

## Innspill til høring om forslag til ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)

Oslo, 03.02.2025

### Til Landbruks- og matdepartementet

Forum for utvikling og miljø (ForUM), et nettverk av over 60 norske sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider med utvikling, bærekraftige matsystemer, klima og miljø, fred og menneskerettigheter, takker Landbruks- og matdepartementet (LMD) for muligheten til å gi innspill til regjeringens forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven).

### Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet (LMD) foreslår at matsvinnloven vil bidra til økt ressursutnyttelse i matverdikjeden ved å forebygge og redusere matsvinn i Norge. Dette understreker lovens nødvendighet, og ForUM støtter forslaget fullt ut.

ForUMs høringssvar er utarbeidet i fellesskap og bygger på kunnskap og erfaring fra det erfarne medlemmet Framtiden i våre hender, som i en årrekke har arbeidet for å redusere matsvinn. Høringssvaret har som mål å bidra til at Norge oppfyller sitt lovfestede klimamål for 2030, sikrer helsemessig trygge næringsmidler, fremmer folkehelsen og reduserer kostnader i matverdikjeden.

ForUM støtter at det nå kommer en egen lov som anerkjenner matsvinn som et samfunnsproblem, med effektive grep for å sikre at spiselig mat blir spist, ikke kastet. Denne loven kan bidra til store klimakutt og stanse en storstilt sløsing av verdifulle ressurser. Reduksjon av matsvinn bidrar til redusert arealbruk og bevaring av natur ved å minimere behovet for ytterligere jordbruksutvidelse, noe som reduserer avskoging, tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemet<sup>1</sup>. ForUM ser likevel behovet for en konkretisering av resultatmålet, tydeligere krav til hele matbransjen og en raskere prosess for at loven skal få optimal effekt.

### Behov for tydelig resultatmål og definisjoner av sentrale begreper

Vi er opptatt av at flest mulig i matverdikjeden omfattes av loven og at det stilles konkrete krav til måloppnåelse. Ettersom verken målet om halvering av matsvinn innen 2030 eller annen målsetting refereres til i lovforslaget, er det behov for et konkret resultatmål aktørene i bransjen kan jobbe etter, som gir retning for loven og sørger for et effektivt tilsyn.

Lovforslaget inneholder heller ingen definisjoner, som er uvanlig i moderne lovgivning. Dette kan føre til at lovkravene blir vanskelig å håndheve, spesielt aktsomhetskravet, hvor det mangler tydelige avgrensninger som avgjør hva som er tilstrekkelige tiltak. For å forhindre at dette bare blir en skrivebordsøvelse for aktørene i matverdikjeden, bør sentrale begreper defineres og målsettingen for arbeidet med matsvinn konkretiseres.

### Ny matsvinndefinisjon krever økte ambisjoner

Departementet har besluttet å harmonisere matsvinndefinisjonen med EUs, med den konsekvens at å donere mat til dyrefôr ikke lenger vil telle som matsvinn. Mye av det som i dag regnes som

---

<sup>1</sup> Wasting biodiversity: why food waste needs to be a conservation priority:  
<https://doi.org/10.1080/14888386.2017.1351891>

matsvinn, vil da med et pennestrøk gå over til å ikke være det. Selv om vi ser behovet for en samkjøring med EUs matsvinnarbeid, er det viktig å påpeke at den nye definisjonen innebærer en svekkelse av den nåværende matsvinnambisjonen, som også klimatiltakseffekten er knyttet til. Derfor bør departementet samtidig vurdere om kuttambisjonene må økes til for eksempel 75% reduksjon i matsvinnet, eller om klimatiltakseffekten i Klimastatus- og plan knyttet til å halvere matsvinnet må reduseres.

Selv om matsvinndefinisjonen svekkes, er vi glade for å se at det i høringsnotatet refereres til ressurspyramiden, hvor “produkter bestemt til næringsmidler i størst mulig grad inntas av mennesker, og subsidiært går til dyrefôr”. Dette er viktig for å forhindre sløsing og tydelig prioritere spiselig mat til mennesker, og sekundært til dyr.

### **Behov for rask prosess**

Med tanke på den korte tidsperioden før halveringsmålet skal være nådd, ser ForUM ingen grunn å vente med utarbeidelse av forskrifter og definisjoner og ber om at man framskynder prosessen med å ferdigstille disse, så forskriftene kan vedtas i 2025 og loven tre i kraft 1. januar 2026.

### **Hvem bør omfattes av loven?**

Verdikjeden for mat preges av en uvanlig konsolidert og økonomisk sterk matbransje, mens aktørene først og sist i verdikjeden - bonden og forbrukeren – kjennetegnes av at de har liten innvirkning på betingelsene rundt salg av mat, og mindre økonomisk tyngde. Primærleddet, med mange små og økonomisk usikre enheter, har spesielt liten innflytelse på hvorvidt de bidrar til matsvinn eller ikke.

Derimot mener vi det stiller seg annerledes med akvakulturproduksjon, som minner mer om matindustrien i at det i hovedsak er store enheter og stor vertikal integrering. Her ser vi ingen grunner til at ikke også disse aktørene skal omfattes av loven, spesielt siden det er rapportert om svært høy dødelighet i merdene og dermed store mengder matsvinn.

De som i størst grad bør omfattes av loven er dagligvarekonsernene, som i tillegg til å kontrollere hele butikksegmentet også i stor grad eier grossistledd, kiosk-, kafe- og bensinstasjonkjeder, matindustri og i noen tilfeller også gårdsleddet. Det er her definisjonsmakten i norsk matsystem ligger, i tillegg til de økonomiske musklene til å stoppe den storstilte sløsing i matbransjen og bidra til gode forbrukervaner.

### **Aktsomhetskrav og redegjørelsesplikt**

Et sentralt element i lovforslaget er plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og tiltak, jf. § 3. Aktsomhetskravet er det eneste grepet i lovforslaget som et ment å forebygge matsvinn, ikke bare håndtere matoverskuddet, og dette er spesielt viktig dersom vi skal redusere matkastingen. Både nedprisingskravet og donasjonskravet kan ha den utilsiktede konsekvensen at matsvinn flyttes fra ett ledd i verdikjeden til et annet – og spesielt forbrukersvinnet står i fare for å gå opp dersom vi kun nedpriser mat som nærmer seg holdbarhetsdato uten å samtidig sikrer at matbransjen jobber for å forhindre at forbrukerne kjøper for mye mat, som ender opp som matsvinn hjemme. Dette understrekes også i høringsnotatet.

I Matsvinnutvalgets rapport står det at aktsomhetskravet skal “sikre at matsvinn som oppstår mellom verdikjedeledd adresseres” og “sikre insentiver for å redusere matsvinnet i husholdningsleddet”. Dette er gode ambisjoner, men kravet slik det er utformet i dag er for vagt og lite forpliktende til å effektivt bidra til dette formålet.

Konsekvensutredningen utført av Oslo Economics, på vegne av Matsvinnutvalget, peker på at

lovkravet lar bransjen selv definere hva som er de beste tiltakene, og at det derfor viderefører den samme blindsonen som bransjeavtalen, nemlig at aktørene vil unngå effektive matsvinntiltak som ikke er lønnsomme for dem selv. Dermed vil ikke aktsomhetskravet bidra til reduksjon av forbrukersvinnet slik det er ment, fordi mindre forbrukersvinn innebærer et økonomisk tap for aktørene som omfattes av kravet. Bare i dagligvareleddet alene kan omsetningen gå ned med 12 milliarder årlig ved at vi kaster mindre mat hjemme.

ForUM mener at bestemmelsen bør omformuleres slik at den i større grad fokuserer på resultat og i mindre grad på prosess. Det vil kunne gi en mer effektiv bestemmelse som i større grad er egnet til å fremme lovens formål slik dette har kommet til uttrykk i § 1. Det er fare for at departementets forslag betyr at man får en "papirbestemmelse" uten reell effekt, særlig dersom det ikke stilles tydelige krav til utfallet av de vurderingene som gjøres og de tiltakene som treffes. For myndighetene vil det også være vanskelig å håndheve en bestemmelse som er såpass skjønnsmessig. Tilsvarende vil det være vanskelig for aktørene å forholde seg til denne typen bestemmelser, selv om det inntas noen presiseringer i en forskrift. ForUM mener at man oppnår en innholdsmessig og regelteknisk bedre løsning dersom man ikke introduserer et aktsomhetskrav og en handleplikt, men i stedet stiller krav til resultatet. En resultatoppnåelse i samsvar med lovens krav vil da forutsette at aktørene opptre aktsomt og treffer nødvendige tiltak, men det er verken nødvendig eller hensiktsmessig å fastsette i loven hvordan aktørene skal nå målet.

Vi foreslår følgende alternative lovtekst i § 3:

*"Offentlige og private virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler, skal sørge for at produkter bestemt til næringsmidler i størst mulig grad inntas av mennesker, og subsidiært går til dyrefôr.*

*Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser til første ledd, herunder om at det skal gjennomføres vurderinger og tiltak som skal sikre oppfyllelse av kravet i første ledd. "*

En slik lovtekst vil gi et sterkere fokus på resultatet, samtidig som man unngår et rettslig aktsomhetskrav som kan være vanskelig å forholde seg til for både aktørene og tilsynsmyndighetene. Plikt til å gjennomføre vurderinger og tiltak kan eventuelt fastsettes i forskrift som nevnt i andre ledd. Departementet bør uansett i lovproposisjonen presisere at kravet i vårt forslag til § 3 første ledd forutsetter at virksomhetene *må* 1) vurdere hvordan matsvinnet kan reduseres, og hvordan de skal sørge for at mest mulig av næringsmidlene går til menneskeføde eller dyrefor, og 2) må treffe egnede tiltak for at det skal skje.

Selv om vårt alternative forslag er en pliktbestemmelse som stiller et resultatkrav, er den utformet på en måte som innebærer at man unngår urimelige eller utilsiktede konsekvenser. Plikten for å sørge for at overskuddsmat går til menneskeføde og dyrefôr, er ikke absolutt. Virksomhetene skal etter forslaget bidra til dette "i størst mulig grad". Selv om dette er et relativt strengt kriterium, gir det rom for unntak dersom det vil være uforholdsmessig tyngende å oppfylle kravet, eller dersom en oppfyllelse av kravet vil ha vesentlige negative konsekvenser (for eksempel negative miljøkonsekvenser eller betydelige kostnader).

Dersom regjeringen ikke følger opp ForUM alternative forslag, vil vi subsidiært støtte forslaget til § 3 om plikten til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og iverksette tiltak. Et aktsomhetskrav reiser imidlertid flere spørsmål, og det kan være vanskelig å fastsette det nærmere innholdet i normen. Et slikt krav innebærer for eksempel at man må trekke grensen mellom forsvarlig og

uforsvarlig handlemåte. Dette forutsetter for det første at det etableres en grense mellom lovlig og rettsstridig håndtering av overskuddsmat. For det andre forutsetter det at man undersøker om det foreligger subjektive unnskyldningsgrunner, altså om det foreligger konkrete omstendigheter som tilsier at virksomhetens handlinger eller unnlatelser anses lovlige, selv om det foreligger rettsstrid. Et problem er at lovforslaget ikke inneholder en objektiv referanse eller målestokk for vurderingen. Når er en vurdering knyttet til overskuddsmat aktsom, og når er den uaktsom?

Lovforslaget inneholder riktig nok en forskriftshjemmel, og gir slik sett muligheter for å presisere aktsomhetsnormen i forskrift. Selv i en forskrift vil det imidlertid være utfordrende å presisere innholdet i en aktsomhetsnorm på en måte som gjør at det vil være enkelt for virksomhetene og myndighetene å forholde seg til den. En mulighet kan være å vise til "beste praksis", men det forutsetter at det er mulig å identifisere en slik praksis. Dessuten kan det tenkes at en slik norm må relateres til de enkelte leddene i verdikjeden for mat. Og selv innenfor hvert ledd i verdikjeden kan det være at man må tilpasse aktsomhetsnormen til den aktuelle type virksomhet og mat.

Vi ser betydelige utfordringer med å gi et aktsomhetskrav et presist og operasjonelt innhold. Dersom regjeringen likevel ønsker å følge opp denne delen av lovforslaget, er vår anbefaling at det ikke bare etableres kontakt med virksomhetene i verdikjeden for mat, men også andre aktører med kompetanse og interesse for matsvinnproblematikken, med tanke på å etablere noen retningslinjer som kan være førende for hvilket innhold aktsomhetskravet skal ha når det benyttes i lovteksten.

Siden matbransjen er preget av få og store aktører, bør et eventuelt aktsomhetskrav stilles på kjøpmannsnivå/enhetsnivå, ikke på konsernnivå. Skal kravet få effekt, bør det ikke være bærekraftssjefen i Oslo som får ansvar for redegjørelsen. Det bør være kjøpmannen eller virksomhetslederne rundt omkring i landet som underlegges aktsomhetskravet, da disse er bedre egnet til å finne treffsikre tiltak og gjennom arbeidet med redegjørelsen vil få eierskap til tematikken.

### **Donasjonskrav**

ForUM støtter at det innføres et donasjonskrav. Å donere mer overskuddsmat bidrar til bedre ressursutnyttelse og øker tilfanget av mat til personer og institusjoner som har behov for det. Dette er positivt fordi Matsentralen og andre aktører som mottar overskuddsmat, opplever stor pågang og mener de kan dele ut langt mer mat enn de gjør i dag.

Planlegging, håndtering og transport av overskuddsmat vil medføre visse ekstra kostnader for bedriftene. Dette kan imidlertid ha en positiv effekt ved å skape insentiver, som skattelette for aktører som donerer mat, basert på donasjonsvolum samt utgifter til transport og lagring. Slike tiltak kan bidra til å redusere matsvinn allerede ved kilden. Det er derfor avgjørende at lovkravet utformes slik at alle relevante aktører omfattes, og at distribusjonen av overskuddsmat blir så effektiv som mulig.

ForUM støtter donasjonskravet, men er imot det foreslåtte unntaket for aktører som omsetter næringsmidler til forbrukere, jf. lovforslaget § 5 første ledd. Målsetningen om å halvere matsvinnet innen 2030 tilsier at flest mulig av aktørene i matverdikjeden må omfattes av lovkravet. Dagligvarebransjen kaster årlig mat til en verdi tilsvarende 2,3 milliarder kroner, og noe av dette kunne med fordel blitt donert. Vi kan ikke se at det er noen avgjørende hindre for at også dagligvarehandelen skal ha rett og plikt til å donere sin overskuddsmat, og kan heller ikke se at høringsnotatet inneholder noen saklig begrunnelse for en slik begrensning. Etter lovforslaget er plikten til å iverksette donasjonstiltak begrenset til tilfeller der donasjon av overskuddsmat "er forholdsmessig ut fra virksomhetenes art og størrelse, transportmuligheter og tilgjengelig

mottaksapparat". Med en slik begrensning kan donasjonskravet også gis anvendelse for aktører som omsetter næringsmidler til forbrukere uten at man risikerer at det vil gi seg noen urimelige utslag.

Dagligvarebransjen har enorm makt i matverdikjeden gjennom den stadig sterkere maktkonsentrasjonen og vertikale integreringen. Det er i stor grad de tre dagligvarekjedene som setter spillereglene for salg av mat i Norge: De kan stille krav til alle ledd i verdikjeden, har et stort logistikkapparat til disposisjon og kan bruke pris- og markedsføringsmekanismer til å påvirke etterspørselen etter ulike matvarer dersom det skulle bli produsert for mye. De har dermed stor påvirkning på matsvinnet i alle deler av verdikjeden. ForUM mener at det også av den grunn er nødvendig å inkludere dagligvareleddet i donasjonskravet.

Vi er innforstått med at overskuddsmaten i dagligvareleddet til dels er av en annen karakter enn i matbransjen for øvrig, og at tidsrommet for ressursutnyttelse kan være betydelig kortere. Donasjonsløsningene for dagligvarebransjen må ta høyde for dette, for eksempel med mindre vekt på videredonasjon gjennom matsentraler mv. og mer direkteavtaler til sluttforbruker. Hensynet til forbrukerne er ivaretatt ved at donasjon av overskuddsmat må være i samsvar med matloven og tilhørende forskrifter som gjennomfører EUs næringsmiddelregelverk, jf. lovforslaget § 5 første ledd siste punktum.

Dersom donasjonskravet også skal omfatte virksomheter som omsetter næringsmidler til forbrukere, må det avstemmes med nedprisingskravet i lovforslagets § 6. Nedprising og aktiv markedsføring bør være det primære tiltaket. I den grad næringsmidlene likevel ikke blir solgt til forbrukere, skal de doneres etter § 5. Vi ber departementet presisere dette i proposisjonen for det tilfellet at departementet er enig i at donasjonskravet også skal gjelde for de som omsetter næringsmidler til forbrukere.

ForUM støtter at øvrige virksomheter som omsetter næringsmidler til forbruker, som restauranter og kafeer, er ekskludert fra kravet, men mener som nevnt at dagligvareleddet bør inkluderes.

Departementet skriver i høringsnotatet at mye av donasjonen nå skjer lokalt i samarbeid mellom samvirkelag, lokale butikker og ideelle organisasjoner. Dette viser at de omfattede aktørene ikke er avhengige av å være i nærheten av en matsentral. I tillegg til ideelle organisasjoner, kan storkjøkken, barnehager, kantiner, idrettslag osv. være aktuelle mottakere.

I lovforslaget er donasjonsplikten gjort betinget av at et forholdsmessighetskrav er oppfylt. Etter ForUMs syn bør det komme tydeligere frem i lovteksten at utgangspunktet skal være en donasjonsplikt. Vi foreslår derfor at § 5 første ledd første punktum får følgende ordlyd:

*"Virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, skal iverksette tiltak for å donere overskudd av næringsmidler med mindre det vil være uforholdsmessig ut fra virksomhetenes art og størrelse, transportmuligheter og tilgjengelig mottaksapparat."*

Ved siden av å markere tydeligere hva som skal være det rettslige utgangspunktet, har en slik regel den fordel at det vil være de private aktørene som må dokumentere at en donasjonsplikt vil være uforholdsmessig i det enkelte tilfellet. Med forslaget i høringsnotatet vil det derimot være myndighetene som eventuelt må dokumentere at en donasjonsplikt er forholdsmessig i det enkelte tilfellet (som grunnlag for å iverksette eventuelle sanksjoner), noe som i praksis kan medføre at donasjonsbestemmelsen blir mindre effektiv.

Ifølge lovforslaget § 5 andre ledd skal Kongen gi forskrift om iverksettelse og gjennomføring av tiltakene nevnt i første ledd og hvilke virksomheter som omfattes av pliktene og gjennomføring av tiltakene. Vi forutsetter at et forslag til slik forskrift vil bli sendt på høring straks loven er vedtatt, og vil komme med innspill i den forbindelse. Vi vil imidlertid allerede nå gi uttrykk for at målsetningen om halvering av matsvinnet innen 2030 må være styrende for innholdet i en slik forskrift. I samsvar med det vi har gitt uttrykk for ovenfor, må utgangspunktet og hovedregelen i forskriften derfor være at donasjonsplikten skal gjelde for alle virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, slik at forskriften i første rekke bør regulere hvilke virksomheter som bør unntas. Unntak bør bare være aktuelt dersom det kan vises til saklige grunner som veier tyngre enn lovens formål slik dette har kommet til uttrykk i lovens § 1.

### **Nedprisingskrav**

ForUM støtter at det innføres et krav til nedprising. Dette er et virkemiddel som er i utstrakt bruk i dag og som både virksomhetene og forbrukere tjener på. Virksomhetene får solgt varer de ellers ikke ville fått solgt og forbrukerne kan kjøpe mat til lavere pris.

ForUM støtter departementets vurdering om at plikten bør gjelde alle virksomheter som omsetter næringsmidler til forbruker. Praksisen er utbredt og innebærer lite belastning for virksomhetene. Vi ser derfor ingen god grunn til hvorfor kiosk, bensin og servicehandel (KBS) skulle vært utelatt.

Selv om nedprisingskravet trolig kan føre til noe matsvinnreduksjon, er det helt sentralt at det sees i sammenheng med supplerende krav og sanksjonsmuligheter. Nedprisingskravet kan i verste fall føre til økt matsvinn hos forbruker fordi man lokkes med lave priser til å kjøpe mer av maten som har kortest holdbarhet. Derfor må forskriften utformes slik at det stilles krav til en forutsigbar nedprising som gjør det mulig for forbrukerne å faktisk redde maten før den blir uspiselig. Kravet bør også utformes som en forbrukerrettighet slik at forbrukerne vet at de har krav på å få kjøpe maten kraftig rabattert når den nærmer seg utløpsdato.

### **Tilsyn, gebyr og sanksjoner**

ForUM støtter departementets vurdering i at brudd på loven bør medføre tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, men ikke straff. Vi har ikke tatt stilling til hvem som bør ha tilsynsmyndighet, men mener det er avgjørende at tilsynsmyndigheten tilføres øremerkede midler til å bygge opp kompetansen og kunne utøve tilsyn fra det året loven trer i kraft. Her viser vi til Forbrukertilsynet som får 10 millioner til å føre tilsyn med åpenhetsloven. Uten tilstrekkelig ressurser til å føre tilsyn vil loven ha liten effekt.

### **Matsvinnavgift**

ForUM er uenige med departementets omtale av dissensen til Matsvinnutvalgets rapport<sup>2</sup> som Forbrukerrådet, Framtiden i våre hender og SIFO stilte seg bak. Departementet skriver at den ikke inneholdt regulative tiltak og derfor ikke omtales videre i høringsnotatet. Denne vurderingen er vi uenige i og mener at matsvinnavgift, som vi foreslo i to ulike varianter, i aller høyeste grad er et regulativt tiltak som vil kunne insentivere til å kutte matsvinn og bidra til å finansiere tiltak for å håndtere og forebygge overskuddsmat.

### **Veien videre**

ForUM støtter de sentrale grepene som er foreslått til matsvinnloven. Samtidig er vi bekymret for

---

<sup>2</sup> Matsvinnutvalgets rapport: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-arbeidet-mot-matsvinn/id3020705/>

om loven vil være virkningsfull nok til å kutte matsvinnet i tråd med Norges ambisjoner. Våre forslag til innretning og tilstramming er redegjort for tidligere i innspillet, gjennom vår deltakelse i Matsvinnutvalget og gjengitt av regjeringen i høringsnotatet.

Videre mener vi det kommer til å være behov for å justere loven for å realisere kuttpotensialet. Vi ber derfor regjeringen, i sine forarbeider, legge opp til en evaluering og revidering av loven etter at den har tredd i kraft, dersom Norge ikke ligger an til å nå målet om halvering innen 2030. Dersom så er tilfelle bør skrinlagte virkemidler som matsvinnavgift, produsentansvar på mat og obligatorisk deltakelse i matsvinnavtalen utredes med sikte på å innlemmes i lovverket.

ForUM ser frem til et revidert og forbedret lovforslag.

Med vennlig hilsen

**Kathrine Sund-Henriksen**

**Generalsekretær i Forum for utvikling og miljø**