FI 2016 nro 34

Erityiskertomus

Ruokahävikin torjunta: EU:n olisi parannettava elintarvikeketjun tehokkuutta

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen hyväksyi I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Phil Wynn Owen. Jaoston erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Mattfolk, kabinettiavustaja Kim Storup, toimialapäällikkö Michael Bain ja tehtävävastaava Maria Eulàlia Reverté i Casas. Tarkastustiimin muodostivat Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea ja Paulo Oliveira.



Vasemmalta oikealle: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas ja P. Oliveira.

SISÄLLYS

Kohta

Termit ja lyhenteet

Tiivistelmä I–IV

Johdanto 1–17

Tarkastusaihe 2–14

Ruokahävikki EU:ssa 15–17

Tarkastus 18–25

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa 18–25

Huomautukset 26–80

Korkean tason poliittiset lausunnot eivät ole johtaneet riittäviin toimiin 26–32

Komission strategisten asiakirjojen kunnianhimoisuus on ajan mittaan vähentynyt 27–29

Tekniset toimet hajanaisia ja jaksoittaisia 30–32

Nykyiset toimintapolitiikat voitaisiin yhdenmukaistaa paremmin, jotta ruokahävikkiä kyettäisiin torjumaan vaikuttavammin 33–80

Toimintapolitiikkojen yhdenmukaistaminen ruokahävikin ennaltaehkäisyn parantamista silmällä pitäen 34–69

Elintarvikkeiden lahjoittamista helpottavien toimintapolitiikkojen ja säännösten selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen 70–80

Johtopäätökset ja suositukset 81–87

Liite I – Markkinavoimien merkitys ruokahävikin synnyssä

Liite II – Katsaus EU:n välineisiin, joiden avulla voidaan edesauttaa ruokahävikin torjuntaa

Liite III – Keskeiset ruokahävikkiä koskevat poliittiset lausunnot vuodesta 2009

Komission vastaukset

TERMIT JA LYHENTEET

ALV:	Arvonlisävero.
COPA COGEGA:	COPA — Comité des organisations professionnelles agricoles, tuottajajärjestöjen keskusjärjestö (edustaa Euroopan tuottajien järjestöjä), COGECA — Confédération générale de la coopération agricole, maatalouden osuustoimintajärjestöjen keskusjärjestö.
DAS:	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuotuinen tarkastuslausuma.
EIP:	Eurooppalainen innovaatiokumppanuus.
EKTR:	Euroopan kalatalousrahasto.
EMKR:	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.
EUROSTAT:	Euroopan unionin tilastotoimisto.
FAO:	Yhdistyneiden kansakuntien maatalous- ja elintarvikejärjestö.
FAOSTAT:	Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön tilastopalvelu.
FEAD:	Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto.
G20:	G20-ryhmä on kansainvälinen foorumi, johon osallistuvat maailman 20 suurinta taloutta edustavat hallitukset ja keskuspankkien pääjohtajat.
Julkinen interventio:	Kun tiettyjen maataloustuotteiden hinnat laskevat määrätyn tason alapuolelle, Euroopan komissio voi päättää vakauttaa markkinat ostamalla ylitarjonnan, joka voidaan pitää varastoituna jäsenvaltioissa siihen saakka kunnes markkinahinta nousee.
Korjaaminen raakana:	Koko sadon korjaaminen raakana tietyltä viljelyalueelta ennen tavanomaista sadonkorjuuaikaa. Korjattavat tuotteet eivät ole markkinoitavissa mutta eivät myöskään vahingoittuneita.
Maaseudun kehittäminen:	EU:n maaseudun kehittämispolitiikka täydentää suorien tukien ja markkinatoimenpiteiden järjestelmää. Tarkoituksena on parantaa tiettyjä talouteen, ympäristöön ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä näkökohtia EU:n maaseutualueilla.
Maaseuturahasto:	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.
Maataloustukirahasto:	Euroopan maatalouden tukirahasto.
Markkinoilta poistaminen:	Tuotteiden poistaminen markkinoilta (tuotteita ei aseteta myyntiin).
MDP:	Vähävaraisimmille suunnattu elintarvikejakeluohjelma.
PO AGRI:	Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen

	pääosasto.
PO CNECT:	Euroopan komission viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto.
PO EMPL:	Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto.
PO ENER:	Euroopan komission energian pääosasto.
PO ENV:	Euroopan komission ympäristöasioiden pääosasto.
PO GROW:	Euroopan komission sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto.
PO MARE:	Euroopan komission meri- ja kalastusasioiden pääosasto.
PO MARKT:	Sisämarkkinoista ja palveluista vastaava pääosasto. Uusi nimi: rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto (FISMA).
PO RTD:	Euroopan komission tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto.
PO SANCO:	Euroopan komission terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto. Uusi nimi: terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto (SANTE).
PO SANTE:	Euroopan komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto.
PO TAXUD:	Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosasto.
PO ENTR:	Euroopan komission yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto. Uusi nimi: sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto (GROW).
PO:	Euroopan komission osastot ja yksiköt, joista käytetään nimitystä pääosastot (PO).
Sadon korjaamatta jättäminen:	Viljelyalueelta ei korjata tuotteita kaupalliseen tuotantoon tavanomaisen tuotantosyklin aikana. Ei kata tuotteiden tuohoutumista ilmastosta tai taudista johtuvista syistä.
UNECE:	Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio.
Vientituet:	EU voi maksaa vientitukia yrityksille, jotka vievät tiettyjä maataloustuotteita kolmansiin maihin. Tuki kattaa yleensä EU:n sisämarkkinahinnan ja maailmanmarkkinahinnan välisen erotuksen.
WRAP:	Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva hyväntekeväisyysjärjestö ja yritys, joka toimii yhteistyössä julkisyhteisöjen, yritysten ja muiden yhteisöjen kanssa. Tavoitteena on tuottaa käytännöllisiä ratkaisuja, joiden avulla parannetaan resurssitehokkuutta ja vauhditetaan siirtymistä kestävään ja resurssitehokkaaseen talouteen.
YKP:	Yhteinen kalastuspolitiikka.
Yksityisen	Tuki tuotteiden varastointiin. Auttaa tuotteen markkinoiden

varastoinnin tuki: vakauttamisessa ylijäämän tai heikon hintakehityksen yhteydessä.

YMJ: Yhteinen markkinajärjestely.

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka.

TIIVISTELMÄ

I. Ruokahävikki on maailmanlaajuinen ongelma, joka on noussut viime vuosina keskeisempään asemaan julkisessa keskustelussa ja poliittisella asialistalla. Ongelman merkitys kasvaa, etenkin kun huomioon otetaan maailman kasvavan väestön elintarviketarpeet. Ruoka on arvokas hyödyke, jonka tuotanto voi olla resurssi-intensiivistä. Tämänhetkisten arvioiden mukaan maailmanlaajuisesti noin kolmannes ihmisten elintarvikkeeksi tuotetusta ruoasta päätyy ruokahävikiksi tai elintarvikejätteeksi, mistä seuraa taloudellisia ja ympäristöön liittyviä kustannuksia.

II. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin arvioi, millainen rooli EU:lla voi olla ruokahävikin torjunnassa. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi tähän mennessä toteutettuihin toimiin sekä siihen, kuinka ruokahävikkiä pyritään torjumaan EU:n erilaisten toimintapoliittisten välineiden avulla. Tarkastuksessa keskityttiin ennaltaehkäisy- ja lahjoittamistoimiin, jotka ovat ruokahävikin torjunnan suosituimmat toimet.

III. Tarkastuksessa haettiin vastausta kysymykseen ”Torjuuko EU ruokahävikkiä tehokkaasti edistämällä resurssitehokasta elintarvikeketjua?". Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tällä hetkellä näin ei ole. Kertomuksessa kuitenkin tuodaan esille tapoja, joilla nykyisiä toimintapolitiikkoja voitaisiin hyödyntää vaikuttavalla tavalla pyrittäessä puuttumaan tähän ongelmaan. Potentiaalisista parannuksista monet eivät edellytä uusia aloitteita tai julkisen rahoituksen lisäämistä. Parannukset perustuvat pikemminkin nykyisten toimintapolitiikkojen yhdenmukaistamiseen, koordinoinnin kehittämiseen ja siihen, että ruokahävikin vähentäminen määritetään selkeästi toimintapoliittiseksi tavoitteeksi. Tarkastuksessa havaittiin seuraavat seikat:

i. Komission kunnianhimo on ajan mittaan laskenut siitä huolimatta, että ruokahävikin merkitys poliittisella asialistalla kasvaa koko ajan. Tähän mennessä toteutetut toimet ovat olleet hajanaisia ja jaksoittaisia, eikä komissio ole koordinoinut toimiaan. Edistymistä on hidastanut se, että ruokahävikille ei ole sovittu yhteistä määritelmää eikä perustasoa, johon nähden vähentämistavoitteet voitaisiin asettaa.

ii. Ruokahävikki muodostaa koko elintarvikeketjun kattavan ongelman, joten toimet olisi kohdennettava siten, että kaikki ketjuun osallistuvat voisivat niistä hyötyä.

Ennaltaehkäisyä olisi painotettava, sillä jätteen syntymisen välttäminen on kannattavampaa kuin sen jälkikäsittely. Ruokahävikkiä on mahdollista torjua useiden EU:n toimintapolitiikkojen avulla, mutta tätä potentiaalia ja tarjolla olevia mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty. EU:n eri toimintapolitiikkojen vaikutusta ruokahävikin torjuntaan ei ole juurikaan arvioitu. Keskeiset toimintalohkot, kuten maatalous, kalastus ja elintarviketurvallisuus, ovat kaikki merkittäviä ja niitä voitaisiin hyödyntää paremmin ruokahävikin torjunnassa. On myönnettävä, että toimintapolitiikkoihin ajan mittaan tehdyillä muutoksilla, kuten YMP:n ja kalastuspolitiikan uudistuksilla, on ollut myönteinen vaikutus. Esimerkiksi siirtyminen pois interventioihin perustuvasta maatalouspolitiikasta vähensi liikatuotantoa. Kertomuksessa tuodaan esille joukko hyviä käytäntöjä, mutta niiden myönteinen vaikutus oli pikemminkin sattumanvaraista kuin tehokkaasti kohdennetun toimintapolitiikan tulosta.

iii. Elintarvikkeiden lahjoittamisen osalta voidaan todeta, että osaan tämänhetkisistä esteistä – esimerkiksi vaihteleviin säännöstulkintoihin – voitaisiin puuttua, jotta muutoin hukkaan menevien elintarvikkeiden lahjoittaminen helpottuisi.

IV. Kertomuksessa esitetään kolme suositusta:

i. EU:n ruokahävikin torjuntastrategiaa olisi vahvistettava ja koordinoitava paremmin. Komission olisi noudatettava alkuperäisiä suunnitelmiaan ja laadittava toimintasuunnitelma tulevia vuosia varten.

ii. Komission olisi otettava ruokahävikki huomioon tulevissa vaikutustenarvioinneissa, kun se koordinoi toimintapolitiikkoja, joiden yhteydessä ruokahävikin torjunta olisi mahdollista. Lisäksi komission olisi yhdenmukaistettava paremmin kyseiset toimintapolitiikat.

iii. Helpottaakseen muutoin hukkaan menevien elintarvikkeiden lahjoittamista komission olisi hyödyllistä selkiyttää sellaisten säännösten tulkintaa, jotka mahdollisesti jarruttavat lahjoittamista. Komission olisi kannustettava hyödyntämään paremmin nykyisiä mahdollisuuksia lahjoittamiseen ja arvioitava, kuinka lahjoittamista voitaisiin helpottaa muilla toimintalohkoilla.

JOHDANTO

1. Ruokahävikki on maailmanlaajuinen ongelma, joka on saanut viime vuosina yhä enemmän poliittista ja sosiaalista painoarvoa. Lukuisissa viimeisen vuosikymmenen aikana julkaistuissa korkean tason poliittisissa lausunnoissa on tuotu esiin tarve torjua ruokahävikkiä. Ruokahävikkiä aiheutuu elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa: tuotannossa, jalostuksessa, vähittäiskaupassa ja kuluttajien tasolla. Ruokahävikki voidaan määrittää lukuisin eri tavoin, eikä sen mittaamiseen ole yksittäistä menetelmää. On kuitenkin yleisesti tunnustettua, että globaalilla tasolla noin kolmannes ihmisten kulutukseen tuotetuista elintarvikkeista muodostaa ruokahävikkiä tai päätyy elintarvikejätteeksi[1]. Yhdistyneiden kansakuntien arvion mukaan vuotuiseen ruokahävikin määrään liittyvät taloudelliset ja ympäristökustannukset ovat maailmanlaajuisella tasolla noin 1,7 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria.

Tarkastusaihe

Miten ruokahävikki määritellään?

2. EU:ssa ei tällä hetkellä ole yhteisesti hyväksyttyä määritelmää ruokahävikille. Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia määritelmiä, ja YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestö (FAO) omaansa[2].

3. EU:n Fusions-tutkimushankkeen yhteydessä ehdotettiin henäkuussa 2014 ruokahävikille uutta määritelmäkehystä[3] ja maaliskuussa 2016 hankkeen yhteydessä esitettiin

---

[1] Painon mukaan mitattuna. FAO, 2011. *Global food losses and food waste – extent, causes and prevention*. Rooma: YK, FAO.

[2] Ruokahävikki on määritetty ruoan määrän tai laadun alenemiseksi. Ruokahävikki, joka on osa elintarvikejätettä, merkitsee turvallisen ja ravinteikkaan ihmisravinnoksi tarkoitetun ruoan pois heittämistä tai vaihtoehtoista käyttämistä (muuna kuin elintarvikkeena) elintarvikeketjun eri vaiheissa (http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/).

[3] Ruokahävikkiä ovat elintarvikkeet ja elintarvikkeiden syötäväksi kelpaamattomat osat, jotka poistetaan elintarvikeketjusta talteen ottamista tai pois heittämistä varten (mukaan lukien yhdistelmäelintarvikkeet, peltoon kynnetyt / korjaamattomat viljelykasvit, anaerobinen hajottaminen, bioenergian tuotanto, sähkön ja lämmön yhteistuotanto, polttaminen, poisheittäminen viemäriin, kaatopaikalle tai mereen) (http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition).

menetelmää, jonka avulla ruokahävikin määriä voitaisiin mitata ja seurata[4]. Sittemmin – kesäkuussa 2016 – julkaistiin maailmanlaajuinen ruokahävikin ja -jätteen tilinpitoa ja raportointia koskeva standardi. Julkaisija oli usean sidosryhmän muodostama kumppaniryhmä[5].

4. Tässä kertomuksessa ruokahävikillä tarkoitetaan kaikkia tuotteita tai tuotteiden osia, jotka on kasvatettu, pyydystetty tai jalostettu ihmisravinnoksi ja jotka olisi voitu käyttää ravintona, jos ne olisi käsitelty tai varastoitu eri tavoin. On yleisesti tunnustettua, että tämä määritelmä ei välttämättä ole sellaisenaan yhteensopiva EU:n nykyisen sääntelykehyksen kanssa. Myös muut määritelmät, kuten Fusions-hankkeen yhteydessä sovellettu määritelmä, FAO:n soveltama määritelmä ja tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa sovelletut määritelmät poikkeavat sääntelykehyksestä.

Ruokahävikkiin sovellettava jätehierarkia

5. Jätehierarkiassa jätteidenkäsittelytoimet asetetaan tärkeysjärjestykseen siten, että suositeltavimmat toimet ilmoitetaan ensimmäisenä ja vähiten suositeltavat viimeisenä. Järjestys määritetään ekologisen kestävyyden perusteella. EU:n jätepuitedirektiivissä[6] määritetään EU:n jätehierarkia[7]. Hierarkiaa voidaan soveltaa ruokahävikkiin, mutta sitä on siihen tarkoitukseen hieman mukautettava, jotta elintarvikkeiden erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Useat jäsenvaltiot ovat alkaneet soveltaa jätehierarkiaa elintarvikkeisiin. Sovellettu tärkeysjärjestys esitetään ***kaaviossa 1***.

---

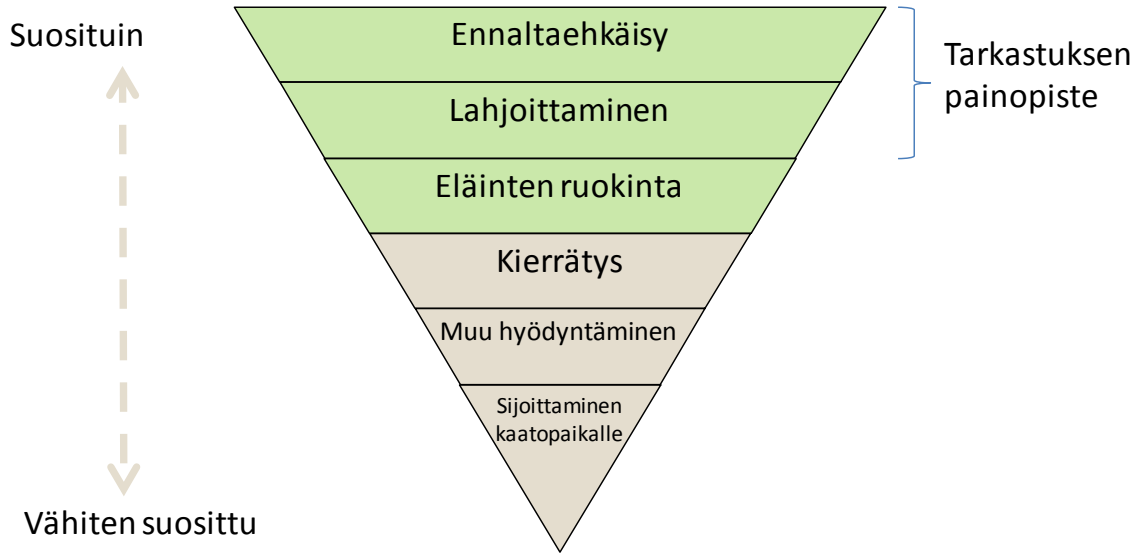
[4] http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual

[5] Mukaan lukien ydinkumppaneina FAO, UNEP, Maailman elinkeinoelämän kestävän kehityksen neuvosto (WBCSD), kulutustavarafoorumi, EU:n Fusions-hanke sekä ”Waste and Resources” -toimintaohjelma (http://flwprotocol.org/).

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3), 4 artikla.

[7] a) ennaltaehkäisy, b) uudelleenkäytön valmistelu, c) kierrätys, d) muu hyödyntäminen (esim. energian talteenotto) ja e) käsittely.

Kaavio 1 – Ruokahävikkiin sovellettava jätehierarkia[1]



[1] Tällä hetkellä ei ole olemassa EU-lainsäädäntöä, jossa annettaisiin ohjeita siitä, kuinka EU:n jätehierarkiaa on sovellettava elintarvikkeisiin. Kaavion 1 kuva on laadittu seuraavien olemassa olevien elintarvikejätehierarkioiden perusteella: Wageningenin yliopiston laatima *Ladder of Moerman*, Lontoota koskeva elintarvikejätepyramidi, Flanderin alueen julkisen jätehuoltoyrityksen OVAMin elintarvikejätehierarkia, FEVIAn (Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) elintarvikejätehierarkia ja Yhdysvaltain ympäristönsuojeluviraston elintarvikejätehierarkia.

6. Tässä kertomuksessa käytetyn ruokahävikkimääritelmän mukaan ruokahävikki muodostaa edellä esitetyn hierarkian neljä alinta tasoa (kierrätys, muu hyödyntäminen ja sijoittaminen kaatopaikalle). Kolme ylintä tasoa (ennaltaehkäisy, lahjoittaminen ja käyttäminen eläinten rehuna) ovat toimia, jotka voidaan toteuttaa ennen kuin ruokahävikkiä muodostuu, ovat (talouden ja ympäristön kannalta) suositeltavimpia. Tässä kertomuksessa keskitytään hierarkian kahteen ylimpään tasoon – ennaltaehkäisyyn ja lahjoittamiseen.

Tietoa ruokahävikistä

7. Euroopan komission mukaan EU:ssa syntyy vuosittain noin 88 miljoonaa tonnia ruokahävikkiä[8]. Arvion mukaan EU:n ruokahävikin kokonaismäärä nousee ilman uusia

[8] Luku perustuu vuoden 2012 tietoihin (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). Komission viittaama ruokahävikin määrä (88 miljoonaa tonnia) vastaa viimeisimpiä arvioita, jotka on julkaistu EU-28 -jäsenvaltioiden aiheuttaman ruokahävikin määrästä tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman Fusions-hankkeen yhteydessä (Estimates of European food waste levels, FUSIONS, 2016 http://www.eu-

ennaltaehkäiseviä toimia tai toimenpiteitä vuoteen 2020 mennessä noin 126 miljoonaan tonniin[9]. Ruokahävikkiä koskevat tiedot vaihtelevat huomattavasti lähteittäin. Mitä ilmeisimmin yhtenä syynä vaihteluun ovat erilaiset tulkinnat siitä, mitä ruokahävikki käsittää (eli sovitun määritelmän puuttuminen) sekä jätteen mittaamiseen käytetyt erilaiset menetelmät. Eri tutkimuksissa esitetään erilaisia tietoja kultakin elintarvikeketjun sektorilta. ***Taulukossa 1*** esitetään asianomaisista tutkimuksista poimitun joukon tulokset. Taulukosta käy ilmi, että ruokahävikkiä esiintyy koko elintarvikeketjun ajan, joskin tulosten vertailun suhteen on syytä olla varovainen, sillä ruokahävikkiin sovelletut menetelmät ja määritelmät eivät ole yhdenmukaisia.

Taulukko 1– Ruokahävikin osuus elintarvikeketjun eri vaiheissa (prosentteina) eri tutkimusten mukaan[1]

	FAO (Eurooppa)	Foodspill (Suomi)	FH Münster (Saksa)	Bio Intelligence Service (EU)	Fusions-hanke[2] (EU)
Tuotanto	23	19–23	22	34,2	11
Jalostus	17	17–20	36	19,5	19
Vähittäiskauppa	9	30–32	3	5,1	17
Kuluttajat	52	28–31	40	41,2	53

[1] Maailman luonnonvarain instituutin (WRI) analyysi FAO:n vuoden 2011 tietojen perusteella (*FAO 2011 Global food losses and waste – extent, causes and prevention*). Rooma: YK, FAO. Kesäkuu 2013; http://www.mtt.fi/foodspill, 2011; https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php, 2012; *ITAS-calculations based on the SIK-methodology* (Gustavsson et al., 2013); Fusions-hanke, *Estimates of European food waste levels*, 2016.

[2] Tutkimuksessa myönnetään, että arvio on kohtuullisen epävarma (sivu 27). Esimerkiksi tuotantotietoja koskevat arviot perustuvat vain kuuden maan tietoihin ja arvioitu epävarmuuden taso (±17 prosenttia) on todennäköisesti arvioitu liian pieneksi (sivu 21).

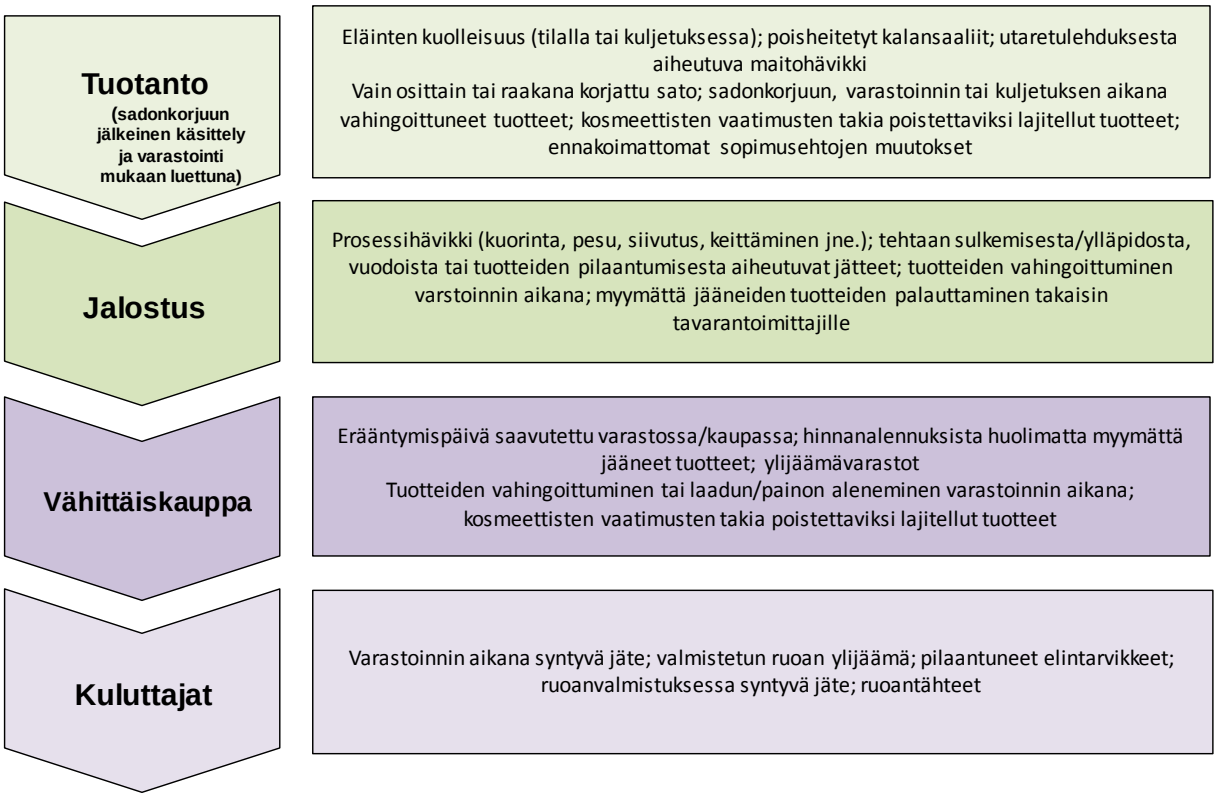
fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf). Luvussa ei ole eroteltu toisistaan EU:ssa tuotettuja ja EU:hun tuotuja elintarvikkeita.

[9] Euroopan komissio, ympäristöasioiden pääosasto, ”*Preparatory study on food waste across EU 27*", 2010.

Ruokahävikkiä syntyy koko elintarvikeketjun ajan

8. Ruokahävikkiä voi syntyä hyvin vaihtelevissa tilanteissa, mutta sitä kuitenkin syntyy elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa. Elintarvikkeiden hukkaan menemisen eri tapoja on analysoitu lukuisissa tutkimuksissa[10]. Joukko tilanteita esitetään ***kaaviossa 2***.

Kaavio 2 – Tilanteet, joissa ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä syntyy elintarvikeketjun eri vaiheissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[10] Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Pohjoismaiden neuvosto, Kööpenhamina, 2013. (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Pohjoismaiden ministerineuvosto, Kööpenhamina, 2014. (http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2 %3A784 307&dswid=9068); ylähuoneen raportti *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*, EU-valiokunta, istunnon kymmenes raportti 2013-14, s. 12.

Ruokahävikin kustannukset

9. Ruokahävikkiin liittyvät kustannukset koostuvat vähintään kahdentyyppisistä kustannuksista: taloudellisista ja ympäristöön liittyvistä. Taloudelliset kustannukset kattavat sekä itse tuotteiden arvoon liittyvät kustannukset että hukkaan menevien tuotteiden tuotannosta, kuljetuksesta ja varastoinnista aiheutuvat kustannukset sekä niiden käsittelykulut. Ympäristön näkökulmasta ruokahävikki merkitsee resurssien hukkaamista koko tuotteen elinkaaren ajan. Esimerkkeinä voidaan mainita maan, veden, energian ja muiden panosten hukkaaminen sekä aiheutuva kasvihuonekaasupäästöjen lisääntyminen.

10. Olemassa olevan ruokahävikin nykyisistä määristä on vaikea saada kattavia, luotettavia ja yhdenmukaistettuja tietoja, joten kaikki kustannusarviot ovat osin epäluotettavia. Joissakin tutkimuksissa on kuitenkin pyritty määrittämään ruokahävikistä aiheutuvat kustannukset. Näitä lukuja voidaan käyttää indikaattoreina ruokahävikkiongelman mahdollisesta laajuudesta.

11. FAO arvioi ruokahävikistä aiheutuvia kustannuksia maailmanlaajuisesti ja havaitsi, että vuotuiseksi määräksi arvioidun yhden biljoonan Yhdysvaltain dollarin taloudellisten kustannusten (hukkaan menneiden tuotteiden ja niiden tuotannosta maksettujen tukien arvo) lisäksi ympäristökustannukset (esim. kasvihuonekaasupäästöt, vesipula ja eroosio) ovat noin 700 miljardia Yhdysvaltain dollaria[11].

Ruokahävikki ja markkinavoimat

12. Ruokahävikin syntymisen syyt vaihtelevat elintarvikeketjun toimijoiden mukaan. Elintarvikealan toimijoiden (tuottajat, jalostajat ja vähittäiskauppiaat) päätöksenteko perustuu yleensä voiton maksimoinnin tavoitteeseen, vaikka joidenkin päätösten seurauksena saattaa syntyä jonkin verran ruokahävikkiä. Ruokahävikin tuottaminen ei ole toimijoiden tavoitteena, mutta toimien seurauksena sitä kuitenkin usein syntyy.

---

[11] FAO, *Food wastage Foodprint. Impacts on natural resources*, FAO, Rooma, 2013 (http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2 %adand-waste/en/).

13. Kuluttajat tekevät päätöksiä, jotka saattavat eri syistä johtaa ruokahävikkiin. Kuluttajien kohdalla kyse on pikemminkin tarpeiden täyttämisestä esimerkiksi ravinnon tai muiden tekijöiden (esim. laatu, riittävyys, lajike, hinta jne.) osalta.

14. Ruokahävikin syntymissyyt liittyvät kiinteästi kysymykseen, kuka maksaa hukkaan menevistä elintarvikkeista aiheutuvat kustannukset. Ruokahävikistä aiheutuvien taloudellisten kustannusten maksusta vastaa vähintään kolme toimijaryhmää: kuluttajat, yksittäiset elintarvikeketjun toimijat sekä hyväntekeväisyysjärjestöt.

- Elintarvikeketjun toimijat sisällyttävät ruokahävikistä aiheutuvat kustannukset tuotteiden lopullisiin kuluttajahintoihin. Esimerkiksi vähittäiskauppias asettaa mitä todennäköisimmin tuotteen hinnan niin korkeaksi, että sekä myytäviin että myymättä jääviin tuotteisiin liittyvät kustannukset otetaan huomioon.

- Osa ruokahävikkiin liittyvistä kustannuksista saatetaan siirtää elintarvikealan toimijalta toiselle. Esimerkiksi tapauksissa, joissa elintarvikealan toimijoiden neuvotteluvoimassa on huomattava epätasapaino, ruokahävikistä aiheutuvat kustannukset saatetaan siirtää takaisin heikommalle toimijalle.

- Osa ruokahävikkiin liittyvistä kustannuksista saatetaan myös ulkoistaa hyväntekeväisyysjärjestöille elintarvikelahjoitusten myötä. Hyväntekeväisyysjärjestöjen maksettavaksi tulevat usein lajittelu-, varastointi- ja käsittelykulut, jotka muuten jäisivät elintarvikelahjoitusten antajien maksettavaksi.

Koko yhteiskunta vastaa ruokahävikin ympäristökustannuksista lähinnä luonnonvarojen niukkuuden muodossa (mikä saattaa pitkällä aikavälillä johtaa kyseisten resurssien hintojen nousuun). ***Liitteessä I*** kuvataan kahden käytännön esimerkin avulla, kuinka markkinavoimat vaikuttavat ruokahävikin syntymiseen. Kertomuksessa ei keskitytä markkinavoimiin, mutta tilintarkastustuomioistuin tiedostaa niiden tärkeyden ruokahävikin torjunnassa. Komissio ja Euroopan parlamentti[12] ovat tunnustaneet markkinavoimien roolin elintarvikeketjussa.

[12] *EP briefing internal market and consumer protection*. *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain.*

Ruokahävikki EU:ssa

15. Ruokahävikki on maailmanlaajuinen ongelma. Ruokahävikkiä koskevien EU:n toimien vaikutus tulee lähtökohtaisesti jäämään maailmanlaajuisesti tarkasteltuna vähäiseksi, mutta EU voi merkittävänä kansainvälisenä toimijana kuitenkin eri toimintapolitiikkojensa avulla vaikuttaa syntyvän ruokahävikin määrään (esim. yhteinen maatalouspolitiikka, yhteinen kalastuspolitiikka, elintarviketurvallisuuspolitiikka ja jätepolitiikka). Tässä yhteydessä vastuu on komissiolla, sillä se vastaa EU:n lainsäädäntöehdotuksista, joilla voi olla vaikutusta ruokahävikin syntymiseen.

16. Euroopan komissiossa elintarvikekysymyksistä vastaa terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto. Pääosasto vastaa useista alaa koskevista toimista (esim. työ- ja asiantuntijaryhmien perustamisesta) ja viestintäaloitteista. Myös monilla muilla komission pääosastoilla on oma roolinsa ruokahävikin torjunnassa, sillä useat EU:n toimintapolitiikat ja säännökset voivat vaikuttaa ruokahävikin syntymiseen (esim. maatalous-, kalastus-, elintarviketurvallisuus- ja jätepolitiikka((ks. ***liite II***).

17. Jäsenvaltioiden vastuu ruokahävikin torjunnassa on aivan yhtä tärkeä. Jäsenvaltiot voivat edistää tai estää ruokahävikin ennaltaehkäisyä ja elintarvikelahjoituksia riippuen tavasta, jolla ne panevat EU:n säännöksiä täytäntöön. Niiden vastuu on kiistatta vielä merkittävämpi, sillä ne voivat käynnistää myös omia ruokahävikin torjunta-aloitteitaan (EU:n toimintakehyksen ulkopuolella)[13].

(http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563 430/IPOL_BRI(2015)563 430_EN.pdf).

[13] Jäsenvaltioiden omat aloitteet eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin. Yksittäisiä käytäntöjä tuodaan esille vain kuvaavina esimerkkeinä.

TARKASTUS

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

18. Ruokahävikistä on tehty lukuisia tutkimuksia, mutta yhdessäkään niistä ei ole keskitytty EU:n vastuuseen[14]. Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tavoitteena oli laatia ruokahävikistä kattava analyysi, jonka painopiste on yleisesti EU:n tasolla.

19. Tarkastajat tiedostavat, että tämän tarkastuksen yhteydessä läpikäytyjen toimintapolitiikkojen ja säännösten päätavoitteet liittyvät muuhun kuin ruokahävikin torjuntaan. EU:n eri välineillä on kuitenkin vaikutusta elintarvikeketjun eri toimijoiden toimintatapoihin, vaikka niiden avulla ei nimenomaisesti puututa ruokahävikkiongelmaan. Toimintatavat voivat johtaa hukkaan menevien elintarvikemäärien kasvuun tai vähenemiseen. EU voi vaikuttaa ruokahävikkiin käytettävissään olevien erilaisten rahastojen kautta sekä erilaisten säännösten avulla, jotka vaikuttavat elintarvikeketjun toimijoiden toimintaan. Tässä tarkastuksessa keskityttiin yksinomaan ennaltaehkäisyyn ja lahjoittamiseen, sillä ne ovat jätehierarkian mukaan suositeltavimmat ruokahävikin torjuntamuodot (ks. ***kaavio 1***).

20. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ***liitteessä II*** mainituilla EU:n välineillä (rahastot sekä säännökset, jotka eivät koske rahastoja) on vaikutusta ruokahävikin ennaltaehkäisyn ja/tai lahjoitusten helpottamisen kannalta. Elintarvikeketjun sektorit luokiteltiin tätä kertomusta varten neljään eri ryhmään (tuottajat, jalostajat, vähittäiskauppiaat ja kuluttajat).

21. Tarkastuksen päätavoitteena oli arvioida, vaikuttavatko EU:n säännökset ja niiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa myönteisesti ruokahävikkiä koskeviin toimintatapoihin elintarvikeketjun eri toimijoiden kohdalla. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

---

[14] EU ymmärrettynä siten, että se käsittää EU:n toimielimet (jotka vastaavat eri toimintapolitiikkojen suunnittelusta ja säännösten laadinnasta) ja jäsenvaltiot (joiden vastuulla on toimintapolitiikkojen ja säännösten täytäntöönpano).

Edistääkö EU resurssitehokasta elintarvikeketjua torjumalla ruokahävikkiä vaikuttavalla tavalla?

22. Tarkastuksessa arvioitiin toimintapolitiikkojen ja säännösten vaikutusta ruokahävikkiin ainoastaan EU:ssa. Huomioon ei otettu niiden vaikutusta EU:n ulkopuolisissa maissa.

23. Kertomuksessa arvioidaan ensin, missä määrin komissio – EU:n toimeenpanevana elimenä – on muuntanut ruokahävikin torjuntaa koskevat korkean tason poliittiset lausunnot käytännön toimiksi. Toiseksi kertomuksessa kuvataan sellaisia mahdollisuuksia torjua ruokahävikkiä, joita ei ole otettu huomioon nykyisten toimintapolitiikkojen yhteydessä.

24. Tarkastuksen kattama ajanjakso oli

- yhteisen maatalouspolitiikan rahastojen osalta sekä kausi 2007–2013 että kausi 2014–2020
- Euroopan kalatalousrahaston osalta kausi 2007–2013 ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston osalta kausi 2014–2020
- vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) osalta kausi 2014–2020
- rahastoihin liittymättömien säännösten osalta tarkastuksessa otettiin huomioon säännökset, jotka olivat voimassa tarkastuksen toimittamisajankohtana sekä julkaistut uusia säännöksiä koskevat ehdotukset.

25. Tarkastus toimitettiin heinäkuun 2015 ja toukokuun 2016[15] välisenä aikana. Tarkastusevidenssiä kerättiin seuraavista lähteistä:

- komission osastoja koskevat asiakirjatarkastukset ja haastattelut; tarkastuksen kohteena oli kuusi pääosastoa: terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, maatalouden ja maaseudun

[15] Kertomuksessa käsitellään kuitenkin relevantteja, 1. heinäkuuta 2016 mennessä julkaistuja ruokahävikkiä koskevia poliittisia lausuntoja.

kehittämisen pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

- viiteen jäsenvaltioon tehdyt tarkastuskäynnit: Italia (Lazio), Alankomaat, Portugali, Romania ja Suomi; mainituissa jäsenvaltioissa tarkastuskäynti kohdistui lähinnä maatalousministeriöön (YMP:n ja EMKR:n osalta), ympäristöministeriöön (jätedirektiiviin liittyvän strategian ja aihealueiden osalta), sosiaaliministeriöön (FEAD:n osalta), terveysministeriöön (elintarvike- ja hygieniapaketin osalta) ja valtiovarainministeriöön (rahoituskannustinten osalta); myös relevantteihin EU:n tukien edunsaajiin kohdistettiin tarkastukset paikan päällä

- konsultointikokoukset relevanttien sidosryhmien kanssa: Copa ja Cogeca, Independent Retail Europe, Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva WRAP-hyväntekeväisyysjärjestö, romanialainen voittoa tavoittelematon SOMARO-järjestö, EU:n Fusions-tutkimushanke, Ranskan kansalliskokousta edustava parlamentaarikko, Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneen työvaliokunnan edustajia sekä Yhdistyneen kuningaskunnan edustaja UNECEn standardikomitean kokouksissa.

HUOMAUTUKSET

Korkean tason poliittiset lausunnot eivät ole johtaneet riittäviin toimiin

26. Ruokahävikin torjunnan merkitys on viime vuosina lisääntynyt, ja se on alkanut näkyä asialistoilla kaikilla poliittisilla tasoilla (ks. ***liite III***). Euroopan parlamentti kehotti komissiota toistuvasti (vuosina 2011, 2012, 2015 ja 2016) ryhtymään ruokahävikin määrän vähentämiseen tähtääviin toimiin. Jäsenvaltiot ovat alkaneet asettaa ruokahävikin vähentämiseen tähtääviä tavoitteita, ja Euroopan unionin neuvosto, G20-maat ja Yhdistyneet kansakunnat ovat korostaneet tarvetta torjua ruokahävikkiä koko elintarvikeketjun osalta. Esimerkiksi:

- Euroopan parlamentti ”kehottaa komissiota lisäksi toteuttamaan konkreettisia toimia ruoan haaskauksen puolittamiseksi vuoteen 2025 mennessä ja samalla biojätteen syntymisen ehkäisemiseksi” (2011)

- G20-ryhmä katsoo, että elintarvikejätteen ja ruokahävikin vähentäminen on hyvä tavoite G20-maiden yhteisille toimille (2015)

- Yhdistyneet kansakunnat toi esille kestävän kehityksen toimintaohjelmassa, että tavoitteena on vuoteen 2030 mennessä puolittaa koko maailman ruokahävikin määrä henkeä kohti vähittäiskaupan ja kuluttajien tasolla sekä vähentää elintarvikejätettä tuotanto- ja toimitusketjuissa, mukaan lukien sadonkorjuun jälkeinen hävikki (2015)

- Euroopan unionin neuvosto ”tukee kaikkien toimijoiden pyrkimyksiä elintarvikejätteen vähentämiseksi. Näillä pyrkimyksillä edistetään kestävän kehityksen tavoitetta 12.3, jolla pyritään puolittamaan vuoteen 2030 mennessä koko maailman elintarvikejäte henkeä kohti vähittäiskaupan ja kuluttajien tasolla sekä vähentämään elintarvikehävikkiä tuotanto- ja toimitusketjuissa, mukaan lukien sadonkorjuun jälkeinen hävikki” (2016)[16].

Näistä toistuvista poliittisista lausunnoista huolimatta komission toimien kunnianhimoisuus on ajan mittaan heikentynyt ja tähän mennessä toteutetut toimet ovat jääneet hajanaisiksi ja jaksoittaisiksi.

Komission strategia-asiakirjojen kunnianhimoisuus on ajan mittaan vähentynyt

27. Komission olisi EU:n toimeenpanevana elimenä tartuttava ruokahävikin torjunnasta ajan mittaan annettuihin korkean tason poliittisiin lausuntoihin. Komissio on vuodesta 2011 alkaen julkaissut joukon asiakirjoja, joissa se sitoutuu torjumaan ruokahävikkiä:

- Euroopan komissio määritti syyskuussa 2011 resurssitehokasta Eurooppaa koskevassa etenemissuunnitelmassaan[17] elintarvikealan yhdeksi keskeisistä aloista, joiden resurssitehokkuutta on parannettava. Vuoden 2011 etenemissuunnitelmassa komissio

---

[16] Neuvoston päätelmät kiertotaloutta koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta, 20. kesäkuuta 2016 (10 444/16 – neuvoston 3476. istunto). Päätelmiä työstettiin tarkemmin 28. kesäkuuta 2016 annetuissa neuvoston päätelmissä ruokahävikistä ja ruokajätteestä (10 730/16 – neuvoston 3479. istunto).

[17] http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

ilmoitti myös julkaisevansa vuonna 2013 kestäviä elintarvikkeita koskevan tiedonannon, jossa komissio muun muassa arvioisi, millä tavoin ruokahävikkiä voitaisiin vähentää elintarvikeketjun eri vaiheissa. Tiedonantoa ei ollut julkaistu vielä kesäkuussa 2016.

- Komissio järjesti kesällä 2013 elintarvikejärjestelmän kestävyyttä koskevan julkisen kuulemisen, johon sisältyi ruokahävikin ennaltaehkäisyä ja vähentämistä koskeva osa; tämän jälkeen, heinäkuussa 2014, komissio julkaisi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi[18]; ehdotukseen sisältyi esim. jätedirektiivin muuttaminen. Euroopan komissio kuitenkin perui uuden jätedirektiiviehdotuksen joulukuussa 2014 tarkoituksenaan korvata se kunnianhimoisemmalla versiolla[19].

- Joulukuussa 2015 komissio hyväksyi kiertotalouspaketin, johon sisältyi jätealaa koskevia tarkistettuja lainsäädäntöehdotuksia. Ruokahävikin torjuntaa koskeva kysymys sisältyi näihin ehdotuksiin.

28. Edellä mainittuja asiakirjoja analysoidessaan tarkastat panivat kuitenkin merkille, että komission kunnianhimo ruokahävikkikysymyksissä on ajan mittaan heikentynyt. Kuten ***kaaviosta 3*** käy ilmi, 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 laajuista määritelmää. Tämän lisäksi määrittämättä on myös perustaso (tiettyä vuotta koskeva viitetaso), jonka perusteella ruokahävikin vähentämistavoite voitaisiin asettaa (ks. ***laatikko 1***).

---

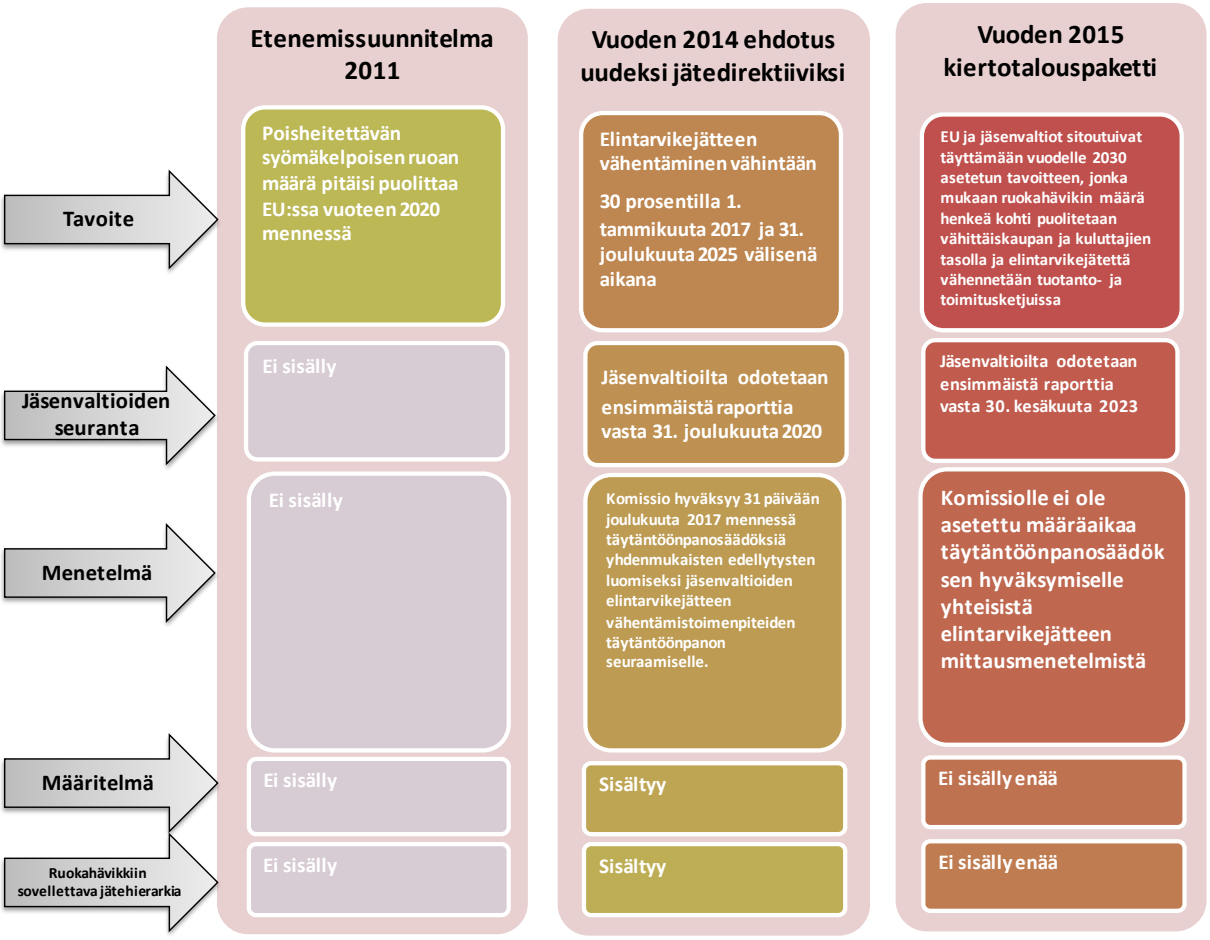
[18] COM(2014) 397 final, 2. heinäkuuta 2014: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY, pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY, kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY, romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta.

[19] http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

Laatikko 1 – Miksi perustaso on tärkeä?

Ruokahävikin nykytasoa kuvaavan hyväksytyn perustason määrittäminen on tärkeää, jotta ruokahävikin vähentämiselle voidaan asettaa mielekkäitä tavoitteita ja jotta mahdollisia aloitteita voidaan mitata. Jäsenvaltioiden ja valtioista riippumattomien järjestöjen tähän mennessä toteuttamissa aloitteissa on vaadittu huomattavia prosentuaalisia ruokahävikin vähennyksiä. Aloitteiden suhteellista onnistumista on kuitenkin vaikea arvioida ilman yleistä perustasoa. EU:n perustasosta on näin ollen sovittava EU:n tulevan ruokahävikkiin sovellettavan toimintapolitiikan yhteydessä.

<u>Kaavio 3</u> – Keskeisiä näkökohtia koskeva kehitys ruokahävikkiä käsittelevissä komission strategisissa asiakirjoissa



29. EU:lla ei ole erillistä ruokahävikkiin sovellettavaa toimintapolitiikkaa, mutta useilla EU:n eri toimintapolitiikoilla on tai voisi olla siihen vaikutusta. Komissio ei kuitenkaan ole arvioinut, kuinka hyvin nämä toimintapolitiikat tukevat ruokahävikin vähentämistä (aihetta käsitellään tarkemmin kohdissa 33–80). Jäsenvaltiot ovat tunnustaneet ruokahävikin

torjuntatarpeen, ja koordinoidun EU:n tason toimintapolitiikan puuttuessa ne ovat käsitelleet kysymystä lukuisin eri tavoin, muun muassa lainsäädännöllisen lähestymistavan kautta (ks. ***laatikko 2***). Jotkin jäsenvaltiot ovat myös suoraan kehottaneet komissiota ryhtymään toimiin EU:n tasolla (ks. ***laatikko 3***).

Laatikko 2 – Jäsenvaltioiden vastaus ruokahävikkiongelmaan: kannustuksesta lainsäädäntötoimiin

Ranskassa tuli voimaan ruokahävikin torjuntaa koskeva laki 11. helmikuuta 2016. Ranskan lain pääpiirteet olivat seuraavat: a) ruokahävikkiä koskeva jätehierarkia selkiytettiin, b) käyttöön otettiin sakot tapauksissa, joissa elintarvikeketjun toimijat tekevät turvallisista elintarvikkeista tahallisesti syömäkelvottomia, ja c) käyttöön otettiin velvoite, jonka mukaan supermarkettien on tehtävä voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kanssa sopimus sellaisten elintarvikkeiden lahjoittamisesta, jotka muutoin päätyisivät elintarvikejätteeksi. Viimeisen kohdan osalta Ranskan laissa ei määritetä, mikä osuus elintarvikkeista on lahjoitettava. Supermarketti toimii siis lain puitteissa jo siinä tapauksessa, että se sopii lahjoittavansa yhden prosentin tällaisista elintarvikkeista.

Laatikko 3 – Jäsenvaltiot ovat toivoneet EU:n koordinoimia ruokahävikin torjuntatoimia

Heinäkuussa 2015 Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone käynnisti maan hallituksen nimissä ensimmäisen ruokahävikkiä koskevan vihreän kortin aloitteen[20], jonka allekirjoittivat myös 15 muun kansallisen parlamentin ja kamarin valiokuntien puheenjohtajat. Aloitteessa kehotettiin Euroopan komissiota hyväksymään ruokahävikin vähentämiseen sovellettava strateginen lähestymistapa. Vihreän kortin aloitteessa tunnustettiin, että EU:n tason strategian avulla voitaisiin tukea tähän ongelmaan kohdennettavan koordinoidun lähestymistavan löytämistä. Vastauksessaan komissio lupasi kiinnittää ehdotuksiin erityistä huomiota kiertotalouspaketin yhteydessä. Kohdassa 28 ja ***kaaviossa 3*** kuvataan tämän paketin rajoitteita ruokahävikin torjunnan kannalta.

[20] Vihreän kortin aloite on uusi Lissabonin sopimuksen pöytäkirjassa nro 1 olevan 9 artiklan mukainen aloite. Sen mukaan EU:n jäsenvaltioiden parlamentit voivat yhdistää voimansa esittääkseen ehdotuksia komissiolle, ja vaikuttaa näin EU:n toimintapolitiikan kehittämiseen.

Tekniset toimet hajanaisia ja jaksoittaisia

30. Ruokahävikistä on käyty keskustelua lukuisilla eri foorumeilla (esim. elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevä korkean tason foorumi), mutta komission toiminta on teknisellä tasolla rajoittunut työ- ja asiantuntijaryhmien perustamiseen. Ryhmät perustettiin konsultoimaan sidosryhmiä ja tukemaan komissiota sekä jäsenvaltioita niiden pyrkiessä määrittämään ruokahävikin ennaltaehkäisy- ja vähentämistapoja siten, että elintarviketurvallisuutta ei aseteta vaakalaudalle. Komissio perusti vuonna 2012 elintarvikejätettä/ruokahävikkiä käsittelevän työryhmän (johon viitataan jäljempänä ilmauksella ’työryhmä’). Työryhmän jäseninä oli elintarvikeketjun sidosryhmiä[21] sekä Euroopan komission eri osastojen edustajia[22].

31. Vuonna 2014 komissio perusti ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevän asiantuntijaryhmän (johon viitataan jäljempänä ilmauksella ’asiantuntijaryhmä’). Asiantuntijaryhmän jäseninä oli jäsenvaltioiden edustajia sekä toimista vastaavien Euroopan komission[23] eri pääosastojen edustajia. Asiantuntijaryhmällä on ollut tähän mennessä kaksi kokousta. Syksyllä 2015 komissio kutsui jäsenvaltioiden asiantuntijoita osallistumaan lokakuussa 2015 järjestettävään ruokahävikin ennaltaehkäisyä käsittelevään erilliseen konferenssiin Expo 2015:n yhteydessä. Huhtikuussa 2016 komissio julkaisi ehdotuspyynnön, joka koski uuteen ruokahävikkikysymyksiä käsittelevään foorumiin osallistumista. Ei ole tarkennettu, työskenteleekö foorumi asiantuntijaryhmän ohessa vai korvaako se asiantuntijaryhmän.

32. Työ- ja asiantuntijaryhmien kokouksia ei järjestetty riittävän usein, jotta olisi kyetty luomaan mahdollisuus todelliseen muutokseen (ks. ***laatikko 4***). Ruokahävikkiä koskevia

---

[21] Lähinnä eurooppalaisia kattojärjestöjä, jotka edustavat tuottajia, jalostajia, ateriapalveluita, vähittäismyyjiä, pakkausteollisuutta ja tutkimuselimiä.

[22] Kaikissa kokouksissa olivat mukana PO SANCO, PO ENV ja PO AGRI, ja joissakin muissa kokouksissa PO RTD, PO TAXUD, PO ENER, PO ENTR ja PO MARKT.

[23] PO SANCO/SANTE ja PO AGRI, ja kokouksesta riippuen PO CNECT, PO ENTR, PO TAXUD, PO GROW, PO RTD sekä EUROSTAT.

toimia haittasi myös jatkuvuuden puute, joka johtui komission sisäiseen vastuualuejakoon[24] sekä kokousten osallistujiin liittyvistä muutoksista.

<u>Laatikko 4</u> – Työ- ja asiantuntijaryhmien kohdalla ei ole havaittavissa varsinaisia edistymisen merkkejä:

- Lokakuussa 2012 järjestetystä ensimmäisestä kokouksesta lähtien on korostettu elintarvikkeiden lahjoittamisen selkiyttämistarvetta. Toukokuussa 2014 terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto ilmoitti tekevänsä lahjoittamisen helpottamiseen tähtäävää EU:n suuntaviivojen kehittämistyötä. Suuntaviivoja ei ollut julkaistu kesäkuuhun 2016 mennessä (ks. myös kohta 72).

- Helmikuussa 2013 komissio ilmoitti, että se yrittää selvittää tarkemmin sitä, että jotkin jäsenvaltiot poistavat markkinoilta tuotteita, joiden parasta ennen -päivämäärä on ylittynyt. Marraskuussa 2014 asiantuntijaryhmä havaitsi, että on tarpeen laatia EU:n ohjeet sellaisten elintarvikkeiden markkinoinnista, joiden parasta ennen -päivämäärä on ylittynyt. Tällaisia ohjeita ei ollut laadittu kesäkuuhun 2016 mennessä.

- Komissio mainitsi toukokuussa 2014 mahdollisuudesta laajentaa niiden tuotteiden luetteloa, joiden kohdalla ei tarvitse käyttää parasta ennen -päivämäärää (asetus (EU) N:o 1169/2011, liite X[25]). Konkreettisiin toimiin ei ole tähän mennessä ryhdytty, koska tietoja puuttuu (esim. tällaisten toimenpiteiden tosiasiallisesta vaikutuksesta ruokahävikkiin tai kuluttajien käyttäytymiseen taikka siihen, kuinka luetteloon lisättävät tuotteet määritetään). Komissio on ilmoittanut suorittavansa tutkimuksen päiväysmerkinnöistä ja ruokahävikin ennaltaehkäisystä.

- Useiden kokouksissa käsiteltyjen kysymysten osalta ei suoritettu jatkotoimia. Näihin kysymyksiin lukeutui esim. eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden (EIP) valmiudet tukea ruokahävikin

[24] Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto on vastannut ruokahävikkiasioiden koordinoinnista vuodesta 2012 alkaen, mutta alaa koskeva aineisto siirrettiin sille (yksikköön A6) ympäristöasioiden pääosastolta vasta 1.1.2015.

[25] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18).

vähentämistä, mahdollisuus tehostaa lyhyitä toimitusketjuja tai tarve tarkastella kaikkia relevantteja toimintalohkoja.

Nykyiset toimintapolitiikat voitaisiin yhdenmukaistaa paremmin, jotta ruokahävikkiä kyettäisiin torjumaan vaikuttavammin

33. EU vaikuttaa eurooppalaisten jokapäiväiseen elämään lukuisin tavoin – esimerkiksi asetusten tai direktiivien kautta ja joskus myös hankkeiden, investointien tai tiettyjen toimien rahoittamisen muodossa, edistäen näin tiettyjä toimintatapoja. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi tiettyihin EU:n toimintapolitiikkoihin, jotka todennäköisesti vaikuttavat elintarvikeketjun eri toimijoiden käyttäytymiseen ruokahävikin suhteen (maatalous, kalastus, elintarviketurvallisuus, ympäristö, sosiaaliasiat ja verotus). Ruokahävikin välttäminen ei ole näillä toimintalohkoilla ensisijaisena tavoitteena, joten tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan niihin näkökohtiin, jotka voivat joko tukea ruokahävikin ennaltaehkäisyä tai helpottaa elintarvikkeiden lahjoittamista. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi joukon tapoja, joiden avulla ruokahävikin torjunta voitaisiin sisällyttää olemassa oleviin toimintapolitiikkoihin. Näitä tapoja ei ole vielä hyödynnetty.

Toimintapolitiikkojen yhdenmukaistaminen ruokahävikin ennaltaehkäisyn parantamista silmällä pitäen

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)

34. Ruokahävikkiä ilmenee koko elintarvikeketjun ajan (ks. ***taulukko 1***). YMP voi vaikuttaa suorien tukien, markkinatoimenpiteiden ja maaseudun kehittämistukien avulla ruokahävikin syntymiseen elintarvikeketjun tuotanto-, jalostus- ja vähittäiskauppavaiheissa. Kun huomioon otetaan lisäksi, että uuden YMP:n yhteydessä korostetaan vahvasti resurssitehokkuuden käsitettä[26], on kohtuullista odottaa, että YMP:n yhteydessä käsiteltäisiin myös ruokahävikkikysymystä.

[26] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 39 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaan YMP:n ensisijaisena tavoitteena on tukea maatalousalan taloudellista kannattavuutta ja maataloustuotteiden markkinoiden vakautta. Sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään kuitenkin myös tuotannontekijöiden hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla, eli vaaditaan luonnonvarojen kestävää ja tehokasta käyttöä. Tässä yhteydessä myös sopimuksen

YMP:n historiallinen kehitys ja suorien tukien nykyinen luonne

35. YMP:n varhaisina vuosina tuotteiden kiinteät hinnat ja vientituet loivat viljelijöille kannustimia maataloustuotteiden tuotantoon. Tämä johti 1970-luvulta 1990-luvun alkupuolelle eri puolilla EU:ta ylijäämiin ja valtaviin varastoituihin määriin esimerkiksi voin, rasvattoman maitojauheen, viljojen ja naudanlihan kohdalla. Tukimäärät vähenivät huomattavasti vuonna 1992 tapahtuneen YMP:n uudistuksen myötä. Laskun kompensoimiseksi otettiin käyttöön tuotantosidonnaiset suorat tuet[27]. Vuodesta 2005 alkaen suoria tukia alettiin irrottaa tuotannosta, mikä merkitsi seuraavaa vaihetta kohti markkinaperusteista YMP:tä. EU:n vientitukimenot ovat vähentyneet 1990-luvulta lähtien, ja nyt kaikkien vientitukien määrät on vahvistettu nollaksi.

36. YMP:n peräkkäisten uudistusten jälkeen tuotantoylijäämät laskivat jyrkästi ja interventiovarastojen määrä pieneni. Kun tuotantotuesta siirryttiin tuottajatukeen, varhaisempien vuosien ylituotanto väheni vaikuttavasti, mikä todennäköisesti edisti ruokahävikin vähentämistä.

37. Nyttemmin suurin osa suorista tuista ei enää kohdennu suoraan tiettyjen viljelykasvien tai tuotteiden tuotantoon; ne vaikuttavat vain välillisesti maataloustuotteiden tuotantoon tuottajille annettavan taloudellisen tuen välityksellä. Vuonna 2013 EU maksoi suoria tukia yhteensä 41,7 miljardia euroa. FAOSTATin tietojen mukaan EU:ssa tuotettiin samana vuonna seuraavan taulukon mukaiset tuotemäärät (ks. ***taulukko 2***). ***Kaaviosta 4*** käy ilmi maataloustuotteisiin liittyvän ruokahävikin vuotuiset maailmanlaajuiset volyymit. Nämä kaksi lukujen ryhmää eivät ole suoraan vertailukelpoisia, mutta ne osoittavat, että EU tukee joko suoraan tai välillisesti tuotteita, joiden kohdalla ilmenee maailmanlaajuisesti huomattavia ruokahävikkimääriä.

---

11 artikla on relevantti: ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi”.

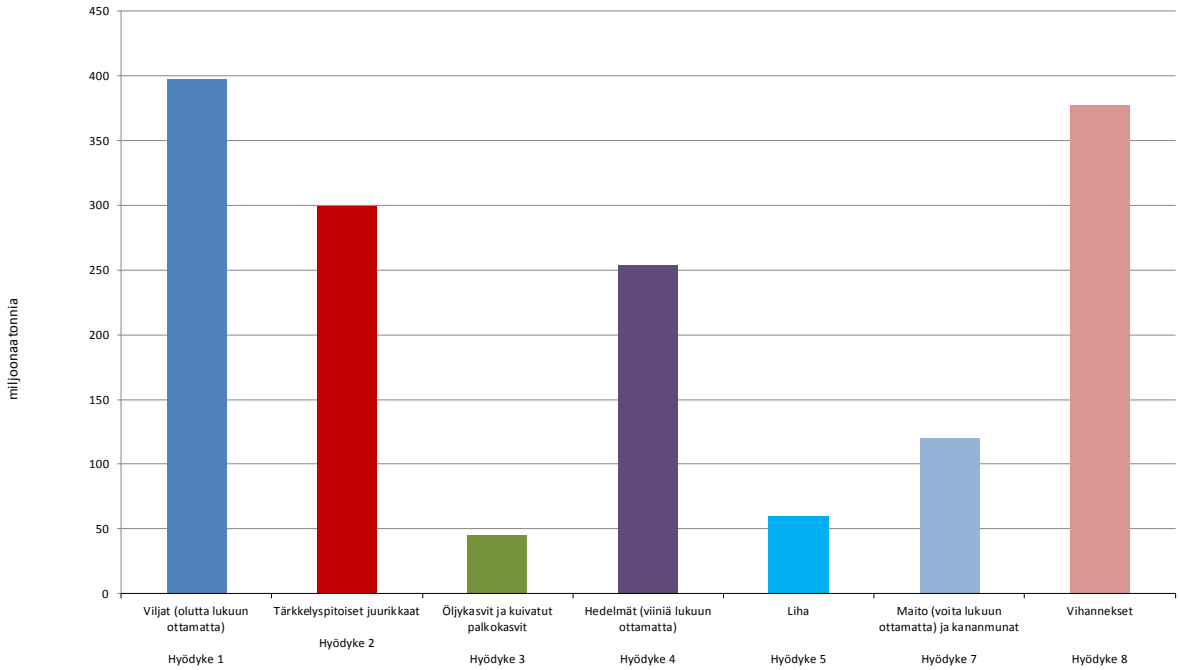
[27] Viljelijöille maksettavat korvaukset, jotka liittyvät joko tiettyihin pinta-aloihin (tai vahvistettuihin satotasoihin) taikka tiettyihin eläinten lukumääriin.

<u>Taulukko 2</u> – EU:n maatalouden tuotantovolyymit vuonna 2013 (miljoonaa tonnia)

	Tärkkelyspitoiset juurikkaat	Öljykasvit ja kuivatut palkokasvit	Hedelmät	Liha	Maito ja kananmunat	Vihannekset
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Lähde: FAOSTAT.

<u>Kaavio 4</u> – Vuotuiset maailmanlaajuiset maataloustuotteiden ruokahävikkimäärät hyödykkeittäin



Lähde: FAO 'Technical Report on Food Wastage Footprint – Impacts on Natural Resources', Rooma, 2013, s. 103 (http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf).

38. Vähäinen osuus EU:n suorista tuista (noin kuusi prosenttia vuonna 2014) liittyy yhä tuotantoon. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot voivat käyttää vapaaehtoista tuotantosidonnaista tukea. Tämän järjestelmän (joka on ollut käytössä vuodesta 2015) avulla useimmat jäsenvaltiot ovat lisänneet tuotantosidonnaisten tukien osuutta suorista tukimaksuistaan. Kymmenessä jäsenvaltiossa tuotantosidonnaisten tukien osuus on kasvanut yli kymmenellä prosenttiyksiköllä (esim. Puolassa niiden osuus suorista tuista oli vuonna 2014 yhteensä 3,5 prosenttia ja vuonna 2015 osuus nousi 15 prosenttiin). Viidessä muussa jäsenvaltiossa

vastaava osuus on noussut yli seitsemän prosenttiyksikköä. Tärkeimmät tuotantosidonnaista tukea saavat alat ovat: naudanliha-ala (41 prosenttia kokonaismäärästä), maitoala (20 prosenttia), lampaan- ja vuohenliha-ala (12 prosenttia) sekä valkuaiskasvit (11 prosenttia).

39. Tuotantosidonnaista tukea ”voidaan myöntää ainoastaan sellaisille aloille tai jäsenvaltion alueille, joilla esiintyy vaikeuksia tietyissä maatalouden muodoissa tai tietyillä maatalouden aloilla, jotka ovat taloudellisista, yhteiskunnallisista ja/tai ympäristöllisistä syistä erityisen tärkeitä”[28]. Esimerkiksi maitoalaa koskevat luvut osoittavat, että useat jäsenvaltiot (Tšekin tasavalta, Ranska, Puola, Italia, Espanja, Liettua, Slovakia ja Malta) tukevat kaikkia maidontuottajiaan vapaaehtoisen tuotantosidonnaisen tuen avulla. Tuki on sidottu jäsenvaltioiden ilmoittamien lypsylehmien lukumäärään, joten käytännössä se voi kannustaa ylläpitämään tai jopa lisäämään olemassa olevaa tuotantoa, vaikka asetuksen tavoitteena on estää tämä[29]. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin tällaisia tapauksia. Komissio myöntää, että sen suorittamat tarkastukset eivät kata tätä riskiä. Ruokahävikin kannalta tuotantosidonnaiset tuet tehostavat tiettyjen sellaisten tuotteiden tuotantoa, joiden kohdalla ei välttämättä ole kysyntää.

40. Komissio ei ole suorittanut tutkimuksia YMP:n peräkkäisten uudistusten (tuotannosta irrottaminen mukaan luettuna) vaikutuksesta maatalouden tuotantomääriin tai tämän arvioidusta vaikutuksesta ruokahävikin syntymiseen. Komissio ei ole koskaan sisällyttänyt ruokahävikkiä koskevaa arviointia EU:n suoria tukia koskeviin vaikutustenarviointeihinsa eikä myöskään arvioinut sitä, missä määrin tuotantosidonnaiset tuet tehostavat tiettyjen sellaisten tuotteiden tarjontaa, joiden kohdalla vallitsee riski kysynnän puuttumisesta (ks. ***kaavio 4***).

---

[28] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608), 52 artiklan 3 kohta.

[29] Asetus (EU) N:o 1307, 52 artiklan 2 kohta.

Markkinatoimenpiteet

41. Markkinoiden interventiotoimenpiteiden (julkinen interventio, yksityinen varastointi, markkinoilta poistaminen, raakana korjaaminen ja korjaamatta jättäminen) osuus YMP:n budjetista on pieni, ja osuus on 1990-luvun puolivälistä lähtien laskenut vuonna 1992 toteutetun YMP:n uudistuksen myötä. Toimenpiteiden avulla tuetaan sellaisen (tulevan) tarjonnan poistamista, joka on kysyntään nähden ylituotantoa, kun hintataso heikkenee. Tuotteet voidaan joko varastoida siihen saakka kunnes markkinahinta nousee ja sitten palauttaa markkinoille myyntiä, vientiä tai lahjoittamista varten taikka poistaa muulla tavalla (esim. tuhoamalla). Näin ollen markkinatoimenpiteet luovat raakana korjaamisen ja korjaamatta jättämisen tapauksessa suoraan ruokahävikkiä ja saattavat johtaa etenkin markkinoilta poistamisen yhteydessä siihen, että elintarvikkeita menee hukkaan.

42. Komission mukaan markkinatoimenpiteillä on kaksi pääasiallista tavoitetta: a) jatkuva markkinasuuntautuneisuus, ja b) viljelijöiden turvaverkkona toimiminen voimakkaiden markkinahäiriöiden yhteydessä[30]. Komissio ei ole kuitenkaan määrittänyt turvaverkon laajuutta. Lisäksi markkinatoimenpiteiden käyttötavasta riippuen tavoitteista voidaan saavuttaa vain toinen. Ruotsalaisessa tutkimuksessa[31] kuvataan markkinatoimenpiteiden käytön ja ruokahävikin välistä suhdetta seuraavasti: kun markkinahinnat ovat niin alhaalla, että tilannetta pidetään kriisitilanteena, EU:n maatalouspolitiikka tarjoaa tukea viljelijöille; jos varoilla tuetaan rakenteellista ylituotantoa ja tukea annetaan muulloinkin kuin välittömän kriisin aikana, rakenteellisesta epätasapainosta tulee pysyvää ja hävikki kasvaa.

43. Julkisten interventiomekanismien käyttö on laskenut tasaisesti YMP:n vuoden 1992 uudistuksen jälkeen. Suurin osa julkisiin interventiovarastoihin varastoiduista tuotteista palautettiin markkinoille tai lahjoitettiin niitä tarvitseville ihmisille. Nykyiset varastoidut määrät ovat erittäin pieniä. Varastoidut määrät ovat kuitenkin hiljattain alkaneet uudelleen

---

[30] SEC(2011) 1153 final/2, 20.10.2011 *Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 5 Market Measures*, s. 12.

[31] K. Mattsson: ”*Why do we throw away edible fruit and vegetables?*”; Raportti 2014:5 EN (s. 22), kauppaa ja markkinoita käsittelevä osasto. Raportin rahoittaja: Ruotsin elintarvikevirasto.

kasvaa[32]. Tässä yhteydessä tuotteiden ilmainen jakelu saattaa tulla merkittävämmäksi. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole olemassa ilmaisen jakelun mahdollistavia lainsäädännöllisiä järjestelyjä (ks. kohdat 75 ja 76).

44. Vuosina 2008–2015 EU:ssa poistettiin markkinoilta 1,8 miljoonaa tonnia hedelmiä ja vihanneksia ja sato korjattiin raakana tai jätettiin korjaamatta yli 45 500 hehtaarin maa-alalta. EU maksoi tästä asianomaisille viljelijöille korvausta yhteensä 380 miljoonaa euroa. Komission ilmoittamien lukujen mukaan poistetuista tuotteista 66 prosenttia meni hukkaan. Näiden välittömien kustannusten (tuottajille maksettu korvaus) ohella ruokahävikistä aiheutuvissa kokonaiskustannuksissa olisi otettava huomioon tuotteiden tuotanto- ja kuljetuskustannukset sekä aiheutuvien jätteiden käsittelykustannukset. Lisäksi huomioon olisi otettava tuotteiden koko elinkaaren aikana aiheutuvat ympäristökustannukset.

45. Näitä markkinatoimenpiteitä kohdistetaan vuosittain tuhansiin tonneihin tuotteita, joista osa tuhotaan. Näin ollen on tarkoituksenmukaista arvioida suunniteltujen markkinatoimenpiteiden vaikutusta ruokahävikin syntymiseen tai ennaltaehkäisyyn. Tämäntyyppistä arviointia ei suoritettu viimeisimmän YMP:n uudistuksen tai vuodesta 2014 alkaen toteutettujen markkinatoimenpiteiden yhteydessä (toimenpiteillä vastattiin Venäjän tuontikieltoon ja tuottajahintakriisiin); arviointia ei suoritettu markkinatoimenpiteiden yhteydessä huolimatta Euroopan parlamentin heinäkuussa 2015 antamasta päätöslauselmasta, jossa se kehotti komissiota ”asiaa koskevien uusien säädösehdotusten vaikutustenarviointia tehdessään arvioimaan niiden mahdollista vaikutusta elintarvikejätteeseen” (ks. ***liite III***).

Vientituet

46. Vientituet ovat aiemmin saattaneet kannustaa sellaisten maataloustuotteiden tuotantoa, joiden osalta syntyy maailmanlaajuisesti huomattava määrä ruokahävikkiä. Maailman kauppajärjestön kokouksessa Nairobissa 19. joulukuuta 2015 sovittiin vientitukien poistamisesta. Päätös saattaa tukea mahdollisen liikatuotannon ennaltaehkäisyä.

---

[32] Komission maitomarkkinoiden seurantakeskuksen elokuussa 2016 julkaisemat luvut osoittavat, että varastoidut määrät ovat hiljattain kasvaneet. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

Koulumaito- ja kouluhedelmäjärjestelmä

47. Koulumaitojärjestelmän yhteydessä EU tukee koululaisille jaettaviin erilaisiin maitotuotteisiin liittyviä kustannuksia. Kouluhedelmäjärjestelmän yhteydessä EU tarjoaa koululaisille hedelmiä ja vihanneksia. Tarkoituksena on edistää hyviä ruokailutottumuksia nuorten keskuudessa[33]. Molempiin järjestelmiin sisältyy liitännäistoimenpiteitä, jotka ovat pakollisia kouluhedelmäjärjestelmän ja vapaaehtoisia koulumaitojärjestelmän yhteydessä. Nykyisen asetuksen mukaan kumpaakin järjestelmää koskevat liitännäistoimenpiteet voivat käsittää ”tietoja toimista, joilla parannetaan tietämystä […] ruoan haaskaamisen välttämisestä”[34]. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan ollut tarkastuksen toimittamiseen mennessä vielä hyödyntänyt koulumaitojärjestelmän liitännäistoimenpiteitä välittääkseen opetustarkoituksessa tietoa ruokahävikin syntymisestä ja ennaltaehkäisystä. Kouluhedelmäjärjestelmän kohdalla ainoastaan jotkin jäsenvaltiot ovat käyttäneet tarkoitukseen osoitettuja pakollisia liitännäistoimenpiteitä[35].

Maaseudun kehittäminen

48. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolla (maaseuturahasto) on mahdollisuus edistää ruokahävikin vähentämistä alkutuotannossa ja elintarvikejalostusalalla (esim. tukemalla eläinten tilakuolemien vähentämistä, auttamalla vähentämään satomenetyksiä, parantamalla varastointiolosuhteita tai tukemalla jalostuksena aikana ilmenevän hävikin vähentämistä).

49. Ruokahävikin vähentämistä ei ole nimenomaisesti mainittu maaseudun kehittämistä koskevissa eri asetuksissa. Ruokahävikin vähentämiseen tähtääviä toimia voidaan kuitenkin rahoittaa useiden toimenpiteiden avulla. Esimerkkeinä voidaan mainita tiedonsiirto- ja

---

[33] Koulumaito- ja kouluhedelmäjärjestelmä yhdistetään 1. elokuuta 2017 alkaen.

[34] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671), 23 artiklan 2 kohta ja 26 artiklan 2 kohta.

[35] Ainoastaan Italia, Alankomaat, Kroatia, Slovakia ja Belgia ovat sisällyttäneet kouluhedelmäjärjestelmän liitännäistoimenpiteisiin opetustarkoituksessa ruokahävikkiä koskevaa tietoa.

tiedotustoimet, investoinnit fyysiseen omaisuuteen (esim. vähemmän vahinkoa aiheuttavat laitteet, sadonkorjuun jälkeisen varastoinnin parantaminen, tautien ja kuolleisuuden vähentämiseen mukautetut eläinsuojat), eläinten hyvinvointia koskevat tuet sekä yhteistyötoimet[36]. Ainoastaan maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen 53 artiklan 3 kohdassa viitataan selkeästi EIP:n verkoston mahdollisuuksiin vähentää sadonkorjuun jälkeisiä tappioita ja elintarvikkeiden haaskausta.

50. Komissio ei ole nimenomaisesti kannustanut jäsenvaltioita käyttämään maaseuturahaston varoja ruokahävikin torjuntaan. Tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot eivät puolestaan erikseen maininneet ruokahävikkiä tai viitanneet sen torjuntatarpeeseen tai -tavoitteeseen kausien 2007–2013 ja 2014–2020 ohjelmiensa yhteydessä. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin ollut tähän mahdollisuus. Tästä huolimatta useat tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset tiedostivat maaseuturahaston potentiaalin edesauttaa ruokahävikin vähentämistä. Viranomaiset esittivät asiasta konkreettisia hanke-esimerkkejä (ks. ***laatikko 5***). Esimerkit eivät kuitenkaan perustu strategiseen ja suunniteltuun ruokahävikin torjuntaa koskevaan lähestymistapaan. Kyse on pikemminkin maaseuturahaston täytäntöönpanoon liittyvästä sattumanvaraisesta vaikutuksesta asianomaisissa jäsenvaltioissa. Tarkastuksen aikaan useimmat jäsenvaltiot olivat vasta alkaneet laatia EIP-sopimuksiaan ja -hankkeitaan. Tämä tarkoittaa, että tällä hetkellä on vaikea esittää yleiskatsaus ruokahävikkikysymyksistä, jotka liittyvät EIP:n toimiin.

Laatikko 5 – Esimerkkejä Italiassa toteutetuista maaseudun kehittämisen hankkeista, jotka edistivät osaltaan ruokahävikin vähentämistä

A. Rahoitettiin viljavarasto, joka vähensi jyrkästi (noin 12 prosentista 0,2 prosenttiin) homeen aiheuttamaa hävikkiä ja lintujen sekä jyrsijöiden aiheuttamaa saastumista.

B. Rahoitettiin lypsylehmäsuojaa koskeva investointi (siirtyminen parsinavetasta vapaaseen navettaan, jossa on makuualustat, kaapimet jne.), joka paransi eläinten hyvinvointia ja hygieniaoloja, mikä puolestaan johti lehmien utaretulehdusten ja maitohävikin määrien vähentymiseen.

[36] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.2.2013, s. 487), 14, 15, 17, 33 ja 35 artikla.

51. Joistakin hyvistä esimerkeistä huolimatta maaseuturahaston mahdollisuuksia edesauttaa ruokahävikin vähentämistä tuottajien ja jalostajien tasolla ei ole hyödynnetty täysimääräisesti.

Yhteinen kalastuspolitiikka (YKP)

52. Kalastajat eivät saa pyydyksiinsä pelkästään nimenomaisesti pyytämäänsä tai pyyntilupansa kohteena olevia kaloja. Viime aikoihin saakka tahattomat saaliit heitettiin mereen – usein kuolleena. Monet eivät pitäneet tätä hyväksyttävänä, sillä niukkoja resursseja meni hukkaan. Vuonna 2013 hyväksyttiin yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) uudistus, jonka tavoitteena on lopettaa tämä käytäntö purkamisvelvoitteen avulla. Jäsenvaltiot voivat rahoittaa Euroopan kalatalousrahaston[37] tuella hankkeita, joiden avulla valmistellaan purkamisvelvoitteen täytäntöönpanoa ja vaikutetaan myönteisesti vesiviljeltyjen kalojen eloonjäämisasteeseen. YKP:n uudistuksen toinen osatekijä, jolla voi olla vaikutusta ruokahävikin syntymiseen, on kalan markkinoilta poistamisesta maksettavien korvausten poistaminen (ks. kohta 61).

Merellä poisheitettyjen kalojen määrä ja purkamisvelvoite

53. Euroopan parlamentti ja neuvosto katsovat, että ”tahattomat saaliit ja poisheitetyt määrät muodostavat […] merkittävän jäte-erän”. Ne ovat asettaneet velvoitteen, jonka mukaan kaikki saaliit on purettava (”purkamisvelvoite”)[38]. Purkamisvelvoite otetaan käyttöön vaiheittain vuosina 2015–2019. Purkamisvelvoitteen mukaan kaikki saaliit on pidettävä kalastusaluksella, purettava ja laskettava mukaan pyyntikiintiöihin. Lajit, joilla on hyvät eloonjäämismahdollisuudet vapauttamisen jälkeen, voidaan tietyissä olosuhteissa jättää ottamatta huomioon. Asetusten mukaan alamittaisia kaloja ei voida markkinoida suoraan ihmisten ravintoa koskeviin käyttötarkoituksiin.

---

[37] Euroopan kalatalousrahasto (EKTR) kaudella 2007–2013 ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR) kaudella 2014–2020.

[38] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22).

54. Komission mukaan tavoitteena on vähentää poisheitettävien saaliiden määriä 15–25 prosentista viiteen prosenttiin[39]. Poisheitettävien saaliiden määrät vaihtelevat kuitenkin kalastusmuodosta, lajista ja vuodesta riippuen (esim. lähellä merenpohjaa tai merenpohjassa tapahtuvan kalastuksen (pohjakalastus) yhteydessä poisheitettävät määrät ovat Pohjanmerellä keskimäärin 40 prosenttia saaliista[40]; Välimeren alueella poisheitettävien saaliiden kokonaismäärän arvioidaan olevan 18,6 prosenttia kokonaissaaliista[41]). Komissio aikoo asettaa tarkemmin yksilöityjä lajikohtaisia tai maantieteellisen alueen mukaan määritettyjä tavoitearvoja tällä hetkellä laadittavana olevissa EU:n monivuotisissa suunnitelmissa.

55. On selvää, että purkamisvelvoite voi edesauttaa ruokahävikin vähentämistä, jos sitä toteutetaan kunnolla. Tämä tarkoittaa, että velvoitteen noudattaminen johtaa valikoivan kalastuksen lisääntymiseen, mikä vähentää tahattoman pyynnin määrää (esim. alamittaiset kalat). Sitä vastoin jos kalastustoiminnasta ei tule valikoivampaa, kaikki pyydetyt syömäkelpoiset kalat, joita ei voida käyttää ihmisravintona (esim. kokoa koskevien vähimmäisvaatimusten takia) muodostavat tämän kertomuksen määritelmän mukaan ruokahävikkiä.

56. Jotta purkamisvelvoitteen noudattamista voitaisiin valvoa vaikuttavammin, on tärkeää, että saaliista ja poisheitetyistä määristä on olemassa luotettavat tiedot. Osa näistä tiedoista ei kuitenkaan ole valmiiksi saatavilla komissiossa seuraavista syistä:

- tietynkokoisilta kalastusaluksilta vaadittavaa sähköistä kalastuspäiväkirjaa[42] ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön jäsenvaltioissa

---

[39] Tähän viitataan asetuksen (EU) N:o 1380/2013 15 artiklan5 kohdassa säännöksinä ’de minimis -poikkeuksista, jotka koskevat enintään 5 prosentin osuutta […] lajien vuotuisesta kokonaissaaliista’.

[40] Discard Atlas of North Sea Fisheries, IMARES Wageningen UR, Wageningen, elokuu 2014.

[41] *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis.* Euroopan parlamentti, 2014.

[42] Vaatimuksen perusta: neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009, annettu 20 päivänä marraskuuta 2009 unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, asetusten (EY) N:o 847/96, (EY) N:o 2371/2002,

- kalastajia on vaadittu 1. tammikuuta 2010 alkaen kirjaamaan kalastuspäiväkirjaan arviot kaikista yli 50 kilogramman suuruisista poisheitetyistä kalaeristä, mutta jäsenvaltioilla ei ole velvoitetta toimittaa näitä tietoja komissiolle

- vaatimus kirjata sallitut poisheitetyt määrät sekä säilyttämiselle asetettua vähimmäiskokoa pienemmäksi jäävät lajit (jotka aiemmin heitettiin pois) erillisinä kirjauksina sähköiseen kalastuspäiväkirjaan otettiin käyttöön vasta toukokuussa 2015.

Näiden tietojen puuttuminen vaikeuttaa kalastustoiminnassa syntyvän ruokahävikin laajuuden arviointia.

Kalatalousrahasto

57. Jäsenvaltiot pystyivät/pystyvät rahoittamaan Euroopan kalatalousrahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tuella hankkeita, joiden avulla helpotetaan purkamisvelvoitteen täytäntöönpanoa. Esimerkkeinä voidaan mainita investoinnit, jotka koskevat valikoivia pyydyksiä, tahattomien saaliiden käsittelyyn kalastusaluksilla tarkoitettuja laitteita, kalojen eloonjäämisasteeseen liittyviä tutkimuksia tai merellä poisheitettävien saaliiden käsittelyä jne. Tarkastuskäynnin kohteena olleista viidestä jäsenvaltiosta neljä käytti Euroopan kalatalousrahastoa esimerkiksi tutkimushankkeiden tai valikoivampien pyydysten kehittämistä ja testausta koskevien hankkeiden rahoittamiseen (ks. ***laatikko 6***); kyseisistä maista kahdessa tämäntyyppisten hankkeiden määrä oli kuitenkin erittäin pieni. Purkamisvelvoitteen täytäntöönpanon helpottamiseen tähtääviä hankkeita voidaan rahoittaa myös Euroopan meri- ja kalatalousrahaston avulla. Tarkastuksen ajankohtaan mennessä ei kuitenkaan ollut valittu hankkeita rahoitettavaksi sen jälkeen kun toimenpideohjelmat oli hyväksytty joulukuuhun 2015 mennessä.

58. Euroopan meri- ja kalatalousrahaston avulla jäsenvaltiot voivat rahoittaa myös hankkeita, jotka vaikuttavat myönteisesti vesiviljelyssä olevien kalojen eloonjäämisasteeseen. Yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa Euroopan

---

(EY) N:o 811/2004, (EY) N:o 768/2005, (EY) N:o 2115/2005, (EY) N:o 2166/2005, (EY) N:o 388/2006, (EY) N:o 509/2007, (EY) N:o 676/2007, (EY) N:o 1098/2007, (EY) N:o 1300/2008 ja (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2847/93, (EY) N:o 1627/94 ja (EY) N:o 1966/2006 kumoamisesta (EUVL L 343, 22.12.2009, s. 1), 15 artikla.

kalatalousrahastoa oli käytetty kalatautien torjuntahankkeiden rahoittamiseen. Näin parannettiin kalojen eloonjäämisastetta asianomaisissa kalanviljelylaitoksissa[43].

59. Sekä Euroopan kalatalousrahasto että Euroopan meri- ja kalatalousrahasto voivat tukea ruokahävikin vähentämistä, vaikka asiasta ei ole suoranaisesti säädetty relevanteissa asetuksissa. Tätä mahdollisuutta ei ole vielä täysin otettu huomioon tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa.

Laatikko 6 – Hyvä esimerkki Alankomaissa toteutetusta Euroopan kalatalousrahaston hankkeesta, jonka avulla tuetaan kalastusalaa purkamisvelvoitteen täytäntöönpanossa

Hankkeen yhteydessä kehitettiin 1) valikoivampi kalaverkko kampelakalojen pyyntiin, 2) kalastusaluksella käytettävä automaattinen poisheitettävien saaliiden erottelujärjestelmä ja 3) parannuksia kalastusaluksella käytettävään kalankäsittelylinjaan. Tavoitteena oli parantaa kalojen eloonjäämisastetta (ja saada näin vapautus purkamisvelvoitteesta).

Hanketulokset osoittivat, että poisheitettävien saaliiden määrä väheni uuden kalaverkon ansiosta (poisheitettyjen saaliiden arvioitu osuus oli hankkeen jälkeen 10–15 prosenttia, kun se aiemmin oli ollut 22 prosenttia). Toisaalta myös pyyntimäärät ovat pienempiä, sillä osa pyynnin kohteena olevista kaloista pääsee verkon läpi karkuun. Poisheitettävien saaliiden automaattisen erottelujärjestelmän tarkoituksena on minimoida kalastusaluksella kertyvän lisätyön määrä, joka aiheutuu kaikkien saaliiden purkamisvelvoitteesta. Käsittelylinjan alussa käytetään vesisäiliöitä, minkä ansiosta pyydetyt kalat pysyvät elossa lajitteluun saakka, jolloin niillä on mahdollisuudet jäädä eloon poisheittämisen jälkeen. Eloonjäämisasteiden mittaustutkimukset ovat vielä kesken.



Valikoivampi kalaverkko
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Kameraan perustuva havainto- ja lajittelujärjestelmä
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

[43] Tammikuun 2007 ja marraskuun 2015 välisenä aikana Suomen viranomaiset hyväksyivät 14 kalatautien torjuntahanketta (kolme tutkimushanketta ja 11 pilottihanketta).

Kalojen poistaminen markkinoilta

60. Vuosina 2007–2013 EU maksoi jäsenvaltioille korvausta kalojen poistamisesta markkinoilta, kun kalanhinta oli liian alhainen. Vuosina 2007–2014 jäsenvaltioille maksettiin 25,4 miljoonaa euroa kalojen markkinoilta poistamisesta (keskimäärin 3,2 miljoonaa euroa vuodessa). Määrä vastaa 51 386:ta tonnia kalaa (keskimäärin 6 423 tonnia kalaa vuodessa). Saatavilla ei ole tietoa kalamääristä, jotka tuhottiin tai käytettiin muihin tarkoituksiin, kuten kalajauhoksi. Komission mukaan asianomaisten kalojen lopullisesta käytöstä saatiin ainoastaan se varmuus, ettei kyseisiä kaloja käytetty suoraan ihmisten ravinnoksi.

61. YKP:n uudistusta koskevassa tiedotteessaan komissio toteaa, että julkisten varojen käyttö kalojen tuhoamiseen ei ole enää perusteltavissa. Tämä vahvistettiin myös komission vuonna 2009 järjestämässä julkisessa kuulemisessa[44]. Järjestelmä ei myöskään enää kuvastanut kysynnän ja tarjonnan muuttuvaa tasapainoa. Kalastus- ja vesiviljelyalan yhteistä markkinajärjestelyä koskeva uusi asetus tuli voimaan vuonna 2014[45]. Siinä ei enää myönnetä rahallisia korvauksia kalojen markkinoilta poistamisesta ja tuhoamisesta. Tuottajajärjestöt voivat yhä päättää poistaa kalat markkinoilta[46], mutta ne vastaavat itse kuluista. Kalojen markkinoilta poistamisesta maksettavien korvausten poiston myötä Euroopan unioni antoi Euroopan kalastusalalle selkeän viestin tuhlaavien käytäntöjen poistamisesta ja kalastustoimien mukauttamisesta paremmin kysyntään.

<u>Elintarviketurvallisuuspolitiikka</u>

62. Euroopan komission elintarviketurvallisuuspolitiikan tavoitteena on varmistaa, että elintarvikkeet ovat turvallisia suurelle yleisölle. Tätä silmällä pitäen komissio toteuttaa

---

[44] KOM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final ja SEC(2010) 428 final.

[45] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1379/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 1).

[46] Esimerkiksi Alankomaiden tuottajajärjestöt poistivat vuonna 2014 markkinoilta omakustanteisesti 875 tonnia punakampelaa (noin kaksi prosenttia huutokaupatuista saaliista). Näin meneteltiin, koska kynnyshintaa ei saavutettu. Vuonna 2015 vastaava määrä oli vain viisi tonnia, koska markkinahinta oli parempi.

lainsäädäntötoimia ja valvoo, varmistavatko jäsenvaltiot, että vähittäiskauppiaat, valmistajat ja elintarvikkeiden tuottajat noudattavat sääntöjä. Elintarviketurvallisuudesta ja hygieniasta annettujen sääntöjen ensisijaisena tarkoituksena on taata, että elintarvikkeita voi käyttää turvallisesti. Sääntöjen käytännön täytäntöönpanon yhteydessä olisi kuitenkin huolehdittava siitä, ettei ruokahävikkiä synny siksi, että elintarviketurvallisuuden vaatimustaso ylitetään. Tarkastuksessa havaittiin joukko aloja, joilla ruokahävikin ennaltaehkäisyyn liittyvät lisätoimet ovat yhä tarpeen komissiossa ja jäsenvaltioissa. Ne liittyivät hyvien hygieniakäytäntöjen vaihtoon, jäljitettävyysvaatimuksiin ja päiväysmerkintöihin.

Hyviä hygieniakäytäntöjä koskevat ohjeet

63. Hyviä hygieniakäytäntöjä koskevat ohjeet ovat asianomaisten alojen jäsenvaltioissa laatimia käytännön ohjeita (esim. vähittäiskauppa, myllyteollisuus, pullovesiteollisuus) yleisen elintarvikehygienialainsäädännön ja siihen liittyvien vaatimusten noudattamisesta. Ohjeissa annetaan yrityksille neuvontaa ja opastusta sovellettavien hygieniasäännösten noudattamisesta. Ohjeita annetaan esimerkiksi siitä, kuinka arvioida yrityksen elintarviketurvallisuusriskejä, millaisia varotoimenpiteitä soveltaa riskien torjuntaan tai kuinka käsitellä lämpötilan säätöä tai huolehtia tuholaisten torjunnasta jne. Ohjeiden avulla turvallisuusvaatimukset voidaan mukauttaa erityisiin tilanteisiin ja ruokahävikkiä on mahdollista vähentää, koska vaatimukset ovat vain niin tiukkoja, että vaadittu turvallisuustaso saavutetaan.

64. Euroopan komissio pitää rekisteriä hyviä hygieniakäytäntöjä koskevista kansallisista ohjeista. Tavoitteena on hyvien käytäntöjen vaihto jäsenvaltioiden ja elintarvikealan toimijoiden välillä. Joidenkin jäsenvaltioiden rekisterissä on kuitenkin vanhentuneita tietoja ja ohjeita, jotka eivät ole enää voimassa. Muut jäsenvaltiot eivät velvoita ohjeita laatineita yksityisiä yrityksiä julkaisemaan niitä. Rekisterin olemassaolosta huolimatta useat tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolensa siitä, että tällä alalla ei ole riittävästi tiedonvaihtoa EU:n tasolla.

Palautukset ja markkinoilta poistamiset

65. Elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyen tapahtuvien tuotteiden palautusten tai markkinoilta poiston yhteydessä jäljitettävyys on ensiarvoisen tärkeää. Mitä tarkempi

jäljitettävyysjärjestelmä on, sitä vähäisempi on ruokahävikin riski, sillä palautettavat/poistettavat tuotteet voidaan yksilöidä täsmällisemmin. Yleisen elintarvikelain[47] mukaan toimijoilla on oltava jäljitettävyysjärjestelmä, jonka avulla tuote voidaan jäljittää 'yhden vaiheen eteenpäin ja yhden taaksepäin'[48]. Direktiivin 2011/91/EU[49] mukaan elintarvikkeissa olisi oltava merkintä, josta voidaan tunnistaa, mihin erään ne kuuluvat. Direktiivissä ei kuitenkaan vaadita viittausta erän kokoon. Erien jäljitettävyyden toteuttaminen käytännössä vaihtelee yrityksestä toiseen.

66. Neljä viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta[50] ei määrittänyt muita erien kokoon liittyviä vaatimuksia tai ohjeita; tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ainoastaan kahden jäsenvaltion viranomaiset[51] ilmoittivat kannustaneensa tuottajia ja jalostajia soveltamaan pieniä tuote-eriä (ks. ***laatikko 7***). Tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista kerätyt tiedot osoittivat, että palautettujen/poistettujen määrien arviointi on joissakin tapauksissa vaikeaa ja palauttamista/poistamista edellyttävien tuotteiden yksilöintiin tarvittavat tiedot ovat usein liian epämääräisiä. Palautettavia/poistettavia määriä kuvaava koodi ei ole yhtenäinen; kyseessä voi olla erän numero tai erääntymispäivämäärä, ja eräkohtaiset määrät voivat olla jopa samanlaisten tuotteiden kohdalla hyvin erilaisia.

---

[47] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä (EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1)

[48] Tämä tarkoittaa, että niiden on kyettävä yksilöimään yritykset, joihin niiden tuotteet on toimitettu, sekä jäljittämään elintarvikeketjun panokset välittömään toimittajaan.

[49] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/91/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, elintarvike-erän tunnistamismerkinnöistä ETA:n kannalta merkityksellinen teksti (EUVL L 334, 16.12.2011, s. 1).

[50] Italia, Alankomaat, Portugali ja Romania.

[51] Portugali ja Suomi.

Laatikko 7 – Jäljitettävyyttä koskeva hyvä käytäntö Suomessa

Suomen viranomaiset ovat laatineet elintarviketieto-oppaan, jonka mukaan erä voi olla korkeintaan yhden päivän tuotannon suuruinen. Siten esimerkiksi samana päivänä ja samoista ainesosista tuotetut elintarvikkeet voivat muodostaa elintarvike-erän.

Suomen viranomaisten mukaan ruokahävikin syntymisen ehkäiseminen on otettu tapauskohtaisesti huomioon palauttamistilanteissa. Yhtenä esimerkkinä tästä oli hallituksen päätös vuodelta 2014. Päätöksen tarkoituksena oli vähentää ruokahävikkiä, jota aiheutui Venäjän poikkeuksellisen tuontikiellon seurauksena. Päätöksellä sallittiin sellaisten tuotteiden, joissa oli tuotemerkinnät ainoastaan venäjäksi, myynti Suomessa tietyin ehdoin. Päätöksessä edellytettiin, että tuotteiden sisällöstä annettiin tuotteen läheisyydessä tiedot suomen kielellä.

Päiväysmerkinnät

67. Elintarvikkeiden epäselvät päiväysmerkinnät muodostavat keskeisen tekijän, joka aiheuttaa elintarviketurvallisuuteen liittyvää hämmennystä kuluttajien keskuudessa. Päiväysmerkintöjen pitäisi olla kuluttajille riittävän selkeitä, jotta vältyttäisiin tilanteilta, että kuluttajat syövät vaarallisia elintarvikkeita ja turvallisia elintarvikkeita menee hukkaan. EU:n lainsäädännön mukaan[52] tuotteissa on oltava joko parasta ennen -päiväys tai käytettävä viimeistään -merkintä. Parasta ennen -päivällä (eli vähimmäissäilyvyysajalla) tarkoitetaan ajankohtaa, johon saakka elintarvike asianmukaisesti varastoituna säilyttää sille tyypilliset ominaisuudet. Viimeisellä käyttöajankohdalla tarkoitetaan viimeistä päivää, jolloin tuotteen katsotaan vielä olevan turvallinen.

68. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaiset pyrkivät tiedottamaan asiasta, mutta siitä huolimatta tuottajat/jalostajat/vähittäiskauppiaat käyttävät ’parasta ennen’- ja ’käytettävä viimeistään’ -merkintöjä eri tavoin. Identtisissä (tai hyvin samankaltaisissa) tuotteissa saattaa olla joko ’käytettävä viimeistään’- tai ’parasta ennen’ -päiväys, mikä lisää hämmennystä ja johtaa siihen, että täysin syömäkelpoista ruokaa heitetään pois. Tämä käy ilmi tarkastuksen aikana kerätyistä esimerkeistä (ks. ***laatikko 8***). Lisäksi, kuten Flash Eurobarometer 425 -kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, kuluttajat

[52] Asetus (EU) N:o 1169/2011.

eivät ole täysin tietoisia ’parasta ennen’- ja ’käytettävä viimeistään’ -merkintöjen välisistä eroista: ainoastaan 47 prosenttia haastatelluista henkilöistä oli tunnistanut ’parasta ennen’ -merkinnän oikean määritelmän, ja ainoastaan 40 prosenttia oli tunnistanut ’käytettävä viimeistään’ -merkinnän oikean määritelmän. Jäsenvaltioiden välillä oli huomattavia eroja[53].

Laatikko 8 – Esimerkkejä päiväysmerkintäkäytännöistä

Päiväysmerkintöjä Pohjoismaissa koskeneessa tutkimuksessa (“*Date labelling in the Nordic countries*”)[54] tutkittiin, kuinka yritykset määrittelevät tuotteidensa säilyvyysajan. Samanlaisten tuotteiden säilyvyydessä ilmeni suuria vaihteluja kaikkien tutkimuksen kohteena olleiden tuotteiden kohdalla. Joidenkin tuotteiden tapauksessa erään vähittäiskauppiaan päivinä määrittämät säilyvyysajat olivat kaksi kertaa pidempiä kuin erään toisen vähittäiskauppiaan määrittämät.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksen yhteydessä lukuisia esimerkkejä hyvin samankaltaisista tuotteista, joiden päiväysmerkinnät olivat erityyppisiä:

- parmankinkku (Italia): eräässä tuotteessa oli ’käytettävä viimeistään’ -päiväys (da consumare entro) ja toisessa tuotteessa oli ’parasta ennen’ -päiväys (da consumarsi preferibilmente entro)

- juusto (Romania): eräässä tuotteessa oli ’käytettävä viimeistään’ -päiväys (expira la) ja toisessa tuotteessa oli ’parasta ennen’ -päiväys (a se consuma, de preferinta, inainte de).

Erilaiset päiväykset saattavat aiheuttaa kuluttajien keskuudessa hämmennystä, minkä seurauksena täysin turvallisia elintarvikkeita saatetaan heittää pois.

69. EU:n säännösten mukaan ’parasta ennen’ -päiväyksen sisältävät tuotteet ovat myyntikelpoisia vielä kyseisen päivämäärän jälkeen. Tällä hetkellä on kuitenkin yhä jäsenvaltioita, joissa tuotteiden myynti on laitonta parasta ennen -päiväyksen jälkeen (esim. Romania ja Slovakia) (ks. myös ***laatikko 9***).

[53] Flash Eurobarometer 425, *Food waste and date marking*. Syyskuu 2015.

[54] Møller, H., Lødrup, N., et al., ’*Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation*’, Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2014.

Laatikko 9 – Esimerkki päiväysmerkintöjen virheellisestä soveltamisesta (Romania)

Romanian kansallisessa lainsäädännössä (hallituksen päätös 984/2005) ei tehdä eroa 'parasta ennen'- ja 'käytettävä viimeistään' -päiväysten välillä, vaan viitataan 'tuotteen käytettävyyden umpeutumiseen'.Samassa tekstissä todetaan, että Romaniassa on kiellettyä myydä/asettaa markkinoille/lahjoittaa tuotteita, joiden 'vanhentumisaika' on mennyt ohi. Kuluttajansuojaa koskevassa erityisasetuksessa nro 21/1992 (saatettu ajan tasalle vuonna 2008) käytetään kyllä oikeita päiväysmerkintätermejä, mutta tuodaan esille, että tuotteet voidaan myydä vain, jos päiväysmerkinnät ovat 'käytettävä viimeistään'/'vähimmäissäilyvyysaika' -merkintöjen puitteissa. Romaniassa ei näin ollen ole selkiytetty erilaisten päiväysten merkitystä ja mahdollisuutta myydä ja kuluttaa tuotetta parasta ennen -päiväyksen jälkeen.

Elintarvikkeiden lahjoittamista koskevien toimintapolitiikkojen ja säännösten selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen

70. Elintarvikkeiden lahjoittaminen on toiseksi suositelluin vaihtoehto elintarvikkeiden käyttämiseen ennen kuin ne muodostavat ruokahävikkiä (ks. kohdat 5 ja 6). EU:ssa on vahva elintarvikkeiden lahjoittamisen kulttuuri. Myös komissio on tunnustanut elintarvikkeiden lahjoittamisen tärkeyden ruokahävikin syntymisen vähentämiseksi EU:ssa[55]. EU:n eri toimintalohkoihin liittyy yhä tiettyjä esteitä lahjoittamiselle. Esimerkkeinä voidaan mainita voimassa olevien säännösten epäselvyys, säännösten puuttuminen tai säännökset, joita ei sovelleta käytännössä. Näiden esteiden poistaminen tekisi EU:n toimintapolitiikoista yhdenmukaisempia ja helpottaisi elintarvikkeiden lahjoittamista.

<u>Voimassa olevien säännösten epäselvyys</u>

Jätehierarkia

71. Sekä jätepuitedirektiivin 4 artiklassa[56] että vuonna 2015 annetussa useiden jätealan direktiivien muuttamista koskevassa direktiiviehdotuksessa määritetään Euroopan unionissa sovellettava jätehierarkia (ks. kohta 5). Niissä ei kuitenkaan yksilöidä, miten jätehierarkian

[55] http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

[56] Direktiivi 2008/98/EY.

tärkeysjärjestystä olisi sovellettava elintarvikkeiden tapauksessa. Direktiiviin ja direktiiviehdotukseen ei sisälly myöskään ”ruokahävikin” määritelmää. Näin ollen EU:n teksteissä ei tarkenneta, pitäisikö lahjoitetut elintarvikkeet lukea osaksi ruokahävikkiä vai olisiko lahjoitukset katsottava tavaksi estää elintarvikkeiden päätyminen elintarvikejätteeksi[57]. Tämä puolestaan vaikuttaa ruokahävikin seurantaan[58] ja ruokahävikin vähentämistoimiin.

Elintarviketurvallisuuspolitiikka

72. Vuodelta 2002 peräisin olevassa elintarvikehygienialainsäädännössä ei tarkenneta ruokapankkien tai muiden hyväntekeväisyystahojen velvoitteita lahjoitettujen elintarvikkeiden käsittelyn osalta. EU-lainsäädännössä[59] ei esimerkiksi yksilöidä, pidetäänkö ruokapankkeja ja hyväntekeväisyysjärjestöjä ’elintarvikealan toimijoina’[60] ja onko niiden täten noudatettava elintarvikelakeja. Jäsenvaltiot ovat näin ollen tulkinneet eri tavoin ruokapankkeja ja muita hyväntekeväisyystahoja, jotka käsittelevät elintarvikelahjoituksia (ks. ***laatikko 10***). Useat jäsenvaltiot ovat vuodesta 2013 alkaen laatineet ruokapankeille ja hyväntekeväisyysjärjestöille itse omat ohjeensa, joissa selvitetään tarkemmin elintarvikelahjoituksiin liittyviä vastuukysymyksiä ja täsmennetään, miten elintarviketurvallisuuteen liittyviä tekijöitä on tulkittava esimerkiksi elintarvikkeiden erääntymispäivien, jäljitettävyyden, pakkausmerkintöjen ja jäädyttämisen osalta. Komissio on nyt koonnut kansallisia ja alakohtaisia elintarvikkeiden uudelleenjakelua koskevia ohjeita, joita eri toimijat ovat jakaneet sen internet-sivustolla. Näin pyritään edistämään hyviä käytäntöjä koskevaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Komissio on vuodesta 2012 alkaen toistuvasti peräänkuuluttanut tarvetta laatia elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat EU:n

---

[57] Vastaavasti selkeän määritelmän puuttuessa jotkin jäsenvaltiot saattavat pitää eläinten ruokintaan käytettäviä elintarvikkeita ruokahävikkinä, ja toiset taas eivät.

[58] Tässä kertomuksessa ruokahävikistä käytetyn määritelmän valossa on selvää, että tilintarkastustuomioistuin pitää elintarvikelahjoituksia ruokahävikin ennaltaehkäisymuotona.

[59] Asetus (EY) N:o 178/2002.

[60] Asetus (EY) N:o 178/2002, 3 artikla: ”elintarvikealan toimijalla” tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä tai -henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä.

suuntaviivat, jotta asia kyettäisiin selkiyttämään. Tarkastuksen toimittamisajankohtana – kesäkuussa 2016 – komissio kuitenkin totesi, että suuntaviivojen ensimmäinen luonnos on yhä työn alla[61]. Komissiolla on näin ollen yhä mahdollisuus vaikuttaa asiaa koskevien nykyisten säännösten selkiyttämiseen.

Laatikko 10 – Esimerkkejä jäsenvaltioiden vaihtelevista tulkinnoista elintarvikehygienialainsäädäntöä koskevista ruokapankkien ja muiden hyväntekeväisyystahojen rooleista ja vastuualueista

Romaniassa hyväntekeväisyysjärjestöjä tai valtioista riippumattomia järjestöjä ei pidetä elintarvikealan toimijoina. Tämän seurauksena niiden vastuualueet lahjoitettujen elintarvikkeiden osalta ovat epäselvät. Portugalissa hyväntekeväisyysjärjestöt rinnastetaan ’elintarvikealan toimijoihin’.Järjestöt eivät kuitenkaan ole hygieniasäännösten pääasiallinen kohderyhmä, joten säännöksiin perustuvia sääntöjä ja periaatteita sovelletaan niihin joustavasti. Italiassa sellaisia tunnustettuja hyväntekeväisyysjärjestöjä, jotka jakavat elintarvikkeita ilmaiseksi vähävaraisille, kohdellaan samoin kuin muita elintarvikealan toimijoita elintarvikkeiden asianmukaiseen varastointiin, kuljetukseen ja käyttöön liittyvien vastuukysymysten osalta.

Arvonlisävero

73. Monet sidosryhmät pitävät verokannustimia vahvimpana kannustimena elintarvikkeiden lahjoittamiseen. EU:n tasolla verokannustimista käydyt keskustelut ovat keskittyneet siihen, kuinka alv:tä olisi sovellettava lahjoitettuihin elintarvikkeisiin. Asiaa on käsitelty komission johdolla lukuisissa kokouksissa. EU:n alv-lainsäädäntö ei muodosta sinällään estettä tämäntyyppisten elintarvikkeiden lahjoittamiselle, mutta alaa koskevan lainsäädännön tulkinta saattaa tietyissä jäsenvaltioissa olla yhä esteenä elintarvikkeiden lahjoittamiselle (ks. ***laatikko 11***).

[61] Myös Euroopan parlamentti on pyytänyt komissiota esittämään elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat suuntaviivat (Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)).

Laatikko 11 – Elintarvikelahjoituksiin sovellettava alv[62]

Jäsenvaltioiden vuosina 2012 ja 2013 esittämien pyyntöjen perusteella sekä Euroopan alv-komitea että komissio ovat useaan otteeseen selventäneet, kuinka alv:tä olisi sovellettava elintarvikelahjoituksiin alv-direktiivin mukaisesti. Selvennyksessä todetaan, että elintarvikelahjoituksista on maksettava alv, mutta jäsenvaltiot voivat katsoa, että alv:n perusteena käytettävä arvo asetetaan alhaiseksi tai lähelle nollaa, jos lahjoitus annetaan lähellä parasta ennen -päivämäärää tai jos tavarat eivät ole myyntikelpoisia. Näin ollen tapauksissa, joissa elintarvikelahjoituksia koskeva alv on alhainen tai lähellä nollaa, alv-tarkoituksessa lahjoitettuja elintarvikkeita käsitellään samoin kuin poisheitettyjä elintarvikkeita.

Myyntikelvottomuuden käsitettä voidaan kuitenkin tulkita eri tavoin, joten elintarvikkeiden mahdollisten lahjoittajien keskuudessa voi aiheutua epävarmuutta etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa tulkinta jää potentiaalisen lahjoittajan tehtäväksi. Kattojärjestöt ovat tuoneet esiin huolen siitä, että tällaisen epävarmuuden vallitessa lahjoitukset saatetaan jättää sääntöjen rikkomisen pelossa suorittamatta. Käytännössä lahjoitettuja tavaroita koskevaa alv:tä käsitellään eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Portugalissa elintarvikelahjoituksista maksettava alv on nolla, jos lahjoitukset tapahtuvat tietyille elimille. Italiassa alv on nolla ainoastaan tietyntyyppisten elintarvikkeiden tapauksessa. Alankomaissa ja Suomessa lahjoittajat voivat itse määrittää, milloin elintarvikkeet eivät ole enää myyntikelpoisia ja niihin sovellettava alv on niin ollen nolla. Romaniassa relevanttien tarkentavien asiakirjojen laadinta oli kesken vielä tarkastuksen toimittamisajankohtana.

Tilaisuuksia lahjoittamisen helpottamiseen menetettiin säädöksen puuttumisen takia

Yhteinen kalastuspolitiikka

74. Komission mukaan YKP:n uudistuksesta käytyjen neuvotteluiden aikana lainsäätäjän kanssa keskusteltiin mahdollisuudesta sisällyttää lahjoittaminen YKP:hen. Ajatus kuitenkin lopulta hylättiin. Näin ollen käytössä ei ole vieläkään mekanismia, jolla kannustettaisiin

[62] EU:n arvonlisäverojärjestelmä kuvataan neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jonka 16 artiklassa viitataan tavaroiden lahjoittamiseen. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaan elintarvikelahjoitukset kuuluvat alv:n alaisuuteen tietyissä jäsenvaltioiden määrittelemissä tapauksissa. Alv:n määräytymisperusteena oleva arvo voi olla melko alhainen tai jopa lähellä nollaa.

markkinoilta poistetun kalan lahjoittamista. Käytössä ei ole myöskään mekanismia, jolla kannustettaisiin markkinoille kelpaamattoman kalan lahjoittamista (esim. alamittaiset kalat).

Yhteinen maatalouspolitiikka

75. Kuten kohdassa 35 selitettiin, EU:lla oli vuosien ajan huomattavat voin, rasvattoman maitojauheen, viljojen jne. varastot. YMP:n yhteydessä oli olemassa erillinen ohjelma (yhteisön vähävaraisimmille suunnattu EU:n elintarvikejakeluohjelma), jonka avulla osa interventiovarastoissa olevista elintarvikkeista voitiin toimittaa niitä tarvitseville ihmisille hyväntekeväisyysjärjestöjen välityksellä.

76. Julkisen interventiomekanismin käyttö laski 1990-luvun puolivälistä alkaen tasaisesti interventiovarastoissa olevien määrien tavoin. Yhteisön vähävaraisimmille suunnattu EU:n elintarvikejakeluohjelma on vuodesta 2014 alkaen korvattu toisella, YMP:n ulkopuolisella ohjelmalla eli vähävaraisimmille suunnatulla eurooppalaisen avun rahastolla (FEAD). Molemmissa sovellettavissa asetuksissa[63] säädetään mahdollisuudesta interventiovarastoissa olevien tuotteiden käyttöön vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston avulla, mutta toimiin sovellettavia menettelyjä koskevat komission täytäntöönpanoasetukset puuttuvat.

<u>Lahjoittamisen helpottamismahdollisuuksia ei ole hyödynnetty riittävästi</u>

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto

77. Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto on ollut olemassa vuodesta 2014 alkaen. Toisin kuin vähävaraisimmille suunnatun elintarvikejakeluohjelman tapauksessa, rahaston[64] tavoitteisiin ei kuulu interventiovarastoissa olevien tuotteiden

---

[63] Asetus (EU) N:o 1308/2013 ja asetus (EU) No: 223/2014.

[64] Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tavoitteena on asetuksen 3 artiklan mukaan edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta, lisätä sosiaalista osallisuutta ja edistää näin viime kädessä Eurooppa 2020 -strategiassa määritetyn köyhyyden poistamistavoitteen saavuttamista unionissa. Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto edistää erityistavoitetta, joka koskee köyhyyden pahimpien muotojen lieventämistä tarjoamalla vähävaraisimmille muuta kuin taloudellista tukea.

antaminen vähävaraisimpien käyttöön. Rahasto tarjoaa aineellista ja aineetonta apua vähävaraisimmille.

78. Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta annetussa asetuksessa[65] säädetään muista elintarvikelahjoituksia helpottavista menettelyistä, mutta komissio ei ole aktiivisesti edistänyt tätä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osa-aluetta jäsenvaltioiden keskuudessa, ja vain muutamat jäsenvaltiot ovat tosiasiallisesti käyttäneet sitä:

- Asetuksen 23 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta jakaa vähävaraisimmille elintarvikkeita interventiovarastoista ilmaiseksi vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston avulla. Käytännössä ainoastaan yksi jäsenvaltio 28:sta (Suomi) on sisällyttänyt tämän mahdollisuuden vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston yhteydessä toteuttamaansa toimenpideohjelmaan.
- Asetuksen 26 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään mahdollisuudesta rahoittaa elintarvikelahjoitusten keräämisestä, kuljetuksesta, varastoinnista ja jakelusta aiheutuvia kuluja. Komission mukaan ainoastaan neljä jäsenvaltiota (Viro, Italia, Luxemburg ja Slovakia) on sisällyttänyt tämän toimenpideohjelmaansa, mutta siihen ei ole osoitettu erillistä budjettia.

Yhteinen maatalouspolitiikka

79. Kun tuottajat poistavat hedelmiä ja vihanneksia markkinoilta, ne voivat saada EU:lta tukea niiden hävittämiseen (ks. kohta 44). Kun tuottajat lahjoittavat tuotteet tietyille elimille, he saavat suuremman korvauksen kuin tuhotessaan tuotteet. Suuremmasta korvauksesta huolimatta tarkastuksessa saadut tiedot osoittavat, että alle 40 prosenttia markkinoilta poistetuista hedelmistä ja vihanneksista tosiasiallisesti lahjoitettiin kaudella 2007–2015. Luvut vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain ja vuosittain. Tarkastuksessa

[65] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1).

kävi ilmi, että yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa on vakavia ongelmia tietojen luotettavuudessa (ks. ***laatikko 12***).

Laatikko 12 – Epäjohdonmukaisuudet markkinoilta poistamista, raakana korjaamista ja korjaamatta jättämistä koskevissa tiedoissa (Italia)

Jäsenvaltioiden on raportoitava Euroopan komissiolle vuosittain markkinoilta poistettujen hedelmien ja vihannesten määristä, arvoista ja käyttötavoista. Italian viranomaisilta Lazion alueelta saatujen, vuotta 2011 koskevien tietojen mukaan ilmaisjakeluun annettiin yhteensä 139 kilotonnia. Määrä on lähes kolminkertainen markkinoilta poistettujen tuotteiden kokonaismäärään (50 kilotonnia) nähden. Kyseessä ei voi olla vain kertaluontoinen virhe, sillä havaittavissa oli yhdeksän eri tuoteluokkaa, joiden kohdalla ilmaisjakeluun annettujen tuotteiden määrä oli markkinoilta poistettujen tuotteiden kokonaismäärää suurempi.

Tarkastajat perehtyivät lisäksi kolmeen esimerkkitapaukseen, joissa tuottajajärjestö oli lahjoittanut markkinoilta poistettuja tuotteita ilmaisjakeluun. Saatu aineisto osoitti, että tietyt tuottajajärjestöt olivat lahjoittaneet 24 tonnia vesimeloneja hyväntekeväisyyteen vuonna 2014. Todentavan aineiston perusteella kävi ilmi myös, että vuonna 2014 oli kyseessä seitsemäs kerta, kun tuottajajärjestö oli lahjoittanut markkinoilta poistettuja tuotteita ilmaisjakeluun. Komissiolle toimitetun vuoden 2014 vuosikertomuksen mukaan kyseinen tuottajajärjestö ei kuitenkaan ollut poistanut markkinoilta lainkaan tuotteita asianomaisena vuonna.

Viranomaiset tunnustivat, että tiedoissa oli virheitä, joita ne eivät kyenneet selittämään.

80. Yksi jäsenvaltion viranomaisten raportoimista, markkinoilta poistettujen hedelmien ja vihannesten ilmaisjakeluun tietyille julkisille laitoksille[66] liittyvistä vaikeuksista oli se, että EU-lainsäädännön mukaan ilmaisjakelua ei saa käyttää tällaisten laitosten tavanomaisesti ostamien määrien korvaamiseen. Tämän säännöksen tarkoituksena on estää markkinahäiriöitä, mutta säännöksen noudattamista on käytännössä vaikea tarkistaa, minkä vuoksi jotkin viranomaiset eivät kannusta lainkaan tuotteiden lahjoittamista tällaisille laitoksille.

[66] Jäsenvaltioiden nimeämät rangaistuslaitokset, koulut, 22 artiklassa tarkoitetut laitokset, lasten lomaleirit, sairaalat ja vanhainkodit.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

81. Ruokahävikki on maailmanlaajuinen ongelma, joka on noussut viime vuosina keskeisempään asemaan julkisessa keskustelussa ja poliittisella asialistalla. Sen merkitys tulee todennäköisesti kasvamaan, varsinkin kun huomioon otetaan maapallon kasvavan väestön ravinnontarve. Ruoka on arvokas hyödyke, jonka tuotanto voi olla erittäin resurssi-intensiivistä. Tämänhetkisten arvioiden mukaan maailmanlaajuisesti noin kolmannes ihmisten elintarvikkeeksi tuotetusta ruoasta päätyy ruokahävikiksi tai elintarvikejätteeksi, mistä seuraa taloudellisia ja ympäristöön liittyviä kustannuksia.

82. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin arvioi, millainen rooli EU:lla voi olla ruokahävikin torjunnassa. Tarkastuksessa arvioitiin tähän mennessä toteutettuja toimia sekä sitä, kuinka ruokahävikkiä pyritään vähentämään EU:n eri toimintapoliittisten välineiden avulla. Huomioon otettiin markkinavoimien keskeinen merkitys ruokahävikin torjunnassa. Tarkastuksessa keskityttiin ennaltaehkäisyyn ja lahjoittamiseen, jotka ovat ruokahävikin torjunnan suositeltavimmat toimintamuodot.

83. Tarkastuksessa haettiin vastausta kysymykseen ”Torjuuko EU ruokahävikkiä tehokkaasti edistämällä resurssitehokasta elintarvikeketjua?". Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tällä hetkellä näin ei ole. Kertomuksessa tuodaan esille tapoja, joilla nykyisiä aloitteita ja toimintapolitiikkoja voitaisiin hyödyntää vaikuttavalla tavalla pyrittäessä puuttumaan ruokahävikkiongelmaan. Potentiaalisista parannuksista monet eivät edellytä uusia aloitteita tai julkisen rahoituksen lisäämistä. Parannukset perustuvat pikemminkin nykyisten toimintapolitiikkojen yhteensovittamiseen ja koordinoinnin kehittämiseen komissiossa sekä komission ja jäsenvaltioiden välillä. Parannusta olisi myös se, että ruokahävikin vähentäminen määritettäisiin selkeästi yhdeksi nykyisten toimintapolitiikkojen tavoitteeksi.

84. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat kaikki ilmaisseet yhdessä jäsenvaltioiden kanssa halunsa puuttua ruokahävikin muodostamaan ongelmaan. Tähän mennessä toteutetut toimet ovat olleet hajanaisia ja jaksoittaisia. Alalla ei ole sovittu koko EU:n kattavasta strategiasta eikä komissio koordinoi toimia. Komission kunnianhimo on ajan mittaan laskenut, vaikka ruokahävikin merkitys poliittisella asialistalla kasvaa koko ajan (kohdat 26–32). Näin on siitä huolimatta, että ruokahävikin torjunta on ala, jolla näyttäisi

vallitsevan yksimielisyys siitä, että komissio voisi johtaa toimia. Edistymistä on hidastanut se, että ruokahävikistä ei ole olemassa yleistä määritelmää eikä sovittua perustasoa, johon nähden hävikin vähentämistavoitteet on asetettava. Tilintarkastustuomioistuin esittää näin ollen seuraavat suositukset:

Suositus 1

EU:n toteuttamia ruokahävikin torjuntatoimia olisi vahvistettava ja koordinoitava paremmin. Tässä yhteydessä EU voisi ottaa merkittävämmän roolin tarkoituksenmukaisilla maailmanlaajuisilla foorumeilla. Tämä edellyttää, että EU:n elimet ja jäsenvaltiot sopivat mahdollisimman pian yhteisestä strategiasta.

Teknisellä tasolla komission olisi nyt laadittava tuleville vuosille toimintasuunnitelma, joka kattaa eri toimintalohkoja. Tässä yhteydessä olisi myös sovittava, mitä tarkoitetaan ruokahävikillä elintarvikeketjun eri vaiheissa. Lisäksi olisi laadittava menetelmä, jonka avulla mitataan komission strategian vaikutuksia.

85. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi tiettyihin EU:n toimintalohkoihin, jotka todennäköisesti vaikuttavat elintarvikeketjun eri toimijoiden toimintatapaan ruokahävikin suhteen (maatalous, kalastus, elintarviketurvallisuus, ympäristö, sosiaaliasiat ja verotus). Toimia olisi kohdennettava elintarvikeketjun eri vaiheisiin siten, että mahdollisista hyödyistä pääsisivät osallisiksi kaikki ketjuun osallistuvat toimijat. Ennaltaehkäisyä olisi kuitenkin painotettava, sillä jätteen syntymisen välttäminen on huomattavasti kannattavampaa kuin sen jälkikäsittely.

86. Ruokahävikkiä on mahdollista torjua useiden EU:n toimintapolitiikkojen avulla, mutta tätä potentiaalia ja tarjolla olevia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty täysimääräisesti. EU:n eri toimintapolitiikkojen vaikutusta ruokahävikin torjuntaan ei ole juurikaan arvioitu. Kaikilla keskeisillä toimintalohkoilla, kuten yhteinen maatalouspolitiikka (maaseudun kehittäminen mukaan luettuna), yhteinen kalastuspolitiikka ja elintarviketurvallisuuspolitiikka, on oma roolinsa ja niitä voitaisiin hyödyntää ruokahävikin tehokkaampaan torjuntaan (kohdat 34–69). Toimintapolitiikkojen muutoksilla, kuten YMP:n uudistuksella ja kalastuspolitiikan muutoksilla, on ollut ajan mittaan myönteinen vaikutus, joka näkyy esimerkiksi siirtymisenä

pois interventioperusteisesta maatalouspolitiikasta, joka loi ylituotantoa. Kertomuksessa tuodaan esille joukko hyviä käytäntöjä, mutta niiden myönteinen vaikutus ruokahävikin torjuntaan on ollut pikemminkin sattumanvaraista kuin tehokkaasti kohdennetun toimintapolitiikan tulosta. Tilintarkastustuomioistuin esittää näin ollen seuraavat suositukset:

Suositus 2

Komission olisi otettava ruokahävikki huomioon tulevissa vaikutustenarvioinneissaan voidakseen koordinoida eri toimintapolitiikkoja, joiden avulla on mahdollista torjua ruokahävikkiä. Komission olisi sovitettava eri toimintapolitiikat paremmin yhteen ja mietittävä, miten niitä voitaisiin kehittää ongelmiin puuttumista silmällä pitäen. Erityisesti on huomattava seuraavat seikat:

a) Ruokahävikkikysymys olisi sisällytettävä YMP:n tulevaan tarkistukseen. Komission olisi myös kannustettava jäsenvaltioita asettamaan ruokahävikin torjuntatavoite etusijalle tulevia menoja koskevan ohjelmasuunnittelun yhteydessä, esimerkiksi asettamalla se yhdeksi tavoitteeksi seuraavalla maaseudun kehittämistä koskevalla ohjelmakaudella.
b) Yhteisen kalastuspolitiikan kohdalla olisi valvottava tiiviimmin kalasaaliiden purkamisvelvoitetta ja komission olisi vastedes helpotettava käytettävissä olevien EU-varojen suuntaamista ruokahävikin torjuntaa koskeviin investointeihin.
c) Komission olisi elintarviketurvallisuuspolitiikkaansa kehittäessään helpotettava hygieniaa koskevien hyvien käytäntöjen vaihtoa vielä lisää ja valvottava, kuinka jäljitettävyysvaatimuksia pannaan täytäntöön. Elintarvikkeiden pakkausmerkintöjen osalta komission olisi arvioitava, onko niihin tarpeen puuttua, jotta voidaan estää ruokahävikkiä aiheuttavat merkintäkäytännöt.

87. EU:ssa tapahtuu jo sellaisten elintarvikkeiden lahjoittamista, jotka muutoin päätyisivät jätteeksi. Lahjoittamista tapahtuu esimerkiksi ruokapankkien välityksellä. Lahjoittamiselle on kuitenkin yhä tiettyjä esteitä, minkä lisäksi tietyt lahjoittamista koskevat säännökset ovat epäselviä ja epäyhdenmukaisia. Tiettyjä mahdollisuuksia sellaisten elintarvikkeiden lahjoittamiseen, jotka muutoin päätyisivät elintarvikejätteeksi, ei ole hyödynnetty (kohdat 70–80). Näin ollen tilintarkastustuomioistuin painottaa, että toimet olisi

suunnattava ensisijaisesti ruokahävikin torjuntaan. Tätä silmällä pitäen annetaan seuraavat suositukset:

Suositus 3

Komission olisi edistettävä mahdollisuutta lahjoittaa sellaisia elintarvikkeita, jotka ovat kuluttajille turvallisia ja jotka muutoin päätyisivät elintarvikejätteeksi. Etenkin seuraavat toimet olisi toteutettava mahdollisimman pian:

a) sellaisten säännösten tulkintaa, jotka mahdollisesti jarruttavat lahjoittamista, olisi selkiytettävä etenkin jätepuitedirektiivin ja yleisen elintarvikelain osalta

b) olisi arvioitava, mikä vaikutus olisi sillä, että lahjoituksia voitaisiin antaa myös niille toimintalohkoille, joilla ne eivät vielä ole käytössä; tämä koskee erityisesti yhteistä kalastuspolitiikkaa

c) olisi laadittava valmiiksi lakisääteinen vaatimus, joka sallisi julkisiin interventioihin liittyvien maataloustuotevarastojen käytön

d) nykyisten lahjoittamista koskevien säännösten käyttöä olisi edistettävä jäsenvaltioissa enemmän, etenkin markkinoilta poistettujen hedelmien ja vihannesten sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osalta.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Phil Wynn Owenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 10. marraskuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

LIITE I

Markkinavoimien merkitys ruokahävikin synnyssä

Markkinatalouksien tavoitteena on tuoda vaurautta koko yhteiskuntaan ja tehostaa innovointiin kannustavaa kilpailua. Elintarvikeketjun kaikissa eri vaiheissa saattaa kuitenkin ilmetä kielteisiä ulkoisia vaikutuksia[1], jotka johtavat ruokahävikin syntymiseen ja lisäkuluihin niin yksittäisten toimijoiden kuin koko yhteiskunnankin tasolla. Ruokahävikin syntymistä voidaan näin ollen jossakin määrin pitää markkinoiden puutteellisen toiminnan seurauksena. Lisäksi kuluttajat eivät ole täysin tietoisia kaikkiin kuluttamiinsa tuotteisiin liittyvästä ruokahävikistä. Ellei näiden kielteisten ulkoisien vaikutusten torjumiseksi ryhdytä tarkoituksenmukaisiin toimiin, elintarvikeketjun eri vaiheiden toimijoilla ei ole riittäviä kannustimia ruokahävikin vähentämiseen ja liitännäiskulut ovat jatkossakin yhteiskunnan vastuulla. Jäljempänä käsitellään tarkemmin kahta esimerkkiä markkinavoimien vaikutuksesta ruokahävikin syntymiseen.

Ensimmäinen esimerkki: hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevat vaatimukset

Kaupan pitämistä koskevat vaatimukset ovat maataloustuotteiden luokitteluun sovellettavia laadullisia ja esteettisiä vaatimuksia. EU soveltaa hedelmiin ja vihanneksiin kaupan pitämisen vaatimusten järjestelmää. Julkisten vaatimusten lisäksi yritykset voivat asettaa omia yksityisiä kaupan pitämistä koskevia vaatimuksiaan, joihin saattaa sisältyä myös esteettisiä osa-alueita.

Kaupan pitämistä koskevat vaatimukset ovat hyödyllisiä, sillä ne muodostavat yhteisen käsitteistön ja helpottavat näin kaupankäyntiä. Ne voivat kannustaa korkealaatuista tuotantoa, parantaa tuottavuutta ja suojata kuluttajien etuja. Julkiset kaupan pitämistä koskevat vaatimukset voivat myös estää lukuisien yksityisten vaatimusten lisääntymisen.

Tällaisten vaatimusten takia elintarvikeketjusta voidaan kuitenkin poistaa täysin syömäkelpoisia tuotteita esteettisistä syistä (muun muassa koko- ja muotovaatimusten vuoksi)[2]. Olemassa on vain hyvin vähän tutkimuksia, joiden mukaan tuotteet, joita ei myydä

---

[1] Kielteinen ulkoinen vaikutus ilmenee, kun päätöksen tekevän yksityishenkilön tai yrityksen ei tarvitse maksaa päätöksestä aiheutuvia kuluja kokonaisuudessaan (http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php).

[2] FAO, *Global food losses and food waste—extent, causes and prevention*, Rooma: YK, FAO, 2011.

kahden ylimmän laatuluokan tuotteina (”luokka I” tai ”ekstra”), voidaan tosiasiassa myydä jalostusteollisuudelle. Jalostusteollisuudessa saatetaan lisäksi teknisistä syistä edellyttää vielä tiukempia koko- ja muotovaatimuksia[3][4].

Kaupan pitämistä koskevien vaatimusten ja ruokahävikin välisen suhteen osalta on näin ollen tarpeen suorittaa vielä lisätutkimuksia[5]. Maataloustuotteiden laatuvaatimuksia käsittelevä UNECEn työryhmä keskusteli hiljattain vaatimusten soveltamiseen liittyvästä ruokahävikistä[6]. Komissio ja EU:n jäsenvaltiot voivat vaikuttaa UNECEn julkisiin vaatimuksiin, joiden vahvistamisesta ja täytäntöönpanosta vastaa EU. Keskusteluissa olisi otettava huomioon yleiseen etuun liittyvät kysymykset, kuten resurssien hukkaan heittämisen välttäminen ennaltaehkäisemällä ruokahävikin syntymistä sekä taloudellisista että ympäristösyistä.

<u>Toinen esimerkki: hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt ja huomattavat erot neuvotteluvoimassa</u>

Hyvän kauppatavan vastaisilla käytännöillä tarkoitetaan käytäntöjä, jotka poikkeavat jyrkästi hyvästä kaupallisesta käytänteestä ja ovat vastoin vilpitöntä ja reilua kaupankäyntiä. On tyypillistä, että vahvempi osapuoli noudattaa epävakaassa tilanteessa hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä suhteessa heikompaan osapuoleen. Kuka tahansa liikesuhteen osapuoli voi noudattaa tällaisia käytäntöjä[7]. Hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt sekä tilanteet, joissa elintarvikealan toimijoiden neuvotteluvoima ei ole tasapainossa, tarkoittavat siis kahta eri käsitettä, jotka voivat ilmetä samanaikaisesti.

---

[3] http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter

[4] *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables*; J. Aked, Cranfieldin yliopisto.

[5] http://www.unece.org/index.php?id=41 420#/

[6] ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Useiden valtuuskuntien allekirjoittamassa tausta-asiakirjassa ehdotettiin mahdollista standardimuodon sekä omenoita, tomaatteja ja purjoja koskevien vaatimusten tarkistamista. Asiakirjan käsittelyn yhteydessä huhtikuussa 2015 päätettiin arvioida mahdollisuutta purjoja ja tomaatteja koskevien vaatimusten tarkistamiseen. Kokoukseen osallistui myös maailman omena- ja päärynäyhdistyksen (World Apple and Pear Association, WAPA) edustajia.

[7] *EP briefing internal market and consumer protection. Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563 430/IPOL_BRI(2015)563 430_EN.pdf).

Molemmissa tilanteissa voi syntyä ruokahävikkiä (ks. ***laatikko***). Jos ruokahävikkiä ilmenee, vahvempi, dominoiva toimija onnistuu molemmissa tapauksissa siirtämään osan ruokahävikin kuluista takaisin liikesuhteen heikommalle osapuolelle, dominoidulle toimijalle.

Laatikko – Liikesuhteet, joilla on vaikutusta ruokahävikin syntymiseen

Esimerkkejä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä, joilla voi olla vaikutusta ruokahävikin syntymisen kannalta:

- kirjallisia sopimuksia ei ole

- sovittuja sopimusehtoja muutetaan yksipuolisesti sopimuksen teon jälkeen.

Ruokahävikkiä saattaa syntyä tilanteessa, jossa aiemmin tilattuja määriä peruutetaan tai muutetaan viime hetkellä eikä tavarantoimittaja löydä tuotteelleen toista ostajaa.

Esimerkkejä hyvän kauppatavan mukaisista käytännöistä tilanteissa, joissa neuvotteluvoima ei ole tasapainossa ja jotka saattavat vaikuttaa ruokahävikin syntyyn:

- sopimuslausekkeissa asetetaan tuotteiden saatavuus korkeaksi ilman, että menekki on taattu

- tavarantoimittajat pyrkivät mahdollisemman suureen tuotteiden saatavuuteen välttääkseen asiakassuhteidensa katkeamisen.

Tällaisissa tilanteissa saattaa aiheutua ruokahävikkiä, jos ostajan tarvitsema tuotemäärä on tavarantoimittajan tarjolle asettamaa pienempi.

Euroopan parlamentti on toistuvasti korostanut neuvotteluvoiman epätasapainon, hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ja ruokahävikin välistä suhdetta, ja on tunnustettu, että hyvän kauppatavan mukaisten käytäntöjen pitäisi vuorostaan tukea ylituotannon ja ruokahävikin ennaltaehkäisyä[8]. Komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset tiedostavat, että yritysten välillä vallitsee hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä ja että niihin on puututtava. Komission hiljattain julkaisemassa kertomuksessa[9] todetaan, että ”komissio ei katso, että erityisestä EU:n tason yhdenmukaisesta sääntelymallista saataisiin tässä vaiheessa lisäarvoa”.

Nämä monimutkaiset kysymykset ovat yhä ainakin osittain vailla ratkaisua ja hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen vaikutus ruokahävikin syntymiseen muodostaa yhä ongelman seuraavista edistysaskelista huolimatta: i) alkutuotannon lujittamispyrkimykset tukemalla tuottajajärjestöjen perustamista ja laajentumista[10], ii) niin kutsutun

---

[8] Lehdistötiedote – Maatalous / Teollisuus – 7.6.2016 – 13:14.

[9] COM(2016) 32 final ’komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yritysten välisistä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa’.

[10] Tuottajajärjestöjen perustamiseen ja laajentamiseen on saatavilla tukea YMP:n toisen pilarin sekä YKP:n yhteydessä. Myös YMP:n ensimmäiseen pilariin sisältyy osatekijöitä, joiden

toimitusketjualoitteen (*Supply Chain Initiative*, SCI)[11] olemassaolo vuodesta 2011 alkaen elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin[12] yhteydessä, ja iii) hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjuntaa koskevan lainsäädännön olemassaolo useimmissa jäsenvaltioissa.

tavoitteena on pienentää neuvotteluvoiman eroa viljelijöiden ja muiden elintarvikeketjuun osallistuvien osapuolten välillä.

[11] http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative

[12] Aloitteen tarkoituksena oli lisätä hyvän kauppatavan mukaisia käytäntöjä vertikaalisissa kauppasuhteissa elintarvikeketjun toimijoiden vapaaehtoisen osallistumisen avulla.

LIITE II

Katsaus EU:n välineisiin, joiden avulla voidaan edesauttaa ruokahävikin torjuntaa

Euroopan komissiossa ruokahävikkikysymyksistä vastaa terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto. Pääosasto vastaa useista alaa koskevista toimista (esim. työ- ja asiantuntijaryhmien perustamisesta) ja viestintäaloitteista. Myös monilla muilla komission pääosastoilla on oma roolinsa ruokahävikin torjunnassa, sillä useat EU:n toimintapolitiikat ja säännökset voivat vaikuttaa ruokahävikin syntymiseen (esim. maatalous-, kalastus-, elintarviketurvallisuus- ja jätepolitiikka).

Tilintarkastustuomioistuin analysoi tarkastusta varten EU:n toimintapolitiikkoja ja lainsäädäntöä ja yksilöi ne välineet (sekä EU-varat että säädökset, jotka eivät liity rahastoihin), joilla voi olla vaikutusta elintarvikeketjun eri toimijoiden toimintatapoihin[1] ruokahävikin ennaltaehkäisyn tai muutoin jätteeksi päätyvien elintarvikkeiden lahjoitusten kannalta. Tulos käy ilmi seuraavasta taulukosta, jossa luodaan katsaus EU:n välineisiin, jotka vaikuttavat ruokahävikin torjuntaan. Taulukossa osoitetaan, missä elintarvikeketjun vaiheissa välineet voivat vaikuttaa eri toimijoiden toimintatapoihin.

EU:n välineet, joilla on vaikutusta ruokahävikin torjuntaan		Ruokahävikin ennaltaehkäisy				Lahjoittaminen
		Tuottajat	Jalostajat	Vähittäismyyjät	Kuluttajat	
EU-varat	Maataloustukirahasto	x	x		x	x
	Maaseuturahasto	x	x			
	EMKR	x	x			x
	Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto					x
Säännökset, jotka eivät liity rahastoihin	Jätedirektiivi[1]	x	x	x		x
	Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat säännöt[2]	x	x	x		x
	Pakkausmerkinnät[3]	x	x	x	x	x
	Jäljitettävyys[2]	x	x	x		x
	Kaupan pitämisen vaatimukset[4]	x	x	x	x	
	Hyvän kauppatavan mukaiset (vastaiset) käytännöt	x	x	x		
	Alv[5] ja rahoituskannustimet	x	x	x		x

[1] Direktiivi 2008/98/EY.

[2] Yleinen elintarvikelainsäädäntö (asetus (EY) N:o 178/2002) ja elintarvike- ja hygieniapaketti (asetus (EY) N:o 852/2004, asetus (EY) N:o 853/2004, asetus (EY) N:o 854/2004 ja direktiivi 2004/41/EY).

[3] Elintarvikkeiden säilyvyys ja päiväysmerkinnät (asetus (EY) N:o 1169/2011).

[4] Asetus (EY) N:o 1580/2007 (sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti asetuksella (EY) N:o 1221/2008).

[5] Neuvoston direktiivi 2006/112/EY.

Edellä olevassa taulukossa luetellaan EU:n välineet, joista on säädetty joko Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa tai komission asetuksissa taikka Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä. Säännösten täytäntöönpanon vaikutus voi tekstin tyypistä riippuen olla joko suora (asetukset) tai välillinen (direktiivit); tämä jättää jäsenvaltioille jonkin verran tulkinnanvaraa EU:n säännösten täytäntöönpanotavan osalta.

Jäsenvaltioiden velvollisuutena edellä mainittujen EU:n välineiden osalta ja ruokahävikin suhteen on näin ollen käyttää rahastoja ja panna EU:n säännökset täytäntöön tavalla, joka edistää ruokahävikin ennaltaehkäisyä ja elintarvikkeiden lahjoittamista.

---

[1] Elintarvikeketjun sektorit luokiteltiin tätä kertomusta varten neljään eri ryhmään (tuottajat, jalostajat, vähittäiskauppiaat ja kuluttajat). Huomioon otettiin, että kyseessä on yksinkertaistus olemassa olevista lukuisista eri tasoista.

LIITE III

Keskeiset ruokahävikkiä koskevat poliittiset lausunnot vuodesta 2009



[1] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm

[2] Ruokahävikin torjuntaa koskeva yhteinen lausuma, jonka allekirjoittajina on akateemikkoja ja tutkijoita yliopistoista eri puolilta maailmaa, Euroopan parlamentin jäseniä, poliitikkoja sekä kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

[3] Euroopan parlamentin mietintö toimista ruoan haaskauksen välttämiseksi: strategiat elintarvikeketjun tehostamiseksi EU:ssa (2011/2175(INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011–0430+0+DOC+XML+V0//EN

[4] Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2012 toimista ruoan haaskauksen välttämiseksi: strategiat elintarvikeketjun tehostamiseksi EU:ssa (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012–0014+0+DOC+XML+V0//EN

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1386/2013/EU vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”.

[6] 13 Euroopan parlamentin jäsentä: Kirjallinen kannanotto elintarvikkeiden haaskaukseen http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015–0001+0+DOC+WORD+V0//EN

[7] Euroopan parlamentin päätöslauselma 30. huhtikuuta 2015 aiheesta ”Milanon maailmannäyttely 2015: Planeetalle ravintoa, elämälle energiaa” (2015/2574(RSP)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015–0184+0+DOC+XML+V0//EN

[8] G20-maiden maatalousministerien kokous – Istanbul, 7.-8. toukokuuta 2015, loppujulkilausuma.

[9] Euroopan parlamentin päätöslauselma 9. heinäkuuta 2015 resurssitehokkuudesta: siirtyminen kohti kiertotaloutta (2014/2208(INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015–0266+0+DOC+XML+V0//EN

[10] Euroopan alueiden komitea: Päätöslauselma kestävyysperiaatteiden mukaisesti tuotetusta ruoasta.

[11] Yhdistyneet kansakunnat: yleiskokouksen 25. syyskuuta 2015 antama päätöslauselma 70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

[12] Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta. 2015/0275(COD).

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”ELINTARVIKEJÄTTEEN TORJUNTA: EU:LLA TILAISUUS PARANTAA ELINTARVIKEKETJUN RESURSSITEHOKKUUTTA”

TIIVISTELMÄ

I. Komissio ymmärtää täysin, että elintarvikejäte on maailmanlaajuinen ongelma, ja se toteuttaa toimia elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja resurssien käytön optimoimiseksi koko elintarvikkeiden arvoketjussa. Komissio vahvisti vuonna 2015 osana kiertotalouspakettia EU:n sitoumuksen kestävän kehityksen toimintaohjelmassa Agenda 2030 asetettuun elintarvikejätteen vähentämistä koskevaan tavoitteeseen.

III. Komission vuonna 2015 hyväksymässä uudessa kiertotalouspaketissa elintarvikejätteen ennaltaehkäisy tunnustetaan yhdeksi painopistealaksi ja ehdotetaan, että asiaan puututaan kaikkien pääosastojen kollegiaalisesti laatimalla monitahoisella toimintasuunnitelmalla.

i. Komissio katsoo, ettei sen kunnianhimo ole laskenut ajan mittaan, vaan että se on pikemminkin varmistanut, että elintarvikejätteeseen liittyvät säännökset ovat selkeitä, toteuttamiskelpoisia ja johdonmukaisia EU:n sääntelykehyksen kanssa. Tästä syystä komission toimintapoliittiset asiakirjat ovat kehittyneet ”visiojulistuksista” konkreettisemmiksi ehdotuksiksi, joita tarvitaan kaikkien toimijoiden tukemiseksi niiden pannessa täytäntöön elintarvikejätteen ennaltaehkäisyohjelmia. Tässä työssä komissio on hyötynyt mahdollisia aloitteita koskevasta laajasta vuoropuhelusta, jota on käyty useiden eri sidosryhmien kanssa vuodesta 2012 lähtien.

Komissio katsoo, että uutta yhteistä ”elintarvikejätteen” määritelmää ei tarvita, koska ”elintarvikkeiden” ja ”jätteen” määritelmät ovat jo vakiintuneet EU:n sääntelykehyksessä.

EU käynnisti elintarvikejätteen mittausmenetelmiä koskevan työn varmistaakseen, että kansalliset jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat ohjelmat ja tavoitteiden asettaminen perustuvat vankkaan näyttöön.

ii. Elintarvikejätteen ennaltaehkäisy edellyttää toimia koko elintarvikkeiden arvoketjussa sekä alojen välisen yhteistyön vahvistamista. Elintarvikejätteen ennaltaehkäisy ja resurssien käytön optimointi saattavat edistää elintarvikkeiden innovatiivisia tuotanto-, markkinointi-, jakelu- ja kulutusmalleja.

Komissio on pyrkinyt tukemaan sidosryhmien toimia kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ehdotetun toimintasuunnitelman avulla. Varsinkin uudella ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevällä EU:n foorumilla pyritään tukemaan kaikkia toimijoita niiden määritellessä toimenpiteitä, joita tarvitaan elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi, parhaiden käytäntöjen jakamiseksi ja ajan mittaan saavutetun edistyksen arvioimiseksi.

iii. Komissio myöntää, että elintarvikkeiden lahjoittamiseen vaikuttavia erilaisia sääntöjä (jotka koskevat esimerkiksi elintarvikehygieniaa ja elintarviketietojen antamista kuluttajille) tulkitaan eri tavoin eri puolilla EU:ta. Tämän seurauksena elintarvikkeiden lahjoittamisen koko potentiaalia ei hyödynnetä. Kuten kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa[1] todetaan, komissio aikoo toteuttaa toimia helpottaakseen yhteisymmärrystä elintarvikkeiden lahjoittamisen kannalta merkityksellisistä säännöksistä. Tähän sisältyy sitoumus laatia elintarvikkeiden lahjoittajille ja ruokapankeille elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat EU:n suuntaviivat asiaa koskevan EU:n

[1] COM(2015) 614 final.

lainsäädännön noudattamisesta nykyisessä sääntelykehyksessä (esimerkiksi elintarviketurvallisuuden, elintarvikehygienian, jäljitettävyyden ja vastuun osalta).

IV.

i. Osana vuonna 2015 julkaistua kiertotaloutta koskevaa toimintasuunnitelmaa on hyväksytty erityinen toimintasuunnitelma elintarvikejätteen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tämä monivuotinen toimintasuunnitelma ohjaa komission, jäsenvaltioiden ja elintarvikkeiden arvoketjun toimijoiden toimia kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi tukee kaikkia toimijoita muun muassa elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimien määrittelyssä.

ii. Komissio katsoo, että elintarvikejäte voisi olla yksi uusi seikka, jota analysoidaan asiaa koskevien EU:n toimintapolitiikkojen tulevissa vaikutustenarvioinneissa.

iii. Komissio toteuttaa parhaillaan toimenpiteitä selventääkseen EU:n säännöksiä, joilla helpotetaan elintarvikkeiden lahjoittamista (ks. komission vastaus kohtaan III(iii)).

Komissio on ehdottanut useita muutoksia vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (FEAD) annettuun asetukseen osana varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevaa ehdotusta, joka tehtiin 14. syyskuuta 2016. Yhdellä näistä muutoksista – mikäli se hyväksytään – annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja elintarvikelahjoitusten rahoituksessa. Tällä toimenpiteellä pyritään helpottamaan elintarvikelahjoitusten käyttöä FEAD-rahastossa.

Yhteisessä kalastuspolitiikassa ei määrätä markkinoilta poistettujen kalojen lahjoituksista, mutta jäsenvaltiot voivat kannustaa ja tukea sellaisten rakenteiden kehittämistä, jotka mahdollistavat sellaisten kalojen lahjoittamisen, joita ei voida saattaa markkinoille suoraan ihmisravinnoksi. Lahjoittamista voidaan helpottaa myös EMKR:n tukemalla varastointituella: tällä mekanismilla pyritään tasapainottamaan sellaisten tuotteiden vakauttamisesta ja varastoinnista aiheutuvia kustannuksia, joita ei voida myydä yli tietyn hinnan. Varastointijakson jälkeen kalastusalan tuottajajärjestöt voivat saattaa tuotteet suoraan ihmisravinnoksi markkinoille ilmaiseksi. Mekanismin voimassaolon päätyttyä vuonna 2019 tuottajajärjestöt voivat organisoida vastaavan mekanismin omilla varoillaan.

JOHDANTO

1. Vaikka EU:n elintarvikejätettä koskevat tiedot ovat hyvin epävarmoja, jätteeksi päätyvien EU:ssa tuotettujen elintarvikkeiden määrä on ilmeisesti pienempi kuin koko maailmaa koskeva arvio. EU:n rahoittamassa tutkimushankkeessa ”Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies” (Fusions) arvioidaan, että noin 20 prosenttia EU:ssa tuotetuista elintarvikkeista päätyy jätteeksi ja elintarvikejäte keskittyy useimmiten kulutuksen yhteyteen[2].

2. Komissio katsoo, että elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi on kuvailtava, mitkä materiaalit ovat elintarvikejätettä kussakin elintarvikeketjun vaiheessa eli tuotannossa, jakelussa ja kulutuksessa. Tätä varten komissio aikoo laatia menetelmän[3], jolla kuvataan EU:n käyttämien ’elintarvikkeen’ ja ’jätteen’ määritelmien[4] valossa, mitä materiaaleja elintarvikeketjun kussakin

---

[2] Estimates of European food waste levels, FUSIONS, maaliskuu 2016 (http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf).

[3] Komission suunnittelemasta lähestymistavasta menetelmien laatimiseksi elintarvikejätteen mittaamista varten elintarvikeketjun kussakin vaiheessa keskusteltiin jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa järjestetyssä kokouksessa 22. kesäkuuta 2016. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

[4] EU:n lainsäädännössä elintarvikkeet määritellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan

vaiheessa pidetään elintarvikejätteenä ja mitä ei, etenkin kun otetaan huomioon jätepuitedirektiivin (2008) 2 ja 5 artiklassa määritellyt poikkeukset (esimerkiksi tuotannon sivutuotteita tai maatilalla tai bioenergian tuotantoon käytettyjä elintarvikkeita ei katsota jätteeksi). Oikeusperusta elintarvikejätteen määrien seuraamiseksi, mittaamiseksi ja niistä raportoimiseksi on osa komission ehdotusta[5] vuonna 2008 annetun jätepuitedirektiivin muuttamiseksi.

Menetelmällä annetaan yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten elintarvikejätteen määrä olisi arvioitava, asianomaisista elintarvikeketjun sektoreista sekä siitä, minkä tyyppisiä tietoja on kerättävä ja raportoitava jätepuitedirektiivin muuttamisesta tehdyssä ehdotuksessa asetettujen seuranta- ja raportointivelvollisuuksien täyttämiseksi. Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että erityisen ’elintarvikejätteen’ määritelmän ehdottaminen ei tuottaisi mitään lisäarvoa.

3. Fusions-tutkimushankkeessa ehdotettu määritelmäkehys oli ensimmäinen askel laadittaessa käsikirjaa, jolla on tarkoitus tukea jäsenvaltioita niiden laatiessa johdonmukaisia menetelmiä elintarvikejätettä koskevien ja kaikki elintarvikkeiden arvoketjun sektorit kattavien kansallisten tietojen hankkimiseksi. Fusions-hankkeessa laaditun kattavan elintarvikejätteen mittaamisen käsikirjan oli tarkoitus olla toiminnallinen työkalu, ja se perustui tutkimushankkeen omaan määritelmäkehykseen, joka on osittain päällekkäinen EU:n (”jätettä” ja ”elintarvikkeita”) koskevan sääntelykehyksen kanssa, mutta ei aina vastaa sen määritelmiä. Fusions-hankkeen määritelmä sisältää etenkin enemmän maatalousmateriaalia kuin mitä EU:n sääntelykehyksen nojalla voidaan katsoa jätteeksi (ks. kohta 2).

5. Komissio katsoo, että jätepuitedirektiivissä määritettyä jätehierarkiaa sovelletaan täysimääräisesti elintarvikejätteeseen. Komissio ei pidä tarpeellisena säätää erityisestä elintarvikejätehierarkiasta EU:n jätelainsäädännössä.

7. EU:n tiedot elintarvikejätteestä ovat toistaiseksi riittämättömät. Jätelainsäädäntöehdotuksella pyritään korjaamaan tämä puute, sillä ”mitä ei mitata, ei voida hallita”.

15. Vuoropuhelua EU:n ja kansainvälisellä tasolla elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi jatketaan ja tehostetaan, kun keskeiset kansainvälisen tason toimijat (YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö, Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma) kutsutaan osallistumaan ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevään EU:n foorumiin.

Elintarvikejätteen ennaltaehkäisy edellyttää yhdennettyjä toimintasuunnitelmia, joissa kootaan yhteen kaikki elintarvikkeiden arvoketjun toimijat sekä julkiset tahot[6]. Tarvitaan sekä lainsäädäntö- että muita toimenpiteitä; tämä lähestymistapa heijastuu toimintasuunnitelmassa kiertotalouden edistämiseksi.

Elintarvikejätteen torjunta ei kuulu SEUT-sopimuksen 39 artiklassa määriteltyihin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteisiin. Nykyinen YMP sisältää monia erilaisia toimenpiteitä ruokahävikin ja elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi alkutuotannossa ja jalostuksessa. YMP:llä ei ole oikeusperustaa toimiin tämän tason jälkeisissä elintarvikeketjun vaiheissa.

HUOMAUTUKSET

---

elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. Jäte määritellään direktiivissä 2008/98/EY.

[5] COM(2015) 595 final: Komission ehdotus direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta.

[6] Maailman ruokaturvakomitea (2014). Poliittiset suositukset. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems (http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf).

26. Komissio antoi jo vuonna 2011 suuntaviivat elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi[7], ja Euroopan ympäristökeskus on järjestänyt vuodesta 2012 lähtien erityisiä jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia webinaareja helpottaakseen tietojen ja osaamisen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Eräissä näistä webinaareista (esimerkiksi lokakuussa 2013) on käsitelty erityisesti elintarvikejätettä.

Komissio on vuodesta 2012 lähtien tehnyt aktiivista yhteistyötä kaikkien toimijoiden kanssa tunnistaakseen, missä elintarvikeketjun kohdissa elintarvikejätettä syntyy, mitä elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn esteitä on havaittu ja millä aloilla tarvitaan EU:n tason toimia. Tämä johti yhdennetyn toimintasuunnitelman laatimiseen elintarvikejätteen torjumiseksi. Komissio hyväksyi sen osana kiertotalouspakettia vuonna 2015.

Yhteinen vastaus kohtaan 26 ja kohtaa 27 edeltävään otsikkoon

Komissio katsoo, ettei sen kunnianhimo ole laskenut ajan mittaan, vaan että se on pikemminkin varmistanut, että elintarvikejätteeseen liittyvät säännökset ovat selkeitä, toteuttamiskelpoisia ja johdonmukaisia EU:n sääntelykehyksen kanssa. Tästä syystä komission toimintapoliittiset asiakirjat ovat kehittyneet ”visiojulkilausumista” konkreettisemmiksi ehdotuksiksi, joita tarvitaan kaikkien toimijoiden tukemiseksi niiden pannessa täytäntöön elintarvikejätteen ennaltaehkäisyohjelmia koko elintarvikkeiden arvoketjussa. Varsinkin EU:n jäsenvaltioiden sitoutuminen elintarvikejätteen ennaltaehkäisyyn muun muassa asettamalla kansallisia tavoitteita ja määrittämällä indikaattoreita ajan mittaan saavutetun edistyksen arvioimiseksi on erittäin tärkeää kiertotalouspaketissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteinen vastaus kohdan 27 ensimmäiseen ja toiseen luetelmakohtaan

Komission vuoden 2015 työohjelmassa näkyvien poliittisten suuntaviivojen mukaisesti komissio on soveltanut politiikan suunnantarkistuksen periaatetta kaikkiin vireillä oleviin ehdotuksiin sillä perusteella, ovatko ne yhdenmukaisia kyseisten painopisteiden kanssa. Tämä koski myös tiedonantoa kestävistä elintarvikejärjestelmistä. Kestäviä elintarvikejärjestelmiä koskevan tiedonannon laatimisen yhteydessä suoritettu elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskeva työ, julkinen kuuleminen[8] mukaan lukien, auttoi tuottamaan tietoa osana kiertotalouspakettia ehdotetun elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskevan toimintasuunnitelman perustaksi. Näin ollen komissio katsoo, että tiedonannon erillinen julkaiseminen tuottaisi tässä vaiheessa vain vähän lisäarvoa.

28. Komissio katsoo, että sen kunnianhimoisuus elintarvikejätekysymyksissä on pysynyt ennallaan ja että tulosten saavuttamiseksi ja edistyksen seuraamiseksi ehdotettuja välineitä on tehostettu. Komission jätelainsäädäntöehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat edistymistä mittaamalla elintarvikejätettä ja käyttämällä indikaattoreita ja tavoitteita elintarvikejätteen seuraamiseksi. EU:n perustaso voidaan määrittää vasta, kun jäsenvaltiot ovat keränneet riittävästi tietoja yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi, joka kokoontuu ensimmäisen kerran marraskuussa 2016, helpottaa kaikkien toimijoiden edistymistä.

Elintarvikejätteen määritelmää ja perustasoa koskevista kysymyksistä ks. myös komission vastaus kohtaan 2.

Laatikko 1 – Miksi perustaso on tärkeä?

---

[7] http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

[8] http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

Perustason määrittämistä ei voida erottaa työstä, jolla kehitetään elintarvikejätteen määrän mittausvälineitä, määritetään indikaattoreita ja tavoitteita sekä seurataan elintarvikejätteen ennaltaehkäisytoimenpiteitä kansallisella tasolla. EU:n yhteisen menetelmän mukaisesti kerätyt tiedot elintarvikejätteestä ovat erittäin tärkeitä määritettäessä yhteinen perustaso, jotta voidaan asettaa elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskevia tavoitteita.

Kysymystä pohditaan edelleen jäsenvaltioiden kanssa Yhdistyneiden kansakuntien ehdottamien kestävän kehityksen tavoitteisiin liittyvien mahdollisten raportointivelvollisuuksien yhteydessä, jätelainsäädäntöehdotuksesta käytävissä raportointi- ja seurantavelvollisuuksiin liittyvissä keskusteluissa, laadittaessa yhteistä elintarvikejätteen mittausmenetelmää sekä ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevässä EU:n foorumissa. Näissä prosesseissa otetaan huomioon jäsenvaltioiden nykyiset toimenpiteet ja käytännöt, etenkin kansalliset perustasot ja mittausmenetelmät kansallisia indikaattoreita ja tavoitteita varten.

29. Ks. komission vastaukset kohtiin 26 ja 32.

30. Ollakseen tehokasta elintarvikejätteen ennaltaehkäisy edellyttää toimia kaikilla tasoilla (maailmanlaajuisella, EU:n, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla) ja kaikkien keskeisten toimijoiden sitoutumista. Kaikki toimijat ovat samaa mieltä tarpeesta ehkäistä elintarvikejätteen syntymistä, ja useimmat niistä ovat toteuttaneet toimia.

Komissio on ollut yhteydessä moniin erilaisiin sidosryhmiin tunnistaakseen kysymykset, joihin on puututtava EU:n tasolla sidosryhmien kentällä tekemän työn tukemiseksi. Noudatettu lähestymistapa oli osallistava, sillä komissio pyrki saamaan mukaan sekä yksityisiä toimijoita että julkisia tahoja. Elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn monitahoisen luonteen vuoksi aihetta käsiteltiin asiaa käsittelevien asiantuntijaryhmien lisäksi myös laajempialaisilla foorumeilla[9].

Komission vuodesta 2012 lähtien kokoon kutsuma sidosryhmistä koostuva työryhmä on käsitellyt monia erilaisia elintarvikejätteen ennaltaehkäisyyn liittyviä aiheita (kuten elintarvikkeiden uudelleenjakelua, päiväysmerkintöjä, entisten elintarvikkeiden turvallista käyttöä eläinten rehussa ja elintarvikejätteen mittaamista) ja selventänyt, missä asianomaiset toimijat ovat kohdanneet elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn esteitä. Tämän ryhmän antama panos on auttanut ohjaamaan ja keskittämään elintarvikejätteen torjuntaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman määrittämistä. Ryhmä on myös edistänyt hyvien käytäntöjen jakamista ja auttanut keräämään tietoja komission verkkosivustolla julkaistuun rekisteriin[10].

---

[9] Elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumi keskusteli vuosina 2010–2014 keinoista parantaa elintarvikejärjestelmän kestävyyttä, elintarvikejätteen ennaltaehkäisy mukaan luettuna (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_fi). Elintarvikkeiden kestävää kulutusta ja tuotantoa käsittelevä EU:n paneeli, joka on komission ja elintarvikeketjun kumppanien yhteisesti johtama aloite, käsittelee myös elintarvikejätettä arvioidessaan Euroopan elintarvikeketjun ympäristöjalanjälkeä (http://www.food-scp.eu/). Komissio perusti vuonna 2009 yhdessä EuroCommercen ja European Retail Round Table -verkoston edustajien kanssa vähittäiskaupan foorumin, jossa vaihdetaan parhaita käytäntöjä ja toteutetaan toimia Euroopan vähittäiskaupan alan kestävyyden, muun muassa elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn, tehostamiseksi (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Euroopan ympäristökeskus ja komissio ovat järjestäneet jäsenvaltioiden kanssa työpajoja kokemusten vaihtamiseksi ja parhaiden käytäntöjen levittämiseksi jätteiden, myös elintarvikejätteen, syntymisen ehkäisemisestä. Seitsemännen puiteohjelman Fusions-hanke, johon osallistui 21 hankekumppania 13 maasta, laati luettelon sosiaalisista innovaatioista elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi sekä niihin liittyvistä pilottihankkeista (http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations) ja helpotti useiden sidosryhmien (hallitukset, teollisuus, kansalaisjärjestöt paikallisella, alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla) osallistumista vuosina 2012–2016. Horisontti 2020 -puiteohjelman REFRESH-tutkimushankkeella (http://eu-refresh.org/about-refresh) tuetaan EU:n edistymistä kohti kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisen elintarvikejätteen vähennystavoitteen saavuttamista perustamalla elintarvikejätettä koskevia ”toimintakehyksiä”, joita kehitetään ja testataan Saksassa, Unkarissa, Espanjassa ja Alankomaissa yhdessä yrityselämää, kansalaisyhteiskuntaa ja valtionhallintoa edustavien kumppanien kanssa.

[10] (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

31. Jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän erityistehtävänä on tarjota neuvoja ja asiantuntemusta sekä komissiolle että jäsenvaltioille mahdollisten poliittisten aloitteiden laatimiseksi ja EU:n elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskevien lainsäädännön, ohjelmien ja toimien johdonmukaisen täytäntöönpanon parantamiseksi.

Tässä vaiheessa komissio ei katso, että uusi ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi (johon osallistuu sekä julkisia että yksityisiä toimijoita) korvaisi välttämättä jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan ryhmän. Komissio arvioi tätä kysymystä uudelleen, kun foorumi on perustettu, siihen liittyvät työskentelymenettelyt määritelty ja kaikkien osapuolten sitoutuminen selvitetty.

32. Vaikka asiantuntijaryhmät voivat auttaa saamaan aikaan, helpottamaan ja optimoimaan muutoksia, elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn edistäminen ei riipu yksinomaan pidettyjen kokousten määrästä. Komission kannalta on tärkeää varmistaa, että EU:n tasolla toteutettavat toimet tuottavat todellista lisäarvoa ja että niissä keskitytään keskeisiin tuotoksiin. Kokousten osallistujat eivät sinänsä vaihtuneet, vaan pikemminkin komission tarve olla yhteydessä sekä sidosryhmiin että jäsenvaltioihin muuttui. Esimerkiksi 22. kesäkuuta 2016 pidettiin yhteinen kokous, jossa keskusteltiin elintarvikkeiden lahjoittamista koskevien EU:n suuntaviivojen laatimista koskevasta työasiakirjasta. Uusi ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi kokoaa yhteen kaikki asianomaiset toimijat (sekä julkiset että yksityiset toimijat), jotta vahvistetaan kaikkien toimijoiden yhteistyötä ja helpotetaan yhdennettyjen ohjelmien ja ratkaisujen laatimista elintarvikejätteen torjumiseksi.

Komission päätös keskittää elintarvikejäteasiat yhteen pääosastoon (terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto) – joka toteutettiin osana uuden komission organisaatiota vuonna 2014 – on auttanut tehostamaan työtä selvän vastuuvelvollisuuden avulla ja varmistamaan, että elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä tarkastellaan aina elintarvike- ja rehuturvallisuuden valossa. Toimien jatkuvuus on varmistettu ja merkityksellinen asiantuntemus ja johdonmukainen lähestymistapa on säilytetty kaikkina aikoina.

Laatikko 4 – Työ- ja asiantuntijaryhmien kohdalla ei ole havaittavissa varsinaisia edistymisen merkkejä:

Vastaus elintarvikkeiden lahjoittamista koskevia EU:n suuntaviivoja käsittelevään ensimmäiseen luetelmakohtaan: Suuntaviivojen laatimiseksi näin monitahoisella alalla, jolla on kerättävä näyttöä useiden alojen toimintapolitiikan samoin kuin markkinoiden tosiasiallisten käytäntöjen perustaksi, on järjestettävä laajoja konsultaatioita. Komissio esittää luonnoksen suuntaviivoiksi uudelle ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevälle EU:n foorumille sen ensimmäisessä kokouksessa marraskuussa 2016, ja komission on tarkoitus hyväksyä lopulliset suuntaviivat vuoden 2017 loppuun mennessä.

Vastaus toiseen luetelmakohtaan: Se, että EU:n säännöissä ei kielletä ”parasta ennen” -päivämäärän ylittäneiden elintarvikkeiden markkinointia, on toistettu useissa asiantuntijaryhmän kokouksissa. Komissio aikoo käsitellä myös tätä kysymystä elintarvikkeiden lahjoittamisen helpottamiseen tähtääviä EU:n suuntaviivoja koskevassa työssään.

Vastaus kolmanteen luetelmakohtaan: Päiväysmerkinnät: Komissio on käynnistänyt tutkimuksen siitä, miten elintarvikealan toimijat ja valvontaviranomaiset ymmärtävät päiväysmerkinnät ja käyttävät niitä sekä käytäntöjen mahdollisista vaikutuksista elintarvikejätteeseen. Toimeksisaaja on aloittanut tutkimuksen syyskuussa 2016, ja sen tuloksia odotetaan vuoden 2017 mennessä. Ne tukevat päiväysmerkintöjä ja elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskevan tulevan toimintapolitiikan muotoilua. Lisätietoa komission päiväysmerkintöihin liittyvästä työstä, muun muassa laadittu

tiedotus- ja viestintäaineisto, julkaistiin[11] kaikilla kielillä ”parasta ennen”- ja ”viimeinen käyttöajankohta”-merkintöjen ymmärtämisen parantamiseksi.

Vastaus neljänteen luetelmakohtaan: Vuosina 2012 ja 2013 pidetyissä alustavissa kokouksissa tunnistettiin monia eri aloja, jotka saattavat vaikuttaa elintarvikejätteen ennaltaehkäisyyn. Kiertotalouspaketin elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyvät toimet ovat tulosta komission sisäisestä konsultoinnista ja priorisoinnista.

Tiedot maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevan eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden (EIP-AGRI) fokusryhmien toiminnasta, sen lyhyisiin toimitusketjuihin keskittyvän ryhmän loppuraportti sekä EIP-AGRI työpaja ”Cities and Food – Connecting Consumers and Producers” ovat saatavilla verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/eip/agriculture. Lisäksi laadittiin tietoja maaseudun kehittämisverkoston älykkäitä toimitusketjuja koskevasta työstä, joihin sisältyi valikoima esimerkkejä ja parempaa täytäntöönpanoa koskeva suositus, ja ne julkaistiin maaseudun kehittämisverkoston verkkosivustolla. Maaseudun kehittämisverkosto järjesti myös hallintoviranomaisille työpajan yhteistyötoimenpiteen täytäntöönpanon parantamisesta. Tätä toimenpidettä käytetään lyhyiden toimitusketjujen ja paikallisten markkinoiden kehittämisen tukemiseen maaseuturahastosta. Lisäksi ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä pidetään yhtenä ensisijaisista aiheista EIP-AGRIn työohjelmassa vuodeksi 2017.

34. Ks. komission vastaus kohtaan 15.

35. Peräkkäisillä poliittisilla uudistuksilla, joista viimeisin tehtiin vuonna 2013, siirryttiin pois tiettyjen tuotteiden tuotantoon suoraan sidotuista tuista kohti maataloustuottajien tukemista tavalla, joka ei vääristä markkinoita eikä kauppaa.

37. Komissio katsoo, että EU:n tuki ei ole riippuvaista jätteen määrästä ja että suorat tuet eivät muodosta suoraa eivätkä välillistä kannustinta maataloustuotteiden tuotannolle. Suurin osa suorista tuista (noin 90 prosenttia) on irrotettu tuotannosta eikä liity minkään tietyn tuotteen tuotantoon. Tällaisia tukia saavat viljelijät voivat harjoittaa maatalousmaan laiduntamis- tai viljelykunnossa pitämisen kaltaista maataloustoimintaa tuottamatta mitään. Helposti pilaantuvat elintarvikkeet aiheuttavat selvästi suurempia jätemääriä.

Yhteinen vastaus kohtiin 38 ja 39:

Vapaaehtoisesti tuotantoon sidottua tukea voidaan myöntää vain siinä määrin kuin on tarpeen luoda kannustimia tuotannon nykytason säilyttämiseksi kyseisillä aloilla tai alueilla. Vuodesta 2015 lähtien se voi muodostaa 10 prosenttia kaikista suorista tuista. Tuotantosidonnaisen tuen osuuksien kasvu heijastaa jäsenvaltioiden päätöksiä vaikeuksissa olevien alojen hyväksi siinä määrin kuin on tarpeen luoda kannustin tuotantotason säilyttämiseksi. Komissio seuraa tarkasti näiden viitetasojen ylittämistä.

40. Vaikka elintarvikejätteen mahdollisesta suoriin tukiin liittymisestä ei ole tehty EU:n tutkimusta, markkinatoimia koskeviin tutkimuksiin ja arviointeihin sisältyy rutiininomaisesti tuotantomäärien analyysi.

Yhteinen vastaus kohtiin 41 ja 42:

Komissio katsoo, että markkinoiden interventiotoimenpiteet eivät lisää elintarvikejätettä. Julkisella interventiolla ostetut tai varastointituen avulla varastoidut tuotteet on varastoitava siten, että niiden laatu säilyy ennallaan. Ilman tällaisia toimenpiteitä tuotteet jätettäisiin korjaamatta, kun hinnat ovat alle korjaamiskustannusten, ja ne ”haaskattaisiin”.

[11] http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

Julkisen intervention tai yksityisen varastoinnin kaltaisia markkinatoimenpiteitä voidaan käyttää turvaverkkona, kun markkinoilla on vakava kriisi, jotta vältetään rakenteellisen epätasapainon tukeminen.

Markkinoilta poistamisen, raakana korjaamisen ja korjaamatta jättämisen kaltaisilla kriisien ehkäisy- ja hallintatoimenpiteillä pyritään estämään väärinkäyttöä. Tukitaso on sellainen, että tuottajien on edullisempaa myydä tuotteensa markkinoilla kuin poistaa ne markkinoilta.

Sen paremmin ilmaisjakelua kuin markkinoilta poistamista muuhun käyttöön ei ole tarkoitettu vaihtoehtoisiksi jakeluteiksi, vaan kriisinhallintaa helpottaviksi välineiksi. Määrät, joita voidaan poistaa markkinoilta, ovat rajalliset. Tuotteiden markkinoilta poistamisen yhteydessä määrätään poistettujen tuotteiden tietystä käyttötarkoituksesta (esimerkiksi hyväntekeväisyysjärjestöjen tai koulujen hyväksi).

43. Komissio laatii parhaillaan menettelysääntöjä siitä, miten jäsenvaltiot voisivat käyttää interventiovarastoja vähävaraisimpia henkilöiltä koskevassa ohjelmassa.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 41.

44. Komissio huomauttaa, että 1,8 miljoonaa tonnia on noin 0,002 prosenttia vuosien 2008–2015 tuotannosta ja että tuotteiden markkinoilta poistamisessa on noudatettava jätteiden hävittämistä koskevia ympäristövaatimuksia.

Komissio katsoo, että kriisin ehkäisy- ja hallintatoimet eivät aiheuta elintarvikejätettä. Esimerkiksi raakana korjaaminen ei vaikuta elintarvikkeiden tuotantoon.

45. Julkiset interventiot eivät lisää elintarvikejätettä. Niillä poistetaan markkinoilta tuotteita, joilla ei ole riittävästi markkinoita ja jotka muutoin uhkaisivat päätyä elintarvikejätteeksi. Kun markkinahinnat ovat nousseet, tuotteet saatetaan markkinoille myytäviksi tai jaellaan vaihtoehtoisin tavoin taikka vapautetaan käytettäviksi elintarvikkeina vähävaraisimpia henkilöitä koskevassa ohjelmassa.

Mitä tulee Venäjän tuontikiellon tasapainottamiseksi toteutettuihin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin ja tarvittavaan kiireellisyyteen, jotta niillä olisi todellista vaikutusta markkinakriisiin, vaikutustenarviointia ei tarvita (nopeutettu menettely).

47. Kymmenen jäsenvaltion (Bulgaria, Viro, Espanja, Suomi, Kroatia, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Malta ja Romania) koulumaitojärjestelmiin liittyviin strategioihin sisältyy liitännäistoimenpiteitä. Yhden jäsenvaltion (Kroatia) kouluvuotta 2016–2017 koskeva strategia sisältää viittauksen opetustoimiin, joilla edistetään elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä.

49. Muut toimenpiteet, kuten investoinnit fyysiseen omaisuuteen, joilla pyritään tehostamaan maataloustuotteiden jalostusta tai käyttämään tehokkaampia laitteita, edistävät elintarvikejätteen vähentämistä EU:ssa.

Yhteinen vastaus kohtiin 50 ja 51:

Elintarvikejätteen torjunta ei ole maaseudun kehittämispolitiikan erityinen tavoite, ja tästä syystä jäsenvaltioita ei velvoitettu sisällyttämään sitä nimenomaisesti strategioihinsa. Jäsenvaltioilla oli kuitenkin mahdollisuus puuttua elintarvikejäteongelmaan strategioissaan ja ohjelmissaan useilla toimenpiteillä, kuten tiedonsiirto- ja tiedotustoimilla, investoinneilla fyysiseen omaisuuteen, eläinten hyvinvointia koskevilla toimilla sekä yhteistyötoimilla.

56. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin, joiden mukaan tarvitaan luotettavampia tietoja, jotta purkamisvelvoitteen noudattamista voidaan valvoa tehokkaasti.

Vastaus toiseen luetelmakohtaan: Vaikka valvontajärjestelmästä annetussa asetuksessa ei ole nimenomaista säännöstä, joka velvoittaisi raportoimaan poisheitetyistä kalaeristä, komissio on

osallistunut niitä koskevien tietojen keräämisprosessiin valvoakseen purkamisvelvoitteen noudattamista. Se kerää tietoja poisheitetyistä kalaeristä myös tieteellisiin tarkoituksiin kalataloustietojen keruuta koskevien puitteiden avulla.

Vastaus kolmanteen luetelmakohtaan: Tarkat ja havainnollistavat tiedot poisheitettyjen määrien prosenttiosuudesta ovat niukkoja lähinnä siitä syystä, että kalastuspäiväkirjan merkintöjä koskevien täytäntöönpanosääntöjen tarkistus, jolla yksilöidään poisheitetyt kalaerät ja eritellään ne tyypeittäin (säilyttämiselle asetettua vähimmäiskokoa pienemmäksi jäävät lajit, kielletyt lajit tai muut), voitiin hyväksyä vasta lokakuussa 2015, kun koontiasetuksesta oli päästy sopimukseen toukokuussa 2015. Siirtymä, jossa uudet kalastuspäiväkirjan merkintöjä koskevat vaatimukset sisällytetään alan päivittäiseen toimintaan, sekä valvontaviranomaisten edellyttämät muutokset vievät aikaa. Tällä välin komissio ja hallinnot luottavat poisheitetyiksi ilmoitettuja saaliita koskeviin arvioihin, jotka saadaan pyyntiponnistuksen hallintatietojen ja kalataloustietojen keruuta koskevien puitteiden avulla.

63. Elintarvikehygieniasta annetussa asetuksessa[12] kehotetaan laatimaan ohjeita hyvistä hygieniakäytännöistä. Nämä ovat joko EU:n ohjeita, jotka pysyvä kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitea arvioi ja hyväksyy, tai jäsenvaltioiden viranomaisten arvioimia kansallisia ohjeita (jälkimmäisistä ks. 64 kohta).

Asetuksen mukaan aloitteen EU:n ohjeiden laatimisesta on tultava sidosryhmäorganisaatioilta. Komissio kannustaa näitä organisaatioita tämän välineen jokaisella käyttökerralla panemaan hygieniavaatimukset täytäntöön ja tarjoaa maksutta käännöksiä kaikille kielille. Tällaisten ohjeiden laatimista varten on julkaistu suuntaviivat[13], ja komissio ei tähän asti ole koskaan kieltäytynyt arvioimasta sille toimitettuja luonnoksia. Tiettyjen ohjeiden laatimisesta komissio teki aloitteen itse. Erityisesti elintarvikejätteen vähentämisen osalta pysyvä komitea on äskettäin arvioinut EU:n elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat suuntaviivat ”Every Meal Matters”, jotka odottavat lopullista hyväksymistä.

64. Vaikka vastuu kansallisten ohjeiden laatimisesta ja päivittämisestä on jäsenvaltioilla, komissio vastaa rekisteröintijärjestelmän ylläpitämisestä ja sen tarjoamisesta jäsenvaltioille.

Kesällä 2016 otettiin käyttöön uusi sähköinen formaatti ja rekisteri. Se helpottaa myös tiettyjen aiheiden hakua rekisterissä julkaistuista yli 700 kansallisesta ohjeesta[14].

Yhteinen vastaus kohtiin 65 ja 66:

Elintarvikealan toimijan on määritettävä erän koko. Se riippuu muun muassa toimijan tuotantojärjestelmästä eli siitä, missä tuotettujen elintarvikkeiden määrässä riski voidaan havaita, puhdistus- ja desinfiointimahdollisuudesta tuotantoerien välillä, koontiastioiden koosta (ja siitä, kuinka usein ne tyhjenevät) sekä sisäisen jäljitettävyyden mahdollisuudesta. Pienempien elintarvike-erien palauttaminen on oikeutettua vain, jos voidaan osoittaa, että tällainen erä tuotettiin erillään muista eristä eikä ristikontaminaatio ollut mahdollista. Olisi myös tarpeen arvioitava tarkemmin, edistäisivätkö pienemmät erät tosiasiallisesti strategiaa, jolla pyritään vähentämään elintarvikejätettä tuotannon aikana.

EU:ssa vallitsevan elintarviketurvallisuuden korkean yleistason valossa palautukset ja markkinoilta poistot muodostavat vain hyvin pienen osan syntyvästä elintarvikejätteestä.

---

[12] Asetus (EY) N:o 852/2004.

[13] http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

[14] Ks. https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/

67. Päiväysmerkinnät ovat elintarvikealan toimijoiden vastuulla, ja ne määrittävät, edellyttääkö tuote ”parasta ennen” -päiväystä vai ”käytettävä viimeistään” -merkintää, samoin kuin tuotteiden säilyvyysajan ottaen huomioon turvallisuutta, laatua ja markkinointia koskevat näkökohdat. Jotkin elintarvikkeet, kuten tuoreet hedelmät ja suolan, sokerin ja etikan kaltaiset hyvin säilyvät elintarvikkeet, on vapautettu ”parasta ennen” -merkintävelvoitteesta. Ainoa elintarvikeluokka, jolle on määrätty päiväysmerkintä EU:n lainsäädännöllä, on syötäväksi tarkoitetut munat[15].

68. Komissio etsii aktiivisesti keinoja parantaa päiväysmerkintöjen käyttöä ja ymmärrystä kaikkien elintarvikeketjun toimijoiden sekä valvontaviranomaisten keskuudessa[16] (ks. vastaus kohtaan 32, joka koskee komission käynnistämää parhaillaan toteutettavaa tutkimusta).

70. Komissio myöntää, että elintarvikkeiden lahjoittamiseen vaikuttavia erilaisia sääntöjä (jotka koskevat esimerkiksi elintarvikehygieniaa ja elintarviketietojen antamista kuluttajille) tulkitaan eri tavoin eri puolilla EU:ta. Tämän seurauksena elintarvikkeiden lahjoittamisen koko potentiaalia ei hyödynnetä. Kuten kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa[17] todetaan, komissio aikoo toteuttaa toimia helpottaakseen yhteisymmärrystä elintarvikkeiden lahjoittamisen kannalta merkityksellisistä säännöksistä. Tähän sisältyy sitoumus laatia elintarvikkeiden lahjoittajille ja ruokapankeille elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat EU:n suuntaviivat asiaa koskevan EU:n lainsäädännön noudattamisesta nykyisessä sääntelykehyksessä (esimerkiksi elintarviketurvallisuuden, elintarvikehygienian, jäljitettävyyden ja vastuun osalta).

71. Elintarvikkeiden lahjoittaminen on yhdenlainen jätteen syntymistä ehkäisevä toimenpide. Tämä on otettu huomioon myös ympäristöasioiden pääosaston suuntaviivoissa elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi[18]. Elintarvikkeita voidaan saattaa loppukäyttäjien saataville joko kaupallisten jakelukanavien tai uudelleenjakeluorganisaatioiden (kuten ruokapankkien ja/tai hyväntekeväisyysjärjestöjen) kautta. Elintarvikkeiden lahjoittaminen on näin ollen osa elintarvikeketjua ja voi myös auttaa ehkäisemään elintarvikejätteen syntymistä.

Elintarvikkeiden uudelleenjakelun valvontaa osana elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä käsitellään lähemmin ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevässä EU:n foorumissa.

72. EU:n lainsäädäntö sisältää useita viittauksia toimiin, jotka on vapautettu vaatimuksesta tai joihin sovelletaan vähemmän rasittavia vaatimuksia. Näiden säännösten tulkinta esimerkiksi hygienian ja elintarvikkeiden merkintöjen aloilla kuitenkin vaihtelee eri puolilla EU:ta. Tästä syystä komissio aikoo selventää edelleen elintarvikealan toimijoiden sekä ruokapankkien ja/tai hyväntekeväisyysjärjestöjen velvoitteita lahjoitettujen elintarvikkeiden käsittelyn yhteydessä laatimalla EU:n suuntaviivat elintarvikkeiden lahjoittamisen helpottamiseksi (ks. komission vastaus kohtiin III(iii) ja 32).

Elintarvikkeiden lahjoittaminen on monitahoinen aihe, johon liittyy useita erilaisia toimijoita ja jonka käytännöt kehittyvät ajan mittaan sekä lahjoittajien (viljelijät, elintarvikkeiden valmistajien, vähittäismyyjät jne.) ja vastaanottajien (ruokapankit, hyväntekeväisyysjärjestöt ja loppukäyttäjät) tarpeiden perusteella. Näiden käytäntöjen helpottamiseksi EU:n suuntaviivoissa on otettava

---

15 ”Parasta ennen” -päivämäärää sovelletaan muniin, joita markkinoidaan ”A-luokan/tuoreina” munina, ja siitä säädetään munien kaupan pitämisestä annetun asetuksessa (EY) N:o 589/2008 (2 artikla). Lisäksi ”käytettävä viimeistään” -määräaika vahvistetaan 21 päiväksi eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 853/2004 (liitteessä III olevan X jakson I luvun 3 kohta).

16 http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

17 COM(2015) 614 final.

18 http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

huomioon kaikki nämä seikat ja varmistettava, että noudatetaan turvallisia käytäntöjä, jotka valvontaviranomaiset voivat tarkastaa (ks. myös komission vastaukset kohtaan 32 ja laatikkoon 4).

73. Alv-sääntöjen soveltaminen elintarvikkeiden lahjoittamiseen on yksi niistä kysymyksistä, joita komissio käsittelee laatiessaan EU:n suuntaviivat elintarvikkeiden lahjoittamisen helpottamiseksi (ks. kohdat III(iii) ja 32).

Laatikko 11 – Elintarvikelahjoituksiin sovellettava alv

Komissio katsoo, että alv:n perusteena käytettävä arvo voidaan asettaa nollaan tai lähelle nollaa, jos lahjoitus annetaan lähellä ”parasta ennen” -päivämäärää tai jos eivät ole myyntikelpoisia. Jos elintarvikkeilla ei tosiasiallisesti ole mitään arvoa, arvo voi olla jopa nolla.

74. Uudessa YKP:ssa ei määrätä markkinoilta poistettujen kalojen lahjoituksista, mutta jäsenvaltiot voivat kannustaa ja tukea sellaisten rakenteiden kehittämistä, jotka mahdollistavat sellaisten kalojen lahjoittamisen, joita ei voida saattaa suoraan ihmisravinnoksi tarkoitettujen tuotteiden markkinoille.

Lahjoittamista voidaan helpottaa myös EMKR:n tukemalla varastointimekanismilla. Tällä mekanismilla autetaan tasapainottamaan sellaisten tuotteiden vakauttamisesta ja varastoinnista aiheutuvia kustannuksia, joita ei voitu myydä yli tietyn hinnan. Varastointijakson jälkeen kalastusalan tuottajajärjestöt voivat saattaa suoraan ihmisravinnoksi tarkoitetut tuotteet markkinoille ilmaiseksi. Mekanismin voimassaolo päättyy vuonna 2019, mutta tuottajajärjestöt voivat organisoida vastaavan mekanismin omilla varoillaan.

76. Menettelyjä, joilla helpotetaan interventiovarastojen käyttöä vähävaraisimpien hyväksi, ei ole vielä sisällytetty asianomaiseen täytäntöönpanosäädökseen, ja keskustelut jäsenvaltioiden kanssa ovat käynnissä. On myös syytä huomauttaa, että vuonna 2014 ei ollut interventiovarastoja. Rasvattoman maitojauheen interventio-ostot alkoivat vuonna 2015 ja jatkuivat vuonna 2016 vastatoimena maitoalan hintojen alenemiselle. Maitoalan markkinat eivät ole vielä elpyneet, ja siitä syystä markkinaolosuhteet eivät yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti vielä mahdollista interventiovarastojen vapauttamista. Tällä hetkellä interventiovarastossa ei ole muita tuotteita kuin rasvatonta maitojauhetta.

78. Komission ensisijaisena tavoitteena ohjelmoitaessa FEAD-rahaston resursseja on ollut varmistaa, että FEAD-rahaston ohjelmat ovat rahaston edellä mainittujen tavoitteiden mukaisia. Jäsenvaltiot voivat valita FEAD-asetuksessa säädettyjen eri vaihtoehtojen välillä ja räätälöidä tukensa vähävaraisimpien henkilöiden tarpeiden mukaan.

Yhteinen vastaus ensimmäiseen ja toiseen luetelmakohtaan:

FEAD-asetuksen 9 artiklassa säädetään menettelystä toimenpideohjelmien muuttamiseksi. FEAD-rahastosta tuettavien menojen tukikelpoisuuden päättymisajankohdan (31. joulukuuta 2023) huomioon ottaen ohjelmien nykyiset tekstit eivät sulje pois mahdollisuutta muuttaa niitä tulevaisuudessa.

Vaikka mahdollisuutta helpottaa elintarvikkeiden lahjoittamista ei ole nimenomaisesti sisällytetty ohjelmaan, tämä ei tarkoita, etteikö jäsenvaltioissa lahjoitettaisi elintarvikkeita. Esimerkiksi Suomen toimenpideohjelmassa keskitytään ostettuihin elintarvikkeisiin, mutta syynä on se, että kumppaniorganisaatiot jakelevat myös lahjoitettuja elintarvikkeita, jotka ovat yleensä tuoretuotteita.

79. Tietojen laatu on jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio tekee säännöllisiä tarkastuksia varmistaakseen toimintapolitiikan asianmukaisen täytäntöönpanon ja periäkseen takaisin perusteettomasti käytetyt varat. Komissio tekee myös vuosikertomusten laaduntarkastuksia epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi. Vain toteutetut ja tarkastetut toimet maksetaan.

Komissio huomauttaa myös, että tuottajajärjestöt voivat antaa tuotteita ilmaisjakeluun pyytämättä EU:n tukea.

80. Suojatoimet ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että kriisin ehkäisy- ja hallintatoimenpiteillä saavutetaan niiden tavoite ja EU:n varoja käytetään asianmukaisesti.

Lainsäädännössä säädetään suuremmasta tuesta ilmaisjakelulle kuin markkinoilta poistamisille muihin tarkoituksiin. Etusijalle on selvästi asetettu avun antaminen hyväntekeväisyysjärjestöjen ja muiden jäsenvaltioiden hyväksymien laitosten kautta.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

81. Komissio ymmärtää täysin tarpeen toteuttaa toimia elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja resurssien käytön optimoimiseksi koko elintarvikkeiden arvoketjussa. Komissio vahvisti vuonna 2015 osana kiertotalouspakettia EU:n sitoumuksen kestävän kehityksen toimintaohjelmassa Agenda 2030 asetettuun elintarvikejätteen vähentämistä koskevaan tavoitteeseen.

83. Elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä korostetaan yhtenä painopistealana vuoden 2015 kiertotalouspaketissa. Elintarvikejätteen torjumiseksi EU:ssa on esitetty yhdennetty toimintasuunnitelma, joka sisältää sekä lainsäädäntö- että muita aloitteita. Uusi ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi kokoaa yhteen julkisia tahoja sekä elintarvikkeiden arvoketjun toimijoita, muun muassa kuluttajajärjestöjä ja muita valtiosta riippumattomia organisaatioita. Se auttaa kaikkia toimijoita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla edetään kohti kestävän kehityksen tavoitteiden mukaista elintarvikejätteen vähennystavoitetta ja jaetaan parhaita käytäntöjä. Ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevän foorumin odotetaan määrittävän uusia aloitteita ja mahdollisuuksia elintarvikejätteen ennaltaehkäisyn edistämiseksi EU:n tasolla.

84. Komissio katsoo, ettei sen kunnianhimo ole laskenut ajan mittaan. Komissio hyväksyi vuonna 2015 kiertotalouspaketin, jossa elintarvikejätteen ennaltaehkäisy tunnustetaan yhdeksi painopistealaksi ja ehdotetaan, että asiaan puututaan kaikkien komission yksiköiden kollegiaalisesti laatimalla monitahoisella toimintasuunnitelmalla. Sillä vahvistetaan elintarvikejätettä koskevien toimenpiteiden sisällyttämistä paitsi jätteen ennaltaehkäisytoimiin myös jäsenvaltioiden käyttöön ottamiin jätteen ennaltaehkäisyohjelmiin. Komissio on pyrkinyt varmistamaan, että elintarvikejätteeseen liittyvät säännökset ovat selkeitä, toteuttamiskelpoisia ja johdonmukaisia EU:n sääntelykehyksen kanssa.

Komission ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot vähentävät elintarvikejätettä elintarvikeketjun jokaisessa vaiheessa, seuraavat elintarvikejätteen määriä ja raportoivat elintarvikejätteen ennaltaehkäisyssä saavutetusta edistyksestä. Elintarvikejätteen seurantaohjelmien käyttöönotto EU:n jäsenvaltioissa ja sitä tukeva yhdenmukaistettu mittausmenetelmä antavat tarvittavan näyttöpohjan, jonka avulla voidaan laatia tehokkaita kansallisia elintarvikejätteen ehkäisytoimia ja asettaa elintarvikejätettä koskevia vähennystavoitteita.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen 1, joka koskee sen omaa roolia EU:n jäsenvaltioissa toteuttavien toimien tukemisessa.

Useita toimia on jo käynnissä. Kansainvälisten organisaatioiden (YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö, Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma) osallistuminen ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevään EU:n foorumiin auttaa helpottamaan yhteistyötä ja toimien koordinointia niin kansallisella kuin EU:n ja koko maailman tasolla.

Komissio toteuttaa jo aloitteita elintarvikejätteen torjumiseksi osana vuoden 2015 kiertotaloutta koskevaa toimintasuunnitelmaa. Komissio laatii jo menetelmää, jolla kuvataan, mikä on

elintarvikejätettä elintarvikkeiden arvoketjun kussakin vaiheessa nykyisen oikeuskehyksen perusteella. Tämä menetelmä tukee elintarvikejätteen määrien johdonmukaista mittaamista, jota tarvitaan toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten mittaamiseksi.

86. Komissio on samaa mieltä siitä, että elintarvikejätteen ennaltaehkäisy edellyttää toimia koko elintarvikkeiden arvoketjussa sekä alojen välisen yhteistyön vahvistamista. Elintarvikejätteen ennaltaehkäisy ja resurssien käytön optimointi saattavat edistää elintarvikkeiden innovatiivisia tuotanto-, markkinointi-, jakelu- ja kulutusmalleja.

Komissio on pyrkinyt tukemaan sidosryhmien toimia kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ehdotetun toimintasuunnitelman avulla. Varsinkin uudella ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevällä EU:n foorumilla pyritään tukemaan kaikkia toimijoita niiden määritellessä toimenpiteitä, joita tarvitaan elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi, parhaiden käytäntöjen jakamiseksi ja ajan mittaan saavutetun edistyksen arvioimiseksi.

Elintarvikejätteen torjunta ei kuulu SEUT-sopimuksen 39 artiklassa määriteltyihin YMP:n tavoitteisiin. Nykyinen YMP sisältää monia erilaisia toimenpiteitä elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi alkutuotannossa ja jalostuksessa. YMP:llä ei ole oikeusperustaa toimiin tämän tason jälkeisissä elintarvikeketjun vaiheissa.

Suositus 2

a) Komissio ei hyväksy suositusta 2 a, mutta se sisällyttää ruokahävikin ja elintarvikejätteen seuraavaa YMP:tä koskevaan valmistelutyöhönsä ottaen huomioon seuraavat seikat:

– Maatalouden alkutuotanto aiheuttaa vain vähän ruokahävikkiä, joka on täysin eri asia kuin elintarvikejäte (joka kuuluu jätepuitedirektiivin soveltamisalaan). Elintarvikejätettä syntyy lähinnä elintarvikeketjun muissa osissa, kuten jalostuksessa, vähittäismyynnissä ja kulutuksessa.

– Maaseudun kehittämispolitiikka sisältää jo nyt joukon toimenpiteitä, joita voidaan käyttää elintarvikejätteen ja ruokahävikin ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

– Maaseudun kehittämisohjelmista tehtävillä investoinneilla tuetaan jo nyt elintarvikejätteen ennaltaehkäisyä jalostussektorilla (esimerkiksi osuuskunnilla varastointikapasiteetin lisäämiseksi), ja tulevien toimien olisi oltava oikeasuhteisia ongelman rajalliseen merkitykseen nähden.

b) Komissio hyväksyy suosituksen 2 b.

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen, jonka mukaan yhteisen kalastuspolitiikan kohdalla olisi valvottava tiiviimmin kalasaaliiden purkamisvelvoitetta. Vaikka yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena ei ole elintarvikejätteen torjunta sinänsä, vaan kalastuksen ja vesiviljelyn ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyden varmistaminen, komissio on samaa mieltä siitä, että elintarvikejätteen torjuntaa voidaan helpottaa panemalla nykyiset välineet täytäntöön kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

c) Komissio hyväksyy suosituksen 2 c. Elintarvikehygienian osalta vuonna 2016 on parannettu elintarvikehygieniaa koskevien oppaiden saatavuutta verkossa, ja tämä helpottaa entisestään hyvien käytäntöjen vaihtoa. Jäljitettävyyden osalta komissio tarkastaa jo jäsenvaltioiden vaatimusten noudattamisen valvontajärjestelmiä osana elintarviketurvallisuutta koskevaa oikeuskehystä. Päiväysmerkintöjen osalta komissio tutkii kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti vaihtoehtoja, joilla kaikki asianomaiset toimijat voisivat käyttää ja ymmärtää elintarvikkeiden päiväysmerkintöjä tehokkaammin. Tämän työn perustaksi komissio on käynnistänyt uuden tutkimuksen, jonka tuloksia odotetaan vuonna 2017 (ks. ”päiväysmerkintöjä” koskeva osa kohdassa 32).

87. Kuten kiertotaloutta koskevassa tiedonannossa[19] todettiin, komissio aikoo toteuttaa toimia selventääkseen EU:n lainsäädäntöä elintarvikkeiden lahjoittamisen helpottamiseksi. Tähän sisältyy sitoumus laatia elintarvikkeiden lahjoittajille ja ruokapankeille elintarvikkeiden lahjoittamista koskevat EU:n suuntaviivat asiaa koskevan EU:n lainsäädännön noudattamisesta nykyisessä sääntelykehyksessä (esimerkiksi elintarviketurvallisuuden, elintarvikehygienian, jäljitettävyyden ja vastuun osalta).

Suositus 3

a) Komissio hyväksyy suosituksen 3 a ja on jo aloittanut sen täytäntöönpanon. Edistääkseen asiaa koskevien EU:n säännösten yhdenmukaista ymmärtämistä komissio laatii EU:n suuntaviivat elintarvikkeiden lahjoittamisen helpottamiseksi yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa. Ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä käsittelevä EU:n foorumi käsittelee ensimmäistä suuntaviivaluonnosta marraskuussa 2016, ja komission on tarkoitus hyväksyä lopulliset suuntaviivat vuoden 2017 loppuun mennessä.

b) Komissio ei hyväksy suositusta 3 b, koska YKP:n ja yhden sen pilarin – YMJ:n – uudistuksen yhteydessä komissio ehdotti aluksista purettujen tuotteiden jakamista maksutta hyväntekeväisyys- tai avustustarkoituksiin. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hylkäsivät tämän ehdotuksen.

c) Komissio hyväksyy suosituksen 3 c. Julkisessa interventiossa ostetut tuotteet voidaan poistaa asettamalla ne käytettäviksi unionin vähävaraisimmille suunnatussa elintarvikkeiden jakeluohjelmassa, jos kyseisessä ohjelmassa niin säädetään.

d) Komissio hyväksyy suosituksen 3 d ja toteuttaa toimia elintarvikkeiden lahjoittamisen edistämiseksi.

Komissio on ehdottanut useita muutoksia vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (FEAD) annettuun asetukseen osana varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevaa ehdotusta, joka tehtiin 14. syyskuuta 2016. Yhdellä näistä muutoksista – mikäli se hyväksytään – annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja elintarvikelahjoitusten rahoituksessa. Tällä toimenpiteellä pyritään helpottamaan elintarvikelahjoitusten käyttöä FEAD-rahastossa.

Vaikka komissio on sitoutunut yksinkertaistamaan FEAD-rahaston täytäntöönpanoa myös elintarvikkeiden lahjoittamisen osalta, se keskittyy aina rahaston tavoitteiden saavuttamiseen. Niitä ovat sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden lisääminen ja köyhyyden pahimpien muotojen helpottaminen EU:ssa. Elintarvikejätteen vähentäminen sinänsä ei ole FEAD-rahaston tavoite.

Tuotteiden poistaminen markkinoilta hyväntekeväisyyteen on tällä hetkellä eräänlainen organisoitu ”ilmainen” lahjoitus lopullisille vastaanottajille. Tähän liittyvässä lainsäädännössä säädetään suuremmasta tuesta ilmaisjakelulle (hyväntekeväisyyteen tarkoitetuille markkinoilta poistamisille) kuin markkinoilta poistamisille muihin tarkoituksiin. On myös tarkoitus ottaa käyttöön erityinen merkintä EU:n lähteen ja rahoituksen edistämiseksi. Markkinoilta poistamisissa etusijalle on selvästi asetettu avun antaminen sitä tarvitseville hyväntekeväisyysjärjestöjen ja muiden jäsenvaltioiden hyväksymien laitosten kautta. Muut markkinoilta poistettujen tuotteiden käyttötarkoitukset ovat vaihtoehtoja ilmaisjakelulle.

[19] COM(2015) 614 final.

Tapahtuma	**Päivämäärä**
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	15.7.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	16.9.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	10.11.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	6.12.2016

Ruokahävikki on maailmanlaajuinen ongelma, joka on noussut viime vuosina keskeisempään asemaan julkisessa keskustelussa ja poliittisella asialistalla. Ruoka on arvokas hyödyke, jonka tuotanto voi olla erittäin resurssi-intensiivistä. Arvioiden mukaan kolmasosa elintarvikkeista päätyy ruokahävikiksi tai elintarvikejätteeksi, joten kyseessä ovat ympäristön ja talouden kannalta mittavat kustannukset.
Tarkastuksessa arvioitiin EU:n roolia ruokahävikin torjunnassa. Lisäksi perehdyttiin tähän mennessä toteutettuihin toimiin sekä siihen, kuinka ruokahävikkiä pyritään vähentämään EU:n eri toimintapoliittisten välineiden avulla. Tarkastuksessa keskityttiin ennaltaehkäisyyn ja lahjoittamiseen, jotka ovat ruokahävikin torjunnan suosituimmat toimintamuodot. Kertomuksessa todetaan, että tähän mennessä toteutetut toimet eivät ole riittäviä ja että EU:n ruokahävikkistrategiaa on lujitettava ja koordinoitava paremmin. Komission olisi selvitettävä, kuinka ruokahävikkiä ja elintarvikejätettä voitaisiin torjua aiempaa paremmin nykyisten toimintapolitiikkojen avulla.

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1
Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

© Euroopan unioni, 2016
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.
Kaavion 4 (s. 26) ja laatikon 6 valokuvien (s. 34) käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.