

Lausunto/MS
26.6.2020

**Maa- ja metsätalousministeriö
Kirjaamo**

Hallituksen esitys elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi elintarvikelaki. Sillä ehdotetaan myös muutettavaksi terveydensuojelulakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2021.

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) ja Kaupan liitto kiittävät mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisesta hallituksen esityksestä. Kaupan alalla on elintarvikkeiden tukku- ja vähittäismyynnin lisäksi elintarvikealan toimijoita, jotka toimivat teknisessä kaupassa ja harjoittavat raaka-aineiden kuten entsyymien ja lisäaineiden maahantuontia ja markkinointia elintarviketeollisuudelle.

PTY ja Kaupan liitto lausuvat jäsenyritystensä puolesta seuraavaa:

Yleistä

Elintarvikelainsäädäntö on pitkälti harmonisoitua EU-lainsäädäntöä ja kansalliseen päätöksentekoon jää valvonnan järjestäminen, hallinnolliset pakkokeinot ja valvontamaksut. EU:n asetusta (EU) 2017/625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, alettiin pääosin soveltaa 2019 lopussa. Sen myötä viranomaisten käytössä olevia keinoja on päivitetty vastaamaan verkkokaupan kehitystä ja digitalisaatiota.

Lausuttavana olevassa esityksessä päivitetään elintarvikelakia vastaamaan EU-säädöstöä, jäsennetään valvontakokonaisuutta, lisätään valvontakeinoja ja hallinnollisia seuraamuksia. Elintarvikevalvonnasta peritään jatkossa vuotuinen valvontamaksu, minkä lisäksi kunnat perivät toteuttamastaan valvonnasta kunnan päättämän taksan mukaisen maksun kuten nytkin. Kyläkaupat vapautetaan vuosimaksusta, mutta ei kunnan tarkastusmaksusta.

Maksuista

71 § Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta vuosittain perittävä valvonnan perusmaksu

Esityksen mukaan kunta/valvontayksikkö perisi vuosittaisen valvontamaksun 150 euroa, joka kattaa suunnitelmallisessa valvonnassa tehdyn tarkastuksen, näytteenoton sekä tutkimuskulut. Kyläkaupat vapautetaan vuosittaisesta valvontamaksusta.

Kyläkauppojen liikevaihtotasot ja kannattavuus ovat alhaisella tasolla ja niiden määrä laskee jatkuvasti. On perusteltua, että kyläkaupoilta ei peritä vuosittaista valvontamaksua. On kuitenkin tärkeää, että ne saavat viranomaisneuvontaa ja käytännön ohjeistuksia, vaikka paikan päällä ei käytäisikään.

Lausunto/MS
26.6.2020

Suunnitelmallisen valvontaan liittyvä näytteenotto ja tutkimuskulut ovat merkittävä kustannuserä toimijalle. On huolehdittava, ettei yrityksen kustannuksia lisätä tarpeettomasti muilla kuin suunnitelmalliseen valvontaan liittyvillä tarkastuksilla ja tutkimuksilla.

72 § Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta perittävät muut maksut

Vuosittaisen valvontamaksun lisäksi kunta perii hyväksymänsä taksan mukaisen suoriteperusteisen maksun kunnan valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista. Suoriteperusteisten maksujen suuruus ei saisi olla järjestämiskustannuksia korkeampi.

Elintarvikevalvonnan maksuja kerätään voimassa olevan lain mukaan tällä tavoin. Vuonna 2017 maksukertymä oli yhteensä 4 miljoonaa euroa. Elintarvikevalvonnan kustannusten arvioidaan olevan noin 25-30 miljoonaa euroa vuodessa, joista maksuilla on voitu kattaa noin 12-14 % kustannuksista. Kunnat ovat subventoineet suurimman osan valvontakustannuksista. Vuosittaisella maksulla luku nousisi kunnasta riippuen noin 40-50 %:iin. Maksujen kustannusvastaavuuden parantamisella tavoitellaan toiminnan tehostamista ja lisäresurssien hankkimista valvontaan.

Elintarvikkeiden myynnissä valvontamaksut tulevat arviolta kaksinkertaistumaan kaupan toimialalla. Kaupan maahantuonnin, kaupallisen agentuuritoiminnan, kuljetusten ja logistiikan osalta lisäksi tulee olemaan suurempi.

Lakiesityksen perusteella on mahdotonta arvioida, miten valvontamaksujen lisääntyminen vaikuttaa kaupan alan hyvin erityyppiseen toimintaan. Se jää kuntien määräysvaltaan, jotka suunnittelevat itsenäisesti valvonnan ja määräävät taksan.

Maksujen lisääntyessä PTY ja Kaupan liitto ovat huolissaan kaupan kilpailukyvyn heikentymisestä. Kaupan kannattavuutta heikentävät elintarvikkeita koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn tuoman hallinnollisen taakan lisäksi monet muutkin valvontamaksut ja kauppaan kohdistuvat julkiset maksut.

Kaupan on lunastettava kuluttajalupauksensa päivittäin ja turvallisuuden varmistamiseen eteen tehdään paljon työtä. Elintarviketurvallisuushallinnan kustannukset ovat toimijalle itselleen jo merkittävä kustannus. PTY ja Kaupan liitto vaativat, että valvontamaksua tulee alentaa sen perusteella, miten toimija on suoriutunut vaarojen hallinnassa ja toimintansa kontrolloinnissa. Valvontamaksujen alennusperusteena tulee ottaa huomioon panostukset omavalvontaan, toimialan hyvän käytännön ohjeen noudattaminen, yksityiset elintarviketurvallisuuden varmistusjärjestelmät ja kolmannen osapuolen auditoinnit sekä suoriutuminen viranomaisvalvonnassa.

Riskiluokituksesta

Ruokavirasto antaa kunnille suositukset riskinarviointiin ja valvontatiheyden määrittämiseen. Tämä määrittää toimijalle muodostuvan valvontakustannuksen.

Riskiluokittelussa tulee ottaa huomioon, jos toimijalla on näyttöä toimintansa kriittisten pisteiden oikein kohdennetusta seurannasta ja keinoista turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden huomioimisessa. Jos toimijan omavalvonnassa toteutuu elintarviketurvallisuuden ja lain määräysten hallinta, valvontatarpeen riskiluokka tulee olla pienempi kuin suoraan volyymin ja tuoteryhmien perusteella luokiteltuna.

Lausunto/MS
26.6.2020

Lisäksi on määriteltävä muun kuin paikan päällä tapahtuvan tarkastuksen ja osatarkastuksen merkitys tuntihintaan. PTY:n sähköinen omavalvontatietopankki on viranomaisten jatkuvassa käytössä omavalvontakirjanpidon ja -asiakirjojen tarkastuksessa ja sillä tulee olla merkitystä toimijalle määrättävässä valvontakustannuksessa.

Pykäläkohtaiset huomiot

4 § Määritelmät

Pykälään on koottu sekä lain että sen valtuudella säädettävien asetusten määritelmät. Kohdassa 3) määritellään valvontakohde. Valvontakohde tarkoittaa sekä toimijaa että paikkaa, jossa harjoitetaan elintarvike- tai kontaktimateriaalitoimintaa. Se voi olla maahantuojan varasto, jakelukeskus tai keskusliikkeen pääkonttori, jossa ei säilytetä elintarvikkeita vaan ainoastaan niitä koskevia tietoja.

Kaupan näkökulmasta maahantuonti on elintarvikkeiden ostamista ja hankintaa, tullausta ja huolintaa. Tukkukauppa taas tarkoittaa jakelua ja logistiikkaa. Käytännön viranomaisvalvontaa varten olisi hyvä ohjauksella tarkentaa käytettävät termit.

Kohdassa 27) määritellään helposti pilaantuvat elintarvikkeet. Perusteluissa todetaan, että myös pakasteet ovat helposti pilaantuvia elintarvikkeita.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (1367/2011) määritellään helposti pilaantuvat elintarvikkeet eikä määritelmä sisällä pakasteita. Laajennus on Ruokaviraston tulkinta, jolla on kytkös työntekijöiltä vaadittavaan hygieniapassiin. On varmistettava, että määritelmällä ei laajenneta hygieniapassivelvollisuuksia nykyisestä ja näin lisätä alan kustannuksia.

13 § Jäljitettävyys

Kukin elintarvikeketjun toimija vastaa omalta osaltaan jäljitettävyystietojen siirtymisestä ketjussa. Mitä tietoja jäljitettävyuden toteutuminen edellyttää vaihtelee toiminnan laadun ja laajuuden mukaan.

Jäljitettävyudessa ollaan siirtymässä digitaalisiin ratkaisuihin. On tärkeää hyödyntää käytössä olevia standardeja ja sähköisiä palveluratkaisuja eikä kasvattaa toimijoiden kustannuksia ratkaisuilla, jotka eivät ole yhteensopivia kaupan kanssa.

14 § Omavalvonta

Elintarvikeeturvallisuushallinta on lähtökohtaisesti toimijan vastuulla. Toimijalla on oltava järjestelmä, jonka avulla tunnistetaan toimintaan liittyvät vaarat ja varmistetaan, että tuotteet ja toiminta ovat vaatimuksen mukaisia.

Jo lain valmistelussa tuli esiin, että omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan vastuiden ja velvollisuuksien raja on epäselvä. Pykälä ja sen viittaukset tarkoittavat elintarvikeeturvallisuutta elintarvikehygienian näkökulmasta, vaikka viranomaisvalvonnassa edellytetään enemmän. Toisaalta omavalvonta-käsitettä käytetään laissa tarkoittamaan kaikkea elintarvikemääräysten mukaista tekemistä. Toimintavarmuuden ja toiminnan ennakoitavuuden kannalta on tärkeää, että velvoitteet ja vastuut ovat selkeitä.

Lausunto/MS
26.6.2020

16 § Toimijan tiedonantovelvollisuus

Toimijalla on velvollisuus ilmoittaa elintarvikkeen aiheuttamasta ruokamyrkytyksestä tai esim. kuluttajan saamasta anafylaktisesta reaktiosta heti, kun on saanut siitä tiedon.

Toimijan velvollisuus ilmoittaa ruokamyrkytyksestä tulee rajata vastaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston zoonosidirektiivin (2003/99/EY) tarkoittamien ruokamyrkytysepidemioiden selvittelyyn. Asiakaspalautteina tulevat, yksittäiset kuluttajan ilmoitukset, tulisi rajata pois toimijan tiedonantovelvollisuudesta.

3 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

Luvussa luetellaan eri viranomaisten tehtävät elintarviketurvallisuuden varmistamisessa.

Koronaviruspandemia tilanteessa hallitus käytti poikkeustilavaltuuksiaan ja antoi elintarvikkeiden tarjoilua koskevia määräyksiä tartuntatautilain (21.12.2016/1227) muutoksella (29.5.2020/400). Näitä säännöksiä ohjaavat ja valvovat muut kuin elintarvikevalvontaviranomaiset. Koska rajaa elintarvikkeiden myynnin ja tarjoilun välille on käytännössä vaikea vetää, samanlaista toimintaa koskevat erilaiset säännökset aiheuttavat tarpeetonta Kauppa toivoo jatkossa, että elintarvikeviranomaisia kuultaisiin ja tehtäisiin viranomaisyhteistyötä määräyksistä päätettäessä ja niitä valvottaessa.

44 § Valvontaviranomaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuus

Valvontaviranomaiset neuvovat, ohjaavat, kehottavat ja tiedottavat toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Viranomaisen ohjausvelvollisuus kohdistuu yleisiin asioihin, mutta koska toimijat haluavat ”kädestä pitäen”-neuvontaa, viranomainen voi antaa myös tapauskohtaisia neuvoja. Tämä on perusteltua ja äärimmäisen tärkeää. Elintarvikealan toimijat tarvitsevat ohjausta, jossa on mukana käytännön asiantuntemus ja ennen kaikkea ymmärrys eri toteuttamisvaihtoehtojen taloudellisesta vaikutuksesta.

56 § Markkinoilta poistaminen ja yleinen tiedottaminen

Esityksen mukaan valvontaviranomainen voi määrätä elintarvikkeen tai kontaktimateriaalin poistettavaksi markkinoilta, kun niistä annetut tiedot ovat oleellisesti elintarvikemääräysten vastaisia.

Toimijat tarkkailevat ja analysoivat jatkuvasti omavalvonnassaan, että tuotteet vastaavat sovittua tasoa. Vialliset tuotteet ja tuotteet, joissa on pakkausmerkintävirheitä, poistetaan jakelusta jo ennen kuin ne ovat ehtineet kuluttajalle. Tuotteiden takaisinvedoissa on annettava enemmän painoarvoa toimijoiden omalle riskinarvioinnille. Ruokaviraston ohjauksella tulisi myös vaikuttaa siihen, että riskinarviointiin käytettävää asiantuntemusta ja laboratorioita olisi myös elintarvikealan toimijan käytettävissä, jotta voidaan luottaa osapuolten tutkimustuloksiin. Tarpeettomat takaisinvedot aiheuttavat toimijoille turhia kustannuksia ja lisäävät elintarvikehävikkiä.

57 § Haltuunotto

Haltuunoton edellytyksenä on ollut todistettu välitön vaara terveydelle. Lakiesityksessä viranomainen voi ottaa elintarvikkeen tai kontaktimateriaalin haltuunsa, vaikka terveysvaaraa ei epäiltäisi, mutta tuote olisi muulla tavoin määräysten vastainen.

Lausunto/MS
26.6.2020

Elinkeinonharjoittajien oikeusturvan vuoksi viranomaisille on ohjauksella määrättävä täsmälliset kriteerit ja menettelyt valtuuden käyttämiseen.

65 § Markkinoinnin kieltäminen ja oikaisu
Markkinoinnin kieltäminen ja oikaisu on jatkossa mahdollista alueellisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, olipa se kunta, isompi valvontayksikkö tai Ruokavirasto. Tähän asti toimivaltainen viranomainen on ollut keskusvirasto.

Koska osaamisen taso vaihtelee kunnissa, näemme oikeudenmukaisena ja tasapuolisena ratkaisuna elinkeinoa kohtaan sen, että valtuutta ei hajauteta alueellisesti toimivaltaiselle viranomaiselle vaan se pysy keskusvirastolla, jolla on paras alan asiantuntemus. Ulkomaisten verkkoalustojen kautta Suomeen tapahtuva markkinointi saattaa olla räikeästi määräystenvastaista eikä siihen pystytä tehokkaasti puuttumaan. Jatkossa tulee panostaa kansainväliseen viranomaisyhteistyön ainakin EU-alueelle sijoittuneiden verkkoalusta toimijoiden osalta eikä kiristää kotimaisten toimijoiden kilpailumahdollisuuksia.

66 § Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu
Ehdotetaan säädettäväksi uusi seuraamusmaksu, nk. ”pikasakko”, jonka suuruudeksi ehdotetaan vähintään 300 € ja enintään 5000 €. Maksun piiriin tulisi laiminlyöntejä, joiden toteen näyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia toimia. Pykälässä yksilöidään velvollisuudet, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voidaan määrätä.

Velvollisuuksien osalta lakiviittauksissa on eritasoisia vaatimuksia: toiset ovat yksilöityjä, toiset yleisempiä kuten viittaus 5 §:ään toiminnan yleisiin vaatimuksiin. Näkemyksemme mukaan viittaus elintarvike- ja kontaktimateriaalitoiminnan yleisiin vaatimuksiin ei ole tarpeeksi tarkkarajainen ja yksilöity ja se tulisi poistaa luettelosta.

Maksun maksimimäärä on huomattavan korkea ottaen huomioon, että seuraamusmaksu voidaan määrätä muiden hallinnollisten seuraamusten ohella (määräysten vastaisuuden poistaminen, kieltäminen, markkinoilta poistaminen, haltuunotto, toiminnan keskeyttäminen ja lopettaminen, internetsivuston sulkeminen, markkinoinnin kieltäminen ja oikaisu sekä uhkasakko). Elinkeinonharjoittajalle on tärkeää, että viranomaisten määräämät seuraamukset noudattelevat suhteellisuusperiaatetta ja toimijalle on selvää, minkälaisesta laiminlyönnistä seuraa minkälainen rangaistus.

Lopuksi

Lain tarkoituksena on mm. edistää elintarvike- ja kontaktimateriaalitoimijoiden toimintaedellytyksiä.

PTY:lle ja Kaupan liitolle on tärkeää, että elintarvikkeita koskevassa yksityiskohtaisessa sääntelyssä saavutetaan tasapaino turvallisuusvaatimusten sekä kohtuullisten elinkeinon harjoittamismahdollisuuksien välillä.

Elintarvikevalvontaa tulee tehdä riskiperusteisesti ja lisääntyvä maksukertymä tulee ohjata elintarvikevalvontaan. Valvonnassa on pyrittävä toiminnan tehokkuuteen ja säästöihin. Lakiesityksen tulisi näin ollen sisältää myös tavoitteet, miten valvontamaksujen lisääntyminen vaikuttaa viranomaisresursseihin jatkossa.

Lausunto/MS
26.6.2020

PÄIVITTÄISTAVARAKAUPPA RY

Kari Luoto
Toimitusjohtaja

KAUPAN LIITTO

Mari Kiviniemi
Toimitusjohtaja