

9.7.2020

Maa- ja metsätalousministeriölle

Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi HE 262/2018 vp

Elintarvikelain kokonaisuudistus toteutettiin edellisen hallituskauden aikana. Laki käsiteltiin eduskunnan valiokunnissa, mutta laki jäi vahvistamatta hallituksen erottua ennen vaaleja. Kokonaisuudistukseen liittyneet keskeiset säännökset liitettiin vaalien jälkeen nykyiseen elintarvikelakiin. Nyt lausunnolla on uusi kokonaisuudistus, jossa uudistetaan merkittävästi myös lainsäädännön rakennetta.

Monimutkaisen lainsäädäntöprosessin vuoksi Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on jo kertonut kantansa moniin keskeisiin uudistuksiin. Liitto kannattaa lainsäädännön rakenteen selkeyttämistä, omavalvontaan liittyviä uudistuksia, luotettavuuden vaatimista elintarvikeyrityksiltä ja tarkastusten laajentamista kotirauhan piirissä oleviin kohteisiin. MaRa keskittyy tässä lausunnossa asioihin, joihin liitto ei ole aikaisemmin ottanut selkeää kantaa.

1 § Lain tarkoitus

Lakiesityksen mukaan lain tarkoituksena on suojella kuluttajan terveyttä varmistamalla elintarvikkeiden turvallisuus ja elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu laatu.

Perustelujen mukaan terveydelliseen laatuun kuuluu myös elintarvikkeiden ravitsemuksellinen laatu. MaRa suhtautuu myönteisesti ravitsemusta koskevan tiedon lisäämiseen ja hyvän ravitsemuksen edistämiseen. Tämä tapahtuu kuitenkin vapaaehtoiselta pohjalta, eikä yrityksillä ole oikeutta tai mahdollisuutta puuttua kuluttajien valintoihin. Ruoan ravitsemuksellisen laadun kohentamiseen tähtääviä hankkeita on vireillä sekä EU- että kansallisella tasolla. Osa hankkeista sisältää ajatuksen siitä, että elintarvikkeita myyvien yritysten vastuuseen kuuluu kuluttajien valistaminen ravitsemuksesta ja valintojen ohjaaminen.

Elintarvikelain tarkoituksena ei ole estää ravitsemukselliselta laadultaan heikkojen elintarvikkeiden myyntiä. Lain tarkoitukseen sopii velvoite elin-

tarvikkeiden turvallisuudesta, laadun takaamisesta ja oikeiden tietojen antamisesta kuluttajille. Lailla voidaan rajoittaa myös harhaanjohtavien tietojen antamista elintarvikkeen ravitsemuksellisesta laadusta. Mutta elintarvikelain tarkoituksena ei voi olla rajoittaa kuluttajien valinnan vapautta tai lain vaatimukset täyttävien elintarvikkeiden valmistamista tai myymistä.

Jos elintarvikelain perusteluissa halutaan viitata ravitsemukseen, perusteluihin on syytä lisätä myös toteamus kuluttajien valinnanvapaudesta ja vastuusta.

On hyvä, että jo lain tarkoitusta käsittelevässä kohdassa mainitaan, että *elintarvikemääräysten velvoitteita toimeenpantaessa ja niiden noudattamista valvottaessa on otettava huomioon toimijan harjoittaman toiminnan luonne ja laajuus*. Tämä auttaa suuntaamaan valvontaa yksittäisten epäkoh- tien lisäksi myös siihen, kuinka suuri joukko kuluttajia altistuu jonkin puut- teen tai epäkohdan aiheuttamalle vaaralle.

4 § Määritelmät

Valvontakohteella tarkoitettaisiin toimijaa, joka harjoittaa tai jonka perus- tellusta syystä epäillään harjoittavan elintarvike- tai kontaktimateriaalitoi- mintaa, sekä paikkaa, jossa harjoitetaan tai perustellusta syystä epäillään harjoitettavan elintarvike- tai kontaktimateriaalitoimintaa tai säilytetään elintarvikemääräysten noudattamisen kannalta merkityksellisiä tietoja.

MaRa pitää hyvänä, että valvonnan kohteen käsitettä laajennetaan perinteis- estä elintarvikehuoneistosta. Esityksen mukaan kyseessä olisi kuitenkin edelleen joko *toimija* tai *paikka* (perustelujen mukaan myös *esimerkiksi elintarvikkeiden myyntiä internetissä harjoittavan elintarvikealan toimijan toimipaikka*). Kansainvälisessä ja yhä uusia muotoja hakevassa elintarvike- toiminnassa voi kuitenkin olla joskus vaikeaa jäljittää toimintaa mihinkään fyysiseen paikkaan tai tunnistaa toimintaketjujen takana olevaa todellista toimijaa. On mietittävä, voiko valvonnan kohdetta laajentaa niin, että val- vontakohde voisi olla itse toiminta tai varsinkin internet- tai mobiilimyyn- nissä toimintaan liittyvien tietojen ja toimijoiden verkoston muodostama kokonaisuus.

9 § Rekisteröity elintarviketoiminta

Pykälässä säädettyä ilmoitusta elintarviketoiminnasta toiminnan rekiste- röintiä varten ei tarvitsisi tehdä, jos toiminta ja siihen liittyvät riskit ovat vähäisiä ja 1) elintarviketoiminta tapahtuu samassa huoneistossa kuin toi- mijan harjoittama muu elinkeinotoiminta tai 2) toimija on yksityinen henki- lö tai 3) toimintaa ei voida pitää elinkeinotoimintana.

Tällaista toimintaa ei koskisi myöskään lain 71 pykälässä säädetty valvon- nan perusmaksu.

Perustelujen mukaan ammattimaiseksi toiminnaksi ei katsottaisi yksityishenkilöiden kotonaan valmistamien elintarvikkeiden myyntiä, joka ei ole jatkuvaa eikä säännöllistä. Myytävien elintarvikkeiden määrän tulisi olla vähäinen.

Suunnilleen samansisältöinen säädös on nykyisessäkin elintarvikelaissa. On syytä kuitenkin huomata, että erilaisten elintarviketoiminnan muotojen yleistyessä ja alustatalouden muokatessa markkinoita raja yksityishenkilöiden toiminnan ja ammattimaisen toiminnan välillä hämärtyy. Lain perusteluissa vähäisen toiminnan kriteerinä mainittu arvonlisäverolain mukainen 10 000 euron liikevaihto tilikaudessa ei ole hyvä peruste. Arvonlisäverolain mukaisen liikevaihtorajan nostamisesta käydään jatkuvaa keskustelua ja varsinkin alustatalouden toimijat laiminlyövät edelleen laajasti velvoitteen arvonlisäverojen maksamisesta.

Ammattimaisten yritysten kanssa kilpailevia kotiravintoloita tai oman ”ravintolapäivän” toistuvasti järjestäviä toimijoita ei pitäisi lainsäädännössä rinnastaa kampaajiin, jotka tarjoavat asiakkailleen kahvia ja keksejä, vaan valvonnan ja siitä aiheutuvien maksujen piiriin kuulumista pitäisi pystyä tarkastelemaan laajemmin ja tapauskohtaisesti. Kansainvälisesti kotiravintoloista on syntymässä ilmiö, jossa koulutetut ravintola-ammattilaiset hankkivat elantonsa ravintolayrittämisen sijaan eräänlaisina kevytyrittäjinä.

66 § Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu

MaRa pitää ymmärrettävänä, että elintarvikevalvonnan tueksi halutaan tuoda uusi seuraamusmaksu, jolla pyritään lisäämään valvonnan tehokkuutta ja ennaltaehkäisevyyttä. Viranomaisten valtuudet ovat puutteellisia tilanteissa, joissa lainsäädäntöä rikotaan tahallaan tai piittaamattomuudesta. On kuitenkin olennaisen tärkeää, että seuraamusmaksu määrätään lain perustelujen mukaisesti vain *laiminlyönneistä, joiden toteen näyttäminen on yksinkertaista eikä vaadi tutkinnallisia toimia*.

Ensimmäisessä momentissa luetellaan velvollisuudet, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voitaisiin määrätä. Luettelon toinen kohta, ”*valmistaa, vie maasta – tai muutoin luovuttaa tai toimittaa elintarviketta – , joka ei täytä 5 §:n vaatimuksia*” on erittäin avoimesti määritelty. Yleisiä vaatimuksia käsittelevässä 5 §:ssä muun muassa säädetään, että *elintarviketoiminnan on oltava sellaista, että tuotettavien, valmistettavien, säilytettävien tai käsiteltävien elintarvikkeiden turvallisuus ei vaarannu ja että elintarviketoiminta myös muutoin täyttää elintarvikemääräysten mukaiset vaatimukset*. On helppoa kuvitella lukuisia tilanteita, joissa toiminta ei täydellisesti täytä elintarvikemääräysten kaikkia vaatimuksia, mutta joissa elintarvikkeiden turvallisuus ei kuitenkaan vielä vaarannu, tai vaarantuminen on mahdollista periaatteessa, mutta sen toteen näyttäminen ei ole yksinkertaista.

Toimijoiden tasapuolisen kohtelun ja valvonnan hyväksyttävyyden vuoksi on olennaista, että seuraamusmaksun kriteerit ovat tarkkarajaisia ja selkeitä.

Lain 66 §:n 1 momentin 2-kohdan muotoilu ei ole nykymuodossaan riittävän tarkkarajainen ja selkeä.

Seuraamusmaksun suhde muihin pakkokeinoihin ei perusteluista täysin hahmotu. 65 §:n perustelujen mukaan viranomaisen voisi määrätä seuraamusmaksun esimerkiksi, kun 53–56 §:ien tarkoittamia seuraamuksia pidetään riittämättöminä. Kyseessä voivat kuitenkin olla raskaatkin seuraamukset – kieltä, markkinoilta poistaminen, haltuunotto ja jopa hävittäminen – ja toisaalta seuraamusmaksun alaraja 300 euroa on suuremmalle toimijalle melko alhainen. Vain elintarvikkeen hävittämiseksi määräämisestä todetaan, että seuraamusmaksua ei olisi välttämätöntä määrätä, koska jo hävittämisestä aiheutuu merkittävää taloudellista tappiota. Olisi hyvä täsmentää seuraamusmaksun arviointia koskevaa kohtaa niin, että maksun määräämisessä olisi aina noudatettava kokonaisharkintaa.

Myös seuraamusmaksun suhde Oiva-arvosanoihin ja Oiva-valvontaprosessiin kaipaa jatkossa selvennystä esimerkiksi Ruokaviraston ohjeella. Eviran ohjeessa *10504/1 Elintarvikevalvontatietojen Oiva-julkistamisjärjestelmä* todetaan toistuvasta korjaavaa-arvosanasta: ”Jos elintarviketurvallisuus on edelleen heikentynyt, muttei vielä vaarantunut, jatketaan antamalla uudelleen korjattavaa-arvosana ja ryhdytään epäkohdan korjaamisen varmistamiseksi hallinnollisiin pakkokeinoihin. Mikäli elintarviketurvallisuus vaarantuu, arvosanaksi annetaan huono ja käynnistetään hallinnollinen pakkokeinoprosessi. Hallinnollisiin pakkokeinoihin tulee ryhtyä aina, kun valvontahistorian perusteella voidaan olettaa, että kehotusta ei todennäköisesti tulla noudattamaan. Jos valvontahistoriaa ei ole tai kehotusta ei muusta syystä (esim. epäkohdan luonteen vuoksi) voida pitää riittävän tehokkaana toimenpiteenä, tulee käyttää hallinnollisia pakkokeinoja.”

Ennakoitavuuden vuoksi toimijoiden pitää tietää, mitä pakkokeinoja missäkin vaiheessa voidaan käyttää: esimerkiksi voidaanko seuraamusmaksu määrätä jo korjaavaa-arvosanasta, kun hallinnollinen pakkokeinoprosessi ”käynnistetään”, vai edellytetäänkö sen määräämiseksi aina huono-arvosanaa.

71 § Kunnan suorittamasta elintarvikevalvonnasta vuosittain perittävä valvonnan perusmaksu

Lakiesityksessä esitetään, että elintarvikeyrityksiltä peritään 150 euron suuruisen toimipaikkakohtainen valvonnan perusmaksu. Maksua perustellaan kustannusvastaavuuden kohentumisella ja sillä, että se antaa mahdollisuuden kehittää valvonnan ohjausta ja neuvontaa sekä muita valvontakeinoja. Lakiesityksen taustalla on arvio, että nykyisin maksuilla katetaan korkeintaan 15 % elintarvikevalvonnan kuluista.

MaRa kannattaa valvonnan kehittämistä ohjaavampaan ja valmentavampaan suuntaan. Resurssien parantamisen tulee edistää modernien valvontakeinojen hyödyntämistä, esimerkiksi etävalvontaa tai kuvien ja videoiden käyttöä toimijan tekemien korjaavien toimenpiteiden todentamisessa.

Perusteluiden mukaan *vuosittainen perusmaksu olisi niin toimijalle kuin vieranomaiselle ennustettavampi rahaerä*. Perusmaksu sinänsä on eittämättä ennustettava, mutta koska kunnat edelleen voivat määritellä tarkastuksista perittävien maksujen tason itsenäisesti ja koska pelkkä perusmaksun käyttöönotto ei kohenna tarkastusten säännöllisyyttä, ennustettavuus ei toimijan kannalta lisäänny, vaan maksutaso ainoastaan nousee korkeammaksi.

Sama pätee perusteluun, jonka mukaan toimijoille koituisi vuosimaksun myötä hyötyä siitä, että *muiden toimijoiden mahdollisesti harjoittama lainvastainen ja rehellistä kilpailua vääristävä toiminta kitketään elintarvikealalta*. Perusmaksu sinänsä ei tervehdytä kilpailutilannetta eikä lisää tasapuolisuutta: tarkastuksen kohteeksi joutuva yritys maksaa yhä suoriteperusteisen maksun verran enemmän kuin tarkastamatta jäävä, eikä pelkkä vuosimaksun maksaminen estä epärehellistä kilpailijaa jatkamasta toimintaansa. Toivoa sen sijaan voi, että valvonnan resurssien koheneminen auttaa suuntaamaan valvontaa entistä enemmän nimenomaan määräysten vastaisesti toimiviin yrityksiin.

Yleisperustelujen yhteydessä esitetty kuvio elintarvikevalvonnan maksujen jakautumisesta sektoreittain vuonna 2017 ja 2021 on ravintola-alan kannalta tyrmäävä. Jo 2017 elintarvikkeiden tarjoilua harjoittavat yritykset ovat maksaneet yli 40 prosenttia maksukertymästä, mutta uudistuksen jälkeen osuus nousee lähes 60 prosenttiin. Euroissa alan maksama summa kasvaa enemmän kuin minkään muun sektorin: runsaasta kahdesta miljoonasta eurosta yli seitsemään miljoonaan. Valvonnan käyttöön kertyy uudistuksella yhteensä 7,6 miljoonaa euroa lisää: tästä 5,2 miljoonaa eli lähes 70 prosenttia maksavat tarjoilupaikat. Tarjoilusektorin voi siis sanoa rahoittavan uudistuksen.

Luvut voi hyväksyä ainoastaan, jos ajattelee, että tähän mennessä veronmaksajat ovat voimakkaasti subventoineet ravintoloissa tehtävää valvontaa. Tarjoilupaikat epäilemättä ovat perinteisesti työllistäneet valvontaa paljon. Toimipaikat ovat pieniä ja hajallaan, niissä tehdään paljon käsityötä, raaka-aineet ja valmistusmenetelmät vaihtelevat ja kaupunkien keskustoissa sijaitsevat tilat asettavat omat rajoituksensa.

Maksuja määrättäessä ja valvontaa kohdennettaessa on syytä miettiä, onko tarjoilupaikkojen ihmisten terveydelle aiheuttama vaara oikeassa suhteessa siihen panostukseen, jolla niitä valvotaan. Ravintoloiden valmistamat ruokamäärät ovat tyypillisesti melko pieniä, myös suurten yritysten yksittäisissä toimipaikoissa. Ravintolaruoasta sairastuu pahimmillaankin kerrallaan pienehkö joukko ihmisiä, eikä tartunta useimmiten leviä. Valtaosa yrityksistä toimii vastuullisesti ja ruoka on turvallista.

Koronakriisi on heikentänyt merkittävästi ravintoloiden kannattavuutta, ja kriisin vaikutukset näkyvät liiketoiminnassa pitkän aikaa. Siksi MaRa ei pidä perusteltuna uusien maksujen käyttöön ottamista. Jos perusmaksu otetaan käyttöön, jatkossa on keskityttävä entistä tehokkaammin niiden yritys-

ten valvontaan, joiden toimintaan liittyy todellista vaaraa. Hyvin toimivat yritykset voisivat osoittaa toimintansa laadun kevyemmillä keinoilla, jolloin varsinaisia tarkastuksia voitaisiin harventaa ja maksutasoa aikaa myöten alentaa.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Veli-Matti Aittoniemi
varatoimitusjohtaja

Marjaana Ingervo
elintarvikeasiantuntija