



30.3./Päivitys 19.9.2023

Elintarvikejätteen kirjanpitovelvollisuuden valvonta ja virka-apu

Elintarvikealan toimijoiden tulee pitää kirjaa toiminnassa syntyvästä elintarvikejätteestä ja sen käsittelystä. Kirjanpidon päätarkoituksena on auttaa toimijaa toimintansa kehittämisessä mm. ruokahävikin vähentämiseksi. Kirjanpitoa valvovat jätelain valvontaviranomaiset, joita ovat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ja joissakin tapauksissa elinkeino- liikenne ja ympäristökeskukset. Elintarvikevalvontaviranomaisten on annettava pyynnöstä virka-apua elintarvikejätteen kirjanpidon valvonnassa jätelain mukaisille valvontaviranomaisille. Apu on teknisluonteista ja jätelain mukainen valvontaviranomainen tekee varsinaiset valvontatoimet.

Myös muu kuin jätelainsäädäntö, kuten lainsäädäntö eläinperäisistä sivutuotteista, velvoittaa pitämään kirjanpitoa osasta elintarvikejätteistä. Tässä muistiossa ei kuitenkaan käsitellä näitä velvoitteita. Muistio on valmisteltu yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja Kuntaliiton kanssa.

Lainsäädäntö kirjanpitovelvoitteesta ja elintarvikkeiden luovuttamisesta

Elintarvikealan toimijan tulee pitää kirjaa toiminnassaan syntyvän elintarvikejätteen määrästä ja käsittelystä (jätelaki 646/2011, 118 a §). Kirjanpitoon on mahdollisuuksien mukaan sisällytettävä myös arvio jätteenä käytöstä poistetun syömäkelpoisen elintarvikkeen (ns. ruokahävikin) kokonaismäärästä.

Kirjanpitovelvollisia ovat elintarvikelain (297/2021, ETL) 5 §:ssä määritellyt elintarvikealan toimijat: elintarvikkeiden jalostus- ja valmistustoiminta, kauppa ja muu elintarvikkeiden jakelutoiminta sekä ravintola- ja majoitustoiminta riippumatta siitä, onko toiminta ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisesti luvan- tai ilmoituksenvaraista (kts. liite 1 luvan- ja ilmoituksenvaraisista elintarvikealan toiminnoista).

Kirjanpitovelvollisuus ei kuitenkaan koske sellaista pienimuotoista toimintaa, joka jää suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan ulkopuolelle (ETL 10 § 2 mom.).¹ Velvollisuus ei koske myöskään yleishyödyllisiä yhteisöjä, esim. ruokapua tarjoavia hyväntekeväisyysjärjestöjä, eikä alkutuotantoa.

Toimijan tulee pitää kirjaa käytöstä poistetuista elintarvikkeista, jotka elintarvikealan toiminnassa hylätään jätteeksi ja tavallisimmin toimitetaan biojätteenä tai sekajätteenä käsiteltäväksi. Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021, jäteasetus) 34 §:n mukaan kirjanpitoon tulee sisällyttää mm. seuraavat tiedot:

- toiminnassa syntyvän elintarvikejätteen kokonaismäärä kilogrammoina
- tieto siitä, mistä jätelajeista elintarvikejäte pääosin koostuu sekä mahdollisuuksien mukaan jätelajien jäteluettelon mukaiset nimikkeet (esimerkiksi eläinkudosjätteet, kasvijätteet, biohajoavat keittiö- ja ruokalajätteet, ruokaöljyt ja ravintorasvat sekä elintarvikkeiden valmistuksessa syntyvät kulutukseen tai jalostukseen soveltumattomat aineet)
- jätteen vastaanottajan tunnistetiedot ja jätteen käsittelytapa²

¹ Elintarviketoiminnan rekisteröintiä ja siten suunnitelmallista elintarvikevalvontaa ei vaadita, jos toiminta tai siihen liittyvät riskit ovat vähäisiä ja elintarviketoiminta tapahtuu samassa huoneistossa kuin toimijan harjoittama muu elinkeinotoiminta, kyseessä on yksityinen henkilö tai jos toimintaa ei voi pitää elinkeinon harjoittamisena. Ruokavirasto on julkaissut erillisen ohjeistuksen tulkinnoista, milloin elintarviketoiminta ja siihen liittyvät riskit ovat niin vähäiset, että toimintaa ei tarvitse rekisteröidä. Ohjeistus on saatavilla Ruokaviraston internet-sivuilla: <https://www.ruokavirasto.fi/yrietykset/oppaat/rekisteroitavaa-elintarviketoimintaa-vai-ei/rekisteroitavaa-elintarviketoimintaa-vai-ei/>.

² Jätteen haltija ilmoittaa kirjanpidossaan jätteen käsittelytavan jäteasetuksen liitteen 5 mukaisesti siten, että jätteen käsittelytapa tulee kuvata sanallisesti ja luokitella jäteasetuksen liitteen 1 tai 2 mukaisia R-koodeja (hyödyntämistoimet) ja D-koodeja (loppukäsittelytoimet) käyttäen.



- mahdollisuuksien mukaan arvio siitä, kuinka paljon (kilogrammoina) elintarvikejätteestä olisi ollut syömäkelpoista jätteeksi hylkäämisen hetkellä tai joka olisi ollut syömäkelpoista, jos se olisi käytetty ennen vanhentumista tai pilaantumista (mm. lautastähteet, käyttämättä jäänyt ruoka, vanhentuneet tai pilaantuneet elintarvikkeet)

Jätelain 118 a §:n mukaisesti kirjanpitotiedot on säilytettävä paperisena tai sähköisesti kuusi vuotta.

Luonnonvarakeskus (Luke) kerää erillisselvityksin toimijoilta elintarvikejätetiedot Euroopan komissiolle tehtävää raportointia varten. Elintarvikejätteiden kirjanpitovelvollisuus helpottaa tätä tiedonkeruuta. Luke on julkaissut erillisen ohjeistuksen elintarvikejätteen kirjanpidosta.³

Kirjanpitovelvollisuuden ohella jätelainsäädäntö velvoittaa elintarvikealan toimijan myös luovuttamaan käyttämättä jääneet elintarvikkeet uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi silloin, kun se voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin (jäteasetus 29 §).

Kirjanpitotietojen raportointi jätelain mukaiselle valvontaviranomaiselle

Ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisen elintarvikealan toimijan (pl. alkutuotannon toimijat) tulee vuosittain toimittaa edellistä kalenterivuotta koskeva yhteenveto elintarvikejätekirjanpidosta jätelain mukaiselle valvontaviranomaiselle. Yhteenveto tulee toimittaa vuosittain helmikuun loppuun mennessä taikka ympäristöluvassa tai ilmoituspäätöksessä määrättyä ajankohtana. Tiedot on toimitettava valvontaviranomaisen tietojärjestelmään (YLVA) tai valvontaviranomaisen kanssa erikseen sovitulla tavalla. Ensimmäisen kerran yhteenveto on toimitettava vuoden 2023 tiedoista.

Tiedonantovelvollisuus koskee käytännössä suurta osaa elintarviketeollisuuden toimijoista. Muille kirjanpitovelvollisille elintarvikealan toimijoille, kuten ravintoloille, kahviloille ja hotelleille ei ole säädetty vuotuista tiedonantovelvollisuutta elintarvikejätteestä viranomaiselle. Näiden toimijoiden tulee antaa kirjanpitotiedot elintarvikejätteestä valvontaviranomaiselle tämän pyynnöstä.

Valvontaviranomaiset

Elintarvikejätteen kirjanpitovelvollisuuden valvontatehtävää hoitavat jätelain mukaiset valvontaviranomaiset. Valvontaviranomainen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus silloin, kun toiminnalla on aluehallintoviraston myöntämä ympäristölupa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen silloin, kun kyse on muusta toiminnasta (kts. liite 1). Jätelain mukaiset valvontaviranomaiset hoitavat elintarvikejätteiden kirjanpitovelvollisuuden valvontatehtävää jätelaissa säädettyin toimivaltuuksin ja valvontakeinoin.

Elintarvikevalvonta kuuluu elintarvikelain mukaisesti kunnan valvontavastuulle. Kunnat ovat järjestäneet elintarvikevalvontansa yhteistoiminta-alueittain. Valvontatyötä tekevät eläinlääkäri, terveystarkastaja tai muu kunnallinen elintarvikevalvoja. Liitteessä 2 kerrotaan elintarvikevalvonnan järjestämisestä.

³ Opas elintarvikealan toimijoille elintarvikejätteen kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuden noudattamiseksi <https://juri.luke.fi/handle/10024/552987>.



Virka-apu

Elintarvikelain 83 §:n⁴ nojalla elintarvikelain mukaisten valvontaviranomaisten on annettava jätelain mukaisen valvontaviranomaisen pyynnöstä näille virka-apua elintarvikejätteen kirjanpitovelvollisuuden valvonnassa. Virka-avusta ei peritä tarkastusmaksua. Elintarvikelain mukainen virka-apu on tarpeen erityisesti sellaisten toimijoiden valvonnassa, joiden toiminta ei edellytä YSL:n mukaista ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä. Näitä ovat ravintolat, kahvilat ja muu majoitus- ja ravitsemistoiminta.

Kyse on jätelain mukaisten valvontatehtävien hoitamiseen liittyvästä teknisestä virka-avusta, johon ei liity valvontaviranomaisen toimivaltuuksia. Tarkoituksena on, että elintarvikevalvontaviranomainen tehdessään omaa elintarvikelain mukaista valvontaansa tarkastaa samassa yhteydessä elintarvikejättekirjanpidon olemassaolon ja ilmoittaa havaitsemistaan puutteista jätelain valvontaviranomaiselle. Virka-avun tarkoitus ei ole, että elintarvikevalvontaviranomainen tarkastaa yksityiskohtaisesti kirjanpidon sisällön, vaan antaa tiedon jätelain valvontaviranomaiselle puuttuvasta tai selvästi puutteellisesta kirjanpidosta (kts. kohta ”Suosituksia valvontaviranomaisten yhteistyöstä”). Tiedon perusteella jätelain valvontaviranomainen ryhtyy tarvittaessa jätelaissa säädettyihin valvontatoimiin (ensisijaisesti kehotuksin lainvastaisen tilan oikaisemiseksi). Jätelaissa tarkoitettuja muita valvontakeinoja on mm. hallintopakon käyttäminen (JL 126 §), jota voidaan tehostaa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämisuhalla (JL 129 §).

Elintarvikealan valvonnan perusmaksu otettiin käyttöön vuonna 2022 elintarvikelain nojalla. Perusmaksu ei määrydy valvontatarpeen mukaan. Toimijoilta perittävällä perusmaksulla voidaan kattaa suunnitelmallisen valvonnan kuluja, joille ei voida määrittää suoriteperusteista maksua tai johon se ei muuten sovellu. Vuosittaiseen perusmaksuun sisältyviä valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi monimuotoinen viranomaistyö, toiminnanharjoittajalle tarjottava koulutus ja annettava asiantuntija-apu. Siten jätelain mukaiselle valvontaviranomaiselle annettava virka-apu voidaan kattaa valvonnan perusmaksulla.

⁴ Kts. Laki elintarvikelain 83 §:n muuttamisesta (718/2021).



Suosituksia valvontaviranomaisten yhteistyöstä

Jätelain mukainen valvontaviranomainen pyytää virka-apua elintarvikevalvontaviranomaisilta elintarvikejätekirjanpitovelvollisuuden noudattamisen valvonnassa:

- Virka-apupyynnölle ei ole erityisiä muotovaatimuksia, mutta jätelain valvontaviranomaisen tulee pyytää virka-apua elintarvikeviranomaiselta kirjallisesti esimerkiksi sähköpostilla. Elintarvikeviranomainen kuittaa vastaanottaneensa pyynnön. Molempien viranomaisten on suositeltavaa kirjata pyyntö.
- Virka-apupyynnössä tulisi määritellä, millaista virka-apua tarvitaan. Virka-apupyyntö voi olla pyyntö yleisesti tarkastaa kaikkien toimijoiden elintarvikevalvonnan yhteydessä, onko valvonnan kohteena olevilla toimijoilla olemassa lain mukainen elintarvikejätekirjanpito. Pyyntö voi olla myös rajattu koskemaan esimerkiksi vain tiettyjä elintarvikealan toimijoita. Virka-apu rajautuu käytännössä vain niihin kohteisiin, joissa elintarvikevalvontaa muutenkin tehdään. Elintarvikelain mukaisia tarkastuksia tehdään riskiperusteisesti ja tarkastustiheydet määrittyvät sen mukaan.
- Virka-apupyynnössään jätelain valvontaviranomaisen tulisi esittää, miten viranomainen toivoisi elintarvikevalvontaviranomaisen ilmoittavan valvonnan yhteydessä havaitusta puuttuvasta tai selkeästi puutteellisesta kirjanpidosta. Toimiva käytäntö voisi olla esimerkiksi, että elintarvikelain viranomainen ilmoittaisi sähköpostilla asiasta jätelain valvontaviranomaiselle samalla kun muutoinkin ko. tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus.
- Jätelain mukaisen valvontaviranomaisen tulisi määritellä virka-apupyynnössään on pyynnön voimassaoloaika, jonka voidaan sopia olevan esimerkiksi kalenterivuosi tai muua aikaväli tarpeen mukaan.

Elintarvikevalvontaviranomainen tarkastaa tavanomaisen elintarvikevalvonnan yhteydessä, onko toimija tehnyt kirjanpitoa elintarvikejätteestä ja/tai onko kirjanpidossa selviä puutteita.

- Elintarvikejätekirjanpidossa tulee olla jätteen määrä, jätelaji, jätteen vastaanottajan tunnistetiedot sekä jätteen käsittelytapa sekä mahdollisuuksien mukaan arvio ruokahävikin määrästä. Elintarvikejätekirjanpito on selvästi puutteellinen esimerkiksi silloin, jos edellä mainittuja tietoja ei ole lainkaan merkitty kirjanpitoon.

Jos toimijalla ei ole kirjanpitoa tai kirjanpito on selvästi puutteellinen, elintarvikevalvontaviranomainen:

- kertoo toimijalle elintarvikejätekirjanpitoveloitteesta sekä antaa toimijalle pikaohjeen elintarvikejätekirjanpidon tekemisestä (liite 3) tai ohjaa muuten elintarvikekirjanpidon ohjeistuksen ääreen (<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/552987>).
- kertoo toimijalle ilmoittavansa kirjanpidon puuttumisesta tai merkittävistä puutteista jätelain valvontaviranomaiselle, sekä.
- ilmoittaa sovitus mukaisesti jätelain valvontaviranomaiselle toimipaikat, joilta kirjanpito puuttuu tai kirjanpito on ilmiselvästi puutteellinen.

Elintarvikevalvonnan yhteydessä elintarvikevalvontaviranomaisen on hyvä muistuttaa myös jätelainsäädännön mukaisesta veloitteesta luovuttaa käyttämättä jääneet elintarvikkeet mahdollisuuksien mukaan ihmisravinnoksi (jäteasetus 29 §).



Liite 1

Elintarvikejätteen kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuutta valvovat jätelain valvontaviranomaiset

Elintarvikejätteen kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuutta valvovat jätelain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) silloin, kun elintarvikealan toimijalla on ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukainen aluehallintoviraston myöntämä ympäristölupa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen silloin, kun kyse on muusta toiminnasta. Eläinsuojilla ja muilla alkutuotannon toimijoilla ei ole erityistä jätelain 118 a §:ssä tarkoitettua kirjanpitovelvollisuutta elintarvikejätteestä.

ELY-keskus valvoo seuraavia elintarvikealan toimintoja *):

- YSL:n liitteen 1 taulukossa 1 tarkoitettut ns. direktiivilaitokset, kuten suuret teurastamot, eläin- tai kasviperäisiä raaka-aineita jalostavat laitokset ja meijerit;
- YSL:n liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettut muut laitokset, kuten direktiivilaitoksia pienemmät teurastamot, eläin- tai kasviperäisiä raaka-aineita jalostavat laitokset ja meijerit sekä panimot, virvoitus- ja alkoholijuomia valmistavat laitokset, juomien pakkaamot ja makeistehtaat.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo seuraavia elintarvikealan toimintoja*):

- YSL 115 a §:n mukaan ilmoituksenvaraiset elintarviketeollisuuden toimijat, ts. monet edellä tarkoitetuista YSL:n liitteen 1 taulukon 2 mukaisista elintarvike- ja rehuteollisuuden toiminnoista, jos niiden jätevedet johdetaan ympäristöluvanvaraiselle jätevedenpuhdistamolle
- muut kuin luvan- tai ilmoituksenvaraiset elintarvikealan toimijat, kuten ravintolat, kahvilat sekä muut ravintola- ja majoitusalan toiminnot.

Edellä mainitut luvan- tai ilmoituksenvaraiset toimijat ovat jätelain mukaan velvollisia toimittamaan vuosittain YLVA-tietojärjestelmän (Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän valvontaosa) kautta elintarvikejätettä koskevat kirjanpilotiedot valvontaviranomaiselle.

*) kts. työjaosta tarkemmin VN-asetus ympäristönsuojelusta 713/2014, 1 §.



Liite 2

Elintarvikevalvonta

Kunnalliset valvontayksiköt (60 kpl Suomessa), Ruokavirasto, aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), Puolustusvoimat, tullit ja Ahvenanmaan valvontaviranomainen tekevät elintarvikevalvontaa. Lisäksi Valvira tekee alkoholivalvontaa. Ruokavirasto ohjaa valvontaa ja järjestää lihantarkastuksen, rehuvalvonnan ja eläinlääkinnällisen rajatarkastuksen sekä elintarvikelaboratorioiden hyväksynnän. Aluehallintovirastojen elintarvikevalvonta on ohjaus- ja koulutustehtäviä. Puolustusvoimat hoitaa elintarvikevalvonnan puolustusvoimien kohteissa ja tullit tekevät tarkastus- ja tutkimustyötä. Elintarvikevalvonta perustuu EU-asetuksiin ja säädöksiin ja kansalliseen elintarvikelakiin (297/2021) ja sen nojalla annettuihin säädöksiin.

Elintarvikevalvonta on osa elintarvikeketjuvalvontaa, joka on yksityiskohtaisesti kuvattu monivuotisessa suunnitelmassa: <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/oppaat/elintarvikeketjun-monivuotinen-kansallinen-valvontasuunnitelma-2021-2024-osa-1/Osa1/>

Kuntien elintarvikevalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa, johon kuuluu lisäksi eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta paikallisesti sekä terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset valvontatehtävät. Kunnalliset valvontayksiköt voivat olla eri kokoisia: yhden kunnan kuten Helsingin kaupungin, tai hyvinvointialueen kuten Siun sote Pohjois-Karjalassa tai kahden kunnan kokoisia kuten Ilmajoen ja Kurikan muodostama ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue. Minimikoko on määritelty lainsäädännössä. Kunnallisten elintarvikevalvontayksilöiden yhteystiedot löytyvät Ruokaviraston sivuilta <https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikkeet/elintarvikeala/ota-yhteytta-elintarvikevalvontaan/>

Yhteistoiminta-alueiden valvontayksiköissä työskentelee yleensä terveystarkastajia ja eläinlääkäreitä. Jokainen valvontayksikkö tekee vuosittaisen ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman, minkä osana on riskiperusteisesti laadittu elintarvikevalvontasuunnitelma. Valvontasuunnitelman mukaiset tarkastukset ja muu elintarvikevalvonnan toiminta raportoidaan vuosittain EU:n edellyttämällä tavalla. Suomen valvontatietoja on koottuna Elintarviketurvallisuus Suomessa -raportteihin <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/julkaisut/julkaisut/>

Pikaohje toimijalle elintarvikejättekirjanpitoon

Elintarvikealan toimijan (mm. kaupan, ravintolan, elintarvikealan teollisuuslaitoksen) täytyy pitää kirjaa toiminnassa syntyvästä elintarvikejätteestä ja sen käsittelystä.

Jätelaki (646/2011) 118 a §, jättesetus (978/2021) 34 §

Kirjanpidon tarkoitus on auttaa toimijaa kiinnittämään huomiota toiminnassa syntyvän elintarvikejätteen määrään ja luomaan keinoja elintarvikejätteen vähentämiseksi.

Elintarvikejätteen vähentämiseksi toimijan on luovutettava käyttämättä jääneet elintarvikkeet uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi, kun se voidaan tehdä elintarvikeeturvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin (jättesetus 29 §).

Kirjanpitoliedot tulee esittää valvontaviranomaiselle pyydettyä. Kirjanpidon valvonnasta vastaa jätelain valvontaviranomainen (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai ely-keskus), jolle elintarvikelain valvontaviranomainen voi antaa virka-apua. Ympäristöluvan- ja ilmoituksenvaraiset toimijat toimittavat tiedot valvontaviranomaiselle vuosittain osana muuta jäteraportointia.

Lisätietoja:

- **Opas kirjanpidosta**
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-590-3>
- **Yleistä jätelaista**
<https://ym.fi/jatteen/jatelaki>

Kirjanpidossa on oltava seuraavat tiedot:

1 Toiminnassa syntyvän elintarvikejätteen määrä kilogrammoina.

2 Tieto siitä, mistä jätelajeista elintarvikejäte pääosin koostuu. Mahdollisuuksien mukaan jäteluettelon mukaiset nimikkeet jätelajeille (esim. eläinkudosisjätteet, kasvijätteet, biohajoavat keittiö- ja ruokalajätteet, ruokaöljyt ja ravintorasvat sekä elintarvikkeiden valmistuksessa syntyvät kulutukseen tai jalostukseen soveltumattomat aineet)

3 Jätteen vastaanottajan tiedot ja jätteen käsittelytapa. Lisäksi mahdollisuuksien mukaan arvio siitä, kuinka paljon (kilogrammoina) käytöstä poistetuista elintarvikkeista olisi ollut syömäkelpoista jätteeksi hylkäämisen hetkellä tai olisi ollut syömäkelpoista, jos ne olisi käytetty ennen vanhentumista tai pilaantumista (mm. lautastähteet, käyttämättä jäänyt ruoka, vanhentuneet tai pilaantuneet elintarvikkeet).