

Evira/3754/0419/2018

Elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuudet

Implementation of flexibility in food legislation

Vastuuorganisaatio	Elintarviketurvallisuusvirasto Evira Mustialankatu 3 00790 Helsinki Yhteyshenkilö: Auli Vaarala 050-3868 420 auli.vaarala@evira.fi
Kesto	2016 – 2017
Rahoitus	Kokonaiskustannukset 50.000 euroa MMM:ltä saatu kokonaisrahoitus 30.000 euroa Tutkimuslaitoksen oma rahoitus 20.000 euroa
Avainsanat	Joustavuus, elintarvikelainsäädäntö, elintarvikevalvonta

Tiivistelmä

Taustaa

Elintarvikelainsäädännön vaatimusten ja velvoitteiden joustavalla soveltamisella pyritään huomioimaan pienen, vähäriskisen tai perinteisten elintarvikkeiden tuotannon ja valmistuksen erityispiirteet ja sopeuttamaan vaatimuksia toiminnan luonteeseen ja laajuuteen. Lisäksi halutaan helpottaa maantieteellisesti hankalilla alueilla sijaitsevien yritysten toimintaa. Lainsäädännön joustavuudella pyritään varmistamaan yritysten toimintaedellytyksiä ja erityisesti turvaamaan kansallisten perinneruokien valmistusmenetelmät ja tuotanto.

Tavoitteet

Hankkeen tavoitteena oli kerätä tietoa käytössä olevista elintarvikelainsäädännön vaatimusten joustoista ja joustavuuden soveltamisen mahdollisuuksista, edistää joustavuuden toteuttamista ja joustavien toteutustapojen yhdenmukaista valvontaa. Hankkeen tarkoituksena oli tukea hallitusohjelman tavoitteita byrokraatian purkamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Tulokset

Hanke toteutettiin kaksiosaisena; Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralla ja Helsingin yliopistolla on omat osahankkeensa kokonaisuudessa. Tässä raportissa esitellään Elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuudet –hankkeen Eviran osuuden tuloksia. Helsingin yliopiston tutkimuksesta ”Pienteurastamoiden omavalvonnan nykytilanne, haasteet ja kehittäminen” on laadittu erillinen raportti. <https://www.evira.fi/yhteiset/omavalvonta/elintarvikkeet/helsingin-yliopiston-selvitys-pienteurastamoiden-omavalvonnasta/>

Eviran osuus hankkeesta toteutettiin laatimalla kysely elintarvikealan yrityksille ja kunnallisille elintarvikevalvontayksiköille. Paikallisista valvontayksiköistä 47% vastasi joustavuuskyselyyn. Kyselyyn vastasi 70 elintarvikealan yrittäjää. Lisäksi vierailtiin viidessä pienessä laitoksessa, joissa joustavuuden soveltamista selvitettiin tarkemmin.

Valvojille ja yrittäjille oli selvää, että joustavuutta ei tule soveltaa, jos elintarviketurvallisuus vaarantuu. Valtaosa valvontayksiköistä ilmoitti myöntäneensä joustoja laitoksille ja ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille. Yrittäjistä vain 18% kertoi, että heidän yritykselleen oli myönnetty joustoja.

Suomessa sovelletaan yleisesti lainsäädännön sisälle kirjoitettua joustavuutta, joka on säädöksissä ilmaistu esimerkiksi sanoilla ”riittävästi”, ”tarvittaessa” ja myös omavalvonnan joustavuutta, mutta tieto tällaisista joustavuuden mahdollisuuksista ei ole tavoittanut kattavasti valvontaviranomaisia ja yrittäjiä ja sitä ei sen vuoksi sovelleta yhdenmukaisesti.

Hankkeessa tuli esille vain muutamia käytössä olevia kansallisia EU-lainsäädännön mukautuksia samoin kuin vähäriskisen toiminnan kansallisia määrärajoituksia ja niihin liittyviä hygieniavaatimuksia, vaikka Eviran käsityksen mukaan tällaiset kansalliset joustot olisivat melko laajasti käytössä Suomessa. Vastaajat eivät yhdistäneet asiaa joustavuuteen.

Valvojen vastausten mukaan yrittäjät eivät hae joustoja toimintaansa koskeviin vaatimuksiin, koska eivät tiedä joustoista. Yrittäjien mielestä taas valvojat eivät tiedä riittävästi joustavuudesta ja sen myöntämisen mahdollisuuksista. Joustavuuden käsitteistö ja säädösperusteet ovat yrittäjille ja paikallisviranomaisille vieraita ja haastavia selvittää.

Elintarviketurvallisuuden keskusviranomaiset ja elintarvikealan neuvontajärjestöt ovat keskeisessä asemassa joustavuuden osajoina ja tiedon levittäjinä sekä paikallisille valvojille että yrittäjille. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että yrittäjien osaaminen on riittävää siihen, että he osaavat tehdä joustavuuteen liittyviä ehdotuksia viranomaiselle. Hankkeessa esille tulleet esimerkit joustavuudesta on kerätty Eviran käyttöön tulkintojen selventämiseksi ja valvonnan yhdenmukaistamiseksi.

Suomessa ei ole tunnustettu, että myös Suomessa yrityksille aiheutuu haittoja niiden maantieteellisen sijainnin vuoksi. Tällaisia ongelmia ovat mm. kunnallistekniikan puuttuminen, tiestön huono kunto ja huonot tietoliikenneyhteydet. Maantieteellisten haittojen mahdollistamia poikkeuksia hygieniapaketin liitteiden vaatimuksista voisi mahdollisesti soveltaa nykyistä laajemmin, jos määriteltäisiin kansallisesti, minkälaiset alueet Suomessa kuuluvat maantieteellisen haitan alueisiin tai ns. epäsuotuisiin alueisiin.

Suomessa ei ole erityisesti huomioitu perinteisten elintarvikkeiden tuotannon ja valmistuksen erityispiirteitä elintarvikelainsäädännön vaatimusten soveltamisessa. Suomessa voitaisiin mahdollisesti soveltaa joustavuutta laajemmin koskien perinteisten valmistusmenetelmien erityisasemaa hygienialainsäädännössä, jos perinteiset suomalaiset valmistusmenetelmät määriteltäisiin. Lisäksi joustavuuden soveltamista voisi edistää määrittelemällä komission asetuksen (EY) N:o 2074/2005 tarkoittamat ”ominaisuuksiltaan perinteiset elintarvikkeet” eli mitkä suomalaiset elintarvikkeet tunnetaan perinteisinä tuotteina, valmistetaan perinteisten tuotantomenetelmien mukaisesti tai on nimisuojuattu.

Valvonnasta perittäviä maksuja vahvistettaessa on mahdollista huomioida tuotannoltaan pienten yritysten edut, tuotannossa, jalostuksessa ja jakelussa käytetyt perinteiset menetelmät sekä erityisten maantieteellisten rajoitusten alueilla sijaitsevien yritysten tarpeet (Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus 882/2004, art. 27, kohdat 5 b, c ja d). Suomessa ei ole käytetty mahdollisuutta perustella valvontamaksujen alentamista näissä erityistilanteissa.

Tulosten arviointi

Hankkeen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että elintarvikelainsäädännön joustavuuden käyttöä voitaisiin Suomessa laajentaa ja yhdenmukaistaa. Erityisesti maantieteellisten haittojen alueilla sijaitsevien yritysten sekä perinteisiä valmistusmenetelmiä käyttävien ja ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita valmistavien yritysten mahdollisuudet helpotuksiin joissakin elintarvikelainsäädännön vaatimuksissa tulisi selvittää. Yritysten toimintaedellytyksiä voidaan mahdollisesti parantaa, kun joustavuutta käytetään laajemmin edellä mainituissa ja myös pienissä ja vähäriskisissä yrityksissä sekä näiden yritysten erityistilanne mahdollisesti huomioidaan valvontamaksuja määritettäessä.

Maa- ja metsätalousministeriö voi hyödyntää tuloksia kansallisen lainsäädännön laatimisessa ja muutoksissa joustavuuden edistämiseksi ja yritysten kokeman hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Evira voi hyödyntää tuloksia ohjatesaan elintarvikevalvontaa yhdenmukaiseen suuntaan. Evira voi hyödyntää tuloksia myös asiakastyössään ja kehittäessään toimijoiden neuvonnan pysyvää toimintatapaa. Hankkeessa kerättyjä käytännön esimerkkejä on jo hyödynnetty, kun lainsäädännön tulkintoja selvennetään Eviran internet-sivuilla.

Toimijajärjestöt voivat laatia tulosten perusteella laadituista joustavuuskäytännöistä oman alan hyvän käytännön esimerkkejä ja aktivoida jäsenistöään joustavuuden hyödyntämiseen. Yrittäjät voivat hyödyntää tuloksia suunnitellessaan oman yrityksensä rakenteellisia ratkaisuja ja toimintaa. Esimerkkien perusteella yrittäjillä on mahdollisuus tehdä ehdotuksia joustavuuden käyttämisestä oman yrityksensä valvojalle.

Sisällysluettelo

1	Hankkeen taustaa	5
1.1	Yleistä	5
1.2	Erityyppistä joustavuutta.....	6
2	Hankkeen tavoitteet	8
3	Hankkeen osapuolet ja yhteistyö	8
4	Hankkeeseen osallistuneet yritykset ja valvontayksiköt	9
4.1	Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	9
4.2	Kyselyyn osallistuneet vastaajat ja vastausprosentit	9
4.3	Suomalaisten perinneruokien valmistaminen.....	11
4.4	EU:n nimisuojarahjestelmään kuuluvien tuotteiden valmistaminen	12
4.5	Vierailut laitoksiin	12
5	Tulokset	13
5.1	Maantieteelliset haitat	13
5.2	Lainsäädännön joustavuuden soveltaminen.....	15
5.3	Toiveet lainsäädännön vaatimusten joustavuudelle.....	17
5.4	Lainsäädännön vaatimukset, joissa ei tulisi joustaa	18
5.5	Joustojen kieltäminen.....	19
5.6	Joustojen myöntäminen ja tieto joustavuuden soveltamisesta.....	20
5.7	Lainsäädännön joustavuutta koskevat tietotarpeet	20
6	Johtopäätökset	21
6.1	Joustavuuden soveltaminen yleisesti	21
6.2	Lainsäädännön vaatimukseen sisältyvä joustavuus	22
6.3	Kansallisia sääntöjä EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista	22
6.4	Maantieteellisten haittojen alueella sijaitseviin yrityksiin sovellettava joustavuus	23
6.5	Suomalaisiin perinteisiin elintarvikkeisiin ja perinteisten tuotantomenetelmien käyttämiseen liittyvä joustavuus.....	24
6.6	Osaaminen ja tiedon saaminen	24
6.7	Hyväksymis- ja ilmoittamismenettelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan vähentäminen	26
7	Toimenpidesuosituksat	26
	”Pienteurastamoiden omavalvonnan nykytilanne, haasteet ja kehittäminen”- tutkimuksen kehittämisehdotukset.....	28
8	Toteutusvaiheen arviointi.....	29
9	Julkaisut	29
10	Tulosten arviointi.....	30
10.1	Hankkeen tulosten soveltaminen käytäntöön	30
10.2	Tulosten tieteellinen merkitys.....	30

1 Hankkeen taustaa

1.1 Yleistä

Elintarvikelainsäädännössä asetetaan vaatimuksia elintarvikkeiden tuotannon ja käsittelyn hygienialle sekä tuotanto-olosuhteille kuten tuotantoon käytettäville tiloille, laitteille ja välineille. Joustavuudella tarkoitetaan tässä raportissa mahdollisuutta soveltaa EU:n elintarvikehygienialainsäädännön vaatimuksia joko kevennettynä tai siten, että joitakin vaatimuksia ei lainkaan sovelleta.

Joustavuuden sallimisen edellytyksenä on useimmiten toiminnan vähäriskisyys, pieni tuotanto, ominaisuuksiltaan perinteisten elintarvikkeiden valmistaminen tai yrityksen sijainti maantieteellisten haittojen alueella. Myös valvontamaksuja määritettäessä edellä mainitut yrityksen toimintaan tai sijaintiin liittyvät seikat voidaan ottaa huomioon.

EU:n elintarvikehygienialainsäädännön vaatimusten kansallinen helpottaminen on hyväksyttävä EU:n komissiolla ja toisilla jäsenvaltioilla ennen helpotusten ottamista kansalliseen lainsäädäntöön (ns. notifiointimenettely). Joissakin tapauksissa joustavuuden soveltamisen voi myöntää yritystä valvova viranomainen. Tällöin valvontaviranomaisen tulee arvioida kyseisen yrityksen mahdollisuutta hallita elintarviketurvallisuusriskejä, vaikka vaatimuksia toteutettaisiin joustavasti. Elintarvikelainsäädännön tavoitteiden täytyy aina täytyä eli elintarvikkeiden on oltava turvallisia eikä kuluttajaa saa johtaa harhaan. Yrittäjä vastaa elintarvikkeiden turvallisuudesta ja varmistaa toiminnan riskien hallinnan omavalvonnallaan myös silloin, kun lainsäädäntöä sovelletaan joustavasti.

Elintarvikelainsäädännön joustojen hyödyntäminen voi parantaa yrityksen toimintaedellytyksiä, jos toiminnan kustannuksia voidaan vähentää, toimintamahdollisuuksia lisätä tai tuotevalikoimaa laajentaa. Valvontaviranomaisilla on velvollisuus neuvoa toimijoita mahdollisuuksista hyödyntää lainsäädännön joustavuutta ja lainsäädännön joustoja tulee soveltaa yhdenmukaisesti koko maassa.

Suomi on tehnyt vuosina 2004–2016 yhteensä 17 notifiointimenettelyssä hyväksytyä esitystä kansallisiksi helpotuksiksi EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista. Muiden jäsenvaltioiden hyväksytyt notifiointimäärät ovat näinä vuosina olleet 0-8 kpl/jäsenvaltio. Suomi on tehnyt myös muutamia sellaisia ehdotuksia kansallisiksi helpotuksiksi, joita ei hyväksytty notifiointimenettelyssä, eikä niitä siten voitu ottaa lainsäädäntöön.

EU-komissio selvitti joustojen käyttöä pienissä liha- ja maitoalan laitoksissa kuudessa jäsenvaltiossa, ml. Suomi, vuosina 2009–2010. Komissio antoi tulosten perusteella jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille seuraavia suosituksia joustavuuden käyttämisestä:

- ❖ Tulisi varmistaa, että hygienialainsäädännön tavoitteet täyttyvät, vaikka joustavuutta käytettäisiin
- ❖ Joustavuutta tulisi käyttää laajemmin ja kannustaa jäsenvaltioita niiden toimeenpanoon
- ❖ Kansallisista toimenpiteistä tulisi ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille (notifiointimenettely)
- ❖ Valvontaviranomaisille tulisi tehdä ohjeita joustavuudesta, erityisesti hyväksymisestä ja elintarvikevalvonnasta vastaaville viranomaisille
- ❖ Myönnettyt helpotukset, poikkeukset ja joustot tulisi kirjata hyväksymispäätökseen tai muuhun viralliseen asiakirjaan

Hankkeen alkuvaiheessa maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ruokaosasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto Evira lisäsivät internet-sivuillensa tietoa lainsäädännön joustavuudesta. Sivustolla avattiin joustavuuden lainsäädäntöperusteita ja esiteltiin EU:n komission Suomelle myöntämiä helpotuksia sekä Eviran ohjeistuksessa annettuja joustavia tulkintoja. Internet-

sivuja uudistettiin vuoden 2016 aikana. Joustavuussivujen päivittämisellä haluttiin varmistaa, että tutkimukseen osallistuvilla elintarvikevalvontaviranomaisilla on käytettävissään tietoa joustavuudesta, esimerkiksi hankkeen kyselyyn vastaamisen helpottamiseksi.

EU:n komissio on laatinut ohjeita joustavuuden käyttämisestä sekä yrittäjille että valvontaviranomaisille. Ohjeet löytyvät myös suomeksi komission internet-sivuilta https://ec.europa.eu/food/safety/biosafety/food_hygiene_en.

EU:n komission HACCP:ia koskevassa joustavuusohjeessa (2016/C278/01) on esitelty joustoja pienille yrityksille, mm. yksinkertaistetut HACCP-pohjaiset menettelyt:

”Komission tiedote elintarviketurvallisuuden hallintajärjestelmien, joihin sisältyvät tukiohjelmat ja HACCP-periaatteisiin perustuvat menettelyt, täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoon tietyissä elintarvikeyrityksissä sovellettavista helpotuksista/joustavuudesta”

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A278%3ATOC>

Lisätietoja kansallisista säännöistä, helpotuksista EU:n elintarvikelainsäädännöstä ja notifiointimenettelystä MMM:n internet-sivuilla:

<https://mmm.fi/documents/1410837/1818450/Kansalliset+s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t+ja+helipotukset+EUn+elintarvikehygienialains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6st%C3%A4/f3a202f6-feff-42cd-9c27-b0c68d5998f8/Kansalliset+s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t+ja+helipotukset+EUn+elintarvikehygienialains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6st%C3%A4.pdf>

Lisätietoja elintarvikelainsäädännön joustavuudesta Eviran internet-sivuilla:

<https://www.evira.fi/elintarvikkeet/valmistus-ja-myynti/lainsaadanto/elintarvikelainsaadannon-joustavuus/>

1.2 Erityyppistä joustavuutta

Seuraavassa kerrotaan lyhyesti, mistä EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista voidaan joustaa ja minkälaisia helpotuksia kyseisen lainsäädännön vaatimuksista on annettu kansallisessa lainsäädännössä.

EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksiin sisältyvä mahdollisuus vaatimusten joustavaan soveltamiseen

Euroopan unionin elintarvikehygienialainsäädännössä on useiden vaatimusten yhteydessä käytetty käsitteitä ”tarvittaessa”, ”tarpeen mukaan”, ”asianmukainen” tai ”riittävä”, millä tarkoitetaan sitä, että yrityksen ratkaisuja näiden vaatimusten toteuttamiseksi arvioidaan riskiperusteisesti hygienialainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaatimusten joustava soveltaminen liittyy esimerkiksi vaatimukseen elintarvikkeiden käsittelytilojen sijoittelusta ja varustelusta, rakenteista, laitteiden määrästä ja sijoittelusta.

Elintarvikelainsäädännön mukaan yrityksen omavalvonnan tulee perustua HACCP-periaatteille, mutta vaatimusten toteuttamisessa voidaan joustaa. Toimintaan liittyviä vaaroja voidaan pienessä yrityksessä hallita myös pelkästään ns. omavalvonnan tukijärjestelmän avulla. Yrityksillä on mahdollisuus mitoittaa omavalvontansa asiakirjat ja tallenteet yrityksen toiminnan luonteen ja laajuuden mukaan.

Kansallisia sääntöjä EU:n elintarvikelainsäädännön ulkopuolelle jätetyistä asioista

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus jättää alla mainitut toiminnot asetusten (EY) N:o 852/2004 ja 853/2004 soveltamisalan ulkopuolelle. Edellytyksenä on, että näistä asioista säädetään kansallisesti. Tällaisia toimintoja ovat alkutuotannon tuotteiden tai tilalla teurastettujen jäniseläinten

ja siipikarjan lihan toimittaminen pieninä määrinä suoraan lopulliselle kuluttajalle tai vähittäismyyntiin sekä luonnonvaraisen riistan ja riistan lihan toimittaminen pieninä määrinä suoraan lopulliselle kuluttajalle tai paikalliseen vähittäismyyntiin, josta tuotteet toimitetaan suoraan lopulliselle kuluttajalle. Kansallisesti toiminnan pieni määrä ja paikallisuus on määritelty ns. vähäriskisessä asetuksessa (VNa eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista, 1258/2011).

Hygieniavaatimuksista edellä mainituille toiminnoille on säädetty MMM:n asetuksissa elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011) ja ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (1367/2011). Suomessa on myös annettu kansallista lainsäädäntöä koskien raakamaidon tuotannon ja luovutuksen elintarvikehygieniää (MMM:n asetus 699/2013).

Kansalliset mukautukset (helpotukset) EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista

Kansallisesti voidaan myöntää mukautuksia ns. hygieniapaketin (asetusten (EY) N:o 852/2004, 853/2004 ja 854/2004) liitteiden vaatimuksista. Joustavuusmahdollisuuden tarkoituksena on helpottaa erityisesti perinteisiä tuotteita valmistavien ja maantieteellisesti hankalilla alueilla sijaitsevien yritysten toimintaa. Lisäksi muutkin yritykset voivat saada helpotuksia tuotantotilojen rakennustapaa, tilojen sijoittelua ja laitteita tai välineitä koskevista vaatimuksista. Kun jäsenvaltio haluaa käyttää tällaista joustavuutta, sille haetaan etukäteen hyväksyntä komissiolta ja muilta jäsenvaltioilta notifiointimenettelyllä. Vasta hyväksymisen jälkeen jousto vaatimuksista voidaan ottaa kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomessa on käytössä useita helpotuksia laitosten yleisistä vaatimuksista liittyen pienteurastamoihin, poroteurastamoihin, riistan käsittelylaitoksiin ja kalastustuotteisiin. Niistä on säädetty MMM:n asetuksessa laitosten elintarvikehygieniasta (795/2014). Lisäksi MMM:n asetuksessa lihantarkastuksesta (590/2014) on säädetty useista helpotuksista mm. koskien lihantarkastusta pienteurastamossa ja poroerotuspaikassa sekä porojen ja hirvien lihantarkastusta.

Suomessa on myös käytössä mukautus, jonka perusteella porohoitoalueella tarkastamattoman poronlihan myyminen tietyin ehdoin suoraan kuluttajalle sekä kuivaliinan valmistaminen tarkastamattomasta poronlihasta ja myynti suoraan kuluttajille tietyin ehdoin on mahdollista. Näitä mukautuksia on perusteltu sekä toiminnan pitkällä perinteillä että toimijoita koskevilla maantieteellisillä haitoilla.

Kansallista mukautusta liittyen sosiaali- ja wc-tilojen sijaintiin on perusteltu viittaamalla syrjäiseen alueeseen (MMM:n notifiointi 2014/103/FIN). MMM:n asetuksessa laitosten elintarvikehygieniasta (795/2014) sosiaali- ja wc-tilojen mahdollista sijaintia laitoksesta erillisessä tilassa tai rakennuksessa ei kuitenkaan ole sidottu laitoksen syrjäiseen sijaintiin.

Suomi ei ole hakenut muita mukautuksia liittyen perinteisten tuotteiden valmistamiseen tai yritysten maantieteellisiin haittoihin.

Poikkeukset vaatimuksista ominaisuuksiltaan perinteiseksi tunnetuille elintarvikkeille

Asetuksen (EY) N:o 2074/2005 mukaan jäsenvaltio voi tunnustaa ”ominaisuuksiltaan perinteiseksi elintarvikkeiksi” perinteiseksi tunnettuja tuotteita, perinteisellä tuotantomenetelmällä valmistettuja tuotteita tai lainsäädännöllä suojattuja tuotteita. EU-nimisuoijatut tuotteet ovat kyseisen asetuksen tarkoittamia, komission suojaamia perinteisiä elintarvikkeita.

Jäsenvaltio voi myöntää tällaisille ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita valmistaville laitoksille yksittäisiä tai yleisiä poikkeuksia tiloista ja materiaaleista komission asetuksen (EY) N:o 2074/2005 mukaan. Myönnettyistä poikkeuksista ilmoitetaan EU:n komissiolle ja muille jäsenvaltioille 12 kk:n kuluessa poikkeusten käyttöön otosta. Tämä ilmoitusmenettely on kevyempi kuin mukautuksista EU:n komissiolle tehtävä notifiointimenettely.

Poron kuivalihan valmistaminen ulkokuivatushäkeissä poronhoitoalueen lihavalmistelaitoksissa on Suomessa sallittu komission asetuksen (EY) N:o 2074/2005 nojalla myönnetyn poikkeuksen perusteella. Suomessa ei ole käytössä muita mainitun säädöksen nojalla annettuja poikkeuksia vaatimuksista, esimerkiksi suomalaisia EU-nimisuojuuttuja tuotteita valmistaville yrityksille.

2 Hankkeen tavoitteet

Hankkeen tavoitteena oli kerätä tietoa Suomessa käytössä olevista joustoista ja saada sen myötä kaikkien toimijoiden ja valvontaviranomaisten käyttöön ajantasaista tietoa joustavuuden mahdollisuuksista. Joustavuus selvityksen perusteella havaittuja yritysten hyviä joustavuuskäytäntöjä jaettaisiin kaikkien pk-yrityksien käyttöön. Hankkeen tavoitteena oli edistää joustavuuden toteuttamista ja joustavien toteutustapojen valvontaa, jotta toimijoita kohdeltaisiin yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti. Selvityksessä tähdättiin lisäksi ”valvojasta valmentajaksi” -toimintatavan edistämiseen elintarvikevalvonnassa.

Hankkeen tarkoituksena oli myös tukea hallitusohjelman tavoitteita byrokratian purkamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

3 Hankkeen osapuolet ja yhteistyö

Hanke toteutettiin vuosina 2016–2017. MMM rahoitti hanketta tutkimus- ja kehittämismäärärahoistaan 30 000 eurolla. Hankkeen seurannasta vastasi erityisasiantuntija Anna-Maija Grönlund.

Elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuudet -hanke oli kaksiosainen. Eivirassa selvitettiin elintarvikelainsäädännön mahdollistaman joustavuuden käyttöä ja soveltamista Suomessa ja mahdollisuuksia käyttää joustavuutta nykyistä enemmän. Helsingin yliopiston Eläinlääketieteellisen tiedekunnan Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden osastolla tutkittiin omana osa-alueena pienteurastamoiden omavalvonnan nykytilannetta, haasteita ja kehittämistä.

Tutkimusryhmä Eivirassa:

- Auli Vaarala, ELL, erikoistutkija, Riskinarvioinnin tutkimusyksikkö
- Carmela Hellsten, ELL, ylitarkastaja, Mikrobiologisen elintarvike turvallisuu den yksikkö
- Leena Oivanen, ELT, ylitarkastaja, Mikrobiologisen elintarvike turvallisuu den yksikkö

Tutkimusryhmä Helsingin yliopistossa

Eläinlääketieteellinen tiedekunta, Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden osasto

- Kristiina Törmä, ELL, erikoistuva eläinlääkäri
- Janne Lundén, ELT, elintarvikehygienian dosentti
- Maria Fredriksson-Ahoma, ELT, lihantarkastuksen ja teurastamohygienian professori

Muu yhteistyö

- Eiviran elintarvikehygieniayksikön (nykyinen elintarvikehygieniajaosto) ylitarkastajat
- Aluehallintovirastoissa toimivat läänineläinlääkärit
- Kuntien elintarvikevalvontaviranomaiset

Tämä raportti esittelee Elintarvikelainsäädännön joustavuuden mahdollisuudet –hankkeen Eiviran osuuden. Helsingin yliopiston Eläinlääketieteellisen tiedekunnan Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden tutkimuksesta ”Pienteurastamoiden omavalvonnan nykytilanne, haasteet ja kehittäminen” on laadittu erillinen raportti, joka on julkaistu Eiviran internet -sivuilla.

<https://www.evira.fi/yhteiset/omavalvonta/elintarvikkeet/helsingin-yliopiston-selvitys-pienteurastamoiden-omavalvonnasta/>

Helsingin yliopiston osuuden kehittämissuositukset esitellään myös tässä raportissa (kohta 9.1.).

4 Hankkeeseen osallistuneet yritykset ja valvontayksiköt

4.1 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Hanke toteutettiin laatimalla elintarvikealan yrityksille ja kunnallisille elintarvikevalvontayksiköille kyselyt, joissa selvitettiin mm. elintarvikealalla käytössä olevia joustoja elintarvikelainsäädännön vaatimuksista, joustotoiveita sekä yrittäjien ja valvontaviranomaisten käsityksiä maantieteellisistä haitoista ja perinteisistä elintarvikkeista. Elintarvikevalvonnan yksiköille ja yrittäjille oli erilaiset, kohdennetut kysymyslomakkeet.

Lisäksi vierailtiin viidessä pienessä laitoksessa, jotka sijaitsivat eri valvontayksiköiden alueella ja joissa kyselyn aiheista voitiin keskustella tarkemmin.

4.2 Kyselyyn osallistuneet vastaajat ja vastausprosentit

Kysely toteutettiin 14.10.–11.11.2016 sähköisellä kyselylomakkeella Webropol-ohjelman avulla. Valvontayksiköille suunnatun kyselyn vastausaikaa pidennettiin 13.1.2017 asti, jotta kyselyyn saataisiin enemmän vastauksia.

Kysely lähetettiin sähköpostilla kaikille kunnallisten elintarvikevalvontayksiköiden johtajille sekä toimijoiden etujärjestöille. Toimijoiden etujärjestöjä pyydettiin toimittamaan kysely jäsenilleen. Kyselystä tiedotettiin Eviran internet-sivuilla ja valvontaviranomaisille tarkoitettussa intranetissä (Eviranet). Hankkeesta ja kyselystä tiedotettiin lisäksi toimijoille ja valvontaviranomaisille tarkoitettussa Elintarvike ja terveys -lehdessä. Valvontayksiköitä, jotka eivät olleet vielä vastanneet kyselyyn, kannustettiin vastaamaan lähettämällä niille suunnattu sähköpostiviesti.

Elintarvikevalvontayksiköistä pyydettiin yksi vastaus, jonka tuli edustaa kaikkien yksikön elintarvikevalvontaviranomaisten näkemyksiä.

Paikallisista valvontayksiköistä noin 47 % vastasi joustavuuskyselyyn. Innokkaimmin vastasivat Pohjois-Suomen, (88 % valvontayksiköistä) sekä Lounais- ja Itä-Suomen valvontayksiköt (67 % ja 63 % valvontayksiköistä). Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Lapin valvontayksiköistä vain noin 20 % vastasi kyselyyn.

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneiden valvontayksiköiden lukumäärä ja alueellinen jakaantuminen

	N	Aluehallintovirasto, jonka alueella valvontayksikkö sijaitsee					
		Etelä-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi- ja Sisä-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi	Lappi
Vastanneet valvontayksiköt	29	7	6	3	5	7	1
Valvontayksiköitä yhteensä (1.1.2017)	62	18	9	14	8	8	5
Vastausprosentti yhteensä ja alueittain	47	39	67	21	62	88	20

Kyselyyn vastasi yhteensä 70 yrittäjää. Yrittäjiä pyydettiin määrittelemään yrityksensä toiminta kyselylomakkeessa annetun luettelon mukaisesti. Vastajista 31 % oli Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueelta ja valtaosa (46 %) toimi elintarvikkeiden myynnin sektorilla. Toiseksi eniten (30 %) vastaajia oli liha-alalta. Vastauksia ei saatu maitoalan laitosten, muna-alan laitosten ja varastolaitosten yrittäjiltä. Vain yhdeltä kala-alan laitoksen yrittäjältä saatiin vastaus. Tarjoilupaiikkoja edustavia vastauksia oli 13 % kaikista vastauksista.

Taulukko 2. Kyselyyn vastanneiden yritysten lukumäärä ja alueellinen jakaantuminen

Aluehallintovirasto, jonka alueella kyselyyn vastannut yritys sijaitsi	N	Prosenttiosuus (%) kyselyyn vastanneista yrityksistä
Etelä-Suomi	22	31
Lounais-Suomi	14	20
Länsi- ja Sisä-Suomi	17	24
Itä-Suomi	9	13
Pohjois-Suomi	6	9
Lappi	2	3
Vastanneita yrityksiä yhteensä	70	100

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneet yritykset toiminnoittain

Yrityksen toiminta	N	Prosenttiosuus (%) kyselyyn vastanneista yrityksistä
Maito-alan laitos (esimerkiksi meijeri, juustoa valmistava laitos)	0	0
Kala-alan laitos (esimerkiksi perkaamo, savukalaa valmistava laitos)	1	1
Liha-alan laitos (esimerkiksi teurastamo, leikkaamo, lihavalmistusta valmistava laitos)	21	30
Muna-alan laitos (munapakkaamo, munamassaa valmistava laitos)	0	0
Varastolaitos (ei valmistusta)	0	0
Suurtalous (esimerkiksi laitoskeittiö, keskuskeittiö, pitopalvelu)	2	3
Elintarvikkeiden myynti (esimerkiksi tukkumyynti, vähittäismyynti, ulkomyynti, suoramyynti)	32	46
Tarjoilupaikka (esimerkiksi ravintola, kahvila, pikaruokapaikka)	9	13
Vilja- ja kasvisalan toiminta (esimerkiksi mylly, leipomo, kasvis- ja marjatuotteiden valmistus)	6	9
Muu valmistus (esimerkiksi einestehtaat, lastenruokatehtaat, makeiset, kahvinpaahto, virvoitusjuomat)	4	6
Elintarvikkeiden kuljetustoiminta (ei muuta toimintaa)	0	0
Kontaktimateriaalitoiminta	0	0
Muu toiminta/en tiedä, mihin kuuluu	9	13
Vastanneita yrityksiä yhteensä 70, yritysten ilmoittamia toimintoja yhteensä 84		

4.3 Suomalaisen perinneruokien valmistaminen

Yrityksiltä ja valvontaviranomaisilta kysyttiin, valmistaako yritys tai valmistavatko alueen yritykset suomalaisia perinneruokia. Suomalaisille perinneruokalajeille ei ole virallista määritelmää, minkä vuoksi kysymyksen yhteydessä viitattiin internetistä löytyvään epäviralliseen luetteloon suomalaisista perinneruoista. Luettelossa on mainittu erittäin paljon erilaisia suomalaisia ruokia (https://fi.wikipedia.org/wiki/Luettelo_suomalaisista_perinneruokalajeista). Kysymyksen kohdalla mainittiin lisäksi esimerkkeinä perinneruoista lipeäkala, silakkapihvi, juhannusjuusto, hernekeitto ja mustamakkara.

Suurin osa kyselyyn vastanneista yrittäjistä (83 %) ilmoitti, että yritys ei valmista suomalaisia perinneruokia. Loput vastaajista (11/70) ilmoittivat valmistavansa suomalaisista perinneruoista hernekeittoa, savusaunassa valmistettua perinnepalvia, lihahyytelöä, joulukinkkua, joululaatikoita ja lenkkimakkaraa.

Vastanneista valvontayksiköistä 69 % ilmoitti, että niiden alueella valmistetaan suomalaisia perinneruokia. Wikipedian listassa mainittuja tuotteita kutsuttiin hyvin yleisiksi ja lähes kaikkia listalta löytyviä ruokia ilmoitettiin valmistettavan. Mainittiin myös, että perinneruokia on usein tarjolla vanhusten asumisyksiköissä.

Taulukko 4. Suomalaisia perinneruokia valmistavien yritysten määrä (% vastanneista) ja niiden valvontayksiköiden määrä (% vastanneista), joiden alueen yrityksissä valmistetaan suomalaisia perinneruokia.

Valmistaako yritys/valvomasi yritys suomalaisia perinneruokia?	Yrittäjät (% vastanneista)	Valvojat (% vastanneista)
Kyllä	11 (16 %)	20 (69 %)
Ei	58 (83 %)	8 (28 %)
En tiedä	1 (1 %)	1 (3 %)

4.4 EU:n nimisuojaajärjestelmään kuuluvien tuotteiden valmistaminen

Yrittäjiltä ja valvojlta kysyttiin, valmistaako yritys tai valmistavatko alueen yritykset EU:n nimisuojaajärjestelmään kuuluvia tuotteita. Suomalaiset EU-nimisuoijatut tuotteet lueteltiin kyselyssä ja muiden maiden nimisuoijatut tuotteet mainittiin lisäksi ryhmänä. Suomalaisia EU-nimisuoijattuja tuotteita ovat Kitkan viisas (muikku), Lapin Poron liha, Lapin Poron kuivaliha, Lapin Poron kylmäsavuliha, Lapin Puikula (peruna), Kainuun rönttönen (marjapiiras), Puruveden muikku, sahti, karjalanpiirakka ja kalakukko.

Kolmannes vastanneista valvontayksiköistä mainitsi, että EU:n nimisuojaajärjestelmään kuuluvia tuotteita valmistetaan heidän alueellaan. Tuotteista mainittiin sahti, kalakukko, Kainuun rönttönen, porotuotteet, Puruveden muikku ja karjalanpiirakka. Nimisuojaajärjestelmään kuuluvista tuotteista vain Kitkan viisas -muikkua ja Lapin puikulaa ei mainittu vastauksissa.

Vain yksi yrittäjä ilmoitti valmistavansa EU:n nimisuojaajärjestelmään kuuluvaa tuotetta, karjalanpiirakoita.

Taulukko 5. Niiden yrittäjien määrä (% vastanneista), jotka valmistavat EU-nimisuoijattuja tuotteita ja valvontayksiköiden määrä (% vastanneista), joiden alueella valmistetaan EU-nimisuoijattuja tuotteita.

Valmistaako yrityksesi/valvomasi yritys EU-nimisuoijattuja tuotteita?	Yrittäjät (% vastanneista)	Valvojat (% vastanneista)
Kyllä	1 (1 %)	10 (34 %)
Ei	66 (96 %)	17 (59 %)
En tiedä	2 (3 %)	2 (7 %)

4.5 Vierailut laitoksiin

Kyselyyn saatiin verraten vähän vastauksia laitosten yrittäjiltä, minkä vuoksi laitostoiminnassa sovellettavasta joustavuudesta haluttiin lisätietoja. Haluttiin tutustua pieniin laitoksiin, jotka valmistavat perinteisiä tuotteita sekä erityisesti kyselyssä esille tulleeseen perinteisen juhannusjuuston valmistukseen. Vierailun kohteena olevat laitokset valittiin yhteistyössä aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreiden ja paikallisten valvontaviranomaisten kanssa.

Vierailut tehtiin kahteen maitoalan laitokseen, yhteen kala-alan laitokseen ja kahteen liha-alan laitokseen touko-kesäkuussa 2017.

Taulukko 6. Vierailut laitokset, työntekijöiden määrä, laitoksessa valmistetut tuotteet, mahdolliset perinteiset tuotteet ja kuvaus mahdollisesta maantieteellisestä haitasta

laitos	työntekijöiden määrä	laitoksessa valmistetut tuotteet, (mahdollinen perinteinen tuote merkitty lihavoituna)	kuvaus mahdollisesta maantieteellisestä haitasta
maitolaitos 1	2	<ul style="list-style-type: none"> - jogurtti, - leipäjuusto - ternimaito - smoothie 	<ul style="list-style-type: none"> - oma kaivo, jossa oma puhdistamo - sijaitsee noin 40 km kunnan keskustasta
maitolaitos 2	4	<ul style="list-style-type: none"> - juhannusjuusto - raakamaito - ternimaito - uunijuusto - leipäjuusto 	<ul style="list-style-type: none"> - sijaitsee 50 km kunnan keskustasta ja laboratorion
kalalaitos	1	<ul style="list-style-type: none"> - savustettu kalastustuote - graavikala - kalapihvejä ja kalapyöryköitä 	<ul style="list-style-type: none"> - ei kunnallista vesi- ja viemäriverkostoa; oma kaivo, jätevesien imeytyskenttä - etäisyys kuntakeskuksesta ja laboratorion 86 km - laitoksen läheisyydessä liikkuu karhuja - tietoliikenneyhteydet mahdollisesti heikkenevät tuulivoimaloiden vuoksi
liha-alan laitos 1	6	<ul style="list-style-type: none"> - makkaroita - rieska - joululaatikot - mämmi - einestuu 	<ul style="list-style-type: none"> - etäisyys kuntakeskuksesta ja laboratorion 50 km
liha-alan laitos 2	10	<ul style="list-style-type: none"> - tuore leikattu liha - ruokamakkaroita - leikkelemakkaroita - siskonmakkara - savuluut 	<ul style="list-style-type: none"> - ei maantieteellisiä haittoja

Kaikissa käyntikohteissa laitoksensa toimintaa ja näkemyksiään joustavuudesta esitteli laitoksen toiminnasta vastaava yrittäjä tai yrittäjät. Joillakin käynneillä mukana oli myös yrittäjän perheenjäseniä ja laitoksen muita työntekijöitä. Kaikilla vierailuilla oli mukana laitoksen valvoja, lisäksi kolmella vierailulla läänineläinlääkäri ja yhdellä käynnillä muu kunnan elintarvikevalvontaviranomainen.

Vierailuilla toimijoille suunnatun kyselylomakkeen kysymykset toimivat keskustelun runkona, mutta joustavuutta käsiteltiin keskustelussa laajemmin ja perusteellisemmin. Lisäksi tutustuttiin yritysten tiloihin ja toimintaan.

5 Tulokset

5.1 Maantieteelliset haitat

Yrittäjiltä kysyttiin, sijaitseeko yritys maantieteellisten haittojen alueella, minkälaisia haittoja alueella on ja haittaavatko maantieteelliset olosuhteet yrityksen toimintaa. Valvontayksiköiltä kysyttiin

vastaavat kysymykset koskien valvontayksikön alueella olevia yrityksiä. Mahdollisista maantieteellisistä haitoista annettiin kysymyksen yhteydessä esimerkkejä.

Valvontayksiköistä 72 % (21 yksikköä) oli sitä mieltä, että heidän alueellaan on yrityksiä, jotka sijaitsevat maantieteellisten haittojen alueella. Valtaosa vastanneista yrittäjistä oli sitä mieltä, että heidän yrityksensä ei sijaitse maantieteellisten haittojen alueella (80 %).

Taulukko 7. Niiden yrittäjien ja valvontayksiköiden lukumäärä (%), joiden yritys tai valvoma yritys sijaitsee vastaajan käsityksen mukaan maantieteellisten haittojen alueella

Sijaitseeko yrityksesi tai valvomasi yritys alueella, jossa on maantieteellisiä haittoja?	Yrittäjät	Valvojat
Kyllä	12 (17 %)	21 (72 %)
Ei	56 (80 %)	7 (24 %)
En tiedä	2 (3 %)	1 (4 %)

Maantieteellisiä haittoja ja niistä aiheutuneita ongelmia valvojat (22) ja toimijat (14) kuvasivat seuraavasti:

- ❖ Kunnallistekniikan puuttuminen (ei kunnallista vesihuoltoa tai jätevesijärjestelmää)
 - kaivovettä ei ole käytettävissä lainkaan
 - talousveden laatuongelmat
 - veden saannissa ongelmia, koska merenpohjalla kulkevat vesiputket menevät usein poikki
 - omasta jätevedenpuhdistamosta aiheutuu hajuhaittaa
- ❖ Pitkät etäisyydet tai vaivalloiset matkat
 - pitkät kuljetusmatkat tuotteille
 - pitkä matka kuljettaa näytteitä elintarvikelaboratorioon
 - pitkä matka muiden elintarvikealan toimijoiden luokse
 - pitkä matka maakuntapääkaupunkiin
 - matkat kalliita
 - alttius sähkökatkoksille
 - teiden huono kunnossapito läpi vuoden, erityisesti talvella, huonot keliolosuhteet
 - valvontakäynnit vievät paljon aikaa, tarkastuksista on ilmoitettava etukäteen, jotta valvoja saisi esimerkiksi kyysin valvontakohteeseen
- ❖ Ei lainkaan tai vähän julkisia kulkuyhteyksiä
- ❖ Huonot tietoliikenneyhteydet
- ❖ Harva asutus
 - paikallinen myynti pientä ja haastavaa

Kolmen valvontayksikön vapaissa vastauksissa tuli esille, että maantieteellisiä haittoja ei nähty ongelmina tai erityisenä haittana. Yksi valvontayksikkö kommentoi: ”Maantieteelliset haitat eivät välttämättä aiheuta suoranaisia ongelmia, mutta ainakin haasteita ja kustannuksia.”

Vierailuista laitoksista neljä sijaitsi mahdollisten maantieteellisten haittojen alueella (taulukko 6) ja mahdolliset haitat olivat samankaltaisia kuin kyselyssäkin tuli esille. Vaikka maantieteelliset haitat olivat toimijan ja valvojan tiedossa, vaikutti siltä, että niitä ei pidetty ongelmana. Yhdessä laitoksessa oli omavalvonnassa haittaeläimeksi merkitty karhu, koska karhut olivat penkoneet laitoksen jäteastioita.

5.2 Lainsäädännön joustavuuden soveltaminen

Valtaosa, 2/3, vastanneista valvontayksiköistä vastasi myöntäneensä joustoja lainsäädännön vaatimuksista alueensa laitoksille. Lähes neljännes kyselyyn vastanneista valvontayksiköistä ei ollut myöntänyt joustoja alueensa laitoksille ja noin 10 % yksiköistä ei tiennyt, onko joustoja myönnetty laitoksille. Lisäksi suurin osa (83 %) valvontayksiköistä vastasi myöntäneensä joustoja ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille, 10 % ei ollut myöntänyt niille joustoja ja 7 % ei tiennyt, onko joustoja myönnetty.

Yrittäjistä lähes kolme neljäsosaa oli sitä mieltä, että valvontaviranomainen ei ole myöntänyt joustoja hänen yritykselleen.

Taulukko 8. Yritysten lukumäärä (%), joille on myönnetty joustoa elintarvikelainsäädännön vaatimuksista ja niiden valvojien lukumäärä (% vastanneista), jotka ilmoittivat myöntäneensä joustoja, jaettuna yritystyyppin mukaan.

Onko yrityksellesi tai valvomillesi yrityksille myönnetty joustoa?	Yrittäjät (% vastanneista)	Valvojat (laitos) (% vastanneista)	Valvojat (ilm.huoneisto) (% vastanneista)
Kyllä	13 (18 %)	19 (66 %)	24 (83 %)
Ei	51 (73 %)	7 (24 %)	3 (10 %)
En tiedä	6 (9 %)	3 (10 %)	2 (7 %)

Kyselyyn vastanneista valvojista noin puolet kuvasi vapaissa vastauksissa kala-alan, liha-alan ja maitoalan laitosten sekä suurtalouksien ja myynti- ja tarjoiluapaikkojen helpotuksia. Liittyen muihin huoneistotyyppihin 10-25 % valvojista mainitsi käytössä olevia helpotuksia.

Laitosten hyväksymisestä ja elintarvikehuoneistojen ilmoittamisesta tuli kyselyssä ja vierailuilla esille muutamia helpotuksia, joiden osalta kunnissa oli vaihtelevaa käytäntöä. Joissakin valvontayksiköissä valvojat olivat sallineet, että laitoksen yhteydessä ja laitoksen kanssa osittain samoissa tiloissa toimii ilmoitettu elintarvikehuoneisto, esimerkiksi vähittäismyymälä. Joissakin valvontayksiköissä tällaista toimintaa ei ollut sallittu. Myös ilmoituksen tekeminen viranomaiselle tällaisesta toiminnasta vaihteli. Näissä tapauksissa ei käynyt ilmi, että valvontaviranomaisella olisi ollut erityistä syytä sallia tai rajoittaa kyseistä toimintaa tai olla vaatimatta siitä tehtävää ilmoitusta.

Käytännöt vaihtelivat myös siinä, saiko yritys aloittaa toimintansa ilmoitetussa elintarvikehuoneistossa ennen kuin ilmoitus toiminnasta oli tehty. Myös tuotekehityksen yhteydessä tai kannattavuuskokeiluna sallittiin joissakin tapauksissa aloittaa uusien tuotteiden valmistus ilman laitoksen muutoshyväksyntää. Hyväksymis- ja ilmoitusmenettely koetaan jostakin syystä vaikeaksi, eikä valvontaviranomainen ollut vaatinut lainsäädännönmukaista menettelyä.

Kyselyn vastauksissa mainittiin, että eläimistä saatavien elintarvikkeiden vähäinen toimittaminen vähittäisliikkeestä toisiin vähittäisliikkeisiin oli sallittu paikallisesti ja rajoitetusti ilman laitoshyväksyntää. Tästä on Suomessa säädelty kansallisesti ns. vähäriskisellä asetuksella.

Valvojat kuvasivat vapaissa vastauksissa seuraavia, lainsäädännön mukaan mahdollisia helpotuksia laitosten ja ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen vaatimuksista. Joustavuuden käytön salliminen edellyttää aina valvontaviranomaisen tapauskohtaista harkintaa ja sen varmistamista, että toiminnan vaaroja hallitaan jatkuvasti kyseisessä yrityksessä ja että elintarvikkeet ovat turvallisia.

❖ Rakenteelliset vaatimukset

- on sallittu, että tilat esim. sosiaalitilat (pukuhuone ja wc) voivat sijaita laitoksen tai ilmoitettujen elintarvikehuoneiston ulkopuolella
- on sallittu, että yrittäjän kotona käsitellään elintarvikkeita tai puhdistetaan välineitä laitoksen tai ilmoitetun elintarvikehuoneiston toimintaa varten
- on sallittu yhteisiä tiloja esimerkiksi toisen elintarvikealan yrityksen, asiakkaiden tai muun toimijan (hoitokoti, päiväkotia, koulu) kanssa
- on sallittu helpotuksia sosiaalitilojen ml. wc:n ja siivousvälineiden riittävydessä ja varustelussa
- on sallittu erilaisia vesipisteiden määriä ja sijoitteluja (vesipisteiden määrästä ja sijoittelusta ei ole tarkkaa sääntelyä)
- on sallittu käsikäyttöisiä hanoja
- on sallittu puiset rakenteet ja työvälit
- on sallittu helpotuksia rakenteiden pintamateriaaleissa, esimerkiksi vilja- ja kasvisalalla on sallittu puiset pintamateriaalit
- on sallittu kala-alan laitoksissa puhtaan veden käyttäminen talousveden sijasta
- on sallittu, että ovet avautuvat tuotantotilasta ulos, kun ovet pidetään tuotannon aikana suljettuna
- on sallittu, että tuotantotilassa ei ole lattiakaivoa

❖ Toiminnalliset vaatimukset

- on sallittu ajallinen erottaminen, esimerkiksi tuotannon eri vaiheiden tai erilaisten tuotteiden valmistaminen on sallittu samassa tuotantotilassa ajallisesti erottamalla ja raaka-aineiden ja valmiiden tuotteiden, erilaisten materiaalivirtojen kulku sekä kulkureittien järjestelyt hygienia-alueiden välillä ja varastotiloihin on sallittu ajallisesti erottamalla
- on sallittu, että perkaus ja fileointi tehdään yhtenä työvaiheena

❖ Omavalvonta

- on sallittu helpotuksia omavalvonnan laajuutta koskeviin vaatimuksiin ml. HACCP

Kyselyn vastauksissa tuli esille myös alla mainittuja toimintatapoja, jotka eivät ole varsinaisesti helpotuksia, vaan niissä on joko selvennetty yhteisölainsäädäntöä kansallisella lainsäädännöllä tai annettu lainsäädännön tulkintoja Eviran ohjeella.

- Kuumentamalla valmistetut, helposti pilaantuvat leipomotuotteet säilytetään huoneenlämmössä valmistuspäivän ajan, jos myymättä jääneet hävitetään päivän lopussa. (MMM:n asetus ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta 1367/2011, 7§)
- Lyhyissä kuljetuksissa ei tarvitse olla tallentavaa lämpötilan seurantarjestelmää (MMM:n asetus ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta 1367/2011, 6§)
- Ruoka-aputoiminnan salliminen (Eviran ohje 16035/2 "Ruoka-apuun luovutettavat elintarvikkeet").
- Omavalvonnan kevennetyt vaatimukset, kuten osittain suullinen omavalvontasuunnitelma, kevennetyt menettelyt kirjaamiselle ja seurannalle sekä seurannan ja korjaavien toimenpiteiden todentamiselle (Eviran ohje 16043/1 "Elintarvikehuoneiston omavalvonnan riskiperusteinen valvonta").

Melko pieni osa vastanneista yrittäjistä, vain 12 henkilöä, 17 % vastanneista yrittäjistä, kuvasi yritykselleen myönnettyjä joustoja. Joustoja oli myönnetty rakenteellisista ratkaisuista ja toimintojen ajallinen erottaminen oli sallittu.

Kaikissa vierailuissa pienissä laitoksissa oli myönnetty joustoja, jotka olivat lainsäädännön tulkinnan mukaan mahdollisia. Laitoksissa käytettiin ajallista erottamista, isossa tilassa oli eri toimintoja samaan aikaan, ovi avautui suoraan ulos tuotantotilasta ja osa tiloista sijaitti muualla, kuten

sosiaalitila kotona ja pakkausmateriaalivarasto erillisessä kontissa. Omavalvonnan kirjauksia oli harvennettu tai niitä tehtiin vain poikkeamatapauksissa.

Lista esimerkeistä on kerätty Eviran käyttöön tulkintojen selventämiseksi ja valvonnan yhdenmukaistamiseksi.

5.3 Toiveet lainsäädännön vaatimusten joustavuudelle

Valvontayksiköiltä ja yrittäjiltä kysyttiin, pitäisikö laitoksille ja ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille voida antaa lisää joustoja ja millaisia joustoja. Vastanneista valvontayksiköistä reilu puolet vastasi kysymykseen. Valtaosa eli 4/5 vastanneista valvojista toivoi lisää joustavuutta ja teki erilaisia joustavuusehdotuksia.

Yleisesti valvojat toivoivat, että lisää helpotuksia voisi antaa toiminnan laajuus ja kausiluontoisuus huomioiden tiloille, toiminnalle ja omavalvonnan vaatimuksille. Valvojat korostivat, että vain sellaisia helpotuksia voidaan antaa, jotka eivät vaaranna elintarviketurvallisuutta. Valvojien mukaan joustavuus vaatimuksissa edellyttää tapauskohtaista harkintaa ja salliminen pitää pystyä hyvin perustelemaan.

Kyselyyn vastanneista yrittäjistä noin puolet, 38 vastaajaa (54 %), kertoi joustavaan lainsäädännön soveltamiseen liittyviä lisätoiveitaan.

Yrittäjien vastauksissa korostui toivomus sallia joustoja yleisesti pienille ja vähäriskisille yrityksille. Yrittäjät esittivät useita yksittäisiä joustotoiveita liittyen esimerkiksi pakkausmerkintöjen, sivutuotelainsäädännön ja teurastustoiminnan vaatimuksiin. Ilmoitetuissa huoneistoissa haluttiin luopua lisäksi työntekijöiden terveydentilaselvityksestä (ml. salmonellatutkimus) sekä työvaatetukseen ja hygieniaosaamiseen liittyvistä vaatimuksista.

Yrittäjät esittivät tämän kysymyksen yhteydessä myös toiveitaan liittyen viranomaisvalvontaan, johon toivottiin maalaisjärkisyyttä, tasapuolisuutta ja riskiperusteisuutta. Valvontamaksujen toivottiin kohteleavan toimijoita tasapuolisesti.

Valvojat ja yrittäjät esittivät joustotoiveita sellaista vaatimuksista, joista olisi mahdollista joustaa, jos elintarviketurvallisuusriskit ovat jatkuvasti hallinnassa ja tuotetut elintarvikkeet ovat turvallisia eikä kuluttajaa johdeta harhaan. Toiveet koskivat esimerkiksi tuotteiden toimittamista ilmoitetusta elintarvikehuoneistosta toiseen ilmoitettuun huoneistoon, seinä- ja lattiamateriaaleja, wc- ja sosiaalituloja, vesipisteitä ja ajallista erottamista. Omavalvontaa toivottiin kevennettävän mm. suunnitelman ja kirjausten osalta. Hunajan alkutuotannon suoramyynnin ja kauppaan myytävän hunajan määrän rajaa toivottiin nostettavan pienelle mehiläistarhaajalle. MMM on muuttanut hunajan myynnin rajoja asetuksen (1258/2011) muutoksella (23/2017). Rajat ovat tällä hetkellä hunajan myynnille alkutuotantona suoraan lopulliselle kuluttajalle 2 500 kg (2§, kohta 1) ja toimittamiselle paikalliseen vähittäismyyntiin helpotetuin vaatimuksin 2 500 kg (3§, kohta 1), kun aiemmat rajat olivat 1 000 kg.

Toivottiin myös useita sellaisia joustoja vaatimuksista, joista ei ole tämänhetkisen lainsäädännön mukaan mahdollista joustaa mm. hyväksymis- ja ilmoitusmenettelystä luopumista lyhytaikaisessa varastoinnissa ja hyvin pienessä ja vähäriskisessä kala-alan laitoksessa sekä muiden mehiläistuotteiden kuin hunajan markkinoillepääsystä. Toivottiin muutosta uusielintarvikkeiden hyväksymiseen, esimerkiksi yrttien teekäytön laajentamista juomien maustekäyttöön. Toivottiin myös edelleen, että laitoksissa tulisi sallia tarkastetun ja tarkastamattoman luonnonvaraisen riistan käsittely ajallisesti erotettuna, mistä MMM teki ehdotuksen kansalliseksi mukautukseksi komissiolle (2016/45/FIN), mutta sitä ei hyväksytty EU-lainsäädännön vastaisena.

Valvojat ja yrittäjät esittivät myös toiveita siitä, että EU:n nimisuojarahjestelmään kuuluvien elintarvikkeiden ja suomalaisten perinneruokien valmistamiseen tulisi antaa helpotuksia. Reilu

neljännes (28 % vastanneista) valvontayksiköistä oli sitä mieltä, että EU:n nimisuoajärjestelmään kuuluvien tuotteiden ja perinneruokien valmistamisessa joustot olisivat paikallaan. Toimijoista 39 % koki, että joustoja tarvitaan. Vaikka vain reilu neljännes valvojista oli sitä mieltä, että joustoja tarvitaan, noin puolet valvojista (14 vastausta) kannusti kuitenkin harkinnanvaraiseen jouston lisäämiseen ja teki joustoehdotuksia nimisuoajattujen tuotteiden ja perinneruokien valmistuksen vaatimuksista. Valvojista noin kolmanneksen ja toimijoista neljäsosan mielestä joustoja ei tarvita. Reilu kolmannes sekä vastanneista toimijoista (37 %) että valvontayksiköistä (38 %) ei osannut sanoa, tarvittaisiinko EU:n nimisuoajärjestelmään kuuluvien tuotteiden tai muiden perinneruokien valmistamiseen ylipäätään joustoja.

Taulukko 9. Yrittäjien ja valvontayksiköiden lukumäärä (% vastanneista), joiden mukaan EU-nimisuoajärjestelmään kuuluvien ja suomalaisten perinneruokien valmistamiseen tarvitaan joustoja lainsäädännön vaatimuksista

Tarvitaanko EU-nimisuoajärjestelmään kuuluvien ja suomalaisten perinneruokien valmistamiseen joustoja?	Yrittäjät (% vastanneista)	Valvojat (% vastanneista)
Kyllä	27 (39 %)	8 (28 %)
Ei	17 (24 %)	10 (34 %)
En tiedä	26 (37 %)	11 (38 %)

Valvojat toivoivat, että vaatimuksista voitaisiin joustaa pienimuotoisessa, alueellisessa toiminnassa liittyen EU-nimisuoajärjestelmän tuotteisiin ja perinneruokien valmistamiseen. Rakenteellisia joustoja sekä joustavuutta tilojen ja välineiden suhteen koettiin tarvittavan, esimerkiksi helpotuksia puisille rakenteille ja työvälineille. Pienten tilojen käyttämiseen ehdotettiin toimintojen ajallista erottamista. Mainittiin myös toive siitä, että perinteiset valmistustavat voisivat säilyä, esimerkkinä raakamaidon käyttäminen karjalanpiirakoiden valmistuksessa ja suodatinharson käytön salliminen munajuuston valmistuksessa. Valvojen huoli valvonnan yhtenäisyydestä ja yrittäjän vastuullisuudesta joustavuuden käyttämisessä tuli esille.

Yrittäjistä vain yhdeksän esitti erityisiä joustavuustoiveita liittyen perinneruokiin ja EU:n nimisuoajärjestelmän tuotteisiin. Puiset työvälineet mainittiin ja EU:n nimisuoajärjestelmän valvontaan toivottiin joustoja. Yrittäjien mielestä EU-nimisuoajauksen hakeminen on liian pitkälinen ja kankea prosessi ja siihen liittyvä valvonta on hankalaa.

Lista esimerkeistä on kerätty Eviran käyttöön tulkintojen selventämiseksi ja valvonnan yhdenmukaistamiseksi.

5.4 Lainsäädännön vaatimukset, joissa ei tulisi joustaa

Yleisesti yrittäjät ja valvojat mainitsevat, että vaatimuksista ei pidä joustaa, jos elintarviketurvallisuus vaarantuu. Halutaan, että ”pöpöt pidetään kurissa” ja suomalaisiin tuotteisiin voidaan luottaa. Yrittäjien mielestä ei pitäisi joustaa erityisesti helposti pilaantuvien elintarvikkeiden (kala, liha, maito) tai sellaisten tuotteiden osalta, jotka ovat viime vuosina aiheuttaneet ihmisten sairastumisia. Sekä valvojat että yrittäjät mainitsivat osaamisen (ml. hygieniapassi) ja koulutuksen vaatimuksina, joista ei tulisi joustaa. Valvojat mainitsivat useita yksittäisiä asioita, joista ei tulisi joustaa, esimerkiksi jäljitettävyyden, henkilökunnan terveydentilan seurannan ja laitosten pakkausmerkinnät. Näistä vaatimuksista ei lainsäädännön mukaan voikaan joustaa.

Valvojat eivät haluaisi joustaa joissakin asioissa, joissa joustaminen on sallittua, esimerkiksi myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistus kotona, rakenteelliset perusvaatimukset, työskentelyvälineet ja vesipisteet. Valvojat eivät haluaisi joustaa myöskään pähkineen käytöstä,

mikä on ollut mahdollista 1.6.2017 alkaen, MMM:n asetuksen 1367/2011 muutoksen 291/2017 jälkeen.

Sekä valvontaviranomaiset että yrittäjät, ml. vierailukohteiden yrittäjät, mainitsivat, että puhtaanapidon, yleisen hygienian ja lämpötilojen vaatimuksista ei tulisi joustaa. Mainittujen vaatimusten osalta vain niiden omaavalvonnan kirjallisesta suunnitelmasta, kirjanpidosta ja todentamisesta on mahdollista joustaa.

5.5 Joustojen kieltäminen

Kyselyssä selvitettiin myös, onko yrittäjä ehdottanut sellaista joustoa lainsäädännön vaatimuksista, jota valvoja ei ole myöntänyt. Tässä hankkeessa ei selvitetty, olisiko yrityksen hakema helpotus ollut mahdollista myöntää. Joustavuuden myöntäminen edellyttää, että yritys pystyy hallitsemaan elintarviketurvallisuusriskeihin, vaikka vaatimuksista joustettaisiin.

Ainoastaan seitsemän valvontayksikköä 29:stä (24 %) ilmoitti, että yrittäjä oli hakenut joustoa, jota viranomainen ei voinut hyväksyä. Yli puolet valvontayksiköistä ilmoitti, että yrittäjät eivät ole hakeneet joustoa, jota ei ole voinut hyväksyä. Vastanneiden valvontayksiköiden mukaan yrittäjät eivät tiedä joustoista ja sen vuoksi ylipäättään hakevat harvoin helpotuksia. Vapaissa vastauksissa kävi myös ilmi, että joissakin tapauksissa yrittäjä ei ollut hakenut joustoa, mutta valvoja on todennut tarkastuksen aikana, että joustoa on sovellettu yrittäjän oman harkinnan perusteella.

Yrittäjistä valtaosa (71 %) ilmoitti, ettei ole hakenut sellaista joustoa, jota valvonta ei ole myöntänyt. Noin neljäsosa yrittäjistä vastasi, että valvonta ei ollut myöntänyt jotain haettua helpotusta.

Taulukko 10. Niiden yrittäjien ja valvojien määrä (% vastanneista), joiden mukaan yrittäjä on hakenut joustoa vaatimuksista, jota valvoja ei ole kuitenkaan sallinut.

Onko yrittäjä hakenut joustoja, joita valvontayksikkö ei ole hyväksynyt?	Yrittäjät (% vastanneista)	Valvojat (laitos) (% vastanneista)	Valvojat (ilm.huoneisto) (% vastanneista)
Kyllä	18 (26 %)	7 (24 %)	7 (24 %)
Ei	50 (71 %)	15 (52 %)	18 (62 %)
En tiedä	2 (3 %)	7 (24 %)	4 (14 %)

Valvontayksiköistä kahdeksan kuvasi ehdotettuja joustoja, joita ne eivät olleet hyväksyneet. Tällaisia olivat esimerkiksi ilmoitetun elintarvikehuoneiston toimiminen laitoksessa ajallisesti erotettuna, useiden toimijoiden toimiminen samoissa tiloissa, tilojen varustelu (siivouskomero, vesipisteet, lattiakaivo), omaavalvonnan näytemäärät ja seurantakäytännöt. Lisäksi oli esitetty tarkastusmääriä ja viranomaisnäytteenottoa vähennettäväksi, mihin valvontaviranomainen ei ollut suostunut. Kaikki edellä mainitut joustoehdotukset ovat lainsäädännön mukaan periaatteessa mahdollisia, jos yritys hallitsee toimintansa vaarat ja tuotetut elintarvikkeet ovat turvallisia.

Syiksi, joiden vuoksi joustoa ei ole voitu hyväksyä, valvojat kertoivat, että yrittäjän esittämä helpotus vaatimuksista on ollut selkeästi lainsäädännön tavoitteiden tai vaatimusten vastainen, toiminnassa oli selkeitä elintarviketurvallisuusriskejä, toiminta on ollut liian suurimuotoista tai yrityksellä oli huono valvontahistoria. Mainitut perustelut helpotusten epäämiseksi ovat asianmukaisia.

Yrittäjät mainitsivat muutamia vaatimuksia, joiden osalta valvoja ei ollut sallinut joustoa, esimerkiksi vesipisteet, pakkausmerkinnät sekä tainnutuksen onnistumisen ja haittaeläintorjunnan kirjaaminen. Yrittäjät harmittelivat että eivät ole tienneet joustoista tai valvoja ei ole kertonut joustomahdollisuuksista. Yrittäjien vastauksissa valitettiin myös mm. Eviran tiukasta ohjeistuksesta,

valvontamaksuista, tarkastajien käytöksestä, valvontaviranomaisten liian vähäisestä neuvonnasta ja valvonnan epätasapuolisuudesta.

Valvontayksiköiltä kysyttiin, käyttävätkö yrittäjät joustoja, vaikka valvonta ei ole niitä myöntänyt. Valvojen vastausten mukaan valtaosa yrittäjistä ei ota joustoja käyttöön toiminnassaan valvonnan tietämättä. Toisaalta vastauksista tuli esille myös, että mahdollisesti joustoja käytetään, mutta valvonta ei siitä tiedä.

Valvojen mukaan ilmoituksen toiminnastaan tekevät elintarvikealan yrittäjät ottavat käyttöön helpotuksia ilmoittamatta niistä valvojalle hieman useammin kuin laitosten yrittäjät. Yrittäjät ovat ottaneet käyttöön joustoja liittyen esimerkiksi ruoan jäähdyttämiseen, siivousvälineiden riittävyteen ja wc-tiloihin sekä pintamateriaalien valintaan. Omavalvontasuunnitelman toteuttamisesta poiketaan ja oman harkinnan perusteella luovutaan jonkin vaatimuksen täyttämisestä liittyen esimerkiksi työvaatetukseen, josta mainitsi kolme valvojaa.

5.6 Joustojen myöntäminen ja tieto joustavuuden soveltamisesta

Kunnallisissa valvontayksiköissä joustoja lainsäädännön vaatimuksista yrityksille myöntää yleensä yksittäinen valvoja itsenäisesti; ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille hieman useammin kuin laitoksille (72 % ja 50 % kyselyyn vastanneista valvontayksiköistä). Valvoja myöntää joustot yhdessä valvontayksikön johtajan kanssa noin 32 %:ssa kunnallisista valvontayksiköistä laitoksille ja 17 %:ssa kunnallisista valvontayksiköistä ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille. Valvontayksikön johtaja myöntää joustot yksin noin 10 %:ssa kunnallisista valvontayksiköistä. Yksi valvontayksikkö ei tiennyt, kuka joustot myöntää. Lautakunta ei myöntänyt joustoja yhdessäkään vastanneessa valvontayksikössä.

Valvontayksiköistä jonkin verran alle puolet (44 %) ilmoitti kuvanneensa joustot aina tai yleensä laitosten hyväksymisasiakirjoissa. Valvontayksiköistä 41 % ilmoitti, että joustot on kuvattu harvoin tai ei koskaan hyväksymisasiakirjoissa. Neljä yksikköä (15 %), ei tiennyt, onko joustot kuvattu hyväksymisasiakirjassa.

Sallitut helpotukset rakenteellisista vaatimuksista, esimerkiksi varastointi laitoksen ulkopuolella, suoraan käsittelytiloista ulos aukeava ovi, sosiaalityötilojen kevennetyt vaatimukset ja toimintojen ajallinen erottaminen on tyypillisesti kuvattu laitosten hyväksymisasiakirjoissa.

Ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille myönnettyt joustot lainsäädännön vaatimuksista on lähes aina kuvattu tarkastuskertomuksessa (21/29, 72 %). Tarkastuskertomuksissa on kuvattu annetut joustot rakenteellisista vaatimuksista, esimerkiksi siivousväline- ja sosiaalityötilojen vaatimuksista ml. wc-tilat, materiaalivalinnoista, vesihuollosta, vesipisteiden määrästä, puisten välineiden käyttämisestä ja tilojen riittävydestä. Eri toimintojen ajallinen erottaminen on kuvattu tarkastuskertomuksessa samoin kuin omavalvonnassa sallitut joustot, esimerkiksi osittain suullisen omavalvontasuunnitelman salliminen sekä omavalvonnan seurannan ja toteutuksen joustot. Pakkausmerkinnöistä annetut, lainsäädännön sallimat joustot (ravintoainemerkinnät) on kuvattu tarkastuspöytäkirjassa.

Vain yksi valvontayksikkö mainitsi, että joustoja on kuvattu myös tietojärjestelmässä asianomaisen kohteen tiedoissa.

5.7 Lainsäädännön joustavuutta koskevat tietotarpeet

Kyselyssä selvitettiin, toivovatko valvontayksiköt ja yrittäjät lisätietoa lainsäädännön mahdollistamista joustoista ja minkälaista lisätietoa he toivovat.

Toiveita saada lisää tietoa lainsäädännön joustavuudesta esitti 48 % (14/29) kyselyyn vastanneista valvontayksiköistä. Valvojat toivat esille, että on epäselvää, mitä lainsäädännön joustoilla ylipäänsä

tarkoitetaan. Valvojat toivoivat selkeitä, harkittuja ja pitkäaikaisia tulkintoja ja ohjeita joustojen käytöstä, erityisesti ilmoitetuissa elintarvikehuoneistoissa sekä käytännön esimerkkejä ja tietoa toisten valvontayksiköiden käytännöistä.

Valvojat kertoivat, että lisätieto joustoista saavuttaisi parhaiten paikalliset valvojat, jos joustavuudesta kerrottaisiin Eviran ohjeissa, esimerkiksi elintarvikehuoneisto-ohjeessa ja Oiva-ohjeissa sekä valvontaviranomaisten intranetissä (Eviranet). Joustoista toivottiin koulutusta pienissä ryhmissä esimerkiksi aluehallintovirastojen työpöytäpäivillä siten, että keskustelulle olisi riittävästi aikaa. Toivottiin myös lyhyitä koulutuksia, joita valvojat voisivat seurata omilla tietokoneillaan helppokäyttöisten videoyhteyksien avulla. Lisäksi toivottiin, että valvontayksiköt kirjoittaisivat ylös periaatteitaan joustoista tarkastushenkilökuntaa varten.

Kyselyyn vastanneista yrittäjistä vain 21 % (15/70) kertoi toiveistaan saada lisätietoa joustavuudesta. Yrittäjät toivoivat aktiivista tiedottamista toimijoille, tietoa vaikutusmahdollisuuksista, valvonnalta neuvovaa otetta, käytännönläheisyyttä ja selkeitä perusteluita. Laitosvierailuilla mainittiin, että tietoa tulee olla tarjolla internet-sivuilla, koska pienyrittäjät pääsevät harvoin koulutuksiin.

Yrittäjät toivat esille myös huolestuneisuuttaan valvonnan yhdenmukaisuudesta, valvojien osaamisen ajantasaisuudesta ja valvonnan takertumisesta merkityksettömiin yksityiskohtiin. Laitosvierailuilla tuli esille, että henkilökohtainen kontakti neuvovaan henkilöön on merkityksellistä. Tämän vuoksi yrittäjät toivoivat, että yrityksen oma valvontaviranomainen saa sellaista koulutusta, jonka perusteella hän osaa neuvoa yrittäjiä oikein. Lisäksi mainittiin, että viranomaiset osaavat elintarvikelainsäädännön parhaiten.

Laitosvierailuilla tuli esille myös muita seikkoja, jotka vaikeuttavat pienten yritysten menestymistä, esimerkiksi yrittäjien markkinointiosaamisen puute sekä vaikeudet saada tuotteita myyntiin hotelli- ja vähittäismyyntiketjuihin.

6 Johtopäätökset

6.1 Joustavuuden soveltaminen yleisesti

Hankkeen tulosten perusteella valvojille ja yrittäjille vaikutti olevan selvää, että joustavuutta ei tule soveltaa, jos elintarvikeeturvallisuus vaarantuu.

Suurin osa valvontayksiköistä oli myöntänyt joustoja yrityksille. Valvontayksiköistä 66 % ilmoitti myöntäneensä joustoja laitoksille ja 83 % ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille. Vastanneista yrittäjistä kuitenkin vain 18 % kertoi, että heidän yritykselleen oli myönnetty joustoja.

Hieman yli puolet vastanneista yrittäjistä oli innokas esittämään joustavuuteen liittyviä toiveitaan, kun taas käytössä olevista joustoista kertoi paljon vähäisempi määrä yrittäjiä.

Tutkimuksen tulosten mukaan yrityksen valvoja myöntää joustoja yksin tai yhdessä valvontayksikön johtajan kanssa laitoksille 82 %:ssa vastanneista valvontayksiköistä ja ilmoitetuille elintarvikehuoneistoille 90 %:ssa vastanneista valvontayksiköistä. Joustojen myöntäminen edellyttää yrityksen vaarojen hallinnan arvioimista, minkä vuoksi yrityksen oma valvoja on paras asiantuntija tekemään päätöksiä joustavuudesta tai osallistumaan päätöksen tekemiseen.

Vaatimuksista myönnettyjä joustoja on kuvattu laitosten asiakirjoissa noin 44 %:ssa valvontayksiköistä ja ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen asiakirjoissa 72 %:ssa valvontayksiköistä. Hyväksymisasiakirjaan tai tarkastuskertomukseen kirjattu tieto ei ole helposti yrittäjän tai valvojan käytettävissä, eikä tieto myönnettyistä joustoista ja niiden edellytyksistä siirry vaivattomasti uudelle valvojalle. Tietoa joustavuuden soveltamisesta ei ole kattavasti talletettu yrityksen tietoihin

kunnallisessa kohdetietojärjestelmässä (KUTI), joten tieto ei ole paikallisesti ja valtakunnallisesti käytössä esimerkiksi tilastointia varten.

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaista joustavuutta Suomessa on tämän hankkeen tulosten perusteella käytössä, ja arvioidaan erilaisen joustavuuden laajentamismahdollisuuksia.

6.2 Lainsäädännön vaatimuksiin sisältyvä joustavuus

Valvontayksiköt kuvasivat kyselyssä runsaasti tilojen sijoitteluun ja varusteluun, rakenteisiin, laitteiden määrään ja sijoitteluun liittyviä joustavia ratkaisuja, jotka lainsäädännössä sallitaan ilmausten ”tarvittaessa”, ”tarpeen mukaan”, ”asianmukainen” tai ”riittävä” avulla. Muihin vaatimusten joustavan soveltamisen mahdollisuuksiin verrattuna tästä joustavuudesta tuli kyselyn vastauksissa selvästi eniten mainintoja. Myös vierailuissa laitoksissa tuli esille tällaista joustavuuden soveltamista. Yrittäjistä vain muutamat mainitsivat, että nämä joustot olisivat heidän yrityksessään käytössä.

Yrittäjät esittivät lainsäädännön sisään kirjoitettuun joustavuuteen liittyviä toiveita. Myös valvojat esittivät vastaavia joustotoiveita, muun muassa liittyen EU-nimisuojattuihin tuotteisiin ja perinteisiin elintarvikkeisiin. Joustaminen näistä vaatimuksista valvojien ja yrittäjien toivomalla tavalla on jo nykyisen lainsäädännön tulkintojen mukaisesti mahdollista, jos edellytykset joustavuudelle ovat yrityksessä muuten olemassa. Valvontayksiköt olivat elintarviketurvallisuusriskien vuoksi kieltäneet joissakin yrityksissä helpotuksia näihin samoihin seikkoihin liittyvissä vaatimuksissa.

Kyselyn vastauksissa tuli esille, että elintarvikealalla käytetään jo varsin paljon omavalvonnan helpotuksia. Kevyempää omavalvontaa toivotaan kuitenkin myös, erityisesti pienille ja vähäriskisille yrityksille. Toiveet omavalvonnan joustavuudesta koskevat sellaisia vaatimuksia, joiden kevennetyistä tulkinnoista valvoja ja yrityksiä on ohjeistettu Eviran ohjeella ”Elintarvikehuoneiston omavalvonnan riskiperusteinen valvonta”, 16043/1.

Omavalvonnan elintarvike-, jää- ja vesinäytteenotosta ja sen keventämisestä tuli erittäin paljon kommentteja ja toiveita sekä valvojilta että yrittäjiltä. Vastauksissa valvojat totesivat hyvin yleisesti, että näytteiden ja osanäytteiden määrävaihtelusta on joustettu. Yrityksen omavalvonnassa otettaviin näytteisiin, niiden määrään ja niistä tehtäviin tutkimuksiin vaikuttaa yritystoiminnan laajuus ja luonne sekä yrityksen elintarviketuotannon vaarojen hallinta. Tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa omavalvonnan näytteenoton tutkimusta, jotta voitaisiin arvioida, käytetäänkö joustavuutta omavalvonnan näytteenotossa vaatimustenmukaisesti ja voitaisiinko joustavuutta käyttää mahdollisesti enemmän.

Yrittäjien vastauksissa tuli rakenteisiin tai toimintaan liittyvä joustavuuden käyttäminen ja toivomukset esille useammin kuin omavalvontaan liittyvät joustot tai joustotoiveet.

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että lainsäädäntöön kirjoitettua joustavuutta tilojen sijoitteluun ja varusteluun, rakenteisiin ja laitteisiin sekä omavalvontaan liittyviin vaatimuksiin sovelletaan Suomessa jo laajasti valvontayksiköiden tekemissä ratkaisuissa. Toisaalta tieto tämän kaltaisen joustavuuden kaikista mahdollisuuksista ei näytä tavoittaneen kaikkia valvontaviranomaisia ja yrittäjiä, koska esitettiin myös paljon joustotoiveita, joita voisi olla mahdollista toteuttaa jo tämänhetkisen lainsäädännön perusteella. Sen vuoksi voidaan arvioida, että lainsäädäntöön kirjattua joustavuutta ei Suomessa toteuteta yhdenmukaisesti.

6.3 Kansallisia sääntöjä EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista

Suomessa käytössä olevat vähäriskistä toimintaa koskevat määrärajoitukset ja niihin liittyvät hygieniavaatimukset tulivat hankkeen kyselyssä esille vain muutamissa valvojien ja yrittäjien

kommenteissa. Eviran käsityksen mukaan tämän kaltainen joustavuus on kuitenkin laajasti käytössä Suomessa. Yrittäjiltä tulee valvontaviranomaisille melko runsaasti kysymyksiä ja muutosehdotuksia vähäriskisestä toiminnasta ja sen määrärajoista.

Kyselyssä ja yrityskäynneillä tuli esille vain kaksi yleistä kansallista mukautusta: wc-tilojen sijoittelu ja kotimaisen viljellyn kalan jäädytysvapaus, vaikka kansallisia mukautuksia ns. hygieniapaketin vaatimuksista on Eviran käsityksen mukaan runsaasti käytössä. EU:n elintarvikelainsäädännön mukautuksista laaditaan notifikaatiomenettelyn jälkeen kansallista lainsäädäntöä, eikä joustavuuden salliminen käy ilmi lainsäädäntötekstistä. Pysyäkseen ajan tasalla joustavuuden sallimisesta yrittäjän tai valvontaviranomaisen tulisi perehtyä EU:n ja kansalliseen elintarvikelainsäädäntöön, seurata aktiivisesti kansallisia säädösmuutoksia sekä tutustua joustavuudesta julkaistuihin asiakirjoihin, esimerkiksi kansallisten lainsäädäntömuutosten perusteluihin, notifikaatioasiakirjoihin ja internetistä löytyviin ohjeisiin joustavuudesta. Yrityksiä valvovalle viranomaiselle ja pienyrittäjälle joustavuustiedon hankkiminen edellä kuvatulla tavalla on hankalaa ja vie paljon aikaa.

On ilmeistä, että yrittäjät ja valvojat eivät tiedä, että vähäriskistä toimintaa ja mukautuksia koskevat kansalliset säädökset sisältävät helpotuksia EU:n elintarvikelainsäädännön vaatimuksista ja sen vuoksi kyselyssä ei mainittu useampia esimerkkejä tällaisesta joustosta tai ehdotettu lisää tällaista joustavuutta. Hankkeessa saatujen tulosten perusteella ei voida arvioida, kuinka laajasti Suomessa on käytetty EU-lainsäädännön vaatimuksista saatuja mukautuksia.

6.4 Maantieteellisten haittojen alueella sijaitseviin yrityksiin sovellettava joustavuus

Kyselyn vastauksissa mainittiin kansallisella lainsäädännöllä annettu helpotus, joka mahdollistaa sosiaali- ja wc-tilojen sijainnin laitoksesta erillisessä tilassa tai rakennuksessa. Tämän mukautuksen sallimista on perusteltu laitoksen syrjäisellä sijainnilla. Maantieteellisiä haittoja on käytetty perusteena myös poronlihaa koskevassa notifiointissa (tarkastamattoman poronlihan myynti sekä poron kuivaliinan valmistaminen tarkastamattomasta poron lihasta ja poron kuivaliinan myynti tietyin ehdoin suoraan kuluttajalle poronhoitoalueella). Maantieteellisten haittojen perusteella ei ole annettu muita helpotuksia Suomessa.

Valtaosa valvontayksiköistä vastasi kyselyssä, että heidän valvonta-alueellaan on yrityksiä, jotka sijaitsevat maantieteellisten haittojen alueella. Yrittäjien mukaan heidän yrityksensä eivät sijaitse maantieteellisten haittojen alueella. Sekä valvojien että yrittäjien kuvaukset yrityksen sijainnista yritystoiminnalle aiheutuneista ongelmista ovat verrattavissa ongelmiin, joita voisi aiheutua siitä, että yritys sijaitsee saarella tai vuoristossa.

Suomessa ei ole tunnistettu, että maantieteelliset haitat voivat aiheuttaa ongelmia elintarvikeyritysten toiminnalle. Joidenkin yritysten toimintaedellytyksiä voitaisiin mahdollisesti parantaa, jos huomioitaisiin elintarvikelainsäädännön mahdollisuus mukauttaa vaatimuksia maantieteellisten haittojen alueilla sijaitsevilla yrityksillä.

Hygieniapaketissa tarkoitetun maantieteellisen haitan alueiden tai syrjäisen alueen määrittelyssä voidaan soveltaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 määrittelyä epäsuotuisasta alueesta (less favored area). Epäsuotuisiksi alueiksi katsotaan edellä mainitun asetuksen mukaan vuoristoalueiden lisäksi myös muunlaisia alueita, esimerkiksi muut epäsuotuisat alueet ja alueet, joissa on erityisiä luonnonhaittoja.

Suomessa voisi mahdollisesti soveltaa laajemmin maantieteellisten haittojen perusteella sallittavaa joustavuutta joissakin yrityksissä, jos määriteltäisiin kansallisesti, minkälaiset alueet Suomessa katsotaan epäsuotuisiksi alueiksi.

Euroopan unionin jäsenvaltion on vahvistaessaan valvonnasta perimiään maksuja otettava huomioon sellaisilla alueilla sijaitsevien yritysten tarpeet, joilla on erityisiä maantieteellisiä rajoituksia (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 882/2004, art. 27 kohta 5d). Jäsenvaltion tulee antaa

komissiolle selvitys tällaisesta menettelystä. Suomessa ei ole käytetty mahdollisuutta käyttää maantieteellisiä haittoja perusteluna valvontamaksujen alentamisessa.

6.5 Suomalaisiin perinteisiin elintarvikkeisiin ja perinteisten tuotantomenetelmien käyttämiseen liittyvä joustavuus

Perinteisten elintarvikkeiden valmistamiselle tai muille ominaisuuksiltaan perinteisille elintarvikkeille ei ole Suomessa sallittu helpotuksia, lukuun ottamatta tarkastamattoman poronlihan myyntiä sekä poron kuivalihan valmistamista tarkastamattomasta poron lihasta ja poron kuivalihan myyntiä tietyin ehdoin suoraan kuluttajalle poronhoitoalueella. Kumpikaan poikkeus ei tullut esille tässä selvityksessä.

Kyselyyn vastanneista yrittäjistä 61 % ja valvontayksiköistä 72 % vastasi, että perinneruokien tai EU:n nimisuojojärjestelmään kuuluvien tuotteiden valmistamiseen ei tarvita joustoja tai vastaaja ei tiennyt, tarvitaanko joustoja. Erityisesti valvojat kuitenkin esittivät erilaisia joustotoiveita perinteisten tuotteiden valmistusta koskeville vaatimuksille. Yrityskäynnillä tuli esille, että joitakin perinteisiä tuotteita, kuten juhannusjuustoa, leipäjuustoa ja määmiä, valmistetaan laitoksissa, jotka täyttävät hygieniapaketin liitteiden vaatimukset.

Suomalaisille perinneruoille tai perinteisille suomalaisille valmistusmenetelmille ei ole virallista määritelmää. Perinteisten valmistusmenetelmien erityisasemaa ja siihen liittyvää joustavuutta ei Suomessa ole juurikaan huomioitu elintarvikelainsäädännön vaatimusten soveltamisessa. Kuitenkin joistakin Suomessa pitkään ja laajasti käytetyistä perinteisistä valmistusmenetelmistä, kuten kalan ja lihan lämminsavustamisesta tulee valvontaviranomaisille usein kysymyksiä liittyen mahdollisuuteen helpottaa vaatimuksia. Huomioitava on, että perinteisiä elintarvikkeita ei tarvitse välttämättä valmistaa pienimuotoisesti, tuotteita voidaan valmistaa myös suuria määriä ja helpotuksia vaatimuksista voidaan silti myöntää, jos niitä tarvitaan tuotteen valmistuksessa.

Vahvistaessaan valvonnasta perimiään maksuja Euroopan unionin jäsenvaltion on otettava huomioon tuotannossa, jalostuksessa ja jakelussa käytetyt perinteiset menetelmät (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 882/2004, art. 27 kohta 5c). Tällaisesta menettelystä jäsenvaltion tulee antaa EU:n komissiolle selvitys. Suomessa ei ole käytetty mahdollisuutta perustella valvontamaksujen alentamista elintarvikkeiden perinteisten valmistusmenetelmien käyttämisellä.

Suomessa ei ole määritelty komission asetuksen (EY) N:o 2074/2005 tarkoittamia ”ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita” eli mitkä suomalaiset elintarvikkeet tunnetaan perinteisinä tuotteina, valmistetaan perinteisten tuotantomenetelmien mukaisesti tai on suojattu lainsäädännöllä.

Suomessa voitaisiin mahdollisesti soveltaa laajemmin joustavuutta asetuksen (EY) N:o 2074/2005 tarkoittamiin, ”ominaisuuksiltaan perinteisiin elintarvikkeisiin”, kun edellä mainitut määrittelyt tehtäisiin.

6.6 Osaaminen ja tiedon saaminen

Hankkeen tuloksissa tuli esille, että yrittäjät eivät hae joustoa, koska eivät tiedä siitä. Toisaalta valvontakohteiden tarkastuksilla tulee valvontaviranomaisten mukaan jonkin verran yllätyksenä esille, että joustavuutta onkin käytetty.

On mahdollista, että valvontaviranomainen on myöntänyt helpotuksia lainsäädännön vaatimuksista ilman, että yrittäjä tietää saaneensa helpotuksia. Tilanne voi olla tämän kaltainen esimerkiksi omavalvonnan helpotuksissa, joita yrittäjät eivät kuvanneet tai toivoneet kyselyn vastauksissa yhtä paljon kuin valvontaviranomaiset. Valvontaviranomainen ei merkitse myönnettyjä helpotuksia läheskään aina yrityksen asiakirjoihin. On myös mahdollista, että valvontaviranomainen ei kirjaa myönnettyä helpotusta sellaisella tavalla, että yrittäjä voisi ymmärtää, että kyse on helpotuksesta.

Useiden yrittäjien mielestä valvontaviranomaiset eivät tiedä riittävästi joustavuudesta ja sen myöntämisen perusteista. Yrittäjät mainitsevat myös, että valvontaviranomainen ei ole puhunut joustoista mitään. Sekä yrittäjät että valvontaviranomaiset toivovat joustavuutta myös sellaisista vaatimuksista, joista ei ole lainsäädännön mukaan mahdollista joustaa.

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että yrittäjät ja valvontaviranomaiset eivät tunnista Suomessa jo sallittua joustavuutta, esimerkiksi kansallisella lainsäädännöllä säädeltyjä mukautuksia vaatimuksista tai toiminnan määrän tai myynnin rajoja. Myöskään maantieteellisiä haittoja, perinteisiä elintarvikkeita tai perinteisiä valmistusmenetelmiä ei tunnisteta.

Tulosten perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että EU:n elintarvikelainsäädännön joustavuuden hyödyntämisen esteenä on sekä yrittäjien että elintarvikevalvontaviranomaisten tietämättömyyttä ja osaamattomuutta.

Joustavuuden käsitteistö ja säädösperusteet ovat yrittäjille ja paikallisviranomaisille vieraita ja lainsäädäntöä on haastavaa selvittää. Usein joustavuuden soveltamisen mahdollisuudet avautuvat selkeämmin, kun saadaan tietoa muissa EU- jäsenvaltioissa sovellettavasta joustavuudesta. Pienen yrityksen omistajalta tai yritystä valvovalta viranomaiselta ei voi edellyttää tällaista paneutumista tiedon saamiseksi ja sen ymmärtämiseksi. Kuitenkin yrittäjillä ja yrityksen valvontaviranomaisella tulee olla riittävästi tietoa ja osaamista joustavuudesta, jotta helpotuksia voidaan ottaa käyttöön yrityksessä elintarviketurvallisuuden vaarantumatta. Yrittäjien neuvonta ja valmentava työskentelytapa edellyttää valvojan osaamista. Elintarviketurvallisuuden keskusviranomaiset ja elintarvikealan neuvontajärjestöt ovat keskeisessä asemassa sekä joustavuuden osaajina että tiedon levittäjinä paikallisille valvontaviranomaisille ja yrittäjille.

Yrittäjien turhautuminen vaatimukseen ja vastakkainasettelu valvonnan kanssa tulivat jonkin verran esille vastauksissa; yrittäjät syyttivät valvontaa turhasta tiukkuudesta ja valvojat epäilivät joidenkin yrittäjien vastuullisuutta. On ymmärrettävää, että lainsäädännön soveltamiseen voi liittyä ristiriitoja ja epäluottamusta, kun yrittäjillä ja valvojilla ei ole riittävästi osaamista joustavuudesta, eikä joustavuutta sovelleta yhdenmukaisesti.

Valvontaviranomaisten ja yrittäjien vastauksissa tuli esille samoja joustotoiveita, joita on käsitelty parin viime vuoden aikana toimijoiden ja viranomaisten välillä byrokratian purkamiseen tähtäävissä tapaamisissa ja niiden perusteella laadituissa asiakirjoissa. Joustotoiveet koskivat mm. vaatimusta erillisistä tiloista joillekin toiminnoille, vesipisteiden lukumäärää, suojavaatteiden käyttämistä, ajallista erottamista ja pakkausmerkintävaatimusten vaikeutta. Valvonnalta toivotaan riskiperusteisuutta, yhdenmukaisuutta ja tasapuolisuutta sekä yrittäjien neuvontaa. On mahdollista, että tieto byrokratian purkamistilaisuuksissa ja asiakirjoissa annetuista vastauksista ja tehdyistä lainsäädännön ja ohjeistusten muutoksista ei ollut vielä saavuttanut valvojia ja yrittäjiä ja sen vuoksi aikaisemmissa selvityksissä esiin tulleet kysymykset ja toivomukset tulivat esille myös tässä hankkeessa. Kansallisia asetusmuutoksia on tehty mm. koskien hunajan suoramyynnin enimmäismääriä, sosiaali- ja siivousvälinetiloja ja suojavaatteen käyttöä.

Hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävässä työssä, kuten myös tässä hankkeessa, tulee toistuvasti esille, että yrittäjien ja paikallisten valvontaviranomaisten on vaikea saada tietoa lainsäädännön muutoksista ja tulkinnoista. Joustavuuteen liittyvän tiedon jakaminen tarvitsisi pysyviä menettelytapoja selvitysten, raporttien ja kertaluontoisten koulutus- ja keskustelutilaisuuksien lisäksi.

6.7 Hyväksymis- ja ilmoittamismenettelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan vähentäminen

Hankkeessa tuli esille, että hyväksymis- ja ilmoittamismenettelyyn liittyy epäselviä ja epäyhdenmukaisia käytäntöjä, jotka voivat lisätä yritysten kokemaa hallinnollista taakkaa. Erilainen lainsäädännön tulkinta voi hankaloittaa yritystoimintaa ja johtaa siihen, että elintarvikealan toiminta ei tule lainkaan valvonnan tietoon.

Lainsäädännön vaatimusten tulkinta vaihtelee valvontayksiköiden välillä koskien hyväksytyt laitoksen yhteydessä toimivan ilmoitetun elintarvikehuoneiston vaatimuksia. Joissakin yksiköissä elintarvikehuoneistotoimintaa ei ole sallittu hyväksytyt laitoksen yhteydessä tai toiminnan vaatimuksia on eri valvontayksiköissä tulkittu eri tavoin. Valvontaviranomaisille ja toimijoille tulisi antaa tietoa kyseisen menettelyn ja vaatimusten yhdenmukaisesta tulkinnasta.

Käytäntöjä voisi yhdenmukaistaa myös esimerkiksi siten, että laitoksen yhteydessä toimivasta ilmoitetusta elintarvikehuoneistosta ei tarvitsisi tehdä erikseen ilmoitusta, kuten kuljetustoiminnan osalta jo tulkitaan. Laitoksen hyväksyvä viranomaislainen voisi hyväksymismenettelyn yhteydessä kirjata vastaanottaneensa ilmoituksen yrityksen elintarvikehuoneistotoiminnasta. Laitoksen yhteydessä olevasta elintarvikehuoneistotoiminnasta tiedotettaisiin jatkossa vain liikkuvan elintarvikehuoneiston osalta kunnan viranomaiselle (Elintarvikelaki 15a §). Laitoksen hyväksyvä viranomaislainen valvoisi ilmoitettua elintarvikehuoneistotoimintaa laitosvalvonnan yhteydessä ilmoitettua elintarvikehuoneistotoimintaa koskevin vaatimuksin.

Hyväksymishakemuksen tai elintarvikehuoneistoilmoituksen tekeminen koetaan niin hankalaksi, että se jätetään tekemättä, myös valvontaviranomaisen suostumuksella. Eviran laatimien hakemusten ja ilmoitusten mallilomakkeet ja niiden perusteella tehdyt kuntien lomakkeet voivat olla vaikeaselkoisia ja työläisiä täyttää. Hyväksymiseen ja ilmoittamiseen liittyvät viranomaismaksut voidaan pienissä yrityksissä myös kokea liian korkeiksi. Syyt laitoksen hyväksymishakemuksen ja elintarvikehuoneistoilmoituksen tekemisen vaikeudelle tulisi selvittää ja muuttaa menettely mahdollisimman asiakasystävälliseksi.

7 Toimenpidesuositukset

1. Maantieteellisten haittojen alueet

Evira voisi, yhdessä MMMn kanssa, määritellä kansallisesti, minkälaiset alueet Suomessa ovat maantieteellisten haittojen alueita ja ns. epäsuotuisia alueita.

Evira, paikalliset viranomaiset ja elinkeino voisivat yhdessä selvittää, minkälaiset mukautukset vaatimuksista olisivat tarpeen näille Suomen maantieteellisten haittojen alueella sijaitseville yrityksille. Mukautukset voitaisiin ottaa käyttöön niiden notifiointin jälkeen.

2. Perinteiset valmistusmenetelmät ja ominaisuuksiltaan perinteiset elintarvikkeet

Suomessa tulisi määritellä, mitkä elintarvikkeiden valmistusmenetelmät ovat perinteisiä valmistusmenetelmiä. Lisäksi tulisi selvittää, mitkä Suomessa perinteisesti valmistetut elintarvikkeet voisivat olla asetuksessa (EY) N:o 2074/2005 tarkoittuja, ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita. Viranomaiset, ruokakulttuurin asiantuntijat ja elintarvikealan toimijajärjestöt voisivat tehdä nämä selvitykset ja määrittelyt yhteistyössä. Mahdollisesti Evira voisi olla oikea taho ylläpitämään luetteloa ominaisuuksiltaan perinteisistä elintarvikkeista.

Evira voisi selvittää, yhteistyössä paikallisten elintarvikevalvontaviranomaisten ja yrittäjien kanssa, tarvitaanko asetuksen (EY) N:o 2074/2005 tarkoittamia ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita valmistaville laitoksille yleisiä tai yksittäisiä poikkeuksia vaatimuksista.

3. Valvontamaksujen alentaminen erityistilanteissa

MMM voisi selvittää, miten Suomessa voitaisiin huomioida valvonnasta perittäviä maksuja vahvistettaessa tuotannoltaan pienten yritysten edut, tuotannossa, jalostuksessa ja jakelussa käytetyt perinteiset menetelmät sekä erityisten maantieteellisten rajoitusten alueilla sijaitsevien yritysten tarpeet (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 882/2004, art. 27, kohdat 5 b, c ja d). Suomessa ei ole käytetty mahdollisuutta perustella valvontamaksujen alentamista näissä erityistilanteissa.

4. Osaamisen varmistaminen joustavuuden soveltamisessa

Eviran roolia joustavuuden ohjaajana ja sen yhdenmukaisen soveltamisen varmistajana tulisi vahvistaa. Joustavuuden käyttämisen edistäminen vaatii erityistä osaamista, jota ei voi edellyttää paikallisilta elintarvikevalvontaviranomaisilta tai yrittäjiltä.

Yrittäjiä tulisi kannustaa joustavuuden käyttämiseen. Joustavuuden huomioiminen voitaisiin sisällyttää pysyväksi, tärkeäksi osaksi yrittäjien neuvontaa, valmentamista ja yrittäjien kanssa käytävää vuoropuhelua. Eviran tulisi yhdessä elintarvikealan neuvontajärjestöjen kanssa huolehtia siitä, että yrittäjien osaaminen olisi riittävää joustavuuteen liittyvien ehdotusten tekemiseksi valvontaviranomaiselle.

Evira voi laatia yhdessä elintarvikealan toimija- ja neuvontajärjestöjen kanssa esimerkkejä joustavuuden hyvistä käytännöistä hankkeessa esille tulleiden joustavuuskäytäntöjen ja joustotoiveiden kuvausten perusteella. Myös niistä vaatimuksista, joista ei ole lainsäädännön mukaan mahdollista joustaa, on tarpeellista laatia esimerkkejä. Lista ehdotetuista esimerkeistä on kerätty Eviran käyttöön.

5. Tiedolla johtaminen joustavuuden soveltamisessa

Evira rakentaa parhaillaan valtakunnallista ympäristöterveydenhuollon keskitettyä toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmää (VATI). Olisi tärkeää, että tieto joustavuuden käyttämisestä olisi mahdollista merkitä elintarvikeyritysten kohdetietoihin uudessa tietojärjestelmässä yrittäjien ja elintarvikevalvonnan käytettäväksi. Joustavuuden käyttämistä tulisi voida myös luokitella ja tilastoida sekä paikallisessa valvontayksikössä että valtakunnallisesti. Yrittäjien neuvontaa ja valvontaa voisi tietojärjestelmään tallennetun tiedon avulla paremmin kohdentaa ja joustavuuden käytön laajuutta seurata ja arvioida.

Elintarvikevalvontaviranomaisten tulisi sekä paikallisesti että valtakunnallisesti arvioida joustavuuden käyttämisen laajuutta ja raportoida siitä vuosittain elintarvikevalvontatulosten yhteydessä. Olisi hyvä myös arvioida, onko joustavuuden käyttäminen ja yritysten erityistilanteiden huomioiminen valvontamaksuja määritettäessä parantanut yrittäjien toimintaedellytyksiä.

”Pienteurastamoiden omavalvonnan nykytilanne, haasteet ja kehittäminen”- tutkimuksen kehittämisehdotukset

Helsingin yliopiston Eläinlääketieteellisen tiedekunnan Elintarvikehygienian ja ympäristöterveyden tutkimuksesta v. 2016 julkaistussa erillisessä raportissa esitetyt kehittämisehdotukset on esitetty myös alla.

1. Helputuksia HACCP-järjestelmän toteuttamiseen

- Omavalvonnan tukijärjestelmät olisivat riittäviä senkaltaisessa pienteurastamotoiminnassa, jota tutkimukseen osallistuneissa pienteurastamoissa toteutettiin. Ainoastaan silloin, kun valmistetaan kuumennettuja tuotteita, tulisi HACCP-järjestelmää toteuttaa. Vaatimus HACCP-periaatteisiin perustuvasta pysyvistä menettelyistä sisältyy kuitenkin yleisen elintarvikehygieniasäätöjen (EPNa 852/2004) vaatimukseen. Näin ollen siihen on vaikea saada helputuksia. Käytännön kannalta paras ratkaisu olisi, että toimiala laatisi hyvän käytännön ohjeet, johon sisältyisi vaarojen arviointi. Yritys voisi sitoutua noudattamaan tällaista Eviran arvioimaa ohjetta, jolloin omaa vaarojen arviointia ei tarvitsisi tehdä.
- HACCP-järjestelmän toteuttamisen ohjeistusta pitäisi saada yksinkertaisemmaksi ja ymmärrettävämmäksi.
- Ruhojen loppupuhdistusta ei tulisi valita kriittiseksi hallintapisteeksi pienteurastamoissa, koska ruhojen puhtauden varmistaminen olisi toimijalle yksinkertaisempaa tehdä ~~tulisi seurata~~ omavalvonnan tukijärjestelmään kuuluvalla aistinvaraisella seurannalla. Seurannan todentamisessa voitaisiin hyödyntää lihantarkastusta tekevän tarkastuseläinlääkärin havaintoja.

2. Joustoja lämpötilaseurannan omavalvontaan

- Mikäli toimija haluaisi vähentää lämpötilan mittaamista ruhoista, ennen niiden lähettämistä ostajalle tai ennen ruhojen leikkaamista, tulisi hänen pystyä todentamaan, että ruho jäähtyy siinä ajassa, joka jäähdyttämiseen on käytetty.
- Lämpötilamittarit ja -anturit tulee kalibroida tai ainakin varmistaa niiden toiminta vuosittain. Pienessä toiminnassa kalibroinnin tai mittareiden toiminnan varmistamisen voi tehdä toimija itse esimerkiksi vertaamalla mittareita valvojan kalibroituun mittariin tai mittaamalla sulavan jään ja kiehuvan veden lämpötila.

3. Helputuksia TSE-riskiaineksen käsittelyyn

- TSE-riskiaineksen siniseksi värjäamisvaatimuksesta, joka tällä hetkellä sisältyy TSE-asetukseen (EPNa 999/2001), tulisi pystyä pienessä toiminnassa luopumaan. TSE-riskiaineksen kerääminen selvästi merkittävään astiaan riittäisi varmistamaan erillään pidon. Tulisi selvittää, onko mahdollista täyttää jollain muulla tavalla kuin värjäämällä TSE-asetuksessa annetut vaatimukset TSE-riskiaineksen merkitsemisestä.

4. Toimijoiden tukeminen omavalvonnan toteuttamisessa

- Toimijoille tulee antaa koulutusta pakkausmerkintävaatimuksista. Myös valvojan tulee olla valmis antamaan neuvoja pakkausmerkintöihin liittyvissä kysymyksissä tai ohjeistamaan toimijaa siinä, mistä neuvoja voi saada.

5. Helpotuksia näytteenottovaatimuksiin ja näytteenoton järjestämiseen

- Näytteenotot pitäisi suhteuttaa nykyistä paremmin tuotantomääriin. Hyvin pienet teurastamot voisi vapauttaa muista kuin lihavalmisteita koskevista näytteenotoista. Useaa eri eläinlajeja teurastaville teurastamoille olisi syytä antaa helpotuksia näytteenottoihin, ettei näytemäärä kasvaisi kohtuuttomaksi. Salmonellatutkimuksia tulisi olla mahdollisuus yhdistää. Esimerkiksi salmonellan tutkiminen lihamurskeesta riittäisi korvaamaan myös jauhelihasta tehtävän salmonellatutkimuksen. Koska mikrobikriteeriasetuksen (2073/2005) 4 artiklassa on annettu mahdollisuus muuttaa näytteenottotiheyttä elintarvikealan yrityksen luonteen ja koon mukaisesti, sillä edellytyksellä, että elintarviketurvallisuus ei vaarannu, olisi kyseisiin epäkohtiin kansallisesti mahdollista puuttua.
- Nautojen, hevosten ja lampaiden ruhosta otettavat näytteet tulisi muuttaa joka viikko otettavaksi vasta, kun eläinyksikkömäärä ylittää 5000.
- Laboratorioille tulisi jakaa tietoa pienteurastamoiden tarvitsemista palveluista. Näytteenotoista tulisi olla parempi ohjeistus ja näytteenottomateriaaleja tulisi olla saatavilla.

6. Helpotuksia omavalvontakirjauksiin

- Kirjausten vähentäminen tulisi pienteurastamoissa olla mahdollista silloin, jos omavalvontasuunnitelmassa tai työohjeessa on tarkkaan määritelty tehtävät toimenpiteet, niiden tiheys ja tarkka ajankohta. Valvoja pystyisi tällöin toimijaa haastatteleamalla varmistamaan, onko omavalvontasuunnitelmaa toteutettu.

7. Pienteurastamoiden valvonnan kehittäminen

- Pienteurastamoiden laitosvalvontaa tulisi kehittää asiantuntevammaksi keskittämällä valvonta teurastus- ja lihavalmisteprosessit hyvin tunteville valvojille.
- Pienteurastamoiden laitosvalvonnan haastavampia ohjelmia voitaisiin tarkastaa niihin liittyvien projektien avulla. Projektien tulisi olla hyvin suunniteltuja, ohjeistus riittävän hyvä ja neuvoja antavat asiantuntijat helposti tavoitettavissa.

8 Toteutusvaiheen arviointi

Hanke pysyi suunnitellussa aikataulussa. Aineiston keruu, analysointi ja yhteistyö eri tahojen kanssa sujuivat hyvin.

Hankkeen kyselyn aikana oli käynnissä useita valvojille ja yrittäjille suunnattuja kyselyitä, mikä on voinut vaikuttaa siihen, että vastaajien määrä jäi melko vähäiseksi, erityisesti yrittäjien osalta. Vaikka vastanneiden valvontayksiköiden määrä olisi voinut olla suurempikin, kyselyn tulosten voidaan katsoa antavan käsityksen siitä, miten joustavuutta toteutetaan elintarvikevalvonnassa. Yrittäjien vastaukset antavat arvokasta tietoa siitä, miten yrittäjät ymmärtävät joustavuuden ja mihin joustavuutta kaivattaisiin lisää.

9 Julkaisut

Suulliset esitykset, keskustelutilaisuudet ja tiedotukset projektiin liittyen:

- Tiedotus tutkimushankkeesta Elintarvike ja terveys –lehti, 4/2016
- Elintarvikelainsäädäntö uudistuu, Norminpurku – joustavuus, Elintarvike ja terveys -lehden tilaisuus Helsinki, 30.5.2017

- Etelä-Suomen aluehallintoviraston järjestämä kunnallisten elintarvikevalvontaviranomaisten työpöytäpäivä, Helsinki, 7.9.2017
- Maa- ja metsätalousministeriön elintarvikelainsäädäntö ja –valvonta yhteistyöryhmän (ELV) pk-yritysten asiantuntijaryhmän kokous, Helsinki, 9.1.2018
- Valtakunnalliset elintarvikevalvonnan päivät, Evira, Hämeenlinna Aulanko, 13.2.2018
- Elintarvikehygienikkoyhdistyksen koulutuspäivät, Helsinki, 19.4.2018
- Turun yliopiston Brahea-keskus, webinaari-koulutus yrittäjille, 3.9.2018

Hankkeen tuloksista kirjoitetaan artikkeli alan ammattilehtiin.

Projektin loppuraportti julkaistaan maa- ja metsätalousministeriön ja Eviran internet-sivuilla vuonna 2018.

10 Tulosten arviointi

10.1 Hankkeen tulosten soveltaminen käytäntöön

Hankkeen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että elintarvikelainsäädännön joustavuutta voitaisiin käyttää enemmän Suomessa. Erityisesti maantieteellisten haittojen alueilla sijaitsevien yritysten sekä perinteisiä valmistusmenetelmiä käyttävien ja ominaisuuksiltaan perinteisiä elintarvikkeita valmistavien yritysten mahdollisuudet helpotuksiin joistakin elintarvikelainsäädännön vaatimuksista tulisi selvittää ja mahdollisuuksien mukaan helpotukset voitaisiin ottaa yleisesti käyttöön.

Maa- ja metsätalousministeriö voi hyödyntää tuloksia kansallisen lainsäädännön laatimisessa ja muutoksissa joustavuuden edistämiseksi ja yritysten kokeman hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Evira voi hyödyntää tuloksia ohjatessaan elintarvikevalvontaa yhdenmukaiseen suuntaan ohjeistuksilla ja koulutuksilla. Evira voi hyödyntää tuloksia myös asiakastyössään ja kehittäessään toimintansa valmentavaa otetta. Tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että Eviralla on keskeinen rooli yrittäjien neuvomisen pysyvän toimintatavan edistämiseksi yhteistyössä toimialojen neuvontajärjestöjen kanssa. Erityisesti Eviran roolia elintarvikelain joustavan soveltamisen valmentajana voidaan tulosten perusteella vahvistaa.

Hankkeen tuloksissa on runsaasti käytännön esimerkkejä elintarvikelainsäädännön joustavuuden käyttämisestä ja myös joustotoiveista. Tuloksia on jo hyödynnetty, kun lainsäädännön tulkintoja selvennetään Eviran internet-sivuilla. Tulkinnat laaditaan Eviran ”Pk-yritysten neuvonta ja vienti” -hankkeessa yhdessä alan valvojen ja toimijoiden kanssa. Tulkinnat jaetaan hyvinä käytäntöinä ja neuvoina mm. mainitun hankkeen materiaaleissa.

Toimialajärjestöt voivat laatia tulosten perusteella laadituista joustavuuskäytännöistä oman alan hyvän käytännön esimerkkejä ja kouluttaa sekä aktivoida jäsenistöään joustavuuden soveltamisessa ja tehdä ehdotuksia viranomaisille joustavuuden käyttöön otosta.

Yrityksen toimintaedellytyksiä voidaan parantaa, kun elintarvikelainsäädännön joustavuus voidaan ottaa laajemmin käyttöön Suomessa ja sen mahdollinen vaikutus valvontamaksuihin huomioidaan. Yrittäjät voivat hyödyntää tuloksia, kun suunnittelevat oman yrityksensä rakenteellisia ratkaisuja ja toimintaa. Esimerkkien perusteella yrittäjillä on mahdollisuus tehdä ehdotuksia joustavuuden käyttämisestä oman yrityksensä valvojalle.

10.2 Tulosten tieteellinen merkitys

Elintarvikelainsäädännön joustavuuden käyttämistä ei ole Suomessa aiemmin selvitetty. Erityyppisen joustavuuden käytön laajuuden arvioiminen vaatisi tarkempaa tutkimusta.