Eduskunnan ympäristövaliokunta, torstai 23.03.2017
Asiantuntijalausunto, erikoistutkija Juha-Matti Katajajuuri, Luke

Ruokapoliittinen selonteko / ruokahävikki

Luonnonvarakeskuksesta näkemyksensä esittää kansallista ruokahävikkitutkimusta pitkään johtanut ja aihetta tutkinut asiakas- ja tiimipäällikkö, erikoistutkija Juha-Matti Katajajuuri. Lausunnon laadintaan ovat osallistuneet myös Luken tutkijat Hanna Hartikainen ja Kirsi Silvennoinen.

Ruokahävikin merkitys: Ruokahävikki on yksi ruokapoliittisen selonteon keskeisiä kohtia. Ruokahävikki on ruokajärjestelmän yksi suurimpia vastuullisuuskysymyksiä. Ruoan tuotannon ympäristövaikutukset ovat syntyneet turhaan kun ruoka päätyy hävikiksi. Luken tutkimusten mukaan ruokaketjusta aiheutuvan **hävikin kasvihuonekaasupäästöt** (eli hiilijalanjälki) ovat Suomessa lähes tuhat miljoonaa CO_2-ekvivalenttia vuodessa. Tämä vastaa jopa **400 000 henkilöauton vuosittaista CO_2-päästöä** eli noin 7000 miljoonan henkilöautokilometrin CO_2-päästöjä. Suomen tuloksissa olemme keskittyneet syömäkelpoiseen hävikkiin (eli pl. esim. kahvinporot ja eläinten luut). Syömäkelpoiseen hävikkiin keskittyminen on perusteltua ruokaturvan näkökulmasta, kun selvitetään kuinka suuri osa väestöstä voitaisiin ruokkia vähentämällä syntyvää syömäkelpoista hävikkiä. **Tuloksista on siis syytä vähintäänkin erottaa syömäkelvottomat osat, jotta voidaan ottaa kantaa ruokahävikkiin ruokaturvan näkökulmasta.**

Ruokahävikin vähentämistavoitteet: YK:n kestävän kehityksen (Agenda2030) ja EU komission kiertotalouspaketin tavoitteet ruokahävikin puolittamiseksi ovat kovat. Niiden mukaan ruokahävikki tulisi **puolittaa** jälleenmyyjä- ja kuluttajatasolla 2030 mennessä, sekä muutoinkin vähentää merkittävästi ruokahävikkiä koko tuotanto- ja jakeluketjussa. Ruokahävikkiin liittyvästä kansallisesta etenemisestä ja ketjun eri osissa tehtävistä vähentämistoimista ja resurssitehokkuuspyrkimyksistä huolimatta hävikin puolittamistavoite on kunnianhimoinen. Ruokahävikki on noussut vahvasti kansalliseen keskusteluun viimeisten vuosien aikana, ja organisaatioiden ja kuluttajien ymmärrys ja tietoisuus ruokahävikistä on kasvanut viime vuosina, mutta käytännön toimissa ja asenteissa on vielä paljon korjattavaa ruokahävikin vähentämiseksi. Suomen tulisi myös osaltaan linjata ja julkistaa tavoitteensa ruokahävikin vähentämiseksi koko ketjussa. **Ruokapoliittisessa selonteossa ei ole asetettu numeerisia tavoitteita ruokahävikin vähentämiseksi - ainakaan toistaiseksi.** Jää vielä pohdittavaksi, voiko ruokahävikin vähentämistavoite olla ainakaan pienempi kuin mitä kansainväliset tavoitteet ovat nyt Suomelle asettaneet? Muutoin ruokapoliittisen selonteon linjaus on selvä: siinä tähdätään ruokahävikin vähentämiseen koko ruokaketjussa ja ruokakasvatuksen ja ruoan arvostuksen lisäämiseen. Ruokapoliittinen selonteko olisi luonteva paikka linjata ja vahvistaa kansallisia tavoitteita, nyt kun samassa yhteydessä myös tarkastellaan hallituksen lakiesitystä (LA29/2016 vp) ruokahävikin vähentämiseksi. Mahdollista kansallista vähentämistavoitetta asetettaessa tulee täsmentää ruokahävikin määritelmää (ja sen eri tasoja). Lisäksi fokuksen tulee olla jätehierarkian mukaisesti ensisijaisesti ruokahävikin synnyn ennaltaehkäisyssä ja ruoan päätymisessä ihmisravinnoksi (liiketoimintamallit ja ruoka-apu ruokaylijäämälle).

Nykyinen tietämys ruokahävikin määrästä Suomessa koko elintarvikeketjussa: Ruokahävikkitutkimus on vielä hyvin nuorta niin Euroopassa kuin Suomessa. MTT (vuodesta 2015 lähtien Luke) aloitti ensimmäisen tutkimuksen asiasta vasta vuonna 2010. Luken ensimmäisten kuuden vuoden tutkimusten (mm. *Foodspill I ja II, Kuru, NMR food waste*) mukaan **Suomessa koko ruokaketjussa (alkutuotanto, teollisuus, kauppa, ravintolat, kotitaloudet) alun perin syömäkelpoisen ruokahävikin määrä (pl. ei-syömäkelpoiset osat kuten luut) on 400–500 milj. kiloa vuodessa. Luvut perustuvat yksittäisiin pistetutkimuksiin ja rajattuihin aineistoihin. Lisäksi koska luvuista ei ole seurantadataa eikä keinoja seurata hävikkimääriä, emme tiedä miten ruokahävikkimäärä on muuttunut ja tulee muuttumaan.** Lisäksi luvuissa on epävarmuutta myös siksi, että tutkimuksia on tehty eri aikaan, eri ketjunosissa ja erilaisin tutkimusmenetelmin, ja käyttäen hieman eri määritelmiä ketjun eri vaiheissa. Ruokahävikkiä syntyy määrällisesti eniten kotitalouksissa (n. 30 % koko ketjun hävikistä), mutta myös esimerkiksi kaupan, ravitsemistoimialan ja teollisuuden osuus on merkittävä: nämä muodostavat yhteensä lähes n. 60 % kansallisesta ruokahävi-

kistä. Kun hävikkiä tarkastellaan suhteessa ketjun eri osien läpivirtauksiin, niin kaupan hävikki on suhteellisesti pienimpiä. Suhteellisesti ylivoimaisesti suurinta hävikki on ollut ravitsemispalveluissa, joissa nimenomaan buffet-ruokailujen hävikki on suuri. Keskimäärin 20 % ravitsemispalveluiden ruoan läpivirtauksesta päätyi hävikkiin aiempien tutkimusten valossa. Ravitsemispalveluiden hävikkiä tarkastellaan parhaillaan Ravintolafoorumissa alan toimijoiden kanssa, ja hyvin alustavien tutkimusten mukaan hävikki olisi suhteellisesti laskemassa ravitsemispalveluissa. Ruokahävikin mittaamista ja seurantaa edistetään Luken koordinoimana, yhteistyössä ja tiiviisti keskustellen ministeriöiden ja alan toimijoiden kanssa. Yrityksissä on puolestaan satsattu ruokahävikin vähentämiseen. Koska ruokahävikkiä syntyy merkittävästi kaikista ketjun vaiheista, on vaikuttavuuden aikaansaamiseksi toimenpiteet ruokahävikin vähentämiseksi suunnattava koko ruokajärjestelmään.

Ruokahävikin määrittelyn tärkeys ja vertailtavuus: Ruokahävikin vähentämisessä, tavoitteiden asettamisessa ja seuraamisessa on omat haasteensa. Suurimmassa osassa eri maiden ruokahävikkitutkimuksissa on mitattu ja raportoitu ruokajäte, mikä sisältää myös syötäväksi kelpaamattoman osan (myös muita määritelmäeroja on eri maiden välillä). Määritelmissä ja mittaamisessa olevien merkittävien erojen vuoksi tutkimukset eri maissa eivät ole keskenään vertailukelpoisia, mistä johtuen **emme voi perustellusti kertoa, miten suomalainen ruokahävikki suhteutuu muiden maiden ruokahävikkiin.** Komission tuoreimmissa papereissa ja esityksissä ruokahävikillä näytettäisiin viittaavan kokonaisruokajätteeseen, johon kuuluvat myös syömäkelvottomat osat. Lisäksi esimerkiksi *Fusions*-hanke (EU-hanke, missä mm. annettiin ehdotus ruokahävikin määritelmään Euroopassa) on määritelmässään rajannut ruokahävikin ulkopuolelle jätteen, joka hyödynnetään uudelleen esimerkiksi arvojakeina tai rehuna. *Fusions*-hankkeen ehdottamassa määritelmässä esimerkiksi kahvinporot luokitellaan ruokahävikiksi, mikäli niitä ei hyödynnetä uudelleen. Toisaalta taas mikäli syömäkelpoisesta osasta tehdään rehua tai muita arvojakeita (ei käytetä ihmisravintona), ei se *Fusions*-määritelmän mukaan ole ruokahävikkiä. Ruokaturvan näkökulmasta *Fusions*-määritelmä on täysin kestämätön ja vääristävä. Ruokahävikin ja -jätteen eri tasoja ja tarkastelunäkökulmia onkin ehdottomasti tarpeen avata, jotta tavoitteet osataan suunnata oikein. Lisäksi tarkastelussa/määritelmissä tulisi ottaa huomioon ketjun eri vaiheiden (alkutuotanto, teollisuus, kauppa, ravintola, kotitalous) ja tuoteryhmien (viljat, liha, maito ym.) erityispiirteet sekä erikseen tarpeet arvioida hävikkiä ruokaturvan mutta myös resurssitehokkuuden kannalta.

Lainsäädäntö, hävikki ja ruoka-apu: Parhaillaan keskustellaan tiiviisti mm. Eduskunnassa ja alan sisällä tiiviisti lakialoitteesta (LA29/2016 vp) ruokahävikin vähentämiseksi. Lakialoitteen ajatuksena on, että myynnistä tai käytöstä poistuva syömäkelpoinen elintarvike pyrittäisiin asettamaan jaettavaksi tai muuten käyttämään hyödyksi, eli aloitteen tarkoituksena olisi vähentää ruokahävikkiä. Aloitteen tarkoitusperät ovat hyvät – toki ruokahävikin ennaltaehkäisyyn tulisi valjastaa kaikki mahdolliset tehokkaat ja kannattavat keinot. Lakiesityksestä Luken MMM:lle laatiman vaikutusarvioinnin mukaan lakialoitteen toimijoille aiheuttamat kustannukset arvioitiin merkittäviksi. Selvityksen perusteella luovutusvelvoitteen asettaminen ei yksin johda ruokalahjoitusten lisäämiseen ja hävikin vähentämiseen. Kaiken kaikkiaan, ruokalahjoitusten lisäämisessä ei ole ongelmana toimijoiden halukkuuden puute tehdä ruokalahjoituksia, vaan ruoka-aputoimijoiden resurssien puutteellisuus, eli kuinka lahjoitusten vastaanottajat kykenevät noutamaan ja jakamaan luovutukset edelleen käytettäväksi, ja että kaikki tämä tapahtuu turvallisesti. Systemaattisesti rakennetut ruokapankit ja ruoka-aputoimijoiden järjestäytyminen, kuten Vantaan yhteinen pöytä, hyvin hallitut kylmäketjut voisivat olla ruoka-aputoimintaa parantava ratkaisu, jota eniten rajoittaa rahallisten resurssien puute. Lisäksi Lukella on työn alla valtioneuvoston kanslian TEAS-selvityshanke (*LexFoodWaste),* jonka tarkoituksena on tunnistaa mikä lainsäädäntö tai tulkinta tällä hetkellä estää tai hankaloittaa ruokahävikin ennaltaehkäisemistä, ruokahävikin vähentämistä tai ruoan uudelleen jakamista. Työstä valmistuu policy brief vuoden 2017 loppuun mennessä.

Euroopan komission tavoitteet ja työ ruokahävikin vähentämiseksi: Euroopan parlamentti on jo vuosia yrittänyt saada komissiota vauhtiin ruokahävikin vähentämiseksi. Kansainvälinen ja kansallinen poliittinen tahtotila on ollut selvä: tarvitaan lisää toimia ruokahävikin vähentämiseksi. Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa erityiskertomuksessaan (34/2016; Ruokahävikin torjunta: EU:n olisi parannettava elintarvikeketjun tehokkuutta) niin komission kunnianhimo on ruokahä-

vikkikysymyksissä viime vuosina laskenut; hävikin vähentämistavoitteita on laskettu, ruokahävikkiä koskeva jäsenvaltioiden raportointivelvoite on viivästynyt, ruokahävikin yleisen mittausjärjestelmän perustamista koskevan täytäntöönpanoasetuksen hyväksymiseen komissiolle annettua määräaikaa on toistuvasti lykätty, eikä ruokahävikille ole vieläkään EU:n yhteistä määritelmää.

Ruokahävikin seurannan kehittämisen ja perustason määrittämisen käynnistäminen kansallisesti: Kuten edellä on todettu niin ruokahävikin vähentämisessä, ja erityisesti sen seurannassa on selviä puutteita, ja Euroopassa etenevä työ ei näytä edistävän kansallisia toimiamme. Luke on aloittanut yhdessä hankkeessa (MMM:n rahoittama WastEstimator-hanke 2016–2017) pohjatyön ruokahävikin seurannan kehittämiseksi Suomessa, ja tämä hanke tulee tuottamaan seuraavaksi uuden hävikkiarvion kotitalouksien ja ravitsemuspalveluiden ruokahävikistä ja ensimmäisen karkean työversion työkalusta kotitalouksien ja ravitsemuspalveluiden hävikin seurantaan. **Luke tulee laatimaan osana em. hanketta esityksen jatkokehitystarpeista, jotta tiedontuottaminen olisi jatkossa mahdollisimman resurssitehokasta, ja pystyisimme tulevaisuudessa seuraamaan vuosittaista hävikkiä ketjun eri osissa.** Yhteistyö ketjun kaikkien toimijoiden kanssa on ollut ja tulee olemaan tässä hyvin tärkeässä asemassa. Jatkotoimina käynnistettävä työ tuottaisi samalla ensimmäisen systemaattisesti laaditun perustason ruokahävikin määrästä Suomessa ja vähentämistavoitteiden toteutumista voitaisiin Suomessa arvioida, sekä myöhemmin myös EU:n suuntaan raportoida. **Vaikka ruokahävikkimääritelmän suhteen edelleen käydään Euroopassakin keskustelua ja määritelmät edelleen vaihtelevat keskustelusta ja tilanteesta toiseen, niin Luken näkemyksen mukaan voimme tästä huolimatta edetä merkittävästi kansallisesti**, koska ruokahävikkiä tulee mielestämme tarkastella joka tapauksessa parista eri näkökulmasta ja eri tasoilla (tuottaen tietoa ja vastauksia eri asioista). Näin ollen ehdotamme **johtopäätöksenä seuraavaa**:

Luken näkemys ruokaketjun hävikin seurannan ja mittaamisen organisoinnin tasoista jatkossa Suomessa (jotta vastataan EU:n ja muiden päättäjien tarpeeseen käsitellä ruokahävikkiä ruokaturvan, mutta myös resurssitehokkuuden näkökulmasta):
Ruokajäte ja elintarvikeketjun sivuvirrat

1. **ruokajäte**
    a. **ruokahävikki = syömäkelpoinen ruoka / alunperin syömäkelpoinen ruoka**
        1. **ruoka-apuna jaettava hävikki**
        2. **muualle päätyvä hävikki, jota ei hyödynnetä ihmisravintona**
    b. muu ruokajäte (osat, joita ei ole tarkoitus hyödyntää ihmisravintona, esim. luut ja kahvinporot)
2. elintarvikeketjun sivuvirrat (viherbiomassa, olki jne.)

Lisäksi tarkastelussa/määritelmissä tulisi ottaa huomioon ketjun eri vaiheiden (alkutuotanto, teollisuus, kauppa, ravintola, kotitalous) ja tuoteryhmien (viljat, liha, maito ym.) erityispiirteet sekä erikseen tarpeet arvioida hävikkiä ruokaturvan mutta myös resurssitehokkuuden kannalta. Suomen tulee myös huomioida tulevat EU:n ja muut kansainväliset määritelmät, ja jatkossa raportoinnissa voidaan samasta strukturoidusta aineistosta esittää tuloksia myös eri määritelmien mukaisesti erilaisiin kansainvälisiin vertailuihin.

Tehdään Suomesta siis ruokahävikin seurannan ja vähentämisen Euroopan mallimaa yhteistyössä elintarvikeala – valtionhallinto – tutkimus.

Luke tekee tutkimusta ja yhteistyötä sekä käy jatkuvaa dialogia ruokahävikin mittaamiseen ja vähentämiseen liittyen niin ministeriöiden, yritysten, toimialaliittojen, kansanedustajien kuin europarlamenttiedustajien kanssa.

Juha-Matti Katajajuuri, Asiakas- ja tiimipäällikkö, erikoistutkija, Luonnonvarakeskus (Luke)

Lausunto laadittu Luken kehitysjohtaja Ilkka P Laurila pyynnöstä ja lausunto hyväksytty Luken pääjohtaja Mari Wallsin ja tutkimusylijohtaja Johanna Buchertin toimesta.