23.2.2022

Ympäristövaliokunta

Eduskunta

U 12/2022 vp

Elintarviketeollisuusliitto ry:n lausunto valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionin ulkopuolelle sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee metsäkadon ja metsien tilan heikentymisen torjumiseen liittyvää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotusta (U 12/2022 vp).

ETL tukee maailmanlaajuista tavoitetta metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumisesta. Kestävä kehitys ja vastuulliset toimintatavat ovat keskeisimpiä elintarviketuotantoa ohjaavia tekijöitä tällä hetkellä. Hankintaketjuja arvioidaan yrityksissä koko ajan ja monilla yrityksillä metsäkadon torjunta on ollut jo pitkään mukana hankintakriteereissä.

Monisyiseen haasteeseen vaikuttaminen edellyttää niin elinkeinoelämän kuin unioni-, valtio- ja järjestötason toimia jatkossakin

Kuten komissio vuonna 2019 antamassaan tiedonannossa EU:n toimien tehostamisesta maailman metsien suojelemiseksi ja ennallistamiseksi totesi, metsäkadossa ja metsien tilan heikentymisessä on kyseessä monisyinen ongelma. Komission nyt antamassa lainsäädäntöesityksessä keskitytään etenkin yritysten hankintaketjujen asianmukaisen huolellisuuden vaatimuksiin.

Yritysten toimet ovat tärkeitä ja niitä tulee kehittää, mutta elinkeinoelämää koskevalla due diligence -lainsäädännöllä ei yksin ratkaista globaalia metsäkato-ongelmaa, vaan rinnalla tarvitaan edelleen unioni-, valtio- ja järjestötasoisia toimia. EU:n tulee viedä asiaa tavoitteellisesti eteenpäin yhdessä ja suoraan tuottajamaiden kanssa esim. kehitysyhteistyöprojekteissa, kauppapolitiikassa ja kansainvälisissä organisaatioissa (WTO, YK, FAO, eri tuotteiden kansainväliset järjestöt, aloitteet, yhteistyöt, hankkeet, jne). Tärkeä on myös jatkaa erilaisia julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteishankkeita.

Myös tuottajamaiden tulee panostaa vastuullisten raaka-aineiden hankinnan viitekehyksiin ja keskeisen lainsäädännön toimeenpanoon. Tuottajamaan sääntely ja sen tehokas toimeenpano ja valvonta ovat keskeisiä asioita esim. metsäkadon torjunnassa. Tärkeää myös on, että tuottajamaita kuunnellaan ja ne otetaan mukaan prosessiin.

Säännöistä toimivat ja toteuttamiskelpoiset, vaikutusarvioinneista perusteellisempia

ETL korostaa, että komission nyt ehdottamista säännöistä tulee saada toimivat ja selkeät ja niitä tulee soveltaa EU-maissa yhdenmukaisesti. Asetuksessa esitettyjen toimenpiteiden yksityiskohtia tulee tarkastella niiden käytännön toteuttamismahdollisuuksien ja oikeasuhteisuuden näkökulmasta.

EU on aktiivinen vastuullisuusasioissa, mutta suuri kysymys on, miten muu maailma ja kauppakumppanit saadaan mukaan toimiin. On hyvä, että EU:n kauppakumppanimaissa on säädetty metsäkadon torjuntaan liittyviä säädöksiä. Iso-Britannia ja USA ovat kuitenkin tietojemme mukaan päätyneet esityksissään esimerkiksi suppeampaan metsäkadon käsitteeseen (laittomat hakkuut).

EU:lla on mahdollisuus vaikuttaa asioihin suurena kauppa-alueena ja kansainvälisiä suhteita vaalien, mutta se ei kuitenkaan voi sanella muille ehtoja. Tiukkojen hankintavaatimusten asettaminen voi myös muodostua käytännössä tuonnin esteeksi, koska asiat eivät ole yksinkertaisia, vaan hyvin monitahoisia haasteita, joihin vaikuttaminen vaatii laajaa ja pitkäjänteistä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä.

ETL katsoo, että säädöshankkeiden vaikutusarvioinneissa tulisi nykyistä enemmän tarkastella ehdotusten vaikutusta kansainväliseen kaupankäyntiin, yhteistyöhön ja yritysten toimintamahdollisuuksiin ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Liitto pitää myös tärkeänä, että säädöksen vaikutuksia arvioidaan eri tuotannonaloille ja tuotantoketjuissa sekä eri kokoisille yrityksille. Sovellusalaan kuuluvien tuotteiden tuotanto-, logistiikka- ja jalostusketjut poikkeavat suuresti toisistaan, mikä tulee huomioida toimenpiteitä valittaessa.

Asetuksella vaikutuksia Suomen elintarvikesektorilla laajemmin kuin ainoastaan naudanlihasektorilla

ETL katsoo, että hallituksen esityksen lause ’*Suomessa ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat maatalous- ja elintarvikesektorilla naudanlihantuotantoon*’ ei kuvaa riittävästi vaikutuksia koko elintarvikesektorilla.

ETL haluaa muistuttaa, että soveltamisalaan kuuluvien tuontituotteiden (kahvi, kaakao, suklaa (ml. esimerkiksi kaakaojauhe), soija, palmuöljy) käyttö on laajaa ja koskee hyvin suurta toimijamäärää elinkeinossa. Komponenttikäyttö elintarvikkeiden ainesosina koskee valtavaa määrää ruoka- ja rehutuotteita, ja siksi on hyvin tärkeää, että jäljitettävyys- ja raportointivaatimukset sekä viranomaisen valvontavelvoitteet asetetaan siten, että säädös on valmistuessaan käytännössä toimiva. Arviointi vaikutuksista elintarvikeyrityksiin tarkentuu säädöksen lopullisten yksityiskohtien (ml. käsitteiden ’toimija’ ja ’kauppaa käyvä’) selkeydyttyä.

Elintarvikealalla kustannuksia aiheutuu mm. erilaisista uusista tieto- ja raportointivaatimuksista (asiakkaille, kuluttajille, suurelle yleisölle ja viranomaisille), mahdollisista lisäselvityksistä tai markkinoilta vetämisistä, tuotteiden takavarikoimisesta tai markkinoille saattamisen estämisestä (esim. art. 29, Perustellut huolet). Hankinta voisi myös osoittautua mahdottomaksi, jolloin olisi löydettävä uusia raaka-ainetoimittajia tai kokonaan uusia raaka-aineita, mikä puolestaan johtaisi laajempaan tuotekehitystyöhön ja valikoimamuutoksiin. Uudet vaatimukset voivat johtaa raaka-aineen saatavuuden heikentymiseen ja lisäkustannuksiin esimerkiksi jäljitettävyyden ja erillään pitämisen vaatimusten kautta.

EU:ssa on tällä hetkellä useita lainsäädäntöhankkeita, jotka lisäävät yritysten raportointivaatimuksia toiminnan vastuullisuudesta. Näitä ovat lausuttavana olevan metsäkatoehdotukstuksen lisäksi yritysvastuuesitykset (duel diligence- ja corporate sustainability governance) sekä säädökset taksonomiasta ja yritysvastuuraportoinnista (corporate sustainability reporting). ETL pitää tärkeänä, että eurooppalaisten yritysten lisääntyvää raportointitaakkaa arvioidaan EU:ssa kokonaisuutena ja otetaan tavoitteeksi yritysten kannalta mahdollisimman kustannustehokkaat ja sujuvat toimintatavat.

Vaikutukset naudanlihan ja rehun tuotantoketjuihin Suomessa

Naudanlihan tuotantoon käytetyn rehun käyttökielto alueilta, joilta metsää on muutettu pelloksi, vaikuttaa merkittävästi ko. tavaravirtojen hallintaan Suomessa (olettaen että asetusta tulkitaan nykyisen sanamuodon mukaan, ja ilman poikkeuksia vähäisen riskin maissakin).

Käytännössä kaikissa viljaerissä pitäisi nimenomaisesti todentaa, että vilja ei ole peräisin metsäksi muutetulta pellolta. Mikä tahansa vilja tai sen sivutuote voi vilja- ja rehuketjussa päätyä myös lihanautojen rehuksi.

Naudanliha myös poikkeaa useimmista sovellusalaan kuuluvista tuotekategorioista siinä suhteessa, että kysymys on jo toisen asteen ’jalosteesta’. Sen osalta tarvittaneen erikoisratkaisuja jäljitettävyyden osalta sekä lähde- että kohdemaissa. Sama koskee myös muita eläintuotteita, joissa tyypillisesti on käytetty ainakin pieniä määriä soijaa ja mahdollisesti palmuöljyä rehun ainesosana kohdemaissa. Luonnoksen esittämä jäljitettävyysmalli ei toimi näitten osalta.

ETL katsoo, että laajojen koko viljakauppaa ja rehueriä koskevien tila- tai kauppaeräkohtaisen seurantojen sijasta olisi tärkeää saada perustettua esim. jonkinlainen maa- tai aluekohtainen järjestelmä, jossa aukottomasti todennetaan, että metsäkatoa ei kokonaisuutena tapahdu.

Määritelmiä tulee selkeyttää, ei päällekkäisiä velvoitteita

Asetusehdotuksen määritelmiä tulee selkeyttää. Tällä hetkellä esimerkiksi alla olevien määritelmien perusteella on vaikea identifioida, mitä yrityksiä erilaiset hankintaketjuun liittyvät vaatimukset käytännössä koskevat. Tarvitaan myös konkreettisia käytännön esimerkkejä kaikkien sovellusalaan kuuluvien tuotteiden hankinta- ja jalostusketjuista.

- Toimija (engl. operator):
  ’toimijalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa kaupallista toimintaa saattamalla asianomaisia hyödykkeitä ja tuotteita unionin markkinoille tai viemällä niitä unionin markkinoilta;
- Kauppaa käyvä (engl. trader):
  ’kauppaa käyvällä’ toimitusketjuun kuuluvaa muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä kuin toimijaa, joka harjoittaa kaupallista toimintaa asettamalla asianomaisia hyödykkeitä ja tuotteita saataville unionin markkinoilla;
- Markkinoille saattaminen (engl. placing on the market)
  ’Markkinoille saattamisella’ asianomaisen hyödykkeen tai tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville unionin markkinoilla.
- Asettaminen saataville markkinoilla (engl. making available on the market)
  ’Asettamisella saataville markkinoilla’ asianomaisen hyödykkeen tai tuotteen toimittamista liiketoiminnan yhteydessä unionin markkinoille jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai maksutta.

ETL pitää tärkeänä, että jo kertaalleen asianmukaisen selvityksen läpikäyneen raaka-aineen tai tuotteen osalta ei tarvitse käynnistää prosessia alusta lähtien uudestaan, kun tuote ostetaan edelleen jalostettavaksi tai se siirtyy kaupallisessa toiminnassa yritykseltä toiselle. Asetusluonnostekstin mukaan due diligence-vaatimukset ovat täysin samat toimijalla ja isolla kauppaa käyvällä yrityksellä. Jalostus- ja toimitusketjussa tulee pystyä viittamaan jo tehtyyn selvitykseen moninkertaisen työn välttämiseksi. Moninkertaisella työllä ei edesauteta metsäkadon torjuntaa, vaan lisättäisiin hallinnollista taakkaa eurooppalaisissa yrityksissä, millä on vaikutusta yritysten kustannuksiin, kannattavuuteen ja kansainväliseen kilpailukykyyn.

Esimerkki: Yritys ostaisi kaakaovoita, -öljyä, -jauhetta omassa tuotantolaitoksessaan käytettäväksi tai suklaata tankissa suklaakonvehtien valmistamiseen ja ko. tuotteen kaakaopaputuotantoon liittyvä due diligence-selvitys olisi jo kertaalleen tehty aiemmissa tuotantoketjun portaissa ja katettu raaka-ainetta myyvän yrityksen deforestation-ilmoituksella. Komission esityksen art. 6.7 voi tulkita siten, että kaikki (lukuun ottamatta pieniä ’kauppaa käyviä’) tekevät due diligence -prosessin uudestaan. Tärkeää on, että esimerkiksi tällaisessa tapauksessa myöhemmissä jalostusketjun vaiheissa tulee voida hyödyntää jo tehtyä due diligence -työtä.

Vienti katettu jo hankinta-, jalostus – ja toimitusketjusta edellytettävillä tietovaatimuksilla

ETL pitää tärkeänä, että jo kertaalleen selvitetty toiminnan asianmukaisuus pystytään hyödyntämään toimitusketjussa moninkertaisen työn välttämiseksi. Vientiä varten erikseen tehtävä selvitystyö elintarvikkeissa tulisi poistaa asetusehdotuksesta, jollei siitä ole osoitettavissa lisäarvoa jo tuotantoa varten tehtyihin selvityksiin nähden.

Jäljitettävyyden ja erillään pidon sekä muiden due diligence -tietovaatimusten tulee olla käytännössä toteutettavissa

- Jäljitettävyystieto ja erillääänpito

Asetusehdotuksen jäljitettävyys- ja erillään pitämisen vaatimukset (art. 9, kohta 1d: plot of land –tason tieto raaka-aineesta, tiedon siirto läpi ketjun) eivät vastaa globaalin markkinan, tuotanto- ja logistiikkaketjun realiteetteja. Eri tuotannonaloja edustavat EU-

järjestöt (esimerkiksi rehuteollisuuden FEFAC, viljakaupan COCERAL, öljykasvialan FEDIOL, European Coffee Federation ja kaakaojärjestö ECA) ovat esittäneet huolensa siitä, ettei asetusehdotus huomioi riittävästi eri hyödykkeiden tuotannon realiteetteja. On arvioitu, ettei täydellinen erillään pitäminen kuljetus-, varastointi- esim. siiloissa ja tankeissa, satamissa, laivoissa, välivaiheen jalostuksessa, jne. kaikissa asetuksen sovellusalueeseen kuuluvissa tuotteissa ja tuottajamaissa ole mahdollista ilman todella suuria investointeja.

Raaka-aine-eriä yhdistetään tuotanto- ja logistiikkaketjun eri vaiheissa useaankin kertaan. Ehdotus tekisi mahdottomaksi nykyisin usein käytetyn ns. massabalanssin (esim. vastuullisesti tuotettuna voi myydä ulos tuotteita samassa suhteessa kuin vastuullista raaka-ainetta on ostettu sisään ilman fyysistä jäljittämistä) periaatteen raaka-aineen jäljittämisessä. Kyseistä kriteeriä on pidetty tärkeänä vastuullisen tuotantotavan valtavirtaistamisessa ilman tarvetta valtavista investoinneista täydelliseen erillään pitämiseen (esim. fyysisessä erillään pitämisessä tarvittaviin varastoihin, kuljetuskalustoon, informaatiojärjestelmiin, jne.).

Jäljitettävyyden ja siten metsäkatovapauden todentamisen ulottuvuus on asetusehdotuksessa kaiken kaikkiaan epäselvä; mihin asti ja mille tasolle todennettavuutta on järkevää ja mahdollista ulottaa elintarvikkeissa, joissa on lukuisia ainesosia. Aukoton jäljitettävyys perushyödyketasolle asti vaikuttaisi tehokkaimmalta ja käytännössä ainoalta toimivalta ja mahdolliselta tavalta.

ETL pitää tärkeänä, että jäljitettävyys- ja erillään pitotoimia selvitetään alan toimijoiden kanssa käytännössä toteuttamiskelpoisen ja tavoitteellisen mallin löytämiseksi.

- Vaikutukset pientilallisiin ja metsäkadontorjuntaan

Monissa raaka-aineissa tuottajat ovat muutaman hehtaarin pientilallisia ja tuotantotiloja on miljoonia. Jäljitettävyys- ja erillään pitämisen vaatimusten toteuttaminen ei todennäköisesti onnistuisi suuressa osassa pientilallisten tuotantoa eri puolilla maailmaa. Esitys ei vaikuttaisi positiivisesti pientilallisten toimintamahdollisuuksiin, jos EU-vaatimuksiin ei pystyttäisi mukautumaan ja suuri osa tuottajista putoaisi pois eurooppalaisten hankintaketjuista. Tältäkin osin tulisi arvioida kokonaisvaikutukset paitsi pientilallisten tuotantomahdollisuuksiin niin myös metsäkadon torjuntaan ja EU-toimijoiden raaka-aineiden saatavuuteen.

- Luottamuksellisen paikkatiedon siirtämisen mahdollisuudet

On tärkeä selvittää, missä määrin luottamuksellisen paikkatiedon siirtäminen on mahdollista ja kuinka tieto käytännössä siirrettäisiin, kun ei esim. ole olemassa yhteensopivia digitaalisia järjestelmiä olemassa.

- Osa tietovaatimuksista unioni- ja valtiotason yhteistyöaiheiksi

Jotkut artiklassa 10 esitetyistä tietovaatimuksista voi olla mahdoton selvittää yritysten toimesta. Tällaisia tietovaatimuksia voi olla esimerkiksi kohdassa 2 e luetellut ’tuotantomaahan ja alkuperämaahan liittyvät huolenaiheet, kuten korruption määrä, asiakirjojen ja tietojen väärentämisen yleisyys, lainvalvonnan puute, aseellinen selkkaus tai YK:n turvallisuusneuvoston tai Euroopan unionin neuvoston määräämät pakotteet’.

ETL arvioi, että kyseessä on aihekokonaisuus, joiden selvittäminen on tehokkampaa pikemminkin unioni- tai valtiotason yhteistyössä tuottajamaiden kanssa.

Yritysten tulee voida jatkossakin hyödyntää kolmannen osapuolen auditoimia sertifikaatteja

Yrityksille on tärkeää, että jo olemassa olevia vastuullisuusstandardeja ja -sertifiointeja voi kunnolla käyttää jatkossakin. Sertifiointijärjestelmien kehittämiseen on käytetty paljon yritysten ja sidosryhmien resursseja. Työtä niiden kehittämiseksi tulee edelleen jatkaa yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Etenkin kansainväliset yritykset panostavat vastuullisuussertifioituun tuotantoon, minkä lisäksi ne tekevät omia yrityskohtaisia lisätoimia esim. jäljitettävyyden takaamiseksi. Elintarvikealan yritysten koko kuitenkin vaihtelee lukumäärältään suurimman osan ollessa pieniä ja keskisuuria yrityksiä niin Suomessa kuin muuallakin EU:ssa. Suurella osalla elintarvikealan yrityksistä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa suoraan tuottajamaiden tilanteeseen. Tämän takia yritysten tulee voida käyttää erilaisia sertifiointeja hankinnassaan. Oleellista on, että yritykset huolehtivat vastuullisuusasioista ja vaikuttavat hankintaketjussa käytössään olevin keinoin.

Jos sertifiointijärjestelmien hyödyntämistä ei jatkossa sallita, on ilmeinen vaara, että raaka-aineiden hankkimisesta luovutaan kokonaan korkean riskiluokituksen saavilta alueilta. Tämä johtaisi asetuksen tarkoituksen vastaiseen lopputulokseen, koska metsäkadon torjuntaa kyseisillä alueilla ei olisi enää kannustetta. Toimivin ratkaisu olisi, että sertifiointijärjestelmien sekä toimitusketjujen auditointeja kehitetään.

Riskiluokittelun huomioitava alueiden erot ja kannustettava jatkuvaan kehittämiseen

Komission ehdotuksen mukaan tuotantomaa luokiteltaisiin kolmelle riskiportaalle: alhaisen, keskimäärisen ja suuren riskin maaksi tai alueeksi. Kokonaisen maan tai laajan alueen luokittelu korkeaan riskiin ei huomioisi edelläkävijäalueilla tehtyä hyvää työtä metsäkadon ehkäisemiseksi eikä kannustaisi jatkuvaan kehittämiseen.

Riskiluokittelun tulisi huomioida riittävästi maiden ja alueiden sisällä olevat erot ja kannustaa alueelliseenkin kehittymiseen ja metsäkadon torjuntaan. Riskiluokittelu tulee olla selvillä hyvissä ajoin ennen asetuksen vaatimusten voimaantuloa, jotta yritykset ehtivät suunnitella toimintojaan.

Huolenaiheen esittämiselle (art. 29, Perustellut huolet) tulee asettaa tiukat vaatimukset todisteista havaituista puutteista toimijan tai kauppaa käyvän toiminnassa.

Huolenaiheen esittämiselle tulee asettaa tiukat vaatimukset tai ko. artikla tulee poistaa säädösehdotuksesta. Asetustekstistä ei käy selväksi, millainen epäily saattaisi pysäyttämään eurooppalaisen hankinta-, tuotanto- ja jakeluketjun. Epäselväksi jää myös, merkitsisikö jotakin raaka-aine-erää koskeva epäily tavaran markkinoille saattamisen kieltämistä myös kaikkia ko. erästä jalostettuja tuotteita. Tällainen tulkinta voisi johtaa hyvin laajoihin seisahduksiin eurooppalaisissa tuotantoketjuissa.

EU-lainsäädännössä tulee huolehtia myös yritysten oikeusturvasta esimerkiksi tapauksissa, jossa yritys on toiminut asianmukaisesti ja esitetty huolenaihe osoittautuu lopulta aiheettomaksi. Asian voisi huomioida esimerkiksi artiklassa 30 (oikeussuojan

saatavuus). Yritykselle markkinoille saattamiskiellosta olisi kuitenkin jo voinut aiheutua kustannuksia ja tuotteet ovat voineet jopa mennä pilalle. Vastuiden selvittäminen hankintaketjuissa olisi vaikeaa ja selvittäminen voi johtaa pitkiin oikeusprosesseihin, mikä lisää eurooppalaisten yritysten kustannuksia.

Helposti saataville tilannetietoa metsäkadosta

Asetusehdotuksessa esitetään, että EU perustaa metsäkatotietoihin perustuvan EU observatorion. On tärkeää, että yrityksille, kansalaisyhteiskunnalle ja hallinnolle on helposti saatavilla täsmällistä ja objektiivista tilannetietoa metsäkadosta ja metsien tilan heikentymisestä globaalisti. Tiedon hyödyntämisen kustannukset tulee olla kohtuulliset.

Siirtymäajan tulee olla pidempi

Uusien vaatimusten soveltamiseen tarvitaan pidempi siirtymäaika kuin komission ehdotuksessa esitetty 12 kk asetuksen voimaantulosta. Esitetyt vaatimukset vaatisivat suuria muutoksia ja investointeja monien yritysten hankintaketjuissa.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO RY



Mikko Käkelä
toimitusjohtaja