



MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUS ZONOOSEISTA ANNETUN MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUKSEN (316/2021) 33 §:N VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

TIIVISTELMÄ

Zoonooseista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 33 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti 31.12.2023 saakka. Väliaikaisella muutoksella mahdollistettaisiin se, että Ruokavirasto voisi harkinnanvaraisesti määrätä sikoja lopetettaviksi salmonellatapauksissa. Tällöin eläinten omistajalla olisi mahdollisuus saada salmonellatartunnan vuoksi lopetetuista sioista osittaista korvausta valtion varoista. Väliaikaisen muutoksen tarkoitus on turvata matalaan salmonellan esiintyvyyteen ja elintarviketurvallisuuden korkeaan tasoon tähtäävän salmonellavalvonnan jatkuminen siihen asti, kunnes pidempiaikainen ratkaisu salmonellariskinhallintaan saadaan toimitaan.

SAMMANDRAG

Det föreslås att 33 § 2 mom. i jord- och skogsbruksministeriets förordning om zoonoser ska ändras temporärt fram till den 31.12.2023. Genom den temporära ändringen blir det möjligt för Livsmedelsverket att efter prövning besluta att svin ska avlivas i fall av salmonella. Djurets ägare har då möjlighet att få partiell ersättning av statens medel för svin som avlivats på grund av salmonellasmitta. Syftet med den temporära ändringen är att trygga fortsatt salmonellaövervakning med sikte på låg förekomst av salmonella och hög livsmedelssäkerhetsnivå fram till det att en långsiktig lösning på riskhanteringen av salmonella fås i bruk.

TAUSTA JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Euroopan unionin lainsäädäntö ja salmonellaerityistakuut

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/99/EY tiettyjen zoonoosien ja niiden aiheuttajien seurannasta, neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 92/117/ETY kumoamisesta, jäljempänä *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/99/EY*, edellytetään jäsenmaiden seuraavan tiettyjä zoonooseja ja niiden aiheuttajia. Seuranta on tehtävä kunkin zoonoosin tai sen aiheuttajan kannalta sopivimmassa kohdassa elintarvikeketjua. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/99/EY edellytetään muun muassa salmonellan seurantaa.

Salmonellan ja muiden elintarvikkeiden kautta tarttuvien tiettyjen zoonoosien aiheuttajien valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2160/2003, jäljempänä *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 2160/2003*, tavoitteena on, että zoonoosien aiheuttajat havaitaan ja niitä valvotaan asianmukaisin ja tehokkain toimenpitein kaikissa oleellisissa elintarvike- ja rehuketjun vaiheissa. Tarkoituksena on vähentää zoonoosien aiheuttajien esiintyvyyttä ja pienentää niiden kansanterveydelle aiheuttamaa riskiä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2160/2003 on yhdenmukaistettu salmonellan valvontaa Euroopan unionissa. Edellä mainitun asetuksen liitteen II B osassa säädetään salmonellanäytteenoton vähimmäisvaatimuksista. Salmonellanäytteenottovelvoitteet koskevat siipikarjaa ja sikoja. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2160/2003 myös säädetään kansallisten salmonellavalvontaohjelmien vaatimuksista.

Salmonellaa on torjuttu Suomessa menestyksekkäästi vuosikymmenien ajan. Salmonellan matalan esiintyvyyden ansiosta Suomelle myönnettiin salmonellaerityistakuut Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Samalla Suomen kansallinen salmonellavalvontaohjelma hyväksyttiin Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetulla Euroopan komission päätöksellä 94/968/EY. Erityistakuut koskevat naudan-, sian- ja siipikarjanlihaa sekä kananmunia. Jos näitä elintarvikkeita tuodaan Suomeen, niiltä edellytetään salmonellavapautta. Euroopan unionissa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen elintarviketurvallisuussyistä on hyvin poikkeuksellista.

Myös Ruotsi sai Euroopan unioniin liittyessään vastaavat salmonellaerityistakuut kuin Suomi ja komissio hyväksyi maan salmonellavalvontaohjelman. Suomen ja Ruotsin lisäksi myös Norjassa on jo pitkään ollut kattava salmonellavalvonta. Myös Tanska on panostanut salmonellavalvontaan ja sai erityistakuut kananmunille vuonna 2012 ja broilerinlihalle vuonna 2018. Salmonellaerityistakuuta ei ole muilla Euroopan unionin jäsenmailla.

Suomen salmonellavalvontaohjelman siipikarjaa koskevia osia uudistettiin vuosina 2006–2009 Euroopan unionin zoonooseja koskevan lainsäädännön uusien vaatimusten myötä. Vuonna 2020 Suomi esitti komissiolle salmonellavalvontaohjelmaansa muutoksia, jotka koskivat näytteiden tutkimisessa käytettäviä tutkimusmenetelmiä ja tutkittavien näytteiden määrää. Ohjelman muutokset hyväksyttiin salmonellan valvontaa tietyissä elävissä eläimissä ja eläinperäisissä tuotteissa koskevien Suomen ja Ruotsin kansallisten ohjelmien muutosten hyväksymisestä annetulla komission täytäntönnäpönpäätöksellä (EU) 2021/477.

Tuotantoeläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1099/2009 eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä. Mainitun asetuksen 2 artiklassa on määritelty joukkolopetus ja sillä tarkoitetaan eläinten lopetusta kansanterveyteen, eläinten terveyteen, eläinten hyvinvointiin tai ympäristöön liittyvistä syistä toimivaltaisen viranomaisen valvonnassa. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009 18 artiklassa säädetään joukkolopetukseen sovellettavista vaatimuksista.

Kansallinen lainsäädäntö

Eläintautilaissa (76/2021) säädetään pakollisesta zoonoosivalvonnasta, joka on käytännössä salmonellavalvontaa. Tarkemmat säännökset eläinten pitopaikkojen salmonellavalvonnasta on annettu eläintautilain 11 §:n 2 momentin, 32 §:n 4 momentin, 34 §:n 3 ja 4 momentin, 35 §:n 2 momentin, 66 §:n 4 momentin, 69 §:n 5 momentin ja 73 §:n 4 momentin nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella zoonooseista (316/2021), jäljempänä *MMM:n zoonoosiasetus*.

MMM:n zoonoosiasetuksen 33 §:n 2 momentissa säädetään eläintautilain 35 §:n 2 momentin nojalla siitä, ettei viranomainen voi määrätä nautoja, sikoja, kanoja tai kalkkunoita lopetettaviksi salmonellatartunnan hävittämiseksi. Lopetetuista eläimistä voi saada eläintautilain 83 §:n mukaista korvausta valtion varoista vain silloin, kun viranomainen on tehnyt eläinten lopettamisesta päätöksen. Koska lopettamispäätöksiä ei ole tehty salmonellatartuntojen yhteydessä, ei salmonellatartuntojen vuoksi lopetetuista eläimistä ole myöskään maksettu eläinten omistajille korvauksia.

MMM:n zoonoosiasetuksen 28 §:n mukaan sikojen vienti teurastettaviksi on mahdollista silloin, kun pitopaikkaan on kohdistettu salmonellatartunnan leviämisen estämiseksi tehty päätös. Maa- ja metsätalousministeriön elintarvikehygieniasta antaman asetuksen (318/2021), jäljempänä *MMM:n elintarvikehygieniasetus*, 51 §:n mukaan tällaiset eläimet on teurastettava erillään muun teurastuksen

jälkeen. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa elintarvikevalvonnasta (315/2021), jäljempänä *MMM:n elintarvikevalvonta-asetus*, säädetään salmonellatartunnan saaneesta pitopaikasta peräisin olevien eläinten lihan käsittelyvaatimuksista. MMM:n elintarvikevalvonta-asetuksen 12 §:n mukaan teurastamossa toimivan virkaeläinlääkärin on määrättävä tällaisesta pitopaikasta peräisin olevien eläinten liha tai sitä sisältävät valmisteet kuumennettaviksi kauttaaltaan vähintään 70 °C:seen Suomessa sijaitsevassa lihavalmisteiden valmistukseen hyväksytyssä elintarvikehuoneistossa. MMM:n elintarvikehygieniasetuksessa säädetty vaatimus sikojen teurastamisesta erillään muun teurastuksen jälkeen ja MMM:n elintarvikevalvonta-asetuksessa säädetty lihan ja siitä saatujen tuotteiden kuumennusvaatimus eivät kuitenkaan koske eläimiä, niistä saatua lihaa ja tällaista lihaa sisältäviä valmisteita, jotka ovat peräisin eläimistä pitopaikan sellaisesta epidemiologisesta yksiköstä, joka on todettu salmonellatartunnasta vapaaksi ja jolle aluehallintovirasto on myöntänyt poikkeusluvan MMM:n zoonosiasetuksen 32 §:n 2 momentin mukaisesti.

Käytännössä pitopaikan salmonellatartunnan yhteydessä eläimiä on ollut vaikeaa saada teurastettaviksi ja usein ne on jouduttu lopettamaan. Ei ole taloudellisesti kannattavaa teurastaa sellaisia eläimiä, joiden lihaa voi käyttää ainoastaan kuumennettaviin lihavalmisteisiin. Lisäksi Suomessa ei käytännössä teurasteta porsaita, vaan lihasiat teurastetaan vasta noin 5–6 kuukauden ikäisinä. Emakoita teurastetaan, mutta niiden teurastusarvo on vähäinen verrattuna niiden käyttöarvoon porsaiden tuottajina.

MMM:n zoonosiasetuksessa säädetään elintarvikelain (297/2021) 22 §:n 2 momentin, 37 §:n 3 momentin ja 49 §:n 1 momentin nojalla salmonellan valvonnasta elintarvikehuoneistoissa eli teurastamoissa ja leikkaamoissa.

Eläinsuojelulain (247/1996) 33 d §:ssä säädetään viranomaisten tehtävistä eläinten joukkolopetusten yhteydessä.

Salmonellavalvonnan tarkoitus

Salmonellavalvontaa tehdään kansanterveydellisistä syistä. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma ympäri maailmaa. Suomalaisen salmonellavalvontaohjelman tarkoitus on havaita ja valvoa salmonellaa elintarvikeketjun alkupäässä ja näin estää tartunnat ihmisiin mahdollisimman tehokkaasti. Ilman salmonellavalvontaa ihmisten salmonellatartunnoista aiheutuvat kustannukset olisivat huomattavasti suuremmat¹.

Suomessa ihmisten salmonellatartunnoista vain noin 15 % on kotimaassa saatuja. Kotimaassa saaduissa tartunnoissakin on usein taustalla ulkomaista alkuperää oleva elintarvike. Vuonna 2020 matkustus väheni covid-19-pandemian vuoksi ja salmonellatapausten kokonaismäärä Suomessa väheni 56 % vuoteen 2019 verrattuna².

Sikojen salmonellavalvontaohjelma ja sen kustannukset

Sikojen salmonellavalvontaohjelman tavoite on pitää salmonellan vuosittainen esiintyvyys sioissa alle 1 %:ssa ja sianlihassa alle 0,5 %:ssa. Salmonellavalvontaohjelma sisältää näytteenottoa salmonellan varalta elintarvikehuoneistoissa ja eläinten pitopaikoissa. Kaikissa sikoja teurastavissa teurastamoissa ruhoista otetaan imusolmukenäytteitä ja pintasivelnäytteitä. Sianlihaa leikkaavissa leikkaamoissa otetaan lihamurskanäytteitä. Otettavien näytteiden määrä riippuu kyseessä olevan elintarvikehuoneiston tuotantomäärästä. Lisäksi tietyissä sikojen pitopaikoissa otetaan säännölli-

¹Niemi JK, Heinola K, Simola M, Tuominen P. (2019). Salmonella Control Programme of Pig Feeds Is Financially Beneficial in Finland. *Front Vet Sci.* 9:6:200. doi: 10.3389/fvets.2019.00200. PMID: 31338369; PMCID: PMC6629760.

²Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Tartuntataudit Suomessa 2020. https://thl.fi/documents/533963/7590511/Tartuntataudit+Suomessa+2020_28.9.2021.pdf/d9ac4a3b-c02f-e215-3e56-6e85f9ff6266?t=1632823785134

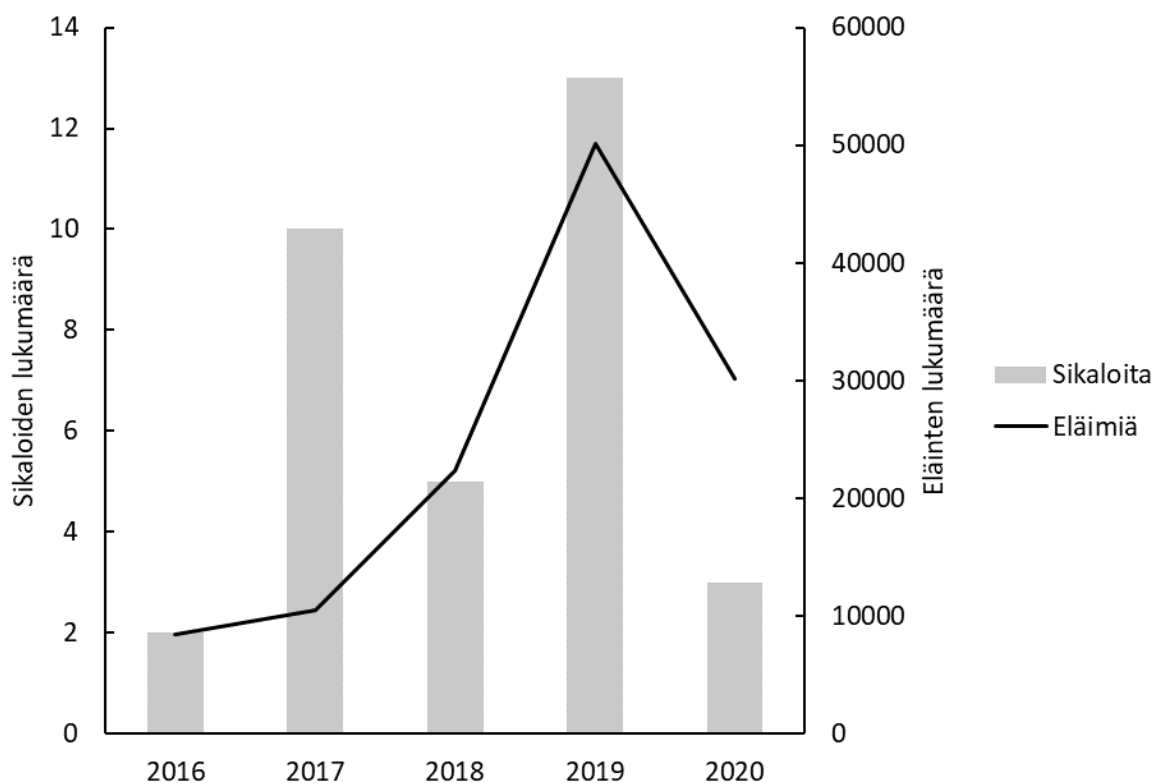
sesti ulostenäytteitä. Tämän lisäksi tutkitaan kaikki sellaiset sikojen pitopaikat, joissa epäillään salmonellatartuntaa. Salmonellaepäily tai varmistunut salmonellatartunta pitopaikassa johtaa eläintautilain mukaisesti viranomaistoimenpiteisiin.

Salmonellavalvontaohjelman mukaisen näytteenoton lisäksi elinkeino ottaa omia näytteitä salmonellan varalta ja tekee salmonellatartuntojen ehkäisyyn tähtäviä toimenpiteitä omaehtoisesti. Myös elinkeinon omaehtoisessa näytteenotossa pitopaikassa todettu salmonellatartunta johtaa viranomaistoimenpiteisiin.

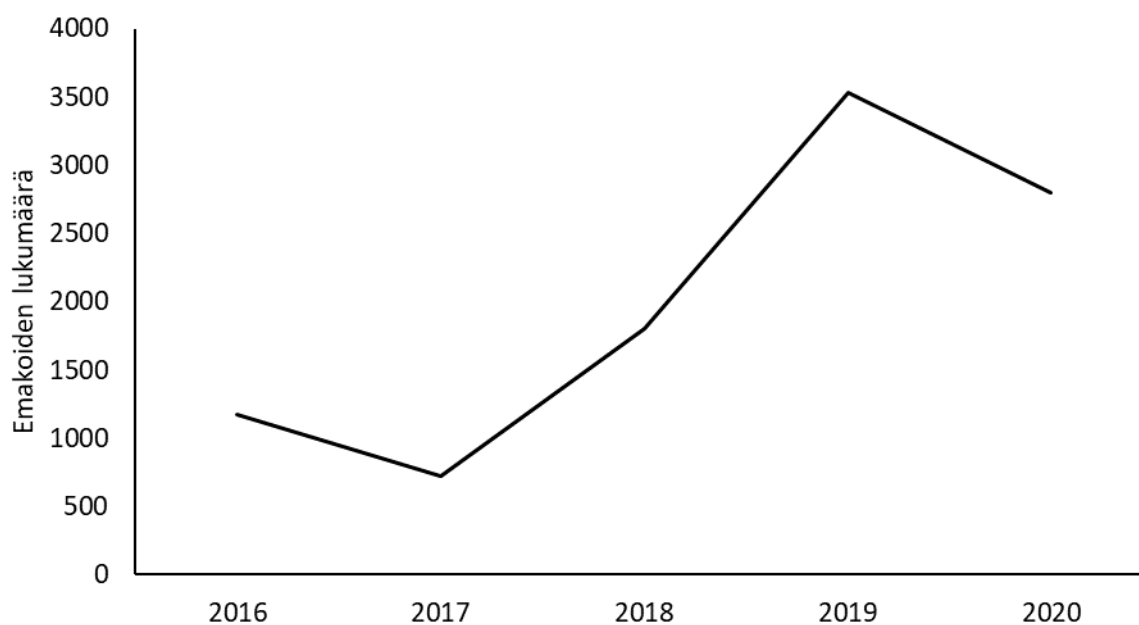
Salmonellaa valvotaan myös rehuissa. Rehuja tutkitaan salmonellan varalta sekä viranomaisnäytteenotoin että osana toimijoiden omavalvontaa. Rehulain (1263/2020) mukaan eläinten ruokintaan käytettävät rehut eivät saa sisältää salmonellaa.

Valtio ei ole korvannut salmonellatartunnasta pitopaikalle aiheutuneita kustannuksia, vaan toimijat ovat vastanneet niistä itse. Kustannuksia aiheutuu menetetyistä eläimistä, tilojen puhdistuksesta ja desinfektioista sekä katetuottomenetyksistä. Emakko- tai yhdistelmäsikalan salmonellatartunnasta aiheutuu erityisen suuret kustannukset, koska eläinten lopettamisen jälkeen porsastuotanto on rakennettava kokonaan uudestaan. Sikalayrittäjät ovat useimmiten saaneet salmonellatartunnasta aiheutuneisiin kustannuksiin korvausta ryhmälle otetuista eläintautivakuutuksista. Useat yrittäjät ovat kuitenkin ajautuneet taloudelliseen ahdinkoon, varsinkin salmonellatartunnan uusiutuessa, koska vakuutuksissa on korvausta vähentäviä tai korvauksen kokonaan poistavia rajoituksia.

Sikojen salmonellavalvonnasta aiheutuneet kustannukset ovat nousseet viime vuosien aikana. Salmonellainfektion saaneiden sikaloiden vuosittainen lukumäärä vaihteli vuosina 2016–2020 kahdesta kolmeentoista (mediaani 5) (kuva 1). Vaikka infektoituneiden sikaloiden vuosittainen lukumäärä on vaihdellut, infektoituneissa sikaloissa pidettyjen sikojen määrässä on nähtävissä nouseva suuntaus (kuva 1). Vuonna 2016 infektoituneissa sikaloissa oli sikoja noin 8400, kun vuonna 2020 niitä oli noin 30 200. Nouseva suuntaus on erityisen selvä infektoituneissa emakkosikaloissa pidettyjen emakoiden määrässä (kuva 2). Tämä viittaa siihen, että infektoituneen emakkosikalan keskimääräinen koko on kasvanut viime vuosien aikana.



Kuva 1 Salmonellalla infektoiduneiden sikaloiden ja niissä pidettävien sikojen vuosittaiset lukumäärät vuosina 2016–2020.



Kuva 2 Salmonellalla infektoiduneissa emakkosikaloissa pidettyjen emakoiden vuosittainen lukumäärä vuosina 2016–2020.

Vakuutuskorvausten nousu ja jälleenvakuutusten saatavuuden vaikeutuminen ovat pakottaneet vakuutusten tarjoajat arvioimaan salmonellaan liittyviä vakuutustuotteitansa, esimerkiksi ehtojen kiristämistä tai kyseisistä vakuutustuotteista luopumista. Salmonellavakuutusten poistuminen markkinoilta tai uudet, aiempaa tiukemmat vakuutusehdot asettaisivat sikalayrittäjät entistäkin tukalampan taloudelliseen tilanteeseen. Tällöin jouduttaisiin harkitsemaan salmonellavalvonnan tavoitteiden madaltamista ja koko yhteiskunnalle runsaasti hyötyä tuottanut salmonellavalvontaohjelma vaarantuisi.

TAVOITTEET JA VAIKUTUKSET

Ehdotus MMM:n zoonoosiasetuksen 33 §:n 2 momentin muuttamisesta liittyy hallitusohjelman kohdan 3.4.2 (maatalous) 2. tavoitteeseen (Elinvoimainen ja kannattava elintarviketalous), jonka mukaan jatketaan salmonellavapauden ylläpitämistä. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa hyvän salmonellatilanteen säilymisen edellytykset turvaamalla salmonellan vastustaminen sioilla siihen asti, kunnes pidempiaikainen ratkaisu salmonellariskinhallintaan saadaan toimintaan. Siirtymävaiheen aikana selvitetään mahdollisuudet ja edellytykset ottaa käyttöön valtion eläintautirahasto.

Ehdotuksella tuettaisiin salmonellatartuntojen hävittämistä sikojen pitopaikoista siten, että valtio voisi tietyissä tapauksissa korvata sikojen omistajille osan salmonellan hävittämisestä aiheutuvista kustannuksista. Eläinterveysviranomaiselle tulisi mahdollisuus tehdä lopetuspäätöksiä sellaisista eläimistä, joiden lopetus on välttämätöntä salmonellatartunnan hävittämiseksi. Sikaloissa eläinten arvo muodostaa noin 30 % salmonellatartunnan hävittämisen kokonaiskustannuksista. Ehdotuksella vähennettäisiin vakuutusyhtiöihin ja sikalayrittäjiin salmonellatapausten yhteydessä kohdistuvaa kustannuspainetta ja turvattaisiin Suomen salmonellavalvontaohjelman jatkumisen edellytyksiä.

Ehdotuksen mukaan muutos tehtäisiin määräaikaisena ja se olisi voimassa vuoden 2023 loppuun.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus lisäisi jonkin verran viranomaisten tehtäviä. Ruokaviraston tulisi tehdä sikojen lopetuspäätökset ja korvauspäätökset lopetetuista sioista. Lisäksi Ruokaviraston tulisi ohjeistaa asiasta sekä aluehallintovirastoja että kuntia. Ruokavirasto toimittaa Euroopan komissiolle vuosittain kertomuksen edeltävän vuoden joukkolopetustoimenpiteistä. Salmonellatartunnan vuoksi tehdyt joukkolopetukset lisäisivät jonkin verran myös tätä raportointityötä.

Joidenkin aluehallintovirastojen ja kunnaneläinlääkärien tehtävät lisääntyisivät joukkolopetukseen liittyvien EU-lainsäädännön mukaisten tehtävien vuoksi. Vuosina 2016–2020 salmonellainfektioiden saaneiden sikaloitten vuosittainen lukumäärä vaihteli kahdesta kolmeentoista. Alueellisten ja paikallisten viranomaisten tehtävien lisääntyminen riippuu siitä, tuleeko kyseisellä alueella sijaitseviin sikojen pitopaikkoihin salmonellainfektioita. Sikojen pitopaikat eivät kuitenkaan ole jakaantuneet Suomessa alueellisesti tasaisesti, vaan suurin osa niistä sijaitsee Länsi- ja Lounais-Suomessa.

Vaikutukset eläinten omistajiin

Asetusehdotuksen tavoitteena on tukea salmonellatartuntojen hävittämistä sikojen pitopaikoista. Ehdotuksen mukainen valtion tuki vähentäisi sikalayrittäjiin salmonellatapausten yhteydessä kohdistuvaa kustannuspainetta, mutta ehdotus myös toisi eläinten omistajille joitakin uusia tehtäviä. Korvauksen saamiseksi eläimen omistajan on ensin haettava Ruokavirastolta sikojen lopettamispäätöstä. Lopettamisen jälkeen eläimen omistajan on haettava Ruokavirastolta korvausta lopetetuista eläimistä.

Taloudelliset vaikutukset valtiolle

Korvaukset lopetettaviksi määrättävistä eläimistä maksettaisiin valtion talousarvion momentin 30.20.20 (Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta, arviomääräraha) määrärahasta. Vuoden 2022 talousarviossa momentille on budjetoitu yhteensä 5,948 miljoonaa euroa. Muutosesityksen valmisteluaikataulusta johtuen määrärahaa ei ole tässä vaiheessa korotettu ehdotettujen salmonellakorvausten johdosta. Jos talousarviossa osoitettu määräraha ei arvioida olevan riittävä salmonellakorvauksiin muut momentin käyttökohteet huomioiden, lisämäärärahaesitys käsitellään normaalissa lisätalousarviovalmistelussa.

Määrärahan tarpeen salmonellan vuoksi maksettaviin korvauksiin arvioidaan olevan 1–2 miljoonaa euroa vuodessa eli 2–4 miljoonaa euroa asetusmuutoksen voimassaoloaikana vuosina 2022–2023. Vastaavasti momentille 30.20.63 (Siirto eläintautirahastoon, siirtomääräraha 3 v) vuoden 2022 kehityksessä varattu 5 miljoonan euron määräraha jää käyttämättä.

Vakuutusyhtiöt maksoivat vuosina 2018–2020 vuosittain 1,5–3,4 miljoonaa euroa korvauksia salmonellatartunnan vuoksi lopetetuista sioista.

Eläintutilain 83 §:n 3 momentin nojalla omistajalla on oikeus saada viranomaisen päätöksellä lopetetusta eläimestä korvauksena enintään kolme neljäsosaa eläimen käyvästä arvosta tai vakiokorvauksesta, josta on vähennetty eläimen jäännöskäyttöarvo. Jos korvattavia tapauksia on paljon, korvauksen määrää voidaan alentaa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Jos valtio ei jatkossakaan osallistu sikaloiden salmonellatorjunnan kustannuksiin millään tavalla, riski toimialalla tapahtuviin konkursseihin kasvaa. Tämä oletettavasti vähentää motivaatiota tulla alalle tai pysyä alalla myös sellaisilla yrittäjillä, jotka eivät itse kärsi salmonellatappioita. Lisäksi vakuutusyhtiöiden halukkuus säilyttää vakuutustuotteensa markkinoilla oletettavasti laskee, jos ne eivät pysty rajaamaan omia vastuitaan uuden tukielementin tai riskinhallintajärjestelyn myötä. Tässä tilanteessa jouduttaisiin harkitsemaan tiukasta salmonellavalvonnasta luopumista.

Elinkeino käynnisti 2019 valmistelun, jonka tavoitteena oli perustaa keskinäinen rahasto, josta olisi korvattu suurimmat salmonellasta aiheutuvat vahingot. Keskinäisen rahaston perustamisen myötä suurimpia sikatiloja koskevat korvaukset olisivat siirtyneet tietyn korvausrajan ylittäviltä osin rahaston korvausvastuulle eli pois vakuutusyhtiöiltä, mikä olisi varmistanut sen, että salmonellavakuutuksia olisi ollut saatavilla myös jatkossa. Myös maa- ja metsätalousministeriö selvitti ja valmisteli keskinäisen rahaston perustamista, sillä tarkoitus oli, että valtio olisi tukenut elinkeinon keskinäisestä rahastosta siantuotantoa harjoittaville yrittäjille maksettuja vahingonkorvauksia Euroopan unionin maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtioneudesta vuosina 2014–2020 annettujen suunta- viivojen mukaisesti. Keskinäisen rahaston perustamisen edellytys oli, ettei siihen sovellettaisi vakuutuslainsäädäntöä. Valmistelun aikana kävi kuitenkin ilmi, että rahastoon olisi sovellettu vakuutuslainsäädäntöä, sillä toiminnan tulkittiin olevan vakuutustoiminnan luonteista eikä vakuutusalan lainsäädännön soveltamisesta katsottu olevan mahdollista säätää poikkeusta. Keskinäisen rahaston olisi pitänyt toimia vakuutusalan toimijana (vakuutusyhdistyksenä tai vakuutusyhtiönä) ja maksut rahastoon olisi katsottu vakuutusmaksuiksi. Tämä olisi aiheuttanut ristiriitaisen tilanteen Euroopan unionin valtiotukisääntöjen suhteen. Niiden mukaan valtioneutua voidaan osoittaa vakuutusmaksuihin, muttei vakuutuskorvauksiin. Vakuutusmaksujen luonteisten rahastomaksujen tukeminen olisi synnyttänyt tarpeen tukea myös muiden vakuutusalan toimijoiden eli olemassa olevien vakuutusyhtiöiden

vakuutusmaksuja. Tämä olisi aiheuttanut runsaasti hallinnollista taakkaa, eikä tuki olisi kohdentunut eri salmonellavakuutuksia ajatellen tasapuolisesti, sillä osa vakuutuksista on tilakohtaisesti otettuja vakuutuksia ja osa taas ryhmävakuutuksia, joiden vakuutusmaksuja ei voida valtiontukisäännöistä johtuvien rajoitusten takia tukea.

Lisäksi keskinäisen rahaston muuttuminen vakuutusyhdistykseksi olisi johtanut siihen, että rahasto-eli vakuutusmaksuihin olisi sovellettu vakuutusmaksuverolainsäädäntöä. Vakuutusmaksuveron suuruus Suomessa on 24 %. Voimassa olevassa lainsäädännössä eläintautivakuutuksille on säädetty vapautus vakuutusmaksuverosta, mutta verovapaus katsotaan valtiontueksi, mikä merkitsee, että se olisi kuluttanut merkittävän osan rahastoa koskevien valtiontukisääntöjen mukaisesta 65 %:n enimmäistukiosuudesta.

Vaihtoehtona keskinäisen rahaston tukemiselle maa- ja metsätalousministeriö selvittää nyt mahdollisuutta perustaa valtion rahasto, josta salmonellan torjuntaa voitaisiin jatkossa tukea.

VALMISTELU

Asetus on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Asetusehdotus oli lausunnolla 17.12.2021–15.1.2022. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: aluehallintovirastot, Elintarviketeollisuusliitto ry, Eläinlääkärihygieenikkojen yhdistys ry, Eläinten terveys ETT ry, Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta, Lihakeskusliitto ry, Luonnonvarakeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Ruokavirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen eläinlääkäriliitto SELL ry, Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Siipikarjaliitto ry, Suomen Tarkastuseläinlääkäriyhdistys ry, Suomen Teurastamoyrittäjät ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, valtiovarainministeriö, Ympäristöterveyden Asiantuntijat ry.

LAUSUNTOPALAUTE

Asetusehdotukseen saatiin lausunto seuraavilta tahoilta: Elintarviketeollisuusliitto ry, Eläinlääkärihygieenikkojen yhdistys ry, Eläinten terveys ETT ry, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Luonnonvarakeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Ruokavirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Siipikarjaliitto ry, Suomen eläinlääkäriliitto SELL ry ja valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry ilmoitti, ettei anna asiasta lausuntoa. Luonnonvarakeskus ja sosiaali- ja terveysministeriö totesivat lausunnoissaan, ettei niillä ei ole lausuttavaa asetusehdotuksesta.

Enemmistö lausunnonantajista kannatti asetusehdotusta. Salmonellavalvonnan jatkumisen turvaamista ja salmonellaerityistakuiden säilymistä pidettiin tärkeinä. Useassa lausunnossa tuotiin esiin se, että valtion tulisi osallistua nykyistä enemmän salmonellavalvonnan aiheuttamiin kustannuksiin. Valtion eläintautirahaston edistämistä toivottiin mahdollisimman nopealla aikataululla. Lisäksi ehdotettiin, että eläintautirahaston tulisi kattaa kaikki salmonellavalvontaohjelman piirissä olevat eläimet. Yhdessä lausunnossa esitettiin, että rahastolla tulisi varautua myös muihin eläintauteihin kuin salmonellaan.

Yhdessä lausunnossa todettiin, että asetusehdotuksella tulisi sallia myös siipikarjan lopettaminen viranomaisen päätöksellä. Ehdotusta ei voitu huomioida. Maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan sikasektorin ja siellä varsinkin emakko- ja yhdistelmäsiikaloiden tilanne on erityisen vaikea.

Tilannetta seurataan kuitenkin kaikkien salmonellavalvonnan piirissä olevien eläinlajien osalta. Lisäksi pyritään myös laajemmin löytämään keinoja, joilla eläintauteihin liittyviä kustannuksia voitaisiin hillitä.

Lausunnonantajat toivat esiin asetusehdotukseen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Sikojen lopetus päätökset pitäisi tehdä mahdollisimman nopeasti, jotta saneeraustoimenpiteet päästäisiin aloittamaan. Nopeat lopetukset olisivat tärkeitä myös eläinsuojelullisista syistä. Lisäksi tuotiin esiin se, että lopetus päätöksen tekeminen vaatii asiantuntemusta sikaloiden salmonellasaneerausten käytännön toteutuksesta. Aika tartunnan toteamisesta lopetuksen aloittamiseen tulee pitenemään nykyisestä.

Lopetus päätöksen ja korvausten maksamisen käytännöistä ja asiaan liittyvistä vastuukysymyksistä toivottiin selvennystä asetusmuistioon. Ehdotusta ei voitu huomioida asetusmuistiossa. Lopetus päätöksen ja korvauksen maksamisen ehdoista sekä viranomaisen ja toimijan tehtävistä säädetään eläintautilaissa. Eläintautilain 35 ja 83 §:ssä ei ole asetuksen antovaltuutta säätää lopetus päätöksen ja korvauksen ehdoista maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Eläintautilain 35 §:n mukaan Ruokavirasto saa tehdä eläinten lopettamis päätöksen, mikä tarkoittaa sitä, että päätös tehdään harkinnanvaraisesti. Asetusmuistiossa ei voi antaa säännöksiä.

Yhdessä lausunnossa toivottiin Ruokaviraston, sikateurastamojen ja saneeraus asiantuntijoiden välistä keskustelua yhteisten tavoitteiden sopimiseksi. Lisäksi tuotiin esiin se, ettei saneeraustoimia tulisi suunnata vain eläinten lopetukseen, vaan elinkeinon ja viranomaisten tulisi yhdessä kehittää kustannustehokkaita ja vastuullisia saneerauskäytäntöjä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotusta kannatettavana.

Määrärahan riittävyys ja korvausten maksamisen viivästyminen huolestuttivat. Toisaalta toivottiin korvausten nopeaa maksamista, mutta toisaalta loppuvuodesta tartunnan saaneiden pitopaikkojen tilanne huolestutti. Maa- ja metsätalousministeriö on arvioinut korvausten summan, mutta salmonellatartunnan saaneiden eläinten ja pitopaikkojen määrää ei kukaan pysty ennustamaan. Jos korvattavia eläimiä tulisi erityisen paljon, eläimen omistajalle maksettavaa korvausta jouduttaisiin alentamaan. Asiaa käsitellään asetusmuistiossa.

Yhdessä lausunnossa tuotiin esiin se, että asetusehdotus lisäisi elinkeinon tehtäviä. Korvauksen saamiseksi eläimen omistajan olisi ensin haettava Ruokavirastolta sikojen lopettamis päätöstä ja lopettamisen jälkeen eläimen omistajan olisi haettava Ruokavirastolta varsinaista korvausta. Asia lisäti asetusmuistion sisältämään vaikutusten arviointiin.

Useassa lausunnossa tuotiin esiin se, että ehdotus lisäisi viranomaisten työmäärää ja ehdotuksen mukaisten tehtävien hoitoon tarvittaisiin resursseja. Viranomaisten kasvava työmäärä tulisi mainita myös asetusmuistiossa. Asetusmuistion vaikutusten arviointia täydennettiin tältä osin. Salmonellatapausten määrä vaihtelee vuosittain, eikä maa- ja metsätalousministeriö pidä tässä vaiheessa perusteltuna esittää lisäresursseja tehtävän hoitamiseen. Salmonellatartunnan vuoksi tehtäviin lopetukseen liittyviä menettelyitä pyritään kuitenkin sujuvoittamaan viranomaistyön säästämiseksi. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö seuraa eläintautien torjuntaan tarvittavaa työmäärää.

Yhdessä lausunnossa todettiin, että vakiokorvaukset sioista tulisi määritellä valtioneuvoston asetuksella mahdollisimman pian. Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Luonnonvarakeskukselta mallinnusta sikojen vakiokorvauksista ja mallinnus saataisiin käyttöön ennen tämän asetusehdotuksen voimaantuloa.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009 eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä ja sen joukkolopetuksia koskevat säännökset nostettiin esiin useassa lausunnossa. Lausunnoissa toivottiin, että neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009 soveltamisesta ja asetuksen mukaisista tehtävistä tulisi mainita asetusmuistiossa. Asetusmuistiota täydennettiin. Maa- ja metsätalousministeriö myös järjesti viranomaisten kanssa kokouksen, jossa käytiin läpi salmonellatartunnan takia tehtäviin lopetukseen liittyvää viranomaistoimintaa.

Yhdessä lausunnossa pidettiin epäeettisenä lopettaa lähellä teurastusikää olevia sikoja niiden teurastamisen sijaan. Lausunnossa ehdotettiin, että olisi syytä selvittää valtion mahdollisuutta tukea teurastamoja siten, että ne teurastaisivat salmonellaposiitivisia eläimiä. Näistä eläimistä saatava liha on kuumennuskäsittelyn jälkeen elintarvikekelpoista. Ehdotusta ei otettu huomioon. Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset kieltävät elintarvikkeita jalostavien yritysten tukemisen.

Asetusehdotuksen vaikutukset valtion taloudelle nostettiin esille yhdessä lausunnossa. Ehdotettua korvausmallia pidettiin lähtökohdiltaan erilaisena kuin hallitusohjelmaan kirjattua eläintautirahastoa, sillä myös elinkeino olisi osallistunut eläintautirahaston kustannuksiin. Lisäksi arvioitua lisämäärärahan tarvetta pidettiin suurena suhteessa momentin nykyiseen määrärahaan. Näistä syistä pidettiin tarpeellisena, että asian poliittinen hyväksyttävyyden varmistetaan ennen raha-asianvaliokunnan käsittelyä. Lausunnossa esitetyt näkökohdat otettiin huomioon jatkovalmistelussa. Esitetty korvaus olisi vain enintään kolme neljäsosaa lopetettavaksi määrättyjen eläinten arvosta. Eläinten osuus muodostaa noin kolmanneksen saneerauskustannuksista. Pääosa saneerauskustannuksista jäisi siten viljelijöiden omalla rahoituksella ja mahdollisilla vakuutuskorvauksilla katettavaksi.

VOIMAANTULO

Asetusmuutoksen voimaantulon ajankohdaksi ehdotetaan 10.2.2022.

YKSITYISKOHTAINEN SISÄLTÖ

33 § Ilmoitus taudin hävittämistoimenpiteistä sekä vastuu eläinten lopettamisesta aiheutuvista kustannuksista ja menetyksistä

Asetuksen 33 §:n 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi määräajaksi 31.12.2023 saakka. Asetusehdotuksen mukaan viranomaisen ei voisi jatkossakaan tehdä lopetuspäätöstä naudoista, kanoista ja kalkkunoista salmonellatartunnan vuoksi. Sen sijaan viranomaisen eli Ruokavirasto voisi vuoden 2023 loppuun asti määrätä sikoja lopettaviksi salmonellatartunnan yhteydessä. Ruokavirasto tekisi sikojen lopettamispäätökset harkinnanvaraisesti eläintautilain 35 §:n 1 momentin ehtojen mukaisesti.

Eläintautilain 35 §:n 1 momentin mukaan Ruokavirasto voi tehdä yhden tai useamman eläimen teurastus- tai lopetuspäätöksen omistajan hakemuksesta silloin, kun valvottavaa eläintautia epäillään esiintyvän pitopaikassa tai sen esiintyminen pitopaikassa on vahvistettu. Teurastus- tai lopetuspäätös voidaan tehdä ainoastaan siinä tapauksessa, että pitopaikkaan eläintaudin leviämisen estämiseksi kohdistettu päätös vaikeuttaa huomattavasti eläinten pitoa taloudellisista tai eläinten hyvinvointiin liittyvistä syistä ja eläinten teurastaminen tai lopettaminen on välttämätöntä eläintaudin hävittämiseksi pitopaikasta. Teurastus- tai lopetuspäätöksen tekemisen edellytys on, että toimija sitoutuu tekemään pitopaikassa taudin leviämisen estämiseksi tehdyn päätöksen kumoamisen edellytyksenä olevat puhdistus- ja desinfektioitoimenpiteet. Eläimen omistaja vastaa eläinten teurastus- tai lopettamispäätöksen täytäntöönpanosta.

Eläintautilain 83 §:n 3 momentin mukaan eläinterveysviranomaisen määräyksellä lopetetun eläimen omistajalla on oikeus saada lopetetuksi määrätystä eläimestä korvausta valtion varoista. Korvauksen määrä on enintään kolme neljäsosaa eläimen käyvistä arvosta tai vakiokorvauksesta, josta on vähennetty eläimen jäännöskäyttöarvo. Jos korvattavia tapauksia on paljon, korvauksen määrää voidaan alentaa. Korvauksen maksamisen edellytys on lisäksi, että pitopaikassa tehdään taudin leviämisen estämiseksi tehdyn päätöksen kumoamisen edellytyksenä olevat puhdistus- ja desinfektio-toimenpiteet.