



LAUSUNTO

18.9.2015

Valtioneuvoston kanslia
EU-erityisasiantuntija Henrik Ruso

Toimenpidepyyntö VNEUS2015-00471

PAREMPI SÄÄNTELY/EU-SÄÄNTELYN ARVIOINTI SUOMEN KANNALTA/KARTOITUS

Elintarviketeollisuusliitto ry kiittää mahdollisuudesta osallistua Suomen kannalta ongelmallisten EU-säädösten ja säädösesitysten kartoitukseen, jonka tarkoituksena on pääministerin ilmoituksen mukaan tarkastella EU-sääntelyä sekä komission lainsäädäntöehdotuksia niiden käytännön toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, mukaan lukien hallinnollinen taakka.

Kartoitus koskee EU-säädösten ja säädösesitysten ongelmia. Elintarviketeollisuusliitto haluaa kuitenkin tuoda samalla esille myös kansallisen sääntelyn hankaluuksia. Useat kansalliset sääntelyt ovat EU-säädösten lisäksi tehtyjä ylimääräisiä säädöksiä tai niiden tiukempaa tulkintaa. Näistä esimerkit ovat liitteessä 1.

Elintarviketeollisuuden juridinen toimintaympäristö on laaja ja herkkä politisoitumaan

Elintarviketeollisuuden *juridinen toimintaympäristö on laaja ja herkkä politisoitumaan*. Esille nousevia ongelmia ratkotaan liian usein luomalla uutta lainsäädäntöä ja viranomaisohjeita. Elintarviketeollisuus on Euroopan säännellyn ala. Käytännössä lainsäädäntö on lähes kokonaan harmonisoitu EU-tasolla ja se on sellaisenaan sovellettavaa. Säädösympäristö kattaa elintarvikelainsäädännön lisäksi lukuisan määrän eri politiikka-alueiden säädäntöä, ja sääntely kohdistuu myös tuotteen lisäksi koko elintarvikeketjun toimintaan.

Sekä EU:n että Suomen *säädösympäristö uudistuu ja laajenee jatkuvasti*. Se myös tiukentuu edelleen. Elintarviketeollisuudelle tulee uusia velvoitteita usean hallinnon alalta, mikä aiheuttaa lisäkustannuksia ja kasvattaa kynnystä tuoda uusia tuotteita markkinoille. Yritystoiminta vaikeutuu säädösten, ohjeiden, verotuksen ja kaupallisen asiakaspinnan toisinaan ristiriitaisien vaatimusten myötä. Yksittäiset säädökset tuovat usein muutospainetta teollisuuden toimintamalleihin. Suuntauksena on esimerkiksi elintarviketuotannossa käytettävien uusien tekniikoiden ja aineiden hyväksyttäminen erikseen. Lisäksi toimijoiden edellytetään osallistuvan ja vaikuttavan erilaisten elintarviketurvallisuuden liittyvien raja-arvojen määrittelyyn.

EU:n säädökset syntyvät hitaasti ja voivat viivästyä vuosia muun muassa siksi, että Euroopan parlamentti haluaa käyttää valtaa ja osallistua säädöstyön yksityiskohtiin. *Liiallinen sääntely haittaa koko EU:n kilpailukykyä*, minkä vuoksi komissiolla on meneillään sääntelyn keventämiseen sekä päällekkäisyyksien ja epä johdonmukaisuuksien poistamiseen tähtäävä REFIT-ohjelma (Regulatory Fitness and Performance Programme). Elintarvikealaa halutaan kuitenkin säädellä tarkoin tulevaisuudessakin. Myös eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen sekä

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
info@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
info@etl.fi • www.etl.fi

WHO:n vahvistuva rooli ja linjaukset heijastuvat kiristyvänä ravitsemus- ja terveystalitiikkana ja saattavat vaikuttaa elintarvikkeita koskevaan lainsäädäntöön ja verotukseen Euroopassa.

Kansallisella säädösympäristöllä ja viranomaisohjeilla on tärkeä rooli elintarvikealan sääntelyssä. Ongelmana on kuitenkin hajautettu hallintorakenne ja hallinnon hitaus mm. ympäristöluvituksessa sekä valvonnan päällekkäisyys. Elintarvikelakiin liittyvä hallinto ja valvonta ovat osa ympäristöterveydenhuollon hallintoa. Elintarvikelain ohella kokonaisuuteen kuuluvat myös terveydensuojelulaki, vesihuolto, eläinlääkintälaki, eläinsuojelulaki ja kuluttajasuojalaki.

Elintarviketeollisuuden tarpeet liittyen parempaan sääntelyyn ja lainsäädännön yksinkertaistamiseen

Elintarvikkeita koskevien eri säädöksissä olevien määrittelyjen, luokittelujen ja termien tulee olla yhdenmukaisia, selkeitä ja helposti ymmärrettäviä. Kokonaisuutta tulee säädösten laatimisvaiheessa tarkastella myös elintarvikealan toimijoiden kannalta.

Esimerkiksi lihatuotteiden luokittelu/ryhmittelyt (tuore liha, raakalihavalmiste, lihavalmiste, lämpökäsitelty/lämpökäsittelemätön lihajaloste) ovat erilaisia eläinperäisten tuotteiden hygienialainsäädännössä ja lisäainelainsäädännössä. Ryhmittelyillä ja määrittelyillä on merkitystä paitsi siihen, millaisia tuotteita voi valmistaa, mutta myös mitä mikrobiologisia vaatimuksia (esim. salmonella) tuotteille asetetaan.

Myös tuotteiden jalostamista kuvaavia termejä ja määritelmiä on useita. Jalostamistoimia mainitaan lainsäädännössä paitsi lihatuotteiden määritelmässä, mutta jalostusta/prosessointia/prosessoimattomuutta on myös määritelty yleensä elintarvikkeita koskien sekä hygienialainsäädännössä että lisäainelainsäädännössä. Jalostamis-/prosessointimäärittelyt vaikuttavat esimerkiksi tuotteiden yllä mainittuun luokitteluun, lisäainekäyttöön ja mikrobiologisiin vaatimuksiin.

Toimijan kannalta hieman erilaiset useissa eri säädöksissä olevat termit ja määrittelyt ovat hankalia, jopa mahdottomia ymmärtää ja soveltaa käytäntöön. Ne tarjoavat myös mahdollisuuden hyvin erilaisille kilpailua vääristäville tulkinnoille jäsenmaiden välillä. Kokonaiskuva ei ole aina lainsäätäjälläkään selvä, vaan eri asiantuntijat tarkastelevat säädöstä vain omasta näkökulmastaan.

Elintarvikkeita koskevien vaatimusten tulee perustua tieteelliseen arvioon JA niiden tulee olla EU-tasolla harmonisoituja. Kansallisia poikkeuksia ja lisävaatimuksia ei tulisi laatia, ellei niiden tarvetta ole arvioitu riittävästi.

Yksityiskohtaista sääntelyä suunniteltaessa tulisi pitäytyä siihen, että sääntelyn tarpeelle on tieteellistä näyttöä. Tuoteturvallisuusasioissa tämä merkitsee Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto EFSA:n täyttä riskinarviointia eli saannin arviointia ja viimeimmän tieteellisen tutkimusten tulosten yhteenvetoa ja sitä kautta tehtävää riskin arviointia.

Esimerkki: Lisäainelainsäädännössä tuotteille asetetut vaatimukset eivät ole aina perustuneet tieteelliseen arvioon.

Esimerkki 2: Kasvinsuojeluaineiden jäämäasetuksessa kaikille niille tuotetehoaineyhdistelmille, joille ei ole pystytty määrittämään turvallista MRL:ää (minimum residue level), käytetään enimmäismääränä oletusarvoa 0,01 mg/kg. Tämä on varo-

vaisuusperiaatteella annettu ”poliittinen” raja-arvo, joka ei perustu tutkimuksiin. Teho-aineiden hyväksyntäprosessi on hidasta ja kallistakin. Elintarvikealan toimijat joutuvat testaamaan raaka-aineiden puhtautta omalla kustannuksellaan, jotta asetettu vaatimustaso voidaan täyttää.

Esimerkki 3. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o **1169/2011** elintarviketietojen antamisesta kuluttajille artiklassa 26 säädetään elintarvikkeen alkuperämaan ja lähtöpaikan merkitsemisestä. Kyseisen artiklan kohdassa 3 edellytetään komissiolta täytäntöönpanosäädöksen antamista joulukuuhun 2013 mennessä. Asian monimutkaisuuden takia säädöstä ei ole vielä annettu. Sen sijaan komissiolta edellytetyt vaikutusarviointeihin perustuvat kertomukset alkuperämaan merkintävelvoitteiden laajentamisesta on annettu. Niiden päätelmänä on, että vapaaehtoiset alkuperämaamerkinnot ovat soveltuvin vaihtoehto.

Siitä huolimatta eräissä jäsenmaissa, myös Suomessa, on poliittisella tasolla ollut haluja kansalliseen lainsäädäntöön. Parhaillaan Liettua notifioi kansallista lainsäädäntöä koskien maitotuotteiden alkuperämaamerkintöjä. Kansalliset säädökset vesittävät elintarviketietoasetuksen tavoitteen harmonisoidusta eurooppalaisesta pakkausmerkintälainsäädännöstä ja luovat kilpailullista haittaa alalle.

Saman asetuksen artiklassa 30 säädetään pakollisen ravintoarvoilmoituksen sisällöstä, ml. suola. Tästä huolimatta Suomi on jatkanut ja uudistanut kansallista säädöstä voimakassuolaisuuden merkitsemisestä (ks. liite). Myös tämä luo elintarviketeollisuudelle haittaa muun muassa siten, että samaa pakkausta ei ole mahdollista suunnata esim. Ruotsin vientiin, sillä Ruotsissa kyseinen lisämerkintävaatimus ei ole voimassa.

Elintarvikkeita koskevaan lainsäädäntöön ei tule luoda yksityiskohtaisia luetteloita tuotteista tai valmistusmenetelmistä

Hyvin yksityiskohtaiset määritelmät estävät tuotekehitystä, kuluttajien muuttuviin tarpeisiin reagoimista ja teknologian kehittymisen huomioimista tuotannossa sekä luovat lainsäädännölle jatkuvan päivitystarpeen. Tuotteet ja ruoantuotannon perinteet eroavat paljon EU-maissa, eikä esimerkiksi yksittäisille tuotteille löydy vastinetta joka maasta.

Esimerkki yksityiskohtaisista sallittujen tuotteiden luetteloista löytyy EU:n elintarvikkeparanelainsäädäntökokonaisuudesta, joista löytyy kooste lainsäädäntötaulukosta <http://www.evira.fi/portal/fi/elintarvikkeet/tietoa+elintarvikkeista/koostumus/elintarvikkeparanteet/lainsaadanto/>

Tämän lisäksi EU-lainsäädäntö ei ole huomionnut teknologian kehittymistä ja EFSA:n lausuntoa esimerkiksi MSM (mechanically separated meat) -lihan tuotannon määrittelyssä ja merkintävaatimuksissa. Käytännössä tilanne johtaa merkittävään tuotteen arvonalennukseen ja heikentää mahdollisuuksia hyödyntää raaka-aine elintarviketuotannossa vastuullisuuden periaatteiden mukaisesti.

Uutta lainsäädäntöä ei tule ryhtyä laatimaan jo olemassa olevia säädöksiä rikkoneiden muutaman toimijan takia.

Ensisijaisesti tulee selvittää, onko olemassa olevien säädösten toimeenpanossa tai valvonnassa ollut puutteita joissakin jäsenmaissa tai ovatko rangaistukset säädösten rikkomisesta riittävät.

Esimerkki: Ns. hevosenlihakohu ja sen seurauksena tehtiin laajamittaiset vaatimukset pakollisista alkuperämerkinnöistä jäljitettävyyden takaajina.

Lainsäädäntövaatimuksia tulee purkaa, jos niiden laatimisen taustalla olleet perusteet ovat muuttuneet tai poistuneet.

Esimerkki 1: Suuria kustannuksia elintarvikeketjulle aiheuttavia BSE-riskimateriaali-vaatimuksia tulee poistaa, koska BSE-tautitilanne on aivan toinen kuin 2000-luvun alussa. EU-maissa tulee voida edetä eri tahtiin, jos eläintautitilanne sen mahdollistaa.

Esimerkki 2: Ravitsemus- ja terveystuotteiden käytön edellytyksistä on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1924/2006 artiklassa 4. Sen mukaan komissio vahvistaa 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen viimeistään 19. päivänä tammikuuta 2009 ravintosisältöprofiilit, poikkeukset mukaan luettuina, joita elintarvikkeiden tai eräiden elintarvikeryhmien on vastattava, jotta niiden yhteydessä voidaan esittää ravitsemus- tai terveystuotteita, sekä elintarvikkeita tai elintarvikeryhmiä koskevien, ravintosisältöprofiileihin perustuvien ravitsemus- ja terveystuotteiden käytön edellytykset.

Komissio ei ole vielä pystynyt antamaan ehdotusta ravintosisältöprofiileiksi. Yksittäinen elintarvike ei ole ravitsemuksellisesti terveydelle vaarallinen, vaan ruokavalion kokonaisuus ratkaisee. Myös Euroopan parlamentin ENVI ja JURI -komiteat ovat kannattaneet asetuksen muutosta tältä osin osana REFIT -kokonaisuutta.

Kunnioitavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO ry



Heikki Juutinen
toimitusjohtaja

Elintarviketeollisuusliiton näkemyksiä kansallisen sääntelyn hankaluuksista

Valtioneuvoston kanslian kartoitus koskee EU-säädösten ja säädösesitysten ongelmia. Elintarviketeollisuusliitto haluaa kuitenkin tuoda samalla esille myös kansallisen sääntelyn hankaluuksia ja ehdotuksia hallinnollisen taakan pienentämiseksi. Useat kansalliset sääntelyt ovat EU-säädösten lisäksi tehtyjä ylimääräisiä säädöksiä tai niiden tiukempaa tulkintaa.

1. Kansallinen säädös elintarvikkeiden merkitsemisestä voimakassuolaiseksi on ylimääräinen EU-asetuksen rinnalla. Elintarviketietoasetusta (EU) N:o 1169/2011 pakollisille elintarviketiedoille alettiin soveltaa 13.12.2014. Elintarviketietoasetuksen vaatimuksia pakollisesta ravintoarvomerkinnästä aletaan soveltaa 13.12.2016. EU:n elintarviketietoasetuksen myötä elintarvikkeen suolapitoisuus tulee pakolliseksi tiedoksi ravintoarvoilmoitukseen. Samalla aletaan noudattaa uudistettua kansallista asetusta eräiden elintarvikkeiden ilmoittamisesta voimakassuolaiseksi 1010/2014. Siirtymäaikana kuluttaja on hämmentynyt kahdenlaisista merkinnöistä. Lisäksi teollisuus joutuu jälleen uudistamaan pakkauksensa noudattaakseen tätä kansallista asetusta. EU:n asetuksen pakollinen merkintä suolapitoisuudesta ravintoarvomerkinnoissa on hyvä uudistus kuluttajien suuntaan. Sen lisäksi ei pidä olla päällekkäisiä kansallisia säädöksiä.

2. Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta (1127/2010) on syrjivä, koska se asettaa samankaltaiset tuotteet kilpailullisesti eriarvoiseen asemaan. Tullinimikkeisiin pohjautuva verojärjestelmä on valikoiva ja se muodostaa myös kielletyn valtion tuen. Veroa asettaessa ei myöskään ole tehty sen vaikutusarviointia yrityksille. Vaikutukset veron kohteena oleville tuotteille ja yrityksille ovat dramaattiset. Valtiontalouden Tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 4/2014 tuodaan esille, että välillisen verotuksen yritysvaikutuksia tulee selvittää paremmin. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverot ei ole neutraali ja se asettaa samantyyppiset tuotteet eriarvoiseen asemaan. Kotimaisen elintarviketeollisuuden kasvua haittaava makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverot on poistettava. Makeisveron aiheuttama hallinnollinen taakka on uuvuttava ja epäoikeudenmukainen kilpailuviin tuontiyrityksiin verrattuna. Hyvä verojärjestelmä on neutraali ja hallinnollisesti tehokas ja sitä makeisvero ei ole. Ainoa hyvän verotusjärjestelmän täyttävä verotusmuoto on arvonnalisävero.

3. Asetus kalan nosto- ja pyyntipäivän ilmoittamisesta

Tuoreelta pakatulta ja pakkaamattomalta kalalta vaaditaan kansallisella elintarvikehuoneistoasetuksella (1367/2011) nosto- ja pyyntipäivän merkitseminen. Vaatimus ei kuitenkaan koske viranomaistulkinnan mukaan mm. Norjasta tuotua lohta, mutta kotimaiselta kalalta tämä tieto on edellytetty. Nosto- ja pyyntipäivätietojen oikeellisuuden valvonnan ja todentamisen vaikeus asetuksen nykyiselläkin soveltamisalalla on tunnistettu myös viranomaisten toimesta. Tästä huolimatta velvoite siirrettäneen osaksi kansallista elintarviketietoasetusta laajennetussa muodossa niin, että nosto- ja pyyntipäivä veloitetaan ilmoitettavaksi jatkossa kaikelta myynnissä olevalta tuoreelta kalalta.

Kyseessä on kansallinen asetus, joka ei nyky muodossaan toimi käytännön toimeenpanon tai valvonnan osalta. Tämä epäkohta voidaan korjata yksinkertaisesti poistamalla toimimaton lakisääteinen kansallinen velvoite ja soveltamalla jatkossa yhtenäistä EU-tasolla linjattua käytäntöä: kalastustuotteita koskevan yhteisen EU-markkinajärjestelyasetuksen (1379/2013)

mukaan nosto- ja pyyntipäivä on kuluttajille vapaaehtoisesti annettava tieto. Se voidaan siis ilmoittaa jatkossakin ilman, että sitä säädelään kansallisella lisälainsäädännöllä.

Nosto- ja pyyntipäivän ilmoittamisveloitteen lisääminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on esimerkki kansallisella asetuksella säädetävästä ja EU-säädöksen ylittävästä käytännöstä, jonka mukainen toiminta voidaan turvata vaihtoehtoisesti vapaaehtoisin toimenpitein. Suunniteltu asetukseen perustuva velvoite on lisäksi esimerkki lainsäädännöstä, jonka noudattamista ei pystytä valvomaan tehokkaasti ja tasapuolisesti. Se sitoo täten viranomaisten valvontaresursseja elintarviketurvallisuuden kannalta keskeisemmistä valvontatehtävistä.

4. Elintarvikevalvonnan tietojen ns. Oiva-tarkastustulosten julkistaminen siten, että tarkastuksen huonoin arvosana määrää tarkastuksen tuloksen, koetaan kohtuuttomana ja aiheuttaa laajaa huolta elinkeinon piirissä. Tuloksen esittäminen vaarantaa yritysten tasavertaisen kilpailuaseman, ei täytä hallintolain suhteellisuusperiaatteita eikä ole kuluttajan edun mukainen. Vaihtoehtoisia kilpailuneutraliteetin, hallintolain suhteellisuusperiaatteen ja kuluttajan edun paremmin huomioivia tapoja ilmoittaa valvontatuloksista on olemassa monia.

5. Väkevien alkoholijuomien mainontakieltoon tulisi tehdä poikkeus niin, että alkoholijuomien valmistajat saisivat julkaista valmistamiensa tuotteiden tuotetiedot ja tuotekuvat omilla internet-sivuillaan. On syytä muistaa, että väkevät alkoholijuomat ovat elintarvikevientimme toiseksi/välillä suurin tuoteryhmä. Miten paljon suurempaa vienti näiden tuotteiden osalta voisi olla, jos tuotteista voisi kertoa neutraalisti edes yrityksen omilla internet-sivuilla?

6. Vähittäiskauppoja koskevasta alkoholijuomien valmistustapavaatimuksesta tulisi luopua. Nyt niissä saa myydä vain käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Nykyisten teknisten prosessien ansiosta käymisteitse valmistettu tuote on käytännössä ominaisuuksiltaan samanlainen kuin tislatus alkoholista valmistettu. Hallinnollinen valvontataakka kevenisi samalla, kun viranomaisten ei tarvitsisi muutoksen jälkeen valvoa tuotteen valmistuspohjaa. Alkoholilla valmistustavasta riippumatta.

7. Rehulain ankaran vastuun pykälä

Rehulain ankaran vastuun pykälän parhaillaan menossa olevassa tarkistustyössä on huolehdittava siitä, että suomalaisella rehuteollisuudella on kannattavat toimintamahdollisuudet tulevaisuudessa Suomen salmonellanollatoleranssi ylläpitäen. Nykyinen rehulain 48 § merkitsee sitä, että rehunvalmistajan on korvattava ostajalle vahinko, vaikka vahinkoa ei olisi aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta. Vaikka rehunvalmistaja olisi toiminut huolellisesti kaikin käytettävissään olevin keinoin ja sillä olisi tiheä vaatimusten mukainen näytteenotto, voi ankara vastuu johtaa huimiin jopa kymmenien miljoonien eurojen korvausvaatimuksiin, jotka eivät ole missään suhteessa rehualan yleisen kannattavuuden kanssa. Suomalainen säädösympäristö muodostaa suomalaiselle rehualan toimijalle merkittävästi suuremmat riskit kuin mikä tilanne on missään muussa maassa toimivalla rehualan yrityksellä. Kotimaisen rehuteollisuuden kilpailukyky heijastuu koko elintarvikeketjun kilpailukykyyn.