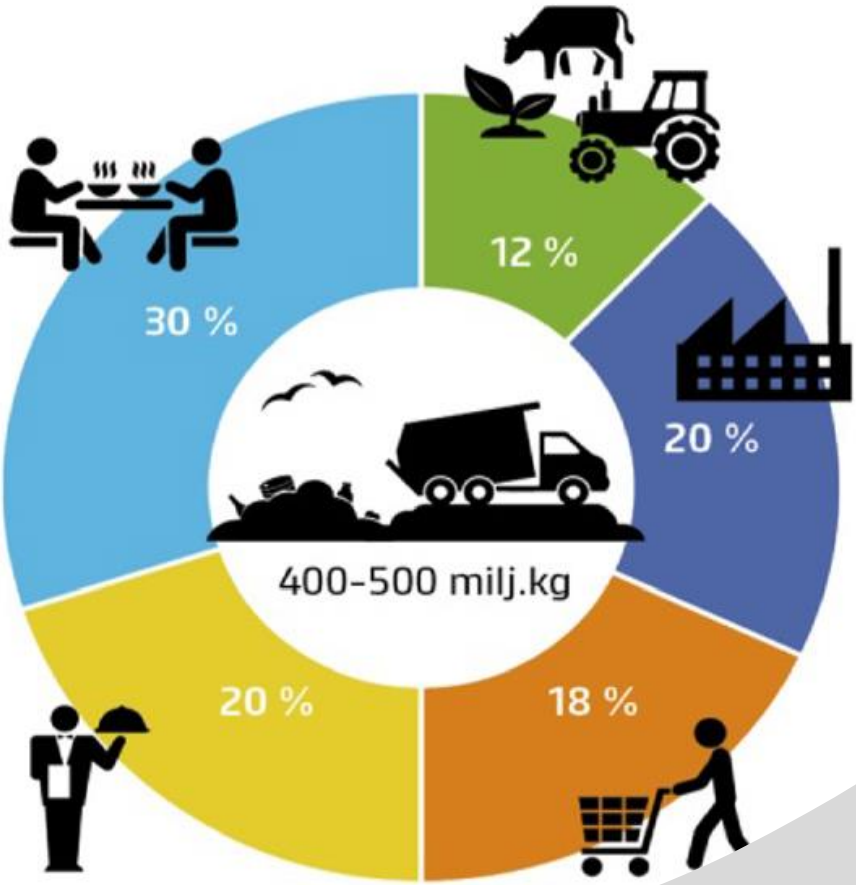


Lakialoite LA 29/2016 vp

Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvistä kustannuksista

Luonnonvarakeskus

Luke
LUONNONVARAKESKUS

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)
Julkaisuvuosi: 2017
Kannen kuva: Hartikainen et al. 2013

Alkusanat

Tämä on Luonnonvarakeskuksen (Luke) kirjallinen selvitys (loppuraportti) ”**LA 29/2016 vp Laki elintarvikelain muuttamisesta” -lakialoitteen** (LA 29/2016 2016) valvontaan ja toimeenpanoon liittyvistä kustannuksista, sekä lakialoitteen vaikutuksesta ruokahävikkiin ja -lahjoituksiin. Lakialoitteessa esitetään säädettäväksi kunnallisia toimipisteitä, kauppoja, leipomoita ja vastaavia tuotteita myyviä yrityksiä koskeva ehdollinen jakeluvelvoite, joka velvoittaisi tahot luovuttamaan syömäkelpoiset, myynnistä tai käytöstä poistetut elintarvikkeet voittoa tavoittelemattomien kolmansien osapuolien (ruoka-aputoimijoiden) käyttöön tai asettamaan kyseiset elintarvikkeet itse jaettavaksi.

Selvitys perustuu maa- ja metsätalousministeriön (MMM) tarjouspyyntöön (Liite 1). Nopean aikataulun johdosta vaikutusarviointi voitiin tehdä vain osasta toimijoita (kunnalliset ravitsemispalvelut, kaupat, leipomot). Lisäksi lakialoitteen termistö (esim. sen piirissä olevat tahot, jakeluvelvoite ja mahdollinen lahjoitettava elintarvike ja sen kelpoisuus sekä turvallisuus) on osin tarkentamatta, jolloin myös vaikutusten arviointi on vaikeaa. Koska kyseessä on lakialoite (eikä jo käytössä oleva laki), sen vaikutuksia ei voida konkreettisesti mitata, ja arvioihin liittyy luonnollisesti epävarmuutta. Rajaukset ja rajoitteet huomioidaan raportin päätelmissä.

Selvitys tehtiin yhdessä Eviran, Elintarviketeollisuus ry:n (ETL) ja Päivittäistavarayhdistys ry:n (PTY) kanssa, ja heidän kauttaan tavoitettiin päivittäistavarakaupparyhmiä ja leipomoyrityksiä. Lisäksi selvityksessä haastateltiin kunnallisia ravitsemispalveluita. Kustannusten, hävikin ja ruokalahjoitusten määrän (lakialoitteen vaikutus niihin) lisäksi toimijoilta kysyttiin arviota arvonlisäverotuksen tulkinnan selkeyttämisen (määritelmän tarkentaminen) tarpeellisuudesta, mikä liittyy taloudellisten kannusteiden käyttöön myyntiin kelpaamattomien tuotteiden elintarvikelahjoitusten edistämisessä. Lain valvonnasta viranomaisille aiheutuvien kustannusten arviota (verrattuna nykyhetkeen) kysyttiin Eviralta (Liite 2). Ruokaa vastaanottavilla ja jakavilla toimijoilla on suuri merkitys ruokahävikin torjumisessa. Tästä syystä haastateltiin myös kolmea ruoka-aputoimijaa. Selvitystä varten kuultiin ja kirjattiin myös Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n näkemys lakialoitteesta (Liite 3).

Selvitys tehtiin Luonnonvarakeskuksessa. Selvityksen tekoon osallistuivat Hanna Hartikainen, Kirsi Silvennoinen, Inkeri Riipi, Sanna Hietala, Juha-Matti Katajajuuri ja Marja Knuuttila.

31. päivänä tammikuuta 2017

Tekijät

Sisällys

Alkusanat **3**

1. Johdanto **5**

2. Lakialoitteen vaikutus ruokahävikin ja lahjoitusten määrään sekä kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen **6**

2.1. Kaupat 6

2.1.1. Aineisto ja menetelmät 6

2.1.2. Ruokahävikki ja lahjoitukset 6

2.1.2. Kauppojen näkemyksiä keinoihin vähentää ruokahävikkiä ja edistää ruokalahjoituksia 8

2.2. Leipomot 9

2.2.1. Aineisto ja menetelmät 9

2.2.2. Ruokahävikki ja lahjoitukset 9

2.2.3. Kustannukset 11

2.2.4. Leipomoyritysten näkemyksiä keinoihin vähentää ruokahävikkiä ja edistää ruokalahjoituksia 12

2.3. Kunnalliset toimipisteet 12

2.3.1. Aineisto ja menetelmät 12

2.3.2. Ruokahävikki ja lahjoitukset 12

2.3.3. Kustannukset 15

3. Lain valvonnasta viranomaisille aiheutuvien kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen (Evira) **16**

4. Ruoka-aputoimijoiden näkemyksiä **18**

4.1. Aineisto ja menetelmät 18

4.2. Lahjoitusten tarve tällä hetkellä 18

4.3. Lakialoitteen vaikutukset 18

4.4. Lakialoitteen toteuttamiskelpoisuus 19

4.5. Tarvittavat lisäresurssit lakialoitteen toteuttamiseksi 19

5. Arvio arvonlisäveron tulkinnan selkeyttämisen vaikutuksesta ruokahävikin määrään **21**

5.1. Kaupat 21

5.2. Leipomot 21

5.3. Kunnalliset toimipisteet 21

6. Yhteenveto ja johtopäätökset **22**

6.1. Yhteenveto 22

6.2. Johtopäätökset 23

Viitteet **25**

Liitteet **26**

Liite 1: Tarjouspyyntö 26

Liite 2: Eviran lausunto: Lain valvonnasta viranomaisille aiheutuvien kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen 27

Liite 3: Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n näkemys 30

1. Johdanto

Ruoan tuotannolla ja kulutuksella on merkittävä vaikutus ympäristön tilaan ja luonnonvarojen käyttöön. Tutkimusten mukaan ruoan osuus kaikesta kulutuksen aiheuttamasta ympäristökuormasta on peräti kolmannes. Ruokahävikin ja -jätteen vähentäminen on olennainen osa kestävää ruokajärjestelmää. Ruokahävikkiä vähentämällä saataisiin arvokkaita virtoja takaisin ruokakäyttöön. Luken tutkimusten mukaan Suomessa syntyy ruokahävikkiä (syötäväksi tarkoitettua, alun perin syömäkelpoista raaka-ainetta) 400–500 miljoonaa kiloa vuodessa, eli syötyyn ruokaan suhteutettuna noin 10–15 % ruoasta päätyy hävikkiin. Eniten ruokaa joutuu hukkaan kotitalouksissa, noin puolet enemmän kuin esimerkiksi kaupoissa. (Silvennoinen et al. 2013, Hartikainen et al. 2013). Kotitalouksien jälkeen suurimmat hävikit ketjussa aiheutuvat ravintoloista, teollisuudesta ja kaupasta. (Katajajuuri et al. 2014). Tarkasteltaessa hävikkiä suhteessa ketjun eri osien läpivirtaukseen ylivoimaisesti suurin hävikki aiheutuu ravintoloista (Silvennoinen et al. 2015). Ruokahävikki kertoo ruokaketjun tehottomuudesta, kun ruoan tuotannossa käytetyt panokset, tuotannossa muodostuvat ympäristövaikutukset ja tuotannon kustannukset ovat syntyneet täysin turhaan ruoan päätyessä hävikiksi. Euroopan komission tavoitteena on tulla resurssitehokkaaksi kierrätysyhteiskunnaksi vuoteen 2020 mennessä, jolloin kaikki jätteet hyödynnetään resurssina (COM/2011/0571 final), ja EU:n kiertotaloutta koskeva toimintasuunnitelma tähtää ruokahävikin puolittamiseen vuoteen 2030 mennessä.

Ruokahävikkiin liittyvät kustannukset koostuvat vähintään kahdentyyppisistä kustannuksista: taloudellisista ja ympäristöön liittyvistä. Taloudelliset kustannukset pitävät sisällään tuotteen arvoon liittyvät kustannukset ja hukkaan menevien tuotteiden tuotannosta, kuljetuksesta ja varastoinnista aiheutuvat kustannukset sekä niiden käsittelykulut. Ympäristöön liittyviä kustannuksia ovat esimerkiksi maan, veden, energian ja muiden panosten hukkaaminen sekä kasvihuonekaasupäästöjen lisääntyminen. Maailmanlaajuisella tasolla ruokahävikin määrään liittyvien taloudellisten ja ympäristökustannusten arvioidaan olevan 1,7 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria (ympäristökustannusten osuus noin 700 miljardia Yhdysvaltain dollaria – FAO ja Yhdistyneet kansakunnat) (Euroopan tilintarkastus tuomioistuin 2016).

Ruokahävikistä aiheutuvien taloudellisten kustannusten maksusta vastaa vähintään kolme toimija-ryhmää: kuluttajat, yksittäiset elintarvikeketjun toimijat sekä hyväntekeväisyysjärjestöt. Tuotteiden kuluttajahintoihin päätyvät esimerkiksi niin, että vähittäiskauppias asettaa tuotteen hinnan niin korkeaksi, että sekä myytävien että myymättä jääviin tuotteisiin liittyvät kustannukset otetaan huomioon. Osa ruokahävikkiin liittyvistä kustannuksista saatetaan siirtää elintarvikealan toimijalta toiselle esimerkiksi silloin, jos elintarvikealan toimijoiden neuvotteluvoimassa on huomattava epätasapaino. Tällöin ruokahävikistä aiheutuvat kustannukset saatetaan siirtää takaisin heikoimmalle toimijalle. Osa kustannuksista saatetaan myös ulkoistaa hyväntekeväisyysjärjestöille elintarvikelahjoitusten myötä, jolloin niiden maksettavaksi tulevat esimerkiksi lajittelu-, varastointi- ja käsittelykulut. Koko yhteiskunta vastaa ruokahävikin ympäristökustannuksista ennen kaikkea luonnonvarojen niukkuuden muodossa. (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2016).

2. Lakialoitteen vaikutus ruokahävikin ja lahjoitusten määrään sekä kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen

Tässä luvussa esitellään lakialoitteen LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72 b§ arvioitua vaikutusta ruokahävikin ja lahjoitusten määrään kaupoissa (3.1.), leipomoyrityksissä (3.2.) ja kunnallisissa toimipisteissä (3.3.) (kunnalliset toimipisteet on määritelty tässä ravitsemispalveluja tuottaviksi kunnallisiksi toimijoiksi). Lisäksi tässä luvussa esitellään lakialoitteen aiheuttamia arvioituja kustannuksia toimijoille. Arviot ruokahävikistä, lahjoituksista ja kustannuksista perustavat toimijoiden itse antamiin arvioihin.

2.1. Kaupat

2.1.1. **Aineisto ja menetelmät**

Kyselytutkimus

Kauppojen osalta kysely toteutettiin keskitetysti siten, että kunkin kaupparyhmän asiantuntijat kokosivat vastaukset oman konserninsa osalta parhaaksi näkemällään tavalla. Vastausaikaa asiantuntijoilla oli noin kuukausi (20.12.2016–24.1.2017).

Otos

Kyselyyn vastasivat K-ryhmä, S-ryhmä ja Lidl, jotka edustavat markkinaosuudeltaan 90 prosenttia Suomen päivittäistavaramyynnistä (PTY 2015).

2.1.2. **Ruokahävikki ja lahjoitukset**

Nykytila

Kaupparyhmillä jää myymättä tuotteistaan muutama prosentti: keskimäärin tuotteita jää myymättä, kauppatyypistä riippuen, 0,7-3,9 prosentin välillä. Keskimäärin tuotteita jää suhteessa sitä enemmän myymättä mitä pienempi kauppa on kyseessä. Myymättä jää suhteessa eniten tuoretuotteita, erityisesti hedelmiä ja vihanneksia. Seuraavaksi eniten jää myymättä leipää, ja sitä seuraavaksi maitotaloustuotteita. Myynnin esteitä ovat ennen kaikkea myyntiajan/päiväyksen umpeutuminen ja tuotteiden rikkoutuminen.

Kaupoissa panostetaan hävikinhallintaan sillä se on taloudenhallinnan kannalta keskeistä. Tärkeitä tekijöitä hävikinhallinnassa ovat ennusteperäinen tarvesuunnittelu, hävikin juurisyihin puuttuminen, tehokas tuotekierto (mm. lyhyet varastointiajat ja yhtenäinen kylmäketju), omavalvonta, kuljetus- ja kuluttajapakkausten materiaalien kestävyys, hintojen alentaminen käyttöikänsä loppua lähestyvissä tuotteissa, tuotevalikoiman supistaminen, aukiolojen vapautuminen (kauppojen ollessa monta päivää kiinni syntyi enemmän tuoretuotehävikkiä), kampanjointi ja kuluttajavalistus. Kaikki kaupparyhmät ilmoittivat, että myymättä jääviä tuotteita on onnistuttu vähentämään erinäisillä keinoilla. Tärkeää on myös hyödyntää ei-syömäkelpoinen biojäte. Osasta jätettä valmistetaan nyt energiaa, biopolttoainetta ja -kaasua.

Kaikki kyselyyn vastanneet kaupparyhmät lahjoittavat ruokaa. Yksi kaupparyhmä kertoi, että lahjoitetun ruoan määrä (kertalahjoituksina) on pienissä kaupoissa muovikassi-pari ja isommissa useampi laatikko. Toinen kaupparyhmä ilmoitti, että ei-myyntiin päätyvästä ruoasta noin kolmannes päätyy lahjoituksiksi. Kolmannen kaupparyhmän myymälöissä ei seurata lahjoitetun ruoan määrää. Leipomotuotteita lahjoitetaan suhteessa eniten. Myös hedelmiä ja kasviksia lahjoitetaan (suhteellinen määrä vaihtelee kaupparyhmien välillä), sekä liha- ja eines valmisteita ja maitotaloustuotteita.

Kaupparyhmät kommentoivat, että kolmannet osapuolet (ruoka-aputoimijat) eivät ota aina vastaan kaikkia lahjoitettavia elintarvikkeita. Ruoka-aputoimijat eivät huoli aina esimerkiksi leipää sillä siitä on usein ylitarjontaa. Kaiken kaikkiaan lahjoitusten määrä on riippuvainen myymälän koosta (lahjoitusten määrän vähäisyys), kaupan hävikinhallinnasta (esim. onko menekki ennustettu oikein) ja kuinka hyvin paikkakunnalta löytyy ruoka-aputoimijoita. Pääkaupunkiseudulla ruoka-aputoiminta on suhteellisesti paremmin organisoitua kuin pienemmissä kunnissa tai Pohjois-Suomessa, joissa ei aina ole ruokalahjoituksien hakijoita. Erityisesti suuremmissa myymälöissä on helpompi luoda kumppanuussuhde paikallisten ruoka-aputoimijoiden kanssa, mutta pienemmillä kaupoilla tämä on usein haastavampaa sillä lahjoitusten määrät ovat niin vähäisiä, ettei niitä kannata aina noutaa. Ongelmana on myös ruoka-aputoimijoiden resurssien riittämättömyys: ei ole toimivaa keruutapaa tai toiminnan valvonta on puutteellista.

Kaiken kaikkiaan kaupparyhmät raportoivat, että kauppojen lahjoitukset ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina. S-ryhmässä lahjoittavien myymälöiden määrä oli vuonna 2014 200-myymälää ja nyt lahjoittavia myymälöitä on jo yli 500. K-ruokakauppojen ja Suomen lähikaupan yksiköiden ruoka-apuun luovutettavien elintarvikkeiden määrä nousi yhteensä vuodesta 2015 vuoteen 2016 useita miljoonia kiloja. K-ryhmän teettämän kyselyn mukaan 90 prosenttia kyselyyn vastanneista K-ruokakaupoista tekee yhteistyötä jonkin paikallisen ruoka-aputoimijan kanssa (kyselyyn vastasi noin 500 K-kauppiasta), ja Suomen lähikaupan yksiköistä noin puolet luovuttaa elintarvikkeita ruoka-apuun. Erityisesti kiitosta sai Eviran ruoka-apuohje, mikä on antanut myymälöille hyvät raamit toimia ja on edistänyt ruoka-aputoiminnan yleistymistä Suomessa.

Lakialoitteen vaikutus hävikkiin ja lahjoituksiin

Kaksi kaupparyhmää ilmoitti, että laki ei vaikuttaisi ruokahävikin määrään. Yksi arvioi, että hävikki voisi jonkun verran laskea. Kommentoitiin myös, että suuret luovutetut ruokaerät saattavat aiheuttaa ruokahävikin kasvua myös hyväntekeväisyysjärjestöissä.

Yksi kaupparyhmä arvioi, että lahjoitusten määrä pysyisi samana, kun taas kaksi kaupparyhmää arvioi lahjoitusten määrän kasvavan. Kaikki kaupparyhmät kuitenkin korostivat, että lahjoitusten määrä olisi ennen kaikkea kiinni ruoka-aputoimijoiden resursseista. Kaupparyhmät lahjoittavat jo nyt ruokaa, mutta erityisesti pienistä kaupoista kaikkea lahjoituskelpoista ruokaa ei saada lahjoitettua, koska luovutuskelpoista ruokaa tulee pieniä määriä, ja harva hyväntekeväisyysjärjestö olisi siitä kiinnostunut. Lisäksi joillakin ruoka-aputoimijoilla on ollut muun muassa haasteita jakaa saamaansa leipää eteenpäin, jolloin toimijat ovat kieltäytyneet vastaanottamasta leipää.

Todettiin myös, että jos kaupan mahdollisuus valita ruoka-avun yhteistyökumppaneitaan vähenee, voi ilmetä väärinkäytöksiä, kuten luovutettujen elintarvikkeiden myyntiä seuraaville tahoille.

Ruoan ilmaisjakelua myymälöistä pidettiin varsin haastavana. Kommentoitiin, että elintarvikkeiden lahjoittamisessa ruoka-apuun noudatetaan Suomen päivittäistavarakauppa ry:n (PTY) päivittämiä Eviran uuden ohjeistuksen mukaisia linjauksia, joiden mukaan kaupan on huolehdittava luovuttamiensa tuotteiden turvallisuudesta luovutushetkellä. Tämä siis edellyttäisi, että kaupoissa investoitaisiin infrastruktuuriin, jotta luovutettavaa ruokaa voidaan jakaa turvallisesti. Sen lisäksi, että hankinnat olisivat kalliita, pienissä myymälöissä laiteinvestoinnit on käytännössä mahdotonta toteuttaa tilanpuutteen vuoksi.

Kun elintarvikkeita, kuten leipää jäisi kaupan itse jaettavaksi myymälässä, osa asiakkaista siirtyisi käyttämään ilmaisia elintarvikkeita myytävien sijaan, mikä vähentäisi myyntiä ja alentaisi kaupan kannattavuutta. Lisäksi kaikilta kasviksilta edellytetään annettavan kuluttajille aina täydelliset tiedot myynnin yhteydessä. Yksi kaupparyhmä kommentoi, että tällaista ei ole mahdollista toteuttaa yksittäisten myymättä jäävien kasvisten osalta.

2.1.3. **Kustannukset**

Nykytila

Hävikki on aina taloudellisesti kaupoille huono asia, ja myyntiin tähtäävän hävikinhallinnan myötä kustannukset vähenevät. Myös ruokalahjoitukset aiheuttavat myymälöissä ylimääräistä työtä ja työkustannuksia.

Lakialoitteen vaikutus kustannuksiin

Kaikki kaupparyhmät arvioivat kustannusten lisääntyvän lakialoitteen myötä. Kommentoitiin että lain myötä pienetkin hävikkierät tulisi hakea pienistä lähimyymälöistä, joista luovutuskelpoista ruokaa tulee pieniä määriä. Toiminnasta tulee lisää logistiikka-, hallinnointi- ja varastointikustannuksia. Nämä kustannukset ovat merkittävästi suurempia kuin jätekustannukset. Lisäksi mainittiin, että jos laki edellyttäisi myymälöiltä lisäinvestointeja esimerkiksi laitehankintojen tai työtuntien muodossa, kustannukset nousisivat kohtuuttomiksi suhteessa saavutettavaan yleishyötyyn. Työvoimakustannukset ovat suuri menoerä ja nimenomaan lahjoitettavien tuotteiden käsittely, varastointi ja luovuttaminen aiheuttavat myymälöihin uuden, aikaa vievän prosessin.

Lakiehdotuksen aiheuttamat työvoimakustannukset riippuvat myymäläkoosta, mutta esimerkiksi yhden kaupparyhmän arvion mukaan ne nousisivat keskimäärin noin 3-4 työtuntiin per työpäivä per myymälä. Tämä tarkoittaisi lisäkuluja yli 30 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi, sama kaupparyhmä kommentoi, että puhtaanapito, valvonta ja energiakustannukset voivat vuositasolla olla useita miljoonia euroja, ja laiteinvestoinnit (tilat ja kylmälaitteet yhteensä arviolta noin 4,5 miljoona euroa) ovat lähes samat myymäläkoosta riippuen. Kustannukset olisivat siis suhteessa suuremmat pienemmissä yksiköissä kuin suuremmissa. Varta vasten hyväntekeväisyyteen tarkoitetut kylmälaitteet vaativat myös omat tilaratkaisut, joita myymälöissä ei ole. Pienissä myymälöissä laiteinvestoinnit on käytännössä mahdoton toteuttaa tilanpuutteen vuoksi, eikä tilaan liittyviä rakenteellisia muutoksia ole taloudellisesti järkevää edes harkita.

Yksi kaupparyhmä kommentoi, että ruoka-apulaki lisäisi toiminnan kustannuksia niin paljon, että kaupan olisi siirrettävä kustannukset tuotteiden hintaan.

2.1.4. **Kauppojen näkemyksiä keinoihin vähentää ruokahävikkiä ja edistää ruokalahjoituksia**

Kaupparyhmien mukaan kaikkein tärkeintä on panostaa hävikin synnyn ehkäisyyn koko elintarvikeketjussa alkutuotannosta kotitalouksiin saakka. Esimerkiksi tulisi selvittää kuinka päiväysmerkinnät (viimeinen käyttöpäivä vs parasta ennen) valitaan eri tuotteisiin ja miten kotitaloudet ymmärtävät merkinnät. Lakialoite ei kuitenkaan välttämättä edistä ruokahävikin pienentymistä toimitusketjussa, sillä kaksi kolmesta kaupparyhmästä arvioi, ettei hävikki vähenisi lain myötä.

Ruokahävikkiä lahjoitetaan kaupoista nyt jo lähes niin paljon kuin nykyinen infrastruktuuri mahdollistaa. Jotta ruoka-apu tehostuisi, tulisi panostaa toimintamalleihin, joissa on säännöllinen ja aktiivinen nouto (monet hyväntekeväisyysjärjestöt ovat nyt kiinni jouluna ja kesäkautena, ja tällöin myös myymälöiden lahjoittaminen keskeytyy) ja kattavampi yhteistyö sekä ruoka-aputoimijoiden saanti alueille, missä niistä on pulaa. On myös tärkeää, että ruoka-aputoimijat ovat luotettavia ja elintarviketurvallisuus säilyy. Ruoka-aputoimijoilta edellytetään riittäviä resursseja, jotta toiminta täyttää elintarviketurvallisuuden ja logistiikan vaatimukset. On myös tärkeä huolehtia, etteivät lahjoitetut elintarvikkeet päädy jatkomyyntiin tai turhaan jätteeksi ja kustannukseksi toiselle.

Ruoka-avun jakaminen tulisi hoitaa keskitetysti. Oleellista on pohtia, miten ruoka-avun logistiikka järjestetään, miten kylmäsäilytys hoidetaan ja miten ruoka prosessoidaan eteenpäin. Hyvänä esimerkkinä on Vantaan kaupungin ja seurakuntien Yhteinen pöytä -malli, joka on kerännyt ruokaa kaupoilta ja teollisuudelta ja luovuttanut sitä eteenpäin ruoka-apua jakaville järjestöille ja seurakunnille. Vantaan yhteisen pöydän kautta tavoitetaan päivittäin monia syrjäytyneitä ja samalla pystytään tarjoamaan muuta apua.

Ruoka-avun jakamista suoraan kaupassa ei nähdä järkevänä, koska luovutettavien tuotteiden elintarviketurvallisuus voi vaarantua luovutushetkellä. Myös jakamiseen liittyvät järjestelyt arvioitiin erittäin kalliiksi ja osin mahdottomiksi (pienissä myymälöissä tilanpuute). Ruoka-avun jakelu on hyvä hoitaa keskitetysti ruoka-aputoimijoiden kautta, jolloin apu kohdistuu suoraan apua tarvitseville.

2.2. Leipomot

2.2.1. **Aineisto ja menetelmät**

Kyselytutkimus

Leipomoiden osalta selvitys toteutettiin Webropol-kyselynä, joka toimitettiin ETL:n välityksellä Leipomoyhdistykseen sekä Leipuriliittoon. Kysely lähetettiin yhteensä n. 300 leipomoyritykseen ja vastausaikaa yrityksillä oli 2.-14.12.2016.

Otos

Kyselyyn vastasi yhteensä 24 leipomoyritystä (ml. kaksi suurta leipomoyritystä), ja vastausprosentti jäi siten 8 prosenttiin. Liikevaihdon perusteella vastaukset edustavat kuitenkin n. 60 prosenttia koko Suomen leipomoyritysten kokonaisliikevaihdosta. Kaksi suurinta kyselyyn vastannutta leipomoyritystä kattoivat yli 3/4 kyselyyn vastanneiden kokonaisliikevaihdosta.

Otoksen kvantitatiivisia tuloksia painotettiin liikevaihdon suuruuden mukaan (painotettu keskiarvo), mutta lisäksi tulokset esitetään aritmeettisena keskiarvona (painottamaton keskiarvo).

2.2.2. **Ruokahävikki ja lahjoitukset**

Nykytila

21 leipomoyritystä vastasi kysymykseen ”Kuinka suuri osa elintarvikkeista EI päädy myyntiin” (poistetaan myynnistä ja ohjataan ruoka-apuun, eläinten ruuaksi, biopolttoaineen tai -kaasun raaka-aineeksi, tai kunnan jätehuoltoon; osuus myynti-volyymista kg, v). Keskimäärin n. 3 prosenttia (painottamaton keskiarvo 5 %) leipomoyritysten tuotteista ei päädy nyt myyntiin. Avoimessa kohdassa kommentoitiin, että hävikkiä minimoidaan leipomoissa erityisesti tuotannon hyvällä suunnittelulla ja myymällä loput tuotteet alennetuin hinnoin. Yksi vastaaja kommentoi, että tuotantoa supistetaan, mikäli tuotteita alkaa jäädä myymättä.

22 leipomoyritystä vastasi kysymykseen ”Kuinka suuri osa EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista on myynnistä poisvetohetkellä yhä ihmisravinnoksi soveltuvia” (osuus EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista kg, v). Keskimäärin 90 prosenttia (painottamaton keskiarvo 67 %) leipomoyritysten myymättä jäävistä tuotteista olisi ollut poisvetohetkellä yhä ihmisravinnoksi soveltuvia.

Ruokalahjoituksia koskevaan kysymykseen ”Kuinka suuri osa EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista on ruokalahjoituksia” (osuus EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista kg, v) vastasi 22 leipomoyritystä. Myymättä jäävistä tuotteista ilmoitettiin päätyvän nyt lahjoituksiin 7 prosenttia (painottamaton keskiarvo 24 %).

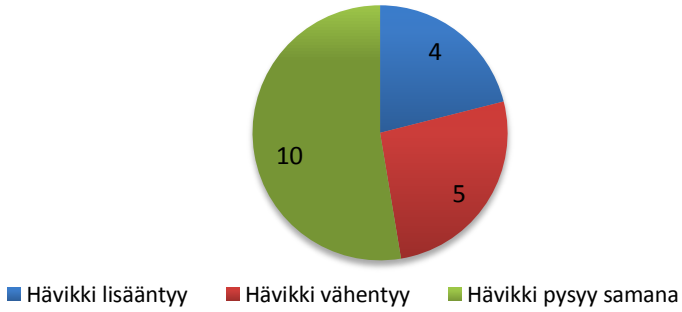
Lakialoitteen vaikutus hävikkiin ja lahjoituksiin

23 leipomoyritystä vastasi kysymykseen ”Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuisi voimaan, niin miten järjestäisitte jakeluvelvoitteen toteutumisen toimipisteenne osalta? Luovuttaisitteko luovutuskelpoiset elintarvikkeet kolmansille osapuolille, kuten hyväntekeväisyysjärjestöille vai asettaisitteko ne saataville toimipisteessänne? Tarvittaisiinko mahdollisesti kumpaakin toimintatapaa?”. Vastaajista 13 yritystä (Kuvaaja 1) ainoastaan luovuttaisi elintarvikekelpoiset tuotteet ulkopuolisille, 4 yritystä asettaisi elintarvikkeet ainoastaan saataville, ja 5 yritystä tekisi molempia.

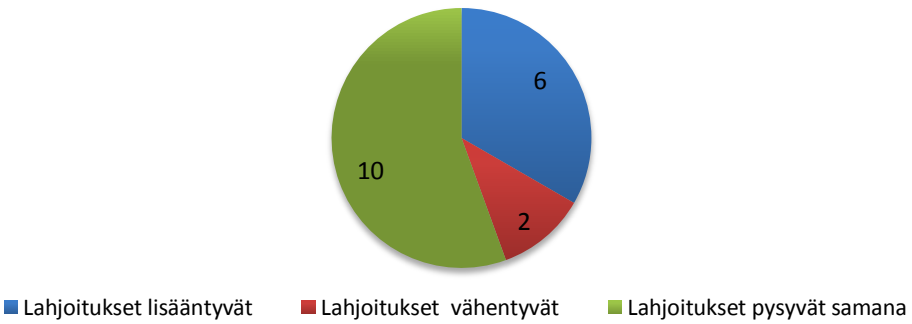


Kuvaaja 1 Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuisi voimaan, niin miten järjestäisitte jakeluvelvoitteen toteutumisen toimipisteenne osalta? Vastausten (23 kpl) jakautuminen.

Useimmilla yrityksistä lakialoite ei kuitenkaan toisi lahjoituksiin ja hävikkiin mitään muutoksia nykytilaan verrattuna. Kun leipomoyrityksiltä kysyttiin lakialoitteen vaikutuksesta yrityksen hävikin määriin, 19 leipomoyrityksestä 10 vastasi, ettei lakialoite vaikuta heidän hävikkiinsä mitenkään (Kuvaaja 2). Lisäksi kun leipomoyrityksiltä kysyttiin lakialoitteen vaikutuksesta yrityksen lahjoitusten määriin, 18 leipomoyrityksestä 10 vastasi, ettei lakialoite vaikuta heidän lahjoituksiinsa mitenkään (Kuvaaja 3). Vain muutama yritys arvioi hävikin ja lahjoitusten määrän muutosta (lukuja ei raportoida vastausten vähäisyydestä johtuen), loput yrityksistä eivät antaneet arvioita tai kommentoivat että muutosta on vaikea arvioida.



Kuvaaja 2 Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuisi voimaan, niin miten se vaikuttaa hävikkiin yrityksessänne? Vastausten (19 kpl) jakautuminen.



Kuvaaja 3 Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuisi voimaan, niin miten se vaikuttaa lahjoituksiin yrityksessänne? Vastausten (18 kpl) jakautuminen.

Avoimessa kohdassa monet vastaajat arvioivat, ettei lakialoite todennäköisesti vaikuta heidän toimintaansa mitenkään tai hyvin vähän, eli yleisesti ottaen lahjoitukset eivät todennäköisesti kasvaisi nykytilanteesta. Lisäksi tuotiin esille huoli tuoteturvallisuudesta kun tuotteet menevät kolmannelle osapuolelle, tilojen puutteesta jakelun järjestämiseen, ilmaisten tuotteiden negatiivisesta vaikutuksesta myyntiin, hallinnointiin käytettävän työajan lisääntymisestä, ja siitä, että löytyykö kolmatta osapuolta hakemaan leipomotuotteita. Yksi vastaaja vastasi esimerkiksi näin:

"Kolmansille osapuolille lahjoitettavien määrä ei luultavasti kasvaisi kovinkaan paljoa johtuen heidän rajallisesta vastaanottokyvystä. Tälläkin hetkellä he eivät aina pysty ottamaan kaikkia lahjoituksia vastaan. Loput tuotehävikistä myytäisiin biopolttoaineen ja -kaasun raaka-aineeksi. Tuotteita ei kannata asettaa saataville määräajaksi, koska ne vaativat huomattavia lisäinvestointeja varastoihin, kuljetuksiin sekä ylimääräisiä käsittelykustannuksia. Nykyisissä toimipisteissä ei pystytä toteuttamaan näitä järjestelyitä. Myös tuotteiden ylimääräisessä varastoinnissa lisääntyvät elintarviketurvallisuusriskit ja jäljitettävyyden hallinta on hyvin vaikeaa. Todennäköisesti isoa osaa tuotteista ei noudettaisi ja ne pitäisi hävittää."

2.2.3. **Kustannukset**

Nykytila

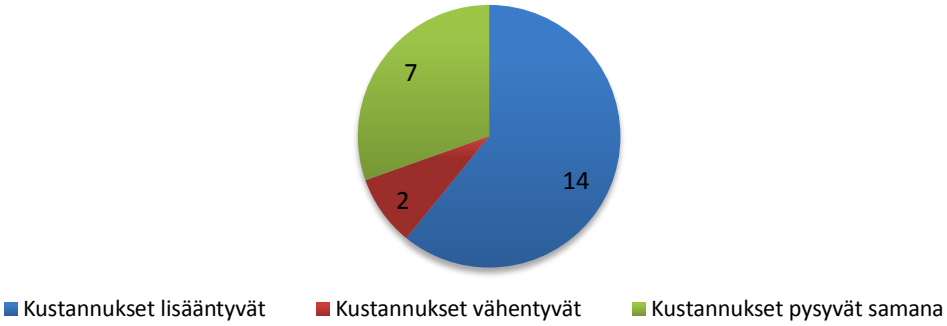
21 leipomoyritystä ilmoitti kustannusarvionsa kysymykseen ”Mikä on EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista aiheutuva kustannus. (€/ vuosi; jätehuolto, ohjaaminen eläinten rehuksi sekä biopolttoaineen tai -kaasun raaka-aineeksi). Leipomoiden arvioimat kustannukset suhteessa liikevaihtoon vaihtelivat 0-3,1 prosentin välillä (keskimäärin 0,4 prosenttia; 21 yritystä). Kustannuksia aiheuttaviksi syiksi lueteltiin: (bio)jätehuoltomaksut, työvoimakustannukset, kuljetus-, ja punnitusmaksut. Osalla kulut pienenivät tai katettiin, kun tuotteet luovutettiin eläinten rehuksi ja/tai biopolttoaineiksi.

Lisäksi 12 leipomoa ilmoitti vapaaehtoisesta lahjoittamisesta syntyvän lisäkuluja (”Mikä on EI-myyntiin päätyvistä elintarvikkeista aiheutuva kustannus: €/ vuosi (vapaaehtoinen lahjoittaminen)), ja leipomoiden arvioimat kustannukset suhteessa liikevaihtoon vaihtelivat 0-1,3 prosentin välillä (keskimäärin 0,1 prosenttia; 12 yritystä). Lahjoittamisen kulut syntyvät työvoimakustannuksien muodossa mm. tuotteiden siirrossa, esikäsittelyssä ja määrien raportoinnissa, lisäksi varastoinnista aiheutuu pääoma-, ylläpito- ja energiakustannuksia.

Lakialoitteen vaikutus kustannuksiin

22 leipomoyritystä vastasivat kysymykseen ”Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuu voimaan, niin kuinka paljon arvioitte lakialoitteesta syntyvän taloudellisia vaikutuksia” (€/ vuosi). 14 yritystä arvioi kustannusten kasvavan (Kuvaaja 4). 8 yritystä arvioi kustannusten kasvua euromääräisesti, ja keskimäärin kustannusten arvioitiin lähes kaksinkertaistuvan nykyisiin kustannuksiin (EI-myyntiin päättyvien tuotteiden kustannukset) verrattuna. Avoimessa kohdassa yritykset arvioivat kustannuksien lisääntyvien ennen kaikkea työaikakustannusten myötä (mainittiin: omavalvonta; kirjanpidon tiukentuminen; ylijäämäleivän lajittelu, välivarastointi ja noutojen järjestäminen; jatkossa todennäköisemmin useampia kanavia, jolloin ohjaaminen ja hallinnointi lisäävät kustannuksia). Lisäksi pelättiin menetettäviä tuloja, jos asiakkaiden ostokäyttäytyminen muuttuu lain myötä tai jos laki johtaa negatiiviseen maineeseen (esim. jos asiakkaat saavat myymälästä "huonoa tavaraa", eivätkä tiedä kyseessä olevan hävikkituotteen). Kommentointiin jopa, että tulojen menetys ja kustannusten kasvaminen voi kaataa pienimpiä leipomoita ja yksipuolistaisi siten leivän leipomotuotteiden tarjontaa Suomessa.

Yksi yritys arvioi kustannusten pienenevän, mutta ei osannut antaa tarkempaa arvioita. 7 yritystä arvioi, ettei kustannuksiin tule mitään muutosta lain myötä (Kuvaaja 4).



Kuvaaja 4 Mikäli lakialoite LA 29/2016 astuu voimaan, niin kuinka paljon arvioitte lakialoitteesta syntyvän taloudellisia vaikutuksia (€/ vuosi). Vastausten (22 kpl) jakautuminen.

2.2.4. Leipomoyritysten näkemyksiä keinoihin vähentää ruokahävikkiä ja edistää ruokalahjoituksia

Leipomoyrityksiä pyydettiin kertomaan avoimessa kohdassa näkemyksiään "Mitkä seikat edistävät ja estävät ruokalahjoituksia nyt. Mitä toiminnanharjoittajan/lahjoittajan tulee ottaa huomioon lahjoittaessaan ruokaa? Minkälaisia terveisiä haluatte lähettää päättäjille ja muille vaikuttaville tahoille, jotka voivat kehittää ruokalahjoitusten toimintaympäristöä Suomessa?". Usea vastaaja kritisoi, että byrokratiaa ei tulisi lisätä ja enneminkin vähentää. Lahjoituksien tulisi perustua jatkossakin vapaaehtoisuuteen. Tuotiin myös esille, että nykyisin jää myymättä niin vähän tuotteita, että niitä ei ole kannattavaa hakea. Parempana vaihtoehtona nähtiin hävikin tehokkaampi hallinta ja ruokahävikin vähentäminen. Ylijäämät voitaisiin luovuttaa kustannustehokkaasti biopolttoaineiksi ja -kaasuksi. Yksi vastaaja toivoi Suomeen valtakunnallista toimijaa, joka hakisi ylijäävät tuotteet tehokkaasti ja turvallisesti.

2.3. Kunnalliset toimipisteet

2.3.1. Aineisto ja menetelmät

Haastattelimme ja kysyimme lomakkeella viideltä kunnalliselta ravitsemispalveluita järjestävältä toimijalta lakimuutoksen ja lahjoitusvelvoitteen vaikutuksista kustannuksiin, ruokahävikkimääriin ja lahjoituksiin, sekä yleisesti mielipiteitä velvoitteesta. Vaikutusarvioon osallistuneet yritykset olivat Espoo Catering, Vantti Vantaa, Tampereen Voimia, Arkea Turku sekä Rovaniemen kaupunki. Kysyimme myös miten toimijat ovat jo vähentäneet hävikkiä, kuinka paljon lahjoittavat ruokaa ja kuinka paljon heillä syntyy nyt hävikkiä. Kaikki vastaajat saivat liitetiedostona lakialoitteen luettavakseen. Kunnalliset ravitsemispalvelut tuottavat noin 450 miljoonaa ateriaa vuodessa eli vastanneet yritykset tuottivat noin 10 % kaikista aterioista.

Kunnallinen toimipiste on määritelty tässä arviossa kunnan ravitsemispalveluita tuottavaksi toimijaksi.

2.3.2. Ruokahävikki ja lahjoitukset

Lakialoitteen vaikutus hävikkiin ja lahjoituksiin

Selvitykseen vastanneet toimijat ovat suurien kaupunkien edustajia ja valmistavat erittäin suuria määriä ruokaa päivittäin (Taulukko 1). Hävikkiäkin ravitsemispalveluissa syntyy merkittäviä määriä. Luke on arvioinut Foodspill hankkeessa tarjoilusta ylijäävän, ja siis lahjoituskelpoisen ruokamäärän, olevan kouluissa 11 prosenttia, päiväkodeissa 16 prosenttia ja sairaaloissa 12 prosenttia valmistetusta ruoasta (Silvennoinen ym. 2012). Vastaajat eivät kertoneet tarkkoja hävikkimääriään, kuitenkin

saimme arvioita hävikin määristä kolmelta vastaajalta. Annettujen tietojen perusteella ylivalmistettua ruokaa syntyy kymmeniä tuhansia kiloja vuosittain ilman asiakkaiden lautashävikkiä. Tällä hetkellä vastaajista kaikki paitsi yksi toimija (tälläkin neuvottelut seurakunnan kanssa ovat kuitenkin käynnissä) lahjoittavat ainakin jonkin verran tarjoilusta ylijäänyttä ruokaa (Taulukko 1). Yksi vastaaja ilmoitti aloitteen jakamiseen tulleen eläkeläisjärjestöiltä kansalaisaloitteena: nyt myös lapsiperheet ovat toivoneet ruoanjakelua.

Taulukko 1. Kunnallisten toimipisteiden valmistettujen annosten määrät ja lahjoitusten määrät. Tietoja on kerätty haastatteluista ja kyselylomakkeesta. Osa tiedoista (valmistetut annokset) on yritysten omista julkaisuista.

Vastaaja	Valmistetut annokset n. kpl	Lahjoittavien toimipisteiden määrä	Lahjoitusten määrä
a	17 milj.	ei lahjoita tällä hetkellä	ei lahjoita tällä hetkellä
b	10 milj.	4/200	6000 kg 2016/ 1200-1500 annosta/kk
c	3,6 milj.	8/90	1570 annosta/kk
d	10,6 milj.	5/130	ei arvioita, vaihtelee päivittäin
e	10 milj.	2/150	ei arviota, vaihtelee päivittäin

Kaikki vastaajat korostivat ruokaa hakemaan tulevan kolmannen osapuolen (ruoka-aputoimijan) toiminnan tärkeyttä: ruokaa voitaisiin lahjoittaa enemmän, jos alueella olisi sopivia järjestöjä. Yksi toimija kertoi, että hävikkiä syntyy niin vähän, ettei lahjoittamista luultavasti kannata merkittävästi lisätä.

Lakialoitteen vaikutus lahjoitusten määriin

Yleisesti ottaen lakialoite nähtiin toteuttamiskelpoisena ja sen koettiin vievän asiaa oikeaan suuntaan. Toteutusta pidettiin kuitenkin vielä suhteellisen epäselvänä, kuten esimerkiksi kuinka turvataan seuraavat asiat: miten varmistetaan elintarvikkeiden turvallisuus, mahdollisten hakijoiden valmiudet jakaa ruokaa turvallisesti ja miten vastuukysymykset hoidettaisiin, miten ruoka pakattaisiin ja miten mahdolliset laiminlyönnit selvitettäisiin. Jotkin vastaajat pohtivat, että mistä lisäresursseja saadaan, miten järjestöjen rahoitus järjestettäisiin ja miten mahdollinen velvoite hoidettaisiin jos alueella ei ole sopivaa järjestöä.

”Toimintaan liittyviä riskejä pitää tapauskohtaisesti arvioida. Elintarvikkeiden turvallisuudesta huolehtiminen voi muodostua riskiksi. Jakeluorganisaatio on merkityksellisessä asemassa.”

”Lakialoite on mielestäni lähtökohtaisesti hyvä. Erilaiset toimenpiteet, joilla voidaan vähentää syömäkelpoisen ruuan joutumista biojätteeksi, ovat tarpeen. Lakia suunniteltaessa tulee tarkasti pohtia mm. miten taataan elintarvikkeiden turvallisuus ja miten määritellään elintarvikehygieniaan liittyvät vastuut. Lisäksi tulee pohtia, miten ruuan jakelu rahoitetaan.”

Vastaajat painottivat että jakelu voi lisääntyä vain jos luotettava järjestö hakee ruoan keittiöstä, näin resursseja ei tarvita suuria määriä lisää. Kunnan toimipisteet ovat pääosin lukittuja eikä ruokailuja voida turvallisuuden takia järjestää kunnan ruokaloissa. Vastaajista kukaan ei jakanut ruokaa koulun tai muun toimipisteen tiloissa.

”Ruokapalvelun tuottaja toimii asiakkaan tiloissa (esim. päiväkoti ja koulu) ja se asettaa ruokapalvelun tuottajalle esteitä luovutuskelpoisen ruoan asettamiseksi tarjolle kuntalaisille yms. Koulujen ja päiväkotien ovet ovat turvallisuussyistä päivisin lukittuja ja vain asianosaisilla (oppilaat, opettajat, tukipalvelun tuottajat) on pääsy tiloihin. Ulkopuoliset eivät voi tulla sinne.”

Vaikka lakialoite nähtiin toteuttamiskelpoisena (joskin vielä hyvin epäselvänä käytännön kannalta), niin vastaajat painottivat, että lisää byrokratiaa ja säätelyä ei haluta. Yksi vastaaja ihmetteli lakialoitetta ja näki hävikin vähentämisen normaalina liiketoimintana. Biojätteen ja ruokahävikin vähentäminen nähdään aivan ensisijaisena asiana ja kaikki vastaajat ovat toteuttaneet erilaisia hävikin vähentämistoimenpiteitä. Nämä keinot on kuvattu Taulukossa 2.

Taulukko 2. Keinot vähentää hävikkiä

Vastaaja	Keinot joilla on pyritty vähentämään ruokahävikkiä
a	Ensisijaisesti pyritty ehkäisemään ruokajätteen syntymistä (toimenpiteet: kehitetty työtapoja (esim. erävalmistus, pakkauskoot), Hävikkimestari -sovellus ja valmennusaineisto käytössä osassa keittiöissä, kehitetty ruoanvalmistusprosesseja, parannettu tiedonkulkua asiakkaan ja keittiön välillä sekä palvelu- ja tuotantokeittiön välillä, osallistuttu valtakunnallisiin teemoihin). Tämän lisäksi pyritty hyödyntämään ylijäänyttä ruokaa (toimenpiteet: ylijääneen ruoan myynti keittiöissä ja lahjoitusmahdollisuuden selvittäminen).
b	Seuraamme biojätteen määrää tarkasti kolmena viikkona vuodessa, jolloin kaikki syntyvä biojäte punnitaan. Punnittavat biojätteet ovat ruoan valmistuksen yhteydessä syntynyt biojäte (kg), tarjoilusta/linjastosta syntyneen biojätteen määrä (kg) sekä palautuspiste/ astiapesuosaston biojätteen määrä (kg). Saamistamme tuloksista voimme laskea asiakkaan annoskohtaisen biojätteen määrän, joka on tärkeä ja herättävä tieto asiakkaalle. Lisäksi keittiön henkilökunta näkee oman toiminnan vaikutukset ja pystyy niitä muuttamaan tarvittaessa. Ylijäämäruuan myynti on käytössä henkilöstöravintoloissamme. Lahjoittavat järjestöille.
c	Ruokahävikkiä seurataan jatkuvasti ja valmistusmääriin kiinnitetään huomiota. Vakioidut ruokaohjeet ja jakolistat ovat käytössä. Jäävät raaka-aineet pyritään hyödyntämään ensisijaisesti omassa toiminnassa. Asiakaskunnan käyttäytymistä ohjataan tiedottamalla lautasjätteen määristä. Lahjoittavat järjestöille.
d	Ylijäämäruoka mitataan kaikissa keittiöissä päivittäin ja sen määrää seurataan kuukausitasolla. Ruokaa pyritään valmistamaan juuri oikea määrä, jotta biojätteen määrä minimoitaisiin. Ruokahävikkiä vähennetään myös asiakaslähtöisellä ruokalistasuunnittelulla ja menekinhallintajärjestelmän oikeanlaisella hyödyntämisellä. Syksystä 2016 pilotoinut ylijäämäruuan myymistä henkilöstölle ja kohteissa toimiville henkilöille, esim. sairaaloiden ja koulujen henkilökunnalle. Lahjoittavat järjestöille.
e	Talon oma väki voi tulla hakemaan ylijäänyttä ruokaa kouluissa, tuotannonohjausjärjestelmällä, vakioreseptiikalla, henkilökunta tuntee asiakaskunnan, erävalmistus. Lahjoittavat järjestöille.

Vastaajat arvioivat että lakialoitteen toteutuminen lisäisi todennäköisesti tai mahdollisesti lahjoitetun ruoan määrää. Tämä kuitenkin tapahtuisi vain jos toiminnasta tulisi organisoidumpaa ja luovutuspaikkoja tulisi lisää. Yksi vastaaja kertoi, että olisi valmis lisäämään lahjoittamista, mutta paikallinen ruoka-aputoimija ei pysty lisäämään vastaanottamiaan määriä.

Vaikka halua lahjoituksiin olisi, käytännössä jakelun järjestäminen näyttää osoittautuvan vaikeaksi. Myös ruokaa lahjoittavien toimipisteiden määrä on niin pieni, että oletettavasti lahjoittaminen on tällä hetkellä lähinnä enemmin kokeiluluonteista kuin varsinainen osa toimintaa.

Vastauksissa mainittiin omavalvontalainsäädäntö, tiukat lämpötilarajat jaettavalle ruoalle ja elintarviketurvallisuus. Yrityksessä mietittiin pystyvätkö järjestöt pitämään ruoan lämpötilarajoissa kuljetusten ja tarjolle asettamisen ajan. Myös jakelun hyvistä puolista kerrottiin:

”Ruokaa hakevien henkilöiden mielestä ruoanjakelulla on vaikutusta heidän sosiaaliseen, taloudelliseen ja terveyttä edistävään elämään. Ruoan hakeminen lisää henkilöiden liikuntaa ja muutakin aktiivisuutta.”

2.3.3. **Kustannukset**

Nykytila

Vastaajien mukaan lahjoittamisesta ei tällä hetkellä synny kovin paljon kustannuksia, järjestöt hakevat tarjoilusta ylijääneen ruoan ja siten kustannukset kunnallisille toimipisteille ovat pieniä. Tosin lahjoittaminen ei ole tällä hetkellä kattavaa, vaan tietojen mukaan pienimuotoista, eikä kata kaikkea ja kaikista toimipisteistä syntyvää hävikkiä.

Lakialoitteen vaikutus kustannuksiin

Lain myötä lahjoitukset lisääntyisivät (mahdollisesti tai todennäköisesti), mikä lisäisi toimijoiden kustannuksia. Lisäkustannuksista mainittiin kertakäyttöastiat (tai muut astiat) joihin lahjoitettava ruoka pakattaisiin, jäähdytys ja säilytys sekä henkilöstömenot, jos lahjoittaminen kasvaisi suuressa määrin. Vastaajat eivät korostaneet kustannusten vaikutusta, hävikin vähentäminen ja hallinta sekä lahjoitettaessa syntynyt työ nähtiin yleisesti ottaen normaaliksi toiminnaksi.

> *”Mikäli ruoka luovutetaan ja jaetaan samana päivänä, pakkaamisesta ja pakkausmerkinnöistä ei aiheudu kustannuksia. Kustannukset riippuvat järjestämismuodosta – mitä enemmän säätelyä kustannukset nousevat.”*

Yksikään vastaajista ei osannut arvioida euromääräisesti mitä kustannuksia velvoitteesta syntyisi. Syntyneitä säästöjä esim. jätemaksuihin ei arvioitu tulevan, jätemaksut ovat kiinteitä ja sisältyvät vuokriin, tosin joitakin toimipaikkakohtaisia eroja on.

3. Lain valvonnasta viranomaisille aiheutuvien kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen (Evira)

Eviralta pyydettiin lausuntoa lakialoitteen LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72 b§ vaikutuksesta virallisen valvonnan kustannuksiin. Lausunto on kokonaisuudessaan liitteissä: Liite 2.

Lakialoitteen 72a§ mukaisen jakeluvelvoitteen ensimmäisen kohdan mukaan jakeluvelvoitteen piirissä olevan toimijan tulee luovuttaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet kolmannelle osapuolelle (ruoka-aputoimijalle), jos tämä osapuoli on valmis noutamaan nämä elintarvikkeet. *Eviran arvion mukaan tämän luovutustoiminnan valvonnasta ei koituisi elintarvikevalvonnalle kuluja*, koska Evira ei tulisi ohjeistamaan asiaa kuntien elintarvikeviranomaisille, eikä edellyttäisi sen valvontaa. Asia ei kuulu elintarvikevalvonnan, vaan suurimmaksi osaksi ympäristölainsäädännön piiriin. Elintarvikevalvontaviranomaisten tulee valvoa sivutuotteiden hävittämistä, mutta muiden jätteiden hävittäminen kuuluu ympäristönsuojeluviranomaisten toimivallan piiriin. Kolmannen osapuolen, eli ruoka-aputoimijoiden toiminta on jo elintarvikevalvonnan piirissä.

Lakialoitteen 72a§ mukaisen jakeluvelvoitteen toisen kohdan mukaan jakeluvelvoitteen piirissä olevan tahon tulee asettaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet saataville, jos kolmatta osapuolta ei ole. Lisäksi jakelun yhteydessä tulee ilmoittaa tiedot päivämäärästä, jolloin tuote on luovutettu jakeluun sekä jakeluun asettaneen tahon nimi. Ilmoituksen tarkoituksena on turvata elintarvikkeen loppukäyttäjälle mahdollisuus arvioiden tuotteen kelpoisuus. Eviran tulkinnan mukaan tässä kohdassa tarkoitetaan elintarvikkeiden luovuttamista suoraan kuluttajille, esim. elintarvikemyymälästä. Elintarvikelainsäädännön mukaan tuotteen tulee olla mikrobiologiselta, kemialliselta ja fysikaaliselta laadultaan, koostumukseltaan ja muilta aistittavilta ominaisuuksiltaan sellaisia, että ne ovat ihmisravinnoksi soveltuvia, eivätkä aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle. Jokaisella elintarvikealan toimijalla on vastuu valmistamiensa, myymiensä tai luovuttamiensa elintarvikkeiden turvallisuudesta. Vaatimus koskee myös elintarvikkeiden vastikkeetonta luovuttamista. Täten elintarvikealan toimija ei voi luovuttaa elintarvikkeita esim. omassa myymälässään siten, että ko. elintarvikkeet eivät olisi toimijan vastuulla luovutushetkellä. Toimijan tulee siten valvoa tällaista luovutustoimintaa omavalvontansa kautta. Vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta luovutushetkellä ei voi tällaisen toimintamallin yhteydessä olla kuluttajalla.

*Eviran arvion mukaan tällainen toiminta mitä todennäköisimmin aiheuttaisi lisäkustannuksia koko elintarvikevalvonnalle, jos lakialoite toteutuisi edellä kuvattu elintarvikelainsäädännön vaatimus huomioiden***.** Koska elintarvikkeiden luovutus tapahtuisi säännöllisen valvonnan piirissä olevissa elintarvikehuoneistoissa, kunnallisen elintarvikeviranomaisen tulisi huomioida luovutustoiminnan valvonta tarkastustensa yhteydessä. Eviran pitäisi ohjeistaa asia, jotta valvonta olisi kansallisesti yhdenmukaista. Koska kaikki elintarvikevalvonnan tarkastukset tehdään Oiva-tarkastuksina, Eviran pitäisi mahdollisesti perustaa asialle oma Oiva-ohje, ja kerätä nämä valvontatulokset raportointia varten. Valvottavaksi tulisi siten se, täyttääkö toimija jalkeluvelvoitteen ehdot, miten toimija on järjestänyt jakelun sekä miten jakelu toimii käytännössä. Kunnallisen elintarvikeviranomaisten työmäärä todennäköisesti lisääntyisi myös, jos luovutustoiminnassa havaittaisiin ongelmia. Tässä voisi tulla valvontaviranomaisen harkittavaksi tarpeen mukaan myös pakkotoimenpiteet. Jos elintarviketarkastuksiin käytettävä aika lisääntyisi merkittävästi, tästä aiheutuisi lisäkustannuksia toimijoille. Toimijoille voi aiheutua lisäkustannuksia myös jakelun järjestämisen kautta, esim. omavalvonnan lisäresursoinnin tai lisäinvestointien muodossa. *Elintarvikevalvonnalle aiheutuisi siis kokonaisuudessaan lisäkustannuksia, joiden määrä on kuitenkin mahdotonta arvioida tässä vaiheessa***.** Tämä sen vuoksi, että asian valvonta ei ole yksiselitteistä ja sen vaikutuksia käytännön valvontatyöhön sekä valvonnan ohjaustyöhön on erittäin vaikea ennakoida. *Jakeluvelvoitteesta aiheutuisi mitä todennäköisimmin lisää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia toimijoille, mikä ei liene byrokratian purkutalkoiden hengen mukaista***.**

Lakialoitteen 72a§ mukaan elintarvikkeesta luopuvan tahon tulee tarkastaa elintarvikkeen laatu ja käyttää asiaan kuuluvaa harkintaa ennen elintarvikkeen luovuttamista. Koska luovuttava taho on vastuussa luovuttamiensa elintarvikkeiden turvallisuudesta, voisi Eviran tulkinnan mukaan tämä tarkoittaa sitä, että luovuttajan tulee osata arvioida elintarvikkeiden turvallisuutta sen kaikissa vaiheissa. Näitä vaiheita ovat mm. se, kun toimija päättää elintarvikkeiden luovuttamisesta tai hävittämisestä ja se, kun elintarvike on asetettu myymällä luovutettavaksi. Evira haluaa kiinnittää huomiota siihen, että *elintarvikkeen turvallisuuden arvioiminen linkittyy vahvasti lakialoitteen kumpaankin kohtaan ja on asian keskiössä***.** Elintarvikkeen turvallisuuteen voi vaikuttaa moni eri tekijä, ja turvallisuuden arviointi voi olla monimutkaista ja aikaa vievää. Kaikilla toimijoilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia tai resursseja arvioida kaikkien elintarvikkeidensa turvallisuutta esim. päiväysmerkintöjen lähetessä loppuaan. Toimijoiden pitäisi siten saada käyttää luovuttamisessa omaa harkintaansa ja toimia asiassa omien resurssiensa mukaan. Elintarvikkeen valmistajahan on jo tehnyt arvioinnin elintarvikkeen elinkaaresta ja säilyvyydestä. Lisäksi viimeisen käyttöpäivän ylittäneitä elintarvikkeita ei saa nykylainsäädännön mukaan myydä tai luovuttaa eteenpäin lainkaan. Valvojan voisi olla vaikea valvoa esim. sitä, millä perusteella toimija valitsee hävittämisen luovuttamisen sijaan. Elintarvikealan omavalvonta perustuu hänen itsensä tekemälle riskinarviolle, jonka painopiste on elintarvikkeiden turvallisuudessa ja siinä, että kuluttajia ei johdeta harhaan. Valvojan rooli ei ole määritellä elintarvikealan toimijan riskinarviointia, vaan valvoa, että se on riittävä elintarvikkeiden turvallisuuden takaamiseksi. *Elintarvikelainsäädännön kantavana ajatuksena on, että luovutettavat elintarvikkeet ovat turvallisia, ja tämä tulee olla kaiken elintarvikealan toiminnan lähtökohta***.**

4. Ruoka-aputoimijoiden näkemyksiä

Tässä luvussa esitellään lakialoitteen LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72b§ arvioitua vaikutusta ruoka-aputoimijoihin.

4.1. Aineisto ja menetelmät

Vaikutusten arviointia varten lakialoitteesta tehtiin haastatteluja ja lähetettiin kysymyslomake sekä lakialoite nähtäville kolmelle ruokaa vastaanottavalle toimijalle. Toimijat olivat Operaatio ruokakassi (Turku), Yhteinen pöytä (Vantaa) ja ViaDia (valtakunnallinen ja Pohjois-Karjala). Nämä toimijat jakavat suuria määriä ruokaa ja toimittavat ruokaa myös muille alueen hyväntekeväisyysjärjestöille (Taulukko 3). ViaDiasta saimme siis tietoja kahdelta taholta, sekä järjestötasolta että yksittäiseltä ruokaa jakavalta alueyhdistykseltä.

Vastanneet järjestöt jakoivat yhteensä noin kolme miljoonaa kiloa ruokaa 2016. Suomessa on arvioitu olevan satoja ruokaa jakavia järjestöjen toimipisteitä (Ohisalo&Saari 2014), jaettavista ruokamääristä ei ole tietoja saavilla.

Taulukko 3. Kyselyyn osallistuneiden järjestöjen jakamat ruoka-apumäärät

Järjestö	kg/vuosi	kasseja ja aterioita vuosi/kpl
a	1 560 000	416 000
b	650 000	80 000
c	1 035 150	149 163 (ateriat, kassien määrä puuttuu)
d	76 000	30 000

4.2. Lahjoitusten tarve tällä hetkellä

Kaksi vastaajaa kertoi, että lahjoituksia on ollut hyvin saatavilla, Yksi vastaaja kertoo että tietyistä elintarvikkeista on usein pulaa kuten lihasta, kalasta ja eineksistä. ja yhden järjestön vastauksissa taas painottuu se, että paikkakunnat eroavat, joissain on pulaa lahjoituksista ja joskus ruoka voi loppua kesken.

> *”Hävikistä* (lahjoituksista) *ei ole pulaa, sitä saa kun pyytää. Ajoittaista sesonkivaihtelua tietysti on, mutta koska meillä on niin laaja lahjoittajien verkosto, ruokaa tulee aina paljon.”*

> *”Joskus ruoka loppuu kesken, joskus ruokakassin sisältö jää kovin niukaksi.”*

4.3. Lakialoitteen vaikutukset

Kysyttäessä lakialoitteen toteutumisen vaikutuksia kaksi vastaajista painotti voimakkaasti etteivät nykyiset resurssit riitä jaettavien määrien lisäämiseen. Yksi vastaaja kertoi että paikkakunnat ovat erilaisia mutta suurin osa luultavasti lisäisi jaettavan ruoan määrää: Valmiin ruoan (ravitsemispalveluista) osuuden arveltiin kasvavan lakiuudistuksen myötä. Alueellinen järjestö kertoi, että määrät todennäköisesti kasvaisivat, yhteistyö paikallisten kauppojen ja muiden lahjoittajien kesken lisääntyisi (tällä hetkellä eräillä paikkakunnilla vain 2-3 lahjoittavaa tahoa) sekä että jaettavien ruokakassien sisältö (nyt 2-4 kg) voisi muuttua monipuolisemmaksi/suuremmaksi.

Suurissa kaupungeissa, pääkaupunkiseudulla ja Turussa, järjestöjen resurssipula näyttäisi kuitenkin estävän ruoanjakamisen lisääntymisen. Haja-asutusalueella lahjoituksia ja lahjoittajia voisi olla enemmänkin. Yleisesti ottaen joillain paikkakunnilla on ollut ruoasta pulaa ja samalla ruokaa hakevien asiakkaiden määrät ovat kasvaneet.

Resurssipula näyttäytyy vastausten mukaan logistiikassa kuten kylmäautojen määrä, säilytystilojen puute, kylmävarastojen määrä. Lisäksi huolenaiheena on vapaaehtoisten kuormittuminen ja jaksaminen, jo nyt asiakasmäärien lisääntyessä on vaikeuksia ja työt voivat kasaantua.

”Eli toimimme käsittämättömän tehokkaasti tällä hetkellä jo, mutta tämä tehokkuus on osittain huikean hyvien vapaaehtoisten selkänahasta revittyä... Kuinka kauan he jaksavat?”

”Ei vaikuttaisi paljon. Olemme tällä hetkellä jo ihan ylärajoilla resurssiemme suhteen ja varmaan vähän ylikin. Kun tarjonta ylittäisi meidän noutokapasiteetin, resurssimme eivät riittäisi hakemaan käytännössä juurikaan enempää tavaraa.”

”Emme pysty juuri tämän enempää kolmella autolla kuljettamaan, joten vaikka kauppojen olisi pakkokin antaa meille lisää, emme saisi sitä määrää mihinkään. Kylmätilakapasiteettimme on jo nyt melko täynnä suuren osan ajasta, miten lienee tilanne järjestöissä, joilla ei näin isoja kylmiöitä edes ole? Tiedän, että myös verkostossamme olisi sitten vaikeuksia saada vielä suurempi hävikkimäärä jaetuksi jonnekin järkevästi.”

4.4. Lakialoitteen toteuttamiskelpoisuus

Kuten vaikutusten arvioinnissa myös toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa osa vastaajista näki kysymysmerkkejä ja epäselvyyttä. . Nähtiin että lakialoitteessa puuttuu ymmärrys ruoka-apukentästä ja resursseista.

”Huolestuttavaa, ettei taustatyötä ole tehty tuon paremmin.”

”Pienet paikkakunnat, kuka siellä hakee pienen kaupan pienen hävikin - jos toimijoita ei ole paikkakunnalla. Kuka hakisi esim. 50 kg viikossa hävikkiä tuottavan kaupan? Sitoo paljon resursseja mutta hyöty on erittäin pieni.”

Yksi vastaajista sen sijaan näki aloitteen toteuttamiskelpoiseksi ja merkittäväksi monella tavalla: ylijäämäelintarvikkeiden kasvun myötä pystytään auttamaan vähävaraisia, joiden hyvinvointia ruoka-avun nähtiin parantavan. Lisäksi nähtiin merkittävänä se että ruoka-aputyö mahdollistaa erilaisia palveluja kuten kuntouttavaa toimintaa, työkokeiluja ja päiväkeskuksia.

Lakialoitetta pohdittiin myös politiikan osalta, millaisia rakenteita lakialoite synnyttäisi. Arveltiin että kolmannen osapuolen vastuu hyvinvoinnista Suomessa kasvaisi.

”Laki loisi uusia ja toimivia rakenteita, halutaanko niitä? Ylijäämäruoan jakelu on kestävää kehitystä ja tuo lisää ostovoimaa vähävaraisille.”

”Lakialoite on toteuttamiskelpoinen, se että onko se oikeaa sosiaalipolitiikkaa, en tiedä?”

4.5. Tarvittavat lisäresurssit lakialoitteen toteuttamiseksi

Kysyimme millaisia lisäresursseja lakialoite vaatisi että siinä ehdotetut velvoitteet ja lisääntyneet ruokamäärät voitaisiin ottaa vastaan ja jakaa järjestöjen toimesta. Ensisijaisesti tarvittaisiin lisää henkilöstöä: sekä käytännön työtä tekeviä että suunnittelijoita. Tarvittaisiin sekä lisää palkattuja työntekijöitä että vapaaehtoisia. Tekijöistä on jo nyt pulaa.

”Kaikessa toiminnassa pitäisi pystyä siirtymään huomattavasti enemmän "ammattimaisuuteen" joka tarkoittaisi ainakin tuota palkattua pysyvää henkilöstöä ja kalustoa/tiloja.”

”jo nykytoimintaa varten tarvittaisiin kaksi kuorma-auton kuljettajaa ja varastopäällikkö. Näiden avulla varmaankin voitaisiin tuo 20 % kasvattaa ruoan jakamista. Jos puhuttaisiin 50 % lisäyksestä, tuohon lisäisin ainakin vielä yhden työntekijän koordinoimaan ja organisoimaan jakoja ja hakuja jne. Yhden työntekijän palkkakustannukset olisivat noin 40 000 – 50 000 euroa vuodessa. Eli karkeasti arvioiden 200 000 euron vuosibudjetin lisäyksellä ehkä selvittäisiin näistä kuluista.”

”Tiloja ei ole suunniteltu isoja ruokailuja varten, samoin varastoinnin ja kuljetuksen kanssa on haasteita.”

”Jos ruokaa saataisiin 20 tai 50 % enemmän, palkatun henkilöstön, kuljetus- ja kylmäkaluston sekä varastotilojen tarve kasvaisi merkittävästi. Vastaavasti kyettäisiin lisäämään kuntouttavia työtoimintapaikkoja ja kehittämään matalan kynnyksen päivätoimintakeskuksia siten, että ne palvelisivat laajasti alueen eri-ikäisiä asukkaita.”

Myös erilaisia tiloja tarvittaisiin, varastoja, kylmäkalusteita, kuljetuskalustoa ja tiloja ruokailujen järjestämiseen. Nähtiin että kunnat voisivat ohjata vapaita tiloja ruoka-aputoiminnan käyttöön.

5. Arvio arvonlisäveron tulkinnan selkeyttämisen vaikutuksesta ruokahävikin määrään

5.1. Kaupat

Kaupparyhmistä kaksi kommentoi kaipaavansa selkeytystä arvonlisälakiveroon. Kaupparyhmät kaipasivat tarkempaa määritelmää, milloin tuote on myyntiin kelpaamaton eli arvoton. Yksi kaupparyhmä piti nykyistä lakia riittävän selkeänä.

5.2. Leipomot

10 leipomoyritystä (24 leipomoyrityksestä) kommentoi arvonlisäverolain tulkinnan selkeyttämisen vaikutusta omaan toimintaansa. 5 yritystä kommentoi, ettei lakia tarvitse selkiyttää/sillä ei ole merkitystä heidän toimintaansa. Yksi yrittäjä kommentoi, ettei lahjoituksia tulisi huomioida alvissa ollenkaan. Kaksi yrittäjää kommentoi, että lakia tulisi selkeyttää.

5.3. Kunnalliset toimipisteet

Viidestä vastaajasta yksi vastasi, että arvonlisävero on tarpeeksi selkeä jos tuotteet luovutetaan ilmaiseksi ja yksi ei osannut vastata, muut eivät vastanneet kysymykseen. Haastatteluissa kävi ilmi, että epäselvyyttä voi olla silloin kun ylijäämäruokaa myydään esim. henkilökunnalle. Taloudellisista ja verotukseen liittyvistä kannustimista yksi vastaaja kommentoi seuraavasti:

> *”Koko toiminnan (lahjoittamisen) pitäisi olla verotuksen ulkopuolella. Toiminnan tulisi olla maksutonta, koska maksuja perittäessä rahojen käsittelystä, kirjanpidosta ja verotuksesta aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia.”*

6. Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1. Yhteenveto

Lakialoitteen LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72 b§ tavoite on vähentää ruokahävikkiä ja eläinperäisen jätteen määrää velvoittamalla tahot (kunnalliset toimipisteet, kaupat, leipomot ja vastaavat) luovuttamaan syömäkelpoiset, myynnistä poistetut elintarvikkeet. Selvityksen alussa emme tienneet mahdollisen lainmuutoksen vaikutuksista liikkeenharjoittajiin, ja sen vaikutuksia lähdettiin selvittämään kontaktoimalla päivittäiskaupparyhmiä, leipomoyrityksiä, kunnallisia ravitsemispalveluita, ruoka-aputoimijoita ja Eviraa.

Kyselyyn vastanneet kaupparyhmät, K-ryhmä, S-ryhmä ja Lidl, edustavat markkinaosuudeltaan 90 prosenttia Suomen kaupoista. Kaikki kaupparyhmät arvioivat, että laki nostaisi kaupan kustannuksia, ja että kustannukset ovat merkittävästi suuremmat kuin nykyiset jätekustannukset. Kaupparyhmät kommentoivat, että haasteena on erityisesti se, että myymälät lahjoittavat jo nyt paljon hyväntekeväisyyteen (yksi kaupparyhmä esimerkiksi esitti, että noin kolmannes myymättä jäävistä tuotteista menee lahjoituksiin; kaiken kaikkiaan lahjoittavien myymälöiden osuus on noussut merkittävästi viime vuosina) ja lahjoitusten lisääminen olisi ennen kaikkea kiinni hyväntekeväisyysjärjestöistä, eli onko järjestöjä ylipäänsä lähettyvillä ja minkälaiset fasiliteetit järjestöillä on. Ruoan jakamista ilmaiseksi myymälöissä ei pidetty järkevänä, mutta mikäli laki siihen velvoittaisi olisivat siitä saatavat hyödyt hyvin vähäisiä suhteessa suuriin kustannuksiin, turvallisuus- ja maineriskeihin, sekä kuluttajien käytöksen muuttumisen myötä syntyviin tulojen menetyksiin (vähentää myyntiä ja ohjaa ilmaisten tuotteiden hakuun). Kaupparyhmät myös kommentoivat, että laki pistäisi myymälät eriarvoiseen asemaan, sillä erityisesti pienet myymälät joutuisivat satsaamaan suhteessa eniten ilmaisen ruoan jakamiseen myymälätiloissaan. Kaupparyhmät toivoivat, että jatkossa satsattaisiin ennemmin hävikinhallintaan. Ruoka-avun kannalta olisi järkevintä edistää ruoka-aputoimijoiden toimintaa, eli ennen kaikkea toimijoiden kykyä ottaa lahjoituksia vastaan.

Kyselyyn vastanneet 24 leipomoyritystä (edustavat n. 60 % Suomen leipomoyritysten liikevaihdosta) arvioivat, että lakialoite ei vaikuta heidän toimintaansa juuri ollenkaan: suurimmalla osalla lahjoitusten ja hävikin määrä pysyisi samana, sillä he ilmoittivat jo nyt tekevänsä sen minkä pystyvät hävikinhallinnassa. Hävikkiä syntyi 3 prosenttia koko tuotannosta, ja tämä oli lähes kokonaan syömäkelpoista. Vastaanottajien vähäisyydestä johtuen tästä vain 7 prosenttia päätyy lahjoituksiin. 14 yritystä arvioi kustannusten nousevan lain myötä, joista 8 yritystä arvioi kustannusten kasvua euroissa. Keskimäärin kustannusten arvioitiin lähes kaksinkertaistuvan nykyisistä kustannuksista. Kustannuksien arvioitiin lisääntyvän ennen kaikkea työaikakustannusten myötä. Lisäksi pelättiin menetettäviä tuloja. Usea vastaaja kommentoi, että byrokratiaa ei tulisi lisätä nykyisestä, ja lahjoitusten tulisi jatkossakin perustua vapaaehtoisuuteen.

Kunnallisista toimijoista haastateltiin viittä toimijaa: Espoo Catering, Vantti Vantaa, Tampereen Voimia, Arkea Turku sekä Rovaniemen kaupunki. Toimijat ovat kiinnittäneet huomiota hävikkiin, ja mittaavat ja seuraavat hävikkimääriä. Lisäksi toimijat ovat ottaneet käyttöön hävikkiä estäviä/vähentäviä keinoja (esim. myynti henkilökunnalle). Ravitsemispalveluissa on potentiaalia vähentää hävikkiä (mm. lahjoittamalla) ainakin lukujen valossa. Toimijat kertovat, että lakialoite toteutuessaan lisäisi lahjoituksia mahdollisesti tai todennäköisesti. Lakialoite nähtiin yleisesti ottaen hyvänä ja toimena oikeaan suuntaan, joskin lakialoitteen tuomaa byrokratiaa ei pidetty hyvänä suuntana. Ruoan jakelu voisi toimia vain jos sopiva ja luotettava järjestö hoitaa jakelutoiminnan. Hyväntekeväisyysjärjestöjen rooli on merkittävä ja sopivaa järjestöä ei aina ole. Lisäksi tuotiin esille, että aloite edellyttäisi toimiakseen lisäresursseja ruoka-aputoimijoille. Velvoitteen aiheuttamia kustannuksia ei osattu arvioida, mutta toimijat eivät kuitenkaan uskoneet niiden lisääntyvän paljon jos ruoka-aputoimijat hoitavat jakelun. Velvoitetta ei ole myöskään mahdollista toteuttaa niin, että ylijäämäruoka jaettaisiin kunnan ruokaloissa (turvallisuuden takaamiseksi toimipisteet ovat pääosin lukittuja).

Eviran arvion mukaan lakialoitteen 72 a§ mukaisen jakeluvelvoitteen ensimmäisen kohdan mukainen toiminta (eli tilanne, jossa jakeluvelvoitteen piirissä olevan toimijan tulee luovuttaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet kolmannelle osapuolelle, jos tämä osapuoli on valmis noutamaan elintarvikkeet) ei aiheuttaisi Eviran elintarvikevalvonnalle kuluja, sillä asia ei kuulu elintarvikevalvonnan, vaan suurimmaksi osaksi ympäristösuojelulainsäädännön piiriin. Sen sijaan lakialoitteen jakeluvelvoitteen toisen kohdan mukainen toiminta (eli jakeluvelvoitteen piirissä olevan tahon tulee asettaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet saataville, jos kolmatta osapuolta ei ole) aiheuttaisi lisäkustannuksia koko elintarvikevalvonnalle, jos lakialoite toteutuisi luvussa 3 esiin tuodut elintarvikelainsäädännön vaatimukset huomioiden. Jakeluvelvoitteesta aiheutuisi mitä todennäköisimmin lisää hallinnollista taakkaa eli lisäkustannuksia toimijoille. Kustannuksia on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta arvioida, sillä valvonta-asia ei ole yksiselitteinen ja vaikutuksia käytännön valvontatyöhön sekä valvonnan ohjaustyöhön on erittäin vaikea ennakoida. Evira myös huomauttaa, että elintarvikkeiden turvallisuuden arvioiminen linkittyy vahvasti lakialoitteen kumpaankin kohtaan ja on asian keskiössä. Elintarvikelainsäädännön kantavana ajatuksena on, että luovutetut elintarvikkeet ovat turvallisia, ja tämä tulee olla kaiken elintarvikealan toiminnan lähtökohta.

Ruokalahjoitusten vastaanottajatahoista haastateltiin kolmea toimijaa: Operaatio ruokakassi (Turku), Yhteinen pöytä (Vantaa) ja ViaDia (valtakunnallinen ja Pohjois-Karjala). Vastaanottajat näkivät lakialoitteen periaatteessa hyvänä, mutta toteuttamiskelpoisuutta myös epäiltiin. Etelän suurissa kaupungeissa ei ole pulaa lahjoitusruoasta, kun taas koko maassa ja haja-asutusalueilla tilanne voi olla toinen. Nykyiset järjestöt jakavat tehokkaasti suuria määriä ruokaa ja toimivat kapasiteetin ylärajoilla. Resursseista on pulaa, eniten tarvittaisiin lisää henkilöstöä, sekä palkattuja ammattilaisia että osaavia vapaaehtoisia. Enempää ruokaa ei pystytä ilman merkittäviä lisäresursseja hakemaan eikä jakamaan.

6.2. Johtopäätökset

Lakialoite LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72b§ tuo mielenkiintoisen näkökannan kansalliseen ruokahävikkikeskusteluun. Selvitystä varten otettiin yhteyttä useisiin ruokaketjun toimijoihin: kauppaan, leipomoihin, kunnallisiin ravitsemispalveluihin, ruoka-aputoimijoihin, ja Eviraan (lisäksi YTP:n lausunto Liite 3), ja lopputuloksena on varsin yhdenmukainen näkemys lakialoitteen vaikutuksista ja toimista joilla ruoka-aputoimintaa tulisi jatkossa kehittää Suomessa.

On tärkeä huomioida, että tässä selvityksessä on omat rajoitteensa. Ensinnäkin nopea aikataulu rajasi kyselyyn osallistuneita toimijoita. Aineisto ei ole myöskään täysin edustava. Esimerkiksi leipomoyrityksistä vastaajia oli vain 8 prosenttia alan toimijoista (liikevaihdon perusteella edustus 60 %), ja kunnallisista ravitsemispalveluista kyselyyn osallistui vain 5 toimijaa (edustavat yli 600 toimipistettä). Oman haasteensa loi myös lakialoitteen epäselvä termistö (esim. sen piirissä olevat tahot, jakeluvelvoite ja mahdollinen lahjoitettava elintarvike ja sen kelpoisuus sekä turvallisuus). Lisäksi koska kyseessä on lakialoite (eikä jo käytössä oleva laki), sen vaikutuksia ei voida konkreettisesti mitata, ja arvioihin liittyy luonnollisesti epävarmuutta. Kaiken kaikkiaan lakialoitteen tulkinta osoittautuikin varsin haastavaksi, mikä vaikutti varmasti vaikutusten arviointiin. Lakialoitteen tulkinnanvaraisuus oletettavasti heijastuu myös toimijoiden vastauksissa.

Selvityksen johtopäätökset on jaoteltu Taulukossa 4 tarjouspyynnön (Liite 1) mukaisesti neljään (1-4) kohtaan. Lakialoitteen toimijoille aiheuttamat kustannukset arvioitiin merkittäviksi. Myös Evira arvioi jakeluvelvoitteen aiheuttavan lisää kustannuksia. Sen sijaan selvityksen perusteella luovutusvelvoitteen asettaminen ei yksin johda ruokalahjoitusten lisäämiseen ja hävikin vähentämiseen. Kaiken kaikkiaan, ruokalahjoitusten lisäämisessä ei ole ongelmana toimijoiden halukkuuden puute tehdä ruokalahjoituksia, vaan ruoka-aputoimijoiden vähyys ja toimijoiden resurssien puutteellisuus, eli kuinka lahjoitusten vastaanottajat kykenevät noutamaan ja jakamaan luovutukset edelleen käytettäväksi, ja että kaikki tämä tapahtuu turvallisesti. Ruoan jakamista suoraan myymälöistä (kaupat, leipomot, kunnalliset ravitsemispalvelut) pidettiin monella tavalla ongelmallisena, eikä sitä siis kanna-

tettu. Ruoka-avun kehittämiseksi ehdotettiin keskitettyjä ratkaisuja (esimerkkinä Vantaan yhteinen pöytä) ja lisäresursseja ruoka-apuun. Lisäksi toimijat korostivat, että jatkossakin on vastuullista panostaa hävikin hallintaan muun muassa ennakoimalla paremmin tuotemenekit. Lisäksi arvolisäveron tulkintaan kaivattiin selkeyttä.

Taulukko 4. Selvityksen johtopäätökset tarjouspyynnön (Liite 1) mukaisesti jaoteltuna

1)	**Arvioidaan toimijoille aiheuttamia kustannuksia verrattuna nykyhetkeen (vapaaehtoinen lahjoittaminen):**
✓	Kaupan ja leipomoiden mukaan lakialoite nostaa kustannuksia. Kunnallisten ravitsemispalveluiden mukaan kustannukset mahdollisesti nousisivat, jos lahjoitusten määrät lisääntyisivät merkittävästi.
✓	Kaupparyhmien arvioiden mukaan kustannukset ovat merkittävästi suurempia kuin jätekustannukset. Yksi kaupparyhmä arvioi, että konsernitasolla kustannukset ovat useita kymmeniä miljoonia euroja, ja että kustannukset eriarvoistaisivat erityisesti pienien myymälöiden asemaa, joissa laite- ja tilainvestoinnit olisivat suurimmat suhteutettuna liikevaihtoon.
✓	Leipomoyritykset arvioivat, että hävikin ja lahjoitusten kustannukset keskimäärin kaksinkertaistuisivat.
✓	Kunnallisista ravitsemispalveluista ei osattu arvioida euromääräisesti, mitä kustannuksia velvoitteesta syntyisi, mutta kustannukset mahdollisesti nousisivat, jos lahjoitusten määrät lisääntyisivät merkittävästi. Syntyneitä säästöjä esim. jätemaksuihin ei arvioitu tulevan, sillä jätemaksut ovat kiinteitä ja sisältyvät vuokriin.
✓	Evira arvioi, että jos elintarviketarkastuksiin käytettävä aika lisääntyisi merkittävästi, tästä aiheutuisi lisäkustannuksia toimijoille.
2)	**Arvioidaan valvonnasta viranomaisille (Eviran näkemys) aiheutuvia kustannuksia verrattuna nykyhetkeen:**
✓	Eviran arvion mukaan lakialoitteen 72a§ mukaisen jakeluvelvoitteen ensimmäisen kohdan mukainen toiminta ei aiheuttaisi Eviran elintarvikevalvonnalle kuluja, sillä asia kuuluu ympäristösuojelulainsäädännön piiriin. Jakeluvelvoitteen toisen kohdan mukainen toiminta aiheuttaisi lisäkustannuksia koko elintarvikevalvonnalle. Kustannuksia on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta arvioida, sillä valvonta-asia ei ole yksiselitteinen ja valvonnan vaikutuksia on erittäin vaikea ennakoida.
3)	**Arvioidaan toimenpiteiden (72 a§ jakeluvelvoite, 72 b§ tuoteturvallisuus ja vastuu) vaikutusta lahjoitetun ruoan määrään ja ruokahävikin vähenemiseen sekä elintarvikeperäisen jätteen määrään:**
✓	Vastauksissa lahjoitetun ruoan määristä ja hävikeistä oli hajontaa vastaajien kesken.
✓	Kaupparyhmistä kaksi ilmoitti, että laki ei vaikuttaisi hävikin määrään. Yksi arvioi, että hävikki voisi jonkun verran vähentyä. Kommentoitiin myös, että suuret luovutetut ruokaerät saattavat aiheuttaa ruokahävikin kasvua myös hyväntekeväisyysjärjestöissä. Yksi kaupparyhmä arvioi, että lahjoitusten määrä pysyisi samana, kun taas kaksi kaupparyhmää arvioi lahjoitusten määrän kasvavan. Kaikki kaupparyhmät kuitenkin korostivat, että lahjoitusten määrä olisi ennen kaikkea kiinni ruoka-aputoimijoiden resursseista.
✓	19 leipomoyrityksestä 10 vastasi, ettei lakialoite vaikuta heidän hävikkiinsä mitenkään (5 leipomoyritystä vastasi, että hävikki lisääntyy; ja 4 vastasi, että hävikki vähentyy). 18 leipomoyrityksestä 10 vastasi, ettei lakialoite vaikuta heidän lahjoituksiinsa mitenkään (6 leipomoyritystä vastasi, että lahjoitukset lisääntyvät; ja 4 vastasi, että lahjoitukset vähentyvät). Monet leipomoyritykset arvioivat, ettei lakialoite todennäköisesti vaikuta heidän toimintaansa mitenkään tai hyvin vähän, eli yleisesti ottaen lahjoitukset eivät todennäköisesti kasvaisi nykytilanteesta.
✓	Kunnalliset toimijat arvioivat lakialoitteen toteutumisen lisäävän todennäköisesti tai mahdollisesti lahjoitetun ruoan määrää. Tämä kuitenkin tapahtuisi vain jos toiminnasta tulisi organisoidumpaa ja luovutuspaikkoja tulisi lisää.
✓	Ruoka-aputoimijoista kaksi vastaajista painotti voimakkaasti etteivät nykyiset resurssit riitä haettavien jaettavien määrien merkittävään lisäämiseen. Kolmas toimija arvioi, että paikkakunnat ovat erilaisia mutta suurin osa luultavasti lisäisi jaettavan ruoan määrää.
4)	**Arvioidaan arvonlisäverotuksen tulkinnan selkeyttämisen vaikutusta ruokahävikin määrään:**
✓	Kaupparyhmistä kaksi kommentoi kaipaavansa selkeytystä arvonlisälakiveroon. Kaupparyhmät kaipasivat tarkempaa määritelmää, milloin tuote on myyntiin kelpaamaton eli arvoton. Yksi kaupparyhmä piti nykyistä lakia riittävän selkeänä.
✓	10 leipomoyritystä (24 leipomoyrityksestä) kommentoi arvonlisäverolain tulkinnan selkeyttämisen vaikutusta omaan toimintaansa. 5 yritystä kommentoi, ettei lakia tarvitse selkiyttää/sillä ei ole merkitystä heidän toimintaansa. Yksi yrittäjä kommentoi, ettei lahjoituksia tulisi huomioida alvissa ollenkaan. Kaksi yrittäjää kommentoi, että lakia tulisi selkeyttää.
✓	Kunnallisista toimipisteistä yksi viidestä vastasi, että arvonlisävero on tarpeeksi selkeä jos tuotteet luovutetaan ilmaiseksi ja yksi ei osannut vastata, muut eivät vastanneet kysymykseen.

Viitteet

Espoon kaupunki 1999. Monikonpuron siirto Leppävaaran keskuksen alueella – vesioikeudellinen hankesuunnitelma. 11 s. + liitteet.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2016. Ruokahävikin torjunta: EU:n olisi parannettava elintarvikeketjun tehokkuutta. Erityiskertomus nro 34/2016. Saatavana internetistä: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_FI.pdf

Hartikainen Hanna, Karetta Timonen, Satu Jokinen, Virpi Korhonen, Juha-Matti Katajajuuri, Kirsi Silvennoinen. 2013. Ruokahävikki ja pakkausvalinnat – Kuluttajan matkassa kaupasta kotiin, Ecopaf –hankkeen loppuraportti.

Heikkilä, L., Reinikainen, A., Katajajuuri, J.-M., Silvennoinen, K. & Hartikainen, H. 2016. Elements affecting food waste in the food service sector. Waste Management, Available online (30 June 2016), In press.

Katajajuuri, J.-M., Silvennoinen, K., Hartikainen, H., Heikkilä, L., Reinikainen, A. 2014. Food waste in the Finnish food chain. Journal of Cleaner Production 73: 322–329 (15 June 2014).

LA 29/2016 2016. Lakialoite LA 29/2016 vp Laki elintarvikelain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/LA_29+2016.pdf

Ohisalo, Maria & Saari, Juho. 2014. Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa. KAKS– kunnallisalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 83.

PTY 2015. Päivittäistavarakaupan tilastot, Markkinaosuudet 2015 http://www.pty.fi/julkaisut/tilastot/

Silvennoinen, Kirsi, Koivupuro, Heta-Kaisa, Katajajuuri, Juha-Matti, Jalkanen, Lotta, Reinikainen, Anu. 2012. Ruokahävikki suomalaisessa ruokaketjussa: Foodspill 2010-2012 -hankkeen loppuraportti. MTT Raportti 41: 65 s.

Silvennoinen, Kirsi, Pinolehto, Marja, Korhonen, Otso, Riipi, Inkeri, Katajajuuri, Juha-Matti. 2013. Kauppakassista kaatopaikalle, ruokahävikki kotitalouksissa: Kuru 2011–2013 -hankkeen loppuraportti. MTT Raportti 104: 58 p.

Silvennoinen, Kirsi, Katajajuuri, Juha-Matti, Hartikainen, Hanna, Heikkilä, Lotta, Reinikainen, Anu. 2014. Food waste volume and composition in Finnish households. British Food Journal. Vol. 116 Iss: 6.

Silvennoinen, K., Heikkilä, L., Katajajuuri, J.-M. & Reinikainen, A. 2015. Food waste volume and origin: Case studies in the Finnish food service sector. Waste Management Volume 46, December 2015, Pages 140–145

Liitteet

Liite 1: Tarjouspyyntö

mmm.fi

JULKINEN 223544 1 (1)

30.9.2016
1512/07.01.00/2016

Luonnonvarakeskus
Marja Knuuttila ja Juha-Matti Katajajuuri

TARJOUSPYYNTÖ

Lakialoite LA 29/2016 vp - Selvitys valvontaan ja toimeenpanoon liittyvistä kustannuksista

Lakialoite pyrkii vähentämään ruokahävikkiä ja elintarvikeperäisen jätteen määrää velvoittamalla tahot (kunnalliset toimipisteet, kaupat, leipomot ja vastaavat) luovuttamaan syömäkelpoiset, myynnistä poistetut elintarvikkeet.
Lakivalmistelun osana on vaikutusarviointi. Tämä tarjouspyyntö koskee

1) lakialoitteen toimijoille (PTY ja ETL) aiheuttamien kustannusten arviointia verrattuna nykyhetkeen (vapaaehtoinen lahjoittaminen)
2) lain valvonnasta viranomaisille (Eviran näkemys) aiheutuvien kustannusten arviointia verrattuna nykyhetkeen

Lakialoitteen tavoite on vähentää ruokahävikkiä. Tämä tarjouspyyntö koskee

3) arviota toimenpiteiden (72 a§ jakeluvelvoite, 72 b§ tuoteturvallisuus ja vastuu) vaikutuksesta lahjoitetun ruoan määrään ja ruokahävikin vähenemiseen sekä elintarvikeperäisen jätteen määrään

Verotukselliset keinot vähentää ruokahävikkiä ovat vähän käytettyjä. Suomessa arvonlisäveroa säännellään arvonlisäverolailla 1501/1993. Lahjoitetut elintarvikkeet voidaan vähentää kuluina tuotosta, samaan tapaan kuin tuhotut tai myydyt elintarvikkeet.(Laki elinkeinotulon verottamisesta, 7 §, Vähennyskelpoisia menoja ovat vaihto-omaisuuden hankintamenot.) Tämä tarjouspyyntö koskee

4) arviota arvolisäverotuksen tulkinnan selkeyttämisen vaikutuksesta ruokahävikin määrään. Kaipaavatko toimijat tarkempaa määritelmää, milloin tuote on myyntiin kelpaamaton eli arvoton (luovutushinta nolla, ei veroa) ja voiko elintarvikelahjoituksia edistää taloudellisin kannustein?

Aikataulu
Pyydämme tarjoustanne 6.10.2016 mennessä. Tarjouksen mukaisen selvityksen kirjallista loppuraportin odotamme saavamme 2017 tammikuun loppuun mennessä. Nopean aikataulun johdosta vaikutusarviointi voidaan tehdä vain osasta toimijoita (kunnalliset toimipisteet, kaupat, leipomot ja vastaavat). Rajaus tulee huomioida raportin päätelmissä.

Lisätietoja: Minna Huttunen, minna.huttunen@mmm.fi, 0295162384 ja Anna-Leena Miettinen anna-leena.miettinen@mmm.fi, 0295162409

Yksikön päällikön sijaisena Anna-Leena Miettinen

▲ MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
• PL 30, 00023 VALTIONEUVOSTO (Helsinki)
• puh. 0295 16 001 • faksi (09) 160 54202

▲ JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET
• PB 30, 00023 STATSRÅDET (Helsingfors)
• tfn 0295 16 001 • fax (09) 160 54202

▲ MINISTRY OF AGRICULTURE AND FORESTRY
• PO Box 30, FI-00023 GOVERNMENT, Finland (Helsinki)
• tel. +358 0295 16 001 • fax +358 9 160 54202

Liite 2: Eviran lausunto: Lain valvonnasta viranomaisille aiheutuvien kustannusten arviointi verrattuna nykyhetkeen

Evira

LAUSUNTO

Elintarviketurvallisuus	Pvm/Datum/Date	Dnro/Dnr/DNo
	23.1.2017	Evira/7718/0400/2016

Luonnonvarakeskus
Talous ja yhteiskunta

Marja Knuuttila ja Juha-Matti Katajajuuri

Lausuntopyyntö lakialoitteesta LA 29/2016 vp - valvontaan ja toimeenpanoon liittyvistä kustannuksista

Tausta

Luonnonvarakeskus on pyytänyt Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralta lausuntoa lakialoitteen LA 29/2016 vp 72 a§ ja 72 b§ vaikutuksesta virallisen valvonnan kustannuksiin. Lakialoitteen tavoitteena on vähentää ruokahävikkiä.

Lausunto

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira on laatinut v. 2013 ruoka-apuohjeen, jolla pyritään mahdollistamaan hyväntekeväisyysjärjestöjen (jäljempänä ruoka-aputoimijoiden) harjoittama ruoka-aputoiminta ja helpottamaan näiden toimijoiden hallinnollista taakkaa. Evirassa on aktiivisesti seurattu ruoka-aputoiminnan ja ruokahävikin estämiseen liittyvää toimintaa. Evira on saanut viestiä siitä, että ruoka-apuohje on otettu toimijoiden keskuudessa hyvin vastaan. Eviran ohjeen lähtökohtana on ollut, että ruoka-aputoiminta ja elintarvikkeiden lahjoittaminen ruoka-apuun on vapaaehtoista toimintaa, johon Evira on halunnut omalta osaltaan kannustaa. Eviran näkemyksen mukaan tämän tyyppinen toiminta toimii vapaaehtoisuuden pohjalta hyvin.

Lakialoitteen 72 a§ mukaisen jakeluvelvoitteen ensimmäisen kohdan mukaan jakeluvelvoitteen piirissä olevan toimijan tulee luovuttaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet kolmannelle osapuolelle (ruoka-aputoimijalle), jos tämä osapuoli on valmis noutamaan nämä elintarvikkeet. Eviran arvion mukaan tämän luovutustoiminnan valvonnasta ei koituisi elintarvikevalvonnalle kuluja, koska Evira ei tulisi ohjeistamaan asiaa kuntien elintarvikevalvontaviranomaisille eikä edellyttäisi sen valvontaa. Perusteluna tälle on se, että asia ei kuulu kokonaisuudessaan elintarvikevalvonnan piiriin, vaan suurimmaksi osaksi ympäristölainsäädännön piiriin. Elintarvikevalvontaviranomaisten tulee valvoa sivutuotteiden hävittämistä, mutta muiden jätteiden hävittäminen, esim. kunnallisten jätehuoltomääräysten noudattamisen kautta, kuuluu ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan piiriin. Kolmannen osapuolen, eli ruoka-aputoimijoiden toiminta on jo elintarvikevalvonnan piirissä. Elintarvikelainsäädännön tarkoituksena on turvata elintarvikkeiden turvallisuus ja estää kuluttajien harhaanjohtamista. Ruokahävikin vastustaminen sellaisenaan ei kuulu elintarvikelainsäädännön tavoitteisiin.

Lakialoitteen 72 a§ mukaisen jakeluvelvoitteen toisen kohdan mukaan jakeluvelvoitteen piirissä olevan tahon tulee asettaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet saataville, jos

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
Mustialankatu 3, 00790 HELSINKI
Puh. 029 530 0400 • Faksi 029 530 4350
etunimi.sukunimi@evira.fi • www.evira.fi

Livsmedelssäkerhetsverket Evira
Mustialagatan 3, 00790 HELSINGFORS
Tel. 029 530 0400 • Fax 029 530 4350
förnamn.efternamn@evira.fi • www.evira.fi

Finnish Food Safety Authority Evira
Mustialankatu 3, FI-00790 HELSINKI, Finland
Tel. +358 29 530 0400 • Fax +358 29 530 4350
firstname.lastname@evira.fi • www.evira.fi

kolmatta osapuolta ei ole. Lisäksi jakelun yhteydessä tulee ilmoittaa tiedot päivämäärästä, jolloin tuote on luovutettu jakeluun sekä jakeluun asettaneen tahon nimi. Ilmoituksen tarkoituksena on turvata elintarvikkeen loppukäyttäjälle mahdollisuus arvioida tuotteen kelpoisuus. Eviran tulkinnan mukaan tässä kohdassa tarkoitetaan elintarvikkeiden luovuttamista suoraan kuluttajille esim. elintarvikemyymälästä. Elintarvikelainsäädännön mukaan elintarvikkeiden tulee olla mikrobiologiselta, kemialliselta ja fysikaaliselta laadultaan, koostumukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sellaisia, että ne ovat ihmisravinnoksi soveltuvia, eivätkä aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle. Jokaisella elintarvikealan toimijalla on vastuu valmistamiensa, myymiensä tai luovuttamiensa elintarvikkeiden turvallisuudesta. Vaatimus koskee myös elintarvikkeiden vastikkeetonta luovuttamista. Täten elintarvikealan toimija ei voi luovuttaa elintarvikkeita esim. omassa myymälässään siten, että ko. elintarvikkeet eivät olisi toimijan vastuulla luovutushetkellä. Toimijan tulee siten valvoa tällaista luovutustoimintaa omavalvontansa kautta. Vastuu elintarvikkeen turvallisuudesta luovutushetkellä ei voi tällaisen toimintamallin yhteydessä olla kuluttajalla.

Eviran arvion mukaan tällainen toiminta kuitenkin mitä todennäköisimmin aiheuttaisi lisäkustannuksia koko elintarvikevalvonnalle, jos lakialoite toteutuisi edellä kuvattu elintarvikelainsäädännön vaatimus huomioiden. Koska elintarvikkeiden luovutus tapahtuisi säännöllisen valvonnan piirissä olevissa elintarvikehuoneistoissa, kunnallisen elintarvikevalvontaviranomaisten tulisi huomioida luovutustoiminnan valvonta tarkastustensa yhteydessä. Eviran pitäisi ohjeistaa asia, jotta valvonta olisi kansallisesti yhdenmukaista. Koska kaikki elintarvikevalvonnan tarkastukset tehdään Oiva-tarkastuksina, Eviran pitäisi mahdollisesti perustaa asialle oma Oiva-ohje, ja kerätä nämä valvontatulokset raportointia varten. Valvottavaksi tulisi siten se, täyttääkö toimija jakeluvelvoitteen ehdot, miten toimija on järjestänyt jakelun sekä miten jakelu toimii käytännössä. Kunnallisten elintarvikevalvontaviranomaisten työmäärä todennäköisesti lisääntyisi myös, jos luovutustoiminnassa havaittaisiin ongelmia. Tässä voisi tulla valvontaviranomaisen harkittavaksi tarpeen mukaan myös pakkotoimenpiteet. Jos elintarviketarkastuksiin käytettävä aika lisääntyisi merkittävästi, tästä aiheutuisi lisäkustannuksia toimijoille. Toimijoille voi aiheutua lisäkustannuksia myös jakelun järjestämisen kautta, esim. omavalvonnan lisäresurssoinnin tai lisäinvestointien muodossa. Voidaan todeta, että kokonaisuudessaan elintarvikevalvonnalle aiheutuisi lisäkustannuksia, joiden määrää on kuitenkin mahdotonta arvioida tässä vaiheessa. Tämä sen vuoksi, että asian valvonta ei ole yksiselitteistä ja sen vaikutuksia käytännön valvontatyöhön sekä valvonnan ohjaustyöhön on erittäin vaikea ennakoida. Jakeluvelvoitteesta aiheutuisi mitä todennäköisimmin lisää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia toimijoille, mikä ei liene byrokratian purkutalkoiden hengen mukaista.

Lakialoitteen 72 b§ mukaan elintarvikkeesta luopuvan tahon tulee tarkastaa elintarvikkeen laatu ja käyttää asiaan kuuluvaa harkintaa ennen elintarvikkeen luovuttamista. Koska luovuttava taho on vastuussa luovuttamiensa elintarvikkeiden turvallisuudesta, Eviran tulkinnan mukaan tämä voisi tarkoittaa sitä, että luovuttajan tulee osata arvioida elintarvikkeen turvallisuutta sen kaikissa vaiheissa. Näitä vaiheita ovat mm. se, kun toimija päättää elintarvikkeen luovuttamisesta tai hävittämisestä ja se, kun elintarvike on asetettu myymälässä luovutettavaksi. Evira haluaa kiinnittää huomiota siihen, että elintarvikkeen turvallisuuden arvioiminen linkittyy vahvasti lakialoitteen kumpaankin kohtaan ja on asian keskiössä. Elintarvikkeen turvallisuuteen voi vaikuttaa moni eri tekijä, ja turvallisuuden arviointi voi olla monimutkaista ja aikaa vievää. Kaikilla toimijoilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia tai resursseja arvioida kaikkien elintarvikkeidensa turvallisuutta esim. päiväysmerkintöjen lähetessä loppuaan. Toimi-

joiden pitäisi siten saada käyttää luovuttamisessa omaa harkintaansa ja toimia asiassa omien resurssiensa mukaan. Elintarvikkeen valmistajahan on jo tehnyt arvioinnin elintarvikkeen elinkaaresta ja säilyvyydestä. Lisäksi viimeisen käyttöpäivän ylittäneitä elintarvikkeita ei saa nykylainsäädännön mukaan myydä tai luovuttaa eteenpäin lainkaan. Valvojan voisi olla vaikea valvoa esim. sitä, millä perusteilla toimija valitsee hävittämisen luovuttamisen sijaan. Elintarvikealan toimijan omavalvonta perustuu hänen itsensä tekemälle riskinarviolle, jonka painopiste on elintarvikkeiden turvallisuudessa ja siinä, että kuluttajia ei johdeta harhaan. Valvojan rooli ei ole määritellä elintarvikealan toimijan riskinarviointia vaan valvoa, että se on riittävä elintarvikkeen turvallisuuden takaamiseksi.

Evira kiittää mahdollisuudesta esittää lausuntonsa lakialoitteesta, ja kannattaa elintarvikkeiden luovuttamisen ja jakelun säilyttämistä vapaaehtoisena toimintana. Elintarvikelainsäädännön kantavana ajatuksena on, että luovutettavat elintarvikkeet ovat turvallisia, ja tämän tulee olla kaiken elintarvikealan toiminnan lähtökohtana. Evira pyrkii omalta osaltaan mahdollistamaan ruoka-aputoiminnan edellytyksiä ja sitä kautta vaikuttamaan myös ruokahävikin vähentämiseen.

Johtaja Leena Räsänen

Ylitarkastaja Tuuli Koskimies

Liite 3: Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n näkemys

Kansanedustajien lakialoitteella tavoitellaan ruokaturvan parantamista sekä samalla myös ruokahävikinmäärän vähentämistä. YTP:n arvioiden mukaan lakialoite vaikuttaa jähmeältä ja kustannustehottomalta toimenpiteeltä, joka nykytilaan verrattuna ei onnistuisi tuomaan merkittäviä parannuksia kumpaankaan haasteeseen. Sen sijaan tulisi tukea vapaaehtoisuuteen pohjautuvia keinoja, jotka ovat usein nopeampia ja kustannustehokkaampia kuin lainsäädännön turvin annetut velvoitteet.

Lakiehdotus on monitulkintainen. Lakiehdotuksen toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus herättävät myös epäilyjä. Erityisen ongelmallinen on kohta, jossa jakeluvelvoitteen piirissä olevan tahon tulisi asettaa luovutuskelpoiset elintarvikkeet saataville turvallisesti määräajaksi, jos voittoa tavoittelematon kolmas osapuoli ei tule noutamaan niitä. Tämä edellyttäisi merkittäviä investointeja kauppojen kylmätiloihin ja tilan käyttöön ylipäätänsä. Lisäksi lakiehdotuksen toimivuus harvaanasutuilla seuduilla sekä sen vaikutukset kuluttajakäyttämiseen ylipäätänsä arveluttavat.

Elintarvikeketjun toimijat lahjoittavat vapaaehtoisesti jo nykyäänkin merkittäviä määriä elintarvikkeita. Eviran luoma ruokalahjoitusohjeistus on osaltaan lisännyt lahjoitusten määrää. Ruokalahjoitusten lisäämiseksi Eviran ruokalahjoitusohjeistus olisi hyvä pitää ajan tasalla myös jatkossa. Tarpeen mukaan myös ALV-vähennysohjeistusta lahjoitetun ruuan osalta tulisi kehittää. Sijaa on myös uusille palvelukonsepteille ja yhteistyömuodoille yritysten ja kolmansien osapuolten välillä. Esimerkkejä yhteistyömuodoista ovat kokeilut, kehityshankkeet ja viestintäkampanjat. Konkreettisia kehitystarpeita on varmasti kolmansien osapuolten kylmäketjun parantamisessa.

Kun taas etsitään keinoja ruokajätteen synnyn ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, olisi tärkeää katsoa kokonaisuutta ja kohdistaa toimenpiteitä ruokaketjun kaikkiin vaiheisiin: alkutuotantoon, elintarvikkeiden tuotantoon ja jalostukseen, kuljetuksiin ja kuluttajien toimintaan. Keskeinen kehityskohde ruokahävikin hallinnan osalta on tilastoinnin kehittäminen. Toistaiseksi ei ole edes olemassa yleisesti sovittua ruokahävikin määritelmää, mikä vaikeuttaa asian seurattavuutta ja vertailtavuutta kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisesti.

Viestinnällä on tärkeä rooli ruokahävikin vähentämisessä. On tärkeää lisätä ymmärrystä ja tietoisuutta ruokahävikistä koko ruokaketjussa. Lakialoite onkin osaltaan lisännyt yleistä keskustelua asiasta, mitä voidaan pitää arvokkaana asiana.

Lisätietoa: Anna Virolainen, asiantuntija, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, 0400 987 805, anna.virolainen@ytpliitto.fi



Luonnonvarakeskus
Latokartanonkaari 9
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000