

Landbruks- og matdepartementet

Saksbehandler:
Aysha Grønberg
Epost:
aysha.gronberg@forbrukerradet.no

Vår dato:
03.02.2025

Vår referanse:
24/421 - 3

Deres dato:

Deres referanse:
24/2156

Høring - forslag til ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven) – Forbrukerrådets innspill til høring med frist 3. februar 2025

Innledning

Forbrukerrådet har over lengre tid arbeidet for å få på plass flere systemtiltak for å nå målet om redusert matsvinn, og deltok i Matsvinnutvalget som leverte sin rapport i januar 2024.

Det må gjennomføres tiltak som reduserer matsvinn i hele verdikjeden, inkludert hos forbruker. Siden forbrukerleddet omfatter rundt 5 millioner mennesker, er det her matsvinnet er desidert størst. Forbrukerleddet er også spesielt i at det er det siste verdikjedefleddet – og det eneste som ikke produserer mat, men består av dem som faktisk konsumerer den. Dersom maten har havnet innenfor husets fire vegger, står valget mellom å spise den eller kaste den. **Ansvaret for reduksjon av matsvinn hjemme hos forbrukerne kan imidlertid ikke legges på forbrukerne alene. Bransjen og kommuner må ansvarliggjøres og det må gjøres enklere for forbruker å unngå matsvinn.**

Forbrukerrådets høringsinnspill kan oppsummeres som følger:

- Forbrukerrådet støtter innføring av aktsomhetskrav. Det fordrer at virksomhetene gjør risikovurderinger og iverksetter tiltak for å unngå matsvinn i egen virksomhet og på tvers av verdikjeden, inkludert ut mot forbruker. Og at dette rapporteres på og føres tilsyn med.
- Forbrukerrådet støtter departementets forslag om innføring av donasjonsplikt og krav om nedprising, men vil peke på muligheten for å øke donasjon gjennom direkte donasjon og at det skattemessig gjøres mer lønnsomt å donere framfor å kaste.
- Forbrukerrådet ser det som viktig at matsvinnutvalgets anbefaling om informasjonskampanjer rettet mot forbruker gis en konkret oppfølging gjennom aktive informasjonskampanjer som også involverer offentlig sektor og kommunene.

Samtidig ønsker Forbrukerrådet å komme med noen innspill til forslaget.

Matsvinn – definisjon og strukturer i markedet

Departementet har kommet fram til at det ikke er nødvendig med en lovfestet definisjon av «matsvinn». Samtidig står det at loven gjelder:

«...alle ledd i verdikjeden, fra og med primærprodusenter til overlevering til sluttforbruker. Loven gjelder i utgangspunktet for primærprodusenter fra det tidspunkt produktene er høstet eller slaktet. Loven gjelder dermed ikke for selve



primærproduksjonen før høste- eller slaktetidspunktet, som for eksempel produksjon, oppdrett eller dyrking på land og havbruksprodukter, herunder innhøsting, melking og husdyr eller akvakulturproduksjon før slakting.»

Matsvinn fra primærproduksjon bør inkluderes i lovverket. Slik som frukt og grønt, og fisk som dør før slakt i oppdrettsanlegg.

Markedsstrukturer i frukt og grønt skaper unødvendig matsvinn

Ifølge rapporten *Grøntsektoren mot 2035*, kjennetegnes markedet for frukt og grønnsaker av en sterkere vertikal integrering enn de fleste av de øvrige markedene for norskproduserte jordbruksvarer. Det er en skjev maktbalanse mellom mange små og mellomstore produsenter, og de få og store mellomleddene. Sistnevnte sitter i stor grad som portvoktere inn til både forbrukermarkedet og storhusholdninger.

Maktbalansen blir ytterligere forrykket av at bøndene har sterkere forpliktelser til å levere avtalt volum, enn grøntgrossistene og kjedene har til å kjøpe. Samtidig avskjæres i stor grad bøndene fra å levere til andre kunder uten forhåndstillatelse fra samvirke eller grossist. Dette gjelder også det volumet som kunden avbestiller. For bonden er det usikkert om søknaden innvilges og det er svært krevende å finne nye kjøpere når avlingen står klar til høsting.

Det er svært positivt at grossistene og kjedene tar reduksjon av matsvinn på alvor i sin etappe av verdikjeder. Dessverre ser det ut til at den skjeve innkjøpsmakten og optimalisering av matsvinn i leddene mellom produsent og forbruker kan føre til at matsvinnet blir skjøvet bakover til bøndene. Siden grønnsaker som råtner på rot ikke blir definert som matsvinn, er risikoen stor for at det reelle svinnet underrapporteres.

I et mer velfungerende marked kunne bonden snudd seg rundt og solgt direkte til for eksempel storhusholdninger (hoteller, restauranter, kantiner og institusjonskjøkken). Siden storhusholdninger i stor grad viderefører frukt og grønnsaker er det også mindre viktig at produktene ser pene ut og har uniforme størrelser. Dessverre er distribusjonen til dette markedet på mange måter enda mer konsentrert enn i dagligvare. De største grossistene innen dagligvare, BAMA og ASKO er enda større i storhusholdning. Selv store offentlige institusjonskunder er i stor grad bundet opp i eksklusive rammeavtaler. Det fører til at produsenter og mindre grossister utestenges fra et viktig marked.

Det må åpnes for å supplere innkjøp av ferskvarer fra lokale produsenter. Det kan føre til både ferskere og mer velsmakende råvarer og lavere matsvinn. En rapport fra Nibio i 2022, *Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor*, konstaterte at de offentlige virksomhetenes budsjettinnskrenkninger fremsto som en barriere mot mer kvalitetsbevisste innkjøp.¹ Rapporten fant likevel eksempler på handlingsrom for mer bærekraft og kvalitet, uten at det nødvendigvis går på bekostning av lave kostnader:

«Gloppen kommune har kjøpt varer fra lokale produsentlag som kan levere varene til kjøkkenet samme dag som de er høstet. Dette gir lite transport og lagring, som betyr mindre svinn på veien. «Det er dårlig lagring som gir forringelse og matsvinn», sier tidligere kjøkkensjef i kommunen. Tett kommunikasjon mellom brukere og kjøkken gjør at man treffer godt på både brukerpreferanser og nødvendig volum fra dag til dag. Sammenlignet med det tidligere systemet der måltider ble bestilt og fraktet fra

¹ NIBIO Brage: [Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor](#)



sentralkjøkken til Gloppen, har det blitt mer fleksibelt og mindre svinn, uten at en kommer dårligere ut økonomisk».

Forbrukerrådet mener det er nødvendig å inkludere primærproduksjonens svinn, som i dag unntas fra lovforslaget. Spesielt gjelder dette svinn fra grønnsaksproduksjon og oppdrettsnæring, hvor store mengder spiselig mat går til spille på grunn av strukturelle utfordringer, som leveranseavtaler og manglende alternativer for distribusjon. Cirka 130 000 tonn oppdrettsfisk (laks og ørret) dør før slakt. Dette er et abnormt svinn, tapte ressurser og et tegn på dårlig dyrevelferd. Dette bør regnes som matsvinn.

Forbrukerrådet foreslår:

- At matsvinn i akvakulturproduksjon før slakting inkluderes i beregningen av matsvinn.
- Det bør sikres at produsenter som får tapt avlingen på grunn av endringer i leveransevilkårene, har et insitament til å høste. Dette gjelder særlig på frukt og grønt. Det kan for eksempel etableres en begrenset søknadsbasert ordning (fond) for kompensasjon for tap av vederlag til arbeid for arbeidskostnader knyttet til innhøsting. En kompensasjonsordning kan også legges inn i jordbruksavtalen.

Heve målet om matsvinnreduksjon

Myndighetenes mål om å redusere matsvinnet med 50 prosent innen 2030 er helt vesentlig for måloppnåelsen i klimapolitikken, og er også sentralt sett fra et ressursperspektiv. Dette er bakgrunnen for at Matsvinnutvalget har foreslått en lovregulering, og som ble støttet av matbransjens representanter i utvalget. Departementet legger imidlertid opp til at lovarbeidet vil kreve videre utredninger og avklaringer på definisjoner og avgrensinger for fastsettelse på forskriftsnivå. Dette arbeidet vil være tidkrevende og vil føre til at det går tid før reguleringene trer i kraft. For å sikre at lovens intensjon om å redusere matsvinnet med 50 prosent ivaretas, foreslår Forbrukerrådet at det vurderes å sette et høyere mål, for eksempel på 70 prosent i 2035, for matsvinnarbeidet. Dette vil, sammen med effektive reguleringer, kunne medvirke til at matsvinnarbeidet skyter fart og målet oppnås. Videre bør også kommunene som ansvarlige for forbrukernes renovasjonstjenester utfordres til å sette egne mål om å redusere matsvinnet på kommunalt nivå.

Krav om aktsomhetsvurdering og redegjørelsesplikt

Forbrukerrådet støtter forslaget om at aktører i matbransjen pålegges en aktsomhetsvurdering og en redegjørelsesplikt gjennom lovforslaget. Videre vurderer vi det som hensiktsmessig at aktsomhetsvurderingen og redegjørelsesplikten er å anse som et dynamisk verktøy, som kan tilpasse virksomhetens størrelse og omfang.

Departementet trekker fram i sitt lovforslag at det er flere kriterier som må ligge til grunn for om virksomheten skal være omfattet av kravet. Forbrukerrådet vil i denne sammenheng peke på at alle virksomheter som er omfattet av matloven, allerede har etablert en redegjørelsesplikt. For at ny lovgivning skal oppfattes som allmenngyldig, er det helt sentralt at det ikke etableres for mange kunstige terskler eller avgrensinger som kan oppfattes som glidende. Forbrukerrådet vil derfor



anbefale at kravet til aktsomhetsvurdering og redegjøringsplikt gjøres gjeldende for flest mulig virksomheter, at terskelen for unntak - for eksempel på antall ansatte eller kvadratmeter, gjøres lav, og at praktiseringen av håndhevingen heller gjøres smidig og veiledende overfor mindre virksomheter.

Formålet med aktsomhetsvurdering

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om forslag til formål med aktsomhetsvurderingene. Forbrukerrådet ser det som meget viktig at det tydeliggjøres at virksomhetene må gjøre risikovurderinger og iverksetter tiltak for å unngå matsvinn i egen virksomhet og på tvers av verdikjeden, inkludert ut mot forbruker. For **både produsenter og butikker er det lønnsomt å redusere svinn i egen verdikjede; mindre svinn er penger spart. Men å få forbruker til å kjøpe mindre, det er penger tapt. Å be produsenter og butikker om å legge til rette for at de selger mindre er åpenbart utfordrende.**

Forbrukerrådet forventer likevel at et krav om aktsomhetsvurdering blant annet vil lede til:

- raskere utvikling av smart og miljøvennlig matemballasje og emballasje som bedre bevarer matens kvalitet etter åpning
- at pakningsstørrelser tilpasses ulike husholdningsstørrelser og forbrukere i ulike livssituasjoner
- at unødvendig emballasje kuttes og at det tilbys mer løsvektsalg av frukt, grønnsaker og matvarer som ikke trenger emballasje
- at det ikke lanseres mersalgskampanjer (3-for-2) på produkter med begrenset holdbarhet og at unødvendig bunting og mersalg unngås.

Dersom dette skal realiseres mener Forbrukerrådet at det er viktig at Bransjeavtalen styrkes, slik at den kan virke sammen med lovkravene. Det må utvikles en «beste praksis» for å oppfylle det foreslåtte lovpålagte kravet om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Ved å utvikle beste praksis knyttet til aktsomhetsvurderinger, bidrar man til at aktøren og verdikjeden får en felles tilnærming til hva som kreves etter loven, og det legges til rette for en erfaringsutveksling. Hvordan bransjen kan legge til rette for mindre svinn i forbrukerleddet må her vektlegges. Departementet ønsker at loven skal gjelde for både offentlige og private virksomheter av en viss størrelse, der det er potensial for betydelig reduksjon av matsvinn. Forbrukerrådet støtter dette.

Tilrettelegging for direktedonasjon og behov for endringer i skattelovgivningen

Matsvinnutvalgets utredning viser at donasjon av overskuddmat er et effektivt virkemiddel for å redusere matsvinn. Videre virker donasjon av overskuddsmat gjennom matsentralene, omfordelende av matbransjens matoverskudd til vanskeligstilte. Forbrukerrådet støtter at det legges en donasjonsplikt på aktører innen matindustrien og grossistvirksomhet der det er tilrettelagt for donasjon.

Det er ønskelig at matbransjen reduserer sitt matsvinn betydelig. Likevel er det nødvendig, ut fra beredskapshensyn og konkurranse, at det til enhver tid er et overskudd av mat i vårt nasjonale



matsystem. Virksomheter som bidrar til at dette overskuddet tilfaller vanskeligstilte uten kjøpekraft, slik matsentralene gjør, bør støttes og videreutvikles som et nødvendig veldedig tiltak for å gjøre vårt nasjonale matvaresystem mer bærekraftig.

Forbrukerrådet vil peke på at mulighetene for direktedonasjon bør videreutvikles, slik at donasjonsplikten i fremtiden kan innskjerpes til også å gjelde butikker og matutsal. Direktedonasjon kan videreutvikles for eksempel ved at mottakere som er medlemmer i Matsentralen og har kunnskap om mattrygghet, kan gjøre avtaler om å hente overskuddsmat fra dagligvarebutikkene. Det bør legges til rette for et utviklingsarbeid der det opprettes en digital plattform hvor dagligvarebutikkene enkelt se om det finnes relevante mottakere i nærområdet. Slike plattformer finnes i dag, blant annet i Irland og Ungarn.

Det er noe uklart for Forbrukerrådet hvorfor man ønsker å holde sjømatindustrien utenfor donasjonsplikten. Vi mener denne industrigrenen også bør omfattes av donasjonsplikten sammen med øvrig matindustri og grossistbedriftene.

Selv om det gis momsrefusjon for mat som doneres er det i dag likevel ingen momsfordeler ved å donere fremfor å kaste mat. Det gis også momsrefusjon på mat som kastes. Ved nedprising av varer som nærmer seg utløpsdato, kan dette bokføres som økonomisk tap, dette gir igjen et skattefradrag som gjør det mer lønnsomt å kaste enn å donere.

For å donere overskuddmat må markedsverdien estimeres, uten at det finnes retningslinjer for hvordan dette skal gjøres. I enkelte europeiske land, slik som Frankrike og Italia, praktiseres skattelette for donasjoner annerledes. Norske myndigheter bør med utgangspunkt i bransjens nedprisingspraksis gjennomgå skattelovgivningen slik at det blir mer lønnsomt å donere enn å kaste mat.

Nedprising

I en undersøkelse gjort av Ipsos for Forbrukerrådet i 2023 svarte hele 90 prosent at det bør bli forbudt for dagligvarekjedene å kaste spiselig mat. 45 prosent svarte at de handler mer matvarer som er nedpriset grunnet dato den gang enn før. Det kan handle om både miljø og pris.

Forbrukerrådet støtter departementets forslag om krav til vurdering av nedprising for å redusere matsvinn. Det er også viktig med tydelig skilting av nedprisede varer, slik at det kommer klart frem at prisen er redusert på grunn av kort holdbarhet. Dette gjør det enklere for forbrukere som er avhengige av mat med lang holdbarhet, for eksempel på grunn av helseutfordringer, å ta informerte valg. Samtidig gir det et klart signal til forbrukere om at produktene bør brukes raskt.

Informasjon rettet mot forbruker

Matsvinnutvalget anbefalte informasjonskampanjer rettet mot forbruker (tiltak 9.7.); «Gjennomføre nasjonale og lokale informasjonskampanjer, inkludert kampanjer i butikk og i offentlig sektor, rettet mot forbrukerne, minimum to ganger i året à en uke». Dette er av forståelige grunner ikke omtalt i høringsnotatet, men vurderes som så viktig av Forbrukerrådet at vil understreke viktigheten av dette selv om det ikke er relevant for selve lovforslaget.

For å adressere barrierene knyttet til forbrukernes motivasjon, evne og mulighet til å redusere matsvinn, viser Matsvinnutvalget til anbefalinger fra et større forskningsprosjekt i EU. Land som Storbritannia, Ungarn og Nederland har oppnådd reduksjoner tilsvarende 27-31 prosent gjennom bruk



av nasjonale og lokale matsvinnplaner som inkluderer store informasjonskampanjer. Matsvinnutvalget viser til at slike kampanjer 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. Forbrukerrådet ser det som viktig at denne anbefalingen gis en konkret oppfølging.

Håndheving

Helt sentralt i håndheving av loven vil være at tilsynet utføres med matfaglig kompetanse. På denne bakgrunn mener Forbrukerrådet det er naturlig at tilsyn og håndheving av loven legges til Mattilsynet. Videre er det et behov for å styrke kompetanse og kunnskap i matbransjen om matsvinnreducerende tiltak som skal vurderes i en aktsomhetsvurdering og som inngår i redegjørelsesplikten. At Mattilsynets gis tilsyns- og håndhevingsmyndighet vil derfor også innebære behov for økte ressurser til Mattilsynet, og at deres veiledningskompetanse på matsvinnfeltet styrkes.

Avslutning

Forbrukerrådet ser på matsvinnloven som et viktig verktøy for å redusere matsvinn, og å nå bærekraftsmålene. Miljødirektoratet fremhever i rapporten *Klimatiltak 2025* at redusert matsvinn har et svært viktig potensial for kutt i klimagassutslipp. Det er viktig at det skjer evalueringer og eventuelle justeringer slik at målet om redusert matsvinn kan nås. Vi ber departementet å vurdere våre innspill for å styrke lovens effekt og sikre en helhetlig innsats mot matsvinn.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket
Direktør, Forbrukerrådet

Aysha Grønberg
Fagsjef Mat

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.