuin edellisellä vuonna (492 → 541) (Taulukko 1).

Tukia hakeneiden eläintilojen kokonaismäärä on vähentynyt tasaisesti vuosittain. Vuonna 2014 tukia hakeneita nauta-, sika-, sekä lammas- ja vuohitiloja oli 15 170 kpl ja vuonna 2019 enää 12 075 kpl. Selkeintä muutos on ollut nautatilojen määrässä; vuonna 2018 tukia hakevia nautatiloja oli 10 642 ja vuonna 2019 oli 631 tilaa vähemmän eli 10 011. Myös sikatilojen osalta on havaittavissa pientä lukumäärien laskua; vuonna 2019 tukien hakijoita oli 71 tilaa edellisvuotta vähemmän. Lammas- tai vuohitilojen osalta tukien hakijoiden määrässä havaittiin myös hivenen laskua; vaikka vuotta aiemmin todettiin tilamäärässä kasvua, nyt tukien hakijoita oli 18 tilaa 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 valvottujen tilojen määrässä perusvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan välillä. Vuoden 2019 tulosten lopullinen raportointi tapahtuu kesällä 2020.

Taulukko 1. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontamäärät eläinlajeittain 2019

	Tiloja yhteensä	Suorien tukien hakijat	Tehdyt tarkastukset			
			Perusvalvonta (sisältää täyd.ehdot)		Täydentävät ehdot, otantavalvonnat	
	lkm	lkm	lkm	%	lkm	%
Naudat	10235	10011	574	6 %	419	4 %
Siat	1097	1019	63	6 %	51	5 %
Lampaat ja vuohet	3143	1045	172	5 %	71	7 %
Yhteensä	13927	12075	809	6 %	541	5 %

Ruokavirasto 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 2019 kaikkien otannalla valvontaan valittujen tilojen tilakäynnit saatiin tehdyksi vuoden loppuun mennessä.

Hevoseläinten merkintää ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön vaatimusten noudattamista valvottiin muun hevoseläimiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Hevosten tunnistamiseen liittyvät perusvaatimukset tarkastetaan hevosten eläinsuojeluvalvonnan yhteydessä eläinsuojelutarkastuslomakkeeseen ja -ohjeeseen sisällytetyn erillisen osion mukaisesti. Hevosten tunnistusasiakirjojen säilytystä, saatavuutta ja merkintöjä on valvottu myös eläinten lääkitsemisvalvonnan yhteydessä. Hevosten tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan hevosen tunnistusasiakirjan eli ns. hevospassin tulee olla aina ajan tasalla ja sijaita siellä missä hevonenkin, jotta mm. lääkitsemistä koskevat tiedot voidaan merkitä passiin elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi.

3 TOIMINNAN JA TUOTTEIDEN SÄÄNNÖSTEMUKAISUUS

3.1 Todetut puutteet ja niiden yleisyys

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

Vuonna 2019 eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä todettiin rikkomuksia yhteensä 51 %:ssa kaikista valvotuista tiloista (415/809). Todettujen puutteiden tarkemmassa analysoinnissa mukaan on otettu vain 12.5.2020 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (720 kpl). Valmiiksi saatetuista valvonnoista 58 %:ssa (415/720) havaittiin rikkomuksia (Taulukko 2). Edellisvuonna vastaava osuus oli 57 %. 80 prosentilla todetut puutteet olivat lieviä.

Vakavien puutteiden osuus kaikista havaituista puutteista on kasvanut edellisestä vuodesta (18 %), niitä todettiin 20 %:lla valvotuista tiloista. Edelleen kesken olevien valvontojen määrä (89 kpl, 12.5.2020) 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 vakavia puutteita, ja joille on jouduttu määräämään tehtäväksi myös jälkitarkastus.

Taulukko 2. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin perusvalvonnan havainnot 2019 (12.5.2020 tilanne).

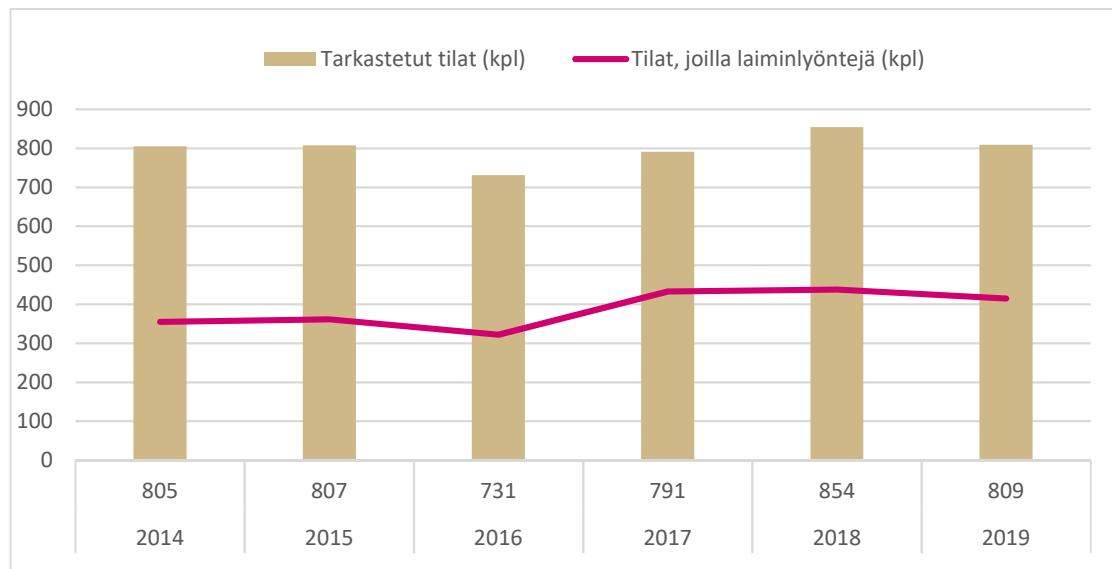
	Havainto								Yhteensä, kpl
	1 kunnossa		2 lievä puute		3 vakava puute ≤ 20 % eläimistä		4 vakava puute ≥ 20 % eläimistä		
Naudat	204	39 %	262	50 %	41	8 %	17	3 %	524
Siat	42	70 %	15	25 %	3	5 %	0	0 %	60
Lampaat ja vuohet	58	43 %	54	40 %	10	7 %	14	10 %	136
Yhteensä	303		331		53		31		720

Eläinsuojeluvalvonnan yhteydessä tehdyn hevosten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan kokonaismäärästä ja havainnoista ei ole tarkempaa tietoa saatavana soveltuvan tietojärjestelmän puuttumisen takia. Hevosten lääkitsemisvalvontaa tehtiin 78:lla pääosin ammattimaista tai muutoin laajamittaista hevostenpitoa harjoittavalla tallilla, ja samalla kerättiin tietoa myös tallilla olevien hevosten passien saatavuudesta ja lääkityserkinnöistä. Kaikki passit olivat tarkastettavissa 53 %:lla (vuonna 2018 36 %:lla) tarkastetuista talleista. 12 %:lla tarkastetuista talleista suurin osa passeista ei ollut tarkastushetkellä esitettävissä, mikä on yhteneväinen edellisen vuoden havaintojen kanssa. Passien säilytyksessä havaittiin useimmiten puutteita sellaisten hevosten osalta, jotka olivat tallissa vuokrapaikalla, omistajan asuessa muualla.

3.2 Puutteiden analyysi

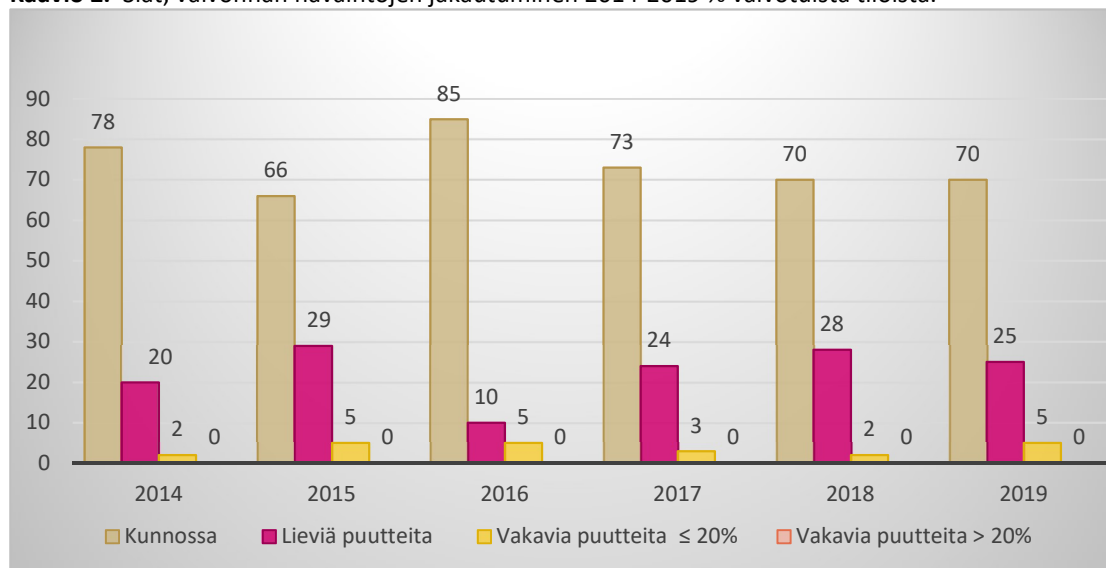
Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoissa sellaisten tilojen määrä, joilla havaittiin tarkastuksissa laiminlyöntejä (51 %) ei muuttunut edelliseen vuoteen verrattuna (Kaavio 1). Tarkastustuloksissa on kuitenkin eläinlajikohtaisia eroja. Todettujen puutteiden tarkemmassa analysoinnissa mukaan on otettu vain 12.5.2020 mennessä valmiiksi saatetut valvonnat (720 kpl).

Kaavio 1. Tarkastettujen tilojen lukumäärä vuosina 2014-2019 ja niiden tilojen lukumäärä, joilla havaittu laiminlyöntejä.



Siat

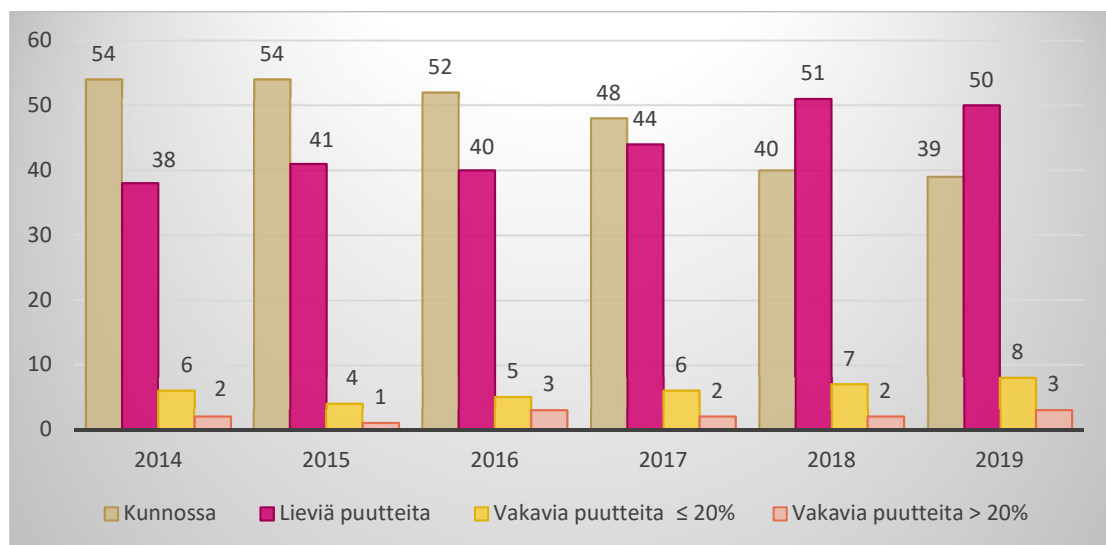
Edellisvuoteen verrattuna kunnossa olevien sikatilojen määrä pysyi lähes samana (Kaavio 2). Havaitut puutteet olivat pääsääntöisesti lieviä. Yleisimmin puutteet liittyivät edelleen pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajan tasalla pitämiseen sekä rekisteriin tehtäviin ilmoituksiin. Rekisteri-ilmoitusten puutteellisuudet esiintyivät yleisimmin ”parina” eli puutteita oli havaittavissa samalla tilalla sekä sikojen siirto- että eläinmääräilmoituksissa.

Kaavio 2. Siat; valvonnan havaintojen jakautuminen 2014-2019 % valvotuista tiloista.

Vakaviksi luokitelluista puutteista aiheutuu tiloille lähtökohtaisesti joko yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikan eläimiä koskeva siirtokieltö. Vakavia puutteita on otantavalvonnoissa havaittu vuosittain vain yksittäisillä sikatiloilla. On kuitenkin huomattava, että sikatilojen osalta pienetkin muutokset havaittujen puutteiden määrässä näkyvät heti suhteessa suurempina prosentuaalisina muutoksina johtuen havaittujen puutteiden vähäisistä lukumääristä. Vakavimmat puutteet sikatilojen valvonnoissa ovat tulleet aiemmin ilmi otantavalvontojen ulkopuolisten ns. laajennusvalvontojen kautta.

Naudat

Tarkastetuista naudatiloista 61 %:lla havaittiin epäkohtia eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä, mikä on lähes sama edelliseen vuoteen verrattuna (Kaavio 3).

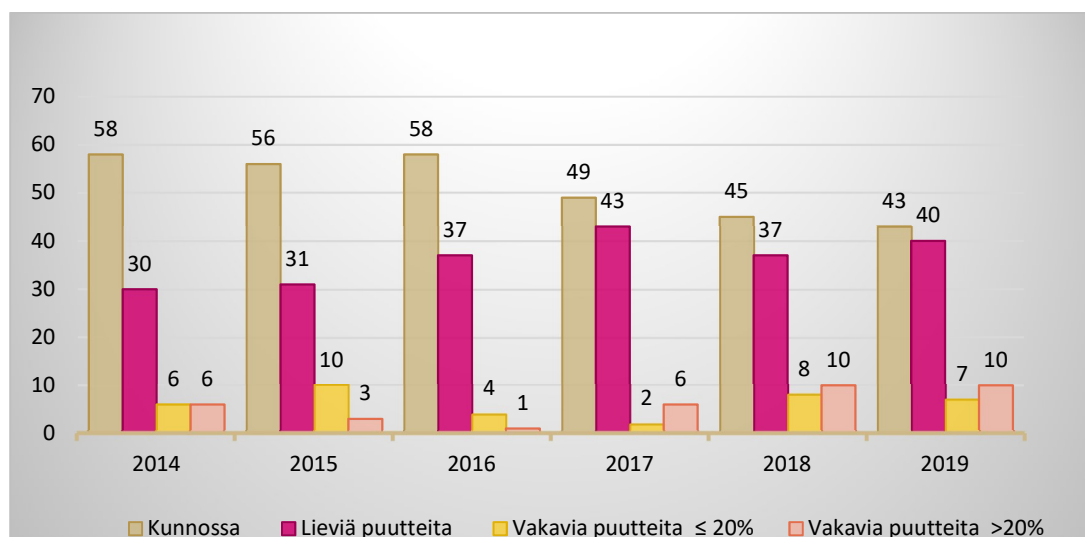
Kaavio 3. Naudat; valvonnan havaintojen jakautuminen 2014-2019 % valvotuista tiloista.

Kaikista tarkastetuista tiloista entistä suurempi osuus oli lieviä puutteita. 58 tarkastetulla nautatilalla (11 %) havaitut puutteet olivat vakavia. Vakavien puutteiden osuus on pysynyt lähes ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (9 %). 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.

Lampaat ja vuohet

Tarkastuksissa täysin kunnossa olevien lammas- ja vuohitilojen määrä on hieman laskenut ja havaituista puutteista lievempien osuus on kasvanut (Kaavio 4). Toisaalta myös 24 tilalla havaittiin vakavia eläinten merkintä- ja rekisteröintipuutteita. Määrä on pysynyt lähes samana kuin edellisenä vuonna (18 % → 17 %). Myös lammas- ja vuohitiloilla yleisimmät puutteet olivat alustavien tulosten mukaan korvamerkintä- ja rekisteröintipuutteita.

Kaavio 4. Lampaat ja vuohet; valvonnan havaintojen jakautuminen 2014-2019 % valvotuista tiloista.



Säädösten mukainen tapahtumien ilmoitusaika lammas- ja vuohirekisteriin on seitsemän päivää, pois lukien karitsojen ja kilien syntymäilmoitukset, jotka tulee rekisteröidä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa eläimen syntymästä.

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 sekä toistuvuus ja tahallisuus.

Merkinnän ja rekisteröinnin valvontojen perusteella tukiseuraamuksia täydentävissä ehdoissa aiheutui yhteensä 77 tilalle (22.4.2020 tilanne), eli 14 %:lle otantatiloista (Taulukko 3). Tämä on hieman enemmän kuin vuonna 2018, jolloin varsinaisia seuraamuksia eläinten merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyönneistä aiheutui noin 12 prosentille otantatiloista. Varhainen varoitus (0 %) annettiin 25 tilalle.

Taulukko 3. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen seuraamukset vuonna 2019, otantatilat (22.4.2020 tilanne)

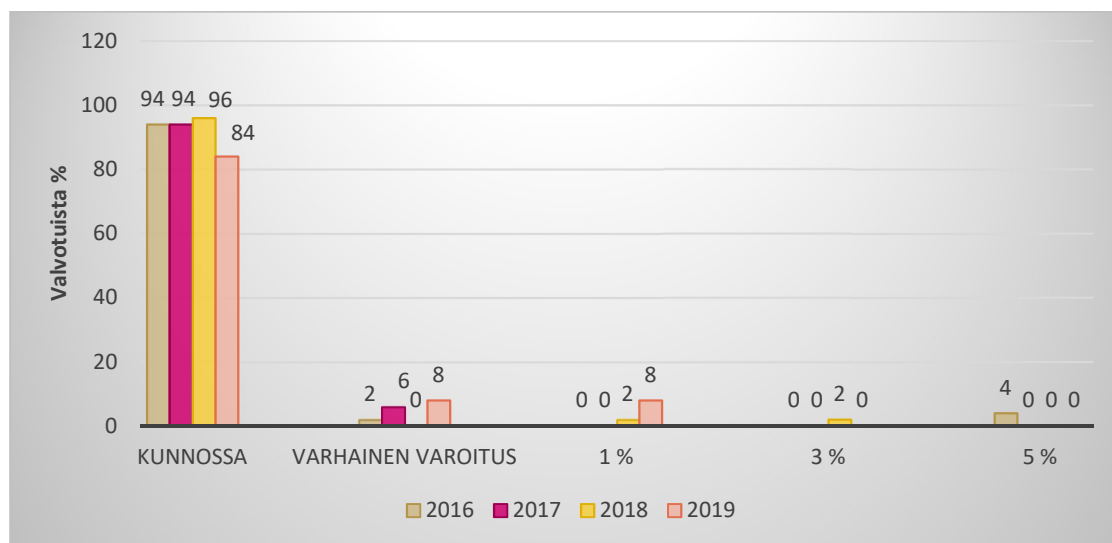
	Laiminlyönti 0 % (varhainen varoitus)		Laiminlyönti 1 %		Laiminlyönti 3 %		Laiminlyönti 5 %		yht. lkm
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	
Naudat	18	4 %	22	5 %	25	6 %	14	3 %	79
Siat	4	8 %	4	8 %	0	0 %	0	0 %	8
Lampaat ja vuohet	3	4 %	2	3 %	8	11 %	2	3 %	15
Yhteensä	25	5 %	28	5 %	33	6 %	16	2 %	102

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnassa tavanomaista vakavampia laiminlyönnejä (tukiseuraamus 5 %) todettiin 16 %:lla tiloista, joilla todettiin puutteita, ja 3 %:lla kaikista valvotuista tiloista. Edellisenä vuonna vastaavat osuudet olivat 21 % ja 3 %. Lisäksi neljällä nautatilalla todettiin vakavia laiminlyönnejä, joista seurasi 15 % ja 40 % tukiseuraamus sekä kahdella 100 % tukiseuraamus. Lisäksi toistuvia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin 2 %:lla (10 kpl) kaikista valvotuista otantatiloista. Niiden osuus on sama kuin kahtena edellisenä vuonna. Toistuvuudesta on kyse silloin, kun sama laiminlyönti havaitaan tilalla toistamiseen kolmen kalenterivuoden ajanjaksolla. Tilat, joilla on todettu laiminlyönnejä aiemmin, joutuvat myös suuremmalla todennäköisyydellä uudelleen otantavalvontoihin, joissa toiminnan säädöstenmukaisuus tulee uudelleen arvioitavaksi. Samalla tilalla toistuvasti todetut samat laiminlyönnit aiheuttavat täydentävien ehtojen korotettuja seuraamuksia.

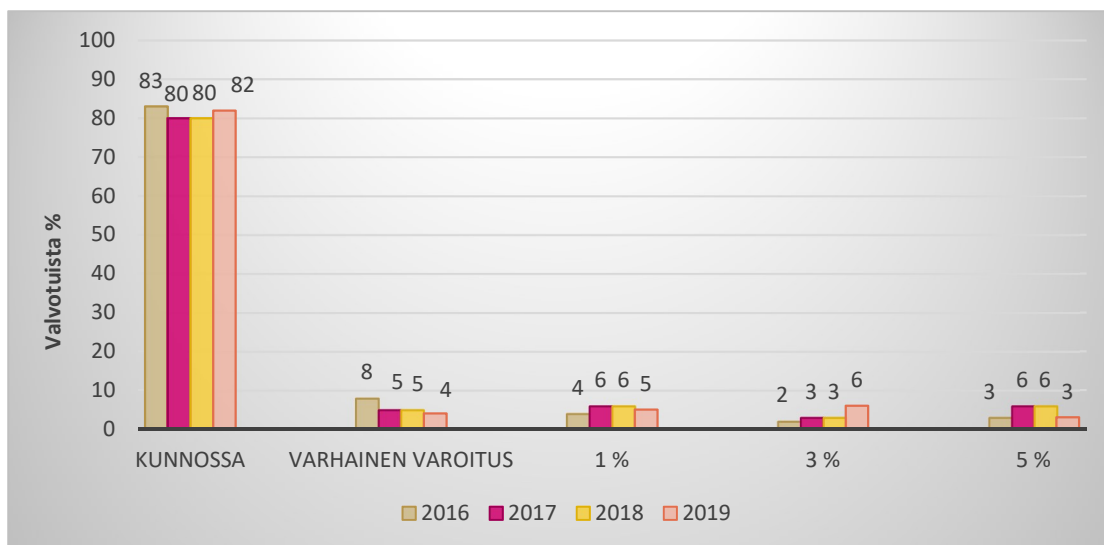
Valtaosa viiden prosentin seuraamuksen saaneista tiloista oli tiloja, joilla puutteita havaittiin kaikissa täydentävien ehtojen valvonnan osa-alueissa (merkitseminen, eläinrekisterien tietojen ajantasaisuus sekä ilmoitusaikojen noudattaminen ja pitopaikkakohtaiset eläinluettelot). Vain harvalla viiden 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. Vaikka alustavien tulosten perusteella täydentävien ehtojen otantatarkastuksissa seuraamusten taso kokonaisuutena nousi jonkin verran, oli seuraamuksissa kuitenkin selkeitä eläinlajikohtaisia eroja. 51 otannalla valvotusta *sikatilasta* varhainen varoitus annettiin 4 tilalle, joka on ollut viimeisen neljän vuoden aikana yleisin seuraamus sikatiloilla (Kaavio 5). Laajennusvalvonnoissa sen sijaan annettiin yhdelle varhainen varoitus.

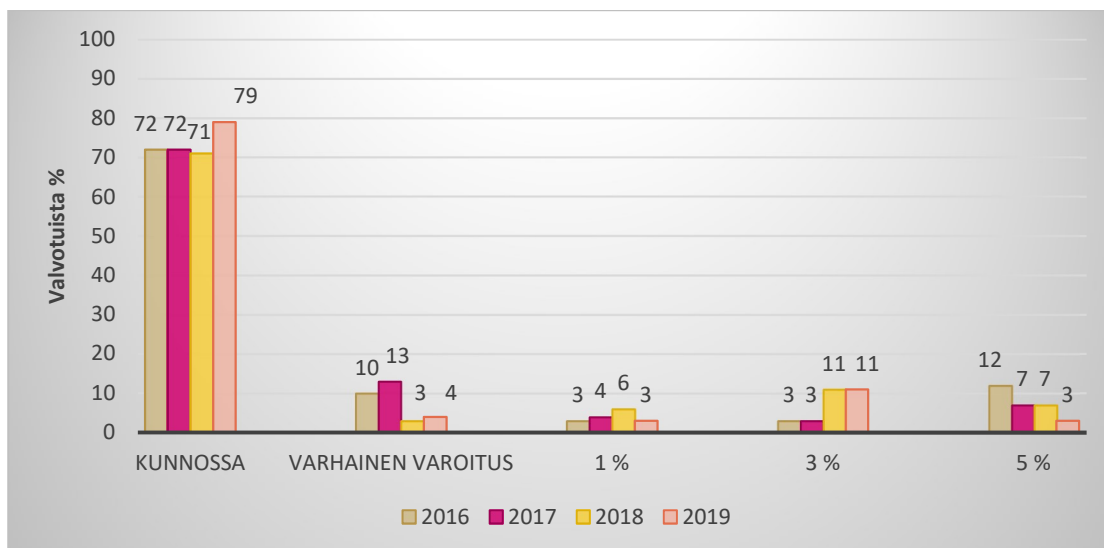
Kaavio 5. Siat; täydentävien ehtojen valvonta, otantatilat.



Nautatiloilla otantavalvonnoissa havaittujen epäkohtien johdosta annetut tukiseuraamukset jakaantuvat laajemmin, suurin osa oli 3 % seuraamuksia. Seuraamusten määrä on vähentynyt hieman edellisestä vuodesta (Kaavio 6). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia annettiin 22.4.2020 saadun raportin mukaan yhteensä 35 tilalle, joista suurin osa eli 23 kpl oli 5 % seuraamuksia ja 5 kpl oli 1 % ja 7 kpl 5 % seuraamuksia. Lisäksi tahallisia lainsäädännön noudattamatta jättämisistä todettiin kahdella nautatilalla, joilla seuraamusehdotukset olivat 20 % ja 30 %.

Kaavio 6. Naudat; täydentävien ehtojen valvonta, otantatilat.

Lampailla ja vuohilla 3 % seuraamus oli yleisin annettu seuraamus. Viiden ja yhden prosentin seuraamusten määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna (Kaavio 7). Kunnossa olevien tilojen määrä kasvoi selkeästi edelliseen vuoteen verrattuna.

Kaavio 7. Lampaat ja vuohet; täydentävien ehtojen valvonta, otantatilat.

Laajennusvalvontojen, eli muissa valvonnoissa havaittujen rikkomusten kautta tuli täydentävien ehtojen osalta valvottavaksi lisäksi 124 tilaa (nautatiloja 84, sikatiloja 10, lammas- ja vuohitiloja 30, tilanne 22.4.2020). Laajennustarve väheni selkeästi edellisvuoteen verrattuna. Vähennys johtuu pääosin siitä, että raportoinnissa ei huomioitu ns. ei-aktiivitulojen otantoja. Seuraamuksia laajennusvalvonnoissa tuli hieman yli puolelle eli yhteensä 70 tilalle, joista puolet (35 tilaa) sai viiden prosentin seuraamuksen. Kolmen prosentin seuraamuksen sai 14 % (10 tilaa), ja yhden prosentin seuraamuksen 10 % (7 tilaa). Laajennusvalvonnoissa seuraamuksia suhteessa valvottujen tilojen määrään annettiin lähes 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.

Viiveitä rekisteriin tehtävissä lammas- ja vuohieläinten ilmoituksissa havaittiin 36 %:lla täydentävien ehtojen otannalla valvotuista ja 23 %:lla laajennusvalvonnassa valvotuista lammas- ja vuohitiloista. 80 prosentilla niistä otannassa olleista lammas- ja vuohitiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen. Laajennusvalvonnoissa vastaavien tilojen osuus oli 50 %.

Täydentävien ehtojen otantavalvonnalla valvotuista nautatiloista 30 prosentilla havaittiin nautarekisteriin tehdyissä ilmoituksissa viiveitä. Laajennusvalvonnoissa vastaava osuus oli hieman suurempi eli 33 prosenttia. On havaittavissa, että ilmoitusviiveet ovat tavallisempia nautatiloilla, joilla on myös muita merkinnän ja rekisteröinnin laiminlyöntejä. 70 prosentilla niistä otannassa olleista nautatiloista, joilla ilmoitusviiveitä havaittiin, viiveet olivat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne johtaneet täydentävien ehtojen seuraamusehdotukseen. Laajennusvalvonnalla valvotuista tiloista vastaava osuus oli kuitenkin huomattavasti pienempi; 30 prosenttia.

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 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 rikkeet 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. Ruokavirasto teki eläinten merkinnän ja rekisteröinnin paikan päällä tehtäviä täydentävien ehtojen laadunvalvontoja yhteensä 20 tilalle, viiden eri ELY-keskuksen alueella. Näistä paikan päällä tehtyjä valvontakäyntejä tai uudelleen valvottuja oli 30 %. Asiakirjatarkastuksina laadunvalvontoja tehtiin 10 maatilalle koko maan alueella. Laadunvalvontoja tehtiin sellaisten tuenhakijoiden tiloille, joilla oli ollut valvottavana sekä EU:n eläinpalkkioiden ja/tai eläinperusteisten tukiehtojen että eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien

ehtojen noudattaminen. Laadunvalvonnoissa havaittiin, että täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin ID -valvonta oli suoritettu Ruokaviraston ohjeistuksen mukaisesti eikä merkittäviä eroja havaittu eri ELY-keskusten suorittamien valvontojen välillä.

Laadunvalvonnassa huomioitiin erityisesti lammas- ja vuohieläinten yksilötunnistamisen olevan hyvin haasteellista ja tilan edustajien 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.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) vuoden 2019 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 riittävydestä. 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.

Ruokavirasto teki vuoden aikana eläinsuojeluvalvonnan arviointi- ja ohjaukseyntejä teurastamoihin, joista yhdessä tarkastettiin samalla myös teurastettavien hevoseläinten tunnistamiseen kohdistuvan viranomaisvalvonnan vaatimuksenmukaisuus, toimivuus ja tehokkuus. Arvioidussa kohteessa hevoseläinten tunnistamisen viranomaisvalvonta toimii hyvin.

5 ENNALTAEHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET

5.1 Toimijoiden säädöstentuntemuksen 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 Ruokaviraston internetsivuilta www.ruokavirasto.fi > viljelijät > eläintenpito > merkintä ja rekisteröinti.

Eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen vaatimuksista eläintenpitäjät saavat tietoa Ruokaviraston täydentävien ehtojen oppaasta ja muistilistasta, jotka on julkaistu www.ruokavirasto.fi > viljelijät > tukihauksen oppaat, ehdot ja ohjeet Eläintenpitäjillä on lisäksi mahdollisuus saada maksullista ja tuettua neuvontaa täydentävistä ehdoista tilaneuvontajärjestelmän ”Neuvo 2020” kautta. Vuonna 2019 eläinten merkinnän ja rekisteröinnin neuvontaa annettiin 497 tilalle. Neuvontapalveluiden käyttäjien määrä oli vähentynyt 85 tilalla edelliseen vuoteen verrattuna.

Niille nautatiloille, joilla on nautarekisterin tietojen mukaan nautoja, lähetetään ajankohtaistiedotteet ja rekisteriotteet kaksi kertaa vuodessa sekä pyydetessä myös nautaeläinluettelo. 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 Ruokaviraston 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.

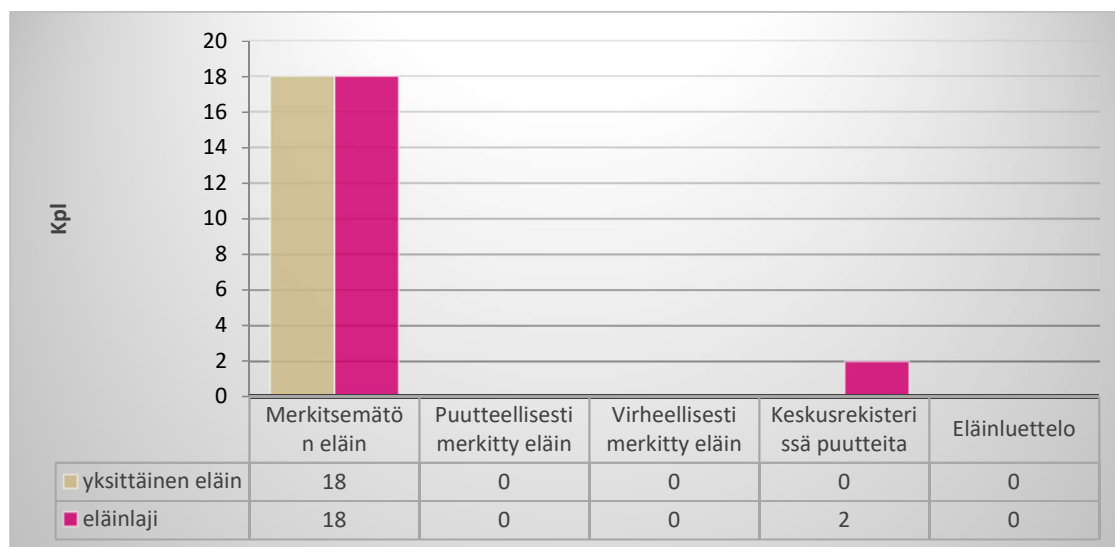
Hevosten merkintään ja rekisteröintiin liittyvistä asioista tiedotetaan pääasiassa Ruokaviraston internetsivuilla www.ruokavirasto.fi > viljelijät > eläintenpito > eläinten merkintä ja rekisteröinti > hevoseläimet. Lisäksi ajankohtaisia asioita hevosten tunnistamiseen, hyvinvointiin, lääkitsemiseen ja jalostustoimintaan liittyen käydään läpi vuosittain pidettävissä sidosryhmäpalaverissa hevosalan toimijoiden kanssa, jotka vievät tietoutta eteenpäin omille jäsenilleen. Uutta hevosten pitopaikkojen rekisteröintiin liittyvää vaatimusta tuotiin vuoden aikana aktiivisesti esille eri medioissa, ja samalla muistutettiin myös muista hevosten tunnistamiseen liittyvistä vaatimuksista.

5.2 Toimijoille annetut seuraamukset ja puutteiden korjaavien toimenpiteiden varmistaminen

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 38 kertaa (Kaavio 8). Näistä valtaosa eli 36 oli eläinten tunnistettavuuteen liittyviä; yksittäistä eläintä koskevia oli 18 kpl ja koko pitopaikkaa tai tilaa koskevia oli 20 kpl. Rekisterivirheisiin liittyvistä siirtokielloista molemmat koskivat koko eläinlajia.

Ilmoitusviiveistä annettavien selvityspyyntöjen tarkoituksena on osaltaan kiinnittää eläintenpitäjien huomio säädettyjen ilmoitusaikojen noudattamisen tärkeyteen.

Kaavio 8. Siirtorajoitusten jakautuminen syyttäin.



Valvonnoissa todettujen puutteiden korjaaminen varmistetaan jälkitarkastuksin. Vuoden 2019 nautaeläinvalvonnoista viidennes, lammas-vuohieläinvalvonnoista neljäs ja sikaeläinvalvonnoista vajaa viidennes (17 %) johti jälkitarkastukseen. Tilakohtainen jälkitarkastettava yksilöeläinmäärä oli nautavalvonnoissa 1-160 kpl ja lammas-vuohivalvonnoissa 1-171 kpl. Valtaosassa jälkitarkastus koski kuitenkin enintään kymmentä eläintä; nautatiloista 71 %:ssa ja lammas-vuohitiloista 59 %:ssa tapauksista.

5.3 Valvontajärjestelmään liittyvät korjaavat toimenpiteet

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa (EHO) asetetaan valvonnalle painopistealueita, jotka kuntien ja Aluehallintovirastojen tulee sisällyttää omiin vuosittaisiin valvontasuunnitelmiinsa. Vuodelle 2019 ei asetettu erityistä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan liittyvää kansallista painopistettä. Myöskään aluehallintovirastojen omiin alueellisiin valvontasuunnitelmiin ei sisällynyt merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan painopisteitä.

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

Aluehallintovirastojen ja Ruokaviraston välisillä eläinten hyvinvoinnin ja tunnistamisen neuvottelupäivillä. Lisäksi Ruokavirasto koulutti teurastamojen tarkastuseläinlääkäreitä hevospassin ja sen merkintöjen tarkastamisesta teurastamoissa.

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	2018	2019
Ohjeet toimijoille									
- päivitettyt, kpl	3	3	3	2	1	1	1	2	1
- uudet, kpl	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ohjeet viranomaisille									
- päivitettyt, kpl	3	3	3	3	3	3	3	3	3
- uudet, kpl	3	0	0	0	0	0	0	1	0

6 VALVONNAN RESURSSIT

ELY- keskuksissa eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvontaan käytettiin vuonna 2019 yhteensä 9,2 henkilötyövuotta, joka on 1,9 enemmän kuin edellisvuonna. Aluehallintovirastoista vastaavia lukuja ei ole saatavilla. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan johtopäätöksiä, sekä täydentävien ehtojen arvioehdotuksia 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

Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston yhdistyminen uudeksi Ruokavirastoksi odotetaan tuovan lähivuosina entistä enemmän synergiaa ja tehokkuutta valvonnan ohjaamiseen ja johtamiseen. Myös EU:n uuden rahoituskauden valmistelu on ajankohtaista.

Eläinvalvontaja ja täydentävien ehtojen valvontaja ohjaavat tahot Ruokavirastossa ovat vuoden 2019 aikana määritelleet yhdessä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin, eläintukien sekä täydentävien ehtojen valvontojen toiminnallisia tarpeita uuteen eläinvalvontasovellukseen sekä uuteen täydentävien ehtojen sovellukseen, jotka ovat molemmat osa maataloushallinnon tukisovellusta. Eläinvalvonnan ja täydentävien ehtojen tietojärjestelmähankkeiden 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 valvontahavaintoja tallennetaan kunkin valvontakäynnin osalta vain kertaalleen samaan yhteiseen tietojärjestelmään. Myös siirtokieltojen tietojärjestelmä on uudistumassa. Uusi

täydentävien ehtojen sovellus otetaan käyttöön vuoden 2020 valvonnoille. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin täydentävien ehtojen valvonnat tallennetaan vielä valvontavuoden 2020 ajan vanhaan ID-sovellukseen, josta vain lopullinen arvioehdotus siirretään rajapinnan kautta uuteen täydentävien ehtojen sovellukseen.

Tulevina vuosina merkintää ja rekisteröintiä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa tullaan panostamaan eläintunnistusjärjestelmälain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen tehokkaaseen soveltamiseen. Pakkokeinoille on suunnitteilla lisäksi oma sovellusosio, jolloin myös toimivaltaisten paikallisviranomaisten käyttöön saadaan toimiva työkalu. Myös maataloustukijärjestelmien ulkopuolella olevien eläintenpitäjien merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa ja valvonnan ohjausta tehostetaan edelleen, jotta laiminlyönnit saadaan kuntoon ja eläinten jäljitettävyyttä näin varmistettua. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta täydentävien ehtojen valvontana on merkittävä kannustin säädösten noudattamiseen kotieläintiloilla, jotka ovat maataloustukijärjestelmän piirissä. Tukijärjestelmän ulkopuolella toimivilla eläintenpitäjillä ei tällaista kannustinta ole. Tästäkin syystä koko pakkokeinovalikoiman tehokkaaseen hyödyntämiseen on jatkossa panostettava.

Hevoseläinten pitäjien ja pitopaikkojen rekisteröintiä koskevan vaatimuksen siirtymäaika päättyy vuoden 2020 lopussa. Pitopaikkojen rekisteröintiä valvotaan pääasiassa hevosten eläinsuojeluvalvonnan yhteydessä. Myös muun muassa hevosten merkintää ja rekisteröintiä koskeva lainsäädäntö muuttuu, kun eläinterveys sääntöjen ja sen nojalla annettavan alemman asteisen lainsäädännön soveltaminen alkaa 21.4.2021. Samalla kumoutuu vuodesta 2016 lähtien sovellettu EU:n hevospassiasetus. Myös nykyinen Eläintunnistusjärjestelmälaki ja sen nojalla annettavat eläinlajikohtaiset tunnistamisasetukset uudistetaan. Uuden lainsäädännön toimeenpano ja ohjeistus tulee olemaan painopisteenä seuraavien vuosien aikana.

Ruokaviraston eri yksiköiden ja osastojen kanssa tehtävää yhteistyötä pyritään edelleen lisäämään ja kehittämään tavoitteellisesti uuden viraston aloitettua toimintansa. 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.

Eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterin uudistusprojekti valmistui vuonna 2019. Alkuvuonna avattiin uusi sovellus viranomaisille. Eläintenpitäjärekisterin avulla hallinnoidaan eläinten pitoon ja pitopaikkoihin liittyviä ilmoituksia. Järjestelmä sisältää myös haaskaruokintapaikkarekisterin, jolla hallinnoidaan luonnonvaraisena elävien eläinten haaskaruokintapaikkoja. Ruokavirasto julkaisi eläintenpitäjien käyttöön eläintenpitäjä-, pitopaikka- ja haaskapaikkarekisterin sähköisen asiointin sovelluksen kesäkuussa. Eläintenpitäjärekisterin asiointisovellus kuitenkin suljettiin käytettävyyden ja tietosisällön parantamiseksi marraskuussa. Eläintenpitäjärekisterin sähköinen asiointi on tarkoitus avata uudelleen vielä vuoden 2020 aikana. Asiointisovellus tulee helpottamaan eläintenpitäjien ja eläintenpitäjiksi aikovien asiointia viranomaisten eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereihin, jolloin käynti paikallisviranomaisen luona ei enää ole välttämätöntä. Koska ilmoittaminen rekistereihin helpottuu, on oletettavaa, että muutos tulee myös parantamaan eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekistereiden tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta.