

## HE 101/2026 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta.

Lailla perustettava sika-alan salmonellavahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin sikoja pitäville ja kasvattaville toimijoille korvauksia kustannuksista ja menetyksistä, joita salmonellan esiintyminen sikaloissa aiheuttaa. Korvausten maksamiseen tarkoitettut rahaston varat kertyisivät mainituilta toimijoilta vuosittain perittävästä salmonellavahinkomaksuista.

Esityksen tavoitteena on luoda sika-alaa varten pysyvä riskinhallintaratkaisu, joka auttaisi kohtuullistamaan niitä sika-alan yritysten jatkuvuutta vakavasti vaarantavia liiketoimintariskejä, joita salmonellasta aiheutuu puutteellisen vahinkoturvan vuoksi. Ratkaisu tukisi mahdollisuuksia jatkaa Suomen kansallista salmonellavalvontaohjelmaa, jolla on merkitystä erityisesti kansanterveydellisistä syistä, mutta joka merkitsee Suomessa toimiville yrittäjille muita raskaampia velvoitteita.

Jotta rahasto olisi heti sen toiminnan alkuvaiheessa maksukykyinen rahaston vastattavaksi tuleviin, arvioituihin korvausvastuisiin nähden, rahaston alkupääomaksi siirrettäisiin valtion talousarviosta kertaluonteinen määräraha.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2028.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi .....	6
2.1 Eläintautien vastustamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö .....	6
2.1.1 Euroopan unionin lainsäädäntö .....	6
2.1.2 Kansallinen lainsäädäntö .....	6
2.1.3 Salmonellan ehkäisy ja valvonta elinkeinon organisoiman eläinten terveydenhuollon puitteissa .....	8
2.1.4 Salmonellan esiintyminen ja salmonellavalvonnan merkitys .....	8
2.1.5 Sioissa esiintyvän salmonellan aiheuttamat kustannukset .....	11
2.2 Eläintautien aiheuttamien menetysten korvaamista koskevat valtioneuvoston päätökset .....	11
2.3 Nykytilan arviointi .....	14
3 Tavoitteet .....	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	16
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	19
4.2.1 Vaikutukset valtiontalouteen .....	19
4.2.2 Yritysvaikutukset .....	25
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	28
4.2.4 Maaseutuvaikutukset .....	29
4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	29
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	29
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	29
5.1.1 Yleistä .....	29
5.1.2 Ns. nollavaihtoehto .....	30
5.1.3 Suorat valtion varoista maksettavat korvaukset tuottajille .....	31
5.1.4 Vakuutusmaksujen tukeminen .....	31
5.1.5 Valtion toimiminen jälleenvakuuttajana tai sitä vastaavassa roolissa .....	33
5.1.6 Elinkeinojen keskinäisen rahaston perustaminen ja tukeminen .....	34
5.1.7 Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen sikojen osalta .....	36
5.1.8 Ehdotetun valtion rahaston liittäminen osaksi yhteisen maatalouspolitiikan tukivälineitä .....	37
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot .....	38
6 Lausuntopalaute .....	40
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	41
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	61
9 Voimaantulo .....	61
10 Toimeenpano ja seuranta .....	61
11 Suhde talousarvioesitykseen .....	62
12 Suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin .....	62
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	64
LAKIEHDOTUS .....	72

Laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta .....	72
ASETUSLUONNOS .....	84
Valtioneuvoston asetus sika-alan salmonellavahinkorahastosta maksettavista korvauksista .....	84

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Salmonellaa vastustetaan Suomessa kansanterveydellisistä syistä. Suomi ja Ruotsi saivat Euroopan unioniin liittyessään ns. salmonellasisävakauudet, mikä merkitsi, että näissä maissa voitiin jatkaa kansalliseen lainsäädäntöön perustuen yleistä EU-tasoa korkeammalle tähtäävää ja vaatimuksiltaan tiukempaa salmonellavalvontaohjelmaa.

Korkeatasoisesta salmonellavalvonnasta aiheutuu kuitenkin sika-alalle sellaisia merkittäviä kustannuksia ja elinkeinotoiminnan jatkuvuutta koskevia taloudellisia riskejä, joita toimijat muissa maissa eivät joudu kantamaan. Salmonellatartunnan esiintyessä sikojen pitopaikat lähtökohtaisesti saneerataan täysin vapaiksi taudista, mikä usein merkitsee pitopaikan kaikkien sikojen lopettamista ja tuotannon keskeytymistä kokonaan.

Vaikka valtio tukee monien tarttuvien eläintautien aiheuttamia kustannuksia ja menetyksiä, valtion korvaukset eivät ole koskeneet salmonellaa, lukuun ottamatta muutamina viime vuosina käytössä olleita määräaikaista ja rajattuja korvauksia. Sikasektori on teurastamotoimintaa harjoittavien yhteisöjen (jäljempänä *teurastamoyritykset*) sopimilla ryhmävakuutuksilla hankkinut salmonellan varalta vakuutusturvaa yksityisiltä vakuutusyhtiöiltä, mutta tämä turva on viime vuosina olennaisesti heikentynyt. Vakuutusturvan heikkenemisen yhtenä syynä on se, että salmonellatartunnat ovat yleistyneet ja korvaussummat nousseet mm. tilakoon kasvun myötä. Vakuutusyhtiöiden on myös ollut tartuntatauteihin liittyvien riskien yleistymisen vuoksi aiempaa vaikeampaa ja kalliimpaa hankkia eläintautivakuutuksille jälleenvakuutuksia.

Kehitys on johtanut niin merkittäviin heikennyksiin salmonellavakuutusten kattavuudessa ja nousuihin vakuutusmaksuissa, että siantuotantoa harjoittavat toimijat (jäljempänä *sikayrittäjät*) eivät välttämättä pysty jatkamaan toimintaansa vahinkotapauksen jälkeen. Tämä on omiaan heikentämään yritysten luottoluokitusta sekä vakavasti vaarantamaan koko alan kannattavuutta ja jatkuvuutta.

Sika-alan salmonellavahinkorahaston (jäljempänä *salmonellarahasto*) perustamista koskeva valmistelutyö sai alkunsa, kun alkutuottajien etujärjestöt, teurastamoyritykset ja Eläinten terveys ETT ry ryhtyivät viime vuosikymmenen vaihteessa suunnittelemaan keskinäisen rahaston perustamista. Hankkeesta jouduttiin kuitenkin luopumaan vakuutuslainsäädännön soveltamiseen liittyvien haasteiden vuoksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan luvussa 6.6. jaksossa ”Maaseutualueille tulevaisuuden näkymiä”, että ”eläin- ja kasvitauoja torjutaan aktiivisesti ja tautirahastojen perustamista selvitetään”. Sika-alan salmonellariskinhallinnan järjestämiseksi on kartoitettu vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja käynnistetty valmistelu valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvan vaihtoehdon osalta, joka on selvitysten perusteella vaikuttanut realistisimmalta.

#### 1.2 Valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 27.6.2023 säädöshankkeen (VN/20382/2023, MMM023:00/2023), jonka tarkoituksena oli valmistella ehdotukset sika-alan salmonellariskiä hallintaa koskeviksi lainsäädännöksi. Ministeriö asetti 29.8.2023 työryhmän riskinhallintaratkaisun valmistelua varten. Työryhmän tehtävänä oli selvittää käytännön

edellytykset toteuttaa rahastoon perustuva ratkaisu sikatiloilla esiintyvien salmonellatartuntojen ja niistä aiheutuvien saneeraus- ja korvauskustannusten, menetysten ja tuotantotappioiden varalle. Työryhmän tuli kartoittaa rahaston hallinnollisen mallin vaihtoehdot ja mahdollisuudet perustaa rahasto maatilatalouden kehittämisrahaston yhteyteen. Työryhmän tuli laatia ehdotus rahastomallista, rahoitusvastuun jakautumisesta tuottajien ja valtion välillä sekä tuottajilta kerättävien pakollisten maksujen määräytymisperusteista ja suuruudesta. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus rahastosta maksettavien kustannusten ja korvauksen perusteista. Työryhmän toimikausi oli 1.9–31.12.2023.

Työryhmä käsiteli ja arvioi vaihtoehtoisia riskinhallintamalleja ja katsoi, että talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuva malli vaikutti niistä realistisimmalta, sillä ratkaisu loisi sika-alaa varten pitkäaikaisen ja ennustettavan vahinkoturvan sekä poistaisi vakuutusturvan kaventumiseen ja päättymiseen liittyviä riskejä. Malli perustuisi lähtökohtaisesti toimialan itsensä toteuttamaan riskienhallintaan alalta rahastoon kerättävien maksujen kautta. Ratkaisu turvaisi vahinkoturvan kattavuutta paremmin kuin nykytilaa vastaava malli, jolla ei voida varmistaa vakuutuksiin liittyvien omavastuuosuuksien ja korvauskattojen kohtuullisuutta. Työryhmä totesi kuitenkin raportissaan, että rahastomallin toteuttaminen edellyttää paljon jatkotyötä, minkä lisäksi siihen liittyy epävarmuustekijöitä, joista yksi keskeisimmistä liittyy perustuslain 87 §:n tulkintoihin, joiden mukaan suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin tai olemassa olevien rahastojen laajentamiseen on pidättyväinen. [Linkki työryhmäraporttiin](#)

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 21.2.2024 uuden työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella valtion rahaston varaan perustuvaa riskienhallintamallia koskevat ehdotukset erityisesti rahastosta maksettavia korvauksia ja mahdollisia korvauskattoja, toimijoiden välistä maksuvastuun jakoa ja maksujen keräämisjärjestelmää sekä rahaston hallinnointia ja tarvittavaa alkupääomaa koskien. Työryhmän toimikausi oli 19.2.2024—16.9.2024. Työryhmä valmisteli ehdotuksensa toimeksiannossa mainituista asioista. [Linkki työryhmäraporttiin](#)

Hallituksen esitys on laadittu maa- ja metsätalousministeriön työryhmien työhön ja ehdotuksiin perustuen.

Esitysluonnosta koskeva lausuntokierros järjestettiin 28.11.2025–2.2.2026. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta, Luonnonvarakeskus, Ruokavirasto, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Hyvinvoinnin laitos, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Finanssiala ry, Suomen Eläinlääkäriliitto SELL ry, Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto, Eläinlääkärihygienikkojen yhdistys ry, Suomen Kuntaliitto ry, Lihakeskusliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Sikayrittäjät ry, Suomen Teurastamoyrittäjät ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf, Elintarviketeollisuusliitto ry ja Eläinten Terveys ETT ry. Lausuntoja saatiin 11.

Valmisteluaineisto on nähtävillä maa- ja metsätalousministeriön verkkosivuilla [linkki valmisteluaineistoon](#).

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Eläintautien vastustamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n jäsenvaltioiden edellytetään seuraavan tiettyjä zoonooseja ja niiden aiheuttajia. Asiasta säädetään tiettyjen zoonoosien ja niiden aiheuttajien seurannasta, neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 92/117/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/99/EY (*zoonoosidirektiivi*). Seuranta on tehtävä kunkin zoonoosin tai sen aiheuttajan kannalta sopivimmassa kohdassa elintarvikeketjua. Zoonoosidirektiivissä edellytetään muun muassa salmonellan seuranta.

Salmonellan ja muiden elintarvikkeiden kautta tarttuvien tiettyjen zoonoosien aiheuttajien valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2160/2003 (*zoonoosiasetus*) 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. Zoonoosiasetuksella on yhdenmukaistettu salmonellan valvontaa Euroopan unionissa. Asetuksen liitteen II B osassa säädetään salmonellanäytteenoton vähimmäisvaatimuksista. Näytteenottovelvoitteet koskevat siipikarjaa ja sikoja. Asetuksessa myös säädetään kansallisten salmonellavalvontaohjelmien vaatimuksista.

Salmonellaa on torjuttu Suomessa menestyksekkäästi vuosikymmenten ajan. Salmonellan poikkeuksellisen matalan esiintyvyyden ja korkealle tähtäävän kansallisen salmonellavalvontaohjelman ansiosta Suomelle myönnettiin salmonellaerityistakuut Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Samalla Suomen 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 siipikarjan lihaa sekä kananmunia. Jos näitä elintarvikkeita tuodaan Suomeen, niiltä edellytetään salmonellavapautta. EU:ssa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kansallisesti päätettyjen elintarviketurvallisuuteen liittyvien tavoitteiden vuoksi on hyvin poikkeuksellista. Salmonellaerityistakuuta on ainoastaan Pohjoismailla, eikä sikoja koskevia salmonellaerityistakuuta ole muilla kuin Suomella ja Ruotsilla.

EU-lainsäädäntö edellyttää, että eläintenpitäjät huolehtivat eläintautien leviämiskien minimoinnista. Asiasta säädetään tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 ("*eläinterveyssäännöstö*") 10 ja 11 artiklassa. Tautien leviämisen ehkäisemiseksi eläintenpitäjien on toteutettava tarvittavia bioturvaamistoimenpiteitä, jotka voivat koskea fyysisiin rakenteisiin liittyviä ratkaisuja sekä pitopaikan toimintaa koskevia käytäntöjä kuten puhtaanapitoa, haittaeläinten torjuntaa sekä eläinten, tuotteiden, ajoneuvojen ja henkilöiden liikkumisen hallintaa ja tarvittaessa eläinten erilläänpitoa ja karanteeneja. Euroopan komissio voi vahvistaa bioturvaamistoimenpiteitä koskevia vähimmäisvaatimuksia täytäntöönpanosäädöksillä, mutta tällaisia säädöksiä ei ole annettu.

#### 2.1.2 Kansallinen lainsäädäntö

Eläintautilaissa (76/2021) säädetään eläinten välillä sekä eläinten ja ihmisten välillä tarttuvien eläintautien ehkäisystä, seurannasta, valvonnasta, leviämisen estämisestä ja torjunnasta. Laki

koskee useiden EU-säädösten täytäntöönpanoa. Eläintaudit, joiden vastustamiseksi toteutetaan viranomaistoimenpiteitä, jaetaan tautiluokkiin. Luokituksesta riippuu se, millaisia torjuntatoimenpiteitä toteutetaan ja voidaanko taudin aiheuttamia kustannuksia ja menetyksiä korvata eläintautilain korvaussäännösten mukaisesti valtion varoista.

Sioissa, naudoissa, kanoissa, broilereissa ja kalkkunoissa esiintyvät salmonellatartunnat on luokiteltu valvottaviksi eläintaudeiksi. Tämä merkitsee, että taudin esiintyessä viranomaisen tekee pitopaikkaan kohdistuvan päätöksen taudin leviämisen estämiseksi. Päätös sisältää zoonooseista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (316/2021) tarkemmin yksilöityjä eläinten ja tuotteiden siirtoa koskevia kieltoja ja rajoituksia sekä muita velvoitteita, joita tulee noudattaa siihen saakka, kunnes pitopaikka on hävittämistoimenpiteiden kautta tai muulla tavoin vapautunut taudista ja päätös kumotaan. Pitopaikassa toteutettava tehokas eläintautisaneeraus on salmonellan esiintyessä käytännössä ainoa tapa välttää siirtorajoituksista aiheutuvat pitkäkestoiset toimintaan kohdistuvat haitat. Jos toimija ryhtyy saneeraukseen, tämän tulee eläintautilain mukaan tehdä asiasta ilmoitus viranomaiselle, jotta saneerauksen suorittamista ja tehoa voidaan valvoa.

Salmonellan vastustamista koskevien säännösten mukaan salmonellan esiintyminen sikojen pitopaikassa ei edellytä sikojen lopettamista, vaan myös sikojen teurastaminen ihmisravinnoksi on mahdollista. Käytännössä pitopaikan salmonellatartunnan yhteydessä eläimiä on kuitenkin vaikea saada teurastettaviksi, mistä syystä ne on useimmiten jouduttu lopettamaan. Elintarvikelainsäädännön mukaan salmonellatartunnan saaneesta pitopaikasta peräisin olevien eläinten liha ja sitä sisältävät valmisteet tulee nimittäin kuumentaa kauttaaltaan vähintään 70 °C:seen Suomessa sijaitsevassa lihavalmisteen valmistukseen hyväksytyssä elintarvikehuoneistossa, elleivät siat ole peräisin pitopaikan sellaisesta epidemiologisesta yksiköstä, joka on todettu salmonellatartunnasta vapaaksi ja jota koskien Ruokavirasto on myöntänyt kansallisten säännösten mukaisesti poikkeusluvan. Ei ole taloudellisesti kannattavaa teurastaa sellaisia eläimiä, joiden lihaa voidaan käyttää ainoastaan kuumennettaviin lihavalmisteesiin.

Eläintautilain mukaan tiettyjä vaarallisimpia eläintauteja sisältäviin tautiluokkiin kuuluvista eläintaudeista aiheutuvat hävittämiskustannukset sekä taudin vuoksi lopetettujen eläinten arvo korvataan valtion varoista. Lisäksi voidaan korvata tuotannon keskeytymisestä aiheutuvista taloudellisista vahingoista enintään kolme neljäsosaa. Nämä korvaussäännökset eivät koske valvottavista eläintaudeista kuten salmonellasta aiheutuvia vahinkoja.

Eläintautilaki sisältää mahdollisuuden korvata valtion varoista myös valvottavien eläintautien vuoksi lopetettuja eläimiä tilanteissa, joissa Ruokavirasto antaa eläinten lopettamismääräyksen omistajan hakemuksesta. Sääntelyyn liittyy asetuksenantovaltuus, jota käyttämällä on rajattu salmonellatartunnan vuoksi lopetetuista eläimistä syntynyt vahinko valtion korvausmahdollisuuden ulkopuolelle. Rajausta on kuitenkin poistettu tilapäisesti, 10.2.2022–31.12.2026 (maa- ja metsätalousministeriön asetukset 111/2022, 1074/2023 ja 750/2024), millä on helpotettu salmonellatartunnan saaneiden sikayrittäjien taloudellista asemaa vakuutusurvan heikennyttä ja ennen kuin on ollut mahdollista saada aikaan pysyvämpi riskienhallintaratkaisu. Lopetetut siat muodostavat yleensä noin kolmasosan salmonellatartunnasta sikayrittäjille aiheutuneesta kokonaisvahingosta.

Myös rehualan toimijat kantavat salmonellasta aiheutuvaa taloudellista riskiä. Rehulain (1263/2020) mukaan eläinten ruokintaan käytettävät rehut eivät saa sisältää salmonellaa. Rehun valmistaja, valmistuttaja ja tuoja on tuottamuksesta riippumatta eli ns. ankan vastuun periaatteen mukaisesti korvausvelvollinen vahingosta, joka rehun ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, että rehu ei täytä sille säädettyjä vaatimuksia. Vaatimus rehun

salmonellavapaudesta koskee kaikkia *Salmonella*-sukuun kuuluvia bakteereita ja kaikenlaisia rehuja ja on täten EU-lainsäädännössä säädettyä laajempi.

### 2.1.3 Salmonellan ehkäisy ja valvonta elinkeinon organisoiman eläinten terveydenhuollon puitteissa

Suomalaisten meijereiden, liha-alan yritysten ja munapakkaamoiden ylläpitämä valtakunnallinen yhdistys, Eläinten terveys ETT ry, koordinoi sika-, nauta- ja siipikarjatilojen terveydenhuoltoa, jonka tavoitteisiin kuuluu muun muassa eläintautien ehkäisy. Sikatiloja varten perustettuun valtakunnalliseen eläinten terveydenhuolto-ohjelmaan kuuluu yli 90 prosenttia sikatiloista, ja ohjelmaan liittyneillä tiloilla on noin 95 prosenttia maassa pidettävistä sioista.

Ohjelman puitteissa ylläpidetään ja kehitetään tietokantaa siihen liittyneistä sikojen pitopaikoista (sikaloiden terveysluokitusrekisteri Sikava). Rekisteriin kuulumiseksi sikayrittäjillä tulee olla eläinlääkärin kanssa määrämuotoinen terveydenhuoltosopimus, jonka mukaisesti tiloille tehdään rekisteriin kirjattavia terveydenhuoltokäyntejä, yhteensä noin 4 000 käyntiä vuodessa. Eläinlääkäri laatii tilaa koskevan terveydenhuoltosuunnitelman, jota päivitetään vuosittain. Suunnitelmaan kirjataan muun muassa tiedot tautisuojaustoimenpiteistä. Sikayrittäjä saa terveydenhuoltokäynteihin liittyvät palvelut pääosin julkisen eläinlääkintähuoltojärjestelmän puitteissa eli kunnallisina eläinlääkäripalveluina. ETT:n palveluksessa on myös sikojen terveydenhuoltoon erikoistuneita asiantuntijaeläinlääkäreitä. Sikavan terveydenhuoltojärjestelmä on sertifioitu laatujärjestelmä ISO 9001:n mukaisesti.

Sikojen pitopaikat luokitellaan Sikavassa neljälle eri tasolle: perustaso, rekisteritaso, kansallinen taso ja erityistaso. Sikavaan kuuluvista pitopaikasta noin 80 prosenttia kuuluu kansalliselle tasolle, jonka ehtoihin kuuluu lakisääteisen tason ylittäviä toimenpiteitä ja käytäntöjä kuten kansallista salmonellavalvontaohjelmaa tiukemmat salmonellatutkimusvaatimukset. Eläinlääkärikäyntejä kansallisen tason sikatiloilla tehdään vuosittain 4–24 kasvatusmuodosta riippuen, ja Sikavaan tallennetaan Biocheck.UGent® - tautisuojauksen arviointi vähintään 12 kuukauden välein. Pitopaikan vapaus salmonellasta osoitetaan ulostenäyttein vähintään kolmen vuoden välein tai, jos siat ulkoilevat, vuosittain. Sikavan jäsenenä olevat teurastamoyritykset edellyttävät sopimustuottajiensa noudattavan vähintään kansallisen tason ehtoja.

Sikavan korkein eli erityistaso on luotu uudistuseläimiä tuottavia pitopaikkoja varten. Perustason pitopaikoissa terveydenhuoltokäynti tehdään vähintään kaksi kertaa vuodessa, minkä lisäksi pitopaikassa on noudatettava mm. eläinten, sukusolujen ja alkioiden ja rehujen tuontia koskevia Sikavan vaatimuksia. Salmonellavapauden osoittamiseksi tulee toteuttaa ulostenäytteenotto vähintään viiden vuoden välein tai, jos siat ulkoilevat, vuosittain.

### 2.1.4 Salmonellan esiintyminen ja salmonellavalvonnan merkitys

Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma EU:ssa ja muualla maailmassa. Vuonna 2024 salmonella oli toiseksi yleisin ihmisillä todettu zoonoosi eli eläinten ja ihmisten välillä leviävä tauti sekä yleisin ruokamyrkytyssepidemioiden aiheuttaja EU:ssa. Salmonellan aiheuttamaan tautiin eli salmonelloosiin sairastuneista 43,5 prosenttia tarvitsi sairaalahoitoa, ja kuolleisuus salmonelloosiin oli 0,24 prosenttia (EFSA ja ECDC 2025, [Linkki raporttiin](#)). Salmonellatartunta ihmisellä luokitellaan yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2017) mukaan.

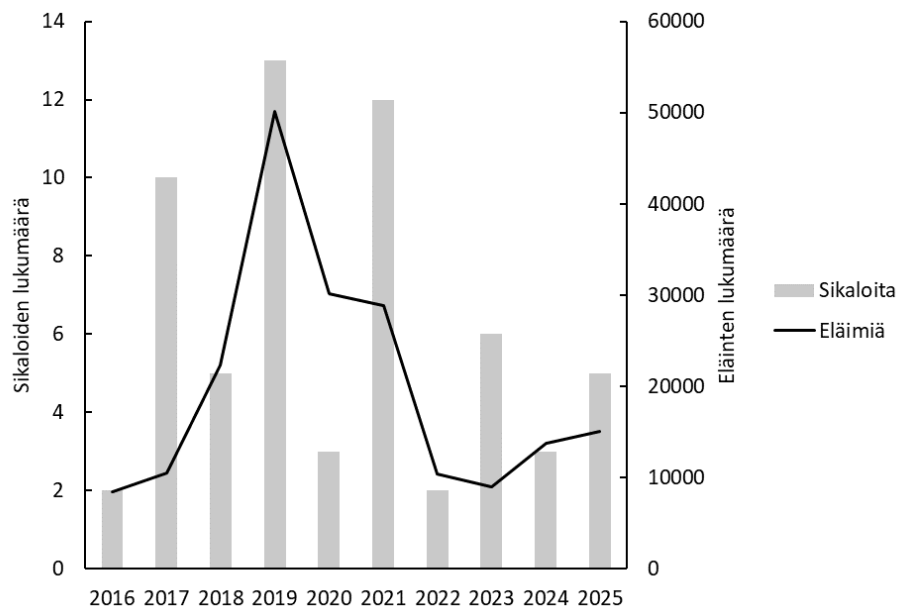
Siat ovat sekä maailmanlaajuisesti että EU-tasolla merkittävä lähde ihmisten salmonelloosille. On arvioitu, että lähes kolmannes EU:ssa todettavista ihmisten salmonelloositapauksista on lähtöisin sioista ja että kahdeksassa EU-maassa siat ovat merkittävin ihmisten salmonelloosin lähde. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiseen vuosien 2015–2019 ruokamyrkytyssepidemioista kerättyä tietoa analysoimalla arvioitiin, että Euroopassa sianliha on toiseksi tärkein lähde salmonellaepidemioille heti munien jälkeen.

Pohjoismaissa salmonellatilanne on ollut huomattavasti parempi kuin muualla maailmassa. Suomessa ihmisillä todetaan vuosittain noin 1 000 tartuntatapausta. Valtaosa tartunnoista on saatu ulkomailta. Myös kotimaassa saatujen tartuntojen taustalla on usein ulkomaista alkuperää oleva elintarvike. Suomessa toteutettavan salmonellavalvontaohjelman tavoitteena on pitää salmonellan vuosittainen esiintyvyys sioissa alle 1 prosentissa ja sianlihassa alle 0,5 prosentissa. Ohjelma tähtää siihen, että salmonellaa valvotaan ja se havaitaan elintarvikeketjun alkupäässä estäen näin mahdollisimman tehokkaasti tartunnat ihmisiin.

Sikojen salmonellavalvontaohjelma sisältää näytteenottoa elintarvikehuoneistoissa ja eläinten pitopaikoissa. Kaikissa sikoja teurastavissa teurastamoissa otetaan ruhoista imusolmukenäytteitä ja pintasivelynäytteitä. Sianlihaa leikkaavissa leikkaamoissa lihasta otetaan lihamurskanäytteitä. Näytteiden määrä riippuu kyseessä olevan elintarvikehuoneiston tuotantomäärästä. Lisäksi tietyissä sikojen pitopaikoissa otetaan säännöllisesti ulostenäytteitä. Tämän lisäksi tutkitaan kaikki sellaiset sikojen pitopaikat, joissa epäillään salmonellatartuntaa. Salmonellaepäily tai varmistunut salmonellatartunta pitopaikassa johtaa eläintautilain mukaisiin viranomaistoimenpiteisiin.

Tehokkaasta salmonellavalvonnasta huolimatta riski salmonellatartunnan siirtymisestä sikatilalle on nykyisin suurempi kuin vielä vuosikymmen sitten, ja sikojen pitopaikoissa toteutettavista salmonellasaneerauksista aiheutuvat kustannukset ovat kasvaneet merkittävästi. Kustannusten nousun taustalla ovat tilojen rakennemuutos eli tilakoon suureneminen, mikä on nostanut vahinkojen suuruutta yksittäisissä tautitapauksissa, sekä siantuotannon ketjuuntuminen ja lisääntynyt eläinliikenne tilojen välillä, jotka ovat altistaneet tiloja salmonellatartuntojen leviämiseksi korkeatasoisista tilakohtaisista tautisuojaustoimenpiteistä huolimatta. Joissakin tapauksissa salmonellariskiä lisää tilan sijainti, esimerkiksi turkistarhan läheisyys, mihin sikayrittäjä ei voi itse käytännössä vaikuttaa.

Salmonellatapausten määrä sikaloissa vaihtelee vuosittain. Tapauksia oli tavanomaista runsaammin viime vuosikymmenen lopulla ja tämän vuosikymmenen alussa, mutta sen jälkeen määrä on laskenut. Taudin esiintymiseen liittyvät riskit ovat kuitenkin yhä merkittävä uhka siantuotannon jatkuvuudelle, vaikka on mahdollista, että todetut tautitapaukset ovat saaneet sikayrittäjät kiinnittämään bioturvaan eli tilojen tautisuojaustoimenpiteisiin ja -käytäntöihin aiempaakin enemmän huomiota.



**Kuva 1:** Salmonellalla infektoituneiden sikaloiden ja niissä olleiden eläinten vuosittaiset lukumäärät vuosina 2016–2025

Rehuperäisten salmonellatartuntojen ehkäisemiseksi kaikki rehuketjun kaupalliset toimijat toteuttavat omavalvontana näytteenottoa erityisen riskialttiista rehuista ja niiden tuotantoympäristöstä. Lisäksi viranomaisvalvontana tutkitaan rehuja kolmasmaatuonin, valmistuksen ja markkinoinnin yhteydessä. Erityisen riskialttiita rehuja ovat muun muassa rapsista, rypistä ja soijasta saatavat sivujakeet. Näytteenottovelvoitteen ohella kansallisesti on säädetty myös tiettyjen kaupallisten rehujen kuumennuskäsittelyvelvoitteesta. Salmonellaa ei ole esiintynyt markkinoille saatetuissa elintarviketuotantoeläinten rehuissa viime vuosina.

Ruokavirasto on julkaissut vuonna 2024 tutkimuksen sikojen salmonellavalvontaohjelman kustannuksista ja hyödyistä (Nevalainen S. et al. Sikojen kansallisen salmonellavalvontaohjelman merkitys; Ruokaviraston tutkimuksia 4/2024. [Linkki tutkimukseen](#)) Tutkimuksen mukaan kotimaisesta sianlihasta ihmisille aiheutuvien salmonellatartuntojen määrä on nykytilanteessa hyvin vähäinen. Jos sikojen salmonellavalvontaohjelma lopetettaisiin, mutta salmonellan esiintyvyys sioilla pysyisi ennallaan, ihmisten sairaustapausten määrä nelinkertaistuisi. Todellisuudessa valvontaohjelman lopettamisen myötä salmonellan esiintyvyys suomalaisissa sioissa nousisi. Jos esiintyvyys nousisi samaan kuin mitä se on EU:ssa keskimäärin, suomalaisesta sianlihasta aiheutuisi keskimäärin noin 40–100 sairaustapausta ja 1–2 kuolemaa vuosittain.

Salmonellaerityistakuista huolimatta Suomeen tuodusta sianlihasta aiheutuu nykyisin noin 50 sairaustapausta vuosittain. Ohjelman luopumisen myötä Suomella ei olisi enää salmonellaerityistakuista, eikä Suomeen tuotavalta sianlihasta enää edellytettäisi salmonellavapautta. Ruokaviraston tutkimuksessa on arvioitu, että ilman salmonellaerityistakuista ulkomaisesta sianlihasta aiheutuisi meillä noin 150 sairaustapausta vuosittain.

### 2.1.5 Sioissa esiintyvän salmonellan aiheuttamat kustannukset

Salmonellasta sika-alalle aiheutuvia kustannuksia on selvitetty useassa yhteydessä.

Vuonna 2023 valmistui Luonnonvarakeskuksen selvitys, jossa tarkasteltiin vaihtoehtoisia tapoja kanavoida riskinhallintaan valtiontukea sekä valtiolle tästä aiheutuvia kustannuksia eri tukiskenaarioissa (Niemi, J.K., Heinola, K. & Latvala, T. 2023. Salmonellatorjunnan taloudellisten riskien hallinnan tukemisen vaihtoehdot. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 15/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki, [Linkki selvitykseen](#)). Tässä selvityksessä todettiin muun muassa, että sika-alalle simuloidut vahingot olivat 3,5–5,3 prosenttia kyseisten tuotantosuuntien vuoden 2021 markkinatuotosta. Osuus oli huomattavasti suurempi kuin siipikarja- ja nauta-alojen vastaava osuus, joka oli noin 0,2 prosenttia. Laskennassa taustaineistona käytettiin vuosien 2014–2022 tapausmääriä.

Tutkimuksessa arvioitiin, että rehuista aiheutuvat, rehuteollisuuden ankaran vastuun piiriin kuuluvat vahingot ovat keskimäärin noin 5,5 miljoonaa euroa vuodessa sellaisen hypoteettisen skenaarion mukaisesti, jossa todettaisiin yksi rehuvälitteinen 40 sikalaan vaikuttava epidemia kerran kymmenessä vuodessa. Vuonna 2024 valmistui salmonellarahaston valmisteluun liittyvä Luonnonvarakeskuksen selvitys (Niemi, J.K., Heinola, K. 2024. Sikojen salmonellatorjunnan rahaston maksut ja korvaukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 22/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki, [Linkki selvitykseen](#)). Tarkoituksena oli selvittää muun muassa, kuinka suuri rahastoon kerättävän maksun tulisi olla tuotettua sianlihakiloa kohti aiemmassa tutkimuksessa eri skenaarioissa sekä selvittää, miten suuria rahastosta maksettavat korvaukset olisivat vuosien 2018–2022 salmonellatapauksen perusteella?

Selvityksen mukaan sika-alalle koituvat salmonellavahingot ovat keskimäärin noin 50 miljoonaa euroa viiden vuoden ajanjaksolla eli keskimäärin noin 9,9 miljoonaa euroa vuodessa, kun ei oteta huomioon rehuista aiheutuvia vahinkoja, jotka rehuteollisuus korvaa sille säädetyin ankaran vastuun perusteella. Vahinkotapauksen määrän samoin kuin vahinkojen suuruuden vuosittainen vaihtelu on suurta. Tutkimuksessa hyödynnettiin aiempaa selvitystä ja siinä käytettyjä simulaatiomalleja. Aineisto kattoi melko pienen määrän tiloja, eikä kaikista sikatilojen salmonellatapauksista ollut tietoja saatavilla. Selvityksen mukaan näiden syiden vuoksi tuloksiin liittyi simulaatiomallista huolimatta suuria epävarmuuksia.

Luonnonvarakeskus on lisäksi vuonna 2025 tehnyt laskelmia ja simulaatioita tätä ehdotusta valmistelleiden työryhmien ehdottaman rahastomallin taloudellisista vaikutuksista. Näissä on käytetty hyväksi Luonnonvarakeskuksen aiempien selvitysten tuloksia sekä otettu huomioon myös salmonellatapauksia koskevia tietoja jonkin verran pidemmältä aikaväliltä kuin aiemmissa selvityksissä. Viime vuosien tapauksista aiheutuneet kustannukset ovat olleet suhteellisen maltillisia, mikä on jonkin verran alentanut vahinkoarviota ja maksurasitusta verrattuna siihen, että taloudelliset vaikutukset olisi arvioitu vuoden 2018–2022 salmonellatapauksiin perustuvan selvityksen mukaisten kustannusten perusteella. Myös sikamäärän laskeva trendi on vaikuttanut skenaarioihin. Ehdotetun rahaston maksettavaksi koituvia arvioituja kustannuksia sekä sikayrittäjille jääviä omarahoitusosuuksia käsitellään jäljempänä jaksossa 4.2.1.

## 2.2 Eläintautien aiheuttamien menetysten korvaamista koskevat valtiontukisäännöt

EU:n valtiontukisääntelyn perustan muodostavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artikla. Niiden mukaan valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen

kauppaan. Tuesta tai tukijärjestelmästä on tehtävä ennakkoilmoitus Euroopan komissiolle, ellei ole tätä velvollisuutta koskevaa ryhmäpoikkeusta tai muuta poikkeusta, eikä tukitoimenpidettä saa toteuttaa ennen tuen hyväksymistä koskevaa komission päätöstä.

Euroopan komission tulkinnan mukaan valtion rahastosta eläintautitapauksissa maksettavat korvaukset ovat valtiontukisäännöissä tarkoitettuja ”valtion varoista” maksettavia tukia myös siinä tilanteessa, että rahaston varat ovat kertyneet toimijoilta kerätyistä maksuista eivätkä sisällä valtion budjetista siirrettyjä varoja (Euroopan komission vuonna 2015 antama päätös asiassa State Aid - Netherlands SA.39008 (2014/N) ex SA.39008 (2014/PN) Animal Health Fund). Komissio kuitenkin katsoi ilmoitetun tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Komissio on vahvistanut valtiontuen suuntaviivoja, joihin sisältyvien kriteereiden perusteella se arvioi tiettyjen tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Maa- ja metsätalouseläintalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta annettujen Euroopan unionin suuntaviivojen (2022/C 485/01), jäljempänä *valtiontuen suuntaviivat*, 1.2. jaksossa todetaan, että koska maataloustoiminta on kokonaisuudessaan erityisen riski- ja kriisialtista, tiettytyyppisten riskien tapauksessa erityisesti maatalouden alkutuotantoon kohdistuvaa valtiontukea voidaan pitää asianmukaisena tukikeinona. Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon, että tuensaajan on tarpeen toteuttaa riittäviä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

Valtiontuen suuntaviivojen 1.2.1.6. jaksossa käsitellään tukea vakuutuksiin ja 1.2.1.7. jaksossa tukea keskinäisiin rahastoihin. Valtiontuen suuntaviivojen 405 kohdassa on lisäksi maininta, jonka mukaan jälleenvakuutusjärjestelmät tutkitaan tapauskohtaisesti. Valtiontuen suuntaviivoissa ei mainita valtion rahastoja, mutta niiden 1.2.1.3. jaksossa käsitellään tukea eläintaudeista johtuviin kustannuksiin ja menetyksiin. Siinä tapauksessa, että suunniteltu tukimuoto ei vastaa mitään valtiontuen suuntaviivoissa, ryhmäpoikkeuksissa tai vähämerkityksistä eli ns. *de minimis* -tukea koskevissa säännöissä käsiteltäviä tukimuotoa, se on mahdollista ilmoittaa komissiolle SEUT:n 108 artiklan 3 kohtaan viitaten.

Valtiontuen suuntaviivojen mukaan eläintaudeista johtuvina kustannuksina tukikelpoisia ovat eläinten teurastuksesta tai tappamisesta ja hävittämisestä sekä eläimiin liittyvien tuotteiden tuhoamisesta aiheutuvat kustannukset. Kustannuksissa voidaan ottaa huomioon myös kuoleminen tai tuhoutuminen muulla tavoin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen määräämien toimenpiteiden vuoksi. Tukikelpoisia ovat myös tilan ja laitteiden puhdistuksesta ja desinfioinnista aiheutuvat kustannukset. Tappamis- ja hävittämiskustannukset on maksettava luontoissuorituksena eli tuettujen palvelujen muodossa. Valtiontuen suuntaviivoissa kuitenkin todetaan, että asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa tuki voidaan maksaa suoraan edunsaajalle korvauksena aiheutuneista todellisista kustannuksista, kun viranomaiselle esitetään kustannuksista todiste.

Tukea voidaan myöntää myös eläintautien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Korvaus on laskettava suhteessa teurastettujen, tapettujen tai kuolleiden eläinten tai tuhoutuneiden tuotteiden markkina-arvoon taikka tulonmenetyksiin, jotka ovat aiheutuneet karanteenivelvollisuuksista tai uusien eläinten hankintaan liittyvistä vaikeuksista.

Poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi hyväksyä tukikelpoisiksi myös sellaisia tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita ei mainita suuntaviivojen 1.2.1.3. jaksossa.

Valtiontuen suuntaviivojen mukaan yksittäistä tukea ei saa myöntää, jos todetaan, että tuensaajan tahalliset toimet tai laiminlyönti aiheuttivat taudin esiintymisen. Tuki ei saa koskea toimenpiteitä, joiden osalta unionin lainsäädännössä säädetään, että kyseisten toimenpiteiden

kustannuksista vastaa tuensaaja, jollei kyseisten tukitoimenpiteiden kustannuksia voida kokonaan korvata tuensaajilta perittävillä pakollisilla maksuilla.

Valtiontuen suuntaviivojen mukaisesti maksettaviin tukiin liittyy myös tiettyjä suuntaviivojen alkuosassa kuvattuja yhteisiä edellytyksiä. Tukea ei saa maksaa yritykselle, joka on taloudellisissa vaikeuksissa, minkä lisäksi komissio harkitsee, estääkö tuen maksamisen yritykselle annettu Euroopan komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tietty tuki on julistettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan koske eläintautien ennaltaehkäisystä, valvonnasta ja hävittämisestä aiheutuviin kustannuksiin myönnettävää tukea, mutta koskevat menetysten korvaamiseen liittyvää tukea. Vakuutusmaksuihin ja keskinäisiin rahastoihin maksettavan tuen osalta ei valtiontuen suuntaviivoissa ole vastaavaa poikkeusta.

Eläintautikustannuksia koskevasta ryhmäpoikkeuksesta säädetään tiettyjen maa- ja metsätalouseläinten ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetussa komission asetuksessa (EU) 2022/2472, jäljempänä *maatalouden ryhmäpoikkeusasetus*. Asetuksen 26 artiklassa yhteismarkkinoille soveltuviksi katsotaan tietyt eläintautien ehkäisy- ja hävittämiskustannukset. Lisäksi voidaan rajatuin edellytyksin korvata tapettujen, teurastettujen tai kuolleiden eläinten ja eläimiin liittyvien tuotteiden markkina-arvo sekä toimijalle aiheutuneita tulonmenetyksiä. Ryhmäpoikkeusasetuksen ehdot vastaavat hyvin pitkälle edellä kuvattuja suuntaviivojen ehtoja, mutta niihin ei esimerkiksi sisälly samanlaista luontoissuorituksiin liittyvää poikkeusta kuin suuntaviivoihin.

Tuen kasautumista koskevan säännön mukaan tukea voidaan myöntää samanaikaisesti useista järjestelmistä tai se voi kasautua tapauskohtaisen tuen kanssa edellyttäen, että toiminnalle tai hankkeelle myönnettävän valtiontuen kokonaismäärä ei ylitä valtiontuen suuntaviivoissa vahvistettuja tuen enimmäismääriä. Maatalouden ryhmäpoikkeusasetukseen nojautuen eläintautivakuutukset on vapautettu vakuutusmaksuverosta 20.3.2019–31.12.2027 välisenä aikana. Kyseessä on eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annettuun lakiin (664/1966) lailla 293/2019 tehty väliaikainen muutos. Verovapaus ei kuitenkaan kohdistu sika-alalla käytössä oleviin salmonellaryhmävakuutuksiin, koska niissä vakuutuksenottajana on teurastamoyritys eikä tuen edellytysten mukaisesti yksittäinen alkutuottaja. Sikayrittäjien ottamalla tilakohtaisilla täydentävillä vakuutuksilla on kuitenkin merkitystä tuen kasautumista koskevan säännön kannalta.

Läpinäkyvyyden ja avoimuuden varmistamiseksi yli 10 000 euron suuriset valtiontuet tulee julkaista Euroopan komission avoimuusmoduulissa tai kattavalla valtiontuen verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla. Valtiontukien julkaisu- ja avoimuusvelvoitteesta on yhteiset säännökset eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 2 a §:ssä.

Käsitellessään valtiontuen suuntaviivoihin perustuvaa tuki-ilmoitusta komissio arvioi tuen oikeasuhteisuutta tarkastelemalla, rajoittuuko tuen määrä tuensaajaa kohden vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi. Tukitoimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille ainoastaan, jos komissio arvioi, että tukitoimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin havaitut kilpailuun ja kaupankäynnin edellytyksiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

Tuen hyväksymistä koskeva komission päätös on voimassa määräajan (usein viisi tai seitsemän vuotta), minkä jälkeen toimenpide on ilmoitettava uudelleen komissiolle ja tukijärjestelmä on

tarvittaessa päivitettävä. Jäsenvaltion on osana valtiontukien vuosiraportointia toimitettava komissiolle kertomus, josta käy ilmi tuen ja tuensaajien määrä sekä tuki-intensiteetti

EU-lainsäädännön mukaan maatalouden riskienhallintavälineitä on mahdollista rahoittaa myös osana maaseudun kehittämispolitiikkaa koskevaan strategiasuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä. Suomen strategiasuunnitelmaan ei sisälly riskinhallintavälineitä koskevaa tukea.

### 2.3 Nykytilan arviointi

Salmonellasaneerausten kustannukset ovat nousseet voimakkaasti verrattuna esimerkiksi viidentoista vuoden takaiseen aikaan. Sikalan salmonellatartunnasta aiheutuvat vahingot voivat olla jopa useita miljoonia euroja vahinkotapausta kohden. Erityisesti emakkosikalan saneeraus tulee hyvin kalliiksi, koska useimmiten koko sikala joudutaan tyhjentämään, puhdistamaan ja desinfioimaan. Tuotannon uudelleen käynnistäminen kestää pitkään, eikä toiminnasta saada keskeytyksen aikana tuloja. Kuten jaksossa 2.1.4 todetaan, sikaelinkeino panostaa tilojen tautisuojaukseen mm. elinkeinon organisoiman eläinten terveydenhuoltojärjestelmän puitteissa. Koska salmonellabakteeri leviää mm. yhdyskuntalintujen ja jyräjien ulosteiden välityksellä, korkeatasoisetkaan taudinehkäisytoimenpiteet eivät takaa täydellistä tautivapautta.

Teurastamoyritysten sopimustuottajiensa puolesta ottamiin ryhmävakuutuksiin sisältyvien rajausten vuoksi vakuutusturva on käytännössä usein muodostunut verrattain kapeaksi. Monet tartunnan saaneet sikatilat ovat velkaantuneet pahasti, kun ne ovat joutuneet itse vastaamaan suuresta osasta taudin aiheuttamia kustannuksia ja menetyksiä. Osalla sikayrittäjistä on myös vakuutusturvaa täydentäviä tilakohtaisesti neuvoteltuja vakuutuksia. Näitä ei myönnetä kaikille sikayrittäjille, vaan myöntämiseen vaikuttavat muun muassa tilan vahinkohistoria, koko ja se, ostaako sikayrittäjä muitakin palveluja samasta vakuutusyhtiöstä.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta salmonellavakuutusten kannattavuus on tapausten lisääntymisen ja saneerauskustannusten nousun takia huomattavasti laskenut, minkä vuoksi yhtiöt ovat pitäneet korvausehtojen kiristämistä vakuutustoiminnan jatkuvuuden kannalta välttämättömänä. Useimmat vakuutusyhtiöt eivät myönnä lainkaan salmonellavakuutuksia, mikä on voimakkaasti keskittänyt vakuutusten tarjontaa.

Vakuutusten merkitystä salmonellariskinhallinnassa on heikentänyt myös Finanssivalvonnan valvontakäytännössään tekemä havainto siitä, että aiemmat salmonellavakuutukset eivät kaikilta osin täyttäneet vakuutuslain (543/1994) tarkoittaman ryhmävakuutuksen tunnusmerkkejä. Lain mukaan ryhmävakuutuksella tarkoitetaan vakuutusta, jossa vakuutettuina ovat tai voivat olla vakuutuksen ottamista koskevassa sopimuksessa (ryhmävakuutus sopimus) mainitun ryhmän jäsenet. Sellaista ryhmävakuutukseksi kutsuttavaa ryhmälle tarjottavaa vakuutusta, jossa vakuutetun on osittain tai kokonaan suoritettava vakuutusmaksu, ei kuitenkaan pidetä lakia sovellettaessa ryhmävakuutuksena vaan yksilöllisenä vakuutuksena. Tästä syystä teurastamoyritysten neuvottelemat vakuutus sopimukset jouduttiin vuosina 2021–2023 uusimaan siten, että vakuutukset muuttuivat piirteiltään aidoiksi ryhmävakuutuksiksi.

Paitsi että ryhmävakuutusten osalta vakuutuksenottaja ei voi periä vakuutetulta vakuutusmaksua edes osittain, katsotaan, että se ei voi edes ilmoittaa sen määrää osana muun palvelun hintaa. Teurastamoyritysten kannalta on hankalaa, että vakuutusturva on kallistunut eikä vakuutusmaksua voi periä alkutuottajilta. Teurastamoyritysten motivaatio maksaa yhä suurempia summia muiden elinkeinonharjoittajien riskiturvasta on rajallinen.

Se, että teurastamo katsotaan uusissa vakuutuksissa sopimusteknisesti vakuutuksenottajaksi, on merkinnyt, että vakuutusmaksuihin ei enää voida soveltaa eläntautivakuutusten määräaikaista verovapautta, sillä eläntauteihin liittyvät valtiontukisäännöt eivät mahdollista elintarvikkeiden jalostusportaan tukemista. Tämä on ollut omiaan nostamaan vakuutustuotteiden hintoja. Verovapauden tuki-intensiteetti on ollut noin 19 prosenttia verollisen vakuutuksen hinnasta.

Salmonellavakuutuksiin tuotteina liittyvät rajoitukset ovat nousseet esiin, kun on ilmennyt, että korvaukset eivät välttämättä riitä siihen, että sikayrittäjä selviäisi taudin aiheuttamista kustannuksista ja menetyksistä. Vakuutuksiin sisältynyt omavastuu on voinut olla esim. 25 prosenttia. Korvauskatto on voinut olla esim. miljoona euroa, kun suurimpia tiloja koskevat vahingot saattavat olla useita miljoonia euroja. Vakuutusehdot ovat saattaneet estää korvausten saamisen silloin, kun salmonellatartunta on uusiutunut. Salmonellan hävittäminen voi vaatia toistuvia puhdistuksia ja desinfektioita tuotantotiloissa. Joissakin tapauksissa salmonellatartunta on uusiutunut saneerauksen jälkeen.

Salmonellatilanteen ja vakuutusturvan heikentymisen myötä sikayrittäjien liiketoimintariskit, jotka liittyvät kykyyn selviytyä taudin aiheuttamista ja kustannuksista ja menetyksistä sekä jatkaa yritystoimintaa salmonellatapauksen jälkeen, ovat merkittävästi kasvaneet. Tämä on jo heikentänyt lainarahoituksen saamista, mikä taas on omiaan vähentämään investointeja, lisäämään elinkeinostaan luopuvien alkutuottajien määrää ja sitä kautta näivettämään koko sika-alaa. Uusi laki eläinten hyvinvoinnista (693/2023) edellyttää sikayrittäjien toteuttavan siirtymäajan kuluessa tiettyjä eläinten hyvinvointia parantavia investointeja, joiden rahoituksen muuttunut tilanne saattaa vaarantaa.

Mainittuja riskejä ja uhkia olisi mahdollista torjua luomalla sika-alan salmonellavahinkojen varalle kestävä ja tehokas riskinhallintaratkaisu. Elinkeinoharjoittajien tasapuolisen kohtelun ja sika-alan tasapuolisen jatkuvuuden turvaamisen kannalta olennaista olisi, että riskiturva kattaisi kaikki sikayrittäjät sen sijaan, että tietyt toimijat rajautuisivat käytännössä turvan ulkopuolelle esim. toiminnan koon tai riskien suuruuden perusteella. Poissulkeminen on mahdollista vakuutusyhtiöiden markkinaehtoisessa toiminnassa, jossa esimerkiksi tilan sijaintipaikkaan liitetty salmonellariski tai aiempi salmonellan esiintyminen tilalla voi estää vakuutuksen saamisen.

Tarkoituksenmukaista olisi luoda ratkaisu, jossa sika-ala itse kantaa vastuuta riskiturvan rahoittamisesta. Tämä pitäisi yllä alan kannustimia kehittää tilojen bioturvallisuutta parantavia rakenteellisia ratkaisuja ja toimintakäytäntöjä.

Valittavaan riskinhallintaratkaisuun on kuitenkin mahdollista osoittaa rajatussa määrin sellaista valtiontukea, jota pidetään perusteltuna sekä julkisen talouden puitteissa ja valtiontalouden erityisen kireässä tilanteessa mahdollisena mm. riskinhallintaratkaisun alkuvaiheen toiminnan turvaamiseksi. Valtiontukea käytetään useiden muiden eläntautien kuten esimerkiksi lintuinfluenssan, afrikkalaisen sikaruton, bruselloosin, sinikielitaudin, naudun virusripulin, pernaruton, raivotaudin, BSE-taudin, klassisen scrapien, hirvieläinten näivetystaudin, sikojen tarttuvan gastroenteriitin (TGE-tauti) sekä hevosen näivetystaudin torjunnassa.

Kuten edellä jaksossa 2.1.4 todetaan, Suomessa toteutetaan kansanterveydellisistä syistä salmonellavalvontaohjelmaa, jonka toimenpiteet ovat yleistä EU-tasoa tiukempia ja jonka puitteissa myös maahan tuotavalta sianlihalla edellytetään salmonellavapautta. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma EU:ssa ja muualla maailmassa, ja EU:n jäsenvaltioissa esiintyvistä ihmisten salmonelloositapauksista arviolta yli 30 prosenttia on peräisin sioista.

Jos alkutuotantoon kohdistuvaa kustannusten ja tappioiden riskiä ei saataisi riskinhallintaratkaisun kautta paremmin hallintaan, jouduttaisiin elinkeinon jatkuvuuden turvaamiseksi madaltamaan salmonellavapauteen liittyviä tavoitteita, mikä olisi riski kansallisen salmonellavalvontaohjelman tulevaisuudelle. Suomen salmonellavalvontaohjelma on tuottanut yhteiskunnalle runsaasti hyötyä, sillä salmonellavalvonnalla on estetty ihmisten sairastumista ja siitä aiheutuvia kustannuksia.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on edistää sikojen alkutuotantoon liittyvien salmonellasta aiheutuvien riskien hallintaa sekä auttaa sikayrittäjiä selviytymään tuotannon kannattavuutta vakavasti vaarantavista tautitapauksista ja normaalin tuotannon jatkumisen edellytyksenä olevasta tautisaneerauksesta.

Turvaamalla sikayrittäjien mahdollisuutta saada riittävä korvaus salmonellasaneeraukseen liittyvistä kustannuksista ja menetyksistä edistetään taudintorjuntaa ja salmonellan esiintyvyyttä koskevaa tiukkaa kansallista tavoitetta. Tavoitteen saavuttaminen on merkityksellistä kansanterveyden kannalta, sillä salmonella on ihmisiin tarttuva ja näille vakavia oireita aiheuttava tauti.

Esitetyn riskinhallintaratkaisun avulla pyritään kohtuullistamaan sika-alan liiketoimintariskejä, erityisesti vahinkoturvan puuttumisesta tai vaillinaisuudesta aiheutuvaa konkurssiriskiä, sekä estämään tämän riskin haitallisia heijastusvaikutuksia kuten vaikeuksia saada sika-alan investointeihin rahoitusta luotonantajilta. Riskinhallintaratkaisun kautta tuetaan koko sika-alan jatkuvuutta, joka on salmonellakustannusten lisääntymisen myötä vaarantunut.

Tavoitteena pidetään ratkaisua, jossa vastuun riskinhallintaratkaisun kustannuksista kantavat sikayrittäjät itse. Tällä kannustetaan alan toimijoita ponnistelemaan aiempaakin voimakkaammin sikaloiden tautisuojausten kehittämiseen. Järjestelmän rahoituksen katsotaan edellyttävän rahaston alkupääomaa, joka osoitettaisiin kertaluonteisena rahoituksena valtion talousarviosta.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, sika-alan salmonellavahinkorahasto, johon sikayrittäjiltä kerätään maksuja ja josta heille korvataan salmonellasta aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä. Uutta riskinhallintaratkaisua koskevat keskeiset säännökset olisivat ehdotetussa laissa sika-alan salmonellavahinkorahastosta.

Maksuvelvollisia olisivat kaikki sikoja pitävät toimijat, mutta maksua määrättäessä otettaisiin huomioon vain ne pitopaikat, joissa pidetään vähintään 100 sikaa. Tällä tavoin rahastojärjestelyn ulkopuolelle lähtökohtaisesti jäisi harrastusluonteiseksi katsottava toiminta. Maksuvelvollisuus ei myöskään koskisi sperman keräysasemien, teurastamojen, villisikatarhojen eikä mini- tai mikrosikojen pitopaikkojen toimintaa, eikä rahastosta maksettaisi korvauksia niissä sattuvista tautitapauksista.

Koska maksujen katsotaan olevan veroluonteisia, laissa säädettäisiin niiden suuruuden laskemisessa käytettävistä periaatteista ja yksikköhinnoista. Maksujen suuruus mitoitettaisiin sen mukaisesti, kuinka paljon kustannusten ja vahinkojen korvauksiin arvioidaan kuluvan rahaa. Rahaston toiminnan alkuvaiheessa arvio perustuisi jaksossa 2.1.5 kuvatuissa

Luonnonvarakeskuksen selvityksissä ja laskelmissa esitettyihin tietoihin mm. aiempien vahinkotapausten määrästä ja vakuutusyhtiöiden tapausten johdosta maksamista korvauksista, ja arviossa otettaisiin huomioon vahinkomäärien kehitystä kuvaava trendi sekä asetustasoiisiin taudintorjuntasääntöihin juuri tehdyt muutokset. Maksujen ajantasaisuutta arvioitaisiin korvausvastuiden määrän kehityksen perusteella, ja lakia muutettaisiin yksikköhintojen osalta tarvittaessa, lähtökohtaisesti kuitenkin enintään kolmen vuoden välein.

Ehdotuksen mukaan maksuvelvollisuus perustuisi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 30 §:ssä tarkoitettuun eläimistä pidettävään rekisteriin (jäljempänä *eläinrekisteri*) merkittyjen lihasikojen ja porsaiden määriin. Eläinlaitoksen maksu määriteltäisiin erikseen lihasian ja porsaan osalta tavalla, jonka katsotaan ottavan huomioon ne riskit, joita emakkosikaloissa ja lihasikaloissa esiintyviin salmonellatapauxiin liittyy. Järjestelmän toimivuuteen liittyvät seikat puoltavat sitä, että samaa maksuperiaatetta sovellettaisiin myös yhdistelmäsiikaloihin ja välikasvattamoihin.

Ehdotetun salmonellavahinkomaksun suuruus ei riippuisi pitopaikkaan liittyvän salmonellariskin suuruudesta. Riskiperusteisten maksujen käyttöönottoa ei pidetä mahdollisena ilman lakisääteistä pitopaikkojen riskiluokittelujärjestelmää, minkä luominen merkitsisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Lisäksi pitopaikan riskiä saada salmonellatartunta voi lisätä seikka, johon toimija ei voi itse vaikuttaa. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että sikayrittäjän oikeus korvauksiin tautitapauksessa evättäisiin tai korvauksia alennettaisiin tilanteessa, jossa sikayrittäjä olisi jättänyt noudattamatta eläintautiriskien hallintaan liittyviä lakisääteisiä vaatimuksia.

Maksunkantoviranomaiseksi esitetään eläinrekisterin yhteisrekisterinpitäjänä toimivaa Ruokavirastoa.

Eläintautien taudinpurkauksissa vakuutuksista tai valtion varoista korvattavia kustannuksia ovat tyypillisesti saneeraus- ja puhdistuskustannukset, joihin kuuluvat eläinten lopettamisen, omaisuuden ja raatojen hävittämisen sekä eläinsuojien puhdistuksen ja desinfiektion aiheuttamat kustannukset. Lisäksi korvataan yleensä taudin vuoksi lopetettujen tai teurastettujen eläinten sekä taudintorjunnan vuoksi hävitettyjen tuotteiden ja mahdollisten muiden omaisuuserien käypä arvo. Esityksen mukaan edellä mainitut kustannukset lähtökohtaisesti korvattaisiin rahastosta, ehdotettua omavastuuta lukuun ottamatta. Korvauksesta vähennettäisiin samoista kustannuksista tai menetyksistä muun lain tai mahdollisen vakuutussopimuksen perusteella maksettavat korvaukset. Esimerkiksi sellaisia saneerauksen yhteydessä uusittavia kalusteita, joita rahoitetaan investointituella, ei siten korvattaisi rahastosta.

Saneeraus- ja puhdistuskustannusten korvauksen sijasta olisi mahdollista maksaa kertakorvaus käytöstä poistettavan rakennuksen jäännöskäyttöarvosta sekä käytöstä poistettavan rakennuksen puhdistuksesta ja desinfiktiosta, jos käytöstä poistaminen olisi tarkoituksenmukaista. Tämä olisi tarpeen, jotta rahastosta ei tuettaisi sellaisten vanhojen rakennusten saneerausta, joissa saneerauksen onnistuminen on epävarmaa.

Eläintautitapauksissa vakuutuksista maksetaan tavallisesti korvauksia myös tuotannonkeskeytyksistä aiheutuneista tulonmenetyksistä. Tällaisia korvauksia maksetaan myös eläintautilain nojalla tiettyihin luokkiin kuuluvien eläintautien yhteydessä. Tuotannonmenetyksien saamiseen liittyy kuitenkin olennaisia rajoituksia ja omavastuita. Ehdotetun lain mukaan tuotannonmenetyksiä korvattaisiin kaavamaisesti aiemman tuotannon määrään perusteella laskettavalla osuudella, joka tukisi toimijoiden mahdollisuuksia selviytyä taudin aiheuttamista menetyksistä, mutta joka toisaalta ylläpitäisi

toimijoiden motivaatiota kaikin mahdollisin tavoin vähentää salmonellavahinkojen riskiä toiminnassaan.

Kokonaiskorvausta rajoittaisi korvauskatto, joka ei olisi määrältään kiinteä, vaan kohtelisi erikokoisia pitopaikkoja keskenään oikeudenmukaisella tavalla. Sääntelyssä otettaisiin huomioon valtiontuen suuntaviivoihin sisältyvät reunaehdot sekä myös se eläintauteja koskevan lainsäädännön vahva periaate, jonka mukaan korvauksia ei makseta tai ne maksetaan alennettuina, jos toimija on rikkonut eläintautien vastustamiseen liittyvää lainsäädäntöä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin rahaston hallinnosta ja taloudenpidosta. Rahastoa johtaisi hallitus, jossa olisi sekä sika-alan että rahaston kannalta keskeisten viranomaisten edustus. Hallituksen tärkein tehtävä olisi huolehtia rahaston maksuvalmiudesta, mihin sisältyisivät rahastoon kerättävien maksujen sekä rahaston korvausvastuiden määrän seuranta sekä niiden keskinäistä vastaavuutta koskeva arviointi sekä päätökset mahdollisesta lainanotosta valtioneuvoston luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla. Lisäksi hallitus antaisi Ruokavirastolle lausuntoja eräitä harkinnanvaraisia korvauksia koskevien edellytysten täyttymisestä. Ruokavirasto hoitaisi sellaiset rahastolle kuuluvat hallintotehtävät, jotka eivät lain mukaan kuuluisi hallituksen tehtäviin, sekä päättäisi korvausten maksamisesta. Tämä vastaisi pitkälti esimerkiksi sitä, miten maatilatalouden kehittämisrahasto Makera toimii, ja olisi luonteva ratkaisu ottaen huomioon, että Ruokavirasto päättää myös eläintautilain nojalla suoraan valtion varoista maksettavista korvauksista, joihin kuuluvat tämänhetkisen väliaikaisen lainsäädännön perusteella myös salmonellan vuoksi lopetetuista sioista maksettavat korvaukset.

Rahastoon kerättävät maksut kerryttäisivät rahaston omaa pääomaa. Maksujen kantaminen lopetettaisiin pääoman ylärajan täytyessä. Tämä voisi tulla kyseeseen, jos tapahtuvien vahinkojen kustannukset ja mahdolliset lainanhoitokustannukset olisivat useina vuosina peräkkäin pienempiä kuin kerätyt varat. Kun rahaston pääoman alaraja myöhemmin alittuisi, maksujen kerääminen aloitettaisiin uudelleen.

Järjestelmän rahoitukseen liittyisi valtion talousarviosta siirrettävä 10,0 miljoonan euron suuruinen alkupääoma, jolla turvattaisiin, että rahasto olisi täysimääräisesti maksukykyinen heti sen toiminnan alkuvaiheessa kertyviin korvausvastuisiin nähden.

Salmonellatartuntaa torjutaan sianlihaketjussa kansanterveydellisistä syistä. Salmonellatorjunnasta aiheutuu merkittävästi kustannuksia, jotka jäävät sikayrittäjien maksettaviksi, vaikka sikayrittäjät eivät itse hyödy torjunnasta. Ohjelmasta hyötyvät elintarviketeollisuus ja kuluttajat. Salmonellavalvontaohjelma heikentää Suomen sianlihatuotannon kilpailukykyä verrattuna muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, joissa ei ole vastaavaa valvontaohjelmaa, ja verrattuna Ruotsiin, jossa on vastaava ohjelma, mutta jossa valtio vastaa merkittävästä osasta ohjelman kustannuksista. Alkupääomalla tuettaisiin salmonellavalvontaohjelmaa ja sitä kautta edistettäisiin kansanterveyttä ja Suomen sianlihatuotannon kilpailukykyä.

Alkupääomasta huolimatta valtaosa salmonellavalvontaohjelman kustannuksista jäisi kuitenkin sikayrittäjien maksettaviksi eikä alkupääoma poistaisi tarvetta määritellä sikayrittäjiltä kerättävät vuosittaiset salmonellavahinkomaksut arvioituja keskimääräisiä korvaus- ja maksuvastuita vastaaviksi. Koska alkupääomaa kuitenkin tarvittaisiin rahaston toiminnan alkuvaiheen jälkeenkin puskuroimaan maksujen ja korvausvastuiden kertymisen mahdollista ajallista epätasapainoa, alkupääoma jäisi rahastoon varmistamaan sen toimintaedellytyksiä eikä sitä ainakaan tässä vaiheessa esitetä palautettavaksi valtiolle.

Jos myöhemmässä vaiheessa katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi tulouttaa alkupääomaa takaisin valtion talousarvioon, asiasta tulisi säätää lailla, esimerkiksi samassa yhteydessä kuin lakiin myöhemmin tehdään salmonellamaksun suuruutta koskevia tarkistuksia rahaston maksuvastuiden suuruutta koskevien toteutumien ja arvioiden muuttuessa.

Lisäksi rahastolle esitetään lainanottovaltuuksia, joiden avulla voitaisiin estää mahdolliset myöhemmät rahaston maksuvalmiuteen liittyvät tilapäiset ongelmat.

Alkupääoma ja lainanottovaltuudet ovat molemmat tarpeen, sillä jos rahaston maksuvastuut painottuisivat suurelta osin rahaston toiminnan alkuvaiheeseen, lainanotto ei välttämättä turvaisi riittävän nopeaa korvausten maksua ja sikayrittäjien maksut voisivat nopeassa aikataulussa nousta kohtuuttoman korkeiksi. Lisäksi rahaston korvausvastuut voivat vaihdella suurestikin tautitapausten määrän vaihtelusta johtuen, minkä vuoksi alkupääoma ei yksin riittäisi ehkäisemään vaihtelusta aiheutuvia tilapäisiä ongelmia.

Salmonellatilanne on ollut suotuisa verrattuna kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen, jolloin salmonellatartuntaa todettiin useassa suuressa emakkosikalassa samana vuonna. Lähtökohtana on, että 10 miljoonan alkupääoma turvaisi korvausten maksun rahaston perustamisesta alkaen. Vaikka laskennalliset keskimääräiset korvausmäärät jäisivät vuosittain noin neljään miljoonaan euroon, on tärkeää varmistaa korvausten maksu myös sellaisessa epätodennäköisessä tilanteessa, että salmonellatartuntaa esiintyisi useassa isossa emakkosikalassa samanaikaisesti eivätkä rahaston varat riittäisi korvausten maksamiseen. Esimerkiksi vuoden 2019 tapausmäärillä laskennalliset korvaukset ylittäisivät 10 miljoonaa euroa vuodessa. Jos korvausten maksu viivästyy, salmonellatartunnan saaneet sikalat voivat mennä konkurssiin, ja koska monen muun sikalan toiminta perustuu joko eläinten hankintaan kyseisestä sikalasta tai toimittamiseen kyseiseen sikalaan, sektorin toiminta voi laajemminkin vaikeutua.

Lainanottovaltuudet merkitsisivät, että rahasto voisi valtioneuvoston luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla ottaa lainoja, joiden kokonaismäärä ei saisi samanaikaisesti ylittää 10 miljoonaa euroa. Luonnonvarakeskuksen aiempien laskelmien mukaan simuloitujen vahinkojen vaihteluväli on noin 1,6–12,5 miljoonaa euroa vuodessa, minkä lisäksi on todettu vahinkojen jonkin verran laskeva trendi. Ottaen huomioon rahastosta maksettaviin korvauksiin liittyvät omavastuut ja korvauskatot, vuosittaisten korvausten ei arvioida huonossakaan tautitilanteessa ylittävän 15 miljoonaa vuodessa. Ehdotettujen lainanottovaltuuksien arvioidaan yhdessä rahastoon puskuriksi tarkoitetun alkupääoman ja vuosittaisen maksukertymän kanssa riittävän siihen, että välittömät korvausvastuut pystytään hoitamaan rahastosta. Lainanottovaltuuksien rajoittaminen ehdotettuun summaan katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, jotta lainan takaisinmaksu ei nostaisi salmonellavahinkomaksuja kohtuuttomasti. Jos lainanottoon joudutaan, viranomaisten ja rahaston hallituksen tulisi yhdessä tarkastella keinoja korvausvastuiden vähentämiseksi rahaston likviditeetin säilyttämiseksi.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

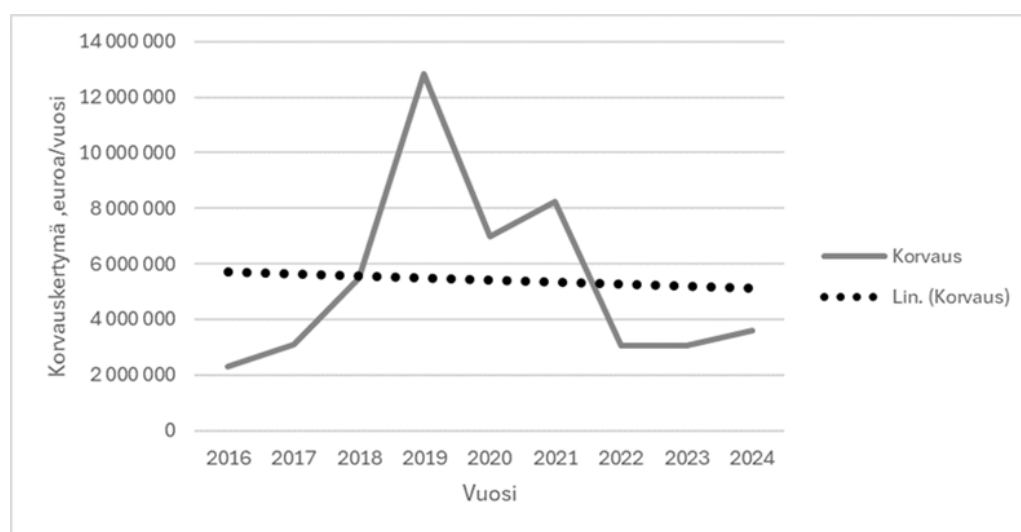
### **4.2.1 Vaikutukset valtiontalouteen**

#### *Rahaston maksuvastuut, tulot ja alkupääoma*

Rahaston maksuvastuita koskeviin ennusteisiin liittyy epävarmuuksia, sillä salmonellatapausten määrän ja vahinkojen suuruuden vuosittainen vaihtelu on suurta. Maksuvastuiden määrään ja kehityssuuntaan vaikuttavat lisäksi elinkeinon organisoiman eläinten terveydenhuollon puiteissa toteutettava sikasektorin bioturvan kehittäminen sekä taudintorjunnan toteuttamistapaan liittyvät lainsäädännölliset ja hallinnolliset ratkaisut.

Esityksessä arvioidaan jaksossa 2.1.5 mainittujen Luonnonvarakeskuksen selvitysten, tämän esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvien Luonnonvarakeskuksen laskelmien ja simulaatioiden, sikamäärien kehityksen sekä salmonellasaneerausta koskevien juuri tehtyjen säädösmuutosten perusteella, että rahastolle säädettävistä maksuvastuista aiheutuva kustannus rahastotalouteen olisi keskimäärin noin 20 miljoonaa euroa viiden vuoden ajanjaksolla eli keskimäärin noin 4 miljoonaa euroa vuodessa. Esitykseen sisältyvä ehdotus sikayrittäjiltä kerättävien salmonellavahinkomaksujen suuruudesta perustuu siihen, että maksuista kertyisi vuosittain tämä määrä, jotta periaate maksujen ja korvausten vastaavuudesta toteutuisi.

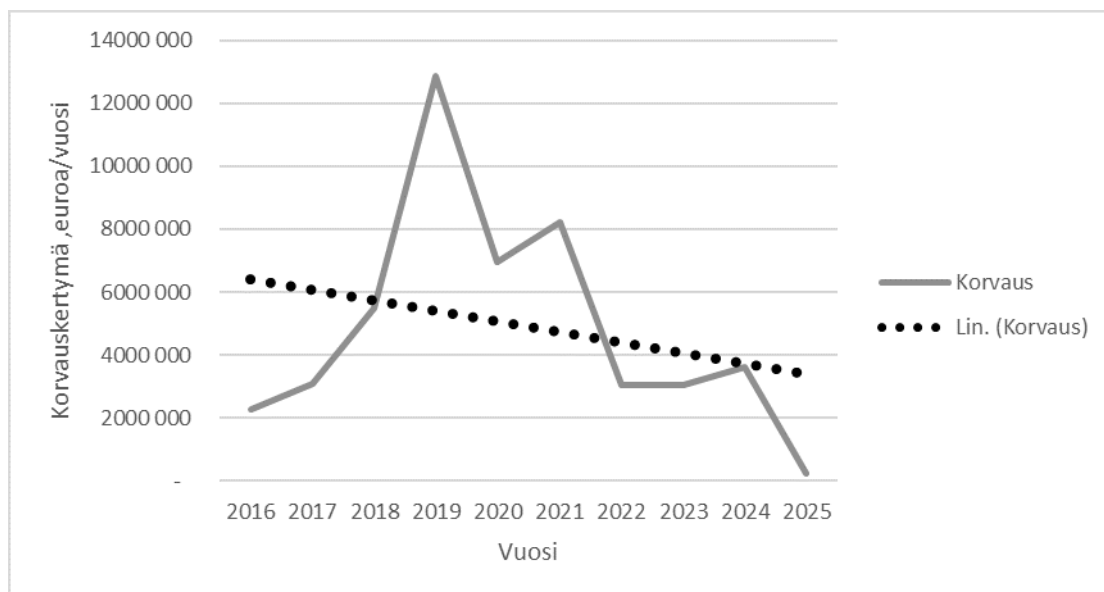
Seuraava kaavio kuvaa vuosina 2016–2024 esiintyneiden salmonellatapausten tietojen perusteella sitä, kuinka paljon näistä tapauksista olisi kertynyt korvausvastuita ottaen huomioon ehdotetun lain mukaiset rahaston korvauseriaatteen ja omavastuut.



**Kuva 2.** Vuosina 2016–2024 esiintyneiden vahinkotapausten perusteella simuloitu rahaston maksuvastuita kuvaava korvauskertymä. Käyrä kuvaa korvausvastuiden vuosittaista vaihtelua. Katkoviiva osoittaa trendiä, joka kuvaa ja ennustaa vahinkomäärien kehitystä. (Lähde: Luonnonvarakeskus)

Vuonna 2025 todetuista salmonellatartunnoista neljä on esiintynyt samaan tuotantoryppäeseen kuuluvassa pitopaikassa. Tässä tuotantoryppäässä on vuodesta 2021 alkaen todettu toistuvasti salmonellatartuntoja. Pitopaikkoja on saneerattu ilman tuotantokatkoja, mikä poikkeaa tavanomaisesta saneeraustavasta.

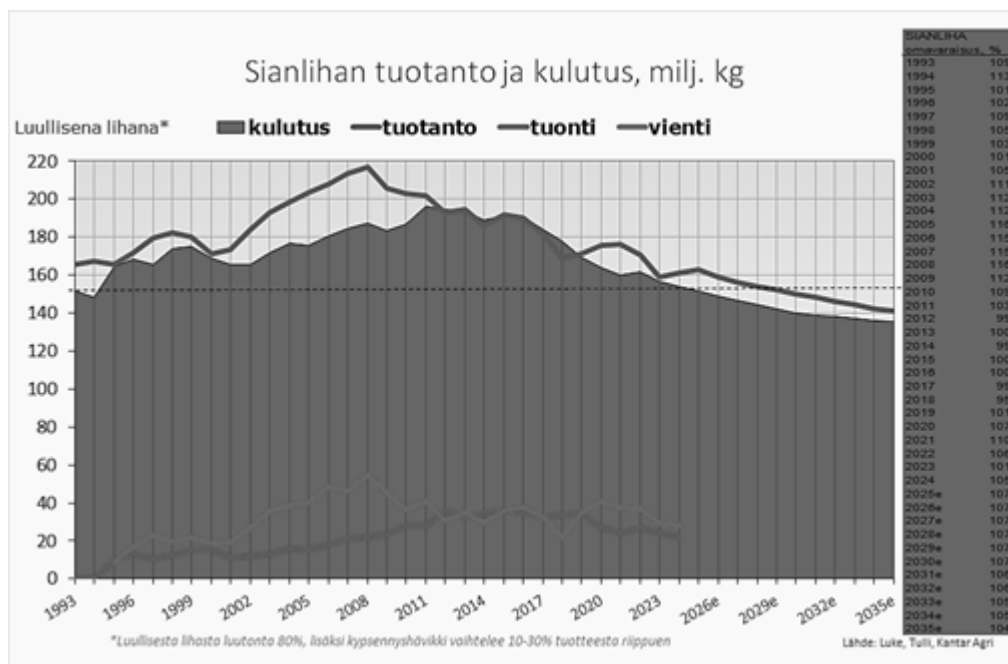
Jos mainittuun tavanomaisesta poikkeavaan saneeraustapaan liittyvät vuoden 2025 uusimistapaukset otetaan huomioon rahaston korvauskertymää koskevissa laskelmissa uusina tapauksina, vuosi 2025 ei luultavasti merkitse olennaista muutosta kuvan 2 trendikuvaajaan. Jos näitä kyseisen tuotantoryppään uusimistapauksia ei huomioida, trendi osoittaa voimakkaammin laskevaa korvausmäärää:



**Kuva 3.** Vuosina 2016–2025 esiintyneiden vahinkotapausten perusteella simuloitu rahaston maksuvastuita kuvaava korvauskertymä ja vahinkomäärien kehitystä ennustava trendi ilman poikkeavalla tavalla saneeratun tuotantoryppään vuonna 2025 sattuneita uusimistapauksia. (Lähde: Luonnonvarakeskus)

Vuonna 2025 todettujen uusintatartuntojen perusteella on ilmeistä, että kyseisen tuotantoryppään salmonellatartuntoja ei ole saatu hävitettyä toimenpiteistä huolimatta. Pitopaikkoja koskevat salmonellatartunnan leviämisen estämiseksi tehdyt päätökset on kuitenkin kumottu zoonooseista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (316/2021) 34 §:n nojalla. Jotta vastaavia tapauksia voitaisiin ehkäistä tulevaisuudessa, maa- ja metsätalousministeriö on 23.4.2026 muuttanut asetusta. Muutoksella tiukennetaan salmonellatartunnan leviämisen estämiseksi tehdyn päätöksen kumoamistoimia. Tarkoituksena on varmistaa entistä paremmin, että salmonellatartuntaa ei enää esiinny pitopaikassa.

Sikamäärän kehitys on ollut jonkin verran laskeva, mikä näkyy seuraavassa kuvassa 4 sekä implisiittisesti myös kuvissa 2 ja 3. Kuvan 4 ennuste näyttäisi, että sianlihan tuotanto olisi päätymässä pysyvästi jonkin verran pitkän ajan keskiarvoa alemmalle tasolle. Myös tämä laskeva kehityssuunta perustelee sitä, että rahastoon kerättävien maksujen suuruutta ei ole perusteita rahaston toiminnan alkuvaiheessa mitoittaa pelkästään aiempien vuosien korvaussummien perusteella, sillä muussa tapauksessa voi syntyä tilanne, jossa tämänhetkiset sikayrittäjät joutuvat rahoittamaan tulevaisuudessa tapahtuvaa sikayrittäjien toimintaa omaan toimintaansa liittyvää riskiä suhteellisesti suuremmalla osuudella.



**Kuva 4.** Sianlihan tuotantomääriä kuvaava historiatieto ja ennuste. Vienti on pysynyt keskimäärin tuontia suurempana. (Lähde: Luonnonvarakeskus, Tulli, Kantar Agri)

Korvausvastuiden kertymiseen liittyvä ajallinen epävarmuus merkitsee, että vaikka kerättävät maksut keskimäärin vastaisivat maksettavia korvauksia, on mahdollista, että rahasto ajautuu maksuvaikeuksiin pian sen toiminnan käynnistymisen jälkeen, mikäli rahastolle ei osoiteta alkupääomaa. Lisäksi on noin 50 prosentin todennäköisyys sille, että rahaston keräämät maksut eivät riitä korvausten maksamiseen tietyllä, esimerkiksi viiden vuoden tarkasteluajanjaksolla, ja samansuuruinen todennäköisyys sille, että korvaukset alittavat kerättävät maksut samalla ajanjaksolla. Luonnonvarakeskuksen laskelmien mukaan rahaston riittävän maksuvalmiuden varmistaminen pelkästään maksuista kertyvillä tuloilla, ilman lainanottovaltuuksia ja/tai alkupääomaa, merkitsisi sikayrittäjille lähes kaksinkertaisia maksuja nyt ehdotettuun verrattuna.

Jotta tilapäiset vajeet eivät olisi esteenä lakiin perustuvien korvausten maksamiselle, rahastolle ehdotetaan lainanottovaltuuksia. Lainanotosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin tuottajilta kerättävillä veroluonteisilla maksuilla. Lainanotto edellyttäisi kuitenkin aina valtioneuvoston lupaa.

Jaksossa 1.2 mainitussa työryhmäraportissa arvioitiin rahaston alkupääoman tarpeeksi aiempien vahinkomäärien (aiempi 5 vuoden keskiarvo) perusteella noin 10 miljoonaa euroa, jotta rahasto olisi jo heti sen toiminnan alkuvaiheessa täysimääräisesti maksukykyinen. Myös tässä esityksessä katsotaan, että 10 miljoonan euron alkupääoma olisi määrältään tarkoituksenmukainen turvaamaan rahaston toiminnan käynnistymisen. Alkupääomaan on varauduttu valtioneuvoston kehyspääätöksessä 2027–2030 (30.4.2026) osoittamalla 10,0 miljoonan euron määräraha momentille 30.20.63 (Siirto sika-alan salmonellavahinkorahastoon) vuodelle 2027. Määräraha sisällytettäisiin valtion vuoden 2027 talousarvioehdotukseen, ja se on tarkoitus siirtää rahastoon sen toiminnan käynnistyttyä vuonna 2028.

Järjestelmässä omavastuuosuuksien lisänä toimiva korvauskatto kannustaisi suunnittelemaan ja toteuttamaan salmonellasaneeraukset mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tämä edistäisi rahaston perustamiseen liittyviä taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tavoitteita ja olisi paitsi toimijoiden myös valtion kokonaisedun mukaista.

Rahastoon kannettavien salmonellavahinkovahinkomaksujen katsotaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti veroja. Maksujen suuruudesta ja kohdistumisesta säädettäisiin laissa täsmällisesti. Maksutason pysyvyyttä vahvistaisi se, että muutokset maksujen suuruuteen edellyttäisivät muutosta rahastoa koskevaan lakiin. Rahastoon kannettavien varojen kokonaismäärää ohjattaisiin rahaston pääomarajalla. Pääomaraaja mitoitettaisiin aiempien salmonellatapausten sekä vahinkojen määriä koskevien selvitysten, ennusteiden ja muiden tietojen perusteella siten, että rahasto pystyisi melko suurella todennäköisyydellä vastaamaan lyhyellä aikavälillä kertyvistä vastuista ilman lainanottoa, mutta rahastoon ei toisaalta kerryttäisi tarpeettomasti varoja. Pääomarajan ylärajan saavuttaminen tarkoittaisi salmonellavahinkomaksun kantamisen väliaikaista keskeytymistä.

Salmonellavahinkomaksun vuotuinen kertymä olisi staattisen arvion perusteella noin 4 miljoonaa euroa. Maksuissa ja maksujen kertymää koskevassa arvioissa on otettu huomioon sika-alalla tapahtuvat muutokset kuten sikojen määrän kehitys. Maksujen suuruuteen ja kertymään vaikuttavat myös jatkossa nämä seikat sekä se, millainen salmonellatilanne on pidemmällä aikavälillä.

#### *Tietojärjestelmien kehittämisen kustannukset*

Maksujen kantaminen edellyttäisi Ruokaviraston ylläpitämään ruokahallinnon tietovarantoon kuuluvien eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterin sekä eläinrekisterin (sikarekisteri) tietoja hyödyntävän teknisen laskutustietojen keräämiseen liittyvän toiminnallisuuden kehittämistä. Rekisterikokonaisuuden sisältämän järjestelmän laaja uudistus (ETU-projekti) on parhaillaan vireillä osana hanketta, jota rahoitetaan Ruokaviraston omarahoituksen ohella valtiovarainministeriön tuottavuusrahoituksella ja teknisen avun rahoituksella. Tarkoituksena on korvata vanha eläintietojärjestelmä ja toteuttaa uusi eläintunnistusjärjestelmä lammas-, vuohi- ja sikarekistereille. Uuden sikarekisterin kehitystyö on suunniteltu ajalle 2026–2027. Nykyinen sikarekisteri on teknologisen elinkaarensa lopussa, eikä siihen ole enää mahdollista tehdä salmonellarahaston perustamisen edellyttämiä muutoksia.

ETU-projektin toteutus on viivästynyt, ja sovelluskehityksen loppuunsaattaminen suunnitellussa aikataulussa edellyttää Ruokaviraston näkemyksen mukaan vuodelle 2027 yhteensä noin 743 000 euron lisäpanostuksen, sisältäen myös rahastoa varten tarvittavan laskutustietojen keräämiseen liittyvän toiminnallisuuden, jonka kustannusarvio on noin 30 000 euroa. Lisäpanostus toteutettaisiin Ruokaviraston valtiontalouden kehysten ja vuosittaisten talousarvioiden määrärahojen rajoissa. Valtion vuoden 2025 talousarviossa Ruokavirastolle osoitettiin 1,5 miljoonan euron lisärahoitus uusien EU- ja muiden tehtävien resursointiin. Lisäksi vuoden 2025 kolmannessa lisätalousarviossa on tehty 1,0 miljoonan euron siirto hallituksen päättämien uusien tehtävien toimeenpanon varmentamiseksi. Nämä siirrot on tehty maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan pääluokan sisäisinä siirtoina.

Pysyminen suunnitellussa aikataulussa merkitsisi, että ensimmäiset laskutustiedot saataisiin kerättyä uudesta sikarekisteristä laskutustietojen keräämiseen liittyvän toiminnallisuuden avulla keväällä 2028.

Laskuja arvioidaan olevan vuosittain vähintään 600 kappaletta. Ilman uutta toiminnallisuutta laskujen muodostamista varten tarvittavien rekisteritietojen yhdistely olisi työaikaa vaativaa.

Manuaaliseen työhön liittyy merkittävä virheiden mahdollisuus, ja myös virheiden selvittäminen vie työaikaa.

Lisäksi kertaluonteisina kustannuksina on arvioitu aiheutuvan rahaston hoitoon käytettävien maksajaviraston talousjärjestelmien muutostöistä noin 60 000 euron sekä korvauskäsittelyyn käytettävän Hyrrä-sovelluksen ja maksatusjärjestelmänä toimivan järjestelmän sovellusmuutoksista 104 000 euron ostopalvelukustannukset.

#### *Muut rahaston hallinnointiin liittyvät kustannukset*

Ruokavirastolle aiheutuisi lisätyötä rahastonhoitajalle kuuluvista tehtävistä. Vaikka rahasto olisi uusi, Ruokavirastossa hoidetaan vastaavia tehtäviä maatalouden kehittämisrahaston sekä maatalouden interventiorahaston osalta.

Ruokavirasto myös tekisi päätökset korvausten maksamisesta sikayrittäjille. Tässäkään ei olisi kyse kokonaan uudesta tehtävästä sikäli, että eläintautilain mukaan Ruokaviraston tehtäviin kuuluu päättää toimijoille eläintautien esiintymisen vuoksi maksettavista, laissa tarkoitetuista korvauksista ja että Ruokavirasto on väliaikaisen lainsäädännön mukaan maksanut sikayrittäjille korvauksia salmonellan vuoksi lopetetuista eläimistä.

Ehdotetun lain mukaan korvauksia maksettaisiin pääosin samoista vahinkolajeista kuin eläintautilain mukaan. Erona olisi kuitenkin se, että Ruokavirasto korvaisi toimijalle aiheutuneita saneerauskustannuksia toimijan hakemuksen perusteella, kun taas eläintautilain nojalla korvattavien tautien osalta viranomaisen vastaa itse saneeraustoimenpiteiden suorittamisesta tai hankinnasta. Ehdotetussa laissa lopetetuista eläimistä ja tuotannon keskeytyksestä maksettavien korvausten laskentaperiaatteet olisivat kaavamaisia, mikä merkitsisi, että näiden korvausten maksaminen olisi huomattavasti yksinkertaisempia kuin eläintautilakia sovellettaessa, jolloin viraston tulee arvioida yksittäistapauksissa esimerkiksi lopetettujen eläinten todellista käypää arvoa ja aiheutuneiden taloudellisten vahinkojen suuruutta.

Rahastosta korvattavia salmonellatapauksia olisi vuosittain suuruusluokkaa 0–10 kappaletta. Korvausten maksamiseen liittyvän asiantuntijatyön tarve vaihtelee siten suuresti riippuen kunakin hetkenä vallitsevasta tautitilanteesta sekä saneerattavana olevien pitopaikkojen koosta.

Ruokavirasto on arvioinut, että rahastonhoitoon, korvauskäsittelyyn ja tietojärjestelmien ylläpitoon liittyvät tehtävät merkitsevät virastolle vuodesta 2028 lähtien yhteensä noin 2,5 henkilötyövuoden pysyväisluonteista työpanosta. Lisäksi vuodesta 2028 alkaen näiden järjestelmien ylläpitokustannuksia arvioidaan kertyvän noin 50 000 euroa vuodessa.

Uusi sikarekisterin toiminnallisuus ei mahdollista laskutusprosessien toteuttamista kokonaisuudessaan, vaan niistä aiheutuu pysyväisluonteisia kustannuksia, joiden arvioidaan olevan noin 30 000 euroa vuodessa.

Lain mukaisista korvaus- ja maksupäätöksistä saatetaan tehdä oikaisuvaatimuksia ja valituksia, joiden käsittelystä tai joihin liittyvien lausuntojen antamisesta tuomioistuimille aiheutuu Ruokavirastolle työtä. Ehdotetun lain mukaiset lopetettuja eläimiä ja tuotannon keskeytystä koskevat korvaukset perustuisivat suurelta osin vakiokorvauksiin, eikä niiden maksamiseen liittyisi juurikaan harkinnanvaraa, minkä vuoksi sikayrittäjien arvioidaan tekevän näitä korvauksia koskevista päätöksistä oikaisuvaatimuksia ja valituksia huomattavasti harvemmin kuin eläintautilain nojalla tehdyistä päätöksistä. Toisaalta saneerauskustannusten korvausta

koskeva muutoksenhaku on mahdollinen tilanteessa, jossa ehdotetun lain mukaiset korvaamisen edellytykset ovat Ruokaviraston päätöksen mukaan jääneet täyttymättä.

Rahastosta maksettaisiin rahaston hallituksen ja sen käyttämien asiantuntijoiden palkkiot, mahdollisten lainojen hoitokulut ja lyhennykset sekä esimerkiksi pankeille maksettavat juoksevat kulut.

#### *Arvio hallintokustannusten vuosittaisesta jakautumisesta*

Edellä esitetyn salmonellavahinkomaksujen hallinnointiin liittyvän uuden sikarekisteriin kytkettyyn toiminnallisuuden sekä rahaston hallinnoinnin ja korvausten maksamisen aiheuttaman resurssitarpeen arvioidaan jakautuvan eri vuosille seuraavasti:

- vuodelle 2026 82 000 euron suuruiset ostopalvelun kustannukset ja noin 0,8 htv:n työpanos
- vuodelle 2027 112 000 euron suuruiset ostopalvelun kustannukset ja noin 1,5 htv:n työpanos
- vuodesta 2028 pysyväisluonteisesti noin 80 000 euron suuruiset ostopalvelun kustannukset ja n. 2,5 htv:n työpanos

Rahaston hallinnointiin liittyvät kustannukset rahoitettaisiin valtion talousarviosta Ruokaviraston toimintamenomomentilta (momentti 30.20.01, siirtomääräraha 2 v). julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa, huolehtien tarvittavin hallinnonalan sisäisin kohdennuksin siitä, että Ruokaviraston resurssit ovat muutoksista aiheutuvien lakisääteisten lisätehtävien edellyttämällä tasolla.

#### 4.2.2 Yritysvaikutukset

Salmonellavahinkomaksun maksamiseen velvoitettavia sikayrittäjiä on sikarekisterin tietojen perusteella reilut 600.

Luonnonvarakeskuksen laskelmien perusteella ehdotettu eläin kohtaisten maksujen taso, joka on määritelty sillä perusteella, että rahaston maksukertymä olisi 4 miljoonaa euroa vuodessa, merkitsisi nykyisille toimijoille keskimäärin 6 700 euron salmonellavahinkomaksua sikayrittäjää kohden. Pitopaikkojen koossa olevista eroista johtuen maksujen suuruus kuitenkin vaihtelisi huomattavasti.

Luonnonvarakeskus on laskenut, miten tarvittavan maksukertymän edellyttämä maksutaso vertautuu esimerkkitapauksissa liha- ja emakkosikalaita koskeviin talouden tunnuslukuihin. Esimerkissä käytettiin lihasikalaa, jossa on noin 2 450 lihasikaa ja jonkin verran porsaiksi luokiteltuja sikoja sekä emakkosikalaa, jossa on hieman yli 730 emakkopaikkaa sekä reilut 4600 porsasta.

Esimerkkitulo	Maksut (2,50 ja 5,00 €)	Maksu/liikevaihto	Maksu/käyttökate	Maksu/liiketulos
Lihaskala	8 630	0,6 %	4,8 %	11,9 %
Emakkosikala	23 145	1,5 %	12,8 %	31,8 %

**Kuva 4.** Ehdotetun maksutason suhde sikatalouden tunnuslukuihin esimerkkisikaloissa (Tietojen lähde: Luonnonvarakeskus)

Esimerkkituloille rahastosta maksettavat korvaukset salmonellatapauksissa olisivat Luonnonvarakeskuksen laskelmien mukaan 737 000 euroa lihasikalan osalta ja 1 481 000 euroa emakkosikalan osalta.

Ehdotetun maksun ja tämän päivän salmonellariskinhallinnan kustannusten erotus vaihtelee sen mukaan, minkä teurastamon kanssa tilalla on tuotantosopimus ja onko tila hankkinut ryhmävakuutusten oheen lisävakuutuksia joko omavastuuosuuden tai korvauskaton yli menevien kulujen kattamiseksi. Mutta koska maksut voivat hyvässä tautitilanteessa jäädä myös tauolle ja koska rahasto saattaisi myös sellaiset sikatilat vahinkoturvan piiriin, jotka jäävät nykyisin vakuutusturvan ulkopuolelle, pidetään rahastoa kokonaisuutena sikayrittäjille kestävimpänä ratkaisuna salmonellavahinkojen varalle. Osa tiloista ottanee rahaston turvan lisäksi myös lisävakuutuksen esimerkiksi katetuoton menetysten varalle.

Tällä hetkellä salmonellaa koskeva sikayrittäjien vakuutusturva on merkittävä ja tilakohtaisesti vaihteleva kustannus, ja vakuutusturvasta huolimatta sikayrittäjän omavastuuosuus salmonellatapauksissa voi muodostua kohtuuttoman suureksi. Rahastomaksu kohtuullistaa salmonellatorjunnan kustannuksia pitkällä aikavälillä sekä turvaa siankasvatuksen jatkuvuutta. Jos sika-ala onnistuu kollektiivisesti torjumaan salmonellan esiintyvyyden sikatiloilla minimiin, on mahdollista, että maksuihin tulisi myös taukovuosia. Rahastomaksujen lisäksi osa sikayrittäjistä ottanee lisävakuutuksen katetuoton menetysten varalle, sillä rahaston korvaustasot kattavat vain osan taloudellisesti tehokkaiden tilojen katetuotosta. Toisaalta osa sikatiloista ei tällä hetkellä ole vakuutusturvan piirissä lainkaan, jolloin rahasto mahdollistaa näille tiloille perusturvan salmonellan varalta ja siten turvaa myös näiden tilojen toiminnan jatkuvuutta.

Lakisääteisten vakuutusten maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa riippumatta siitä, että maksut ovat valtiosääntöoikeudellisesti veroluonteisia. Saman katsotaan koskevan ehdotettuja rahastoon kerättäviä maksuja.

Esityksen mukaan porsaasta perittävä eläinkohtainen maksu olisi kaksinkertainen lihasikakohtaiseen maksuun verrattuna. Tämän vastuusuhteen on rahastoa koskeneessa työryhmävalmistelussa katsottu vastaavan niitä kustannusriskejä, joita emakkosikaloissa ja toisaalta lihasikaloissa esiintyviin salmonellatapauksiin liittyy.

Valmisteluvaiheessa on tunnistettu se poikkeama, että mainittujen maksuperiaatteiden mukaan määräytyvät maksut eivät välikasvattamojen osalta vastaa kyseisiin pitopaikkoihin liittyviä kustannusriskejä. Välikasvattamosta vastuussa oleva sikayrittäjä joutuisi osallistumaan riskinhallinnan kustannuksiin arvioituja riskejä suuremmalla osuudella eli kantamaan osaltaan myös emakkosikaloiden riskinhallinnan kustannuksia.

Esitystä valmistellut työryhmä on kuitenkin katsonut ja samoin tässä esityksessä katsotaan, että ero on hyväksyttävissä, sillä välikasvattamot toimivat osana samaa tuotantoketjua, jossa kustannuksia voidaan osaltaan vyöryttää tuotantoketjun toiselle portaalle. Maksuihin liittyvä ero olisi omiaan korjaantumaan tuotantoketjussa sitä kautta, että välitysporsaiden hinnat jonkin verran nousisivat. Tämän muutoksen vaikutus arvioidaan vähäisemmäksi kuin se ylimääräinen hallinnollinen taakka, joka aiheutuisi siinä tapauksessa, että välikasvattamoita laskutettaisiin erilaisin perustein. Tämä olisi eläinrekisterin tietojen varaan luotavan automatisoitavan laskutusjärjestelmän toiminnan näkökulmasta haastavaa sen vuoksi, että eläinrekisterin eläintiedoista ei käy ilmi, ovatko porsaas emakkosikalassa vai välikasvattamossa.

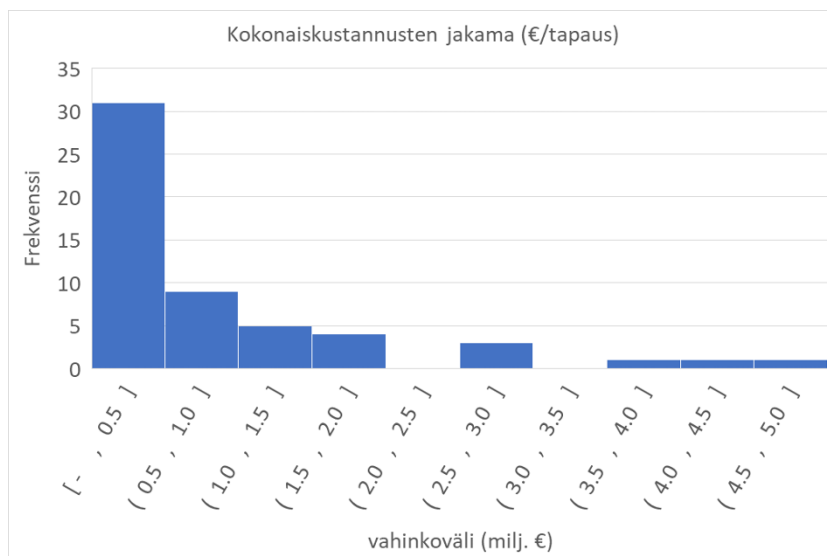
Esityksen keskeisimpiä tavoitteita on turvata sikayrittäjien mahdollisuus saada riittävä korvaus salmonellasaneeraukseen liittyvistä kustannuksista ja menetyksistä sekä tätä kautta kohtuullistaa sika-alan liiketoimintariskejä, erityisesti vahinkoturvan puuttumisesta tai vaillinaisuudesta aiheutuvaa konkurssiriskiä.

Sikayrittäjille maksettava korvaus lopetetuista tai teurastetuista sioista perustuisi kyseisen painoisen eläimen keskimääräiseen käypään arvoon. Tätä voidaan pitää sikayrittäjien kannalta oikeudenmukaisena, sillä tuotantoeläiminä pidettävien sikayksilöiden arvojen erot eivät ole lähtökohtaisesti merkityksellisiä, vaan painon perusteella määräytyvä arvo hyvin suuressa määrin vastaa todellista arvoa. Sikayrittäjien omavastuuosuus eläinten arvon korvauksesta olisi 10 prosenttia, mitä voidaan pitää kohtuullisena ottaen huomioon sikayrittäjän taloudellisen aseman turvaamisen tavoite.

Sikayrittäjille maksettava korvaus saneerauskustannuksista perustuisi todellisiin aiheutuneisiin kustannuksiin. Näin ollen myös tämä korvaus vastaisi hyvin salmonellasta aiheutuvia todellisia vahinkoja. Omavastuuosuus saneerauskustannusten korvauksesta olisi 10 prosenttia. Myös tätä voidaan pitää lain tavoitteet huomioon ottaen kohtuullisena ottaen huomioon sikayrittäjän taloudellisen aseman turvaamisen tavoite.

Katemenetyksen korvaus laskettaisiin kaavamaisin perustein, joten se olisi osittain riippumaton todellisesta tuotannon keskeytysajasta ja aiheutuneista taloudellisista vahingoista. Korvauksen suhde todellisiin menetyksiin riippuisi siten tapauksesta, mutta omavastuuosuus jäisi kaikissa tapauksissa huomattavasti muihin korvauslajeihin liittyvää omavastuuprosenttia suuremmaksi. Karkeasti arvioiden korvaus voisi vastata enintään puolta kyseisen vahinkolajin kustannuksista.

Seuraava diagrammi osoittaa historiatietoihin perustuvien laskelmien avulla, miten salmonellatapausten kustannukset jakautuvat eri suuruusluokkiin. Diagrammissa esitetyt kokonaiskustannukset eivät laskentaperusteissa olevista eroista johtuen ole yksi yhteen rahastosta korvattavien kustannusten kanssa, eikä tuo ero ole suoraan ehdotettujen omavastuuosuuksien suuruinen. Diagrammi kuvaa sitä, että noin kolmasosa tapauksista koskee enintään puolen miljoonan euron vahinkoja. Rahastosta kuitenkin korvattaisiin myös sikayrittäjille aiheutuvia jopa neljän–viiden miljoonan euron suuruisia vahinkoja.



**Kuva 5.** Rahastosta maksettavien yhtä salmonellatapausta kohden maksettavien korvausten jakautuminen eri suuruusluokkiin (Lähde: Luonnonvarakeskus)

Ehdotettu eläinpaikkakohtainen korvauskatto olisi sikayrittäjien kannalta oikeudenmukainen, sillä se kohtelisi eri kokoisia ja eri tuotantosuuntia edustavia pitopaikkoja keskenään yhdenvertaisella tavalla. Jos korvauskatto olisi euromääräinen, korvaukset leikkautuisivat huomattavasti suurimpien sikatilojen osalta, vaikka näistä vastuussa olevat sikayrittäjät kuitenkin maksaisivat riskiturvastaan suhteessa saman verran kuin pienemmistä pitopaikoista vastuussa olevat sikayrittäjät. Korvauskatto ei vaikuttaisi pääosaan korvattavista tapauksista, mutta olisi omiaan varmistamaan, ettei pitopaikan kokoon nähden suhteettoman korkeita saneeraus kustannuksia korvattaisi rahastosta täysimääräisinä.

Esitys vaikuttaisi vakuutusyhtiöihin siten, että se vähentäisi sika-alalle tarjottavien salmonellavakuutusten tarjontaa. Vaikka ryhmävakuutukset, jotka tarjoavat perusturvaa sikaloissa esiintyvän salmonellan varalta, poistuisivat markkinoilta, kysyntää olisi jatkossakin perusturvaa täydentäville vakuutustuotteille.

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ruokavirasto toimisi maksunkantoviranomaisena, hoitaisi sellaiset rahastolle kuuluvat hallintotehtävät, jotka eivät lain mukaan kuuluisi hallituksen tehtäviin, sekä päättäisi korvausten maksamisesta. Näistä tehtävistä aiheutuvia henkilöresurssitarpeita ja tietojärjestelmien muutostarpeita on käsitelty edellä jaksossa 4.2.1.

Salmonellarahaston tilintarkastuksen hoitaminen ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n mukaan viraston tehtäviin kuuluu valvoa ja tarkastaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoa. Tarkastusalueen määrittely kattaa myös talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten talouden. Esityksessä arvioidaan, että ehdotetun rahaston tilintarkastukseen liittyvät tehtävät eivät aiheuta virastolle lisämäärärahatarpeita, vaan tehtävät voidaan hoitaa nykyisillä resursseilla.

Esityksen ei arvioida lisäävän hallinto-oikeuksien työmäärää. Valitusten määrän arvioidaan jäävän hyvin vähäiseksi, kun otetaan huomioon, että maksujen ja korvausten laskentatapa olisi hyvin kaavamainen, että korvattavia salmonellatapauksia on vuosittain suuruusluokkaa 0–10 kappaletta ja että ensi vaiheen muutoksenhakutienä olisi Ruokavirastolle tehtävä oikaisuvaatimus. Esitys myös merkitsisi, että sioissa esiintyvä salmonella poistuisi kokonaan suoria valtion korvauksia koskevan päätöksenteon piiristä, mikä poistaisi näihin päätöksiin liittyvien valitusten mahdollisuuden.

#### 4.2.4 Maaseutuvaikutukset

Sianlihantuotanto on maaseutualueilla harjoitettavaa toimintaa. Esiitetty rahastojärjestely tukee suomalaisen kotieläintuotannon jatkuvuutta.

Esitys myös edistää sikayrittäjien mahdollisuutta lainan saantiin, mikä mahdollistaa investoinnit ja sika-alan kehittymisen. Näiden vaikutusten kautta esitys turvaa maaseudun elinvoimaa ja työpaikkojen säilymistä harvaan asutuilla alueilla.

#### 4.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys mahdollistaisi sikojen salmonellavalvontaohjelman jatkamisen, millä on myönteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen. Kotimaisesta sianlihasta ihmisille aiheutuvien salmonellatartuntojen määrä on nykytilanteessa hyvin vähäinen. Ruokaviraston tutkimuksessa on laskettu ihmisten salmonellatapausten aiheuttamia sairaanhoitokuluja ja sairaspöissaolokuluja erilaisilla oletuksilla salmonellan esiintyvyydestä ja salmonellabakteerien pitoisuudesta sianlihassa siinä tapauksessa, että salmonellavalvontaohjelmaa ei olisi.

Jos salmonellan esiintyvyys alkutuotannossa olisi EU-maiden keskitasoa, mutta salmonellan pitoisuudet sianlihassa olisivat matalammalla tasolla 0–0,61 pmy/g, sairaanhoitokulut ja sairaspöissaolokulut nousisivat vuosittain keskimäärin välille 140 000–175 000 euroa. Salmonelloosi voisi arvion mukaan aiheuttaa lisäksi vuosittain yhden kuoleman. Jos salmonellan esiintyvyys olisi EU-maiden keskitasoa, mutta salmonellabakteerien pitoisuus sianlihassa kasvaisi samalle tasolle kuin tuontilihassa (0–5,7 pmy/g), sairastumisista aiheutuvat kustannukset nousisivat noin 1,5 miljoonaan euroon vuosittain, ja kuolemia tulisi noin 2 vuosittain.

Ilman salmonellavalvontaohjelmaa Suomella ei olisi enää salmonellaerityistakuita, eikä Suomeen tuotavalta sianlihasta voisi enää edellyttää salmonellavapautta. Ruokavirasto on arvioinut, että ilman salmonellavalvontaohjelmaa Suomeen tuotava sianliha aiheuttaisi vuosittain noin 150 sairaustapausta.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Yleistä

Eläintautien riskienhallinnan keinoja ja niiden käyttökelpoisuutta on arvioitu sika-alaa laajemmin muun muassa maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen, nykyisin Luonnonvarakeskus, julkaisemassa tutkimusraportissa Eläintautivahinkojen rahoitusvaihtoehdot: käytännöt, kannustimet ja kustannukset; Heikkilä Jaakko, Niemi Jarkko K; MTT:n selvityksiä 168, 2008 ([Linkki selvitykseen](#)). Asiaa on käsitelty myös vuonna 2014 valmistuneessa maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän työn tuloksena

valmistuneessa raportissa Riskienhallintatyöryhmän ehdotus satovahinkojen sekä kasvintuhoojien ja eläintautien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmistä Suomessa 2014– 2020 (MMM019:02/2011).

Ulkomaisia selvityksiä on julkaistu useita, näistä mainittakoon Euroopan komission tilaama Final Report, Part II: Pre-feasibility study on options for harmonised cost-sharing schemes for epidemic livestock diseases, 2006, ([Linkki selvitykseen](#)) sekä Study on risk management in EU agriculture; Case study 3: consequential losses due to sanitary risks in the livestock sector from insurance to mutual funds ([Linkki selvitykseen](#)).

Selvitysten perusteella on vaikea osoittaa yleisesti ottaen toimivinta ja kustannustehokkainta eläintauteja koskevaa riskienhallintavaihtoehtoa, sillä vaihtoehtojen käyttökelpoisuus riippuu niiden toteuttamistavasta ja kyseessä olevista riskeistä. Lisäksi salmonella on eläintautina siinä mielessä erityisasemassa, että sitä ei torjuta muissa EU:n jäsenvaltioissa samalla tavalla kuin Suomessa ja Ruotsissa.

Rahastojärjestelyjen vaikutukset verrattuna vakuutusjärjestelyihin riippuvat muun muassa siitä, kuinka suuri osa varoista kerätään rahastoon etukäteen ja kuinka suuri osa vasta vahinkojen jo tapahduttua. Tutkimuksissa on saatu sellaisia tuloksia, että kokonaisvahinkojen jäädessä pieniksi tuottajien kannalta tarkasteltuna edullisin olisi rahastomalli, jossa maksut kerätään jälkikäteen, toiseksi edullisin vakuutus ja kolmanneksi edullisin rahasto, jossa rahoja kerätään sekä ennakolta että jälkikäteen. Kallein olisi ratkaisu, jossa rahaston varat kerätään etukäteen. Tämä on sikäli ymmärrettävä tulos, että jälkikäteisen rahoituksen tapauksessa tulot pysyvät mahdollisimman pitkään tilalla, eikä tuottaja joudu maksamaan korvausta kaupalliselle vakuutusyhtiölle tai rahoittamaan suurta reserviä silloin, kun taudinpurkausta ei tapahdukaan koko tarkastelujaksolla. Sen sijaan järjestelmien enimmäiskustannukset eli kustannukset pahimmassa skenaariossa ovat melko lähellä toisiaan. Eläintautivahinkojen rahoitukseen mahdollisesti osallistuvan valtion kannalta tuottajien suorittamien maksujen ajoituksella ei ole varsinaisesti merkitystä, vaan valtion on yleensä kannattavinta priorisoida sellaista järjestelmää, jossa tuottajia kannustetaan tautivahinkojen ennaltaehkäisyyn.

#### 5.1.2 Ns. nollavaihtoehto

Jos sika-alan salmonellariskiä ei pyritä saamaan hallintaan luomalla tehokas riskienhallintaratkaisu, mutta salmonellavalvontaohjelman toteuttamista jatketaan, riski toimialalla tapahtuviin konkurssisiin kasvaa. Tämä oletettavasti vähentää myös niiden yrittäjien motivaatiota tulla alalle tai pysyä alalla, jotka eivät itse kärsi salmonellatappioita. Vakuutusyhtiön halukkuus säilyttää nykyiset harvat ja tiukasti rajatut vakuutustuotteensa markkinoilla on epävarmaa varsinkin pidemmällä tähtäimellä, sillä teurastamoryitysten valmius maksaa sikayrittäjien puolesta otetuista ryhmävakuutuksista ei välttämättä ole riittävä. Luotonantajien halukkuus myöntää rahoitusta sika-alan investointeihin oletettavasti edelleen laskee, jos alan yritysten konkurssiriskiä ei pystytä rajaamaan uuden riskienhallintajärjestelyn kautta. Kehitys on omiaan johtamaan sianlihan omavaraisuusasteen vähenemiseen ja vientitulojen menetykseen. Konkurssilla on merkittäviä negatiivisia taloudellisia ja henkisiä vaikutuksia maaseudulla asuviin yrittäjiin ja heidän perheisiinsä sekä maaseudun paikallisyhteisöihin.

Sika-alan näkökulmasta tilanne on aiempaan verrattuna heikentynyt merkittävästi viime aikoina, kun vakuutusturva on heikentynyt samalla kun vakuutusten verotuki on poistunut ryhmävakuutuksilta. Lisäksi valtion korvaukset salmonellan vuoksi lopetetuista sioista ovat vain väliaikaisia. Jos vakuutukset poistuisivat kokonaan markkinoilta, sikatilat joutuisivat salmonellatartunnan yhteydessä yhä suurempiin ongelmiin.

### 5.1.3 Suorat valtion varoista maksettavat korvaukset tuottajille

Salmonellasta sikatuotannolle aiheutuvan taloudellisen uhkan lievittämiseksi olisi mahdollista muuttaa eläintautilain mukaiseen korvausjärjestelmään määräaikaisilla asetuksilla säädetty vuosia 2022–2026 koskeva tilapäinen poikkeus pysyväksi, mikä merkitsisi, että valtion varoista maksettaisiin suoria korvauksia eläntätaudin vuoksi lopetettujen sikojen arvon korvaamiseksi.

Tämä muutos ei kuitenkaan yksinään poistaisi nykytilaan liittyviä olennaisia ongelmia kuten sitä, että vakuutusten omavastuuosuus on useiden sikayrittäjien toiminnan näkökulmasta aivan liian suuri ja että vakuutuksiin liittyvät muutkin rajaukset ovat toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi liian tiukkoja. Lopetettujen eläinten arvo on yleensä noin kolmasosa salmonellan sikatilalle aiheuttamien kustannusten ja menetysten kokonaisuudesta, eikä nykyinen vakuutusurva edes yhdessä tämän väliaikaisen valtion korvauksen kanssa kaikissa tapauksissa muodosta sellaista riittävää vahinkoturvaa, joka mahdollistaisi toiminnan jatkuvuuden. On myös epävarmaa, olisivatko valtion korvaukset salmonellatartunnan vuoksi lopetetuista eläimistä riittäviä varmistamaan, että nykyisenkaltainen vakuutuslupa muiden salmonellan aiheuttamien kustannusten osalta säilyisi.

Olisi myös mahdollista laajentaa eläintautilain korvausjärjestelmä koskemaan salmonellasta johtuvia hävittämistä- ja desinfektio- ja kustannuksia sekä muita taloudellisia menetyksiä. Useiden eläintautien kuten lintuinfluenssan, afrikkalaisen sikaruton, BSE-taudin ja klassisen scrapien torjuntakustannukset rahoitetaan pääosin valtiontuella. Valtiontukiperustana olisi tässä vaihtoehdossa maatalouden ryhmäpoikkeusasetus, jonka sisältämät tukikelpoisuutta rajaavat ehdot ovat hyvin pitkälti edellä jaksossa 2.3 kuvattuja valtiontuen suuntaviivojen mukaisia periaatteita vastaavat.

Nykyisessä vaikeassa julkisen talouden tilanteessa eläintautilain korvausjärjestelmän laajentamista ei kuitenkaan pidetä tarkoituksenmukaisena, vaan perusteltuna pidetään ratkaisua, jossa sika-ala itse kantaa pääasiallisen vastuun salmonellaan liittyvän riskiturvansa rahoittamisesta. Valtion suorat korvaukset eivät myöskään kannustaisi toimialan omatoimiseen riskienhallintaan samassa määrin kuin rahastoratkaisu. On myös mahdollista, että valtion talousarvion määrärahoista riippuvaiset korvaukset jäävät tilakohtaisesti ennakoitua pienemmiksi sellaisina vuosina, joina tautitapauksia esiintyy paljon, mikä voi heikentää salmonellariskeihin liittyvää varautumista ja olla ongelmallista tartunnan saaneiden sikalayrittäjien yhdenvertaisen kohtelun ja taloudellisen aseman kannalta. Lisäksi valtion suoriin korvauksiin perustuva ratkaisu merkitsisi olennaista poikkeamaa niihin eläintautilain periaatteisiin, jotka määrittävät taudin luokittelun ja erityyppisten taudintorjunta- ja korvaussäännösten keskinäisen kytkennän.

Eläintautilain mukaisen korvausjärjestelmän laajentamiseen perustuvassa ratkaisussa hallinnolliset kustannukset ja esimerkiksi korvauspäätöksiä koskevien valitusten käsittelyyn liittyvä työ ja kustannukset olisivat suuremmat kuin ehdotetussa ratkaisussa, sillä korvaushakemuksia käsiteltäessä tulisi selvittää ja arvioida vahingot todellisten aiheutuneiden kustannusten perusteella, kun taas ehdotetussa ratkaisussa korvausten suuruus määritettäisiin pitkälti kaavamaisilla laskennallisilla perusteilla.

### 5.1.4 Vakuutusmaksujen tukeminen

EU:n valtiontukisäännöt mahdollistavat sen, että eläintautien varalta otetuista vakuutuksista maksettavia vakuutusmaksuja tuetaan vakuutusurvan pysyvyyden ja riittävän kattavuuden varmistamiseksi ja kohtuuttoman suurten vakuutusmaksujen välttämiseksi. Maatalouden

ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan tuen enimmäisintensiteetti on 70 prosenttia vakuutusmaksujen kustannuksista.

Vakuutus pohjaisessa järjestelmässä saavutetaan samantyyppiset edut kuin ehdotetussa rahastoon perustuvassa mallissa, jossa elinkeinolta kerätään maksuja, eli malli kannustaa elinkeinoa omaehtoiseen riskienhallintatoimiin. Vakuutus pohjaisessa järjestelmässä vakuutuksia voidaan myös kehittää kysyntää vastaaviksi valtion korvausjärjestelmää joustavammin. Vakuutusten etuna nähdään rahastovaihtoehtoon verrattuna se, että niiden hallinnoinnista vastaa vakuutusyhtiö ammattimaisena riskienhallintatuotteita tarjoavana toimijana. Lisäksi vakuutusmaksut on mahdollista määritellä pitopaikkaan liittyvän riskin perusteella, mikä kannustaa sikayrittäjiä kehittämään pitopaikan bioturva.

Vakuutusmaksutukea ei ole kuitenkaan mahdollista kohdistaa nykyisiin salmonellaryhmävakuutuksiin tai muihinkaan ryhmävakuutuksiin, sillä kuten edellä on todettu, niiden ottajina pidetään teurastamo-yrityksiä eikä maatalouden alkutuottajia kuten valtioneuvoston edellyttäisivät. Tämä on vakuutusmaksutuen käytettävyyttä arvioitaessa merkittävä ongelma, sillä ryhmävakuutukset ovat huomattavasti toimivampi tapa järjestää sikalalle kattava riskiturva verrattuna siihen, että vakuutusyhtiöt voivat valikoida asiakkaansa tilakohtaisesti, jolloin osa sikayrittäjistä jää ilman vakuutusturva.

Toinen merkittävä ongelma on, että vakuutusmaksutuki ei olisi vakuutusyhtiöiden näkökulmasta houkutteleva eikä siten turvaisi sitä, että vakuutusturva olisi jatkossa saatavissa ryhmäetuvakuutusten muodossa. Luonnonvarakeskus on jaksossa 2.1.5 käsitellyssä selvityksessä vuodelta 2023 maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta selvittänyt salmonellavakuutusmaksujen tukemisen mahdollisuutta ja sen merkitystä sekä salmonellavakuutusten tukemista sekä vakuutusentaruojien halukkuutta jatkaa ryhmäetuvakuutuksia. Selvityksen mukaan vakuutusyhtiöt eivät ole kiinnostuneita tarjoamaan tuettuja ryhmäetuvakuutuksia, vaikka valtion tuki kattaisi 70 prosenttia vakuutuksen verollisesta hinnasta. Myös tätä esitystä valmistelleen ensimmäisen työryhmän vakuutusyhtiöille järjestämien kuulemisten perusteella on päädytty siihen johtopäätökseen, ettei tuki auttaisi luomaan ryhmäetuvakuutusten markkinoita.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta ryhmäetuvakuutuksiin liittyvä hallinnollinen taakka on huomattavasti suurempi kuin ryhmävakuutuksissa. Vakuutusentaruojan on tunnettava ja tunnistettava vakuutuksenottajat, mistä aiheutuu kustannuksia. Kunkin vakuutuksenottajan valtioneuvoston tukikelpoisuus tulee tutkia yksilöllisesti ja siitä tulee raportoida viranomaiselle. Ryhmäetuvakuutusten tukeminen merkittäväällä osuudella olisi valtion näkökulmasta järkevää vain, jos lailla säädettäisiin vähimmäisedellytyksiä tuettujen vakuutusten tarjoaman riskiturvan ehdoille, mikä kuitenkin rajoittaisi vakuutusyhtiöiden toimintavapautta ja mahdollisuuksia muokata vakuutus tuotteitaan esimerkiksi korvausvastuiden muutosten mukaisesti.

Uudistusta valmistelleen työryhmän järjestämien kuulemisten perusteella keskeisimpänä syynä vakuutusyhtiöiden haluttomuudelle tarjota ryhmäetuvakuutuksia on haitallinen valikoituminen, mikä merkitsee, että vakuutusten hinta nousee korkeaksi, koska vakuutuksen ottavat todennäköisimmin ne, jotka arvioivat vahinkojen riskin suureksi. Korkea hinta taas vähentää alhaisempien riskien vakuuttamista, mikä nostaa vakuutusten hintaa entisestään. Käytännössä vakuutusyhtiöt pyrkivät hinnoittelemaan tuotteensa riskin mukaan, mutta eläintautien osalta se on niille usein vaikeaa. Vakuutusyhtiöiden kannalta on myös ongelmallista, että vakuutuksenottajat voivat koska tahansa irtisanoa vakuutus sopimuksen ja lopettaa vakuutusmaksujen maksamisen, kun taas vakuutusyhtiö ei pääse eroon jo sattuneisiin vahinkotapauksiin liittyvästä kustannusvastuusta.

Yksi vaihtoehto olisi pyrkiä valtiontuen avulla tilanteeseen, jossa sikayrittäjien riskiturva perustuisi ryhmävakuutusten ja niitä täydentävien tilakohtaisten vakuutusten sijasta pelkästään tai pääosin tilakohtaisesti neuvoteltuihin vakuutuksiin, joihin kytkettäisiin nykyistä, muihin kuin ryhmävakuutuksiin sovellettavaa vakuutusmaksuverovapautta olennaisesti suurempi valtiontuki. Vaihtoehto aiempaa paremmin kannustaisi sikayrittäjiä bioturvan kehittämiseen ja ylläpitämiseen, sillä vakuutustoiminnan lähtökohtana on hinnoitella vahinkoturva riskin perusteella. Ongelmana on kuitenkin se, että sikalat ovat eri ikäisiä ja rakenteidensa osalta erilaisia, minkä lisäksi riskeihin vaikuttavat myös sellaiset seikat, kuten sikalan lähiympäristössä harjoitettava toiminta, joihin sikayrittäjä ei itse voi vaikuttaa.

Vakuutusten tukemisen yhtenä keskeisenä yhteiskunnallisena motiivina on tyypillisesti vaikuttaa vapaaehtoisten riskienhallintakeinojen ja -välineiden markkinoiden kasvuun ja vakiinnuttamiseen ja sitä kautta pitkällä aikavälillä julkisen vallan tukielementtien tarpeen vähenemiseen ja poistumiseen. Tämä edellyttää paitsi vakuutusalan omaa kiinnostusta tuettujen riskinhallintavälineiden kehittämiseen myös mm. sitä, että vakuutus tuotteisiin osoitettu tuki kanavoituu lopullisille tuensaajille tarkoituksenmukaisella ja riittävän tasapuolisella tavalla. Esityksen keskeisenä tavoitteena on turvata sika-alan toiminnan jatkuvuutta, eikä tämä tavoite toteudu, jos vakuutusyhtiöt voivat valita asiakkaansa ja jättää muut ilman riskiturvaa.

Lisäksi vaihtoehdossa vaikeutena on varmistaa, että hyöty valtiontuesta kanavoituu sikayrittäjille kattavamman riskiturvan ja/tai alempien hintojen muodossa ja eikä jää vakuutusyhtiöille.

Haasteellista on myös tarpeeksi täsmällisesti säätää tukikelpoisia vakuutuksia koskevista vaatimuksista, esimerkiksi vakuutusehtojen kohtuullisuutta turvaavista seikoista. Vaatimuksista tulisi säätää tarkkarajaisesti, mutta kuitenkin siten, että vakuutusten tarjonta ei tarpeettomasti rajoitu liian tiukkoja ehtoja asettamalla.

Käsitellyssä vaihtoehdossa vakuutus pohjaisen riskienhallinnan tehokkuus ja kattavuus pidemmällä aikavälillä jäisivät siis epävarmoiksi.

#### 5.1.5 Valtion toimiminen jälleenvakuuttajana tai sitä vastaavassa roolissa

Koska eläintautien ja muiden tartuntatautien vakuuttamisessa keskeisenä maailmanlaajuisena ongelmana ovat jälleenvakuutusten saantiin liittyvät vaikeudet ja jälleenvakuutusten korkea hinta, on selvitetty myös ratkaisuja, joissa valtiolla olisi jälleenvakuuttajan kaltainen rooli.

Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, jäljempänä *Solvenssi II -direktiivi*, mahdollistaa erityistilanteissa valtion toiminnan jälleenvakuuttajana tai muun siihen rinnastuvan toiminnan kuten valtiontakuun antamisen. Direktiivin 11 artiklan mukaan direktiiviä ei nimittäin sovelleta jäsenvaltion hallituksen harjoittamaan tai täysimääräisesti takaamaan jälleenvakuutustoimintaan, kun kyseinen hallitus toimii tärkeään yleiseen etuun liittyvistä syistä viimeisenä mahdollisena jälleenvakuutuksenantajana, myös sellaisesta markkinatilanteesta johtuvissa olosuhteissa, joissa on mahdotonta saada riittävää kaupallista jälleenvakuutussuojaa.

Valtiontakuu tarkoittaa valtion oikeudellista sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot ja menetykset. Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtiontakuita voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksella. Valtiontakuita koskeva yleislaki on valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annettu laki (449/1988). Covid-19- rokotteiden kohdalla on säädetty valtiontakuusta rokotehaittoja koskeviin vakuutuksiin.

Valtiontuen suuntaviivojen mukaan eläintautitorjuntaa koskeviin jälleenvakuutusratkaisuihin tarkoitettua valtiontuen hyväksyttävyyttä arvioidaan tapauskohtaisesti.

Jaksossa 2.1.5 mainitussa Luonnonvarakeskuksen selvityksessä vuodelta 2023 tarkasteltiin jälleenvakuutukseen vaikutuksiltaan rinnastuvaa vaihtoehtoa ns. *excess of loss* -ratkaisussa, jossa valtio ottaa korvausvastuun siltä osin, kuin yksittäinen vahinko ylittää tietyn rajan. Lisäksi tarkasteltiin ns. *stop loss* -malliin perustuvaa skenaariota, jonka mukaan valtio ottaa korvausvastuun siltä osin kuin korvausten yhteenlaskettu määrä ylittää tietyn rajan.

Selvityksen perusteella jälleenvakuutuksia vaikutuksiltaan vastaava ratkaisu olisi vakuutusten houkuttelevuuden ja toimivuuden näkökulmasta parempi kuin vakuutusmaksujen tukemiseen perustuva ratkaisu. Vaikka tietyllä tarkastelujaksolla tarvittava valtiontuki jäisi jälleenvakuutukseen rinnastuvassa vaihtoehdossa keskimäärin merkittävästi alhaisemmaksi kuin vakuutusmaksujen tukemiseen perustuvassa mallissa, vaihtoehto pureutuu vakuutusmaksutukea tehokkaammin siihen haasteeseen, joka aiheutuu suurten sikatilojen salmonellatartuntojen aiheuttamista kustannuksista siirtäen näihin liittyvää riskiä vakuutusentarjoajilta valtiolle. Vaikka suuret korvausvastuut johtuvat tartunnoista suurissa sikaloissa, suuriin vahinkoihin painottuva tuki kuitenkin hyödyttää myös pienempiä tiloja, koska se vähentää kustannusta, joka aiheutuu yksityisiltä vakuutusmarkkinoilta otettavasta jälleenvakuutuksesta, ja sitä kautta turvaa kohtuuhintaisten vakuutusten tarjontaa.

Myös jälleenvakuutukseen rinnastuvien valtiontukiratkaisujen haasteena on sen osoittaminen, että valitussa ratkaisussa maatalouteen kohdistuva valtiontuki ei valu vakuutusyhtiölle, vaan että hyöty menee kokonaisuudessaan lopulliselle tuensaajalle eli viljelijälle. Nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa valtion vastattavaksi ei myöskään katsota perustelluksi ottaa uusia sitovia sekä määrältään vaihtelevia ja huonosti ennakoitavia korvausvastuita.

#### 5.1.6 Elinkeinon keskinäisen rahaston perustaminen ja tukeminen

Keskinäiset rahastot ovat tietyllä alalla toimivien yritysten ja/tai näiden muodostamien yhteisöjen yhdessä perustamia ja hallinnoimia järjestelyjä, minkä vuoksi niihin liittyy ehdotettuun valtion rahastoon ja myös muihin vaihtoehtoihin verrattuna monia etuja: Järjestelystä päättävät ne, jotka vahinkoturvaa tarvitsevat. Rahaston turva voidaan rakentaa lisäturvaksi nykyisten ryhmävakuutusten päälle, jolloin rahastojärjestely on mahdollista rajata koskemaan vain suurimpia riskejä ja vahinkoja. Keskinäiseen rahastoon kerättäviin maksuihin on myös mahdollista rakentaa tautisuojauksen tasoon perustuva porrastus, vaikka tautisuojauksen tason määrittely ja valvominen vaativatkin resursseja. Jos järjestelyyn suunnataan valtiontukea, valtion roolina on ainoastaan huolehtia tuen maksamisesta rahastolle sitä varten laadittavan lainsäädännön mukaisesti.

EU:ssa käytettävässä terminologiassa keskinäisen rahaston käsite ja rahaston oikeudellinen luonne eivät ole kaikilta osin selviä. Riskin- ja kriisinhallinnasta maatalouden alalla annetussa komission tiedonannossa (KOM/2005/0074 lopullinen) todetaan, että keskinäiset rahastot ovat tapa jakaa riski sellaisten tuottajaryhmien kesken, jotka haluavat itse vastata riskinhallinnasta. Jäsenet voivat käyttää rahastojen pääomaa, jos on kyse vakavista tulonmenetyksistä, jotka määritellään etukäteen vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Tiedonannon mukaan yksityisestä aloitteesta perustetut maatalouden keskinäiset rahastot ovat olleet lähinnä alakohtaisia, jolloin tuottajilla on vertailukelpoiset riskit.

Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan eläintautikustannuksiin liittyvien vakuutusmaksujen maksamiseen ja keskinäisiin rahastoihin maksettaviin rahoitusosuuksiin tarkoitettu tuki on sisämarkkinoille soveltuvaa, jos se täyttää asetuksen 28 artiklassa ja

asetuksen I luvussa vahvistetut edellytykset. Tuen enimmäisintensiteetti on 70 prosenttia vakuutusmaksujen tai keskinäiseen rahastoon maksettavan rahoitusosuuden kustannuksista.

Keskinäisen rahaston perustamisen yhteydessä tulee sopimusperusteisilla järjestelyillä määritellä omistussuhteet ja määräysvallan jakautuminen, vahinkorahaston turvan piiriin pääsemisen ja kuulumisen ehdot, eläintenpitäjien maksuvelvollisuus ja muut velvoitteet sekä eläintenpitäjiltä rahastoon kerättyjen varojen käyttöä koskevat periaatteet. Haastavaa on määritellä ja täsmentää edellytykset, jotka koskevat esimerkiksi ylimääräisten maksujen keräämistä taikka maksettujen varojen palautusta järjestelyn purkautuessa tai yksittäisten eläintenpitäjien erotessa järjestelystä. Rahaston perustaminen ja hallinnointi helpottuisivat, jos elintarvikkeiden jalostusportaan yritykset eli suuret teurastamo-yritykset, jotka ovat ottaneet ryhmävakuutukset sopimustuottajiensa puolesta, voisivat olla rahastojärjestelyn omistajina ja keskeisimpinä toimijoina. Keskinäisen rahaston luonne ja valtioneuvoston säännöt lähtevät kuitenkin siitä, että rahastojärjestelyssä ainakin enemmistö määräysvallasta on sikayrittäjillä itsellään.

Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan tuettavan keskinäisen rahaston tulee olla toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä, minkä lisäksi jäsenvaltioiden on vahvistettava keskinäisten rahastojen perustamista ja hallintoa koskevat säännöt erityisesti siltä osin kuin ne liittyvät korvausten myöntämiseen sekä näiden sääntöjen hallinnointiin ja niiden noudattamisen seurantaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahastojärjestelyissä määrätään seuraamuksista, jos kyseessä on tuensaajan laiminlyönti.

Keskinäisten rahastojen perustamisessa yhtenä merkittävimmistä haasteista on rahastojen suhde vakuutusyhtiöihin ja niitä koskevaan lainsäädäntöön. Asiaa koskevissa selvityksissä ja raporteissa on tuotu esiin, että keskinäisillä rahastoilla on monia samoja piirteitä kuin keskinäisillä vakuutusyrityksillä, joissa vakuutusturvaa saavat ovat omistajia tai ainakin osaomistajia sekä osallistuvat järjestelmän hallinnointiin. Tärkeimpänä erona keskinäisen rahaston ja keskinäisen vakuutusyrityksen välillä mainitaan, että keskinäisessä rahastossa järjestelyyn osallistuvan oikeus korvaukseen perustuu osapuolten väliseen yksityiseen sopimukseen, kun taas vakuutusyrityksen maksuvelvollisuutta määrittelee sitä koskeva lainsäädäntö. Erona on myös se, että vakuutusmaksut määritellään vakuutusmatemaattisesti, kun taas rahastojärjestelyssä maksuvelvollisuus on usein kiinteä eikä riipu riskistä. Lisäksi erona on, että vakuutuksiin liittyvät yleensä sopimukset jälleenvakuuttajien kanssa, kun taas keskinäisissä rahastoissa maksukyvyyn riittävyys varmistetaan rahaston turvaa saavien suorittamalla täydentävillä maksuilla. (Risk Management Tools for EU Agriculture, with a special focus on insurance (EY, 2001).

Keskinäisen rahaston toiminnan, johon sisältyy keskeisenä elementtinä riskiturva järjestelyyn liittyneille ja siihen rahasto-osuuksia maksaville toimijoille, voidaan tulkita sisältävän vakuutustoiminnan piirteitä. Tämä hankaloittaa suuresti keskinäisen rahaston käyttämistä sika-alan salmonellavalvonnassa, sillä vakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö on erittäin mittava, ja sen soveltamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka ja esimerkiksi pääomavaatimukset ovat pienimuotoisia rahastoja ajatellen liiallisia.

Vakuutusyhtiölain (521/2008) mukaan vakuutustoimintaa saa harjoittaa ainoastaan vakuutusyhtiö, jolla on siihen toimilupa. Lailla toimeenpannaan Solvenssi II -direktiiviä, joka asettaa vakuutustoimintaa harjoittavalle yksilöityjä vaatimuksia muun muassa pääoman ja vakavaraisuuden sekä toiminnan hallinnoinnin osalta. Kansallisella lainsäädännöllä vaatimukset on ulotettu koskemaan myös ns. pieniä vakuutusyhtiöitä, joiden vuotuinen vakuutusmaksutulo jää alle 5,4 miljoonan euron, vaikka EU-lainsäädäntö mahdollistaisi niiden jättämisen vaatimusten ulkopuolelle. Vakuutusten tarjoamista koskee vakuutusten tarjoamisesta

annettu laki (234/2018), jossa säädetään vakuutusten tarjoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/97 (uudelleenlaadittu) täytäntöönpanosta.

Laissa tai direktiivissä ei ole vakuutustoiminnan määritelmää. Tämä merkitsee, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa valvontaviranomainen eli Finanssivalvonta linjaa asian suorittamassaan valvonnassa ja että viime kädessä tulkinnat ratkaistaan tuomioistuimissa. Valvonta- ja oikeuskäytännössä vakuutustoiminnan olennaisena ominaispiirteenä on pidetty muun ohella sitä, että vakuutuksenantaja on vakuutuksenottajan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella ja ennakolta maksettua vakuutusmaksua vastaan sitoutunut suorittamaan vakuutetulle sovitun suoritteiden vakuutustapahtuman sattuessa tai hankkinut tällaisen turvan asiakkaalleen toiselta vakuutuksenantajalta, joka on sitoutunut vastaamaan vakuutetusta riskistä.

Elinkeinojen keskinäiset rahastojärjestelyt voivat niiden luonteesta riippuen olla relevantteja myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Kilpailevat elinkeinonharjoittajat eivät saa perustaa yhteistyöyrityksiä tai toteuttaa muita yhteistyöjärjestelyjä kilpailulain (948/2011) 5–7 §:n vastaisesti. Mainitun 5 §:n perusteella lähtökohtaisesti kiellettyä on keskustella kilpailijoiden välillä esimerkiksi hyödykkeiden toimittajista ja myyntiehtoista tai suhtautumisesta tiettyyn tavarantoimittajaryhmään. Kiellosta on kuitenkin poikkeuksia, esimerkiksi menettelyt, jotka osaltaan edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden saatavasta hyödystä. Hyväksyttävyyden edellytyksenä on lisäksi, että järjestelyt eivät aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi eivätkä anna elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

Viime vaalikaudella valmisteltiin viranomaisten ja sika-alan edustajien yhteistyönä rahaston hyväksymistä ja rahastosta maksettavien korvausten tukemista koskevaa lainsäädäntöä, minkä lisäksi sika-alan edustajat valmistelivat rahaston perustamista ja sen sääntöjä. Tässä työssä niitä avusti yhteisöjuridiikan asiantuntija- ja konsulttiyritys. Tarkoituksena oli perustaa rahasto ja hakea sille viranomaishyväksyntää viipymättä sen jälkeen, kun rahaston tukemista koskeva lainsäädäntö olisi ollut voimassa. Rahastosta olisi korvattu vahinkoja vain siltä osin kuin ne ylittävät puoli miljoonaa euroa, mikä olisi merkinnyt, että rahaston turva ja siihen mahdollisesti liittyvä valtiontuki olisi hyödyttänyt ja siten koskenut vain suurempia sikayrityksiä, silloisen arvion mukaan noin 130–150 yritystä. Ratkaisulla tähdättiin siihen, että vakuutusyhtiöiden olisi kannattavaa jatkaa salmonellavakuutusten tarjoamista ja mahdollista saada kohtuuhintaisia jälleenvakuutuksia, kun suurimmat riskit olisivat rajautuneet niiden vastuiden ulkopuolelle.

Mainitun keskinäisen eläintautirahaston valmistelussa lähdettiin siitä, että suunnitellun riskinhallintaratkaisun pienimuotoisuus huomioon ottaen toiminta vakuutusyhtiönä ei ollut mahdollista. Tästä olisi aiheutunut myös ristiriita suhteessa valtiontukisääntöihin sekä päällekkäisyys suhteessa vakuutusten verotukseen. Näistä syistä tavoiteltiin vakuutuslainsäädäntöön lisättävää nimenomaista poikkeussäännöstä, jonka valmistelu osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi. Koska mainitut haasteet eivät ole poistuneet, keskinäisen eläintautirahaston varaan ei katsota voitavan perustaa toimivaa riskinhallintaratkaisua.

#### 5.1.7 Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen sikojen osalta

Salmonellasta sikaelinkeinolle aiheutuvat kustannukset vähenisivät merkittävästi, jos Suomi luopuisi sikojen osalta nykyisentasoisesta salmonellavalvontaohjelmasta ja sitä kautta sianlihaa koskevista salmonellaerityistakuista, jotka ovat Euroopan unionin jäsenmaista ainoastaan Suomessa ja Ruotsilla. Tällöin ei olisi tarvetta erityiselle riskinhallintaratkaisulle, sillä muutos olisi omiaan poistamaan kalliiden salmonellasaneerausten tarpeen sekä ongelmat, jotka liittyvät

riskiturvan puutteesta johtuvaan sikayritysten suureen konkurssiriskiin ja siitä aiheutuvaan luottokelpoisuuden heikentymiseen.

Salmonellavapauden hyödyt ovat enimmäkseen kansanterveydellisiä, minkä vuoksi myös vaihtoehtoon liittyvät suurimmat riskit kohdistuvat ihmisten terveyteen ja ihmisten sairastumisesta aiheutuviin kustannuksiin. Jaksossa 2.1.4 mainitun Ruokaviraston selvityksen mukaan sianlihasta voisi aiheutua keskimäärin noin 190–250 sairaustapausta ja 1–2 kuolemaa vuosittain, jos salmonellaeritystakuut poistuisivat ja kotimaista alkuperää olevien tartuntojen esiintyvyys vastaisi EU:ssa keskitasoa. Sikojen salmonellavalvontaohjelman lakkauttaminen merkitsisi myös lisääntyviä sairaanhoitokustannuksia ja sairauspoissaoloista johtuvia kustannuksia.

Vaihtoehdossa, jossa valvontaohjelma lopetettaisiin kokonaan, kustannukset olisivat Ruokaviraston tutkimuksen mukaan keskipitkällä aikavälillä 2,4 miljoonaa euroa ja pitkällä aikavälillä 8,5 miljoonaa euroa vuodessa. Luvuissa eivät ole mukana kuolemasta aiheutuvat laskennalliset kustannukset. Toinen vaihtoehto nykytilanteelle olisi serologiaan perustuva valvontaohjelma, jossa lihaan liittyvää salmonellariskiä hallittaisiin ottamalla teurassioista verinäytteitä joko teurastamossa tai pitopaikassa, mutta salmonellasaneeraukset sikojen pitopaikoissa eivät enää olisi samalla tavalla pakollisia kuin nykyisin. Tämän tyyppinen ohjelma on ollut käytössä Tanskassa. Tämän vaihtoehdon kustannukset olisivat Ruokaviraston tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 3,2 miljoonaa euroa vuodessa, mutta luvussa ei ole huomioitu uuden valvontajärjestelmän pystyttämisestä aiheutuvia kustannuksia, salmonellaposiitivisissa pitopaikoissa ja elintarvikeketjun myöhemmissä vaiheissa tehtävistä toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia eikä kuolemasta aiheutuvia laskennallisia kustannuksia.

Salmonellavalvontaohjelman lakkauttamista merkitsevä vaihtoehto voisi Ruokaviraston selvityksen mukaan ajan kuluessa muodostua kokonaisuudessaan kalliimmaksi kuin salmonellavalvontaohjelman jatkaminen tai muuttaminen serologiaan perustuvaksi, sillä ihmisten sairaanhoitokulut kasvaisivat rajusti nykyisestä ja myös kuolemista aiheutuisi menetyksiä.

Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen merkitsisi, että Suomi joutuisi luopumaan salmonellaeritystakuista. Näiden vuoksi suomalaisissa vähittäiskaupoissa on vain rajoitetusti tarjolla tuoretta, ulkomaista sianlihaa. Erityistakuiden poistuminen merkitsisi, että sianlihaa saisi tuoda muista EU-maista aiempaa vapaammin, mikä asettaisi suomalaisen sianlihan uudenlaiseen kilpailutilanteeseen ulkomaisen lihan kanssa. Tällä voisi olla kielteistä vaikutusta Suomen huoltovarmuuden kannalta. Suomessa myös jouduttaisiin testaamaan Ruotsiin ja Norjaan vietävät sianlihaerät salmonellan varalta, mistä aiheutuisi elinkeinolle noin miljoonan euron vuosittaiset kustannukset.

Salmonellavalvontaohjelma ja suomalaisten sikojen salmonellavapaus ovat todennäköisesti edistäneet suomalaisen sianlihan vientiä. Salmonellavalvontaohjelman lakkauttaminen voisi merkitä muutoksia viennin kohdemaiden halukkuudessa ostaa suomalaista sianlihaa ja siitä valmistettuja tuotteita, mikä aiheuttaisi suomalaisille yrityksille vientitulojen menetyksiä.

#### 5.1.8 Ehdotetun valtion rahaston liittäminen osaksi yhteisen maatalouspolitiikan tukivälineitä

Riskienhallintavälineitä on mahdollista rahoittaa osana maaseudun kehittämissä politiikkaa koskevia toimenpiteitä. Asiasta säädetään jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä

asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2115 (suunnitelma-asetus) 76 artiklassa.

Jäsenvaltiot voivat sisällyttää yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaansa tarkemmin määrittelemiään riskienhallintaan liittyviä tukitoimia, jotka täyttävät asetuksessa säädetyt yleiset tukitoimia koskevat tavoitteet. Tuettavien riskinhallintavälineiden on autettava aktiiviviljelijöitä hallitsemaan maataloustoimintaansa liittyviä, heistä itsestään riippumattomia tuotanto- ja tuloriskejä. Artiklan mukaan tukea voidaan myöntää erityyppisille riskinhallintavälineille, mukaan lukien tulojenvakauttamisvälineet, ja erityisesti vakuutusmaksuja koskeviin ja keskinäisiin rahastoihin maksettaviin rahoitusosuuksiin, mukaan lukien rahastojen perustamisen hallintokulut. Artikla on muotoilultaan väljempi kuin aiempaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskautta koskenut sääntely, mikä on lisännyt jäsenvaltioiden harkintavaltaa strategiasuunnitelmaan sisällytettäviä riskinhallintavälineitä koskien.

Suomen strategiasuunnitelmaan ei sisälly riskinhallintavälineitä koskevaa tukea. Uusien toimenpiteiden lisääminen käynnissä olevan rahoituskauden mukaiseen strategiasuunnitelmaan olisi erittäin haastavaa.

Vuoden 2025 alkupuolella valmistuneessa Suomen CAP-suunnitelman riskienhallintavälineitä koskevassa selvityksessä todetaan, että eläintauteihin liittyvien riskien todennäköisyys kasvaa tulevaisuudessa ja että nykyisessä CAP-suunnitelmassa eläintautien riskiä ei ole riittävästi tunnistettu. Eläintautiriskien todennäköisyys lisääntyy kotieläintiloilla, ja riskien realisoidumisen vaikutukset tarjontaketjuun ovat aiempaa suurempia. Eläintaudit ovat sekä toimintaympäristöstä tulevia riskejä että markkina- ja tuloriskejä. Suosituksena esitetään, että eläintautiriskien hallinnan välineitä harkitaan. (Kujala, P., ym.; Arviointi Suomen CAP-suunnitelman käytössä olevien maatalouden riskienhallintavälineiden toimivuudesta; EU:n yhteinen maatalouspolitiikka Suomessa–Arviointeja ja selvityksiä 2025:2, [Linkki selvitykseen](#))

Vuonna 2028 alkavan seuraavan maatalouden rahoituskauden ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelu on käynnissä. Sekä Euroopan Unionin että kansallisen tason valmistelutyössä seuraavallakin kaudella maatalojen riskien hallinta kuuluu maatalouspolitiikan keskisiin painopisteisiin. Tässä työssä eräänä keskeisenä tavoitteena on lisätä joustavuutta eli parantaa elintarvikeketjun kykyä sopeutua yllättäviin haasteisiin.

Ehdotettu valtion rahastoon perustuva riskinhallintaratkaisu olisi mahdollista pyrkiä liittämään myöhemmässä vaiheessa kuten seuraavaa rahoituskautta koskevan lainsäädännön soveltamisen alkaessa tai myöhemmin yhteisen maatalouspolitiikan tukivälineisiin, jos tätä pidettäisiin tarkoituksenmukaisena. Liittäminen merkitsisi, että järjestelmään voitaisiin osoittaa yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen puitteissa valtiontukea, jonka avulla rahastoon kerättävät maksut voitaisiin määritellä omakustannusperiaatteen mukaisesti määräytyviä maksuja alhaisemmiksi. Kaikki mahdolliset tulevat rahoitusratkaisut edellyttävät kuitenkin erillisiä kansallisia linjauksia ja komission hyväksyntää.

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

### *Ruotsi*

Ruotsissa on samankaltainen salmonellavalvontaohjelma sianlihantuotannolle kuin Suomessa. Sikojen salmonellatapausten yhteydessä Jordbruksverket maksaa korvauksia sikayrittäjille tartunnan hävittämiseksi lopetettujen eläinten käyvästä arvosta, pitopaikkojen saneerauksesta sekä eläintilojen tyhjiälläan pidosta johtuvista tuotannonmenetyksistä. Korvaus on 60–

70 prosenttia menetyksistä, jos sikala kuuluu vapaaehtoiseen terveysturvontaojelmiaan, ja muussa tapauksessa 50 prosenttia menetyksistä. Sikalat, joihin hankitaan vuodessa yli 150 nuorta siitossikaa tai yli 1500 porsasta yli viidestä pitopaikasta, tai jotka tuottavat porsaita emakkopoolissa, johon kuuluu yli 5 satelliittipitopaikkaa, saavat korvauksen vain, jos ne kuuluvat vapaaehtoiseen terveysturvontaojelmiaan.

Valtion maksamia korvauksia voidaan täydentää vakuutuksilla.

Jordbruksverket maksoi vuonna 2021 yli 50 miljoonaa kruunua korvauksia sikojen salmonellatartuntojen hävittämistä. Muina vuosina korvaukset ovat jääneet alle 20 miljoonan kruunun.

### *Ranska*

Ranskassa ei ole sika-alan kansallista salmonellavalvontaojelmää eikä siihen liittyviä korvaustarpeita, mutta maassa korvataan eräistä muista eläintaudeista aiheutuvia vahinkoja sekä kasvintuhoojista ja ympäristöriskeistä aiheutuvia vahinkoja keskinäisestä rahastosta (Le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental FMSE). Vaikka järjestelmä muodostaa organisatorisesti kokonaisuuden, siinä eri tuotantosektoreilta kerätyt varat pidetään toisistaan erillään.

Sikayrittäjille voidaan korvata rahastosta esimerkiksi suu- ja sorkkataudista, Aujeszkyntaudista taikka klassisen tai afrikkalaisen sikaruton aiheutuvia vahinkoja. Rahastoon kerätään sikatuottajilta sentti teurastettua tai luovutettua lihasikaa kohti.

Ranskan keskinäistä rahastoa tuettiin aiemmin osana yhteisen maatalouspolitiikan nk. toisen pilarin toimenpiteitä, jos vahingot ylittivät 30 prosenttia tuotannosta. Jos vahingot jäivät alle tämän rajan, korvauksia tuettiin kansallisista varoista. Kesäkuussa 2025 Ranska päätti irrottaa rahaston yhteisen maatalouspolitiikan tukivälineistä. Ranskassa tuki on maksettu osuutena rahastosta maksetuista korvauksista.

### *Alankomaat*

Myöskään Alankomaissa ei ole sika-alan kansallista salmonellavalvontaojelmää, joka johtaisi korvaustarpeeseen, mutta siellä on muihin tarkoituksiin käytettävä valtion eläintautirahasto.

Ensimmäinen rahasto perustettiin vuonna 2000 sen jälkeen, kun valtio oli vuonna 1997 maksanut yhteensä 1,3 miljardia euroa korvauksia sikayrittäjille klassisen sikaruton hävittämistä. Rahaston perustamisen tarkoituksena oli saada toimiala kantamaan päävastuun eläintautikustannusten rahoittamisesta.

Rahastoon kerätään veroluonteisia maksuja ammattimaisilta nautojen, sikojen, siipikarjan sekä lampaiden ja vuohien tuottajilta. Rahastosta korvataan 100 prosenttia taudin torjunnasta aiheutuvista kustannuksista ja 50 prosenttia tautien seurantaan ja eläintautivalmiuteen liittyvistä kustannuksista. Muista seurantaan ja valmiuteen liittyvistä kustannuksista vastaa valtio. Harrastuseläinten pitäjät on jätetty rahastojärjestelyn ulkopuolelle.

Rahastoon kerättävä maksu on noin 0,28 euroa myytyä lihasikaa kohden ja noin 0,14 euroa myytyä porsasta kohden.

Rahasto maksaa korvauksia lopetettujen eläinten arvosta, jos eläimet on lopetettu viranomaisten määräyksestä viranomaisten nimeämien eläintautien kuten suu- ja sorkkataudin tai sikaruton

hävittämiseksi. Lisäksi rahastosta maksetaan tyhjennettyjen pitopaikkojen alkupuhdistus. Alankomaissa ei ole esiintynyt sikaruttoa tai suu- ja sorkkatautia yli 20 vuoteen.

Jos rahastosta maksettavat korvaukset ylittävät rahaston varat, valtio rahoittaa rahastoa lainanotolla. Lainalla rahoitetut kustannukset peritään toimijoilta seuraavina vuosina korottamalla rahastomaksuja. Jos rahastosta maksetut korvaukset ylittävät yleisen korvauskaton, joka sikatautien osalta on 85 miljoonaa euroa, korvausten maksaminen siirtyy valtiolle.

#### *Muut valtiot*

Belgiassa on samantapainen valtion eläintautirahasto kuin Alankomailla. Myös Saksan osavaltioilla on eläintautirahastoja, joihin kerätään veroluonteisia maksuja. Saksan valtio tai osavaltio voi poikkeuksellisissa eläintautitilanteissa tukea eläintautirahastoja maksujen liiallisen nousun hillitsemiseksi.

Myös Tanskassa on eläintautirahasto, johon kerätään eläintuottajilta veroluonteisia maksuja. Rahastosta rahoitetaan esimerkiksi eläintautiseurannan kustannuksia. Rahastosta ei makseta korvauksia tautitapausten yhteydessä, vaan ne maksetaan valtion varoista.

Belgiassa, Tanskassa tai Saksassa ei ole sika-alan kansallista salmonellavalvontaohjelmaa eikä siten myöskään siihen liittyviä kustannuksia, joita olisi tarpeen korvata rahastosta.

## **6 Lausuntopalautte**

Lausunnonantajat ovat lähtökohtaisesti suhtautuneet myönteisesti sika-alan salmonellavahinkorahaston perustamiseen. Tällaisia tahoja ovat sosiaali- ja terveysministeriö, Luonnonvarakeskus, Eläinten terveys ETT, Suomen Teurastamoyrittäjät, Suomen Eläinlääkäriliitto ja Suomen Siipikarjaliitto sekä yhteisessä lausunnossaan Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Svenska Lantbruksproducenternas centralförbund SLC, Suomen Sikayrittäjät, Elintarviketeollisuusliitto, HKFoods Finland Oy, Atria Suomi Oy ja Snellmanin Lihanjalostus Oy. Finanssiala ry on lausunut, ettei sillä ole esitykseen huomautettavaa, ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa. Yhdessäkään lausunnossa ei ole vastustettu rahaston perustamista.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että perustuslain mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen on oltava valtion pysyvän tehtävän hoitamiseen liittyvä välttämätön syy ja pitäneet tärkeänä, että tätä syytä koskevia hallituksen esityksen perusteluja täydennetään. Esityksen jatkovalmistelussa perusteluja on mainittua syytä koskien täydennetty.

Valtiovarainministeriö on todennut, että tilanteessa uudet hallinnolliset kustannukset kuten rahaston hallinnointiin liittyvät menot tulee pyrkiä minimoimaan mahdollisimman suurelta osin muun muassa toimintojen synergioita hyödyntäen. Valtiovarainministeriö on lisäksi lausunut, että esityksestä ei kattavasti ilmene, miksi tarvittaisiin sekä lainanottovaltuutta että rahaston alkupääomaa tai miten mahdollisten valtion talousarviosta rahastoon siirrettyjen varojen ja niiden palautuksen osalta on tarkoitus toimia, erityisesti tilanteessa, jossa maksuvelvollisilta kerätyin maksuun saavutetaan laissa edellytetty rahastopääoma ja talousarviosiirtoin toteutettu rahaston pääomitus on perusteltua palauttaa.

Valtiovarainministeriön lausunnon johdosta esityksen perusteluja on täydennetty. Lisäksi on tarkennettu sikayrittäjän maksuvelvollisuuden alkamista koskevaa sääntelyä ja

salmonellavahinkomaksun ensimmäisen maksuerän ajankohtaa. Sääntelyä on myös täydennetty lisäämällä säännökset salmonellavahinkomaksua koskevasta viranomaisaloitteisesta oikaisusta.

MTK, SLC, Suomen Sikayrittäjät, Elintarviketeollisuusliitto, HKFoods Finland Oy, Atria Suomi Oy ja Snellmanin Lihanjalostus Oy ovat lausuneet, että oikeus saada korvauksia salmonellavahinkorahastosta tulisi rajata pois niiltä tiloilta, jotka eivät ole maksaneet veroluonteista vahinkomaksua asianmukaisesti. Tälle muutokselle ei kuitenkaan katsota olevan perusteita, sillä rahaston toiminnassa on kyse kattavan riskiturvan luomisesta koko sika-alalle sekä veroluonteisista maksuista, jotka eivät ole suoraan vastikkeita saaduista palveluista ja joihin liittyy lisäksi suora ulosottokelpoisuus. Mainittujen tahojen lausunnon mukaan esityksen perusteluissa olisi syytä selkeyttää tilanteita, joissa sikayrittäjän olisi pitänyt tietää, että eläin sairastaa salmonellaa. Mainitut tahot sekä Eläinten terveys ETT ry ovat ehdottaneet hallituksen esityksen perustelujen täydentämistä myös selventämällä, että saneeraussuunnitelmaa voidaan tarvittaessa muuttaa perustellusta syystä sekä kuvaamalla tarkemmin hallitusvastuun merkitystä. ETT on lisäksi ehdottanut täsmennyksiä saneerausosaamista koskevien tietojen osalta.

Mainittujen lausuntojen johdosta säännös, joka koskee tautia tahallaan tai huolimattomuudesta levittäneen velvollisuutta korvata rahastolle aiheutuneet kustannukset, on rajattu koskemaan tahallisuutta ja *törkeää* huolimattomuutta. Lisäksi on täydennetty korvauksen epäämiseen, saneeraussuunnitelman tekoon ja sen muuttamiseen liittyviä perusteluja ja selkeytetty maksujen suoraa ulosottokelpoisuutta.

Oikeusministeriö on ehdottanut tiedonsaantioikeuksiin liittyvien säännösten täsmentämistä eräiltä osin, verkkopalvelua koskevan säännöksen sekä julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja digitaalisia palveluja koskevien säännösten yhteensopivuuden tarkistamista sekä esitysluonnoksen täydentämistä eräillä tiedolla sen suhteesta ruokahallinnon tietovarannosta annettuun lakiin ja EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Esitystä on jatkovalmisteluvaiheessa näiltä osin muokattu.

Ruokavirasto on lausunut, että korvauskäsittelyn ja rahaston hallinnoinnin vaatimaan työmäärään kohdistuu epävarmuuksia, jotka liittyvät tapausten määrän vaihteluväliin ja siihen, että saneerauskustannusten korvaaminen voi olla työlästä, kun otetaan huomioon korvaamisen edellytysten arviointi ja se, että korvauksia maksetaan useassa erässä. Joissakin tilanteissa on mahdollista, että korvauskäsittelyn osalta arvioitu henkilötyövuosimäärä voi ylittyä jo kohtuullisen alhaisella vuosittaisella tapausmäärällä. Lausunnon mukaan salmonellarahaston hallinnoimiseen ja korvauskäsittelyn toimeenpanoon tulee osoittaa Ruokavirastolle riittävät lisäresurssit rahaston toiminnan ja korvausten maksamisen turvaamiseksi. Sikarekisterin osalta Ruokavirasto katsoi, että jos eläinrekisterin uudistamiseen liittyvälle ETU-projektille ei ole tarvittavaa rahoitusta, ei salmonellavahinkomaksujen kantamisen edellyttämää rekisteritiedon keruuta pystytäkään toteuttamaan vuoden 2028 alkuun mennessä.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **1 luku. Yleiset säännökset**

**1 §. Soveltamisala ja tarkoitus.** Ehdotettavassa laissa säädettäisiin uudesta perustettavasta valtion talousarvion ulkopuolisesta rahastosta.

Salmonellaan liittyvän riskinhallinnan edistämiseksi maatalouden alkutuotannossa sikayrittäjiltä kerättäisiin salmonellarahastoon maksuja ja sikayrittäjille korvattaisiin rahastosta taudista aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin lisäksi rahaston toiminnasta ja varoista.

**2 §. Määritelmät.** Pykälässä säädettäisiin laissa käytettävistä määritelmistä, jotka olisivat olennaisia rahaston maksuvelvollisuuden ja riskiturvan piiriin kuuluvien toimijoiden tarkemman määrittelyn kannalta. Lisäksi niitä tarvittaisiin maksun suuruuden laskennassa.

Pykälän 1 kohdan mukaan *sialla* tarkoitettaisiin kaikkia *Sus scrofa* -lajiin kuuluvia eläimiä. Tämä määritelmä kattaisi kesysikojen (*Sus scrofa domestica*) lisäksi myös villisiat. Vaikka rahastoa ei ole tarkoitus käyttää villisikojen tarhaamiseen liittyvien salmonellariskien hallitsemiseen, villisikoja ei ehdoteta rajattavaksi määritelmän ulkopuolelle tietojärjestelmien toiminnallisuuksiin liittyvistä syistä. Eläinrekisterissä, jota käytettäisiin maksujen ja korvausten määrittämisessä, kesysikoja ja villisikoja ei nimittäin ole erotettu toisistaan. Jäljempänä ehdotettu pitopaikan määritelmä ja eräät muut ehdotetun lain säännökset kuitenkin vaikuttaisivat siihen, että villisikatarhat tosiasiallisesti rajautuisivat ehdotetun riskinhallintajärjestelyn ulkopuolelle. Sama koskisi pitopaikkoja, joissa pidetään mini- ja mikrosikoja.

Pykälän 2 kohdan mukaan *sikayrittäjällä* tarkoitettaisiin maatalouden alkutuotannossa sikojen pitoa harjoittavaa toimijaa. Toimijalla tarkoitettaisiin eläinterveyssäännösten 4 artiklan 24 kohdan määritelmän mukaista toimijaa. Tämä tarkoittaa mitä tahansa oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jolla on vastuullaan eläimiä tai eläimistä saatuja tuotteita, myös rajoitetun ajan. Määritelmä olisi sama kuin eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa laissa, mikä on tarkoituksenmukaista, sillä salmonellavahinkomaksujen kerääminen ja osin myös korvausten maksaminen perustuisi mainitussa laissa tarkoitettujen rekisterien tietoihin.

Toimija-käsitettä ei siten käytettäisi laissa sellaisenaan, vaan rajatumman käsitteen sisällä. Määritelmät merkitsisivät, että sikayrittäjiä olisivat sikojen pitäjät niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Vaikka yrittäjän käsite viittaa taloudellisesti kannattavaan tulokseen tähtäävään yritystoimintaan, määritelmä kattaa myös toimijat, joiden toiminta katsotaan harrastusluonteiseksi. Jäljempänä ehdotettu pitopaikan määritelmä ja eräät muut ehdotetun lain säännökset kuitenkin vaikuttaisivat siihen, että harrastusluonteinen toiminta lähtökohtaisesti rajautuisi ehdotetun riskinhallintajärjestelyn ulkopuolelle. Riskinhallintajärjestely on tarkoitettu turvaamaan nimenomaan alkutuottajien asemaa, ja rajaamalla sikayrittäjän käsite alkutuotantoon varmistettaisiin, ettei ehdotettuja korvauksia makseta elintarvikkeiden jalostusportaan toimintaan.

Pykälän 3 kohdan mukaan *salmonellalla* tarkoitettaisiin eläintautilain 4 §:n nojalla valvottaviksi eläintaudeiksi luokiteltuja sioissa esiintyviä salmonellatartuntoja. Luokituksesta säädetään muista torjuttavista, valvottavista ja muista ilmoitettavista eläintaudeista, eläintautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (325/2021). Asetuksen 4 §:n mukaan kaikki sioissa esiintyvät salmonellatartunnat ovat valvottavia eläintauteja.

Pykälän 4 kohdan mukaan *eläinrekisterillä* tarkoitettaisiin eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 30 §:ssä tarkoitettua eläimistä pidettävää rekisteriä.

Pykälän 5 kohdan mukaan *eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterillä* tarkoitettaisiin mainitun lain 30 §:ssä tarkoitettua eläintenpitäjistä ja pitopaikoista pidettävää rekisteriä.

Pykälän 6 kohdan mukaan *pitopaikalla* tarkoitettaisiin eläinterveyssäännösten 4 artiklan 27 kohdassa tarkoitettua pitopaikkaa. Pitopaikan määritelmä olisi laissa keskeinen, sillä se määrittäisi sen, missä eläintenpitöyksiköissä pidettävistä sioista salmonellavahinkomaksua

kerättäisiin. Lisäksi määritelmä vaikuttaisi siihen, missä eläintenpitoyksiköissä sattuneista vahingoista sikayrittäjä saisi rahastosta korvauksen.

Viitatus eläinterveys säännösten mukaan pitopaikalla tarkoitetaan mitä tahansa tilaa, rakennetta, tai ulkotiloissa tapahtuvan tuotannon ollessa kyseessä ympäristöä tai paikkaa, jossa pidetään eläimiä tai sukusoluja ja alkioita joko tilapäisesti tai vakituisesti, lukuun ottamatta lemmikkieläimiä pitäviä kotitalouksia sekä eläinlääkäreiden vastaanottoja ja klinikoita.

Ehdotetun lain määritelmässä olisi kuitenkin rajausta, joka jättäisi pitopaikan käsitteen ulkopuolelle sellaiset pitopaikat, joissa ei edeltävää kalenterivuotta koskevien eläinrekisterin tietojen mukaan ole ollut vähintään 100 sikaa jonkin kuukauden ensimmäisenä päivänä. Määrässä otettaisiin huomioon kaikki pitopaikan siat, ei pelkästään lihasikoja ja porsaita, joiden perusteella maksun suuruus määräytyy.

Tämän rajauksen ja jäljempänä ehdotettujen maksuja ja korvauksia koskevien säännösten muotoilujen myötä rahaston riskiturvan ja maksuvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi harrastusluonteiseksi katsottava pienimuotoinen toiminta. Tällaiseen toimintaan liittyvät taudin leviämiskäsitteet eroavat lähtökohtaisesti muiden pitopaikkojen riskeistä, eikä katsota perustelluksi, että ammattimaiset toimijat kantavat tällaisen toiminnan riskejä. Lisäksi harrastusluonteiseen toimintaan liittyvän yksittäisen salmonellasaneeraukseen aiheuttavat kustannukset ja menetykset eivät useinkaan yllä niin korkealle, että erityinen riskinhallintajärjestely olisi niiden osalta välttämätön. Rajausta jättäisi ehdotetun järjestelyn ulkopuolelle esimerkiksi kotieläinpihoja, joissa pidetään useita eläinlajeja.

Riskinhallintajärjestelyn ulkopuolelle jäisivät ehdotetun pitopaikan määritelmän mukaan myös villisikojen pitopaikat riippumatta pitopaikan eläinmäärästä ja siitä, onko toiminta luonteeltaan kaupallista vai ei. Villisikojen tarhaukseen liittyvät riskit eroavat kaupallisen kesysikojen tuotannon riskeistä, eikä ole tarkoituksenmukaista yhdistää näitä pitopaikkoja samaan riskinhallintajärjestelyyn. Käytännössä villisikatarhat myös alittavat edellä esitetyn 100 sian rajan eli eivät myöskään kokonsa perusteella kuulu ehdotettujen säännösten piiriin.

Ehdotetun määritelmän myötä riskinhallintajärjestelyn ulkopuolelle jäisivät myös mini- ja mikrosikojen pitopaikat. Tällaisia sikoja ei teurasteta elintarvikkeiksi, eikä niiden pitopaikoissa ole tarpeen toteuttaa sellaisia perusteellisia saneerauksia, jotka edellyttäisivät eläinten lopettamista. Tällaisia pitopaikkoja koskevalle erityiselle riskinhallintajärjestelylle ei siten ole sitä tarvetta, joka on tunnistettu elintarvikeketjun osana toimivien pitopaikkojen osalta.

Ehdotettu määritelmä sisältäisi paitsi edellä mainitut sikojen tyyppiin ja lukumäärään liittyvät rajaukset, myös yhdessä korvaussäännöksiin ehdotetun rajauksen kanssa jättäisi rahastojärjestelyn ulkopuolelle kaikki sperman keräysasemat. Tällaisten pitopaikkojen toiminta on hyvin erityislaatuista tavanomaiseen sikojen pitoon verrattuna, ja toimintaan liittyvä riskiturva on myös mahdollista järjestää ilman rahastojärjestelyä muulla tavoin. Sperman keräysasemien rajaaminen pitopaikan määritelmän ulkopuolelle olisi mahdollista ilman maksujen laskutukseen liittyviä ongelmia, sillä eläinrekisterissä karjut rekisteröidään erillään lihasioista ja porsaista, joista ehdotettu salmonellavahinkomaksu kertyisi.

Laissa säädettävä riskinhallintajärjestely ei käytännössä koskisi teurastamoja, vaikka eläinterveys säännösten pitopaikkamääritelmä kattaa myös ne. Sikayrittäjän määritelmän kautta rahasto koskee ainoastaan maatalouden alkutuotantoa, eikä teurastamotoimintaa, edes tilateurastamojen toimintaa, pidetä tällaisena. Myöskään EU:n valtioneuvoston päätökset eivät mahdollista sitä, että valtion rahastosta tai muutoin valtion varoista maksetaan korvauksia elintarvikkeiden jalostusportaalle toimintaan.

**3 §. Salmonellarahaston hallinto.** Talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston ei katsota olevan erillinen oikeushenkilö, vaan erilliseksi varallisuudeksi eriytetty osa valtionhallintoa. Omistajavaltaa rahastossa käyttävät eduskunta ja valtioneuvosto. Rahastoihin sovelletaan valtiota koskevaa lainsäädäntöä, ja valtio vastaa viime kädessä rahaston toiminnasta.

Pykälän 1 momentin mukaan salmonellarahasto olisi maa- ja metsätalousministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Momentissa säädettäisiin myös, että ministeriöllä olisi oikeus saada rahastolta tarvitsemansa tiedot ja selvitykset. Tämä olisi tarpeen, jotta ministeriöllä olisi oikea kuva rahaston tilanteesta ja toiminnasta. Ministeriö voisi yleistoimivaltansa nojalla antaa määräyksiä rahaston hallinnon järjestämisestä ja talouden hoidosta.

Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö hyväksyisi salmonellarahaston tulostavoitteet rahaston hallituksen esityksestä.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevan valtiovarainministeriön suosituksen mukaan kaikille rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille on asetettava selkeät, mitattavissa olevat rahaston toimintaa ohjaavat tulostavoitteet ja ohjaavan ministeriön on solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa. (Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. 15.3.2019. VM/2174/00.00.01/2018, jäljempänä *rahastoja koskeva valtiovarainministeriön suositus*, [Linkki suositukseen](#)).

Pykälän 3 momentin mukaan ylintä päätösvaltaa salmonellarahastossa käyttäisi rahaston hallitus. Hallituksesta ja rahaston hallinnosta säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain 4 luvussa.

**4 §. Salmonellarahaston varat ja niiden käyttötarkoitukset.** Pykälän 1 momentin mukaan salmonellarahaston varat muodostuisivat salmonellavahinkomaksuista, jotka tuloutetaan salmonellarahastoon. Lisäksi rahaston varoja olisivat edellisiltä tilikausilta kertyneet ylijäämät sekä rahastosta maksettujen korvausten palautukset niihin liittyvine korkoineen ja muine erineen. Salmonellarahaston varoihin voisi lisäksi kuulua valtion talousarviosta siirrettyjä varoja, erityisesti esityksessä käsitelty alkupääoma, sekä mahdollisia lahjoituksina tai vahingonkorvauksina saatuja varoja. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan ehdotetun 20 §:n 2 momentin mukaisen rahaston takautumisoikeuden perusteella tuloutuvia varoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahaston varojen käyttötarkoituksista. Niitä olisivat laissa säädettyjen korvausten lisäksi rahaston velanhoitomenot ja rahaston hallituksen ja asiantuntijoiden palkkiot ja välttämättömät kulukorvaukset. Lisäksi rahastosta voitaisiin maksaa rahaston hallituksen päätöksen mukaisia rahaston toiminnan kannalta välttämättömiä kustannuseriä kuten rahoituslaitosten rahaston tileistä perimiä tilinhoitomaksuja ja muita vastaavia eriä. Rahaston varoista ei sen sijaan korvattaisi Ruokavirastolle laissa säädetyistä tehtävistä eli korvaus- ja maksunkantopäätöksistä ja rahaston hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia eikä myöskään ruokahallinnon rekisterisovelluksiin tarvittavista uusista toiminnallisuuksista aiheutuvia pääosin kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan salmonellarahastolla ei olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja. Koska valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyyisperiaatteesta ja kaventavat eduskunnan budjettivaltaa, rahaston perustamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta voi olla syytä vähentää erilaisilla järjestelyillä (ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 140). Ehdotettu rajoitus olisi perusteltu tässä tarkoituksessa. Lisäksi rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa, jossa käsitellään talousarvion

ulkopuolisten rahastojen oikeudellista asemaa, todetaan, että rahastolla on mahdollisuus tehdä sitoumuksia pääsääntöisesti vain tehtävien hoitamiseen liittyvien juoksevien menojen osalta eikä osakkeiden hankkiminen yleensä kuulu niiden toimialaan.

**5 §. *Salmonellarahaston lainanotto.*** Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan salmonellarahasto voisi valtioneuvoston luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla ottaa rahastosta maksettavien korvausten rahoittamista varten lainoja, joiden kokonaismäärä ei saisi samanaikaisesti ylittää 10 miljoonaa euroa.

Kuten edellä on todettu, rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa todetaan, että rahastolla on mahdollisuus tehdä sitoumuksia pääsääntöisesti vain tehtävien hoitamiseen liittyvien juoksevien menojen osalta ja että rahastoilla ei ole lainanottomahdollisuutta, ellei sitä ole rahastokohtaisen lainsäädännön ja/tai eduskunnan valtuutuksen puitteissa mahdollistettu.

Rahaston itsenäisen lainanoton estäminen on yksi tapa turvata eduskunnan päätösvaltaa, jolloin eduskunta on se taho, joka päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Esityksessä kuitenkin katsotaan, että lainanotto-oikeutta koskeva erityissäännös olisi perusteltu, sillä ehdotetun rahaston korvausvastuut voivat vaihdella vuosittain suurestikin tautitapausten määrän vaihtelusta johtuen eivätkä maksuista kertyneet varat välttämättä riitä kaikissa tilanteissa estämään rahaston ajautumista tilapäisesti maksuvaikeuksiin. Lainanottomahdollisuuden avulla mahdollistettaisiin se, että rahasto pystyy maksamaan sikayrittäjille riittävän nopeasti ne korvaukset, joihin näillä on lain mukaan oikeus. Tämä turvaisi lain tavoitetta luoda toimiva ja tehokas riskinhallintajärjestely, jolla estetään salmonellan esiintymisestä sikayrittäjien liiketoiminnan jatkuvuudelle aiheutuvat merkittävät haitat.

Lainanottoon on mahdollisuus myös esimerkiksi maatalouden interventiorahastolla. Tätä rahastoa koskien valtioneuvosto on myöntänyt lainanottovaltuudet tietyin edellytyksin määräajaksi. Yksittäisen lainan ottamisesta päättää lainanottovaltuuksien puitteissa rahaston johtokunta, ja päätöksen mukaisen lainan nostamisesta huolehtii Valtiokonttori. Tarkoitus on, että tämä sama koskisi myös salmonellarahaston tarvitsemia lainoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtio vastaisi rahaston ottamista lainoista. Tämä säännös liittyisi siihen, että valtion osana toimivalla rahastolla ei olisi valtiosta erillisen oikeushenkilön asemaa. Rahasto ei esimerkiksi voisi mennä konkurssiin, vaan valtio olisi viime kädessä vastuussa rahaston toiminnasta.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin Valtiokonttorin tehtävänä olevan rahaston lainanoton järjestäminen sekä päätöksenteko lainanoton tarkemmista ehdoista. Lisäksi Valtiokonttorin tulisi huolehtia muista rahaston lainanottoon kuuluvista toimenpiteistä.

## **2 luku. Salmonellavahinkomaksu**

**6 §. *Maksuvelvollisuus ja salmonellavahinkomaksun suuruus.*** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maksuvelvollisiksi sikayrittäjät, joilla 2 §:n määritelmän mukaan tarkoitettaisiin alkutuotannossa sikojen pitoa harjoittavia toimijoita. Momentin mukaan salmonellavahinkomaksu olisi suoritettava vuosittain. Maksu määriteltäisiin sikayrittäjän vastuulle eläinrekisterissä merkittyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella. Maksussa otettaisiin huomioon vain sellaiset lihasiat ja porsaas, joiden pitopaikka täyttää lakiin ehdotetun pitopaikan määritelmän.

Pykälän 2 momentin mukaan lihasioista muodostuva maksu laskettaisiin kertomalla lihasikaa kohden perittävä maksu sillä pitopaikan eläinmäärällä, joka oli eläinrekisterin tietojen mukaan edellisen kalenterivuoden aikana suurin lihasikojen määrä kuukauden ensimmäisenä päivänä. Tätä maksua perittäisiin 2 §:ssä tarkoitetun määritelmän täyttävässä pitopaikassa pidettävistä lihasioista pitopaikan tyypistä (esim. lihasikala, yhdistelmäsikala) riippumatta.

Lihaskohtainen maksu olisi ehdotuksen mukaan 2,50 euroa.

Pykälän 3 momentin mukaan porsaista muodostuva maksu laskettaisiin kertomalla porsasta kohden perittävä maksu sillä pitopaikan eläinmäärällä, joka oli eläinrekisterin tietojen mukaan edellisen kalenterivuoden aikana suurin porsaiden (0–3 kk) määrä kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Tätä maksua perittäisiin 2 §:ssä tarkoitetun määritelmän täyttävässä pitopaikassa pidettävistä porsaista pitopaikan tyypistä (esim. emakkosikala, yhdistelmäsikala, välikasvattamo) riippumatta.

Porsaskohtainen maksu olisi ehdotuksen mukaan 5,00 euroa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että salmonellavahinkomaksuna suoritettaisiin 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen maksujen yhteenlaskettu määrä.

Ehdotetut säännökset merkitsisivät, että salmonellavahinkomaksun keräämisessä käytettäisiin sekä eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterin että eläinrekisterin tietoja. Näiden rekisterien tietoja yhdistämällä selviää, missä pitopaikossa olevista sioista maksua kerätään, sillä mm. alle 100 sian pitopaikat ja pelkästään villisikoja pitävät pitopaikat rajautuisivat maksuvelvollisuuden ulkopuolelle. Eläinrekisterin kirjattujen eläinmääriä koskevien tietojen perusteella laskutusjärjestelmästä lähetettäisiin laskut niille toimijoille, joiden vastuulle mainitut eläimet on merkitty. Nämä toimijat ovat pääsääntöisesti myös eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin merkityjä kyseisestä pitopaikasta vastuussa olevia toimijoita. On kuitenkin myös tapauksia, joissa pitopaikasta vastuussa olevalla toimijalla on useita tilatunnuksia, ja samaan pitopaikkaan on eläinrekisterissä ilmoitettu eläimiä useammalla tunnuksella.

*7 §. Maksuvelvollisuus toiminnan alkaessa ja päättyessä sekä sikayrittäjän vaihtuessa.* Pykälän 1 momentin mukaan velvollisuus maksaa vuosittaista salmonellavahinkomaksua alkaisi toiminnan aloittamista seuraavana kalenterivuonna. Tämä johtuu siitä, että ehdotetun 6 §:n mukaan maksut määrätään edellisenä vuonna pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella ja pitopaikan sioista peritään maksu aina, kun niitä on ollut edellisen kalenterivuoden aikana vähintään 100. Tämä merkitsisi, että sikayrittäjän toiminnan aloitusvuosi olisi maksusta vapaa.

Pykälän 2 momentin mukaan maksuvelvollisuus päättyisi sen vuoden lopussa, jona pitopaikan toiminta olisi päättynyt ja pitopaikasta vastuussa oleva sikayrittäjä olisi tehnyt tästä eläinterveys säännöstössä vaaditut ilmoitukset eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin sekä eläinrekisteriin.

Pykälän 3 momentissa olisi säännökset niitä tilanteita varten, joissa pitopaikasta vastuussa oleva sikayrittäjä vaihtuisi tai sen yritysmuoto muuttuisi, mutta pitopaikan toiminta jatkuisi. Näissä tilanteissa toiminnan jatkaja ei välttyisi maksamasta salmonellavahinkomaksua ensimmäiseltä kokonaisuudeltaan, vaan maksu määräytyisi pitopaikassa edellisenä vuonna harjoitetun toiminnan perusteella. Säännöksen tavoitteena on estää maksuvapaista vuosista muille rahastojärjestelyn piiriin kuuluville sikayrittäjille aiheutuva ylimääräinen

kustannusrasitus sekä poistaa kannustimet tehdä omistajuuteen ja yritysmuotoon liittyviä järjestelyjä maksun välttämistarkoituksessa.

Ehdotetun momentin mukaan aiemman sikayrittäjän maksuvelvollisuus jatkuisi sen kalenterivuoden loppuun, jona muutos olisi tapahtunut. Yrityskauppaan tai -järjestelyyn osallisten olisi tarkoituksenmukaista kaupasta ja muusta järjestelystä sopiessaan käsitellä salmonellavahinkomaksuun liittyvä asia, ja osalliset voisivat luonnollisesti sopia siitä, että uusi yrittäjä maksaa osan kyseisen vuoden maksusta.

Ehdotetun 3 momentin sääntely soveltuisi myös eläimistä vastuussa olevan sikayrittäjän vaihtumiseen siinä tapauksessa, että pitopaikassa pidetään muun kuin pitopaikasta vastuussa olevan sikayrittäjän sikoja.

**8 §. Maksunkantoviranomainen.** Pykälässä säädettäisiin vuosittaisen salmonellavahinkomaksun määräävästä viranomaisesta, joka olisi ehdotuksen mukaan Ruokavirasto.

**9 §. Salmonellavahinkomaksujen kantaminen ja korko.** Pykälässä säädettäisiin salmonellavahinkomaksun kantamisesta kahdessa erässä. Tämä olisi perusteltua, sillä maksu voi merkitä sikayrittäjän toiminnassa huomattavaa menoerää. Ehdotuksen mukaan maksunkantoviranomainen eli Ruokavirasto määräisi erien eräpäivät. Ensimmäisen erän eräpäivän tulisi kuitenkin olla viimeistään kesäkuun viimeisenä päivänä, ja jälkimmäistä erää koskevan eräpäivän viimeistään lokakuun viimeisenä päivänä. Maksupäätös tulisi lähettää maksuvelvolliselle viimeistään kaksi kuukautta ennen eräpäivää.

Pykälän 2 momentin mukaan eräpäivän jälkeen suoritetulle salmonellavahinkomaksulle olisi maksettava viivästyskorkoa. Viivästyskoron laskemisesta säädetään veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (1556/1995).

Pykälän 3 momentissa olisi salmonellavahinkomaksun perimisen osalta informatiivinen viittaus verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (706/2007). Sen mukaan verot ja julkiset maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia, jolloin ne voidaan periä ulosotossa ilman tuomiota tai muuta ulosottoerustetta.

### **3 luku. Salmonellasta aiheutuvien kustannusten ja menetysten korvaaminen**

**10 §. Korvaus lopetetuista sioista.** Pykälässä säädettäisiin korvauksesta, joka maksettaisiin salmonellan vuoksi lopetetuista tai teurastetuista sioista. Korvauksen maksaminen edellyttäisi 1 momentin mukaan, että kyseessä on laissa tarkoitettu pitopaikka. Korvauksen ulkopuolelle rajautuisivat siten alle 100 sian pitopaikat, pitopaikat, joissa pidetään ainoastaan villisikoja taikka mini- tai mikrosikoja sekä sperman keräysasemat ja teurastamot. Lisäksi edellyttäisiin, että Ruokavirasto etukäteen antamassaan lausunnossa puoltaisi sikojen lopettamista tai teurastamista eli pitäisi sitä taudintorjunnan kannalta perusteltuna.

Korvaus lopetetuista eläimistä maksettaisiin sille sikayrittäjälle, joka on eläinrekisterin mukaan eläimistä vastuussa oleva toimija.

Pykälän 2 momentin mukaan korvauksena maksettaisiin lopetettujen eläinten keskimääräinen käypä arvo, josta olisi vähennetty 10 prosentin omavastuuosuus. Ehdotettua omavastuuta pidetään kohtuullisena lain tavoitteet huomioon ottaen sekä tarpeellisena, jotta toimijalla olisi edelleen kannustimia saneerata pitopaikka ilman, että eläimiä lopetetaan niissä tapauksissa, joissa se olisi mahdollista (ns. tuotanto päällä -saneeraus).

Keskimääräisen käyvän arvon määrittelystä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (luonnos esityksen liitteenä).

Tarkoitus on, että keskimääräinen käypä arvo laskettaisiin eläimen painon sekä eläinten lopetuspäivää edeltävän kuukauden lihasian lihan keskimääräisen tuottajahinnan (€/100 kg) perusteella sellaisena kuin tuottajahinta on Luonnonvarakeskuksen ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain (562/2014) nojalla julkaisemassa Maataloustuotteiden tuottajahinnat -tilastossa.

Käyvän arvon laskennassa maksimiarvona käytettäisiin teuraspainoltaan 90 kilogramman lihasian keskimääräistä käypää arvoa, joka perustuisi lihasian lihan tuottajahintaan (€/100 kg). 90 kilogramman teuraspaino vastaa 120 kilogramman elopainoa.

Laskentatapa olisi seuraava:

Syntymähetkellä porsaan keskimääräinen käypä arvo olisi 20 prosenttia teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräisestä käyvästä arvosta eli 18 prosenttia lihasian keskimääräisestä tuottajahinnasta (€/100 kg).

Elopainoltaan korkeintaan 30 kilogrammaa painavan sian arvo lisääntyisi painon kasvun mukaan lineaarisesti 30 kilogramman elopainoon asti. Elopainoltaan 30 kilogrammaa olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 50 prosenttia teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräisestä käyvästä arvosta eli 45 prosenttia lihasian lihan keskimääräisestä tuottajahinnasta (€/100 kg). Punnittuun sikaeraan, jossa eläinten elopainojen keskiarvo olisi korkeintaan 30 kilogrammaa, kuuluvan yksittäisen eläimen arvo voitaisiin laskea seuraavalla kaavalla: eläimen arvo =  $(0,01 \times \text{sikaerän eläinten elopainon keskiarvo kilogrammoina} + 0,20) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (€/100 kg)}$ .

Yli 30 kilogrammaa elopainoltaan olevan sian arvo lisääntyisi painon kasvun mukaan lineaarisesti, kunnes sian elopaino olisi 120 kilogrammaa, mikä vastaa 90 kilogramman teuraspainoa. 120 kilogrammaa elopainoltaan olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 90 prosenttia edellä mainitusta lihasian lihan tuottajahinnasta (€/100 kg). Punnittuun sikaeraan, jossa eläinten elopainojen keskiarvo olisi yli 30 kilogrammaa, mutta korkeintaan 120 kilogrammaa, kuuluvan yksittäisen eläimen arvo voitaisiin laskea seuraavalla kaavalla: eläimen arvo =  $(0,00556 \times \text{sikaerän eläinten elopainon keskiarvo kilogrammoina} + 0,3333) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (€/100 kg)}$

Sian arvo ei kasvaisi 120 kilogramman elopainon saavuttamisen jälkeen, eli elopainoltaan yli 120 kilogrammaa olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 90 prosenttia edellä mainitusta lihasian lihan tuottajahinnasta (€/100 kg).

Edellä esitetystä poiketen emakon ja nuoren siitossian keskimääräinen käypä arvo olisi edellä mainittu teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräinen käypä arvo kerrottuna 1,75:llä. Nuorella siitossialla tarkoitetaan vähintään 8 kuukauden ikäistä porsimatonta naaraspuolista sikaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos korvattavaa eläintä voitaisiin käyttää kokonaan tai osaksi hyödyksi, keskimääräisestä käyvästä arvosta vähennettäisiin ennen omavastuuosuuden laskemista eläimen jäännöskäyttöarvo.

Pykälän 4 momentin mukaan korvausta ei maksettaisi mini- ja mikrosioista, tarhatuista villisioista eikä yli 8 kuukauden ikäisistä karjuista. Näiden eläinten pitäjät eivät lähtökohtaisesti

olisi maksuvelvollisia rahastoon eikä heillä 1 momentin mukaan pääsääntöisesti olisi oikeutta korvauksiin sillä perusteella, että eläinten pitopaikka jää eläinmääränsä tai toiminnan luonteen perusteella laissa olevan pitopaikkamääritelmän ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan korvauksia eläinten arvosta ei maksettaisi siinäkään tapauksessa, että tällaisia sikoja pidettäisiin laissa tarkoitetuissa pitopaikoissa. Käytännössä rahaston piiriin kuuluvissa kaupallista kesysikojen pitoa harjoittavissa pitopaikoissa ei pidetä villisikoja tai minisikoja.

Pykälän 5 momentissa olisi keskimääräisen käyvän arvon määrittelyä koskeva asetuksenantovaltuus.

**11 §.** *Korvaus pitopaikan saneerauskustannuksista.* Pykälässä säädettäisiin salmonellarahastosta korvattavista salmonellasaneerauksen eli pitopaikassa toteutettavien puhdistusten ja desinfiointien kustannuksista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan rahastosta korvattaisiin pitopaikassa esiintyvän salmonellan saneerauskustannuksina sellaisista työsuorituksista aiheutuneet kustannukset, jotka ovat liittyneet eläinten lopettamiseen, omaisuuden hävittämiseen sekä eläinsuojien puhdistukseen ja desinfiointiin. Kyse voi olla joko varsinaisesta saneeraustyöstä pitopaikassa taikka tällaisen työn suunnittelusta (saneeraussuunnitelman laatiminen). Lisäksi korvattavaa työtä voi aiheutua saneeraukseen liittyvistä näytteenotoista ja tutkimuksista, jotka ovat tärkeitä saneerauksen onnistumisen varmistamiseksi.

Momentin 2 kohdan mukaan korvattaisiin toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvistä laitteista ja välineistä sekä tarvikkeista ja aineista aiheutuneet kustannukset.

Momentin 3 kohdan mukaan rahastosta korvattaisiin sellaiset tuotteet, aineet, tavarat, esineet ja rakenteet, jotka olisi täytynyt hävittää tehokkaan taudintorjunnan onnistumiseksi. Kaikkea materiaalia ei pysty puhdistamaan siten, että tartunta suurella varmuudella poistuisi. On myös mahdollista, että pitopaikassa suoritettava käsittely aiheuttaa jonkun omaisuuserän vahingoittumisen. Myös tällaiset erät korvattaisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan korvaus kattaisi aiheutuneet kustannukset sekä hävitetyn tai vahingoittuneen omaisuuden käyvän arvon vähennettynä 10 prosentin omavastuuosuudella. Jos vahingoittunutta omaisuutta voitaisiin edelleen käyttää hyväksi, sitä koskevasta korvauksesta kuitenkin vähennettäisiin jäännöskäyttöarvo ennen omavastuun vähentämistä.

Pykälän 3 momentissa kuitenkin säädettäisiin, että omavastuu olisi 20 prosenttia siinä tapauksessa, että edellisestä salmonellatartunnasta samassa pitopaikassa olisi kulunut vähemmän kuin kaksi vuotta. Tämä kannustaisi sikayrittäjiä huolehtimaan siitä, että salmonellasaneeraus toteutetaan mahdollisimman huolellisesti. Omavastuu nousisi kuitenkin vain, jos voitaisiin kokogenomisekvensoinnin perusteella todeta, että kyseessä on samanlainen salmonellakanta, sillä jos kyse olisi eri kannasta, uuden tartunnan syy ei voisi olla aiemman saneerauksen epäonnistumisessa. Ehdotettu kahden vuoden määräaika laskettaisiin siitä, kun viranomaisen edellisen salmonellatartunnan vuoksi pitopaikkaan kohdistama taudin leviämisen estämistä koskeva päätös olisi kumottu.

Saneerauskustannuksen korvaus maksettaisiin aina pitopaikasta vastuussa olevalle toimijalle riippumatta siitä, ovatko kaikki pitopaikassa pidettävät siat merkitty eläinrekisterissä saman toimijan vastuulle.

**12 §.** *Saneerauskustannusten korvaamisen edellytykset.* Pykälässä olisi eräitä saneerauskustannusten korvaamiseen liittyviä rajoituksia.

Pykälän 1 momentin mukaan vain sellaiset kustannukset korvattaisiin, jotka olisivat aiheutuneet vuoden kuluessa siitä, kun pitopaikan siat olisi lopetettu. Vaatimuksen tavoitteena on estää saneerauksen aiheeton venyminen. Vuoden määräaika koskisi käytännössä lihasikaloita ja välikasvattamoja, sillä sellaisten pitopaikkojen, jossa pidetään porsivia emakoita, eli käytännössä emakko- tai yhdistelmäsikalojen osalta sovellettaisiin pidennettyä kahden vuoden määräaikaa.

Jos pitopaikan sikoja ei lopetettaisi, määräajat laskettaisiin siitä, kun salmonellan hävittämistoimenpiteisiin olisi ryhdytty.

Pykälän 2 momentin mukaa korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi, että pitopaikan saneerausta varten olisi tehty saneeraussuunnitelma. Suunnitelmaan on mahdollista ja usein tarpeenkin tehdä myöhemmin muutoksia sen mukaan, mitä lisätietoa tautitilanteesta ja pitopaikan taudintorjuntatoimien tehosta saadaan. On myös tärkeää, että saneeraus voidaan aloittaa, vaikka olisi tiedossa, että suunnitelmaan on tulossa vielä muutoksia ja täydennyksiä. Suunnitelman tekijällä tulisi olla saneerausten suunnitteluun soveltuva koulutus ja muilla keinoin saavutettu riittävä osaaminen. Eläintautilain 34 §:n ja 69 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan pitopaikan vapautuminen salmonellaa koskevista rajoituksista edellyttää, että kunnaneläinlääkäri valvoo saneerauksen suorittamista ja että tässä yhteydessä voidaan varmistua siitä, että toteutettavat toimenpiteet ovat asianmukaisia ja riittäviä. Saneerausta koskeva osaaminen tulee siten varmistetuksi eläintautilain viranomaistoimivaltuuksien kautta. Tähän mennessä osaaminen on tullut pääosin Eläinten terveys ETT ry:n asiantuntijaeläinlääkäreiltä, mutta kyse voi olla myös muusta erityisosaamista omaavasta henkilöstä. ETT ylläpitää tautisaneerausverkostoa, jonka asiantuntijoita on mahdollista hyödyntää salmonellasaneerauksissa.

Pykälän 3 momentin mukaan arvoltaan yli 10 000 euron suuruinen saneeraukseen liittyvä hankinta tulisi kilpailuttaa. Momentissa edellytettäisiin, että tarjouksista tulisi hyväksyä joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin, mikä mahdollistaisi laatuun liittyvien seikkojen huomioon ottamisen hinnan ohella. Momentissa olisi myös säännöksiä, joilla estettäisiin keinotekoinen menettely kilpailutusta koskevan vaatimuksen kiertämiseksi.

Korvaus olisi kuitenkin mahdollista myöntää, vaikka hankintaan liittyviä vaatimuksia ei olisi noudatettu, jos korvauksesta päättävä viranomainen voisi muulla tavoin varmistua kustannusten kohtuullisuudesta. Tämä säännös soveltuisi poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa olisi muulla tavoin osoitettavissa, ettei kilpailutus olisi tuonut kustannussäästöjä.

Pykälän 4 momentin mukaan olisi mahdollista korvata myös sikayrittäjän itsensä tekemää saneeraustyötä. Sama koskisi yrittäjän perheenjäsenten työtä. Säännös eroaisi eläintautilain mukaisista korvauseriaatteista, joiden mukaan valtion varoista korvataan vain ostopalveluina hankittuja työsuorituksia. Taustalla ovat maatalouden ryhmäpoikkeusasetukseen sisältyvät vaatimukset siitä, että valtioneuvosto eläintautien hävittämiskustannuksiin annetaan luontoissuorituksen muodossa eikä suorana rahakorvauksena. Valtiontuen suuntaviivat ovat tältä osin väljempinä.

Ehdotettua mahdollisuutta korvata myös sikayrittäjän omaa työtä pidetään tarpeellisena, sillä useassa tapauksessa sikayrittäjällä on käytössään soveltuva työvoimaa, kalustoa ja osaamista. Lisäksi hänellä on erittäin suuri intressi varmistua työn huolellisesta suorittamisesta, ja monessa tilanteessa tämä motivaatio voi merkitä jopa laadukkaampaa toteutusta kuin jos saneeraukseen liittyvä työ tilattaisiin ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Oman työn korvaaminen edellyttäisi, että sikayrittäjä pystyisi osoittamaan momentissa tarkoitettulla tavalla, että työstä maksettava korvaus ei ylitä mainittujen palveluntuottajien hinnoittelua ja on muutenkin kohtuullinen.

Pykälään sisältyviä edellytyksiä ja rajauksia täydentäisi ehdotettuun 17 §:ään sisältyvä säännös, jonka mukaan korvauksen määrästä vähennetään samoista kustannuksista tai menetyksistä vakuutusopimuksen tai muun lain perusteella maksettavat korvaukset. Tämä merkitsisi esimerkiksi, että silloin kun saneerauksen yhteydessä uusittavia kalusteita rahoitettaisiin investointituella, hävitettyjen kalusteiden jäännösarvoa ei korvattaisi rahastosta.

Pykälän 5 momentissa olisi informatiivinen viittaus julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016), jossa säädetään menettelystä mainitussa laissa säädetyt kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa. Kyseistä lakia sovelletaan muiden kuin viranomaisten suorittamiin hankintoihin silloin, kun hankinnan tekemistä varten on saatu julkisyhteisöltä kuten valtiolta tukea yli puolet hankinnan arvosta. Kansalliset kynnsarvot ilman arvonlisäveroa laskettuna ovat lähtökohtaisesti 60 000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa ja 150 000 euroa rakennusurakoissa.

**13 §. Korvaus poistettaessa rakennus käytöstä.** Pykälän 1 momentin mukaan 11 §:ssä tarkoitettujen saneerauskustannusten korvauksen sijasta voitaisiin maksaa vakiomääräinen korvaus rakennuksen käytöstä poistamisesta silloin, kun pitopaikan tuotantorakennuksen käytöstä poistaminen olisi tarkoituksenmukaista sikayrittäjän tuleva elinkeinotoiminta ja rakennuksen ominaisuudet huomioon ottaen. Kuten jäljempänä perustellaan, kyse ei olisi pelkästään toimijan valinnasta kahden eri korvaustyyppin välillä, vaan tarkoituksenmukaisuutta koskeva vaatimus merkitsisi, että toimijalla ei olisi ehdotonta oikeutta saada pykälän mukaista korvausta siinäkin tapauksessa, että hän poistaisi käytöstä pykälän 3 momentissa mainitut edellytykset täyttävän rakennuksen.

Korvaus sisältäisi rakennuksen jäännöskäyttöarvosta maksettavan korvauksen sekä korvauksen rakennuksen puhdistuksesta ja desinfioinnista aiheutuneista kustannuksista. Silloin, kun rakennus poistetaan käytöstä, puhdistus ja desinfiointi voi olla tavanomaista saneerausta kevyempi ja halvempi toimenpide. Sen täytyy kuitenkin olla riittävä estämään se, että tyhjilleen jäävä rakennus aiheuttaisi ympäristöön tartuntavaaraa.

Ehdotusta pidetään tarpeellisena, jotta rahastosta ei tuettaisi perinteisiä saneerauksia sellaisissa vanhoissa rakennuksissa, joissa saneerauksen onnistuminen on epävarmaa. Valtiontuen suuntaviivoissa ei ole mainintaa rakennuksen käytöstä poistamisesta maksettavasta korvauksesta eläintaudeista maksettavien korvausten yhteydessä, mutta asiaan liittyen on mainintoja muissa kohdissa.

Pykälän 2 momentin mukaan korvaus olisi yhteensä 2 000 euroa rakennuksen emakkopaikkaa, 200 euroa rakennuksen lihasikapaikkaa sekä 100 euroa välikasvattamona toimivan rakennuksen eläinpaikkaa kohden. Korvauksen suuruus on määritelty siten, että se olisi noin neljäsosa uuden vastaavankokoisen rakennuksen rakentamisesta. Tarkoitus on, että tämän kriteerin täyttymistä seurattaisiin, ja jos rakentamiskustannuksissa tapahtuisi olennaisia muutoksia, hallitus voisi esittää momentin muuttamista esimerkiksi siinä yhteydessä, kun se esittää päivityksiä eläinikohtaisiin salmonellavahinkomaksuihin.

Pykälän 3 momentin mukaan korvaus voitaisiin maksaa vain, jos rakennuksen jäännöskäyttöarvo olisi enintään kaksi kertaa suurempi kuin kiinteä korvaus. Tällä turvattaisiin, että rahastosta ei tueta uudehkojen nykyaikaisten tuotantorakennusten poistamista. Edellytyksenä olisi lisäksi, että sikayrittäjä suorittaa rakennuksessa edellä mainitun tartuntavaaran poistavan puhdistuksen ja desinfioinnin.

Pykälän 4 momentin mukaan korvauksen maksaminen edellyttäisi, että sikayrittäjä esittäisi riittävän selvityksen korvauksen edellytysten täytymisestä. Edellytyksenä olisi lisäksi, että

salmonellarahaston hallitus olisi antanut selvityksen perusteella lausunnon, jossa se katsoisi edellytysten täyttyvän. Vaikka korvauksista päättäminen olisi Ruokaviraston lakisääteinen tehtävä, pykälässä tarkoitettuun vaihtoehtoiseen korvaukseen sisältyisi sentyypistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota ei katsota perustelluksi osoittaa Ruokavirastolle ilman rahaston hallituksen puoltavaa kantaa.

**14 §. Kertakorvaus katetuoton menetyksestä.** Pykälä koskisi katemenetyksistä aiheutuvien taloudellisten vahinkojen korvaamista eläimistä vastuussa olevalle sikayrittäjälle.

Pykälän 1 momentin mukaan rahastosta maksettava katemenetyksen korvaus ei riippuisi tuotannon keskeytyksen tai supistumisen todellisesta kestosta tai todellisista vaikutuksista, vaan kyseessä olisi sikayrittäjän aiempaa toimintaa koskevien tietojen ja lakiin ehdotetun laskentakaavan perusteella määräytyvä kertakorvaus. Sen saamisen ainoa edellytys olisi, että sikayrittäjän tuotanto jatkuu kyseisessä pitopaikassa pitopaikan saneerauksen jälkeen. Tämä vaatimus katsotaan perustelluksi, sillä jos tuotanto loppuu, ei voi myöskään syntyä tuotannon keskeytyksestä aiheutuvia vahinkoja.

Pykälän 2 momentin mukaan kertakorvauksen suuruus perustuisi niiden sikojen (porsaas ja lihasiat) määrään, jotka eläimistä vastuussa oleva sikayrittäjä on luovuttanut pitopaikan aiemmassa toiminnassa. Luovutetut siat laskettaisiin laissa tarkoitettulta viiteajanjaksolta, joka kattaisi 12 peräkkäistä täyttä kalenterikuukautta. Ajanjakson viimeinen päivä määrittyisi sen päivän kautta, jona pitopaikkaan olisi kohdistettu taudin leviämisen estämistä koskeva päätös, siten, että näiden kahden päivän väliin jäisi yksi kokonainen kalenterikuukausi. Esimerkkitalanteessa, jossa taudin leviämisen estämistä koskeva päätös tehtäisiin 17.7.2029, ajanjakso olisi siis 1.6.–31.5.2028. Luovutettujen sikojen määrä tulisi osoittaa sikayrittäjällä olevien tositteiden tai muiden asiakirjojen perusteella. Määrän varmistamisessa voitaisiin käyttää eläinrekisterin tietoja.

Pykälän 3 momentin mukaan korvauksen määrä laskettaisiin kertomalla 2 momentissa tarkoitettu eläinten määrä eläinakohtaisella korvauksella, joka olisi 4,5 prosenttia eläinten lopettamista tai, jos eläimiä ei lopeteta, saneeraustoimenpiteiden aloittamista seuraavan kuukauden lihasian lihan keskimääräisestä tuottajahinnasta (euroa/100 kilogrammaa).

Pykälän 4 momentti sisältäisi kuitenkin poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Edellä tarkoitettu eläinakohtaisessa korvauksessa käytettävä prosenttiluku olisi yhdistelmäsikalosta luovutettavien lihasikojen osalta yhdeksän. Yhdistelmäsikala tuottaa sekä porsaita että lihasikoja. Sen toiminnassa kuitenkin myydään pääasiassa vain lihasikoja, koska sikayrittäjä kasvattaa porsaat itse lihasioiksi. Koska myytyjen eläinten määriin perustuva laskentamalli ei huomioi porsastuotantoon liittyviä katemenetyksiä, olisi perusteltua käyttää luovutettujen lihasikojen osalta ehdotettua suurempaa kerrointa. Suurempaa korvausta ei voitaisi soveltaa sellaisessa tapauksessa, että sikala paitsi tuottaisi myös ostaisi porsaita.

Välikasvattamoa koskevan korvauksen laskennassa käytettävä prosenttiluku olisi 1,5. Koska välikasvattamo kasvattaa määrääjän ja myy sellaisia porsaita, jotka emakkosikala on tuottanut, välikasvattamoa koskeva korvaus muodostuisi kohtuuttoman suureksi, jos sen ja emakkosikalan osalta käytettäisiin samaa kerrointa.

**15 §. Lisäkorvaus katetuoton menetyksestä.** Pykälän 1 momentin mukaan emakko- tai yhdistelmäsikalan osalta voitaisiin maksaa katetuoton menetyksestä lisäkorvaus siinä tapauksessa, että pitopaikan toiminta olisi salmonellan vuoksi ollut keskeytyneenä tai olennaisesti supistunutta yli vuoden ajan. Tämä aika laskettaisiin pitopaikkaan kohdistetun taudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen antamisesta. Emakoita pitävien sikatilojen

saneeraus on usein pitkäkestoisempaa kuin lihasikaloiden saneeraus, minkä vuoksi myös tuotannon häiriö on pidempiaikainen ja tuotantotappiot suurempia.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäkorvauksen suuruus laskettaisiin kaavamaisin periaattein, jotka vastaisivat 14 §:ssä säädettyjä periaatteita. Eläinکوhtaisen korvauksen laskennassa käytettävä prosentti olisi kuitenkin puolet 14 §:n 3 momentissa säädetystä prosenttiluvusta eli 2,25 prosenttia, mikä merkitsisi, että emakkosikalan korvaus toiselta vuodelta olisi puolet ensimmäiseltä vuodelta maksettavasta korvauksesta.

Lisäkorvauksen maksaminen edellyttäisi, että sikayrittäjä esittäisi riittävän selvityksen 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä eli siitä, että emakkosikalan toiminnan keskeytys tai olennainen supistuminen on jatkunut yli vuoden ja että tuotanto on saneerauksen päättymisen jälkeen käynnistetty. Lisäksi edellytettäisiin, että salmonellarahaston hallitus olisi antanut selvityksen perusteella lausunnon, jossa se katsoo edellytysten täyttyvän. Rahaston hallitukselle ehdotetaan asiassa lausunnon antajan roolia, koska sillä olisi korvauksiin liittyvien tarpeiden arviointiin liittyvää asiantuntemusta. Hallituksen rooliin kuuluisi harkinnanvaraa sisältävien maksulajien osalta sen varmistaminen, että tuottajilta kerättäviä maksuja käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

**16 §. Korvauksen enimmäismäärä.** Pykälässä säädettäisiin korvauskatosta, jota 1 momentin mukaan sovellettaisiin kaikkien edellä tarkoitettujen yhdestä vahinkotapahtumasta maksettavien korvausten yhteismäärään sen jälkeen, kun kustakin korvauksesta on vähennetty ehdotetun lain mukainen omavastuuosuus.

Pykälän 2 momentin mukaan korvauskatto olisi 4 000 euroa käytössä ollutta emakkopaikkaa ja 400 euroa käytössä ollutta lihasikapaikkaa kohden. Ehdotettujen korvauskattojen suuruudet on määritelty siten, että ne vastaavat vajaata puolta vastaavien paikkojen kustannuksista silloin, kun rakennetaan uusia tuotantorakennuksia. Korvauskaton laskenta ei kuitenkaan perustuisi rakennuksen todelliseen paikkamäärään eli enimmäiskapasiteettiin, vaan pitopaikassa harjoitetun toiminnan todelliseen mittaluokkaan. Tällä tavoin estettäisiin sikayrittäjän maksamiin vuosittaisiin maksuihin nähden ylimitoitettut korvaukset. Korvauskattoon vaikuttavien käytössä olleiden paikkojen määrittelystä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Välikasvattamoa koskeva korvauskatto saataisiin laskemalla yhteen porsaspaikkojen mukaisesti määräytyvät korvauskatot, jotka olisivat 200 euroa käytössä ollutta porsaspaikkaa kohden. Kaikkien pitopaikkojen korvauskattoihin laskettaisiin lisäksi 400 euroa käytössä ollutta nuoren siitossian paikkaa kohden.

Korvauskatto olisi pitopaikkakohtainen, mikä merkitsisi, että riippumatta saman toimijan vastuulla olevien pitopaikkojen määrästä korvauskaton laskennassa otettaisiin huomioon vain sen pitopaikan eläinpaikkojen määrät, jossa salmonella olisi todettu ja jonka osalta korvaukset maksettaisiin.

Jos lain mukaan määräytyvät korvaukset ylittäisivät korvauskaton, pykälän 3 momentin mukaan ensisijaisesti maksettaisiin korvaus lopetetuista eläimistä ja vasta sen jälkeen muut korvaukset. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa sujuva korvausmenettely niissä harvinaisissa tilanteissa, joissa samaan pitopaikkaan on eläinrekisterissä merkitty sikoja useamman kuin yhden toimijan vastuulle. Korvaukset lopetetuista sioista maksettaisiin näille toimijoille, kun taas muut laissa tarkoitettut korvaukset maksettaisiin pitopaikasta vastuussa olevalle toimijalle.

Pykälän 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset käytössä olleiden emakko-, lihasika- ja porsaspaikkojen sekä

nuoren siitossian paikkojen määrän määrittelystä. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan paikkojen määränä pidettäisiin lukua, joka on keskiarvo edellisen kalenterivuoden kuukausittaisista eläinmääristä. Keskiarvon laskennassa kuukausittaisena eläinmääränä käytettäisiin sitä kyseiseen eläinryhmään kuuluvien sikojen määrää, joka eläinrekisterin tietojen mukaan oli pitopaikassa kuukauden ensimmäisenä päivänä.

**17 §.** *Korvaukseen oikeuttavia kustannuksia ja menetyksiä koskevat rajaukset.* Pykälässä säädettäisiin muista kuin edellä kuvatuista kustannusten ja korvausten maksamiseen liittyvistä rajauksista ja täsmennyksistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa rajattaisiin EU:n valtiontukisäännöissä tarkoitettujen vaikeuksissa olevien yritysten mahdollisuuksia saada rahastosta korvauksia. Vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän osalta viitattaisiin maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 59 kohdan määritelmään. Yritys, joka täyttäisi mainitun määritelmän, ei kuitenkaan menettäisi oikeutta kohdassa mainittuihin korvauksiin siinä tapauksessa, että vaikeuksiin joutuminen olisi johtunut nimenomaan kyseisestä salmonellan taudinpurkauksesta.

Ehdotetun kohdan mukaan vaikeuksissa olevalle yritykselle ei maksettaisi 10 §:ssä tarkoitettua korvausta lopetettujen sikojen arvosta eikä korvauksia katetuoton menetyksestä. Sillä ei myöskään olisi mahdollisuutta saada 13 §:ssä tarkoitettua rakennuksen käytöstä poistamiseen liittyvää korvausta vaihtoehtona tavanomaiselle saneerauskustannusten korvaukselle.

Valtiontuen suuntaviivojen (kohta 23) mukaan periaatetta olla maksamatta valtiontukea vaikeuksissa oleville yrityksille sovelletaan eläintautien aiheuttamien menetysten korvaamiseen, mutta sitä ei sovelleta eläintautien hävittämiskustannusten korvaamiseen. Tämän vuoksi saneerauskustannusten korvaus voitaisiin ehdotetun momentin mukaan maksaa riippumatta sikayrittäjän taloudellisesta tilanteesta.

Momentin 2 kohdan mukaan edellä mainittujen korvausten ulkopuolelle suljettaisiin tuen maksaminen yritykselle, jolle on annettu perintämääräys tuen sääntöjenvastaisuutta ja sisämarkkinoille soveltumattomuutta koskevan aiemman komission päätöksen perusteella. Kyseessä on yleisesti käytössä oleva valtiontuen suuntaviivoihin (kohta 25) perustuva ns. *Deggendorf*-ehto.

Pykälän 2 momentissa olisi säännös, joka estäisi kaksinkertaisen korvauksen silloin, kun toimija saa samoihin kustannuksiin korvauksen esimerkiksi tilakohtaisesta vakuutuksesta tai mahdollisen muun lain nojalla.

**18 §.** *Korvauksen epääminen sikayrittäjän menettelyn perusteella.* Pykälässä säädettäisiin korvauksen epäämisestä tai korvausmäärän alentamisesta toimijan oman menettelyn johdosta.

Pykälä koskisi tilannetta, jossa sikayrittäjä olisi taudin toteamisvuonna ja sitä edeltävien viiden vuoden aikana jättänyt noudattamatta eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain tai sen nojalla annettujen säännösten velvoitteita kuten velvollisuutta tehdä ilmoitukset eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin ja eläinrekisteriin oikea-aikaisesti.

Pykälä koskisi myös tilannetta, jossa sikayrittäjä olisi mainittuna aikana rikkonut pykälässä mainittuja eläinterveyttä koskevia säännöksiä tai ei olisi noudattanut niiden nojalla annettuja päätöksiä ilman että on saanut päätöksestä poikkeamiseen viranomaiselta poikkeusluvan.

Lisäksi pykälä soveltuisi tapaukseen, jossa sikayrittäjä olisi hankkiessaan eläimen tai muun omaisuuden tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää sairaudesta tai tartunnasta. Kyse voisi olla

esimerkiksi tilanteesta, jossa tieto epäilystä tartunnasta on jo tiedossa, mutta viranomainen ei ole vielä ehtinyt antaa päätöstä taudin leviämisen estämiseksi. Sen sijaan pykälä ei koske tilannetta, jossa sikayrittäjä vastaanottaa sikoja, joiden luovuttaja on saanut siirtoon poikkeuslupan. Poikkeuslupamenettelyllä ja siihen liittyvällä näytteenotolla pyritään varmistamaan, ettei siirrettävissä sioissa ole tartuntaa, eikä tartunnan mahdollinen myöhempi ilmeneminen sen vuoksi ole osoitus luovuttajan tai vastaanottajan vilpillisestä menettelystä.

Rikkomuksen laadun ja laajuuden perusteella arvioitaisiin, tulisiko korvaus evätä kokonaisuudessaan vai riittäisikö korvauksen alentaminen. Jos korvausta alennettaisiin, Ruokavirasto päättäisi maksettavasta osuudesta hallintolain mukainen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen.

**19 §.** *Korvauksista päättävä viranomainen ja korvausten hakeminen.* Pykälän 1 momentin mukaan Ruokavirasto päättäisi korvausten myöntämisestä.

Ruokavirastosta annetun lain (371/2018) 1 ja 2 §:n mukaan viraston tehtäviin kuuluvat eläinten terveyden edistämiseen ja maatalouden kansallisiin tukitoimenpiteisiin liittyvät toimeenpanotehtävät, ja eläintautilain mukaan Ruokavirasto päättää mainitun lain mukaisista toimijoille eläintautien esiintymisen vuoksi maksettavista korvauksista.

Pykälän 2 momentin mukaan hakemus olisi tehtävä sähköisesti asiointipalvelussa. Asiointissa kertyvät tietoaineistot olisivat osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua tietovarantoa. Hakijan tunnistautumisen osalta viitattaisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2018). Palveluun kirjautuminen edellyttäisi vahvaa sähköistä tunnistautumista. Tarkoitus on, että korvausten hakemisessa käytettäisiin maaseudun kehittämiseen liittyvien tukien hakemista ja käsittelyä varten olevaa Hyrrä-verkkoasiointipalvelua. Hyrrässä syntyvät asiakirjat arkistoituvat automaattisesti Ruokaviraston sähköiseen arkistoon. Hyrrä käyttää suoraan maataloushallinnon yhteistä asiakastietovarantoa.

Vaativuudesta sähköisestä asiointista voidaan pitää kohtuullisena, koska kyse olisi elinkeinonharjoittajille maksettavista korvauksista. Näillä voidaan nykyisessä toimintaympäristössä katsoa olevan riittävät tekniset valmiudet ja kyvykkyys sähköisen asiointin käyttämiseen. Vastaava vaatimus koskee myös maatalouden rakennetukien hakemista maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 29 §:n mukaan.

Pykälän 3 momentin mukaan korvauksia tulisi hakea kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kyseessä olevat kustannukset tai menetykset aiheuttaneet toimenpiteet olisi suoritettu. Lopetetuista eläimistä maksettavan korvauksen osalta määräaika alkaa siitä, kun eläimet on lopetettu tai teurastettu. Saneerauksen yhteydessä hävitetyistä omaisuudesta maksettavan korvauksen osalta määräaika alkaa siitä, kun omaisuus on hävitetty. Saneerauskustannusten osalta määräaika alkaa siitä, kun on suoritettu ne saneeraustoimenpiteet, joista korvauksia haetaan. Käytännössä saneeraustoimenpiteitä koskevan korvaushakemuksen tekeminen edellyttää myös, että toimijalle aiheutuneiden kustannusten määrä on tiedossa eli että toimenpiteet suorittaneelta yritykseltä on saatu lasku. Saneerauksen toteuttamistavasta riippuen kustannuksia voi kertyä useammassa erässä pidemmän aikavälin, esimerkiksi vuoden aikana.

Tuotannon keskeytyksen kestosta riippumatonta kertakorvausta katetuoton menetyksestä voitaisiin hakea jo tuotannon keskeytyksen aikana. Lisäkorvauksen hakeminen sen sijaan olisi ajankohtaista sen jälkeen, kun tuotannon keskeytys olisi jatkunut yli vuoden. Ehdotetun momentin mukaan katetuoton menetyksestä maksettavia korvauksia olisi haettava viimeistään

kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun eläintaudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen voimassaolo olisi päättynyt.

Ehdotetussa momentissa olisi säännös, jonka mukaan hakemus voitaisiin ottaa erityisestä syystä käsiteltäväksi, vaikka se olisi tehty määräajan jälkeen. Tämä joustovara voisi estää inhimillisen virheen vuoksi aiheutuvat korvausten menetykset, jotka merkittävästi vaarantavat sikayrittäjän taloudellista asemaa. Säännös olisi perusteltu, kun otetaan huomioon, että ehdotetussa järjestelyssä sikayrittäjät lähtökohtaisesti itse rahoittavat oman riskiturvansa.

Pykälän 4 momentin mukaan hakemukseen olisi liitettävä riittävä selvitys kustannuksista ja vahingoista sekä korvausten maksamista koskevien edellytysten täyttymisestä.

Pykälän 5 momentissa olisi selvyuden vuoksi säännös siitä, että sikayrittäjä voisi jakaa korvausta koskevan hakemuksensa useampaan osaan. Eri korvauslajeihin kuuluvia kustannuksia ja menetyksiä koskevien hakemusten tekeminen osissa voi olla jopa välttämätöntä 2 momentissa säädetyt määräajat huomioon ottaen, mutta myös samaan korvauslajiin kuten saneeraus- ja korvauslajiin liittyviä hakemuksia voitaisiin tehdä useita. Momentissa kuitenkin säädettäisiin, että korvauksia suoritettaisiin enintään kerran kuukaudessa, ellei olisi perusteltua syytä poiketa tästä periaatteesta. Tämä ehkäisisi hakemusten pirstomista tarpeettoman moneen osaan ja siten vähentäisi korvaushakemusten käsittelystä viranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Pykälän 6 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemukseen liitettävän selvityksen sisällöstä.

**20 §. Korvausten takaisinperintä ja valtion takautumisoikeus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin korvausten takaisinperinnästä. Maksettu korvaus perittäisiin takaisin kokonaan tai osaksi, jos saaja olisi korvausta hakiessaan antanut vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka salannut tietoja ja siten vaikuttanut korvauksen myöntämiseen.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi takautumisoikeutta koskeva säännös. Sen mukaan valtiolla olisi takautumisoikeus siihen sikayrittäjään nähden, jonka tahallinen tai törkeän tuottamuksellinen toiminta olisi aiheuttanut salmonellan leviämisen toisen sikayrittäjän eläimiin ja siten johtanut rahaston korvausvastuuseen. Ruokaviraston olisi velvoitettava tällainen toimija korvaamaan rahastolle sen maksamia korvauksia. Valtion takautumisoikeus liittyy myös eläintautilain nojalla maksettaviin korvauksiin, mutta kynnys olisi ehdotetussa laissa korkeampi. Tämä katsotaan oikeasuhtaiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi, koska kyseessä on riskinhallintaväline, jossa sika-ala itse kantaa päävastuun riskinhallinnan kustannuksista. Esimerkiksi liikennevakuutuksen antajan takautumisoikeus on jokseenkin vastaavalla rajattu tahallisuuteen ja törkeään huolimattomuuteen.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiolle palautettavalle tai korvattavalle määrälle tulisi maksaa viivästyskorkoa korkolain mukaan. Lisäksi momentissa olisi säännös valtiolle maksettavien kustannusten ja korvausten suorasta ulosottokelpoisuudesta.

#### **4 luku.** Salmonellarahaston hallinto ja talous

**21 §. Salmonellarahaston hallitus ja sihteeristö.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin salmonellarahaston hallituksen kokoonpanosta ja jäsenmäärästä. Puheenjohtaja olisi maa- ja metsätalousministeriöstä, ja muut jäsenet edustaisivat sika-alaa ja rahaston toimintaan liittyviä

viranomaisia mahdollisimman tasapuolisesti siten, että hallituksessa on sen tehtävien kannalta tarpeellinen asiantuntemus. Jäsenillä olisi varajäsenet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallituksen jäsenten nimittämisestä ja tehtävästä vapauttamisesta sekä hallituksen toimikaudesta, joka olisi kolmen vuoden mittainen.

Pykälän 3 momentin mukaan salmonellarahastolla olisi oikeus käyttää Ruokaviraston käytössä olevia valtionhallinnon yhteisiä palveluita. Rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa esitetään, että rahastoa koskevilla säännöksillä on tarvittaessa syytä varmistaa, että rahastolla on oikeus käyttää valtioneuvoston tai valtionhallinnon yhteisiä konsernipalveluita.

Pykälän 4 momentin mukaan rahastosta maksettaisiin hallituksen jäsenten palkkiot ja kustannusten korvaukset, joiden perusteet maa- ja metsätalousministeriö vahvistaisi.

Pykälän 5 momentin mukaan hallitus valitsisi yhden tai useamman sihteerin. Näiden tulisi olla maa- ja metsätalousministeriön tai Ruokaviraston virkamiehiä. Myös esimerkiksi maatilatalouden kehittämisrahasto Makeran sihteeripalvelut järjestetään tällä tavalla.

**22 §. Pysyvät asiantuntijat.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin salmonellarahaston hallituksen mahdollisuudesta käyttää tehtäviensä hoidon tukena yhtä tai useampaa pysyvää asiantuntijaa, jonka tulisi edustaa rahaston kannalta merkityksellistä asiantuntemusta.

Pykälän 2 momentin mukaan rahastosta maksettaisiin pysyvien asiantuntijoiden palkkiot ja kustannusten korvaukset, joiden perusteet maa- ja metsätalousministeriö vahvistaisi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin virkamiesten rikos- ja vahingonkorvausvastuun soveltamisesta myös pysyvään asiantuntijaan. Koska pysyvät asiantuntijat eivät olisi valtion pysyvän toimielimen jäseniä, virkavastuusäännökset eivät automaattisesti koskisi heitä, minkä vuoksi asiasta tarvittaisiin nimenomainen säännös.

Pykälän 4 momentin mukaan asiantuntijalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada rahaston hallitukselta tai sihteeriltä tehtävänsä hoitamista koskevat välttämättömät tiedot käyttöönsä. Kyse olisi käytännössä sikayrittäjän liiketoimintaa koskevista tiedoista, joita tarvitaan asiantuntijan tehtävän hoitamisessa. Momentissa säädettäisiin myös asiantuntijan salassapitovelvollisuudesta.

**23 §. Hallituksen tehtävät ja hallinnon järjestäminen.** Pykälässä säädettäisiin salmonellarahaston hallituksen tehtävistä. Niihin kuuluisi keskeisesti pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainittu vastuu rahaston riittävästä maksuvalmiudesta. Momentin 2 kohdan mukaan hallitus päättäisi 5 §:ssä tarkoitettun valtuuden rajoissa rahaston lainanotosta. Momentin 3 kohdan mukaan hallitus myös päättäisi sellaisista muista rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkittävistä asioista, joita ei olisi laissa säädetty Ruokaviraston vastuulle.

Momentin 4 kohdan mukaan hallituksen tehtäviin kuuluisi rahaston johtosäännön vahvistaminen.

Hallituksen tehtävänä olisi 5 kohdan mukaan lausunnonanto laissa erikseen säädettävissä asioissa. Momentin 6 kohdan mukaan hallitus voisi antaa muitakin lausuntoja tarvittaessa sekä tehdä aloitteita rahaston toimintaan liittyvissä asioissa.

Momentin 7–8 kohdan mukaan hallitus päättäisi salmonellarahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta, tekisi maa- ja metsätalousministeriölle esityksen rahaston tulostavoitteiksi sekä vuosittain hyväksyisi rahaston tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan toimintakertomuksen ja toimittaisi ne maa- ja metsätalousministeriölle. Lisäksi momentin 9 kohdassa olisi mahdollisten muiden tarpeiden varalta säännös, jonka mukaan rahaston hallitus hoitaisi muut maa- ja metsätalousministeriön määräämät rahaston toimintaan liittyvät tehtävät.

Pykälän 2 momentin mukaan hallituksen tulisi lisäksi tarkastella kerättävien salmonellavahinkomaksujen suuruutta suhteessa toteutuneisiin ja arvioituihin korvaus- ja maksuvastuisiin sekä toimittaa maa- ja metsätalousministeriölle tarkasteluun perustuva arvionsa kustannusvastaavista maksuista vähintään kolmen vuoden välein. Tämä tehtävä olisi tärkeä, jotta salmonellavahinkomaksujen suuruus olisi mahdollista saada keskimäärin vastaamaan rahastosta maksettavien korvausten tasoa. Tarkoituksenmukaisena ei pidetä maksujen muuttamista vuosittain, vaan tätä jonkin verran pidemmällä aikajänteellä.

Samassa yhteydessä kuin rahaston hallitus tekisi maa- ja metsätalousministeriölle lähetettävän arvion maksujen tasosta, se esittäisi näkemyksensä siitä, ovatko pitopaikkakohtaisten korvauskattojen laskennassa käytettävät summat ajantasaisia tapahtunut kustannuskehitys huomioon ottaen. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelisi saamiensa arvioiden ja poliittisen harkinnan pohjalta tarvittavat maksuja ja korvauskattoja koskevien säännösten muuttamista koskevat ehdotukset.

Salmonellarahaston hallitukselle ehdotettujen tehtävien hoitaminen edellyttää hallitukselta paitsi taloudellista asiantuntemusta myös sikatalouden tuntemusta. Koska korvausten rahoittamiseksi kerättävät maksut kerätään sika-alalta, on tärkeää, että sika-alan edustajilla on hallituksen jäsenenä mahdollisuus vaikuttaa salmonellavahinkomaksujen ja korvausten tasoa koskeviin rahaston hallituksen ehdotuksiin ja aloitteisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan siltä osin kuin kyse ei olisi pykälässä rahaston hallituksen vastuulle säädetystä tehtävästä, salmonellarahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä hoitaisi Ruokavirasto. Sääntely vastaisi tältä osin maatilatalouden kehittämisrahasto Makeran hallintojärjestelmää. Salmonellarahaston palveluksessa ei siten olisi virkasuhteista tai työsuhteista henkilöstöä, vaan tarvittavat hallintoasiat hoitaisi Ruokaviraston virkasuhteinen henkilöstö. Rahasto toimisi Ruokaviraston kirjanpitoyksikön yhteydessä.

**24 §. Hallituksen päätösvaltaisuus ja asioiden ratkaiseminen.** Pykälän 1 momentin mukaan hallitus kokoontuisi puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta. Momentin mukaan kokous voitaisiin pitää ilman kokouspaikkaa sähköisessä toimintaympäristössä. Käytännössä tällöin käytetään etäviestintävälineitä, joiden avulla läsnä olevat voivat olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Kokous voitaisiin pitää myös hybridikokouksena siten, että osa jäsenistä on läsnä kokouspaikalla ja osa osallistuu etäviestintävälineiden avulla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallituksen päätösvaltaisuudesta, joka edellyttäisi puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan sekä vähintään puolen muista jäsenistä läsnäoloa kokouksessa. Momentissa olisi lisäksi säännös, jonka mukaan jäsenet voisivat yksimielisinä tehdä päätöksen siitä, että ne päättävät tietyistä hallitukselle kuuluvasta asiasta kokousta pitämättä. Säännös mahdollistaisi esimerkiksi sähköpostitse tapahtuvan päätöksenteon tarvittaessa.

Pykälän 3 momentti koskisi ratkaisun syntymistä äänestystilanteissa.

Rahaston hallitus olisi valtion viranomaisiin rinnastuva valtion toimielin. Sen toimintaan sovellettavat hallintolain säännökset voisivat joissakin tapauksissa aiheuttaa sika-alalla päätoimisesti työskentelevän hallituksen jäsenen jääviyden, joka estäisi jäsentä osallistumasta tietyn rahaston hallitukselle kuuluvan asian kuten korvauksiin liittyvän lausuntoasian käsittelyyn. Tästä ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan ongelmaa hallituksen päätöksentekokyvyille, kun otetaan huomioon, että jäsenillä olisi varajäsenet ja että ehdotettujen säännösten mukaan päätösvaltaisuus ei edellyttäisi kaikkien jäsenten läsnäoloa.

**25 §. Pääomaraja.** Pykälän 1 momentin mukaan vuosittaisen salmonellavahinkomaksun kantaminen keskeytettäisiin sen vuoden lopussa, jona salmonellarahaston pääoma olisi marraskuun viimeisenä päivänä ylittänyt 20 miljoonaa euroa. Kantaminen aloitettaisiin uudelleen sen vuoden päätyttyä, jona pääoma olisi marraskuun viimeisenä päivänä alle tämän määrän.

Pääomaraja olisi mitoitettu aiempia salmonellatapausten ja vahinkojen määriä koskevien tietojen perusteella vastaamaan ennakoitua tarvetta. Pääomarajalla turvattaisiin rahaston maksukyky, mutta samalla varmistettaisiin se, ettei rahastoon kerrytettäisi tarpeettomasti varoja, jos korvattavia vahinkoja tai kustannuksia ei ilmenisi tai niitä ilmenisi ennakoitua vähemmän.

Ehdotetulla marraskuun lopun tarkasteluajankohdalla on yhteys 9 §:n säännökseen, jonka mukaan salmonellavahinkomaksut erääntyvät myös vuoden viimeisten erien osalta maksettaviksi lokakuun loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentin mukaan vuosittainen salmonellavahinkomaksu kannettaisiin kuitenkin aina siltä kalenterivuodelta, jona sikayrittäjän maksuvelvollisuus 7 §:n 1 momentin mukaan alkaa. Tämä katsotaan oikeudenmukaiseksi, sillä laskun määräytymiseen liittyvistä syistä maksua alettaisiin 8 §:n mukaan periä vasta toiselta toimintavuodelta eli ensimmäinen toimintavuosi oli siihen liittyvistä salmonellariskeistä huolimatta aina maksuton.

**26 §. Kirjanpito, maksuliikenne ja tilinpäätös.** Ehdotetussa salmonellarahaston taloudenpitoa koskevassa pykälässä viitattaisiin valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988). Mainitun lain 21 a §:n mukaan lain säännöksiä ja lain nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen, jollei muualla laissa toisin säädetä.

**27 §. Tilintarkastus.** Pykälässä säädettäisiin salmonellarahaston tilintarkastuksesta ja tilintarkastuksen suorittamistavan perusteista. Tilintarkastus liittyy yleisesti ottaen tilivelvollisuuteen ja asianmukaisen taloudenhoidon vaatimukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan salmonellarahaston tilintarkastuksen hoitaminen ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Virasto hoitaa myös esimerkiksi ympäristövahinkorahaston tilintarkastuksen.

Pykälän 2 momentissa olisi perussäännökset tilintarkastajan tehtävistä ja velvollisuudesta antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus. Momentissa säädettäisiin myös, mistä seikoista tilintarkastuskertomuksessa olisi lausuttava. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilinpäätökseen tehtävästä merkinnästä, joka koskisi tehtyä tilinpäätöstä. Merkinnässä olisi viitattava tilintarkastuskertomukseen sekä lausuttava siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti. Pykälän 4 momentti koskisi ongelmatilanteita tilikauden aikana ja 5 momentti rahaston hallituksen ja Ruokaviraston avustamisvelvollisuutta tilintarkastusta suoritettaessa.

## **5 luku.** Erinäiset säännökset

**28 §.** *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentin mukaan salmonellavahinkomaksua koskevaan päätökseen sekä korvauksia koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaussäännös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019). Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voitaisiin valittaa mainitun lain mukaisesti hallintotuomioistuimeen.

**29 §.** *Salmonellavahinkomaksua koskevan päätöksen viranomaisaloitteinen oikaisu.* Pykälässä säädettäisiin, milloin maksunkantoviranomainen oikaisisi salmonellavahinkomaksua koskevaa päätöstä oma-aloitteisesti joko maksuvelvollisen hyväksi tai vahingoksi.

Pykälän 1 momenttiin sisältyisi normaali verotuksen toimittamisen kannalta välttämätön säännös viranomaisaloitteisesta maksun oikaisusta maksuvelvollisen hyväksi virheen vuoksi. Maksuvelvollisen hyväksi salmonellavahinkomaksua koskeva päätös tulisi oikaista esimerkiksi asia-, kirjoitus- ja laskuvirheen tai muun vastaavan virheen johdosta. Käytännössä oikaisu maksuvelvollisen hyväksi rajoittuisi kuitenkin selvien tai ilmeisten virheiden oikaisuun. Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi voitaisiin tehdä kolmen vuoden kuluessa salmonellavahinkomaksun määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Määräaika olisi ehdoton, eikä sitä voitaisi katkaista.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi normaali verotuksen toimittamisen kannalta välttämätön säännös viranomaisaloitteisesta maksun oikaisusta maksunsaajan hyväksi virheen vuoksi. Jos maksuvelvolliselle olisi laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määräämättä salmonellavahinkomaksu, maksupäätös olisi oikaistava. Oikaisu voisi koskea päätöksessä olevia asia-, kirjoitus- ja laskuvirheitä sekä muita virheitä. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voitaisiin tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jona maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä. Määräaika olisi ehdoton, eikä sitä voitaisi katkaista.

**30 §.** *Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet.* Pykälässä säädettäisiin rahaston toiminnan edellyttämistä viranomaisen ja rahaston hallituksen tiedonsaantioikeuksista.

Pykälän 1 momentti koskisi maksunkantoviranomaisen ja salmonellarahaston hallituksen oikeutta saada sikayrittäjältä sellaiset salmonellavahinkomaksujen kantamista ja seurantaa koskevien tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot, joita ei saada eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteristä tai eläinrekisteristä. Pykälän 2 momentti koskisi vastaavaa tiedonsaantioikeutta koskien korvausten maksamista varten tarvittavia tietoja.

Pykälän 3 momentti koskisi laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan viranomaisen ja salmonellarahaston hallituksen oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta. Kyse voisi olla sikayrittäjää, tämän taloudellista asemaa, liike- tai ammattitoimintaa tai muuta salmonellavahinkomaksujen kantamisen tai korvausten maksamisen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja. Salassa pidettävien tietojen tulisi olla välttämättömiä ehdotetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan Ruokavirastolla olisi vastaava oikeus tehdä korvauksia saaviin sikayrittäjän kohdistuvia tarkastuksia vastaavilla edellytyksillä kuin valtionapuviranomaisilla on oikeus tehdä tarkastuksia niiden korvausten saajiin, jotka on

valtionavustuslaissa (688/2001) määritetty valtionavustuksiksi. Viitattujen valtionavustuslain säännösten mukaan tarkastusta ei voi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tällaisina pidetään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (esim. PeVL 35/2018 vp s. 32–33) mukaan lähtökohtaisesti kaikenlaisia pysyväs luonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja.

**31 §. Voimaantulo.** Pykälän 1 momenttiin sisältyisi tavanomainen voimaantulosäännös.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetulla siirtymäsäännöksellä selvennettäisiin sitä, että 6 §:n 1 momentin maksuperusteita sovellettaisiin myös rahaston toiminnan ensimmäisenä vuonna perittäviin maksuihin, mikä merkitsisi, että ensimmäisen vuoden maksut määrättäisiin lain voimaantuloa edeltävänä vuonna olleiden pitopaikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella. Maksuvelvollisia olisivat ne sikayrittäjiin, joiden toiminta on alkanut jo ennen lain voimaantuloa.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa sattuneista taudinpurkauksista aiheutuneiden kustannusten ja menetysten korvaamiseen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Rahastosta maksettaisiin korvauksia vain rahaston toiminnan käynnistymisen jälkeen sattuneissa vahinkotapauksissa riippumatta siitä, että aiemmista tapauksista saattaa kertyä kustannuksia vielä lain voimaantulon jälkeen. Viittaus aiempiin säännöksiin tarkoittaisi mahdollisia tilapäisiä valtion suorita korvauksia koskevia säännöksiä.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Ehdotetun lain 11 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset lopetettujen tai teurastettujen eläinten arvon korvaamisessa käytettävän keskimääräisen käyvän arvon määrittelystä ja 16 §:n mukaan korvauskattoon vaikuttavien emakko- ja lihasikapaiikkojen määrän laskentaperiaatteista.

Lisäksi ehdotetun lain 20 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä korvaushakemukseen liitettävän selvityksen sisällöstä.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että esitys tulee voimaan vuoden 2028 alussa. Salmonellarahaston käynnistäminen edellyttää valmistelevia toimenpiteitä ja tietojärjestelmämuutoksia, joita on tarkoitus toteuttaa ennen lain voimaantuloa.

Voimaantulo mainittuna ajankohtana edellyttää, ettei Euroopan komissio vastusta suunniteltua valtiontukitoimenpidettä. Suomi on lähettänyt komissiolle valtiontuki-ilmoituksen maaliskuussa 2026.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Ennen lain voimaantuloa on valmisteltava salmonellavahinkomaksujen keräämistä koskevat tiedonhallintaan ja tietotekniikkaan liittyvät ratkaisut. Kyseiset ratkaisut liittyvät ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa säädetyn ruokahallinnon tietovarannon sisältämän rekisterikokonaisuuden toimintaan. Mainitun lain mukaan Ruokavirasto vastaa tietovarannon rekisterien yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekistereihin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta. Rahaston toiminnan käynnistäminen edellyttää myös rahaston taloushallinnon järjestämistä koskevaa valmistelutyötä.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön on ennen lain voimaantuloa tehtävä tarvittavat päätökset rahaston hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten nimittämisestä.

Ehdotetun riskinhallintajärjestelmän toteuttaminen edellyttää, että sioissa esiintyvien salmonellavahinkojen ja niistä aiheutuvien korvausvastuiden määriä jatkuvasti seurataan, ja määrissä tapahtuvien muutosten perusteella arvioidaan tarvittavia muutoksia kerättävien maksujen tasoon. Laajempi järjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen arviointi toteutetaan, kun järjestelmän käyttöönotosta on saatu riittävää kokemusta, esimerkiksi seitsemän vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa todetaan, että rahastomuotoisen toiminnan lopettamiseen ja rahaston varojen palauttamiseen talousarviotalouden piiriin on syytä varautua. Niissä tapauksissa, joissa eduskunta päättää rahastomuotoisen toiminnan lakkauttamisesta, lähtökohtana on, että rahaston omaisuus valtion omaisuutena siirtyy ohjaavan ministeriön taseeseen. Tarkoitus kuitenkin on, että jos ehdotetun rahaston toiminta myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi toimintaympäristön kuten salmonellan torjuntaan liittyvien velvoitteiden muutosten vuoksi lakkautettaisiin, rahastoa koskevan lain kumoamista koskevassa laissa säädettäisiin toiminnan hallitusta alasajosta ja tarvittavista siirtymäjärjestelyistä. Näillä turvattaisiin yhtäältä se, että rahastolle jo langenneet maksuvelvoitteet pystytään täyttämään. Toisaalta sääntelyllä varmistettaisiin, ettei sikayrittäjiltä kerätä siirtymäaikana rahastoon enempää varoja kuin on välttämätöntä ja että sikayrittäjiltä kerätyt, rahastoon jäävät varat eivät siirry valtion talousarviotalouteen kuuluvien muiden käyttökohteiden piiriin, vaan kanavoidaan sikataloutta edistäviin tarkoituksiin. Rahaston hallitus voisi mainitussa tilanteessa tehdä esityksen sikatalouden, erityisesti sikojen terveyden edistämiseen liittyvistä varojen käyttökohteista.

## **11 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Rahastoon siirrettäisiin valtion talousarviosta 10 miljoonan euron suuruinen alkupääoma.

## **12 Suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin**

Ehdotettua lakia salmonellavahinkorahastosta ei sovellettaisi Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maa- ja metsätaloutta ja maataloustuotannon ohjaamista koskevissa asioissa (18 §:n 15 kohta) tietyin mainitussa laissa säädetyin poikkeuksin, joihin kuuluvat muun muassa kotieläinten tarttuvien tauteja koskevat asiat (27 §:n 31 kohta). Lisäksi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu elinkeinotoiminta valtakunnan lainsäädäntövallasta johtuvien poikkeuksin, kuitenkin niin, että maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin myös poikkeuskohdissa tarkoitettujen elinkeinotoiminnan edistämiseksi (18 §:n 22 kohta).

Lainsäädäntötoimivalta veroasioissa on Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä siten, että maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa (18 §:n 5 kohta), ja valtakunnalla on lainsäädäntötoimivalta asioissa, jotka koskevat muita veroja ja maksuja (27 § 36 kohta).

Sellaisen rahastojärjestelyn asemaa suhteessa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiseen toimivallanjakoon, johon liittyy veroluonteisten maksujen kerääminen sekä vahingonkorvausten maksaminen, on tarkasteltu viimeksi ympäristövahinkorahastosta annetun lain (1262/2022) valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Mainitun lain 6 §:n mukaan ympäristövahinkomaksua koskevia säännöksiä ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan valtuuskunta katsoi lain valmistelun yhteydessä, että ympäristövahinkomaksu kuuluu ensisijaisesti luonnon- ja ympäristönsuojelun oikeudenalaan ja siten maakunnan toimivaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan perusteella, kun otetaan huomioon lain tarkoitus, maksuvelvollisuuden perustuminen ympäristön pilaantumisen riskiä aiheuttavaan toimintaan ja kerättyjen varojen sijoittaminen valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon, josta maksetaan korvausta ympäristön pilaantumisen aiheuttamista vahingoista, sekä säännökset siitä, mitkä vahingot ja kustannukset korvataan. Lisäksi laki koskee elinkeinotoimintaa, jota koskeva lainsäädäntötoimivalta on myös maakunnalla 18 §:n 22 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Jotta Ahvenanmaalla harjoitettavasta toiminnasta olisi mahdollista kantaa ympäristövahinkomaksuja, tätä koskevien säännösten tulisi sisältyä maakuntalainsäädäntöön. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto noudatti näiltä osin Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoa. (HE 183/2022 vp, s. 90–91).

Lakia valmisteltaessa päädyttiin kuitenkin siihen, että lain korvausjärjestelmän soveltaminen Ahvenanmaalla on tärkeää perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä) toteutumisen edistämisen ja turvaamisen kannalta. Suomenlahden ja Itämeren vilkas alusliikenne tekee Ahvenanmaasta erityisen haavoittuvan mahdollisissa merellisissä öljy- tai muissa kemikaalipäästötilanteissa, jotka voivat johtaa pahimmillaan hyvinkin laajaan ja vakavaan ympäristön pilaantumiseen. Näillä perusteilla lakiin otettiin säännökset, joiden mukaan vahinkoa kärsineellä on oikeus ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen myös Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ilmaisi aikovansa ryhtyä valmistelemaan blankettilakia, jolla valtakunnan ympäristövahinkorahastoa koskeva laki saatetaan sovellettavaksi ja ympäristövahinkomaksu käyttöön Ahvenanmaalla. (HE 183/2022 vp, s. 91).

Ehdotetun salmonellaa koskevan riskinhallintaratkaisun voidaan katsoa koskevan ensisijaisesti maataloutta ja elinkeinotoiminnan edistämistä, minkä vuoksi sen ei katsota kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Maksuja koskevilta osin johtopäätös on rinnasteinen ympäristövahinkorahastoon liittyvien edellä mainittujen tulkintojen kanssa.

Ehdotetun lainsäädännön ei katsota soveltuvan Ahvenanmaalla myöskään siltä osin kuin se koskee sikayrittäjille maksettavia korvauksia, eikä lakiin ole perusteita ottaa soveltamisalaa laajentavia säännöksiä. Ehdotetun riskinhallintaratkaisun keskeisenä periaatteellisenä erona ympäristövahinkoihin liittyvään ratkaisuun on se, että salmonellatapauksissa veroluonteiset maksut peritään samoilta toimijoilta, joita järjestelyyn sisältyvä vahinkoturva koskee, kun taas ympäristövahinkorahastossa on kyse ns. toissijaisesta vastuujärjestelmästä, jossa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toimijoilta kerättävillä maksuilla rahoitetaan ulkopuolisille haitankärsijöille aiheutuvia vahinkoja. Ulkopuolisten tahojen suojan tarve voi liittyä siihen, että toimija ei varattomuuden vuoksi pysty suoriutumaan sille ensisijaisesti kuuluvasta vahingonkorvausvastuusta tai että oikeaa vastuutahoa ei pystytä tunnistamaan. Salmonellatapauksissa ei ole ympäristövahinkotapauksia vastaavaa tarvetta suojata ulkopuolisia tahoja.

### 13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

#### *Talousarvion ulkopuoliset rahastot*

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Suomessa on tällä hetkellä seuraavat 10 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden perustamisesta ja toiminnasta säädetään seuraavissa laeissa: valtion ydinjätehuoltorahasto (990/1987), huoltovarmuusrahasto (1390/1992), interventiorahasto (1206/1994), maatilatalouden kehittämisrahasto (657/1966), valtioneuvoston rahasto (444/1998), valtion televisio- ja radiorahasto (745/1998), palosuojelurahasto (306/2003), valtion eläkerahasto (1297/2006), rahoitusvakausrahasto (1195/2014) ja ympäristövahinkorahasto (1262/2022).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain edellytyksiä valtion rahaston jättämiselle talousarvion ulkopuolelle tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 35/2014 vp, s. 4/II, PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa.

Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat sovellu hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139/II). Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin kuuluu öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 57/II ja 139/I, PeVL 65/2022 vp, s. 2). Samoin huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista valtion eläkerahasto. Lisäksi laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta valtion asuntorahaston tapaan voi edellyttää rahastointia (HE 1/1998 vp, s. 139).

Sillä, että valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139, ks. esim. PeVL 24/2009 vp). Perustuslain 87 §:n esitöissä painotetaan mahdollisuutta vähentää rahaston perustamisesta tai käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoittamista erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä (HE 1/1998 vp, s. 140/I). Näissä järjestelyissä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että rahastoa koskevassa erityislaissa määritellään tyhjentävästi rahastosta maksettavat menot, jotta eduskunta voisi tällä tavoin lainsäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä.

Eduskunnan päätösvaltaa voidaan myös esitöiden mukaan turvata kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahastoon muita tuloja valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn

yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Esityksessä valtion talousarvioksi ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtionalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia (ks. HE 1/1998 vp, s. 140).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytysten täyttymistä esimerkiksi lausunnossaan 35/2014 vp, jossa oli arvioitavana ehdotus valtion talousarvion ulkopuolisen rahoitusvakauserahaston perustamisesta (HE 175/2014 vp). Valiokunta on luonnehtinut rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoitamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeria oli vaikea ennakoita ja rahoittaa budjettitalouden piiriin kuuluvain keinoin. Perustuslain esitöiden mukaiseen tulkintaan viitaten valiokunta on katsonut perustuslain 87 §:ssä rahaston perustamiselle säädettyjen edellytysten täyttyvän.

Öljysuojarahasto on mainittu perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkkinä rahastosta, jota valtion pysyvän tehtävän hoitamisen voitiin katsoa edellyttävän PL 87 §:n tarkoittamalla tavalla. Öljysuojarahaston on katsottu hoitavan sellaista ympäristönsuojelun vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen oli vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta on perustuslain voimassaoloaikana arvioinut öljysuojarahaston perustuslainmukaisuutta lausunnossaan PeVL 34/2002 vp sekä sen jälkeen öljysuojarahastosta annetun lain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 (ks. PeVL 31/2004 vp) ja rahaston laajentamisen vuoksi (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannanotoissaan pitänyt rahastoa perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut uuden ympäristövahinkorahaston perustamista ja öljysuojarahaston lakkauttamista koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2022. Valiokunta on todennut, että rahasto perustetaan valtion pysyviä tehtäviä varten ja toteuttaa ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta. Lausunnon mukaan rahaston vuosittaiset menot ovat siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. Lausunnossa ympäristövahinkorahaston on katsottu täyttävän perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säätämiseksi. (PeVL 65/2022 vp, s. 2–3)

Kuten ympäristövahinkorahasto ja aiempi öljysuojarahasto, ehdotettu salmonellarahasto hoitaisi sellaista vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Valtion tehtäviin kuuluu EU-lainsäädännön sekä mm. eläintautilain, elintarvikelain ja rehulain mukaan toteuttaa toimenpiteitä zoonosien kuten salmonellan leviämisen estämiseksi. Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetun komission päätöksen (94/968/EY), johon on tehty muutoksia komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2021/477, mukaisesti Suomella on velvollisuus pitää voimassa sikojen salmonellavalvontaohjelman edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Nämä merkitsevät, että sikaloissa ei saa esiintyä salmonellaa, vaan että salmonellatartunnat on perusteellisesti hävitettävä. Valtiolla on siten pysyvänä tehtävänä varmistaa toimenpiteillään sikaloitten salmonellavapautta.

Tarttuvien eläintautien tehokas torjunta edellyttää, että toimijoilla on mahdollisuus saada korvauksia vahingon sattuessa. Vaikka toimijat voivat omalla toiminnallaan vähentää riskiä tartunnan esiintymiselle, sitä ei voida kokonaan estää. Tartunnan levitessä sikatilalle saneerauskustannukset voivat nousta useaan miljoonaan euroon. Jos korvauksia ei ole

saatavilla, sikatila ei todennäköisesti selviä kustannuksista ja tila menee konkurssiin. Ilman korvausjärjestelmää salmonellavalvontaohjelma aiheuttaa systeemisen riskin koko sektorille ja kaikkien sikayritysten luoton saanti vaikeutuu merkittävästi. Vakuutusyhtiöt eivät ole kiinnostuneita tarjoamaan kattavia vakuutuksia salmonellatartuntojen varalta. EU:n hyväksymä yleinen lähtökohta on, että eläintautien torjuntakustannuksiin maksetaan korvauksia. EU-lainsäädännön mukaisesti valtion tehtäviin kuuluu myös huolehtia elintarviketuotannon yleisestä edellytyksistä, mukaan lukien rahoituksen saanti. EU itsekin rahoittaa eläintautien aiheuttamia menetyksiä omasta budjetistaan.

Edellä esitetyillä perusteilla hallitus katsoo, että valtiolla oleva EU-lainsäädännön mukainen velvollisuus toteuttaa sikojen salmonellavalvontaohjelmaa edellyttää toimivaa riskinhallintaratkaisua. Tässä esityksessä katsotaan, että toteuttamiskelpoisin vaihtoehto sen osalta olisi valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen.

Sikayrittäjille aiheutuvat rahastosta korvattavat kustannukset ja menetykset eivät aiheudu siitä, että itse tauti aiheuttaisi sikaloissa merkittäviä tuotantotappioita. Kustannukset ja menetykset johtuvat siitä, että lainsäädännön vuoksi sikayrittäjä joutuu sikalan toiminnan jatkamiseksi toteuttamaan saneeraustoimenpiteet elintarvikeketjun myöhempien portaiden ja loppukäyttäjien suojelemiseksi, kun näiltä puolestaan poistuu tarve salmonellaa koskeville varoitoimenpiteille. Tämäkin huomioon ottaen voitaisiin pitää riskiturvan nykyinen heikko tilanne ja tulevaisuudennäkymät sekä lopetettuja sikoja koskevan valtioneuvoston päätöksen määräaikaissuus huomioon ottaen kohtuuttomana, jos salmonellatapauksissa kustannukset ja menetykset jäisivät sikayrittäjän kannettaviksi. Perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojan (15 §) ja elinkeinovapauden (18 §) rajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut yhtenä kokonaisarviointiin liittyvänä osatekijänä painoarvoa sille, kiinnittykö rajoituksiin tukitoimia, jotka lieventävät rajoitusten vaikutuksia (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).

Ainoa varteenotettava vaihtoehto rahastolle olisivat suorat korvaukset valtion talousarviosta vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa, mutta tämä vaihtoehto ei toteuta sitä ajatusta, että toimiala kantaisi pääasiallisen kustannusvastuun riskinhallinnasta.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että ehdotettu rahasto perustetaan valtion pysyviä tehtäviä varten ja toteuttaa valtion vastuuta varmistaa EU-velvoitteidensa täytäntöönpano tavalla, joka ei vaaranna sikayrittäjien perusoikeuksia. Rahasto katsotaan välttämättömäksi sianlihatuotannon turvaamiseksi niin kauan kuin nykyisenkaltainen EU-lainsäädäntöön perustuva salmonellavalvontaohjelma jatkuu. Esityksessä katsotaan näin ollen, että salmonellarahaston perustaminen täyttää perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset, sellaisena kuin niitä on täsmennetty ja tulkittu perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Salmonellarahaston tehtävillä on vahvoja kytkentöjä paitsi omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauden myös perustuslain 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä, sillä toimivan riskinhallintajärjestelyn aikaansaaminen edistäisi sikoja koskevan Suomen kansallisen salmonellavalvontaohjelman jatkuvuutta sekä salmonellan esiintymistä koskevan tiukan kansallisen tavoitteen toteuttamista. Tällä tavoin rahaston perustaminen tukisi mahdollisuutta pitää ihmisissä esiintyvien salmonellatartuntojen määrä huomattavasti alle EU-keskitason alapuolella. Lisäksi rahaston perustaminen edistäisi perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuustavoitetta poistamalla niitä ongelmia, joita aiheutuu puutteellisesta riskiturvasta ja erityisesti siitä, että ryhmävakuutuksen turvaa täydentäviä tilakohtaisia vakuutuksia myönnetään vain valikoiden ja usein myös sellaisilla kriteereillä, joihin toimijat eivät itse voi vaikuttaa.

Rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa mainitaan rahastojen etuina niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus ja pitkäjänteisyys sekä siihen liittyvä luottamus, nopea reagointikyky ja mahdollisuus varautua suhdannevaihteluihin sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa silloin, kun se on välttämätöntä. Lisäksi mainitaan, että rahaston hallintomalleilla on periaatteellinen mahdollisuus osallistaa ja sitouttaa toiminnan kannalta tärkeitä sidosryhmiä. Ehdotetulla rahastolla katsotaan saavutettavan nämä edut.

Ehdotetun uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan vähentää rahastosta suoritettavien menojen määrittelemisen tyhjentävästi rahastoa koskevassa laissa (lakiehdotuksen luku 3). Salmonellavahinkomaksu olisi veronluonteinen maksu, joten eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja, ja rahasto olisi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen.

Rahastolle 5 §:ssä ehdotettu oikeus ottaa lainaa valtioneuvoston luvalla merkitsisi rajausta eduskunnan budjettivaltaan. Lainanotto-oikeus kuitenkin turvaisi sen, että rahasto pystyisi vastaamaan maksuvastuistaan myös tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittajilta kerättävien maksujen korotukset eivät ehdi paikata likviditeettiongelmaa riittävän nopeasti. Lainanotto-oikeus olisi siten omiaan poistamaan tarpeen valtion talousarvioista tehtäville rahasiirroille mainituissa tilanteissa.

Ehdotetun 25 §:n mukainen rahaston pääomaraaja 20 miljoonaa euroa tarkoittaisi sitä, että rahasto olisi volyymiltaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

#### *Veroluonteiset maksut*

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota. (HE 1/1998 vp, s. 134/II)

Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona on pidetty mm. sairausvakuutusmaksua (PeVL 36/2005 vp, s. 2/II), työttömyysvakuutusmaksua (PeVL 31/2010 vp, s. 2/I), tietoturvamaksua (PeVL 9/2004 vp, s. 7/II) ja maksuja, joita mm. luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä kerätään Rahoitusvakaussivuston ja rahoitusvakausrahaston toiminnasta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kattamiseksi (PeVL 175/2014 vp, s. 5/II)

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain esitöiden mukaan lailla on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytetään säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen. (HE 1/1998 vp, s. 134/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut poikkeuksellisesti mahdolliseksi säätää veron määrästä asetuksella, kun asetuksenantajan harkintavalta on ollut lain tasolla riittävästi sidottua (sairausvakuutusmaksua koskeva PeVL 20/2008 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunta katsoi työttömyysvakuutusmaksua koskien lausunnossaan, että ehdotukset ns. suhdannepuskurin koon suurentamisesta ja eräät ehdotetut muutokset jättivät asetuksenantajalle ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahastolle liikaa harkintavaltaa määrittää vuosittain

työttömyysvakuutusmaksun suuruus ja ettei lailla säätämisen vaatimusta voitu tulkita joustavasti säädettäessä kyseessä olleesta yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä veroluonteisesta maksusta. Sääntely ei myöskään vaikuttanut olevan muokattavissa sellaiseksi, että harkintavalta olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. (PeVL 31/2010 vp, s. 3/II)

Ehdotettujen säännösten katsotaan täyttävän edellä mainitut vaatimukset. Maksuvelvollisista säädettäisiin laissa tarkkarajaisesti. Näitä olisivat lain 6 §:n mukaan lain 2 §:n 3 kohdassa määritellyt sikayrittäjät 2 §:n 7 kohdassa määritellyissä pitopaikoissa pidettävien lihasikojen ja porsaiden osalta. Maksun suuruutta koskevista laskentaperiaatteista säädettäisiin ehdotetussa 6 ja 7 §:ssä niin täsmällisesti, ettei laki jättäisi maksun suuruuden osalta harkintavaltaa.

#### *Valtionhallinnon toimielimiä koskevat yleiset perusteet*

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden mukaan pykälässä mainituilla toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Yleisiin perusteisiin kuuluu perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus (PeVL 12/2004 vp). Valtionhallintoon kuuluvista yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Tämä voisi perustuslain esitöiden mukaan koskea esimerkiksi neuvottelukuntia ja muita vastaavia valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavia yksiköitä, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 174).

Ehdotettavan lain 3 §:n mukaan salmonellarahasto olisi maa- ja metsätalousministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Lain 4 luvussa säädettäisiin rahaston hallituksesta sekä sen tehtävistä, nimittämisestä, kokoonpanosta ja toimikaudesta. Salmonellarahaston hallituksen puheenjohtajaan, jäseneseen ja näiden varajäseneseen sovellettaisiin heidän hoitaessaan ehdotettavan lain mukaisia tehtäviä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tästä ei ehdoteta lakiin nimenomaista säännöstä, sillä kyseisten henkilöiden virkavastuu seuraa yleisistä valtion toimielinten toimintaa koskevista säännöksistä (vrt. PeVL 65/2022 vp, s. 3). Samoin rahaston ja sen hallituksen toimintaan soveltuisivat hallinnon yleislait.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksen sääntely täyttäisi perustuslain 119 §:n vaatimukset.

#### *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotettu salmonellarahasto olisi valtion viranomaisiin rinnastuva valtion toimielin, joten ehdotettu sääntely ei ole pääosin merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi rahaston toimintaan liittyvät keskeiset merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvät päätökset kuten päätökset korvausten maksamisesta tekisi Ruokavirasto eikä rahaston hallitus.

Ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin kuitenkin pysyvistä asiantuntijoista, joita rahaston hallitus voisi ottaa tehtäviensä hoidon tueksi. Laissa asetettaisiin vaatimuksia asiantuntijan pätevyydelle sekä säädettäisiin tähän sovellettavasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja

vahingonkorvausvastuusta. Lisäksi säädettäisiin asiantuntijan oikeudesta saada tietoja sekä tämän salassapitovelvollisuudesta.

Asiantuntijan käyttäminen apuna voi olla tarpeen erityisesti niiden rahaston hallitukselle kuuluvien tehtävien hoidossa, jotka koskevat lausuntojen antamista. Rahaston hallitukselle kuuluisi lausunnonanto muun muassa siitä, täytyvätkö vanhojen rakennusten käytöstä poistamista koskevan kertakorvauksen edellytykset. Kyse on lähinnä tilanteista, joista vanhaa tuotantorakennusta ei ole enää edellytyksiä saneerata siten, että tartunta suurella varmuudella saataisiin poistumaan. Lisäksi rahaston hallitukselle kuuluisi tulevien maksuvastuiden ennakointi. Edellä mainittuihin tehtäviin saatetaan tarvita ammatillisten tai teknisten erityispiirteiden vuoksi sellaista osaamista, jota hallituksessa ei olisi välttämättä edustettuna. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisessä hallituksen tukena olisi kyse puolueettomasta asiantuntija-avusta. Asiantuntijalla ei katsota olevan rahastossa itsenäistä asemaa, ja hänen toimintansa yhteys yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviin tehtäviin olisi vain epäsuora. Hänen toiminnassaan ei siten katsota olevan kyse julkisen vallan käytöstä.

### *Henkilötiedot*

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintakäytännön mukaan on kuitenkin lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti mainitun asetuksen ja tietosuoja koskevan kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. Pe VL 14/2018 vp, s. 4—5).

Yleisen tietosuojasetuksen periaatteiden mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Henkilötietojen käsittely on asetuksen mukaan lainmukaista muun muassa silloin, kun se liittyy rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (6 artiklan 1 kohta c alakohta) taikka yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjän julkisen vallan käyttöön (6 artikla 1 kohta e alakohta). Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään mainittuihin käsittelyperusteisiin liittyvästä kansallisesta liikkumavarasta eli mahdollisuudesta säätää kansallisia säännöksiä tarkemmin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Kansallisesti voidaan säätää muun muassa käsiteltävien tietojen tyypistä, tietojen luovuttamisesta ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä henkilörekistereiden pitämisestä. Ehdotetun 6 ja 7 §:n mukaan salmonellavahinkomaksujen määräytymisessä ja keräämisessä käytettäisiin eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 30 §:ssä tarkoitettujen eläimistä sekä eläintenpitäjistä ja pitopaikoista pidettävien rekisterien tietoja. Eläinrekisterin tietoja voitaisiin 14 §:n 2 momentin mukaan käyttää myös katetuoton menetyksestä maksettavan korvauksen määrittämisessä. Nämä rekisterit ovat osa ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 1 §:n mukaista ruokahallinnon tietovarantoa, ja niihin sovelletaan mainitun lain säännöksiä.

Ehdotetun lain 8 §:ssä maksunkantoviranomaiseksi ehdotettu Ruokavirasto on ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukaan yksi yhteisrekisterinpitäjistä, joten ehdotettujen säännösten mukaisen henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite eli yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 3 §:n mukaan ruokahallinnon tietovarannon käyttötarkoitus kattaa eläintautien terveyden edistämiseen tähtäävät viranomaisen toimeenpanotehtävät sekä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia toimenpiteitä täydentävien kansallisten tukien hakemiseen, hallinnointiin ja valvontaan liittyvät tehtävät. Sikayrittäjiä sekä sikojen pitopaikkoja ja niissä pidettävien sikojen määriä koskevien rekisteritietojen käsittely ehdotetun lain mukaisissa hallintotehtävissä on siten yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaista.

Ehdotettu sääntely, joka liittyy käsiteltävien henkilötietojen tyyppiin (sikojen määrät) ja käyttötarkoitukseen on yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen liikkumavaran mahdollistamaa ja oikeasuhtaista rahaston toiminnan päämäärään nähden.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen kuten ihmisten terveystietojen käsittelystä, joka on kiellettyä ilman sitä koskevia erityisperusteita ja -sääntöjä. Ehdotetun lain mukainen toiminta ei edellytä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen kuten sikayrittäjien terveystietojen käsittelyä.

#### *Tiedonsaantioikeudet*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaiselle säädettävää oikeutta saada tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja katsonut, että jos luovutettavien tietojen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, tiedonsaantioikeudet ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (mm. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Ehdotetun lain 30 §:n mukaan Ruokavirastolla ja salmonellarahaston hallituksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä sikayrittäjältä tiedot, jotka ovat välttämättömiä salmonellavahinkomaksujen kantamista ja seurantaa koskevien 2 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeus koskisi tietoja, joita ei saada eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteristä ja eläinrekisteristä, sillä tarkoituksena ei ole, että toimija joutuisi ilmoittamaan samoja tietoja moneen kertaan. Ruokavirastolla ja salmonellarahaston hallituksella olisi myös oikeus saada sikayrittäjältä muut kuin rekisteristä ilmenevät tiedot, jotka ovat välttämättömiä korvausten maksamista koskevien 3 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi laissa tarkoitettulla toimivaltaisella viranomaisella ja salmonellarahaston hallituksella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta sellaisia sikayrittäjää, tämän taloudellista asemaa, liike- tai ammattitoimintaa ja muuta salmonellavahinkomaksujen kantamisen tai korvausten maksamisen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä ehdotetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Esityksessä tietojensaantioikeus on siten sidottu välttämättömyyteen.

#### *Oikeusturva*

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ehdotetun lain 19 §:n mukaan rahaston toimintaan liittyvät korvauspäätökset tekisi ja 8 §:n mukaan maksunkantoviranomaisena toimisi Ruokavirasto. Ehdotetun lain nojalla annettuun maksua sekä 3 luvussa tarkoitettua korvausta koskevaan Ruokaviraston päätökseen saisi 28 §:n mukaan vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Esitys ei mainituilla perusteilla ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n säännösten kannalta.

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta perustuslain 67 §:stä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmöissä asioissa (PeVL 33/2004 vp).

Ehdotetun lain 10 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset lopetettujen tai teurastettujen eläinten arvon korvaamisessa käytettävän keskimääräisen käyvän arvon määrittelystä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin ehdotetun 16 §:n 4 momentin mukaan myös tarkemmat säännökset korvauskattoon vaikuttavien emakko- ja lihasikapaikkojen määrän laskentaperiaatteista. Lisäksi 19 §:n 6 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä korvaushakemukseen liitettävän selvityksen sisällöstä.

Ehdotusten katsotaan toimivaltaisen asetuksenantajan osalta vastaavan edellä mainittuja asian merkitykseen liittyviä rajanvetoja. Valtuutusten muotoilujen katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitetyt vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 19/2002 vp ja PeVL 40/2002 vp).

Edellä esitetyn perusteella arvioidaan, että lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä ja että lakiehdotus voidaan hyväksyä perustuslain 87 §:n mukaisessa järjestyksessä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Koska perustuslain 87 §:ää koskevien tulkintojen mukaan suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin on pidättyväinen, hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon sen kysymyksen arvioimiseksi, onko rahaston perustamiseen mainitun pykälän mukainen valtion pysyvän tehtävän hoitamisen edellyttämä välttämätön syy.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### sika-alan salmonellavahinkorahastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

#### *Soveltamisala ja tarkoitus*

Salmonellaa koskevan vahinkoturvan järjestämiseksi sikayrittäjiltä kerätään maksuja sika-alan salmonellavahinkorahastoon (*salmonellarahasto*).

Tässä laissa säädetään sikayrittäjille salmonellasta aiheutuvien kustannusten ja menetysten korvaamisesta salmonellarahastosta sekä salmonellarahaston toiminnasta ja varoista.

Tämän lain tarkoituksena on edistää salmonellariskin hallintaa maatalouden alkutuotannossa.

##### 2 §

#### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *sialla Sus scrofa* -lajiin kuuluvia eläimiä;
- 2) *sikayrittäjällä* maatalouden alkutuotannossa sikojen pitoa harjoittavaa, tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 ("*eläinterveyssäännöstö*") 4 artiklan 24 kohdassa tarkoitettua toimijaa;
- 3) *salmonellalla* eläintautilain (76/2021) 4 §:n nojalla valvottaviksi eläintaudeiksi luokiteltuja sioissa esiintyviä salmonellatartuntoja;
- 4) *eläinrekisterillä* eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 30 §:ssä tarkoitettua eläimistä pidettävää rekisteriä;
- 5) *eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisterillä* 4 kohdassa mainitussa pykälässä tarkoitettua eläintenpitäjistä ja pitopaikoista pidettävää rekisteriä;
- 6) *pitopaikalla* eläinterveyssäännösten 4 artiklan 27 kohdassa tarkoitettua pitopaikkaa, ei kuitenkaan teurastamoita, pitopaikkaa, jossa ei pidetä muita sikoja kuin tarhattuja villisikoja, minisikoja tai mikrosikoja, sellaista pitopaikkaa, jossa ei edeltävää kalenterivuotta koskevien eläinrekisterin tietojen mukaan ole ollut vähintään 100 sikaa ainakin yhden kuukauden ensimmäisenä päivänä, eikä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 täydentämisestä sukusolujen ja alkioiden pitopaikkojen hyväksymisen sekä tiettyjen pidettävien maaeläinten sukusolujen ja alkioiden unionin sisäisiin siirtoihin sovellettavien jäljitettävyyttä ja eläinterveyttä koskevien vaatimusten osalta annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2020/686 tarkoitettua siemennesteen keräysasemaa ja eläintautilain 40 §:ssä tarkoitettua sperman keräysasemaa.

### 3 §

#### *Salmonellarahaston hallinto*

Salmonellarahasto on maa- ja metsätalousministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Ministeriöllä on oikeus saada rahastolta tarvitsemansa tiedot ja selvitykset.

Maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy salmonellarahaston tulostavoitteet rahaston hallituksen esityksestä.

Ylintä päätösvaltaa salmonellarahastossa käyttää rahaston hallitus.

### 4 §

#### *Salmonellarahaston varat ja niiden käyttötarkoitukset*

Salmonellarahaston varat muodostuvat salmonellavahinkomaksuista, jotka tuloutetaan salmonellarahastoon. Salmonellarahaston varat muodostuvat lisäksi edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä sekä rahastosta maksettujen korvausten palautuksista niihin liittyvine korkoineen ja muine erineen. Salmonellarahaston varoihin voi kuulua lisäksi valtion talousarviosta siirrettyjä varoja sekä lahjoituksina tai vahingonkorvauksina saatuja varoja.

Salmonellarahaston varoja käytetään tässä laissa säädettyjen korvausten ja palkkioiden maksamiseen, rahaston velanhoitomenoihin sekä rahaston toiminnasta aiheutuviin rahaston hallituksen määrittelemiin välttämättömiin kustannuksiin.

Salmonellarahastolla ei ole oikeutta sijoittaa rahaston varoja.

### 5 §

#### *Salmonellarahaston lainanotto*

Salmonellarahasto voi valtioneuvoston luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla ottaa rahastosta maksettavien korvausten rahoittamista varten lainoja, joiden kokonaismäärä ei saa samanaikaisesti ylittää 10 miljoonaa euroa.

Valtio vastaa 1 momentissa tarkoitetuista lainoista.

Valtiokonttorin tehtävänä on järjestää 1 momentissa tarkoitettu lainanotto ja päättää lainanoton tarkemmista ehdoista sekä huolehtia muista salmonellarahaston lainanottoon kuuluvista toimenpiteistä.

## 2 luku

### **Salmonellavahinkomaksu**

### 6 §

#### *Maksuvelvollisuus ja salmonellavahinkomaksun suuruus*

Sikayrittäjän on suoritettava vuosittain salmonellavahinkomaksu vastuullaan edellisenä vuonna olleiden pitopaikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella.

Lihasioista muodostuva maksu lasketaan kertomalla lihasikaa kohden perittävä maksu, 2,50 euroa, sillä sikayrittäjän eläinmäärällä, joka oli eläinrekisterin tietojen mukaan edellisen kalenterivuoden aikana suurin yli kolmen ja alle kahdeksan kuukauden ikäisten lihasikojen määrä kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Porsaista muodostuva maksu lasketaan kertomalla porsasta kohden perittävä maksu, 5,00 euroa, sillä sikayrittäjän eläinmäärällä, joka oli eläinrekisterin tietojen mukaan edellisen kalenterivuoden aikana suurin enintään kolmen kuukauden ikäisten porsaiden määrä kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Salmonellavahinkomaksuna suoritetaan 2 ja 3 momentissa säädettyjen maksujen yhteenlaskettu määrä.

## 7 §

### *Maksuvelvollisuus toiminnan alkaessa ja päättyessä sekä sikayrittäjän vaihtuessa*

Sikayrittäjän velvollisuus maksaa salmonellavahinkomaksua alkaa toiminnan aloittamista seuraavana kalenterivuonna.

Velvollisuus maksaa vuosittaista salmonellavahinkomaksua pitopaikassa pidettävistä sioista päättyy sen vuoden lopussa, jona pitopaikan toiminta on päättynyt ja pitopaikasta vastuussa oleva sikayrittäjä on tehnyt tästä eläinterveysäännöstössä vaaditut ilmoitukset eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin sekä eläinrekisteriin.

Jos sikayrittäjä vaihtuu tai sen yritysmuoto muuttuu toiminnan jatkuessa, aiemman sikayrittäjän maksuvelvollisuus päättyy sen vuoden lopussa, jona muutos on tapahtunut ja siitä on tehty eläinterveysäännöstössä vaaditut ilmoitukset eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriin sekä eläinrekisteriin. Tilalle tulleen sikayrittäjän maksuvelvollisuus alkaa tätä seuraavan vuoden alusta, ja salmonellavahinkomaksu suoritetaan ensimmäisenä täytenä toimintavuotena aiemman sikayrittäjän vastuulla edellisenä vuonna olleiden sikojen määrien perusteella.

## 8 §

### *Maksunkantoviranomainen*

Salmonellavahinkomaksujen kantamisesta ja perinnästä vastaa Ruokavirasto.

## 9 §

### *Salmonellavahinkomaksujen kantaminen ja korko*

Salmonellavahinkomaksu kannetaan kahdessa erässä. Maksu on maksettava viimeistään Ruokaviraston maksupäätöksessä määräämänä eräpäivänä. Ensimmäisen erän eräpäivän tulee olla viimeistään kesäkuun viimeisenä päivänä, ja jälkimmäisen erän eräpäivän tulee olla viimeistään lokakuun viimeisenä päivänä. Maksupäätös lähetetään maksuvelvolliselle viimeistään kaksi kuukautta ennen eräpäivää.

Eräpäivän jälkeen suoritetulle salmonellavahinkomaksulle on maksettava viivästyskorkoa. Viivästyskoron laskemisesta säädetään veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (1556/1995).

Salmonellavahinkomaksun suorasta ulosottokelpoisuudesta ilman ulosottoperustetta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

### 3 luku

## Salmonellasta aiheutuvien kustannusten ja menetysten korvaaminen

### 10 §

#### *Korvaus lopetetuista sioista*

Jos pitopaikassa pidettävissä sioissa todetaan salmonella, sikayrittäjällä on oikeus saada salmonellarahastosta korvaus sellaisista vastuullaan olleista salmonellan vuoksi lopetetuista tai teurastetuista sioista, joiden lopettaminen tai teurastaminen on Ruokaviraston ennen mainittujen toimenpiteiden suorittamista antaman lausunnon mukaan ollut taudintorjunnan kannalta perusteltua.

Korvauksena suoritetaan sian keskimääräinen käypä arvo vähennettynä 10 prosentin omavastuuosuudella.

Jos korvattavaa eläintä voidaan käyttää kokonaan tai osaksi hyödyksi, vähennetään ennen omavastuuosuuden laskemista keskimääräisestä käyvästä arvosta eläimen jäännöskäyttöarvo.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, korvausta ei makseta mini- tai mikrosiasta, tarhatusta villisiasta eikä vähintään kahdeksan kuukauden ikäisestä karjasta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset keskimääräisen käyvän arvon määrittelystä.

### 11 §

#### *Korvaus pitopaikan saneerauskustannuksista*

Jos sikayrittäjän vastuulla olevassa sikojen pitopaikassa todetaan salmonella, salmonellarahastosta korvataan saneerauskustannuksina:

1) eläinten lopettamiseen, omaisuuden hävittämiseen sekä eläinsuojien puhdistukseen ja desinfektioon liittyvien toimenpiteiden ja tutkimusten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyvästä työstä aiheutuneet kustannukset;

2) 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvistä laitteista ja välineistä sekä tarvikkeista ja aineista aiheutuneet kustannukset;

3) sellaiset tuotteet, aineet, tavarat, esineet ja rakenteet, jotka on ollut tehokkaan taudintorjunnan onnistumiseksi välttämätöntä hävittää tai käsitellä siten, että ne ovat vahingoittuneet tai muuttuneet käyttökelvottomiksi.

Pitopaikasta vastuussa olevalle sikayrittäjälle suoritetaan korvauksena aiheutuneet kustannukset vähennettyinä 10 prosentin omavastuuosuudella sekä hävitetyn tai vahingoittuneen omaisuuden käypä arvo vähennettynä vastaavalla omavastuuosuudella. Jos vahingoittunutta omaisuutta voidaan käyttää hyödyksi, sen käyvästä arvosta vähennetään ennen omavastuuosuuden laskemista jäännöskäyttöarvo.

Ostavastuu on kuitenkin 20 prosenttia siinä tapauksessa, että on kulunut alle kaksi vuotta siitä, kun kokogenomisekvenssoinnin perusteella samanlaista salmonellakantaa olevan salmonellatartunnan vuoksi pitopaikkaan eläintautilain nojalla kohdistettu taudin leviämisen estämistä koskeva päätös on kumottu.

## 12 §

### *Saneerauskustannusten korvaamisen edellytykset*

Saneerauskustannuksina korvataan vain kustannukset, jotka ovat aiheutuneet vuoden kuluessa siitä, kun pitopaikan siat on lopetettu, tai, jos niitä ei lopeteta, kun salmonellan hävittämistoimenpiteisiin on ryhdytty. Määräaika on kuitenkin kaksi vuotta pitopaikassa, jossa pidetään porsivia emakoita.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että pitopaikan saneerausta varten on tehty saneeraussuunnitelma ja että suunnitelman tekijällä on sen tekoon soveltuva koulutus ja muilla keinoin saavutettu riittävä osaaminen.

Arvoltaan yli 10 000 euron suuruisesta saneeraukseen liittyvästä hankinnasta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen edellyttää lisäksi, että hankinnasta on pyydetty tarkoituksenmukaisella tavalla hankinnan tarkoitukseen ja tavoitteisiin nähden riittävä määrä tarjouksia ja että tarjouksista on hyväksytty se, joka on ollut kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa, laskea poikkeuksellisin menetelmin tai keinotekoisesti yhdistellä toiseen hankintaan tarjousten pyytämisen välttämiseksi. Hankintaan liittyvistä vaatimuksista voidaan korvauksesta päätettäessä kuitenkin poiketa, jos voidaan muulla tavoin varmistua kustannusten kohtuullisuudesta.

Sellaisen henkilön tekemää työtä, joka on sikayrittäjän yrityksessä maatalousyrittäjän eläkelaiassa (1280/2006) tarkoitettu maatalousyrittäjä, yrittäjän eläkelaiassa (1272/2006) tarkoitettu yrittäjä tai mainituissa laeissa tarkoitettu tällaisen henkilön perheenjäsen taikka kuuluu yrityksen henkilöstöön, voidaan korvata vain, jos sikayrittäjä pystyy osoittamaan pyydettyjen tarjousten tai maksamiaan palkkoja koskevien tietojen avulla tai muutoin, että salmonellarahastolta omasta työstä tai omien välineiden ja laitteiden käytöstä haettavan korvauksen laskentaperusteet ovat kohtuullisia eikä korvaus ylitä niitä kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet, jos työ olisi tilattu ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Menettelystä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) säädettyt kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa säädetään mainitussa laissa.

## 13 §

### *Korvaus poistettaessa rakennus käytöstä*

Jos pitopaikan rakennus, jossa sikoja pidetään, poistetaan kokonaan käytöstä ja käytöstä poistaminen on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon rakennuksen ikä ja muut ominaisuudet ja niistä johtuva riski kohtuuttoman suuriin saneerauskustannuksiin tai saneerauksen epäonnistumiseeni, voidaan 11 §:ssä tarkoitettujen saneerauskustannusten korvauksen sijasta maksaa vakiomääräinen korvaus, johon sisältyvät korvaus rakennuksen jäännöskäyttöarvosta ja korvaus rakennuksen puhdistuksesta ja desinfioinnista.

Korvaus on 2 000 euroa rakennuksen emakkopaikkaa, 200 euroa rakennuksen lihasikapaikkaa sekä 100 euroa sellaisen välikasvattamona toimivan rakennuksen eläinpaikkaa kohden, jossa ei pidetä porsivia emakoita eikä kasvateta lihantuotantoa varten pidettäviä sikoja teurastusikäisiksi.

Korvaus voidaan maksaa vain, jos rakennuksen jäännöskäyttöarvo on enintään kaksi kertaa suurempi kuin vakiomääräinen korvaus. Edellytyksenä on lisäksi, että sikayrittäjä suorittaa rakennuksessa sellaisen puhdistuksen ja desinfioinnin, joka vähintään vaaditaan, jotta tyhjilleen jäävästä rakennuksesta ei aiheudu salmonellan leviämisen vaaraa.

Korvauksen maksaminen edellyttää, että sikayrittäjä esittää riittävän selvityksen 1 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä ja että salmonellarahaston hallitus on antanut selvityksen perusteella lausunnon, jossa se katsoo edellytysten täytyvän.

## 14 §

### *Kertakorvaus katetuoton menetyksestä*

Jos pitopaikassa todetaan salmonella, eläimistä vastuussa olevalle sikayrittäjälle maksetaan salmonellarahastosta katemenetyksen korvauksena tuotannon keskeytyksen tai supistumisen kestoista tai vaikutuksista riippumaton kertakorvaus. Korvauksen edellytyksenä on kuitenkin, että sikayrittäjän tuotanto pitopaikassa jatkuu saneerauksen jälkeen.

Kertakorvauksen suuruus perustuu pitopaikan aiemmassa toiminnassa luovutettujen porsaiden ja lihasikojen määrään. Määrä lasketaan vahinkotapahtumaa edeltävien 12 peräkkäisen kalenterikuukauden muodostamalta viiteajanjaksolta, joka määritetään siten, että ajanjakson päättymisen jälkeen jää yksi kokonainen kalenterikuukausi ennen sitä ajankohtaa, jona pitopaikkaan on eläintautilain nojalla kohdistettu taudin leviämisen estämistä koskeva päätös. Määrä osoitetaan sikayrittäjällä olevien tositteiden tai muiden asiakirjojen perusteella. Ruokavirasto voi käyttää määrän varmistamisessa eläinrekisterin tietoja.

Kertakorvaus saadaan kertomalla 2 momentissa tarkoitettu eläinten määrä eläinakohtaisella korvauksella, joka on 4,5 prosenttia eläinten lopettamista tai, jos eläimiä ei lopeteta, saneeraustoimenpiteiden aloittamista seuraavan kuukauden lihasian lihan keskimääräisestä tuottajahinnasta (euroina 100 kilogrammaa kohden).

Poiketen siitä, mitä 3 momentissa säädetään, eläinakohtainen korvaus on kuitenkin:

1) 9 prosenttia 3 momentissa säädetystä hinnasta luovutettujen lihasikojen osalta silloin, kun pitopaikassa kasvatetaan lihasikoja teurastusikäisiksi vain itse tuotetuista porsaista;

2) 1,5 prosenttia 3 momentissa säädetystä hinnasta silloin, kun pitopaikka on välikasvattamo, jossa ei pidetä porsivia emakoita eikä kasvateta lihantuotantoa varten pidettäviä sikoja teurastusikäisiksi.

## 15 §

### *Lisäkorvaus katetuoton menetyksestä*

Eläimistä vastuussa olevalle sikayrittäjälle voidaan maksaa lisäkorvaus 14 §:ssä säädetyn kertakorvauksen lisäksi, jos pitopaikassa pidetään porsivia emakoita ja jos pitopaikan toiminta on ollut salmonellan vuoksi keskeytyneenä tai olennaisesti supistunutta vielä sen jälkeen, kun eläintautilain nojalla tehdyn taudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen antamisesta on kulunut yli vuosi. Korvauksen edellytyksenä on myös, että sikayrittäjän tuotanto pitopaikassa jatkuu saneerauksen jälkeen.

Lisäkorvaus saadaan kertomalla 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu eläinten määrä eläinakohtaisella korvauksella, joka on 2,25 prosenttia eläinten lopettamista tai, jos eläimiä ei lopeteta, saneeraustoimenpiteiden aloittamista seuraavan kuukauden lihasian lihan keskimääräisestä tuottajahinnasta (euroina 100 kilogrammaa kohden).

Lisäkorvauksen maksaminen edellyttää, että sikayrittäjä esittää riittävän selvityksen 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä ja että salmonellarahaston hallitus on antanut selvityksen perusteella lausunnon, jossa se katsoo edellytysten täytyvän.

## 16 §

### *Korvauksen enimmäismäärä*

Yhdessä pitopaikassa sattuneesta vahinkotapahtumasta maksettavat korvaukset eivät voi ylittää pitopaikkakohtaista korvauskattoa.

Pitopaikkakohtainen korvauskatto saadaan laskemalla yhteen eläinpaikkakohtaiset korvauskatot, jotka ovat 4 000 euroa käytössä ollutta emakkopaikkaa ja 400 euroa käytössä

ollutta lihasikapaikkaa kohden. Jos pitopaikassa ei ole käytössä emakoille ja lihasioille tarkoitettuja paikkoja, eläinpaikkakohtainen korvauskatto on 200 euroa käytössä ollutta porsaspaikkaa kohden. Pitopaikan tyypistä riippumatta korvauskattoon lasketaan lisäksi 400 euroa käytössä ollutta nuoren siitossian paikkaa kohden.

Jos tämän lain mukaan määräytyvät korvaukset ylittävät korvauskaton, ensisijaisesti maksetaan korvaus lopetetuista eläimistä.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset käytössä olleiden emakko-, lihasika- ja porsaspaikkojen sekä nuoren siitossian paikkojen määrän määrittelystä.

## 17 §

### *Korvaukseen oikeuttavia kustannuksia ja menetyksiä koskevat rajaukset*

Edellä 10 §:ssä tarkoitettua korvausta lopetetuista sioista, 11 §:ssä tarkoitettua korvausta hävitetyn tai vahingoittuneen omaisuuden käyvää arvosta, 13 §:ssä tarkoitettua korvausta rakennuksen käytöstä poistamisesta taikka 14 tai 15 §:ssä tarkoitettua korvausta katetuoton menetyksestä ei makseta:

1) tiettyjen maa- ja metsätalouseläin- ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) 2022/2472 2 artiklan 59 kohdassa tarkoitettulle vaikeuksissa olevalle yritykselle, ellei vaikeuksiin joutuminen johdu taudinpurkauksesta;

2) yritykselle, joka ei ole noudattanut eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 1 §:ssä tarkoitettua tuen takaisinperintäpäätöstä.

Korvauksen määrästä vähennetään samoista kustannuksista tai menetyksistä vakuutus sopimuksen tai muun lain perusteella maksettavat korvaukset.

## 18 §

### *Korvauksen epäminen sikayrittäjän menettelyn perusteella*

Oikeus salmonellarahastosta maksettavaan korvaukseen menetetään laiminlyönnin vakavuudesta riippuen kokonaan tai osittain, jos sikayrittäjä on salmonellan toteamisvuonna tai sitä edeltävien viiden vuoden aikana laiminlyönyt noudattaa eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annettua lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä, eläintautilain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja eläinterveyttä koskevia säädöksiä, eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annettua lakia (1277/2019) tai mainituilla laeilla täytäntöön pantuja Euroopan unionin säädöksiä taikka ilman viranomaisen myöntämää poikkeuslupaa jättänyt noudattamatta mainittujen säädösten nojalla tehtyä päätöstä.

Oikeus korvaukseen menetetään myös, jos sikayrittäjä on hankkiessaan sian tai muun omaisuuden tiennyt tai sikayrittäjän olisi olosuhteet huomioon ottaen pitänyt tietää, että eläin sairastaa tai kantaa salmonellaa tai että omaisuudessa on tartuntaa.

## 19 §

### *Korvauksista päättävä viranomainen ja korvausten hakeminen*

Korvausten myöntämisestä päättää Ruokavirasto.

Korvauksia haetaan sähköisesti verkkopalvelussa. Korvausten käsittelyyn liittyvät tietoaaineistot ovat osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua

ruokahallinnon tietovarantoa. Hakijan tunnistamista koskevista vaatimuksista säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 §:ssä.

Korvauksia on haettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kyseessä olevat kustannukset tai menetykset aiheuttaneet toimenpiteet on suoritettu. Katemenetysten korvauksia on haettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun eläintaudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen voimassaolo on päättynyt. Erityisestä syystä voidaan määräajan jälkeenkin tehty hakemus ottaa käsiteltäväksi.

Hakemukseen on liitettävä riittävä selvitys kustannuksista ja vahingoista sekä korvausten maksamista koskevien edellytysten täytymisestä.

Sikayrittäjä voi jakaa korvausta koskevan hakemuksensa useampaan osaan. Ruokavirasto kuitenkin maksaa sikayrittäjälle korvausta enintään kerran kalenterikuukaudessa, ellei Ruokavirasto katso olevan erityistä perusteltua syytä tätä tiheämmälle maksuvälille.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemukseen liitettävän selvityksen sisällöstä.

## 20 §

### *Korvausten takaisinperintä ja valtion takautumisoikeus*

Ruokaviraston on määrättävä korvaus maksettavaksi takaisin salmonellarahastoon sikayrittäjän menettelyn vakavuudesta riippuen kokonaan tai osaksi, jos sikayrittäjä on korvausta hakiessaan antanut vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka salannut tietoja ja tällä menettelyllä on ollut vaikutusta korvauksen myöntämiseen.

Ruokaviraston on lisäksi velvoitettava sikayrittäjä, joka on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta aiheuttanut salmonellan leviämisen toisen sikayrittäjän omistamiin sikoihin, sikayrittäjän menettelyn vakavuudesta riippuen kokonaan tai osaksi korvaamaan salmonellarahastolle kustannukset ja korvaukset, jotka on tämän menettelyn seurauksena rahaston varoista korvattu. Korvausta voidaan sovittaa, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi vahingon aiheuttajan varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen eikä taudin leviämistä ole aiheutettu tahallisesti.

Jos palautettavaa tai korvattavaa määrää ei makseta viimeistään Ruokaviraston asettamana eräpäivänä, rahastolle on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan. Palautettava tai korvattava määrä ja viivästyskorko ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

## 4 luku

### **Salmonellarahaston hallinto ja talous**

## 21 §

### *Salmonellarahaston hallitus ja sihteeristö*

Salmonellarahaston hallituksessa on puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtaja sekä vähintään viisi muuta jäsentä, joilla jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtaja on maa- ja metsätalousministeriöstä. Muiden jäsenten on edustettava sikayrittäjiä, sikojen teurastusta ja sianlihan jatkojalostusta harjoittavia yrityksiä sekä viranomaisia siten, että hallituksessa on sen tehtävien kannalta tarpeellinen asiantuntemus.

Maa- ja metsätalousministeriö nimittää hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä muut jäsenet ja varajäsenet kerrallaan kolmen vuoden toimikaudeksi. Maa- ja

metsätalousministeriö vapauttaa hallituksen tai sen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, muun jäsenen taikka varajäsenen tehtävästään tämän pyynnöstä.

Salmonellarahastolla on oikeus käyttää Ruokaviraston käytössä olevia valtionhallinnon yhteisiä palveluita.

Salmonellarahastosta suoritetaan hallituksen puheenjohtajan ja muiden jäsenten palkkiot ja kustannusten korvaukset, joiden perusteet maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa.

Hallitus valitsee yhden tai useamman sihteerin, joiden tulee olla maa- ja metsätalousministeriön tai Ruokaviraston virkamiehiä.

## 22 §

### *Pysyvät asiantuntijat*

Salmonellarahaston hallitus voi ottaa tehtäviensä hoidon tueksi yhden tai useamman pysyvän asiantuntijan, joka edustaa rahaston hallituksen tehtävien kannalta merkityksellistä asiantuntemusta.

Salmonellarahastosta suoritetaan pysyvien asiantuntijoiden palkkiot ja kustannusten korvaukset, joiden perusteet maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa.

Pysyvään asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Asiantuntijalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada salmonellarahaston hallitukselta tai sihteeriltä tehtävänsä hoitamista koskevat välttämättömät tiedot käyttöönsä. Asiantuntija on velvollinen pitämään salassa saamansa salassa pidettäviksi säädettyt tiedot.

## 23 §

### *Hallituksen tehtävät ja hallinnon järjestäminen*

Salmonellarahaston hallituksen tehtävänä on:

- 1) vastata rahaston riittävästä maksuvalmiudesta;
- 2) päättää 5 §:ssä tarkoitetun valtuuden rajoissa rahaston lainanotosta;
- 3) päättää muista rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkittävistä asioista, Ruokaviraston tehtäväksi tässä laissa säädettyjä päätöksiä lukuun ottamatta;
- 4) vahvistaa rahaston johtosääntö;
- 5) antaa lausunnot, joiden antaminen tässä laissa säädetään rahaston hallituksen tehtäväksi;
- 6) antaa tarvittaessa muita kuin 5 kohdassa tarkoitettuja lausuntoja ja tehdä aloitteita rahaston toimintaan liittyvissä asioissa;
- 7) päättää salmonellarahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä tehdä maa- ja metsätalousministeriölle esitys rahaston tulostavoitteiksi;
- 8) hyväksyä ja allekirjoittaa salmonellarahaston tilinpäätös ja siihen kuuluva toimintakertomus sekä toimittaa se maa- ja metsätalousministeriölle;
- 9) hoitaa muut maa- ja metsätalousministeriön määräämät rahaston toimintaan liittyvät tehtävät.

Salmonellarahaston hallituksen tulee lisäksi esittää vähintään kolmen vuoden välein huhtikuun loppuun mennessä maa- ja metsätalousministeriölle arvionsa salmonellavahinkomaksujen tasosta, joka keskimäärin vastaa rahaston korvaus- ja maksuvastuita. Samassa yhteydessä hallituksen tulee esittää arvionsa 16 §:ssä tarkoitettujen pitopaikkakohtaisten korvauskattojen tasosta ottaen huomioon tapahtunut kustannuskehitys.

Salmonellarahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä hoitaa muilta kuin 1 ja 2 momentissa säädettyiltä osin Ruokavirasto.

## 24 §

### *Hallituksen päätösvaltaisuus ja asioiden ratkaiseminen*

Hallitus kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta. Kokous voidaan pitää ilman kokouspaikkaa sähköisessä toimintaympäristössä taikka siten, että jäsenet voivat osallistua valintansa mukaan paikan päällä tai soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttämällä.

Hallitus on päätösvaltainen, kun kokoukseen osallistuu hallituksen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet muista jäsenistä tai varajäsenistä. Jäsenet voivat lisäksi yksimielisinä päättää siitä, että päätös hallitukselle kuuluvasta asiasta tehdään kokousta pitämättä.

Hallituksen päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, jota hallituksen puheenjohtaja tai tämän poissa ollessa varapuheenjohtaja on kannattanut.

## 25 §

### *Pääomaraaja*

Vuosittaisen salmonellavahinkomaksun kantaminen keskeytetään sen vuoden lopussa, jona salmonellarahaston pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä ylittänyt 20 miljoonaa euroa. Kantaminen aloitetaan uudelleen sen vuoden päätyttyä, jona järjestelmän pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä alle 20 miljoonaa euroa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta keskeytyksestä huolimatta vuosittainen salmonellavahinkomaksu kannetaan sikayrittäjiltä kuitenkin aina siltä kalenterivuodelta, jona sikayrittäjän maksuvelvollisuus 7 §:n 1 momentin mukaan alkaa.

## 26 §

### *Kirjanpito, maksuliikenne ja tilinpäätös*

Salmonellarahaston kirjanpidosta, maksuliikkeestä, muusta laskentatoimesta ja tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja sen nojalla annetuissa säädöksissä.

## 27 §

### *Tilintarkastus*

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa vuosittain salmonellarahaston tilintarkastuksen.

Tilintarkastajien on tarkastettava salmonellarahaston hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on annettava kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus, jossa on erityisesti lausuttava:

1) siitä, onko tilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

2) siitä, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot rahaston toiminnan tuloksesta ja tuloksellisuudesta sekä sen taloudellisesta asemasta;

3) siitä, onko rahaston hallintoa ja toimintaa hoidettu sitä koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

4) tilinpäätöksen vahvistamisesta;

5) rahaston tuloksen käsittelystä rahaston hallituksen ehdottamalla tavalla.

Kun tilintarkastus on tehty, tilintarkastajien on tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen sekä lausutaan siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti.

Jos tilintarkastaja kesken tilikauden havaitsee merkittävää huomauttamista salmonellarahaston hallinnosta ja taloudesta, on asiasta viipymättä ilmoitettava rahaston hallitukselle ja maa- ja metsätalousministeriölle.

Salmonellarahaston hallituksen ja sihteeristön ja Ruokaviraston on tarvittaessa avustettava tilintarkastajaa tarkastuksen suorittamisessa.

## 5 luku

### **Erinäiset säännökset**

#### 28 §

##### *Muutoksenhaku*

Salmonellavahinkomaksua tai korvausta koskevaan Ruokaviraston päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaisissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

#### 29 §

##### *Salmonellavahinkomaksua koskevan päätöksen viranomaisaloitteinen oikaisu*

Jos sikayrittäjälle on virheen johdosta määrätty liikaa salmonellavahinkomaksua, Ruokaviraston on oikaistava maksupäätöstä, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu sikayrittäjän hyväksi voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa maksuerän määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta.

Jos sikayrittäjälle on laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määräämättä säädetty salmonellavahinkomaksu tai osa siitä, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voidaan tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jona maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä.

#### 30 §

##### *Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet*

Ruokavirastolla ja salmonellarahaston hallituksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada sikayrittäjältä tiedot, jotka ovat välttämättömiä salmonellavahinkomaksujen kantamista ja seurantaan koskevien 2 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi ja joita ei saada eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteristä tai eläinrekisteristä.

Ruokavirastolla ja salmonellarahaston hallituksella on oikeus saada sikayrittäjältä tiedot, jotka ovat välttämättömiä korvausten maksamista koskevien 3 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi ja joita ei saada sekä eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteristä tai eläinrekisteristä.

Tässä laissa tarkoitetulla toimivaltaisella viranomaisella ja salmonellarahaston hallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta sellaisia sikayrittäjää, tämän taloudellista asemaa, liike- tai ammattitoimintaa ja muuta salmonellavahinkomaksujen kantamisen tai korvausten maksamisen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Ruokaviraston oikeuteen suorittaa sikayrittäjän toimintaan kohdistuva tarkastus sovelletaan, mitä valtioneuvoston asetuksella (688/2001) 16 ja 17 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta.

### 31 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan .. päivänä .. kuuta 20 ..

Sikayrittäjät, joilla on toimintaa tämän lain voimaantullessa, ovat velvollisia maksamaan lain voimaantulovuonna perittävän salmonellavahinkomaksun vastuullaan tämän lain voimaantuloa edeltävänä vuonna olleiden pitopaikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella.

Ennen tämän lain voimaantuloa sattuneista taudinpurkauksista aiheutuneiden kustannusten ja menetysten korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

---

Helsingissä 28.5.2026

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

## Valtioneuvoston asetus

### sika-alan salmonellavahinkorahastosta maksettavista korvauksista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään sika-alan salmonellavahinkorahastosta annetun lain ( / ) 10 §:n 5 momentin ja 16 §:n 4 momentin nojalla:

#### 1 §

##### *Määritelmät*

Tässä asetuksessa tarkoitetaan *eläinrekisterillä* eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 30 §:ssä tarkoitettua eläimistä pidettävää rekisteriä.

#### 2 §

##### *Lopetetun sian keskimääräisen käyvän arvon määrittely*

Sika-alan salmonellavahinkorahastosta annetun lain ( / ) 10 §:ssä tarkoitettu sian keskimääräinen käypä arvo määritellään lopettamisen tai teurastamisen yhteydessä punnittavaan samaan sikaerään kuuluvien eläinten elopainojen keskiarvon sekä sikojen lopetuspäivää edeltävän kuukauden lihasian lihan keskimääräisen tuottajahinnan (euroa/100 kilogrammaa) perusteella, sellaisena kuin tuottajahinta on Luonnonvarakeskuksen ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain (562/2014) nojalla julkaisemassa Maataloustuotteiden tuottajahinnat -tilastossa.

Jos 1 momentissa mainittu keskiarvo on enintään 30 kilogrammaa, erään kuuluvan sian keskimääräinen käypä arvo saadaan seuraavan laskentakaavan mukaisesti:  $(0,01 \times \text{sikaerän eläinten elopainojen keskiarvo kilogrammoina} + 0,20) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (euroa/100 kilogrammaa)}$ .

Jos 1 momentissa mainittu keskiarvo on yli 30 kilogrammaa, mutta korkeintaan 120 kilogrammaa, erään kuuluvan sian keskimääräinen käypä arvo saadaan seuraavan laskentakaavan mukaisesti:  $(0,00556 \times \text{sikaerän eläinten elopainojen keskiarvo kilogrammoina} + 0,3333) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (euroa/100 kilogrammaa)}$ .

Jos 1 momentissa mainittu keskiarvo on yli 120 kilogrammaa, erään kuuluvan sian keskimääräinen käypä arvo on  $0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (euroa/100 kilogrammaa)}$ .

Poiketen siitä, mitä 1–4 momentissa säädetään, emakon ja nuoren siitossian keskimääräinen käypä arvo saadaan seuraavan laskentakaavan mukaisesti:  $1,75 \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (euroa/100 kilogrammaa)}$ .

#### 3 §

##### *Pitopaikkakohtaiseen korvaukattoon vaikuttavat emakko- ja lihasikapaikat*

Sika-alan salmonellavahinkorahastosta annetun lain 16 §:ssä tarkoitettujen emakko-, lihasika- tai porsaspaikkojen tai nuoren siitossian paikkojen määrä saadaan laskemalla yhteen eläinrekisterin tietojen mukaiset kyseessä olevaan eläinryhmään kuuluvien sikojen määrät pitopaikassa edellisen kalenterivuoden kunkin kuukauden ensimmäisenä päivänä ja jakamalla saatu summa 12:llä.

Jos salmonella todetaan pitopaikan ensimmäisenä toimintavuotena, emakko-, likasika- tai porsaspaikkojen tai nuoren siitossian paikkojen määränä pidetään kuitenkin sitä kyseessä olevaan eläinryhmään kuuluvien sikojen määrää, joka pitopaikassa oli juuri ennen, kun heräsi tai vahvistettiin epäily eläintaudin esiintymisestä.

4 §

*Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan .. päivänä .. kuuta 20...