



ELINTARVIKETURVALLISUUS

Elintarviketurvallisuutta koskevalla unionin politiikalla on kaksi päämäärää: suojella ihmisten terveyttä ja kuluttajien etuja sekä taata sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Unioni asettaa elintarvike- ja rehuhygieniää, eläinten terveyttä, kasvien terveyttä sekä vierasaineiden aiheuttaman elintarvikkeiden saastumisen torjuntaa koskevia valvontavaatimuksia ja varmistaa niiden noudattamisen. Se sääntelee myös elintarvikkeiden ja rehujen merkintöjä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 ja 114 artikla, 168 artiklan 4 kohta ja 169 artikla

TAUSTA

Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevaa politiikkaa uudistettiin perusteellisesti 2000-luvun alkupuolella, kun elintarvike- ja rehualalla puhkesi useita kriisejä (kuten BSE- ja dioksiinikriisit). Tällöin lähtökohdaksi otettiin pelloilta pöytään -linjaus, jolla pyritään takaamaan kaikkien unionissa kaupan olevien elintarvikkeiden turvallisuuden korkea taso kaikissa tuotanto- ja jakeluvaiheissa riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai tuotu kolmansista maista. Alan lainsäädäntö muodostaa monimutkaisen ja yhtenäisen sääntöjärjestelmän, joka kattaa koko elintarvikeketjun eläinten rehuista ja terveydestä, kasvien suojelusta ja elintarvikkeiden tuotannosta aina niiden jatkokäsittelyyn, varastointiin, kuljetukseen, tuontiin ja vientiin sekä vähittäismyyntiin.

SAAVUTUKSET

A. Yleinen lainsäädäntö

Unionin elintarvike- ja rehulainsäädännön [yleisistä periaatteista ja vaatimuksista](#) säädetään puiteasetuksessa, ja siinä otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate ([2.5.1](#)). Asetuksessa esitetään riskinarviointimalli ja annetaan yleisiä säännöksiä elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä. Sillä perustettiin elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä (RASFF), jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti vaihtaa tietoja ja koordinoida reagoimistaan elintarvikkeiden tai rehujen aiheuttamiin terveysuhkiin. Puiteasetuksella perustettiin myös Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA), jonka tehtävänä on arvioida kaikkia elintarvikeketjuun liittyviä riskejä ja antaa niistä tietoja. Glyfosaattia koskeneen eurooppalaisen kansalaisaloitteen ja toimivuustarkastuksen jälkeen EU on tarkistanut yleisen elintarvikelainsäädäntönsä. Tavoitteena on lisätä EFSA:n riskinarviointien



avoimuutta ja niiden perustana olevien tieteellisten tutkimusten riippumattomuutta sekä parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, kun ne antavat EFSA:n käyttöön asiantuntijoita ja tietoja. Myös muita keskeisiä säädöksiä tarkistetaan avoimuuden lisäämiseksi ja jotta ne olisivat yleisen elintarvikelainsäädännön mukaisia. Tällaisia ovat muun muassa uuselintarvikkeita, muuntogeenisiä organismeja, torjunta-aineita, elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvia materiaaleja ja elintarvikelisiä aineita koskevat säädökset.

B. Elintarvikehygienian

Huhtikuussa 2004 hyväksyttiin pellolta pöytään -linjauksen mukaisesti uusi oikeudellinen kehys, ns. hygieniapaketti, joka kattoi [elintarvikehygienian](#), [eläinperäisiä elintarvikkeita koskevat erityiset hygieniasäännöt](#) ja [ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan](#) järjestämisen unionissa. Siinä säädetään myös tuoretta lihaa, eläviä simpukoita, maitoa ja maitotuotteita koskevista erityissäännöistä. Elintarvikeketjun eri toimijat asetetaan säädöspaketissa suoraan vastuuseen elintarvikehygieniasta hyödyntämällä vaara-analyysiin ja kriittisiin hallintapisteisiin perustuvaa itsesäätelyjärjestelmää (HACCP), jota seurataan toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi annetun virallisen valvonnan avulla.

C. Elintarvikkeiden saastuminen

Elintarvikkeiden saastuminen voi olla luonnollista tai johtua viljelykäytännöistä tai tuotantoprosesseista. Kansanterveyden suojelemiseksi on määritetty tiettyjen vierasaineiden (esimerkiksi nitraattien, raskasmetallien ja dioksiinien) enimmäismäärät elintarvikkeissa ja niitä tarkistetaan säännöllisesti. Jäämät elintarvikkeissa voivat olla peräisin myös niitä tuottavista eläimistä, joita on hoidettu eläinlääkkeillä tai jotka ovat altistuneet torjunta-aineille tai biosidivalmisteille. **Jäämien enimmäismäärät** määritetään ja niitä tarkistetaan säännöllisesti. Unionin markkinoille ei voi saattaa elintarvikkeita, joissa on liian suuria määriä vierasaineita.

Lisäksi on laadittu säännöt **elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvista materiaaleista**, kuten elintarvikkeiden kuljetukseen tai käsittelyyn tarkoitetuista materiaaleista, pakkausmateriaaleista sekä keittiötarvikkeista ja ruokailuvälineistä. [Puiteasetuksessa](#) säädetään yleisistä vaatimuksista kaikille tällaisille materiaaleille ja tarvikkeille, jotta varmistetaan, että näistä materiaaleista ei siirry elintarvikkeisiin ainesosia niin paljon, että se aiheuttaisi haittaa ihmisten terveydelle. Asetuksen liitteessä I luetellaan 17 elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvaa materiaalia ja tarviketta, joihin voidaan soveltaa yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältäviä EU:n erityistoimenpiteitä. Esimerkiksi muoveihin sovelletaan bisfenoli A:n käyttörajoituksia pikkulasten muovisissa tuppulloissa.

D. Elintarvikkeiden merkinnät

Elintarvikkeiden merkintöjä koskevalla lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että kuluttajat saavat tuotteen sisällöstä ja koostumuksesta selkeää, ymmärrettävää ja luotettavaa tietoa voidakseen suojata terveyttään ja etujaan. Esimerkiksi soijan, gluteenin tai laktoosin kaltaisista **allergisoivista aineista** on ilmoitettava selkeästi pakkauksessa. Joulukuusta 2016 alkaen on sovellettu uutta asetusta, joka koskee [elintarviketietojen antamista kuluttajille](#). Tärkein sen tuoma uudistus oli, että tuottajat velvoitettiin ilmoittamaan pakkaamattomiin elintarvikkeisiin sisältyvät allergisoivat



aineet esimerkiksi ravintoloissa ja ruokaloissa, jalostamattoman lihan alkuperä (tietyt muut lihatyypit kuin naudanliha, jonka alkuperämerkinnät olivat jo pakollisia) sekä **keinotekoiset elintarvikkeet**, joissa esimerkiksi on käytetty kasviperäisiä aineksia juuston tai lihan asemesta. [Alkuperän ilmoittamista](#) koskevissa säännöksissä annetaan yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti on (muutamain poikkeuksin) ilmoitettava kasvatusta- ja teurastuspaikka valmiiksi pakatun tuoreen, jäähdetytyn tai jäädytetyn sian-, lampaan-, vuohen- ja siipikarjan lihan osalta.

Elintarvikkeiden merkinnät, esillepano tai mainonta eivät saa johtaa kuluttajia harhaan. Sallituista **ravitsemus- ja terveysväitteistä** (kuten ”vähärasvainen” tai ”runsaskuituinen” tai elintarvikkeen ja terveyden välistä yhteyttä koskevat väitteet) on olemassa selkeät säännöt. Väitteiden on perustuttava tieteelliseen näyttöön ja ne löytyvät julkisesta unionin rekisteristä.

Uudessa [tietyille väestöryhmille tarkoitettuja elintarvikkeita](#) koskevassa asetuksessa ei enää käytetä yleisluokittelua ”ruokavaliiovalmisteet”, vaan säännöt koskevat tiettyjä haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä, kuten imeväisiä ja pikkulapsia tai henkilöitä, joiden terveydentila vaatii tiettyä hoitoa tai jotka noudattavat vähäenergistä ruokavaliota laihdutustarkoituksessa.

E. Elintarvikkeisiin lisättävät ainesosat

Elintarvikkeiden lisäaineet, entsyymit ja aromiaineet – joista käytetään myös nimitystä ”elintarvikkeiden parannusaineet” – ovat aineita, joita ei yleensä sellaisenaan käytetä elintarvikkeena ja joita lisätään elintarvikkeisiin tiettyssä tarkoituksessa. Niitä ovat esimerkiksi väri-, makeutus- ja säilöntäaineet. Näiden aineiden hyväksyntämenettelystä, käytön edellytyksistä ja merkinnästä on annettu säännöt. Sama koskee myös **ravintolisiä**, kuten **vitamiineja ja kivennäisaineita**, joita voidaan lisätä elintarvikkeeseen sen monipuolistamiseksi tai sen tietyn ravitsemuksellisen piirteen vahvistamiseksi sillä edellytyksellä, että ne ovat sallittujen ainesosien ja niiden hyväksytyjen lähteiden luettelossa.

F. Eläinten ja kasvien terveys

Elintarvikeketjun turvallisuuden takaamiseksi EU on antanut yleisiä säännöksiä muun muassa tarttuvien eläintautien ja niiden aiheuttajien seurannasta, eläintaudeista ilmoittamisesta sekä niiden hoidosta. [Nykyinen virallisen valvonnan järjestämistä koskeva oikeudellinen kehys](#) on laadittu sen varmistamiseksi, että rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen noudattamista valvotaan. Toukokuussa 2013 komissio esitti uuden säädöspaketin, johon sisältyy ehdotuksia eläinten terveyden, kasvien terveyden, kasvien lisäysaineiston ja virallisen valvonnan alalta. Paketissa sovellettu lähestymistapa eläinten terveyden suojeluun on aiempaa korostetummin riskiperusteinen, ja tarkoituksena on tehostaa virallista valvontaa, jotta vältetään mahdollisimman pitkälti elintarvikekriisit ja -petokset. Maaliskuussa 2016 hyväksyttiin uusi eläinten terveyttä koskeva unionin säädös ([tarttuvista eläintaudeista](#) annettu asetus), jota sovelletaan huhtikuusta 2021 alkaen. Sen painopiste on eläintautien torjunnassa ja hävittämisessä. Tähän pyritään selkeyttämällä vastuita ja varmistamalla varhainen havaitseminen ja valvonta. Uudella kasvien terveyttä koskevalla lainsäädännöllä ([kasvintuhoojien vastaisista suojoimenpiteistä](#) annettu asetus) pyritään suojelemaan satoja, hedelmiä,



vihanneksia ja metsiä kasvintuhoojien ja tautien kulkeutumiselta ja leviämiseltä. Sitä aletaan soveltaa pääosiltaan joulukuussa 2019, samoin kuin uutta [virallisesta valvonnasta annettua asetusta](#), joka kattaa myös kasvien terveyden ja eläimistä saatavat sivutuotteet.

G. Rehuja ja rehujen merkintöjä koskeva lainsäädäntö

Rehualan toimijoiden on huolehdittava siitä, että kaikissa niiden valvonnassa olevissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa toimitaan [rehuhygieniää](#) koskevien unionin sääntöjen mukaisesti, ja niiden on taattava täydellinen jäljitettävyyys. Tämä kattaa myös rehun tuonnin kolmansista maista ja näihin suuntautuvaan viennin. Elintarviketuotannossa käytettäviä eläimiä ruokittaessa tuottajien on pidettävä rehun, eläinten ja eläinperäisten tuotteiden biologisen, kemiallisen ja fyysisen saastumisen riski niin alhaisena kuin se on kohtuudella mahdollista. [Haitallisia aineita rehuissa](#) koskee erillinen direktiivi, ja siinä vahvistetaan muun muassa raskasmetallien sallitut enimmäispitoisuudet ja kielletään saastuneen rehuaineuksen laimentaminen. [Rehun merkintöjä ja kaupan pitämistä](#) koskevilla säännöillä varmistetaan rehujen turvallisuuden ja sitä kautta kansanterveyden suojelun korkea taso sekä pyritään tarjoamaan riittävät tiedot käyttäjille ja kuluttajille. [Eläinlääkkeitä](#) ja [lääkerehuja](#) koskevat säännökset on päivitetty kahdella uudella asetuksella (asetus (EU) [2019/6](#) ja [2019/4](#)).

H. Uuselintarvikkeet

Uuselintarvikkeista eli elintarvikkeista, joiden käyttö unionissa oli vähäistä ennen vuoden 1997 toukokuuta, on suoritettava turvallisuusarviointi ennen kuin ne saatetaan unionin markkinoille. Vuodesta 2018 alkaen sovelletaan [uutta asetusta](#), joka parantaa innovoivien elintarvikkeiden saatavuutta ja säilyttää samalla elintarviketurvallisuuden korkean tason. Asetuksella otettiin käyttöön yksinkertaistettu ja keskitetty, koko unionin kattava sähköinen hyväksymismenettely uuselintarvikkeille ja kolmansista maista tuleville perinteisille elintarvikkeille (jotka katsotaan unionissa uuselintarvikkeiksi). Ennen niiden hyväksymistä EFSA suorittaa keskitetyn tieteellisen turvallisuusarvioinnin, jossa määritellään käyttöehdot, niiden nimitys elintarvikkeena sekä merkintävaatimukset. Kaikki hyväksytyt uuselintarvikkeet otetaan hyväksytyjen uuselintarvikkeiden luetteloon. Asetusta sovelletaan myös kloonatuista eläimistä peräisin oleviin elintarvikkeisiin, kunnes niitä koskevat erityissäännöt tulevat voimaan. Tällaiset elintarvikkeet on näin ollen merkittävä asianmukaisesti.

I. Muuntogeeniset organismit (GMO)

Muuntogeenisellä organismilla (GMO) tarkoitetaan ”ihmistä lukuun ottamatta organismia, jonka perintöainesta on muutettu tavalla, joka ei toteudu luonnossa pariumin tuloksena ja/tai luonnollisena rekombinaationa”^[1]. Nykyaikaisen bioteknologian avulla voidaan esimerkiksi muuntaa kasveja, niin että niistä tulee vastustuskykyisiä taudeille tai että niiden sadot suurenevat. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti unionissa on tiukka lainsäädäntökehys elintarvikkeissa tai rehuissa käytettävien muuntogeenisten organismien viljelylle tai kaupan pitämiseksi. Jotta muuntogeeninen organismi voidaan saattaa markkinoille, EFSA:n on yhdessä

[1]Direktiivi 2001/18/EY (EYVL L 106, 17.4.2001).



jäsenvaltioiden tieteellisten elinten kanssa suoritettava tieteellinen riskinarviointi, jolla suljetaan pois kaikki joko ihmisten tai eläinten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvat vaarat. Saatuaan EFSan lausunnon komissio (joka voi olla eri mieltä) valmistelee ehdotuksen päätökseksi, jolla lupa myönnetään tai evätään ja joka jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijakomitean olisi hyväksyttävä määräenemmistöllä. Jos komitea ei anna lausuntoa, eli jos määräenemmistöä ei ole sen enempää luvan puolesta kuin sitä vastaan, komission on tehtävä lopullinen päätös. Kaikkien muuntogeenisistä organismeista valmistettujen tai niitä sisältävien elintarvikkeiden ja rehujen on oltava jäljitettävissä ja selkeästi merkittyjä, jotta kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja. Jäsenvaltiot voivat [rajoittaa omalla alueellaan muuntogeenisiä organismeja sisältävien viljelykasvien viljelyä tai kieltää sen kokonaan](#), vaikka se EU:n tasolla onkin sallittua.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Hevoselihaskandaalin ja muiden elintarvikepetosten jälkeen parlamentti vaati, että erityisesti jalostetuissa elintarvikkeissa ainesosana käytetyn lihan alkuperän ilmoittamisesta tehdään pakollista. Parlamentti ja neuvosto pääsivät sopuun uusista säännöistä, joilla tiukennetaan elintarvikkeiden virallista valvontaa ja parannetaan näin elintarvikkeiden jäljitettävyyttä ja petosten torjuntaa. Neuvottelujen aikana parlamentti onnistui vahvistamaan täytäntöönpanon valvontaa petollisten tai vilpillisten käytäntöjen osalta. Parlamentti on myös reagoinut erityisen valppaasti kloonattujen eläinten ja nanomateriaalien sekä muuntogeenisten organismien kuluttajille aiheuttamiin terveysuhkiin. Se käsittelee ja asettuu usein vastustamaan ehdotuksia lupien myöntämiseksi uusille muuntogeenisille kasveille, kuten maissille tai soijapavuille, tai ehdotuksia lupien uusimiseksi.

Rikkakasvien torjunta-aineissa käytettävään glyfosaattiin liittyvien riskien ja huolenaiheiden noustua pinnalle parlamentti asetti vuonna 2018 torjunta-aineiden lupamenettelyä unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan (PEST). Tarkistettaessa yleistä elintarvikelainsäädäntöä, millä pyritään suurempaan avoimuuteen koko elintarvikeketjussa, parlamentti pyrki varmistamaan, että turvallisuustutkimukset julkaistaan ennen kuin annetaan lupa saattaa tuote markkinoille.

Tina Ohliger
05/2019

