POLICY BRIEF
9/2018

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Lainsäädäntötarkastelulla ruokahävikkiä pienemmäksi

Sanna Hietala tutkija, Luonnonvarakeskus
Inkeri Riipi tutkija, Luonnonvarakeskus
Anna-Liisa Välimaa erikoistutkija, Luonnonvarakeskus
Juha-Matti Katajajuuri erikoistutkija, Luonnonvarakeskus

Lainsäädäntöä kehittämällä voidaan vähentää ruokahävikkiä

Suomalaisessa ruokaketjussa muodostuu ruokahävikkiä noin 400 - 500 miljoonaa kiloa vuodessa. Osa tästä aiheutuu lainsäädännön vuoksi. Tehokkaampia toimintamalleja ruokahävikin torjumiseksi ja vähentämiseksi on toistaiseksi etsitty vapaaehtoisten toimien kautta. Tässä tutkimuksessa arvioitiin nykyistä elintarvikeketjuun liittyvää kansallista ja EU-lainsäädäntöä ja niissä olevia tekijöitä, jotka saattavat aiheuttaa epätarkoituksenmukaisesti elintarvikekelpoisen ruoan päätymisen hävikkiin. Lisäksi selvitettiin, millaisilla lainsäädännön muutoksilla voitaisiin vaikuttaa, ettei elintarvikekelpoista ruokaa päätyisi ruokahävikiksi. Menetelminä tutkimuksessa käytettiin lainsäädäntökirjallisuuteen perehtymisen ohella toimija- ja viranomaishaastatteluja sekä työpajoja.

Tutkimuksessa tunnistettiin koko ruokaketjua läpileikkaavia lainsäädännön teemoja, joihin liittyvä lainsäädäntö aiheuttaa tarpeetonta ruokahävikkiä. Näitä ovat pakkausmerkintöihin ja säilytyslämpötiloihin liittyvät vaatimukset, jotka nousivat esille elintarviketeollisuuden, ravitsemispalveluiden ja vähittäiskaupan esityksissä. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin ruokaketjun osiin kohdistuvia lainsäädännön kehittämistarpeita seuraavasti: eläintuotannossa ketjuinformaation teurastamoille toimittamisen aikarajat, kasvintuotannossa kauppakelpoisuusvaatimusten mukainen luokittelu, ravintolasektorilla tarjolla olleen itsepalvelulinjastoruoan jäähdyttämismahdollisuuteen liittyvät määräykset sekä rehunkäytön osalta eläinten luokittelusta johtuvat rehunkäytön rajoitukset ja vaatimus rekisteröityä rehualan toimijaksi. Lisäksi ei varsinaisesti lainsäädäntöön, mutta sen valvontaan liittyvänä merkittävänä ja koko ruokaketjua koskettavana tekijänä esitettiin elintarviketurvallisuuden lainmukaisuuden valvonnan yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen. Läpi ruokaketjun keskusteluun tuotiin myös muita, ei-lainsäädännöllisiä ruokahävikkiin vaikuttavia tekijöitä.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Kohti ruokahävikin puolittamistavoitetta

EU:n kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteissa[1] on ruokahävikin puolittaminen kuluttaja- ja jälleenmyyjätasolla sekä hävikin vähentäminen muualla ruokaketjussa vuoteen 2030 mennessä. Lainsäädännön kehittäminen ja vapaaehtoiset keinot hävikin minimoimiseksi ovat merkittäviä askelia toimintasuunnitelman edistämiseksi.

Euroopan komission tavoite on tehdä EU resurssitehokkaaksi kierrätysyhteiskunnaksi vuoteen 2020 mennessä, jolloin kaikki jätteet hyödynnetään resurssina. Tämä ajaa myös ruokahävikin vähentämistä. EU:n jätedirektiivin jätehierarkian ja kansallisen jätelain, valtakunnallisen jätesuunnitelman ja kiertotalouden periaatteiden mukaan ensisijainen tavoite on vähentää ja ehkäistä jätteen ja ruokahävikin syntyä. Jos se ei ole mahdollista, elintarvikeylijäämä tulee käyttää uudelleen, ensisijaisesti ruokana ja sen jälkeen hyödyntää ruokaketjussa arvokomponentteina, rehuna, ravinteina tai viimeiseksi energiana. Lainsäädäntöä kriittisesti tarkastelemalla tässä tutkimuksessa löydettiin niitä lainsäädännöllisiä solmukohtia, joiden tunnistettiin aiheuttavan epätarkoituksenmukaista ruokahävikkiä syötäväksi kelpaavista elintarvikkeista.

Ruokahävikkiä syntyy koko ketjussa

Luonnonvarakeskuksen tutkimusten[2,3] mukaan Suomessa syntyy ruokahävikkiä (syötäväksi tarkoitettua, alun perin syömäkelpoista ruokaa) noin 400–500 miljoonaa kiloa vuodessa, eli tuotetusta ruoasta noin 15 % päätyy hävikkiin. Eniten ruokaa päätyy hävikiksi kotitalouksissa ja toiseksi eniten ravintoloista, teollisuudesta ja kaupasta. Suhteessa ketjun eri osien läpivirtaukseen ylivoimaisesti suurin hävikki aiheutuu kuitenkin ravintoloista, jossa ruokahävikki on peräti 20 prosenttia, kun se ketjun muissa osissa on tyypillisesti joitakin prosentteja[4,5]

Ruokahävikki kertoo ruokaketjun tehottomuudesta ja sen suuret, tarpeettomat ympäristövaikutukset ovat kiistattomat. Ruoan osuus kaikista suomalaisten kulutuksen aiheuttamista ympäristövaikutuksista on peräti kolmannes. Haaskatun ruuan valmistamiseen on tarvittu yhtä lailla panoksia, lannoitteita ja rehuja, energiaa ja työvoimaa kuin minkä tahansa syödyn ruoan valmistukseen. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan ruokaketjun vuotuinen hävikki vastaa noin 400 000 henkilöauton ilmastovaikutusta[4].

Ruokahävikin torjunta on yksinkertainen tapa ehkäistä ruuantuotannon ympäristövaikutuksia. Tehottomuus saattaa olla myös heijastumaa sellaisesta lainsäädännöstä, joka epätarkoituksenmukaisesti säädösten kautta aiheuttaa tarpeetonta ruokahävikkiä.

[1] UN, G. A. (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. A/RES/70/1, 21 October.

[2] Silvennoinen, K., Koivupuro, H. K., Katajajuuri, J. M., Jalkanen, L., & Reinikainen, A. (2012). Ruokahävikki suomalaisessa ruokaketjussa: Foodspill 2010-2012-hankkeen loppuraportti.

[3] Hartikainen, H., Kuisma, M., Pinolehto, M., Räikkönen, R., & Kahiluoto, H. (2014). Ruokahävikki alkutuotannossa ja elintarvikejalostuksessa. Foodspill 2-hankkeen loppuraportti.

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

[5] 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, 46, 140-145

Keskiössä EU:n ja kansalliset elintarvikesäädökset

Ruokahävikin syntymiseen vaikuttavat elintarvikesäädökset kartoitettiin tutkimuksessa perehtymällä keskeiseen elintarvikelainsäädäntöön rehulainsäädäntöön ja sivutuotteita ja ruuan uudelleenjakamista koskeviin säännöksiin sekä jätelakiin ja muuhun liittyvään lainsäädäntöön, joka suoraan tai epäsuoraan vaikuttaa ruokahävikin syntymiseen. Lisäksi tarkasteltiin Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ruokaketjun valvontaan laatimia ohjeita, joita myös ruokaketjun toimijat käyttävät. Aineistoa tarkennettiin ja täydennettiin haastattelemalla elintarviketurvallisuusviranomaisia ja ruokaketjun toimijoita. Haastatteluilla haettiin toimijoiden näkemyksiä sellaisista säädöksistä, jotka aiheuttavat syötäväksi kelpaavan ruoan päätymisen hävikiksi. Kirjallisuuden ja haastatteluiden pohjalta laadittiin aineisto lainsäädännön kehittämistarpeista ruokahävikin vähentämiseksi sekä kestävän ja kannattavan ruoantuotannon ja ruoan uudelleenjakamisen edistämiseksi. Aineistoa käytiin läpi ja tarkennettiin osallistavissa työpajoissa helmikuussa ja syyskuussa 2017. Työpajoihin osallistuneet toimijat edustivat ruokaketjun eri osa-alueita alkutuotannosta ruoka-apuun, eri ministeriöitä, elintarviketurvallisuuden valvontaa ja ruokaa uudelleen jakavia organisaatiota sekä aihepiirin muita asiantuntijoita. Osallistujia työpajoissa oli yhteensä 87 henkilöä ja haastatteluihin osallistui 17 henkilöä. Työpajojen välissä käytiin tarkentava kierros toimialajärjestöissä heidän kehittämisnäkökulmistaan nykyisiin säädöksiin ja tulkintoihin. Haastattelujen ja työpajojen tulosten pohjalta saatiin tulokseksi ne lainsäädännön kohdat ja tulkinnat, joita muuttamalla voidaan vähentää ruokahävikkiä ja joiden muuttamista pidettiin mahdollisena.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET ELINTARVIKESÄÄDÖKSIIN RUOKAHÄVIKIN VÄHENTÄMISEKSI

Tutkimuksessa tunnistettiin koko ruokaketjua läpileikkaavia lainsäädännön teemoja, joita tulisi kehittää ruokahävikin vähentämiseksi. Näitä ovat pakkausmerkintöihin ja säilytyslämpötiloihin liittyvät vaatimukset.

1. **Pakkausmerkinnät**
   a. **Pakkausmerkintävirheellisten tuotteiden myynnin mahdollistaminen käyttöohjeiden kanssa.**



Pakkausmerkintävirheellisten tuotteiden merkinnät on lainsäädännön mukaan mahdollista korjata, mutta jäävät korkeiden logistiikka- ja työkustannusten, tuotteiden ominaisuuksien (esimerkiksi kylmä- ja tuoretuotteet) sekä turvallisuusriskien vuoksi tekemättä. Uudelleenmerkintä on valmistajan vastuulla. Takaisinvedot koskevat yleensä mittavia eriä. Pakkausmerkintävirheellisten tuotteiden lahjoittaminen ruoka-apuun on mahdollista käyttöohjeiden kanssa, mutta niiden myyminen ainoastaan, mikäli merkintävirheet korjataan. Ruokahävikkiä voitaisiin vähentää, mikäli pakkausmerkintävirheelliset tuotteet voitaisiin myös myydä käyttöohjeiden kanssa. Lainsäädännön taso: EU (EPNA (EU) N:o 1169/2011)

2. **Säilytyslämpötilavaatimukset**
   a. **Säilytyslämpötilavaatimusten johdonmukaistaminen ja kansallisista vaatimuksista luopuminen.**



Eviran valvontaohjeissa on eri tuotteille hyvin erilaisia lämpötilarajoja. Eviran valvontaohjeiden lämpötilataulukkoja tulisi johdonmukaistaa ja selkeyttää, jotta valvojilla ja toimijoilla olisi yhtenäinen näkemys tulkinnasta. Kansallisista tiukennoksista säilytyslämpötilojen suhteen tulisi luopua. Lyhytaikainen poikkeama ja korjaavien toimenpiteiden salliminen tulisi mahdollistaa läpi ruokaketjun. Lainsäädännön taso: Kansallinen ja Eviran ohjeet (MMM 1367/2011)

   b. **Pakastekuljetuksien lämpötilavaatimuksissa joustaminen.**



Pakastekuljetustenlämpötilavaatimuksia tulisi voida tehdä joustoa koko EU:n tasolla. Nykyiset asterajavaatimukset (-18 °C, lyhytaikaisella 3 asteen poikkeamalla) koskevat kaikkia tuotteita. Asterajavaatimuksia tulisi kohtuullistaa ainakin turvallisimpien tuotteiden osalta (kuten leipätuotteet). Lainsäädännön taso: EU, kansallinen. ((EY) N:o 37/2005, MMM 818/2012, ATP-sopimus 48/1981)

3. **Kehittämisehdotukset ketjun eri osissa**
   a. **Alkutuotanto: Kauppakelpoisuusvaatimusten keventäminen kasvituotteiden luokittelussa**.



EU:n kauppakelpoisuusvaatimusten mukainen luokittelu kasvituotteilla ja näihin perustuvat asiakasreklamaatiot sekä myyntikanavan puuttuminen aiheuttavat alkutuotannon hävikkiä I-luokkaan kelpaamattomien tuotteiden osalta. Näihin lukeutuvat esimerkiksi muoto- tai väriongelmaiset, mutta kuitenkin elintarvikekelpoiset tuotteet. Lisäksi kaupan ja teollisuuden tulisi kiinnittää huomiota sopimuskäytäntöihin, jottei tiukennoksia otettaisi käyttöön. Lainsäädännön taso: EU (EPNA (EU) N:o 1308/2013)

   b. **Alkutuotanto: Teurastamoille toimitettavan elintarvikeketjutietojen aikarajojen uudistaminen.**



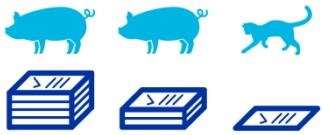
EU-lainsäädäntö edellyttää, että elintarvikeketjutiedot on toimitettava viimeistään 24 tunnin sisällä eläimen saapumisesta teurastamoon. Alkutuotannon toimijoiden mukaan elintarvikeketjutietojen aikaraja tulisi olla 48 h hävikin vähentämiseksi, kunhan eläinten hyvinvoinnista huolehditaan. Lisäksi olisi panostettava tuottajien ja eläinlääkäreiden koulutukseen koskien elintarvikeketjutietojen kirjaamista ja toimittamista**.** Lainsäädännön taso: EU (EPNA (EY) N:o 854/2004, EPNA (EY) N:o 853/2004).

c. Ravintolat: Tarjolla olleen ruoan jäähdyttämismahdollisuus ennen myyntiä.

Tällä hetkellä tarjolla olleen lämpimän ruoan saa tarjota 6 °C: seen jäähdytettynä ainoastaan ruoka-apuun. Tämä mahdollisuus tulisi laajentaa myös myytäväksi kelpaaviin, rajoitetulla myyntiajalla. Useissa keittiöissä on tilat jäähdyttämiseen, mutta ei lämpimänä pitämiseen. Lainsäädännön taso: Kansallinen (MMM 1367/2011, Eviran ohje 16035/2).



e. Rehukäyttö: Eläinten luokittelusta johtuvat rehukäytön rajoitukset.



EU:ssa eläimet luokitellaan kahteen ryhmään: tuotantoeläimet ja lemmikit. Luokittelua tulisi korjata siten, että harraste- tai seuraeläiminä pidettävillä eläimillä, jotka eläinlajiltaan ovat elintarviketuotantoeläimiä, olisi kevennetyt rehuvaatimukset, kunhan voidaan varmistua, ettei aiheuteta vaaraa eläimille, ihmisille tai ympäristölle. Lainsäädännön taso: EU

f. Rehukäyttö: Rehualan toimijaksi rekisteröitymisen vaatimukset.

Rehualan toimijaksi rekisteröityminen vaaditaan kaikilta rehuketjussa. Turvallisten ruokahävikkiperäisten, kasvipohjaisten, pakattujen raaka-aineiden osalta rekisteröitymisessä tulisi joustaa. Elintarviketuotantoeläimille toimittavilta rekisteröinti edelleen vaadittaisiin. Lainsäädännön taso: EU, valvonta (EPNA (EY) N:o 183/2005)



Lisäksi keskusteluun nostettiin läheisesti lainsäädäntöön liittyviä ruokahävikkiä aiheuttavia tekijöitä, joiden hallinta tulee toimintamalleista:

Päiväysmerkinnät.



Viimeinen käyttöpäivä -päiväyksen ylittänyttä tuotetta ei saa myydä eikä lahjoittaa ruoka-apuun tuoteturvallisuusriskin vuoksi. Merkintä ei salli joustoa, vaan päiväyksen ylittäneet tuotteet päätyvät jätteeksi. Viimeinen käyttöpäivä -merkintää tulee käyttää ainoastaan tuotteille, jotka voivat muodostaa terveydellisen vaaran lyhyenkin säilytyksen jälkeen. Tulisi pyrkiä tarkkuuteen päiväysmerkintöjen käytössä hävikin hallinnan parantamiseksi. Lainsäädännön taso: EU, Eviran ohjeet ja muut ohjauskeinot (EPNA (EU) 1169/2011)

Alkutuotanto: Hätäteurastuksen *ante mortem* –tarkastuksen saavutettavuuden parantaminen.



Eläinlääkärin suorittama *ante mortem* -tarkastus tarvitaan myös hätäteurastusta vaativissa tapauksissa, jolloin eläimen kuljettaminen on estynyt. Ilman asianmukaista *ante mortem* -tarkastusta eläimiä ei voida kuljettaa teurastamolle teurastettavaksi, vaan eläimistä saatava liha voidaan käyttää ainoastaan tuottajan yksityistaloudessa. Hätäteurastuksen *ante mortem* -tarkastuk-

sen saavutettavuuden parantamiseksi on mm. kehitetty videoyhteydellä toteutettavaa tarkastusta, minkä salliminen vaatisi lakimuutosta. Lainsäädännön taso: EU (EPNA (EY) N:o 853/2004, EPNA (EY) N:o 854/2004)

Valvontaohjeiden tulkinnan yhdenmukaistaminen.



Yksi syy ruokahävikin syntymiselle on valvonnan erilaiset toimintatavat eri kunnissa. Kunnat hoitavat suurimman osan elintarvikevalvonnasta. Evira ohjaa ja kehittää valvontaa koko Suomen alueella. Oiva-ohjeet ovat lisänneet yhdenmukaisuutta, mutta edelleen tarvitaan yhdenmukaistamista tulkinnoissa. Elintarviketurvallisuuden parantamiseksi ja ruokahävikin vähentämiseksi Eviran valvontaohjeiden tulkinta tulisi yhdenmukaistaa Suomessa, jotta toimijoilla ja valvojilla olisi mahdollisimman yhteneväinen näkemys vaatimuksista. Valvonnan yhdenmukaisuutta tulisi kehittää myös valvojien koulutusta kehittämällä. Lainsäädännön taso: Eviran ohjeet.

Tutkimuksessa esitettiin myös useita toimintamalleista ja käytännöistä johtuvia syitä ruokahävikin muodostumiselle. **Kasvituotannosta erityisesti II-luokkaisten tuotteiden säännöllinen myyntikanava puuttuu.** Lisäksi tilaajan vaatimukset saattavat ylittää lainsäädännön määrittämät kauppakelpoisuuden vaatimukset. **Vapaaehtoisista tiukennoksista tulisi luopua. Eläintuotannossa tulisi selvittää tarkemmin perimmäisiä syitä, miksi elintarvikeketjutietojen puutteita esiintyy** eikä elintarvikeketjutietoja pystytä toimittamaan teurastamoille säädetyissä aikarajoissa.

Kaupalla on myös tiukennettuna käytäntönä poistaa parasta ennen -päiväyksen ylittäneet tuotteet hyllystä, vaikka lainsäädäntö sallii näiden myynnin, kunhan tuotteiden laatua tarkkaillaan. **Tulisi pyrkiä tarkempaan hävikin hallintaan pitämällä syötäväksi kelpaavat, myyntikelpoiset tuotteet tarjolla.** Päiväysmerkinnän ylittävien tuotteiden hävikistä vähittäiskaupassa tulee huolehtia myös

Elintarviketeollisuuden ruokahävikistä suuri osa aiheutuu ennusteiden perusteella valmistetuista tuotteista, joille ei löydy tilaajaa. **Tilausennusteista tulisi kertoa läpinäkyvämmin**, myös alkutuotannon suuntaan, jotta tuotantoa osattaisiin paremmin mitoittaa todelliseen tarpeeseen.

Ruoka-avulle voidaan lahjoittaa ruokahävikkituotteita koko ruokaketjusta. Ruoka-avulle lahjoitetaan kuitenkin myös selvästi huonolaatuisia ja pilaantuneita tuotteita, joiden hävittämisestä vapaaehtoistoiminnalle aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia biojätekäsittelystä. **Tulisi huolehtia, ettei lahjoituksiin laiteta pilaantuneita tuotteita.** Ruoka-aputoimijoilla tulisi olla mahdollisuus palauttaa huonolaatuiset tuotteet lahjoittajalle, jonka biojätekäsittelyyn tuotteet kuuluvat.

Ruokahävikin vähentämistavoitteiden saavuttamisessa myös vapaaehtoisilla toimilla on merkittävä vaikutus. Yhdistettynä lainsäädännön kehittämiseen ruokahävikin vähentämiseksi, ruokaketjulle asetetut hävikin vähentämistavoitteet voidaan saavuttaa.

Lisätietoja:

Tutkija Sanna Hietala, sanna.hietala@luke.fi, Luonnonvarakeskus (Luke). Sanna Hietalan tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa ruoan tuotannon ja kulutuksen ympäristökestävyyden arviointi, kiertotalous ja ruokahävikki.

Tutkija Inkeri Riipi, inkeri.riipi@luke.fi, Luonnonvarakeskus (Luke). Inkeri Riipin tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa ruokaketjun kestävyys ja vastuullisuus sekä ruokahävikki.

Erikoistutkija Anna-Liisa Välimaa, anna-liisa.valimaa@luke.fi, Luonnonvarakeskus (Luke). Anna-Liisa Välimaan tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa elintarviketurvallisuus, elintarvikeketjun sivuvirtojen hyödyntäminen ja ruokahävikki.

Erikoistutkija Juha-Matti Katajajuuri, juha-matti.katajajuuri@luke.fi, Luonnonvarakeskus (Luke). Juha-Matti Katajajuuren tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa kestävä ja vastuullinen tuotanto ja kulutus, (tuotteiden ja järjestelmien) ympäristöjalanjälkien arviointi sekä kiertotalous ja ruokahävikki.

Lisälukemista

Hankkeen esittely

http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/ohjauskeinot-ruokahavikin-ja-elintarvikejatteen-puolittamiseksi

Julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen vastuuvirkamies

Elintarvikeylitarkastaja Minna Huttunen
maa- ja metsätalousministeriö, minna.huttunen@mmm.fi

Luke
LUONNONVARAKESKUS

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi.

Policy Brief on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla **www.tietokayttoon.fi**.

© Valtioneuvoston kanslia