LA 29/2016 vp Lakialoite laiksi elintarvikelain muuttamisesta / ruokahävikki

Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalausunnon esittää kansallista ruokahävikkitutkimusta pitkään johtanut ja aihetta tutkinut erikoistutkija Juha-Matti Katajajuuri.

Ruokahävikin nykytila ja merkitys ilmastovaikutusten kannalta koko ruokajärjestelmän tasolla:
Ruokahävikki oli yksi ruokapoliittisen selonteon keskeisiä kohtia. Ruoan tuotannon ympäristövaikutukset ovat syntyneet turhaan kun alun perin syömäkelpoinen ruoka jää syömättä eli päätyy hävikiksi. Ruoan ja ruokaketjun osuus yksityisen kulutuksemme ympäristövaikutuksista on merkittävä - noin 20 % ilmastovaikutuksista ja lähes 40 % muista yhteenlasketuista ympäristövaikutuksista. Ruokahävikkitutkimus on vielä hyvin nuorta niin Euroopassa kuin Suomessa. MTT (vuodesta 2015 lähtien Luke) aloitti ensimmäisen tutkimuksen asiasta vasta vuonna 2010. Tähän asti tehdyn tutkimuksen perusteella arvioimme, että **Suomessa koko ruokaketjussa (alkutuotanto, teollisuus, kauppa, ravintolat/ateriapalvelut, kotitaloudet) alun perin syömäkelpoisen ruokahävikin määrä (pl. ei-syömäkelpoiset osat kuten luut) on 400–500 miljoonaa kiloa vuodessa. Ruokahävikistä ei ole toistaiseksi seurantadataa, emmekä siis tiedä miten ja mihin suuntaan ruokahävikin määrä on mahdollisesti muuttunut vuosien aikana ruokaketjussa, vaikka** ruokahävikki teemana on noussut vahvasti kansalliseen keskusteluun viimeisten vuosien aikana.

Arviossa on epävarmuutta myös siksi, että luvut perustuvat yksittäisiin pistetutkimuksiin ja rajattuihin aineistoihin. Tutkimuksia on tehty eri aikaan, ketjunosissa ja vaihtelevilla tutkimusmenetelmillä. Tutkimuksissa on käytetty myös hieman toisistaan poikkeavia määritelmiä ketjun eri vaiheissa. Suomessa olemme toistaiseksi keskittyneet syömäkelpoiseen hävikkiin (eli pl. esim. kahvinporot, banaanien kuoret ja eläinten luut jne.).

Ruokahävikkiä syntyy määrällisesti eniten kotitalouksissa, noin 30 prosenttia koko ketjun hävikistä, mutta myös esimerkiksi kaupan, ravitsemistoimialan ja teollisuuden osuus on merkittävä: nämä muodostavat yhteensä lähes 60 prosenttia kokonaisruokahävikistä. Kun hävikkiä tarkastellaan suhteessa ketjun eri osien läpivirtauksiin, niin kaupan hävikki on suhteellisesti pienimpiä. Suhteellisesti ylivoimaisesti suurinta hävikki on ravitsemispalveluissa, joissa nimenomaan buffet-ruokailujen (koulut, työpaikka/lounasruokalat jne.) hävikki on suuri. Aiempien tutkimusten mukaan jopa 20 % ravitsemispalveluiden ruoan läpivirtauksesta päätyy hävikkiin.

Ruokahävikin ilmastovaikutusarvioinnin tekee haasteelliseksi lukuisten tarvittavien eri ruoka-aineiden hiilijalanjälki estimaattien (CO2-ekv-estimaattien) epävarmuudet sekä se, että iso osa hävikistä syntyy ns. kotiruokana, jonka tarkkaa koostumusta ei tunneta (=ei voida arvioida kotiruoan tarkkaa ilmastovaikutusta). Karkean arviomme mukaan koko ruokaketjun ruoka**hävikin kasvihuonekaasupäästöt** (eli hiilijalanjälki) on Suomessa lähempänä tuhatta miljoonaa CO_2-ekvivalenttia vuodessa. Tämä vastaa karkeasti noin **350 000 henkilöauton vuosittaista CO_2-päästöä** eli 6500 miljoonan henkilöautokilometrin CO_2-päästöjä.

LA 29/2016 vp Lakialoite laiksi elintarvikelain muuttamisesta, laaditun vaikuttavuusarvion keskeiset johtopäätökset
Lakialoitteen ajatuksena on, että myynnistä tai käytöstä poistuva syömäkelpoinen elintarvike pyrittäisiin asettamaan jaettavaksi tai muuten käyttämään hyödyksi, eli aloitteen tarkoituksena olisi vähentää ruokahävikkiä. **Aloitteen tarkoitusperät ovat hyvät** – toki ruokahävikin ennaltaehkäisyyn tulisi valjastaa kaikki mahdolliset tehokkaat ja kannattavat keinot. Lakiesityksestä Luken **MMM:lle laatiman vaikutusarvioinnin** (laadittu vuodenvaihteessa 2016-2017, valmistunut 30.1.2017) **mu-**

kaan lakialoitteen toimijoille aiheuttamat kustannukset (ml. investointikustannukset) arvioitiin merkittäviksi ja saavutettavat hyödyt melko vähäisiksi. Selvityksen perusteella **luovutusvelvoitteen asettaminen ei nimittäin yksin johda ruokalahjoitusten lisäämiseen ja hävikin vähentämiseen. Kaiken kaikkiaan, ruokalahjoitusten lisäämisessä ei ole ongelmana toimijoiden halukkuuden puute tehdä ruokalahjoituksia, vaan ruoka-aputoimijoiden resurssien puutteellisuus, eli kuinka lahjoitusten vastaanottajat kykenevät noutamaan ja jakamaan luovutukset edelleen käytettäväksi siten, että elintarviketurvallisuus varmistuu.** Systemaattisesti rakennetut ruokapankit ja ruoka-aputoimijoiden järjestäytyminen, kuten Vantaan Yhteinen pöytä, hyvin hallitut kylmäketjut, organisoitu toiminta ja sen kokonaisinfrastruktuurin rakentaminen voisivat olla ruoka-aputoimintaa parantava ratkaisu, jota eniten rajoittaa rahallisten resurssien puute.

Eviran ruoka-apuohje on osaltaan helpottanut ruoka-avun toteuttamista, ennen sitä elintarvikeketjun yrityksille oli hyvinkin haasteellista toimia ruoka-avun antajina. Sittemmin Sitran aloitteesta on lähdetty jalkauttamaan Vantaan kaupungin ja Seurakuntayhtymän Yhteisen pöydän toimintamallia muihin kaupunkeihin ja ruoka-aputoimijoiden käyttöön on laadittu Yhteisen pöydän toimesta ABC-käsikirja. On erinomaista, että ruoka-aputyötä pyritään parhaillaan systematisoimaan Suomessa. Nykykäsityksemme mukaan mikään ei ole kuitenkaan niin olennaisesti muuttunut ruoka-apukentällä, että voisimme perustellusti pohtia 2017 laaditun vaikutusarvioinnin johtopäätösten muuttamista.

Lainsäädännön kehittäminen ruokahävikin vähentämiseksi / vapaaehtoiset toimet

Lainsäädännön mahdollisuuksia on myös selvitetty Luken toimesta Valtioneuvoston kanslian tilaamassa LexFoodWaste-hankkeessa (2016-2017) osana Valtioneuvoston 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Tavoitteena oli löytää nykyisessä lainsäädännössä olevia tekijöitä, jotka saattavat aiheuttaa syömäkelpoisen ruoan päätymistä hävikkiin, eli tunnistaa mikä lainsäädäntö tai tulkinta tällä hetkellä estää tai hankaloittaa ruokahävikin ennaltaehkäisemistä tai vähentämistä tai ruoan uudelleen jakamista. Selvityksessä tarkasteltiin elintarvikeketjuun liittyvää kansallista ja EU -lainsäädäntöä, sekä näihin liittyvää valvontaa. Iso osa vaatimuksista tuleekin EU-tason lainsäädännöstä.

Selvityksessä tunnistettiin koko ruokaketjua läpileikkaavia lainsäädännön alueita, joilla on suoraa vaikutusta ruokahävikin syntymiseen, esimerkkeinä pakkausmerkintöihin tai säilytyslämpötiloihin liittyvä lainsäädäntö. Lisäksi löydettiin lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita, joilla voidaan vaikuttaa hävikin syntymiseen jossakin ruokaketjun osassa. Näitä olivat alkutuotannossa esimerkiksi elintarvikeketjutietojen aikarajat, kasvintuotannossa kauppakelpoisuusnormien mukainen luokittelu sekä rehunkäytön osalta eläinten luokittelusta johtuvat rehunkäytön rajoitukset ja vaatimus rekisteröityä rehualan toimijaksi. Ravintolasektorilla tarjolla olleen ruoan jäähdyttämismahdollisuuteen liittyvät määräykset lisäävät ruokahävikkiä. Myös valvonnan yhdenmukaisuus ja selkeys on tärkeää ruokahävikin vähentämiseksi. Vaikuttavuusarviota keinojen merkityksestä ruokahävikin vähentämiseen ei ole laadittu.

Luken näkemyksen mukaan elintarvikeketjun toimijat tekevät jatkuvasti töitä ruokahävikin vähentämiseksi omassa toiminnassaan. Enemmän **haasteellisia kohtia ovat toimijoiden rajapinta-alueet ja kotitaloudet**. Kotitalouksiin liittyy mm. ruoan arvostus, suunnittelemattomuus ja viitseliäisyys**.** Luke arvioi, että hävikin vähentämistoimissa tarvitaan useita toimia, nykykäytäntöjen edelleen kehittämistä, laaja yhteistyötä kaikkien toimijoiden kesken sekä ruoka-aputoimijoiden ja valvonnan ohjeistusta. Panostuksia tarvittaisiin erityisesti ravitsemispalvelusektoriin ja kotitalouksiin. Kotitalouksien osalta tarvittaisiin esimerkiksi laajempaa interventiotutkimusta. Tällä hetkellä eteneminen vapaaehtoisin toimin vaikuttaa pääosin melkoisen toimivalta, mutta ottaen huomioon YK:n kestävän kehityksen tavoitteet ja Euroopan komission kovat tavoitteet puolittaa ruokahävikki/jäte jälleenmyyjä- ja kuluttajatasolla 2030 mennessä, sekä muutoinkin vähentää merkittävästi ruokahävikkiä koko tuotanto- ja jakeluketjussa, niin useita uusia ja erilaisia toimia varmasti tarvitaan. Luke on laatimassa 2020 loppuun mennessä ruokahävikin vähentämisen tiekartan, jonka jälkeen pystymme paremmin arvioimaan eri toimenpiteiden merkitystä ruokahävikin vähentämisessä.

Commision Delegated Decision tulossa maaliskuussa 2019 jäsenmaille:
Suomi on sitoutunut YK:n kestävän kehityksen ja Komission ruokahävikin/jätteen vähentämistavoitteisiin. Euroopan parlamentti on jo vuosia yrittänyt saada komissiota vauhtiin ruokahävikin vähentämiseksi, ja nyt asia on vihdoin realisoitumassa virallisesti Komission Delegated Decision –päätösasetuksella elintarvikejätteen mittaamisesta, jonka mukaan jäsenmaiden on raportoitava elintarvikejätteensä komissiolle vuodesta 2020 lähtien. Asetuksen on määrä tulla jäsenmaille delegoituna päätösasetuksena maaliskuussa 2019. Suomi (YM, MMM ja Luken ruokahävikkitutkimus ja Luken Tilasto-yksikkö) on ollut tiiviisti kommentoimassa säädöksen muotoiluja, ja viimeksi näkemäämme asetusversiota voidaan pitää ihan mahdollisena ja mielekkäänä Suomen kannalta. Muutama keskeinen havainto tästä:

Määritelmiin ja vertailukelpoisuuteen liittyvät haasteet: Tällä hetkellä eri jäsenmaiden ruokahävikki/jäteluvut eivät ole keskenään vertailukelpoisia johtuen ennen kaikkea siitä, että käytetyt määritelmät ovat olleet kovin erilaisia, mutta myös tutkimusmenetelmät ja otoskoot jne. ovat poikenneet toisistaan. Komission asetuksen mukaan ruokajäte/hävikki ja niiden mittaustavat tullaan nyt lähtökohtaisesti harmonisoimaan, joka tarkoittaa sitä, että eri jäsenmaiden luvuista tulee ensimmäistä kertaa ainakin jollain tasolla vertailukelpoisia. Komission määritelmässä elintarvikejätteellä tarkoitetaan kaikkea elintarvikkeeksi valmistettua ruokaa, jota ei hyödynnetä ruokana, rehuna tai muissa korkean lisäarvon sovelluskohteissa. Näin ollen esimerkiksi myös syömäkelvottomat osat, kuten eläinten luut, kahvinporot ja banaanien kuoret luokitellaan ruokajätteeksi. Ruokaturvan näkökulmasta Komission määritelmää ei voi pitää kaikkein parhaana, mutta onneksi myös Komissio uusimmissa dokumenteissaan on tuonut esille, että lisäksi jäsenmaiden tulisi vapaaehtoisesti seurata erikseen alun perin syömäkelpoisen ruoan hävikkiä koko ketjussa. Yhtä kaikki nykykäsityksen mukaan tavoite elintarvikejätteen puolittamisesta koskee myös syömäkelvottomia osia, mikä tekee tavoitteesta todella kovan.

Kansallinen elintarvikejätteen/ruokahävikin seurantajärjestelmä ja tiekartta rakenteilla (2018-2020): Luke ehti tiiviisti neuvotella noin vuoden ajan (2017-2018) ministeriöiden ja alan toimijoiden kanssa siitä, että Suomeen saataisiin rakennettua ruokahävikin seurantajärjestelmä. Viimeiset päätökset ministeriöistä (MMM, TEM, YM) ja toimialanjärjestöiltä (PTY, ETL ja MaRa) saatiin työn aloittamiseksi kesällä 2018 ja tällöin työhön ehdittiin juuri sisällyttää myös syömäkelvottomat osat Komissiosta tietoon tulleen tulevaisuuden raportointivaatimuksen mukaisesti. Suomi oli siis hieman sattumaltakin varautunut tähän Komissiosta aika nopeasti nousseeseen tarpeeseen tutkimuksen toimesta. Alan toimijat ovat sitoutuneet olemaan tiedontuotannossa tiiviisti mukana. Ruokahävikin ja -jätteen eri tasoja ja tarkastelunäkökulmia on tarpeen avata, ja tehdä tulkintoja useamman määritelmän kautta. Luken tiedonkeruu- ja seurantasysteemissä nämä eri näkökulmat pyritään pitämään mukana. Saman työn pohjalta rakennetaan tiiviissä yhteistyössä ruokaketjun toimijoiden kanssa ruokahävikin vähentämisen tiekartta (valmistuu joulukuussa 2020). Siinä huomioidaan niin tehdyt toimet sekä mahdollisuudet vähentää hävikkiä niin vapaaehtoisin toimin kuin lainsäädännön ajamana.

Luken hankkeessa kehitetään työkaluja elintarvikejätteen ja ruokahävikin seurantaan ja tuotetaan yhden vuoden baseline-tiedot elintarvikejätteen ja ruokahävikin määrästä koko elintarvikeketjussa. Luke on keskusteluissaan MMM:n kanssa esittänyt lisäkehystarvetta tuleville vuosille (2020-) ruokajätteen ja -hävikin seurannan organisointiin ja edelleen kehittämiseen, jotta saamme luotettavasti ja johdonmukaisesti raportoitua asiasta Euroopan komissiolle Delegated Decision –vaatimusten mukaan ja jotta voimme **viedä kotimaan toimia ruokahävikin vastaisessa taistelussa keskitetysti eteenpäin ja arvioida ja seurata niiden vaikuttavuutta.**