

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

GIDA İSRAFI KONUSUNDA GÜNCEL DURUM VE
ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Mukaddes ÇAKIR
İKV Uzman Yardımcısı

Erdem TEKÇİ
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



GIDA İSRAFI KONUSUNDA GÜNCEL DURUM VE ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Mukaddes Çakır, İKV Uzman Yardımcısı

Erdem Tekçi, İKV Uzman Yardımcısı

2015 yılında BM tarafından belirlenen Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları kapsamına gıda israfı da alınmıştır. Bununla birlikte Türkiye dâhil devletler, gıda israfı konusunda daha somut stratejiler oluşturmaya, vatandaşlarını bilinçlendirmeye yönelik çalışmalar yapmaya ve kapsamlı önlemler almaya başlamışlardır. Çünkü gıda israfı, yalnızca COVID-19 sebebiyle arttığı düşünülen açlıkla mücadele eden 690 milyon insan ile değil, aynı zamanda üreticiler, perakende sektörü ve çevrenin korunması ile de ilgilidir.

Gıda israfı ile mücadele konusunda üzerinde durulması gereken hususlardan biri israf hakkında ölçüm yapılabilmesidir. Dünya genelinde BM, alt kurumları ve devletler tarafından birçok farklı yöntemle ölçüm yapılmaktadır. Fakat gıda israfı, ölçüm yapılabilmesi için oldukça zor olmasının yanında, denetiminin sağlanabilmesi için de henüz yeteri kadar donanımına sahip olan bir gündem başlığı değildir. Bilgi kirliliğinin önüne geçebilmek için UNEP (Birleşmiş Milletler Çevre Programı), FAO (Gıda ve Tarım Örgütü) ve altyapısı kuvvetli olan akademik makalelerden yararlanmakta fayda vardır.

Gıda israfı konusunda hazırlanan bu çalışmada öncelikle gıda israfı konusunda önemli olan kavram ve tanımlar, gıda israfı konusunda genele ve sektörlere ilişkin veriler, gıda israfının nedenleri ve sonuçları, gıda israfının ölçülmesi için yöntemsel öneriler, Türkiye’de gıda israfındaki mevcut durum ve mücadele konusunda oluşturulan mevzuat, gıda israfına yönelik AB ve Üye Devletler tarafından alınan önlemlerden bahsedilecektir.

BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), üretilen gıdaların 1/3'ünün¹, yani yaklaşık 931 milyon tonluk gıdanın israf edildiğini açıklamaktadır². Bu değer ekonomik karşılığı ise 990 milyar dolar civarındadır. AB'de bu rakamların 88 milyon ton ve 143 milyar avro olduğu belirtilmektedir. Gıda israfı, başta AB olmak üzere tüm dünyada önemli bir gündem başlığı haline gelse de henüz yeteri kadar önlem alınabildiğini gözlemlemek oldukça güçtür.

2050 yılına kadar tüm dünya üzerinde beklenen artış sonucunda nüfusun 10 milyar olacağı öngörülmektedir. Bu artışa karşılık, gıda arzında ise tahmini olarak %77 oranında bir artış beklenmektedir. Meydana gelebilecek bu tabloya karşı hazırlıklı olabilmek için tıpkı iklim değişikliğiyle mücadele gibi gıda israfına karşı da mücadele ederek gıda güvenliğini geliştirmek büyük önem arz etmektedir. UNEP'nin hazırladığı rapora göre, 2019 yılında yaklaşık 931 milyon ton gıda israf edilmiştir. Bu israfın %61'inin hane içinde, %26'sının gıda hizmeti sektöründe ve %13'ünün perakende sektöründe gerçekleştiği düşünülmektedir. Ülkeler bazındaki dağılımın gelir seviyesi düştükçe daha da keskinleştiği, yani hane içi israf payının arttığı da bilinmektedir. Nitekim dünyada 3 milyar insanın sağlıklı bir şekilde beslenemediği ve 690 milyon insanın şu anda açlık ile mücadele ettiği³ de dikkate alınması gereken bir gerçektir.

UNEP aynı zamanda kişi başına düşen gıda israfı üzerinden de veri toplamaktadır. Buna göre, tüm dünyada 2019 yılı içinde kişi başına düşen hane içi israf 74 kg, gıda hizmeti alanında 32 kg ve perakendede 15 kg olmuştur. Hane içi israfın en fazla olduğu bölgeler, Sahra Altı Afrika (108 kg), Batı Asya (110 kg) ve Güney Avrupa (90 kg) olarak görülmektedir. Türkiye'den alınan verilerin düşük bir güvenilirliğe sahip olduğu ifade edilmekle birlikte, Türkiye'deki hane içi israfın kişi başına 93 kg olduğu düşünülmektedir. FAO'nun 2019 yılında hazırladığı Tarım Raporu, üretilen gıdaların %14'ünün perakende aşamasına gelmeden tedarik zinciri sürecinde kaybedildiğini belirtmektedir. Gıda tedarik zinciri içinde dağılım yapıldığı takdirde ise üretilen gıdaların tüketim aşamasında %35'i, üretim safhasında %24'ü ve dağıtım aşamasında %5'i israf edilmektedir.⁴ Gıda kaybının yaklaşık %54'ü üretim, hasat sonrası taşıma ve depolama sırasında; %46'sı ise işleme, dağıtım ve tüketim safhalarında meydana gelmektedir.⁵

¹ FAO (2019), "Food and Agriculture Organization. Food waste: 'Key facts on food loss and waste you should know!'", https://twosides.info/includes/files/upload/files/UK/Myths_and_Facts_2016_Sources/18-19/Key_facts_on_food_loss_and_waste_you_should_know-FAO_2016.pdf Erişim Tarihi: Şubat 2022

² UNEP (2021), "Food Waste Index Report 2021", ISBN: 978-92-807-3851-3, <https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021> Erişim Tarihi: Şubat 2022

³ FAO (2020), "Food Loss and Waste Database". <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/flw-data>. Erişim Tarihi: Şubat 2022

⁴ İsmail Hakkı Tekiner vd. (2021), "Dünya ve Türkiye'de Gıda İsrafı ve Kaybına Genel Bir Bakış", *İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 3(2), s. 123-128 DOI: <https://doi.org/10.47769/izufbed.884219> Erişim Tarihi: Şubat 2022

⁵ Mehmet Seçkin Aday ve Serpil Aday (2021), "Gıda Kayıp ve İsrafının Azaltılmasında Gıda Bankacılığı", *IBAD Journal of Sciences*, (9), s. 291-310 DOI: 10.21733/ibad.844971 Erişim Tarihi: Şubat 2022

AB, gıda israfının ölçümü için yeknesak ve ortak bir metodoloji belirlediği AB Komisyonu kararı⁶ uyarınca, ölçümün yapılacağı aşamaları ilk üretim, işleme ve imalat, perakende ve diğer gıda dağıtım yolları, restoran ve gıda hizmetleri, hane içi olarak belirlemiştir. Gıda türlerindeki kayıplara bakıldığında ise görülmektedir ki; gıda israfının yaklaşık değerler üzerinden %30'u tahıl ve tahıl grupları, %40-50'si köklü bitki, sebze ve meyve ve %20'si yağlı tohum, et, süt ve balık ürünleri üzerinden gelişmektedir.

Gıda İsrafının Neden ve Sonuçları

AB'de gıda israfına neden olan faktörler aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Yetersiz alışveriş ve yemek planlaması
- Alışveriş ortamı (örneğin, "bir alana bir bedava" gibi gereğinden fazla satın almaya yol açabilecek promosyonlar)
- Yenilebilir gıdaların atılmasına neden olan "son kullanma tarihi" ve "tavsiye edilen tüketim tarihi" etiketlerinin anlamı hakkında yanlış yorumlar
- Yetersiz gıda yönetimi becerileri (örneğin, yemek hazırlama, stokta bulunan gıda/gıda bileşenlerinin kullanımı, artıkların kullanımı)
- Paketlemenin bitirmek için elverişsiz ve çok fazla yapılması
- Estetik öncelikler (çürük meyve, sebze vb.)
- Restoran ve kantinlerde standart porsiyon boyutları
- Müşteri sayısını öngörme zorluğu (yiyecek-içecek hizmetleri için teşkil eden bir sorun)
- Üreticiler ve perakendeciler için stoklama yönetimi sorunları
- Yüksek kalite standartları
- Yılın belirli zamanlarında bazı ürünlerin aşırı üretimi veya öngörülen talebin nihai talep ile uyuşmaması
- Spesifikasyonları karşılamayan üretim hataları, ürünler veya etiketler
- Ürün ve paketleme hasarları (çiftçiler ve gıda üretimi aşaması için)
- Haneler de dâhil, gıda zincirinin tüm aşamalarında yetersiz ve elverişsiz depolama/lojistik hataları (örneğin, soğutma derecesi)
- Gıda israfının çevreye, topluma ve ekonomiye etkileri hakkında bilgi eksikliği veya bilgi kirliliği
- Gıda fiyatlarındaki dalgalanmalar
- Yoğun yaşam tarzı ve çelişen öncelikler

Dünyada gıda israfına karşı mücadelenin kapsamı 2015 yılında duyurulan ve AB ile Türkiye'nin de üstlendiği Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nın 12.3 sayılı maddesi tarafından belirlenmiştir. Bu hedefe ulaşabilmek üzere, gıda israfına karşı geliştirilecek mücadeleyi desteklemek aynı zamanda iklim değişikliğine karşı mücadelenin

⁶ Article 1, Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597, Supplementing Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of levels of food waste, 3 Mayıs 2019

alanlarından birini de oluşturmaktadır. Ayrıca, besin değeri yüksek gıdaları ihtiyaç sahiplerine dağıtmak üzere saklamak, açlığın ve yetersiz beslenmenin ortadan kaldırılmasına yardımcı olmak ve üreticiler, şirketler ve haneler için ekonomik tasarruf imkânı sunabilmek gerekmektedir. Böyle bir girişim çerçevesinde, gıda israfının neden olduğu sorunlarla mücadele edilebilir.

Gıda israfının şüphesiz en çarpıcı etkisi, küresel ısınmaya yaptığı kayda değer katkıdır. UNEP'in raporuna göre gıda israfı, sera gazı emisyonlarının yaklaşık %8-10'undan sorumludur. Bunun hesaplanmasında üretim fazlası olarak üretilen gıda ürünlerinin üretim ve dağıtım sürecinden atık madde haline gelişine kadar geçen her aşama dikkate alınmaktadır. Birleşik Krallık'ta kurulan bir hayır kuruluşu olan İsrاف ve Kaynaklar Eylem Programı'nda (WRAP) görevli olan Richard Swannell'e göre, gıda israfı bir ülke olsaydı, atmosfere en fazla sera gazı salınımı yapan üçüncü ülke olacaktır.⁷ Bu sebeple gıda israfının kapsamlı bir çerçevede ölçümünün yapılabilmesi ve gıda israfına karşı güçlü bir iş birliği ile mücadele geliştirilmesi gerekmektedir.

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nın ilgili hedefi 12.3.1(a) ve 12.3.1(b) olmak üzere iki göstergeye ayrılmaktadır. Bunlar, (a) Gıda Kaybı Endeksi ve (b) Gıda İsrافı Endeksi'dir. Buna göre Gıda Kaybı Endeksi, perakende hariç tedarik zinciri boyunca bir ülkedeki kilit ürünler içindeki kayıpları ölçmektedir. Bu alandaki veriler, FAO tarafından toplanmaktadır. İkinci gösterge olan Gıda İsrافı Endeksi ise perakende ve tüketici düzeylerinde (hane içi ve yemek servisi) israf edilen ve yenmeyen gıdaların ölçümü ile ilgilidir. Bu alandaki ölçüm UNEP tarafından yapılmakla beraber, toplam gıda israfının ölçüldüğü alandır. UNEP'nin 2021'de yayınladığı rapor da Gıda İsrافı Endeksi'ni kapsamaktadır.

UNEP, bu ölçümü yapmak üzere üç düzeyli bir metodolojiden yararlanmaktadır. Buna göre Düzey 1, ölçüm yapmamış Üye Devletler için gıda israfının tahmin edilmesine yönelik modellemeye karşılık geliyor. Burada diğer ülkelerden gelen veriler ışığında karşılaştırmalı bir yöntem kullanılmakta ve bu nedenle de modelleme, yaklaşık değerlerden oluşmaktadır. Bu sorunun ölçeğine ilişkin öngöründe bulunmak ve eyleme geçmek amacıyla bir gerekçe belirlemek için yeterli olsa da, gıda israfı konusunda gerçekleşen değişimlerin takip ve tespit edilebilmesi için yetersizdir. Düzey 2 ise ülkeler için önerilen bir yöntemdir. Gıda israflarının sektöre ve duruma göre değişiklik göstermesi nedeniyle, ölçüm ya hükümetler tarafından üstlenilecek ya da ülkeler içindeki yetkili kuruluşlar tarafından gerçekleştirilecektir. Düzey 3, gıda israfı oluşumunu azaltmak üzere tasarlanan politika ve diğer müdahaleleri teknik bilgiyle desteklemek amacıyla takip edilen yöntemi kapsamaktadır. Verilerin kategorilere göre ayrıştırılması, Gıda Kaybı Endeksi tarafından değerlendirilmeyen imalat sürecinde gerçekleşen

⁷ Victoria Gill, "Food Waste: Amount Thrown Away Totals 900 Million Tonnes", *BBC News*, 4 Mart 2021, <https://www.bbc.com/news/science-environment-56271385#:~:text=Richard%20Swannell%20pointed%20out%3A%20%22Wasted,greenhouse%20gases%20on%20the%20planet.%22> Erişim Tarihi: Şubat 2022

kayıpların kaydedilmesi ve kanalizasyon, gübreleme ve hayvan yemine dönüştürülmesi hakkındaki veri ve olanaklar paylaşılmaktadır.

Gıda israfının çevreye zararlarını ölçmek üzere özgün bir metodoloji kullanan Silvia Scherhauser ve meslektaşlarının hazırladığı çalışma ise bu araştırma içinde dikkat çeken bilgiler sunmaktadır.⁸ Çalışmada, gıda israfının küresel ısınma potansiyeline tüm tedarik zinciri süreçleri açısından katkısı %15,7, 2021 yazında Marmara Denizi'ni etkisi altına alan müsilajın da bir parçasını oluşturduğu ötrofikasyon potansiyelinin %15,1'i ve asitlenme potansiyelinin %15,2'sini oluşturduğu ifade edilmektedir. Daha ilginç olanı ise üretim aşamasının belirtilen potansiyelerde taşıdığı yüzdelerdir. Buna göre, küresel ısınma potansiyelinde üretim aşaması %73,4'lük bir etkiye sahipken asitlenme potansiyelinin %94'ünde, ötrofikasyon potansiyelinin %96'sında etkilidir. Bu çalışmadaki bir diğer ilginç nokta ise belirlenen gıda ürünleri arasında (balık, tavuk, domuz eti, inek eti, süt, ekmek, patates, domates ve elma) bu üç potansiyel içinde hangilerinin daha fazla salınma yol açtığı ile ilgili olan kısımdır. Buna göre, kırmızı et ürünleri üç potansiyelde de açık bir farkla önde iken, sebze ve meyve ürünlerinin tüm süreçlerindeki salınım oranı oldukça düşüktür.

Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen ölçüm metodolojisi ise yukarıda açıklanan karar içinde yer alan madde 2 ve madde 3'te düzenlenmiştir. Buna göre, Üye Devletler her yıl gıda israfı rakamlarını ilgili kararın içinde yer alan Ek-3 ve Ek-4'teki talimatlara uyarak gerçekleştirmelidirler. Aynı zamanda AB, gönüllü ölçüm parametreleri de oluşturup yenilmesi gereken gıda parçalarından oluşan ve atık su ya da atık su ile birlikte tahliye edilen gıda israfı miktarlarının da gönüllü bir şekilde gıda israfı ölçüm süreçlerine dâhil edilebileceğini aynı kararda açıklamıştır.

Bununla birlikte AB, Etki değerlendirme sistemini geliştirmeye hazırlık yapmaktadır. Avrupa Komisyonu, yasal olarak bağlayıcı hedefler belirleme teklifini 2023'ün ikinci çeyreğinde onaylatmayı planlıyor. Etki değerlendirme ile AB, potansiyel çözümlerin tüketici, KOBİ ve gıda şirketleri üzerindeki etkilerini dikkate alacaktır. Üye ülkelerden yukarıda belirtilen yöntemlerle alınacak veriler, AB İstatistik Ofisi *Eurostat*'a rapor edilen veriler ile bir araya getirilerek politikaların temelleri oluşturulacaktır. Her ne kadar AB mevzuatında "gıda israfı" hakkında ilerleme kaydedilmesi için henüz erken olsa da ve yeteri kadar bilimsel çalışma olmaması nedeniyle gıda israfının AB için oldukça yeni bir alan olarak çalışılmaya başlansa da bu konuda atılan sınırlı adımlar ve çeşitli raporlar mevcuttur. Bunlara örnek olarak 7'nci Çerçeve Program projesi olan FUSIONS ve Ufuk 2020 projesi REFRESH'in sonuçları, Ortak Araştırma Merkezi'nin gıda israfını önleme eylemlerinin değerlendirilmesine yönelik raporu ve AB'deki gıda israfı üzerine Ortak Araştırma Merkezi tarafından hazırlanacak değerlendirme notu, ölçümler sonucunda elde edilecek bilimsel raporlar sıralanabilir.

⁸ Silvia Scherhauser vd. (2018), "Environmental Impacts of Food Waste in Europe", Waste Management, 77, s. 98-113.

Türkiye'nin Gıda İsrafı Mevzuatı ve Gıda İsrafını Azaltmaya Yönelik Çalışmaları

2021 yılında yayımlanan Gıda İsrafı Endeksi Raporu'nda Türkiye, Batı Asya ülkeleri içerisinde yer almaktadır. Türkiye ile ilgili verilerin düşük güvenilirliğe sahip olmasının yanında, hane içi gıda israfının yıllık 7 milyon 762 bin 575 ton olduğu tahmin ediliyor. Bu da kişi başına düşen hane içi gıda israfının 93 kg'a tekabül ettiğini göstermektedir. Ticaret Bakanlığı tarafından 2018 yılında yayımlanan ölçümlerde toplam gıda israfının 26 milyon ton olduğu belirtilmektedir.⁹ Aynı raporda, en fazla israfın sebze ve meyve grubunda gerçekleştirildiği ve ürünlerin %25-40 oranında kaybedildiği tahmin edilmektedir. Bunun yanında günlük 4,9 milyon adet ekmeğin israf edildiği ifade edilmektedir. Bu israfın %62'si fırınlarda, %28'i evlerde ve %10'u hizmet ve konaklama sektöründe gerçekleşmektedir. Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan ankette ise katılımcıların %11'inin ekmeği doğrudan çöpe attığını itiraf ettiği açıklanmaktadır. Türkiye'nin toplam gıda israfı sonucunda meydana gelen ekonomik kaybının 214 milyar TL olduğu da eklenen bilgiler arasındadır.

Türkiye'nin gıda konusundaki yasal mevzuatı 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu yasada gıdanın tanımı "Doğrudan insan tüketimine sunulmayan canlı hayvanlar, yem, hasa edilmemiş bitkiler, tedavi amaçlı kullanılan tıbbî ürünler, kozmetikler, tütün ve tütün mamulleri, narkotik veya psikotropik maddeler ile kalıntı ve bulaşanlar hariç, insanlar tarafından yenilen, içilen veya yenilmesi, içilmesi beklenen işlenmiş, kısmen işlenmiş veya işlenmemiş her türlü madde veya ürün, içki, sakız ile gıdanın üretimi, hazırlanması veya muameleye tâbi tutulması sırasında kullanılan su veya herhangi bir madde" olarak yapılmaktadır. Fakat gıda israfı konusunda geniş kapsamlı bir yasal düzenleme henüz mevcut değildir.

28606 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2013/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca 2 Nisan 2013 tarihinde "Ekmek İsrafını Önleme Kampanyası" başlatılmıştır. 30829 Sayılı Resmî Gazete'de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan Sıfır Atık Yönetmeliği'nde ise gıda kaynaklı atıklar, biyo-bozunur atık kapsamına alınmış olup, "biyo-bozunur atıkların yoğun oluşum gösterdiği çay ocakları, kafeterya, yemek hazırlama veya yemek servisinin yapıldığı ve benzeri yerlerde, bu atıkların ayrı biriktirilmesi halinde kahverengi rengin kullanılması" kararlaştırılmıştır. 31434 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yayımlanan 25 Mart 2021 tarihli Soğutma Cihazlarının Enerji Etiketlemesine Dair Tebliğ'de Bakanlık'ın döngüsel ekonomi yönlerini ele almak, gıda israfını azaltmaya yardımcı olabilecek bölmeler için simgeler sunmak konularında özen göstereceği ve yıllık enerji tüketimi için simgeler tanıtmak amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan soğutma cihazları ile ilgili danışma kurulu toplantılarına katılım sağlayacağı belirtilmiştir.

⁹ Türkiye Cumhuriyeti Ticaret Bakanlığı (2018), "Türkiye İsrar Raporu", *Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü*, ISBN: 978-605-5254-31-5, Ankara. https://tuketici.ticaret.gov.tr/data/5e6b33e913b876e4200a0101/Turkiye_Israf_Raporu_2018.pdf Erişim Tarihi: Şubat 2022

Fakat Türkiye'nin gıda güvenliği ve israfına yönelik geliştirdiği en kapsamlı yasal önlemler bu yazının son başlığında da anlatılacak olan "gıda bankacılığı" konusu hakkındadır. Bunlar arasındaki ilk düzenleme şu şekilde yapılmıştır:

25 Aralık 2003 tarihli ve 5035 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: Gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisi Kanunları'nda yapılan değişiklikleri içermektedir. Gelir Vergisi Kanunu'nun 12. maddesine "Fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan gıda maddelerinin maliyet bedeli" bendi eklenmiştir. 14. maddeye ise "Fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan gıda maddelerinin maliyet bedelinin tamamı, yıllık beyanname ile bildirilen gelirden indirilir.", hükmü eklenerek dernek ve vakıflar, gıda bankacılığına katkıda bulunmak için teşvik edilmiştir. Katma Değer Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile de 3065 sayılı Kanun'un 17. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (b) bendine "fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan gıda maddelerinin teslimi" hükmü eklenmiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, FAO'nun katkılarıyla 2020 yılında "Türkiye'nin Gıda Kayıpları ve İsrafının Önlenmesi, Azaltılması ve Yönetimine İlişkin Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nı" yayımlamıştır.¹⁰ Bu eylem planında Bakanlık, hedef ve stratejik amaçlarını belirleyerek ölçme, izleme, değerlendirmeden tüketiciyi bilinçlendirmeye, verimliliği artırmadan ambalajlama safhasına, toplu tüketim ve perakende düzeyinden tüketici düzeyine kadar birçok alanda alacağı önlemleri belirlemiştir.

Gıda İsrafına Yönelik AB ve Üye Devletler Tarafından Alınan Önlemler

AB çapında 88 milyon ton civarında gıda israfı gerçekleştirildiği ve bu düzeyin de 143 milyar avro olduğu tahmin edilmektedir.¹¹ Üretilen gıdaların yaklaşık %20'sinin kaybedildiği ve israf edildiği bilinmekle birlikte, AB içindeki 33 milyon insanın kaliteli bir beslenme düzeninin olmadığı da tahmin edilmektedir.¹² 2 Aralık 2015'te Komisyon tarafından yayımlanan "Döngüsel Ekonomi için Bir AB Eylem Planı" içinde "gıda bankalarına gıda bağışında bulunulması, depolanan ve satılmayan gıdaların hayvan yemlerinde kaynak olarak kullanılması ve son tüketim tarihinin belirlenmesindeki yanlış

¹⁰ Tarım ve Orman Bakanlığı (2020), "Türkiye'nin Gıda Kayıpları ve İsrafının Önlenmesi, Azaltılması ve Yönetimine İlişkin Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı", Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, https://gidanikoru.com/uploads/eylem_plani_tr.pdf Erişim Tarihi: Şubat 2022

¹¹ FUSIONS (2016), "Estimates of European Food Waste Levels", *Reducing Food Waste Through Social Innovation*, ISBN: 978-91-88319-01-2, Stockholm, <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf> Erişim Tarihi: Şubat 2022

¹² Avrupa İstatistik Ofisi (2018), "Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent every second day - EU-SILC survey (ilc_mdcs)", https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=ilc_mdcs03 Erişim Tarihi: Şubat 2022

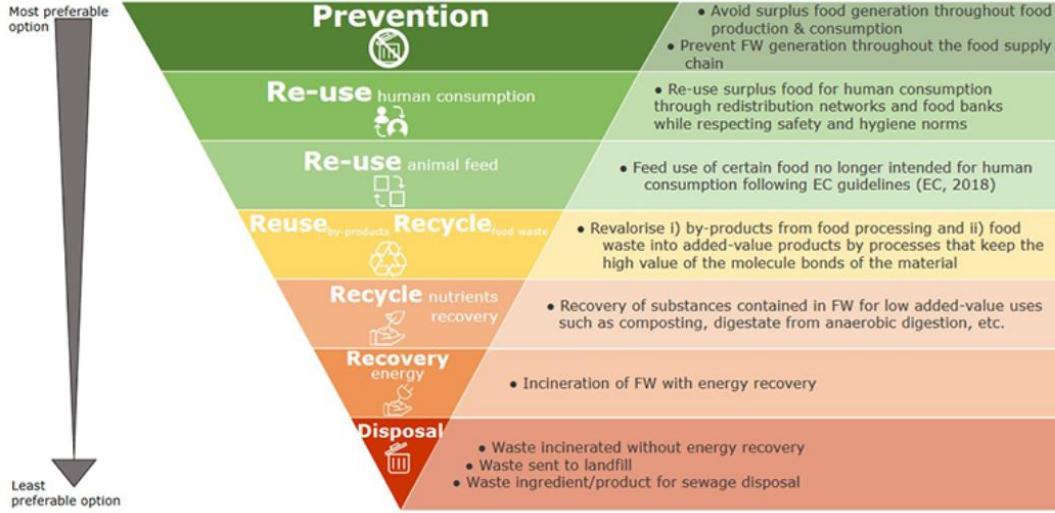
yorumlamaların ortadan kaldırılmasına” yönelik AB eylemliliğinin oluşturulacağı ifade edilmiştir. Aynı eylem planında, gıda israfına ilişkin SDG hedeflerine ulaşabilmek ve gıda tedarik zincirindeki aktörlerin katkısını en üst düzeye çıkarmak amacıyla Komisyon, kapsamlı adımlar atmayı taahhüt etmiştir.

Bunlardan ilki, gıda israfını ölçmek ve ilgili göstergeleri tanımlamak için ortak bir AB metodolojisi geliştirmektir. Bu konuda Komisyon, Üye Devletlerce yapılan iyi uygulamaların paylaşılmasını ve zaman içinde kaydedilen ilerlemenin değerlendirilmesini sağlayacak bir platform oluşturacağını belirtmiştir. Bahsi geçen metodoloji, yukarıda belirtilen Etki değerlendirmesi inisiyatifidir. Kurulan platform ise Gıda Kayıpları ve Gıda İsrafı Hakkında AB Platformu’dur. Bu platform, 27 Üye Devlet, Ekonomik ve Sosyal Komite, AB Bölgeler Komitesi, FAO, OECD, UNEP ve 37 sivil toplum kuruluşundan oluşmaktadır. AB’nin böyle kapsayıcı bir platform kurulmasına ön ayak olma gerekçesi, tedarik zincirinin karışık ve dinamik bir sistem olması ve bu nedenle de tedarik zincirinin tüm paydaşlarının katılımıyla ortak sorunlara ortak çözümler bulunması ihtiyacıdır.

AB mevzuatı kapsamında üye ülkelere düşen öncelikli sorumluluklar, gıda israfını güvenilir ve standart bir yöntemle ölçmek, bu verileri analiz ederek güçlü ve zayıf yönleri belirlemek, iş birliğini geliştirecek ve karşılıklı bilgi alışverişini kuvvetlendirecek ortamı yaratmak ve toplanan verileri belirlenen aralıklarla ilgili kurumlarla paylaşmaktır. Bu hususta, yukarıda belirtilen ölçüm metodolojisinin belirlendiği 2019/1597 sayılı Komisyon Kararı çerçevesinde, Üye Devletler ulusal gıda israflarını raporlayacak, israf düzeylerinin işletmeler tarafından standartlaştırılmasına yardımcı olacak ve SDG hedefinin küresel olarak izlenmesine katkıda bulunacaktır. 2008/98/EC sayılı AP ve Konsey Yönergesi uyarınca Komisyonun Uygulama Kararı¹³ kapsamında Üye Devletler, kendi sınırları içinde meydana gelen israfın seviyelerine ilişkin verileri raporlamak için bir format ve kalite kontrol raporu hazırlayacaktır.

Bu gelişmeleri desteklemek üzere AB, İsraf Çerçevesi Yönergesi’ni 30 Mayıs 2018’de revize etmiştir. Bu yönerge kapsamında, Üye Devletler’in gıda tedarik zincirinin her aşamasında gıda israfını azaltması, gıda atık seviyelerini izlemesi ve kaydedilen ilerleme hakkında rapor vermesi gerekmektedir. Bununla birlikte Üye Devletler’in gıda israfını önleme programları hazırlaması, israf oluşumuna karşı alınacak önlemlerin bir parçası olarak hayvan yemi ile insan kullanımına ve gıda dışı ürünlere dönüştürülmesi için yeniden işlenmesine öncelik vererek gıda bağışını ve insan tüketimi için yeniden dağıtımını teşvik etmesi ve gıda bağışının kolaylaştırılması gibi atık hiyerarşisinin (Görsel 1) uygulanması için teşvikler sağlaması da yükümlülükleri arasındadır.

¹³ Avrupa Komisyonu (2019), “Commission Implementing Decision (EU) 2019/2000 on laying down a format for reporting of data on food waste and for submission of the quality check report in accordance with Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, 28 Kasım 2019, Brüksel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D2000&from=EN> Erişim Tarihi: Şubat 2022



Görsel 1: Atık Hiyerarşisi

Özetle AB, bu kapsamdaki girişimlerle gıda israfına karşı toplumsal bilinci artırmaya, alışkanlıkları değiştirmeye, israf düzeyini ve çevreye etkilerini azaltacak önlemler almaya dönük çalışmalara bir başlangıç yapmış durumdadır. Fakat henüz resmiyete geçmiş bu düzenlemeler arasında ölçme standartları ve ulusal eylem planları belirleme dışında fiziki olarak uygulanmaya başlanan az sayıda girişim bulunmaktadır. AB, gıda israfına yönelik mücadelesini, 2020’de ilan edilen “Çiftlikten Çatala” (*Farm to Fork*) Stratejisi ile entegre bir biçimde yürüteceğini de belirtmiştir. Temel olarak AB içinde adil, sağlıklı ve çevre dostu bir gıda sistemini hayata geçirmeye çalışan bu strateji içerisinde gıda israfına karşı mücadele, önemli bir başlığı oluşturmaktadır. Komisyonun AP, Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi’ne sunduğu bu stratejinin ekinde dikkat çeken iki husus bulunmaktadır. Bunlardan birincisi 2023 yılında gıda israfını düşürmeyi amaçlayan AB çapında hedef seviyelerinin belirlenmesine yönelik öneri sunmaktır. İkincisi ise 2022’nin 4’üncü çeyreğinde son tüketim tarihini ilgilendiren AB kurallarının revize edilmesi için bir öneri sunmaktır.

Üye Devletler de AB’nin taraf olduğu SDG 2030 hedeflerine riayet etmekle birlikte eylem planları yayınlamışlardır. Bu eylem planlarıyla ilgili bilgi sahibi olmak amacıyla çalışmada Almanya, Fransa, İspanya ve Hırvatistan’ın stratejileri incelenmiştir. Almanya’nın hazırladığı eylem planında dört başlık altında sürecin takip edileceği belirtilmekle beraber, fiziki önlemlerle ilgili fazla detaya girilmemektedir. Bu başlıklar, politik çerçeve (odak: işbirliğinin sürekliliği için sivil toplum kuruluşları, bakanlıklar, üreticiler ve sanayicilerin katılımcı olacağı çok sayıda komitenin oluşturulması), tüm aktörlerin davranışlarının değiştirilmesi (odak: gıda israfını düşürmenin faydalarını kamuoyuyla paylaşmak), ekonomi içinde işlem optimizasyonu (odak: mevcut iş süreçlerinin çevre ve gıda dostu bir yöntemle geliştirilmesi) ve AR-GE potansiyelinin artırılmasıdır (odak: karmaşık lojistik dağılımları için yenilikçi ve dijital çözümlerin geliştirilmesi).

Fransa ise gıda programını bütün süreçleri kapsayacak şekilde 2019-2023 yıllarını hedefleyen bir eylem planına dönüştürmüştür. Bu planın 2'nci başlığını oluşturan Gıda israfı konusunda Fransa, listedeki eylemler arasında 14-17 arasında yer alan dört eylem belirlemiştir. 14'üncü Eylem eski Gıda Bakanı Guillaume Garot'nun ismiyle bilinen Garot yasasını genişletmeyi amaçlamaktaydı. Bu yasa, büyük süpermarketlerin son kullanma tarihi geçmek üzere olan veya elde kalan gıdaların bağışlanmasını, aksi takdirde bu firmaların 75 bin avro para cezası ödemesini yasalaştırmaktaydı. 2020'de değiştirilmesiyle birlikte Garot yasası, kurumsal yemek hizmeti şirketleri ve tarımsal gıda endüstrilerini de içermeye başladı. 15'inci Eylem'de restoran ve konaklama hizmeti veren yerleri ilgilendiren EGAlim Yasası'ndan bahsedilmektedir. Bu yasa, 1 Temmuz 2021'de yürürlüğe girecek olup "yiyebildiğin kadar ye" sloganıyla tüketilmeyen yiyeceklerin alınıp geri dönüşüm süreçlerine dâhil edilmesini kapsamaktadır. 16'ncı Eylem'de ise gençlerin gıda israfı hakkında bilinç düzeylerinin artırılması amacıyla ortaöğretim kapsamındaki okullarda "sıfır israf" konulu bir proje yürütüleceği ifade edilmektedir. Son olarak 17. Eylemde, "son kullanım tarihi" ve "TETT" tarihleri için farkındalığı artırma amaçlanmaktadır.

Türkiye gibi bir Akdeniz ve tarım ülkesi olan İspanya'nın 2017-2020 yılları arası için hazırlanmış olduğu 60 sayfalık gıda israfı konulu eylem planında çevreye yönelik yapılan vurgu oldukça dikkat çekmektedir. İlgili bölümde İspanya, gıda israfına ilişkin hususların Bakanlık tarafından yürütülen sürdürülebilirlik politikalarına dâhil edileceğini, tüketime uygun olmayan gıdaların yeniden kullanılması ve geri dönüştürülmesine yönelik önlemlerin teşvik edileceğini, gıda israfının karbon ayak izi ve diğer sera gazları üzerindeki etkisini ve gıda sisteminin su ayak izini belirlemeye yönelik çalışmalar geliştirileceğini ve karbon salınımını dengelemek amacıyla doğal gübre gibi yöntemlerle gıda israfını avantaja çevirme olanakları üzerine çalışmalar yapılacağını belirtmektedir.

Hırvatistan ise 2019-2022 yılları aralığını kapsayan ve 61/2019 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan eylem raporunda gıda bankacılığı konusunda başta Tarım Bakanlığı olmak üzere, Kızıl Haç, Nüfus, Aile, Gençlik ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kapsamlı çalışmalar yapacağından söz etmektedir. Tam da bu noktada, gıda bankacılığının Türkiye için oldukça başarılı uygulanma potansiyeline sahip olduğunu ifade etmek için ayrı bir başlık açılması önem arz etmektedir.

Gıda Bankacılığı

Son olarak TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun "Gıda Bankacılığı Uygulamasının Araştırılması ve Yaygınlaştırılması Hakkında" ismiyle 3 Ağustos 2018 tarihinde almış olduğu 20 sayılı Karar'da dikkat çeken gıda bankacılığı hususu, Türkiye'de gerek sosyokültürel gerek de dinî değerler kapsamında uygulanabilecek en optimal politikalardan biri olma özelliğini taşımaktadır. Bu karar uyarınca, "kapsayıcı ve standartları belirleyici yasal düzenlemelerin yapılması, gıda bankacılığında belli büyüklüğe ulaşan vakıf ve derneklere kamu yararı statüsü verilmesi, gıda bankacılığının bilinirliğinin artırılması için kurumlar arasında çalışmalar yapılması, kamu kurum ve

kuruluşlarında artan yemeklerin hayvan barınaklarına gönderilmesi konusunda düzenlemeler yapılması hususlarının Başbakanlık'tan istenmesine karar verilmiştir.”¹⁴

Gıda israfı konusu, multidisipliner ve çok yönlü bir mücadeleyi gerektirmektedir. Bunun için çözüm yollarından biri olan gıda bankaları, işletmelerin depolarında bulunan ve çöpe atılma ihtimali olan gıda ürünlerinin, ihtiyacı olanlara ulaştırılması sürecine katkı sunan bir yöntemdir. Öte yandan gıda bankaları, sadece yoksullara değil, aynı zamanda vergi avantajı imkânı sunduğu için bağış yapan şirketlere de faydalı bir uygulamadır. Gıda Bankacılığı sistemi 1967 yılında emekli iş insanı John van Hengel tarafından ABD'nin Phoenix şehrinde geliştirilen bir sistemdir. Temelinde bütçe eksikliğinden kaynaklı bir yöntem olarak *van Hengel* tarafından hasat edilmeyen sebze ve meyvelerin toplanıp aşevine getirilmesiyle hayata geçmiştir. Ardından eski bir fırın, depo olarak kiralanmış ve bu depoda gerçekleştirilen gıda bankacılığı girişimi, 1979 yılında “Amerika'nın İkinci Hasadı” isimli bir organizasyona dönüşmüştür. Bir işletme veya kurumda ihtiyaç fazlası olarak tutulan gıdaların bağışlanması veya bu gıdalardan yemekler yapılması sonucunda dünyanın birçok yerinde yoksul insanlara gıda ve yemek yardımında bulunmaktadır. Gıda bankaları bu sayede, yeterli ekonomik geliri olmayan insanlara bir hizmet sunarken bağışta bulunan şirketlere de özendirilmeye yönelik yasal mevzuat gereğince vergi avantajları sunmaktadır.

Gıda bankacılığının birçok avantajı bulunmaktadır. Perakendeciler, yakınlarındaki gıda bankalarını bertaraf yeri olarak değerlendirerek depolardaki gıda fazlalarının meydana getirdiği maliyetleri olabildiğince telafi edebilmektedir. Firmalar ise satamadıkları ürünleri gıda bankalarına bağışlayarak lojistik dolaşıma sokmadan, maliyet payını düşürebilmektedir. Öte yandan fiyat istikrarının sağlanması ve elde kalan ürünlerin düşük fiyatlarla satılmasının önüne geçmek için de gıda bankacılığı önemli bir olanak sunmaktadır.

Gıda bankacılığının Türkiye'deki yasal işleyişi de yine önemli mali getirilere sahiptir. Örneğin, kamu yararı için hizmet eden dernek ve vakıflara makbuz karşılığında gerçekleştirilen bağışlarda vergi indirim tutarı %5, kalkınma planı kapsamında öncelikli olarak belirtilen yerlerde ise %10'dur. Bu bağışlar KDV'den muaf olmakla beraber, dernek ve vakıflara yapılan yardımlar, gıda bankacılığı kapsamında olduğu için gider olarak kaydedilmekte ve yıllık gelirden düşülebilmektedir. Gıda israfının meydana getirdiği çevresel, sosyal ve ekonomik sorunların gıda bankacılığı yoluyla hafifletilebileceği ve sosyal adalet düzeyini geliştirerek hem devletlere hem şirketlere hem de bir bütün olarak insanlığa olumlu dönütlerinin olacağı oldukça açıktır.

¹⁴ Eyüp Sabri Kala (2020), “Türkiye’de Gıda Bankacılığı Mevzuatı ve Uygulamaları”, Journal of Management and Economics Research, 18(3), s. 190-211 DOI: <http://dx.doi.org/10.11611/yead.736336> Erişim Tarihi: Şubat 2022

Sonuç Yerine

Gıda israfıyla mücadele, tüketiciler için tasarruf imkânı sunmakla birlikte bu mücadeleye katılan kamu kurumları ve özel kuruluşlara da olumlu bir finansal getiri sunmaktadır. Hem gıda sektöründe hem de diğer ilgili sektörlerde gıda üretiminden elde edilen yan ürünleri değerlendirmek için yeni istihdam sahalarının yaratılması, gıda israfını azaltma eylemlerinden dolayı meydana gelen maliyetlerin dengelenmesine yardımcı olabilir. Öte yandan gıda israfını önlemeye yönelik tedbirlerin olumlu sosyal etkilerinin olması da beklentiler arasında. Perakende sektörü ve yiyecek-içecek hizmetleri sahasında biriken gıdaların gıda bankacılığı kapsamında bağışlanması ile ortaya çıkan maliyet, vergi indirimi ile bir nebze de olsa dengelenebilecektir. Bu sayede yoksul insanlarla paylaşılacak olan yiyecekler sayesinde, sosyal adaletin sağlanmasına yönelik devletin en asli görevlerinden birinin hayata geçebilmesi önemli bir adım atılabilir.

Gıda israfına yönelik alınacak olan önlemler yoluyla sağlanacak kazanç ile tüketicilerin bilinçlendirilme düzeyi doğru orantılı bir şekilde yükselebilir. Örneğin, yiyecek satın alırken veya depolarken daha fazla özen gösterilecek, yemek planlama ve hazırlamaya daha fazla zaman ayrılacak ve marketlerde yiyecek-içecek seçimleri için birtakım gayri resmî sınırlamalar, hane içi israfı önemli ölçüde azaltacaktır.

Gıda israfının azaltılmasının bir diğer önemli olumlu etkisi ise çevre boyutundadır. Özellikle de üretimden dağıtım aşamasına kadar olan süreçte meydana gelen sera gazı salınımlarının azaltılması, arazi kullanımının daha doğru bir yöntemle gerçekleştirilmesi ve bilinçli tüketim sonucunda biyolojik çeşitliliğin ve suyun korunması, ötrofikasyon ve asitlenmenin azalması mümkün olabilir. Dolayısıyla, gıda tedarik zincirinin herhangi bir safhasında gıda israfı miktarında yapılacak bir tasarruf, küresel bağlamda da çevre kirliliği ve iklim değişikliğine karşı mücadeleyi destekleyecektir.