



12.04.2024

Dnro 1341/03.04.04.04.24/2023

Asia Valitus eläintautilain mukaisessa asiassa

Valittaja [REDACTED] Oy

Päätös, josta valitetaan

Ruokavirasto 7.11.2023 (6432/2023)

Ruokavirasto on määrännyt [REDACTED] Oy:n pitopaikan minkit ja ketut välittömästi lopetettavaksi paikan päällä pitopaikassa. Lopettaminen ja muut alla mainitut toimet on tehtävä eläinterveysviranomaisen valvonnassa.

Lopetuksessa voidaan käyttää muita tainnutus- ja lopetusmenetelmiä kuin mitä eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1099/2009 (jäljempänä lopetusasetus) on mainittu, jos ne on kuvattu aluehallintoviraston laatimassa turkiseläinten lopetussuunnitelmassa.

Lopettettujen ja itsestään kuolleiden turkiseläinten raadot ja muut eläinterveysviranomaisen tartunnanvaaralliseksi arvioimat sivutuotteet on hävitettävä asetuksen (EY) N:o 1069/2009 mukaisesti tavalla, josta ei aiheudu eläntätaudin leviämisvaaraa tai vaaraa ihmisen terveydelle. Turkiseläinten raadot ja muut sivutuotteet voidaan keräilyalueella hävittää hautaamalla maahan, jos kuljetus lähimpään käsittelylaitokseen aiheuttaisi vaaraa terveydelle tai jos käsittelylaitosten kapasiteetti on ylittynyt. Aluehallintovirasto vastaa raatojen ja muiden sivutuotteiden hävittämisen täytäntöönpanosta.

Ruokavirasto on määrännyt lisäksi eläinterveysviranomaisen valvonnassa hävitettäväksi sellaiset tartuntaa mahdollisesti levittävät tarvikkeet ja välineet, joita ei voida puhdistaa ja desinfioida, ja joiden hävittäminen on tarpeen taudin leviämisen estämiseksi. Hävittämistä valvova viranomaisen laatii yksityiskohtaisen luettelon hävitettävästä omaisuudesta.

Mikäli voimassa oleva lainsäädäntö ei muuta edellytä, pitopaikassa on eläinten lopettamisen jälkeen suoritettava puhdistus ja desinfiointi, niiltä osin kuin aluehallintoviraston laatimassa saneeraussuunnitelmassa katsotaan

tarpeelliseksi tartunnan leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto vastaa puhdistuksen ja desinfioidin täytäntöönpanosta.

Päätös tulee heti voimaan ja päätöstä on noudatettava heti mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Aluehallintovirasto vastaa päätöksen täytäntöönpanosta. Se, jolle päätös on osoitettu, on velvollinen avustamaan täytäntöönpanossa siinä laajuudessa kuin se on kohtuullista.

Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on viitattu seuraaviin lainkohtiin:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/429 tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta ("eläinterveyssäännöstö"), 5, 9 ja 61 artiklat
- Komission delegoitu asetus (EU) 2020/689, 9 artikla ja liite 1, 1 jakso
- Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1882, artikla 2 ja liite
- Eläintautilaki (76/2021) 1, 3–4, 25, 30, 33, 67, 73 ja 100 §
- Hallintolaki (434/2003) 34 ja 60 §
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 7–8 ja 10 §
- Eläinsuojelulaki(247/1996, muutos 584/2013) 33 d §
- Neuvoston asetus eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä (EY) N:o 1099/2009
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus) 8 artiklan a kohdan i) alakohta sekä 19 artiklan 1 kohdan e) alakohta
- Laki eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015) 30 §
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 15 artikla
- Maa- ja metsätalousministeriön asetus muista torjuttavista, valvottavista ja muista ilmoitettavista eläintaudeista, eläintautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta (325/2021, muutos 909/2023) 3 §

Perusteluissa on lisäksi todettu muun ohella seuraavaa:

Kaikkien eläinten lopettaminen katsotaan ihmisten terveyden suojaamiseksi välttämättömäksi toimenpiteeksi turkiseläinten pitopaikoissa, joiden eläimissä on todettu korkeapatogeeninen lintuinfluenssa. Jos eläimiä ei lopeteta, lintuinfluenssavirus voi muuntua pitopaikan eläimissä sellaiseksi, että se tarttuu ihmisiin nykyistä herkemmin. Tämä lisää pandemian riskiä. Käytännössä ei ole mahdollista toteuttaa näytteenottoa, jolla voitaisiin ihmisten terveyden kannalta riittävällä varmuudella osoittaa vapaus tartunnasta.

Pitopaikassa on todettu Ruokavirastossa tehdyissä tutkimuksissa 20.10.2023 sekä 2.11.2023 vasta-aineita H5-alatyypin lintuinfluenssavirusta vastaan. Vasta-aineiden tutkiminen eläimen verestä on epäsuora diagnoosimenetelmä, koska tutkimuksella osoitetaan eläimen elimistön reaktio eläimessä tautia aiheuttavaan patogeeniin eli taudinaiheuttajaan, tässä tapauksessa H5-alatyypin lintuinfluenssavirukseen. Turkiseläimiä ei rokoteta lintuinfluenssaa vastaan, joten kyseessä eivät voi olla rokotuksesta johtuvat vasta-aineet.

H5-alatyypin lintuinfluenssavirus on aiheuttanut Suomessa vuonna 2023 todetut luonnonlintujen ja turkiseläinten korkeapatogeenisen lintuinfluenssan epidemiat. Ruokaviraston laboratorion tekemässä H5-vasta-ainetestissä on käytetty Euroopan unionin lintuinfluenssan vertailulaboratorion tuottamaa antigeeniä, joka on valmistettu samasta lintuinfluenssaviruksen BB-genotyypikannasta, jota Suomessa on todettu turkiseläinten ja luonnonlintujen korkeapatogeenisen lintuinfluenssan tartunnoissa. Tämän takia testi tunnistaa tarkasti Suomen turkistarhaepidemiassa esiintyvän lintuinfluenssaviruskannan.

Pitopaikka sijaitsee alueella, jolla on todettu korkeapatogeenista lintuinfluenssaa luonnonvaraisissa linnuissa, ja luonnonvaraisten lintujen, erityisesti lokkien, muuttoreitin myös tiedetään kulkevan pitopaikan sijaintialueen kautta. Keskenään hyvin samankaltaisia viruskantoja on todettu vuoden 2023 epidemian aikana Sievistä ja Turusta löydettyistä luonnonvaraisista linnuista, mikä osoittaa viruksen tehokkaan liikkumisen ja leviämisen lintujen mukana Suomen alueella. Tämän katsotaan vahvistavan epidemiologisen yhteyden todettuun korkeapatogeenisen lintuinfluenssan tapaukseen. Näillä perustein korkeapatogeenisen lintuinfluenssan on katsottu olevan vahvistettu pitopaikassa.

Komission delegoidun asetuksen (EU) 2020/689 liitteen 1, jakson 1, kohdan 2, alakohdassa c) ei mainita vasta-ainetutkimusta vaan pelkästään epäsuora diagnoosimenetelmä. Epäsuoralla diagnoosimenetelmällä tarkoitetaan menetelmää, jossa ei osoiteta suoraan taudinaiheuttajaa, vaan elimistön reaktio taudinaiheuttajaan. Vasta-ainetutkimus on käytetyin epäsuora diagnoosimenetelmä tarttuvien eläintautien tutkimuksessa. Euroopan unionin komissio ei ole katsonut tarpeelliseksi määritellä epäsuoraa diagnoosimenetelmää lainsäädännössä.

Pitopaikan sijainti osoittaa epidemiologisen yhteyden aiemmin vahvistettuihin tapauksiin, mikä yhdessä epäsuoralla diagnoosimenetelmällä saadun positiivisen tuloksen kanssa on riittävä peruste korkeapatogeenisen lintuinfluenssan toteamiselle ja eläinten lopetuspäätökselle. Ruokaviraston päätöksessä ei ole viitattu epidemiologista yhteyttä arvioitaessa muihin turkistarhoihin. Sen sijaan yhteys lintuinfluenssaa levittäviin lintuihin on ilmeinen.

Tartuntavyöhykkeen lakkauttamista koskevan päätöksen 31.10.2023 osalta, päätöksessä on todettu, että tartuntavyöhyke oli perustettu lintuinfluenssan leviämisen estämiseksi lintujen pitopaikkoihin. Tautitilanteen helpottuminen tartuntavyöhykkeen alueella ei tarkoita sitä, että kyseisellä alueella ei enää olisi virusta luonnonvaraisissa linnuissa. Vaikka lintujen joukkokuolemia ei ole vyöhykkeellä enää havaittu, on luonnonvaraisista linnuista Suomessa edelleen todettu lintuinfluenssavirusta.

Pitopaikan kaikkien minkkien ja kettujen lopettaminen, raatojen käsittely ja hävittäminen sekä pitopaikan puhdistus- ja desinfiointitoimien suorittaminen on välttämätöntä korkeapatogeenisen lintuinfluenssan leviämisen estämiseksi.

Päätös on luonteeltaan sellainen, että se on viipymättä pantava täytäntöön, koska taudin leviäminen turkiseläimissä vaarantaa myös ihmisen terveyden.

Ruokaviraston päätökseen on liitetty ohje turkiseläinten joukkolopetukseen valmistautumisesta. Ohjeessa on muun ohella pyydetty huomioimaan, että lopetettujen eläinten jäljiltä tyhjentyneisiin häkkeihin/varjotaloihin ei saa siirtää uusia eläimiä ennen tilojen saneerausta tai aluehallintoviraston antamaa lupaa.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

██████████ Oy on ensisijaisesti vaatinut, että valituksenalainen päätös kumotaan siitoseläinten osalta ja päätöksen täytäntöönpano kielletään tai keskeytetään tältä osin. Toissijaisesti on vaadittu, että valituksenalainen päätös kumotaan siltä osin, kun siinä on määrätty eläntensiirtokiellosta tai vahvistaa, ettei päätöksessä ole eläntensiirtokieltoa. Lisäksi on vaadittu, että Ruokavirasto velvoitetaan korvaamaan valittajan asianajo-, asianosais- ja muut oikeudenkäyntikulut erikseen esitettävän laskun mukaisesti täysimääräisesti korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen siitä lukien, kun kuukausi on kulunut hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Perustelut

Ruokavirasto on sivuuttanut valittajan turkistilan viimeisimmät tutkimustodistukset. Valittajan turkiseläimillä ei ole lintuinfluenssaa, joten valituksenalainen päätös on perusteeton.

Valituksenalainen päätös perustuu valittajan tilalta otettuihin näytteisiin, joista on todettu 20.10.2023 ja 2.11.2023 vasta-aineita H5-alatyypin lintuinfluenssavirusta vastaan. Vasta-ainetestaus ei ole riittävä menetelmä lintuinfluenssaviruksen havaitsemiseksi turkiseläimissä.

Ruokavirasto on 20.10. ja 2.11. päivättyjen tutkimustodistusten jälkeen laatinut vielä 6.11.2023 päivätyt tutkimustodistukset valittajan turkiseläimistä, jotka on laadittu PCR-testimenetelmällä. Näistä 6.11.2023 päivätyistä tutkimustodistuksista käy yksiselitteisesti ilmi, että valittajan turkiseläimissä ei ole todettu lintuinfluenssavirusta. Nämä näytteet ovat otettu sekä ketuista että minkeistä tarkalla PCR-tutkimusmenetelmällä.

Ruokavirasto on lainvastaisesti sivuuttanut kyseiset 6.11.2023 päivätyt PCR-testimenetelmien tutkimustodistukset, ja määrännyt valittajan turkiseläimet lopetettaviksi aiempien näytteiden perusteella. Valituksenalaisessa päätöksessä ei edes mainita 6.11.2023 päivättyjä PCR-testimenetelmien tutkimustodistuksia. Ruokavirasto on näin ollen jättänyt tahallaan huomioimatta sen itse laatimat tutkimustodistukset, jotka muodostavat viimeisimmän näytön valittajan turkiseläinten terveydentilasta.

Komission delegoidun asetuksen (EU) 2020/6893 ("komission delegoitu asetus") liitteen 1 1 jakson 2 kohdassa ei mainita lainkaan vasta-ainetestausta

hyväksyttäväksi menetelmäksi lintuinfluenssan vahvistamistavaksi turkiseläimissä. Ruokavirasto ei voi antaa turkiseläinten lopettamispäätöstä yksinomaan vasta-ainetestin perusteella, sillä sitä ei edes määritellä hyväksyttäväksi lintuinfluenssan vahvistamistavaksi.

Vasta-ainetestaus on virologisesti perusteeton menetelmä turkiseläinten lopettamispäätösten antamiselle. Valittaja on vedonnut valituksensa liitteenä esittämään FT [REDACTED] asiantuntijalausuntoon.

Vasta-aineita ei ole välttämättä edes löydetty valittajan eläimistä, sillä Ruokaviraston tutkimusraporteissa ei käy ilmi tarkka vasta-aineen diagnoosi. Viralliselle H5N1-taudin vahvistamiselle ei ole riittävää, että tilan eläimissä havaitaan vasta-aineita. Menetelmä ei ole sopiva tarttuvan taudin osoittamiseen, ja yksi positiivinen löydös saattaa olla seurausta väärästä positiivisesta tuloksesta. Vasta-ainetutkimus ei sellaisenaan luo perustetta turkiseläinten lopettamispäätöksen antamiselle.

Suomessa tai muuallakaan maailmassa ei ole olemassa yhtäkään kaupallista vasta-ainetestimenetelmää, jolla H5N1-virus tai sen vasta-aineet voitaisiin havaita. Siten vasta-ainemenetelmän on oltava Ruokaviraston itse laatima testimenetelmä. Tämän vuoksi Ruokaviraston toiminnan läpinäkyvyydellä on erityisen korostunut merkitys.

Viimeisin vahvistettu lintuinfluenssatapaus luonnonvaraisissa linnuissa on Ruokaviraston oman kartoituksen mukaan ollut 25.10.2023 Paraisissa. Paraisten ja Merikarvian välinen välimatka on yli 200 kilometriä. Tilan lähialueella on tehty havaintoja lintuinfluenssan esiintymisestä luonnonvaraisilla linnuilla viimeksi heinäkuussa. Ruokavirasto ei voi perustaa epidemiologista yhteyttä yli neljä kuukautta vanhoihin lintuinfluenssatapauksiin. Ruokavirasto ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että tila tällä hetkellä sijaitsee sellaisella alueella, jolla on lintuinfluenssaa.

Valittajan tila sijaitsee lisäksi yli 60 kilometrin päässä lähimmältä turkistilalta. Epidemiologisen yhteyden puuttumista tukee lopulta se, että valittajan turkiseläinten joukossa ei ole ollut normaalia enempää kuolleisuutta eivätkä turkiseläimet ole muutenkaan oireilleet.

Valituksenalaisen päätöksen sisällöksi on annettu turkiseläinten välitön lopettaminen, turkiseläinten raatojen ja sivutuotteiden hävittäminen, tartuntaa mahdollisesti levittävien tarvikkeiden ja välineiden hävittäminen sekä eläinten pitopaikan puhdistus ja desinfiointi. Päätöksessä ei siten ole hallintolain 44 §:n edellyttämällä tavalla yksilöity eläintensiirtokieltoa. Yksilöimättä jättämisen myötä eläintensiirtokieltoa ei ole myöskään perusteltu lain edellyttämällä tavalla.

Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole ensisijaisesti asetettu lainkaan eläintensiirtokieltoa. Mikäli hallinto-oikeus päätyisi päätöksen sisältävän eläintensiirtokiellon, ei sitä ole perusteltu riittävällä tavalla. Lisäksi valittaja on vedonnut Ruokaviraston 31.10.2023 antamaan tartuntavyöhykkeen lakkaamispäätökseen.

Ruokavirasto ei ole osoittanut valituksenalaisessa päätöksessä näyttöä tai perustetta sille, että lintuinfluenssavirus voisi ylipäättään tarttua ihmisiin tai että eläinten hengissä pitäminen voisi johtaa lintuinfluenssaviruksen muuttumiseen. Vastaavasti Ruokavirasto ei ole esittänyt perustetta tai todistetta viruksen muuntumisesta ihmisiin nykyistä herkemmin tarttuvaksi tai että pandemian riski olisi korkeampi viruksen mahdollisen muuntumisen vuoksi.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

██████████ Oy on 1.12.2023 toimittamassaan valituksen täydennyksessä muun ohella täydentänyt valitustaan ja vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä asiantuntijoiden kuulemiseksi sekä täytäntöönpanon keskeytysvaatimuksen että pääasian osalta. Perusteluina vaatimuksille on esitetty muun ohella seuraavaa.

Ruokaviraston käyttämät vasta-ainetutkimukset eli niin sanottu ELISA-menetelmä ja HI-testi ovat ilmeisen virheellisiä ja virologisesti perusteettomia tutkimusmenetelmiä ja niitä ei ole tehty menetelmäohjeiden mukaan, eikä niitä tule käyttää turkiseläinten lopettamispäätöksen perusteena. Kuten FT ██████████ asiantuntijalausunnosta ilmenee, Ruokavirasto ei ole validoinut käyttämiään vasta-ainetutkimuksia turkiseläimille. Ruokaviraston käyttämä ELISA-menetelmä on validoitu eli tarkoitettu linnuille, sioille ja hevosille, eli täysin eri eläinlajeille. Ruokavirasto ei voi antaa valittajan elinkeinoa lopettavaa hallintopäätöstä testimenetelmällä, jota ei ole tarkoitettu turkiseläinten testaamiseen ja joka on ollut myös linnuilla hyvin epävarma. Ruokaviraston käyttämä vasta-ainetutkimus ei sovellu lintuinfluenssan toteamiseen luotettavalla tavalla edes sen viittaamaan Terregino-artikkelin perusteella. Ruokaviraston olisi tullut validoida käyttämänsä vasta-ainetestit erikseen turkiseläimille.

Valittajan minkeistä otettujen näytteiden tutkimustodistuksesta käy yksiselitteisesti ilmi, että vain yhdessä valittajan minkeistä otetussa näytteessä on todettu lintuinfluenssan vasta-aineita. Ruokaviraston 5 %:n kriteeri (kolmen näytteen tulisi olla positiivisia) ei täyty valittajan minkeiden osalta, eikä minkeillä ole lintuinfluenssaa Ruokaviraston kansallisten kriteerien perusteella.

Valittajan ketuista otetuista näytteistä vain neljässä näytteessä on todettu lintuinfluenssan vasta-aineita. Testimenetelmään liittyvien merkittävien puutteiden vuoksi nämä neljä näytettä voivat kuulua virhemarginaalin ja niin sanottujen virheellisten positiivisten näytteiden piiriin.

Ruokavirastolla ei ole ollut toimivaltaa näytteenoton suorittamiseen valittajan turkistilalla. Valituksenalainen päätös perustuu näytteisiin, jotka on otettu Ruokaviraston syyskuussa 2023 aloittamassa kaikkien Suomen turkistarhojen lintuinfluenssa-kartoitustutkimuksessa. Ruokaviraston seurantasuunnitelma 2023 on puutteellinen ja kohdistunut eri eläintauteihin ja lisäksi Suomessa

vallitseva lintuinfluenssatilanne ei edellytä laajamittaista seurantatutkimusta turkiseläimistä.

Ruokavirasto on lakkauttanut kesällä 2023 perustamansa tartuntavyöhykkeen lintuinfluenssan leviämisen estämiseksi kokonaisuudessaan 31.10.2023 annetulla päätöksellä. Nykytilassa eläinterveys säännösten 27 artiklan tarkoittama terveystilanne ei edellytä seurantatutkimuksen toteuttamista. Lakkautuspäätöstä tai sen perusteluja lintuinfluenssatilanteen helpottumisesta ei ole huomioitu seurantatutkimuksen toteuttamisessa, eikä myöskään puutteellisessa Ruokaviraston seurantasuunnitelmassa. Ruokavirastolla ei ole ollut eikä ole jatkossakaan toimivaltaa suorittaa valittajan turkistilalla seurantatutkimusta. Seurantatutkimuksessa kerätyt näytteet on kerätty lainvastaisesti.

██████████ Oy on 15.12.2023 toimittanut lisäselvitystä, johon on muun ohella liitetty FT ██████████ asiantuntijalausunto.

Asiantuntijalausunnosta ilmenee, että lintuinfluenssavirus ei voi säilyä tartuntakykyisenä turkisitiloilla viikkoja tai kuukausia. Eläintensiirtokiellot ovat perusteettomia.

Ruokavirasto on antanut valituksen ja sen täydennysten johdosta lausunnon, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja todettu muun ohella seuraavaa.

Ihmisten terveyden suojaaminen oli pääasiallinen peruste, jolla tauti maa- ja metsätalousministeriön asetuksella nimettiin muuksi torjuttavaksi eläintaudiksi. Tauti voi aiheuttaa ihmisissä vakavan sairauden. Taudinaiheuttajan (A-tyypin influenssaviruksen H5N1- alatyypin) aiheuttama tauti ihmisillä on luokiteltu tartuntatautiasetuksessa (146/2017) yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi.

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (Efsa), Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen ECDC ja Euroopan unionin lintuinfluenssan referenssilaboratorion 27.9.2023 hyväksymän raportin mukaan A(H5N1) - lintuinfluenssavirustapauksia ihmisillä koko maailmassa on vuosina 2004–2023 ilmoitettu 878, joista 458 ovat johtaneet kuolemaan. Muutamia ihmisten tartuntoja on myös ollut EU-maissa.

Valituksenalaisen lopetuspäätöksen päämäärä on ihmisten terveyden suojaaminen. Lintuinfluenssavirus voi muuntua turkistarhoilla turkiseläimissä lisääntyessään myös sellaiseksi, että se tarttuu nykyistä tehokkaammin ihmisiin ja ihmisten välillä. Pahimmassa tapauksessa lintuinfluenssavirus voi muuntua uuden ihmisten pandemian aiheuttajaksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on todennut launnoissaan muun muassa, että uuden pandeemisen influenssaviruksen synty suomalaisilla turkistarhoilla tulee estää ja lintuinfluenssaepidemian päätyminen tarhoilla tulee osoittaa hyvin suurella varmuudella. Lisäksi THL on todennut, että vaikka minkkiä pidetään tarhattavista turkiseläimistä lintuinfluenssavirustartuntojen kannalta ongelmallisimpana eläinlajina, liittyy myös kettujen ja muiden tarhattavien turkiseläinten tiheiden, suurten

yksilömäärien eläinpopulaatioiden lintuinfluenssaepidemiaan riskejä viruksen muuntumisesta nisäkkäisiin paremmin sopeutuneeksi ja viruskierto on myös muiden turkiseläinten kohdalla pysäytettävä.

Seitsemällä suomalaisella tarhalla on todettu viruksen muuntumista paremmin nisäkkäisiin sopeutuneeksi. Osa mutaatioista on mitä todennäköisimmin syntynyt epidemian aikana turkiseläimissä, mikä viittaa viruksen aktiiviseen muuntumiseen. On todennäköistä, että viruksen muuntuminen turkiseläimissä lisää myös viruksen tarttumiskykyä ihmiseen. Erityisen suuri riski tämä on minkin kohdalla, koska ihmisellä ja minkillä on samankaltaisia reseptoreita hengitysteissään ja näin ollen viruksen muuntuminen siten, että se leviää minkistä toiseen helpottaa todennäköisesti myös sen tarttumista ihmisiin ja leviämistä ihmisten välillä.

Pitopaikan eläimistä on epäsuoralla diagnoosimenetelmällä (vasta-ainetutkimus) saatu positiivinen tulos eli todettu vasta-aineita kyseiselle taudinaiheuttajalle. Lisäksi pitopaikka sijaitsee alueella, jossa luonnonvaraisissa linnuissa ja useassa muussa turkiseläinten pitopaikassa on todettu korkeapatogeenista lintuinfluenssaa. Pitopaikan sijainti tällaisella alueella osoittaa epidemiologisen yhteyden vahvistettuihin tapauksiin, mikä yhdessä epäsuoralla diagnoosimenetelmällä saadun positiivisen tuloksen kanssa on riittävä peruste korkeapatogeenisen lintuinfluenssan toteamiselle ja eläinten lopetuspäätökselle. Taudinpurkaus pitopaikassa jatkuu niin kauan, kunnes eläimet on lopetettu, pitopaikan puhdistus ja riittävä tyhjillään pito on tehty ja aluehallintovirasto on tämän jälkeen kumonnut pitopaikalle asetetut rajoitukset ja kiellot.

Ruokaviraston laboratorion tekemässä H5-vastaainetestissä on käytetty Euroopan unionin lintuinfluenssan vertailulaboratorion (Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, IZSVe) tuottamaa antigeeniä, joka on valmistettu samasta lintuinfluenssaviruksen BB- genotyyppikannasta, jota Suomessa on vuonna 2023 todettu turkiseläinten ja luonnonlintujen korkeapatogeenisen lintuinfluenssan tartunnoissa. Tämän takia testi tunnistaa tarkasti Suomen turkistarhaepidemiassa esiintyvän lintuinfluenssaviruskannan. IZSVe toimii Euroopan komission alaisuudessa ja sen tehtäviin kuuluu EU:n asetuksen 2017/625 artiklan 94 mukaisesti muun muassa eläintautien diagnosoinnin koordinointi, uusien diagnoosimenetelmien käytäntöön soveltaminen, diagnostisten reagenssien ja patogeeni-isolaattien tuottaminen. Tässä ominaisuudessa IZSVe on tehnyt yhteistyötä Ruokaviraston kanssa tilanteessa, jossa aiempaa diagnostista standardimenetelmää ei ole olemassa.

Valittu tutkimusmenetelmien yhdistelmä (ELISA+HI) perustuu IZSVe:n suositukseen. Käytettyjen testien systemaattinen validointi ei tällä hetkellä ole mahdollista. Suomen epidemia on laajin maailmalla todettu turkiseläinten lintuinfluenssaepidemia, eikä aiempaa tutkimusta näin ollen ole juurikaan olemassa. Validoituja vertailuseerumeita, joihin Ruokaviraston sisäinen testin validaatio perustuisi, ei myöskään samasta syystä ole saatavilla. Tämän takia yhteistyössä IZSVe:n kanssa on päädytty suorittamaan testit valitulla tavalla. Seerumeiden sekä testimenetelmien validointi tapahtuu epidemian aikaisen tutkimuksen yhteydessä, kun samoja näytteitä tutkitaan useilla eri

standardimenetelmillä, kuten nimenomaan HI sekä ELISA ja IZSVe:ssä neutralisaatiotestillä. Näytteet tutkitaan ensin ELISA-testillä influenssa A-viruksen vasta-aineiden varalta, ja ELISA-testissä positiivisen tuloksen antaneet näytteet tutkitaan lisäksi HI-testillä. HI-testillä varmistetaan, että ELISA-testissä todetut influenssa A-virusvasta-aineet ovat H5-tyypin influenssaviruksen vasta-aineita. HI-menetelmässä tutkitaan näytteessä olevien vasta-aineiden sitoutumista influenssa A-viruksen HA-proteiiniin, joka on samaa alatyyppejä kuin turkistarhoilla todettu virus. Testi tunnistaa H5-viruksen vasta-aineet tarkasti. Käyttämällä kahta erillistä, eri periaatteella toimivaa testiä varmistetaan tulosten oikeellisuus ja mahdollisuus virheellisen positiivisen tuloksen saamiselle on vähäinen. [REDACTED] lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan World Organisation for Animal Health (WOAH) suosittelee ohjeistuksessaan korkeampaa päätöksentekotiitteriä (1:16) kuin mitä Ruokavirasto käyttää (1:10). Ruokavirasto on todennut, että menetelmän detektio-alaraja perustuu ainoastaan käytettyyn laimennokseen. WOAH suosituksessa ei oteta kantaa käytettyyn alarajaan, ja detektio-alarajaan 1/10 on päädytty yhteistyössä IZSVe:n kanssa.

Menetelmän lajikohtainen validointi vaatisi käytännössä sitä, että kohtalainen minkki- ja kettupopulaatio kasvatettaisiin eristysolosuhteissa, jonka jälkeen niille tehtäisiin infektiokoe BSL-3-tason suojalaboratoriossa viruksen vaarallisuuden takia. Tällaisia tiloja ei ole olemassa Suomessa eikä koko Euroopan tasollakaan kuin muutamassa maassa. Kyseisten testien suorittaminen veisi varovaisestikin arvioiden vähintään kuusi kuukautta, ja koko tämän ajan turkistilojen toiminta olisi keskeytyneenä.

Eläintautilain 75 §:n viittaus valvonta-asetuksen noudattamiseen eläinten terveyden valvonnassa ei viittaa 34 artiklaan, joten kyseinen artikla ei ole sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä muiden kuin niiden eläintautien osalta, joita torjutaan Euroopan yhteisön yhteisen lainsäädännön nojalla. Turkiseläinten lintuinfluenssatartunnat eivät kuulu näihin tauteihin, joten valvonta-asetuksessa asetetut vaatimukset analyysille tai testeille eivät sellaisenaan sido Ruokaviraston laboratoriota. Artiklan 34 kohta 3 antaa kuitenkin hyvän kuvan siitä, että Euroopan Unioni katsoo mahdolliseksi myös validoimattomien testien käytön eläintautien tutkimuksissa, jos laboratorioanalyysija, -testejä tai -diagnooseja tarvitaan kiireellisesti eikä ole olemassa yhtäkään saman artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista validoiduista menetelmistä, kunnes sopiva menetelmä on validoitu kansainvälisesti hyväksytyjen tieteellisten protokollien mukaisesti. Lisäksi komission delegoidun asetuksen EU (2020/689) 6 artiklassa, kohdassa 1 c, joka koskee tiettyjä EU:ssa luetteloituja tauteja, on vastaavasti seurantaohjelmien osalta viitattu samaan mahdollisuuteen käyttää validoimattomia testejä tietyissä tilanteissa. Näin ollen Ruokavirasto ei ole toiminut vastoin säädöksiä tai kansainvälisiä normeja tai toimintaohjeitaan käyttäessään testauksessa menetelmiä, joita ei käytännön syistä ole voitu validoida turkiseläimille epidemian tässä vaiheessa.

Toisin kuin valittaja on esittänyt 1.12.2023 jättämässään täydennyksessään, Ruokavirasto on täydentänyt vuoden 2023 eläintautien seurantasuunnitelmaansa keväällä 2023 siltä osin, että suunnitelma kattaa

myös turkiseläinten tutkimisen lintuinfluenssan varalta. Elokuussa 2023 suunnitelmaa on jälleen täydennetty turkiseläinten lintuinfluenssan seurannan osalta siten, että se koskee kaikkia turkiseläimiä pitäviä turkistarhoja.

Turkiseläinten seurantatutkimuksessa käytetty näytemäärä (60 verinäytettä), on laskettu siten, että vasta-aineiden esiintyminen turkistarhalla todetaan 95 % todennäköisyydellä (luottamuksella), jos vasta-aineita on vähintään 5 %:lla tarhan eläimistä ja eläimet valitaan tutkittavaksi satunnaisotannalla. Toisin kuin valituksen täydennyksessä esitetään, tämä ei tarkoita sitä, että 60 näytteestä pitäisi todeta vasta-aineita vähintään kolmesta eläimestä, jotta tarhan eläinten taudin esiintyvyys olisi vähintään 5 %, sillä esiintyvyyden arviointiin kyseisessä tutkimuksessa eläinjoukossa tarvittaisiin selvästi suurempi näytemäärä. 95 %:n luottamuksella tarkoitetaan tässä sitä, että käytetyllä näytemäärälläkin taudin havaitsemiseen jää edelleen epävarmuutta, eli vaikka eläimillä olisi ollut tartuntaa yli viiden prosentin esiintyvyydellä, voi tartunnan aiheuttaneet vasta-aineet joissain tapauksissa (5 % todennäköisyydellä) jäädä edelleen havaitsematta. Näytemäärän tilastolliseen laskelmaan liittyvä luottamustaso ei siis liity näytteiden tutkimisessa käytettyjen menetelmien luotettavuuteen (esimerkiksi mahdollisiin virhepositiivisiin testituloksiin). Seurantatutkimuksen näytteenotolla ei myöskään ollut tarkoitus määrittää taudin esiintyvyyden tasoa tarhalla, vaan todeta mahdollinen tauti riittävän luotettavasti. Näin ollen yksikin vasta-ainepositivinen näyte osoittaa, että tarhalla on ollut lintuinfluenssatartunta, ja taudin luonteen takia virusta voi tarhalla edelleen myös kiertää.

PCR-tutkimus toteaa viruksen herkästi vain, jos tartunta on tuore ja eläimet oireisia. Jos tartunnan saamisesta on kulunut pitempi aika, ei PCR-tutkimus ole enää yhtä luotettava viruksen osoittamisessa. Mikäli PCR-tutkimuksista olisi löydetty virusta, olisi kuitenkin ollut mahdollista sekvensoida virusta ja saada lisätietoa viruksesta. Eläimiä tutkittiin 121, koska tämä määrä oltiin lopettamassa näytteenottoa varten joka tapauksessa, ja voitiin ottaa vastaan Ruokaviraston laboratoriossa sivelynäytteiden ja aivonäytteiden ottamista varten. Tämän eläinmäärän tutkiminen ei kuitenkaan riittävän luotettavasti osoita, ettei tarhan eläimissä olisi enää virusta, koska pitopaikassa on ilmoitettu olevan noin 13 900 minkkiä ja noin 3 900 kettua.

Nyt kyseessä oleva pitopaikka sijaitsee alueella, jolla on todettu korkeapatogeenista lintuinfluenssaa luonnonvaraisissa linnuissa, ja luonnonvaraisten lintujen, erityisesti lokkien, muuttoreitin myös tiedetään kulkevan pitopaikan sijaintialueen kautta. Keskenään hyvin samankaltaisia viruskantoja on todettu vuoden 2023 epidemian aikana Sievistä ja Turusta löydetyistä luonnonvaraisista linnuista, mikä osoittaa viruksen tehokkaan liikkumisen ja leviämisen lintujen mukana Suomen alueella. Tämän katsotaan vahvistavan epidemiologisen yhteyden todettuun korkeapatogeenisen lintuinfluenssan tapaukseen.

Ruokaviraston tutkimuksissa on vuonna 2023 todettu yhteensä 34 luonnonvaraisten lintujen korkeapatogeenisen H5N1- viruksen aiheuttamaa taudinpurkausta eri puolella Suomea mutta erityisesti länsirannikolla sekä Etelä- ja Lounais-Suomessa. Taudinpurkaus on voinut muodostua yhdestä tai

useamman linnun tapauksesta, suurimmillaan useamman tuhannen linnun joukkokuolemasta. Ruokaviraston verkkosivuilla ohjeistetaan lintujen joukkokuolemista ilmoittamisesta eläinterveysviranomaiselle, jotta Ruokavirasto voi seurata taudin ilmaantumista Suomessa. Lisäksi kansalaiset ovat voineet lähettää yksittäisiä kuolleena löydettyjä lintuja tutkittavaksi Ruokavirastoon lintujen kuolinsyyn selvittämiseksi. 1.9.2023 jälkeen näytteiden lähetys on kuitenkin vaikeutunut, kun Matkahuolto ei enää ole ottanut kuljetettavakseen kokonaisia eläimiä, eikä näitä kuljeta myöskään Posti. Tämä on vähentänyt lintujen toimittamista tutkittavaksi. Lisäksi tieto siitä, että lintuinfluenssaa esiintyy luonnonvaraisissa linnuissa Suomessa vähentää tarvetta ja kansalaisten kiinnostusta lähettää yksittäisiä lintuja tutkittavaksi lintuinfluenssan varalta. Toistaiseksi viimeinen tapaus on todettu 23.11.2023 Jomalasta laulujoutsenelta. Alueilla, joilla naurulokeissa todettiin tartuntaa, havaittiin merkkejä myös tartunnan siirtymisestä paikkalintuihin (samanlaisia oireita). Kaikkia oireisia tai kuolleita lintuja ei kuitenkaan ole toimitettu tutkittavaksi Ruokavirastoon, ja Ruokaviraston tutkimuksen toteamat lintuinfluenssatapaukset ovatkin todennäköisesti vain hyvin pieni osa luonnonvaraisissa linnuissa todellisuudessa esiintyneistä tartunnoista.

Vasta-ainetutkimusten perusteella ei voida määrittää ajankohtaa, jolloin tarhan eläimet ovat kukin kohdanneet viruksen. Vasta-aineet kuitenkin osoittavat, että eläimet ovat saaneet tartunnan todennäköisesti jossain vaiheessa tätä vuotta, koska vasta-ainetestin antigeeninä on käytetty juuri tänä vuonna Suomessa luonnonvaraisilla linnuilla ja turkiseläimillä todetun viruksen antigeeniä.

Ruokavirasto katsoo tulleen osoitetuksi, että vuoden 2023 aikana Suomessa on laajalti kiertänyt lintuinfluenssavirusta luonnonvaraisilla linnuilla samoilla alueilla, joilla on myös turkistarhausta, mikä osoittaa epidemiologisen yhteyden luonnonvaraisten lintujen ja turkistarhojen välillä.

Pitopaikan epidemiologisessa selvityksessä on lisäksi käynyt ilmi, että kesällä pitopaikassa on ollut noin 500 naurulokin parvi. Varjotaloja, joissa eläimiä pidetään, ei ole suojattu niin, ettei ainakin osaan niistä tai niiden lanta-alustalle pääsisi lintuja. Tämä on mahdollistanut tartunnan siirtymisen linnuista pitopaikan turkiseläimiin.

Tartuntavyöhyke oli perustettu lintuinfluenssan leviämisen estämiseksi lintujen pitopaikkoihin. Tautitilanteen helpottuminen tartuntavyöhykkeen alueella luonnonvaraisissa linnuissa ei tarkoita sitä, että kyseisellä alueella ei enää lainkaan olisi lintuinfluenssavirusta luonnonvaraisissa linnuissa.

Kielto uusien eläinten siirtämisestä pitopaikkaan perustuu aluehallintoviraston päätökseen eikä nyt valituksenalaiseen Ruokaviraston päätökseen. Valituksenalaisen päätöksen liitteenä olleen ohjeen sananmuodosta ilmenee, että on kyse tarhan sisäisistä eläinten siirroista, eikä eläinten siirtämisestä ulkopuolelta pitopaikkaan. Lopetusten edetessä Ruokavirasto katsoi, että riittää, että kyseinen kirjaus on päätöksen liitteessä ohjeena toimijalle.

Pitopaikka ei täytä edellytyksiä sille, ettei lopetuspäätös koskisi myös siitoseläimiä, jos päätös tehtäisiin 5.12.2023 annettujen muista torjuttavista,

valvottavista ja muista ilmoitettavista eläintaudeista, eläntautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muuttamisesta (1069/2023) sekä asetuksen turkiseläimissä esiintyvän H5-alatyypin lintuinfluenssan vastustamisesta (1068/2023) mukaisesti. Näin ollen valittajan kohdalta asetuksen voimaantulo ei ole mahdollistanut Ruokavirastolle lopetuspäätöksen uudelleen harkintaa siitoseläinten osalta. Valittajan pitopaikassa aiemmin (13.10.2023) otettuja näytteitä ei voida huomioida tässä laskennassa, koska laskennan tulee perustua yhdellä kertaa satunnaisotannalla otettujen näytteiden tuloksiin. Ei olisi myöskään perusteltua jättää vain minkkien siitoseläimiä lopetuspäätöksen ulkopuolella, vaikka niissä todettiin vähemmän vasta-aineita kuin ketuissa. Pitopaikan minkit ja ketut ovat lintuinfluenssan kannalta samaa epidemiologista yksikköä, niiden varjotalot sijaitsevat tarhan alueella hyvin lähekkäin toisiaan, ja eri eläinlajien välille syntyy yhteyksiä päivittäisten hoitotoimenpiteiden välityksellä.

Lisäksi Ruokavirasto on vaatinut, että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään kokonaisuudessaan. Ei ole kohtuutonta, että valittaja itse joutuu vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Asia ei myöskään ole oikeudellisesti epäselvä.

■■■■■■ Oy on antanut lausunnon johdosta vastaselityksen, jossa on uudistettu vaatimus suullisen käsittelyn toimittamisesta ja todettu muun ohella seuraavaa. Ruokavirasto on jättänyt perustelematta sen, miten muutamassa EU-maassa havaitut ihmisten tartunnat 20 vuoden seurantajakson ajan muodostaa väitetyt riskin ihmisten terveydelle. Koko maailmassa keskimäärin 44 vuosittaisen ihmisiä koskevan lintuinfluenssailmoituksen perusteella turkiseläinten lopetuspäätöksen antaminen ei ole perusteltua hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta.

Uudessa lintuinfluenssaraportissa korkeapatogeenisen lintuinfluenssan tartuntatarhoissa olevien turkiseläinten välitöntä lopettamista ei enää suositella, vaan se todetaan vain yhdeksi vaihtoehdoksi. Uudessa lintuinfluenssaraportissa todetaan, että korkeapatogeenisen lintuinfluenssaviruksen tarttumista ihmisten välillä ei ole todisteita. Ruokavirasto ei ole edelleenkään esittänyt mitään näyttöä todellisesta pandemian riskistä tai riskistä ihmisille aiheutuvasta vakavasta taudista, jolla olisi liityntä suomalaisiin turkistarhoihin. Euroopan unionissa harjoitetaan turkistarhausta huomattavasti laajemmin ilman mitään suojatoimenpiteitä tai testaamista lintuinfluenssan varalle, joten on erikoista, miksi riski esiintyisi vain Suomessa.

Ruokaviraston verkkosivuilta löytyvän Lintuinfluenssatapaukset Suomessa-karttapalvelun mukaan valittajan pitopaikan alueella (Tuorila) ei ole todettu yhtäkään lintuinfluenssatapausta luonnonvaraisissa linnuissa vuonna 2023. Tuorilan lähellä sijaitsevassa Porissa on todettu ainoastaan yksi lintuinfluenssatapaus naurulokeilla, ja kyseinen havaintokin on heinäkuulta 2023. Ruokaviraston väitteet epidemiologisesta yhteydestä luonnonvaraisiin lintuihin on ilmeisen virheellinen ja perusteeton. Muita turkistarhoja ei ole 60 kilometrin etäisyydellä valittajan tilalta. Vastaselityksessä on myös todettu,

että käytetyt vasta-ainetestit ovat ilmeisen perusteettomia eikä niillä saatuja tuloksia ole vahvistettu IZSVe:n ohjeistuksen mukaisesti.

■■■■■■ Oy on 27.2.2024 vaatinut, että hallinto-oikeuden 23.2.2024 antama välipäätös käsitellään uudelleen ja valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano keskeytetään välittömästi.

■■■■■■ Oy on 6.3.2024 toimittanut hallinto-oikeudelle oikeustieteellisen asiantuntijalausunnon.

Merkintä

Vaasan hallinto-oikeus on 21.11.2023 siirtänyt asian oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti Turun hallinto-oikeudelle käsiteltäväksi ja ilmoittanut siirrosta valittajalle.

Turun hallinto-oikeus on 27.11.2023 antamallaan päätöksellä H2203/2023 siirtänyt asian Vaasan hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on 18.12.2023 antamallaan välipäätöksellä numero 1731/2023 hyväksynyt päätöksen täytäntöönpanoa koskevan vaatimuksen ja keskeyttänyt valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon pitopaikassa sijaitsevien siitoseläinten osalta.

Hallinto-oikeus on 23.2.2024 antamallaan välipäätöksellä numero 231/2024 peruuttanut aiemassa välipäätöksessä numero 1731/2023 annetun täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan määräyksen ja hylännyt täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä.
2. Hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta eläinten siirtokieltoa koskevan vaatimuksen osalta.
3. Hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin sekä täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeneen uusintavaatimuksen.
4. Hallinto-oikeus hylkää oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeneen vaatimuksen.

Perustelut

1. Suullinen käsittely

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää

sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä. Jos asiassa vedotaan asiantuntijalausuntoon tai yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely asiantuntijan tai todistajan kuulemiseksi järjestetään pykälän 5 momentin mukaan vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Mainittua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan velvollisuus suulliseen käsittelyyn olisi 57 §:n 5 momentissa rajattu vain tilanteisiin, joissa suullinen kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi. Suullinen kuuleminen ei olisi yleensä tarpeen silloin, kun ei ole ilmennyt perusteita epäillä asiantuntijalausunnon uskottavuutta. Asian arviointiin vaikuttaa kuitenkin myös oikeudenkäynnin muiden osapuolten mahdollinen pyyntö saada esittää asiantuntijalle kysymyksiä (esim. EIT Letinčić v. Kroatia 2016). Asiantuntijaa olisi kuultava istunnossa esimerkiksi silloin, jos se olisi tarpeen asiantuntijan lausunnon epäselvyyksien tai puutteellisuuksien poistamiseksi. Lisäksi asiantuntijaa olisi kuultava suullisesti, jos asianosainen sitä vaatii eikä kuuleminen ole ilmeisen merkityksetöntä. Tällöinkin tuomioistuin arvioi kuulemistarpeen.

Valittaja on valituksen täydennyksessä vaatinut suullista käsittelyä näytön tieteellisen yksityiskohtaisuuden vuoksi sekä asiantuntijoiden kuulemiseksi. Valittaja on esittänyt haluavansa kuulla suullisessa käsittelyssä ainakin kirjallisia lausuntoja antanutta asiantuntijaa FT [REDACTED] sekä mahdollisesti muita asiantuntijoita.

Hallinto-oikeuden ratkaisun kannalta keskeistä käsiteltävänä olevassa asiassa on saadun kirjallisen aineiston ja asiantuntijalausuntojen merkityksen arviointi. Kun otetaan huomioon asiassa esitetty laaja kirjallinen selvitys kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus katsoo, että asiantuntijoiden kuuleminen suullisessa käsittelyssä ei ole tarpeen asian selvittämiseksi. Vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä on siten hylättävä.

2. Tutkimatta jättäminen

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos päätös ei ole valituskelpoinen.

Mainittua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 6 §:n 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoisena pidetään hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide

sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö. Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeuden vaatimukset pääsystä tuomioistuimeen. Asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.

Valituksenalaiseen Ruokaviraston päätökseen on liitetty ohje turkiseläinten joukkolopetukseen valmistautumisesta. Ohjeessa on muun ohella pyydetty huomioimaan, että lopetettujen eläinten jäljiltä tyhjentyneisiin häkkeihin/varjotaloihin ei saa siirtää uusia eläimiä ennen tilojen saneerausta tai aluehallintoviraston antamaa lupaa. Kun kyseinen liite on yleisluontoinen ja perustelematon ohje, eikä siinä ole yksilöity esimerkiksi valittajan turkistarhaa tai siihen ei ole viitattu valituksenalaisessa päätöksessä annetuissa määräyksissä, hallinto-oikeus katsoo, että kyseessä ei ole sellainen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisen ratkaisu, johon voitaisiin hakea muutosta valittamalla eläinten siirtokiellon osalta. Näin ollen valitus on jätettävä tältä osin tutkimatta. Asiassa ei ole ilmennyt sellaisia syitä, joiden nojalla valituskelpoisuutta olisi syytä tässä asiassa arvioida toisin valittajan oikeusturvan tarpeen ja perusoikeuksien vuoksi.

3. Pääasia

Sovellettuja oikeusohjeita ja lain esitöitä

Eläintautilain 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään momentissa mainittujen eläintautien vastustamista koskevien Euroopan unionin säädösten ja niiden nojalla annettujen säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin niiden täytäntöönpanosta ei säädetä muun lain nojalla. Pykälän 2 momentin mukaan eläintautilaissa säädetään lisäksi 1 momentissa mainittujen asetusten sallimista kansallisista toimenpiteistä, lisätoimenpiteistä ja tiukemmista toimenpiteistä eläintautien vastustamiseksi.

Eläintautilain 4 §:ssä säädetään eläintautien luokituksista. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan muu eläintauti kuin a–c-luokan tauti voidaan nimetä muuhun kuin a–c luokkaan kuuluvaksi torjuttavaksi eläintaudiksi, jäljempänä *muu torjuttava eläintauti*, jos eläintauti merkittävästi vaikeuttaa eläintuotannon toimintaedellytyksiä, merkittävästi vahingoittaa luonnonvaraisia eläinkantoja, merkittävästi estää tai haittaa eläinten tai tuotteiden vientiä ja kauppaa taikka voi tarttua eläimestä ihmiseen aiheuttaen vakavan sairauden. Pykälän 3 momentin mukaan eläintauti voidaan nimetä muuksi torjuttavaksi tai valvottavaksi eläintaudiksi, jos sen esiintymiseen

voidaan vaikuttaa eläntautien vastustamisella. Jos eläntaudin aiheuttamien haittojen taikka eläntaudin vastustamistoimenpiteiden tehokkuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, eläntauti voidaan nimetä muuksi torjuttavaksi tai valvottavaksi eläntaudiksi tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella taikka tiettyjen eläinlajien tai tuotantomuotojen osalta. Eläntauti voidaan nimetä muuksi torjuttavaksi tai valvottavaksi eläntaudiksi, vaikka sen tarttuvuudesta, leviävyydestä tai eläntaudin aiheuttamista haitoista ei ole varmuutta, jos eläntaudin katsotaan aiheuttavan välitöntä uhkaa eläinten tai ihmisten terveydelle. Pykälän 5 momentin mukaan muut torjuttavat eläntaudit, valvottavat eläntaudit ja muut ilmoitettavat eläntaudit nimetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Muista torjuttavista, valvottavista ja muista ilmoitettavista eläntaudeista, eläntautien ilmoittamisesta sekä mikrobikantojen toimittamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (325/2021) 3 §:n 7 kohdan (909/2023) mukaan muita torjuttavia eläntauteja ovat muun ohella korkeapatogeeninen lintuinfluenssa turkistuotantoa varten tarhatuissa ketuissa, siniketuissa, minkeissä, supikoirissa ja soopeleissa.

Eläntautilain 5 §:n mukaan luetteloidun ja uuden taudin esiintymisen vahvistaa eläinterveysviranomaisen eläinterveys säännösten mukaisesti. Muun torjuttavan tai valvottavan eläntaudin esiintyminen on todettu, kun eläinterveysviranomaisen yleisesti hyväksytyin eläinlääketieteellisin perustein havaitsee eläimellä olevan mainittu eläntauti.

Eläntautilain 33 §:n 1 momentin mukaan muun torjuttavan eläntaudin esiintymisen tultua vahvistetuksi Ruokavirasto saa ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin eläntaudin hävittämiseksi pitopaikasta tai muusta paikasta, jossa eläimiä pidetään. Tässä tarkoituksessa saadaan toteuttaa niitä toimenpiteitä, joista a-luokan taudin osalta säädetään eläinterveys säännösten 60–62 ja 70 artiklassa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tarttuvista eläntaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta antaman asetuksen (EU) 2016/429 (eläinterveys säännöstö) 57 artikla säädetään epidemiologisesta selvityksestä. Mainitun asetuksen 57 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä epidemiologinen selvitys, jos 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun luetteloidun taudin esiintyminen eläimissä vahvistetaan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan edellä 1 kohdassa tarkoitetun epidemiologisen selvityksen tavoitteena on: a) tunnistaa luetteloidun taudin todennäköinen alkuperä ja leviämistavat; b) laskea todennäköinen aika, jona kyseinen luetteloitu tauti on esiintynyt; c) tunnistaa pitopaikat ja niiden epidemiologiset yksiköt, elintarvike- tai rehualan yritykset, sivutuotealan laitokset ja kaikki muut paikat, joissa kyseisen epäillyn luetteloidun taudin osalta luetteloidut eläinlajit ovat voineet saada tartunnan tai loisen tai saastunnan aiheuttaman taudin; d) saada tietoa pidettävien eläinten, tuotteiden, ajoneuvojen ja materiaalien siirroista ja henkilöiden liikkumisesta tai muista tavoista, joiden avulla taudinaiheuttaja olisi voinut levitä aikana, joka edelsi kyseisen luetteloidun taudin epäilyä tai vahvistamista koskevaa ilmoitusta; e) saada tietoa luetteloidun taudin todennäköisestä leviämisestä

ympäristöön, tartunnanlevittäjien esiintyminen ja levinneisyys mukaan luettuna.

Saman asetuksen (EU) 2016/429 (eläinterveys säännöstö) 61 artiklassa säädetään tartunnan saaneista pitopaikoista ja muista paikoista. Mainitun 61 artiklan 1 kohdan alakohdian mukaan kun pidettävissä eläimissä ilmenee 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua taudin taudinpurkaus, toimivaltaisen viranomaisen on välittömästi toteutettava yksi tai useampia seuraavista taudintorjuntatoimenpiteistä pitopaikassa, elintarvike- tai rehualan yrityksessä, sivutuotealan laitoksessa tai muussa 60 artiklan a alakohdassa tarkoitettussa paikassa, jotta ehkäistään kyseisen luetteloidun taudin leviäminen edelleen, jollei yksityisasuntojen tutkintaa koskevista kansallisista vaatimuksista muuta johdu: a) niistä rajoituksista määrääminen, joita sovelletaan sellaisten henkilöiden liikkumiseen ja sellaisten eläinten, tuotteiden, ajoneuvojen tai materiaalin tai aineen siirtoihin, jotka saattavat olla saastuneita ja edistää kyseisen luetteloidun taudin leviämistä; b) sellaisten eläinten lopettaminen ja hävittäminen tai teurastaminen, jotka saattavat olla saastuneita tai edistää kyseisen luetteloidun taudin leviämistä; c) sellaisten tuotteiden, rehun tai muiden aineiden hävittäminen, jalostaminen, muuntaminen tai käsitteleminen taikka sellaisten laitteiden, ajoneuvojen, kasvien tai kasvituotteiden tai veden käsitteleminen, jotka saattavat olla saastuneita, tarkoituksenmukaisella tavalla sen varmistamiseksi, että kaikki taudinaiheuttajat tai tartunnanlevittäjät tuhoetaan; d) pidettävien eläinten rokottaminen tai hoitaminen muilla eläinlääkkeillä 46 artiklan 1 kohdan ja 69 artiklan mukaisesti ja 47 artiklan nojalla hyväksytyjen delegoitujen säädösten mukaisesti; e) sellaisten eläinten ja tuotteiden eristäminen, karanteeni tai käsittely, jotka ovat todennäköisesti saastuneita ja edistävät kyseisen luetteloidun taudin leviämistä; f) puhdistaminen, desinfiointi, hyönteisten ja jyrsijöiden torjunta tai muiden tarpeellisten bioturvaamistoimenpiteiden toteuttaminen tartunnan saaneissa pitopaikassa, elintarvike- tai rehualan yrityksessä, sivutuotealan laitoksessa tai muussa paikassa kyseisen luetteloidun taudin leviämisen riskin minimoimiseksi; g) sellaisen riittävän näyttemäärän ottaminen, joka on tarpeen 57 artiklan 1 kohdassa säädetyn epidemiologisen selvityksen saattamiseksi päätökseen; h) näytteiden laboratoriotutkimukset; i) muut aiheelliset toimenpiteet.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan päättäessään, mitä 1 kohdassa säädettyistä taudintorjuntatoimenpiteistä on syytä toteuttaa, toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon a) tautiprofiili; b) tartunnan saaneen pitopaikan, elintarvike- tai rehualan yrityksen, sivutuotealan laitoksen tai muun paikan tuotantotyyppi ja sen epidemiologiset yksiköt.

Komissio on antanut delegoidun asetuksen (EU) 2020/689 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/429 täydentämisestä tiettyjen luetteloitujen ja uusien tautien seurantaan, hävittämisohjelmia ja taudista vapaata asemaa koskevien sääntöjen osalta.

Delegoidun asetuksen 9 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on luokiteltava eläin tai eläinryhmä luetteloidun taudin tai uuden taudin vahvistetuksi tapaukseksi, kun näytteestä, joka on otettu eläimeltä tai eläinryhmästä, jossa esiintyy kyseisen taudin taudinkuvaan sopivia kliinisiä merkkejä tai jolla on epidemiologinen yhteys epäiltyyn tai vahvistettuun tapaukseen, on saatu epäsuoraa diagnoosimenetelmää käyttäen positiivinen testituloksesta, joka ei johdu rokotuksesta.

Delegoidun asetuksen maaeläinten tarkkaa tapausmäärittelyä koskevan liitteen I korkeapatogeenista lintuinfluenssaa koskevan 1 jakson 1 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on epäiltävä eläimellä tai eläinryhmällä HPAI:tä, jos se täyttää 9 artiklan 1 kohdassa säädetyt kriteerit. Mainitun jakson 2 kohdan c alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on katsottava eläin tai eläinryhmä vahvistetuksi HPAI-tapaukseksi, jos epäsuoralla diagnoosimenetelmällä saatu positiivinen tulos, joka ei ole seurausta rokotuksesta, on saatu näytteestä, joka on otettu pidettävästä eläimestä tai pidettävien eläinten ryhmästä, jossa ilmenee taudinkuvaan sopivia kliinisiä merkkejä tai jolla on epidemiologinen yhteys epäiltyyn tai vahvistettuun tapaukseen.

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

██████████ Oy:n minkeistä on valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettulla pitopaikalla 13.10.2023 otettu näytteitä korkeapatogeenisen lintuinfluenssan epäilyn vuoksi. Näytteistä on 26.10.2023 päivätyn tutkimustodistuksen mukaan yhdellä minkin näytteessä on havaittu vasta-aineita H5-alatyypin lintuinfluenssavirusta vastaan ELISA- ja HI-menetelmillä. Pitopaikasta on tämän jälkeen otettu näytteitä 31.10.2023 minkeistä ja 6.11.2023 päivätyn tutkimustodistuksen mukaan neljän ketun ja yhden minkin näytteissä on havaittu vasta-aineita H5-alatyypin lintuinfluenssavirusta vastaan ELISA- ja HI-menetelmillä.

Hallinto-oikeudessa on valituksen perusteella ratkaistavana kysymys siitä, onko lintuinfluenssan esiintymisen voitu katsoa tulleen vahvistetuksi pitopaikassa eläintautilain 33 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja onko Ruokavirasto voinut sen nojalla antaa valituksenalaisen päätöksen, jossa on määrätty muun muassa siitoseläinten lopettamisesta.

Delegoidun asetuksen (EU) 2020/689 9 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisia epäsuoria testimenetelmiä ei ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä. Saadun selvityksen perusteella Ruokavirastolla ei ole ollut käytössään turkiseläimille validoituja testimenetelmiä, koska aikaisemmin lintuinfluenssa ei ole levinnyt laajamittaisesti turkiseläimiin, mutta testaukseen on käytetty parasta saatavilla olevaa asiantuntemusta. Positiivisen testituloksen vaatimuksena on ollut taudin toteaminen kahta eri serologista menetelmää käyttäen ja menetelmät on valittu sekä toteutettu yhteistyössä Euroopan unionin lintuinfluenssan vertailulaboratorion kanssa. Hallinto-oikeus katsoo, että testitulosten luotettavuudesta ei ole jäänyt saadun selvityksen perusteella epävarmuutta ja delegoidun asetuksen (EU) 2020/689 määritelmä epäsuoraa

diagnoosimenetelmää käyttäen saadusta positiivisesta testituloksesta täyttyy sekä kettujen että minkkien osalta.

Epidemiologista yhteyttä ei ole tarkemmin määritelty EU:n asetuksessa 2016/429 tai delegoidussa asetuksessa 2020/689. Kuitenkin asetuksen 2016/429 artiklan 57 kohdan 2 alakohtien, jotka koskevat epidemiologisen selvityksen tekemistä, kyse epidemiologiassa on tartunnan alkuperästä, leviämisestä ja esiintymisajasta. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että epidemiologista yhteyttä arvioitaessa on otettava huomioon, mistä mahdollisesta eläimestä tartunta on peräisin ja kuinka se on mahdollisesti tarttunut asiassa arvioitavaan eläimeen. Kyse on eläintautilain 5 §:n mukaisesta yleisesti hyväksytyistä eläinlääketieteellisistä perusteista.

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen 13.12.2023 hyväksytyyn raportin mukaan nisäkkäiden tutkimusta suositellaan oireettomien kantajien merkityksen selvittämiseksi ja lisää testausta tarvitaan viruksen alkuperän, muuntumisen ja leviämisen selvittämiseksi. Edellä mainittu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo epidemiologisen yhteyden arviointia vaikeuttavan se, että kyse on uudesta ja laajamittaisesta epidemiasta, jossa lintuinfluenssa on tarttunut laajamittaisesti linnuista turkiseläimiin. Näin ollen selvitys tartunnan leviämisen tavan ja tartunnan esiintymisajan ja leviämisen tartunnan saaneissa turkiseläimissä osalta on vielä keskeneräistä tieteellisen tutkimuksen ollessa meneillään aiheesta.

Epidemiologisen yhteyden osalta hallinto-oikeus katsoo, että asiassa on otettava huomioon lintuinfluenssan laajamittainen leviäminen turkiseläimiin ja nyt kyseessä olevan pitopaikan sijainti lintujen muuttoreitin alueella. Lisäksi lintujen muuttoreitillä on varmistettu lintujen tautitapauksia ja muuttoreitillä sijaitsee suuri määrä tarhoja, joissa lintuinfluenssan taudinpurkaus on vahvistettu. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo delegoidun asetuksen (EU) 2020/689 mukaisen epidemiologisen yhteyden määritelmän täyttyvän nyt kyseessä olevassa tapauksessa nykyisesti yleisesti hyväksyttävän eläinlääketieteellisen tiedon perusteella. Arvioinnissa on myös otettu huomioon, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella kyseisen turkistarhan eläimet ovat olleet tekemisissä taudin pääasiallisten kantajien naurulokkien kanssa ja tarhan suojaus lintujen osalta on ollut puutteellinen.

Hallinto-oikeus näin ollen katsoo asiassa tulleen vahvistetuksi vasta-ainetestien ja epidemiologisen yhteyden perusteella, että valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettussa turkiseläinten pitopaikassa on todettu korkeapatogeenisen lintuinfluenssan taudinpurkaus. Kun otetaan huomioon tarhan koko ja testattavien eläinten määrä, pitopaikan ei ole voitu riittävällä varmuudella osoittaa sittemmin vapautuneen lintuinfluenssavirustartunnasta myöskään valittajan esittämien testien perusteella.

Hallinto-oikeus katsoo, että Ruokavirasto on voinut eläintautilain 33 §:n mukaisten edellytysten vallitessa antaa harkintavaltansa ja asiantuntemuksensa puitteissa valituksenalaisesta päätöksestä ilmenevät määräykset muun ohella siitoseläinten lopettamisesta, kun otetaan myös huomioon kyseisen lain eläintautien vastustamiseen liittyvä tavoite sekä lintuinfluenssan leviämisen-

sekä muuntautumisriskistä saatu selvitys ja etenkin se, että kyse on ollut uudesta tilanteesta, jossa lintuinfluenssa on laajamittaisesti levinnyt turkiseläimiin, joihin liittyy riski sen muuntumisesta ja leviämisestä ihmisiin. Kyseinen riski on otettu huomioon kansallisen asetuksen muutosta tehtäessä, jolla lintuinfluenssa tietyissä turkiseläimissä on määrätty muuksi torjuttavaksi eläintaudiksi. Hallinto-oikeus katsoo, että kyse on ollut mainitussa lainkohdassa tarkoitetuista välttämättömistä toimenpiteistä eläintaudin hävittämiseksi pitopaikasta. Turkiseläinten pitoon liittyvää eläintautiasiaa ei ole syytä arvioida toisin lintuihin liittyneen tartuntavyöhykkeen lakkauttamispäätöksen perusteella, koska kyseessä on eri lajiin kohdistuvista taudintorjuntatoimenpiteistä ja erilaisesta taudin leviämistilanteesta. Kun otetaan huomioon edellä mainitut säännökset toimivaltaisista eläinterveysviranomaisista ja niiden tehtävistä, Ruokaviraston päätöstä ei ole syytä kumota sen näytteenottoimivallasta ja seurantasuunnitelmasta esitettyjen väitteiden vuoksi.

Edellä lausutun perusteella valituksenalaisen päätöksen kumoamiselle siitoseläinten osalta ei ole aihetta valittajan esittämän perusteella. Valitus on näin ollen tältä osin hylättävä.

Hallinto-oikeus katsoo vielä viitaten eläintautilain 100 §:n 4 momenttiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n 1 momenttiin, että myöskään täytäntöönpanon keskeyttämiselle ei ole ilmennyt aihetta uudelleen tehdyn vaatimuksen johdosta.

4. Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon otettuna ei ole kohtuutonta, että valittaja joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valitusosoitus on liitteenä Hall (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden ylituomari Riikka Mäki sekä hallinto-oikeustuomarit Janne Marttila ja Hanna Nieminen-Finne.

Esittelijä Oscar Spåre

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös ja maksu

[REDACTED] Oy

Asiamies:

Asianajaja [REDACTED], tavallinen sähköinen tiedoksianto
oikeudenkäyntimaksu 270 euroa
(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen
oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)

Jäljennös maksutta

Ruokavirasto/eläinten terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>