

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 3/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistuksen tausta ja tavoite

Kyseessä on elintarvikelain kokonaisuudistus. Nykyistä, alun perin vuonna 2006 säädettyä elintarvikelakia on muutettu voimassaolonsa aikana yli 20 kertaa. Vaikka elintarvikkeita, niiden valvontaa ja elintarviketurvallisuutta koskeviin säännöksiin ei liity kovin merkittäviä toiminnallisia tai sisällöllisiä muutostarpeita, kokonaisuudistukselle on perusteet nykyisen sääntelyn hajanaisuuden vuoksi. Uudistus parantaisi lain käytettävyyttä, yhtenäistäisi terminologiaa EU-sääntelyn kanssa ja kohdistaisi valvontaa ja sen kustannuksia riskiperusteisesti. Uudistus liittyy samalla hallitusohjelman tavoitteeseen turvata elinvoimainen ja kannattava elintarviketalous. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen peruslähtökohtia kannatettavina.

Riskiperusteisuus sääntelyn lähtökohtana

Sääntelyn lähtökohtana on säilyttää elintarviketurvallisuuden korkea taso ja samalla toteuttaa EU:n elintarvikesääntelyinkin perustana olevaa riskiperusteisuuden ja toimijoiden oman valvonnan lähtökohtaa. Valvonnalla on yhdenmukainen tavoite, elintarviketurvallisuus, mutta tavoitteet voidaan toiminnan luonteesta riippuen saavuttaa erilaisilla keinoilla, ja valvontaa tulee kohdistaa sinne, missä sillä on eniten tarvetta. Riskiperusteisuuden kannalta kannatettavaa on myös valvonnan sääntelyn ja valvonnan kohdistuminen ensijaisesti toimintaan eikä tilaan.

Esityksen tavoitteita ja riskiperusteisuuden lähtökohtaa pyritään tukemaan myös käyttöön otettavalla maksujärjestelmän muutoksella. Valvonnasta perittäviä maksuja yhtenäistettäisiin siten,

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2021 vp

että kaikilta suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvilta kohteilta perittäisiin vuotuinen, 150 euron suuruinen valvonnan perusmaksu.

Perusmaksun ulkopuolelle jäisivät rekisteröidyt alkutuotannon toimijat, kyläkaupat ja yleishyödylliset yhteisöt. Myöskään EU:n lainsäädännön ja sen nojalla annettujen kansallisten säännösten mukaista, vuotuiselta liikevaihdoltaan alle 15 000 euron suuruista ja riskeiltään vähäistä toimintaa ei sisällytettäisi suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan piiriin eikä vuosittaista valvonnan perusmaksua tällöin perittäisi. Vaikka soveltamisalapoikkeukset antavatkin kilpailuneutraliteetin ja yritysten yhdenvertaisen kohtelun kannalta pientä kilpailuetua tietyille toimintamuodoille, poikkeuksia voidaan pitää hallinnollisen taakan keventämisen ja riskiperusteisuuden kannalta perusteltuina.

Yksi keino edistää riskiperusteisuuden toteutumista ja valvonnan oikeaa kohdistumista ovat elintarviketurvallisuusjärjestelmät. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sertifioidut elintarviketurvallisuusjärjestelmät otetaan huomioon osana valvonnan resurssien kohdentamista Ruokaviraston ja alan toimijoiden välisessä yhteistyössä. Ehdotetun lain perusteluista voi syntyä käsitys siitä, että laatujärjestelmien vaikutus syntyisi yksinomaan sen kautta, millaisen tuloksen toimija saa Ruokaviraston hallinnoiman elintarvikevalvonnan tarkastustietojen julkistamisjärjestelmän, ns. Oiva-järjestelmän, mukaisissa tarkastuksissa. Talousvaliokunta katsoo, ettei laatujärjestelmien hyödyntämisen valvonnan kehittämisessä ja valvontatoimien suuntaamisessa tule kuitenkaan rajautua yksinomaan tähän.

Nyt ehdotetun sääntelyn yhtenä tavoitteena on sääntelyn sujuvoittaminen. Tämän tulisi heijastua myös alan viranomaisten toimintaan. Hallinnollisen taakan ja viranomaistoiminnan resurssien kohdistamisen näkökulmasta talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiettyihin toiminnanharjoittajiin kohdistuu edelleen, yhden luokun periaatteesta huolimatta, valvontaa varsin monien viranomaisten taholta. Tämä koskee esimerkiksi tilaviinin ja käsityöläisluen valmistusta sekä alkoholiyhtiön toimintaa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella esimerkiksi käsityöläisluita myyvän panimon toimintaa valvovat valmistuksen osalta *Valvira*, ulosmyynnin osalta *aluehallintoviraston alkoholitarkastaja*, elintarvikehuoneistoa koskevien ilmoitusten ja elintarvikelain mukaisten vaatimusten osalta *aluehallintoviraston elintarviketarkastaja*, ja lisäksi sama toimipaikka voi olla mm. kahvila- tai ravintolatoiminnan valvonnan osalta *kunnan* elintarvikevalvonnan kohde. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena harkita, voitaisiinko elintarvikelain mukaista valvontaa keskittää tältä osin yhdelle viranomaiselle. Moni aloittava tai laajentava elintarvikealan yritys kohtaa tällä hetkellä laajan viranomaisvalvonnan vaateiden joukon.

Sääntelyn taloudelliset ja yritysvaikutukset

Sääntelyn keskeiset taloudelliset ja yritysvaikutukset liittyvät edellä kuvattuihin maksujärjestelmän muutoksiin. Uudistuksen taustalla on tavoite saada elintarvikevalvonnan maksukertymä vastaamaan nykyistä paremmin valvonnan kustannuksia. Elintarvikevalvonnan nykyisten kustannusten on arvioitu olevan noin 25—30 miljoonaa euroa vuodessa, kun taas maksukertymän on arvioitu olleen (v. 2017) noin 4,9 miljoonaa. Uudistuksen on arvioitu nostavan maksukertymää (v. 2022) noin 12,5 miljoonaan euroon, mikä kattaisi noin 40—50 prosenttia valvonnan kustannuksista.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2021 vp

Kustannusvastaavuus toteutuisi siten ehdotuksen mukaisessa maksujärjestelmässä nykyistä paremmin, ja tämä voisi osaltaan mahdollistaa nykyistä tehokkaamman neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan toteutumista. Kustannusvastaavuus ei kuitenkaan merkitsisi valvonnan tosiasiallisten kustannusten ja maksujen vastaavuutta yksittäisen valvottavan toimijan tasolla vaan pyrkimystä malliin, jossa valvonnan kokonaiskustannukset tulisivat valvontajärjestelmän tasolla katettua nykyistä paremmin.

Toimijoille tähän mennessä keskimäärin aiheutuneet valvontakustannukset ovat olleet nyt ehdotettua pienemmät: suunnitelmallisesta elintarvikevalvonnasta on tähän asti aiheutunut keskimäärin 78 euron kustannus. Tämä johtuu siitä, että nykyinen malli on perustunut suoriteperusteisiin valvontamaksuihin, ja tiettyihin pieniin toimijoihin on kohdistunut valvontakäyntejä varsin harvoin: tarkastustiheys on tältä osin vaihdellut puolen vuoden ja kolmen vuoden välillä. Nyt ehdotettu sääntely nostaisi siten pienten yritysten keskimääräistä valvontamaksujen tasoa pakollisen vuosittaisen 150 euron perusmaksun vuoksi.

Ehdotettu vuotuinen perusmaksu nostaa jonkin verran tiettyjen pienten yritysten kustannuksia ja aiheuttaa pienille yrityksille suhteellisesti suuremman hallinnollisen kustannusrasitteen kuin suuremmille toimijoille. Toisaalta suurille toimijoille kohdistuisi myös tulevaisuudessa tosiasiaassa enemmän valvontakustannuksia: vuosimaksun lisäksi perittäisiin edelleen suoriteperusteisia maksuja, jotka liittyvät esimerkiksi elintarviketoiminnan ja -huoneistojen hyväksyntään, valvontasuunnitelman mukaisiin tarkastuksiin, näytteiden tutkintaan, uusintatarkastuksiin ja vientivalvontaan. Lisäksi myös pienet toimijat hyötyisivät viranomaisvalvonnasta, ohjauksesta ja neuvonnasta. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettua järjestelmää voidaan pitää ennustettavana ja yrityksille aiheutuvia maksuja kohtuullisina myös kustannusvastaavuuden näkökulmasta.

Talousvaliokunta katsoo, että toimiva ja tehokas elintarvikevalvonta voi parantaa yritysten toimintaympäristöä ja yhtäläisiä kilpailumahdollisuuksia, mikäli samalla säilytetään tasapaino riskiperusteisen sääntelytavan kanssa ja vältetään luomasta perusteetonta hallinnollista taakkaa. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella ehdotettua sääntelyä lähtökohdiltaan tasapainoisena ja tarkoituksenmukaisena.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota asiantuntijakuulemisen yhteydessä esitettyyn lakiviittausta koskevaan säädöstekniseen muutostarpeeseen: harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:n 1 momentin 26 kohdassa oleva viittaus elintarvikelain 16 a §:ään tulisi muuttaa viittaukseksi nyt ehdotetun lain 7 §:ään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2021 vp

Helsingissä 5.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

varajäsen Olli Immonen ps

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Teija Miller

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen