Helsinki

Kaupunkiympäristön julkaisuja 2023:26

Elintarvikepetokset – kartoitus maahantuotujen elintarvikkeiden myynnissä havaitusta petoksellisesta toiminnasta

Pia Haltiala

Kaupunkiympäristön julkaisuja 2023:26

Elintarvikepetokset – kartoitus maahantuotujen elintarvikkeiden myynnissä havaitusta petoksellisesta toiminnasta

Pia Haltiala

Kannen kuva | Adobe Stock Photo

Julkaisija | Helsingin kaupunki / Kaupunkiympäristön toimiala

ISBN | 978-952-386-357-6

ISSN | 2489-4230

Sisällys

1 Johdanto ... 4

1.1 Elintarvikepetosten tyypit ja havaitseminen ... 4

1.2 Elintarvikepetoksen määritelmä ja lakiperusteet ... 5

2 Aineisto ja menetelmät ... 6

3 Tulokset ... 7

3.1 Pakkausmerkinnät ... 7

3.2 Tuotekohtainen tarkastelu ... 8

3.2.1 Pakkausmerkinnät ... 8

3.2.2 Jäljitettävyys ... 9

4 Pohdinta ... 10

5 Jatkotoimenpiteet ... 12

Kuvailulehti ... 13

Presentationsblad ... 15

Description ... 17

1 Johdanto

Helsingin kaupungin elintarviketurvallisuusyksikkö toteutti vuonna 2022 valvontaprojektin, joka keskittyi elintarvikepetoksiin. Projektissa oli tarkoitus selvittää, miten paljon elintarvikepetoksia tai petoksellista toimintaa esiintyy maahantuontia harjoittavien tai maahantuotuja elintarvikkeita pääasiallisesti myyvien toimijoiden keskuudessa. Tarkastukset toteutettiin helsinkiläisissä vähittäismyymälöissä sekä tukkumyymälöissä.

Helsingin kaupungin elintarviketurvallisuusyksiköllä on elintarvikepetoksiin keskittyvä työryhmä. Työryhmä koostuu hygieenikkoeläinlääkäristä sekä viidestä elintarviketarkastajasta. Lisäksi ryhmän tukena toimii kaupunkiympäristön toimialan lakimiehiä. Työryhmän tehtävänä on selvittää petosepäilyjä sekä toimia tällaisten selvitysten tukena yksikössä. Työryhmä tekee tiiviisti yhteistyötä Ruokaviraston rikostorjuntayksikön, tullin sekä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi työryhmä osallistuu ja toteuttaa muiden viranomaisten kanssa erilaisia valvontaiskuja.

Projekti on osa työryhmän ja yksikön toiminnan kehittämistä elintarvikepetosvalvonnan saralla. Elintarvikepetosten torjunta on yksi Ruokaviraston asettamista elintarvikevalvonnan painopistealueista.

1.1 Elintarvikepetosten tyypit ja havaitseminen

Tietoisuus elintarvikepetosten olemassaolosta nousi vuoden 2013 hevoslihaskandaalin myötä. Tuolloin Isossa-Britanniassa havaittiin suuren toimijan tuottamassa hampurilaispihvissä hevosenlihaa, vaikka sitä ei tuotteessa pitänyt esiintyä lainkaan. Tästä paljastui ketju, joka ulottautui lähes koko Euroopan alueelle, hevosenlihaa oli myyty naudanlihana, hevosten passeja oli väärennetty ja hevosia oli teurastettu laittomasti.

Tämän jälkeen on alettu keskittyä enemmän elintarvikepetosten torjuntaan ja havaitsemiseen koko EU:ssa. Suomessa perustettiin vuonna 2021 keskusviranomaisen tasolla rikostentorjunnan tiimi Ruokaviraston yhteyteen, joka on alusta lähtien ollut hyvin työllistetty. Käytännön rikosten torjunta ja valvonta tapahtuu kuitenkin edelleen kuntayksiköissä.

Elintarvikepetoksia voi esiintyä missä tahansa kohdassa tuotantoketjua. Alkutuottaja voi esimerkiksi myydä viljelemäänsä tai kasvattamaansa tavanomaista tuotetta luomutuotteena tai käyttää säädöstenvastaisia lannoitteita tai rehuja. Elintarvikkeiden valmistaja voi esimerkiksi lisätä tuotteeseen halvempia ainesosia ja myydä tuotetta ”alkuperäistuotteena”, poistaa siitä ainesosia, jotka on ilmoitettu ainesosaluettelossa tai muokata tuotteen alkuperätietoja tai muuttaa päivämäärätietoja pidentääkseen tuotteen myyntiaikaa. Tuotteen pakkausmerkintöjä voidaan muuttaa ilmoittamalla vääriä tietoja tai jättämällä ilmoittamatta tietoja. Elintarvikkeiden kuitteja, rahtikirjoja tai muita todistuksia voidaan väärentää.

Elintarvikepetoksia voidaan havaita valvonnassa esimerkiksi tarkkailemalla pakkausten päivämäärämerkintöjä: onko niihin tehty muutoksia. Petoksia voidaan havaita pyytämällä toimijalta tuotteiden jäljitettävyysasiakirjoja, esimerkiksi rahtikirjoja ja kuitteja ja vertailemalla näitä toimittajan toimittamaan kuittiin. Suomessa on mahdollista näytteiden avulla tutkia mansikoiden alkuperää, onko kyse suomalaisesta vai ulkomaalaisesta marjasta. Myös muita näytteitä voidaan ottaa ja tutkia sisältääkö tuote ilmoitettuja ainesosia, DNA-tutkimusten avulla voidaan varmistaa, että liha on pakkauksessa ilmoitettua lajia. Tärkeä osa petosvalvontaa ovat myös ilmiannot. Ilmiantajina voi toimia kuluttaja, työntekijä tai vaikka huoltokäynnillä käynyt henkilö. Ilmiantajalla on lain antama yksityisyyssuoja eli hänen nimeään ei kerrota petoksesta epäillylle toimijalle.

Euroopan tasolla elintarvikepetoksia on havaittu usein oliiviöljyyn ja erilaisiin kalastustuotteisiin liittyen. Helsingin kaupungilla on valvonnassa havaittu ainakin marjojen alkuperämerkintöjen väärennöksiä, merkitsemätöntä, ilman asiakirjoilla maahantuotua lihaa sekä erilaisia kuitti- ja asiakirjaväärennöksiä.

1.2 Elintarvikepetoksen määritelmä ja lakiperusteet

EU:n tai Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty termiä elintarvikepetos. Elintarvikepetosten valvontaa tehdään - kuten muutakin elintarvikevalvontaa - EU:n valvonta-asetuksen (2017/625) perusteella. Asetuksessa todetaan, että valvontaa suoritetaan *”kaikissa elintarvikkeiden tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa, mukaan luettuna säännöt, joiden tarkoituksena on varmistaa kaupan rehelliset menettelytavat ja suojella kuluttajien etuja ja kuluttajille annettavia tietoja”.* Valvontaa tehdään myös varmistamaan *”suojattujen alkuperänimitysten, suojattujen maantieteellisten merkintöjen ja aitojen perinteisten tuotteiden käyttö ja merkinnät.”*

EU:n yleisessä elintarvikeasetuksessa (178/2002) todetaan, että elintarvikelainsäädännön on pyrittävä suojaamaan kuluttajien etuja. Asetuksen tavoitteena on ehkäistä vilpilliset menettelyt, elintarvikkeiden väärentäminen ja kaikki muut menettelytavat, jotka voivat johtaa kuluttajia harhaan. Lisäksi asetuksessa on todettu, että elintarvikkeiden on oltava kuluttajalle turvallisia, ja että esillepano ei saa olla harhaanjohtava. Asetuksessa edellytetään, että raaka-aineiden ja elintarvikkeiden on oltava jäljitettävissä kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa.

Elintarvikelainsäädännön lisäksi elintarvikepetosten valvonnassa on huomioitava myös petoksiin, rahanpesuun, rikoslakiin ja talousrikoksiin liittyvä lainsäädäntö.

EU on määritellyt seuraavat vaatimukset elintarvikepetokselle (agri-food fraud):

- EU-säännösten rikkominen
- kuluttajien harhaanjohtaminen
- taloudellinen hyöty
- tahallisuus

Elintarvikepetoksista voidaan puhua ”ahneuspetoksina” – motiivina on pääasiassa taloudellisen hyödyn tavoittelu eri tavoin, muun muassa hygienia-, merkintä- ja maahantuontisäädöksiä rikkomalla ja kuluttajaa harhaanjohtamalla.

Elintarvikepetosten selvityksissä on syytä erottaa toisistaan vaatimusten vastaisuus sekä petoksellisuus. Vaatimusten vastaisuutta voi esiintyä ilman petoksellista toimintaa ja usein onkin vaikea selvittää, onko kyseessä toimijan tietämättömyys, huolimattomuus vai tahallinen toiminta.

2 Aineisto ja menetelmät

Projektissa selvitettiin, noudattavatko Suomeen elintarvikkeita maahantuovat toimijat ja maahantuotuja tuotteita myyvät toimijat pakkausmerkintä- ja jäljitettävyysvaatimuksia. Projektissa käytettiin apuna tarkastuslomaketta, jotta tarkastusten sisältö oli yhdenmukainen. Tarkastukset tehtiin pääasiassa suunnitelmallisten OIVA-tarkastusten yhteydessä ja toimijoille ennalta ilmoittamatta. Toimijoille kerrottiin tarkastuksen keskittyvän elintarvikkeiden jäljitettävyyteen -termiä elintarvikepetos ei käytetty.

Tarkastuksia tehtiin 13 tukku- tai vähittäismyymälään, jotka maahantuovat itse elintarvikkeita Suomeen tai myyvät pääasiassa muiden toimijoiden maahantuomia elintarvikkeita. Kohteiden valinta tehtiin arvioimalla myymälöiden toimintaa, havaittuja puutteita tarkastuksilla ja aiempaa valvontahistoriaa. Tarkastuskohteiksi valikoitui etenkin kohteita, joissa on havaittu puutteita pakkausmerkinnöissä ja jäljitettävyydessä aikaisemmin. Pakkausmerkinnöissä on eniten puutteita toimijoilla, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi ja lisäksi ko. toimijoiden asiakaskunta on useimmiten pääosin muun kuin suomen- tai ruotsinkielisiä. Tämän vuoksi projektiin valikoitui ns. etnisiä tukkuja tai myymälöitä.

Tarkastuksilla tarkastettiin ensin pistokoeluontoisesti useita tuotteita, joista tarkastettiin, onko niissä pakkausmerkintöjä suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi tarkastettiin, onko tuotteissa lainsäädännön vaatimia pakollisia pakkausmerkintöjä. Tämän jälkeen jokaisessa kohteessa valittiin eri tuoteryhmistä viisi tuotetta, joista tarkastettiin yksityiskohtaisesti pakkausmerkintöjen vaatimustenmukaisuus.

Pakkausmerkinnöistä tarkastettiin suomen- ja ruotsinkielisten merkintöjen olemassaolo ja oikeellisuus. Tuotteissa on yleensä merkinnät muilla kielillä kuten esimerkiksi saksaksi, hollanniksi, arabiaksi tai englanniksi, riippuen tuotteiden hankintamaista. Monet toimijat tuovat myös itse tuotteita Ruotsista, jolloin pakkausmerkinnät löytyvät ruotsin kielellä mutta suomenkieliset merkinnät puuttuvat. Lisäksi arvioitiin alkuperätietojen sekä valmistajan tietojen ilmoittaminen ja päiväysmerkinnät kuten parasta ennen tai viimeinen käyttöpäivä. Myös ravintoarvojen ilmoittamista tarkasteltiin, mutta ravintoarvomerkinnät jätettiin tuloksissa arvioimatta tuotteiden eriävien vaatimusten takia. Tämän lisäksi kohteissa etsittiin merkkejä tuotteiden uudelleen pakkaamisesta ja uudelleen merkitsemisestä. Tällaisia ovat esimerkiksi useat päällekkäin liimatut etiketit, päiväysmerkintöjen kirjoittaminen tussilla tuotteen etikettiin ja runsaat irralliset etiketit.

Lisäksi jokaisesta myymälästä valittiin 5-10 tuotetta, joista toimijoita pyydettiin esittämään jäljitettävyysasiakirjat (rahtikirja, lasku tai kuitti). Jäljitettävyysasiakirjat tarkastettiin tarkastuksen yhteydessä myymälässä. Mikäli asiakirjoja ei ollut tarkastettavissa, niin toimijoita pyydettiin toimittamaan asiakirjat sähköisesti tarkastajalle määräajassa.

3 Tulokset

3.1 Pakkausmerkinnät

Tarkastetuista kohteista lähes kaikissa (11 myymälää) oli puutteita suomen- ja/tai ruotsinkielisissä merkinnöissä ja vain kahdessa kohteessa katsottiin suomen- ja ruotsinkielisten merkintöjen olevan riittävät.

Lisäksi tarkastettiin pakollisia pakkausmerkintöjä merkintöjen kielestä riippumatta. Pakollisia pakkausmerkintöjä ovat esimerkiksi elintarvikkeen nimi, ainesosaluettelo, yliherkkyyttä aiheuttavat ainesosat, päiväysmerkinnät (viimeinen käyttöpäivä tai parasta ennen), valmistaja- ja alkuperämerkinnät sekä varoitusmerkinnät tietyistä väri- ja lisäaineista. Pakollisia merkintöjä tarkastellessa arvioitiin merkintöjen olemassaolo ja lainsäädännönmukaisuus. Tarkastuksella pyrittiin lisäksi havaitsemaan, onko viitteitä, että päivämäärätietoja olisi muutettu pakkauksissa. Päiväysten muuttamisella pyritään lisäämään tuotteen myyntiaikaa.

Hieman yli puolessa toimipaikoista (7 kpl) oli puutteita tuotteiden pakollisissa pakkausmerkinnöissä. Vain noin joka kolmannessa myymälässä (4 kpl) pakolliset pakkausmerkinnät olivat kunnossa. Yleisimmät puutteet liittyivät varoitusmerkintöjen puutteisiin, kuten hunajassa varoitusmerkintä ei alle 1-vuotiaille tai tietyistä elintarvikkeiden väriaineista lapsille.

Päiväysmerkintöjen puutteet liittyivät pääasiassa päiväyksen muotoon. Osassa tuotteita päiväykset oli ilmoitettu arabialaisen kalenterin mukaan, mikä ei ole EU-lainsäädännön mukaista. Päiväysmerkintöjä muuttamista ei kuitenkaan havaittu yhdessäkään tarkastetussa kohteessa.

3.2 Tuotekohtainen tarkastelu

3.2.1 Pakkausmerkinnät

Tuotekohtaiseen tarkasteluun valittiin kustakin myymälästä 5–10 tuotetta pakkausmerkintöjen osalta. Tuotteita tarkastettiin yhteensä 63 kpl.

Noin puolesta tuotteita puuttuivat suomen- ja ruotsinkieliset merkinnät kokonaan. Neljänneksellä merkinnät olivat osin puutteelliset vaadituilla kielillä ja neljänneksellä merkinnät olivat asianmukaisesti molemmilla kielillä.

Kuva 1. Pakkausmerkintöjen kielet tuotekohtaisesti

Lähes kaikissa tuotteissa alkuperämaa (83 %) ja/tai valmistajan tiedot (84 %) oli ilmoitettu vaatimusten mukaisesti. Mikäli lainsäädäntö ei edellytä tuotteen alkuperän ilmoittamista on kohta jätetty arvioimatta. Muut elintarvikkeiden pakolliset merkinnät olivat säädösten mukaiset yli puolessa tarkastetuista tuotteista. Puutteet liittyivät mm. elintarvikkeen kuvaavan nimen puuttumiseen, varoitusmerkintöjen puuttumiseen, ainesosien ilmoittamiseen ja lisäaineiden ilmoittamiseen.

Taulukko 1. Pakkausmerkintöjen vaatimuksenmukaisuuden arviointi tuotekohtaisesti

pakkausmerkintä	kunnossa kpl (%)	puutteellinen kpl (%)	ei arvioitu kpl (%)
valmistajan tiedot	53(84)	6(10)	4(6)
alkuperämaan merkintä	52(83)	3(5)	8(13)
päiväysmerkintä	52(84)	5(8)	5(8)
muut pakolliset merkinnät	37(60)	10(16)	15(24)

3.2.2 Jäljitettävyys

Kohteissa tarkastettiin 5–10 tuotteen jäljitettävyyttä pyytämällä toimijoita esittämään tuotteen toimitusasiakirjat (lähetyslista, lasku, rahtikirja tai kuitti). Toimijalla on lainsäädännön mukainen velvollisuus pitää kirjaa ostamistaan tuotteista niin, että toimija pystyy osoittamaan varmuudella tuotteen hankintapaikan (”askel taaksepäin”).

Toimijoita pyydettiin esittämään jäljitettävyysasiakirjat paikan päällä, mutta tämä osoittautui käytännössä vaikeaksi. Vain kolmella myymälällä oli esittää asiakirjoja paikan päällä. Toimijoilta edellytettiin asiakirjojen toimittamista tarkastusta seuraavaan arkipäivään mennessä. Osaa toimijoista jouduttiin kehottamaan toistuvasti ja yksi toimija ei toimittanut jäljitettävyysasiakirjoja lainkaan kehotuksista huolimatta.

Asiakirjoja ei kuitenkaan saatu kaikista tuotteista tai toimitettua asiakirjaa ei voitu yhdistää tuotteeseen. Toimijat toimittivat asiakirjat vain 54 %:lle tuotteista. Nämä asiakirjat tarkastettiin ja niistä 79 %:ssa pystyi todentamaan tuotteen jäljitettävyyden. Asiakirjoista 21 %:ssa todettiin puutteita. Puutteina oli yleensä tuotteen asiakirjan puuttuminen, tuotteen puuttuminen esitetystä asiakirjasta tai tuotetta ei ollut mahdollista yhdistää asiakirjaan olemassa olevilla tiedoilla.

Tarkastuksissa todettiin yleisesti, että toimijat eivät pysty tarkastuksella osoittamaan kaikkien myytävien elintarvikkeiden jäljitettävyyttä.

4 Pohdinta

Tarkastuskohteissa myytävät elintarvikkeet ostetaan usein suurilta tukkumyymälöiltä Keski-Euroopasta, kuten Saksasta ja Hollannista. Myös Ruotsista tuodaan paljon elintarvikkeita, niin tukkumyymälöiden kautta kuin toimijoiden itsensä toimesta.

Suuressa osassa projektissa tarkastetuista myymälöistä havaittiin puutteita pakkausmerkinnöissä. Projektissa tarkastettiin pääasiassa maahanmuuttajataustaisten toimijoiden myymälöitä, joiden asiakaskunta on suurelta osin myös maahanmuuttajia. Puutteet saattavat johtua siitä, että toimijat eivät koe suomen- tai ruotsinkielisiä merkintöjä tarpeelliseksi. He osaavat itse pakkausmerkintöjen alkuperäiskieltä kuten myös enemmistö heidän asiakkaistaan. Kuitenkin myymälöissä käy nykyään paljon muitakin asiakkaita, jolloin suomen- ja ruotsinkielisten pakkausmerkintöjen puuttuminen voi aiheuttaa jopa terveyshaittaa asiakkaille kuten esimerkiksi allergisen reaktion.

Pakkausmerkintöjen puuttuminen suomeksi ja ruotsiksi tulkitaan usein pelkäksi säädösten vastaisuudeksi etenkin uusien toimijoiden kohdalla. Yleensä pakkausmerkintöjen puuttumisesta joudutaan huomauttamaan samaa toimijaa toistuvasti. Tämä tarkoittaa, että pakkausmerkintöjen käännösten laiminlyöntiä ei voida luokitella tietämättömyyden syyksi. Toimijoita ohjeistetaan aina suullisesti tarkastusten yhteydessä ja kirjallisesti tarkastusraporteissa. Pakkausmerkintöjen käännösten laiminlyönti tuo toimijalle taloudellista hyötyä, sillä käännöstyöt ovat huomattava kustannus toimijalle. Usein pakkausmerkintöjen käännättämättä jättäminen on toimijalta täysin harkittua ja se korjataan vasta, kun elintarvikevalvoja huomauttaa asiasta ja uhkana ovat hallinnolliset pakkokeinot. Voidaan siis todeta, että elintarvikepetoksen määritelmä usein täyttyy: kuluttajan harhaanjohtaminen, tahallisuus ja taloudellinen hyöty.

Vastaavia puutteita havaitaan erittäin harvoin suurien ketjujen myymälöissä, sillä ketjuilla on mahdollisuus vaatia suomen- ja ruotsinkieliset merkinnät jo tuotepakkauksiin. Pienten toimijoiden ostamat erät ovat usein pieniä, toimittajia on useita ja tuotteet saapuvat usein Suomeen tukkumyyjille tai suoraan vähittäismyymälöihin ilman suomen- ja ruotsinkielisiä merkintöjä. Merkinnät tulisi lisätä myymälöissä erillisillä tarroilla. Kun pakkausmerkinnöissä on puutteita tukkumyymälöissä, ongelma heijastuu edelleen vähittäismyymälöihin, jotka hankkivat tuotteensa tukuista.

Toimijoiden on tarkastuksilla pystyttävä osoittamaan, mistä myytävät tuotteet on hankittu ja esitettävä asiakirjat hankinnasta (askel taaksepäin). Jos toimija myy tuotteita toisille yrityksille, hänen on osoitettava, minne tuotteet on myyty (askel eteenpäin). Jäljitettävyysvalvontaa pyritään tekemään mahdollisuuksien mukaan kohteessa, mutta tämä on osoittautunut haasteelliseksi. Toimijat ilmoittavat usein, että asiakirjat on esimerkiksi toimitettu kirjanpitoon eikä asiakirjoja päästä näkemään kohteen tarkastuksella. Tässä projektissa toimijat toimittivat asiakirjat valvojalle useimmiten jälkikäteen, mikä lisää asiakirjojen väärennysmahdollisuuksia. Asiakirjojen puuttuminen voi myös tarkoittaa sitä, että niitä ei ole, mikä voi viitata esimerkiksi harmaaseen talouteen.

Asiakirjoista pyrittiin havaitsemaan jälkiä mahdollisista jälkikäteen tehdyistä muutoksista tai epäjohdonmukaisuuksista. Tarkastuksissa ei kuitenkaan havaittu jälkiä asiakirjaväärennöksistä. Jäljitettävyysvalvonnassa on mahdollista myös varmistaa toimittajilta asiakirjojen aitous pyytämällä toimittajalta asiakkaalle toimitettu kuitti ja vertaamalla näitä toisiinsa. Tämän projektin puitteissa näin laajaan selvitykseen ei lähdetty. Tällaista varmistusta olisi kuitenkin syytä tehdä yksittäisten tuotteiden kohdalla, jos valvonnassa herää epäily.

Puutteita tuotteiden jäljitettävyydessä, kuten puuttuva jäljitettävyysasiakirja tai tuotteen puuttuminen asiakirjasta, esiintyi enemmistöllä tarkastetuista toimijoista ja jopa viidenneksessä tuotteista. Tätä voidaan pitää huomattavana puutteena.

Tarkastajat arvioivat tarkastuksilla, olivatko puutteet heidän näkemyksensä mukaan tahallisia vai esimerkiksi toimijan tietämättömyydestä johtuvia. Arviointi osoittautui vaikeaksi, joten valvonnassa on lähdettävä miettimään puutteita uudesta näkökulmasta. Toistuva kehotusten tai määräysten noudattamatta jättäminen voidaan suoraan arvioida petokselliseksi toiminnaksi, vaikka toimija kertoisi selityksiä puutteille.

Elintarvikepetoksia esiintyy myös Suomessa, ja niiden paljastuminen lisääntyy sitä mukaa kuin valvojia koulutetaan Suomessa asiaan enemmän. Petosten havaitseminen vaatii kokemusta ja kykyä arvioida mahdollisia epätavallisia piirteitä toiminnassa. Havaitseminen vaatii uskallusta kyseenalaistaa toimijan esittämiä väittämiä ja asiakirjoja. Valvonnassa tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityiskohtiin ja varmistaa esitettyjä faktoja yhä useammin. Tällaiset tarkastukset vievät enemmän aikaa, mitä ei ole huomioitu nykyisessä suunnitelmallisessa valvonnassa. Petosvalvontaan ei ole varattu resursseja erikseen kuin yksittäisissä yksiköissä. Myös kuluttajien on syytä kiinnittää huomiota elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin, laatuun ja toimijoiden toimintatapoihin.

Viranomaisten yhteistyötä on pyritty kehittämään ja tiivistämään myös elintarvikevalvonnassa viime vuosina muun muassa koulutusten ja yhteisten valvontaprojektien ja tehovalvontojen kautta. Yhteistyötä on kuitenkin edelleen kehitettävä ja etenkin harmaan talouden torjuntaa on syytä laajentaa entistä enemmän myös elintarvikealan puolelle.

5 Jatkotoimenpiteet

Elintarvikevalvojat käyvät kohteissa säännöllisillä tarkastuksilla, joissa jatketaan edelleen pakkausmerkintöjen ja jäljitettävyyden tarkastamista. Projektissa havaituista puutteista on annettu toimijoille korjauskehotuksia tai määräyksiä, joiden toteutumista kohteiden tarkastajat seuraavat uusintatarkastuksin.

Asiakirjojen varmentamista on syytä lisätä, etenkin jos näissä havaitaan epäjohdonmukaisuuksia. Yleensä varmentamisesta hyötyy niin tavaran toimittaja kuin toimija itse. Tavaran toimittaja haluaa estää oman yrityksensä nimen väärinkäytön ja toimija taas haluaa osoittaa toimivansa asianmukaisesti.

Jos ja kun säädöstenvastaisuuksia havaitaan, on pakkokeinoihin syytä ryhtyä nopeasti, jotta väärinkäytökset saadaan estettyä. Myös viranomaisyhteistyötä harmaan talouden torjunnaksi on tarpeen vahvistaa edelleen, kuten esimerkiksi ilmoittamalla veroviranomaiselle tarkastushavainnosta entistä useammin.

Toimijoiden ohjausta ja neuvontaa on jatkettava edelleen, jotta tietoisuus vaatimuksista lisääntyy ja myös toimijat oppivat itse huomaamaan mahdolliset heihin kohdistuvat petosyritykset.

Julkista keskustelua elintarvikepetoksista on ylläpidettävä ja tuotava esiin erilaisia tapauksia. Tavallinen kuluttaja toimii myös elintarvikevalvonnan silminä, joka voi välittää havaintonsa viranomaisille.

Kuvailulehti

Tekijä	Pia Haltiala
Nimike	Elintarvikepetokset – kartoitus maahantuotujen elintarvikkeiden myynnissä havaitusta petoksellisesta toiminnasta
Sarjan nimike	Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön aineistoja
Sarjanumero	2023:26
Julkaisuaika	11/2023
Sivuja	19
Liitteitä	0
ISBN	978-952-386-357-6
ISSN	2489-4230 (verkkojulkaisu)
Kieli, koko teos	Suomi
Kieli, yhteenveto	Suomi

Tiivistelmä:

Helsingin kaupungin elintarviketurvallisuusyksikkö toteutti vuonna 2022 valvontaprojektin, joka keskittyi elintarvikepetoksiin. Projektissa oli tarkoitus selvittää, miten paljon elintarvikepetoksia tai petoksellista toimintaa esiintyy maahantuontia harjoittavien tai maahantuotuja elintarvikkeita pääasiallisesti myyvien toimijoiden keskuudessa.

EU:n tai Suomen lainsäädännössä ei määritelty termiä elintarvikepetos. EU on määritellyt seuraavat vaatimukset elintarvikepetokselle (agri-food fraud): EU-säännösten rikkominen, kuluttajien harhaanjohtaminen, taloudellinen hyöty, tahallisuus.

Tarkastuksia tehtiin 13 tukku- tai vähittäismyymälään, jotka maahantuovat itse elintarvikkeita Suomeen tai myyvät pääasiassa muiden toimijoiden maahantuomia elintarvikkeita. Tarkastuskohteiksi valikoitui etenkin kohteita, joissa on havaittu puutteita pakkausmerkinnöissä ja jäljitettävyydessä aikaisemmin. Pakkausmerkinnöissä on eniten puutteita toimijoilla, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi ja lisäksi ko. toimijoiden asiakaskunta on useimmiten pääosin muun kuin suomen- tai ruotsinkielisiä.

Projektissa tarkastettiin elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä ja jäljitettävyyttä. Tarkastetuista kohteista lähes kaikissa (11 myymälää) oli puutteita suomen- ja/tai ruotsinkielisissä merkinnöissä ja vain kahdessa kohteessa katsottiin suomen- ja ruotsinkielisten merkintöjen olevan riittävät. Tuotteissa on yleensä merkinnät muilla kielillä kuten esimerkiksi saksaksi, hollanniksi, arabiaksi tai englanniksi, riippuen tuotteiden hankintamaista. Monet toimijat tuovat myös itse tuotteita Ruotsista, jolloin pakkausmerkinnät löytyvät ruotsin kielellä mutta suomenkieliset merkinnät puuttuvat.

Lisäksi tarkastettiin pakollisia pakkausmerkintöjä merkintöjen kielestä riippumatta. Hieman yli puolessa toimipaikoista oli puutteita tuotteiden pakollisissa pakkausmerkinnöissä. Vain noin joka kolmannessa myymälässä pakolliset pakkausmerkinnät olivat kunnossa. Yleisimmät puutteet liittyivät varoitusmerkintöjen puutteisiin, kuten hunajassa varoitusmerkintä ei alle 1-vuotiaille tai tietyistä elintarvikkeiden väriaineista lapsille. Päiväysmerkintöjen puutteet liittyivät pääasiassa päiväyksen muotoon. Osassa tuotteita päiväykset oli ilmoitettu arabialaisen kalenterin mukaan, mikä ei ole EU-lainsäädännön mukaista. Päiväysmerkintöjä muuttamista ei kuitenkaan havaittu yhdessäkään tarkastetussa kohteessa.

Tuotekohtaiseen tarkasteluun valittiin kustakin myymälästä 5–10 tuotetta pakkausmerkintöjen osalta. Tuotteita tarkastettiin yhteensä 63 kpl. Noin puolesta tuotteita puuttuivat suomen- ja ruotsinkieliset merkinnät kokonaan. Neljänneksellä merkinnät olivat osin puutteelliset vaadituilla kielillä ja neljänneksellä merkinnät olivat asianmukaisesti molemmilla kielillä.

Tarkastuksissa todettiin yleisesti, että toimijat eivät pysty tarkastuksella osoittamaan kaikkien myytävien elintarvikkeiden jäljitettävyyttä. Toimijoita pyydettiin esittämään jäljitettävyysasiakirjat paikan päällä, mutta tämä osoittautui käytännössä vaikeaksi. Vain kolmella myymälällä oli esittää asiakirjoja paikan päällä. Toimijoilta edellytettiin asiakirjojen toimittamista tarkastusta seuraavaan arkipäivään mennessä. Osaa toimijoista jouduttiin kehottamaan toistuvasti ja yksi toimija ei toimittanut jäljitettävyysasiakirjoja lainkaan kehotuksista huolimatta.

Asiakirjoja ei saatu kaikista tuotteista tai toimitettua asiakirjaa ei voitu yhdistää tuotteeseen. Vain 54 %:lle tuotteita toimijat toimittivat asiakirjat. Nämä asiakirjat tarkastettiin ja niistä 79 %:ssa pystyi todentamaan tuotteen jäljitettävyyden. Asiakirjoista 21 %:ssa todettiin puutteita. Puutteina oli yleensä tuotteen asiakirjan puuttuminen, tuotteen puuttuminen esitetystä asiakirjasta tai tuotetta ei ollut mahdollista yhdistää asiakirjaan olemassa olevilla tiedoilla.

Elintarvikepetoksia esiintyy myös Suomessa, ja niiden paljastuminen lisääntyy sitä mukaa kuin valvojia koulutetaan asiaan enemmän. Petosten havaitseminen vaatii kokemusta ja kykyä arvioida epätavallisia piirteitä toiminnassa. Havaitseminen vaatii uskallusta kyseenalaistaa toimijan esittämiä väittämiä ja asiakirjoja. Tällaiset tarkastukset vievät enemmän aikaa, mitä ei ole huomioitu nykyisessä suunnitelmallisessa valvonnassa. Myös kuluttajien on syytä kiinnittää huomiota elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin, laatuun ja toimijoiden toimintatapoihin.

Toimijoiden ohjausta ja neuvontaa on jatkettava edelleen, jotta tietoisuus vaatimuksista lisääntyy ja myös toimijat oppivat itse huomaamaan mahdolliset heihin kohdistuvat petosyritykset. Viranomaisyhteistyötä harmaan talouden torjunnaksi on tarpeen vahvistaa edelleen, kuten esimerkiksi ilmoittamalla veroviranomaiselle tarkastushavainnosta entistä useammin. Julkista keskustelua elintarvikepetoksista on ylläpidettävä ja tuotava esiin erilaisia tapauksia. Tavallinen kuluttaja toimii myös elintarvikevalvonnan silminä, joka voi välittää havaintonsa viranomaisille.

Avainsanat:

elintarvikepetos, harhaanjohtaminen, maahantuonti, pakkausmerkinnät, jäljitettävyys, viranomaisvalvonta

Presentationsblad

Författare	Pia Haltiala
Titel	Livsmedelsbedrägerier – kartläggning av bedräglig verksamhet som observerats vid försäljning av importerade livsmedel
Seriens titel	Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön aineistoja
Serienummer	2023:26
Utgivningsdatum	11/2023
Sidantal	19
Bilagor	0
ISBN	978-952-386-357-6
ISSN	2489-4230 (verkkojulkaisu)
Språk, hela verket	Suomi
Språk, sammanfattning	Svenska

Sammanfattning:

År 2022 genomförde livsmedelssäkerhetsenheten vid Helsingfors stad ett övervakningsprojekt med fokus på livsmedelsbedrägerier. Syftet med projektet var att undersöka i vilken utsträckning livsmedelsbedrägerier eller bedräglig verksamhet förekommer bland aktörer som importerar eller huvudsakligen säljer importerade livsmedel.

Termen livsmedelsbedrägeri definieras inte i EU:s eller Finlands lagstiftning. EU har fastställt följande krav för livsmedelsbedrägeri (agri-food fraud): Brott mot EU:s bestämmelser, vilseledande av konsumenter, ekonomiska fördelar, avsiktlighet.

Inspektioner gjordes i 13 butiker med parti- eller detaljförsäljning som själva importerar livsmedel till Finland eller huvudsakligen säljer livsmedel som importerats av andra aktörer. För inspektionen valdes särskilt sådana objekt ut där det tidigare observerats brister i förpackningspåskrifterna och spårbarheten. Vad gäller förpackningspåskrifterna ligger bristerna oftast hos aktörer som har ett annat modersmål än finska eller svenska och vars kundkrets dessutom oftast består av personer med ett annat modersmål än finska eller svenska.

I projektet inspekterades förpackningspåskrifterna på och spårbarheten för livsmedel. Bland objekten som inspekteras hade nästan alla (11 butiker) brister i påskrifterna på finska och/eller svenska och för endast två objekt ansågs påskrifterna på finska och svenska vara tillräckliga. Produkterna har vanligtvis påskrifter på andra språk, som till exempel tyska, nederländska, arabiska eller engelska, beroende på vilket land produkterna importeras ifrån. Många aktörer importerar också produkter själva från Sverige, vilket innebär att det finns påskrifter på svenska men påskrifter på finska saknas.

Dessutom inspekterades de obligatoriska förpackningspåskrifterna oberoende av språket. Lite mer än hälften av butikerna hade brister i de obligatoriska förpackningspåskrifterna för produkter. Endast ungefär var tredje butik hade de obligatoriska förpackningspåskrifterna i ordning. De vanligaste bristerna gällde brist på varningspåskrifter, t.ex. varningspåskrifter om honung som inte är för barn under 1 år eller varningspåskrifter för barn gällande vissa färgämnen i livsmedel. Brister i datumpåskrifter gällde framför allt formen på datumen. På vissa produkter hade datumen angetts enligt den arabiska kalendern, vilket inte är förenligt med EU-lagstiftningen. En ändring av datumpåskrifterna kunde dock inte observeras för något av objekten som inspekterats.

För varje butik valdes mellan 5 och 10 produkter ut för en produktspecifik inspektering av förpackningspåskrifterna. Totalt inspekterades 63 produkter. Omkring hälften av produkterna saknade helt och hållet påskrifter på finska och svenska. På en fjärdedel av produkterna var påskrifterna delvis bristfälliga på de språk som krävs och på en fjärdedel var påskrifterna korrekt på båda språken.

Inspektionerna visade i allmänhet att aktörerna inte genom en inspektion kan påvisa spårbarheten för alla livsmedel som säljs. Aktörerna ombads att lägga fram spårbarhetshandlingar på plats, men detta visade sig i praktiken vara svårt. Endast tre butiker kunde lägga fram handlingarna på plats. Aktörerna förutsattes lämna in handlingarna senast följande vardag efter inspektionen. Vissa aktörer behövde uppmanas upprepade gånger och en aktör lämnade inte in några spårbarhetshandlingar alls trots uppmaningarna.

Antingen lämnades handlingar inte in för alla produkter eller så kunde de handlingar som lämnats in inte kombineras med produkten. Aktörerna lämnade endast in handlingar för 54% av produkterna. Dessa handlingar inspekterades och produktens spårbarhet kunde kontrolleras för 79 % av dem. I 21 % av handlingarna upptäcktes brister. Bristerna bestod generellt av att handlingar saknades för en produkt, att produkten saknades i de handlingar som lagts fram eller att det inte var möjligt att koppla ihop produkten med informationen i handlingarna.

Livsmedelsbedrägerier förekommer också i Finland och avslöjandet av dem ökar ju mer utbildning inspektörerna får i ämnet. För att upptäcka bedrägerier krävs erfarenhet och förmåga att bedöma ovanliga drag i verksamheten. För att kunna upptäcka bedrägerier måste man våga ifrågasätta aktörens påståenden och de handlingar hen lagt fram. Sådana kontroller tar längre tid, vilket inte har beaktats i den nuvarande planmässiga övervakningen. Även konsumenterna bör uppmärksamma förpackningspåskrifterna och kvaliteten på livsmedel samt aktörernas verksamhetsform.

För att öka medvetenheten om kraven och för att även aktörerna själva ska kunna upptäcka eventuella bedrägeriförsök de drabbas av måste de fortsätta att få vägledning och råd. Det är nödvändigt att ytterligare stärka myndighetssamarbetet för att bekämpa den grå ekonomin, som till exempel genom att i allt högre grad informera skattemyndigheten om det som observerats vid inspektioner.

Den offentliga diskussionen om livsmedelsbedrägerier måste fortsätta och olika fall måste tas upp. Den vanliga konsumenten utgör också livsmedelstillsynens ögon och kan meddela sina iakttagelser till myndigheterna.

Nyckelord:

livsmedelsbedrägeri, vilseledande, import, förpackningspåskrifter, spårbarhet, myndighetsövervakning

Description

Author	Pia Haltiala
Title	Food fraud – A survey of fraudulent activities detected in the sale of imported food products
Series name	Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön aineistoja
Series number	2023:26
Time of publication	11/2023
Pages	19
Appendices	0
ISBN	978-952-386-357-6
ISSN	2489-4230 (verkkojulkaisu)
Language, entire work	Suomi
Language, summary	English

Summary:

In 2022, the City of Helsinki's Food Safety Unit carried out a control project focusing on food fraud. The aim of the project was to find out how much food fraud or fraudulent activity there is among operators who import food or sell mainly imported food.

Neither EU legislation nor Finnish legislation provides a definition for the term food fraud, but the EU has set out the following criteria for agri-food fraud: violation of EU rules, deception of customers, economic gain, intention.

Inspections were carried out at 13 wholesale or retail shops that import food to Finland or sell food mainly imported by other operators. In particular, shops that have had deficiencies in package labelling and traceability in the past were selected for inspection. Operators whose mother tongue is not Finnish or Swedish have the greatest deficiencies in labelling, and the customer base of these operators also mostly speaks languages other than Finnish or Swedish.

The project investigated the labelling and traceability of food products. Almost all of the inspected shops (11 out of 13) had deficiencies in their Finnish and/or Swedish labels, and only two shops were considered to have sufficient labels in Finnish and Swedish. The products were usually labelled in other languages, such as German, Dutch, Arabic or English, depending on the country of purchase. Many operators also import products from Sweden, in which case the Swedish labels are present, but the Finnish labels are missing.

Mandatory labelling information was also inspected, regardless of the language of the label. Slightly more than half of the establishments had deficiencies in their products' mandatory labelling information. Only about one in three shops had their mandatory labels in order. The most common

deficiencies concerned a lack of warning labels, such as warnings to not give honey to children under 1 year of age or warnings regarding the effect of certain food colourings on children. Shortcomings in dates of minimum durability and use by dates were mainly related to the format of the date. In some products, the dates were indicated according to the Islamic calendar, which is not compliant with EU legislation. However, no changes to date labels were observed at any of the inspected shops.

Five to ten products from each shop were selected for a product-specific review of labelling. A total of 63 products were inspected. Approximately half of the products lacked Finnish and Swedish labels altogether. A quarter of the products had partially incomplete labels in the required languages and another quarter had appropriate labels in both languages.

In general, the inspections found that operators were unable to demonstrate the traceability of all the food products they have for sale. Operators were asked to present traceability documents on site, but this proved difficult in practice. Only three shops had documents to present on site. The operators were required to submit documents by the next working day following the inspection. Some of the operators had to be repeatedly urged to submit the documents, and one operator did not provide traceability documents at all despite the urging.

Documents could not be obtained for all products, or the delivered document could not be linked to the product. Operators delivered documentation for only 54% of the products. These documents were checked, and 79% of them could be used to verify the traceability of the product. Deficiencies were found in 21% of the documents. Typical deficiencies include the absence of a product document, the lack of a reference to the product in the presented document, and the fact that there was no existing information to link the product to the document.

Food fraud also takes place in Finland, and the number of cases exposed increases as supervisors are trained in the matter in more depth. Detecting fraud requires experience and the ability to evaluate abnormalities in the operations of businesses, as well as courage to question the statements and documents presented by the operator. Such inspections take longer, which has not been taken into account in the current systematic supervision. Consumers should also pay attention to food labelling, food quality and operators' operating methods.

Guidance and counselling provided to operators must be continued, so that awareness of the requirements will increase and the operators themselves learn to detect fraud attempted against them. Cooperation between authorities to combat the black economy needs to be further strengthened by notifying the tax authority more frequently of inspection results, for example.

Public discussion on food fraud must be maintained and various food fraud cases highlighted. Ordinary consumers also act as eyes for food supervision, and they can communicate their findings to the authorities.

Keywords:

food fraud, deception, import, labelling, traceability, regulatory control

Helsinki

Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii Helsingin kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta, rakennusvalvonnasta sekä ympäristöön liittyvistä palveluista.