



Rapport fra Matsvinnutvalget

- Anbefalinger til helhetlig tiltaks- og virkemiddelbruk

31.12.23



Innhold

Executive summary	4
1 Innledning og sammendrag	8
1.1 Innledning	8
1.2 Utvalgets innstilling	9
1.3 Sammendrag av anbefalinger (tiltaksplaner)	9
1.4 Særmerknader	10
2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform	12
2.1 Mandat og sammensetning	12
2.2 Arbeidsform	13
3 Bakgrunn og forutsetninger for arbeidet med matsvinn	15
3.1 Definisjoner for matavfall og matsvinn	15
3.2 Milepæler i matsvinnarbeidet (2010-2022)	16
3.3 Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn	20
3.4 Arbeidet med å redusere matsvinn i verdikjeden for mat	20
3.5 Status fra hovedrapportering og evaluering av bransjeavtalen i 2020	21
3.6 Forventet status i 2030 med dagens reduksjonstakt	22
3.6.1 Nedenfor er de viktigste faktorene som avgjør reduksjonstakten mot 2030 oppsummert:	22
3.7 Arbeidet med å redusere matsvinn i andre land	23
4 Om matsvinn og barrierer i verdikjeden	28
4.1 Jordbrukssektoren	28
4.1.1 Matsvinnet i jordbrukssektoren	28
4.1.2 Kort om grøntsektoren	29
4.1.3 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i grøntsektoren er:	29
4.2 Sjømatindustrien	30
4.2.1 Matsvinnet i sjømatindustrien	30
4.2.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i sjømatindustrien er:	31
4.3 Matindustrien	31
4.3.1 Matsvinnet i matindustrien	31
4.3.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i matindustrien er:	32
4.4 Dagligvarehandelen	32
4.4.1 Matsvinnet i dagligvarehandel inkl. grossist/KBS	33
4.4.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i dagligvarehandelen er:	34
4.5 Serveringsbransjen	34
4.5.1 Matsvinnet i serveringsbransjen	34
4.5.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i serveringsbransjen er:	35
4.6 Offentlig sektor	35
4.6.1 Matsvinnet i offentlig sektor	36



4.6.2	Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i offentlig sektor er:	37
4.6.3	Andre relevante forhold som påvirker matsvinn i offentlig sektor	37
4.7	Husholdningsleddet	38
4.7.1	Matsvinnet i husholdningene	38
4.7.2	Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i husholdningene er:	39
4.7.3	Andre relevante forhold som påvirker matsvinn i husholdningene	39
4.8	Matsentralene	39
4.8.1	Redistribusjon av overskuddsmat i Matsentralene	40
4.8.2	Sentrale barrierer for økt donasjon av mat er:	40
5	Forslag til virkemidler og tiltak i verdikjeden	41
5.1	Metodikk og tilnærming	41
5.2	Hovedområder med tilhørende forslag til virkemiddelbruk	41
5.2.1	Gjennomføring av tiltak som følge av aktsomhetsvurderinger	42
5.2.2	Revidert bransjeavtale	45
5.2.3	Rapportering	48
5.2.4	Standardisert og økt datadeling	49
5.2.5	Donasjon	51
5.2.6	Holdbarhet og merking	55
5.2.7	Nedprising av varer med kort holdbarhet	57
5.2.8	Estetiske kvalitetskrav	59
5.2.9	Kunnskapsheving og involvering	60
5.3	Finansiering og økonomiske virkemidler	65
5.3.1	Utvalgets mindretall	67
5.4	Resterende tiltak	67
6	Regulatoriske virkemidler	69
6.1	Innledning	69
6.1.1	Bakgrunn	69
6.1.2	Utvalgets tilnærming	69
6.1.3	Forslag til regulatoriske bestemmelser i en matkastelov	69
6.1.4	Vurderingen av matkastelov fra Framtiden i våre hender	70
6.1.5	Utvalgets mindretall	71
6.2	Krav om gjennomføring av tiltak etter en aktsomhetsvurdering	73
6.2.1	Innledning	73
6.2.2	Aktsomhetskrav som regulatorisk virkemiddel	73
6.2.3	Trinnene i en aktsomhetsvurdering	74
6.2.4	Innholdet i en aktsomhetsvurdering knyttet til matsvinn	74
6.2.5	Mulig hjemmel for et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn	76
6.2.6	Nærmere om matloven som mulig hjemmelsgrunnlag	76
6.2.7	Tilsynsmyndighet	77
6.2.8	Utvikling av "beste praksis" under bransjeavtalen for å oppfylle lovkravet	78



6.2.9	Utvalgets anbefaling	78
6.3	Krav om donasjon	79
6.3.1	Innledning	79
6.3.2	Donasjon i enkelte andre land	79
6.3.3	Behovet for videre utredninger av en plikt knyttet til donasjon	80
6.3.4	Utvalgets forslag	80
6.4	Krav om nedprising	80
6.4.1	Innledning	80
6.4.2	Mulig hjemmel for krav om nedprising	81
6.4.3	Utforming av tiltaket	81
6.4.4	Forholdet til markedsføringslovens regler om prisnedsettelse	82
6.4.5	Uutnyttet handlingsrom innenfor prismerkingdirektivet	82
6.4.6	Forslag om endringer i gjeldende regelverk	83
6.4.7	Utvalget anbefaler	83
6.5	Rapportering på matsvinn	84
6.5.1	Innledning	84
6.5.2	Økt og standardisert rapportering i henhold til bransjeavtalen	85
6.5.3	Ansaret til SSB utvides til å inkludere matsvinnstatistikk	85
6.5.4	Alternativ tilnærming med rapporteringskrav i forskrift	86
6.5.5	Utvalget anbefaler	86
6.6	Bruk av offentlige anskaffelser	86
6.6.1	Endring i regelverket	86
6.6.2	Matsvinn som tildelingskriterium	87
6.6.3	Utvalgets anbefaling	88
6.7	Fritak for merverdiavgift (MVA) for varer som gis bort	88
6.7.1	Bakgrunnen for forslaget	88
6.7.2	Status for fritak per i dag	89
6.7.3	Utvalgets forslag	89
6.8	Særmerknader til anbefalinger fra Matsvinnutvalget	89
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	91
7.1	Innledning	91
7.2	Generelle virkninger av redusert matsvinn	91
7.3	Lovfestet krav til aktsomhetsnorm	91
7.3.1	Konsekvenser for virksomheter i verdikjeden for mat	92
7.3.2	Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser	97
7.4	Donasjonsplikt	98
7.5	Krav til nedprising	99
7.6	Styrket rapporteringsplikt i bransjeavtalen	99
8	Referanser	100



Vedlegg 1) Potensial, grad av sikkerhet og tidsperspektiv	103
Vedlegg 2) Notat om aktsomhetsvurderinger fra Wikborg Rein	116
Vedlegg 3) Forslag til revidert bransjeavtale	141
Vedlegg 4) Oversikt over hvilke næringskoder som er inkludert i de ulike sektorene.	146

Introduction and Summary

Norway has a goal of reducing the amount of edible food waste with 50 percent from 2015 to 2030. The starting point for the work in the Food Waste Committee ("the committee") has been that despite a lot of good work is being done in many sectors, businesses, and by individuals, this goal will not be achieved. On this background, the committee has prioritized proposing measures that, collectively, could contribute to Norway reaching the overall goal in the remaining six years until 2030. The suggestions from the committee include both reinforcing and adapting existing measures, as well as introducing new policy instruments and measures that will have effect throughout the value chain, including consumer involvement. With little time left until 2030, there is urgency in implementing new policy instruments and measures that can help achieving the goal. Consequently, the committee has had to prioritize between what will have an effect in the short and medium term and what may have an impact over a much longer period of time.

The committee's main proposal involves the introduction of a legal due diligence requirement, combined with a strengthening of the existing Industry Agreement on Food Waste Reduction ("industry agreement"). This will apply to both private and public enterprises and will e.g. require that they conduct risk assessments and implement tailored measures to avoid food waste within their own operations and across their value chain, including consumers when relevant. It is the view of the committee that this approach has the potential to be cost-effective and target all actors in the food sector in an appropriate manner. Additionally, the committee suggests other regulatory requirements related e.g. to food donations and pricing reductions in grocery stores.

Introduction

The Norwegian food value chain alone consists of thousands of stakeholders and is characterized, among other things, by complex work processes, long supply lines, and comprehensive regulations aimed at ensuring food safety for the population. The committee believes that there is no single overarching policy instrument or measure that alone will lead to reaching the 2030 target. On the contrary, the goal can only be achieved if a large number of diverse, yet inter-connected measures are implemented across the entire value chain from "farm to fork". For instance, reducing food waste in one part of the value chain without considering its possible consequences of increased food waste or reduced opportunities for reduction measures in other parts of the value chain would be counterproductive. Consequently, the effort to reduce food waste necessitates that all actors in the value chain maintain a high level of awareness and undertake appropriate actions, both individually and collectively.

A number of stakeholders within the food value chain are commercial entities facing numerous demands and expectations from both owners, employees, other stakeholders, and the society as such. On this background, there are e.g. demands for lower prices, a wider selection of all kinds of food, and high accessibility. Policy instruments and measures aimed at reducing food waste that are also profitable are, therefore, most likely to succeed.

However, the challenges related to food waste are not limited to the private sector and consumers alone. A significant number of public institutions also produce food and meals and therefore face the same challenges as private enterprises. This includes, among others, public care and nursing facilities, healthcare institutions and hospitals, the military, and educational institutions. Similar to businesses in the private sector, these entities must enhance their efforts to reduce food waste to contribute to reach the overall goal by 2030. The public sector, particularly local governments with their proximity to citizens, has a special responsibility for consumer communication and reduced food waste in households through various measures.



The work towards reducing food waste is influenced by other and sometimes conflicting goals, not only within the food and beverage value chain but also from other societal areas such as circular economy initiatives, decreased usage of packaging, or policies aimed at fostering increased competition in the grocery sector. Primarily, it is the authorities that bear the ultimate responsibility of balancing such conflicts.

Consumers and households currently contribute to about half of the total food waste. Achieving the goal of reducing food waste with 50 percent within 2030 will require significant reductions at the household level. Similar to businesses, food waste represents a cost for consumers. However, the substantial amount of food waste in households is not solely due to a lack of cost incentives. The reasons behind food waste in households are diverse and well-documented. The committee acknowledges that other countries have achieved better results than Norway through more systematic approaches targeting households. This effort needs to be intensified in Norway, and it should be a particular responsibility for the authorities both on a national and local level. Concurrently, businesses - through various measures, should also facilitate for reduced food waste at the household level.

The committee has chosen a methodology where sector-specific measures have been divided into ten areas further detailed in Chapter 5. These measures are either proposed to be realized through new regulatory requirements, in the form of a renegotiated food waste agreement suggested to replace the current industry agreement, managed within each sector in the food value chain, or pursued through alternative measures. The committee has strived to be as specific as possible in describing each proposal, outlining the problem it aims to address, describing which structure the measure should be implemented in, the method of implementation, and the potential impact of each proposal. An assessment has been made regarding the level of certainty underlying the estimated potential of each proposal, and on how far the various proposals are likely to be able to be implemented.

Food waste in Norway (as far as it is mapped) amounts to 450,000 tons (2021). It is estimated that the measures proposed by the committee have a potential to reduce as much as 340,000 tons, representing a 75 percent reduction. Approximately half of this reduction is expected to be achieved in households, while one-fifth will come from grocery retail and another fifth of the total comes from the food industry. The remaining 10 percent is projected to be realized across other sectors. It's important to note that there is uncertainty associated with these estimates. Despite efforts to avoid potential overlaps in calculations, there is a risk of such occurrences. We refer to Appendix 1 for calculations regarding potential, level of certainty, and the timeframe involved.

The Committee's recommendation

Chapter 2 presents the committee's composition, mandate, and working methodology, detailing the resource individuals and professions contributing insights and inputs to the committee's work.

Chapter 3 outlines the background of efforts to reduce food waste in Norway from 2009, marked by the establishment of the ForMat project, to the primary reporting of results in the industry agreement, in 2017. The committee also provides an estimate of the potential reductions in food waste expected by 2030 based on the current rate of reduction, and details the initiatives and measures undertaken in other European countries in their efforts to address food waste.

Chapter 4 comprises a description of the various stages within the food and beverage value chain, discussing barriers leading to food waste at each stage and across the entire supply chain.

In *Chapter 5*, the committee presents and discusses various measures distributed among the ten functional areas of intervention previously outlined.

Chapter 6 conducts a review of the regulatory measures recommended by the committee. Additionally, it incorporates the evaluation of Future in our hands' (NO: Framtiden i våre hender) inquiry into food waste legislation within this chapter.



Chapter 7 features an assessment conducted by Oslo Economics at the committee's request, deliberating upon the economic and administrative implications of the principal measures proposed by the committee.

Summary of recommendations

The committee does not recommend the enactment of a single dedicated food waste law. Instead, it identifies several provisions that, collectively, could constitute food waste legislation. It was a premise within the mandate that the committee should propose food waste legislation. Therefore, the committee did not perceive it as its task to assess whether legislation is necessary as a normative tool, but rather pinpointed areas where regulatory provisions could strengthen efforts to reduce food waste.

In line with the mandate, Future in our hands' proposal for a food waste law has been individually assessed. The majority of the committee does not recommend, based in part on the professional evaluation of the proposal by the Norwegian Environment Agency, further pursuit of Future in our hands' proposal for a food waste law.

Despite not being a legislative committee, emphasis has been placed on presenting the proposals for regulatory measures in a comprehensive manner. Wikborg Rein Advokatfirma AS, commissioned by the committee, has worked on formulating these regulatory proposals in a way that provides the clients with the best possible foundation to swiftly proceed with them should it be deemed appropriate. The committee's assessments of regulatory proposals are detailed in Chapter 6. It is particularly crucial to highlight the correlation between the outlined proposal for a due diligence obligation and the proposal for an enhanced industry agreement. Below is the presentation of four sets of measures structured according to the entities responsible for their implementation. All measures are listed below and are further presented in Chapter 5 under different subchapters from 1 – 10.

A. *Regulatory proposals to be followed up by the authorities*

- 1.1 Due diligence assessment requirements.
- 1.2 Due diligence disclosure obligation.
- 1.3 Due diligence-aligned food waste planning or measures requirement.
- 5.1 Implementing donation requirements.
- 7.1 Implementing requirements for price reductions.
- 7.2 Removing VAT on donated food.
- 9.5 Incorporating food and meals into relevant educational programs.

B. *Contractual parties pursuing industry agreement modifications*

- 2.1 Strengthening industry standards for fulfilling due diligence assessments with best practices.
- 2.2 Extending invitations to KS and relevant government departments as parties to the industry agreement.
- 2.3 Competence Centre for Food Waste Reduction.
- 3.1 Increased and standardized reporting pursuant to the industry agreement.
- 5.2 Further develop channels for donation to the Food Bank from retail and catering establishments.
- 8.1 Further develop channels for low-grade fruit and vegetable distribution.
- 9.1 Industry program for employee competency enhancement.
- 9.3 Introducing the role of 'food host' in public institutions.
- 9.7 Consumer-focused information campaigns.
- 9.8 Nudging, practical tools and innovations.
- 10.1 Funding model.

C. *Assignment letters*

- 3.2 The responsibility of SSB is expanded to encompass food waste statistics.
- 5.5 Provide guidance on regulations concerning the freezing of fresh produce labelled with 'Best Before' dates, potentially revising the regulations.
- 5.6 Offer guidance on regulations for donating bread not packed in plastic or consider regulatory revisions.
- 5.7 Develop guidance materials for donations.
- 6.3 Revise or provide guidance on regulations for durability labelling.



- 6.4 Develop guidance for businesses on optimal determination of shelf life.
- 9.2 Food safety guidelines for supervisory authorities and food industry.
- 9.6 Enhance and share available resources for the education and care sector.

D. Sector-specific measures pursued by stakeholders in the value chain.

- 4.1 Common standard for data sharing.
- 4.2 System solution for data sharing.
- 5.3 Promoting donations in public procurement.
- 6.1 Review practices for durability.
- 6.2 Review practices and compliance with "STAND – Durability Distribution".
- 7.3 Develop guidance for price reductions.
- 8.2 Promote the utilization of lower-grade fruits and vegetables in public procurement.

Minority's specific remarks

There are three remarks to the report from some of the members in the committee:

1. Gunstein Instefjord (The Consumer Council / Forbrukerrådet), Ingrid Kleiva Møller (Future in our hands) and Alexander Schjøll (Consumption Research Norway/Forbruksforskning sinstitutet SiFO) emphasizes the importance of introducing economic incentives wherever feasible and provides a specific note on this aspect in Chapter 10.2.1.
2. Ingrid Kleiva Møller (Future in our hands) disagrees with parts of the premises and conclusions of the majority of the committee, asserting that the recommendations will not lead to a sufficient reduction at the consumer level. She also argues that the recommendations have not identified solutions that consider the entire value chain, that there is a lack of specific legal text proposed, and that the committee has not sufficiently assessed how producer responsibility could be implemented. This dissenting view is detailed in Chapter 6.1.5.
3. Lone Flyvholm (Seafood Norway/Sjømat Norge) *does not* endorse the committee's assessments or recommendations regarding:
 - a. maintaining a revised, national definition for food waste, where food waste equals the edible portion of discarded food.
 - b. reinforcing the industry agreement with a new clause associated with the implementation of a due diligence mandate within statutory or regulatory frameworks.
 - c. legislating an obligation for price reductions within the law rather than within the industry agreement, asserting that such a pricing requirement could be enshrined in the Food Act.
 - d. the inclusion of regulations concerning food waste within the purview of the Food Act.
 - e. the assertion that a due diligence obligation will trigger measures leading to significant reductions in food waste in a cost-effective manner.
 - f. the perspective that food donation has a direct correlation with regulations pertaining to safe and secure food, asserting:
 - i. a potential obligation for donation that could naturally find a place within the framework of the Food Act;
 - ii. including the drafting of regulations with specific provisions outlining the content and scope of this obligation; and
 - iii. proposing the introduction of an obligation for donation while further examining its structure and scope



1 Innledning og sammendrag

Norge har et mål om å halvere matsvinnet fra 2015 til 2030. Matsvinnutvalgets utgangspunkt har vært at til tross for at det gjøres mye godt arbeid i mange sektorer, virksomheter og av enkeltpersoner, vil dette målet ikke bli nådd. Utvalget har derfor prioritert å foreslå tiltak som samlet sett vil kunne bidra til at Norge når målet om halvert matsvinn i løpet av de seks årene som gjenstår til 2030. Det foreslås både forsterkning og tilpasning av eksisterende virkemidler, og nye virkemidler som vil virke i hele verdikjeden inkludert forbruker. Det er kort tid igjen til 2030, og det haster med å iverksette virkemidler og tiltak som gjør at halveringsmålet kan nås. Derfor har utvalget måttet prioritere mellom hva som gir effekt på kort og mellomlang sikt, og hva som vil kunne ha virkning på noe lenger sikt.

Utvalgets forslag til hovedgrep er innføring av et aktsomhetskrav og styrking av bransjeavtalen som treffer både private og offentlige virksomheter. Dette vil forde at virksomhetene gjør risikovurderinger og iverksetter skreddersydde tiltak for å unngå matsvinn i egen virksomhet og på tvers av verdikjeden, inkludert ut mot forbruker. Dette vil både være et treffsikkert og kostnadseffektivt grep. Utvalget foreslår også andre regulatoriske grep som donasjonsplikt og krav til nedprising i dagligvarebutikkene.

1.1 Innledning

Bare den norske matverdikjeden består av tusenvis av aktører, og er blant annet preget av komplekse arbeidsprosesser, lange forsyningslinjer og et omfattende regelverk som skal sikre befolkningen trygg mat. Matsvinnutvalget mener at det ikke finnes ett overgripende virkemiddel som alene vil kunne bidra til at halveringsmålet i 2030 nås. Tvert imot vil målet bare kunne realiseres dersom et stort antall ulike tiltak som likevel må sees i sammenheng, gjennomføres i hele verdikjeden fra jord til bord. Det har eksempelvis liten hensikt å redusere matsvinn i én del av verdikjeden dersom dette fører til økt svinn eller reduserte forutsetninger for svinnreducerende tiltak, i andre deler av verdikjeden. Arbeidet med å redusere matsvinn forutsetter derfor at mange aktører må ha høy bevissthet og gjøre de riktige tiltakene, både hver for seg og samlet.

En rekke aktører i verdikjeden er kommersielle aktører som står overfor mange krav og forventninger, både fra eiere, ansatte og andre interessenter, og fra samfunnet, som stiller krav til lavest mulige priser, godt utvalg og høy tilgjengelighet i et stort land med bredt befolkning. Tiltak for å redusere matsvinn som også er lønnsomme, vil derfor ha størst sannsynlighet for å føre frem.

Utfordringene med for høyt matsvinn er imidlertid ikke begrenset til privat sektor og forbrukerne. Et stort antall offentlige virksomheter er også store måltidsprodusenter, og står overfor de samme utfordringene som mange private virksomheter. Dette gjelder blant annet pleie- og omsorgsinstitusjoner, helseinstitusjoner og sykehus, Forsvaret og utdanningsinstitusjoner. Også disse virksomhetene må på lik linje med bedrifter i privat sektor, forsterke arbeidet med å redusere matsvinnet for at halveringsmålet skal nås i 2030. Offentlig sektor og særlig kommunal sektor med sin nærhet til innbyggerne, har et særlig ansvar for forbrukerkommunikasjon og å tilrettelegge for redusert matsvinn i husholdningene på andre måter.

Arbeidet med å redusere matsvinn påvirkes av målkonflikter, både i verdikjeden for mat- og drikkevarer, men også fra andre samfunnsområder som sirkulærøkonomi og redusert emballasjebruk, eller fra politikken for å sikre økt konkurranse i dagligvaresektoren. Myndighetene må først og fremst ha ansvar for å foreta de avveiningene som skal til for å løse slike målkonflikter.

Forbrukerne og husholdningene står for omtrent halvparten av matsvinnet i dag. Målet om halvering av matsvinnet vil ikke kunne nås uten betydelige reduksjoner også i husholdningene. På samme måte som for næringsaktørene, representerer matsvinn en kostnad for forbrukerne. Når svinn fra husholdningene likevel er stort, skyldes det altså ikke at forbrukerne mangler et kostnadsinsentiv til å unngå svinn. Årsakene til matsvinn i husholdningene er mange, og disse er godt kartlagt. Utvalget er opptatt av at andre land har oppnådd bedre resultater enn Norge gjennom et mer systematisk arbeid overfor husholdningene. Dette arbeidet må også forsterkes i Norge, og bør være en særlig oppgave for myndighetene på nasjonalt og lokalt plan. Samtidig må næringsaktørene gjennom ulike tiltak også legge til rette for redusert svinn på husholdningsleddet.



Utvalget har valgt en metodikk der rene sektorvise tiltak er blitt gruppert i ti funksjonelle tiltaksområder som er nærmere omtalt i kapittel 5. Tiltakene er enten forslått realisert gjennom regulatoriske tiltak, i form av en reforhandlet matsvinnavtale som foreslås til erstatning for dagens bransjeavtale, håndtert innenfor hver enkelt sektor eller fulgt opp på andre måter. Utvalget har søkt å konkretisere hvert enkelt forslag, både når det gjelder hvilket problem forslaget skal løse, innenfor hvilken struktur tiltaket bør følges opp og på hvilken måte, og hvilket potensial tiltaket har. Det er gjort en vurdering av hvilken grad av sikkerhet som ligger til grunn for potensialanslaget, og hvor raskt tiltaket kan iverksettes.

Det kartlagte matsvinnet i Norge (2021) er på 450.000 tonn. Det er estimert at tiltakene som utvalget foreslår har et samlet potensial tilsvarende 340 000 tonn, hvilket tilsvarer 75 prosent reduksjon av det kartlagte matsvinnet. Av denne reduksjonen er ca. halvparten forventet å oppnås i husholdningene, mens en femtedel vil oppnås i dagligvarehandelen og en femtedel i matindustrien. De siste 10 prosentene forventes utløst i de øvrige sektorene. Merk at det er usikkerhet knyttet til disse estimatene og selv om beregningene er gjort med fokus på å unngå potensielle dobbelttelling, er det likevel en risiko for dette. Se vedlegg 1 for beregninger av potensial, grad av sikkerhet og tidsperspektiv.

1.2 Utvalgets innstilling

I *kapittel 2* gjennomgås utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsform, herunder hvilke ressurspersoner og miljøer som har gitt utvalgets innsikt og innspill i arbeidet.

I *kapittel 3* presenteres bakgrunnen for arbeidet med å redusere matsvinn i Norge siden 2009, da ForMat-prosjektet ble etablert, og frem til hovedrapporteringen av resultatene i "Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn" fra 2017. Utvalget gir også et estimat over hvor store reduksjoner i matsvinn som kan påregnes i 2030 gitt dagens reduksjonstakt, og det redegjøres for matsvinnarbeidet og iverksatte tiltak i andre europeiske land.

Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av de ulike leddene i verdikjeden for mat og drikke, og drøfter barrierer som fører til matsvinn i hvert ledd og på tvers i verdikjeden.

I *kapittel 5* presenterer og drøfter utvalget ulike tiltak fordelt på de ti funksjonelle tiltaksområdene som ble omtalt ovenfor.

Kapittel 6 er en gjennomgang av de regulatoriske virkemidlene utvalget anbefaler. Vurderingen av Framtiden i våre hendes matkastelovutredning inngår også i dette kapitlet.

Kapittel 7 består av en vurdering Oslo Economics har gjort på oppdrag fra utvalget, der økonomiske og administrative konsekvenser av hovedgrepene i utvalgets forslag blir drøftet.

1.3 Sammendrag av anbefalinger (tiltaks pakker)

Utvalget anbefaler ikke én særskilt matkastelov, men peker på flere ulike bestemmelser som til sammen vil kunne utgjøre en matkastelovgivning. Det har vært en forutsetning i mandatet at utvalget skulle legge frem forslag til en matkastelovgivning. Utvalget har derfor ikke sett det som sin oppgave å vurdere om lovgivning er nødvendig eller ikke, men har pekt på områder der regulatoriske bestemmelser vil kunne styrke arbeidet med å redusere matsvinnet.

Framtiden i våre henders forslag til matkastelov har i tråd med mandatet, vært vurdert særskilt. Utvalgets flertall anbefaler ikke, blant annet med utgangspunkt i den faglige vurderingen av forslaget fra Miljødirektoratet, at det arbeides videre med FIVHs forslag til matkastelov.

Selv om utvalget ikke vært et lovutvalg, har det vært lagt vekt på å presentere forslagene til regulatoriske grep på en grundig måte. Wikborg Rein Advokatfirma AS har på oppdrag fra utvalget, arbeidet med å utforme de regulatoriske forslagene som beskrives på en slik måte at oppdragsgiverne skal ha et best mulig utgangspunkt for å arbeide raskt videre med disse om det vurderes å være hensiktsmessig. Utvalgets vurderinger av regulatoriske forslag fremgår av kapittel 6. Det er særlig viktig å fremheve sammenhengen mellom det skisserte



aktsomhetskravet i lovgivningen og forslaget om en forsterket matsvinnavtale. I fremstillingen nedenfor presenteres fire tiltakspakker som er strukturert etter hvem som skal følge disse opp. Alle tiltakene blir omtalt i kapittel 5 i underkapitler nummerert fra 1-10.:

A. *Regulatoriske forslag som følges opp av myndighetene*

- 1.1. Innføring av aktsomhetskrav
- 1.2 Redegjøringsplikt i henhold til aktsomhetskravet
- 1.3 Krav om matsvinnplan i henhold til aktsomhetskravet
- 5.1 Innføre krav om donasjon
- 7.1 Innføre krav om nedprising
- 7.2 Fjerne mva. på mat som gis bort
- 9.5 Innlemme mat og måltider i relevante utdanninger

B. *Endringer i bransjeavtalen som følges opp av avtalepartene*

- 2.1 Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis for oppfyllelse av aktsomhetskravet
- 2.2 Invitere KS og relevante departementer som parter i bransjeavtalen
- 2.3 Kompetansesenter for matsvinnreduksjon
- 3.1 Økt og standardisert rapportering i henhold til bransjeavtalen
- 5.2 Videreutvikle kanaler for donasjon til matsentralen fra butikk og serveringssteder
- 8.1 Videreutvikle kanaler for frukt og grønnsaker med lavere sortering
- 9.1 Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte
- 9.3 Innføre rollen som "matvert" i offentlige virksomheter
- 9.7 Informasjonskampanjer mot forbrukere
- 9.8 Nudging, praktiske verktøy og innovasjoner
- 10.1 Finansieringsmodell

C. *Oppdrag/tildelingsbrev som følges opp fra myndigheter*

- 3.2 Ansvar til SSB utvides til å inkludere matsvinnstatistikk
- 5.5 Veilede i regelverk for innfrysning av reiskvarer merket med "Siste forbruksdag", eventuelt revidere regelverket
- 5.6 Veilede i regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som ikke er plastpakket, eventuelt revidere regelverket
- 5.7 Utvikle veiledningsmaterieell for donasjon
- 6.3 Revidere eller veilede i regelverk for holdbarhetsmerking
- 6.4 Utvikle veileder for beiriffene for optimal fastsettelse av holdbarhet
- 9.2 Veileder for mattrygghet i tilsynsapparatet og i matbransjen
- 9.6 Styrke og dele tilgjengelige ressurser for undervisning og omsorg

D. *Sektorvise tiltak som følges opp av aktørene i verdikjeden*

- 4.1 Felles standard for datadeling
- 4.2 Systemløsning for datadeling
- 5.3 Fremme donasjon i offentlig anskaffelser
- 6.1 Gjennomgå praksis for holdbarhet
- 6.2 Gjennomgå praksis og etterlevelse av "STAND – fordeling av holdbarhet"
- 7.3 Utvikle veileder for nedprising
- 8.2 Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser

1.4 Særmerknader

Det er tre særmerknader til rapporten:



4. Gunstein Instefjord (Forbrukerrådet), Ingrid Kleiva Møller (Framtiden i våre hender) og Alexander Schjøll (Forbruksforskningsinstituttet SIFO) mener det er viktig at det innføres økonomiske insentiver der det er mulig, og har en merknad om dette i kapittel 10.2.1.
5. Ingrid Kleiva Møller (FIHV) er uenig i deler av premissene og konklusjonene til utvalgets flertall, og fremholder at anbefalingene ikke vil føre til nok reduksjon i forbrukerleddet, at anbefalingene ikke har funnet løsninger som ser verdikjeden samlet, at det ikke er foreslått konkret lovtekst og at utvalget ikke har vurdert hvordan et produsentansvar kan innrettes. Merknaden fremgår i kapittel 6.1.5.
6. Lone Flyvholm (Sjømat Norge) støtter *ikke* utvalgets vurderinger av eller anbefalinger om:
 - a. å beholde en revidert, nasjonal definisjon for matsvinn, der matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet
 - b. å styrke bransjeavtalen med et nytt punkt som er koblet til innføringen av et aktsomhetskrav i lov eller forskrift
 - c. at en plikt til nedprising reguleres i lov og ikke i bransjeavtalen og at et nedprisingskrav kan hjemles i matloven
 - d. at reguleringer knyttet til matsvinn, kan omfattes av matloven
 - e. at et aktsomhetskrav vil utløse tiltak som vil føre til betydelige reduksjoner i matsvinnet på en kostnadseffektiv måte
 - f. at donasjon av mat har en klar side mot regler knyttet til trygg og sikker mat, og at;
 - i. en eventuell plikt til donasjon derfor kan være naturlig å hjemle i matloven;
 - ii. herunder at det utarbeides forskrifter med konkrete bestemmelser om innholdet og omfanget av plikten; og
 - iii. at det innføres en plikt til donasjon der innretning og omfang utredes videre

FORELØPIG UTGAVE



2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform

For å nå målet om 50 prosent reduksjon av matsvinnet innen 2030, satte klima- og miljøministeren og landbruks- og matministeren ned "Matsvinnutvalget" 7. februar 2023, bestående av representanter fra bransjeorganisasjoner, kommunal sektor, forskningsinstitutter og forbruker- og miljøorganisasjoner. Utvalget skal komme med forslag til nye og forsterkede tiltak og virkemidler som skal sikre at Norge når målet om å redusere matsvinnet med 50 % innen 2030, inkludert hvordan en matkastelov skal inngå i et samlet virkemiddelbruk. Mandatet viser til at bransjeavtalen fortsatt skal være et sentralt virkemiddel, og at utvalget skal "vurdere og foreslå nye grep under eksisterende virkemidler slik som bransjeavtalen så vel som nye virkemidler, som regulering, som kan supplere og være gjensidig understøttende og eventuelt erstatte dagens virkemiddelbruk."

2.1 Mandat og sammensetning

Utvalgets oppgaver i henhold til mandatet:

- Identifisere de viktigste barrierene som hindrer reduksjon av matsvinnet
- Vurdere og foreslå nye grep under eksisterende virkemidler slik som bransjeavtalen så vel som nye virkemidler, som regulering, som kan supplere og være gjensidig understøttende og eventuelt erstatte dagens virkemiddelbruk
- Utarbeide forslag til en matkastelov, herunder hvilke deler av verdikjeden som bør reguleres, hvordan den best kan utformes for å bidra til redusert matsvinn, samt økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget
- Redegjøre for hvorfor de eksisterende virkemidlene eventuelt ikke vurderes som tilstrekkelige for å nå målene som er satt. Som del av vurderingen bør det redegjøres for hva som er fordelene med de vurderte tiltak og virkemidler, samt hva som eventuelt gjør dem utilstrekkelige.
- Vurdere hvilke deler av verdikjeden som i dag ikke er dekket eller ikke dekkes på en god nok måte av eksisterende virkemidler
- Framskaffe nødvendig informasjon og kunnskap om mulige tiltak og virkemidler som kan bidra til ytterligere reduksjon av matsvinnet. Dette inkluderer å kartlegge tiltak og virkemidler som benyttes i andre (europeiske) land og vurdere deres relevans til bruk i Norge. Det blir også viktig å se hen til utviklingen i matsvinnarbeidet i EU. Utvalget skal blant annet vurdere matkastelov-vurderingen som Framtiden i våre hender har fått laget.

Juridiske og samfunnsøkonomiske vurderinger av en samlet virkemiddelbruk basert på foreslåtte tiltak og virkemidler, skal inngå i arbeidet.

Utvalget er bedt om å se hen til relevant arbeid som foregår på området både nasjonalt og gjennom EU/EØS-samarbeidet og til Miljødirektoratets prosjekt som skal vurdere og foreslå ny definisjon av matsvinn/matavfall, samt egnet metodikk for datainnsamling og statistikkutvikling for matsvinn.

Utvalget har bestått av:

- Petter Haas Brubakk, NHO Mat og Drikke (leder av utvalget)
- Halvard Hauer, VIRKE
- Jorulf B Silde, NHO Service og Handel
- Knut Lutnæs, Dagligvarehandelens miljøforum (DMF)
- Egil Chr. Hoen, Norges bondelag
- Guro Bøe Wensaas, Kommunesektorens organisasjon (KS)
- Ingrid Kleiva Møller, Framtiden i våre hender
- Lone Flyvholm, Sjømat Norge
- Gunstein Instefjord, Forbrukerrådet
- Per Christian Rålm, Matsentralen
- Bjørn Tore Kyllø, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)



- Aina Stensgård, NORSUS, Norsk institutt for bærekraftsforskning
- Hilde Haug Simonhjell, NIBIO, Norsk institutt for bioøkonomi
- Alexander Schjøll, Forbruksforskningsinstituttet SIFO
- Ana Karina Carvajal, SINTEF Ocean

Matvett AS har fungert som sekretariat og har vært ansvarlig for å utarbeide rapporten som er leveransen i utvalgets arbeid.

Fiskeridirektoratet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet har deltatt som observatører for å sikre at utvalget har god oversikt over relevant arbeid som foregår på området både nasjonalt og gjennom EU/EØS-samarbeidet, og har bidratt med faglig kvalitetssikring av utvalgets rapport innen sine ansvarsområder.

Naturvernforbundet, Avfall Norge, Norsk bonde- og småbrukarlag, Dagligvareleverandørenes forening (DLF), Norges Fiskarlag, NHO Reiseliv, Nofimas divisjon for sjømat og Green House AS har deltatt som referansegruppe og stilt med faglig rådgivning og innspill til utvalgets rapport.

2.2 Arbeidsform

Det foreligger et stort kunnskapsgrunnlag fra arbeidet med matsvinn som sammen med resultater fra første hovedrapportering i 2020 under bransjeavtalen og veileder for utvalgsarbeid i staten, har dannet utgangspunkt for utvalgsarbeidet. Disposisjonen til utvalgets rapport ble tidlig forankret i utvalget og har gitt føringer for temaer for møtene, eksterne leveranser og fremdrift i arbeidet.



Figur 2-1 Arbeidsprosess for utvalget

Etablering av felles situasjonsforståelse og drøfting av årsaker og barrierer som utgangspunkt for identifisering av tiltak og virkemidler har vært fokus første halvår, mens prioritering av tiltak og virkemidler for juridisk og samfunnsøkonomiske vurderinger har vært fokus andre halvår.

Kjernen i utvalgets arbeid har vært å vurdere tiltak og virkemidler som skal sikre at Norge når målet om 50 % matsvinnreduksjon innen 2030. Metoden som ble benyttet er verdikjedebasert og bygger på systematisk drøfting av årsaker/barrierer og egnede tiltak/virkemidler. Utvalget har vært oppmerksom på at forslag til virkemidler i et ledd av verdikjeden, ikke skal gi utilsiktede negative effekter andre steder i verdikjeden. Barrierer er definert som forhold virksomhetene ikke kan eller har insentiv om å løse selv og som skyldes eksterne årsaker, og at løsninger kan ligge andre steder i verdikjeden, i reguleringer eller på andre måter hos myndigheter. Hvilken påvirkning effekten på redusert matsvinn kan ha knyttet til andre samfunns mål som bredt vareutvalg, tilgang på rimelig mat for alle samfunnsgrupper, sunnhet og helse, har også vært diskutert.

Utvalgets representanter fra de ulike sektorene har vært ansvarlige for å foreslå tiltak for sine egne sektorer som utvalget har diskutert og bearbeidet. Det forelå 61 tiltak ved første gjennomgang i juni som etter videre bearbeiding og gruppering av sammenfallende tiltak ble redusert til 33 tiltak. Tiltakene er videre konkretisert og gruppert under 10 hovedområder.

Utvalget har både pekt på hvilke sektorer og myndigheter som vil være ansvarlige for tiltakene som er foreslått og på en overordnet beregning av tiltakenes potensial i mengde, grad av sikkerhet og tidsperspektiv.

Sekretariatet har fått bistand fra NORSUS underveis med bearbeiding av tiltakene og beregninger av potensial. Wikborg Rein har bistått med juridiske vurderinger og Oslo Economics har bistått med samfunnsøkonomiske



vurderinger i samarbeid med NORSUS. Advokat Preben Milde Thorbjørnsen fra Wikborg Rein har av konkurransemessige hensyn vært til stede på de utvalgsmøtene der man har diskutert tiltak og virkemidler.

For å sikre oppdatert kunnskap hos utvalget, har eksterne fagmiljøer bistått i arbeidet og gitt orienteringer i møtene:

FIVHs matkastelovutredning:

- Schjødt v/Tore Fjørtoft – presentasjon av Matkastelovutredningen til Framtiden i våre hender
- Miljødirektoratet v/Hege Rooth Olbergsveen - faglig vurdering av FIVHs matkastelovutredning på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet
- NorWaste v/Henrik Lystad - presentasjon av "Produsentansvar for mat – utfyllende vurderinger av foreliggende forslag" på vegne av FIVH

Lovgivning som egnet virkemiddel:

- Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet v/Jon Lunde – orientering om hvorvidt lovgiving kan være et egnet virkemiddel for matsvinnreduksjon.

Kartlegging av juridiske virkemidler som benyttes i andre europeiske land

- NORSUS v/Aina Stensgård

Forbrukerinnsett og forbrukertiltak:

- NORSUS v/Aina Stensgård - EUs anbefalinger til matsvinnreduksjon i forbrugerleddet (Consumer Compendium, og «Evaluation of consumer food waste prevention interventions»)/ Utvikling i kastemønstre og årsakssammenhenger (plukkanalyser og forbrukeundersøkelser)/ Dypdykk i årsaker til at forbruker kaster mat knyttet til handelspraksis (forbrukeundersøkelse, rapport fra Livsmedelsverket)
- Nudgelab v/Martine Carlson -Holdningsendring vs adferdsendring. Hva skal til for å endre folks vaner?
- Forbruksforskningsinstituttet SIFO v/Alexander Schjøll - Oppdatert forbrukerinnsett
- Nofima v/Kristine S. Myhrer/Mari Øvrum Saarnes - om forbrukerintervensjoner fra forskningsprosjektet "Sustainable Eaters"

Om holdbarhet og emballasje:

- Nofima v/Anlaug Ådland Hager - Holdbarhet og emballasje som bidrar til mindre matsvinn hos forbruker. Eksempler på ny teknologi, smarte emballaseløsninger og indikatorer

Kunnskapsbaserte verktøy/bransjetiltak mot forbruker:

- Matvett – Marie Kløppel/Anne Marie Schrøder/Anne-Grete Haugen - Eksempler på bransjetiltak mot forbruker og verktøy mot forbruker/skole

Standardiseringsutvalget i norsk dagligvarebransje (STAND):

- Dagligvareleverandørenes forening (DLF) v/Thomas Weihe - presentasjon av STAND

Definisjon, matsvinnmetodikk og statistikkutvikling i Norge/EU:

- Miljødirektoratet v/Kiti Sofia Gjerstad, - forslag til ny definisjon og videre statistikkutvikling på matavfall/matsvinn

Juridiske vurderinger:

- Wikborg Rein (WR) ved Tonje Hagen Geiran og Elise Johansen - orientering om juridiske vurderinger og foreløpige betraktninger

Kvalitetskrav (estetiske) i grøntsektoren:

- BAMA ved Espen Gultvedt - Hvordan utformes estetiske kvalitetskrav for frukt & grønt
- Landbruksdirektoratet ved Mikael Meland Leksen/Johanne Schjødt - Status i arbeidet med utredning av tiltak grøntsektoren

Samfunnsøkonomiske vurderinger:

- Oslo Economics ved Ragnhild Haugli Bråten – orientering om samfunnsøkonomiske vurderinger og foreløpige betraktninger

Handelens Miljøfond (HMF):

- Styremedlem i HMF ved Knut Lutnæs - presentasjon av HMF.



3 Bakgrunn og forutsetninger for arbeidet med matsvinn

I 2009 etablerte bransjeforeningene i matindustrien og dagligvarehandelen ForMat-prosjektet, hvor hensikten var å kartlegge og redusere matsvinn i disse verdikjedeledene og hos forbrukerne. Det ble besluttet at målet skulle være å bidra til 25 prosent matsvinnreduksjon i 2015 sammenliknet med 2010. Dette var et ambisiøst mål som ikke var forankret i grundige analyser, men et uttrykk for at både potensialet for og ambisjonen til å redusere matsvinnet i Norge var stort. Resultatet (2015) ble på 12 prosent reduksjon målt i kg matsvinn per innbygger og har vært et viktig fundament og bakgrunn for utrulling av matsvinnarbeidet i hele verdikjeden som dette kapittelet går nærmere inn på.

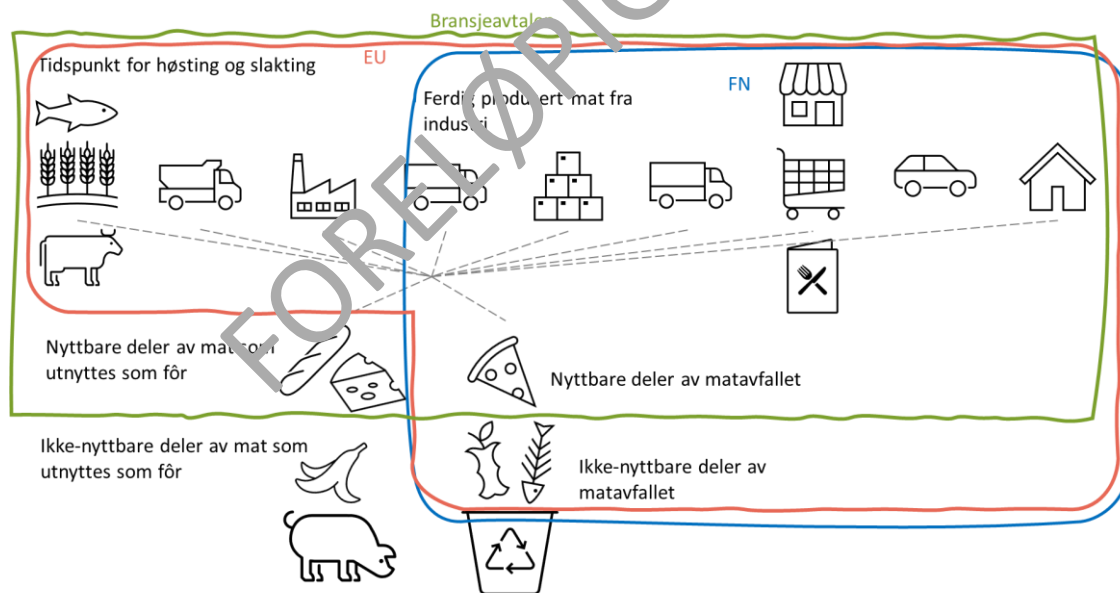
3.1 Definisjoner for matavfall og matsvinn

Matsvinnutvalget har lagt definisjonen fra bransjeavtalen til grunn i sitt arbeid. Definisjonen er beskrevet slik i bransjeavtalen;

"Matsvinn omfatter alle nyttbare deler av mat produsert for mennesker, men som enten kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål enn menneskeføde, fra tidspunktet når dyr og planter er slaktet eller høstet."

Videre presiserer avtalen: «Som følge av denne definisjonen regnes som matsvinn når nyttbare deler av mat produsert for mennesker ender som blant annet dyrefôr. Partene skal bidra til en best mulig ressursutnyttelse i hele verdikjeden. Selv om eventuelt svinn før slakte-/høstetidspunktet ikke regnes som matsvinn, skal bransjen likevel søke å innhente data for primærleddet og utføre tiltak som kan redusere svinn.»

I tillegg til definisjonen av matsvinn i den norske bransjeavtalen fins det to definisjoner for «food waste» som Norge også må forholde seg til: EUs definisjon av «food waste» i henhold til EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF) og FNs definisjon av «food waste» i henhold til SDG 12.3. Figur 3-1 oppsummerer forskjellene for de ulike definisjonene i grove trekk.



Figur 3-1 Ulike definisjoner av food waste og matsvinn under nasjonalt, europeisk og internasjonalt rammeverk.

I EU defineres "food waste" eller matavfall, som mat som har blitt avfall¹. I SDG 12.3 defineres «food waste» som mat som går tapt fra stegene etter matindustri; dagligvarehandel, servering av mat (privat og offentlig) og husholdninger². Hovedforskjellene mellom den norske definisjonen og de to internasjonale definisjonene er at

¹ Se [EUs veiledning for rapportering av matavfallsdata](#) for flere detaljer om definisjonen (European Commission, 2022).

² Se side 9 i UNEPS [Food waste Index Report](#) for flere detaljer om definisjonen (UNEP, 2021).



EUs og FNs definisjoner inkluderer ikke-nyttbare deler av mat, og inkluderer ikke mat som utnyttes til dyrefôr. I tillegg skiller FNs definisjon seg fra både den norske definisjonen og EUs definisjon, ved at «food waste» kun telles for stegene etter matindustrien. Før dette anser FN maten som går tapt å være «food loss».

Merk noen viktige implikasjoner som definisjonen gir på arbeidet i Norge:

- Matsvinn inkluderer kun tap av produkter som ble produsert med den hensikt å være mat for mennesker. En rapport fra [Green House \(2022\)](#) viser at det er betydelige matressurser som faller utenfor matsvinndefinisjonen. Dette inkluderer ifølge rapporten blant annet 3 millioner verpehøns, 30 000 geitekillinger, minst 14 000 tonn nedpløyde grønnsaker og ca. 1 million tonn kornressurser, som i dag går til dyrefôr (Green House, 2022).
- Matsvinn inkluderer kun tap fra og med høste- eller slaktetidspunktet. Dette betyr eksempelvis at grønnsaker som ikke blir høstet ikke er inkludert, uavhengig av årsaken til at grønnsakene ikke høstes. Av samme årsak inkluderes heller ikke syke dyr som må avlives før slaktning.
- Matsvinn inkluderer mat som utnyttes til dyrefôr. En betydelig andel av matsvinnet fra jordbruket, matindustri og sjømatindustrien utnyttes i dag som dyrefôr. Dette bidrar til å opprettholde selvforsyningsgraden på kraftfôr i Norge som ellers ville ha gått utover matkornproduksjonen. Mat som går til dyrefôr innebærer også lavere behov for import av korn, grovfôr og fôrtilsetningsredienser for å føre produksjonsdyr.

På oppdrag fra KLD og LMD har en gruppe ledet av Miljødirektoratet kommet med forslag til hvordan vi kan harmonisere den norske definisjonen og målemetodikken med definisjon og målemetodikk brukt i EU. Gruppen anbefaler å bruke EUs definisjon på matavfall inn i videre datainnsamling og statistikkutvikling og samtidig beholde en revidert, nasjonal definisjon for matsvinn, der matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet. Videre anbefaler de at Statistisk sentralbyrå (SSB) skal være ansvarlig for matavfallsstatistikk og at statistikk for matsvinn beregnes basert på matavfallsstatistikk, men rapporteres separat.

Ettersom den nye definisjonen vil ekskludere mat som utnyttes til dyrefôr, anbefaler gruppen at mat produsert for mennesker som i stedet blir dyrefôr, måles, men rapporteres separat³.

Matsvinnutvalget har sett hen til disse resultatene i arbeidet, primært med tanke på hvordan matsvinndata burde samles inn og hvordan matsvinnstatistikken burde utvikles i fremtiden. Ettersom regjeringen per dags dato ikke har tatt stilling til anbefalingene, har Matsvinnutvalget jobbet med tiltak og samfunnsøkonomiske beregninger basert på nåværende definisjon og tilhørende matsvinnstatistikk. Dette betyr blant annet at utvalget ikke har sett på tiltak som kan bidra til økt utnyttelse av overskuddsmat til dyrefôr, som etter ny definisjon vil være et relevant tiltak.

3.2 Milepæler i matsvinnarbeidet (2010-2022)

ForMat-prosjektet (2010-2016) bidro til å sette forebygging og reduksjon av matsvinn på agendaen i Norge, og sørget for en mer systematisk tilnærming til utfordringene med matsvinn, ved å kartlegge omfang, årsaker og peke på effektive tiltak. Aktørene bak prosjektet sammen med Landbruks- og matdepartementet og NorgesGruppen bidro også til å opprette en matsentral i Oslo i 2013, med mål om å sikre at overskuddsmat fra matbransjen ble fordelt til trengende via ideelle organisasjoner.

Det ble utviklet metodikk for kartlegging, et system for rapportering fra bedriftene, samt årlige kartleggingsrapporter for å dokumentere resultatene fra matindustri, grossist, dagligvarehandel og via forbrukerundersøkelser. Dette arbeidet er i etterkant videreført gjennom bransjeavtalen og konkretisert i de enkelte sektorene via diverse prosjekter, veiledere og bransjesamarbeid. Østfoldforskning (nå NORSUS) var ansvarlig for dette arbeidet på oppdrag fra ForMat. Bransjeorganisasjonenes medlemsbedrifter ble rekruttert til prosjektet for å kartlegge og rapportere sitt matsvinn til Østfoldforskning.

³ Se rapporten og anbefalingene [her](#) (Miljødirektoratet, 2023)



Det ble også utarbeidet en egen definisjon på matsvinn i ForMat (se over), som ble videreført i "Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn", mellom myndighetene og hele verdikjeden for mat i 2017.

For å styrke det faglige arbeidet og sikre langsiktig innsats, ble Matvett etablert som et ideelt AS i 2012 av NHO Mat og Drikke, Dagligvareleverandørenes Forening (DLF) og Dagligvarehandelens Miljøforum (DMF). For å sikre et tryggere økonomisk grunnlag, ble det i 2012 utarbeidet en frivillig finansieringsmodell ved at mat og drikkeprodusenter som hvert år betaler vederlag for innsamling og gjenvinning av brukt emballasje til Grønt Punkt Norge, ble oppfordret til å betale tre prosent ekstra av det årlige vederlaget til Matvett for arbeidet med å redusere matsvinn i Norge. I tillegg til bidrag fra eierorganisasjonene og fra serveringsbedrifter, står næringslivet for 66,5 prosent og myndighetene inkl. forskningsmidler for 33,5 prosent av den ordinære finansieringen.

Serveringsbransjen startet sitt matsvinnarbeid i 2015, da NHO Reiseliv ble med som eier av Matvett. Norgesgruppen tok initiativ til et eget matsvinnprosjekt for servering i 2016, KuttMatsvinn2020 (2017-2020) som Matvett ledet, med hovedhensikt om å kartlegge og bidra til å redusere matsvinnet med 20 prosent hos deltakende virksomheter fra hotell, kantine og restaurant innen 2020. Resultatet var på 15 prosent reduksjon og deltakelse fra 36 prosent av serveringsbransjen målt i omsetning, med over 200 unike virksomheter som til sammen representerte over 2500 serveringssteder. Det ble utviklet ulike verktøy for måling og kompetanseheving, samt kommunikasjonsmateriell i løpet av prosjektperioden. Arbeidet inn mot serveringsbransjen fortsetter mot 2030 med KuttMatsvinn Servering. Virke ble med som eier av Matvett i 2017.

Faktaboks med lenker til rapporter fra arbeidet⁴:

- [Sluttrapport fra ForMat-prosjektet](#)
- [Sluttrapport fra KuttMatsvinn2020-prosjektet](#)
- [Hovedrapport 2020 - Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn](#)
- [Kartleggingsrapport - Jordbrukssektoren](#)
- [Kartleggingsrapport - Sjømatindustrien](#)

Husholdningenes matsvinn har blitt kartlagt siden 2010, gjennom plukkanalyser (2011, 2015 og 2020) og årlige spørreundersøkelser siden 2010, for å kartlegge holdninger og adferd til matsvinn. Det er utviklet ulike forbrukerverktøy, både fra Matvett og andre organisasjoner, og det er blitt gjennomført kampanjer i sosiale medier for å øke bevissthet og kunnskap. Store og flere influensere som er opptatt av bærekraft og mat, deler sine beste matsvintips og brukopp-oppskrifter med sine følgere. Mange aktører både fra matbransje og miljøorganisasjoner har dessuten fokus på minst mulig matsvinn og kommunikasjon om dette på festivaler og andre arrangementer.

Sjømatindustrien startet sitt matsvinnarbeid i 2017 med et pilotprosjekt på oppdrag av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) med deltagelse fra et utvalg av bedrifter i industriledet for å klarlegge hva som faller inn under definisjonen "matsvinn" i fiskeslakterier, fiskemottak og foredlingsbedrifter, samt kartlegge/registrere hvilke mengder matsvinnet utgjør. Prosjektet resulterte i den første matsvinnstatistikken for sjømatindustrien i Norge, innsikt i årsaker til at matsvinnet oppstår, samt avgrensinger mellom spiselig del og restråstoff. Arbeidet ble deretter videreført gjennom prosjektet "Matsvinn 2020", som resulterte i en sektorrapport for sjømatindustrien med estimerte og oppdaterte tall på volum, årsaker og tiltak samt økonomisk tap og klimagassutslipp i perioden 2018-2020. Denne rapporten la grunnlaget for hovedrapporteringen i forbindelse med bransjeavtalen i 2021. Arbeidet med matsvinn i sjømatindustrien videreføres gjennom prosjektet "Kartlegging av matsvinn i sjømatindustrien, 2021-2025". Prosjektet skal foruten å gi årlig statusrapportering på matsvinn, også utarbeide en funksjonell digital plattform for rapportering og kartlegge tiltak som bidrar til matsvinnreduksjon. Fiskarlaget er part i bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn, men per i dag er ingen fiskerier tilsluttet avtalen.

⁴ Sluttrapport fra ForMat-prosjektet (Matvett, 2016), Sluttrapport fra KuttMatsvinn2020-prosjektet (Matvett, 2021), Hovedrapport 2020 - Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn (Partene i Bransjeavtalen, 2021), Oppdatert kartleggingsrapport Jordbrukssektoren (Landbruksdirektoratet, 2023), Kartleggingsrapport Sjømatindustrien (A. Carvajal, 2023).



Arbeidet med matsvinn i jordbrukssektoren startet i 2018 da det var enighet mellom partene i jordbruksforhandlingene, om å sette ned en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan jordbrukssektoren samlet kan følge opp oppgaven med å utvikle statistikk for matsvinn i sin sektor. Arbeidsgruppen ble ledet av Landbruksdirektoratet, og en sluttrapport ble levert i 2019. Videre samme år fikk Landbruksdirektoratet hovedansvaret for å framstille en samlet statistikk for matsvinn i primærleddet i jordbrukssektoren og har siden utgitt årlige statusrapporter, fra og med år 2020. I 2022 fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag å utføre et prosjekt med mål om å få økt kunnskap om matsvinn, og årsaker til matsvinn, som oppstår i grøntsektorens primærledd. Videre skal det identifiseres tiltak som kan redusere matsvinnet. Prosjektet blir gjennomført i 2023 og rapport skal leveres ved årsskiftet. Per i dag er det ingen produsenter eller produsentorganisasjoner som er tilsluttet bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn.

I offentlig sektor jobbes det med å redusere matsvinn, men arbeidet er mindre satt i system i form av innrapportering på matsvinndata og gjennomførte tiltak. En stor andel kommuner har matsvinn nedfelt i sin bærekraftstrategi og en del har søkt støtte til ulike matsvinnprosjekter gjennom Klimasatsmidlene som Miljødirektoratet har lyst ut årlig siden 2016. Noen kommuner deltok også i KuttMatsvinn2020-prosjektet. I og med at offentlig sektor (kommunal og statlig) ikke er part i bransjeavtalen er ingen offentlige virksomheter tilsluttet avtalen per i dag.

NORSUS har utviklet system for rapportering fra offentlige virksomheter og det er utviklet egne verktøykasser, både for skole og barnehager og omsorgssektoren, med midler fra "Nasjonal strategi for en grønn, sirkulær økonomi". Disse inneholder både verktøy for kompetanseheving og bevisstgjøring samt en rekke pedagogiske ressurser for skole og barnehage. Flere aktører har også laget praktiske opplegg for skoler med mulighet for å bestille foredrag og oppfølging:

Faktaboks med liste over ulike kompetanseressurser til undervisning:

- Matvett: Plattform for undervisning - <https://www.matvett.no/aktuelt/kuttmatsvinn-plattform-for-skole-og-barnehager>
- Framtiden i våre hender: MatVinn - <https://www.framtiden.no/om-oss/prosjekter/fra-matsvinn-til-matvinn>
- Spisoppmaten og Q-meieriene: <https://www.q-meieriene.no/matredder/undervisningsopplegg-9-trinn>
- Matsentralen: <https://www.matsentralen.no/skoleprosjekter>
- Geitmyra: <https://www.geitmyra.no/skoleundervisning>
- LOOP Miljøskole: <https://miljoskole.loop.no/innhold/?tema=matsvinn>
- Unge kokker: <https://ungekokker.no/grunnskole/#kjokkensafari>
- Matjungelen: <https://sfo.matjungelen.no/for-sfo/manedens-tema/matredning/>

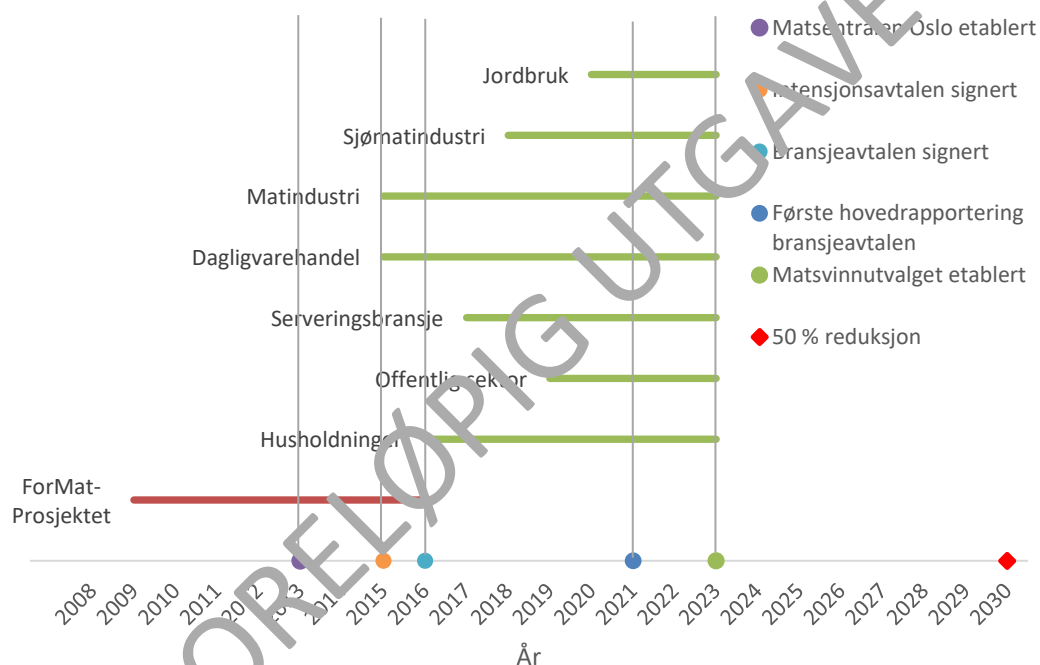
Matsvinnet i de ulike sektorene måles og rapporteres noe ulikt avhengig av tilgang på data, samt hva som er naturlig/relevant å måle for sektoren. Alle sektorer måler mengde matsvinn (kg eller tonn) for å kunne rapportere i henhold til indikatoren i bransjeavtalen (kg matsvinn/innbygger), men i tillegg er det noen sektorer og bedrifter som rapporterer matsvinnet i økonomisk verdi, i form av klimaavtrykk eller etter bransjespesifikke indikatorer som for eksempel gram matsvinn/gjest i serveringsbransjen eller prosent matsvinn av produsert mengde i matindustrien.

Norge har deltatt i EUs plattform på matsvinn siden 2016. Som et ledd i å nå FNs bærekraftsmål om å halvere matsvinnet innen 2030, etablerte EU-kommisjonen i 2016-2021 en [plattform](#) dedikert til forebygging av matsvinn der alle medlemslandene ble invitert og LMD deltok som observatør fra Norge. Plattformen inkluderte også ulike fagmiljøer fra hele Europa og Matvett, Nofima og NORSUS ble invitert inn som et faglig konsortium fra Norge. Arbeidet ble organisert i fem arbeidsgrupper; matdonasjon, måling, tiltak, holdbarhetsmerking og forbruker. Les mer om leveransene fra perioden [her](#). EU-plattformen er videreført i en ny fireårsperiode og Matvett deltar sammen med Nofima og NORSUS. Plattformen skal bidra til oppfølging av Farm to fork-strategien i EUs Green New Deal og skal fremme sirkulær økonomi og tiltak for å forebygge matsvinn samt dele erfaringer om beste praksis.



I 2018 reviderte EU-kommisjonen rammedirektivet for avfall med krav om at alle medlemsland skal legge til rette for og oppfordre til forebygging og reduksjon av matavfall samt monitorere og rapportere mengde matavfall gjennom hele verdikjeden og tilhørende matsvinnarbeid (European Commission, 2018). Direktivet fastsetter også en definisjon av matavfall («food waste») og som et resultat av direktivet har EU kommisjonen utviklet felles metodikk og minimumskrav for måling og rapportering av matavfall som medlemslandene må ta utgangspunkt i når de rapporterer til Eurostat (European Commission, 2019). Dette gjelder også Norge, da rammedirektivet for avfall er EØS-relevant. På tidspunktet for fremleggelsen av denne rapporten jobber også kommisjonen med å utvikle bindende mål, som skal nås innen 2030 med 2020 som basisår. Kommisjonen har foreslått en måloppnåelse på 30 prosent samlet reduksjon i dagligvarehandelen, serveringsbransjen og husholdningene og 10 prosent reduksjon i matindustrien.

Matsvinnarbeid i andre organisasjoner: Siden 2015 har stadig flere organisasjoner og enkeltaktører iverksatt ulike matsvinntiltak, både for å bevisstgjøre og dyktiggjøre forbrukere og skoler, utvikle prognose- og styringsverktøy for mer presis produksjon og salg, samt fordele overskuddsmat via ulike appløsninger. Dette har blant annet vært bidragsytende til større oppmerksomhet i samfunnet om verdien av å kutte matsvinn. Eksempler på slike aktører er [Framtiden i våre hender](#), [Too Good To Go](#), [Spisoppmaten](#) og [TotalCtrl](#).



Figur 3-2 Tidslinje for matsvinnarbeidet i Norge.

Figuren viser utvalgte milepæler for matsvinnarbeidet i Norge (punkter på x-aksen) samt tidslinjen for matsvinnstatistikken til de ulike sektorene (grønne linjer) i tillegg til tidsperioden til ForMat-prosjektet der de første estimatene for nasjonal matsvinnstatistikk ble utviklet (rød linje).

I 2016 ba Stortinget regjeringen om å utrede behovet for en matkastelov. Regjeringen konkluderte med at det ikke var behov for lovregulering på daværende tidspunkt, da det var ønskelig å høste erfaringer fra det igangsatte arbeidet med bransjeavtalen først. I 2018 ba Stortinget likevel regjeringen om å legge frem et forslag til matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og matvarebransjen. Vedtaket innebar å utrede en lov som omfattet påbud om å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr, samt påbud om å offentliggjøre nøkkeltall knyttet til reduksjon av matsvinn. Dette vedtaket ble ikke fulgt opp av daværende regjering. I 2021 viste første hovedrapportering fra bransjeavtalen at første delmål ikke ble nådd. I påvente av en offentlig utredning, utredet advokatfirmaet Schjødt, på oppdrag fra Framtiden i våre hender, et forslag til matkastelov i 2022, med konkret forslag til lovtekst og hjemmel for et produsentansvar for mat i tillegg til å peke på tilstøtende lovverk og videre arbeid for å få på plass en lov. I 2022 vedtok Stortinget, i



forbindelse med statsbudsjettet for 2023, at regjeringen skulle legge fram et forslag til matkastelov med sikte på at denne skal tre i kraft i 2024. Dette vedtaket er bakgrunnen for nedsettelsen av Matsvinnutvalget.

3.3 Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn

For å få fortgang i matsvinnarbeidet i Norge samarbeidet ForMat med myndighetene om å få på plass et mer forpliktende og systematisk samarbeid i form av en intensjonsavtale med konkrete mål som inkluderte hele verdikjeden for mat, offentlige virksomheter og forbrukere. Myndighetene tok initiativ til en slik intensjonsavtale (mai 2015), som ble signert av fem departementer og 12 bransjeorganisasjoner som representerte hele verdikjeden for mat, med mål om å erstatte denne av en mer konkret avtale når det forelå statistikk og indikatorer som kunne gi grunnlag for konkrete reduksjonsmål. Avtalepartene nedsatte to arbeidsgrupper med ansvar for å levere klare anbefalinger på områdene statistikk, indikatorer, rapportering, årsaker, tiltak og reduksjonspotensial. Arbeidsgruppene, som inkluderte ressurser fra hele verdikjeden og myndighetene, leverte to delrapporter: "[Rapport anbefalinger tiltak matsvinn](#)" og "[Anbefalinger for statistikkutvikling på matsvinn i Norge](#)", som dannet grunnlaget for fremforhandlingen av en endelig "[Bransjeavtale for reduksjon av matsvinn](#)", inngått av de samme partene i juni 2017.

Hovedmålet i bransjeavtalen er å halvere matsvinnet gjennom hele verdikjeden i Norge innen 2030, med delmål på 15 prosent reduksjon i 2020 og 30 prosent reduksjon i 2025. Partene ble enige om felles innsats og reduksjonsmål for matsvinn i hele verdikjeden, inkludert å legge til rette for- og bidra til at forbrukerne kaster mindre mat. Alle virksomheter som er tilknyttet bransjeorganisasjonen ble invitert til å tilslutte seg avtalen via en tilslutningserklæring, og bidra til å nå målet gjennom tiltak i egen virksomhet og i samarbeid med andre. Alle tilsluttede bedrifter forplikter seg til å rapportere inn matsvinnet sitt årlig i tillegg til gjennomførte tiltak. Klima- og miljødepartementet har koordineringsansvaret for arbeidet, og vil sørge for felles rapportering av oppnådde resultater i 2020, 2025 og 2030. Første hovedrapportering er gjennomført, les mer om status fra denne og evaluering av Bransjeavtalen under kap. 3.5.

3.4 Arbeidet med å redusere matsvinn i verdikjeden for mat

Matsvinnarbeidet har startet på forskjellige tidspunkter for de ulike sektorene (se Figur 3-2), derfor varierer organiseringen av arbeidet fra å samle innsatsen i et selskap som Matvett til å innlemme arbeidet i bransjeorganisasjonenes løpende arbeid. Forskningsmiljøene og direktoratene fra grønn og blå sektor er koblet tett på arbeidet med system for rapportering og statistikkutvikling.

Samarbeid i deler av verdikjeden og med myndighetene har vært sentralt for arbeidet siden starten i 2010. Samtidig viser det seg at verdikjedesamarbeid er komplekst hvor kommersielle interesser er tungtveiende. Det er også bakgrunnen for STAND (Standardiseringsutvalget for norsk dagligvarebransje), som tar for seg problemstillinger i verdikjeden og forankrer felles løsninger for dagligvarebransjen som et eksempel. Vesentlige resultater er oppnådd innenfor områdene kartlegging, holdbarhetsmerking, nedprising og donasjon. Dette var også fokusområder under etableringen av Bransjeavtalen og som del av anbefalingene fra de to arbeidsgruppene, "Statistikkgruppen" og "Tiltaksgruppen" som beskrevet i kap. 3.3

Holdbarhetsmerking – Fordeling av antall holdbarhetsdager mellom produsent, dagligvarehandel og forbruker er systematisert via STAND hvor det legges opp til en tredeling av holdbarhetstiden. Revisjon av STAND001 om fordeling av holdbarhet ble foretatt i 2016, hvor målet var å innlemme forebygging av matsvinn tydeligere i retningslinjene. En annen viktig måloppnåelse var bransjens enighet om å innføre felles ordlyd for bruk av tilleggsmerking "ofte god etter/Ikke dårlig etter" for bruk på "best-før"-merkede produkter. En enkel merking som er synlig sammen med holdbarhetsdatoen og som forbruker oppfatter som enkel å forstå og ifølge forbrukerundersøkelser bidrar merkingen til at forbruker kaster mindre mat.

Nedprising – Alle dagligvarekjedene praktiserer i dag systematisk nedprising av varer som nærmer seg utløpsdato. Tiltaket har bidratt vesentlig til matsvinnreduksjonen i dagligvarehandelen. Standardisering av størrelsen på prisreduksjon i prosent på produkter foreligger ikke, da denne type strategier er opp til den enkelte aktør.



Donasjon av mat – antallet matsentraler har økt fra en til åtte i perioden fra bransjeavtalen ble inngått i 2017 og er et viktig resultat av samarbeidet i verdikjeden og med myndighetene. Kostnader og finansiell støtte til drift av matsentralene har økt fra myndighetene med Landbruk- og matdepartementet i spissen, i tillegg til støtten fra næringsaktørene og veldedige stiftelser, og fordeles i 2023 mellom 45 prosent fra myndighetene og 55 prosent fra øvrig finansiering. Mat donert fra aktørene i verdikjeden var i 2022 på 5.500 tonn, dette er en økning på ca. 300 prosent siden 2017. Mengden mat donert dekker ikke på langt nær behovet for matutdeling i Norge i dag.

Innovasjon og teknologi – er viktige drivere for matsvinnreduksjon. Eksempler er smarte emballaseløsninger som gir lengre holdbarhet på maten (endring i pakkegass, bedre åpne/lukke løsninger, emittere for fersk fisk/kjøtt) og holdbarhetsindikatorer. Fremover vil introduksjon av digitale koder med holdbarhetsdato bli vesentlig og finnes allerede på en rekke EMV-produkter i dag (EMV står for «egne merkevarer»). Stadig flere aktører tar i bruk teknologi som bedrer prognosearbeidet ved å systematisere historiske og sanntidsdata i algoritmer som gir mer presise prognoser for riktigere produksjon.

3.5 Status fra hovedrapportering og evaluering av bransjeavtalen i 2020

Miljødirektoratet fikk ansvaret for å sammenstille første [hovedrapportering fra bransjeavtalen](#) basert på innrapporterte data fra alle sektorene som representerer verdikjeden for mat. Rapporten gir en overordnet presentasjon av resultatene fra 2015-2020. Utfyllende informasjon og nærmere beskrivelser er å finne i de tre sektorrapportene som er levert av Matvett/NORSUS, Landbruksdirektoratet og SINTEF Ocean, som til sammen representerer matbransjen. Det ble estimert at 453 650 tonn spiselig mat i 2020 endte opp som avfall i Norge. Det er om lag ti prosent mindre matsvinn enn det som ble målt i 2015. Fem av de åtte kartlagte sektorene nådde målet om 15 prosent reduksjon. Det er matindustrien og husholdningsleddet som ligger lengst bak. For flere resultater for de ulike sektorene, se kap. 4.

Til tross for at målet om 15 prosent reduksjon i matsvinnet ikke ble nådd i 2020, er det relevant å belyse matsvinnreduksjonen fra 2010-2015 på 14 prosent, selv om denne ikke vil inngå i beregning av matsvinnreduksjon under hovedrapporteringen til Bransjeavtalen. Videre er det bred enighet både blant matbransje, myndigheter og samfunnet øvrig om at Bransjeavtalen har vært viktig for å sette matsvinn høyere på agendaen i Norge, som et felles rammeverk for arbeidet med å halvere matsvinn innen 2030. Hele verdikjeden for mat har nå et system for kartlegging og rapportering på plass, og det finnes god oversikt over matsvinn fra de fleste sektorer/næringene.

En stor andel bedrifter er tilsluttet arbeidet og inkluderer alle dagligvarekjedene, over halvparten av omsetningen i matindustri, hushold og kantiner. Tilsluttede bedrifter oppnår bedre og raskere resultater enn de som står utenfor. Takket være bransjeavtalen og økt satsning fra myndighetene er det etablert et nasjonalt mottaksapparat for donasjon med åtte matsentraler og det er blitt utviklet en verktøykasse for offentlige virksomheter, både for omsorgssektoren og til undervisning i grunnskolen og for barnehager.

Det er ulike utfordringer knyttet til en frivillig bransjeavtale. For det første er den ikke juridisk forpliktende og det er dermed ikke mulig å innføre sanksjoner når målene ikke nås. Det er bare bransjeorganisasjonene og myndighetene som er parter i avtalen og bedriftene er bare pliktige til å følge avtalen dersom de har sluttet seg til den. Det er også tidkrevende å rekruttere små og mellomstore bedrifter til å slutte seg til avtalen, både i restaurantbransjen og i matindustrien, fordi disse bedriftene ofte ikke har dedikerte ressurser til å sette i gang med målinger og følge opp arbeidet internt.

En annen utfordring med tanke på måloppnåelse i 2020, er at jordbruksnæringen først begynte å kartlegge matsvinn i 2020, og arbeidet med tiltak først er påbegynt etter dette. Når det gjelder offentlige virksomheter er de ikke inkludert i bransjeavtalen og rekruttering til arbeidet har derfor vært mer sporadisk for disse, men det fins også gode eksempler på kommuner som har matsvinnreduksjon nedfelt i strategier og planer med egne ressurser dedikert til å følge opp arbeidet. Mangfoldet i de ulike sektorene viser behov for standardisering og bredere tilslutning til arbeidet.

Bransjeavtalen har så langt hatt liten effekt på reduksjon av matsvinn i husholdningene, selv om dette er et konkret punkt i avtalen: "Bransjeavtalen er tydelig på at både myndigheter og matbransjen har et ansvar for å



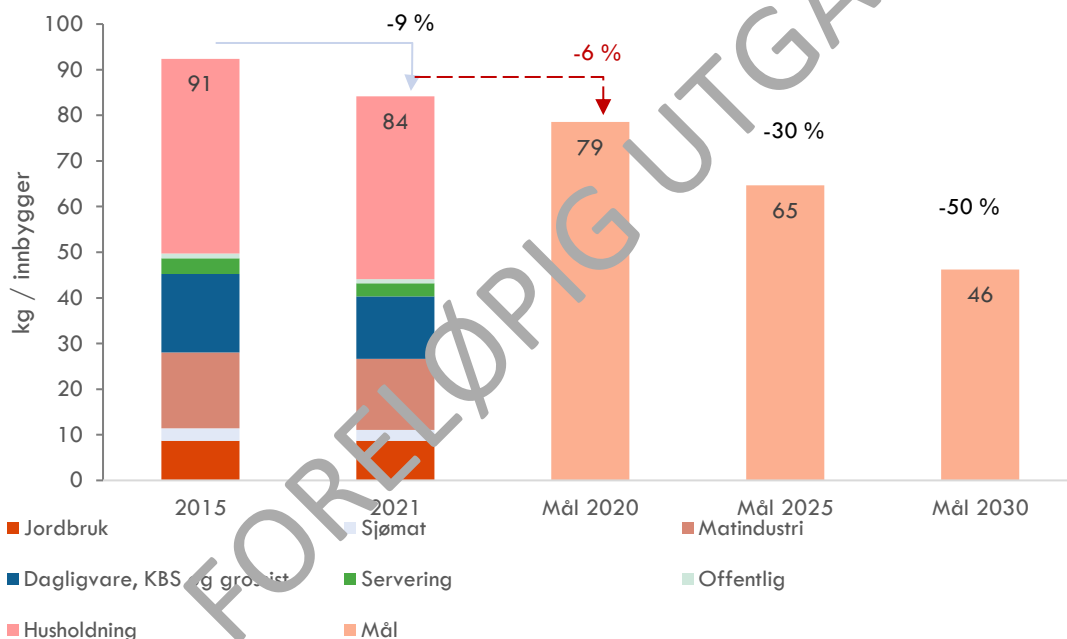
bidra til at forbrukerne reduserer sitt matsvinn". Manglende måloppnåelse på husholdningsleddet viser at vi stadig ikke er i mål med de tiltakene som bidrar til reduksjon også på husholdningsleddet.

3.6 Forventet status i 2030 med dagens reduksjonstakt

For målet om 50 prosent reduksjon som er satt i bransjeavtalen, er det ikke spesifisert hvorvidt alle sektorene skal halvere matsvinnet eller om halveringen skal oppnås samlet. Det finnes ulike utfordringer i grensesnittene mellom aktørene i verdikjeden og dermed også ulike løsninger. Det er interessant å se hen til EUs differensierte målsettinger om 10 prosent reduksjon i matindustrien og 30 prosent reduksjon samlet for dagligvare, servering og husholdningsleddet, som vil være relevant også for det norske arbeidet som del av EØS. Det er ikke foreslått reduksjonskrav for primærleddet.

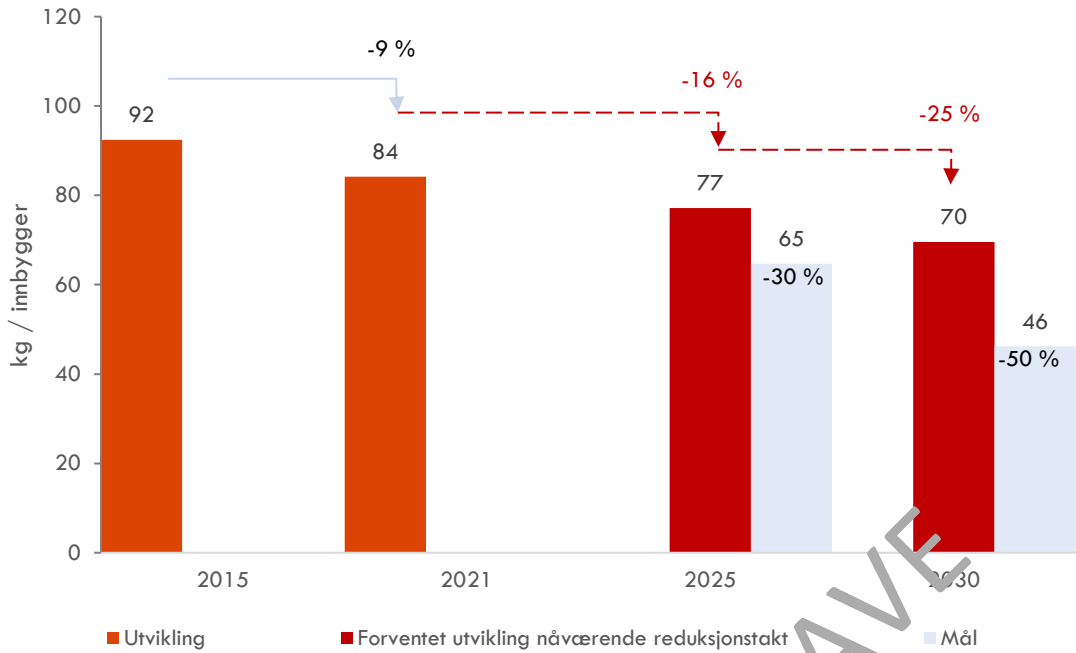
3.6.1 Nedenfor er de viktigste faktorene som avgjør reduksjonstakten mot 2030 oppsummert:

Dersom vi ser på de siste innrapporterte verdiene for 2021 er det estimert at reduksjonstakten frem til 2021 har vært ni prosent. Norge ligger med andre ord seks prosentpoeng bak målet om 15 prosent som skulle vært oppnådd i 2020. Målene som skal oppnås de neste årene er -30 prosent i 2025 og -50 prosent i 2030 (se Figur 3-3)



Figur 3-3 Utvikling i kg matsvinn per innbygger fra 2015-2021 samt avvik fra målet i 2020 og fremtidige mål for 2025 og 2030

Utviklingen fra 2015 til 2021 viser at reduksjonstakten går for sakte, og dersom dagens utvikling fortsetter, er det estimert at Norge vil oppnå 25 prosent reduksjon innen 2030, eller komme halvveis til målet i 2030 (se Figur 3-4).



Figur 3-4 Utvikling i kg matsvinn per innbygger fra 2015 til 2021 samt utvikling fra fremtidige mål for 2025 og 2030.

Den nåværende reduksjonstakten må med andre ord fordobles dersom Norge skal nå målet om halvert matsvinn innen 2030.

3.7 Arbeidet med å redusere matsvinn i andre land

De fleste landene i Europa har iverksatt flere ulike virkemidler for redusert matsvinn. Dette inkluderer alt fra målsettinger, veikart, frivillige avtaler, veiledere for kartlegging, momsfratak på donasjon og matlasterlover. Disse virkemidlene er sammenstilt i Tabell 3-1. For ytterligere informasjon henvises til rapporten «Virkemidler for forebygging og reduksjon av matsvinn i Europa». Det er lagt vekt på å beskrive de virkemidlene som skiller seg mest ut fra eksisterende virkemidler i Norge og som har relevans for Matsvinnutvalgets anbefalinger. Sammenstillingen nedenfor er avhengig av virkemidler som eksplisitt omtales som matsvinnvirkemidler. Det fins trolig mange flere virkemidler som også bidrar til reduksjon av matsvinn, men der matsvinn ikke er nevnt, f.eks. regler om handelspraksis, trygges mat, emballering og merking av mat m.m.⁵

Tabell 3-1 Oppsummering av de ulike virkemidlene identifisert

Land	Virkemidler	Virkeområde
Italia	<p>Matkastelov (166/2016) (Condamine, 2020b): Definisjon av overskuddsmat og ulike datomerkinger (best før og siste forbruksdag).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppfordrer til donasjon samt å prioritere de mest utsatte menneskene. • Overskuddsmat som ikke doneres skal gå til dyrefor, kompostering eller biogass. • Matvarer som er feilmerket, kan doneres. • Ved «gleaning⁶» av overskuddsmat er de som sanker maten selv ansvarlig for hygiene og mattrygghet (ikke bonden). • Mat passert holdbarhetsdato⁷ kan doneres gitt at maten er lagret skikkelig og opprinnelige emballasje er hel. 	<p>Alle ledd unntatt husholdninger.</p> <p>Forskrift, økonomisk virkemiddel (skattelette) og forenklet</p>

⁵ Innsikten er basert på tilgjengelig informasjon fra flere ulike nettsider, rapporter og vitenskapelige artikler på engelsk, norsk, svensk og dansk. Der det ikke er henvist til noen referanser er informasjonen hentet fra landets medlemside på EU plattformens HUB for forebygging og reduksjon av matsvinn. Effekten av de ulike virkemidlene har ikke vært mulig å sammenstille pga. manglende dokumentasjon og sammenliknbarhet. For flere detaljer se [rapport om virkemidler for forebygging av matsvinn i Europa](#) fra NORSUS (Stensgård, 2023)

⁶ «Gleaning» er rydding eller sanking av mat som ikke er høstet fra et jorde. Dette kan være rester som ligger igjen etter høsting eller hele avlinger som av en eller annen grunn ikke høstes av bonden.

⁷ Tolkning av "...products which are beyond the minimum term of conservation."



	<ul style="list-style-type: none"> • Bakevarer uten temperaturkrav kan doneres 24 timer etter produksjon. • For donasjoner under 15 000 euro er det ingen krav til offisielle prosedyrer. • Donasjon av lett-bedervelige matvarer er fritatt for kommunikasjonskrav. • Kommuner kan gi skatteletter til bedrifter som donerer, der skattelette bør være proporsjonal med mengde mat donert. 	administrasjon av donasjon
	<p>Implementering av EU direktiv 2019/633 (Bird & Bird, 2022; Rossi, 2022; Vittuari, 2022): Strengere og bredere implementering av direktivet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gjelder alle bedrifter uavhengig av omsetning. • Forbyr at leverandør kontraktsfestes til å bære kostnader for forringelse eller tap av produkter etter at varene er levert til kjøper (gitt at leverandør har opptrådt forsvarlig). • Forbud mot at kjøperen kan tilbakelevere usolgte landbruks- og matprodukter, uten å betale leverandøren for produktene eller for avhending. • Forbud mot salg av landbruks- og matvarer under overdrevent tyngende kontraktsmessige vilkår, inkludert salg til priser som er klart under produksjonskostnadene. • Forbud mot uberettiget og uforholdsmessig overføring av økonomiske risiko til den andre parten. • Forbud mot at leverandøren pålegger kjøper å opprettholde et spesifikt produktsortiment, at leverandøren pålegger kjøperen å inkludere visse produkter i sortimentet, at leverandøren pålegger kjøperen å reservere posisjoner på hyllene eller i butikkene for visse produkter. 	<p>Alle ledd unntatt husholdninger.</p> <p>Forskrift, økonomisk virkemiddel (bøter på opptil 10 % av omsetningen til parten som bryter loven.)</p>
	<p>Lov om ansvarsbeskyttelse (155/2003) eller Good Samaritan Law (European Commission, 2020; Sokolova, 2023): Godkjente organisasjoner (nærings- og sluttforbrukere ved donasjon av mat h.h.t. ansvar for mattrygghet). Bedriftene som donerer mat, er dermed kun ansvarlig overfor de veldedige organisasjonene og ikke ovenfor privatpersonene som mottar donert mat av organisasjonene. De har kun ansvar i tilfeller ved grov uaktsomhet.</p>	<p>Alle ledd unntatt husholdninger.</p> <p>Forskrift. Redusert ansvar ved donasjon.</p>
Frankrike	<p>Matkastelov (2016/138) (Condamine, 2020a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablering av et ressurshierarki, med forbud mot å forbrenne eller deponere mat som fremdeles er spisbar, men det er lov å bruke til biodiesel. • Påbud om å integrere holdbarhets- og strekkode. • Krav om at store bedrifter inngår avtale med organisasjoner som redistribuerer overskuddsmat. Avtalen skal inkludere tydelig definering av ansvar og forsikring som dekker evt. skader ved donasjon. • Påbud om å tilby «goodie-bag» gratis. • Påbud for store bedrifter om å offentliggjøre forpliktelser for matsvinnreduksjon. 	<p>Matindustri, servering og dagligvare-handel.</p> <p>Forskrift, økonomisk virkemiddel (bøter opptil 0,1 % av årlig omsetning).</p>
	<p>Skattelette for donert mat og for kostnader knyttet til levering og lagring av mat ved donasjon (Sokolova, 2023).</p>	<p>Matindustri, servering og dagligvare-handel. Økonomisk virkemiddel (skattelette)</p>
Finland	<p>Utvidelse av avfallslov (978/2021) (Stén, 2023):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krav om at overskuddsmat fra bedrifter skal doneres, gitt at dette kan gjøres uten at det går ut over mattrygghet, samt til en rimelig kostnad. • Dokumentasjonsplikt for serveringsbedrifter, dagligvarehandel og matindustri, der bedriftene er pålagt å holde oversikt over hvor mye mat de kaster, samt hvordan matsvinnet håndteres. Dokumentasjon skal kunne fremlegges ved forespørsel for tilsynsmyndighetene. • Bedrifter med forurensingstillatelser og andre meldingspliktige bedrifter (behandlings- og produksjonsaktører) skal også sende inn dataene årlig til tilsynsmyndighetene som en del av den øvrige rapporteringen om avfall, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mengde matavfall målt i kg. ○ Sammensetning av matsvinnet. ○ Behandling av matsvinnet. 	<p>Matindustri, servering og dagligvare-handel.</p> <p>Forskrift, men med ukjent incentiv-ordning</p>
	<p>Utvidelse av markedsføringslov (2018/1121) til å inkludere et forbud mot frie returavtaler. Paragraf 2f forbyr kjøpere av landbruksvarer eller næringsmidler å returnere varene til leverandøren uten å betale for dem eller for avhendingen. Loven</p>	<p>Matindustri, servering og dagligvarehandel.</p>



	åpner kun for retur av produkter der dette er initiert av leverandøren og kan være gjeldende i maksimalt tre måneder.	Forskrift, ukjent incentivordning.
Tsjekkia	Utvidelse av mat- og tobakkslov (110/1997) til å inkludere krav om donasjon for butikker over 400 m ² , som må donere spisbar mat til veldedige organisasjoner (Grmelova & Vavrečka, 2018).	Dagligvare-handel. Forskrift, ukjent incentivordning.
Spania	Lovforslag med mål om å hindre matkasting (Askew, 2022; Council of Ministers Spain, 2022; Kassam, 2022). Lovforslaget inkluderer: <ul style="list-style-type: none"> • Krav om at alle bedrifter, med unntak av små/mellomstore bedrifter, har en konkret plan for å forebygge matsvinn samt følger en ressurspyramide. • Krav til serveringssteder om å tilby «Goodie-bag». • Tiltak for økt samarbeid mellom dagligvare/servering og organisasjoner som donerer mat. • Oppmuntring til å bearbeide varer på hell til nye produkter som syltetøy eller juice. • Krav om at butikker skal tilby et sortiment av små frukt og grønnsaker samt promotere sesongvarer, lokale varer eller økologiske varer. • Utdanningskampanjer for forbrukerleddet. 	Hele verdikjeden for mat. Forskrift, økonomisk virkemiddel (brudd på loven vil anses som alvorlig og kan føre til bøter på opptil 60 000 euro, eller opptil 500 000 euro for gjengangere.)
Katalonia	Matkastelov fra mars 2020 (lov nr. 3/2020) (Condamine, 2021a) med fokus på å øke verdien på mat. småbedrifter er unntatt fra deler av loven. Loven inkluderer følgende krav til matbedrifter: <ul style="list-style-type: none"> • Krav om å utarbeide og iverksette plan for forebygging av matsvinn. • Krav om å redusere, måle og rapportere mengde matsvinn årlig. • Redegjøre for overskuddsmat utnyttet til donasjon eller dyrefôr. • Følge lovens ressurshierarki. • Unngå handlinger/praksis som tar sikte på at mat blir kastet. • Gjennomføre opplæring og involvere ansatte. • Promotere salg av produkter nær best før eller utløpsdato. • Promotere salg av ufullkomne eller mangelfulle produkter. • Promotere salg av mat i løsvekt. • Promotere salg av sesongbaserte, lokal-, økologiske og bærekraftige produkter. • Informere forbrukere om mer ansvarlige forbruksvaner. I tillegg er følgende krav satt til serveringsbedrifter: <ul style="list-style-type: none"> • Gjøre det enklere for kunden å bruke «Goodie-bag» uten ekstra kostnad, og informere om muligheten på en tydelig og synlig måte. Loven krever også at: <ul style="list-style-type: none"> • Organisasjoner som tilbyr skolemat, skal i samarbeid med utdanningscentre etablere utdanningsprogram om reduksjon av matsvinn. • Det skal etableres programmer for reduksjon av matsvinn i sykehus og sykehjem, som følger lovens ressurshierarki. Loven stiller også krav til myndighetene som skal: <ul style="list-style-type: none"> • Innlemme klausuler for å hindre matsvinn i offentlige kontrakter. • Opprette et system for å samle inn og analysere dataene fra bedriftene. • Tilrettelegge for donasjon og sørge for økonomiske ressurser til prosjekter om reduksjon av matsvinn. • Utarbeide en referanse katalog med informasjon om aktører som kan ta imot matsvinn, som gjør det enklere for matbedriftene å utnytte matsvinnet i samsvar med ressurshierarkiet. • Sikre at institusjonsreklame, spesielt rettet mot mindreårige, oppmuntrer til et ansvarlig matforbruk. • Utarbeide en strategi for forebygging av matsvinn, som skal implementeres ved forskrift. • Utarbeide veiledere. • Inkludere pedagogiske tiltak i skolereformer for å forhindre matsvinn. • Utøve kontroll og tilsyn underlagt denne loven. Loven inkluderer også konkrete rettigheter og plikter for organisasjoner som donerer mat samt rettigheter til forbrukerne, herunder rett til å motta informasjon fra	Alle ledd. Forskrift med økonomiske incentiver, kompetanseheving og administrative incentiver. Brudd på loven vil følge sanksjoner satt i andre lovverk som avfallslov og forbrukerlov.



	myndighetene og matbransjen om forebyggende planer og matsvinnarbeid. Regjeringen har også ansvar om å følge opp arbeidet, rapportere årlig på mengder sammensetning og årsaker. Myndighetene har også ansvar for å forebygge matsvinn.	
Belgia	Retningslinjer for en rekke elementer knyttet til donasjon av mat (hva som kan doneres, frysing av mat ved donasjon, transport og mottak av donert mat, merking av donert mat m.m.). Samt en ikke-uttømmende liste over matvarer og deres holdbarhet når de har nådd/bestått best før-datoen.	Alle ledd unntatt husholdninger. Kompetanse.
	Kantiner og restauranter som ønsker å oppnå « Good Food Label » må måle matsvinnet sitt årlig.	Serveringsbransjen. Merkeordning.
	Brussel: Donasjonsplikt for mat som er spiselig for butikker som er større enn 1.000 m ² (Cam, 2023).	Dagligvarehandel. Forskrift, men med ukjent incentiv-ordning.
	Miljøforskrift, som fremmer distribusjon av usolgt, spiselig mat fra butikker.	Alle ledd unntatt husholdninger. Forskrift.
Tyskland	Initiativet « too good for the bin » er finansiert av myndighetene og sprer kunnskap om forebygging av matsvinn og deler ut midler for prosjekter, ideer og virksomheter hvert år (Schneider, 2023).	Hele verdikjeden for mat. Kompetanse og økonomisk støtte
	I begynnelsen av 2023 foreslo Tysklands mat- og landbruksminister å avkriminalisere «dumpster diving» (The Local Germany, 2023). På lik linje med norsk lov er det forbudt å redde mat fra avfallet til andre, og selv om denne regelen sjelden håndheves i både Norge og Tyskland, er dette per dags dato å anse som tyveri i henhold til lovverket.	Dagligvarehandel. Mulig forskrift
Latvia	Utvidet "Cabinet"-reguleringen (514/2020) for å tilrettelegge for donasjon av mat som har passert best før dato. Forskriften inkluderer veiledende tidsrammer for ulike matvarer som kan doneres til veldedige organisasjoner, personer registrert i Sosialtjenesteregisteret, kommunale sosiale tjenester eller direkte til sluttforbrukeren.	Matbransjen og matsentralene. Forskrift.
Litauen	Matloven (32/893) åpner for at mat som er trygg, men som ikke kan selges grunnet andre feil, kan doneres (Condamine, 2021b).	Matbransjen og matsentralene. Forskrift.
Luxemburg	Utvidet avfallslov til å inkludere pålagt måling av avfall (herunder matsvinn) samt at butikker må ha en plan for forebygging og håndtering av avfall (herunder matsvinn). Loven gir også forbrukere rett til å ta med seg matrester i 'Goodie bags'.	Hele verdikjeden for mat. Forskrift, men med ukjent incentiv-ordning.
	Myndighetene har utviklet "Ecobox" en gjenbrukbar 'Goodie bag'.	Servering-, offentlig sektor og husholdningene. Innovasjon
Nederland	Bedrifter kan søke om økonomisk støtte på opptil 15.000 euro eks. mva for svinnreducerende tiltak, gitt at egenandelen er tilsvarende stor. Støtten forutsetter at løsningene blir aktivt delt med andre bedrifter. I tillegg bevilger Rabobank lån med lave renter for matsvinnreducerende tiltak.	Alle ledd. Økonomisk støtte til innovasjoner og tiltak
Polen	Lov om forebygging av matsvinn (1645/2020) som definerer regler for hvordan man kan håndtere matsvinn, herunder et krav til matbedrifter om å forebygge matsvinn. Bedrifter med salgsareal over 250 m ² er også pliktig til å opprette en avtale med en mottakerorganisasjon for donert mat. Loven krever i tillegg at matbedrifter årlig gjennomfører informasjons/ kunnskapskampanjer om håndtering av mat og forebygging av matsvinn, som varer i minst to uker.	Alle ledd. Forskrift, økonomisk virkemiddel (avgift på matavfall samt bøter forbundet



		med brudd på loven)
--	--	---------------------

Tabellen over kan inspirere videre arbeid i Norge, men det er viktig å være klar over at landsspesifikk kontekst knyttet til både verdikjeden for mat, matkultur samt eksisterende lovverk har stor effekt på hvordan ulike virkemidler vil fungere i praksis (Pasarín & Viinikainen, 2022). Virkemidlene i denne tabellen må derfor ses i lys av konteksten og landene de er utviklet i.

En generell erfaring er at den norske bransjeavtalen historisk har vært mest innrettet mot bedrifter og tiltak i matbransjen, og mindre fokus samt ressurser dedikert til forebygging av matsvinn i husholdningsleddet sammenliknet med andre land i Europa. Dette kan tyde på at forbrukerleddet bør prioriteres i fremtidig virkemiddelutforming for at Norge skal lykkes med målet om 50 % reduksjon innen 2030. I følge det europeiske forskningsprosjektet Consumer Food Waste Forum, der man har samlet matsvinnekspertter fra hele Europa for å evaluere tiltak for redusert matsvinn på forbrukerleddet, kan dette inkludere implementering av nasjonale og regionale matsvinnforebyggingsplaner, påvirkning av forbrukere gjennom informasjonskampanjer, nudging og verktøy i kritiske «matsvinnøyeblikk» (planlegging, innkjøp, lagring, tilberedning og spise) samt øke kunnskap og kompetanse gjennom undervisning i barnehager og skoler (Candeal et al., 2023).

FORELØPIG UTGAVE



4 Om matsvinn og barrierer i verdikjeden

Dette kapittelet gir en introduksjon til de ulike leddene i verdikjeden for mat og viser omfanget matsvinn i de ulike sektorene per 2021, hovedårsaker til at matsvinnet oppstår samt barrierer for videre reduksjon. Dette danner grunnlaget for arbeidet med tiltak og virkemidler i kapittel 5 og 6. Sektorene som er omtalt i utvalgets rapport representerer en rekke ulike næringer. Utvalget har valgt å følge næringsinndelingen slik den er løst gjennom matsvinnkartleggingen som ikke følger standarden for næringsgruppering (NACE-koder) direkte ⁸.

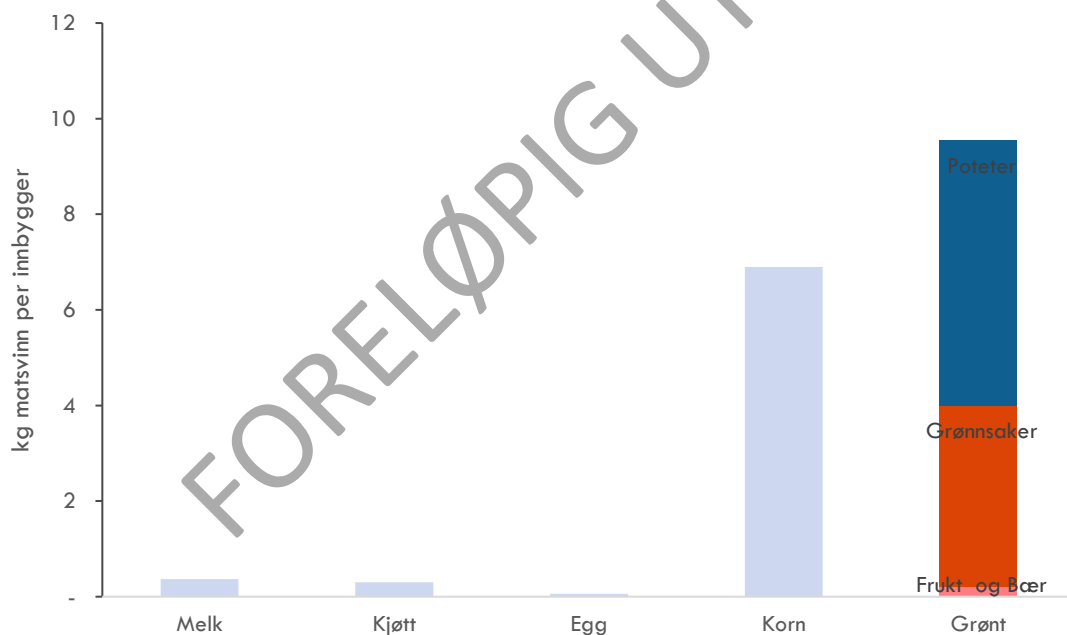
4.1 Jordbrukssektoren

Jordbruket og tilhørende jordbrukssektor er utgangspunktet for all landbasert matproduksjon i Norge og inkluderer kjøtt, egg, melk, korn, poteter, frukt, bær og grønnsaker. Disse produksjonssektorene har ulik struktur og kompleksitet og er i ulik grad er påvirket av klima m.m.

I matsvinnarbeidet inkluderer jordbrukssektoren primærprodusenten samt andre aktører som håndterer råvarer i sin primære form, og følger dermed ikke næringsgruppeinndeling (NACE-koder). For mer info om hva som omfattes av jordbrukssektoren samt detaljer om matsvinnet se rapport fra Landbruksdirektoratet⁹.

4.1.1 Matsvinnet i jordbrukssektoren

Det kartlagte matsvinnet i jordbrukssektoren er estimert til 93 190 tonn i 2022. I 2021 utgjorde jordbrukssektorens matsvinn ca. 10 prosent av det totale kartlagte matsvinnet i verdikjeden. Av det samlede matsvinnet i jordbrukssektoren er matsvinnet størst (målt i tonn) i grøntsektoren og dernest i kornsektoren, og betydelig lavere for de animalske produktene.



Figur 4-1 Kg matsvinn per innbygger i jordbrukssektoren fordelt på de ulike produksjonene.

Landbruksdirektoratet har kartlagt matsvinnet i jordbrukssektoren årlig siden 2020. Det er ikke gjort noen beregning av utvikling mellom de tre kartlagte årene for jordbrukssektoren som helhet, ettersom årene ikke er sammenliknbare for enkelte av produksjonene grunnet metodeutvikling og endringer i datakvalitet.

⁸ Sjømatindustrien tilsvarer bedrifter under NACE 10.2 og 03.2, Matindustrien tilsvarer bedrifter under 10 og 11 (unntatt 10.2), Dagligvarehandelen tilsvarer bedrifter under 46.3, 47.1, 47.2, og 47.3, Serveringsbransjen inkluderer bedrifter under 55.1, 56.1, 56.29, Offentlig sektor inkluderer virksomheter under 85.1, 85.2 og 87.1, Jordbruket inkluderer flere ledd og prosesser fra høsting og slaktning til industri eller videresalg til ulike markeder. I denne sammenhengen utgjør grøntsektoren jordbruk, grøntpakkerier og matsvinn som avvises av industrien, egg utgjør eggpakkerier, korn utgjør kornmottak, kjøtt utgjør slakteprosessen og melk utgjør gården/tankbil på vei til meieriet.

⁹ Om [matsvinn og metodeutvikling](#). Siste publiserte [kartleggingsrapport med tall for 2022](#) (Landbruksdirektoratet, 2023)



For de animalske produktene skyldes matsvinnet primært mattrygghetsregelverk, og utgjør en relativt liten andel. Matsvinnet i kornsektoren beregnes fra en vareflytmodell på kornmottak og varierer mye fra år til år. Variasjonene er delvis grunnet varierende produksjonsmengde og kvalitet samt varierende mengde korn som lagres mellom årene. Sammenliknet med tidligere år er matsvinnet i kornsektoren særlig høy i 2022.

Grøntsektoren har hatt det største matsvinnet i hvert av årene matsvinnet er kartlagt for, og dermed størst potensial for forebygging av matsvinn via forsterkede tiltak, og har derfor vært fokusområdet for matsvinnutvalget. Landbruksdirektoratet gjennomfører i 2023 et prosjekt for å få økt kunnskap om årsaker og barrierer og foreslå tiltak for å redusere matsvinn i grønntsektoren. Kunnskap som fremkommer der, vil være nyttig for videre innsats.

Foreløpige årsaker til matsvinn i grønntsektoren hentet fra Landbruksdirektoratets rapport, er både knyttet til bondens forutsetninger og til markedsmessige rammebetingelser. Førstnevnte handler om hvilken kvalitet råvaren holder ved høsting og hvor godt den bevares etter høsting. Når det gjelder markedsmessige rammebetingelser fører eksempelvis holdninger/forventninger hos forbruker til smale forbrukerpreferanser som igjen fører til strenge estetiske kvalitetskrav. Delt markedsstruktur konsum/industri fører til spesialisert dyrking og igjen lite fleksibilitet i tillegg til at det ikke finnes noe system for håndtering av overskudd av andre sorter enn potet og eple.

4.1.2 Kort om grønntsektoren¹⁰

Potet utgjør omtrent to tredeler av det produserte kvantumet i grønntsektoren, og den største delen av matsvinnet. Matsvinnandelen er likevel relativt lav, fordi det meste av f. asortert potet blir foredlet gjennom avrensordningen for potet.

Når det gjelder grønt, skilles det på sommergrønnsaker og lagringsgrønnsaker. Sommergrønnsaker selges ferske og har lav holdbarhet (eks. blomkål, brokkoli, salater m.m.). Lagringsgrønnsaker (gulrøtter, kålrot, løk, beten, kål osv.) og poteter lagres over lange perioder – fra og med de er høstet til de blir solgt. Kvaliteten på disse produktene forringes gradvis gjennom råte, spiring og tap av vann (tørker), som forklarer hvorfor matsvinnet er større på disse varene.

Det er lite matsvinn på frukt da de har flere mulige anvendelser, hvor blant annet nedfallsfrukt kan brukes til produksjon av konsentrat og/eller til destillering. Det er særlig stor etterspørsel etter råstoff av eple, som er den største produksjonen innen fruktkategorien. Bær som ikke holder kvalitetskrav eller er råtne på planten blir ikke høstet og anses derfor ikke som matsvinn.

4.1.3 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i grønntsektoren er¹¹:

- Estetiske kvalitetskrav fra kunde og forbrukere.
- Utfordrende å lage gode nok prognoser samt å realisere prognosene pga. biologiske prosesser som styres av vær og vind.
- Leveransemulighet (tidspunkt, mengde, overskudd av produkt).
- Varierende værforhold/klimaendringer med mer ekstremvær i form av tørke eller nedbør som utfordrer mengde og kvalitet på råvarene.
- Økonomiske begrensninger hos den enkelte bonde (lønnsomhet i produksjonen).

¹⁰ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår her henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra LD (Landbruksdirektoratet, 2023).

¹¹ Basert på kunnskap innhentet i forb. med orientering for Matsvinnutvalget 21. april 2023 og 25. oktober 2023.



4.2 Sjømatindustrien

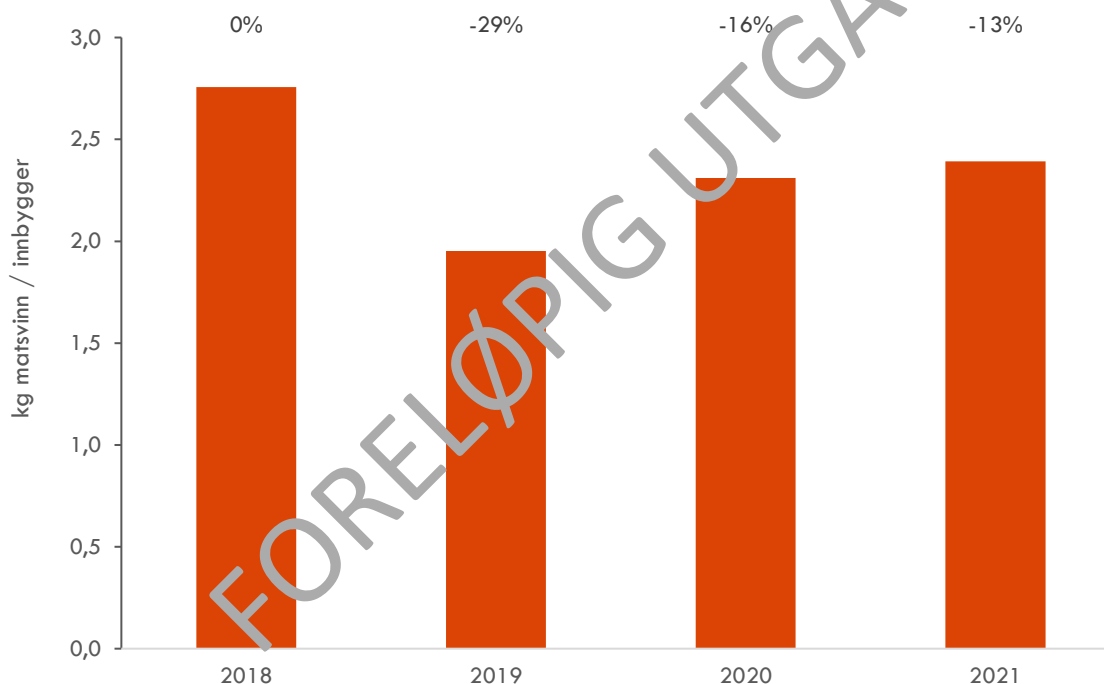
Sjømatindustrien i Norge er karakterisert med relativ liten grad av nasjonal industriell bearbeiding til forbruker ift. produksjonsvolumet. Det meste som landes/slaktes sendes ut av landet ment for videre bearbeiding/pakning til forbruker (f.eks. hel sløyd fisk).

Sjømatindustrien har definert hva som er spiselige deler av sjømaten. Matsvinnet måles fra fisken er levert på mottak/slakteri. Det er god utnyttelsesgrad på sjømat, både spiselige og ikke spiselige deler, og det er et generelt lavt svinn i industriledet. Økonomisk er det likevel et stort insitamnt for å redusere matsvinnet.

4.2.1 Matsvinnet i sjømatindustrien¹²

Matsvinnet i sjømatindustrien tilsvarte 12 900 tonn, eller 2,4 kg/innbygger i 2021. Til sammen utgjør sjømatindustrien ca. 3 prosent av det totale kartlagte matsvinnet. Det kartlagte matsvinnet består av hvitfisk laksefisk, pelagisk og fiskematproduksjon og inkluderer svinn fra mottak, slakt og produksjon for eksport og produksjon for innenlandskonsum. Sjømatindustrien inkluderer også skalldyr, men matsvinnet for dette er ikke kartlagt. Merk at sjømatindustrien ikke inkluderer fiskeriene (fangstleddet), og matsvinnet som oppstår i dette leddet er heller ikke kartlagt.

Det er beregnet at mengden matsvinn i sjømatindustrien er redusert med ca. 13 prosent målt i kg per innbygger siden 2018.



Figur 4-2 Kg matsvinn per innbygger i sjømatnæringen fordelt på år.

Viktige årsaker til matsvinn i sjømatnæringen er gulvfisk (Fisk som faller på gulvet i forbindelse med slakte- eller pakkeprosessen), opplæring/erfaring av personell, planlegging og tidspress.

Mange bedrifter har gjennomført tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinnet og de mest vanlige tiltakene er ombygging av produksjonslinjer for å redusere gulvfisk, mer effektive produksjonslinjer, bedre planlegging og logistikk samt tiltak for å redusere matsvinnet nedstrøms som økt holdbarhet på produkt og forbedret emballasje.

¹² For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i sjømatindustrien henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra Sintef Ocean (A. Carvajal, 2023)



4.2.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i sjømatindustrien er:

- Utfordringer knyttet til interne rutiner ved oppfølging av maskiner og prosesser.
- Stor rullering av personell, bla. grunnet sesongarbeid som påvirker opplæring og erfaring
- Utfordrende å lage gode nok prognoser som treffer markedet nøyaktig (herunder varer med begrenset holdbarhet)
- Regulatoriske barrierer knyttet til definisjoner, godkjenning av tilsetningsstoffer og kjølekrav.
- Investeringskostnader for å forbedre/bytte ut eksisterende teknologi/produksjonssystem (hindre gulvfisk, design/utforming av prosesslinjen).
- Utfordringer knyttet til kvalitet på landet råstoff

4.3 Matindustrien

Matindustrien omfatter bedrifter som videreforedler mat i Norge, med unntak av sjømatindustrien. Matindustrien er hovedsakelig bedrifter under NACE-kode 10 og 11 (næringshovedområde C) som bearbeider produkter til matvarer og drikkevarer til humant konsum eller halvfabrikata som ikke direkte kan nyttes til matvarer. Matindustrien er sammensatt av flere ulike sektorer (meieri, drikke, korn, kjøtt, frukt & grønt, m.fl.) med stor variasjon innad og på tvers av sektorene mht. prosesseringsgrad, størrelse, prosessledd mm. Bedriftene har også derfor ulike utfordringer mht. matsvinn. Det er til sammen ca. 4 000 bedrifter med 52.000 ansatte hvorav små og mellomstore bedrifter står for ca. 97 prosent. Det er spesielt de store bedriftene som har deltatt i matsvinnarbeidet siden starten i 2010 (ForMat-prosjektet)

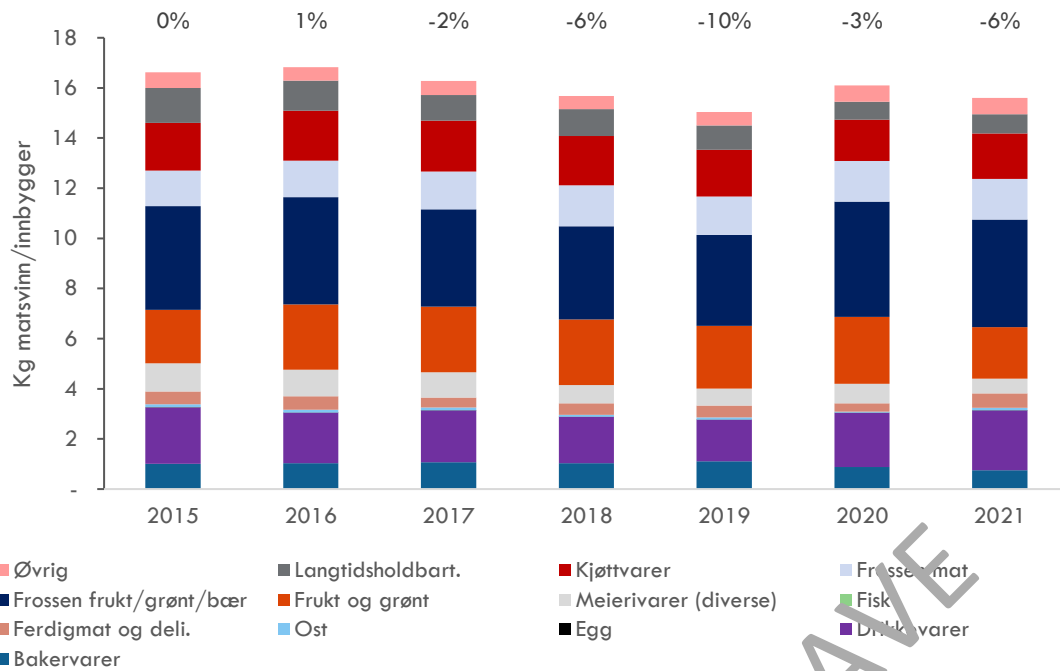
4.3.1 Matsvinnet i matindustrien¹³

Matsvinnet i matindustrien er estimert til 84 100 tonn, eller 15,6 kg/innbygger i 2021. Matindustrien utgjør ca. 19 prosent av det totale kartlagte matsvinnet og er dermed den nest største leddet målt i mengde matsvinn.

De største varegruppene er frossen frukt/grønt/bær etterfulgt av drikkevarer og frisk frukt og grønnsaker, mens de minste varegruppene er fisk, egg og ost.

Det er beregnet at mengden matsvinn i matindustrien er redusert med ca. 6 prosent målt i kg per innbygger siden 2015. Samtidig har de rapporterende bedriftene redusert matsvinnet med 17 prosent målt i kg/innbygger. Forskjellen i utviklingen for bransjen som helhet og de rapporterende bedriftene skyldes at mengde mat produsert i matindustrien som helhet har økt med 9 prosent.

¹³ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i matindustrien henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra NORSUS og Matvett (Stensgård, Berntsen, Hohle, & Callewaert, 2023)



Figur 4-3 Kg matsvinn per innbygger i foredlingsindustrien fordelt på varegruppe og år.

I matindustrien har matsvinnet økt mest for de store varegruppene (frukt og grønt, frossen mat og drikkevarer), mens matsvinnet er mest redusert mest for langtidsholdbare varer, meierivarer og bakervarer.

Ettersom matindustrien er en sammensatt sektor med stor variasjon i varegrupper, varierer også hvilke årsaker og barrierer som er relevante på tvers av de ulike bedriftene. Generelt er viktige årsaker til matsvinn i matindustrien knyttet til uhell og feil (både menneskelig svik og teknisk) og feilslått prognose.

Mange bedrifter har gjennomført tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinnet og de mest vanlige tiltakene er optimering av produksjonsprosess, donasjon av mat, salg av mat via ikke-ordinære salgskanaler og opplæring av ansatte. Matindustribedriftene har også et ansvar og en mulighet til å hjelpe husholdningene med å kaste mindre mat gjennom tydelig merking, riktige pakningsstørrelser og informasjonskampanjer.

4.3.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i matindustrien er:

- Utfordringer knyttet til interne rutiner og kommunikasjon.
- Investeringskostnader for å forbedre/bytte ut eksisterende teknologi/produksjonssystem.
- Utfordringer å lagge gode nok prognoser som treffer markedet nøyaktig (herunder mangelfull informasjon, kort holdbarhet og mangel på nødkanaler).
- Kunde-/forbrukerkrav.
- Fordeling av holdbarhetsdato.

4.4 Dagligvarehandelen

Dagligvarehandelen er en stor og variert gruppe enheter med til dels ulike utfordringer og muligheter og består av grossister, detaljhandel og KBS (kiosk, bensin og servicehandel). Grossistene er få i antall og har en lav andel av sektorens totale matsvinn. KBS har også en lav andel av det totale matsvinnet, men består av svært mange enheter. Detaljhandelen, dvs. tradisjonelle dagligvarebutikker er den gruppen med størst andel matsvinn i sektoren og består av ca. 4.000 enheter. Disse butikkene varierer svært mye i omsetning, størrelse, sortiment og kundegrunnlag.

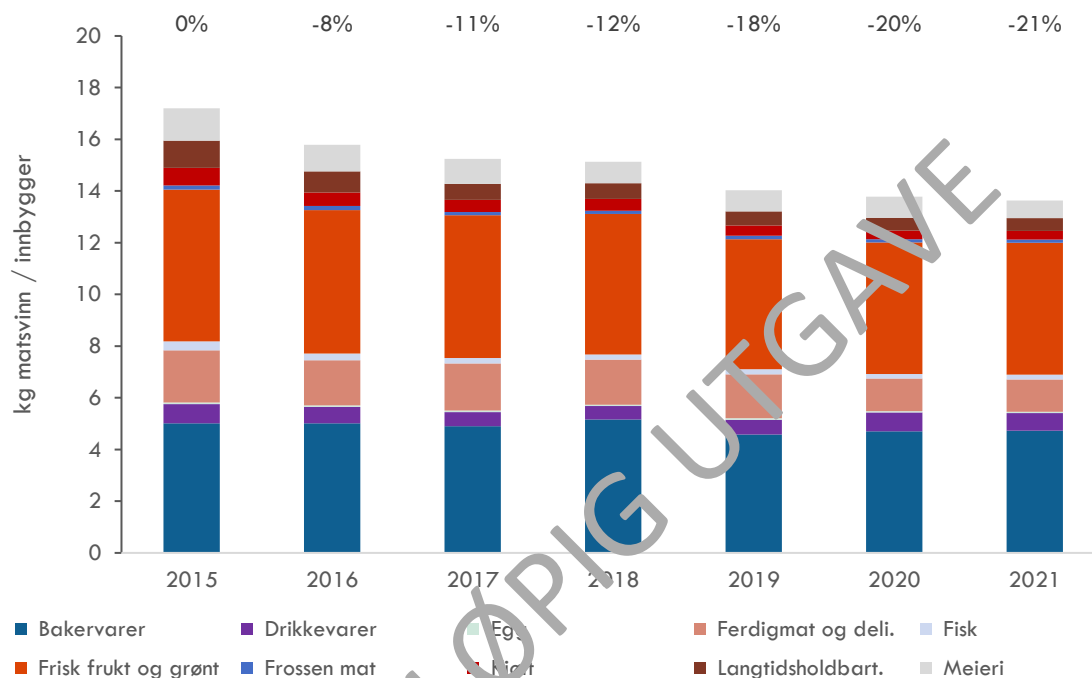


4.4.1 Matsvinnet i dagligvarehandel inkl. grossist/KBS¹⁴

Matsvinnet i dagligvarehandel, grossist og KBS er estimert til 73 500 tonn, eller 13,6 kg/innbygger i 2021, der dagligvarehandelen står for ca. 85 prosent av matsvinnet, grossist for 8 prosent og KBS 7 prosent. Til sammen utgjør dagligvarehandel, grossist og KBS ca. 16 prosent av det totale kartlagte matsvinnet.

De største varegruppene er brød og bakervarer og frisk frukt og grønnsaker, mens de minste varegruppene er egg, frossen mat og fisk.

Det er beregnet at mengden matsvinn i dagligvarehandel, grossist og KBS er redusert med ca. 21 prosent målt i kg per innbygger siden 2015, der dagligvarehandelen har redusert matsvinnet med 19 prosent, grossist med 32 prosent og KBS med 24 prosent.



Figur 4-4 Kg matsvinn per innbygger i dagligvarehandel, grossist og KBS fordelt på varegruppe og år.

I dagligvarehandel, grossist og KBS er matsvinnet redusert for alle varegrupper og mest for langtidsholdbare varer, meierivarer og kjøtt. Matsvinnet er redusert minst for de to største varegruppene: frisk frukt og grønnsaker og brød og bakervarer.

Viktige årsaker til matsvinn i sektoren knyttes til utgått dato og redusert kvalitet som primært skyldes feilslått prognose og stort varetrykk.

Et av de viktigste gjennomførte tiltakene for redusert matsvinn i sektoren har vært systematisk nedprising og salg av overskuddsmat via alternative salgskanaler. I tillegg har forbedrede prognoser og opplæring/bevisstgjøring av ansatte vært viktige forebyggende tiltak. Dagligvarehandelen har også et spesielt ansvar og en mulighet til å hjelpe husholdningene med å kaste mindre mat i og med at kjøpsøyeblikket er et viktig tidspunkt for å påvirke forbrukerne til å kjøpe riktig mengde.

¹⁴ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i dagligvarehandel, KBS og grossist henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra NORSUS og Matvett (Stensgård et al., 2023).



4.4.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i dagligvarehandelen er¹⁵:

- Målkonflikter mellom mål for matsvinnreduksjon og mål om bredt vareutvalg, lav pris og tiltak for mer sunn mat.
- Manglende mulighetsrom for å treffe 100 prosent riktig med prognose (herunder kort holdbarhet, kompleksitet i planlegging (kampanjer, ujevn etterspørsel, vær) og mangel på nødkanaler samt suboptimal insentivstruktur for planlegging ved fri- eller delvis fri retur (gjelder enkelte varer).
- Mindre eller mer interne barrierer i dagligvarehandelen er knyttet til display av produktet, for stor minstebestillingsordre fra leverandør, for mange forbrukerpakninger i D-pak (detaljstpakninger) og brekkasje på emballasje.
- Regulatoriske forhold knyttet til holdbarhet, eks. på egg, påvirker også mengden matsvinn.

4.5 Serveringsbransjen

Det er registrert 4457 serveringsbedrifter i Norge. Antall sysselsatte er omtrent 120 000 personer, mens antall årsverk ligger rundt 70 000, hvorav små og mellomstore bedrifter står for ca. 98 prosent. Det føres ikke statistikk på antall gjester eller måltider hos restauranter, kafeer og barer. Gjestene er grovt fordelt på 40 prosent norske besøkende fra fjern og nær, 30 prosent turister fra utlandet og 30 prosent forretning reisende. Bransjen ble hardt rammet av pandemien.

4.5.1 Matsvinnet i serveringsbransjen¹⁶

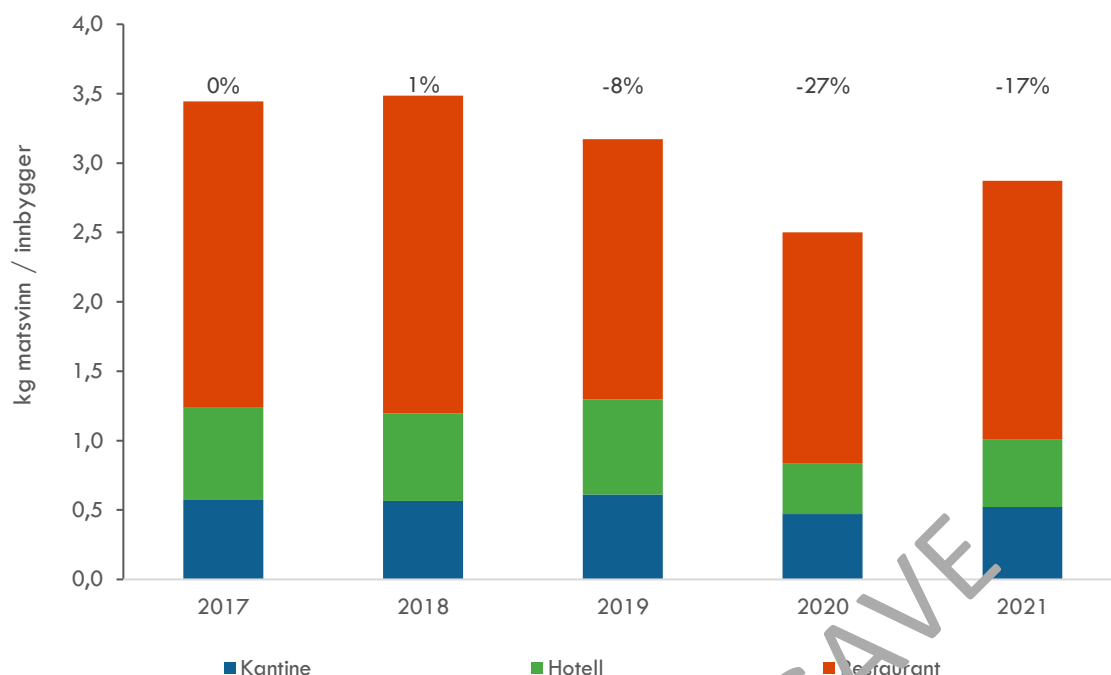
Matsvinnet i serveringsbransjen er estimert til 15 500 tonn eller 2,87 kg/innbygger i 2021, der restaurantene står for ca. 65 prosent av matsvinnet, kantiner for 18 prosent og hotell 17 prosent. Til sammen utgjør serveringsbransjen ca. 3 prosent av det totale kartlagte matsvinnet. Serveringssektoren inkluderer også kafeer, cateringvirksomheter og barer, men matsvinnet for disse segmentene er ikke kartlagt.

Varegruppene med mest matsvinn er blandingsretter, frisk kjøtt og grønnsaker og bakerverer, mens de minste varegruppene er meieri, fisk og kjøtt. Det kastes mest mat fra buffet/servering og fra gjestens tallerken.

Det er beregnet at mengden matsvinn i serveringsbransjen er redusert med ca. 17 prosent målt i kg per innbygger siden 2017, der restaurantene har redusert matsvinnet med 16 prosent, hotell med 26 prosent og kantine med 9 prosent. Hvor mye av denne reduksjonen som skyldes pandemien er usikkert. Utviklingen i matsvinnet for de enkelte varegruppene er ukjent i serveringsbransjen.

¹⁵ Basert på kartlagte barrierer fra kartleggingsrapporten (over) og kunnskap innhentet i forb. med orientering for Matsvinnutvalget 21. april 2023.

¹⁶ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i serveringsbransjen henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra NORSUS og Matvett (Stensgård et al., 2023).



Figur 4-5 Kg matsvinn per innbygger i serveringsbransjen fordelt på ledd og år.

Viktige årsaker til matsvinn i serveringsbransjen er knyttet til servering av mat, herunder at gjestene forsyner seg med mer enn de kan spise, at maten blir liggende for lenge i buffet eller disk og at porsjonsstørrelsene er for store.

Mange bedrifter har også gjennomført tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinnet og de mest vanlige tiltakene er opplæring av ansatte, innføring av rutiner for måling og registrering av matsvinnet samt tiltak rettet mot gjesten, slik som redusert størrelse på tallerkener og porsjoner.

4.5.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i serveringsbransjen er¹⁷:

- Gjestenes atferd (tallerkesvinn) og forventinger (om f.eks. stor frokostbuffet).
- Mangel på harmonisering/standardisering av måling og rapportering og frivillig rapportering.
- Utfordrende å vite hvor mange gjester som kommer.
- Kundekrav og manglende bestillerkompetanse hos kunde.
- Ansattes kompetanse om mattrygghet, om hva som påvirker salget mtp. prognoser og riktig mengde produsert mat, om interne systemer/rutiner (der språk og høy rulling av ansatte er en viktig barriere for å få innarbeidet gode rutiner for både målinger og forebygging).
- Manglende oppdatering og harmonisering hos tilsynsmyndigheter som utfører tilsyn ulikt.
- Mangelfullt samarbeid med tilstøtende ledd.

4.6 Offentlig sektor

Kommuner og fylkeskommuner har viktige samfunnsoppgaver i kraft av rollene som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og arealforvalter. Kommunesektoren har ansvar for matservering på omsorgsinstitusjoner og sykehjem. I tillegg serveres det mat i kommunale barnehager og på skolefritidsordninger. Rutiner langs hele verdikjeden fra innkjøp, via transport og logistikk, til lagring, tilberedning og servering inngår i hvordan maten håndteres og påvirker hvor mye matsvinn som oppstår fra

¹⁷ Basert på notat fra bransjeworkshop den 14.04.2023.



matsserveringen. Kommunesektoren er i tillegg forbruker av kantinetjenester, arrangør av kurs/konferanser og kan påvirke disse sektorene gjennom krav i anskaffelser.

Gjennom ansvaret for undervisning, har kommunesektoren en stor påvirkning gjennom opplæringen av egne innbyggere. Undervisning knyttet til mat gjennom for eksempel skolekjøkken, er med å påvirke matsvinnet i husholdningssektoren. Gjennom landbruksforvaltning og næringsutvikling skal kommunene bidra til et levende landbruk og bærekraftig matproduksjon i hele landet. Kommunene har også ansvar for husholdningsavfallet, og innehar god statistikk og data for avfallet som oppstår.

I tillegg til kommunesektoren inkluderer offentlig sektor flere andre virksomheter som sykehus, omsorgsinstitusjoner, videregående skoler, forsvaret, kriminalomsorgen mm.

4.6.1 Matsvinnet i offentlig sektor¹⁸

Matsvinnet i undervisnings- og omsorgssektoren er estimert til 5 000 tonn eller 0,9 kg/innbygger i 2020, der sykehjem stod for ca. 61 prosent av matsvinnet (77 kg/beboer), barnehager for 20 prosent (4 kg/barn) og grunnskolene inkl. SFO 19 prosent (1 kg/barn). Til sammen utgjør undervisnings- og omsorgssektoren ca. 1 prosent av det totale kartlagte matsvinnet. Disse tallene er basert på et usikkert datagrunnlag.

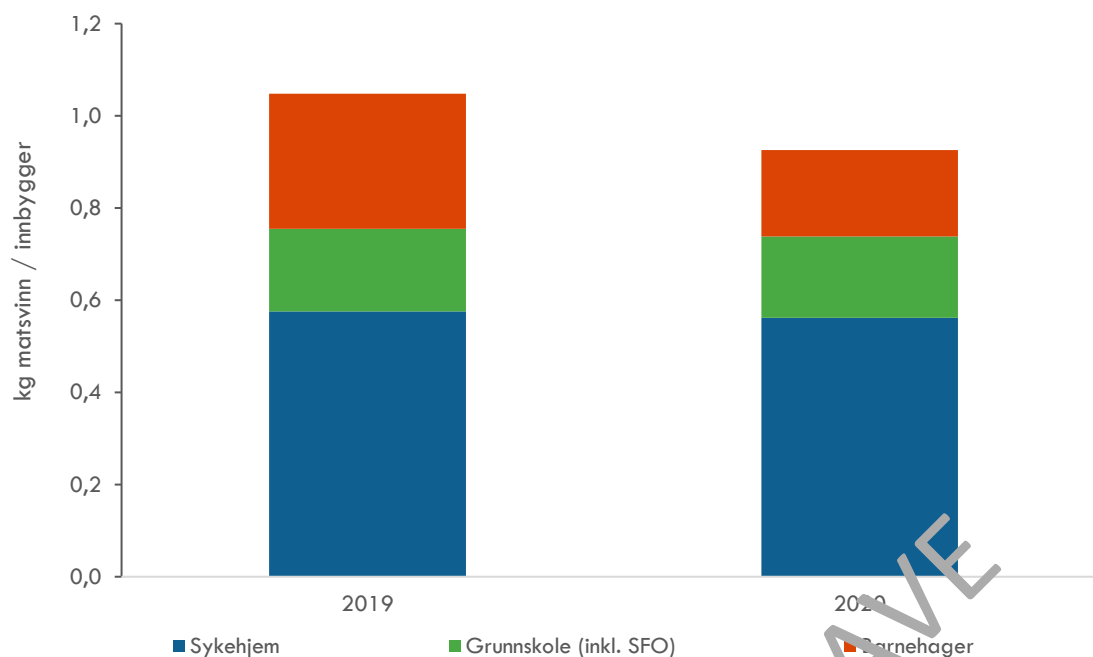
Enkelte kommuner har gjort målinger/beregninger i noen omsorgsboliger. Resultatene viser matsvinn på 139 kg/beboer per år (2020) i Oslo og 85 kg/beboer (2022) i Hamar og 74,4 kg/beboer (2022) i Kristiansand.

Matsservering i regi av kommunene ut over det som skjer i undervisnings- og omsorgssektoren, fra andre institusjoner, kantiner og arrangementer, er ikke kartlagt.

Offentlig sektor inkluderer flere andre virksomheter som sykehus, omsorgsinstitusjoner, videregående skoler, universiteter samt andre offentlige virksomheter som forsvaret, kriminalomsorgen o.l., men matsvinnet for disse segmentene er ikke kartlagt.

Det er beregnet at mengden matsvinn i undervisnings- og omsorgssektoren er redusert med ca. 12 prosent målt i kg per innbygger siden 2019, der sykehjemmene har redusert matsvinnet med 2 prosent, barnehager med 36 prosent og grunnskolene inkl. SFO med 2 prosent. Det antas at store deler av reduksjonen er påvirket av pandemien.

¹⁸ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i offentlig sektor henvises til [kartleggingsrapporten](#) fra NORSUS og Matvett (Stensgård, Prestrud, Callewaert, & Booto, 2022)



Figur 4-6 Kg matsvinn per innbygger i undervisnings- og omsorgssektoren fordelt på ledd og år.

Fordelingen og utviklingen av matsvinnet for ulike varegrupper er ikke kartlagt i undervisnings- og omsorgssektoren.

Viktige årsaker til matsvinn i undervisnings- og omsorgssektoren er knyttet til alt fra innkjøp, oppbevaring, tilberedning, servering, menyplanlegging, porsjonsberegning, kommunikasjon med mer. Primærfokuset i undervisnings- og omsorgssektoren er å ta vare på og eventuelt utvikle menneskene – det er derfor naturlig at ansatte på et sykehjem for eksempel prioriterer at beboere får i seg nok- og riktig mat fremfor å redusere matsvinn. Personalets egne holdninger til mat og måltider har stor betydning for hvordan maten tilberedes og hva som spises, derfor har kompetanseheving og bevisstgjøring sammen med kommunikasjon vært viktige tiltak i sektoren.

4.6.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i offentlig sektor er:

- Manglende forankring, ansvarsfordeling og tilgjengeliggjøring av ressurser for matsvinnarbeidet på alle nivåer.
- Mye manuelle målinger og manglende harmonisering/standardisering av målinger og rapporteringer.
- Manglende satsning på kokken og kjøkkenets rolle, med et dedikert og faglig ansvar for maten (herunder hvor og hvordan maten er tilberedt og servert for å sikre at maten blir spist).
- Manglende matfaglig kompetanse for å kunne ta i bruk rester på en forsvarlig måte (herunder manglende veiledning fra Mattilsynet samt begrenset tilgang på personer med utdanning innen kokkefaget).
- Tidspress og praktiske utfordringer rundt manglende rutiner og interne systemer.
- Standardiserte porsjonsstørrelser fra sentrale kjøkken som ofte er større enn det beboerne spiser.

4.6.3 Andre relevante forhold som påvirker matsvinn i offentlig sektor

Mange kommuner og fylkeskommuner jobber allerede systematisk med å redusere matsvinn. 56 kommuner har fått tilsagn fra Klimasats for å jobbe med mat og matsvinn. Klimasats har vært avgjørende for at mange av disse kommunene har kunnet styrke arbeidet med å redusere matsvinn gjennom å øke kompetansen og legge om rutiner. For å tilrettelegge for at enda flere kommuner styrker arbeidet med mat er det viktig at

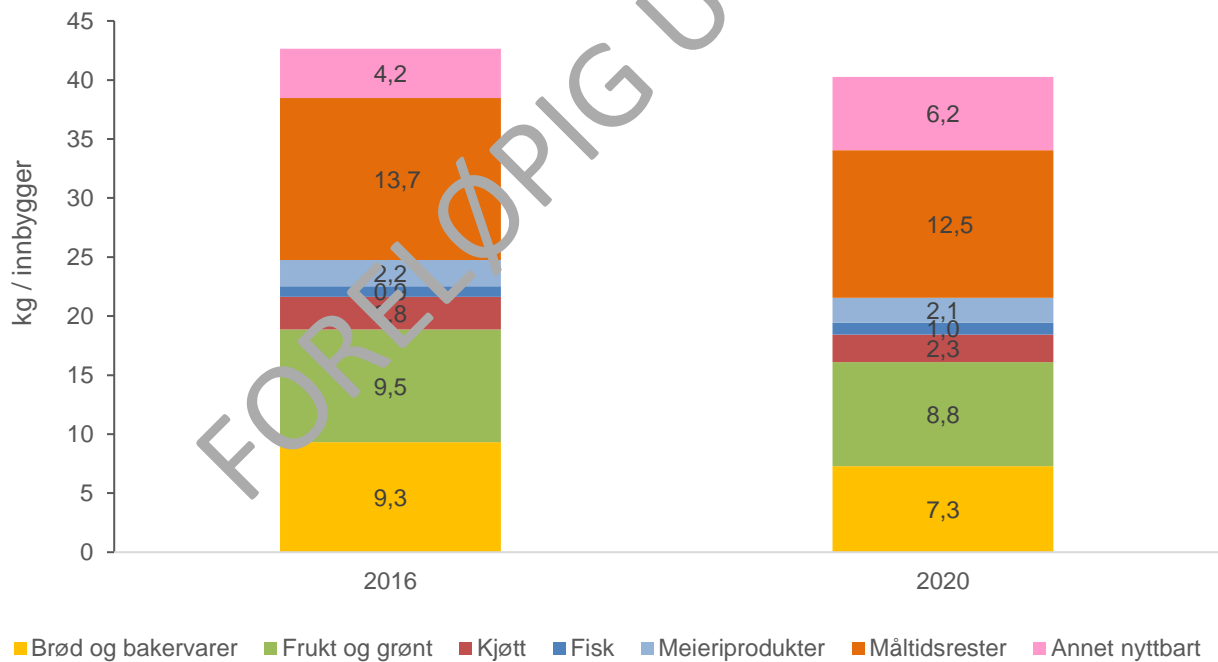
klimasatsordningen styrkes.

4.7 Husholdningsleddet

Forbrukernes matsvinn består av den maten som blir kastet i private husholdninger. Det er over 2,5 millioner private husholdninger i Norge¹⁹, over 1 million av disse er aleneboende, 600 000 består av par uten barn, i underkant av 500 000 er ektepar eller samboende med barn under 18 år og ca. 100 000 husholdninger består av enslige voksne med barn under 18 år.

4.7.1 Matsvinnet i husholdningene²⁰

Matsvinnet i husholdningene er estimert til 216 100 tonn, eller 40,3 kg/innbygger i 2020. Til sammen utgjør husholdningsleddet ca. 48 prosent av det totale kartlagte matsvinnet. Siden husholdningene er den desidert største sektoren, med 5 millioner forbrukere, er det også her matsvinnet er størst. I husholdningsleddet er kun matsvinnet som kastes via det kommunale avfallssystemet kartlagt. Matsvinn som kastes via avløp (flytende matsvinn), mat som komposteres eller mat som gis til kjæledyr er ikke kartlagt. De største varegruppene er måltidsrester, frisk frukt og grønnsaker og bakerverer, mens de minste varegruppene er meieri, fisk og kjøtt. Det er beregnet at mengden matsvinn hos husholdningene er redusert med ca. 6 prosent målt i kg per innbygger siden 2016. Hvordan pandemien har påvirket denne utviklingen er usikkert. Det er også her matsvinnet har gått minst ned: kun ca. 6 prosent nedgang målt i kg per innbygger siden 2016. Dette bør derfor regnes som en spesielt viktig sektor i matsvinnarbeidet.



Figur 4-7 Kg matsvinn per innbygger i husholdningene fordelt på varegruppe og år.

Fra 2016 til 2020 er matsvinnet redusert mest for brød og bakerverer, kjøtt og måltidsrester, mens matsvinnet er økt for fisk og annet nyttbart.

¹⁹ Se [SSBs befolkningsstatistikk](#)

²⁰ For mer utfyllende beskrivelse av matsvinnet som oppstår i husholdningene henvises til [kartleggingsrapporten](#) (Stensgård et al., 2022) og [forbrukerundersøkelsene](#) (Stensgård & Hohle, 2023) fra NORSUS og Matvett



Årsaker til matsvinn i husholdningene er sammensatt, men kan trolig knyttes til både kompetansenivået i husholdningene, en travel hverdag og at det kan være vanskelig å tilpasse innkjøp til behov. Selvrapporterte årsaker er at maten ble glemt, ville ikke bruke restene, at holdbarhetsdato var passert og at det ble kjøpt inn for mye mat.

Matbransjen og myndighetene har gjennomført flere tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinnet i husholdningene, herunder implementering av matsvinn i lærerplan, innføring av åpne/lukkemekanismer og supplerende holdbarhetsmerking «ofte god etter» på varer merket «best før». Disse tiltakene er en god start, men har foreløpig hatt begrenset effekt og må skaleres opp og forsterkes dersom de skal ha tilstrekkelig effekt.

4.7.2 Sentrale barrierer for videre reduksjon av matsvinn i husholdningene er²¹:

- Manglende kunnskap om hva som kan spises og brukes etter lagring/utløpt dato.
 - Frykt for å ikke ha nok mat til måltidene.
 - Travel hverdag og lite tid til planlegging og tilberedning
 - Manglende prioritet (herunder manglende økonomiske insentiver, mangel på ansvarsfølelse og bevissthet).
 - For store forbrukerpakninger.
- Mulige målkonflikter for matbransjen med hensyn til bl.a. forventning om økt salg av sunne produkter, kundetilfredshet og kommersielle krav.

4.7.3 Andre relevante forhold som påvirker matsvinn i husholdningene

Ettersom husholdningene er den delen av verdikjeden som har høyest svinn, kan det tale for at de mest forsterkede tiltakene bør iverksettes her. Forbrukerleddet er også spesielt ettersom det er siste verdikjedefleddet som ikke produserer mat, men som konsumerer den. Mens tidligere verdikjedefledd kan selge maten til redusert pris eller donere den, har ikke forbruker den samme muligheten.

Imidlertid er det utfordrende å regulere husholdningene. Videre ser vi at matsvinnet er redusert hos forbrukerne i land med mykere virkemiddelbruk, som f.eks. Nederland, UK og Ungarn²². Det er viktig at miljøpolitikken oppleves som rettferdig, og det gjør den trolig ikke hvis det er forbrukerne som opplever den strenge reguleringen. Det er imidlertid grunn til å tro at også forbruker forstår at alle ledd i verdikjeden må bidra dersom byrdefordelingen er fordelt og tiltakene gjelder for alle.

Nyere forskning i EU viser at matsvinn i husholdningene er knyttet til både planlegging, innkjøp, lagring, tilberedning og spising, og at disse stegene sammen med forbrukernes motivasjon, mulighet og evne til å påvirke matsvinnet er viktige områder å adressere for å redusere forbrukersvinnet. Forskingen peker også på at ulike forbrukergrupper responderer ulikt på forskjellige tiltak, og at man derfor må ta i bruk flere verktøy for å redusere forbrukersvinnet. Videre vet vi at matsvinnet i forbrukerleddet påvirkes av tiltak tidligere i verdikjeden, som for eksempel hvordan maten emballeres og merkes, kvalitet og holdbarhet på maten og matpriser.

De store merkevarerleverandørene, dagligvarekjedene, kommunene og myndighetene bør gis et særlig ansvar for å tilrettelegge for at forbrukerne kaster mindre mat, ettersom disse aktørene har en god mulighet til å påvirke forbrukeratferden, både i de ulike kritiske øyeblikkene for matsvinn, som f.eks. kjøpsøyeblikket og via kunnskapsheving i skolene og i befolkningen generelt.

4.8 Matsentralene

Et sentralt tiltak for å redusere matbransjens matsvinn er donasjon av overskuddsmat til landets 8 matsentraler som samler inn overskuddsmat fra matbransjen og redistribuerer den ved hjelp av frivillige organisasjoner, til vanskeligstilte over hele landet. På den måten bidrar matbransjen med sitt overskudd av mat til at mennesker med svak kjøpekraft får mathjelp som et supplement. Matbransjens matsvinn utgjør om lag 170 000 tonn og

²¹ Basert på [Graham-Rowe et. Al. 2014](#), [Nunkoo et. Al. 2021](#) og kunnskap innhentet i forb. med orientering for Matsvinnutvalget 21. april 2023.

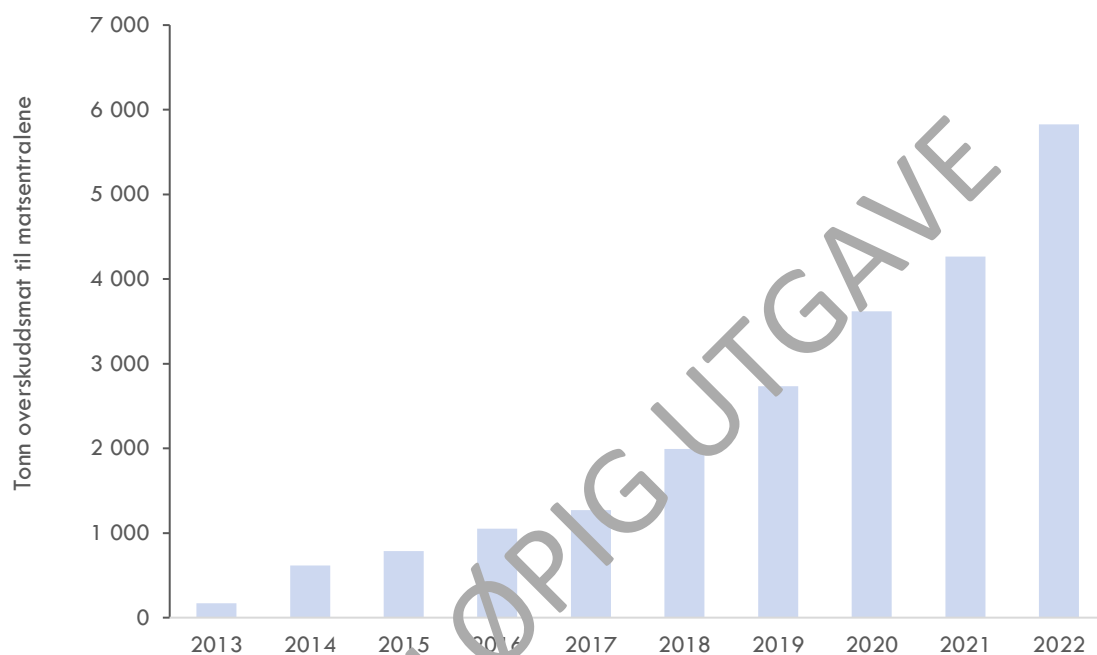
²² Se [rapport over fra JRC](#) på svinnreduksjon i disse landene (Candeal et al., 2023) samt rapport om tiltak og [virkemidler i EU](#) utarbeidet av NORSUS (Stensgård, 2023).



matsentralene reddet i 2022 om lag 5 500 tonn av overskuddsmaten fra å bli kastet, fra i alt 269 leverandører. Siden signeringen av bransjeavtalen i 2017, er volumet overskuddsmat som matsentralene har reddet, økt med over 300 prosent. Imidlertid er det et stort antall aktører i matbransjen som ikke er tilsluttet bransjeavtalen, og det finnes betydelige volum overskuddsmat som ikke doneres til matsentralene.

4.8.1 Redistribusjon av overskuddsmat i Matsentralene

Landets åtte matsentraler er samlet under et felles nettverk som heter Matsentralen Norge. Matsentralene har to formål: 1) å hjelpe matbransjen med å redusere matsvinn, og 2) å hjelpe ideelle organisasjoner med å redusere fattigdom. Den første norske matsentralen ble etablert i Oslo i 2013. Siden den gang har mengde overskuddsmat donert til matsentralene økt fra 168 tonn i 2013 til 5 829 tonn i 2022. Dette tilsvarer en økning på mer enn 3 300 prosent. Parallelt med økningen i redistribusjonen har også behovet for overskuddsmat vært økende de siste årene da stadig flere nordmenn sliter med å få endene til å møtes.



Figur 4-8 Tonn overskuddsmat til matsentralene fra 2013 til 2022.

Flere bedrifter i matbransjen har gode systemer for å sikre at overskuddsmat omfordeles til matsentralene, men det er også mange bedrifter som ikke donerer mat.

4.8.2 Sentrale barrierer for økt donasjon av mat er:

- Tidsaspektet da overskuddsmat ofte har kort gjenværende holdbarhet.
- Mangel på gode rutiner i bedriften og manglende kompetanse blant de ansatte.
- Gjeldende regelverk samt praktisering av regelverk.
- Manglende oppslutning.



5 Forslag til virkemidler og tiltak i verdikjeden

Dette kapittelet inneholder oversikt og beskrivelse av de virkemidlene og tiltakene som matsvinnutvalget anbefaler for videre matsvinnreduksjon i Norge, gruppert innenfor ti hovedområder.

5.1 Metodikk og tilnærming

Kjernen i matsvinnutvalgets mandat var å beskrive, drøfte og beslutte virkemidler og tiltak for å nå halveringsmålet innen 2030. For å sikre en god og effektiv prosess med formål om en helhetlig fremstilling av forslagene for den enkelte sektor og på tvers av verdikjeden, fikk alle sektoransvarlige ansvar for å innhente forslag til de mest egnede virkemidlene og tiltakene for å løse ulike barrierer og etablere drivere for matsvinnreduksjon. Utvalget har lagt vekt på forslag som vil virke raskt og har pekt på hvilke sektorer og myndigheter som vil være ansvarlige for virkemidlene og tiltakene. Videre er det lagt vekt på beregninger av potensial i mengde, grad av sikkerhet og tidsperspektiv. Sekretariatet har fått bistand fra NORSUS underveis til bearbeiding av virkemidler og tiltakene samt beregninger av potensialet ved disse.

De anbefalte forslagene har tatt utgangspunkt i metodikken nedenfor:

Beskrivelse av virkemiddelet/tiltaket	Potensial	Barrierer mot/ drivere for å utløse potensialet	Operasjonalisering	Konsekvenser og eventuelle motargumenter
---------------------------------------	-----------	---	--------------------	--

Sektoransvarlige foreslo virkemidler og tiltak innenfor sin sektor basert på prinsippskissen ovenfor. Det forelå 61 forslag ved første gjennomgang i juni. Etter videre bearbeiding ble forslagene gruppert under 10 hovedområder:

1. Aktsomhetsvurderinger
2. Revidert bransjeavtale
3. Rapportering
4. Standardisert og økt datadeling
5. Donasjon
6. Holdbarhet og merking
7. Nedprising
8. Estetiske kvalitetskrav
9. Kunnskapsheving og involvering
10. Finansiering og økonomiske virkemidler

Det er identifisert konkrete forslag under hvert område, der hvert enkelt forslag er sortert inn i ulike former for operasjonalisering:

- a) Regulatoriske forslag
- b) Endringer i bransjeavtalen
- c) Oppdrag/tildelingsbrev fra myndigheter
- d) Sektorvise tiltak

Nedenfor følger en beskrivelse av de ulike virkemidlene og tiltakene som matsvinnutvalget anbefaler for videre matsvinnreduksjon i verdikjeden.

5.2 Hovedområder med tilhørende forslag til virkemiddelbruk

Det kartlagte matsvinnet i Norge (2021) er på 450.000 tonn. Det er estimert at tiltakene som utvalget foreslår i dette kapitlet har et samlet potensial på 340 000 tonn, hvilket tilsvarer 75 prosent reduksjon av det kartlagte matsvinnet. Av denne reduksjonen er ca. halvparten forventet å oppnås i husholdningene, mens en femtedel vil oppnås i dagligvarehandelen og en femtedel i matindustrien. De siste 10 prosentene forventes utløst i de øvrige sektorene. Merk at det er usikkerhet knyttet til disse estimatene og selv om beregningene er gjort med fokus på



å unngå potensielle dobbelttelling, er det likevel en risiko for dette. Se vedlegg 1 for beregninger av potensial, grad av sikkerhet og tidsperspektiv.

5.2.1 Gjennomføring av tiltak som følge av aktsomhetsvurderinger

Dagens bransjeavtale sikrer samarbeid på tvers av verdikjeden for mat og med myndighetene. Samtidig viser hovedrapporteringen i 2020 at delmålet om 15 prosent reduksjon innen 2020 ikke er nådd, og det er behov for å forsterke arbeidet dersom målet om 50 prosent reduksjon innen 2030 skal nås.

Som et sentralt grep for å sikre helhetlig virkemiddelbruk i tråd med mandatet, foreslår matsvinnutvalget å innføre et krav om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å 1) sikre at tiltakene som gjennomføres er tilpasset den enkelte aktør i verdikjeden for mat, 2) sikre at matsvinn som oppstår mellom verdikjedeledd adresseres og 3) sikre insentiver for å redusere matsvinnet i husholdningsleddet. Det siste punktet har vært særlig viktig for utvalget å adressere ettersom det er her mesteparten av matsvinnet oppstår og det er her reduksjonen har vært minst til nå. Aktsomhetskravet foreslås i kombinasjon med styrking og utvidelse av bransjeavtalen, både i form av strengere forpliktelser i avtalen og ved å inkludere offentlig sektor.

Aktsomhetsvurderinger er en arbeidsmetode som handler om å kartlegge, forebygge, avbøte og gjøre rede for hvordan en virksomhet håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser av egen virksomhet og forhold i verdikjeden. Aktsomhetsvurderinger baserer seg på risikovurderinger som innebærer at virksomheten identifiserer, analyserer og prioriterer risikoer knyttet til bestemte aspekter ved sin virksomhet og kommuniserer resultatet av dette arbeidet til omverdenen. Anvendt på matsvinn vil aktsomhetsvurderingene utløse tiltak som reduserer matsvinnet på tvers av verdikjeden.

En aktsomhetsvurdering består av flere trinn, og er en kontinuerlig prosess som stadig skal gjentas. Et krav om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger legger til rette for tydelige plikter, samtidig som det er fleksibelt i den forstand at vurderingene skal tilpasses de spesifikke forholdene knyttet til matsvinn hos den enkelte virksomhet. Derfor støtter utvalget at krav til å utføre aktsomhetsvurderinger er et hensiktsmessig grep for å forsterke matsvinnarbeidet fremover.

Evaluering av arbeidet under bransjeavtalen viser behov for å forsterke innsatsen i alle ledd i verdikjeden og mot forbruker. Selv om innføring av et aktsomhetskrav ikke gjør forbrukerne direkte ansvarlige, vil vurderinger som bedriftene er pålagt å gjøre, også gjelde for brukerleddet, i tillegg til å påvirke matsvinnet som oppstår mellom verdikjedeledd. Et krav om å utføre aktsomhetsvurderinger vil pålegge virksomheter plikt til å vurdere hvordan deres praksis påvirker matsvinnet i hele verdikjeden og dermed bidra til å løse en del av de kartlagte og kjente barrierene, og siden vurderingene vil være dynamiske og fleksible, vil denne typen vurderinger også kunne treffe fremtidige barrierer som i dag er ukjent. Gjennom å innføre et aktsomhetskrav og samtidig legge inn et punkt om beste praksis i bransjeavtalen (som er egnet til å oppfylle aktsomhetskravet), sikrer utvalget en insentivstruktur for å tilslutte seg avtalen. Dette er et viktig grep for å sikre både økt tilslutning til bransjeavtalen samt økt grad av forpliktelse til å forebygge eget matsvinn og matsvinnet som oppstår på tvers av verdikjeden og i forbrukerleddet.

Elementer som bør inngå i virksomhetenes plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger på matsvinn er:

- Innlemme aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i sine retningslinjer (policies)
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår – i egen virksomhet og i forsyningskjeden
- Lage en plan som belyser risikoområder og som omfatter planlagte tiltak
- Følge opp tiltakene
- Redegjøre for- og synliggjøre resultatene
- Gjenta prosessen

Ved å stille krav om at virksomheter gjennomfører slike vurderinger, bidrar myndighetene til å fremme ansvarlig praksis og bærekraftig utvikling. Forslaget hensyntar den enkelte virksomhets særpreg og størrelse, og innebærer mulighet for skreddersydde løsninger som samtidig pålegger aktørene et betydelig ansvar, uten å innføre detaljregulering. Utvalget viser for øvrig til at sertifiseringsordninger som Miljøfyrtårn, Grønt flagg etc, bør se hen til aktsomhetskravet i vurderingen av hva som skal til for å oppfylle sertifiseringsordningen (slik at sertifiseringskravet er oppfylt for aktører som oppfyller lovkravet).



Det nærmere innholdet i forslaget om innføring av et aktsomhetskrav presenteres i kapittel 6.2.

Foreslåtte tiltak:

- 1.1. Innføring av aktsomhetskrav
- 1.2. Redegjørelsesplikt i henhold til aktsomhetskravet
- 1.3. Krav om matsvinnplan i henhold til aktsomhetskravet

Tiltak 1.1: Innføring av aktsomhetskrav	
<p>Problembeskrivelse: Oppslutningen om dagens bransjeavtale viser at mange av de store aktørene er med. Samtidig er det mange små og mellomstore virksomheter som ikke er tilsluttet arbeidet, og det er viktig å innføre et virkemiddel som øker oppslutningen om matsvinnarbeidet. Kartlegging av barrierer til matsvinnet i verdikjeden viser at flere skyldes eksterne forhold som i dag ikke løses av den enkelte virksomhet, samt at det er behov for sterkere insentiver i verdikjeden for å jobbe mot redusert matsvinn i forbrukerleddet.</p>	<p>Forslag: Innføre krav om gjennomføring av løpende aktsomhetsvurderinger med fokus på barrierer i verdikjeden. Kravet gjelder alle virksomheter som er underlagt matloven, med visse unntak som må utredes nærmere.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket operasjonaliseres gjennom en forskrift med krav om aktsomhetsvurderinger som hjemles i eksisterende regulering der matloven bør vurderes. (Se nærmere utredning i kapittel 6.2 og 7.3.).</p>	<p>Kommentarer: Forslaget er sentralt og skal ses i sammenheng med styrking av bransjeavtalen. Til sammen er dette hovedgruppene i utvalgets forslag til en helhetlig virkemiddelbruk i tråd med mandatet til utvalget. Forbrukerne er ikke omfattet av et krav om aktsomhetsvurderinger, men inkluderes i virksomhetens vurdering av betydningen av egen praksis for matsvinn i andre deler av verdikjeden. Forslaget er en forutsetning for å sikre tiltak 1.3 samt tiltak under område 2, 3, 6, 7 og har i tillegg et eget potensial.</p>
	<p>Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Lav Tidshorisont: Kort Operasjonalisering: A</p>

Eksempelboks:

Matsvinnutvalget har diskutert ulike eksempler på tiltak som kan være relevante i en aktsomhetsvurdering og som kan inngå som eksempler på beste praksis, ref. forslaget om endringer i bransjeavtalen. Oversikten er ikke uttømmende, og alle tiltak vil ikke være relevant for alle aktører/sektorer:

1. Vurdere hvordan ordninger som reduserer eller fjerner incentiver for å bestille/produsere riktig mengde mat (som for eksempel ved fri retur) påvirker matsvinnet i hele verdikjeden.



2. Vurdere hvordan kontrakter som forbyr salg av produkter til andre, dersom kjøper ikke vil ha dem, påvirker matsvinnet i hele verdikjeden.
3. Vurdere hvordan høyt varetrykk for ulike varegrupper påvirker matsvinnet i hele verdikjeden.
4. Vurdere hvordan kompleksitet i produksjon og kundeforhold påvirker ressursutnyttelse og hvilke avsetningskanaler som finnes
5. Vurdere hvordan salg av varer med tap i butikk, med unntak av matvarer nær utløpsdato og varer som er ute av sesong eller nærmer seg slutten av sesong (f.eks. julemat i januar) påvirker matsvinnet i hele verdikjeden.
6. Vurdere hvordan kvantumsrabatter, som f.eks. «3 for 2» på matvarer med begrenset holdbarhet påvirker matsvinnet i hele verdikjeden.
7. Vurdere hvordan utvalget av ulike forbrukerpakninger påvirker matsvinnet i hele verdikjeden, herunder om det fins løsninger tilpasset single husholdninger både for frukt og grønt, brød og flytende meieriprodukter.
8. Vurdere hvilken effekt virksomheten har på forbrukersvinnet, herunder hvordan man kan virke positivt i de kritiske øyeblikkene for matsvinn (planlegging, innkjøp, lagring, tilberedning og spising).
9. Vurdere å tilby "goodiebag" til gjester på serveringssteder
10. Vurdere donasjon av overskuddsmat der det er hensiktsmessig.

Punkt 1, 2, 3 og 4 er punkter som adresserer matsvinnet som oppstår mellom verdikjedeledd, eller matsvinn som oppstår i ett verdikjedeledd grunnet handlinger i et annet. Aktsomhetskravet er dermed tenkt som et viktig grep for å unngå at hvert enkelt verdikjedeledd jobber isolert, men i stedet sikre at den enkelte virksomhet må se på hvordan deres praksis påvirker matsvinnet både oppstrøms og nedstrøms i hele verdikjeden.

Punkt 5, 6, 7 og 8 er punkter som adresserer matsvinnet i husholdningene. En sentral utfordring i utvalgets arbeid har vært å sikre incentiver for redusert matsvinn i husholdningene og samtidig unngå økte matpriser i den pågående dyrtiden (Poppe & Kempson, 2023). Et mulig forbud mot 3 for 2 tilbud og forbud mot salg av varer med tap har derfor blitt diskutert grundig, men etter som forskningen ikke viser en klar sammenheng mellom kvantumsrabatter i butikk og matsvinn i husholdningene (Tsalis, Jensen, Wakeman, & Aschemann-Witzel, 2021), og det nylig er vist at de som benytter seg av oftest av rabatter også kaster minst (Tsalis, Boutrup Jensen, & Aschemann-Witzel, 2024), har utvalget konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å innføre et totalforbud mot denne typen prising da de negative konsekvensene er overveiende. Ved å pålegge matbransjen å gjøre aktsomhetsvurderinger rundt kvantumsrabatter og prising av mat (punkt 5 og 6), kan vi sikre at kvantumsrabatter og prisinger som er lite hensiktsmessige unngås (som f.eks. 3 for 2 på løk i strømpe), samtidig som vi unngår økte matpriser. Når det gjelder punkt 7 peker forskningen på at pakningsstørrelser kan være en viktig årsak til matsvinn, særlig for brød, flytende meieri og grønnsaker og i single husholdninger (Stensgård & Hohle, 2023). Ettersom behovet for emballasje og pakningsstørrelse er situasjonsbestemt og avhengig av type mat og type husholdning, har utvalget også her vurdert at det er mer hensiktsmessig at virksomhetene gjør en egen vurdering av sine spesifikke produkter, utvalg av produkter og verdikjede gjennom aktsomhetsnormen fremfor detaljregulering rundt pakningsstørrelser. Punkt 8 adresserer de 5 kritiske øyeblikkene for matsvinn i husholdningene, nemlig planlegging, innkjøp, lagring, tilberedning og spising (Candea et al., 2023), der matbransjen har en viktig rolle i å påvirke forbrukerens mulighet, evne og motivasjon til å unngå å kaste mat. Dette kan være fysiske nudge i butikk for å hjelpe forbrukeren til å kjøpe akkurat riktig mengde, informasjon om produktets oppbevaring etter åpning på emballasjen, apper eller verktøy til å ta i bruk restemat, planlegge innkjøp og mye mer. Dette er et viktig grep for å legge til rette for ønsket atferd i husholdningene.

Punkt 9 og 10 adresserer virksomhetens eget matsvinn og sikrer en prioritering i tråd med Matvetts ressurspyramide, der mat skal spises fremfor å kastes eller utnyttes til dyrefor.

Tiltak 1.2: Redegjøringsplikt i henhold til aktsomhetskravet

Problembeskrivelse:	Tiltaksforslag:
----------------------------	------------------------



Det er behov for at flere bedrifter har kunnskap om og oversikt over årsaker og barrierer knyttet til eget matsvinn.	Virksomheter som er omfattet av aktsomhetskravet skal offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene de har gjort. Denne skal gi innsikt i virksomhetens nøkkelfunn i aktsomhetsvurderingene, og hvilke tiltak som er iverksatt. Redegjørelsen kan for eksempel legges ut på virksomhetens hjemmeside.
Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom innføring av et aktsomhetskrav, der et tilsynsorgan (Mattilsynet) vil ha en kontrollfunksjon. Se kap.6.2.	Kommentarer: Forslaget er en forutsetning for å sikre tiltak 1.3 samt tiltak under område 2, 3, 6, 7 og 9 og derfor beregnes det ikke et eget potensial for dette tiltaket.
	Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: A

Tiltak 1.3: Krav om matsvinnplan i henhold til aktsomhetskravet	
Problembeskrivelse: En viktig barriere for ytterligere matsvinnreduksjon er bred oppslutning til bransjeavtalen, ressurspyramiden og å benytte nødkanaler for overskuddsmat (nedprising, donasjon o.l.). Det er også flere bedrifter som ikke har oversikt over hvor mye de donerer (Stensgård et al., 2022).	Tiltaksforslag: Alle bedrifter og offentlige virksomheter som produserer og selger mat, må ha en tiltaksplan for matsvinnreduksjon i egen virksomhet og i verdikjeden som følger ressurspyramiden ²³
Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom innføring av et aktsomhetskrav (se tiltak 1.1), der for eksempel tilsynsmyndigheten (Mattilsynet) vil kunne ha en kontrollfunksjon.	Kommentarer:
	Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Usikkert Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: A

5.2.2 Revidert bransjeavtale

Som følge av gode resultater fra bransjeavtalen så langt, mener matsvinnutvalget det er hensiktsmessig å revidere og styrke avtalen ytterligere.

²³ Se figur 0-2 I Matvetts siste kartleggingsrapport



Avtalens overskrift bør være "Avtale om reduksjon av matsvinn" ("matsvinnavtalen"). Dette for å inkludere offentlig sektor ved blant annet å invitere KS og relevante departementer som parter i avtalen, i tillegg til å øke myndighetenes forpliktelser til å få med statlig sektor i arbeidet og til å ta utvidet ansvar for gjennomføring av forsterkede forbrukertiltak.

Utvalget foreslår å styrke bransjeavtalen med et nytt punkt som er koblet til innføringen av et aktsomhetskrav i lov eller forskrift, og som gjelder utvikling av beste praksis for å redusere matsvinn i egen virksomhet, i egen verdikjede (leverandører og kunder) og hos forbruker. Hensikten med utviklingen av beste praksis under avtalen er å sikre at aktørene oppfyller lovkravet kombinert med en kontinuerlig forbedring av måloppnåelsen.


En forpliktelse om å utvikle beste praksis vil gjøre det attraktivt for aktørene å tilslutte seg avtalen, nettopp fordi tilslutning gir større trygghet for at den enkelte virksomhet faktisk oppfyller det nye lovkravet og får tilgang på kompetanse og støtte til å innføre treffsikre tiltak som styrker egen måloppnåelse i virksomhetens matsvinnarbeid. Tilslutning til avtalen må likevel være frivillig, ettersom avtaler typisk er tuftet på frivillighet. Dersom man velger å ikke tilslutte seg bransjeavtalen vil konsekvensen være at man i større grad blir overlatt til seg selv når det gjelder å tolke innholdet i det nye lovkravet om aktsomhetsvurderinger, herunder omfanget av denne plikten. Se forslag til revidert bransjeavtale i vedlegg 3.

Forslag til tiltak:

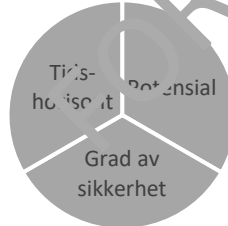
- 2.1. Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis
- 2.2. Utvidelse av bransjeavtalen (Invitere KS og relevante departementer som parter i avtalen).
- 2.3. Etablere/videreutvikle en koordinerende kompetanseenheter

Tiltak 2.1: Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis	
<p>Problembeskrivelse: Det er behov for ytterligere støtte i arbeidet for å sikre nødvendig matsvinnreduksjon. Det er stor variasjon i modenhet for de ulike aktørene når det gjelder matsvinnarbeidet.</p>	<p>Forslag: Utvikling av "beste-praksis" under avtalen som møter kravene for det foreslåtte lovpålagte kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Se eksempler på tiltak som matsvinnutvalget har diskutert under denne tabellens tiltakspunkt 1.1.</p>
<p>Operasjonalisering: Forslaget kan operasjonaliseres gjennom forhandling i eksisterende koordineringsgrupper under bransjeavtalen. Forslag til endring i avtalen i nytt punkt 7): Utvikling av beste praksis for oppfyllelse av lovpålagt aktsomhetskrav:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matbransjen og offentlig sektor skal sørge for å definere det de mener er beste praksis for å redusere matsvinn for det enkelte ledd i verdikjeden. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx. Det skal etableres hensiktsmessige arbeidsprosesser for å sikre dette. • Koordineringsgruppen skal ha et overordnet ansvar for å organisere arbeidet. • Koordineringsgruppen utpeker et sekretariat som skal være ansvarlig for gjennomføringen av dette arbeidet. • Det skal orienteres om hva som er beste praksis på de årlige statusmøtene. Det legges til grunn at beste praksis er dynamisk 	<p>Kommentarer: Et slikt grep vil styrke avtalen betydelig samtidig som det vil støtte opp om etterlevelsen av et nytt krav om aktsomhetsvurderinger. De to forslagene henger derfor tett sammen. Ved å utvikle beste praksis knyttet til aktsomhetsvurderinger under avtalen, bidrar man til at aktørene i verdikjeden får et felles referansepunkt for hva som kreves, og at det legges til rette for erfaringsutveksling og kontinuerlig utvikling av hva som oppfattes å være innholdet i aktsomhetskravet.</p> <p>Forslaget er en forutsetning for å sikre tiltak 2.3, 3.1, 5.2, 8.1, 9.1, 9.7, 9.8, og 10.1 og i tillegg et tiltak som henger tett sammen med innføring av aktsomhetskravet. For å unngå dobbelttelling av mellom 2.1. og 1.1 samt tiltakene listet over, beregnes det ikke et eget potensial for dette tiltaket.</p>



og gradvis blir forsterket over tid. Arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess.	
	Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: B

Tiltak 2.2: Invitere KS og relevante departementer som parter i bransjeavtalen

Problembeskrivelse: Arbeidet under bransjeavtalen har vært mest innrettet mot bedrifter og tiltak i matbransjen (se kap.3). Det har vært mindre oppmerksomhet og ressurser dedikert til forebygging av matsvinn i offentlig sektor og i husholdningsleddet. Sammenlignet med Norge har arbeidet i land i EU som har oppnådd større reduksjon i matsvinnet, vært mer innrettet mot forbrukerne enn mot matbransjen (som vist i kapittel 3.7). For å sikre en helhetlig tilnærming av verdikjeden inklusiv forbruker bør bransjeavtalen utvides med offentlig sektor som avtaleparter.	Forslag: KS og relevante departementer inviteres som nye avtaleparter i bransjeavtalen. Samtidig endres navn på avtalen til "Avtale om reduksjon av matsvinn" ("matsvinnavtalen") og ny definisjon av «matsvinn» anbefales innført.
Operasjonalisering og ansvarsvarlig sektor: Forslaget kan operasjonaliseres gjennom forhandling i eksisterende koordineringsgruppe under bransjeavtalen.	Kommentarer: Tiltak mot forbruker er foreslått i flere av tiltaksområdene og bør ses i sammenheng med andre tiltaksområder. Forslaget vil kunne forsterkes via krav som følger av "lov om offentlige anskaffelser" og er en forutsetning for å sikre tiltak 2.3, 3.1, 8.1, 9.1, 9.3, 9.7, 9.8, og 10.1.
	Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: B

Tiltak 2.3: Kompetansesenter for matsvinnreduksjon

Problembeskrivelse: Det er behov for å samle og tilgjengeliggjøre kunnskap om matsvinn hot-spots, årsaker og erfaringer utover rapportene fra de ulike sektorene for å utvikle beste praksis på forbruker-, bedrifts-, bransje og policy-nivå. Det blir viktig å trekke veksler på kunnskap fra ulike fagmiljøer.	Tiltaksforslag: Det skal etableres/videreutvikles en nasjonal, koordinerende enhet for reduksjon av matsvinn på vegne av partene i bransjeavtalen for å følge opp leveranser under avtalen, herunder: <ol style="list-style-type: none"> Sekretariatsfunksjon under bransjeavtalen Oppfølging av aktsomhetskravet og beste praksis blant tilsluttede bedrifter
---	--



	<p>c) Sikre kunnskap om ressursutnyttelse, årsaker og tiltak</p> <p>d) Dybdeanalyser basert på ny SSB-statistikk og komplementære sektoranalyser</p> <p>e) Bransjespesifikke standarder for beste praksis, monitorering, rapportering og KPIer for benchmarking</p> <p>f) Verdikjedeprosjekter</p> <p>g) Forbrukerintervensjoner og informasjonskampanjer</p>
Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom revidering av bransjeavtalen	Kommentarer:
	<p>Potensial: Stort</p> <p>Grad av sikkerhet: Usikkert</p> <p>Tidshorisont: Medio</p> <p>Operasjonalisering: B</p>

5.2.3 Rapportering

En sentral barriere for å forebygge matsvinn i hele verdikjeden er utvikling av gode tiltak og beste praksis basert på kunnskap om matsvinnet, årsaker og hvilke tiltak som fungerer. For enkelte sektorer er manglende tilslutning til arbeidet en barriere. Det antas at planarbeid med økt dokumentasjon, rapportering og deling av data, kunnskap og erfaringer vil bidra til at flere bedrifter får bedre oversikt og kontroll over eget matsvinn samt at nye tiltak kan utvikles og implementeres på bedrifts-, bransje- og policynivå.

Foreslåtte tiltak:

- 3.1. Økt og standardisert rapportering i henhold til bransjeavtalen
- 3.2. Ansvar for SSB utvides til å inkludere matsvinnstatistikk

Tiltak 3.1: Økt og standardisert rapportering i henhold til bransjeavtalen

<p>Problembeskrivelse:</p> <p>I tillegg til at flere bedrifter har kunnskap og oversikt over eget matsvinn, er det behov for at flere også har oversikt over ressursutnyttelse, årsaker og tiltak. Videre at dette rapporteres for utvikling av beste praksis (tiltak 2.3) og for å øke incentiver for å gjennomføre forbrukerrettede tiltak. Forskning viser at måling og dokumentasjon av matsvinn i seg selv også bidrar til reduksjon (Amicarelli & Bux, 2021; Xue et al., 2017).</p>	<p>Tiltaksforslag:</p> <p>Det skal utvikles et mer standardisert og bedre rammeverk for rapportering fra bedriftene på matsvinn, ressursutnyttelse, årsaker og gjennomførte tiltak i verdikjeden, inkludert forbruker. Rapporteringen skal ses i sammenheng med øvrige rapporteringsplikter (f.eks. sertifiseringsordninger) for å unngå dobbelrapportering (f.eks. til SSB) og standardiseres slik at man får sammenlignbare data. På lik linje skal myndighetene sørge for tilsvarende god rapportering for husholdningsleddet. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kap. 6.3 om rapportering.</p>
Operasjonalisering:	Kommentarer:



Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom revidering av bransjeavtalen.	
	Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Usikkert Tidshorisont: Kort Operasjonalisering: B

Tiltak 3.2: Ansvar til SSB utvides til å inkludere matsvinnstatistikk	
Problembeskrivelse: Matsvinnutvalget støtter anbefalingene fra Miljødirektoratet om at SSB bør stå for den nødvendige datainnsamlingen og statistikkutviklingen for matavfall (Miljødirektoratet, 2023). Det vil være lite effektivt for både bransjen og myndighetene å ha to parallelle rapporteringer. I tillegg bør de to statistikkene være harmonisert.	Tiltaksforslag: SSB bør, i tillegg til å stå for den nødvendige datainnsamlingen og statistikkutviklingen for matavfall, også inkludere matsvinn i sin datainnsamling og statistikkutvikling. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i punkt 6.3 om rapportering.
Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres ved at SSB får oppdraget og nødvendige ressurser til å lage nasjonal matsvinnstatistikk.	Kommentarer: Tiltaket forutsetter at dette realiseres.
	Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: C

5.2.4 Standardisert og økt datadeling

En sentral barriere for å forebygge matsvinn i hele verdikjeden er usikre prognoser. Det antas at tilgang på mer og bedre data knyttet til dette vil bidra til mer presise ordre og bestillinger for alle aktører i verdikjeden. Potensialet er størst for ferske varer med begrenset holdbarhet.

Informasjonsflyten mellom de norske kjedene og deres grossister er åpen og transparent på grunn av eierstrukturen. Mellom grossistene og leddene oppstrøms (bla matindustri) er datadelingen derimot ikke harmonisert slik at industrien i mindre grad evner å implementere data i egne produksjonsplaner. Dette er til tross for at en av hovedårsakene knyttet til matsvinn i verdikjedene oppstrøms grossistene er feilaktige prognoser (Stensgård et al., 2022). Flere matindustribedrifter i Norge rapporterer at de kan unngå overproduksjon (og dermed unngå unødvendig matsvinn) om datadelingen økes og harmoniseres.

Samtidig peker også grossistene på manglende informasjonsdeling fra matindustrien. Data knyttet til ordrebekreftelser deles vanligvis ikke før grossisten står klar for henting av varen på hentestedet, noe som enten resulterer i lav utnyttelse av transportkapasitet (og dermed reduserer økonomisk og miljømessig effektivitet) eller økt matsvinn siden grossistene ofte ender opp med å bestille mer enn faktisk behov for å korrigere for mulig risiko knyttet til å ikke motta hele bestillingen.

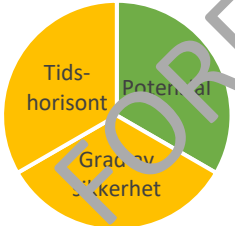


Manglende informasjonsdeling får hver enkelt aktør til å optimere sin produksjon og sine bestillinger individuelt, uten full oversikt over markedet.

Det er satt ned en arbeidsgruppe i standardiseringsutvalget i dagligvarehandelen (STAND) med representanter fra både dagligvarekjedene og produsentene som det er naturlig for matsvinnutvalget å se hen til for realisering av tiltakene under. Det foreligger et notat fra DLFs logistikk-komite til matsvinnutvalget om behov for standardisert og harmonisert datadeling. Notatet er delt med dagligvarehandelens og matindustriens representanter i matsvinnutvalget.

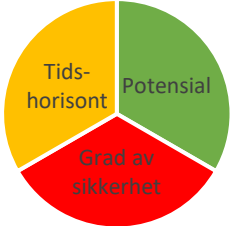
Foreslåtte tiltak:

- 4.1. Felles standard for datadeling.
- 4.2. Vurdere systemløsning for deling av data.

Tiltak 4.1: Felles standard for datadeling	
<p>Problembeskrivelse: Kartlegging viser at dataene som deles i dag mellom grossistene og produsentene er av varierende kvalitet, er ikke harmonisert og ikke direkte egnet til implementering i innkjøps- eller produksjonsplaner (Stensgård et al., 2022). I tillegg kan økt andel av dagligvarehandelens egne merkevarer forsterke behovet for å øke kvaliteten på data som deles mellom grossister og produsenter.</p>	<p>Tiltaksforslag: Definere felles standard for utveksling av relevante data mellom grossist/dagligvare og næringsmiddelprodusentene på produktnivå, blant annet prognoser. Sikre kontinuerlig forbedring ved A) utveksling av flere mer definerte KPIer og B) strukturert bilateral dialog.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket operasjonaliseres sektorvis via arbeidsgruppen i STAND og følges opp av koordineringsgruppen under bransjeavtalen og vurdering av relevante aktsomhetsvurderinger.</p>	<p>Kommentarer: Tiltaket vil isolert sett gi en forsterkende effekt, men bør ses i sammenheng med tiltak 4.2 og kan realiseres via en trinnvis prosess innenfor en tidsperiode på 1-2 år.</p>
	<p>Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Middels Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: D + B</p>

Tiltak 4.2: Systemløsning for datadeling	
<p>Problembeskrivelse: Det er i dag ulik praksis på hvordan dataene deles i verdikjeden. Noen produsenter får enten gratis tilgang på eller kjøper data fra kjedenes egne portaler med varierende mulighet til å integrere dataene i egne produksjonsplaner. For å realisere potensialet ved økt datadeling skal det vurderes om standardiserte data fra ulike kjeder bør gjøres tilgjengelig ett sted.</p>	<p>Tiltaksforslag: Vurdere bransjenytten av å distribuere standardiserte data (1) gjennom en sentral systemløsning og (2) realisere denne ved dokumentert bransjenytte.</p>
<p>Operasjonalisering:</p>	<p>Kommentarer:</p>



Tiltaket operasjonaliseres sektorvis via arbeidsgruppen i STAND og følges opp av koordineringsgruppen under bransjeavtalen og vurdering av relevante aktsomhetsvurderinger.	Tiltaket ses i sammenheng med tiltak 4.1 og vil realiseres via en trinnvis prosess innenfor en tidsperiode på 1-2 år.
	Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Usikkert Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: D + B

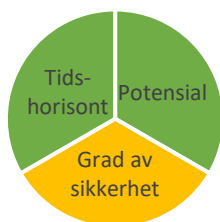
5.2.5 Donasjon

Kartleggingsresultater viser at donasjon av overskuddsmat til landets åtte matsentraler er et effektivt tiltak for å redusere matsvinn for bedrifter i matbransjen. Volumet fra aktørene i verdikjeden var på 5.500 tonn i 2022, dette er en økning på ca. 300 prosent siden 2017 (Matsentralen Norge, 2022). Likevel går kun 3,5 prosent av matsvinnet fra matindustrien i dag til donasjon, så potensialet er stort (Stensland et al., 2022). Sentrale barrierer for økt donasjon er korte frister for å redistribuere overskuddsmat, store avstander og manglende kjennskap til matsentralene, men også gjeldende regelverk samt praktisering av regelverket. Matsvinnutvalget anbefaler derfor økt donasjon som viktig forsterkende tiltak. Nedener følger en presentasjon av hvilke tiltak utvalget mener kan bidra til å strukturere og forsterke donasjon av overskuddsmat fra flere bedrifter i større deler av verdikjeden.

Foreslåtte tiltak:

- 5.1. Innføring av krav om donasjon fra sjømat- og matindustri og grossist
- 5.2. Videreutvikle kanaler for donasjon til matsentralene fra butikk og servering
- 5.3. Fremme donasjon i offentlige anskaffelser
- 5.4. Fjerne økonomiske barrierer og øke insentiver for donasjon av offshore-varer
- 5.5. Revidere regelverk for innflysning av ferskvarer merket med "Siste forbruksdag"
- 5.6. Revidere regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som ikke er plastpakket
- 5.7. Utvikle veiledningstjenester for donasjon

Tiltak 5.1: Innføre krav om donasjon	
Problembeskrivelse: Det er stort potensial for at mer overskuddsmat fra bedriftene kan doneres til matsentralene. I dag doneres kun 3,5 prosent av matsvinnet fra matindustrien.	Tiltaksforslag: Det stilles krav til alle sjømatindustri-, matindustri- og grossistbedrifter (NACE 10, 11 og 46.3) om å donere overskuddsmat der det er hensiktsmessig med hensyn til mattrygghet, transport og at det finnes et mottaksapparat tilgjengelig.
Operasjonalisering: Tiltaket krever endring i lov eller forskrift. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kap. 6.7.	Kommentarer: Hvilke aktører som omfattes av kravet må utredes nærmere.



Potensial: Stort
 Grad av sikkerhet: Middels
 Tidshorisont: Kort
 Operasjonalisering: A

Tiltak 5.2: Videreutvikle kanaler for donasjon til Matsentralen fra butikk og serveringssteder

Problembeskrivelse:

Direkte donasjon av overskuddsmat fra butikker og serveringsbedrifter til ideelle organisasjoner er i dag preget av små volumer og utfordringer knyttet til logistikk. Dette er et område som krever videreutvikling.

Tiltaksforslag:

Kanal for donasjon til matsentralen eller direkte til ideelle organisasjoner fra butikk og servering skal videreutvikles, gitt hensiktsmessig volum og rimelig transportavstand, slik at mer overskuddsmat kan doneres direkte fra dagligvarebutikker og serveringssteder så lenge maten er trygg.

Operasjonalisering:

Tiltaket inkluderes i revidert bransjeavtale

Kommentarer:

Det er ikke kartlagt hvor mye overskuddsmat som doneres fra serveringsbransjen og dagligvarebutikker. En forutsetning for at ferskvarer merket "siste forbruksdag" skal kunne doneres, er at det innføres endringer i matloven for innfrysing av disse varene (se tiltak 5.5).



Potensial: Middels
 Grad av sikkerhet: Middels
 Tidshorisont: Medio
 Operasjonalisering: B

Tiltak 5.3: Fremme donasjon i offentlige anskaffelser

Problembeskrivelse:

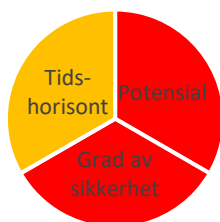
Det er innført endringer i forskriften om offentlige anskaffelser som sier at klima og miljø skal vektes med minimum 30 prosent. I den forbindelse er det også utviklet kriterier og retningslinjer med tilhørende veiledning for mat- og måltidstjenester (DFØ), som bør inkludere hvordan donasjon av overskuddsmat i større grad kan fremmes i anbud ved offentlige anskaffelser til både kantiner i offentlige virksomheter og i forbindelse med møter/konferanser.

Tiltaksforslag:

DFØ er i ferd med å slutføre en veiledning som vil være svært nyttig ved offentlige innkjøp av mat. Det blir viktig å sikre at donasjon er omtalt i veiledningen og at virksomheter oppfordres til å benytte denne fremover. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kapittel 6.3.

Operasjonalisering: Sektorvis

Kommentarer:



Potensial: Lite
 Grad av sikkerhet: Lav
 Tidshorisont: Medio
 Operasjonalisering: D

Tiltak 5.4: Fjerne økonomiske barrierer og øke incentiver for donasjon av offshore-varer

Problembeskrivelse:

Overskuddsmat fra offshorevirksomheter (petroleumsindustrien og cruisetrafikk) blir i dag kastet og anses som matsvinn. Dette er betydelige, men ikke kartlagte volumer som kunne vært reddet dersom matsentralene fikk anledning til å ta inn partier uten å måtte deklare dem og hvis det ble gitt fritak for mva. på disse varene. Tiltaket bør kun omfatte norske varer, da det er egne hygieneregler for innføring av matvarer fra utlandet.

Tiltaksforslag:

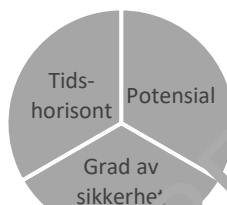
Fjerne økonomiske barrierer (toll og mva.) for donasjon av tax-free varer med norsk opprinnelse fra offshorevirksomheter (petroleum og cruisetrafikk).

Operasjonalisering:

Dette tiltaket krever endring i lov. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kapittel 6.7.

Kommentarer:

Fordi matsvinnet som oppstår i forbindelse med for eksempel cruisetrafikk og i offshorevirksomheter ikke er kartlagt, er også potensialet for tiltaket ukjent.



Potensial: N/A
 Grad av sikkerhet: N/A
 Tidshorisont: N/A
 Operasjonalisering: A

Tiltak 5.5: Veilede i regelverk for innfrysning av ferskvarer merket med "Siste forbruksdag"

Problembeskrivelse:

Hvis dagligvarebutikkene skal kunne donere ferske varer merket "siste forbruksdag", må regelverket for innfrysning endres slik at disse varene kan fryses inn på siste holdbarhetsdag. Dette er regulert i matloven og fordrer at EU endrer reglene.

Tiltaksforslag:

Revidere regelverk om innfrysning og merking for å muliggjøre innfrysning av ferskvarer på «siste forbruksdag» for å øke tidsrommet for donasjon.

Operasjonalisering:

Det må utredes videre om tiltaket kun vil kreve en gjennomgang av praksis, utvikling av en veileder eller evt. endring i matloven.

Kommentarer:

Mattilsynet må vurdere hva som er innenfor handlingsrommet i dagens regelverk og veilede om dette.



	<p>Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Middels Tidshorisont: Lang Operasjonalisering: C</p>
--	--

Tiltak 5.6: Veilede i regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som ikke er plastpakket	
<p>Problembeskrivelse: Pga. hygienekrav kan ikke brød som selges i åpen emballasje doneres, i stedet går disse til dyrefôr. Årsaken er trolig knyttet til at bakeriene ikke kan stå ansvarlig for mattryggheten når brødene kommer tilbake fra butikk. Det er også økonomiske barrierer for å velge donasjon i stedet for dyrefôr.</p>	<p>Tiltaksforslag: Revidere regelverk om hvorfor donasjon av brød som ikke er plastpakket ikke kan doneres under loven om mattrygghet, når det samtidig kan selges helt frem til stenetid.</p>
<p>Operasjonalisering: Det må utredes videre om tiltaket kun vil kreve en gjennomgang av praksis, utvikling av en veileder eller evt. endring i matloven.</p>	<p>Kommentarer: Mattilsynet må vurdere hva som er innenfor handlingsrommet i dagens regelverk og veilede om dette»</p>
	<p>Potensial: Lite Grad av sikkerhet: Middels Tidshorisont: Kort Operasjonalisering: C</p>

Tiltak 5.7: Utvikle veiledningstjenester for donasjon	
<p>Problembeskrivelse: Det er behov for økt veiledning for donasjon av overskuddsmat for flere sektorer for å unngå at usikkerhet om regelverksforståelse og athensyn til mattrygghet mv. ikke fører til at mat som kan doneres videre, heller blir kastet.</p>	<p>Tiltaksforslag: Mattilsynet skal utvikle veiledningstjenester inkludert guide om donasjon av overskuddsmat. Veilederen blir også viktig i arbeidet med å harmonisere regelverk og relevante tiltak i EU-regelverket for å forebygge matsvinn</p>
<p>Operasjonalisering: Mattilsynet bør få ansvar for å utarbeide en veileder i tråd med EUs retningslinjer for matdonasjon (Europakommisjonen 2017) som gjør aktørene trygge på regelverket og mulighetsrommet i dette.</p>	<p>Kommentarer: Tiltaket antas å være avgjørende for tiltak 5.1 og 5.2, det er derfor ikke beregnet et eget potensial tilknyttet dette tiltaket.</p>
	<p>Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: C</p>



5.2.6 Holdbarhet og merking

Kartlegging viser at en av hovedårsakene til at mat kastes i hele verdikjeden er at den er utgått på dato (Ana Carvajal et al., 2021; Stensgård et al., 2022). Det er mange bakenforliggende årsaker til at varer går ut på dato før den blir solgt/spist, men matsvinnutvalget mener det er behov for å gjennomgå praksis og se på regelverket for å sikre best mulig holdbarhet på ulike matvarer og at forbrukerne får nødvendig informasjon gjennom tydelig merking og informasjon på pakninger.

Foreslåtte tiltak:

- 6.1. Gjennomgå praksis for holdbarhet
- 6.2. Gjennomgå praksis for og etterlevelse av STAND - «fordeling av holdbarhet»
- 6.3. Revidere regelverk for holdbarhetsmerking
- 6.4. Utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet

Tiltak 6.1: Gjennomgå praksis for holdbarhet	
<p>Problembeskrivelse: Det er behov for å kartlegge praksis for fastsettelse av holdbarhet i matindustrien, både type merking og antall dager. I dag er alle meierivarer, egg og ost merket med "best før", samt en del kjøttvarer og noen fiskeprodukter. Det antas at det finnes et potensial for at mer mat blir spist uten å utfordre mattryggheten ved å utvide holdbarhetstiden på "best-før"-merkede matvarer samt få flere produkter merket med "siste forbruksdag" over til "best før", gitt riktig oppbevaring.</p>	<p>Tiltaksforslag: Bedriftene i sjømat- og matindustrien gjennomgår sin praksis for fastsettelse av holdbarhet for å sikre riktig type merking og antall dagers holdbarhet.</p>
<p>Operasjonalisering: Sektorvis</p>	<p>Kommentarer:</p>
	<p>Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Middels Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: D</p>

Tiltak 6.2: Gjennomgå praksis for og etterlevelse av STAND - «fordeling av holdbarhet»	
<p>Problembeskrivelse: Fordelingen av antall holdbarhetsdager på ulike matvarer mellom leverandør, grossist og butikk blir beskrevet i STAND001, men blir ikke alltid praktisert tilfredsstillende og fører til svinn på en del ferske produkter med kort holdbarhet.</p>	<p>Tiltaksforslag: Partene i STAND gjennomgår hvordan STAND «fordeling av holdbarhet» etterleves i praksis.</p>
<p>Operasjonalisering: Sektorvis v/STAND</p>	<p>Kommentarer:</p>



Potensial: Lite
 Grad av sikkerhet: Lav
 Tidshorisont: Medio
 Operasjonalisering: D

Tiltak 6.3: Revidere regelverk for holdbarhetsmerking

Problembeskrivelse:

Kartlegging viser at lang holdbarhet, tydelig merking inkludert supplerende holdbarhetsmerking blir oppgitt som viktige tiltak for å hjelpe forbrukerne med å kaste mindre mat (Stensgård et al., 2022).

Tiltaksforslag:

Mattilsynet får oppdrag om å revidere regelverk eller veilede om gjeldende regelverk for merking. Må se hen til prosess i EU for endringer i regelverk for merking og tilleggsmerking for alle punkter under dette tiltaket:

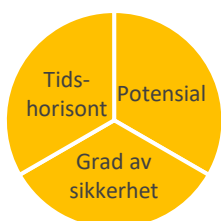
1. Innføre tilleggsmerking (ofte god etter) på alle relevante BF-varer
2. Innføre obligatorisk merking av riktig oppbevaring og estimert holdbarhet etter åpning.
3. Vurdere dobbelmerking (med «best før» og «siste forbruksdag») på produkter som både kan spises rå og varmebehandlet (fisk, kjøtt)
4. Endre fra «Siste forbruksdag» til «Best før» på bearbejdede produkter ved å merke produktet med: «Må varmebehandles før bruk».
5. Unngå at varer som ikke trenger det mht. mattrygghet merkes med holdbarhetsdato.

Operasjonalisering:

Tildelingsbrev til mattilsynet fra myndighetene som kan resultere i endring av lov

Kommentarer:

Tiltaket med alle fem underpunkter antas å redusere matsvinnet i husholdningene, serveringsbransjen og offentlig sektor ettersom tiltaket primært gjelder hvordan maten merkes og type merking. Tiltaket antas også å ha en stor effekt i husholdningsleddet ettersom supplerende holdbarhetsmerking og mer informasjon om produktets holdbarhet og oppbevaring etter åpning er bransjetiltak som relativt mange forbrukere mener at har bidratt til at de kaster mindre mat (60 prosent). Samtidig er det trolig få forbrukere som legger merke til tilleggsmerkinger, men dette kan forsterkes gjennom bevisstgjøringskampanjer (Stensgård & Hohle, 2023).



Potensial: Middels
 Grad av sikkerhet: Middels
 Tidshorisont: Medio
 Operasjonalisering: C



Tiltak 6.4: Utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet	
<p>Problembeskrivelse: Manglende ressurser samt stor variasjon i bedriftenes systemer for å teste holdbarheten, gjør det utfordrende for den enkelte bedrift å sette holdbarhetsdato på en slik måte at man maksimerer både kvalitet og holdbarhet. Det er derfor behov for veiledning.</p>	<p>Tiltaksforslag: Mattilsynet skal utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet. Dette i tråd med EFSA-utgitte rapporter for fastsettelse av holdbarhetsdato og eventuelle andre rapporter og råd utarbeidet av kommisjonen i «Sub-Group on date marking and food waste prevention». Arbeidet bør utføres i samarbeid med kunnskapsinstitusjoner og andre forskningsmiljøer.</p>
<p>Operasjonalisering: Oppdrag/tildelingsbrev til mattilsynet og tilhørende fagmiljøer fra Helse- og omsorgsdepartementet.</p>	<p>Kommentarer: Tiltaket er en forutsetning for tiltak 6.1 og delvis 6.3, og det er derfor ikke beregnet et eget potensial for tiltaket</p>
	<p>Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: C</p>

5.2.7 Nedprising av varer med kort holdbarhet

Nedprising av varer med kort holdbarhet (ferske da og varer) praktiseres mer eller mindre av alle dagligvarekjedene i dag og er ifølge kartlegging den mest effektive matsvinnreduksjonstiltaket fra butikk. Sentrale barrierer for økt nedprising er ulik praksis blant butikkene og at ansvaret for kvaliteten til varen overføres til butikk ved salg av varer utgått på "best før"-dato. For å sikre mer utbredt og systematisk nedprising av varer med kort holdbarhet eller som er utgått på "best før"-dato, foreslår utvalget at det innføres ulike tiltak.

Foreslåtte tiltak:

- 7.1. Innføre krav om nedprising
- 7.2. Fjerne mva på mat som gis bort
- 7.3. Utvikle veileder for nedprising

Tiltak 7.1: Innføre krav om nedprising	
<p>Problembeskrivelse: Nedprising har vist seg å være et effektivt tiltak for butikk, men det finnes fortsatt potensiale for økt utbredelse, særlig for varegrupper uten datomerking som f.eks. brød/bakervarer og frukt/grønt.</p>	<p>Tiltaksforslag: Det stilles krav til at alle dagligvarebutikker uansett størrelse og beliggenhet, systematisk innfører nedprising for alle store varegrupper der det er hensiktsmessig. Det vurderes om krav til nedprising også omfatter kiosk, bensin, service (KBS).</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket krever endring i lov. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kap.6.4 om krav til nedprising.</p>	<p>Kommentarer: Matsvinnet i dagligvarehandelen er redusert med 45 prosent for varer som kan nedprices. Dersom det innføres krav om nedprising for brød/bakervarer og frukt/grønt i dagligvarehandelen, antas det at matsvinnet kan reduseres med 30 prosent for disse varegruppene.</p>



	<p>Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Høy Tidshorisont: Kort Operasjonalisering: A</p>
--	--

Tiltak 7.2: Fjerne mva. på mat som gis bort

<p>Problembeskrivelse: En sentral barriere for at mer mat skal kunne gis bort eller selges til "gi-bort-pris" er forpliktelsen butikkene har om betaling av mva. Mat som gis bort eller selges nesten gratis fra dagligvarebutikker til idrettslag, skoler ol. bør derfor få fritak for mva. på lik linje med donasjon til matsentralene for å øke butikkenes insentiver.</p>	<p>Tiltaksforslag: Utrede om mva. kan fjernes. på mat som gis bort eller selges til «gi-bort-pris», fra butikk på lik linje som for mat til donasjon.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket krever endring i lov. Se nærmere beskrivelse av tiltaket og vurderinger i kap. 6.7.</p>	<p>Kommentarer:</p>
	<p>Potensial: Lite Grad av sikkerhet: Lav Tidshorisont: Kort Operasjonalisering: A</p>

Tiltak 7.3: Utvikle veileder for nedprising

<p>Problembeskrivelse: En sentral barriere for å øke nedprising av matvarer i butikk, er ansattes kompetanse om hvilke produkter som kan selges etter rassert "best-før" dato og om varene er blitt oppbevart i henhold til gjeldende regelverk (matloven).</p>	<p>Tiltaksforslag: Det skal utvikles en veileder for riktig bruk av nedprising (liste for trygge produkter). Veilederen skal også tydeliggjøre hvem som er ansvarlig for kvaliteten på maten som selges nedpriset.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket kan gjennomføres som et prosjekt i dagligvarehandelen via en anerkjenningssprosess fra mattilsynet for bransjens arbeid i forbindelse med nasjonale (bransje)retningslinjer.</p>	<p>Kommentarer: Tiltaket er en forutsetning for tiltak 7.1, og det er derfor ikke beregnet et eget potensial for tiltaket.</p>
	<p>Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: D</p>




5.2.8 Estetiske kvalitetskrav

Å møte forventninger hos kunde og forbrukere er avgjørende for om en vare blir solgt. Spesielt viktig er det dagsferske varer som frukt og grønt. En barriere for alle aktører i verdikjeden er å tilby varer som møter gjeldende holdninger og kundenes forventninger til matvarene. Bugnende hyller med frukt og grønt med lik form og farge året rundt skaper holdninger som utfordrer salg av produkter som ikke møter disse standardene 100 prosent. I samtale med aktører i verdikjeden, er det gjort forsøk på å selge "snåle" grønnsaker uten hell, salget går på bekostningen av ordinær vare og kundene forventer prisreduksjoner. I lys av dette foreslår utvalget noen tiltak og det videre arbeidet vil også se hen til rapport om tiltak fra Landbruksdirektoratet som ferdigstilles i første kvartal 2024.

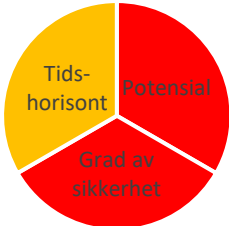
Foreslåtte tiltak:

- 8.1. Videreutvikle kanaler for overskudd og grønnsaker med lavere sortering.
- 8.2. Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser.

Tiltak 8.1: Videreutvikle kanaler for frukt og grønnsaker med lavere sortering	
<p>Problembeskrivelse: En sentral barriere for redusert matsvinn i jordbruket er manglende system og salgskanaler for håndtering av overskudd og ukurante varer (Landbruksdirektoratet, 2023). Dette er også pekt på en viktig årsak til matsvinn i rapportutkastet til Landbruksdirektoratet.</p>	<p>Tiltaksforslag: Videreutvikle eksisterende og utvikle nye distribusjonskanaler for avsetningsmuligheter for hele verdikjeden, både ved mindre og større overskudd og for grønnsaker med lavere sortering.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom den nevnte viderte bransjeavtalen.</p>	<p>Kommentarer:</p>
	<p>Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Lav Tidshorison: Medio Operasjonalisering: B</p>

Tiltak 8.2: Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser	
<p>Problembeskrivelse: En sentral barriere for redusert matsvinn i jordbruket er manglende system og salgskanaler for håndtering av overskudd og ukurante varer (Landbruksdirektoratet, 2023). Dette er også pekt på som en viktig årsak til matsvinn i rapportutkastet til Landbruksdirektoratet.</p>	<p>Tiltaksforslag: DFØ er i ferd med å slutføre en veiledning som vil være svært nyttig ved offentlig innkjøp av mat. Denne vil det være viktig at blir benyttet fremover, og at den suppleres/videreutvikles ved behov.</p>
<p>Operasjonalisering:</p>	<p>Kommentarer:</p>



Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom veiledning for hvordan matsvinn skal hensyntas under lov om anskaffelser der miljøhensyn skal vektas.	
	Potensial: Lite Grad av sikkerhet: Lav Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: D

5.2.9 Kunnskapsheving og involvering

Kartlegging viser at mangel på kunnskap og kompetanse er en av årsakene til at det kastes spisbar mat i hele verdikjeden. I mat- og serveringsbransjen jobber det ca. 350 000 ansatte. Det er mange unge ansatte og høy rulling av ansatte i virksomhetene i dagligvarehandelen og serveringsnæringen, og mange sesongarbeidere i sjømatindustrien og jordbruksektoren. Når det gjelder forbrukerleddet viser undersøkelser at det er varierende kunnskap om blant annet holdbarhet og riktig oppbevaring av ulike matvarer og mange oppgir at de kaster mat, enten måltidsrester eller mat som er utgått på best før-dato, fordi de er reddet for å bli syke (Stensgård et al., 2023). Dette tyder på at det er behov for et løft på mange nivåer for å sikre økt kompetanse og forståelse for forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden. Bruk av ny teknologi og utvikling av digitale verktøy som bidrar til bedre håndtering av mat, bør være et satsningsområde fremover.

Foreslåtte tiltak:

- 9.1. Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte
- 9.2. Veileder for mattrygghet i tilsynsapparatet og i matbransjen
- 9.3. Innføre rollen som "matveit"
- 9.4. Utvikle veiledning til kunder for matbestillinger ved kurs og konferanse
- 9.5. Innlemme mat og måltider i relevante utdanninger
- 9.6. Dele tilgjengelige ressurser for undervisning og omsorg
- 9.7. Nasjonale og lokale informasjonskampanjer mot forbrukerne
- 9.8. Nudging, praktiske verktøy og innovasjoner

Tiltak 9.1: Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte

Problembeskrivelse: Innsikt og erfaring fra matsvinnarbeidet viser at kompetanse og involvering av alle ansatte i virksomhetene er viktig for å oppnå best mulig effekt av målene man setter og tiltakene som gjennomføres. Kompetanseheving av ansatte i matbransjen pekes også på som et viktig tiltak i EUs Consumer Compendium som viser til studier der matsvinnet i serveringsbedrifter er redusert med opptil 80 prosent gjennom kompetanseheving blant ansatte (Candeal et al., 2023). Likeledes erfarer Matveit at de virksomhetene som er tilsluttet arbeidet i KuttMatsvinn Servering, får større effekt av tiltakene som innføres når ansatte gjennomfører opplæring og blir engasjert i arbeidet.	Tiltaksforslag: Det bør utvikles og innføres skreddersydde bransjeprogrammer for ansatte og bedrifter i de ulike sektorene gjennom hele verdikjeden fra jordbruk via industri til grossist, dagligvarehandel, servering og offentlig sektor, som inkluderer verktøy og materiell til bruk i kompetanseheving.
Operasjonalisering:	Kommentarer:



Tiltaket bør inkluderes i revidert bransjeavtale og innføres sektorvis	
	Potensial: Middels Grad av sikkerhet: Høy Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: B + D

Tiltak 9.2: Veileder for mattrygghet i tilsynsapparatet og i matbransjen

Problembeskrivelse: Manglende kunnskap og usikkerhet knyttet til holdbarhet og mattrygghet gjør at mye mat kastes for å være på den sikre siden. Det finnes mye informasjon om mattrygghet og hygiene på Mattilsynets nettsider, men denne informasjonen oppfattes av matbransjen som spredt og lite sammenfattet med tanke på å innføre tiltak for å redusere matsvinn som ivaretar mattryggheten.	Tiltaksforslag: Det bør utvikles en veileder for matbransjen som viser mulighetsrommet i gjeldende regelverk og retningslinjer. Det er også behov for å sikre at lokalt tilsynsapparat har den samme forståelsen av mulighetsrommet som bedriftene og at forbrukerne finner nødvendig informasjon lett tilgjengelig.
Operasjonalisering: Tiltaket bør gis som oppdrag via tildelingsbrev til mattilsynet og inkluderes i revidert bransjeavtale.	Kommentarer:
	Potensial: Lavt Grad av sikkerhet: Lav Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: C + B

Tiltak 9.3: Innføre rollen som "matvert" i offentlige virksomheter

Problembeskrivelse: Mye matsvinn oppstår i offentlige virksomheter fordi mathåndtering (bestilling, servering, varelagerkontroll osv.) ofte er rullerende arbeidsoppgaver utført av personer som mangler formell kompetanse og som har andre hovedoppgaver, som for eksempel pleie og undervisning. Kommuner som har plassert ansvaret for mathåndtering ved å etablere rollen som matverter, har oppnådd gode resultater i form av redusert matsvinn. Mangel på kompetanse og ressurser gjør at dette er lite utbredt.	Tiltaksforslag: Ved å etablere rollen som "matverter" på offentlige institusjoner som har servering av mat, vil man sikre økt kompetanse og fokus både på kvaliteten og mengden mat som serveres og hvordan man unngår matsvinn.
Operasjonalisering: Tiltaket bør inkluderes i revidert bransjeavtale og gjennomføres i kommunal og statlig sektor.	Kommentarer: Tiltaket er en forutsetning for tiltak 9.1 og det er derfor ikke beregnet et eget potensial til dette tiltaket. Det må sikres ressurser slik at ikke innføring



	av matvertrollen går på bekostning av kjerneoppgaver i en presset bemanningssituasjon.
	Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: B

Tiltak 9.4: Utvikle veiledning til kunder for matbestillinger til kurs og konferanse	
Problembeskrivelse: Kartlegging viser at mye matsvinn oppstår i forbindelse med kurs og konferanser som følge av manglende kompetanse ved bestilling og mangel på kommunikasjonsrutiner mellom bestiller og leverandør samt ut mot deltakere på kurs/konferanse for å ha oversikt over antall besøkende. Økt forståelse av type mat og mengde som egner seg for ulike arrangementer vil bidra til mer presise bestillinger og mulighet til å ta vare på overskuddsmaten.	Tiltaksforslag: Matsvinnutvalget anbefaler at det utvikles veiledningsmaterieill til kunder for matbestillinger til kurs og konferanse for å bygge kunnskap og vise til rutiner for beste praksis for både store og små arrangementer.
Operasjonalisering: Tiltaket bør inkluderes i den reviderte bransjeavtalen og gjennomføres i serveringsbransjen (kantiner og konferansehoteller)	Kommentarer:
	Potensial: Lite Grad av sikkerhet: Middels Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: B

Tiltak 9.5: Innlemme mat og måltider i relevante utdanninger	
Problembeskrivelse: Matkunnskapen blant norske lærere er varierende og bør styrkes for å sikre at de har nødvendig kompetanse om mat og måltider, inkludert matsvinn som kan viderefremmes til elevene som del av mål om å styrke "bærekraftig utvikling" som gjennomgående fokus i undervisningen. Undervisning pekes også på som et viktig tiltak i EUs Consumer Compendium (Candeal et al., 2023).	Tiltaksforslag: Mat og måltider bør tas inn som fag i relevante utdanninger som grunnskolelærere, barnehagepedagoger, sykepleiere og helsefagarbeidere for å sikre at matkunnskap etter hvert inngår i de faktiske kjerneoppgavene. Dette kan bidra til økt bevissthet og motivere til å bringe kunnskapen videre og sikre mindre matsvinn på institusjonene.
Operasjonalisering: Tiltaket krever endring i studieplan for relevante utdanningsløp.	Kommentarer:



	<p>Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Lav Tidshorisont: Lang Operasjonalisering: A</p>
--	--

Tiltak 9.6: Styrke og tilgjengeliggjøre ressurser for undervisning og omsorg

<p>Problembeskrivelse: I "Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020" (LK20) er "bærekraftig utvikling" et av tre overordnede tverrfaglige temaer som skal gjennomsyre alle fag og innebærer et stort mulighetsrom for å inkludere både matkunnskap og matsvinn som tema i større grad. En gjennomgang av oppdaterte kompetansemål for grunnskolen (1.-10.trinn) viser at ordet "matsvinn" ikke er nevnt spesifikt i noen fag. Det er likevel flere kompetansemål som inneholder knagger som kan benyttes for å peke på matsvinn som aktuell problemstilling, som for eksempel "bærekraftig mat", "bruke sansene", "utnytte matvarer og rester fra matlaging" i mat og helse-faget (kompetansemål til og med 7. trinn) og "bærekraftig mat", "bruke sansene", "forbrukermakt" og "utforske klimaavtrykket til mat" i Mat og helse-faget (kompetansemål til og med 10. trinn).</p>	<p>Tiltaksforslag: Lærere i grunnskolen bør ha oversikt over og enkel tilgang til tilgjengelige læringsressurser i form av ulike undervisningsopplegg med tilhørende verktøy som svarer ut kompetansemålene i grunnskolen. Dette vil gjøre det enklere å inkludere matsvinn som tema i undervisningen, særlig i mat og helse, men også som et tverrfaglig tema. Det bør vises til ressursene i læreplanverket.</p> <p>På samme måte bør ressurser utviklet for Helse- og omsorgssektoren tilgjengeliggjøres både for kommunale- og statlige virksomheter.</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket forutsetter at myndighetene legger til rette for styrking av mat og helse-faget og tilgjengeliggjøring av ressursene i relevante fora.</p>	<p>Kommentarer: Dette tiltaket er avgjørende for at tiltak 9.5 skal få best mulig effekt og hurtig implementering. Det er derfor ikke estimert et potensial for dette tiltaket.</p>
	<p>Potensial: N/A Grad av sikkerhet: N/A Tidshorisont: N/A Operasjonalisering: C</p>

Tiltak 9.7: Informasjonskampanjer mot forbrukerne

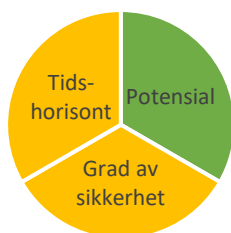
<p>Problembeskrivelse: For å adressere barrierene knyttet til forbrukernes motivasjon, evne og mulighet til å redusere matsvinn vises det til anbefalinger fra et større forskningsprosjekt i EU om å lovfeste at matbedrifter må gjennomføre informasjonskampanjer rettet mot</p>	<p>Tiltaksforslag: Gjennomføre nasjonale og lokale informasjonskampanjer, inkludert kampanjer i butikk og i offentlig sektor, rettet mot forbrukerne, minimum to ganger i året à en uke.</p>
--	--



<p>forbrukerne. I tillegg løftes lokale og nasjonale informasjonskampanjer frem som to av de seks viktigste tiltakene for redusert matsvinn i husholdningene (Candea et al., 2023). Land som Storbritannia, Ungarn og Nederland har oppnådd reduksjoner tilsvarende 27-31 prosent reduksjon gjennom bruk av nasjonale og lokale matsvinnplaner som inkluderer store informasjonskampanjer. I tillegg til å påvirke matsvinnet i husholdningene, kan nasjonale holdnings- og informasjonskampanjer også bidra til å redusere barrierer for redusert matsvinn i andre verdikjedeledd – som f.eks. å senke forbrukernes forventninger om hvordan frukt og grønt burde se ut, uten å gå på bekostning av norskandelen for frukt/grønt eller produsentøkonomien. Dette er trolig et større lerret å bleke og kan kreve tid.</p>	
<p>Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom den reviderte bransjeavtalen og at det i statsbudsjettet settes av midler der organisasjoner, kommuner og andre aktører kan søke om midler til informasjonstiltak mot forbruker</p>	<p>Kommentarer: Det anbefales at dette tiltaket henger seg på eksisterende initiativer i Europa som FNs internasjonale dag for matsvinn den 29. september.</p>
	<p>Potensial: Stort Grad av sikkerhet: Høy Tidshorisont: Medio Operasjonalisering: B + C</p>

Tiltak 9.6: Nudging, praktiske verktøy og innovasjoner

<p>Problembeskrivelse: For å adressere barrierer knyttet til forbrukernes motivasjon, evne og mulighet til å redusere matsvinn i de kritiske matsvinnøyeblikkene, vises det til anbefalinger fra et større forskningsprosjekt i EU om å utvikle verktøy samt å nudge forbrukerne til atferd som bidrar til redusert matsvinn i husholdningsleddet. Anbefalingene er basert på studier fra Østerrike, Nederland og Canada som bla viser til reduksjoner i matsvinnet mellom 29 prosent og 46 prosent ved testing av ulike verktøy og nudging (Candea et al., 2023).</p>	<p>Tiltaksforslag: Nudge og utvikle praktiske verktøy o.l. for matsvinnreduksjon hos forbruker, herunder påvirke forbrukernes motivasjon, evne og mulighet til å redusere matsvinn i de kritiske matsvinnøyeblikkene (planlegging, innkjøp, lagring, tilberedning, spising og håndtering). Det bør i tillegg utvikles praktiske verktøy o.l. for matsvinnreduksjon hos forbruker»</p>
<p>Operasjonalisering: Tiltaket kan operasjonaliseres gjennom den reviderte bransjeavtalen og at det i statsbudsjettet settes av midler der organisasjoner, kommuner og andre aktører kan søke om midler til informasjonstiltak mot forbruker.</p>	<p>Kommentarer:</p>



Potensial: Stort
 Grad av sikkerhet: Middels
 Tidshorisont: Medio
 Operasjonalisering: B + C

5.3 Finansiering og økonomiske virkemidler

En viktig forutsetning for å realisere tiltakene som anbefales fra matsvinnutvalget er forutsigbar finansiering av arbeidet, både i privat og offentlig sektor og fra myndighetene. Erfaringer fra arbeidet med matsvinn som beskrevet i kapittel 3, viser at arbeidet så langt har vært drevet av bransjeaktørene med støtte fra myndighetene.

Finansiering og økonomiske virkemidler er beslektede temaer som matsvinnutvalget har diskutert med to innfallsvinkler: Den første er behovet for å sikre stabil finansiering av arbeidsprosesser både knyttet til oppfyllelse av bransjeavtalen, herunder ikke minst tiltak rettet mot forbrukerne, og for å gi matsentralene forutsigbar finansiering, nærmere beskrevet i 10.1. Dernest har utvalget vært opptatt av å vurdere i hvilken grad økonomiske virkemidler kan tas i bruk for å gi næringsaktører og forbrukere incentiver til å redusere eget matsvinn, nærmere beskrevet i 10.2.

Utvalget har ikke ønsket å foreslå tiltak som direkte eller indirekte fører til økte matpriser. Forslag som øker matprisene, vil bl.a. kunne få betydelige fordelingseffekter som utvalget hverken har hatt mandat til eller forutsetninger for å vurdere. Siden utvalgets mandat også har vært knyttet til å foreslå tiltak som bidrar til at reduksjonsmålene i 2030 nås, har det heller ikke vært hensiktsmessig å prioritere forslag som enten forutsetter omfattende vurderinger eller vil ta lang tid å få etablert.

Matsvinn representerer i utgangspunktet en kostnad for både næringsaktører og forbrukere. Det er derfor i utgangspunktet, allerede sterke incentiver til å unngå matsvinn i hele verdikjeden fra jord til bord. Dette er ikke til hinder for at tiltak for å sikre finansiering av matsvinnarbeidet så langt mulig, også bør forsterke alle aktørers incentiver til å redusere eget matsvinn.

10.1 Finansieringsmodell

Matsvinnutvalget har diskutert etablering av en finansieringsmodell som et viktig virkemiddel for å redusere matsvinn i hele verdikjeden. Den kan etableres ved å innføre et vederlag på matavfall fra private og offentlige virksomheter som er tilsluttet avtalen. Utvalget vektlegger at finansieringsmodellen bør baseres på et samarbeid mellom myndighetene og matbransjen under den reviderte bransjeavtalen, og en mulig mekanisme som er diskutert, kan være at ved hver krone i vederlaget fra virksomhetene utløses tilsvarende beløp fra myndighetene i avtaleperioden. Utvalget har vært opptatt av å sikre at incentivet er hensiktsmessig og i tråd med målet om å redusere matsvinnet og bidrar til en gjensidig forpliktelse mot 2030.

Målet med etablering av et matsvinnfond er å sikre finansiering av:

- Drift av matsentralene.
- Etablering av et kompetansesenter for matsvinnreduksjon for å følge opp leveranser under avtalen som beskrevet i tiltak 2.3.
- FoU-midler øremerket svinnreducerende tiltak for å utforske ny teknologi og innovasjon, etablere nye nødkanaler osv.
- Midler til supplering av ulike veiledningstjenester



- Annet

Finansieringsmodellen bør utredes videre og kan operasjonaliseres under en revidert bransjeavtale.

10.2 Avgifter på matavfall fra husholdningene og fra næringsaktørene

Utvalget har drøftet innføring av en avgift på matavfall både fra husholdningene og næringsaktørene. De aller fleste avgifter, bortsett fra merverdiavgift, er rettslig sett kategorisert som særavgifter. Stortinget fatter årlig et plenarvedtak for kommende års særavgifter som en del av statsbudsjettet²⁴. I tillegg kan Stortinget gjennom året fatte nye vedtak om å innføre, endre eller oppheve konkrete særavgifter. Med hjemmel i særavgiftsloven vedtar Finansdepartementet en forskrift (særavgiftsforskriften)²⁵ som detaljerer regelverket for de ulike særavgiftene.

Mange av særavgiftene ligger fast over tid (for eksempel dokumentavgift), mens andre særavgifter endres hvert år og er en større del av de politiske diskusjonene og budsjettforhandlingene. Videre er mange særavgifter innrettet slik at de skal påvirke et handlingsmønster i samfunnet, mens noen er primært fiskalt begrunnet (slik som avgift på kraftproduksjon som ble innført i 2022).

Forvaltningsmessig er det skatteetaten som har en egen avdeling som håndterer særavgifter. De aller fleste særavgifter blir rapportert og innbetalt av virksomheter (ikke privatpersoner eller forbrukere – et viktig unntak er dokumentavgift). Det innebærer at virksomheter som omfattes av en særavgift må registreres i særavgiftregisteret for den aktuelle særavgiften, og løpende rapportere og betale særavgiften til skatteetaten, se forskriftens § 5-1. Mange særavgifter vil imidlertid belastes direkte videre på forbrukere, slik at virksomhetene kun er et mellomledd (for eksempel sukkeravgift, alkoholavgift og flypassasjeravgift).

Utformingen av den enkelte særavgiften er avhengig av virkeområde. Noen avgifter er svært enkle å utforme, mens andre kan kreve tekniske forskriftstekster og mange detaljerte bestemmelser. For å veilede virksomhetene utarbeider Skattedirektoratet hvert år et rundskriv for hver enkelt særavgift, hvor de relevante bestemmelsene blir inntatt, samt kommentarer og fortolkninger til konkrete problemstillinger²⁶.

Utvalget har drøftet en avgift på matavfall fra husholdningene. En slik avgift vil ikke påvirke matprisene, men vil kunne gi forbrukerne klare insentiver til å redusere eget matsvinn. Innføring av en avgift knyttet til husholdningsavfall vil slik utvalget vurderer det, uansett være meget komplisert og innebære en høy risiko for omgåelse. Utvalget har derfor ikke vurdert en slik avgift nærmere nå.

Utvalget har videre drøftet mulighetene for å innføre en avgift på matavfall fra næringsaktørene, og har konkludert med at det ikke vil anbefale en slik avgift. Det er flere begrunnelser for dette. Matsvinn, herunder varekost og avfallshåndtering, representerer i utgangspunktet en kostnad for både næringsaktører og forbrukere. Det er derfor som en hovedregel, allerede sterke insentiver til å unngå matsvinn i hele verdikjeden fra jord til bord. En adferdsvidende avgift derfor må trolig settes høyt for å skape effekt i form av redusert matsvinn. Utvalget er uansett i tvil om en avgift kan innrettes slik at den vil gi næringsaktørene insentiver til redusert matsvinn. En avgift vil også skape utfordringer ved ressursutnyttelse av produkter dersom det innføres en høy avgift som demotiverer utsortering og/eller motiverer for løsninger med dårligere ressursutnyttelse.

Flertallet ønsker heller ikke å forslå tiltak som direkte eller indirekte fører til økte matpriser. Slike forslag vil blant annet kunne få betydelige fordelingseffekter som utvalget verken har hatt mandat til eller forutsetninger for å vurdere. Siden utvalgets mandat også har vært knyttet til å foreslå tiltak som bidrar til at reduksjonsmålene i 2030 nås, mener flertallet at det ikke har vært hensiktsmessig å prioritere forslag som enten forutsetter omfattende vurderinger eller vil ta lang tid å få etablert.

²⁴ Se [vedtaket for 2023](#).

²⁵ Se [særavgiftsforskriften gjeldende fra 1. oktober 2023](#).

²⁶ Årsrundskriv for særavgifter: Årsrundskriv for særavgifter - Skatteetaten



5.3.1 Utvalgets mindretall

Utvalgets mindretall ved Framtiden i våre hender, Forbrukerrådet og Forbruksforskningsinstituttet SIFO, mener det er viktig at det innføres økonomiske insentiver der det er mulig. Erfaringen fra andre felt er at miljøavgift er et effektivt virkemiddel.

1) Matsvinnavgift på næringsavfallet

Å innføre en avgift på mengden matsvinn aktører leverer via næringsavfallet, vil kunne gi et direkte økonomisk insentiv til å redusere mengden matsvinn. I tillegg kan det bøte på utfordringen med at det for mange aktører i dag er billigere å kaste maten enn å donere den. En slik avgift kan også utformes tilsvarende NOx-fond-modellen slik at aktører som er medlem av bransjeavtalen betaler et lavere vederlag i stedet for avgift. Det vil også løse utfordringen med at mange aktører fortsatt står utenfor bransjeavtalen.

Utvalgets mindretall er imidlertid opptatt av at en slik avgift ikke gir utilsiktede konsekvenser, som for eksempel at mer matavfall går i restavfallet eller at aktørene forsøker å redusere sin avgiftsbelastning ved mindre ressurseffektive tiltak. Utformingen av avgiften må derfor utredes nærmere, da dette ikke har blitt gjort i utvalget. Hvilke aktører som skal omfattes av avgiften må også utredes nærmere, og det kan være naturlig å se til innretningen på aktsomhetsnormen, for å unngå unødvendig belastning på mindre aktører, som småbrukere.

Avhengig av hvilken innretning man velger kan det også argumenteres for at en slik avgift kan brukes til å finansiere matsvinntiltak som anbefales i denne rapporten under tiltak 10.1, ved at innføringen av en avgift gir et viktig argument for at myndighetene skal gi betydelige finansielle bidrag til tiltak anbefalt i denne rapporten.

2) Matsvinnavgift på husholdningsavfallet

Et annet aktuelt område er kommunesektoren som har stor mulighet til å påvirke husholdningenes matsvinn. Dette er viktig, da det ikke mulig å få til en avgift som gir den enkelte husholdning insentiv til lavere matsvinn. Til det er det alt for mange husholdninger og for komplekst å måle matavfallet til en spesifikk husholdning.

Imidlertid er det mulig å gjennomføre en avgift som følger kommunegrensene. Denne avgiften skal følge samme mønster som for næringsavfallet: Jo mer svinn husholdningene i en kommune har, jo høyere avgift. Hvis matsvinnet i et område blir veldig lite fra husholdningene, kan man se for seg at man fjerner avgiften. Avgiften legges på kommunen. Dermed får kommunen et insentiv til å arbeide mot matsvinn i sitt område, som er fornuftig fordi vi trenger lokalt tilpassede tiltak mot matsvinn. En gjennomgang av matsvinnavvikemidler på forbrukerleddet i EU, peker på kommunalt/lokalt nivå som viktige organ for å kommunisere og iverksette tiltak mot forbrukersvinnet. Rapporten peker også på at man har gode erfaringer med differensierte avfallsgebyrer blant annet i Luxembourg, men at det også er behov for mer forskning på dette feltet. Videre innretning på avgiften må derfor også utredes nærmere, da dette arbeidet ikke ble gjort i utvalget (Candea et al., 2023).

5.4 Resterende tiltak

Matsvinnutvalget har drøftet en rekke forsterkende tiltak der de fleste er å finne innenfor områdene beskrevet i kapittel 5. Innenfor den tid og de ressurser utvalget har hatt tilgjengelig, har det vært fokus på tiltak med stort potensial og der det kreves koordinering på tvers av aktører og ledd i verdikjeden for å hente ut potensialet. Resterende tiltak som ikke er med i endelig anbefaling, er likevel relevante å dele for å illustrere spekteret av tiltak utvalget har diskutert:

3. Legge til rette for bedre lagring på gårdsnivå (kjøleutstyr, ventilasjon og sensortechnologi)
4. Utrede om man bør redefinere norsk sesong og importvern
5. Innføre leveringsavtaler tilpasset sesong, vær og klima
6. Innføre flytende lanseringsvinduer i dagligvarehandelen
7. Innføre egne varelinjer for ukurante varer i butikk
8. Synliggjøring av Holdbarhets-prisen under Plastløftet
9. Innføre separat betaling av frokost på hotell
10. Innføre matsvinnsertifikat el. for serveringsvirksomheter
11. Innføre skole- og barnehagemat
12. Stille krav til leverandører om å spesifisere antall kilo/liter på fakturaen



13. Innføre miljøavgift på mat
14. Innføre klimamerking av mat

FORELØPIG UTGAVE



6 Regulatoriske virkemidler

6.1 Innledning

6.1.1 Bakgrunn

I 2016 ba Stortinget regjeringen utrede behovet for en matkastelov. Regjeringen konkluderte med at det ikke var behov for lovregulering på daværende tidspunkt, siden det var ønskelig å høste erfaringer fra det igangsatte arbeidet med bransjeavtalen først.

I 2018 ba Stortinget likevel regjeringen om å legge frem et forslag til matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og matvarebransjen. Vedtaket innebar å utrede en lov som omfattet påbud om å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr, samt påbud om å offentliggjøre nøkkeltall knyttet til reduksjon av matsvinn. Dette vedtaket ble ikke fulgt opp.

I 2021 viste den første hovedrapporteringen fra bransjeavtalen at første delmål ikke ble nådd. I påvente av en offentlig utredning, utredet Advokatfirmaet Schjødt AS, på oppdrag fra Framtiden i våre hender, et forslag til matkastelov i 2022 med konkret forslag til lovtekst og hjemmel for et produsentansvar for mat i tillegg til å peke på tilstøtende lovverk og videre arbeid for å få på plass en lov. I 2022 vedtok Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2023, at regjeringen skulle legge fram et forslag til matkastelov med sikte på at denne skal tre i kraft i 2024.

Klima- og miljødepartementet og landbruks- og matdepartementet har satt ned et matsvinnutvalg som skal komme med forslag til hvordan matsvinnet kan reduseres. Matsvinnutvalgets mandat fastslår at utvalget skal utarbeide et forslag til en matkastelov, herunder hvilke deler av verdikjeden som bør reguleres, hvordan den best kan uformes for å bidra til redusert matsvinn samt økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Utvalget skal videre vurdere matkastelovvurderingen som Framtiden i våre hender har fått utarbeidet.

6.1.2 Utvalgets tilnærming

Utvalget har lagt til grunn at mandatet fastslår at det skal utarbeides et forslag til matkastelov, og har følgelig ikke foretatt en selvstendig vurdering av hvorvidt en matkastelov er nødvendig for å nå målene i bransjeavtalen. I forlengelsen av dette har utvalget også lagt til grunn at Stortinget gjennom vedtakene om at det skal utarbeides en matkastelov, samtidig har tilføyd og gitt at det skal avsettes nødvendige ressurser hos offentlige myndigheter til å følge opp en slik lov.

En matkastelov kan slik utvalget ser det enten være en selvstendig matkastelov eller én eller flere nye bestemmelser i eksisterende lovgivning, eventuelt forskriftsbestemmelser hjemlet i eksisterende lov(er). Siden utvalget ikke har vært et lovutvalg og fordi det også vurderer at det ikke er avgjørende hvor bestemmelsene er plassert, men heller hvilke materielle bestemmelser som foreslås, har utvalget ikke lagt avgjørende vekt på å bruke tid og ressurser på dette. Se også kap. 6.1.3.

Siden Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet har bedt utvalget vurdere den konkrete matkastelovvurderingen som Framtiden i våre hender (FIVH) har fått utarbeidet, er dette også en del av utvalgets drøftelser.

6.1.3 Forslag til regulatoriske bestemmelser i en matkastelov

Utvalget har som nevnt innledningsvis, forholdt seg til at mandatet fastslår at det skal legges frem forslag til en matkastelov. Utvalgets flertall mener dette best gjøres i form av de regulatoriske grepene som presenteres i dette kapitlet. Sentralt i utvalgets forslag er grepet innføring av et aktsomhetskrav. Et slikt krav vil føre til gjennomføring av tiltak for å redusere matsvinn som er individuelt tilpasset den enkelte virksomhet. Dette vil være både treffsikkert og kostnadseffektivt. Utvalget foreslår også andre regulatoriske grep.

Utvalget har lagt til grunn en metodikk der det har drøftet hvordan barrierer mot redusert matsvinn kan reduseres eller fjernes, og hvilke virkemidler som kan gi insentiver til redusert svinn. Regulatoriske tiltak, som det må stilles større formelle og rettslige krav til utformingen av enn tilfellet er ved eksempelvis forsterkede frivillige ordninger eller sågar til endringer i bransjeavtalen, har vært vurdert der utvalget har ment at slike er nødvendige for å oppnå de nødvendige resultatene.



Parallelt med at det jobbes med nye reguleringer, bør det også foretas en gjennomgang av hvordan gjeldende juridiske rammeverk påvirker eller potensielt kan påvirke matsvinnet. I dag kan matsvinnet påvirkes av blant annet lovgivning som dekker mattrygghet, avfallshåndtering osv. For blant annet å søke å unngå målkonflikter, vil det derfor ofte være klokt å inkludere matsvinnhensyn i eksisterende virkemidler, i stedet for å prøve å dekke det hele i én selvstendig, enkelt lov.

I det følgende drøftes ulike områder utvalget har vurdert som egnet for regulering. Wikborg Rein Advokatfirma AS har som nevnt innledningsvis, rådgitt utvalget i arbeidet med regulatoriske tiltak, med støtte fra Oslo Economics AS til de samfunnsøkonomiske vurderingene av disse.

6.1.4 Vurderingen av matkastelov fra Framtiden i våre hender

Framtiden i våre henders (FIVH) matkastelovvurdering er utarbeidet av Advokatfirmaet Schjødt AS, og ble presentert for utvalget av advokat Tore Fjørtoft 31. mai.2023²⁷. Videre har FIVH bedt konsulentfirmaet Norwaste og Henrik Lystad utarbeide et eget notat som beskriver hvordan en produsentansvarsordning for matsvinn kan være et egnet virkemiddel for å redusere matsvinn. Notatet ble presentert for utvalget 21.juni 2023.

FIVHs vurdering innebærer i korte trekk, at matkasting defineres, at målet om 50 prosent reduksjon av matsvinn innen 2030 lovfestes, at regjeringen skal gi årlige redegjørelser til Stortinget om måloppnåelse og utviklingen i reduksjon av matsvinn og gir hjemmel for en forskriftsfestet produsentansvarsordning for mat som regjeringen skal innføre. Miljødirektoratet skal føre tilsyn med etterlevelsen av forskriften, og det er formulert helt konkrete bestemmelser om ansvarsforhold, gebyrer ved manglende etterlevelse, i kraftredelse osv. Et forskriftsutkast for en produsentansvarsordning inngår i vurderingen.

FIVHs matkastelovvurdering inneholder som det fremgår ovenfor, flere anbefalinger, men kjernen i forslaget er at det bør innføres en produsentansvarsordning for matsvinn. Utvalget har derfor diskutert dette regulatoriske grepet grundig. I tråd med utvalgets mandat, der det fremgår at fagdirektoratene skal kvalitetssikre forslag innenfor sine områder, har Miljødirektoratet følgelig vurdert forslaget om en produsentansvarsordning for matsvinn særskilt. Direktoratets vurdering, som følger vedlagt, konkluderer med at FIVHs matkastelovvurdering anses som en idéskisse til en omfattende ordning med produsentansvar for matsvinn med mange utfordringer og usikker effekt²⁸.

Miljødirektoratet peker bl.a. på at utvidet produsentansvar er en ordning som innebærer at produsenter har ansvar for produktene sine også når de har blitt avfall, mens matsvinnarbeidet er *avfallsforebygging der* direktoratet mener at produsentansvar ikke er egnet. Direktoratet har videre pekt på følgende:

"En forutsetning for en velfungerende produsentansvarsordning er at avfallet er ensartet, kan lagres noe i tid og behandles i standardiserte avfallsbehandlingsløsninger. Muligheten for å lagre avfallet gjør det mulig å lage landsdekkende løsninger, selv i rurale områder. Dette gir også større mulighet til optimalisert logistikk og kostnadseffektivitet.

[Direktoratet] tror det er utfordrende å definere hvilke aktører som eventuelt skal ha produsentansvar for matsvinn, siden verdikjeden for mat er kompleks og inneholder mange typer aktører. I de fleste eksisterende ordninger for produsentansvar er produsent definert som importør eller innenlandsk produsent som setter produkter på markedet i Norge. Dette gir en klar definisjon av hvem som er pliktsubjekt, noe som er en forutsetning for en effektiv og velfungerende produsentansvarsordning med et lavt antall gratispassasjerer."

Direktoratet mener andre virkemidler enn produsentansvar vil være mer målrettede og effektive mot matsvinn, at forslaget ikke adresserer hovedproblemet med matsvinn som skjer i husholdningene og at det mangler vurdering av andre aktuelle tiltak og virkemidler, konsekvensanalyser og vurdering av effektiviteten av

²⁷ Se notat fra Advokatfirmaet Schjødt AS vedrørende Matkastelovutredning på oppdrag fra Framtiden i våre hender datert 4. april 2022.

²⁸ Notat fra Miljødirektoratet til Matsvinnutvalget datert (31.5.2023).



økonomiske insentiver og mulige utilsiktede effekter. Miljødirektoratet har overfor utvalget anbefalt at det ikke utredes videre hvordan et produsentansvar kan løse utfordringer med matsvinn.

Utvalgets flertall deler Miljødirektoratets vurderinger. Produsentansvarsordningene som er kjent i Norge og ellers i Europa, har i svært korte trekk som formål å fremme miljøvennlig produktdesign ved at produsentene gis et ansvar for sine produkter når de skal kasseres som avfall. De utvidede produsentansvarsordningene har videre som formål å sikre landsdekkende avfallsinnsamling og redusere omfanget av forsøpling, bidra til økt materialgjenvinning og å sikre forskriftsmessig håndtering av miljøfarlige komponenter i avfallet.

Utvalgets flertall konstaterer at mens produsentansvarsordningene omfatter produkter og emballasje som forutsetningsvis etter hvert skal kasseres som avfall, er målet med all mat- og drikkeproduksjon at produktene skal konsumeres i sin helhet, og at kasting skal unngås. Fordi produsentansvarsordningene er vel kjente og er benyttet på områder som er tett knyttet til mat- og drikkeproduksjon og til matsvinn, bl.a. ved at mat- og drikkeemballasje står sentralt i arbeidet med å redusere matsvinn, mener utvalget at det har vært nyttig å vurdere om en produsentansvarsordning for mat kan bidra til redusert matsvinn. Utvalgets flertall har likevel konkludert med at produsentansvarsordningene er innrettet mot å ivareta helt andre hensyn og formål enn de som må ivaretas dersom en slik ordning skal bidra til redusert matsvinn.

Utvalgets flertall har bl.a. vanskeligheter med å se hvordan en produsentansvarsordning i produksjonsleddet vil gi insentiver til redusert matsvinn, og mener uansett at det vil bli uhyre komplisert å fastsette vederlag for de ulike mat- og drikkevarekategoriene. Etter en samlet vurdering har utvalget derfor konkludert med at det ikke anbefaler at det arbeides videre med en produsentansvarsordning for matsvinn.

6.1.5 Utvalgets mindretall

Utvalgets mindretall, Framtiden i våre hender ved Ingrid Kleiva Møller, støtter de anbefalingene som utvalget har vedtatt i fellesskap, men er uenig i deler av premissene og konklusjonene til utvalgets flertall av følgende årsaker:

1) Anbefalingene vil ikke føre til nok reduksjon i forbruket

Virkemidler på forbruket er spesielt viktig for å nå halveringsmålet, fordi det er her vi har hatt minst nedgang i matsvinnet og fordi det er kreve å påvirke vanene til 5 millioner enkeltmennesker.

Forbruket er sist i verdikjeden, og det som maten først er kjøpt, står valget mellom å spise den eller kaste den. Derfor er kjøpsøyeblikket spesielt viktig. Unngår vi at forbrukerne kjøper mer mat enn det de klarer å spise opp, vil matsvinnet gå ned.

Det har god dekning i forbruket forskning og kognitiv psykologi at man må være tett opp mot beslutningsøyeblikket for å påvirke adferd. Her spiller spesielt dagligvarekjedene en viktig rolle i å påvirke forbrukeren positivt gjennom strategisk plassering av informasjon, størrelse på forpakninger og hvordan de designer hele valgarkitekturen rundt kjøp av mat. Dette har vært en sentral del av Framtiden i våre henders kritikk i utvalget, og ble også understreket av bl.a Nudgelab på utvalgsmøte 29.september: Systemet må legge til rette for god forbruket adferd, man kan ikke bare lempe ansvaret over på individet.

Utvalgets mindretall mener derfor at det ikke er nok å se på sektorene isolert fra hverandre. Skal vi lykkes i å halvere matsvinnet, må vi finne virkemidler som ser på hele verdikjeden samlet og som forplikter hele bransjen til å kutte eget svinn, men også bidra til å kutte svinn hos forbruker ved å redusere praksiser som bidrar til at forbrukeren kjøper for mye mat. En rapport fra svenske Livsmedelsverket (2021), konkluderer med at "dagligvarekjedene spiller en viktig rolle for husholdningens matsvinn" og peker spesielt på store forpakninger, mengderabatt og lave priser som viktige årsaker til forbruket matsvinn.

I dag har matbransjen ingen økonomiske insentiver til å bidra til mindre forbruket svinn. Ifølge NORSUS tilsvarer matsvinnet i husholdningene et økonomisk tap på 12 milliarder kroner. Dermed vil en halvering av forbruket svinn innebære at vi kjøper mat for 6 milliarder kroner mindre årlig - eller reduserer matforbruket med ca. 5 %. Dette vil føre til mindre salg og produksjon i samtlige ledd og er et sterkt argument for å vurdere virkemidler som ser på hele verdikjeden, ikke enkeltsektorer.



Utvalgets mindretall mener at det mangler grep i utvalgets anbefalinger som vil ha tilstrekkelig effekt på forbrukersvinnet. Holdningskampanjer er bra, men vi vet også at de ikke er tilstrekkelig dersom de ikke kobles med en endring i konteksten hvor vi kjøper og spiser maten vår, som gjør det lettere for oss å ta riktige valg. Et aktsomhetskrav er også et godt grep for å sikre at aktørene kutter eget matsvinn, men her konkluderer konsekvensutredningen fra Oslo Economics med at et aktsomhetskrav trolig ikke vil bidra til reduksjon av forbrukersvinnet fordi det vil medføre netto kostnader for de som omfattes av kravet.

Uten en vesentlig reduksjon i forbrukersvinnet, vil det være nærmest umulig å nå halveringsmålet, og derfor er det en stor svakhet av utvalgets anbefalinger ikke inneholder effektive virkemidler for å adressere dette.

2) Anbefalingene har ikke funnet løsninger som ser verdikjeden samlet

Utvalget har lagt opp til at hver sektor skal finne løsninger i sitt verdikjedeledd, uten at man ser på helheten eller hvorvidt matsvinn flyttes fra ett verdikjedeledd til et annet. Det gjør at det er stor risiko for at matsvinn flyttes til første og siste ledd i verdikjeden: Bonden og forbrukeren. Det er ikke foreslått virkemidler som ser på verdikjeden samlet slik at man fanger opp om matsvinnet bare pushes videre i verdikjeden, i stedet for å bli kuttet.

I bransjeavtalen har de tilsluttede bedriftene et ansvar for å bidra til kutt i hele verdikjeden, inkludert forbrugerleddet, men dette er ikke forpliktende. I tillegg er det mange som har valgt å stå utenfor bransjeavtalen. Utvalget mindretall mener derfor det er behov for å flytte elementer fra den frivillige bransjeavtalen, som ikke er juridisk forpliktende for partene, over i et regulatorisk rammeverk hvor det vil være mulig å både stille krav til fremdrift og sanksjonere partene ved behov.

3) Utvalget har ikke foreslått konkret lovtekst

Utvalgets mindretall mener også det er en svakhet at utvalget ikke har jobbet frem en konkret lovtekst. Når mandatet er tydelig på at utvalget skal utarbeide et konkret forslag til matkastelov mener utvalgets mindretall at det for alle praktiske formål er et lovutvalg og burde nå vært behandlet deretter. Statsbudsjettet 2023 stadfester også at man har som "mål at matkasteloven skal tre i kraft i 2024", noe som gir lite rom for videre utredninger etter at utvalgets arbeid er over.

Framtiden i våre henders forslag til matkastelov med hjemmel for produsentansvarsordning for mat, er foreslått fordi det er et helhetlig virkemiddel som forplikter hele bransjen til å kutte svinn i egen verdikjede, men også gir et økonomisk insentiv til å bidra til mindre forbrukersvinn. Når denne ble nedstemt av utvalget, mener derfor utvalgets mindretall at vi burde utredde alternative virkemidler som har tilsvarende effekt.

4) Utvalget har ikke vurdert hvorvidt et produsentansvar kan innrettes

Utvalget har riktignok diskutert forslaget til matkastelov og produsentansvarsordning som foreslått av henholdsvis Schjødt og NORWASTE, men begge disse utredningene er tydelige på at de er utgangspunkter for diskusjon, ikke endelige forslag. Det er helt riktig som Miljødirektoratet sier i sitt notat at det vil kreve flere utredninger, men dette gjelder også samtlige virkemidler som er foreslått av utvalget. Framtiden i våre hender mener det ville vært naturlig at noe av dette arbeidet skjedde som del av utvalgsarbeidet for å finne en innretning som er mest mulig hensiktsmessig før forslaget ble forkastet. Spesielt siden dette virkemiddelet er nevnt konkret i utvalgets mandat.

Utvalgets mindretall er uenig i premisset om at produsentansvarsordning ikke gir insentiver til redusert matsvinn. Som Norwaste skriver i notatet om produsentansvar har nåværende produsentansvarsordninger i Norge hatt stor suksess, i motsetning til nasjonale mål eller frivillige bransjeavtaler der ingen kan holdes juridisk ansvarlig for at målene nås. En produsentansvarsordning vil også kunne løse problemet i bransjeavtalen med gratispassasjerer og sikre at alle relevante aktører over en viss størrelse er med i matsvinnarbeidet.



6.2 Krav om gjennomføring av tiltak etter en aktsomhetsvurdering

6.2.1 Innledning

Innføring av et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn er utvalgets regulatoriske hovedgrep. Dette er beskrevet under tiltakene 1.1, 1.2, 2.1 og 2.3 i kapittel 5, men det er også behov for å beskrive disse mer samlet. Det vies derfor noe plass i rapporten til beskrivelse av dette forslaget.

Aktsomhetsvurderinger er en arbeidsmetode som handler om å kartlegge, forebygge, avbøte og gjøre rede for hvordan en virksomhet håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser av egen virksomhet og forhold i resten av verdikjeden. Aktsomhetsvurderinger baserer seg på risikovurderinger, som innebærer at virksomheten identifiserer, analyserer og prioriterer risikoer knyttet til bestemte aspekter ved sin virksomhet. På denne bakgrunn gjøres det blant annet prioriteringer knyttet til hvilke tiltak som skal gjennomføres. Aktsomhetsvurderinger kan være hensiktsmessig der man ønsker å unngå detaljregulering, men samtidig vil pålegge aktørene et betydelig ansvar for å hindre negative konsekvenser.

En aktsomhetsvurdering knyttet til redusert matsvinn vil innebære en grundig vurdering av virksomhetens aktiviteter, prosesser og praksis knyttet til å minimere mengden mat som må kastes enten i egen virksomhet eller i andre deler av verdikjeden. Arbeidsmetoden innebærer blant annet fastsettelse av mål og planer som er skreddersydd for den enkelte virksomhet. Det legges dermed til rette for en kostnads effektiv virkemiddelbruk, som utløser egnede tiltak for de som omfattes av kravet.

Aktsomhetsvurderinger skal tilpasses den enkelte virksomhets særpreg og størrelse, og er dermed et fleksibelt virkemiddel som innebærer individuelt tilpassede løsninger. Verdikjeden for mat består av en lang rekke aktører som hver for seg er svært ulike, og som fordrer ulike tiltak for å redusere matsvinn. Dette er begrunnelsen for at utvalget mener at et krav om å gjennomføre tiltak som følge av en risikobasert aktsomhetsvurdering er et treffsikkert virkemiddel for å redusere matsvinnet.

6.2.2 Aktsomhetskrav som regulatorisk virkemiddel

Aktsomhetsvurderinger som rettslig konsept er relativt nytt i norsk rett, men en plikt til å utføre slike vurderinger følger i dag for eksempel av åpenhetsloven (se lovens § 4)²⁹. Konseptet er også godt mottatt i litteraturen, se blant annet Njål Høstmælingen og Frode Elgesem kapittel 8³⁰. Aktsomhetsvurderinger blir også stadig mer aktuelt som metode for reguleringer i EU, herunder er dette et sentralt element i direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD) som vil bli innlemmet i norsk rett om kort tid. Videre har EU i nylig vedtatt et aktsomhetsdirektiv (CSDDD). Direktivet er EØS-relevant og vil også mest sannsynlig bli innlemmet i norsk rett. Aktsomhetsdirektivet omfatter miljø og vil trolig ha en side til matsvinn. Bruk av et aktsomhetskrav som regulatorisk grep i arbeidet for å redusere matsvinn vil bygge på en metodikk som blir stadig mer kjent for norske aktører.

Selv om krav om å utføre aktsomhetsvurderinger er et relativt nytt grep i et rettslig perspektiv, inngår denne arbeidsmåten som del av forventningene knyttet til hva som kjennetegner ansvarlig selskapsutøvelse, og har lenge vært en del av internasjonale retningslinjer for ansvarlig næringsliv fra FN og OECD. De sentrale rammeverkene er FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse rammeverkene er viktige kilder for å tolke de rettslige forpliktelser som bygger på metodikk og erfaring fra disse rammeverkene.

OECDs retningslinjer anbefaler at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å unngå negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø knyttet til virksomhetens forretningsaktiviteter. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger skal bistå bedrifter med å forstå og gjennomføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer. Veilederen er derfor sentral for forståelsen av pliktene både etter åpenhetsloven,

²⁹ Lov om virksomhetens åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) av 18 juni 2021 nr. 99.

³⁰ Frode Elgesem og Njål Høstmælingen, *Næringsliv og menneskerettigheter*, Universitetsforlaget, 2019 s. 1, [Juridika](#) (kopiert 23. oktober 2023)



kommende CSDDD og vil også være sentrale for gjennomføring av aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn.

6.2.3 Trinnene i en aktsomhetsvurdering

Ifølge OECDs retningslinjer består en aktsomhetsvurdering av flere trinn, og er en kontinuerlig prosess som stadig skal gjentas. Underveis i prosessen er det sentralt at virksomhetene drar lærdom av hva som fungerer bra og ikke, slik at rutiner og prosedyrer stadig kan forbedres. Virksomhetene må jevnlig foreta nye kartlegginger av risiko og sørge for at eventuelle endrede forhold enten innad i virksomheten eller i verdikjeden og omverdenen tas inn i aktsomhetsvurderingene. På denne måten gjøres vurderingene dynamiske. Ifølge dette systemet består en aktsomhetsvurdering av en rekke trinn, som kan sammenlignes med oppgaver i et årshjul.

Det første trinnet er forankring av ansvar i organisasjonen, som må synliggjøres i virksomhetens retningslinjer. Det har ingen betydning hva styringsdokumenter og rutiner kalles, men de må forankres i den øverste ledelsen og innarbeides i den ordinære forretningsdriften. Konkret kan dette omfatte en rekke tiltak internt i virksomheten. Ansvar for å gjennomføre aktsomhetsvurderingene må være tydelig plassert, så alle involverte vet hva de skal gjøre.

Det andre trinnet er å gjennomføre en overordnet analyse av både egen virksomhet, leverandørkjede og forretningspartnere. Målet med denne kartleggingen er å identifisere hvilke områder som utgjør høyest risiko for negativ påvirkning.

Basert på funnene og prioriteringene som er gjort gjennom kartleggingen skal det i trinn tre gjennomføres tiltak for å stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser. Hvilke tiltak som bør iverksettes vil variere. Dersom kartleggingen avdekker at virksomheten selv forårsaker eller medvirker til negative konsekvenser, skal det iverksettes egnede tiltak for å stoppe denne påvirkningen. Der kartleggingen avdekker negative konsekvenser som skjer hos en forretningsforbindelse, skal virksomheten bruke de mulighetene den har til å påvirke forretningsforbindelser som er involvert, til å gjøre det samme.

Virksomheten må utarbeide og gjennomføre planer som er egnet til å forebygge og avdempes potensielle fremtidige negative konsekvenser. Virksomhetens planer bør beskrive i detalj hvilke tiltak som skal iverksettes.

Trinn fire i aktsomhetsvurderingen er å følge opp tiltakene. Det skal vurderes om de har fungert etter planen eller om noe bør gjøres annerledes. Hvor mange av de planlagte tiltakene som ble gjennomført til planlagt tid er også relevant på dette stadiet. I tillegg skal det vurderes om det er noen negative konsekvenser som har blitt oversett tidligere, og i så fall må disse inkluderes fremover.

I trinn fem skal virksomheten kommunisere med omverdenen hvordan den har håndtert negative konsekvenser, og i trinn seks skal virksomheten som omfattes av aktsomhetskravet sørge for gjenoppretting og erstatning der dette er påkrevd. Prosessen skal deretter gjentas, slik at det legges til rette for kontinuerlig forbedring og at nye forhold fanges opp.

6.2.4 Innholdet i en aktsomhetsvurdering knyttet til matsvinn

Det vil være naturlig at et krav til aktsomhetsvurdering knyttet til matsvinn i hovedsak følger de samme trinnene som beskrevet ovenfor. Dette innebærer at følgende trinn bør inngå i virksomhetenes plikt til å gjennomføre en aktsomhetsvurdering på matsvinn, slik utvalget ser det:

- Integre aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i sine retningslinjer (policies)
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår i egen virksomhet og i verdikjeden
- Lage en plan som belyser risikoområder og som omfatter planlagte tiltak
- Følge opp tiltakene
- Redegjøre for- og synliggjøre resultatene
- Gjenta prosessen

Sentralt i prosessen bør være kartlegging av nåværende praksis, der målet er at virksomheten får bedre forståelse av prosesser og praksis med betydning for matsvinn i sin egen del av verdikjeden. Der det er relevant



vil alle prosesser helt fra innkjøp og produksjon til distribusjon og salg måtte vurderes. Videre vil det være helt sentralt å kartlegge betydningen av egne prosedyrer og praksis når det gjelder matsvinn i andre deler av verdikjeden. Dette vil særlig være viktig i forhold til forbrukerleddet, som står for en stor andel av matsvinnet per i dag. På denne måten fanges også forbrukerleddet til dels opp, selv om forbruker ikke omfattes av et aktsomhetskrav direkte.

Konkrete kilder til matsvinn bør identifiseres i alle virksomhetens operasjoner. Avhengig av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg kan dette for eksempel være knyttet til overproduksjon, feil lagring, uriktig pakking, utgåtte varer, avvisinger fra leverandører, etc. I denne forbindelse vil det være viktig at virksomheten måler og kvantifiserer mengden mat som går til spille, slik at tiltak kan baseres på objektive data.

Virksomheten må videre analysere årsakene til svinn, slik at det kan settes inn egnede tiltak. Årsakene til dette kan variere, og blant annet knytte seg til tekniske, logistiske, atferdsmessige eller kulturelle faktorer. I tillegg må ulike risikoer knyttet til matsvinn identifiseres, herunder ressursforbruk, økonomisk tap og omdømmetap.

Basert på resultatene av de individuelle vurderingene som må ta utgangspunkt i risikoen ved den enkelte virksomhet, bør det utvikles planer med klare mål og strategier for å redusere matsvinn. Dette kan eksempelvis omfatte endringer i prosesser, bedre lagerstyring eller samarbeid med andre aktører i verdikjeden. Her må virksomheten også se på tiltak som retter seg mot forbrukers bidrag til matsvinn, som nedprising, datostempling, tilbud i mindre enheter og opplysningskampanjer.

Virksomheten må deretter sørge for å implementere og gjennomføre de identifiserte tiltakene og overvåke fremgangen. Hele denne prosessen skal så gjentas på nytt og på nytt, slik at det legges til rette for kontinuerlig forbedring over år.

Virksomheten bør også være åpen om sine tiltak og resultater når det gjelder matsvinn. Utvalget foreslår at virksomheter som er omfattet av aktsomhetskravet skal offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene de har gjort, tilsvarende som etter åpenhetsloven.

Redegjørelsen skal gi innsikt i virksomhetens nøkkelfunksjoner i aktsomhetsvurderingene, og hvilke tiltak som er iverksatt, for eksempel ved omtale på hjemmesiden.



Figur 6-1 Utvalgets forslag til steg i en aktsomhetsvurdering knyttet til matsvinn



6.2.5 Mulig hjemmel for et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvor et krav om aktsomhetsvurderinger bør hjemles. Ulike alternativer kan tenkes. Dette kan også vurderes i lys av kommende reguleringer fra EU som etter hvert skal implementeres i norsk rett. Utvalgets vurdering er at et krav om aktsomhetsvurderinger ikke gjør det påkrevet med en egen ny lov, ettersom det er behov for få nye bestemmelser.

Arbeid med å redusere matsvinn har en tydelig side mot god utnyttelse av ressurser. Et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn kan derfor vurderes hjemlet i matloven, jf. vurderinger i kap. 6.2.7³¹. Dersom matloven skal benyttes som hjemmel til et krav om aktsomhetsvurderinger vil det være naturlig at dette utarbeides i en egen forskrift med hjemmel i loven.

Utvalget har også vurdert andre mulige hjemler, herunder utvidelse av åpenhetslovens tematiske virkeområde. Innholdet i kravene etter åpenhetsloven vil ha likhetstrekk med det som kan være et hensiktsmessig krav til aktsomhetsvurderinger for matsvinn. Dette taler for at det kan være naturlig å knytte et krav om aktsomhetsvurderinger til et utvidet virkeområde i åpenhetsloven.

Det er også motargumenter til dette. Dersom åpenhetsloven skal utvides, vil det være hensiktsmessig å vurdere en slik utvidelse i et bredere perspektiv der også annen tematikk enn matsvinn omfattes. Miljø som sådan kunne i så fall vært relevant. I denne forbindelse vil det kommende direktivet om aktsomhetsvurderinger (CSDDD) fra EU ha betydning, jf. omtale i kap. 6.2.2.

At et bredere omfang på åpenhetsloven skal vurderes på sikt, fremgår også av lovens forarbeider. Se Prop. 150 L (2020-2021) på s. 6 der det står at: "Departementet legger opp til at åpenhetsloven skal evalueres etter at den har virket en periode. Evalueringen vil blant annet ha som hensikt å vurdere effekten av loven, vurdere om mindre virksomheter også skal inkluderes som pliktsubjekter og om lovens saklige virkeområde skal utvides til å gjelde miljøpåvirkning og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper."

Utvalgets vurdering er at åpenhetsloven ikke bør vurderes utvidet kun med matsvinn, da en eventuell utvidelse av denne loven er egnet til å gjøres i et bredere perspektiv. Dette vil muligens skje i forbindelse med innlemmelsen av CSDDD-direktivet.

På denne bakgrunn redegjøres det nærmere for matlovens egnethet som hjemmelsgrunnlag for innføring av et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn.

6.2.6 Nærmere om matloven som mulig hjemmelsgrunnlag

Matloven er fra 2003 og innebar da den ble vedtatt en betydelig omorganisering av matforvaltningen gjennom etableringen av Mattilsynet. Lovarbeidet bygget på en tilnærming om at regelverket skulle favne hele matkjeden.

Formålet til matloven fremgår av § 1. Bestemmelsen viser til at loven skal sikre at næringsmidlene er trygge, fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Det følger av forarbeidene at loven skal sikre helsemessige trygge næringsmidler, mens øvrige hensyn skal fremmes eller ivaretas, se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 93. Hensynet til næringsmiddeltrygghet og helse er et bærende hensyn ved utformingen av loven.

Matloven er en klassisk hjemmelslov som gir utstrakt adgang til utfyllende bestemmelser i forskrifter. Loven angir i hovedsak de viktigste prinsippene som lovgivningen om næringsmidler bygger på, mens en vesentlig del av regelverket på området er inntatt i forskrifter som særlig inkorporerer regelverk fra EU. Generelt er det få rettskilder som belyser tolkningen av næringsmiddelovngivningen. Det er også lite norsk rettspraksis, og begrenset med juridisk litteratur på området.

Selv om matsvinn ikke er behandlet i loven per i dag, åpner lovens formålsbestemmelse og virkeområde for å kunne innta et videre perspektiv. Matsvinn har en side til og er tett koblet sammen med matsikkerhet, særlig

³¹ [Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. \(matloven\) - Lovdata;](#)



om man vurderer dette i et globalt perspektiv.³² Matsikkerhet handler om å ha tilgang til nok mat, trygg mat og næringsrik mat. Reduksjon av matsvinn, herunder å jobbe for at ressurser, innsatsfaktorer og bearbejdede produkter i større grad konsumeres og i mindre grad kastes, er en sentral faktor i arbeidet med å øke matsikkerheten. Dette taler for at loven kan omfatte et videre perspektiv på matsikkerhet enn det som er tilfellet per i dag.

Dette støttes også av at lovens virkeområde favner bredt. Det fremgår av lovens saklige virkeområde at loven gjelder for alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbejelse og distribusjon av innsatsfaktorer og næringsmidler. Videre følger det av forarbejdene at virkeområdet med hensikt er bredt for å fange opp hele kjeden "fra fjord/jord til bord". Det følger også av loven at den er ment å være en rammelov hvor mer detaljerte krav tas inn på forskriftsnivå³³. Det er utvalgets vurdering at reguleringer knyttet til matsvinn kan omfattes av loven.

Å hjemle et krav om aktsomhetsvurderinger i matloven, åpner for et vidt nedslagsfelt i forhold til hvilke aktører som kan omfattes. Matloven gjelder for offentlige foretak som utøver aktiviteter som nevnt i matloven § 2. Det vil blant annet omfatte offentlige virksomheter som driver matutsalg eller servering, som kantiner på sykehus, sykehjem, skoler og andre offentlige virksomheter. Utvalget mener at både private og offentlige virksomheter bør omfattes av et krav om aktsomhetsvurderinger, etter nærmere vurderinger.

Oslo Economics har gjort noen vurderinger knyttet til hvem som bør omfattes av kravet. De viser til at dersom det ikke settes noen nedre grense vil om lag 120.000 virksomheter treffes av kravet. Sjømatnæringen, matindustrien, dagligvare og servering inkluderer om lag 40 000 virksomheter, hvorav 67 prosent av disse er svært små og har under ti ansatte. Dersom de minste virksomhetene unntas et krav om aktsomhetsvurderinger vil det kunne innebære fritak for et stort antall virksomheter, herunder små butikker som inngår i en større konsernstruktur. Se mer om dette i kapittel 7 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Krav rettet direkte mot forbruker er neppe ment å omfattes av matloven. Dette kan særlig sies å følge av lovens bestemmelse om definisjoner i § 4. Begrepet "virksomhet" defineres her bredt, og omfatter ikke bare rettssubjektet, men kobles også til hvilke aktiviteter som foretas. Privatpersoner kan etter definisjonen omfattes, men ikke for aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed. Et aktsomhetskrav med hjemmel i matloven vil likevel kunne omfatte tiltak som er egnet til å redusere matsvinnet hos forbruker.

6.2.7 Tilsynsmyndighet

Dersom det skal innføres et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn vil det være behov for å føre tilsyn med at aktører som omfattes etterlever lovene. Hvilken myndighet dette bør være må vurderes.

Utvalget mener Mattilsynet kan være et naturlig valg. Bakgrunnen for dette er at Mattilsynet er det forvaltningsorganet som innehar kompetanse knyttet til mat, matproduksjon, omsetning og servering.

Utvalget viser i denne forbindelse også til at Forbrukertilsynet er tilsynsmyndighet etter åpenhetsloven, og at Forbrukertilsynet har måttet bygge opp kompetanse for å ivareta sine oppgaver på dette området. Oppgavene som er lagt til Forbrukertilsynet i denne sammenhengen kan ha overføringsverdi for den som skal være tilsynsmyndighet for matsvinn. For eksempel har Forbrukertilsynet både en veiledningsrolle, en tilsynsrolle og en rolle som sanksjonsmyndighet. Dette kan være en naturlig modell å skjele til også ved utformingen av en tilsynsrolle knyttet til matsvinn. I det følgende gis det derfor en oversikt over hvordan forbrukertilsynet utøver sin tilsynsrolle og dets tilgjengelig sanksjonsapparat.

Forbrukertilsynet følger opp virksomheter på bakgrunn av tips og klager og ved å føre kontroller. I tillegg til å føre tilsyn gjennom å følge opp tips, klager og ved kontroller kan forbrukertilsynet også fatte vedtak. Vedtak er bindende avgjørelser. Forbrukertilsynet kan bruke forbuds- og påbudsvedtak for å sikre at virksomheter overholder loven fremover i tid. Tilsynet kan også ilegge bot (tvangsmulkt) som må betales dersom vedtaket

³² Se bla arbeid knyttet til FN's bærekraftsmål 2: Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.

³³ Ot.prp. nr. 100 (200-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), s. 53



ikke følges. Ved gjentatte brudd på plikten til å gi informasjon gjennom redegjørelse for aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven § 5 og informasjonskrav etter åpenhetsloven § 6, kan tilsynet ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved gjentatte brudd på fristene for å svare på informasjonskrav etter åpenhetsloven § 7. Overtredelsesgebyr er en alvorlig sanksjon som brukes til å reagere på lovbrudd som har skjedd og for å signalisere at et brudd på lovverket ikke aksepteres.

6.2.8 Utvikling av "beste praksis" under bransjeavtalen for å oppfylle lovkravet

Utvalget foreslår en styrking av bransjeavtalen som må sees i sammenheng med kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Hovedrapporten for 2020 viser at bransjeavtalen har gitt gode resultater, samtidig som mye gjenstår for å oppfylle den overordnede målsettingen om å redusere matsvinnet med 50 prosent innen 2030. På denne bakgrunn mener utvalget det er hensiktsmessig å styrke avtalen, og foreslår et nytt punkt i avtalen som gjelder utvikling av "beste praksis" for å oppfylle det foreslåtte lovpålagte kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

Et slikt grep vil støtte opp om etterlevelsen av lovkravet. Ved å utvikle beste praksis knyttet til aktsomhetsvurderinger, bidrar man til at aktørene i verdikjeden får en felles tilnærming til hva som kreves etter loven. Det legges således også til rette for erfaringsutveksling. I vurderingen av hva som er beste praksis mener utvalget at den enkelte virksomhet alltid må vurdere om donasjon er et egnet tiltak.

Til sist vil det selvsagt være opp til myndighetene å vurdere hva som skal til for å oppfylle et lovpålagt aktsomhetskrav. Her vil den som utpekes til å være tilsynsmyndighet få en sentral rolle.

Utvikling av beste praksis under avtalen vil bidra til å gjøre det attraktivt for aktørene å tilslutte seg avtalen, ettersom tilslutning vil gi større trygghet for at den enkelte virksomhet faktisk oppfyller lovkravet. Tilslutning til avtalen må likevel være frivillig. For aktører som ikke slutter seg til bransjeavtalen vil konsekvensen være at man i større grad blir overlatt til seg selv når det gjelder å tolke innholdet i det nye kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, herunder omfanget av plikten. Se mer om dette i kapittel 5.2.2.

I et notat fra Wikborg Rein datert 16. november 2021 er gitt en omfattende drøftelse av utvalgets forslag om et aktsomhetskrav. Se vedlegg 2.

6.2.9 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at det innføres et krav om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å redusere matsvinn, rettet mot private og offentlige virksomheter. Aktsomhetsvurderinger tilpasses den enkelte virksomhets særpreg og størrelse, og innebærer individuelt tilpassede løsninger. Verdikjeden for mat består av en lang rekke aktører som hver for seg er svært ulike. Utvalget mener et aktsomhetskrav vil utløse tiltak som vil føre til betydelige reduksjoner i matsvinnet, på en kostnadseffektiv måte.

Følgende trinn vil etter utvalgets vurdering være sentrale i en aktsomhetsvurdering:

- Integrere aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i sine retningslinjer (policies)
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår i egen virksomhet og i verdikjeden
- Lage en plan som belyser risikoområder og som omfatter planlagte tiltak
- Følge opp tiltakene
- Redegjøre for- og synliggjøre resultatene
- Gjenta prosessen

Det må vurderes nærmere hvor et krav om aktsomhetsvurderinger skal hjemles. Arbeid med å redusere matsvinn har en tydelig side mot god utnyttelse av ressurser. Et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn kan derfor vurderes hjemlet i matloven.

Det vil være behov for et tilsyn som sikrer at aktørene som omfattes etterlever kravene. Et tilsyn kan ha flere oppgaver, herunder veilede, drive tilsyn og være sanksjonsmyndighet.



Utvalget foreslår en styrking av bransjeavtalen som må sees i sammenheng med kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, herunder et nytt punkt i avtalen som gjelder utvikling av "beste praksis" for å oppfylle det foreslåtte lovpålagte kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

Se likevel særmerknad fra Sjømat Norge ved Lone Flyvholm i kapittel 6.8.

6.3 Krav om donasjon

6.3.1 Innledning

Donasjon av mat er et viktig tiltak mot matsvinn. Matdonasjonsapparatet i Norge drives i stor grad av Matsentralen Norge, som kobler sammen overskuddsmat fra matbransjen med ideelle organisasjoner som hjelper folk som er i en vanskelig situasjon. Gjennom denne ordningen kan matbransjen redusere matsvinn, og ideelle organisasjoner kan fordele hjelpen til mennesker som har behov for det.

Det finnes i dag åtte matsentraler i Norge³⁴. Nettverket samles under paraplyorganisasjonen Matsentralen Norge, som er en ideell stiftelse som mottar støtte fra private aktører og offentlige myndigheter. Matsentralen Norge forhandler frem nasjonale avtaler, etablerer felles rutiner, koordinerer nasjonale prosjekter, legger til rette for samarbeid med nasjonale aktører og mellom matsentralene og representanter i nettverket på nasjonalt og internasjonalt nivå.

Det finnes en rekke barrierer som hindrer at en større mengde overskuddsmat enn i dag blir donert. Dette gjelder blant annet utfordringer knyttet til logistikk, hva slags typer mat som er tilgjengelig for donasjon, samt økonomiske barrierer. Utvalget mener det er behov for å styrke virkemiddelbruken for å sikre at donasjon finner sted der det er hensiktsmessig.

6.3.2 Donasjon i enkelte andre land

En rekke land i Europa har innført eget regelverk knyttet til donasjon, gjerne i kombinasjon med annen regulering knyttet til matsvinn. Noen land har valgt å innarbeide krav til donasjon i egne lover som regulerer ulike aspekter ved matsvinn, mens andre land har innarbeidet dette i allerede eksisterende regelverk. Matsvinn vil uansett ha en side mot eksisterende regelverk på en rekke ulike områder, som innen mattrygghet, avfallshåndtering og landbruk. De ulike grepene som er valgt i de forskjellige landene må også sees på bakgrunn av kontekst og kultur i det enkelte landet, og bør ikke vurderes isolert. Enkelte land benytter også andre virkemidler enn regulatoriske for å fremme donasjon. For eksempel benytter Portugal avtale som virkemiddel for å fremme donasjon, slik som Norge gjennom bransjeavtalen.

Frankrike: Frankrike fikk sin egen matkastelov i 2016. Loven retter seg mot store deler av verdikjeden, som produsenter, matindustrien og distributørene. Sentralt i loven er at overskuddsmat skal gis bort eller bearbeides, for eksempel til dyrefor. Dagligvarebutikker over en viss størrelse (400 m²) må tilby en avtale om overskuddsmat til organisasjoner. Avtalen skal blant annet tydelig definere ansvar og forsikring som dekker eventuelle skader ved donasjon. Det skal også tilbys såkalt "Goodie-bags" gratis. Reguleringen er gitt i form av en forskrift, og aktørene som omfattes risikerer bøter ved manglende overholdelse.

Finland: Finland har utvidet sin avfallslov til også å omfatte plikter knyttet til donering. Overskuddsmat fra bedrifter skal doneres, dersom dette kan gjøres uten at det går ut over mattrygghet samt at det kan gjøres for en rimelig kostnad. Loven inneholder videre en dokumentasjonsplikt for serveringsbedrifter, dagligvarehandel og matindustri, der aktørene er pålagt å ha oversikt over hvor mye mat de kaster og hvordan de håndterer matsvinn. Videre skal blant annet virksomheter med tillatelse til forurensende aktivitet rapportere en rekke data til myndighetene, herunder sammensetning og behandling av matsvinn.

Italia: Italia har en egen matkastelov som også adresserer donasjon. Loven oppfordrer til donasjon, samt at det er de mest utsatte menneskene som prioriteres i denne forbindelse. Overskuddsmat som ikke doneres skal gå til dyrefor, kompostering eller biogass. Mat som har passert holdbarhetsdato kan doneres gitt at maten er lagret på riktig måte og opprinnelig emballasje er hel. Videre kan bakevarer uten temperaturkrav doneres innen 24 timer



etter produksjon. I tillegg kan den enkelte kommune gi skattelettelse til virksomheter som donerer, der skatteletten bør være proporsjonal med mengden mat som doneres.

Polen: Polen har en egen lov om forebygging av matsvinn som inneholder regler om hvordan matsvinn skal forebygges og håndteres. Virksomheter med et areal for salg på mer enn 250 m² er også pliktig til å få på plass en avtale med en organisasjon som kan motta mat som doneres. Loven krever i tillegg at virksomheter i matbransjen gjennomfører informasjonskampanjer årlig om håndtering av mat og forebygging av matsvinn. Slike kampanjer må vare i minst to uker.

6.3.3 Behovet for videre utredninger av en plikt knyttet til donasjon

Utvalget viser til at det allerede følger av bransjeavtalen at partene skal bidra til donasjon av overskuddsmat. Utvalget foreslår videre at vurderinger knyttet til donasjon skal omfattes av "beste praksis" (ref. endringer i bransjeavtalen) for oppfyllelse av det foreslåtte aktsomhetskravet, se punkt 6.2.8. Utvalget mener det er behov for å styrke virkemiddelbruken ytterligere for å sikre at donasjon finner sted der det er hensiktsmessig. Utvalget foreslår derfor at det innføres en plikt knyttet til donasjon, og at det utredes videre hvordan denne skal innrettes.

Donasjon av mat har en klar side mot regler knyttet til trygg og sikker mat. En eventuell plikt til donasjon kan det derfor være naturlig å hjemle i matloven, herunder at det utarbeides forskrifter med konkrete bestemmelser om innholdet og omfanget avplikten.

En donasjonsplikt vil måtte ta hensyn til en rekke faktorer. Maten som doneres må selvsagt være trygg å konsumere og derfor følge alle regler som gjelder for den enkelte matvare, herunder om lagringsforhold og eventuelle spesifikke krav til oppbevaring. Det må også ligge til rette for samarbeid med Matsentralen og andre ideelle organisasjoner som videreformidler mat på en god og sikker måte. I denne forbindelse må det også være egnede transportmuligheter og ikke uforholdsmessig lang avstand mellom giver og mottaker. Det må også gjøres grundige overveielser knyttet til hvilke aktører som skal trenes av et eventuelt krav, og hvem som ikke er egnet til det. En rekke andre forhold må også vurderes.

Det kan vurderes om et krav om donasjon bør sees i sammenheng med forslaget om innføringen av et aktsomhetskrav, slik at både aktsomhetskravet og et krav om donasjon innføres ved en forskrift med hjemmel i for eksempel matloven.

En bestemmelse om donasjonsplikt må utredes videre, og vil blant annet måtte vurdere og adressere følgende forhold:

- Identifisering av pliktsubjekt og hvem som kan være mottaker
- Terskler for pliktsubjekt – basert på hvor i verdikjeden aktøren befinner seg, størrelse, geografi, etc.
- Spesifisering av den donasjonspliktiges ansvar for blant annet kvalitet, lagring, emballasje og transport
- Regulering av ansvarsforhold og overgang av risiko knyttet til matsikkerhet

6.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er behov for å styrke virkemiddelbruken ytterligere for å sikre at donasjon finner sted der det er hensiktsmessig. Spørsmålet om donasjon reiser en rekke krevende problemstillinger. Utvalget anbefaler at det innføres en plikt til donasjon, og at innretning og omfang utredes videre.

Se likevel særmerknad fra Sjømat Norge ved Lone Flyvholm i kapittel 6.8.

6.4 Krav om nedprising

6.4.1 Innledning

En av hovedårsakene til matsvinn i hele verdikjeden er at varer går ut på dato. Dette gjelder særlig for grossistledet, dagligvareledet og husholdningene. Mat som er gått ut på dato eller har for dårlig kvalitet hos grossister og dagligvarehandelen blir ikke solgt til forbruker. Mat glemt i kjøleskapet og at den er gått ut på dato er hovedårsakene til at forbrukerne kaster mat.



Et viktig og effektivt tiltak for å redusere matsvinnet er derfor å unngå at mat blir kastet mens den fremdeles er spiselig. Ifølge NORSUS er den viktigste årsaken til redusert mengde matsvinn i dagligvarehandelen nedprising av varer som holder på å gå ut på dato. Etter utvalgets vurdering vil innføring av et krav om nedprising være et effektivt tiltak for å få en rask nedgang i matsvinnet. I tillegg vil tiltaket kunne implementeres raskt og få umiddelbar effekt.

6.4.2 Mulig hjemmel for krav om nedprising

Det finnes i dag ingen rettslig nedprisingsplikt. Systematisk nedprising er heller ikke omfattet av bransjeavtalen.

Fordi bransjeavtalen er en avtale mellom aktørene i matbransjen, fordrer en mulig innføring av et nedprisingskrav i avtalen en vurdering av forholdet til konkurranselovgivningen. Særlig relevant i denne sammenheng er konkurranseloven § 10 som oppstiller et forbud mot samarbeid som har til formål eller virkning å begrense konkurransen³⁵.

Selv om bransjeavtalen og et krav om nedprising i utgangspunktet har et legitimt formål, vil også bærekraftsamarbeid etter omstendighetene være i strid med konkurranseloven § 10. Særlig vil avtalereguleringer som gjelder prissettingen i markedet kunne være i strid med bestemmelsen. Det er derfor en risiko for at en avtale som gjelder regler for nedprising som skal gjelde for konkurrerende aktører i dagligvarebransjen vil være i strid med konkurranseloven § 10.

Utvalget har ikke gjort en endelig vurdering av hvorvidt innføring av et nedprisingskrav i bransjeavtalen vil være i strid med konkurranseloven § 10. Wikborg Rein har imidlertid i et notat datert 30. november 2023 pekt på at det er risiko for at et samarbeid mellom markedsaktører om hvordan varer med kort holdbarhet skal selges til forbrukere vil anses for å være en såkalt formålsovertredelse og dermed i strid med Konkurranseloven § 10. Når et slikt kravet hjemles i annen lov vil det innebære at konkurranselovens § 10 bestemmelser uansett ikke kommer til anvendelse. På denne bakgrunn er det derfor utvalgets anbefaling at en plikt til nedprising reguleres i lov og ikke i bransjeavtalen.

I likhet med aktsomhetskravet i punkt 6.2 ovenfor, er utvalget av den oppfatning at et nedprisingskrav kan hjemles i matloven. Nedprising har en klar side om regler knyttet til trygg og sikker mat. Dette er tematikk som står sentralt i matloven. Matloven har blant annet som formål å sikre helsemessig trygge næringsmidler, samt å fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden. En eventuell plikt til nedprising er det derfor naturlig å hjemle i matloven, underforutsett at det utarbeides forskrifter med konkrete bestemmelser om innholdet og omfanget av plikten. Dette må i så fall utredes nærmere.

6.4.3 Utforming av tiltaket

Utvalget har ikke vurdert i dybden hvordan en konkret nedprisingsregel skal utformes. Etter utvalgets vurdering fremstår imidlertid en detaljregulering av hvordan markedsaktørene skal gå frem ved nedprising å være lite hensiktsmessig. Ved detaljregulering vil en risikere å legge sterkere begrensninger på markedsaktørenes markedsopptreden enn det som er nødvendig og effektivt. Problemet med detaljregulering er at man risikerer å etablere en plattform som tjener som en minstestandard, hvor aktørene slipper å konkurrere om å tiltrekke seg kundene for disse produktene fordi samtlige aktører benytter samme standard.

Etter utvalgets vurdering vil innføring av et krav om nedprising hvor hvordan den konkrete nedprisingen skal skje overlates til markedsaktørene selv, være det mest effektive tiltaket for å få solgt varer i dagligvarebutikkene før utløpsdatoen. Nedprisingskravet bør imidlertid kombineres med en plikt for markedsaktørene å aktivt markedsføre slike produkter i butikken, både for å gi dagligvarekjedene incentiver til å gi reelle rabatter, samt å påvirke forbrukerne i retning av å kjøpe varer med kort holdbarhet til en rabattert pris.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at det innføres et krav om nedprising av produkter med kort holdbarhet som skal gjelde for aktørene på detaljistleddet i dagligvaremarkedet. Hvilke produktgrupper som skal være

³⁵ Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) av 5 mars 2004 nr. 12.



omfattet av nedprisingsplikten, samt når plikten til å sette ned prisen inntreffer for ulike produktgrupper, må utredes nærmere.

6.4.4 Forholdet til markedsføringslovens regler om prisedsettelse

Markedsføringsloven § 10 første ledd oppstiller et generelt krav om å informere om varens pris³⁶. Med hjemmel i markedsføringsloven § 10 annet og tredje ledd er det fastsatt nærmere regler i prisopplysningsforskriften³⁷. Reglene i prisopplysningsforskriften gjelder for alle varer som selges til forbrukere, med unntak av auksjon, jf. forskriften § 1 første og annet ledd.

Hvis det innføres en plikt til å nedprise varer med kort holdbarhet ("datovarer"), vil prisopplysningsforskriften også gjelde for slik nedprising. Det innebærer at den næringsdrivende må opplyse om *nedsatt pris* for datovarene, jf. forskriften § 5 første ledd første punktum. Hvis datovaren markedsføres som "*nedsatt*", skal det samtidig gis "*informasjon om varens førpris*", jf. forskriften § 9a første ledd. For å markedsføre en vare som "*nedsatt*", må "*førpris*" være høyere enn den nedsatte prisen og oppgitt rabatten må være differansen mellom "*førpris*" og nedsatt pris. Hva som er korrekt "*førpris*", følger av annet ledd:

"Førprisen er den laveste prisen som den næringsdrivende har anvendt i minimum 30 dager før markedsføringen startet. Med laveste pris menes prisen som har blitt anvendt for varen overfor allmennheten, eller andre større grupper av forbrukere som tilhører ulike lojalitetsprogrammer eller kundeklubber. Der prisedsettelsen øker gradvis, er førprisen den laveste prisen før første prisedsettelse."

Siden "*førpris*" beregnes ut fra den laveste prisen de foregående 30 dagene, er førprisen ikke nødvendigvis den prisen som ble anvendt umiddelbart før nedprising. Hvis varen har vært solgt de foregående 30 dagene til en lavere pris, er det denne lavere prisen som er korrekt "*førpris*" etter forskriften § 9a annet ledd annet punktum, selv om en annen høyere pris ble anvendt på tidspunktet for nedprisingen. Konsekvensen i et slikt tilfelle vil være at butikken ikke kan oppgi den reelle rabatten for datovaren sammenlignede med den alminnelige utsalgsprisen på samme tidspunkt.

Hvis det innføres en plikt til å nedsette prisen på datovarer, vil slik nedprising tas med i beregningen av korrekt "*førpris*" de påfølgende 30 dagene. Det kan dermed bli utfordrende å markedsføre andre salgskampanjer for varer som omfattes av nedprisingsplikten, fordi korrekt "*førpris*" kan være lavere enn den alminnelige utsalgsprisen. Videre vil den forrige nedsatte datovareprisen være korrekt "*førpris*" hvis samme vare innen de påfølgende 30 dagene igjen nedprises på grunn av kort holdbarhet. Også i et slikt tilfelle vil konsekvensen være at butikken ikke kan oppgi den reelle rabatten for datovaren sammenlignede med den alminnelige utsalgsprisen på samme tidspunkt.

Trinnvis nedprising av datovarer er tillatt etter gjeldende regelverk, jf. forskriften § 9a annet ledd tredje punktum. Hvis den trinnvise nedprisingen avhenger av utløpsdatoen, vil datovarer med ulike utløpsdato ikke nødvendigvis være gjenstand for sammenfallende nedprising. Ved ulik trinnvis nedprising oppstår de samme problemene som beskrevet over hva gjelder korrekt "*førpris*".

Oppsummert begrenser gjeldende regelverk muligheten til å kommunisere nedprising av datovarer. Samtidig plikter butikken å opplyse om den nedsatte prisen for datovaren og førprisen, også selv om dette ikke kan markedsføres som en rabatt. Hvis det oppgis en førpris som er lavere enn den alminnelige utsalgsprisen, kan forbrukere bli villedet og ikke oppfatte den reelle rabatten for datovaren.

6.4.5 Utnyttet handlingsrom innenfor prismerkingdirektivet

Prisopplysningsforskriften § 9a trådte i kraft 1. oktober 2023 og gjennomfører EUs direktiv 98/6/EF (prismerkingdirektivet) artikkel 6a som endret ved direktiv 2019/2161 (moderniseringsdirektivet) artikkel 2. Prismerkingdirektivet artikkel 6a nr. 3 åpner for at medlemsstatene "*kan fastsette andre regler for varer som kan verte dårlege eller gå ut på dato raskt*". Denne muligheten er ikke benyttet i norsk rett.

³⁶ Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) av 9 januar 2009 nr. 2.

³⁷ Forskrift om prisopplysninger mv. for varer og tjenester, FOR-2012-11-14-1066.



Barne- og familiedepartementet foreslo i [høringsnotat om gjennomføring av moderniseringsdirektivet](#) å innføre et unntak for varer med kort holdbarhet, slik at den korrekte førprisen for varer med kortere holdbarhet enn seks uker, vil være prisen varen er blitt solgt for umiddelbart før prisen ble nedsatt. Forslaget i høringsnotatet ble kritisert av Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet under høringen.

Forslaget som ble fremmet i Prop. 50 LS (2022-2023) inneholdt ikke et unntak for varer med kort holdbarhet, slik opprinnelig forslått i høringsnotatet. Etter å ha pekt på at det er innført unntak fra reglene om førpris for varer med kort holdbarhet i Sverige og Danmark, uttaler departementet i punkt 6.6.8:

"Departementet har vurdert om det på bakgrunn av matsvinn- og bærekraftspekter bør gjøres tilsvarende også i norsk rett. Problemstillingen kommer kun på spissen i de første 30 dagene etter at varene ble tatt inn i sortimentet. Som nevnt over vil den næringsdrivende fortsatt kunne markedsføre og eventuelt salgsmarkedsføre varer med kort holdbarhet. Konkrete varer som snart nærmer seg utløps- eller best-før-dato vil uansett alltid kunne selges til en billigere pris enn resten av den samme varegruppen. Departementet anser derfor at det ikke er behov for et tilsvarende unntak som i Danmark.

Departementet har derfor kommet frem til at det ikke er behov for å benytte dette handlingsrommet."

6.4.6 Forslag om endringer i gjeldende regelverk

I ovennevnte Prop. 50 LS (2022-2023) punkt 6.6.8 er det lagt til grunn at "konkrete varer som snart nærmer seg utløps- eller best-før-dato vil uansett alltid kunne selges til en billigere pris enn resten av den samme varegruppen". Det er ikke tvilsomt at gjeldende regelverk tillater nedprising av varer med kort holdbarhet. Som påpekt i høringsnotatet fra departementet på side 37, gir gjeldende regelverk derimot ingen fleksibilitet til å gjøre unntak fra reglene om "førpris" for datovarer. Forholdet mellom en plikt til å nedprise varer med kort holdbarhet og reglene om "førpris" er ikke omtalt i høringsnotatet eller proposisjonen.

Som redegjort for over, er utvalgets vurdering at gjeldende regelverk vil dempe effekten av og kunne gi uheldige konsekvenser sammen med en plikt til nedprising av varer med kort holdbarhet. Dersom det innføres en plikt til nedprising av varer med kort holdbarhet, anbefaler utvalget derfor å samtidig innføre et unntak fra reglene om førpris i prisopplysningsforskriften § 9a annet ledd annet punktum for varer som omfattes av plikten.

Prismerkingdirektivet artikkel 6a nr. 3 åpner som nevnt for å innføre unntak for varer med kort holdbarhet. I Prop. 50 LS (2022-2023) punkt 9.3 legger departementet til grunn at artikkel 6a åpner for "å gjøre unntak fra kravet om å oppgi førpris eller at førprisen ikke trenger å være den laveste de siste 30 dagene". Tilsvarende handlingsrom er lagt til grunn i [veilederen fra EU-kommisjonen til artikkel 6a](#). I veilederen fra EU-kommisjonen er det videre uttalt at hvilke varer som kan omfattes av et unntak vil måtte vurderes konkret, men at det for eksempel kan være fersk mat og dicke med kort utløps- eller best-før-dato. Varene som vil omfattes av en plikt til nedprising antas å være innenfor direktivets handlingsrom.

Et unntak fra reglene om førpris for varer med kort holdbarhet kan inntas som en ny bestemmelse i prisopplysningsforskriften § 9a annet ledd, for eksempel som et nytt annet ledd tredje punktum. En slik plassering kan være regelteknisk gunstig fordi det gjøres unntak fra bestemmelsen prisopplysningsforskriften § 9a i annet ledd annet punktum, og unntaket burde leses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i prisopplysningsforskriften. Alternativt kan et unntak innføres i tilknytning til de nye bestemmelsene om nedprisingsplikten. Uavhengig av plassering bør unntaketets anvendelsesområde sammenfalle med anvendelsesområdet til nedprisingsplikten, slik at varer som omfattes av nedprisingsplikten også vil omfattes av unntaket. En slik utforming gjør det også enklere for næringsdrivende å forholde seg til regelverket samlet.

Et nytt tredje punktum i prisopplysningsforskriften § 9a annet ledd kan for eksempel utformes slik:

"For konkrete varer med kort holdbarhet som nedprises for å oppfylle plikten etter [ny forskriftsbestemmelse], er førprisen den prisen som ble anvendt for varen umiddelbart før den konkrete varens pris ble nedsatt."

6.4.7 Utvalget anbefaler

Utvalget anbefaler at det innføres et krav om nedprising av produkter med kort holdbarhet som skal gjelde for aktørene på detaljistleddet i dagligvaremarkedet. Hvilke produktgrupper som skal være omfattet av



nedprisingsplikten, samt når plikten til å sette ned prisen inntreffer for ulike produktgrupper, må utredes nærmere.

Se likevel særmerknad fra Sjømat Norge ved Lone Flyvholm i kapittel 6.8.

6.5 Rapportering på matsvinn

6.5.1 Innledning

Utvalget viser til at aktører i verdikjeden for mat møter og vil møte ulike krav til rapportering og datainnsamling. Noen av kravene har utgangspunkt i EØS relevante EU-rettsakter som pålegger rapporteringsplikter. Dette gjelder for eksempel plikter under EUs rammedirektiv for avfall og det kommende Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) som skal innlemmes i norsk rett.

Videre opereres det med ulike definisjoner knyttet til kasting/tap av mat som til dels er overlappende men ikke helt samsvarende. EU bruker begrepene "food waste" og "food loss", begge med et bestemt definert innhold etter EU-retten. I Norge snakker man om matavfall og matsvinn. Norges tilnærming og begrepsforståelse må sees i sammenheng med det nasjonale arbeidet knyttet til matsvinn hvor bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn har vært det viktigste instrumentet. Å fastlegge hvilken definisjon man legger til grunn for det videre arbeidet med matsvinn blir viktig. Norge har i dag en juridisk forpliktelse overfor EU om å rapportere på årlig mengde matavfall. EUs avfallsdirektiv innfører kun rapporteringsplikter for matavfall, slik det er definert i direktivet. I juli 2023 la EU-kommisjonen frem et forslag for rettslig bindende mål for reduksjon av matavfall.³⁸ Kommisjonen foreslår at EUs medlemsland skal redusere mengden matavfall i matindustri med 10 prosent, og med 30 prosent per innbygger samlet for dagligvare, serveringssteder og husholdninger innen 2030. Referanseåret er 2020. Målene for reduksjon av matavfall er foreslått som del av forslag til revidert rammedirektiv om avfall, som er EØS-relevant³⁹.

Definisjonen av og rapporteringsforpliktelser på matavfall i EU er fastsatt i rammedirektivet om avfall. Kravene for måling og rapportering er angitt i egne EU-rettsakter tilknyttet rammedirektivet, og kravene sier at det er den totale mengde matavfall som skal måles. Matavfall er i rammedirektivet definert som "mat som har blitt avfall".

Utvalget viser til at Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) satt ned en arbeidsgruppe ledet av Miljødirektoratet som 2. oktober 2023 leverte en rapport om begrepsbruk og statistikk knyttet til matsvinn og matavfall. Her foreslås det blant annet at definisjonen på matsvinn kobles til EUs definisjon på matavfall og skal være "den nyttbare delen av matavfallet"⁴⁰. Dette støttes av utvalget og legges til grunn i det følgende.

Forordning om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket definerer hva mat er: ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas av mennesker⁴¹.

Avfall er i rammedirektivet for avfall definert som: løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.

Det betyr at etter EUs definisjoner regnes ikke jordbruksprodukter som aldri kom inn i matkjeden som matavfall. Eksempler på hva som da ikke omfattes som matavfall etter EUs definisjoner er mattap grunnet sykdom o.l., biprodukter, produkter direkte markedsført som dyrefôr m.m. Mat som en gang var satt på markedet til human konsum for å så bli dyrefôr, faller også utenfor definisjonen siden dette ikke møter definisjonen om å bli til avfall.

³⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, 2023/0234 (COD).

³⁹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁴⁰ Se rapport [her](#).

⁴¹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.



6.5.2 Økt og standardisert rapportering i henhold til bransjeavtalen

Utvalget mener det er behov for bedre og mer omfattende rapportering på matsvinn, for å sikre tilstrekkelig god utvikling av dataene på dette området. En avtalefestet plikt til å rapportere følger allerede av bransjeavtalen. Bedrifter og offentlige virksomheter som er med i bransjeavtalen må årlig rapportere på matsvinn, ressursutnyttelse, årsaker og gjennomførte tiltak i verdikjeden, inkludert forbruker. Et sentralt grep for å sikre tilgang på mer og bedre data over matsvinn, samt å sikre at flere bedrifter har kunnskap og oversikt over eget matsvinn, er styrking av bransjeavtalens krav til rapportering. Dette skjer både ved at avtalen foreslås utvidet til å omfatte flere offentlige aktører og ved å ta inn et nytt punkt som forsterker og presiserer kravene til rapportering på matsvinn under avtalen.

Det foreslås også at bransjeavtalens definisjon av matsvinn endres i samsvar med definisjonen som legges til grunn i EU til å være "den nyttbare delen av matavfallet".

Se likevel særmerknad fra Sjømat Norge ved Lone Flyvholm i kapittel 6.8.

6.5.3 Ansvar til SSB utvides til å inkludere matsvinnstatistikk

Miljødirektoratet er i dag ansvarlig for gjennomføringen av rapporteringen til EU. De rapporteringene som har blitt gjort til nå har blitt utført ved hjelp av innleide konsulenter, hvor man har basert seg på tall fra ulike kilder. En viktig kilde har vært tallene fra bedrifter som har forpliktet seg til å rapportere gjennom bransjeavtalen. En annen viktig kilde er data som pålegges gjennom avfallsforskriften kapittel 10, som gjelder for virksomheter som genererer husholdningslignende avfall.⁴² For primærnæringene har dataene kommet fram ved hjelp av andre metoder, som for eksempel administrative data fra Landbruksdirektoratet for kjøtt, melk, egg og korn, representative utvalg, tall fra pakkerier, og gjennom forskningsprosjekter for sjømatindustrien.

Utvalget foreslår at anbefalingene i rapporten om begrepsbruk og statistikk knyttet til matsvinn og matavfall fra arbeidsgruppen ledet av Miljødirektoratet legges til grunn for videre arbeid⁴³. Arbeidsgruppen peker også på at SSB bør overta det formelle ansvaret for rapportering av matavfall etter EU-regelverket. Det vil blant annet innebære en standardisering av hvilke data som skal leveres og kvalitetskravene til disse. Det vil også kunne gi nødvendig hjemmel til pliktig datainnsamling ved at SSB som offisiell statistikkmyndighet kan pålegge plikter med hjemmel i statistikkloven.

Ved å legge til grunn samme definisjon av matavfall som EUs rammedirektiv, kan det forventes endringer i gjennomføringen av selve rapporteringen. Blant annet fremgår det av rapporten fra Miljødirektoratet at det kan forventes at rapporteringen vil skje på bakgrunn av NACE-koder, noe som betyr en annen kategorisering og mer detaljert inndeling av matavfallet enn i dag.

Hensynet til å unngå dobbelrapportering taler etter utvalgets syn for en samordning av rapporteringen av matsvinn med det kommende arbeidet som uansett skal skje i regi av SSB (dersom anbefalingene fra arbeidsgruppen blir lagt til grunn). Ved at matsvinn etter den nye definisjonen omfattes av begrepet matavfall, vil en samordnet rapportering til SSB kunne være naturlig og ressursbesparende. SSB må i så fall få i oppdrag å inkludere matsvinn i data som innhentes, på en hensiktsmessig måte. Utvalget foreslår at SSB blir bedt om dette.

Det fremgår av rapporten fra Miljødirektoratet at det vil ta noe tid før SSB har på plass nødvendige systemer og rutiner til å gjennomføre oppgavene som skisseres. Det anslås at det kan gå 2-3 år å få dette på plass.

Utvalget viser til at det har vært krevende å vurdere hensiktsmessig virkemiddelbruk på dette området, ettersom SSBs fremtidige rolle ikke er avklart. For å komme raskt i gang og for å ta ned noe av usikkerheten knyttet til nedslagsfelt i SSBs kommende arbeid, foreslår utvalget som vist over i tillegg å styrke bransjeavtalen. Dette kan gjøres ved å ta inn et nytt punkt som forsterker og presiserer kravene til rapportering på matsvinn under avtalen. Dette vil føre til levering av bedre data under avtalen enn det som er tilfellet i dag, og fungere

⁴² Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), FOR-2004-06-01-930.

⁴³ Se note 39.



som en slags sikkerhetsventil dersom det senere skulle vise seg at SSB ikke får i oppdrag å inkludere data knyttet til matsvinn i sitt arbeid.

6.5.4 Alternativ tilnærming med rapporteringskrav i forskrift

Et alternativ til forslaget under punkt 6.3.3 er å regulere krav om rapportering i samme forskrift som for aktsomhetskravet. Et krav om rapportering på matsvinn har en side mot det arbeidet som uansett vil måtte gjøres for de aktørene som skal oppfylle utvalgets forslag om et aktsomhetskrav. Kjernen i et aktsomhetskrav er som omtalt i punkt 6.2 at aktørene pålegges plikter knyttet til å identifisere hvor matsvinnet oppstår, lage en plan over aktuelle tiltak, gjennomføre tiltak, etc. Som ledd i dette arbeidet vil alle virksomheter som er av en viss størrelse og som dermed treffes av dette kravet, opparbeide seg god oversikt over størrelsen på eget matsvinn. Det er dermed relativt enkelt for disse virksomhetene å forholde seg til et krav om rapportering, ettersom dette er data de allerede skal ha tilgjengelig.

Det kan på denne bakgrunn være naturlig at et krav om rapportering sees i sammenheng med kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, og hjemles i samme lov. Utvalget har foreslått at et aktsomhetskrav kan knyttes til matloven. Bakgrunnen for dette er blant annet at matloven er en vid hjemmelslov med et bredt virkeområde. Mattrygghet står sentralt i denne loven. Reduksjon av matsvinn, herunder å jobbe for at ressurser, innsatsfaktorer og bearbeidelse av produkter i større grad konsumeres og i mindre grad kastes, har også en side mot matsikkerhet. Dette er også et viktig element i den sirkulære økonomien, som matsvinn er en del av. På denne bakgrunn mener vi at et krav om rapportering alternativt kan hjemles i matloven. Det vil i så fall være naturlig at en ny forskrift om aktsomhetsvurderinger også inneholder en beretning med krav om rapportering på matsvinn.

6.5.5 Utvalget anbefaler

For å styrke tilgang og kvalitet på data foreslår utvalget å styrke plikter knyttet til rapportering gjennom bransjeavtalen. Utvalget anbefaler at rapporteringsplikten skal utvides til å gjelde flere ved at avtalen utvides til å omfatte flere offentlige aktører, og ved å ta inn et nytt punkt som forsterker og presiserer kravene til rapportering på matsvinn under avtalen. Videre anbefaler utvalget å benytte samme definisjon på begrepet "matsvinn" som i EU for å lette samordningen av rapportering på data knyttet til matavfall og matsvinn. Utvalget foreslår videre å støtte anbefalingene fra arbeidsgruppen ledet av Miljødirektoratet, om at SSB bør stå for den nødvendige datainnsamlingen og statistikkutviklingen for matavfall. Utvalget mener SSB også bør bli bedt om å inkludere matsvinn i data som innhentes på en hensiktsmessig måte.

6.6 Bruk av offentlige anskaffelser

6.6.1 Endring i regelverket

Det rettslige rammeverket for offentlige kjøp av varer og tjenester er regulert i loven om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskriftsverk.⁴⁴ Fra og med 1. januar 2024 vil en ny endringsforskrift skjerpe kravene til å vektlegge klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.⁴⁵ Formålet med de skjerpede kravene er å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning.

Forskriften gjør endringer i nåværende bestemmelser om minimering av miljøbelastning i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften.⁴⁶

Klima og miljø utgjør allerede i dag et lovfestet relevant hensyn etter anskaffelseslovens § 5 (1) og (2), og i forskriftene som utfyller anskaffelsesloven er det bestemmelser som sier at klima og miljøhensyn *bør* vektlegges med minimum 30 prosent. Regelendringen krever nå at klima- og miljøhensyn *skal* vektles med minimum 30 prosent. Loven går altså fra en anbefaling til en plikt til å vektlegge klima og miljøhensyn. Dette får betydning for utformingen av anbud, herunder utforming av tildelingskriterier, og for vektingen av de ulike tilbyderne.

⁴⁴ Lov av 17 juni 2006 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

⁴⁵ FOR-2023-08-01-1305, Endr. i anskaffelsesforskriften mfl.

⁴⁶ Se ny § 7-9 i anskaffelsesforskriften, ny § 7-9 i forsyningsforskriften, og ny § 7-6 i konsesjonskontraktforskriften.



Endringene i forskriften innebærer at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal vektes med minimum 30%. Forskriftsendringene åpner for at det unntaksvis kan stilles klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen dersom det er klart at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt enn bruk av tildelingskriteriet, og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene.⁴⁷

Forpliktelsen til å stille krav eller kriterier etter de nye forskriftsbestemmelsene gjelder ikke der anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig.

6.6.2 Matsvinn som tildelingskriterium

Forskriftsbestemmelsene åpner for et betydelig skjønn hos den enkelte innkjøper med hensyn til hvilke klima- og miljøkrav som skal stilles og hvordan disse skal utformes mer konkret. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet et første utkast til veileder om de nye reglene om 30 prosent vektlegging av klima og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.⁴⁸ Veilederen inneholder en generell del som består av generell veiledning til de nye reglene for alle oppdragsgivere som skal foreta anskaffelser etter de nye bestemmelsene, og en sektorspesifikk del. I den sektorspesifikke delen gis det veiledning i hvordan best ivareta de skjerpede kravene til klima- og miljø for fem prioriterte innkjøpskategorier, hvorav mat og måltidstjenester (kapittel 10) utgjør et av disse områdene.

Veilederens kapittel 10 om mat og måltidstjenester utpeker to tiltak som vil gi betydelige utslippsreduksjoner for jordbrukssektoren: Forbruk i tråd med gjeldende nasjonale kostråd og redusert matsvinn. For identifisering av tiltak knyttet til matsvinn tar veilederen utgangspunkt i bransjeavtalen for matsvinn. Det anerkjennes videre at redusert matsvinn vil ha positive miljøeffekter også utover redusert behov for matproduksjon, fordi det også reduserer behovet for blant annet emballasje og transport. Kapittel 10 oppstiller en rekke eksempler på hvordan slike miljøkrav kan anvendes (og overholdes) i praksis, med hensyn til matsvinn.

Matsvinn er i veilederen identifisert som et eget tildelingskriterium. I vedlegg 5- utkast til tildelingskriterier- er det beskrevet på følgende måte:

Viktig informasjon

DFØ har kvalifikasjonskrav og et kontraktsvilkår i Kriterieveiviseren som vi anbefaler at alltid benyttes ved anskaffelse av kantinetjeneste. Det er sentralt å redusere matsvinn for å kutte utslipp, og DFØ vurderer at kriteriet kan være egnet til å premiere oppdragsgiver som kan vise til flere tiltak, eller særlig gode systemer for å forebygge og redusere matsvinn.

Kriterieformulering

Tilbyder bør ha en plan for hvordan de skal bidra til at matsvinn i Norge vil bli redusert med 50 % innen 2030. Planen bør beskrive hvilke systemer tilbyder har for planlegging, servering og gjenbruk av mat, samt tiltak som kan påvirke brukerne av kantinen til å kutte matsvinn. Tilbyder kan også vise til erfaringer med ulike tiltak for å forebygge og redusere matsvinn og hvordan dette planlegges gjennomført i vår kantine.

Dokumentasjon

Beskrivelse av systemer, tiltak og erfaringer.

Hovedformål

Hovedformålet er å kunne premiere leverandører som har gode systemer og tiltak for å forebygge og redusere matsvinn. Dette vil gi et ytterligere incentiv i tillegg til kvalifikasjonskravet.

Tips til kontraktsoppfølging

Dere bør ha arbeidet med matsvinn som tema på jevnlig kontraktsoppfølgingsmøter. Her kan dere følge opp leverandørens statistikk over mengde matsvinn, og hvilke tiltak de iverksetter. Dere kan

⁴⁷ Anskaffelsesforskriften § 7-9 fjerde ledd (f.o.m. 1. januar 2024)

⁴⁸ Veileder om nye klima- og miljøkrav, tilgjengelig på - [Veileder om nye klima- og miljøkrav | Anskaffelser.no](#)



også sette egne mål om reduksjon av matsvinn, i for eksempel klima- og miljøplaner, og bruke leverandøren av måltidstjenesters tall som del av oppfølging av måloppnåelse. Husk at oppdragsgiver også har en stor rolle i å redusere matsvinn. For eksempel ved å samarbeide med leverandøren om møtemat og gi beskjed i god tid hvis mange er borte.

Veilederen understreker at oppdragsgivere for å ivareta klima og miljøhensyn i anskaffelsen bør benytte hele verktøykassen av virkemidler. Dette gjelder ikke bare i bruk av krav og kriterier i selve anskaffelsen, men i hele vurderingen av hvordan oppdragsgiver innretter sin anskaffelsespraksis. Verktøykassen oppdragsgivere har til rådighet for å ivareta klima- og miljøhensyn består ifølge veilederen av følgende:

- 4 Dialog med markedet forut for konkurranser
- 5 Utforming av konkurransegrunnlag, herunder bruk av kvalifikasjonskrav, minimumskrav, tildelingskriterier og kontraktsvilkår, inkl. bonus
- 6 Utvikling av fleksible kontrakter som stiller krav eller premierer innfasing av miljøvennlige løsninger i løpet av kontraktsperioden, der dette ikke vil være tilgjengelig fra dag én
- 7 Kontraktsoppfølging som tydelig følger opp klima- og miljøkrav, og sørger for bruk av sanksjoner når dette er nødvendig
- 8 Kommunikasjon med markedet som tydelig signaliserer klima- og miljømål som skaper forutsigbarhet for markedet og deres investeringer

6.6.3 Utvalgets anbefaling

DFØ har laget en veileder som vil ha stor praktisk betydning ved offentlig innkjøp av mat. Det er svært positivt at veilederen har identifisert matsvinn som et sentralt tema og det er også positivt at kriteriet knyttes tett opp mot arbeidet som allerede foregår under bransjeavtalen. Utvalget har foreslått flere endringer i bransjeavtalen med sikte på å tydeliggjøre partenes forpliktelser og ambisjonsnivå. Styrkingen av bransjeavtalen som utvalget foreslår - herunder ny definisjon av matsvinn, utvikling av beste praksis, og inkludering av offentlig sektor - vil være viktige også i utfyllingen og konkretiseringen av innholdet i tildelingskriteriene og vurderingene av disse. Bransjeavtalen kan derfor spille en viktig rolle i hvordan dette i praksis skal håndteres og det bør sørges for god dialog mellom DFØ og sentrale organer for arbeidet med matsvinn. Sistnevnte inkluderer koordineringsgruppen som er etablert under bransjeavtalen og skriftlig utvalget som foreslås oppnevnt av koordineringsgruppen.

6.7 Fritak for merverdiavgift (MVA) for varer som gis bort

6.7.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er en utfordring at mange produsenter og importører ser seg nødt til å kaste mat- og drikkevarer i stedet for å gi dem bort, fordi de må betale merverdiavgift og særavgifter for varene selv om de gis bort. Varer som blir kastet eller destruert, gir ingen avgiftsplikt. Å fjerne avgiftskostnaden når varer gis bort til veldedighet, kan derfor være et effektivt grep for å redusere matsvinn, samtidig som andre kan få glede av varer som ellers ville ha blitt kastet eller destruert.

Merverdiavgiften er en generell avgift på alt forbruk av varer og tjenester, og har som formål å skaffe staten inntekter.⁴⁹ Plikten til å beregne merverdiavgift gjelder både ved omsetning av varer og når varer tas ut av virksomheten på annen måte. Formålet bak avgiften er med andre ord fiskalt, men den har også en viktig kontrollfunksjon. Bakgrunnen for merverdiavgiftsplikten ved uttak er at de næringsdrivende normalt har hatt fradragsrett for inngående merverdiavgift ved anskaffelsen av varene som gis bort.

Merverdiavgiftsplikten ved uttak sikrer at forbruket avgiftslegges også når varene gis bort istedenfor å bli omsatt. Kontrollfunksjonen kommer inn gjennom at merverdiavgift også ved uttak gjør det vanskeligere å bortforklare svart omsetning ved at varer er gitt bort. Begrunnelsen for merverdiavgiftsplikten ved uttak tilsier dermed at det bør være færrest mulig fritak.

⁴⁹ Lov av 19 juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)



6.7.2 Status for fritak per i dag

Det er innført fritak for merverdiavgift for næringsmidler (mat og drikke) som leveres vederlagsfritt til mottaker for utdeling på veldedig grunnlag. Dette følger av merverdiavgiftsloven § 6-19.

Det følger av bestemmelsens første ledd at "[t]jenester som ytes vederlagsfritt på veldedig grunnlag, er fritatt for merverdiavgift." Bestemmelsen hjemler altså gratistjenester helt generelt så lenge disse ytes på veldedig grunnlag, og det er ingen begrensninger knyttet til beløp.

Det følger av bestemmelsens andre ledd at "[n]æringsmidler som leveres vederlagsfritt til mottaker for utdeling på veldedig grunnlag, er fritatt for merverdiavgift. Mottakeren må være registrert i Enhetsregisteret. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke mottakere som det kan foretas merverdiavgiftsfrie leveranser til, og hva som er å anse som utdeling på veldedig grunnlag."

For å redusere matsvinn kan altså næringsmidler deles ut avgiftsfritt til mottaker som er registrert i Enhetsregisteret, for videre utdeling på veldedig grunnlag. Mottaker av varene må ha et kvalifisert behov, og varene må ha en stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte.

6.7.3 Utvalgets forslag

Det er allerede et unntak for merverdiavgift for næringsmidler som deles ut avgiftsfritt til mottaker som er registrert i Enhetsregisteret. Det er per i dag ikke gitt utfyllende forskrifter til bestemmelsen, slik loven åpner for. Utvalget anbefaler at departementet til å utarbeide slike bestemmelser (forskrifter), og peker på at det ikke bør være mer lønnsomt å kaste enn å gi bort varer og vurdere om fritaket for varer som gis bort på veldedig grunnlag også kan ha et bredere nedslagsfelt.

6.8 Særmerknader til anbefalinger fra Matsvinnutvalget

Utvalgets mindretall, Sjømat Norge ved Lone Flyvholm støtter ikke følgende av utvalgets vurderinger og anbefalinger:

1. "beholde en revidert, nasjonal definisjon for matsvinn, der matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet.
2. "Utvalget foreslår å styrke bransjeavtalen med et nytt punkt som er koblet til innføringen av et aktsomhetskrav i lov eller forskrift"
3. "utvalgets anbefaling at en plikt til nedprisning reguleres i lov og ikke i bransjeavtalen" og "er utvalget av den oppfatning at et nedprisningskrav kan hjemles i matloven"
4. "Det er utvalgets vurdering at reguleringer knyttet til matsvinn kan omfattes av loven" (dvs. matloven)
5. "Utvalget mener et aktsomhetskrav vil utløse tiltak som vil føre til betydelige reduksjoner i matsvinnet, på en kostnadseffektiv måte."
6. "Donasjon av mat har en klar side mot regler knyttet til trygg og sikker mat. En eventuell plikt til donasjon kan det derfor være naturlig å hjemle i matloven, herunder at det utarbeides forskrifter med konkrete bestemmelser om innholdet og omfanget av plikten." " Utvalget anbefaler at det innføres en plikt til donasjon, og at innretning og omfang utredes videre."

Bakgrunnen for at de nevnte vurderinger og anbefalinger ikke støttes:

Eksisterende ramme for dagens innsats for å redusere matavfall og matsvinn er som påpekt i rapporten:

- ✓ FNs mål for bærekraftig utvikling om å redusere matavfall med 50 % hos forbruker og detaljist og redusere mat-tapet i den øvrige forsyningskjeden,
- ✓ EUs lovverk angående reduksjon av matavfall og som er/ skal gjennomføres i norsk rett ved inkorporering i EØS-avtalens vedlegg (ref. de aktuelle rettsaktene). Rapporteringskrav kom i 2018 og reduksjonsmål (matavfall skal reduseres med henholdsvis 30 % på forbruker og detaljistleddet og 10% på produksjons- og forsyningsleddet) kom i juli 2023.
- ✓ og *Bransjeavtalen for reduksjon av matsvinn*.

Matavfall representerer en vesentlig, men avgrenset utfordring knyttet til FNs mål om bærekraftig utvikling. Innenfor rammen av bærekraftig utvikling må det globalt sett produseres mer mat, men med en reduksjon av de totale miljøpåvirkningene. Tiltak for å redusere miljøpåvirkningene i matsystemene må iverksettes langs hele verdikjeden fra "fjord og jord til bord" for generell best mulig ressursutnyttelse (forebygging) i tillegg til å



etablere en sirkulær økonomi for gjenbruk av avfall bl.a. fra mat og matproduksjonen (gjenvinning). Gjennom EØS-avtalen er regelverket som angir rammene for mat og matproduksjon fullt ut harmonisert med EU-regelverk, bortsett fra markedsordningene innenfor fiskeri og landbruk. Etablering av virkemidler gjennom regelverket for å redusere matavfall som en særskilt utfordring, er prioritert av EU. Dette mindretallet mener at arbeidet med reduksjon av matavfall i Norge fullt og helt må bygge på EØS-regelverket, både når det gjelder matavfall og det regelverket som EU nå utvikler med mål å redusere miljøpåvirkningene i verdikjeden for produkter som ikke omfattes av EUs definisjon av matavfall.

Alt regelverk knyttet til håndtering i matsystemene baseres på bruk av risikoanalyse for å ivareta kravet til proporsjonalitet enten det gjelder mattrygghet, dyrehelse, dyrevelferd, markedsføring eller tiltak som iverksettes for å realisere målsetningen om miljømessig bærekraftig utvikling.

Det er på basis av ovenstående at dette mindretallet ikke kan slutte seg til punktene nevnt over.

Kort begrunnelse angående de enkelte punktene:

Ad 1. *"der matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet"*. I prinsippet er alt avfall nyttbart til noe, og denne definisjonen utvider omfanget bl.a. til å gjelde bruk av mat til fôr. Definisjonen må være i tråd med ordlyden for valgfri utvidet rapportering av næringsmiddelavfall (Kommisjonens gjennomføringsbestemmelser (EU) 2019/2000).

Ad 2. Krav om aktsomhetsvurdering slik som beskrevet i rapporten, er ikke forskjellig fra innholdet i egenkontroll med formål å etterleve krav om risikohåndtering i matverdikjeden. Rettslige pålegg om tiltak om å redusere matsvinn bør bygge på EØS-regelverket og være proporsjonale. Etter, muligvis er det neppe proporsjonalt å pålegge fiskemottak en rekke tiltak når det leddet faktisk ikke bidrar til matavfall på produksjonsledd og utgjør minimal andel av matavfallet hos forbruker (jfr. forslaget om at de fleste som er pliktige i forhold til matloven, skal omfattes av pålegg om aktsomhetsvurderinger). Som angitt i rapporten vil et slikt pålegg i seg selv, være ressurskrevende.

Ad 3. Plikten til nedprising med hjemmel i lov, skal ikke utelukkes, men dette mindretall slutter seg ikke til at det finnes hjemmel matloven til å gi pålegg om nedprising av mat. Hellere må det ses på innretninger i regelverket for at nedprising ikke slår inn på muligheten for markedsføring av produkter som selges til redusert pris av andre grunner enn kort holdbarhet.

Ad 4. EØS-regelverket angående matavfall gjennomføres med hjemmel i forurensningsloven fordi matsvinn er avfall. Matavfall representerer økte miljøpåvirkninger i matsystemene og i hovedsak etter at maten er markedsført som mat. Dette mindretallet slutter seg ikke til at det finnes hjemmel matloven til å gi pålegg til produsentene om tiltak for å bidra til bedre matsikkerhet.

Ad 5. En konsekvensvurdering må også vurdere de miljømessige konsekvenser av pålegget – både positive og negative – og dessuten hvordan dette forholder seg hos de ulike ledd i verdikjeden. Jfr. følgende som er hentet fra kap. 7: *"Det er knyttet usikkerhet til hva som vil være de faktiske konsekvensene for virksomheter som omfattes av en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger og gjennomføre tiltak, og vurderingene som er presentert i dette notatet må følgelig betraktes som grove estimater. I kostnadsestimaterne er ikke ressursbruk knyttet til gjennomføring av tiltak inkludert, disse kommer i tillegg."* Dette mindretallet slutter seg ikke til at utvalget har grunnlag for å konkludere slik det er referert under punkt 5 ovenfor.

Ad 6. Ivaretagelse av matsikkerhet er ikke en del av formålet med matloven. Dette mindretallet slutter seg ikke til utvalgets konklusjon om at *plikt til donasjon kan det derfor være naturlig å hjemle i matloven*. Jfr. følgende som er hentet fra kap. 4 kan det også stilles spørsmål til proporsjonaliteten om innføring av en plikt til donasjon: *"Siden den gang (2013) har mengde overskuddsmat donert til matsentralene økt fra 168 tonn i 2013 til 5 829 tonn i 2022. Dette tilsvarer en økning på mer enn 3 300 prosent"*.



7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

På oppdrag fra Matsvinnutvalget har Oslo Economics gjennomført en overordnet analyse av økonomiske og administrative konsekvenser for berørte aktører av utvalgets forslag til virkemidler. Hovedfokuset i analysen har vært på utvalgets forslag til hovedgrep om innføring av et aktsomhetskrav og styrking av forpliktelsen om rapportering under bransjeavtalen i tillegg til de andre regulatoriske grepene som donasjonsplikt og krav til nedprising. Nedenfor følger Oslo Economics analyse av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets hovedgrep for å forsterke innsatsen og nå halveringsmålet i 2030.

7.2 Generelle virkninger av redusert matsvinn

Forslag til tiltak og virkemidler som utvalget har presentert har som formål å bidra til at Norge når målet om å redusere matsvinnet med 50 prosent innen 2030 som tilsvarer en samlet reduksjon på om lag 230 000 tonn. Med dagens reduksjonstakt er matsvinnet forventet å bli redusert med 25 prosent fram mot 2030.

Den største andelen av matsvinnet oppstår i husholdningene. Produsenter, grossister og detaljister har sterke økonomiske incentiver til å redusere matsvinn som oppstår i egen virksomhet, mens de har få incentiver til å bidra til redusert matsvinn hos forbrukere som vil føre til redusert salg og omsetning.

For å redusere matsvinn i betydelig grad forventer vi at det må iverksettes tiltak som reduserer matsvinn på forbrukerleddet. Vi antar at tiltak som fører til redusert matsvinn hos forbrukere, også fører til at de samlet sett kjøper mindre mat. Redusert innkjøp av matvarer på forbrukerleddet bidrar til reduserte kostnader for forbrukere. Effekten på dagligvare/Kiosk, bensin, service/grossistleddet vil være redusert salg og omsetning, men også reduserte varekostnader. Redusert omsetning vil i sum bidra til redusert profitt for berørte virksomheter, både i dagligvareleddet og i leverandørkjeden for de varegruppene hvor matsvinnet reduseres. Redusert matsvinn vil føre til at samlet mengde matavfall reduseres. Matavfall benyttes i dag som innsatsfaktor til produksjon av biogass. Redusert tilgang på matavfall kan føre til økte kostnader for produksjon av biogass. Produksjon og transport av mat, samt behandling av matavfall, medfører utslipp og ressursbruk i form av blant annet areal og vann. Redusert matsvinn legger til rette for reduserte utslipp og mer effektiv ressursbruk. Ifølge beregninger gjort av NORSUS og NIBIO (*Sarraf, In. Økonomisk analyse av halvering av matsvinn i henhold til bransjeavtalen om redusert matsvinn – Klimatur 2030*, 2019) kan tiltak som innebærer at matsvinnet reduseres med 50 prosent innen 2030, sammenlignet med forventet utvikling med 25 prosent reduksjon, medføre en gjennomsnittlig reduksjon i klimagassutslipp i Norge på over 200 000 tonn CO₂-ekvivalenter per år, i perioden 2020 til 2030. Mesteparten av utslippsreduksjonene, ca. 180 000 tonn CO₂-ekvivalenter, utløses gjennom redusert aktivitet i landbruket, mens 27 000 tonn CO₂-ekvivalenter utløses gjennom redusert transport, emballering og kjøp/frys/agrin⁵⁰.

En stor andel av maten vi spiser i Norge importeres⁵¹. Varegruppene som står for den største andelen av matsvinnet er frukt, grønt og korn/kornprodukter (bakervarer). Dette er varer som i stor grad er basert på import⁵². Dersom det er i disse kategoriene matsvinnet primært reduseres, vil dette kunne gi positive effekter i form av reduserte utslipp og ressursbruk i andre land, men vil ikke ha betydning for aktiviteten i norsk landbruk.

7.3 Lovfestet krav til aktsomhetsnorm

Matsvinnutvalget foreslår å innføre et lovfestet aktsomhetskrav knyttet til matsvinn, og at dette grepet kombineres med en styrking av avtalen mellom matbransjen og myndighetene (bransjeavtalen). Innføring av et aktsomhetskrav innebærer at private og offentlige aktører pålegges en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i egen virksomhet og i virksomhetens verdikjede og gjennomføre

⁵⁰ Dersom deler av matsvinnreduksjonen skjer i sjømatnæringen vil dette også kunne gi reduserte utslipp og ressursbruk i denne næringen, som ikke er hensyntatt i beregningene

⁵¹ I 2022 ble det importert jordbruksvarer til en verdi av 102,9 milliarder kroner. Norsk landbruk - tall og fakta 2022, <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/norsk-landbruk-tall-og-fakta>

⁵² Opplysningskontoret for frukt og grønt. Frukt- og grøntstatistikk 2022, <https://www.frukt.no/statistikk/frukt-og-grontstatistikk/> og Opplysningskontoret for brød og korn. Forbruk av korn til mat i Norge, <https://brodogkorn.no/fakta/matkorn/>



tiltak. Kravet kan eventuelt begrenses til virksomheter over en viss størrelse. Forslaget til styrking av bransjeavtalen inkluderer et nytt punkt om utvikling av beste praksis for å oppfylle aktsomhetskravet, og støtter således opp under det foreslåtte lovkravet.

Figur 7-1 illustrerer hvordan innføring av et aktsomhetskrav legger til rette for gjennomføring av tiltak som bidrar til redusert matsvinn. I første omgang vil innføring av et aktsomhetskrav utløse en plikt til å gjennomføre bestemte aktiviteter i virksomhetene som skal gi dem økt kunnskap om matsvinn, både i egen virksomhet og virksomhetens verdikjede, som gir innsikt i hvilke tiltak som kan gjennomføres for å redusere matsvinn. Videre pålegger aktsomhetskravet virksomhetene å iverksette tiltak for å redusere matsvinn. Det er opp til virksomhetene å selv definere hvilke tiltak som skal gjennomføres og vurdere i hvilken grad kostnadene ved gjennomføring av tiltak står i forhold til nytten. For en nærmere beskrivelse av aktsomhetskravet og tiltak for styrking av bransjeavtalen vises det til Wikborg Rein sitt notat datert 16. november 2023.

Figur 7-1 Illustrasjon av hvordan innføring av aktsomhetskrav vil legge til rette for redusert matsvinn



Illustrasjon: Oslo Economics basert på Wikborg Rein (2023)

7.3.1 Konsekvenser for virksomheter i verdikjeden for mat

De økonomiske og administrative konsekvensene for offentlig og private virksomheter ved innføring av et aktsomhetskrav er forventet å variere på tvers av næringer og vil blant annet avhenge av virksomhetenes størrelse og hvor modne virksomhetene er i sitt arbeid med å forebygge matsvinn.

7.3.1.1 Antall virksomheter fordelt på næring

Forslaget til innføring av et lovfestet aktsomhetskrav vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for virksomheter som pålegges plikter gjennom kravet. Oslo Economics har beregnet at om lag 120 000 virksomheter vil omfattes av kravet dersom det ikke settes en nedre grense for hvilke virksomheter som skal omfattes. Hvordan virksomhetene fordeler seg etter næring er presentert i Tabell 7-1. Antall virksomheter er basert på registrerte virksomheter i enhetsregisteret og omfatter enkeltpersonforetak, aksjeselskap, foreninger og kommuner⁵³. Alle enkeltaktører, også de som inngår som en del av et større konsern, er inkludert i oversikten. Det vil si at alle enkeltbutikker og -kiosker som er del av NorgesGruppen, Coop Norge, Reitangruppen eller andre kjeder, inngår i oversikten. Offentlige virksomheter inkluderer forsvar, undervisning, sykehustjenester, hjemmesykepleie, pleie- og omsorgstjenester i institusjon og sosiale omsorgstjenester uten botilbud, herunder blant annet barnehager og skolefritidsordninger

Jordbruksnæringen og offentlig sektor skiller seg ut ved at disse inkluderer et svært stort antall virksomheter. I 2022 var det registret i underkant av 37 700 jordbruksvirksomheter, hvorav 95 prosent var enkeltmannsforetak⁵⁴. I offentlig sektor var det registret over 43 500 virksomheter. For å redusere ressursbruken ved innføring av et lovfestet krav om aktsomhet, kan en tilnærming for disse sektorene være at et slik krav følges opp på sektornivå der for eksempel bransjeorganisasjonene i jordbruksnæringen og myndighetene i offentlig sektor tar et særskilt ansvar.

⁵³ Se <https://www.brreg.no/om-oss/registrene-vare/om-enhetsregisteret/>

⁵⁴ SSB tabell 05988: Jordbruksbedrifter, etter brukartype (F) 1999 - 2022 <https://www.ssb.no/statbank/table/05988/>


Tabell 7-1 Antall selskaper (konsernnivå) og virksomheter (enkeltbutikker) etter næring

Næring	Totalt antall virksomheter	Andel av total
Jordbruk	37 627	31 %
Sjømatnæring	9 454	8 %
Matindustri	3 644	3 %
Dagligvarehandel	10 660	9 %
Servering	15 730	13 %
Offentlig sektor	43 565	36 %

Kilde: Registrerte virksomheter i enhetsregisteret per 2022. Se vedlegg 4) for beskrivelse av omfattede nace-koder. Antall jordbruksvirksomheter baseres på tall fra Landsbruksdirektoratet⁵⁵

Tabell 7-2 viser antall selskaper fordelt på næring og antall ansatte som inngår i verdikjeden for matsvinn. For jordbrukssektoren og offentlig sektor er kun samlet antall virksomheter oppgitt da det ikke foreligger lignende fordeling for disse. Det framgår av Tabell 7-2 at 67 prosent av virksomhetene innen sjømatnæringen, matindustrien, dagligvare og servering har under ti ansatte, mens nesten 30 prosent av virksomhetene har mellom ti og 49 ansatte. Ser man kun på matindustrien og dagligvare er andelen virksomheter med under ti ansatte 60 prosent. Det vil si at dersom virksomheter med under ti ansatte unntatt fra et aktsomhetskrav, vil kravet fritta et stort antall av virksomhetene som inngår i verdikjeden for mat. I oversikten er enkeltvirksomheter som inngår i større konsern inkludert. Avhengig av hvordan kravet utformes vil disse kunne omfattes, mens små, enkeltstående aktører fritas.

Tabell 7-2 Antall virksomheter etter næring, antall ansatte og modenhet

Antall virksomheter	Antall ansatte (virksomhetsnivå)					Totalt
	0-9	10-49	50-99	100+	Ukjent	
Sjømatnæring	8 566	727	99	61	0	9 454
Matindustri	1 710	1 710	116	106	1	3 644
Dagligvarehandel	6 879	3 392	155	195	39	10 660
Servering	9 454	5 457	519	279	10	15 729
Sum	26 365	11 515	902	654	50	39 486
<i>Andel</i>	67 %	29 %	2 %	2 %	0 %	
Jordbruk						37 627
Offentlig virksomhet						43 565
Totalt						120 678

Kilde: Registrerte virksomheter i enhetsregisteret per 2022 og Oslo Economics' bedriftsdatabase⁵⁶.

7.3.1.2 Grad av modenhet

Næringsaktørene har sterke økonomiske insentiver til å redusere matsvinn i sin egen virksomhet. I tillegg har myndighetene siden 1995 hatt krav om at alle næringsmiddelvirksomheter som produserer, pakker, lagrer eller omsetter næringsmidler etablerer og bruker et såkalt IK-Mat-system (interkontroll mat), jf. Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen (1995). I 2010 ble næringsmiddelhygieneforskriften⁵⁷ innført. Forskriften krever innføring, gjennomføring og opprettholdelse av en eller flere framgangsmåter basert

⁵⁵ <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/norsk-landbruk-tall-og-fakta>

⁵⁶ Fordelingen av virksomheter etter antall ansatte er basert på fordeling av virksomheter i Oslo Economics' bedriftsdatabase som omfatter virksomheter som leverer regnskap til BRREG. Dette omfatter i hovedsak aksjeselskaper. Enhetsregisteret omfatter også enkeltmannsforetak slik at det reelle antallet virksomheter med 0-9 antall ansatte trolig ligger noe høyere enn hva tabellen viser.

⁵⁷ Forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene jf. forordning (EF) nr. 852/2004 om næringsmiddelhygiene.



på HACCP-prinsippene. I 2016 vedtok også EU at næringsmiddelforetakene skal ha styringssystemer for næringsmiddeltrygghet, som blant annet går ut på å ha god hygienepraksis og framgangsmåter basert på HACCP-prinsippene. God hygienepraksis innebærer å ha god strukturell (for eksempel fasiliteter, utstyr), driftsmessig (arbeidsflyt, håndtering av næringsmidler) og personlig adferd (personlig hygiene). I tillegg til god hygienepraksis, er sporbarhet og tilbaketrekking/tilbakekalling også grunnforutsetninger for forebygging og beredskap. Disse systemene gir grunnlaget for gjennomføring av et HACCP-system⁵⁸. Større virksomheter er i dag også omfattet av krav til aktsomhetsvurderinger som følger av åpenhetsloven. Åpenhetsloven omfatter virksomheters påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, i og utenfor virksomheten, og omhandler et annet tema enn forebygging av matsvinn. Vi forventer likevel at virksomheter som er omfattet av kravet kan dra nytte av rutiner og systemer knyttet til etablering av forhold utenfor egen virksomhet, også i arbeidet med forebygging av matsvinn.

Vi forventer at de fleste virksomheter i stor grad er modne når det gjelder kartlegging av matsvinn i egen virksomhet både som følge av at de har sterke økonomiske insentiver til å redusere matsvinn og krav om etablering av styringssystem for å sikre næringsmiddeltrygghet. Vi forventer at andelen lite modne virksomheter er noe høyere i offentlig sektor ettersom offentlig virksomheter ikke er underlagt de samme markedsmekanismene som private aktører og dermed ikke like sterke økonomiske insentiver til å redusere matsvinn. Virksomheter vurderes som mindre modne når det gjelder å kartlegge og redusere virksomhetens påvirkning på matsvinn utenfor egen virksomhet.

7.3.1.3 Ressursbruk for oppfyllelse av nye administrative plikter som følger av et aktsomhetskrav

Utvalgets forslag til aktsomhetskrav vil pålegge virksomheter flere administrative plikter. Dette inkluderer:

- Integre aktsomhetsvurderinger i retningslinjene, herunder generell opplæring i forebygging av matsvinn og utarbeide og kommunisere retningslinjer.
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår, både i egen virksomhet og i virksomhetens verdikjede.
- Lage en plan som belyser risikoområder og beskriver planlagte tiltak, både hva som skal gjennomføres og hvordan disse skal følges opp.
- Redegjøre for resultater, eksempelvis ved å synliggjøre dem på egen hjemmeside

De faktiske konsekvensene for virksomheter som omfattes av en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger vil være ulike og variere i tråd med de tiltak som de enkelte virksomheter iverksetter og gjennomfører, og vurderingene som er presentert i dette notatet må følgelig betraktes som grove estimater. I kostnadsestimaterne er ikke ressursbruk knyttet til gjennomføring av tiltak inkludert, disse kommer i tillegg. I vurderingene er det også gjort forenklinger og generaliseringer på tvers av bransjer og størrelseskategorier. For enkelte virksomheter kan de økonomiske og administrative konsekvensene overstige kostnadsanslagene som er presentert her. Våre anslag estimerer merkosnaden for virksomheter ved innføring av nye plikter som følger av et lovfestet aktsomhetskrav.

I vurderingen av ressursbruk er det lagt til grunn at tilsynsmyndighetene får en aktiv veiledningsplikt og at veiledning gis til virksomheter kostnadsfritt. Det inkluderer kurs, veiledningsmaterieell og individuell rådgivning. Det offentlige kostnader til veiledning er omtalt, se omtale i kapittel 2.2. I vurderingene er det også lagt til grunn at virksomheter som tilslutter seg bransjeavtalen vil kunne dra nytte av tilknyttede virksomheter sine erfaringer med identifisering og forebygging av matsvinn gjennom etablering av beste praksis under avtalen. Dette er forventet å bidra til å redusere virksomhetenes kostnader med å oppfylle de ulike pliktene som følger av lovkravet. Kostnader knyttet til deltagelse i bransjeavtalen er ikke inkludert i vurderingene. Videre forventes det at enkeltbutikker og -kiosker som inngår i større konsern vil kunne støtte seg på retningslinjer og praksis som utarbeides på konsernnivå slik at deres ressursbruk knyttet til oppfyllelse av de administrative pliktene som følger av et aktsomhetskrav reduseres.

⁵⁸ HACCP-baserte framgangsmåter er obligatoriske for alle næringsmiddelforetak, bortsett fra aktiviteter hos primærprodusenter og tilknyttede aktiviteter. Framgangsmåtene inngår (sammen med god hygienepraksis) i et system der virksomheten selv vurderer om det er på plass tilstrekkelig og effektiv god hygienepraksis, om fareanalyser påviser tilstedeværelse av signifikante farer og som følge av dette, om det er behov for å styre kritisk styringspunkt som dermed vil kreve full anvendelse av HACCP-baserte framgangsmåter.



Før øvrig er følgende forutsetninger lagt til grunn i kostnadsestimatene:

- Et årsverk består av 1 695 arbeidstimer. For arbeidstakere som har tariffestet 37,5 timers arbeidsuke og 5 ukers ferie utgjør et årsverk ca. 1 695 timer. I SSBs lønnsstatistikker regnes et årsverk som 1 950 timer (inkludert ferie). 1 750 timer (eksklusive ferie) brukes som årsverk i bygg- og tjenestetatistikk.
- Gjennomsnittlig arbeidskraftkostnader for et årsverk var 880 592 kroner i 2022⁵⁹. Arbeidskraftkostnader omfatter arbeidsgivers samlede kostnader ved å ha ansatte og inkluderer både direkte og indirekte personalkostnader fratrukket refusjoner fra det offentlige.
- Det er lagt til grunn at gjennomførte tiltak som følge av aktsomhetsvurderinger skal være forholdsmessige. Det betyr at hva som kreves av den enkelte virksomhet vil være avhengig av spesifikke forhold, blant annet virksomhetens størrelse.

Vi forventer at de fleste virksomhetene som vil omfattes av et aktsomhetskrav i stor grad er modne når det gjelder kartlegging av matsvinn i egen virksomhet som følge av at de også ha krav om styringssystem for næringsmiddeltrygghet. Vi forventer imidlertid at de fleste virksomheter vil måtte bruke noen ressurser på opplæring, utarbeidelse av retningslinjer, kartlegging av prosesser, etablering av planer og rapportering, og da med særlig fokus på virksomhetens påvirkning på matsvinn utenfor egen virksomhet. For den andelen små og mellomstore virksomheter som er klassifisert som lite modne forventer vi at oppfyllelse av de administrative pliktene som følger av et aktsomhetskrav vil være mer ressurskrevende. Samtidig forventer vi at virksomheter vil kunne dra nytte av større og mer modne bedrifter sin erfaring gjennom deltagelse i bransjeavtalen, og at ressursbruken dermed kan reduseres.

Vi forventer at ressursbruken for virksomhetene vil være størst det første året aktsomhetskravet trer i kraft, og at ressursbruken gradvis vil avta mot år 3 når rutiner og systemer er etablert, og aktsomhetsvurderinger er integrert som en del av virksomhetens generelle arbeid. For de minste virksomhetene som i betydelig grad er modne når det gjelder forebygging av matsvinn, estimeres ressursbruken i år 1 til om lag 10 000 kroner, i år 2 til 15 000 kroner og fra og med år 3 til 5 000 kroner per år. Kostnadene er forventet å øke med bedriftens størrelse, til rundt 100 000 kroner i år 1 for de største bedriftene, som gradvis reduseres til rundt 10 000 kroner fra og med år 3. Ressursbruken for virksomheter som er vurdert som lite modne er forventet å være om lag det dobbelte, og tilsvarer ca. 20 000 kroner for de minste bedriftene i år 1 og 50 000 kroner for mellomstore bedrifter (50 til 99 ansatte) i år 1. Ressursbruken og kostnaden reduseres gradvis over tid, til samme nivå som for virksomheter som allerede i dag er modne i betydelig grad.

Tabell 7-3 Forventet ressursbruk for nye administrative plikter som følger av et aktsomhetskrav (2022-kroner)

Grad av modenhet: Betydelig		Antall ansatte			
År etter innføring	0-9	10-49	50-99	100+	
År 1	~10 000 NOK (~ 20 timer)	~20 000 NOK (~ 40 timer)	~25 000 NOK (~ 50 timer)	~100 000 NOK (~ 200 timer)	
År 2	~5 000 NOK (~ 15 timer)	~7 500 NOK (~ 15 timer)	~10 000 NOK (~ 20 timer)	~50 000 NOK (~ 100 timer)	
Fra år 3	~5 000 NOK (~ 10 timer)	~5 000 NOK (~ 10 timer)	~5 000 NOK (~ 10 timer)	(~ 10 000 NOK (~ 20 timer)	

Grad av modenhet: Lite		Antall ansatte			
År etter innføring	0-9	10-49	50-99	100+	

⁵⁹ SSB tabell 07685 Arbeidskraftkostnader, <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader>



År 1	~20 000 NOK (~ 40 timer)	~40 000 NOK (~ 80 timer)	~50 000 NOK (~ 100 timer)	NA
År 2	~10 000 NOK (~ 20 timer)	~20 000 NOK (~ 40 timer)	~25 000 NOK (~ 50 timer)	NA
Fra år 3	~5 000 NOK (~ 10 timer)	~5 000 NOK (~ 10 timer)	~5 000 NOK (~ 10 timer)	NA

7.3.1.4 Konsekvensvurdering for aktører i verdikjeden for mat ved gjennomføring av tiltak

Økt kunnskap og informasjon som framskaffes gjennom de administrative pliktene som følger av et aktsomhetskrav skal danne grunnlag for gjennomføring av tiltak i virksomhetene, eller på tvers av virksomheter, som bidrar til å redusere matsvinn. Hvilke tiltak som gjennomføres vil variere både mellom næringer og innad i de enkelte næringer, basert på identifisert risiko og vurdering av gjennomførbarhet. I tillegg vil aktsomhetskravet kun kreve at det gjennomføres tiltak som er proporsjonale. På bakgrunn av dette vil vi forvente at virksomhetene selv vurderer kostnad av tiltak opp mot betydning av effekt på matsvinn.

I denne delen gir vi en overordnet vurdering av konsekvenser for næringsaktører ved gjennomføring av tiltak som vil bidra til redusert matsvinn. Eksempler på tiltak i verdikjeden er omtalt i kapittel 5.

Den største andelen av matsvinnet oppstår på forbrukerleddet, hovedsakelig i husholdningene. Deretter står matindustrien og dagligvare/KBS/grossist-leddet for den største andelen av matsvinnet. Det er også disse som i størst grad er i direkte kontakt med forbrukerleddet og har mulighet til å påvirke matsvinnet som oppstår hos i husholdninger og andre forbruker. Tiltak som fører til redusert matsvinn er derfor i størst grad forventet å treffe denne delen av verdikjeden.

Gitt at et aktsomhetskrav utløser tiltak som medfører reduksjon i matsvinn på forbrukerleddet, gjennom at forbrukere kjøper mindre mat som de kaster, vil effekten på dagligvare/KBS/grossist-leddet være redusert salg og omsetning. Ettersom dagligvareleddet er den næringen som står forbrukerleddet nærmest vil tiltak på forbrukerleddet sannsynligvis kreve at det gjennomføres tiltak på dagligvareleddet. For aktører i dagligvare/KBS/grossist-leddet vil det dermed påløpe kostnader også knyttet til gjennomføring av tiltak som bidrar til redusert varekjøp, og dermed matsvinn, blant forbrukere. Matsvinnet på husholdningsleddet utgjorde 12,5 milliarder kroner i 2021. Dersom matsvinnet på forbrukerleddet reduseres i sin helhet, vil dette kunne innebære reduserte inntekter for dagligvareaktørene i denne størrelsesorden. Det utgjør i underkant av to prosent av samlede netto omsetning for alle dagligvareaktører som er inkludert i Tabell 7-2, som var på over 700 milliarder i 2022.⁶⁰

For de varegruppene hvor matsvinnet reduseres vil effekten på produksjonsleddet også være redusert salg og omsetning. Effekten forventes imidlertid å være mindre ettersom de varegruppene som står for den største andelen av matsvinnet i stor grad importeres, slik som frukt, grønt og korn/kornprodukter (bakevarer). I 2022 var om lag halvparten av all frukt og grønnsaker som ble solgt i Norge importert⁶¹. Andelen norskprodusert har i perioden 2010 til 2020 variert fra 25 prosent til nesten 80 prosent. Andelen er lavere om man inkluderer import av bearbejdede landbruksvarer (for eksempel bakevarer) omregnet til kornekvivalenter.⁶²

Selv om det største potensialet for reduksjon i matsvinn ligger på forbrukerleddet er det også potensial for matsvinnreduksjon i øvrige deler av verdikjeden. Samlet verdi av matsvinn i matbransjen utgjorde i 8 milliarder kroner i 2021.⁶³ Potensialet for reduksjon av matsvinn er størst innen dagligvare, KBS, grossist og matindustri. Tiltak som gir redusert matsvinn på disse leddene, vil gi reduserte varekostnader og kostnader for avfallshåndtering for de aktuelle virksomhetene. Samtidig vil det gi redusert salg og inntekter for aktører lenger ned i verdikjeden. Selv om tiltak for matsvinnreduksjon kan innebære reduserte varekostnader for aktørene

⁶⁰ Dagligvarefasiten 2021

⁶¹ Opplysningskontoret for frukt og grønt. Frukt- og grøntstatistikk 2022, <https://www.frukt.no/statistikk/frukt-og-grontstatistikk/>

⁶² Opplysningskontoret for brød og korn. Forbruk av korn til mat i Norge, <https://brodogkorn.no/fakta/matkorn/>

⁶³ Tall og fakta – Matvett: <https://www.matvett.no/bransje/tall-og-fakta>



som gjennomfører tiltaket, vil netto effekt avhenge av størrelsen på kostnader ved tiltak, herunder for eksempel investeringskostnader eller eventuell negativ påvirkning på salg.

7.3.1.5 Konsekvenser for forbrukere og andre aktører

Tiltak som reduserer matsvinn på forbrugerleddet, vil medføre redusert innkjøp og dermed reduserte kostnader for forbrukere. Redusert matsvinn vil også få betydning for virksomheten i avfallssektoren. Vi forventer ikke at en reduksjon i matavfall opp mot 230 000 tonn vil få betydelig konsekvenser for renovatører sin virksomhet, da volumet er lite sett opp mot samlet mengde avfall, og vil fordele seg basert på befolkning. Vi forventer at konsekvensene vil kunne være noe større for biogassprodusenter. I 2021 inngikk i overkant av 70 prosent av matavfallet i biogassproduksjon.⁶⁴ Dersom redusert tilgang på matavfall fører til at tilgjengelig kapasitet i eksisterende produksjonsanlegg ikke blir utnyttet vil dette kunne gi økte produksjonskostnader og dermed økte avfallsgebyrer for husholdningene. Ved manglende tilgang på organisk avfall for biogassproduksjon vil reduksjon i matavfall også gi redusert produksjon av biogass.

7.3.1.6 Konsekvenser for det offentlige knyttet til regelverksendring og tilsyn

Dersom det skal innføres et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn vil det være behov for å føre tilsyn med at aktører som omfattes etterlever kravene. Det må vurderes nærmere hvilken myndighet som skal tillegges dette ansvaret, Mattilsynet kan være en aktuell tilsynsmyndighet. Oppgavene med tilsyn av aktsomhetskravet vil kunne knytte seg til veiledning, tilsyn og sanksjonering. Veiledning kan omfatte kursvirksomhet, utarbeidelse av veiledningsmateriell og besvarelser av henvendelser fra virksomhetene.

De nye oppgavene som tildeles tilsynsmyndigheten vil kreve at enheter får tilført nødvendig kompetanse knyttet til oppfølging av arbeid med matsvinn. Det vil også kreve at tilsynet har tilført tilstrekkelige ressurser til å kunne oppfylle de nye ansvarsområdene.

Utarbeidelse av lovverket som skal regulere en aktsomhetsplikt vil i seg selv innebære ressursbruk for det offentlige. Ressursbruken vil blant annet avhenge av om det er behov for en ny lov hjemmel, og kan blant annet omfatte forvaltningens arbeid med utarbeidelse av forslag til lovtekst og eventuelt tilhørende forskrift, til vurdering og utarbeidelse av høringsvar hos berørte aktører og Stortingets behandling av lovforslaget. Dette vil være engangskostnader i forbindelse med innføring av de nye reglene, og er forventet å utgjøre en begrenset kostnad sammenlignet med kostnaden til å føre tilsyn og forvaltning av regelverket.

7.3.2 Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn vil kreve tiltak som legger til rette for redusert matsvinn. Eksempler på tiltak i verdikjeden for mat som kan utløses av et slikt krav er omtalt i kapittel 5.

Et lovfestet aktsomhetskrav knyttet til matsvinn vil gi enkelte direkte kostnader for berørte virksomheter ved at disse pålegges en plikt til å gjennomføre bestemte aktiviteter i virksomhetene. Et sentralt formål ved et slikt krav er økt kunnskap om matsvinn, både i egen virksomhet og virksomhetens verdikjede. Det forventes at de fleste virksomheter i stor grad er modne når det gjelder kartlegging av matsvinn i egen virksomhet. Det henger sammen med at virksomhetene både har sterke økonomiske insentiver til å redusere matsvinn og krav om etablering av styringssystem for å sikre næringsmiddeltrygghet. Det forventes at virksomhetene i mindre grad har kunnskap om hvordan virksomheten påvirker matsvinn i virksomhetens verdikjede.

De administrative kostnadene knyttet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger antas å være størst det første året og deretter reduseres etter hvert som virksomhetene har etablert rutiner for arbeidet. For de minste virksomhetene med under ti ansatte, forventes kostnader ved oppfyllelse av nye administrative plikter å utgjøre mellom 10 000 og 20 000 kroner det første året etter at kravet innføres, og at dette gradvis vil reduseres til rundt 5 000 kroner per år fra og med år tre. Kostnadene forventes å øke med virksomhetenes størrelse. For de største virksomhetene med over 100 ansatte, forventer vi at kostnaden det første året vil være i størrelsesorden 100 000 kroner og rundt 10 000 kroner per år fra og med år tre.

⁶⁴ SSB tabell 10513 (<https://www.ssb.no/statbank/table/10513/tableViewLayout1/>)



Foreslått aktsomhetskrav pålegger videre virksomhetene å iverksette tiltak for å redusere matsvinn. Hvilke tiltak som vil iverksettes og tilhørende kostnad vil variere på tvers av virksomheter. Ettersom det er lagt opp til at kravet om gjennomføring av aktsomhetsvurderinger skal være forholdsmessige, og tilpasses blant annet virksomhetens størrelse og forutsetninger, forventer vi at eventuelle tiltak som vil utløses av aktsomhetsvurderingene også vil innebære begrensede kostnader for virksomhetene.

Oslo Economics har beregnet at 120 000 virksomheter vil omfattes av aktsomhetskravet, dersom det ikke settes en nedre grense for virksomheter som omfattes av kravet. De anslår at i underkant av 70 prosent av virksomhetene er svært små og har under ti ansatte. Husholdningene er de som står for den største andelen av matsvinnet, etterfulgt av matindustri og dagligvare. Dagligvare og matindustri er også de næringene som står nærmest til å påvirke matsvinn i husholdning. I 2022 utgjorde dagligvare og matindustrien 12 prosent av samlet antall virksomheter på 120 000, hvorav ca. 60 prosent hadde under ti ansatte. Dette inkluderer også små butikker i konsernstruktur (som NorgesGruppen, Coop og Reitangruppen). Dersom de minste virksomhetene unntas et krav om aktsomhetsvurderinger vil det kunne innebære fritak for et stort antall virksomheter, men hvordan dette vil fungere i praksis vil avhenge av hvordan lovforslaget helt konkret utformes. Vurderingen av hvorvidt de minste virksomhetene bør inkluderes eller ikke, bør også baseres på en vurdering av hvilket potensial disse virksomhetene har til å forebygge matsvinn.

For forbrukere, forventes det at et aktsomhetskrav vil føre til redusert innkjøp og dermed reduserte kostnader. Kravet vil også kunne få betydning for biogassprodusenter dersom lovkravet fører til redusert tilgang på matavfall, som er en viktig innsatsfaktor for produksjon av biogass.

For myndighetene forventes det at de største økonomiske og administrative konsekvensene ved å innføre et aktsomhetskrav for matsvinn vil være knyttet til tilsynsarbeidet som følger av et slikt krav. Øvrige kostnader er forventet å være begrenset.

7.4 Donasjonsplikt

Donasjonsplikt innebærer at aktørene i matbransjen plikter å bidra til donasjon av overskuddsmat til Matsentralen eller andre ideelle organisasjoner. En slik plikt må ta hensyn til matsikkerhet og tilgjengelighet av mottakere for donasjon. Konsekvensene for aktørene av en donasjonsplikt vil avhenge av omfanget av donasjonsplikten.

I utgangspunktet gir donasjon fordelingseffekter mellom aktørene i dagligvarehandelen og vanskeligstilte grupper. Selve donasjonen innebærer altså ikke endrede kostnader eller inntekter i samfunnet sett, men vil innebære en overføring av verdier fra én aktørgruppe til en annen. Dersom matvarene som i dag blir avfall har større verdi for mottakerne ved donasjon, enn den har for andre aktører i form av matavfall, vil donasjon utgjøre en positiv verdi også for samfunnet som helhet. Dersom mottakere er svakere stilte grupper i samfunnet, kan verdien på samfunnsnivå være enda større, sett i lys av at det å løfte velferden til de svakeste i samfunnet er et samfunns mål. Donasjon kan også redusere denne gruppens behov for hjelp fra andre aktører.

Ved donasjons oppstår det også transaksjonskostnader, både for de som donerer og aktører som samler inn og deler ut mat. For aktører som samler inn og deler ut mat er hoveddelen av deres kostnader trolig faste kostnader, som i liten grad økes ved økt volum. Dersom økt donasjon ikke nødvendigvis medfører flere sentraler, men økt bruk av eksisterende sentraler, vil det trolig ikke føre til betydelige merkostnader for disse.

Kostnadene for dagligvareaktørene ved donasjon knytter seg til transportkostnader for leveranse av overskuddsmat og eventuelle administrative kostnader knyttet til å drifte en donasjonsavtale. Da varene som doneres er overskuddsmat, innebærer ikke donasjon tap i inntekter. Donasjon for aktører som donerer kunne gi en liten reduksjon i kostnader knyttet til innsamling av avfall.

For aktører som er lokalisert langt unna mottak for donasjonen vil en plikt til å donere all overskuddsmat kunne gi store negative konsekvenser for virksomheter i form av høye transportkostnader. Dersom det istedenfor en plikt til å donere overskuddsmat innføres et krav om at aktører skal gjøre vurderinger av muligheten for donasjon forventer vi at konsekvensene vil være et slikt krav vil begrenset og kan legge til rette for donasjon av overskuddsmat der det er hensiktsmessig.



7.5 Krav til nedprising

Et krav til nedprising vil hovedsakelig ha konsekvenser for dagligvareaktørene. Ved salg av nedprisede varer vil aktørene kunne få en inntekt for varene som selges og dermed økt omsetning sammenlignet med om varene kastes. Dette vil også gi en reduserte kostnader knyttet til avfallshåndtering. Nedprising av varer vil kunne kreve noe økt ressursbruk hos aktørene knyttet til kontroll og omprising av varer. Vi forventer imidlertid at kostnadene forbundet med dette vil være begrenset, da aktørene allerede har rutiner for å kontrollere holdbarhet på varer som selges. Kostnadene for næringslivet knyttet til et krav om nedprising vil imidlertid avhenge av hvordan et slikt krav utformes. Et absolutt krav om at alle varer skal nedprises et gitt tidspunkt før holdbarhetsdato forventer vi at vil medføre høyere kostnader og større konsekvenser for aktørene. For å begrense konsekvensene for berørte aktører mener vi derfor et krav til nedprising bør utformes slik at det til en viss grad er proporsjonalt med kostnadene knyttet til oppfyllelse av kravet.

For forbruker vil nedprising ha en positiv effekt gjennom reduserte kostnader ved innkjøp av mat.

En sentral barriere for økt bruk av nedprising for å redusere matsvinn knytter seg blant annet til at ansvaret for kvaliteten til varen overføres til butikk ved salg av varer utgått på "best før"-dato. Dersom krav for nedprising skal omfatte varer som har gått over holdbarhetsdatoen vil dette innebære økt risiko for dagligvareaktørene.

Da nedprising av varer med kort holdbarhet (ferske datovarer) praktiseres av de fleste dagligvarekjedene i dag, vil de samlede konsekvensene av et nedprisingskrav trolig være begrenset. Dersom kravet begrenser konkurransen i dagligvaremarkedet (se notat av Wikborg Rein) vil dette imidlertid kunne ha vesentlige konsekvenser i form av besparelser for dagligvareaktørene og generelt lavere kostnader for forbrukere.

7.6 Styrket rapporteringsplikt i bransjeavtalen

For å styrke tilgang og kvalitet på data foreslår utvalget å styrke rapporteringsplikten som følger av bransjeavtalen ved å ta inn et nytt punkt som forsterker og presiserer kravene til rapportering på matsvinn. Deltagelse i bransjeavtalen er frivillig og det er opp til den enkelte virksomhet å vurdere om virksomheten ønsker å tilslutte seg avtalen, herunder om fordelene ved å være en del av bransjeavtalen oppveier eventuelt kostnader som følger av nye plikter under avtalen.

For aktører som omfattes av et aktsomhetskrav, er en styrking av plikten i bransjeavtalen om å rapportere data på matsvinn ikke forventet å medføre betydelige merkostnader. Pliktene som følger av aktsomhetskravet innebærer at virksomhetene blant annet skal kartlegge informasjon om prosesser/rutiner i egen virksomhet, etablere rutiner for å måle og sammenstille resultater og redegjøre for disse. Eventuelle merkostnader knyttet til rapportering under bransjeavtalen forventer vi at vil begrense seg til å sikre at størrelsen på matsvinnet oppgis på riktig format. Løsninger som krever at aktørene må gjøre omregninger, for eksempel beregning av matsvinn med og uten en ballasje eller kategorisering på tidsperioder som ikke følger virksomhetenes egne data, vi kunne føre til økt ressursbruk i virksomhetene. Dersom det utarbeides godt veiledningsmateriell for rapportering og rapporteringskravet utformes på en måte som er tilpasset virksomhetene som skal rapportere, forventer vi at virksomhetenes merkostnad knyttet til oppfyllelse av en slik rapporteringsplikt vil være svært begrenset. Den forholdsmessige kostnaden av denne typen krav kan forventes å være større for små virksomheter enn for store, dersom omfanget av rapporteringskrav ikke hensyntar virksomhetenes størrelse.



8 Referanser

- Amicarelli, V., & Bux, C. (2021). Food waste measurement toward a fair, healthy and environmental-friendly food system: a critical review. *British Food Journal*, 123(8), 2907-2935. doi:10.1108/BFJ-07-2020-0658
- Askew, K. (2022). Food waste spotlighted as Spain prepares for 2023 waste reduction law. Retrieved from <https://www.foodnavigator.com/Article/2022/08/12/food-waste-spotlighted-as-spain-prepares-for-2023-waste-reduction-law>
- Bird & Bird. (2022). *New Italian legislation implementing Directive (EU) 2019/633 on unfair business-to-business trading practices in the agricultural and food supply chain*. Retrieved from https://www.twobirds.com/-/media/pdfs/news/articles/2022/alert_the-new-utp-directive.pdf
- Cam, O. T. (2023). Brussels to require supermarkets to donate their leftovers. Retrieved from <https://www.aa.com.tr/en/europe/brussels-to-require-supermarkets-to-donate-their-leftovers/2949016>
- Candéal, T., Brüggemann, N., Bruns, H., Casonato, C., Diercxsens, C., García-Herrero, L., . . . Sala, S. (2023). *Tools, best practices, and recommendations to reduce consumer food waste – A compendium*, Publications Office of the European Union. Retrieved from Luxembourg: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133004>
- Carvajal, A. (2023). *Matsvinn i sjømatindustrien - 2021*. Retrieved from https://www.sintef.no/contentassets/b6afb5b64bd247db9c248fc358e5b0cf/matsvinn_sjoma_tindustrien_oppdatert_12_04_2023.pdf
- Carvajal, A., Myhre, M., Mehta, S., Remme, J., Nyttøyl, P., & Strandheim, G. (2021). *Matsvinn i sjømatindustrien 2020* (2021-01272). Retrieved from <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901653/>
- Condamine, P. (2020a). *France's law for fighting food waste - Food Waste Prevention Legislation*. Retrieved from https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2020/11/zwe_11_2020_factsheet_france_en.pdf
- Condamine, P. (2020b). *Italy's law for donation and distribution of food and pharmaceuticals to limit food waste - Food Waste Prevention Legislation*. Retrieved from https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2020/11/zwe_11_2020_factsheet_italy_en.pdf
- Condamine, P. (2021a). *The Catalan law on food loss and waste prevention*. Retrieved from https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2021/11/zwe_11_2021_factsheet_catalonia_en.pdf
- Condamine, P. (2021b). *Lithuania's law for donation of food waste*. Retrieved from <https://zerowasteurope.eu/library/lithuanians-law-for-donation-of-food-waste/>
- Council of Ministers Spain. (2022). Government of Spain approves pioneering law against food waste.
- European Commission. (2020). *Food redistribution in the EU: Mapping and analysis of existing regulatory and policy measures impacting food redistribution from EU Member States*. Retrieved from Brussels: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/189fa4cd-b755-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>
- European Commission. (2022). *Guidance on reporting of data on food waste and food waste prevention according to Commission Implementing Decision (EU) 2019/2000*. Retrieved from Directorate E: Sectoral and regional statistics
- Unit E-2: Environmental statistics and accounts; sustainable development: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Guidance+on+food+waste+reporting/5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564>



- Green House. (2022). *Underutnytta MATRESSURSAR på menyen* (2022:1). Retrieved from <https://static1.squarespace.com/static/5b86da62f7939241baf2e4da/t/633529304e5a8457da277f7f/1664428395111/Underutnytta+matressursar.pdf>
- Grmelova, N., & Vavrečka, J. (2018). Measures to Combat Food Waste in the Czech Republic. *European Food and Feed Law Review*, 13(1), 49-52. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/90021273>
- Kassam, A. (2022). Spain fights food waste with supermarket fines and doggy bags. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/07/spain-fights-food-waste-with-supermarket-fines-and-doggy-bags>
- Landbruksdirektoratet. (2023). *Matsvinn i jordbrukssektoren Kartlegging for 2022* (44/2023). Retrieved from <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/matsvinn-i-jordbrukssektoren-2022>
- Matsentralen Norge (2022). [Data motatt via e-post 05.12.2022].
- Matvett. (2016). *ForMat-prosjektet - Forebygging av matsvinn. Sluttrapport*. Retrieved from https://www.matvett.no/uploads/documents/ForMat-prosjektets-sluttrapport_180105_134627.pdf
- Matvett. (2021). *KuttMatsvinn2020 - Sluttrapport*. Retrieved from https://www.matvett.no/uploads/documents/Sluttrapport_KuttMatsvinn2020.pdf
- Miljødirektoratet. (2023). *Matavfall og matsvinn: forslag til ny definisjon og videre statistikkutvikling* (M-2600). Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/oktober-2023/matavfall-og-matsvinn-forslag-til-ny-definisjon-og-videre-statistikkutvikling/>
- Partene i bransjeavtalen. (2021). *Hovedrapport 2020 - Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b7122fce366433ca028c230b57605ae/no/pdfs/hovedrapport-2020-bransjeavtalen-om-reduksjon-av-m.pdf>
- Pasarín, V., & Viinikainen, T. (2022). *Enabling a legal environment for the prevention and reduction of food loss and waste*. Retrieved from Rome: <https://www.fao.org/3/cc2278en/cc2278en.pdf>
- Poppe, C., & Kempson, E. (2023). *Dyrtilvilt: Det er ikke over ennå. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023* (SIFO-rapport;11-2023). Retrieved from <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3091870>
- Rossi, S. (2022). Italy - New rules on unfair trading practices and contractual requirements in the agricultural and food supply chain. Retrieved from <https://www.legalninja.com/2022/02/italy-new-rules-unfair-trading-practices-and-contractual-requirements-agricultural-food-supply-chain/>
- Samfunnsøkonomisk analyse av halvering av matsvinn i henhold til bransjeavtalen om redusert matsvinn – Vikmakur 2030*. (2019). Retrieved from
- Schneider, F. (2023, 25.05.2023). [Epostkorrespondanse].
- Sokolova, E. (2023). Food Waste Regulations in the US, UK and EU. Retrieved from <https://blog.winnowsolutions.com/food-waste-regulations-in-the-us-uk-and-eu>
- Stén, S. (2023). Re: Food Waste in Waste legislation in Finland
- Stensgård, A. (2023). *Virkemidler for forebygging og reduksjon av matsvinn Europa*. Retrieved from <https://norsus.no/publikasjon/virkemidler-for-forebygging-og-reduksjon-av-matsvinn-europa/>
- Stensgård, A., Berntsen, I. C., Hohle, S. M., & Callewaert, P. (2023). *Kartleggingsrapport for matbransjen og forbrukerleddet* (OR.02.23). Retrieved from Fredrikstad: <https://www.matvett.no/uploads/documents/OR.02.23-Kartleggingsrapport-for-matbransjen-og-forbrukerleddet.pdf>
- Stensgård, A., & Hohle, S. M. (2023). *Kartleggingsrapport for forbrukerleddet - En dybdeanalyse av spørreundersøkelser fra 2022 og 2023* (OR.24.23). Retrieved from <https://norsus.no/publikasjon/kartleggingsrapport-for-forbrukerleddet-2/>



- Stensgård, A., Prestrud, K., Callewaert, P., & Booto, G. (2022). *Kartleggingsrapport for matbransjen, undervisning- og omsorgssektoren og forbrukerleddet* (OR.48.21). Retrieved from Fredrikstad: <https://www.matvett.no/uploads/documents/OR.48.21-Kartleggingsrapport-for-matbransjen-undervisning-og-omsorgssektoren-og-forbrukerleddet.pdf>
- The Local Germany. (2023). German ministers push to decriminalise 'dumpster-diving'. Retrieved from <https://www.thelocal.com/20230110/german-ministers-push-to-decriminalise-dumpster-diving/>
- Tsalis, G., Boutrup Jensen, B., & Aschemann-Witzel, J. (2024). The relationship between retail price promotions and household-level food waste: Busting the myth with behavioural data? *Waste Management*, 173, 29-39. doi:<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2023.10.032>
- Tsalis, G., Jensen, B. B., Wakeman, S. W., & Aschemann-Witzel, J. (2021). Promoting Food for the Trash Bin? A Review of the Literature on Retail Price Promotions and Household-Level Food Waste. *Sustainability*, 13(7). doi:10.3390/su13074018
- UNEP. (2021). *Food Waste Index Report 2021*. Retrieved from Nairobi: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35280/FoodWaste.pdf>
- Vittuari, M. (2022, 02.12.2022). [Personlig kommunikasjon].
- Xue, L., Liu, G., Parfitt, J., Liu, X., Van Herpen, E., Stenmarck, Å., . . . Cheng, S. (2017). Missing food, missing data? A critical review of global food losses and food waste data. *Environmental Science & Technology*, 51(12), 6618-6633 %@ 0013-6936X.

FORELØPIG UTGÅVE

Vedlegg 1) Potensial, grad av sikkerhet og tidsperspektiv

Tema	Tiltak/virkemiddel	Ansvarlig sektor							Type				Forventet effekt		
		Jord-bruket	Sjømat-industri	Mat-industri	Grossist / DVH	Servering	Kommunal og statl	Myndigheter	Sektorvis	Ny bransjeavtale	Lov	Tildeling s-brev	Potensial	Sikkerhet	Tidsperspektiv
1. Aktsomhetsvurderinger	1.1. Innføring av aktsomhetskrav							x					68 406	Lav	Kort
1. Aktsomhetsvurderinger	1.2. Redegjørelsesplikt i henhold til aktsomhetskravet	x	x	x	x	x	x	x					N/A	N/A	N/A
1. Aktsomhetsvurderinger	1.3. Krav om matsvinnplan i henhold til aktsomhetskravet	x	x	x	x	x	x	x					11 888	Lav	Medio
2. Revidert bransjeavtale	2.1. Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis	x	x	x				x		x			N/A	N/A	N/A
2. Revidert bransjeavtale	2.2. Utvidelse av bransjeavtalen (Invitere KS og relevante departementer som parter i avtalen).							x		x			N/A	N/A	N/A
2. Revidert bransjeavtale	2.3. Kompetansesenter for matsvinnreduksjon	x	x	x				x	x	x			22 693	Lav	Medio
3. Rapportering	3.1. Økt og standardisert rapportering iht bransjeavtalen	x	x	x	x			x	x	x			12 215	Lav	Kort
3. Rapportering	3.2. SSB ansvar utvides til å inkludere matsvinnstatistikk									x			N/A	N/A	N/A
4. Standardisert og økt datadeling	4.1. Felles standard for datadeling		x	x	x					STAND	x		16 292	Middels	Medio
4. Standardisert og økt datadeling	4.2. Vurdere systemløsning for deling av data			x	x					STAND	x		16 292	Lav	Medio
5. Donasjon	5.1. Innføring av krav om donasjon fra sjømat- og matindustri og grossist		x	x	x								20 630	Middels	Kort
5. Donasjon	5.2. Videreutvikle kanaler for donasjon til matsentralene fra butikk og servering				x								9 727	Middels	Medio
5. Donasjon	5.3. Fremme donasjon i offentlig anskaffelser		x	x	x				x				391	Lav	Medio
5. Donasjon	5.4. Fjerne økonomiske barrierer og øke insentiver for donasjon av offshore-varer								x				-	Lav	Kort
5. Donasjon	5.5. Revidere regelverk for innfrysning av ferskvarer merket med "Siste forbruksdato"								x				6 704	Middels	Lang
5. Donasjon	5.6. Revidere regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som ikke er påstøvet								x				4 998	Middels	Kort
5. Donasjon	5.7. Utvikle veiledningstjenester for donasjon								x				N/A	N/A	N/A
6. Holdbarhet og merking	6.1. Gjennomgå praksis for holdbarhet		x	x									24 207	Middels	Medio
6. Holdbarhet og merking	6.2. Gjennomgå praksis for og etterlevelse av STAND - «fordeling av holdbarhet»		x	x	x					STAND			4 850	Lav	Medio
6. Holdbarhet og merking	6.3. Revidere regelverk for holdbarhetsmerking		x	x	x				x				11 215	Middels	Medio
6. Holdbarhet og merking	6.4. Utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet								x				N/A	N/A	N/A
7. Nedprising av varer med kort holdbarhet	7.1. Krav om nedprising					x							14 432	Høy	Kort
7. Nedprising av varer med kort holdbarhet	7.2. Fjerne mva på mat som gis bort.					x			x				676	Lav	Kort
7. Nedprising av varer med kort holdbarhet	7.3. Utvikle veileder for nedprising					x							N/A	N/A	N/A
8. Estetiske kvalitetskrav	8.1. Videreutvikle kanaler for overskudd og grønnsaker med lavere sortering.	x				x		x					9 350	Lav	Medio
8. Estetiske kvalitetskrav	8.2. Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser.								x	x			568	Lav	Medio
9. Kunnskapsheving og involvering	9.1. Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte	x	x	x	x	x	x	x					9 550	Høy	Medio
9. Kunnskapsheving og involvering	9.2. Veileder for mattrygghet i insynsapparatet og i matbransjen								x				4 755	Lav	Medio
9. Kunnskapsheving og involvering	9.3. Innføre rollen som "matverner"								x				N/A	N/A	N/A
9. Kunnskapsheving og involvering	9.4. Utvikle veiledning til kunder for matbestillinger ved kurs og konferanse								x				227	Middels	Medio
9. Kunnskapsheving og involvering	9.5. Innlemme mat og måltider i relevante utdanninger								x				25 932	Lav	Lang
9. Kunnskapsheving og involvering	9.6. Dele tilgjengelige ressurser for undervisning og omsorg								x	x			N/A	N/A	N/A
9. Kunnskapsheving og involvering	9.7. Nasjonale og lokale informasjonskampanjer mot forbrukerne		x	x	x	x	x	x	x				21 610	Høy	Medio
9. Kunnskapsheving og involvering	9.8. Nudging og praktiske verktøy	x	x	x	x	x	x	x	x				21 610	Middels	Medio

Navn på tema:		Aktsomhetsvurderinger				
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	1.2. Redegjørelses plikt i henhold til		1.3. Krav om matsvinnplan i henhold til	Total reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
		1.1. Innføring av aktsomhetskrav av	aktsomhetskrav av	aktsomhetskrav av		
Jordbruk	46 751	13 %		5 %	18 %	8 602
Sjømat	12 900	8 %		5 %	13 %	1 729
Matindustri	84 100	8 %		5 %	13 %	11 269
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	17 %		5 %	22 %	16 492
Servering	15 500	20 %		5 %	25 %	3 875
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000	0 %		5 %	5 %	250
Husholdning (2020)	216 100	18 %			18 %	38 077
Totalt hele verdikjeden	453 851	68 406	N/A	11 888	18 %	80 294
Grad av sikkerhet		Lav	N/A	Lav		
Tidsperspektiv		Kort	N/A	Medio		

Forutsetninger:

1.1. Utvikling av aktsomhetsnorm for verdikjeden: Aktsomhetskravet kan utløse mange ulike tiltak, også tiltak vi ikke kjenner til i dag. Beregningen av potensialet for aktsomhetsnormen tar derfor utgangspunkt i eksemplene på tiltak som kan være relevante i en aktsomhetsvurdering og som kan inngå som eksempler på beste praksis.

1.1.1 Incentiver for å bestille/proudere riktig mengde: Frie returavtaler er vist å bidra til økt matsvinn mellom ledd (Eriksson et al 2017). I dag er frie returavtaler mindre utbredt. To av de største bakerier rapporterer at de bærer 50 % av kostnadene for returbrød. Varer med fri- eller delvis fri retur (brød/bakervarer) ligger generelt på et høyt svinn-nivå i dagligvarehandelen (ca. 10 %). Det antas at dersom incentivene for riktig bestilling forsterkes ved at butikken bærer 100 % av kostnadene for returnerte varer, vil brødsvinn (som utgjør 35 % av matsvinnet i DVH) i DVH reduseres med 25 %. DVH utgjør 85 % av matsvinnet for DVH/KBD/grossist (85%*35%*25%). Tiltaket kan trolig ha noe effekt for flere ledd og varegrupper, men dette er ikke tallfestet. Potensialet anses som middels sikkert. Tiltaket antas å kunne iverksettes umiddelbart og ha umiddelbar effekt.

1.1.2 Unngå forbud mot salg til andre: Dette tiltaket er antatt å ha størst effekt i jordbruket, der det er kommet frem at enkelte produsenter må kaste mat som følge av at de ikke får selge til kontraktspart, til tross for at andre i markedet ønsker produktet. Omfanget/effekten av tiltaket er ukjent, men det antas at matsvinnet kan reduseres med 5 % i jordbruket som følge av tiltaket. Tiltaket kan trolig ha noe effekt for andre ledd, men dette er ikke tallfestet. Potensialet anses som usikkert. Tiltaket antas å kunne iverksettes umiddelbart og ha relativt kort effekt.

1.1.3. Unngå høyt varetrykk for å sikre mer salg: Stort varetrykk på varer med kort holdbarhet kan bidra til økt matsvinn, dette gjelder særlig der varene utsettes for suboptimale lagring- eller displayløsninger, som ved store buffeter, boller eller pølser i disker og brød og frukt/grønt i DVH. Tiltaket antas å redusere svinn med 5 % i DVH og servering. Potensialet anses som usikkert ettersom det kun er basert på antakelse. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.4. Felles ansvar for risiko og EMV: Tiltaket antas å ha effekt for matsvinnet i jordbruket, sjømatindustrien og matindustrien. EMV utgjør ca. 17 % av omsetningen i norsk DVH (Kongsnes 2020). Det antas at denne andelen også gjelder for norsk jordbruk, industri og sjømat (velttillusjert pga import). Det antas at tiltaket vil redusere sjømatindustriens- og matindustriens matsvinn knyttet til EMV med 20 %. Ettersom tiltaket kun bygger på antakelser, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kunne implementeres relativt raskt og ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.5. Unngå salg med tap: Forskning viser at forbrukernes verddivurdering av mat kan ha stor effekt på matsvinnet, i tillegg vil tiltaket trolig kunne øke matvareprisene noe, tiltaket antas derfor å ha stor effekt på forbrukerleddet (5 % reduksjon). Vide re antas det at tiltaket vil føre til økt sikkerhet mtp prognoser i hele matforsyningskjeden, og dermed redusere matsvinnet med 5 % her også. Potensialet anses som usikkert ettersom det kun er basert på antakelse. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.6. Unngå kvantumsrabatt: Rapport fra Livsmedelsverket kan antyde at sannsynligheten er 10 % større for at maten blir spist opp uten kvantumsrabatt. Spørreundersøkelser fra 2023 antyder at 9 % av maten som kastes skyldes at forbrukeren kjøpte for mye, hvor 13 % av dette skyldes fristelser eller mengderabatt i butikken (9 % * 13 % = 1,17 %). Forskjellen mellom de to tallene kan skyldes at den ene studien kun ser på matsvinnet for mat solgt via kvantumsrabatt, mens den andre studien ser på matsvinnet for all mat. Det antas at en mindre andel av total mengde mat innkjøpt kjøpes via kvantumsrabatt (har DVH tall på dette?). Antar derfor at matsvinnet vil bli redusert med 3 % i husholdningsleddet som følge av at kvantumsrabatter fjernes for ferske varer. Potensialet anses som middels sikkert ettersom det er basert på noen usikre data. Tiltaket antas å kunne implementeres relativt raskt, og ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.7. Forbrukerpakninger for single husholdninger: Spørreundersøkelser fra 2023 antyder at 4 % av all frukt og grønt, 8 % av brød/bakervarer og 6 % av flytende meieri som kastes skyldes at forbrukeren kjøpte for mye pga for stor forpakning. Frukt/grønt, brød/bakervarer og meieriprodukter utgjør hhv 22 %, 18 % og 5 % av det kartlagte matsvinnet i husholdningene. Dette inkluderer ikke evt. flytende meieri som kastes i avløp (22 % * 4 % + 18 % * 8 % + 5 % * 6 % = 2,62 %). Antar derfor at matsvinnet blir redusert med 2,62 % i husholdningsleddet som følge av det tilbys mer forbrukerpakninger tilpasset single husholdninger. Potensialet anses som middels sikkert ettersom det er basert på noen usikre data. Tiltaket antas å kunne implementeres relativt raskt, ettersom det allerede er foreslått i lov om bærekraftige produkter, og ha umiddelbar effekt etter implementering.



1.1.8. Påvirke kritiske matsvinnøyeblikk: EUs Consumer Compendium peker på at nudge og verktøy utenfor hjemmet er et viktig forbrukertiltak. Undersøkelse fra UK viste at selvrappert matsvinn ble betydelig redusert da kampanje om matsvinnforebygging ble promotert gjennom typiske salg fremmende kanaler i og utenfor butikk (i butikk, på emballasje, i butikkens SoMe, nyhetsbrev o.l.). Antar derfor at matsvinnet vil bli redusert med 7 % i husholdningsleddet som følge av at matvirkesomheter i større grad påvirker de kritiske øyeblikkene for matsvinn hos forbruker. Potensialet anses som usikkert ettersom det er basert på antakelser. Tiltaket antas å kunne implementeres relativt kjapt, og ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.9. Å tilby "goodie-bag" til kunder i serveringsbransjen vil primært redusere matsvinnet av tallerkenrester i serveringsbransjen. Tiltaket kan muligens også påvirke matsvinnet i husholdningene gjennom en form for opplærende eller effekt, men dette antas å være begrenset. Tallerkensvinnet utgjør rundt 20 % av matsvinnet i serveringsbransjen. Dersom gjestene i større grad tar i bruk "goodie-bag", antas det at dette matsvinnet kan reduseres med 50 %. Potensialet anses som middels sikkert ettersom det er basert på noen usikre data. Tiltaket antas å kunne implementeres direkte og ha umiddelbar effekt etter implementering.

1.1.10. Å vurdere donasjon av overskuddsmat der det er hensiktsmessig er et viktig grep for å øke donasjon av overskuddsmat, men for å unngå dobbelttelling mellom dette tiltaket og tiltaksområdet for donasjon er det ikke beregnet et eget potensial her.

1.2. Redegjøringsplikt i henhold til aktsomhetskravet: Forslaget er en forutsetning for å sikre tiltak 1.3 samt tiltak under område 2, 3, 6, 7 og 9 og derfor beregnes det ikke et eget potensial for dette tiltaket.

1.3. Krav om matsvinnplan i henhold til aktsomhetskravet: At alle bedrifter må ha en plan for matsvinnet bør både bidra til økt bevissthet omkring matsvinn blant alle matbedrifter og samtidig bidra til at overskuddsmat reduseres ved at maten utnyttes bedre. Det antas derfor at matsvinnet vil reduseres med 5 % for alle leddene eks. forbruker. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha relativt kjapp effekt etter implementering.

FORELØPIG UTGAVE



Navn på tema:		Revidert bransjeavtale				
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	2.1. Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis	2.2. Utvidelse av bransjeavtalen	2.3. Kompetansesenter for matsvinnreduksjon	Total reduksjonspotensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Jordbruk	46 751			5 %	5 %	2 338
Sjømat	12 900			5 %	5 %	645
Matindustri	84 100			5 %	5 %	4 205
Dagligvare, KBS og grossist	73 500			5 %	5 %	3 675
Servering	15 500			5 %	5 %	775
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000			5 %	5 %	250
Husholdning (2020)	216 100			5 %	5 %	10 805
Totalt hele verdikjeden	453 851	N/A	N/A	22 693	5 %	22 693
Grad av sikkerhet		N/A	N/A	Lav		
Tidsperspektiv		N/A	N/A	Medio		

Forutsetninger:

2.1: Styrking av bransjeavtalen med utvikling av beste praksis: Forslaget er en forutsetning for å sikre tiltak 2.3, 3.1, 5.2, 8.1, 9.1, 9.7, 9.8, og 10.1 og i tillegg et tiltak som henger tett sammen med innføring av aktsomhetsnormen. For å unngå dobbelttelling mellom 2.1. og 1.1 samt tiltak listet over beregnes det ikke et eget potensial for dette tiltaket.

2.2. Utvidelse av bransjeavtalen (Invitere KS og relevante departementer som parter i avtalen): Tiltaket er en forutsetning for å sikre tiltak 2.3, 3.1, 8.1, 9.1, 9.3, 9.7, 9.8, og 10.1 og har derfor ikke et eget potensial.

2.3: Kompetansesenter for matsvinnreduksjon: Tiltaket antas å styrke kunnskap og motivasjon, oppdatert forskning og innovasjoner, utvikle beste praksis samt sprening av resultater og data på tvers av hele verdikjeden, inkl. forbruker. Tiltaket vil også øke bedrifteneierskap og konkurranseinteresse til matsvinnarbeidet i de rapporterende sektorene og dermed kanskje sikre at effekten av å rapportere vedlikeholdes (gi incentiver til monitorering gjennom benchmarking). Det antas at tiltaket kan redusere matsvinnet med 5 % for alle ledd. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha relativt lite opp effekt etter implementering.



Navn på tema:		Rapportering			
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	3.1. Økt og standardisert rapportering iht bransjeavtalen	3.2. SSB ansvar utvides til å inkludere matsvinnstatistikk	Total reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Jordbruk	46 751	2 %		2 %	935
Sjømat	12 900	2 %		2 %	258
Matindustri	84 100	5 %		5 %	4 205
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	2 %		2 %	1 470
Servering	15 500	5 %		5 %	775
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000	5 %		5 %	250
Husholdning (2020)	216 100	2 %		2 %	4 322
Totalt hele verdikjeden	453 851	12 215	N/A	3 %	12 215
Grad av sikkerhet		Lav	N/A		
Tidsperspektiv		Kort	N/A		

Forutsetninger:

3.1. Økt og standardisert rapportering iht bransjeavtalen: Forskning viser at måling av matsvinn i seg selv bidrar til redusert matsvinn, men effekten kan være midlertidig dersom man ikke følger opp arbeidet kontinuerlig (monitorering). Ettersom aktsomhetsnormen kan føre til økte incentiver for tilslutning til bransjeavtalen bør tiltaket ha en effekt for de sektorene hvor måling og monitorering av matsvinn ikke er utbredt. Enkelte ledd har hatt svært høy oppslutning/høy dekningsgrad (over 90% for deler av Jordbruk, DVH, sjømatindustri (norsk konsum)), andre har også høy oppslutning av store og mellomstore bedrifter og lav oppslutning blant de små (matindustri, grossist, kantiner og hotell), mens noen sektorer har lav oppslutning generelt (restauranter og offentlig sektor). Det antas at tiltaket vil ha mindre effekt hos DVH, jordbruk og sjømatindustri, siden disse i stor grad har implementert tiltaket. Det antas at tiltaket vil ha større effekt, for de øvrige leddene. Det antas at tiltaket bidrar til 5 % reduksjon for matindustri, servering og offentlig sektor. Det antas også at tiltaket har 2 % effekt i dagligvare, sjømatindustri og jordbruk. Ettersom tiltaket også inkluderer en rapportering av tiltak rettet mot husholdningene samt statistikk for husholdningene (via myndighetene), antas det også en liten reduksjon i dette leddet (2 %). Tiltaket kan ha større effekt dersom rapporteringene for enkeltaktører også offentliggjøres, men potensiell effekt av forskyvinger av matsvinnet mellom aktører er også en mulig negativ risiko. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha relativt kjapp effekt etter implementering.

3.2. SSB ansvar utvides til å inkludere matsvinnstatistikk: Miljødirektoratet anbefaler at Statistisk sentralbyrå (SSB) får i oppdrag å være statistikkansvarlig for matavfallsstatistikk og får nødvendige ressurser til å innhente data og rapportere i henhold til rammedirektivet om avfall (2008/98/EF). De anbefaler også at statistikk for matsvinn beregnes nasjonalt basert på matavfallsstatistikk, men rapporteres separat. Matsvinnutvalget støtter dette og anbefaler også at SSB skal stå for den nødvendige datainnsamlingen og statistikkutviklingen for matsvinn. Dette tiltaket kan i seg selv bidra til matsvinnreduksjon, ettersom mye av rapporteringen i dag er basert på frivillighet, mens SSB som offisiell statistikkmyndighet kan pålegge rapportering fra alle berørte virksomheter. Men på grunn av risiko for dobbelttelling mellom dette tiltaket og tiltak 3.1, har vi ikke inkludert effekten for dette tiltaket.



Navn på tema:		Standardisert og økt datadeling			
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	4.1. Felles standard for datadeling	4.2. Vurdere systemløsning for deling av data	Total reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Jordbruk	46 751			0 %	-
Sjømat	12 900	1 %	1 %	2 %	258
Matindustri	84 100	10 %	10 %	20 %	16 820
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	3 %	3 %	5 %	3 675
Servering	15 500	3 %	3 %	5 %	775
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000	3 %	3 %	5 %	250
Husholdning (2020)	216 100	3 %	3 %	5 %	10 805
Totalt hele verdikjeden	453 851	16 292	16 292	7 %	32 583
Grad av sikkerhet		Middels	Lav		
Tidsperspektiv		Medio	Medio		

Forutsetninger:

En industribedrift har rapportert at matsvinnet kan reduseres med 20 % om de klarer å implementere prognoser fra kjedene i sine egne produksjonsplaner. Andre bedrifter er også forespurt, men de har ikke klart å gi et tall.

Tiltaket vil også redusere bufferlagre og dermed øke andelen av holdbarhetstiden nedstrøms i verdikjeden, effekten av dette er ikke kvantifisert, men vi vet at «utgått dato» er en viktig årsak. Det antas derfor i første omgang at tiltaket kan redusere matsvinnet i matindustrien med 20 % og 3 % reduksjon i leddene nedstrøms fra industrien. Ettersom mesteparten av volumene fra sjømatindustrien eksporteres er trolig effekten i dette leddet mindre. Det antas derfor at tiltaket kan redusere matsvinnet i sjømatindustrien med 2 %.

4.1. Felles standard for datadeling: En felles standard antas å utløse deler av det totale potensialet for hele tiltaket (50 %). Dette er fordi en felles standard vil gjøre det enklere for industribedrifter å inkludere prognoser fra kjedene i sine produksjonsplaner, men med flere datakilder vil det fremdeles være utfordrende for enkelte. Potensialet anses som middels sikkert ettersom det delvis er basert på data fra verdikjeden og delvis basert på antakelser. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

4.2 Vurdere systemløsning: Gitt at vurderingen utløser tiltaket, antas det å utløse resten av potensialet for tiltaket (50 %) ettersom et system vil bidra til at flere bedrifter klarer å implementere dataene i egne produksjonsplaner. Potensialet anses som lite sikkert ettersom vi ikke vet utfallet av vurderingen om nytteverdien av en felles løsning. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

Navn på tema:		Donasjon							Antatt reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	5.1. Innføring av krav om donasjon fra sjømat- og matindustri og grossist	5.2. Videreutvikle kanaler for donasjon til matsentralene fra butikk og servering	5.3. Fremme donasjon i offentlig anskaffelser	5.4. Fjerne økonomiske barrierer og øke insentiver for donasjon av offshore-varer	5.5. Revidere regelverk for innfrysning av ferskvarer merket med "Siste forbruksdag"	5.6. Revidere regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som baker og pastabaker	5.7. Utvikle veiledningstjenester for donasjon		
Jordbruk	46 751								0 %	-
Sjømat	12 900	10 %							10 %	1 290
Matindustri	84 100	20 %				4 %			23 %	19 679
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	4 %	10 %			5 %	7 %		25 %	18 609
Servering	15 500		16 %	3 %					19 %	2 871
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000								0 %	-
Husholdning (2020)	216 100								0 %	-
Totalt hele verdikjeden	453 851	20 630	9 727	391	-	6 704	4 998	N/A	9 %	42 449
Grad av sikkerhet		Middels	Middels	Lav	Lav	Middels	Middels	N/A		
Tidsperspektiv		Kort	Medio	Medio	Kort	Lang	Kort	N/A		

Forutsetninger:

5.1. Innføring av krav om donasjon fra sjømat- og matindustri og grossist: Tiltaket gjelder for spisbar mat, gitt at det er hensiktsmessig mht mattrygghet/ kostnader/ transport/ og at det finnes et mottaksapparat.

Det antas at tiltaket vil bidra med 10 % matsvinnreduksjon i sjømatindustrien. 39 % av matsvinnet i matindustrien blir i dag avfallshåndtert (biogass, kompostering eller forbrenning), mens 61 % av matsvinnet utnyttes til dyrefor. Ettersom det er ukjent hvor stor andel av det som avfallshåndteres som er tilgjengelig for donasjon (noe er rester som skylles ut med vaskevann, noe er "ødelagt" tustekt for salt, svidd o.l.). Det antas derfor konservativt at 50 % av dette matsvinnet kan doneres dersom det innføres krav om donasjon. Grossistleddet utgjør ca. 8 % av matsvinnet i DVH, KBS og grossist. Det antas at nesten 100 % av dette matsvinnet burde være spisbart, men ettersom bedriftene også kan velge å selge mat til dampet pris, antas det at 50 % av dette matsvinnet kan doneres dersom det innføres krav. Siden tiltaket bygger på relativt gode data for matindustrien (som utgjør mesteparten av volumene), men med usikker effekt, er potensialet av tiltaket middels sikkert. Tiltaket antas å kunne iverksettes umiddelbart og ha umiddelbar effekt.

5.2. Videreutvikle kanaler for donasjon til matsentralene fra butikk og servering: Potensialet for dette tiltaket er veldig avhengig av tiltak for nedprising samt regelverk for donasjon. Det antas at tiltaket vil kreve en transportløsning og begrenses til tettbygde strøk. Gitt antakelsene i tiltak om nedprising, vil det være en mindre andel matsvinn igjen for donasjon (opptil 50 % av frukt/grønt og 30 % av andre varer). Ettersom det ikke vil være sannsynlig at 100 % av det resterende matsvinn (etter nedprisingstiltaket) doneres, antas det at 20 % av volumet kan doneres (DVH står for 85 % av volumet i DVH/KBS/grossist, 35 % av dette volumet er F&G og 20 % av volumet kan doneres) + (DVH står for 85 % av volumet i DVH/KBS/grossist, 23 % av dette volumet er datovarer og 20 % av volumet kan doneres). Vi vet at rundt 20 % av matsvinn i serveringsbransjen er rester fra tallerken og dermed ikke tilgjengelig for donasjon (dvs. 80 % av matsvinn er tilgjengelig for donasjon). Det antas at opptil 20 % av maten som er tilgjengelig for donasjon kan utløses av tiltaket. Siden tiltaket kun bygger på relativt gode data for DVH (som utgjør mesteparten av volumene), men med usikker effekt er potensialet av tiltaket middels sikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

5.3. Fremme donasjon i offentlig anskaffelser:

Dette tiltaket vil påvirke matsvinn som i dag er beregnet for serveringsbransjen ettersom matsvinn beregnes for de ulike NACE-kodene, der det er private aktører som leverer tjenester til offentlig sektor. Samtidig er potensialet for donasjon usikkert, både fordi sektorene ikke er 100 % kartlagt og fordi potensialet for donasjon er lite undersøkt i sektoren. Rundt 18 % av matsvinn i serveringssektoren er fra kantinevirksomheter (som antas å være den typen bedrift som kan levere måltidstjenester). Vi vet at rundt 20 % av matsvinn i serveringsbransjen og offentlig sektor er rester fra tallerken og dermed ikke tilgjengelig for donasjon (dvs. 80 % av matsvinn er tilgjengelig for donasjon). Videre vet vi at offentlige anskaffelser av mat og måltidstjenester utgjør i underkant av 25 % av omsetningen i kantinebransjen. Det antas at ca. 70 % av det tilgjengelige matsvinn kan doneres. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

5.4. Fjerne økonomiske barrierer og øke insentiver for donasjon av offshore-varer: Store deler av matsvinn fra skipstrafikk og norsk sokkel er ikke inkludert i matsvinnstatistikken ettersom disse sektorene ikke inngår i NACE-kodene for serveringsbransjen. Omfanget av dette matsvinn er derfor ukjent.

5.5. Revidere regelverk for innfrysning av ferskvarer merket med "Siste forbruksdag": Tiltaket vil øke fleksibiliteten for donasjon og mottak av overskuddsmat. Tiltaket antas å forsterke tiltak 5.1 og 5.2, men effekten av tiltaket er usikkert. De samme forutsetningene i tiltak 5.1 og 5.2 om tilgjengelig mengde mat gjelder, men det antas at dette tiltaket utløser ytterligere 10 % av volumene tilgjengelig for donasjon. Siden tiltaket bygger på relativt gode data for matindustrien, DVH og grossist (som utgjør mesteparten av volumene), men med usikker effekt, er potensialet av tiltaket middels sikkert. Tiltaket antas å ta lang tid å implementere ettersom det krever endringer i EU-regelverk.

5.6. Revidere regelverk for å muliggjøre donasjon av brød som ikke er plastpakket: Tiltaket kan muliggjøre donasjon av returbrød som i dag ikke kan doneres pga



Navn på tema:		Holdbarhet og merking				Antatt reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	6.1. Gjennomgå praksis for holdbarhet	6.2. Gjennomgå praksis for og etterlevelse av STAND - «fordeling av holdbarhet»	6.3. Revidere regelverk for holdbarhetsmerking	6.4. Utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet		
Jordbruk	46 751					0 %	-
Sjømat	12 900	3 %	5 %			8 %	1 032
Matindustri	84 100	3 %	5 %			8 %	6 728
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	7 %				7 %	5 145
Servering	15 500	5 %		2 %		7 %	1 085
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000	5 %		2 %		7 %	350
Husholdning (2020)	216 100	7 %		5 %		12 %	25 932
Totalt hele verdikjeden	453 851	24 207	4 850	11 215	N/A	9 %	40 272
Grad av sikkerhet		Middels	Lav	Middels	N/A		
Tidsperspektiv		Medio	Medio	Medio	N/A		

Forutsetninger:

6.1. Gjennomgå praksis for holdbarhetsmerking: Tiltaket gjelder praksis for hvordan produsentene fastsetter holdbarhet på produktene og antas å bidra til at holdbarhetsdato utvides for enkelte produkter samt er dres fra SFB til BF for noen produkter. Tiltaket vil primært redusere matsvinnet nedstrøms for industrien. Tiltaket antas å ha størst effekt i husholdningene, DVH/KBS og Grossist ettersom "utgått dato" er hovedårsaken til matsvinn i DVH/Grossist (60-85 %) og er en av de viktigste årsakene til matsvinn i KBS og husholdningsleddet (tidligere rapportert som viktigste årsak i husholdningsleddet - men dette avhenger i stor grad av spørsmålsstillingen). Selv om "utgått dato" er en symptomsak (dvs. et resultat av andre rotårsaker som feilslått prognose eller kjøpt for mye), antas det at tiltaket kan redusere matsvinnet i disse leddene med 7 %. Tiltaket antas også å ha effekt i serveringsbransjen og offentlig sektor, men her antas det 5 % ettersom store deler av matsvinnet er knyttet til servering/tallerken. I tillegg vil tiltaket ha noe effekt på matsvinnet hos matindustrien og sjømatindustri ettersom økt holdbarhet også vil kunne redusere matsvinnet i disse leddene, da "utgått liggetid" på ferdigvarelager også er en viktig årsak i industrien. Det antas derfor at tiltaket vil bidra med 3 % svinreduksjon i disse leddene. Siden tiltaket bygger på relativt gode data for de ulike verdikjedeleddene, men samtidig har usikker effekt, er potensialet av tiltaket middels sikkert. Tiltaket antas å kreve noe tid for iverksettelse, men vil deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

6.2. Gjennomgå praksis for og etterlevelse av STAND - «fordeling av holdbarhet»: Tiltaket antas å bidra til redusert matsvinn i sjømat og matindustrien, men kan også ha negativ effekt for leddene nedstrøms. Effekten av tiltaket er ukjent, men antas å redusere matsvinnet i sjømat- og matindustrien med 5 %. Ettersom tiltaket kun bygger på antakelser, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

6.3. Revidere regelverk for holdbarhetsmerking: Tiltaket med alle 6 underpunkter antas å redusere matsvinnet i husholdningene, serveringsbransjen og offentlig sektor ettersom tiltaket primært gjelder hvordan maten merkes og type merking. Tiltaket antas også å ha en stor effekt i husholdningsleddet ettersom supplerende holdbarhetsmerking og mer informasjon om produktets holdbarhet og oppbevaring etter åpning er bransjetiltak som relativt mange forbrukere mener at har bidratt til at de kaster mindre mat (60 %). Samtidig er det trolig få forbrukere som legger merke til tilleggsmerking, men dette kan forsterkes gjennom bevisstgjøringskampanjer. Derfor antas det at tiltakene til sammen kan redusere matsvinnet i dette leddet med 5 %. For serveringsbransjen og offentlig sektor er derimot effekten usikker, men det antas at tiltaket kan redusere matsvinnet med 2 % i disse leddene. Siden tiltaket bygger på relativt gode data for de ulike verdikjedeleddene, men samtidig har usikker effekt, er potensialet av tiltaket middels sikkert. Tiltaket antas kreve noe tid for iverksettelse, men vil deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

6.4. Utvikle veileder for bedriftene for optimal fastsettelse av holdbarhet: Tiltaket henger sammen med tiltakene 6.1 og delvis 6.3. Effekten antas derfor å være null for dette tiltaket.



Navn på tema:		Nedprising av varer med kort holdbarhet				
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	7.1. Krav om nedprising	7.2. Utrede og fjerne mva på mat som gis bort.	7.3. Utvikle veileder for nedprising	Antatt reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Jordbruk	46 751				0 %	-
Sjømat	12 900				0 %	-
Matindustri	84 100				0 %	-
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	20 %	1 %		21 %	15 108
Servering	15 500				0 %	-
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000				0 %	-
Husholdning (2020)	216 100				0 %	-
Totalt hele verdikjeden	453 851	14 432	676	N/A	3 %	15 108
Grad av sikkerhet		Høy	Lav	N/A		
Tidsperspektiv		Kort	Kort	N/A		

Forutsetninger:

7.1. Innføre krav om nedprising: Matsvinnet i DVH er redusert med 45 % for varer som kan nedprises. Nedprising er ikke det eneste tiltaket som har bidratt til redusert matsvinn i DVH, men det er ett av de viktigste tiltakene. Dersom det innføres krav om nedprising for brød/bakervarer og frukt/grønt i DVH, antas det at matsvinnet kan reduseres med 30 % for disse varegruppene. Disse varegruppene utgjør 77 % av matsvinnet i DVH, og DVH utgjør 85 % av matsvinnet i Dagligvare, KBS og grossist ($85\% \cdot 77\% \cdot 50\% = 33\%$). Siden tiltaket bygger på relativt gode data, er potensialet sikkert. Tiltaket antas å kunne iverksettes umiddelbart og ha umiddelbar effekt.

7.2. Fjerne mva på mat som gis bort: Tiltaket har trolig mindre effekt, men antas å kunne redusere matsvinnet i dagligvare, KBS med 1 %. KBS og butikk utgjør til sammen ca. 92 % av DVH/KBS/grossist. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kunne iverksettes umiddelbart, ettersom dette allerede er behandlet av finanskomiteen, og deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

7.3. Utvikle veileder for nedprising: Tiltaket antas å være avgjørende for effekten av tiltakene for 7.1, og 7.2. Effekten antas derfor å være null for dette tiltaket.



Navn på tema:		Estetiske kvalitetskrav			
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	8.1. Videreutvikle kanaler for overskudd og grønnsaker med lavere sortering.	8.2. Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser	Antatt reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
		20 %	1 %		
Jordbruk	46 751	20 %	1 %	21 %	9 918
Sjømat	12 900			0 %	-
Matindustri	84 100			0 %	-
Dagligvare, KBS og grossist	73 500			0 %	-
Servering	15 500			0 %	-
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000			0 %	-
Husholdning (2020)	216 100			0 %	-
Totalt hele verdikjeden	453 851	9 350	160	2 %	9 918
Grad av sikkerhet		Lav	Lav		
Tidsperspektiv		Medio	Medio		

Forutsetninger:

8.1. Videreutvikle kanaler for overskudd og grønnsaker med lavere sortering: Dette tiltaket antas å ha størst effekt for frukt og grøntsvinnet som nå regnes i jordbruket. Det antas at tiltaket kan føre til at 20 % av matsvinnet i jordbruket reduseres. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noen forarbeider, og deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

8.2. Fremme bruk av frukt og grønnsaker med lavere sortering ved offentlige anskaffelser: Dette tiltaket antas å ha størst effekt for frukt og grøntsvinnet som nå regnes i jordbruket. I dag står serveringsmarkedet for ca. 15 % av omsatt frukt og grønt i Norge, hvorav ca. 27 % av dette omsettes via offentlig sektor (INBIO 2022). Det antas at andelen import/norskprodusert er lik for markedene og at denne andelen holdes stabil. Videre antas det at tiltaket kan føre til at 30 % av markedet erstattes av overskuddsvarer og 2. sorterte grønnsaker. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noen forarbeider, og deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

Navn på tema:		Kunnskapsheving og involvering								Antatt reduksjons-potensial i prosent	Beregnet potensial (tonn)
Sektor	Tonn matsvinn i 2021	9.1. Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte	9.2. Veileder for mattrygghet i tilsynsapparatet	9.3. Innføre rollen som "matvert"	9.4. Utvikle veiledning til kunder	9.5. Innlemme mat og måltider i relevante	9.6. Dele tilgjengelige ressurser for undervisning og omsorg	9.7. Nasjonale og lokale informasjons kampanjer	9.8. Nudging og praktiske verktøy		
Jordbruk	46 751		2 %							2 %	935
Sjømat	12 900	5 %	2 %							7 %	903
Matindustri	84 100	5 %	2 %							7 %	5 887
Dagligvare, KBS og grossist	73 500	5 %	2 %							7 %	5 145
Servering	15 500	5 %	2 %		1 %					8 %	1 312
Undervisning- og omsorg (2020)	5 000	5 %	2 %							7 %	350
Husholdning (2020)	216 100					12 %		10 %	10 %	32 %	69 152
Totalt hele verdikjeden	453 851	9 550	4 755	N/A	227	25 932	N/A	21 610	21 610	18 %	83 684
Grad av sikkerhet		Høy	Lav	N/A	Middels	Lav	N/A	Høy	Middels		
Tidsperspektiv		Medio	Medio	N/A	Medio	Høy	N/A	Medio	Medio		

Forutsetninger:

9.1. Bransjeprogram for kompetanseheving av ansatte: Kompetanseheving for ansatte i matbransjen pekes på som et viktig tiltak under EUs Consumer Compendium. En av underrapportene til kompendiet viser studier som har redusert matsvinnet i serveringsbedrifter med opptil 80 % gjennom kompetanseheving blant ansatte. Antar at tiltaket kan bidra til å redusere matsvinnet med 5 % i industri, dvs, serveringsbransjen og offentlig sektor. Merk at effekten for offentlig sektor forutsetter at tiltak 9.3 også innføres. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, men likevel er veldig nøkternt sammenliknet med de få farefaringstallene som fins, er sikkerhetsgraden høy. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid og deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

9.2. Veileder for mattrygghet i tilsynsapparatet og i matbransjen: Tiltaket antas å påvirke matsvinnet i hele matbransjen, men effekten er usikker. Det antas at tiltaket kan redusere matsvinnet med 2 % for alle ledd unntatt husholdningene. Ettersom tiltaket kun bygger på en antakelse er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

9.3. Innføre rollen som "matvert": Tiltaket vil påvirke matsvinnet i offentlig sektor (også matsvinn som ikke er kartlagt) og vil sikre ressurser for å følge opp tiltak 9.1. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

9.4. Utvikle veiledning til kunder: Dette tiltaket vil påvirke matsvinnet i privat serveringsbransje. Rundt 18 % av matsvinnet i serveringssektoren er fra kantinevirksomheter (som antas å være den typen bedrift som kan levere måltidstjenester). Vi vet at rundt 65% av matsvinnet i kantiner er forbundet med servering/tallerken og dermed kan påvirkes gjennom økt bestillerkompetanse. Videre vet vi at offentlige anskaffelser av mat og måltidstjenester utgjør i underkant av 25 % av omsetningen i kantinebransjen. Det antas at ca. 50 % av det tilgjengelige matsvinnet kan forebygges gjennom økt bestillerkompetanse. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, er potensialet usikkert. Tiltaket antas å kreve noe forarbeid, men ha umiddelbar effekt etter implementering.

9.5. Innlemme mat og måltideri relevante utdanninger: Dette tiltaket pekes på som et viktig tiltak under EUs Consumer Compendium, men ingen av intervensjonene som er analysert under kompendiet har kunnet vise til effekt. Det antas at tiltaket kan redusere matsvinnet i husholdningene med 12 %, men tiltaket vil ta lang tid å implementere.

9.6. Dele tilgjengelige ressurser for undervisning og omsorg: Tiltaket er avgjørende for at tiltak 9.5 skal få best mulig effekt og hurtig implementering. Tiltaket i seg selv har null effekt.

9.7. Nasjonale og lokale informasjonskampanjer rettet mot forbrukerne: Tiltak 1.1 og 1.2 om å innføre nasjonale forebyggingsplaner, veikart og/eller matsvinnstrategier med lokal forankring og nasjonal koordinering er en forutsetning for tiltaket. Tiltaket antas å ha effekt på matsvinnet i husholdningene. En av anbefalingene for policy fra Consumer Compendiet er å lovfeste at matbedrifter må gjennomføre informasjonskampanjer rettet mot forbruker. I tillegg løftes lokale og nasjonale informasjonskampanjer frem som to av de seks viktigste tiltakene for redusert matsvinn i husholdningene. Studier har vist at omfattende og langvarige kampanjer kan ha stor effekt på matsvinnet hos forbruker og er vist å ha stor effekt på forbrukersvinnet i enkelte land (27-31 % reduksjon for Ungarn, UK og Nederland). Det antas at tiltaket kan bidra med 10 % svinreduksjon på forbrukerleddet. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, men likevel er veldig nøkternt sammenliknet med de få erfaringstallene som fins er sikkerhetsgraden høy. Tiltaket antas å kunne implementeres raskt, men vil trolig ha liten effekt i starten og deretter øktene effekt over tid.

9.8. Nudging, praktiske verktøy og innovasjoner: Tiltaket antas å ha effekt på matsvinnet i husholdningene. En av anbefalingene for policy fra Consumer Compendiet er å utvikle verktøy samt å nudge forbrukerne til atferd som bidrar til redusert matsvinn i husholdningsleddet. Studier fra Østerrike, Nederland og Canada viser bla til reduksjon i matsvinnet mellom 29 % og 46 % ved testing av ulike verktøy og nudge. Antar derfor 10 % reduksjon i forbrukerleddet som følge av dette tiltaket. Siden tiltaket kun bygger på en antakelse, men likevel er veldig nøkternt sammenliknet med de få erfaringstallene som fins, er sikkerhetsgraden middels. Tiltaket antas å kreve noen forarbeider før implementering og deretter ha umiddelbar effekt etter implementering.

FORELØPIG UTKAST

NOTAT

Til: Matvett
Fra: Advokatfirmaet Wikborg Rein
Dato: 16. november 2023
Ansvarlig advokat: Elise Johansen

1 SAMMENDRAG

1.1 Utvikling av et aktsomhetskrav

I notatet presenteres en skisse til aktsomhetsvurderinger for å redusere matsvinn. Forslaget består av to hovedgrep, som til dels henger sammen. Det ene grepet innebærer å lovfeste et aktsomhetskrav for private og offentlige aktører over en viss størrelse. Et slikt aktsomhetskrav vil pålegge disse aktørene plikter som i hovedsak kan oppsummeres med at de må:

- Integrere aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i sine retningslinjer (policies)
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår i egen virksomhet og i forsyningskjeden
- Lage en plan som belyser risikoområder og som omfatter planlagte tiltak
- Følge opp tiltakene
- Redegjøre for, og synliggjøre resultatene
- Gjenta prosessen

Forbruker vil ikke være omfattet av kravet, men det vil være sentralt for aktørene som omfattes å kartlegge betydningen av egne prosedyrer og praksis for matsvinn i andre deler av verdikjeden, og gjennomføre tiltak rettet mot disse. På denne måten fanges også forbrukerleddet til dels opp.

Verdikjeden for mat består av en lang rekke aktører som hver for seg er svært ulike, og som fordrer ulike tiltak for å redusere matsvinn. Et krav om aktsomhetsvurderinger som skissert over er egnet til å tilpasses den enkelte virksomhets særpreg og størrelse og innebærer dermed skreddersydde løsninger. På denne måten oppnår man å pålegge aktørene et betydelig ansvar, samtidig som man unngår detaljregulering. Dette er begrunnelsen for forslaget.

1.2 Styrking av bransjeavtalen

Det andre grepet innebærer å styrke avtalen mellom matbransjen og myndighetene (bransjeavtalen). Hovedrapporten for 2020 viser at avtalen har gitt resultater, samtidig som mye gjenstår for å oppfylle den overordnede målsettingen om å redusere matsvinnet med 50 prosent innen 2030. På denne bakgrunn mener vi det er hensiktsmessig å styrke avtalen. Vi foreslår at dette gjøres ved å legge inn et nytt punkt i avtalen om utvikling av *beste praksis* som har til hensikt å oppfylle det foreslåtte lovpålagte kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger.

Et slikt grep vil støtte opp om etterlevelsen av lovkravet. Ved å utvikle beste praksis knyttet til aktsomhetsvurderinger under avtalen, bidrar man til at aktørene i verdikjeden får en felles tilnærming til hva som kreves etter loven. Det legges således også til rette for erfaringsutveksling. Til sist vil det

selvsagt være opp til myndighetene å vurdere hva som skal til for å oppfylle et lovpålagt aktsomhetskrav. Her vil det organet som utpekes til å være tilsynsmyndighet få en sentral rolle.

Utvikling av beste praksis under avtalen vil bidra til å gjøre det attraktivt for aktørene å tilslutte seg avtalen, ettersom tilslutning vil gi større trygghet for at den enkelte virksomhet faktisk oppfyller lovkravet. Tilslutning til avtalen må likevel være frivillig. For aktører som ikke slutter seg til bransjeavtalen vil konsekvensen være at man i større grad blir overlatt til seg selv når det gjelder å tolke innholdet i det nye kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, herunder omfanget av plikten.

Det følger av punkt 6 i bransjeavtalen at det er etablert en koordineringsgruppe med avtalepartene, og at det skal avholdes minst ett møte i året hvor blant annet fremdrift i arbeidet og iverksettelse av tiltak presenteres og diskuteres. I forlengelsen av dette punktet kunne man tenkt seg et nytt punkt 7 som adresserer utvikling av beste praksis. Se forslag til en skissemessig utforming under:

7. Utvikling av beste praksis for oppfyllelse av lovpålagt aktsomhetskrav

- *Matbransjen skal sørge for å definere det de mener er beste praksis for å redusere matsvinn for det enkelte ledd i verdikjeden. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx. Matbransjen må i denne forbindelse etablere hensiktsmessige arbeidsprosesser.*
- *Offentlig sektor skal oppfordre offentlige virksomheter til å delta i arbeidet, og til å oppfylle det som til enhver tid anses som beste praksis.*
- *Koordineringsgruppen skal ha et overordnet ansvar for å organisere arbeidet.*
- *Det skal orienteres om hva man mener er beste praksis på de årlige statusmøtene. Det legges til grunn at beste praksis er dynamisk og gradvis blir forsterket over tid. Arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess.*

1.3 Hjemmel for krav om aktsomhetsvurdering

1.3.1 Matloven

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvor et krav om aktsomhetsvurderinger bør hjemles. Ulike alternativer kan tenkes. Dette kan også sees i lys av kommende reguleringer fra EU som etter hvert skal implementeres i norsk rett. I utgangspunktet mener vi at et krav om aktsomhetsvurderinger ikke rettfærdiggjør en egen ny lov, ettersom det er behov for få nye bestemmelser.

Et krav om aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn kan hjemles i lov om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven). Loven omhandler matproduksjon og mattrygghet med videre. Lovens fokus per i dag er særlig på mattrygghet, og i dette perspektivet å sikre helsemessig trygge næringsmidler og å fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn. Selv om matsvinn ikke er behandlet i loven per i dag, er lovens formålsbestemmelse og virkeområde vide nok til å kunne innta et videre perspektiv. Matsvinn har en side til og er tett koblet sammen med matsikkerhet, særlig om man ser dette i et globalt perspektiv.¹ Matsikkerhet er å ha tilgang til nok mat, trygg mat og næringsrik mat.

¹ Se bla arbeid knyttet til FN's bærekraftsmål 2: Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.

Reduksjon av matsvinn, herunder å jobbe for at ressurser, innsatsfaktorer og bearbeidede produkter i større grad konsumeres og i mindre grad kastes, er en sentral faktor i arbeidet med å øke matsikkerheten. Dette taler for at loven kan omfatte et videre perspektiv på matsikkerhet enn det som er fokusområdet per i dag.

Dette støttes også av at lovens virkeområde favner bredt. Det fremgår av lovens saklige virkeområde at loven gjelder for alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeidelse og distribusjon av innsatsfaktorer og næringsmidler. Videre følger det av forarbeidene at virkeområdet med hensikt er bredt for å fange opp hele kjeden "fra fjord/jord til bord". Det følger også av loven at den er ment å være en rammelov hvor de mer detaljerte krav tas inn på forskriftsnivå.² Lover som er ment å skulle fungere som rammer, og utfylles gjennom annet regelverk, er også av sin karakter konstruert for å lettere kunne omfatte nye temaer så lenge de er innenfor den rammen som er satt.

Det er vår vurdering at reguleringer knyttet til matsvinn kan omfattes av loven, og det er naturlig at et krav om aktsomhetsvurderinger i så fall gjennomføres som en forskrift. Å hjemle et krav om aktsomhetsvurderinger i matloven, gir et videre nedslagsfelt i forhold til hvilke aktører som omfattes, herunder offentlige aktører. Matloven gjelder for offentlige foretak som utøver aktiviteter som nevnt i matloven § 2. Det vil blant annet omfatte offentlige virksomheter som driver matutsalg eller servering, som kantiner på sykehus, i forsvaret, på sykehjem, skoler og andre offentlige virksomheter.

1.3.2 Åpenhetsloven og EUs aktsomhetsdirektiv(CSDDL)

Et alternativ som kan vurderes er å hjemle et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn i åpenhetsloven. Lovens virkeområde er knyttet til grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester. Loven fastslår blant annet en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger i § 4. Innholdet i dette kravet vil ha likhetstrekk med krav til aktsomhetsvurderinger for matsvinn, selv om enkelte elementer også vil være mindre relevante (som krav knyttet til gjenoppretting og erstatning).

Dersom åpenhetsloven skal utvides, vil det imidlertid være naturlig å se en slik utvidelse i et bredere perspektiv der også annen tematik enn matsvinn vurderes. Miljø som sådan er i så fall relevant. I denne forbindelse vil det kommende direktivet om aktsomhetsvurderinger (CSDDD) fra EU ha betydning. Direktivet overlapper til dels med åpenhetsloven tematisk ettersom begge omhandler menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. CSDDD-direktivet omhandler i tillegg miljø. Det vil ikke være unaturlig at en utvidelse av åpenhetsloven vil bli vurdert av norske myndigheter i forbindelse med implementeringen av CSDDD-direktivet i norsk rett. Direktivet er anslått å tre i kraft i EU tidligst 2025. Implementering i norsk rett kan følge samme tidslinje, men det er også en risiko for at det vil gå ytterligere tid. Pliktig gjennomføring av aktsomhetsvurderinger etter CSDDD ligger derfor noe frem i tid.

At et bredere omfang på åpenhetsloven skal vurderes på sikt, fremgår også av lovens forarbeider. Vår vurdering er at åpenhetsloven ikke bør utvides allerede nå til kun å omfatte matsvinn, da en eventuell utvidelse av loven er egnet til å gjøres i et bredere perspektiv.

1.3.3 EUs Farm to Fork strategi og kommende lovutkast

Verdikjeden for mat er en av syv prioriterte verdikjeder under EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020, og det utvikles her nytt regelverk innen rammene av EUs såkalte Farm to Fork-strategi.

² Ot.prp. nr. 100 (200-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), s. 53

Strategien skal sikre overgang til en mer rettferdig, sunn og miljøvennlig matkjede. Tiltakene i denne strategien er omfattende og omhandler blant annet redusert matsvinn. Det kan være verdt å merke seg at EU behandler matsvinn som del av rammeverket for sirkulær økonomi, og ikke avfall. Farm to Fork-strategien vil integrere forebygging av matsvinn i all relevant EU-politikk. Det er også foreslått å revidere reglene for holdbarhetsmerking for å gjøre det enklere for forbruker å vurdere matens holdbarhet.

EU har varslet et utkast til lov om "Sustainable food Systems" i tredje kvartal 2023. Den er i skrivende stund ikke lagt frem.

I Norge er det Landbruks- og matdepartementet som har ansvar for strategien. Regelverket fra EU på dette området er som nevnt uferdig. Det er selvsagt mulig å vurdere et særnorsk krav om aktsomhetsvurderinger i sammenheng med senere gjennomføring av Farm to Fork-strategien i Norge. Klima- og miljødepartementet har nylig hatt forslag til ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder på høring. Lovforslaget gjennomfører økodesignforordningen og fem av de syv prioriterte verdikjedene under EUs handlingsplan for sirkulær økonomi som nevnt over. De to områdene som ikke omfattes er mat og byggevarer.

1.4 Terskelverdier

Det må bestemmes hva som skal være innslagspunktet for en eventuell aktsomhetsplikt rettet mot aktører i verdikjeden for matsvinn. Det sentrale her vil være å finne en balanse slik at plikten treffer alle aktører som påvirker matsvinn i tilstrekkelig grad samtidig som de minste aktørene som det blir uforholdsmessig byrdefullt for slipper. Det kan være naturlig å skjele til annet lovverk som åpenhetsloven.

Pliktsubjekter etter åpenhetsloven er virksomheter som enten er "store foretak" etter regnskapsloven § 1-5, eller som overstiger to av tre terskler som angis i bokstav a. Store foretak etter regnskapsloven er i hovedsak allmennaksjeselskap (ASA) og børsnoterte foretak. Tersklene i åpenhetsloven bokstav a er en salgsinntekt på minst NOK 70 mill, balansesum på minst NOK 35 mill, og gjennomsnittlig antall ansatte tilsvarende 50 årsverk. Dette treffer til sammen om lag 9000 virksomheter i Norge.

CSDDD-direktivet innholder til sammenligning terskelverdier som gjør at kun de aller største selskapene omfattes fra start. De to første årene skal det gjelde for store selskaper med mer enn 500 ansatte og en global nettoomsättning på over 150 millioner euro (gruppe 1). To år etter direktivets ikrafttredelse, skal reglene også gjelde for selskaper med mer enn 250 ansatte og en global nettoomsättning på over 40 millioner euro - i sektorer der det er høy risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter eller miljø (gruppe 2). Hvis disse terskelverdiene legges til grunn for et krav om aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i Norge, vil bare om lag 50 av de største norske virksomhetene være omfattet fra start, deretter om lag 250 (jf. tentativt estimat fra BI). Vi er ikke kjent med hvor mange av disse som tilhører matvareindustriens verdikjede.

Direktivet er anslått å tre i kraft i EU tidligst 2025. Det betyr i så fall at pliktene for gruppe to-selskaper tidligst vil inntre 2027. EU legger også til grunn at det er mulig at ikrafttredelse skyves til henholdsvis 2026 og 2028. Implementering i norsk rett kan følge samme tidslinjer, men det er også en risiko for at det vil gå ytterligere tid. Pliktig gjennomføring av aktsomhetsvurderinger etter CSDDD ligger derfor noe frem i tid.

Et aktsomhetskrav med hjemmel i matloven vil måtte definere egne terskelverdier. Dette må vurderes i lys av størrelsen på aktørene man ønsker å treffe.

1.4.1 Tilsyn

Dersom det skal innføres et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn mener vi det vil være behov for å føre tilsyn med at aktører som omfattes faktisk etterlever kravene. Hvilken myndighet dette bør være må vurderes. Mattilsynet er en mulighet. Forbrukertilsynet er tilsynsmyndighet etter åpenhetsloven. Oppgavene som er lagt til Forbrukertilsynet i denne sammenhengen kan ha overføringsverdi for tilsynsmyndigheten for matsvinn. Forbrukertilsynet har både en veiledningsrolle, en tilsynsrolle, og en rolle som sanksjonsmyndighet.

1.5 Oppsummering

Vår vurdering er at det mest naturlige hjemmelsgrunnlaget for en pliktig aktsomhetsvurdering vil være matloven. Selv om lovens hovedfokus i dag er særlig helse, er matsikkerhet et vidt nok begrep til å omfatte matsvinn. Lovens vide virkeområde og karakter av å være ramme lov støtter også opp om dette. De nærmere reglene om gjennomføring og rapportering knyttet til aktsomhetsvurderinger kan gis i forskrift.

Innholdet i et aktsomhetskrav vil kunne utformes med inspirasjon fra åpenhetsloven og også det kommende CSDDD direktivet, hvor også tilsynets rolle og funksjon kan bygge på erfaringene Forbrukertilsynet har gjort etter innføringen av åpenhetsloven.

Matloven har også den fordel at dens virkeområde også vil omfatte enkelte offentlige aktører. Innslagspunktet/terskelverdier for når pliktene slår inn må utredes videre.

Dette forslaget er ikke fullstendig i den forstand at det er i tråd med kravene etter utredningsinstruksen etc, men er ment som et grunnlag for videre arbeid.

INNHOLDSFORTEGNELSE

2	INNLEDNING	7
3	AKTSOMHETSVURDERINGER.....	7
3.1	Sentrale kjennetegn ved aktsomhetsvurderinger	7
4	AKTSOMHETSVURDERINGER PÅ ANDRE OMRÅDER.....	8
4.1	Åpenhetsloven	8
4.2	Aktsomhetsdirektivet (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CSDDD)	10
4.3	Direktivet om bærekraftrapportering (CSRD).....	13
5	BRUK AV AKTSOMHETSVURDERINGER FOR Å BEKJEMPE MATSVINN.....	16
5.1	Sentrale elementer i aktsomhetsvurderingen	16
5.2	Mulige hjemler for et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn	17
5.3	Aktsomhetskrav kombinert med en styrking av bransjeavtalen....	21
5.4	Konkrete forslag til endringer i bransjeavtalen	22
6	TILSYNSMYNDIGHET.....	24
6.1	Innledning.....	24
6.2	Forbrukertilsynets rolle etter åpenhetsloven	24
6.3	Vurderinger	25

FORELØPIG UTGAVE

relevant og vil også mest sannsynlig bli innlemmet i norsk rett. Aktsomhetsdirektivet omfatter miljø og vil trolig ha en side til matsvinn.

Den regulatoriske utviklingen både i EU og Norge viser at krav om aktsomhetsvurderinger er et regulatorisk grep som er hensiktsmessig i flere sammenhenger og som derfor blir benyttet i stadig større grad. Et slikt krav legger til rette for tydelige plikter, samtidig som det er fleksibelt og skal tilpasses de spesifikke behovene for den enkelte virksomhet. Ved å stille krav om at virksomheter gjennomfører slike vurderinger, bidrar myndighetene til å fremme ansvarlig praksis og bærekraftig utvikling. Krav om aktsomhetsvurderinger kan være et egnet virkemiddel for å redusere matsvinn.

4 AKTSOMHETSVALDERINGER PÅ ANDRE OMRÅDER

4.1 Åpenhetsloven

4.1.1 Innledning

Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022.⁴ Åpenhetsloven skal fremme virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt sikre allmennheten tilgang på informasjon. Loven pålegger blant annet virksomhetene en informasjonsplikt og en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger som skal redegjøres for i en rapport som legges frem.

Det viktigste formålet med loven er å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester. I tillegg har loven til formål å sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. For å oppnå dette formålet oppstiller loven en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger i § 4 og plikt til å gi informasjon (herunder plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderingene i § 5 og retten enhver har til informasjon etter § 6).

Flere terskelverdier er avgjørende for om en virksomhet vil være omfattet av loven. For at en norsk virksomhet skal være omfattet må den være hjemmehørende i Norge, tilby varer og tjenester i eller utenfor Norge, og være en større virksomhet. For at en utenlandsk virksomhet skal være omfattet av loven må den være skattepliktig til Norge, tilby varer og tjenester i Norge, og være en større virksomhet. Hva som karakteriseres som en større virksomhet, beror på om virksomheten oppfyller vilkåret i regnskapslovens § 1-5, eller overskrider to av tre vilkår i åpenhetslovens § 3 nr. 1-3.

Utgangspunktet for vurderingen av om en virksomhet er omfattet av åpenhetsloven, er om virksomheten er regnskapspliktig etter regnskapsloven § 1-2. Mange offentlige virksomheter er ikke regnskapspliktige etter regnskapsloven og vil derfor ikke være omfattet av åpenhetsloven. Statsforetak, det vil si foretak som er eid av staten og som drives som andre private selskaper, vil imidlertid være omfattet av åpenhetsloven, dersom de øvrige vilkårene er oppfylt.

I åpenhetsloven er det altså valgt en modell der ulike terskelverdier er bestemmende for om virksomheter omfattes, der virksomheten må være av en viss størrelse for å være omfattet. Videre omfattes offentlige virksomheter i hovedsak ikke. Det vil være naturlig å se hen til de avveiningene

⁴ Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) - Lovdata

som er gjort under åpenhetsloven i vurderingen av hvem som eventuelt skal være omfattet av et krav om aktsomhet knyttet til matsvinn.

4.1.2 Nærmere om aktsomhetsvurderingen i åpenhetsloven

Åpenhetsloven bygger på internasjonale retningslinjer for ansvarlig forretningsdrift fra FN og OECD. De sentrale rammeverkene er FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Disse rammeverkene er viktige kilder for å tolke loven.

OECDs retningslinjer anbefaler at bedrifter gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å unngå negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø knyttet til virksomhetens forretningsaktiviteter. OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger skal bistå bedrifter med å forstå og gjennomføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer. Veilederen er derfor sentral for forståelsen av pliktene etter åpenhetsloven.

Ifølge åpenhetslovens system består en aktsomhetsvurdering av seks ulike trinn, jf. også OECDs figur tatt inn under. Vurderingene starter med forankring av ansvar i organisasjonen, som må synliggjøres i virksomhetens retningslinjer. Det har ikke betydning hva styringsdokumenter og rutiner kalles, men de må forankres i den øverste ledelsen og innarbeides i den ordinære forretningsdriften. Konkret kan dette omfatte en rekke tiltak internt i virksomheten. Ansvar for å gjennomføre aktsomhetsvurderingene må være tydelig plassert, så alle involverte vet hva de skal gjøre.

Deretter skal det gjennomføres en overordnet analyse av både egen virksomhet, leverandørkjede og forretningspartnere. Målet med denne kartleggingen er å identifisere hvilke områder som utgjør høyest risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Basert på funnene og prioriteringene som er gjort gjennom kartleggingen skal det så gjennomføres tiltak for å stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser. Hvilke tiltak som bør iverksettes vil variere. Dersom kartleggingen avdekker at virksomheten selv forårsaker eller medvirker til negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter eller anstendige arbeidsforhold, skal det iverksettes egnede tiltak for å stoppe denne påvirkningen. Der kartleggingen avdekker negative konsekvenser som skjer hos en forretningsforbindelse, skal virksomheten bruke de mulighetene den har til å påvirke forretningsforbindelser som er involvert, til å gjøre det samme. Virksomheten må utarbeide og gjennomføre planer som er egnet til å forebygge og avdempe potensielle fremtidige negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Virksomhetens planer bør beskrive i detalj hvilke tiltak som skal iverksettes, samt forventninger til leverandører og forretningspartnere.

I enkelte tilfeller vil det være hensiktsmessig å ha en dialog med andre interessenter for å sikre at tiltakene som settes inn er hensiktsmessige. For eksempel kan tiltak identifiseres på bakgrunn av bransjesamarbeid.

Neste trinn i aktsomhetsvurderingen er å følge opp tiltakene. Det skal vurderes om de har fungert etter planen eller om noe bør gjøres annerledes. Hvor mange av de planlagte tiltakene som ble gjennomført til planlagt tid er også relevant på dette stadiet. I tillegg skal det vurderes om det er noen negative konsekvenser som har blitt oversett tidligere, og i så fall må disse inkluderes fremover.

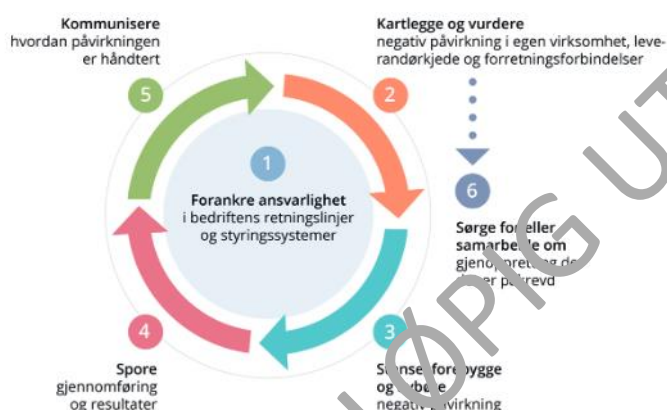
Deretter skal virksomheten kommunisere med omverdenen hvordan den har håndtert negative konsekvenser. Etter åpenhetsloven dreier dette seg først og fremst om kommunikasjon med interessenter og de som er berørt, men dette trinnet må også sees i sammenheng med

redegjørelsesplikten etter lovens § 5. Det er selve tiltakene, og håndteringen og resultatene av dem, som skal kommuniseres.

Endelig er det et krav etter åpenhetsloven at virksomheten skal sørge for gjenoppretting og erstatning der dette er påkrevd. Det å gjenopprette er strengt tatt ikke en del av aktsomhetsvurderingen, men en separat prosess som aktsomhetsvurderingen bør legge til rette for.

Prosessten skal deretter gjentas, slik at det legges til rette for kontinuerlig forbedring og at nye forhold fanges opp.

Dersom det skal innføres en aktsomhetsplikt for aktørene i verdikjeden knyttet til matsvinn kan det være gode grunner for å ta utgangspunkt i åpenhetslovens tilnærming til et slikt krav, med tilpasninger der det er hensiktsmessig. Ved å utforme et krav i tråd med de samme føringene for vurderingene vil virksomhetene også et stykke på vei kunne trekke på erfaring fra åpenhetsloven.



Figur 1: OECDs system for aktsomhetsvurderinger

4.2 Aktsomhetsdirektivet (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CSDDD)

4.2.1 Innledning

Den 23. februar 2022 la EU-kommisjonen frem et direktivforslag med regler om at store selskaper skal utføre aktsomhetsvurderinger og iverksette tiltak for å ivareta menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø.⁵ Målet er å bidra til ansvarlighet og bærekraft fra selskaper i alle ledd i deres verdikjeder.

Kommisjonen foreslår regler om selskapsledelse (corporate governance) med krav om henholdsvis aktsomhetsvurderinger, klimaomstillingsplan og ledelsens ansvar. Plikten legges på selskapene selv, med plikt til å følge opp for selskapenes styre, daglig leder og andre personer i selskapets ledelse. Kommisjonen foreslår administrative håndhevsregler og at brudd på direktivforpliktelsene skal kunne medføre erstatningsansvar.

⁵ Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex, 2022/0051 (COD), Brussels 23 February 2022.

Det legges opp til en gradvis utvidelse av direktivets virkeområde. I første omgang skal det gjelde for store selskaper med mer enn 500 ansatte og en global nettoomsättning på over 150 millioner euro (gruppe en). To år etter direktivets ikrafttredelse, skal reglene også gjelde for selskaper med mer enn 250 ansatte og en global nettoomsättning på over 40 millioner euro, i sektorer der det er høy risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter eller miljø (gruppe to). Sektorer som er identifisert som gruppe to-sektorer er blant annet matvareindustrien, tekstiler eller mineraler. Ut fra definisjonen synes store deler av verdikjeden i matvareindustrien å være omfattet, herunder råvareproduksjon, bearbeidelse, grossist og detaljist.⁶

4.2.2 Nærmere om direktivets aktsomhetsvurderinger

Direktivets artikkel 4 sier at foretakenes aktsomhetsvurderinger skal gjelde menneskerettigheter og miljø. Dette omfatter også arbeidstakerrettigheter.⁷ Direktivet bygger sin tilnærming til aktsomhetsvurderinger på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP). Aktsomhetsvurderinger er også integrert i ILOs anbefalinger om multinasjonale selskaper og sosialt ansvar. Aktsomhetsvurderingene skal ifølge direktivets artikkel 4(1) bokstav a - f, bestå av seks steg:

- a) integrere aktsomhetsvurderinger i sine retningslinjer (policies) i samsvar med artikkel 5,
- b) identifisere faktiske eller potensielle negative påvirkninger i samsvar med artikkel 6
- c) forebygge og begrense potensielle negative påvirkninger, og stoppe faktiske negative påvirkninger og minimere omfanget av disse i samsvar med artikkel 7 og 8
- d) etablere og opprettholde en klageprosedyre i samsvar med artikkel 9
- e) overvåke effektiviteten av deres retningslinjer om aktsomhetsvurderinger og tiltak i samsvar med artikkel 10,
- f) offentlig kommunisere om aktsomhetsvurderingene i samsvar med artikkel 11

Ifølge artikkel 5(1) skal medlemsstatene sørge for at selskapene integrerer aktsomhetsvurderinger i selskapets retningslinjer og har på plass egne retningslinjer (policies) for selskapets aktsomhetsvurderinger. Bestemmelsen regulerer minstekravene for hva retningslinjene skal inneholde og krever at de skal oppdateres årlig.

Ifølge artikkel 6(1) skal medlemsstatene sørge for at selskapene iverksetter passende tiltak for å identifisere faktiske og potensielle negative menneskerettighets- og miljøpåvirkninger som oppstår fra deres egen virksomhet eller datterselskapenes virksomhet og, der det er relatert til deres verdikjeder, fra deres etablerte forretningsforbindelser.⁸ For å kunne identifisere de negative påvirkningene, sier direktivet noe om hvilke informasjonskilder selskapene skal ha rett til å bruke, og at selskapene skal, der det er relevant, gjennomføre konsultasjoner med potensielt berørte grupper, jf. art. 6(4).

Ifølge artikkel 7(1) skal medlemsstatene sørge for at selskapene treffer passende tiltak for å forhindre, eller der det ikke er mulig eller ikke umiddelbart mulig, i tilstrekkelig grad begrense potensielle negative menneskerettighets- og miljøpåvirkninger som har blitt, eller burde vært, identifisert i henhold til artikkel 6. Bestemmelsen regulerer hvilke handlinger selskapene skal foreta. Artikkel 7(2) a-e gir eksempler på hva som kan være relevante handlinger; å lage handlingsplaner, innhente kontraktuelle garantier fra forretningspartnere om bl.a. overholdelse av selskapets etiske retningslinjer (code of

⁶ Direktivets ordlyd: "...agriculture, forestry, fisheries (including aquaculture), the manufacture of food products, and the wholesale trade of agricultural raw materials, live animals, wood, food, and beverages".

⁷ Se direktivets vedlegg del 1

⁸ Kommisjonen foreslår at omfanget av denne plikten begrenses for enkelte av direktivets pliktsubjekter til å kun gjelde innenfor visse sektorer definert i art. 2 (1) bokstav b, jf. art. 6 (2).

conduct), foreta nødvendige etterforskninger, yte målrettet og forholdsmessig støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB) som selskapet har et etablert forretningsforhold til, og samarbeide med andre.

Ifølge artikkel 8 (1) skal medlemsstatene sørge for at selskapene iverksetter passende tiltak for å stanse faktiske negative påvirkninger som har blitt, eller burde vært, identifisert i henhold til artikkel 6. Dersom den negative påvirkningen ikke kan stanses, skal medlemsstatene sørge for at selskapene begrenser omfanget av disse. Bestemmelsen regulerer hvilke handlinger selskapene skal måtte foreta. I følge artikkel 7(3) a-f kan relevante handlinger være; å betale erstatning til berørte personer og gi økonomisk kompensasjon til andre berørte, utvikle og gjennomføre korrigerende handlingsplan dersom det ikke er mulig å umiddelbart stanse de negative påvirkningene, innhente kontraktuelle garantier fra forretningspartnere om bl.a. overholdelse av selskapets etiske retningslinjer (code of conduct) og ev. den korrigerende handlingsplanen, foreta nødvendige etterforskninger, yte målrettet og forholdsmessig støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB) som selskapet har et etablert forretningsforhold til, og samarbeide med andre.

Ifølge artikkel 9(1) og (2) skal medlemsstatene pålegge selskapene å legge til rette for at personer og organisasjoner som fagforeninger og interesseorganisasjoner kan klage dersom de har legitime bekymringer angående faktiske eller potensielle negative menneskeretts- og miljøpåvirkninger knyttet til virksomheten, datterselskaper og verdikjeder. Medlemsstatene skal sørge for at selskapet etablerer en prosedyre for klagebehandlingen, inkludert en prosedyre når selskapet anser klagen for å være grunnløs.

Ifølge artikkel 13 skal Kommisjonen gi retningslinjer for hvordan selskapene skal oppfylle sine aktsomhetsvurderingsplikter.

Ifølge artikkel 10 skal medlemsstatene sørge for at selskapene regelmessig evaluerer egne aktiviteter og tiltak, og til deres datterselskaper og, der de er tilknyttet selskapets verdikjeder, til deres etablerte forretningsforbindelser, for å overvåke effektiviteten av deres aktsomhetsvurderinger. Dette skal gjøres minst hver 12. måned og når det er rimelig grunn til å mistenke at det kan oppstå betydelige nye risikoer for forekomsten av negative påvirkninger. Ifølge artikkel 11 skal medlemsstatene sørge for at selskapene årlig og innen 30. april offentliggjør en redegjørelse på deres nettsider.

Redegjørelsesplikten gjelder ikke for selskaper som er underlagt rapporteringskrav etter regnskapsdirektivet (2013/54/EU) art. 19a og 29a. Dette fordi selskaper som er pålagt rapportering etter dette direktivet, som fra og med 1 januar 2024 erstattes av bærekraftsdirektivet (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD, under sistnevnte vil i sin bærekraftsrapport vil ha plikt til å redegjøre for gjennomføring, innhold og tiltak som følge av aktsomhetsvurderinger. Se mer om CSRD i punkt 4.3 nedenfor.

4.2.3 Sammenligning med åpenhetsloven

Direktivforslagets artikkel 4 som fastslår at selskapene skal utføre aktsomhetsvurderinger og som skisserer hva dette innebærer, kan til en viss grad sammenlignes med åpenhetsloven § 4. Direktivforslaget inneholder derimot mer detaljerte regler om hvordan selskapene innenfor hvert trinn skal utføre aktsomhetsvurderinger, jf. art.5-11, og pålegger blant annet selskapene å etablere en klageordning som en del av selskapets aktsomhetsvurderinger, jf. art.9. Aktsomhetsvurderinger skal ifølge åpenhetsloven være risikobaserte og forholdsmessige, jf. § 4(2). Dette følger ikke av direktivforslaget. Det følger av både åpenhetsloven og direktivforslaget at aktsomhetsvurderingene skal utføres regelmessig, og at selskapene skal rapportere på dette.

Direktivforslaget har et bredere anvendelsesområde enn åpenhetsloven. Direktivforslaget gjelder påvirkning på menneskerettigheter og miljø. Dette omfatter også arbeidstakerrettigheter, jf. direktivets vedlegg del 1. Åpenhetsloven gjelder påvirkning på «grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold» (ILOs Decent Work Agenda), og omfatter ikke miljø. Det framgår imidlertid av forarbeidene til åpenhetsloven at miljøpåvirkning og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper skal vurderes inkludert når loven evalueres etter å ha virket noe tid. Direktivforslagets vedlegg lister opp ulike internasjonale konvensjoner som skal ligge til grunn for forståelsen av hva som omfattes av begrepene menneskerettigheter og miljø. Dette utgjør en forskjell fra åpenhetsloven som ikke har en slik liste.

Direktivforslaget inneholder regler om når selskaper skal holdes erstatningsansvarlige for manglende aktsomhetsvurderinger. Åpenhetsloven regulerer ikke selskapers erstatningsansvar, men det følger av lovens § 4(1) bokstav f at selskapene skal «sørge for eller samarbeide om gjenoppretting og erstatning der dette er påkrevd».

4.3 Direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD)

4.3.1 Innledning

Direktiv 2022/2464/EU om bærekraftsrapportering (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) ble vedtatt 14. desember 2022 og trådte i kraft i EU 5. januar 2023. Direktivet er en revisjon av Non Financial Reporting Directive (NFRD) og innebærer en rekke endringer i forhold til hvem som er rapporteringspliktige og hva som skal inngå i rapporteringen. Mens NFRD trakk et skille mellom finansiell og ikke-finansiell rapportering, erstattes begrepet ikke-finansiell rapportering med begrepet bærekraftsrapportering i CSRD. I fortalen til direktivet understrekes det at all informasjon må sees i sammenheng og at opplysninger om bærekraft også har økonomisk relevans.⁹

CSRD etablerer ikke en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, hjemmelen for en slik plikt vil være aktsomhetsdirektivet (CSDDD). CSRD etablerer en plikt til å rapportere på bærekraft basert på standardiserte rapporteringsmåter. Disse standardene ber om opplysninger om selskapers gjennomføring av aktsomhetsvurderinger. Selskaper som er pliktige til å gjennomføre slike etter CSRD vil måtte rapportere på hvordan de møter kravene etter disse. Selskaper som ikke er pliktige etter CSRD vil måtte rapportere hva de gjør på "frivillig basis". Å bli bedt om å rapportere på hva man gjør og ikke gjør på dette området likevel følgelig ha en stor normdannende effekt. For foretak vil det kunne innebære en stor omgjørme- og markedsmessig risiko å legge seg på laveste nivå å være åpne om at dette ikke gjøres av virksomheten. Dette betyr at selskaper som ikke er omfattet av pliktene etter CSRD likevel vil bli bedt om å være transparente i forhold til hvordan de gjennomfører aktsomhetsvurderinger gjennom rapporteringskrav i CSRD.

Hvem og når et foretak omfattes av CSRD avhenger av foretakets størrelse, selskapsform og virksomhet, og om foretaket har utstedt verdipapirer som handles på et regulert marked.¹⁰ CSRD utvider kretsen av foretak som skal rapportere om bærekraft til alle store foretak og dessuten små og mellomstore foretak som er notert på et regulert marked i EØS. Noterte mikroforetak er utelatt. NFRD omfatter i utgangspunktet bare selskaper med begrenset ansvar og andre selskaper der alle deltakerne har begrenset ansvar. Med CSRD utvides virkeområdet for reglene om

⁹ De viktigste endringene kan oppsummeres til følgende: i) Utvidelse av virkeområde (scope) – flere selskaper blir rapporteringspliktige, ii) Prinsippet om dobbelt vesentlighet. iii) Bruk av obligatoriske rapporteringsstandarder (European Sustainability Reporting Standards – ESRS), og iv) Revisorattestering.

¹⁰ Kommisjonen vedtok 17 oktober 2023 en inflasjonsjustering av størrelseskriteriene for selskaper (stor, medium, små og mikro-selskaper). Parlamentet har to måneder til vurdering av forslaget, slik at tidligst vedtagelse vil være 17 desember 2023.

bærekraftsrapportering til banker, kredittforetak og forsikringsforetak som ikke anses for å ha begrenset ansvar (herunder kooperative banker og gjensidige selskaper), forutsatt at de oppfyller de relevante størrelseskriteriene.

CSRD utvider kretsen for rapporteringspliktige gradvis. Første rapportering skal skje i forbindelse med årsberetningen i 2025 for regnskapsåret 2024. Da er det bare de tidligere "NFRD-selskapene" som er rapporteringspliktige.¹¹ Det vil si store foretak av allmenn interesse med flere enn 500 ansatte, samt for foretak av allmenn interesse som er morforetak i store konsern med flere enn 500 ansatte.¹²

I 2026, for regnskapsåret 2025, utvides rapporteringsplikten til å i tillegg gjelde alle store foretak.¹³ I 2027, for regnskapsåret 2026, utvides rapporteringsplikten ytterligere til å også omfatte små og mellomstore foretak (SMB) som er notert på et regulert marked i EØS.¹⁴

Små og mellomstore unoterte foretak er ikke omfattet av CSRD, og ingen mikroforetak. De vil likevel berøres i praksis fordi banker og forsikringsselskaper vil etterspørre opplysninger som de trenger til sin bærekraftsrapportering etter CSRD. Det samme gjelder for krav fra verdikjeder hvor kunder og forretningsforbindelser har behov for opplysningene for å møte egne rapporteringskrav. Også ved offentlige anskaffelser kan bærekraftsrapportering etterspørres. EU utarbeider derfor egne europeiske standarder for frivillig bærekraftsrapportering for små og mellomstore unoterte foretak.

Norske krav til bærekraftsrapportering bygger på en inkorporering av NFDR som er tatt inn i regnskapsloven §3-3c. Det er etter dagens regler hovedsakelig store børsnoterte selskaper som må rapportere om bærekraft. Verdipapirlovutvalget anslår at det er om lag 2100 norske foretak som vil omfattes av de nye kravene i CSRD, mens det til sammenligning er 300 foretak som omfattes av dagens rapporteringskrav.¹⁵ Arbeidet med gjennomføring av CSRD i norsk rett er under utvikling, og i NOU 2023:15 foreslår utvalget i det alt vesentligste å følge de samme størrelseskriterier som legges til grunn i CSRD.

4.3.2 Nærmere om rapportering av aktørmehetsvurderinger etter CSRD

Et mål med CSRD er å øke kvaliteten på bærekraftsrapporteringen og sørge for at informasjonen i rapporten er forståelig, relevant, sammenlignbar og etterrettelig. Et viktig grep for å oppnå dette er standardiserte rapporteringskrav. CSRD krever at foretak rapporterer i overensstemmelse med europeiske standarder for bærekraftsrapportering (European Sustainability Reporting Standards - ESRS). Det utvikles nå sett med standarder for bærekraftsrapportering som er ment for store foretak og egne standarder for små og mellomstore foretak.¹⁶

EU har så langt vedtatt 12 standarder: to generelle, fem for miljøforhold, fire for sosiale forhold og en for forhold som gjelder foretaksstyring.¹⁷ Den eneste standarden som er obligatorisk for alle er

¹¹ Datterforetak er utelatt fra rapporteringsplikten hvis morforetaket rapporterer på konsernivå.

¹² Foretak av allmenn interesse er definert i NFRD som foretak med verdipapirer notert på et regulert marked i EU, banker og kredittinstitusjoner (både noterte og unoterte), forsikringsforetak (både noterte og unoterte) og andre foretak medlemsstatene definerer som foretak av allmenn interesse.

¹³ Et foretak er definert som "stort" dersom det møter to av tre kriterier: i) over 250 ansatte (årsverk), ii) omsetning på mer enn 40 millioner Euro, iii) balansesum over 20 millioner Euro.

¹⁴ Noterte mikroforetak er utelatt. SMB er foretak som møter to av tre kriterier: i) 10-250 ansatte (årsverk), ii) omsetning mellom 10-50 millioner Euro, iii) balansesum mellom 10-43 millioner Euro. Kommissjonen vedtok 17 oktober 2023 en inflasjonsjustering av størrelseskriteriene for små

¹⁵ NOU 2023:15 Bærekraftsrapportering, kapittel 2.6.2.

¹⁶ I tillegg utvikles det standarder for rapporteringspliktige foretak etablert utenfor EØS (tredjelandsforetak).

¹⁷ Det skal også utvikles bransjespesifikke standarder. Fristen for dette har blitt utsatt til 30. juni 2026, da Kommissjonen har hensyntatt innspill om å lette rapporteringsbyrden og å prioritere å bistå i forståelsen av og implementeringen av de første 12 standardene.

standarden om generelle rapporteringskrav (ESRS 2 – General Disclosures). De opplysninger som skal gis etter denne handler om selskapets arbeid med egne bærekraftsmål og ESG risikoer.

Et rapporteringskrav etter denne standarden er en "Due-Diligence statement" som skal forklare hvordan og hvor foretakets aktsomhetsvurderinger, herunder de enkelte stegene, er reflektert i foretakets bærekraftserklæring.¹⁸ Formålet med dette rapporteringskravet er å synliggjøre foretakets arbeid med aktsomhetsvurderinger knyttet til bærekraftsforhold.¹⁹ Kapittel 4 i ESRS 1 beskriver aktsomhetsvurderinger på følgende måte:

Due diligence is the process by which undertakings identify, prevent, mitigate and account for how they address the actual and potential negative impacts on the environment and people connected with their business. These include negative impacts connected with the undertaking's own operations and its value chain, including through its products or services, as well as through its business relationships. Due diligence is an on-going practice that responds to and may trigger changes in the undertaking's strategy, business model, activities, business relationships, operating, sourcing and selling contexts.

I beskrivelsen av hvordan man går frem for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og identifisere foretakets risikoer og muligheter, vises det til UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Det er med andre ord samme systematikk og tilnærming som vi ser er lagt til grunn som etter den norske åpenhetsloven. Videre, i likhet med åpenhetsloven, legger CSRD et forholdsmessighetsprinsipp til grunn. Det betyr at foretak kan prioritere de risikoer som etter aktsomhetsvurderingen fremstår som størst og hvor foretaket har størst handlingsrom til å mitigere.

Hvilke øvrige ESRSer foretak skal benytte i sin rapportering avhenger av hvilke temaer foretak har identifisert som vesentlige for sin virksomhet basert på gjennomføring av en vesentlighetsanalyse.²⁰ For de temaer som er identifisert som vesentlige skal tilhørende standard om samme tematikk anvendes. For selskaper i verdikjeden for mat kan det i et matsvinnsperspektiv være nyttig og viktig at sirkularitet blir identifisert som et vesentlig tema.

Etter rapporteringsstandarder knyttet til ressursbruk og sirkulærøkonomi (ESRS E5) skal man redegjøre for de vesentlige påvirkninger, risikoer og muligheter knyttet til ressursbruk og sirkulærøkonomi.²¹ For aktsomhetsvurderingene som skal gjøres etter ESRS 2 betyr bruk av ESRS E5 at ressursbruk og sirkulærøkonomi er identifisert som et vesentlig tema, og som dermed også bør prioriteres i aktsomhetsvurderingene.

Oppsummert er et hovedbudskap at CSRD ikke i seg selv etablerer plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Ved at CSRD pålegger plikt til å rapportere hva foretak gjør/ikke gjør i forhold til gjennomføring av slike aktsomhetsvurderinger, skapes likevel et press og en bevissthet rundt

¹⁸ Referert til som rapporteringskrav DR GOV-4 i ESRS 2.

¹⁹ Stegene i aktsomhetsvurderingsprosessen er nærmere beskrevet i ESRS 1.

²⁰ En vesentlighetsanalyse er en prosess for å identifisere selskapets påvirkning, risikoer og muligheter. En slik analyse skal gjøre på bakgrunn av prinsippet om dobbel vesentlighet betyr at foretakene både må rapportere om hvilken påvirkning foretakets virksomhet har på bærekraftsrelaterte forhold (innenfra-og-ut perspektivet), og hvordan bærekraftsrelaterte forhold påvirker deres mulighet til langsiktig verdiskapning (utenfra-og-inn perspektivet).

²¹ ESRS E5 har som formål å synliggjøre hvordan foretaket påvirker ressursbruk, hvilke tiltak som er gjennomført, strategier for å tilpasse forretningsmodell prinsippene for sirkulær økonomi, herunder hvordan selskap jobber for å minimere avfall, foretakets vesentlige risikoer og muligheter, og de finansielle virkningene for foretaket på kort, mellomlang og lang knyttet til foretakets.

gjennomføring av en slik øvelse. Plikten til å rapportere vil være videre og omfatte flere selskaper enn plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger etter CSDDD.

5 BRUK AV AKTSOMHETSVALDERINGER FOR Å BEKJEMPE MATSVINN

Aktsomhetsvurderinger kan være hensiktsmessig der man ønsker å unngå detaljregulering, men samtidig vil pålegge aktørene et betydelig ansvar for å hindre negative konsekvenser.

En aktsomhetsvurdering knyttet til redusert matsvinn vil innebære en grundig vurdering av virksomhetens aktiviteter, prosesser og praksis knyttet til å minimere mengden mat som må kastes enten i egen virksomhet eller i andre deler av verdikjeden. Arbeidsmetoden innebærer blant annet fastsettelse av mål og gjennomføring av tiltak som er skreddersydd for den enkelte virksomhet. Dette bidrar samlet sett til å identifisere tiltak som reduserer matsvinn på en kostnads effektiv måte.

Aktsomhetsvurderinger skal tilpasses den enkelte virksomhets særpreg og størrelse, og er dermed et fleksibelt virkemiddel som innebærer skreddersydde løsninger.

5.1 Sentrale elementer i aktsomhetsvurderingen

Eksempler på elementer som kan inngå i virksomhetenes plikt til å gjennomføre en aktsomhetsvurdering på matsvinn kan være å:

- Integre aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i sine retningslinjer (policies)
- Identifisere hvor matsvinnet oppstår i egen virksomhet og i forsyningskjeden
- Lage en plan som belyser risikoområder og som omfatter planlagte tiltak
- Følge opp tiltakene
- Redegjøre for, og synliggjøre resultatene
- Gjenta prosessen

Sentralt i prosessen bør være kartlegging av nåværende praksis, der målet er at virksomheten får bedre forståelse av prosesser og praksis med betydning for matsvinn i sin egen del av forsyningskjeden. Der det er relevant vil alle prosesser helt fra innkjøp og produksjon til distribusjon og salg måtte vurderes. Videre vil det være helt sentralt å kartlegge betydningen av egne prosedyrer og praksis når det gjelder matsvinn i andre deler av verdikjeden. Dette vil særlig være viktig i forhold til forbrukerleddet, som står for en stor andel av matsvinnet per i dag.

Konkrete kilder til matsvinn bør identifiseres i alle virksomhetens operasjoner. Avhengig av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg kan dette for eksempel være knyttet til overproduksjon, feil lagring, uriktig pakking, utgåtte varer, avvisninger fra leverandører, etc. I denne forbindelse vil det være viktig at virksomheten måler og kvantifiserer mengden mat som går til spille, slik at tiltak kan baseres på objektive data.

Virksomheten bør videre analysere årsakene til svinn, slik at det kan settes inn egnede tiltak. Årsakene til dette kan variere, og blant annet knytte seg til tekniske, logistiske, atferdsmessige eller kulturelle faktorer. I tillegg må ulike risikoer knyttet til matsvinn identifiseres, herunder ressursforbruk, økonomisk tap og omdømmetap.

Basert på resultatene av de individuelle vurderingene som må ta utgangspunkt i risikoen ved den enkelte virksomhet, bør det utvikles planer med klare mål og strategier for å redusere matsvinn. Dette kan eksempelvis omfatte endringer i produksjonsprosesser, bedre lagerstyring, samarbeid med

leverandører og distributører, eller utvikling av programmer for å donere overskuddsmat til veldedige organisasjoner – for å nevne noe.

Virksomheten må deretter sørge for å implementere de identifiserte tiltakene og overvåke fremgangen. Hele prosessen bør gjentas på nytt og på nytt, slik at det legges til rette for kontinuerlig forbedring.

Virksomhetene bør også være åpne om sine tiltak og resultater når det gjelder matsvinn. Dette kan for eksempel innebære krav om en redegjørelse om sine innsatsområder for matsvinnreduksjon som er offentlig tilgjengelig, for eksempel ved omtale på hjemmesiden.

Dersom det skal innføres et aktsomhetskrav må omfanget av plikten utredes og konkretiseres nærmere. Det vil i den forbindelse være naturlig å skjele til aktsomhetskrav på andre områder, som under åpenhetsloven og kommende rapportering om bærekraft.

5.2 Mulige hjemler for et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvor et aktsomhetskrav bør hjemles. Ulike alternativer kan tenkes. Dette kan også vurderes i lys av kommende reguleringer fra EU som etter hvert skal implementeres i norsk rett. I utgangspunktet mener vi at et krav om aktsomhetsvurderinger ikke rettfærdiggjør en egen ny lov, ettersom det er behov for få nye bestemmelser.

5.2.1 Matloven

Et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn kan vurderes hjemlet i matloven.²² Matloven er fra 2003 og innebar i sin tid en betydelig omorganisering av matforvaltningen gjennom etableringen av Mattilsynet. Lovarbeidet bygget på en tilnærming om at regelverket skulle favne hele matkjeden.

Formålet til matloven fremgår av § 1. Bestemmelsen viser til at loven skal sikre at næringsmidlene er trygge, fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Det følger av forarbeidene at loven skal sikre helsemessige trygge næringsmidler, mens øvrige hensyn skal fremmes eller ivaretas, se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 93. Hensynet til næringsmiddeletrygghet og helse er følgelig det bærende hensynet ved utformingen av loven.

Matloven er en klassisk hjemmelslov som i utstrakt gir adgang til utfyllende bestemmelser i forskrifter. Loven angir i hovedsak de viktigste prinsippene som lovgivningen om næringsmidler bygger på, mens en vesentlig del av regelverket på området er inntatt i forskrifter som særlig inkorporerer regelverk fra EU. Generelt er det få rettskilder som belyser tolkningen av næringsmiddellovgivningen. Det er også lite norsk rettspraksis, og begrenset med juridisk litteratur på området.

Selv om matsvinn ikke er behandlet i loven per i dag, er lovens formålsbestemmelse og virkeområde vide nok til å kunne innta et videre perspektiv. Matsvinn har en side til og er tett koblet sammen med matsikkerhet, særlig om man ser dette i et globalt perspektiv.²³ Matsikkerhet er å ha tilgang til nok mat, trygg mat og næringsrik mat. Reduksjon av matsvinn, herunder å jobbe for at ressurser, innsatsfaktorer og bearbejdede produkter i større grad konsumeres og i mindre grad kastes, er en

²² Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) - Lovdata;

²³ Se bla arbeid knyttet til FNs bærekraftsmål 2: Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.

sentral faktor i arbeidet med å øke matsikkerheten. Dette taler for at loven kan omfatte et videre perspektiv på matsikkerhet enn det som er fokusområdet per i dag.

Dette støttes også av at lovens virkeområde favner bredt. Det fremgår av lovens saklige virkeområde at loven gjelder for alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeidelse og distribusjon av innsatsfaktorer og næringsmidler. Videre følger det av forarbeidene at virkeområdet med hensikt er bredt for å fange opp hele kjeden "fra fjord/jord til bord". Det følger også av loven at den er ment å være en rammelov hvor de mer detaljerte krav tas inn på forskriftsnivå.²⁴ Lover som er ment å skulle fungere som rammer, og utfylles gjennom annet regelverk, er også av sin karakter konstruert for å lettere kunne omfatte nye temaer så lenge de er innenfor den rammen som er satt. Det er vår vurdering at reguleringer knyttet til matsvinn kan omfattes av loven.

Å hjemle et krav om aktsomhetsvurderinger i matloven, gir et videre nedslagsfelt i forhold til hvilke aktører som omfattes, herunder offentlige aktører. Matloven gjelder for offentlige foretak som utøver aktiviteter som nevnt i matloven § 2. Det vil blant annet omfatte offentlige virksomheter som driver matutvalg eller servering, som kantiner på sykehus, sykehjem, skoler og andre offentlige virksomheter.

Krav rettet direkte mot forbruker er imidlertid neppe ment å omfattes av loven. Dette kan særlig sies å følge av lovens bestemmelse om definisjoner i § 4. Begrepet "virksomhet" defineres her bredt, og omfatter ikke bare rettssubjektet, men kobles også til hvilke aktiviteter som foretas. Privatpersoner kan etter definisjonen omfattes, men ikke for aktiviteter i privat og ikke-kommersiell øyemed. Et aktsomhetskrav med hjemmel i matloven vil likevel kunne omfatte tiltak som er egnet til å redusere matsvinnet hos forbruker. I utgangspunktet vil også offentlige aktører kunne omfattes av et mulig aktsomhetskrav etter denne loven, ref. at de er omfattet av definisjonen "virksomhet" etter § 4.

Dersom matloven skal benyttes som hjemmel til et krav om aktsomhetsvurderinger vil det være naturlig at dette utarbeides i en egen forskrift med hjemmel i loven. En av bestemmelsene i kapittel II er muligens godt egnet, men dette må vurderes nærmere.

5.2.2 Åpenhetsloven

Åpenhetslovens virkeområde er knyttet til grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester. Loven fastslår blant annet en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger i § 4, se punkt 4.1 over. Innholdet i kravet etter denne bestemmelsen vil i allikehetstrekk med det som kan være et hensiktsmessig krav til aktsomhetsvurderinger for matsvinn, selv om enkelte elementer også vil være mindre relevante - dette gjelder for eksempel kravene knyttet til gjenoppretting og erstatning. I utgangspunktet kan det altså være hensiktsmessig å gjøre en nærmere vurdering av om åpenhetsloven også burde omfatte matsvinn.

Det er også motargumenter til dette. Dersom åpenhetsloven skal utvides, vil det være naturlig å se en slik utvidelse i et bredere perspektiv der også annen tematikk enn matsvinn vurderes. Miljø som sådan kunne i så fall vært relevant. I denne forbindelse vil det kommende direktivet om aktsomhetsvurderinger (CSDDD) fra EU ha betydning, jf. omtale i punkt 4.2 over. Direktivet overlapper til dels med åpenhetsloven tematisk ettersom begge omhandler menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. CSDDD-direktivet omhandler i tillegg miljø. Det vil være naturlig at en utvidelse av åpenhetsloven vurderes i forbindelse med implementeringen av CSDDD-direktivet i norsk

²⁴ Ot.prp. nr. 100 (200-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), s. 53

rett. Som beskrevet i punkt 4.2.3 er kravene til aktsomhetsvurderinger etter direktivet også et stykke på vei i tråd med kravene etter åpenhetsloven, om enn ikke fullt ut.

At et bredere omfang på åpenhetsloven skal vurderes på sikt, fremgår også av lovens forarbeider. Se Prop. 150 L (2020-2021) på s. 6 der det står at: "Departementet legger opp til at åpenhetsloven skal evalueres etter at den har virket en periode. Evalueringen vil blant annet ha som hensikt å vurdere effekten av loven, vurdere om mindre virksomheter også skal inkluderes som pliktsubjekter og om lovens saklige virkeområde skal utvides til å gjelde miljøpåvirkning og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper."

Vår vurdering er at åpenhetsloven ikke bør vurderes utvidet kun med matsvinn, da en eventuell utvidelse av denne loven er egnet til å gjøres i et bredere perspektiv. Dette vil muligens skje i forbindelse med innlemmelsen av CSDDD-direktivet.

5.2.3 Aktsomhetsdirektivet (CSDDD)

CSDDD direktivet har et bredere anvendelsesområde enn åpenhetsloven da den gjelder påvirkning på både menneskerettigheter og miljø. Selskap som underlegges direktivet pålegges, som vist i punkt 4.2, plikter som innebærer at de må ettergå egen virksomhet og etterforskning, og etablerte forretningsforbindelser relatert til selskapets verdikjeder. Sammenlignet med åpenhetsloven synes direktivets «verdikjede» å omfatte mer enn åpenhetslovens «leverandørkjede» blant annet ved å omfatte avhenging, distributører, salgssledd og kunder.

CSDDD-direktivet inneholder terskelverdier som gjør at kun de aller største selskapene omfattes av kravene fra start (gruppe 1), se punkt 4.2.1. Hvis disse terskelverdiene legges til grunn for et krav om aktsomhetsvurderinger knyttet til matsvinn i Norge, vil svært få virksomheter bli omfattet. Et tentativt estimat fra BI tilsier at direktivets gruppe 1 vil direkte omfatte ca. 50 av de største norske selskapene. Deretter, to år etter at direktivet trer i kraft, vil reglene om aktsomhetsvurderinger gjelde for gruppe 2-selskapene. Som vist i punkt 4.2.1 legges utkastet til grunn at store deler av verdikjeden i matvareindustrien omfattes. I norsk sammenheng vil dette gjelde ca. 250 norske selskaper.²⁵ Det er ikke opplyst hvor mange av disse som tilhører matvareindustriens verdikjede.

Ved at selskaper som pålegges å gjennomføre aktsomhetsvurderinger etter CSDDD plikter å gjøre dette i sin verdikjede, vil også selskaper som ikke omfattes av CSDDD likevel bli pålagt å redegjøre for sitt forhold knyttet til menneskerettigheter og miljø fordi de utgjør en del av verdikjeden til et gruppe 1 eller 2 selskap.

Aktsomhetsplikten omfatter menneskerettigheter og miljø. Hva som skal omfattes av aktsomhetsplikten avhenger hvordan man definerer disse to begrepne. Tiltaksplikten utløses når aktsomhetsvurderingen har identifisert "skadelig miljøpåvirkning" (Engelsk: adverse environmental impact). Kommisjonen hadde i sitt utkast til CSDDD lagt til grunn en noe snever definisjon av når skadelig miljøpåvirkning foreligger ved å knyttet det til brudd på internasjonale miljøkonvensjoner. De aktuelle miljøkonvensjonen var listet opp i vedlegg til direktivet. Definisjonen ble i høringsrunden kritisert for å være nettopp for snever og dermed undergrave direktivets funksjon ved at viktige miljørisikoer ikke ble omfattet. Parlamentet gjorde flere endringer i direktivet under sin behandling, herunder å gjøre definisjonen av "skadelig miljøpåvirkning videre". Parlamentet inkluderte I tillegg til

²⁵ Regjeringen, Foreløpig posisjonsnotat, Aktsomhetsdirektivet, tilgjengelig på: [Aktsomhetsdirektivet - regjeringen.no](#)

henvisningen til internasjonale miljørettslige konvensjonen også til nasjonal lovgivning som inneholder bestemmelser knyttet til tematikken i de internasjonale konvensjonen som er listet opp i vedlegget.²⁶

Direktivet er enda ikke vedtatt i EU og endringer kan derfor forekomme. Basert på utkastet slik det foreligger i dag er det ikke gitt at matsvinn er en tematikk som vil dekkes, da dette per i dag fordrer at matsvinn er behandlet av de opplistede konvensjonen i direktivets vedlegg. Det vil likevel kunne være rom for nasjonale tilpasninger i implementeringen av direktivet. Norge vil, med forbehold for hva endelig tekst vil bli og gitt visse konkurranserettslige skranker, kunne velge å gjøre enkelte tilføyelser eller utvidelser. Gitt at matindustri og hele dens verdikjede er identifisert som gruppe to selskaper, vil matsvinn kunne være et relevant og nærliggende tema for denne gruppen som kan bygge ut eller presisere omfanget av aktsomhetsvurderingene.

Direktivet er anslått å tre i kraft i EU tidligst 2025. Det betyr i så fall at pliktene for gruppe to-selskaper tidligst vil inntre 2027. EU legger også til grunn at det er mulig at ikrafttredelse skyves til henholdsvis 2026 og 2028. Implementering i norsk rett kan følge samme tidslinjer, men det er også en risiko for at det vil gå ytterligere tid. Pliktig gjennomføring av aktsomhetsvurderinger etter SDDD ligger derfor noe frem i tid.

5.2.4 Lov om bærekraftige produkter og verdikjeder

Et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn kunne tenkes hjemlet i den foreslåtte loven om bærekraftige produkter og verdikjeder. Klima- og miljødepartementet sendte denne loven på bred høring med høringsfrist 1. oktober 2023. Departementet viser til at loven og dens forskrifter vil være sentrale for gjennomføringen av en bærekraftig, sirkulær økonomi i Norge. Mat er omfattet av sirkulær økonomi i tradisjonell forstand.

Det fremgår av departementets høringsnotat at formålet med loven er å fremme bærekraftige produkter og verdikjeder for produkter som bidrar til et ressurseffektivt og bærekraftig produksjons- og forbruksmønster for produkter i en sirkulær økonomi. Loven vil gi hjemmel for hensyn og formål hvor gjeldende norsk miljølovgivning i dag ikke har tilstrekkelig grunnlag. Den vil således være et supplement til regelverket om forurensning, avfall og helse- og miljøfarlige kjemikalier i forurensningsloven og produktkontrollloven.

Lovforslaget omfatter nytt regelverk om at produkter skal designes for å være bærekraftige. Økodesignforordningen foreslås således å gjelde som norsk lov. Utfyllende rettsakter til forordningen planlegges gjennomført som norske forskrifter. Videre foreslås det en generell forskriftshjemmel for å kunne vedta norske forskrifter til gjennomføring av EØS-rettslige krav i hele verdikjeder på områdene batterier og kjøretøy, emballasje, plast, elektriske og elektroniske produkter og tekstiler. På alle disse områdene utvikler EU både nye rettsakter og endrer eksisterende. I tillegg inneholder forslaget tilsyns- og kontrollbestemmelser, og tildeling av myndighet til Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

Loven er i stor grad en fullmaktslov som vil gjennomføre EUs initiativer innen sirkulær økonomi i Norge. Sirkulær økonomi er en av de sentrale pillarene i EUs Green Deal, og EU ble enig om en handlingsplan for sirkulær økonomi i 2020. Dette forsterkede produktrammeverket fra EU inneholder særlig to hovedgrep, som også supplerer hverandre. Det ene grepet gjelder en utvidelse av

²⁶ 'adverse environmental impact' means an adverse impact on the environment resulting from the failure to comply with obligations in line with the relevant provisions of the instruments listed in Part I, points 18 and 19, of the Annex and Part II of the Annex, taking into account, where available, the national legislation and measures linked to those provisions related to the international texts listed in Part I, points 18 and 19, of the Annex and Part II of the Annex;

regelverket for bærekraftig design slik at nær sagt alle produkter i EU utformes slik at de har egenskaper som gjør dem bedre tilpasset til en sirkulær økonomi og et mest mulig sirkulært og langt livsløp. Kjernen i dette er økodesignforordningen. Det andre grepet gjelder en verdikjedebasert tilnærming til sirkulær økonomi på syv sentrale produktområder. Handlingsplanen fra EU peker her ut områdene plast, emballasje, mat, tekstiler, batterier og kjøretøy, elektriske og elektroniske produkter og byggevarer som prioriterte nøkkelverdikjeder.

Lovforslaget som har vært på høring gjennomfører økodesignforordningen og fem av de syv prioriterte produktområdene som nevnt over. Se om dette i høringsnotatet²⁷ på s. 12 om avgrensninger. De to områdene som utelates er mat og byggevarer. For mat vises det til at det utvikles nytt regelverk på matområdet innenfor rammene av EUs Farm to Fork-strategi, men at verdikjederegelverk som i hovedsak tilligger andre myndigheter enn miljømyndighetene ikke omfattes av lovforslaget. Nytt regelverk fra EU på dette området vil altså bli fulgt opp av departementene med ansvar på matområdet, det vil si særlig Landbruks- og matdepartementet. Dette taler for at krav knyttet til matsvinn ikke hjemles i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder.

Farm to Fork-strategien skal sikre overgang til en mer rettferdig, sunn og miljøvennlig matkjede. Tiltakene er omfattende og omhandler blant annet redusert matsvinn. Så vidt vi kjenner til er det ikke bestemt hvordan kommende regelverk fra EU på dette området skal implementeres i norsk rett. Det er selvsagt mulig å vurdere et særnorsk krav om aktsomhetsvurderinger i sammenheng med gjennomføringen av Farm to Fork-strategien.

5.3 Aktsomhetskrav kombinert med en styrking av bransjeavtalen

I 2017 gikk norske myndigheter og matbransjen sammen om en historisk avtale for å forebygge og redusere matsvinn (bransjeavtalen). Gjennom bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn jobber fem departementer og tolv bransjeorganisasjoner for å halvere matsvinnet i hele verdikjeden for mat innen 2030. Avtalen har vist seg å være et viktig verktøy for å finne løsninger og iverksette tiltak på tvers av sektorer og ledd i verdikjeden. Bransjeavtalen har to delmål: 15 prosent reduksjon innen 2020 og 30 prosent reduksjon innen 2025. I hovedrapporten fra 2020 viser at matsvinnet er redusert med om lag ti prosent fra 2015 til 2020. Dette viser at bransjeavtalen har gitt gode resultater.

Avtaler mellom myndigheter og næringslivet kan i mange sammenhenger være et effektivt verktøy for å fremme bærekraftig utvikling samtidig som de tar hensyn til næringslivets behov og muligheter. Dette virkemiddelet er derfor også brukt på andre områder. For eksempel inngikk Klima- og miljødepartementet i 2017 en avtale med femten næringsorganisasjoner om reduksjon i utslippene av helse- og miljøskadelige nitrogenoksider (NOx). Virksomheter som slutter seg til avtalen får fritak for avgift på utslipp i samme periode. Avtalen gjaldt i utgangspunktet for perioden 2018 – 2025, men ble i 2022 forlenget med to år gjennom en tilleggsavtale. Avtalen og avgiften er virkemidler for å redusere utslippene av NOx i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Som følge av de gode resultatene fra Matsvinnavtalen så langt, og at avtaleinstituttet er et fleksibelt virkemiddel som legger til rette for tilpassede og kostnadseffektive løsninger, mener vi det er hensiktsmessig å styrke avtalen ytterligere. Dette kan gjøres ved å innføre et nytt punkt i bransjeavtalen som gjelder *utvikling av beste praksis* for å redusere matsvinn i egen virksomhet og i andre deler av verdikjeden, som hos forbruker. Dette kan gjelde for alle aktørene i verdikjeden for mat som tar del i avtalen. Det nye punktet bør kobles til innføringen av et aktsomhetskrav i lov eller

²⁷ Høringsnotat – forslag til ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder (regjeringen.no)

forskrift, slik at utvikling av beste praksis under avtalen gir økt sikkerhet for at aktørene som omfattes av lovkravet faktisk gjør det som skal til for å oppfylle det.

Et slikt grep vil styrke avtalen betydelig samtidig som det vil støtte opp om etterlevelsen av et nytt krav om aktsomhetsvurderinger. De to forslagene henger derfor tett sammen. Ved å utvikle beste praksis knyttet til aktsomhetsvurderinger under avtalen, bidrar man til at aktørene i verdikjeden får et felles referansepunkt for hva som kreves, og at det legges til rette for erfaringsutveksling og kontinuerlig utvikling av hva som er innholdet i aktsomhetskravet.

En forpliktelse om å utvikle beste praksis vil gjøre det attraktivt for aktørene å tilslutte seg avtalen, nettopp fordi tilslutning gir trygghet for at den enkelte virksomhet faktisk oppfyller det nye lovkravet. Tilslutning til avtalen må likevel være frivillig, ettersom avtaler typisk er tuftet på frivillighet. Dersom man velger å ikke tilslutte seg bransjeavtalen vil konsekvensen være at man i større grad blir overlatt til seg selv når det gjelder å tolke innholdet i det nye lovkravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, herunder omfanget av denne plikten.

Dersom denne endringen skal gjennomføres må det tas inn et nytt punkt i avtalen som omhandler utvikling av beste praksis. Her vil det være sentralt å synliggjøre hva slags prosedyrer man legger opp til, hvem som skal ha et hovedansvar for arbeidet, og hvordan man sørger for involvering og informasjonsdeling. En mulighet er å etablere en arbeidsgruppe med et overordnet ansvar, og at innholdet i kravet blant annet skal kommuniseres på de årlige statusmøtene.

5.4 Konkrete forslag til endringer i bransjeavtalen

5.4.1 Overordnet om avtalen per i dag

Bransjeavtalens overordnede målsetting er å halvere matsvinnet innen 2030. Avgjørende for avtalens vellykkethet er følgelig alle tiltakene som bidrar til dette. Andre sentrale elementer i avtalen er knyttet til kartlegging og rapportering. Kartlegging og innhenting av data som gir grunnlag for riktig rapportering støtter opp under den overordnede ambisjonen, og er viktige verktøy for å sikre målrettet innsats. Det følger videre av avtalen at matbransjen skal koordinere arbeidet med kartlegging og rapportering av matsvinn innenfor den delen av matsektoren som de selv representerer, og at det er opp til partene i avtalen selv å få virksomhetene de representerer til å delta aktivt i arbeidet.

Avtalepartene i matbransjen er ikke minst forpliktet til å gjennomføre egne tiltak som bidrar til å nå avtalens mål. De har også forpliktet seg til å søke samarbeid i verdikjeden. Et slikt samarbeid er etter vårt syn et viktig element for å sikre at tiltakene som gjennomføres blir gode nok. Utveksling av erfaringer og større grad av felles tilnærming til utfordringene legger til rette for robuste tiltak på tvers av verdikjeden. Dette hindrer også at matsvinn forskyves fra ett ledd til et annet. Det er derfor rom for å legge tydeligere føringer i avtalen for at samarbeid både innad i den enkelte sektor og på tvers av verdikjeden er avgjørende for å komme i mål.

I Hovedrapporten for 2020²⁸ viser avtalepartene i forordet på s. 4 til at det fortsatt er en stor jobb som må gjøres frem mot 2030, og oppsummerer det som vil kreves slik: "Vi vil jobbe for at flere bedrifter i alle sektorer innfører tiltak og utvikler løsninger som kutter matsvinnet ytterligere i egen virksomhet og gjennom *økt samarbeid i verdikjeden* (vår utheving). Myndighetene vil fortsette arbeidet for å øke oppslutning om kutt i matsvinn i offentlig sektor. I tillegg må vi styrke kunnskapen blant forbrukere om

²⁸ Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: Hovedrapport 2020 (regjeringen.no)

hvordan matsvinn kan reduseres." Oppsummeringen illustrerer betydningen av samarbeid for å lykkes med tilstrekkelig ambisiøse tiltak i årene som kommer.

5.4.2 Beste praksis

Beste praksis er en standard som ofte benyttes internasjonalt og i EU-retten. Det er et dynamisk begrep som endres over tid, og som åpner opp for at private aktører får en rolle i utviklingen av innholdet. Begrepet beste praksis kan sies å være en måte å utføre en eller flere arbeidsoppgaver på som generelt er anerkjent som bedre enn andre alternativer. Ved å følge beste praksis vil man altså være ledende innen et område, og være med på å legge føringer for videre utvikling av praksisen.

Utvikling av beste praksis under bransjeavtalen for å sikre overholdelse av et aktsomhetskrav i lov eller forskrift fordrer at innholdet i en slik praksis konkretiseres. Det er ikke gitt at hva som er beste praksis for å redusere matsvinn for de ulike delene av verdikjeden kan fastslås uten videre. Snarere vil det være opp til den enkelte sektor i verdikjeden som er omfattet av avtalen å definere innholdet i begrepet. Over tid er det naturlig at innholdet endres, slik at det stadig stilles strengere krav til hva som er beste praksis. Det vil også være behov for samarbeid på tvers av sektorene ved fastleggelse av innholdet i begrepet, for å hindre at matsvinnet dyttes over fra en sektor til en annen.

Rammene for hvordan bransjen skal komme frem til hva som er beste praksis for de ulike aktørene i verdikjeden, må beskrives i et nytt punkt i bransjeavtalen. Dette kan imidlertid gjøres på et overordnet nivå, slik at den nærmere konkretiseringen av hvordan arbeidet legges opp kan overlates til en arbeidsgruppe som pekes ut eller lignende.

5.4.3 Forslag til utforming

Det følger av punkt 6 i bransjeavtalen at det er etablert en koordineringsgruppe med avtalepartene, og at det skal avholdes minst ett møte i året hvor blant annet fremdrift i arbeidet og iverksettelse av tiltak presenteres og diskuteres. I forlengelsen av dette punktet kunne man tenkt seg en utbygging av avtalen som for eksempel beskriver arbeidsprosessene som må på plass for å kunne definere beste praksis i matbransjen, og hvem som skal ha ansvar for disse. Ettersom det allerede er etablert en koordineringsgruppe kan det være naturlig at det er dette organet som får disse oppgavene, og som delegerer videre på egnede måter. Bestemmelsen kan for eksempel utformes slik, som et nytt punkt 7:

7. Utvikling av beste praksis for oppfyllelse av lovpålagt aktsomhetskrav

- *Matbransjen skal sørge for å definere det de mener er beste praksis for å redusere matsvinn for det enkelte ledd i verdikjeden. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx. Matbransjen må i denne forbindelse etablere hensiktsmessige arbeidsprosesser.*
- *Offentlig sektor skal oppfordre offentlige virksomheter til å delta i arbeidet, og til å oppfylle det som til enhver tid anses som beste praksis.*
- *Koordineringsgruppen skal ha et overordnet ansvar for å organisere arbeidet.*
- *Det skal orienteres om hva som er beste praksis på de årlige statusmøtene. Det legges til grunn at beste praksis er dynamisk og gradvis blir forsterket over tid. Arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess.*

6 TILSYNSMYNDIGHET

6.1 Innledning

Dersom det skal innføres et aktsomhetskrav knyttet til matsvinn vil det være behov for å føre tilsyn med at aktører som omfattes etterlever kravene. Hvilken myndighet dette bør være må vurderes.

Under gis en beskrivelse av hvilke oppgaver Forbrukertilsynet har som tilsynsmyndighet for åpenhetsloven. Dette kan ha overføringsverdi for en tilsynsmyndighet for et eventuelt aktsomhetskrav knyttet til matsvinn.

6.2 Forbrukertilsynets rolle etter åpenhetsloven

Forbrukertilsynet har både en veiledningsrolle etter åpenhetsloven (jf. § 8), en tilsynsrolle (jf. § 9) og en rolle som sanksjonsmyndighet (jf. §§ 11 til 14). Visse roller er også delt med Markedsrådet.

6.2.1 Veiledningsplikt

Forbrukertilsynets primære oppgave etter loven er å gi veiledning om regelverket.

Selv om bestemmelsen ikke angir hvilke subjekter som skal veiledes tilsier lovens system at veiledningsplikten er knyttet til de virksomhetene som pålegges plikter, og alle de aktørene som kan gjøre krav gjeldende etter åpenhetsloven, enten det er forbrukere, organisasjoner eller andre.

Loven detaljregulerer ikke på hvilken måte det skal veiledes, men loven knytter veiledningsplikten opp mot det å "arbeide for at reglene i loven og vedtaket i medhold av loven blir fulgt". Dette innebærer en fleksibilitet for forbrukertilsynet til å innrette veiledningen slik det anser mest hensiktsmessig.

Forbrukertilsynet skriver på sine nettsider at de i stor grad bruker "veiledning og dialog som virkemiddel" og "veileder bredt gjennom våre nettsider, som oppdateres fortløpende".

Forbrukertilsynet veileder også konkrete spørsmål på e-post og telefon.²⁹

6.2.2 Kontroll- og håndhevsingsrolle

Forbrukertilsynets kontroll- og håndhevsingsrolle følger av åpenhetsloven § 9. Bestemmelsen regulerer hvem som har kompetanse til å føre tilsyn med åpenhetslovens plikter og hva som skal være utgangspunktene for et slikt tilsyn.

Tilsynsrollen er knyttet til å etterse "at bestemmelsene i loven overholdes", jf. åpenhetsloven § 9 første ledd. Tilsynet må derfor ta utgangspunkt i de plikter åpenhetsloven oppstiller for virksomhetene ved sin kontroll. Når Forbrukertilsynet etterlever sin rolle er det da naturlig at det tar utgangspunkt i å kontrollere om virksomheter gjør aktsomhetsvurderinger, om de har publisert redegjørelse for sine aktsomhetsvurderinger, eller om virksomhetene svarer på informasjonskrav.

§ 9 annet ledd oppstiller regler for forbrukertilsynets saksbehandling. Utgangspunktet er at Forbrukertilsynet i første omgang skal forsøke å få virksomhetene til å innrette seg etter lovens plikter (den såkalte forhandlingsmodellen)³⁰.

²⁹ Se nærmere på Tilsynets egne nettsider [Forbrukertilsynets rolle - Forbrukertilsynet](#).

³⁰ Bestemmelsen tilsvarer markedsføringsloven § 36 første ledd.

Forhandlingsmodellen innebærer at Forbrukertilsynet først må forsøke å få virksomhetene til frivillig å følge regelverket. Dette henger sammen med veiledningsplikten. Se over. Det samme følger av den generelle plikten for forvaltningsorganer til å ikke anvende mer inngripende tiltak enn nødvendig (minste inngreps prinsipp).

Dersom veiledningen ikke lykkes, må tilsynet gå i dialog og forhandle med virksomhetene for å få dem til å innrette seg. I disse forhandlingene er det begrensninger for hvor langt Tilsynet kan strekke seg, og Forbrukertilsynet kan ikke akseptere løsninger som er i strid med kravene i åpenhetsloven.

Forbrukertilsynet har likevel ingen absolutt plikt til å forhandle. For eksempel der virksomheten må forutsettes å kjenne reglene godt, er det ikke nødvendig for tilsynet å forhandle før det treffes et vedtak.

6.2.3 Sanksjonsmyndighet

Åpenhetsloven § 11 angir hva slags vedtak Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan fatte³¹. Dette er i hovedsak forbuds- og påbudsvedtak etter § 12, vedtak om tvangsmulkt etter § 13 og vedtak om overtredelsesgebyr etter § 14.

Flere har tatt til orde for en utsettelse av sanksjonsregimet i loven. Det ble blant annet foreslått at det skulle gis en garanti mot at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ikke skulle bli ilagt før etter en viss periode etter ikrafttredelsen av loven. Den 23. mars 2022 skrev Forbrukerdirektøren en kronikk på Rett24.no³² der han uttalte at det ikke var noe mål for Forbrukertilsynet å sanksjonere raskets mulig. Det ble lagt vekt på at Tilsynets hovedarbeidsmetode er dialog og veiledning, og at Forbrukertilsynet i hovedsak vil vektlegge veiledning i den første tiden etter at loven trådte i kraft.

Siden åpenhetsloven trådte i kraft, har Forbrukertilsynet derfor brukt tiden på veiledning om loven og etablering av egne rutiner. På Forbrukertilsynets nettsider fremgår imidlertid at de fra høsten 2023 skal starte opp med å føre tilsyn³³, og det vil kunne legges til grunn at Forbrukertilsynet fra nå av vil innta en mer offensiv rolle i håndhevingen av loven.

6.3 Vurderinger

Åpenhetsloven oppstiller et overordnet system for tilsyn og kontroll som er hensynsorientert og til dels bærer preg av vage formuleringer, og rom for fleksibilitet og skjønn i myndighetsutøvelsen. På denne bakgrunn er det gode grunner for at denne innretningen for tilsyn i stor grad kan overføres til matsvinn.

Dette styrkes av at tilsynsmyndighetens oppgaver etter åpenhetsloven er utformet etter modell av markedsføringsloven, noe som indikerer at tilsynssystemet er overførbart på tvers av fagfelt.

³¹ Bestemmelsen tilsvarer markedsføringsloven § 39 første, tredje og fjerde ledd

³² [Forbrukertilsynet oppfordrer: Kom i gang med åpenhetsloven - Rett24](#)

³³ [Åpenhetsloven: Til høsten starter kontrollene - Forbrukertilsynet](#)

Avtale om reduksjon av matsvinn

mellom

Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, med flere

heretter kalt myndighetene

og

[Nye avtaleparter], Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og handel, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Sjømat Norge og Virke,

heretter kalt matbransjen og offentlig sektor

1. Bakgrunn

- En tredjedel av all mat som produseres i verden blir aldri spist fordi maten blir ødelagt eller kastet.¹
- Produksjon, transport og lagring av mat, samt behandling av matavfall, påvirker miljøet vårt. Mindre matsvinn vil bidra til å redusere presset på miljøet, reduksjon av klimagassutslipp, bedre ivaretagelse av ressursene og til global matsikkerhet.
- Norge har forpliktet seg til å følge opp FNs bærekraftsmål², herunder delmål 12.3 om at matavfallet globalt skal halveres innen 2030. Paris-avtalen pålegger alle land å melde inn gradvis mer ambisiøse nasjonale bidrag for å redusere klimautslipp.³ Norge har også forpliktelser etter EUs rammedirektiv om avfall.
- Myndighetene og matbransjen inngikk 7. mai 2015 en intensjonsavtale om å redusere matsvinn som skulle gjelde frem til den ble erstattet av en konkret avtale. Denne avtalen ("Matsvinnavtalen") erstatter Bransjeavtalen av 23. juni 2017.

2. Formål

- Avtalepartene skal sørge for å forebygge og redusere matsvinn ved å følge ressurspyramiden⁴ og samarbeide om å fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden for mat.
- Avtalen skal bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matproduksjon og konsum i Norge.

¹ FAO (2011) <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>

FNs organisasjon for ernæring og landbruk - "agriculture" omfatter jordbruk, skogbruk, fiskeri og havbruk.

² <http://www.fn.no/Tema/FNs-baerekraftsmaal/Dette-er-FNs-baerekraftsmaal>

³ Paris-avtalens artikkel 4.2 og 4.3 [http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php]

⁴ Se figur 0-2 i [Matvetts siste kartleggingsrapport](#)

- Avtalen skal understøtte partenes arbeid med å redusere matsvinn, herunder gjennom å legge til rette for utvikling av "beste praksis" for å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx.
- Avtalen skal gi økt kunnskap om omfang og årsaker til matsvinn, bidra til erfaringsutveksling mellom aktørene og samarbeid på tvers i matkjeden.
- Avtalen innebærer at partene aktivt skal tilrettelegge for forbrukeradferd som bidrar til redusert matsvinn i husholdningene.

3. Definisjon av matsvinn

Følgende definisjon av matsvinn ligger til grunn for avtalen og måling av resultatene:

"Matsvinn" defineres som den nyttbare delen av matavfallet. Matavfall er definert i rammedirektivet om avfall som mat som har blitt avfall⁵, der matlovforordningen definerer hva mat er⁶, og rammedirektivet om avfall definerer hva som er avfall. Som følge av denne definisjonen regnes ikke mat til dyrefôr lenger som matsvinn, men myndighetene skal likevel søke å innhente data for mat som blir til dyrefôr. Selv om eventuelt svinn før slakte-/høstetidspunktet ikke regnes som matsvinn, skal bransjen likevel søke å utføre tiltak som kan øke generell ressursutnyttelse

4. Reduksjonsmål

Med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål 12.3 fastsetter denne avtalen et overordnet mål om en reduksjon av matsvinn i Norge med 50 % innen 2030, med 2015 som referanseår. Dette beregnes for hele matkjeden målt i kg per person. Reduksjonsmålet konkretiseres også ned i et delmål om 30 % reduksjon innen 2025.

Målene gjelder for partene i avtalen samlet. For å oppnå reduksjonsmålene må matsvinnet reduseres i hele matkjeden frem til og med forbrukerleddet. Det er et mål at svinnet ikke forskyves fra et ledd til et annet.

⁵ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁶ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

5. Avtalepartenes leveranser

Avtalepartene i matbransjen og offentlig sektor:

- skal kartlegge omfang og sammensetning av matsvinn blant tilsluttede virksomheter innenfor den del av sektoren de representerer og rapportere på dette hvert år. Rapporteringen skal også omfatte gjennomførte tiltak. For de sektorene der det ikke foreligger noe konkret statistikk, skal dette kartlegges så snart som mulig.
- skal utvikle standarder og system for rapportering av matsvinndata fra tilsluttede virksomheter
- skal definere det de mener er "beste praksis" for reduksjon av matsvinn innenfor hver sektor. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx.
- skal koordinere arbeid med kartlegging og rapportering innenfor den sektoren de representerer.
- skal avgi en hovedrapportering for årene 2025 og 2030. Rapporteringen skal også synliggjøre årsaker, iverksatte tiltak og besparelser ved å redusere matsvinn på et overordnet bransjenivå.
- skal søke samarbeid i verdikjeden og også utføre egne tiltak som bidrar til å nå målene i avtalen. skal iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med avtalens formål.
- skal veilede virksomhetene når det gjelder matavggnet og innkjøp.
- skal etablere og videreutvikle kanaler for salg og donasjon av overskuddsvarer
- skal utvikle program for kompetanseheving av ansatte.
- skal bidra til donasjon av overskuddsmat til veldedige organisasjoner/matsentraler innenfor den sektoren de representerer i henhold til endelig utforming av donasjonsplikten.
- skal aktivt rekruttere medlemsbedrifter/kommuner til å tilslutte seg avtalen via en tilslutningserklæring.

Virksomhetene:

- skal søke samarbeid i verdikjeden og også utføre egne tiltak som bidrar til å nå målene i avtalen.
- skal iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med avtalens formål, herunder gjennomføring av to årlige informasjonskampanjer.

Myndighetene:

- skal utvikle et system for å ta imot rapportering for matsvinn fra matbransjen og offentlig sektor.
- skal sammenstille nasjonal statistikk, rapportering til EU og kartlegge matsvinnet i forbrukerleddet minst annethvert år.
- skal sammenstille hovedrapporteringene som belyser utviklingen i matsvinnet i Norge for 2025 og 2030. Disse rapportene skal være offentlig tilgjengelige og synliggjøre besparelser på et overordnet bransjenivå ved å redusere matsvinn.
- skal aktivt påvirke forbrukerne til å kaste mindre mat i samsvar med avtalens formål. Dette bør omfatte informasjonskampanjer (minimum 2 ganger årlig), læreplaner og kunnskapsbygging i tillegg til å sikre at statlig, regional og kommunal sektor har en helhetlig tilnærming til forbrukerrettet arbeid.

- skal tilrettelegge for donasjon av mat i samarbeid med matbransjen. skal arrangere årlige koordineringsmøter mellom partene.

6. Organisering

Det er etablert en koordineringsgruppe med avtalepartene. Det skal avholdes minst ett møte i året hvor blant annet fremdrift i arbeidet og iverksettelse av tiltak presenteres og diskuteres.

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for å koordinere arbeidet og forberede møtene i samarbeid med partene, herunder innkalle til møter.

7. Utvikling av beste praksis for oppfyllelse av lovpålagt aktsomhetskrav

- Matbransjen og offentlig sektor skal sørge for å definere det de mener er beste praksis for å redusere matsvinn for det enkelte ledd i verdikjeden. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx. Det skal etableres hensiktsmessige arbeidsprosesser for å sikre dette.
- Koordineringsgruppen skal ha et overordnet ansvar for å organisere arbeidet. Koordineringsgruppen utpeker et sekretariat som skal være ansvarlig for gjennomføringen av dette arbeidet.
- Det skal orienteres om hva som er beste praksis på de årlige statusmøtene. Det legges til grunn at beste praksis er dynamisk og gradvis blir forsterket over tid. Arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess.

8. Tilslutning for virksomheter

Virksomheter kan aktivt slutte seg til målene i avtalen gjennom en tilslutningserklæring. Dette koordineres av organisasjonene i matbransjen og offentlig sektor. Tilsluttede virksomheter skal bidra til finansiering av arbeidet via finansieringsmekanismen som avtales særskilt. Jf. pkt. 9.

9. Økonomi og forholdet til konkurranseregelverket

Hver av avtalepartene må selv dekke kostnadene ved sin innsats under avtalen. Det etableres en finansieringsmekanisme for å finansiere felles tiltak i avtalepartenes regi.

Avtalepartene skal koordinere rapportering fra den sektoren de representerer.

Avtalepartene skal til enhver tid opptre i samsvar med konkurranselovgivningen, herunder ha et bevisst forhold til regelverket i kontakten seg imellom. Rapportering og annen deling av informasjon under avtalen skal skje innenfor konkurransereglens rammer.

10. Varighet

Matsvinnavtalen gjelder fra signering. Avtalen evalueres i koordineringsgruppen etter hovedrapporteringene for årene 2025 og 2030.

Avtalen er åpen for at andre relevante bransjeorganisasjoner kan slutte seg til avtalen på et senere tidspunkt. Nye avtaleparter godkjennes av avtalepartene.

Enhver avtalepart kan fritt tre ut av avtalen med en måneds skriftlig varsel til Klima- og miljødepartementet som varsler de øvrige avtalepartene. Avtalen kan reforhandles eller avsluttes ved vesentlige endringer i forutsetningene for inngåelse av avtalen.

Oslo, dato

.....

Klima- og miljøminister

Landbruks- og matminister

Helse- og omsorgsminister

.....

.....

Barne- og likestillingsminister

Fiskeriminister

Kommunenes organisasjon (KS)

.....

.....

Dagligvarehandelens Miljøforum

Dagligvareleverandørenes forening

.....

.....

NHO Mat og Drikke

NHO Reiseliv

.....

.....

NHO Service

Norges Bondelag

.....

.....

Norges Fiskarlag

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

.....

.....

Norske Sjømatbedrifters Landsforening

Næringslivets Hovedorganisasjon

.....

.....

Sjømat Norge

Virke

FORELØPIG UTGAVE

Bransjeavtale-Avtale om reduksjon av matsvinn

mellom

Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, med flere

heretter kalt myndighetene

og

[Nye avtaleparter], Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og Handel, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Sjømat Norge og Virke,

heretter kalt matbransjen og offentlig sektor

11. Bakgrunn

- En tredjedel av all mat som produseres i verden blir aldri spist fordi maten blir ødelagt eller kastet.⁷
- Produksjon, transport og lagring av mat, samt behandling av matavfall, påvirker miljøet vårt. Mindre matsvinn vil bidra til å redusere presset på miljøet, reduksjon av klimagassutslipp, bedre utnyttelse av ressursene og til global matsikkerhet.
- Norge har forpliktet seg til å følge opp FNs bærekraftsmål⁸, herunder delmål 12.3 om at matsvinnet/matavfallet globalt skal halveres innen 2030. Paris-avtalen pålegger alle land å melde inn gradvis mer ambisiøse nasjonale bidrag for å redusere klimautslipp.⁹ Norge har også forpliktelser etter EUs rammedirektiv om avfall.
- Myndighetene og matbransjen inngikk 7. mai 2015 en intensjonsavtale om å redusere matsvinn som skulle gjelde frem til den ble erstattet av en konkret avtale. Denne bransjeavtalen ("Matsvinnavtalen") erstatter intensjonsavtalen Bransjeavtalen av 23. juni 2017- mai 2015.

12. Formål

- Avtalepartene skal sørge for å forebygge og redusere matsvinn ved å følge ressurspyramiden¹⁰ og samarbeide om å fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele matkjeden/verdikjeden for mat.
- Avtalen skal derved bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matproduksjon og konsum i Norge.

⁷ FAO (2011) <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>

FNs organisasjon for ernæring og landbruk - "agriculture" omfatter jordbruk, skogbruk, fiskeri og havbruk.

⁸ <http://www.fn.no/Tema/FNs-baerekraftsmaal/Dette-er-FNs-baerekraftsmaal>

⁹ Paris-avtalens artikkel 4.2 og 4.3 [http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php]

¹⁰ [Se figur 0-2 I Matvetts siste kartleggingsrapport](#)

- [Avtalen skal understøtte partenes arbeid med å redusere matsvinn, herunder gjennom å legge til rette for utvikling av "beste praksis" for å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx.](#)
- Avtalen skal gi økt kunnskap om omfang og årsaker til matsvinn, bidra til erfaringsutveksling mellom aktørene og samarbeid på tvers i matkjeden.
- [Avtalen skal bidra til bedre kunnskap og holdninger blant forbrukerne og i matbransjen for å ta vare på maten og forebygge/ redusere matsvinn.](#) Avtalen innebærer ~~blant annet~~ at partene [aktivt](#) skal tilrettelegge for forbrukeradferd som bidrar til redusert matsvinn i husholdningene.

13. Definisjon av matsvinn

Følgende definisjon av matsvinn ligger til grunn for avtalen og måling av resultatene:

"Matsvinn" defineres som den nyttbare delen av matavfallet. Matavfall er definert i rammedirektivet om avfall som mat som har blitt avfall¹¹, der matlovforordningen definerer hva mat er¹², og rammedirektivet om avfall definerer hva som er avfall. ~~omfatter alle nyttbare deler av mat produsert for mennesker, men som enten kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål enn menneskeføde, fra tidspunktet når dyr og planter er slaktet eller høstet.~~

Som følge av denne definisjonen regnes ~~ikke mat til dyrefôr lenger~~ som matsvinn, men myndighetene skal likevel søke å innhente data for mat som blir til dyrefôr. ~~når nyttbare deler av mat produsert for mennesker ender som blant annet dyrefôr.~~

~~Partene skal bidra til en best mulig ressursutnyttelse i hele verdikjeden. Selv om eventuelt svinn før slakte-/høstetidspunktet ikke regnes som matsvinn, skal bransjen likevel søke å innhente data for primærleddet og utføre tiltak som kan redusere svinneke generell ressursutnyttelse.~~

14. Reduksjonsmål

Med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål 12.3 fastsetter [denne avtalens](#) et overordnet mål om en reduksjon av matsvinn i Norge med 50 % innen 2030, [med 2015 som referanseår](#). Dette beregnes for hele matkjeden målt i kg per person.

Reduksjonsmålet ~~på 50% innen 2030~~ konkretiseres [også](#) ned i ~~to~~ [overordnede et](#) delmål om 30 % reduksjon innen 2025

Målene gjelder for partene i avtalen samlet. For å oppnå reduksjonsmålene må matsvinnet reduseres i hele matkjeden frem til og med forbrukerleddet. Det er et mål at svinnet ikke forskyves fra et ledd til et annet.

¹¹ [Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.](#)

¹² [Regulation \(EC\) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.](#)

Reduksjon av matsvinn vil bli målt fra og med 2015⁴³. Reduksjon av matsvinn som er oppnådd før dette, vil belyses gjennom sammenstillingen av trendene i 2020, 2025 og 2030.

FORELØPIG UTGAVE

⁴³Matsvinnet i Norge (matindustri, grossist, dagligvarehandel og husholdning) utgjorde i 2015 355 000 tonn, eller 68,7 kg per innbygger (2015). (Når det gjelder matsvinn i norske husholdninger, er dette på 42,1 kg mat per person per år. Matsvinnet fra husholdningene utgjør 13 % av forbruket ("hver åttende handlepose kastes")). Tallene er fra ForMat-prosjektets sluttrapport (2016) og dekker kun fire ledd i verdikjeden (matindustri, grossist, dagligvarehandel og husholdningene), og dekker ikke primærleddet, hotell- og serveringsbransjen, offentlige institusjoner og kontorvirksomheter. I tillegg er deler av matindustrien ikke kartlagt (gjelder fiskeriforedlingen, mølle- og melprodusentene og bryggeri- og mineralvannprodusenter), og matsvinn som kastes via avløp er heller ikke kartlagt (gjelder hovedsakelig husholdningene og matindustrien).

15. Avtalepartenes leveranser

Avtalepartene i matbransjen og offentlig sektor:

- skal kartlegge omfang og sammensetning av matsvinn blant tilsluttede virksomheter innenfor den del av matsektoren de representerer og rapportere på dette hvert år. Rapporteringen skal også omfatte gjennomførte tiltak. For delene av matkjeden sektorene der det ikke foreligger noe konkret statistikk, skal dette kartlegges så snart som mulig for å kunne måle utviklingen av svinnet for hele verdikjeden.
- skal utvikle standarder og system for rapportering av matsvinndata fra tilsluttede virksomheter
- skal definere det de mener er "beste praksis" for reduksjon av matsvinn innenfor hver sektor. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx.
- skal koordinere arbeid med kartlegging og rapportering innenfor den del av matsektoren de representerer.
- skal avgi en hovedrapportering for årene 2020, 2025 og 2030. Rapporteringen skal også synliggjøre årsaker, iverksatte tiltak og besparelser ved å redusere matsvinn på et overordnet bransjenivå.
- ~~skal i hovedrapporteringene angi hva de har iverksatt av tiltak.~~
- skal søke samarbeid i verdikjeden og også utføre egne tiltak som bidrar til å nå målene i avtalen.
- skal iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med bransjeavtalens formål.
- ~~skal, i samarbeid med myndighetene, utvikle et enkelt system som stimulerer til og synliggjør best mulig ressursutnyttelse av mat som har blitt matsvinn¹⁴.~~
- skal veilede virksomhetene når det gjelder mattrygghet og innkjøp.
- skal etablere og videreutvikle kanaler for salg og donasjon av overskuddsvarer
- skal utvikle program for kompetanseheving av ansatte.
- skal bidra til donasjon av overskuddsmat til veldedige organisasjoner/matsentraler innenfor den sektoren de representerer i henhold til endelig utforming av donasjonsplikten.
- skal oppfordre aktører innenforaktivt rekruttere medlemsbedrifter/kommuner den del av matsektoren de representerer til å delta i arbeidet med å rapportere og redusere matsvinn til å tilslutte seg avtalen via en tilslutningserklæring. Det er opp til hver avtalepart hvordan de velger å organisere dette arbeidet.
- ~~skal utarbeide en plan for hver sektor med tiltak for å nå målet i avtalen. Planene skal være dynamiske.~~

Virksomhetene:

- skal søke samarbeid i verdikjeden og også utføre egne tiltak som bidrar til å nå målene i avtalen.
- skal iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med avtalens formål, herunder gjennomføring av to årlige informasjonskampanjer.

Myndighetene:

¹⁴ Form og innretning vil utredes i starten av avtaleperioden.

- skal utvikle et system for å ta imot rapportering for matsvinn fra matbransjen [og offentlig sektor](#).
- skal sammenstille nasjonal statistikk, rapportering til EU og kartlegge matsvinnet i forbrukerleddet [minst annethvert år](#).
- skal sammenstille hovedrapporteringene som belyser utviklingen i matsvinnet i Norge for 2025 og 2030. Disse rapportene skal være offentlig tilgjengelige og synliggjøre besparelser på et overordnet bransjenivå ved å redusere matsvinn.
- skal [bidra til å aktivt](#) påvirke forbrukerne til å kaste mindre mat i samsvar med [bransjeavtalens formål](#). [Dette bør omfatte informasjonskampanjer \(minimum 2 ganger årlig\), læreplaner og kunnskapsbygging i tillegg til å sikre at statlig, regional og kommunal sektor har en helhetlig tilnærming til forbrukerrettet arbeid](#).
- skal [bidra til å](#) tilrettelegge for donasjon av mat i samarbeid med matbransjen.
- ~~skal oppfordre virksomheter i offentlig sektor til å delta i arbeidet med å rapportere og redusere matsvinn.~~
- ~~skal utarbeide planer med tiltak for å nå målet i avtalen. Planene skal være dynamiske.~~
- ~~skal arrangere årlige koordineringsmøter mellom partene.~~

16. Organisering

Det er etablert en koordineringsgruppe med avtalepartene. Det skal avholdes minst ett møte i året hvor blant annet fremdrift i arbeidet og iverksettelse av tiltak presenteres og diskuteres.

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for å koordinere arbeidet og ~~innkalle~~ [tilforberede møtene i samarbeid med partene, herunder innkalle til møter](#).

17. [Utvikling av beste praksis for oppfyllelse av lovpålagt aktsomhetskrav](#)

- [Matbransjen og offentlig sektor skal sørge for å definere det de mener er beste praksis for å redusere matsvinn for det enkelte ledd i verdikjeden. Denne praksisen skal være egnet til å oppfylle aktsomhetskravet i lov av xx. Det skal etableres hensiktsmessige arbeidsprosesser for å sikre dette.](#)
- [Koordineringsgruppen skal ha et overordnet ansvar for å organisere arbeidet. Koordineringsgruppen utpeker et sekretariat som skal være ansvarlig for gjennomføringen av dette arbeidet.](#)
- [Det skal orienteres om hva som er beste praksis på de årlige statusmøtene. Det legges til grunn at beste praksis er dynamisk og gradvis blir forsterket over tid. Arbeidet må derfor være en kontinuerlig prosess.](#)

~~17-18.~~ [Tilslutning for virksomheter](#)

Virksomheter kan aktivt slutte seg til målene i avtalen gjennom en tilslutningserklæring. Dette koordineres av [organisasjonene i matbransjen og offentlig sektor/bransjeorganisasjonene](#). [Tilsluttede virksomheter skal bidra til finansiering av arbeidet via et vederlagfinansieringsmekanismen som avtales særskilt, se hen til matsvinnutvalgets anbefalinger \(kapittel 5.10.1\) jf. pkt 9.](#)

~~18-19.~~ [Økonomi og forholdet til konkurranseregelverket](#)

Hver av avtalepartene må selv dekke kostnadene ved sin innsats under avtalen. I tillegg skal avtalepartene bidra til å utvikle en finansieringsmodell som foreslått av matsvinnutvalget (kapittel 5.10.1). Det etableres en finansieringsmekanisme for å finansiere felles tiltak i avtalepartenes regi.

Avtalepartene skal koordinere rapportering fra den delen av matbransjen sektoren de representerer.

Avtalepartene skal til enhver tid opptre i samsvar med konkurranselovgevingen, herunder ha et bevisst forhold til regelverket i kontakten seg imellom. Rapportering og annen deling av informasjon under avtalen skal skje innenfor konkurransereglens rammer.

19.20. Varighet

Bransjeavtalen-Matsvinnavtalen gjelder fra signering i juni 2017. Avtalen evalueres i koordineringsgruppen etter hovedrapporteringene for årene 2020, 2025 og 2030.

BransjeAavtalen er åpen for at andre relevante bransjeorganisasjoner kan slutte seg til avtalen på et senere tidspunkt. Nye avtaleparter godkjennes av avtalepartene.

Enhver avtalepart kan fritt tre ut av avtalen med en måneds skriftlig varsel til Klima- og miljødepartementet som varsler de øvrige avtalepartene.

Avtalen kan reforhandles eller avsluttes ved vesentlige endringer i forutsetningene for inngåelse av avtalen.

FORELØPIG UTGAVE

Oslo, dato 23. juni 2017

.....
Vidar Helgesen

Klima- og miljøminister

.....
Jon Georg Dale

Landbruks- og matminister

.....
Bent Høie

Helse- og omsorgsminister

.....
Solveig Hørne

Barne- og likestillingsminister

.....
Per Sandberg

Fiskeriminister

Kommunenes organisasjon (KS)

.....
Dagligvarehandelens Miljøforum

.....
Dagligvareleverandørenes forening

.....
NHO Mat og Drikke

.....
NHO Reiseliv

.....
NHO Service

.....
Norges Bondelag

.....
Norges Fiskarlag

.....
Norsk Bonde- og Småbrukarlag

.....
Norske Sjømatbedrifters Landsforening

.....
Næringslivets Hovedorganisasjon

.....
Sjømat Norge

.....
Virke



Vedlegg 4) Oversikt over hvilke næringskoder som er inkludert i de ulike sektorene.

Aktørgruppe	Nace-koder
Jordbruk	<ul style="list-style-type: none"> 1: Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
Sjømatnæring	<ul style="list-style-type: none"> 3: Fiske, fangst og akvakultur 10.2: Bearbeiding og konservering av fisk, skalldyr og bløtdyr
Matvareindustri	<ul style="list-style-type: none"> 10.1: Produksjon, bearbeiding og konservering av kjøtt og kjøttvarer 10.3: Bearbeiding og konservering av frukt og grønnsaker 10.4: Produksjon av vegetabilske og animalske oljer og fettstoffer 10.5: Produksjon av meierivarer og iskrem 10.6: Produksjon av kornvarer, stivelse og stivelsesprodukter 10.7: Produksjon av bakeri- og pastavarer 10.8: Produksjon av andre næringsmidler 10.9: Produksjon av fôrvarer 11: Produksjon av drikkevarer
Dagligvarehandel	<ul style="list-style-type: none"> 46.17: Agenturhandel med nærings- og nytelsesmidler 46.3: Engroshandel med nærings- og nytelsesmidler 47.11: Butikkhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på nærings- og nytelsesmidler 47.2: Butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler i spesialforretninger 47.30: Detaljhandel med drivstoff til motorvogner 47.81: Torghandel med næringsmidler, drikkevarer og tobakksvarer
Servering	<ul style="list-style-type: none"> 55.1 Hotellvirksomhet 56.1: Restaurantvirksomhet 56.2: Cateringvirksomhet og kantiner drevet som selvstendig virksomhet 56.3: Drikkbarer
Offentlige virksomheter	<ul style="list-style-type: none"> 85: Undervisning 86.22: Forsvar 86.1: Sykehustjenester 86.901: Hjemmesykepleie 87 Pleie- og omsorgstjenester i institusjon 88 Sosiale omsorgstjenester uten botilbud

FORELØPIG UTGAVE