

Asia: VN/17877/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista

Lausunnonantajan lausunto

Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta lausua EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvontaa ja seuraamuksia koskevasta lakiluonnoksesta.

ETL pitää lakiluonnoksessa esitettyä ehdotusta Ruokaviraston nimeämisestä toimivaltaiseksi viranomaiseksi perusteltuna ja kannatettavana. Lainsäädännön sujuvan toimeenpanon näkökulmasta on kuitenkin tärkeää varmistaa, että Ruokavirastolla on metsäkatoasetuksen 14 artiklan edellyttämät riittävät resurssit valvontaan liittyvien tehtävien suorittamiseen. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että Ruokavirastolla on resurssit toimeenpanoon liittyvään yritysten neuvontaan, ja etteivät uudet tehtävät johda Ruokaviraston muiden viranomaistehtävien heikentymiseen.

Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

ETL korostaa, että lainsäädännön tulee olla yritysten näkökulmasta selkeä. Johtuen metsäkatoasetuksen tulkinnanvaraisuudesta ja puuttuvista tulkintaohjeista lakiluonnoksen lukuisat viittaukset asetukseen tekevät lainsäädännöstä vaikeaselkoisen.

Metsäkatoasetuksen mukaisten tarkastuksen tehokkuuden varmistaminen edellyttää yrityksissä todennäköisesti mittavia erilaisten asiakirjojen kokoamista. ETL pitää tärkeänä, että metsäkatoasetuksen valvonnassa noudatetaan kansallisesti hallintolainsäädännön mukaista menettelytapaa, että viranomaiset ilmoittavat tarkastusten aloittamisajankohdasta ennakkoon. Lisäksi tarkastusten osalta on tärkeää varmistaa, että niiden toteutustapa ja kriteerit ovat yhtenäiset.

Kansallisen lainsäädännön valmisteluvaiheessa ETL on useaan otteeseen korostanut liikesalaisuuksien turvaamista tiedonsaantioikeuden määrittelyn. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän mukaiset asiakirjat voivat sisältää esimerkiksi hyödykkeiden ja tuotteiden hintoihin

liittyviä tietoja sekä yhteistyökumppaneihin liittyviä liikesalaisuuksia. Mielestämme lakiluonnoksen 11 § tulisi tietojensaantioikeuden osalta selkeyttää siten, että yritysten liikesalaisuudet turvataan myös sellaisissa tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena mahdollisesti on suuri kauppaa käyvä taho. Tämä edellyttää, että suuret kauppaa käyvät voivat perustaa oman asianmukaisen huolellisuuden järjestelmänsä toimijoiden toteuttamiin DD-vakuutuksiin ilman, että kaikkia metsäkatoasetuksen artiklan 9 mukaisia tietovaatimuksia on toimitettava suurelle kauppaa käyvälle taholle.

Tarkastusmäärien osalta kansallisen lakiluonnoksen 9 §:n perustelut ovat ETL:n mielestä ristiriidassa metsäkatoasetuksen 16 artiklan 8–10 kohtien kanssa. Perusteluissa ”tarkastusmäärä riippuu metsäkatoasetuksen 16 artiklan mukaan siitä, mihin riskiluokkaan komissio jäsenmaan määrittää”. Asetuksen mukaan puolestaan vuotuisten tarkastusmäärien tulisi perustua tuotantomaa tai tuotantomaa osien riskiluokkaan. Suomessa on lukuisia metsäkatoasetuksen alaisia hyödykkeitä jalostavia toimijoita, joten mielestämme on tarpeellista täsmentää, perustuuko tarkastusten määrä hyödykkeiden ja tuotteiden alkuperämaan tai -alueen vai Suomen riskiluokitukseen.

Metsäkatoasetuksen toimeenpanosta aiheutuu merkittäviä lisäkustannuksia toimijoille, joten ETL:n mielestä yrityksille ei pitäisi asettaa enää uusia lisäkustannuksia toimivaltaisen viranomaisen kustannusten kattamisesta. Kansallisella tasolla käyttöön otettavat viranomaisten valvontakustannusten kattamista koskevat maksut myös heikentävät kotimaisen toimijoiden kilpailukykyä ulkomaalaisiin kilpailijoihin verrattuna. Mikäli valvontaan liittyvien kustannusten kattaminen kuitenkin mahdollistetaan, tulisi Ruokaviraston kyetä selkeästi esittämään, mistä valvontaan liittyvät kustannukset muodostuvat.

Perustellut huolenaiheet (14 §)

ETL on huolissaan metsäkatoasetuksen myötä luodusta mahdollisuudesta esittää perusteltuja huolenaiheita, sillä niihin liittyvät määritelmät ovat tulkinnanvaraisia. Lisäksi tarkastukset vaativat toimijoiden resursseja, aiheuttavat toimijoille lisäkustannuksia ja herkästi pilaantuvien elintarvikkeiden kohdalla jopa tuotteiden pilaantumista.

Tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi ja toimintaympäristön ennakoitavuuden parantamiseksi lainsäädännön 14 §:ään tulisi mielestämme selkeästi kirjata, että sama taho ei voi toistuvasti tehdä ilmoituksia, jos niissä ei ole merkittävää uutta metsäkatoasetuksen rikkomiseen liittyvää tietoa. Ruokavirastolle tulisi myös antaa mahdollisuus päättää asian käsittelemättä jättämisestä, jos toimija on asianmukaisesti tarkastettu eikä ilmoituksessa ole uutta merkittävää tietoa perustellusta huolenaiheesta. Lisäksi ETL pitää tärkeänä, että lainsäädännössä selkeästi määritellään, mitä asioita ilmoittajan tulee esittää perustellussa huolenaiheessa.

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

Seuraamussäätelyn osalta ETL pitää erittäin kannatettavana, että kansallisessa toimeenpanossa hallinnollisten sanktioiden ohella on pyritty hyödyntämään hallinnollisia seuraamuksia. On myös erittäin hyvä, että luonnoksessa on pyritty yksilöimään metsäkatoasetuksen säännökset, joiden mahdollisesta rikkomuksesta kyseinen seuraamus voidaan määrätä. Toimijoille tulee olla selvää, mistä rikkomuksesta voidaan määrätä minkäkin laisia seuraamuksia. Metsäkatoasetuksen

tulkinnanvaraisuudesta johtuen ETL katsoo, että viittausten sijaan kansallisessa lainsäädännössä tulisi selkeästi yksilöidä teot, joista kyseinen seuraamus voi aiheutua. Näin myös varmistettaisiin, että seuraamukset noudattavat suhteellisuusperiaatetta ja ovat yhdenmukaisia kaikissa tilanteissa.

ETL pitää hyvänä, että kansallisesti pyritään hyödyntämään metsäkatoasetuksen tarjoamia joustomahdollisuuksia ja 17 §:n mukaista kieltoa käytettäisiin toissijaisena seuraamuksena vasta sen jälkeen, jos toimija ei ole noudattanut toimivaltaisen viranomaisen antamaa korjausmääräystä annetussa määräajassa. Sen sijaan hävittämismääräys (18 §) on ETL:n näkemyksen mukaan muun ympäristösääntelyn vastainen, sillä hävitettävät elintarviketuotteet lisäävät elintarvikejätteen määrää, vaikka niissä ei olisi elintarviketurvallisuuteen liittyviä puutteita. Pykälän perusteluiden osalta jää mielestämme epäselväksi, miksi Suomessa ei elintarvikkeiden kohdalla haluta hyödyntää metsäkatoasetuksen 24 artiklan 2 kohdan mahdollistamaa tuotteiden lahjoittamista hyväntekeväisyyteen tai yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin.

Metsäkatoasetuksen mukaan helposti pilaantuvien tuotteiden väliaikainen keskeyttäminen saa kestää enintään 72 tuntia. Osa elintarvikkeista voi olla myyntikelvottomia jo tämä ajan puitteissa. ETL korostaa, että helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kohdalla tarkastukset tulisi toteuttaa viipymättä. Lainsäädännössä tulisi mielestämme myös tarkentaa, miten tarkastusten mahdollinen määräaikaisten venyminen korvataan toimijoille tai tuotteiden pilaantuminen huomioidaan osana hallinnollisia seuraamuksia.

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

ETL:n näkemyksen mukaan metsäkatoasetuksen seuraamukset ovat erittäin ankaria. Olemme kansallisen lainsäädännön valmisteluvaiheessa korostaneet, että kansallisessa toimeenpanossa tulisi pyrkiä kohtuullisuuteen ja huomioida paitsi suhteellisuus ympäristövahinkoihin, niin myös toimijoiden mahdollisuus vaikuttaa vahinkojen ennaltaehkäisyyn.

Kannatamme lakiluonnoksessa esitettyä ehdotusta ottaa käyttöön vähäisempiä rikkomuksia koskeva kiinteä euromääräinen rikkomusmaksu sekä erillinen vakavampia rikkomuksia koskeva hallinnollinen seuraamusmaksu. On myös ehdottoman tarpeellista, että Ruokavirastolle jätetään 22 §:n mukaisesti mahdollisuus rikkomusmaksun määräämättä jättämiseen. ETL kuitenkin korostaa, että toimijoiden kohtelun tulee olla yhdenmukaista ja hallinnollisten sanktioiden viimesijainen keino ainoastaan vakavampiin rikkomuksiin.

Huomioiden metsäkatoasetuksen vaatimuksiin liittyvät epäselvyydet ja komission tulkintaohjeiden puuttuminen vielä yli 12 kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen ETL katsoo, että metsäkatoasetuksen valvonnassa tulee alkuun painottaa neuvontaa ja varsinaiset seuraamukset ottaa käyttöön aikaisintaan vasta vuonna 2026. Näin turvataan yrityksille asetuksen mukainen valmistautumisaika.

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

Lakiluonnoksen mukaan päätös määräaikaisesta sulkemisesta julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle tehtäisiin Ruokaviraston toimesta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä. ETL katsoo, että lainsäädännöstä tulisi selkeästi käydä ilmi millä perusteilla päätös sulkemisesta julkisten hankintojen ja rahoituksen ulkopuolelle tehdään. Ruokavirastolla tulisi selkeästi olla mahdollisuus myös jättää määräämättä sulkeminen julkisten hankintojen ja rahoituksen ulkopuolelle. Lisäksi lainsäädäntöön on mielestämme syytä tarkentaa, koskeeko julkisen rahoituksen ulkopuolelle jättäminen kaikkea yrityksen saamaa julkista rahoitusta ja miten sitä sovelletaan, kun kyse on takautuvasta lainsäädännöstä.

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

ETL pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lain voimaantulon osalta Suomessa seurataan muiden jäsenmaiden toimeenpanoon liittyvää tilannetta ja odotetaan komission tulkintaohjeita. Haluamme myös muistuttaa hallitusohjelman kirjauksesta, jonka mukaan EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä vältetään kansallista lisäsääntelyä. Komissio ei ole kyennyt tuottamaan toimijoille ja viranomaisille tulkintaohjeita tai vastaamaan näiden avoimiin kysymyksiin. ETL ei pidä perusteltuna saattaa voimaan kansallista valvontaa ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä ennen kuin komissio on vastannut metsäkatoasetukseen liittyviin epävarmuuksiin.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Lakiluonnoksessa tunnistetaan, miten metsäkatoasetuksen tulkintaan liittyvät epäselvyydet ja komission tulkintaohjeiden puute luovat epävarmuuksia kansallisen lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Myös vaikutustenarvioinnin tukena olleessa Luonnonvarakeskuksen selvityksessä selkeästi todetaan, ettei metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyviä kustannusvaikutuksia pystytä kunnolla arvioimaan komission tulkintaohjeiden puuttuessa. Vaikutustenarviointiin liittyvät haasteet kertovat mielestämme asetuksen käytännön toimeenpanoon liittyvästä mahdottomuudesta.

Luonnonvarakeskuksen selvityksessä on mielestämme varsin hyvin kyetty kuvaamaan metsäkatoasetuksen vaikutuksia suomalaisen elintarviketeollisuuden naudanlihan ja sen arvoketjun osalta. Suomessa on kuitenkin satoja elintarviketeollisuuden yrityksiä, jotka jalostavat ja valmistavat tuotteita, joiden raaka-aineena käytetään metsäkatoasetuksen soveltamisalaan lukeutuvia hyödykkeitä. Näiden osalta vaikutustenarviointi jää mielestämme hyvin ylätasolle. ETL myös katsoo, että luonnoksessa esitetystä arviosta poiketen uuden lainsäädännön todellinen kustannusvaikutus elintarviketeollisuuteen on huomattava myös suurille teollisuusyrityksille.

Olemme pyrkineet arvioimaan metsäkatoasetuksen toimeenpanon kustannuksia jäsenyrityksille tehtyjen kyselyiden perusteella. Arvioon liittyy lukuisia epävarmuuksia riippuen siitä, kuinka asetuksen mukainen erä määritellään muiden kuin naudanlihan osalta ja kuinka paljon manuaalista työtä esimerkiksi asianmukaisen huolellisuuden (DD) vakuutusten tekeminen komission Traces-tietojärjestelmään edellyttää. Joka tapauksessa suomalaisen elintarviketeollisuuden osalta metsäkatoasetuksen toimeenpanossa puhutaan ETL:n arvioiden mukaan miljoonien eurojen välittömistä lisäkustannuksista.

Kustannusvaikutuksia aiheutuu pääsääntöisesti raaka-aineikustannusten noususta, toimijoille asetettujen veloitteiden täyttämiseksi tarvittavien tietojärjestelmien investointikustannuksista sekä DD- järjestelmän toimeenpanosta ja DD-vakuutusten tekemisestä aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Suuremmissa yrityksissä toimeenpano saattaa vaatia jopa usean uuden henkilöresurssin. Toisaalta pienillekin toimijoille metsäkatoasetus voi tuoda satojen tuhansien eurojen lisäkustannukset ja vaarantaa koko liiketoiminnan jatkuvuuden.

ETL:n näkemyksen mukaan metsäkatoasetuksen hallitsemattomasta toimeenpanosta on jo nyt syntymässä tarpeettomia lisäkustannuksia suomalaiseen ruuan tuotantoketjuun. Tulkintaohjeiden puuttuessa markkinoilla on erilaisia tulkintoja ja osa yrityksistä on saattanut jo investoida esimerkiksi uusiin tietojärjestelmiin. Lisäksi riski globaalien tuotantoketjujen häiriöiden lisääntymiseen kasvaa jatkuvasti. Mielestämme on tässä kohtaa selvää, että metsäkatoasetuksen sujuva ja EU-tasolla yhdenmukainen toimeenpano sekä hyvän lainsäädännön valmistelun periaatteiden mukainen vaikutustenarviointi vaativat lisää aikaa.

Muita huomioita

ETL kiittää maa- ja metsätalousministeriötä sekä Ruokavirastoa avoimesta keskustelusta ja laajasta sidosryhmien osallistamisesta lainsäädännön valmistelutyöhön. Metsäkatoasetuksen toimeenpano on osoittautunut juuri niin haastavaksi, kuin elintarviketeollisuus ja monet muut elinkeinoelämän toimijat toivat esiin jo asetuksen valmisteluvaiheessa.

Suomalaiset elintarviketeollisuuden yritykset ovat tehneet pitkäjänteistä työtä vastuullisten hankintakäytäntöjen kehittämiseksi ja monet toimijat jo vapaaehtoisesti sitoutuneet metsäkatovapaiden raaka-aineiden hankintaan. Asetuksen vaatimus tilatasoisen alkuperätiedon keräämisestä eräkohtaisesti herättää kuitenkin huolta, sillä nykyjärjestelmillä ja asetuksessa annettussa aikataulussa se on joidenkin hyödykkeiden ja tuotteiden kohdalla liki mahdotonta. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että tiedon liikkua liikesalaisuuksien säilyminen turvataan. Tämä edellyttää, että suuret kauppa käyvät voivat perustaa oman asianmukaisen huolellisuuden järjestelmänsä toimijoiden toteuttamiin DD-vakuutuksiin ja niihin liittyviin referenssinumeroihin.

ETL on osallistunut metsäkatoasetuksen kansalliseen toimeenpanotyöryhmään ja esittänyt kotimaista jalostavaa teollisuutta koskevia huolenaiheita jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Erityisen haasteen asetuksen toimeenpanoon on luonut lyhyt siirtymäaika ja komission tulkintaohjeiden puuttuminen. Tästä syystä myös lakiluonnos jättää mielestämme monia yritysten näkökulmasta keskeisiä asioita avoimeksi. Mielestämme on kohtuutonta odottaa toimijoilta valmiuksia uusien vaatimusten täyttämiseksi tilanteessa, jossa komissio ei ole kyennyt vastaamaan kysymyksiin tai antamaan kansallisille viranomaisille tarvittavia tulkintaohjeita. Pidämme myös tärkeänä, että komission tulkintaohjeet huomioidaan kansallisessa lainsäädännössä. Tästä syystä ETL pyytää maa- ja metsätalousministeriötä keskeyttämään kansallisen lainsäädännön valmistelutyön siihen asti, että komissio julkaisee metsäkatoasetuksen tulkintaohjeet. Tulkintaohjeiden julkaisun jälkeen yrityksille tulee turvata asetuksen mukainen 18 kuukauden siirtymäaika muutosten toteuttamiseen. Näin ollen valvonnassa tulisi mielestämme painottaa hyvin pitkään neuvontaa ja varsinaiset seuraamukset ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 2026.

Levón Satumaija
Elintarviketeollisuusliitto ry