LAUSUNTO

23.2.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
HE 3/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ELINTARVIKELAIKSI JA LAIKSI SAKON TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN LAIN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle elintarvikelaiksi ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

ETL edustaa ruokia ja juomia valmistavia yrityksiä työmarkkina- ja elinkeinopolitiikassa. Vahvistamme alan liiketoiminnan edellytyksiä ja rakennamme Suomeen kilpailukykyistä toimintaympäristöä yritysten kannattavalle kasvulle. Toimintamme piiriin kuuluvat noin 600 yritystä kattavat lähes koko elintarviketeollisuuden tuotannon Suomesta. Elintarviketeollisuus on Suomen neljänneksi suurin teollisuudenala. Sen liikevaihto on 11,2 miljardia euroa. Ala työllistää 38 000 henkeä. Koko ruokaketju työllistää Suomessa suoraan ja välillisesti noin 340 000 henkeä eli 13 prosenttia työllisestä työvoimasta. Elintarvikeviennin arvo on 1,75 miljardia euroa ja tuonnin 4,7 miljardia euroa.

ETL on tyytyväinen siitä, että hallitusohjelmassa mainittu elintarvikelain kokonaisuudistuksen toteuttaminen on edennyt nyt loppusuoralle. Kokonaisuudistus parantaa huomattavasti lain ja asetusten käytettävyyttä.

ETL:n mielestä soveltamisalan laajennus myös elintarvikekontaktimateriaaleihin ja -toimintaan on erinomainen ja selkeyttävä asia, ja elintarvikealan toimijat saavat enemmän työkaluja mm. pakkausmateriaalien ja tuotantolaitteistoissa käytettyjen materiaalien elintarviketurvallisen laadun varmistamiseksi. Verkkokaupan ja kotoa tehtävän toiminnan sisällyttäminen elintarvikelakiin tukee kokonaisvaltaista elintarviketurvallisuuden kehittämistä.

ETL pitää hyvänä sitä, että valvontaviranomaisella on mahdollisuus tarkistaa toimijan velvoitteiden hoidon tilanne. Se helpottaa valvonnan kohdistamista yhä vahvemmin riskiperusteisesti sinne ja niihin toimijoihin, joiden toiminnan laadussa on parannettavaa. Luotettavuuteen liittyvien asioiden arvioinnissa viranomaisten välinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää, ja sitä tulee kehittää.

Pykäläkohtaiset huomiot

1 § Lain tarkoitus

Perusteluissa todetaan terveydelliseen laatuun kuuluvan myös elintarvikkeiden ravitsemuksellinen laatu. Ravitsemuksellista laatua ei ole kuitenkaan määritelty missään lainsäädännössä. Ravitsemussuositusten mukaan yksittäiset ruoka-aineet eivät edistä tai heikennä terveyttä, vaan ruokavalion kokonaisuus ratkaisee.

Elintarviketeollisuusliitto ry
Pasilankatu 2, PL 115, 00241 Helsinki
Puhelin (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
Y-tunnus 0201092-3 • Kotipaikka Helsinki

Finlands Livsmedelsindustriförbund
Pasilankatu 2, PB 115, 00241 Helsingfors
Telefon (09) 148 871 • Fax (09) 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

Finnish Food and Drink Industries' Federation
Pasilankatu 2, P.O. Box 115, FI-00241 Helsinki
Telephone +358 9 148 871 • Fax +358 9 1488 7201
etl@etl.fi • www.etl.fi

5 § Määritelmät

ETL pitää erittäin hyvänä, että lakiesitykseen on koottu lain ja lain nojalla annettavissa asetuksissa esiintyvien käsitteiden määritelmät. Käsitteet ja määritelmät on myös yhtenäistetty EU-lainsäädännön kanssa, mikä selkeyttää ja parantaa lain käytettävyyttä.

15 § Omavalvonta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002 vahvistetaan periaate, että ensisijainen vastuu elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuudesta on elintarvikealan toimijalla. Viranomaisten velvollisuus on omilla toimillaan varmistaa, että elintarvikealan toimijat täyttävät heitä koskevat velvoitteet.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/625 yhtenäistettiin maatalous-elintarvikeketjun valvontaa. Asetuksen mukaan virallisen valvonnan tulee olla riskiperusteista, säännöllistä ja vaikuttavaa ja sitä tulee suorittaa tuotannon kaikissa vaiheissa pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. **Virallisessa valvonnassa on otettava huomioon toimijoiden oman valvonnan luotettavuus ja tulokset sekä tarvittaessa yksityiset laadunvarmistusjärjestelmät.**

Lain perusteluissa todetaan, että esityksen tavoitteena on lisätä tasapainoa elintarviketurvallisuuden varmistamisen ja elintarvikealan toimintaedellytysten turvaamisen kesken. Virallisen valvonnan kehittämisessä keskeistä on valvonnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittäminen. **Esityksellä pyritään parantamaan valvonnan vaikuttavuutta ja mahdollisuutta kohdentaa valvontaa erityisesti sellaisiin toimijoihin, jotka valvontaa eniten tarvitsevat ja joiden valvonnasta olisi eniten hyötyä**. Esityksellä pyritään myös kehittämään valvontaviranomaisten ja toimijoiden välistä työnjakoa siten, että viranomainen pyrkii erityisesti ohjaamaan toimijaa. **Vastaavasti toimijan omia hyviä käytänteitä, kuten elintarviketurvallisuusjärjestelmiä voidaan hyödyntää riskiperusteisessa valvonnassa.**

ETL:n jäsenistölleen syksyllä 2020 tekemässä Omavalvonta elintarviketeollisuudessa -kyselystä saatiin seuraavat tulokset (yrityksiä 86):

- 90 % vastaajista näki, että sertifioidut elintarviketurvallisuusjärjestelmät tulee aina huomioida viranomaisvalvonnassa osana omavalvontaa
- 74 % listasi sertifioitujen elintarviketurvallisuusjärjestelmien ylläpidon osa-alueeksi, jonka osuus on viime vuosina lisääntynyt suhteessa laadunohjauksen resursseihin
- 68 % vastaajista kertoo elintarviketurvallisuusjärjestelmien kehittämisen olleen painopiste laadunohjauksen kehittämisessä vuonna 2020
- 65 % vastaajista kertoo elintarviketurvallisuusjärjestelmän mukaisen toiminnan lisääntyneen kahden viime vuoden aikana
- 59 % kertoo investoidun tuoteturvallisuusjärjestelmien käyttöönottoon ja sertifiointiin kahden viime vuoden aikana.
- 58 % vastanneista yrityksistä on kehittänyt laatukulttuuria viime vuosina rakentamalla elintarviketurvallisuussertifiointia ja sertifioinnilla.

Periaatteena sertifioiduissa elintarviketurvallisuusjärjestelmissä on jatkuva parantaminen ja toiminnan kehittäminen. Järjestelmien peruslähtökohtana on lainsäädännön noudattaminen. Järjestelmiä on otettu käyttöön paitsi yritysten omasta vapaaehtoisesta kehittämishalusta myös asiakkaiden vaatimuksesta. Asiakkaille lainsäädännön noudattamisen perustaso yrityksissä ei useinkaan riitä, vaan asiakkaat edellyttävät sertifioituja

elintarviketurvallisuusjärjestelmiä laadukkaan toiminnan varmistamiseksi. Kansainvälistyvässä toimintaympäristössä tämä on ollut suuntaus jo pitkään.

Kyselyyn vastanneista huoneistoista (n= 93) 82 %:lla on ylläpidetty sertifioitu elintarviketurvallisuusjärjestelmä. Nykyiset järjestelmät on sertifioitu valtaosin vuoden 2010 jälkeen. Kehitys on ollut nopeaa viimeisen viiden vuoden aikana. Yleisin käytössä oleva järjestelmä on FSSC 2200.

Kyselyn mukaan yritysten 42 % toimijoista käytti 1-2 työpäivää ja 22 % yli 5 päivää viranomaistarkastuksissa läsnäoloon vuonna 2019. Vastaajista 65 % käytti yli 5 päivää läsnäoloon sertifioitujen elintarviketurvallisuusjärjestelmien auditoinneissa.

Kyselyn tulokset vahvistavat ETL:n vaatimusta huomioida sertifioidut elintarviketurvallisuusjärjestelmät osana virallista elintarvikevalvontaa. Näin myös tehostetaan lain vaikuttavuutta ja valvonnan kohdentamista riskiperusteisesti.

Elintarviketeollisuusliitto ja Ruokavirasto ovat viime aikoina käyneet rakentavaa keskustelua näkökulmista ja mahdollisuuksista hyödyntää ja ottaa huomioon elintarviketurvallisuusjärjestelmiä virallisessa valvonnassa.

Elintarvikelain perusteluosiota on täsmennetty kesän lausuntokierroksen jälkeen. Lisäyksessä muun muassa todetaan, että yksityiset laadunvarmistusjärjestelmät eivät sellaisinaan korvaa omavalvontavelvoitetta eivätkä ne korvaa virallista valvontaa. Tästä ETL on samaa mieltä, virallinen valvonta on elintarviketeollisuudelle tärkeää. Sen sijaan **ETL vaatii, että perusteluosasta poistetaan lisätyn tekstin viimeinen virke: ”Laatujärjestelmien vaikutus tulee sitä kautta, minkälaiset Oiva-tarkastusten tulokset toimija saa toiminnastaan viranomaisvalvonnassa.”** ETL perustelee vaatimustaan seuraavasti:

Oiva-tarkastuksessa arvioidaan hymynaamoin yrityksen elintarviketurvallisuutta, kuten elintarvikehygieniaa ja tuoteturvallisuutta. Aina, kun Oiva hymyilee (arvosana A tai B), elintarviketurvallisuus on kuluttajan kannalta yrityksessä hyvää.

Ruokaviraston riskiluokitusohjeessa todetaan tällä hetkellä, että riskiluokitustaulukoiden mukaista suunnitelmallista tarkastustiheyttä lasketaan elintarvikehuoneistoissa 50 % silloin, kun lähtökohtaisesti suunnitelmallinen tarkastustiheys on vähintään kaksi tarkastusta vuodessa ja kuusi edellistä Oiva-raportin arviointitulosta on oivallisia (A). Käytännössä on todettu, että kuuden A-arvosanan saaminen peräkkäin on hyvin vaikeaa ja hyvistä ohjeista huolimatta arvosanojen A ja B välinen ero voi olla tulkinnanvarainen ja valvojakohtainen. Kyseinen virke tekee tyhjäksi hyvin alkaneen vuoropuhelun laatujärjestelmien hyödyntämisestä siihen, että valvonnan resursseja voidaan nykyistä paremmin suunnata ongelmakohteisiin.

Järjestelmä tulee rakentaa niin, että toimijan hyvä toiminta käytännössä tulee vähentämään valvontakäyntien määrää. Valvontakäyntien määrä ei takaa elintarviketurvallisuutta vaan jatkuva hyvä omavalvonta. Valvontakäyntien määrä ei myöskään takaa virallisen valvonnan tehokkuutta tai kustannustehokkuuden parantamista julkistalouden näkökulmasta. Toimijalla on aina sekä juridinen elintarviketurvallisuusvastuu että taloudellinen vastuu yrityksen toiminnasta.

19 § Hygieniapassi

ETL pitää erikoisena ja luottamusta heikentävänä asiana sitä, että hygieniaosaamisen osoittamista ei edellytetä elintarvikevalvontaa tekevältä valvontaviranomaiselta, kun taas valvottavilta toimijoilta sitä edellytetään. Artiklassa 30 Valvontatehtäviä suorittavan henkilön pätevyydestä todetaan, että ehdotuksen mukaan virallisen valvonnan tehtäviä ja muita virallisia toimia suorittavalla henkilöllä on oltava tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai tarvittaessa Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty pätevyys. Vastaavan koulutuksen ei kuitenkaan katsota antavan riittävää näyttöä hygieniaosaamisesta toimijoiden kohdalla. Tämä ristiriitaisuus on edelleen olemassa hallituksen esityksessä.

32 § Valvontatehtäviä suorittavan henkilön pätevyys

Virallista valvontaa suorittavan henkilön koulutuksesta ja henkilökunnan ammattitaidon ylläpitämisestä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/625 5 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan virallista valvontaa suorittavan henkilöstön on saatava toimivaltaansa kuuluvalla alalla asianmukaista koulutusta, jonka ansiosta se voi hoitaa tehtävänsä pätevästi ja suorittaa virallista valvontaa johdonmukaisella tavalla. Henkilöstön on pysyttävä ajan tasalla toimivaltaansa kuuluvalla alalla ja saatava tarvittaessa säännöllistä lisäkoulutusta. 2017/625 5 artiklan 4 kohdan mukaan virallista valvontaa ja muita virallisia toimia suorittavan henkilöstön on saatava koulutusta liitteessä II olevassa 1 luvussa esitetyistä aihealueista. Yksi näistä liitteessä mainituista aihealueista on kohta 8: Toimijoiden hallinnoimat hallintajärjestelmät, kuten laadunvarmistusohjelmat, ja niiden arviointi siinä määrin kuin ne ovat olennaisia 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa säännöissä asetettujen vaatimusten kannalta.

ETL katsoo, että monipuolisen elintarvikealan koulutuksen saaminen on olennaista, jotta elintarviketurvallisuusjärjestelmiä voidaan hyödyntää riskiperusteisessa valvonnassa ja vastata näin lain tavoitteeseen vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittämiseksi mahdollistamalla valvonnan resurssien kohdentaminen jatkossa entistä selkeämmin riskiperusteisesti ja suunnata toimia neuvontaan ja ohjaamiseen siellä, missä sitä selkeästi tarvitaan. Elintarviketurvallisuusjärjestelmien tunteminen on tärkeää sekä elintarvikkeiden tuotantoketjun vastuutehtävissä ja valvonnan eri tehtävissä.

50 § Vientiin liittyvä selvitystyö

Ruokaviraston rooli markkinoillepääsyhankkeissa on kriittinen. Viennin edistämiseen on panostettu erityisesti vuoden 2015 hallitusohjelmasta lähtien, kun Ruokavirastolle on myönnetty tehtävään määräaikaista lisärahoitusta. Uusien vientimarkkinoiden avaaminen elintarvikkeille oli yksi vuoden 2015 hallitusohjelman Biotalous ja puhtaat ratkaisut -kärkihankkeen toimenpiteistä. Toimenpiteessä käynnistettiin uusia markkinoillepääsyhankkeita, kehitettiin vientivalvontajärjestelmiä ja parannettiin pk-yritysten vientiosaamista. Huomiota kiinnitettiin erityisesti viennin kohdemaan edellyttämiin viranomaisselvityksiin ja -tarkastuksiin sekä vientihankkeisiin liittyviin valvontamenettelyihin. Vuoden 2019 hallitusohjelmassa korostetaan edelleen elintarvikeviennin edistämistä.

Vientimarkkinoiden avaaminen edellyttää useiden maiden osalta sitä, että valtion viranomaiset osallistuvat tiiviisti työhön. ETL pitää erittäin hyvänä ja tärkeänä sitä, että elintarvikelakiin on kirjattu jo edellisessä elintarvikelain muutoksessa (1397/2019), että Ruokavirasto osallistuu tarvittaessa markkinoillepääsyn ja markkinoilla pysymisen edellytyksenä olevien asiakirjojen laatimiseen ja muuhun selvitysyöhön. Viranomaiset ovat tehneet siinä ansiokasta työtä, jonka tulee jatkua.

ETL pitää erittäin tärkeänä, että Ruokavirastolla on osoitettuna elintarvikevientiin valtion taholta riittävät ja pitkäaikaiset resurssit.

67 § Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu:

Seuraamusmaksun ja muiden pakkokeinojen avulla pyritään ensisijaisesti saamaan kuriin harmaan talouden toimintaa, mikä on tärkeää. Ohjeistuksilla on kuitenkin pidettävä huolta siitä, ettei valvojien valtaoikeuksien lisääminen johda ylilyönteihin päivittäisessä valvonnassa. ETL esittää, että seuraamusmaksu otetaan käyttöön vasta sen jälkeen, kun Ruokavirasto on laatinut yksityiskohtaisen ohjeen seuraamusmaksun käytöstä.

72 §. Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta vuosittain perittävä valvonnan perusmaksu

Perusmaksu 150 euroa tulee jatkossa kaikille toimijoille. Kun valvonnan rahoitus saadaan paremmalle tasolle, on myös mahdollista, että kustannus jakautuu tasaisemmin ja valvonnan laatu paranee. Riski maksukorotuksille on kuitenkin olemassa. ETL muistuttaa, että perusmaksusta ei saa tulla automaattia kunnan tulojen lisäämiseksi. ETL painottaa, että vuosimaksun tuottojen tulee kohdentua juuri elintarvikevalvonnan kehittämiseen, edelleen valmentavaan suuntaan.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO ry



Pia Pohja
toimitusjohtaja