

Utredning av behov for matkastelov

Landbruks- og matdepartementet

22. september 2017

Innhold

1	Mandat og avgrensning.....	4
1.1	Forståelse av mandatet	4
1.2	Avgrensning og omfang av en eventuell matkastelov	4
2	Sammendrag av utredningens hovedinnhold	7
3	Bakgrunn og fakta.....	9
4	Arbeid og tiltak for å forebygge og redusere matsvinn	11
4.1	Bransjeavtale - innsats i hele verdikjeden for å redusere matsvinn.....	11
4.2	ForMat-prosjektet	14
4.3	Matvett	16
4.4	Holdbarhetsmerking og holdbarhet.....	17
4.5	Nedprising	19
4.6	Matdonasjon og redistribusjon	20
4.6.1	Utfordringer ved matdonasjon og redistribusjon	21
4.6.2	Praktiske utfordringer ved donasjon og redistribusjon	21
4.6.3	Økonomiske og juridiske utfordringer ved donasjon og redistribusjon ..	24
4.7	Fritak for merverdiavgift for mat	24
4.8	Informasjonstiltak og praktiske verktøy	25
4.9	Forskning.....	26
4.10	Andre tiltak.....	28
4.11	Internasjonalt arbeid.....	29
5	Håndtering og behandling av matavfall	31
6	Andre lands matkastelover.....	33
6.1	Frankrike	33
6.1.1	Kort vurdering av loven	33
6.1.2	Konsekvenser av loven	34
6.2	Italia.....	34
6.2.1	Kort vurdering av loven	35
6.2.2	Konsekvenser av loven	35
6.3	Finland	35
	Hovedtrekktrekkene er som følger:	35
6.3.1	Kort vurdering av lovforslaget.....	36
7	Behov for matkastelov?.....	37
7.1	Bruk av virkemidler for måloppnåelse	37

7.2	Utfordringer knyttet til matvarer med ukurant størrelse eller fasong	38
7.3	Utfordring knyttet til manglende datagrunnlag i deler av bransjen.....	39
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
9	Vurdering og konklusjon.....	41

1 Mandat og avgrensning

I etterkant av Stortingets behandling av Dokument 8:9 S (2016-2017) Representantforslag om tiltak for å redusere matsvinn, jf. Innst. 108 S (2016-2017), ble følgende anmodningsvedtak oversendt Landbruks- og matdepartementet for oppfølging:

Vedtak 422: *Stortinget ber regjeringen utrede behovet for en matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og dagligvarebransjen.*

Vedtak 424: *Stortinget ber regjeringen sørge for at det i utredningen av en matkastelov spesielt vurderes tiltak som hindrer at det i verdikjeden fra produsent til butikk kastes fullverdige matvarer med ukurant størrelse eller fasong.*

Denne utredningen er foretatt av Landbruks- og matdepartementet for å kunne besvare anmodningsvedtakene.

1.1 Forståelse av mandatet

I anmodningsvedtakene ber næringskomiteen om at det utredes hvorvidt det er behov for en matkastelov som et tiltak for å redusere matsvinn. Målet med utredningen er å vurdere om reduksjon av matsvinn best kan oppnås gjennom å innføre en matkastelov, eller om dette kan oppnås like bra gjennom andre tiltak.

Utredningen vil inneholde beskrivelser og vurderinger av tiltak som allerede er iverksatt for å redusere matsvinn, tiltak i oppstartsfasen og et utvalg av andre mulige tiltak.

I Innst. 108 S (2016-2017) uttaler næringskomiteen følgende:

Komiteen viser til at i Frankrike er det nylig vedtatt lovgivning som bidrar til at de store dagligvarekjedene i stedet for å kaste mat, donerer mat som er spiselig. Det kan synes som om en trenger sterke virkemidler for å få betydelig og varig reduksjon i matsvinnet.

Med denne uttalelsen som utgangspunkt, er det i utredningen sett på andre lands matkastelover og om eventuelle erfaringer med disse er relevante i vurderingen av om det også er behov for sterkere virkemidler, som lovgiving, for å redusere matsvinnet i Norge.

I forbindelse med arbeidet med en foreslått matkastelov i Finland, ble det gjennomført en utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering av en eventuell matkastelov¹. Mange av funnene i rapporten kan ha relevans for Norge som har en del likheter med finske forhold på matsvinnområdet. Rapporten er derfor brukt i utredningen.

1.2 Avgrensning og omfang av en eventuell matkastelov

For å vurdere behovet for en eventuell matkastelov, er det nødvendig å se nærmere på mulig omfang av en slik lov. Fra næringskomiteens innstilling gjengis begrunnelsen for anmodningsvedtaket:

"Komiteen viser til at kasting av mat representerer en uønsket handling som komiteen mener det må rettes oppmerksomhet mot for å redusere omfanget.

¹ Luonnonvarakeskus (2017). *Lakialoite LA 29/2016 vp. Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvästä kustannuksista*. Norsk oversettelse: Naturressursinstituttet (2017) *Lovproposisjon LA 29/2016 vp. Utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering*.

Komiteen peker på at samarbeidslinjen mellom myndighetene og næringen man så langt har lagt seg på, har vist flere positive utviklingstrekk. Komiteen deler imidlertid forslagsstillernes utålmodighet i ønsket om å få redusert matkastingen i Norge, og ser behovet for at det utredes en matkastelov som kan omfatte næringsmiddelindustrien og dagligvarebransjen.

Komiteen viser til at i Frankrike er det nylig vedtatt lovgivning som bidrar til at de store dagligvarekjedene i stedet for å kaste mat, donerer mat som er spiselig. Det kan synes som om en trenger sterke virkemidler for å få betydelig og varig reduksjon i matsvinnet."

En avtale mellom norske myndigheter og matbransjen om reduksjon av matsvinn (bransjeavtalen), ble signert 23. juni 2017, jf. omtale i kapittel 4.1. Anmodningsvedtaket tolkes dithen at en eventuell matkastelov skal være et virkemiddel i tillegg til bransjeavtalen, og ikke i stedet for den.

Definisjonen av matsvinn som blir benyttet i den nylig undertegnede bransjeavtalen for å redusere matsvinn, legges til grunn i utredningen. Definisjonen er omforent mellom bransjen og myndigheter, og lyder som følger:

"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.

Som følge av denne definisjonen regnes som matsvinn når nyttbare deler av mat produsert for mennesker ender som blant annet dyrefôr."

Når det gjelder pliktsubjekter etter loven, har Stortinget i sitt anmodningsvedtak konkret bedt om at en eventuell lov retter seg mot dagligvarebransjen og næringsmiddelindustrien. I tråd med vedtak 424, har også behov for tiltak rettet mot matsvinn i primærproduksjonen inngått som en del av utredningen. Behov for tiltak rettet mot matsvinn i forbrukerleddet, faller utenfor anmodningsvedtaket, selv om forbrukerne står for den største delen av matsvinnet (61 pst.). Vi kommer likevel innom tiltak rettet mot forbruker i utredningen.

Neste spørsmål er hvilke tiltak og virkemidler en eventuell lov bør inneholde. Det ideelle ville være at usolgt overskuddsmat ikke oppsto i det hele tatt. Som i den franske loven bør formålet om forebygging derfor være et sentralt tema også i en norsk lov. Hvorvidt det er relevant og hensiktsmessig å innføre konkrete krav til tiltak relatert til forebygging, og hvilke krav som i så fall kan innføres, må eventuelt utredes nærmere.

Dersom matvarer ikke blir solgt, bør det legges til rette for at disse kan selges for redusert pris eller doneres bort. Tiltak innenfor disse områdene vil være relevante i en eventuell lov. Næringskomiteen har i sin innstilling vist spesielt til den franske loven, som blant annet stiller krav til dagligvarekjeden og har sanksjonsmuligheter dersom kravene ikke overholdes. Donasjon av mat er et aktuelt tiltak for å unngå matsvinn, og det er i utredningen særlig lagt vekt på problemstillinger knyttet til dette. Bakgrunnen for dette er både at donasjon av mat er vektlagt i innstillingen fra Stortinget, i tillegg til at de utenlandske matkastelovene legger vekt på donasjon. Donasjon er også vurdert å være et viktig tiltak i det arbeidet som har vært gjort og pågår i Norge for å redusere matsvinn.

Den franske loven legger vekt på donasjon som tiltak, men stiller også krav om å gjennomføre tiltak på andre områder, se nærmere omtale i kapittel 6.1. Her er imidlertid loven ikke like konkret som for donasjon. For å gi en merverdi ut over det bransjeavtalen

allerede gir, vurderes det at en lov bør inneholde tydelige forpliktelser og krav. I utgangspunktet vil det sannsynligvis ikke være hensiktsmessig å innføre krav om tiltak som er mindre konkrete i en eventuell lov enn det som følger av bransjeavtalen.

Den franske loven inneholder bestemmelser om at overskuddsmat skal gå til dyrefôr, kompost til landbruket eller til energiformål. Norge har siden 2002 hatt forbud mot å deponere matavfall på avfallsdeponi. Dette avfallet går nå oftest til forbrenning, fôrproduksjon eller kompostering, men det er voksende interesse for å øke andelen som utnyttes til biogass. Reelt sett er det dermed hovedsakelig kravet om avtale med ideelle organisasjoner om donasjon som skiller den franske loven fra norsk, allerede gjeldende, regelverk. Det vises til kapittel 5 om dette.

Den franske loven stiller også krav til at tiltakene for å redusere matsvinn skal iverksettes i en viss prioritert rekkefølge. En slik hierarkisk oppbygging av kravene til tiltak kunne også være hensiktsmessig dersom det skulle innføres en norsk matkastelov. I denne utredningen legger vi imidlertid ikke stor vekt på andre formål enn donasjon. Bruksformål som produksjon av dyrefôr og bruk til kompost eller energiformål kan være aktuelt i en matkastelov. Men det avgrenses i stor grad mot dette i utredningen, delvis på grunn av kapasitetshensyn og delvis på grunn av at dette ikke ligger innenfor kjernen i definisjonen av matsvinn som er lagt til grunn i bransjeavtalen. Ressursutnyttelse er for øvrig et tema i oppfølgingen av bransjeavtalen.

For å ha lover som faktisk blir etterlevd, er man blant annet avhengig av at lovene gir myndighetene hjemmel til håndheve dem, det vil si mulighet til å føre tilsyn og kontroll og eventuelt sanksjonere lovbrudd. Å innføre en matkastelov uten hjemmel for tilsyn og sanksjoner, som for eksempel Italia har gjort og slik også lovforslaget i Finland er utformet, vil ha symbolverdi, men det er usikkert i hvor stor grad en slik lov vil føre til en faktisk reduksjon i matsvinnet ut over det som allerede ligger i bransjeavtalen.

På denne bakgrunn fokuserer utredningen på at en eventuell lov først og fremst bør inneholde krav om donasjon, mulighet til å føre tilsyn og kontroll, og hjemmel for sanksjoner.

2 Sammendrag av utredningens hovedinnhold

Utredningen er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 422 og 424 fra Stortinget. Målet med utredningen er å vurdere om reduksjon av matsvinn best kan oppnås gjennom å innføre en matkastelov eller om dette kan oppnås like bra gjennom andre tiltak. Det er også gjort vurderinger av tiltak som hindrer at det i verdikjeden fra produsent til butikk kastes fullverdige matvarer med ukurant størrelse eller fasong. En bransjeavtale om å redusere matsvinn ble som nevnt inngått i juni 2017 mellom norske myndigheter og matbransjen. Utredningen er derfor avgrenset til å vurdere om det er behov for en matkastelov i tillegg til bransjeavtalen, jf. kapittel 1.

For å kunne gjøre en vurdering av om en matkastelov vil gi noen merverdi i tillegg til bransjeavtalen, går det inn på hva en eventuell matkastelov bør inneholde. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak, er det lagt til grunn at det er behovet for en eventuell matkastelov rettet mot næringsmiddelindustrien og dagligvarekjedene som skal vurderes. Det bør være et formål om å forebygge matsvinn i størst mulig grad, da dette er den mest effektive måten å redusere matsvinn på. Videre legges det vekt på at en eventuell lov først og fremst bør inneholde konkrete krav som plikt til å donere bort overskuddsmat. For å sørge for at loven blir etterlevd bør den gi hjemmel til å føre tilsyn og kontroll, og den bør ha sanksjoner, jf. kapittel 1.1.

For å kunne gjøre vurderingen om en eventuell merverdi ved en mulig matkastelov, beskrives videre arbeidet som allerede pågår for å ytterligere forebygge og redusere matsvinnet. Sentralt her er bransjeavtalen og det arbeidet som skal gjøres i forbindelse med oppfølgingen av denne. Et tiltak som særskilt omtales, er donering av overskuddsmat og utfordringer på dette området, jf. kapittel 4.

Utredningen legger vekt på donasjon av mat som et viktig tiltak i en eventuell lov. Donasjon er et tiltak som kan forhindre matsvinn når det har oppstått overskuddsmat.

Matsvinn er den delen av matavfallet som på et tidspunkt kunne vært brukt som menneskeføde - til forskjell fra matavfall som bein, skall, skrell og lignende. Når det gjelder håndtering av matavfall, siktes det til begge deler. Beskrivelse av status i forbindelse med behandling av matavfall, er beskrevet i kapittel 5.

I utredningen har vi sett på andre lands matkastelover for å se om de er relevante for vår vurdering jf. kapittel 6. Disse lovene ble vedtatt ganske nylig og det finnes ikke ennå tall på om de har medført noen reduksjon i matsvinnet. Dette gjør at det foreløpig ikke kan trekkes så mange erfaringer fra de utenlandske matkastelovene.

I kapittel 7 går vi nærmere inn på om det er hensiktsmessig og om det vil ha en merverdi å innføre en matkastelov i tillegg til bransjeavtalen. Kapittel 8 beskriver økonomiske og administrative konsekvenser med en matkastelov.

I vurdering og konklusjon i kapittel 9 anbefales det ikke å innføre en matkastelov. Hovedbegrunnelsen for dette, er at det er usikkert hvilken merverdi det vil ha å innføre en lov i tillegg til bransjeavtalen. Det pågår allerede mye arbeid for å redusere matsvinn. Norske myndigheter har i flere år samarbeidet med matbransjen om å redusere matsvinn, og dette har resultert i at matsvinnet har blitt redusert med 12 prosent i perioden fra 2010 til 2015, jf. kapittel 4.2. Det er mye som tyder på at den nylig inngåtte bransjeavtalen kan føre til ytterligere reduksjon i matsvinnet. Ettersom bransjeavtalen ikke har fått tid til å virke ennå, er det imidlertid for tidlig å vurdere hvilken effekt den vil ha. Det er likevel mye som tyder på at

reduksjonen av matsvinn vil fortsette med det videre arbeidet som nå skjer i oppfølgingen av avtalen. Det har vært lagt ned betydelige ressurser både fra bransjens og fra myndighetens side for å få til en forpliktende avtale, og det er en tydelig vilje i matbransjen til å ytterligere forebygge og redusere matsvinn. Det anbefales derfor å avvente resultatene av bransjeavtalen før man eventuelt vurderer om det også er behov for en matkastelov. I konklusjonen er det også lagt vekt på at kostnadene er store ved å innføre en matkastelov. Det synes derfor uhensiktsmessig å innføre en matkastelov med de kostnader dette vil medføre.

3 Bakgrunn og fakta

I 2015 ble det kastet 355.128 tonn spiselig mat i Norge fra matindustrien, dagligvarehandelen og hos forbruker. Matsvinnet tilsvarer et økonomisk tap på mer enn 20 milliarder kroner per år.

Forbrukerne står for 61 prosent (217.480 tonn) av matsvinnet, matindustrien for 21pst. (74.404 tonn), dagligvarehandelen for 17 pst. (60.177 tonn) og grossistene for 1 pst. (3.067 tonn)². Hver forbruker kaster 42,1 kilo spiselig mat per år. Matsvinnet fra husholdningene utgjør 13 prosent av forbruket – hvilket betyr at hver åttende handlepose havner i søpla. En gjennomsnittshusholdning kan spare 5.800 kroner per år på å slutte å kaste mat.

Hvilke typer matvarer det kastes mest av, varierer mellom de ulike leddene i verdikjeden. I matindustrien er det mest matsvinn innen varegruppene flytende meieriprodukter, tørrvarer og frossen ferdigmat, for grossistleddet innen varegruppene frisk frukt og grønnsaker, fersk fisk og skalldyr og fersk ferdigmat og delikatesser, i dagligvarehandelen innen ferske bakervarer, fersk fisk og ferskt kjøtt, mens for husholdningene er det gryte- og tallerkenrester, frukt og grønnsaker og brød som utgjør mesteparten av matsvinnet ³.

Det er sammensatte årsaker til at det er variasjonen mellom ulike ledd i verdikjeden på hvilke matvarer det kastes mest av. Det vil føre for langt å gå nærmere inn på dette her.

Forbrukerne, som kaster mest mat, oppgir imidlertid selv hyppigst at årsakene til deres kasting av mat er "utgått på dato" etterfulgt av "redusert produktkvalitet". Samtidig vet vi fra forbrukerstudier at forbrukernes manglende kunnskap om forskjellen på holdbarhetsmerkingen "Siste forbruksdag" og "Best før" bidrar til at nyttbar mat kastes. Slike studier viser også at andre årsaker til forbrukernes matsvinn er knyttet til hvordan forbrukerne planlegger og gjennomfører innkjøp og måltider, hvordan de transporterer og oppbevarer maten, samt til holdninger knyttet til kasting av mat.⁴

FNs bærekraftsmål 12.3 sier at det globale matsvinnet skal halveres innen 2030. Norge har sluttet seg til dette målet og jobber aktivt både nasjonalt og internasjonalt for å følge opp denne målsettingen.

Matsvinn er en av utfordringene for å oppfylle bærekraftsmålene på nasjonalt nivå. Produksjon, transport og lagring av mat sammen med behandling av matavfall, påvirker både klima og miljø. I Meld. St. 45 (2016-2017) "Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi" som ble lagt frem 21. juni 2017, fremheves det at å redusere og forebygge matsvinn vil bidra til bedre matsikkerhet og miljø. Mindre matsvinn vil bidra til bedre utnyttelse av naturressursene, redusere klimagassutslipp og gjøre mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning. Miljødirektoratet har beregnet at en halvering av matsvinnet i 2030 kan redusere klimagassutslippene i Norge med 196.000 tonn CO₂-ekvivalenter.

² Stensgård, A. E. og Hanssen, O. J. (2016). *Matsvinn i Norge 2010-2015. Sluttrapport fra ForMat-prosjektet*. Østfoldforskning AS. Tilgjengelig fra: [<http://matsvinn.no/wp-content/uploads/2016/09/ForMat-rapport-2016.-Sluttrapport.pdf>]

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Beregningene er gjort for redusert matsvinn i husholdninger, dagligvarehandel, matindustrien og grossistleddet⁵.

Norske myndigheter har i flere år samarbeidet med matbransjen om å redusere matsvinn, og dette har resultert i at matsvinnet har blitt redusert med 12 prosent i perioden fra 2010 til 2015. Arbeidet er nå videreført bransjeavtalen. I bransjeavtalen har partene, i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3, fastsatt et overordnet mål om en reduksjon av matsvinn i Norge med 50 prosent innen 2030, jf. kapittel 4.1.

Den norske verdikjeden for mat kjennetegnes av konsentrasjon i eierskap og markedsandel, men med stor geografisk spredning. Denne strukturen vil ha betydning for utformingen og gjennomføringen av tiltak knyttet til matsvinn. Det er ca. 3.800 butikker i Norge, i hovedsak fordelt på tre dagligvarekjeder, NorgesGruppen, COOP, og REMA 1000 som til sammen har over 95 prosent av markedet. I tillegg til de tre store, har vi Bunnpris og et fåtall enkeltstående butikker, samt netthandel.

Matindustrien omfatter alt fra enkeltpersonforetak med råvareproduksjon og lokal foredling på gården, til store samvirkeforetak og børsnoterte foretak med flere tusen ansatte. Matindustrien består totalt av vel 2.000 bedrifter som er spredt over hele landet, men flere produktområder domineres av én eller noen få store aktører. Det vil derfor innebære et ressurs- og kostnadskrevende arbeid å følge opp en eventuell matkastelov overfor så mange aktører.

⁵ Miljødirektoratet 2017. *Beregningsteknisk grunnlag for Meld. St. 41, Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Rapport M-782.

4 Arbeid og tiltak for å forebygge og redusere matsvinn

I vurderingen av om det er behov for en matkastelov, sees det hen til hvilke tiltak for å forebygge og redusere matsvinn som har vært igangsatt de siste årene. Det pågående arbeidet med tiltak for å forebygge og redusere matsvinn, anses å være viktig for å ytterligere minske matsvinnet og nå FNs bærekraftsmål 12.3 om halvering av matsvinnet innen 2030.

Det finnes en rekke tiltak som bidrar til å redusere matsvinn. Den mest effektive måten å redusere matsvinn på og bruke ressursene best mulig på, er å hindre at matsvinn oppstår. Dette kan oppnås ved å være bevisst på å forebygge matsvinn gjennom hele verdikjeden. Riktig håndtering av maten i hele verdikjeden og god planlegging ved bestilling og innkjøp, er viktig for å hindre at det oppstår matsvinn. For matbransjen er det mest lønnsomt å selge maten for fullpris, men dersom dette ikke lar seg gjøre, kan maten selges til redusert pris, eventuelt doneres bort.

Arbeidet med å finne gode tiltak for å redusere matsvinn er i stadig utvikling. Bransjen har selv tatt initiativet til å utvikle en rekke gode tiltak som bidrar til reduksjon av matsvinn, som blant annet pakningsstørrelse, innovasjon på emballasje og ny teknologi.

Det har i flere år vært et samarbeid mellom myndighetene og matbransjen for å redusere matsvinn, blant annet gjennom Format-prosjektet (2010-2015) og gjennom arbeidet med bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn.

4.1 Bransjeavtale - innsats i hele verdikjeden for å redusere matsvinn

Fem departementer og 12 organisasjoner som representerer hele verdikjeden for mat, inngikk 23. juni 2017 en avtale om reduksjon av matsvinn⁶. Bransjeavtalen er et nybrottsarbeid og unik i verdenssammenheng. Arbeidet vil favne hele verdikjeden for mat og vil åpne for samarbeid på tvers i matkjeden for ytterligere forebygging og reduksjon av matsvinnet. Avtalen favner videre enn FNs bærekraftsmål 12.3 om 50 prosent reduksjon av matsvinn innen 2030, i og med at avtalen favner hele verdikjeden⁷.

Arbeidet med bransjeavtalen har pågått i flere år. I 2015 ble det signert en intensjonsavtale med de samme partene om at man skulle arbeide mot en bransjeavtale. Under denne avtalen ble det etablert to arbeidsgrupper. Den ene arbeidsgruppen skulle etablere kunnskapsgrunnlaget for statistikk for matsvinn, den andre skulle identifisere tiltak for å redusere matsvinnet. Arbeidsgruppene har på statistikkområdet vært ledet av Miljødirektoratet og for tiltaksområdet av Matvett. Rundt årsskiftet 2016-2017 leverte de to

⁶ Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet fra myndighetene og Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørens forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Sjømat Norge og Virke fra matbransjen.

⁷ I motsetning til FNs bærekraftsmål 12.3 om halvering som bare omfatter dagligvarehandelen og forbrukerne, jf. følgende ordlyd: "Innen 2030 halvere andelen matsvinn per innbygger på verdensbasis, både i detaljhandelen og blant forbrukere, og redusere svinn i produksjons- og forsyningskjeden, herunder svinn etter innhøsting."

gruppene hver sine rapporter, henholdsvis "Anbefalinger for statistikkutvikling på matsvinn i Norge" av 20. desember 2016 (statistikkrapporten) og "Rapport anbefalinger tiltak matsvinn" av 17. februar 2017 (tiltaksrapporten). Rapportene og forhandlingene om bransjeavtalen har lagt grunnlag for systematisk kartlegging av matsvinn og en oversikt over gode tiltak for ytterligere forebygging og reduksjon av matsvinnet i de ulike delene av bransjen og i forbrugerleddet.

Bransjeavtalen legger rammer for hvordan det skal jobbes for reduksjon av matsvinn i Norge framover. I bransjeavtalen har både myndigheter og de ulike bransjeorganisasjonene forpliktet seg til å gjennomføre ulike tiltak for å redusere matsvinnet innenfor sitt ansvarsområde og "sin" del av verdikjeden. Bransjeavtalen er et samarbeid mellom myndigheter og bransjen om reduksjon av matsvinn, og inneholder bestemmelser om at de ulike aktørene i verdikjeden skal samarbeide.

En viktig del av oppfølgingen av bransjeavtalen, er systematisk kartlegging og rapportering av matsvinn i hele verdikjeden. Statistikkrapporten viser at det finnes god statistikk og oversikt over matsvinn i matindustri, grossistledd, dagligvarehandel og forbrugerleddet. I disse delene av verdikjeden vil en viktig oppfølging av bransjeavtalen være å rapportere på matsvinnet hvert år for at man kan se utviklingen over tid. I primærleddet, service- og storhusholdnings-bransjen mangler imidlertid dekkende statistikk. For disse leddene av verdikjeden vil en viktig oppfølging av bransjeavtalen være å finne gode måter matsvinnet kan kartlegges på.⁸

Bransjen skal levere hovedrapportering for årene 2020, 2025 og 2030. Denne rapporteringen skal også synliggjøre hva bransjen har gjennomført av tiltak i perioden og synliggjøre årsaker og besparelser ved å redusere matsvinn på et overordnet bransjenivå.

Bransjen og myndighetene skal i samarbeid bidra til å påvirke forbrukere til å kaste mindre mat, og bidra til å tilrettelegge for donasjon av overskuddsmat. Det skal gjennomføres årlige koordineringsmøter mellom partene, der man blant annet skal diskutere fremdrift og hvordan det jobbes med de ulike tiltakene i avtalen.

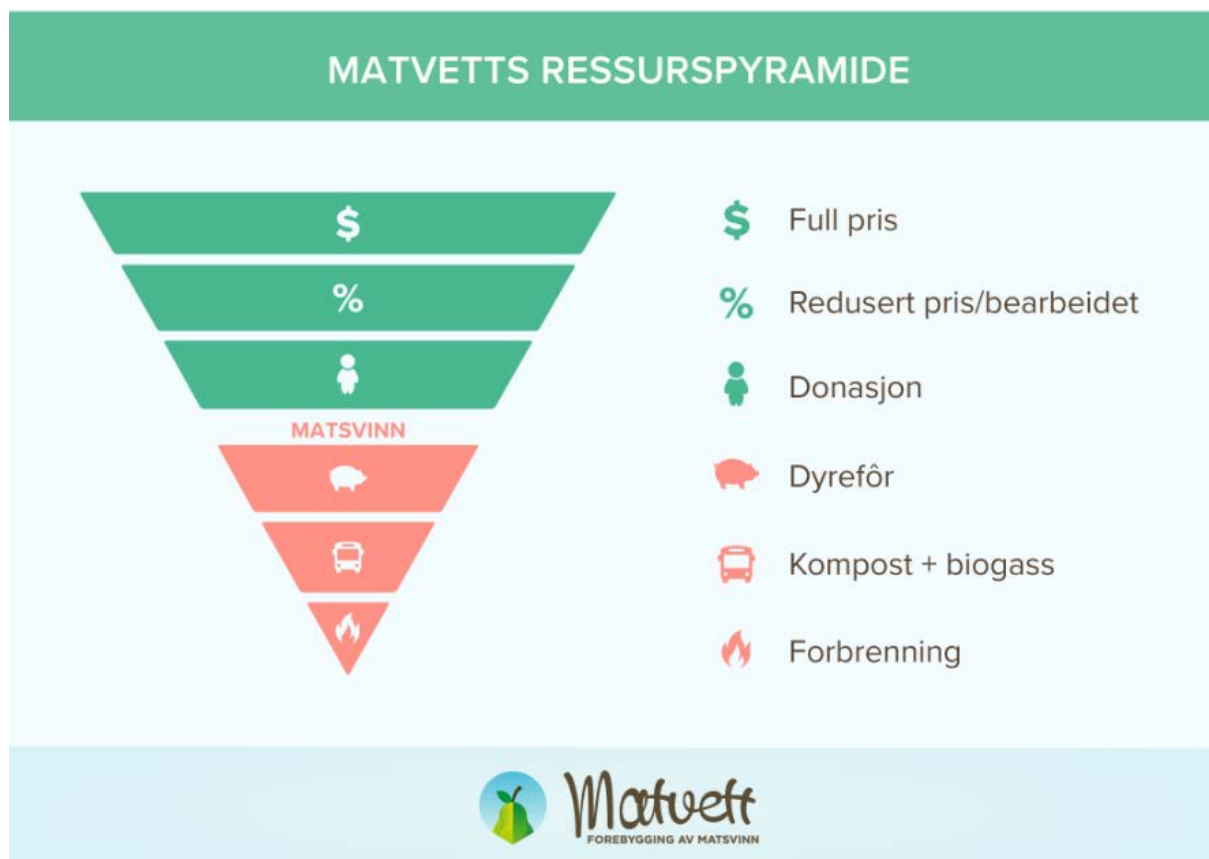
I tiltaksrapporten gis det først en kort beskrivelse av enkelte hovedtiltak som vil være felles for sektorene. Dette gjelder områder som holdbarhet, system for salg av varer med kort holdbarhet og redistribusjon. Det er utarbeidet anbefalinger til tiltak for primærnæringene, matindustrien, grossist- og dagligvarehandelen, serverings- og overnattingsbransjen, og forbruger/husholdningsleddet.

Partene i avtalen har forpliktet seg til et samarbeid for å forebygge og redusere matsvinnet gjennom best mulig ressursutnyttelse i verdikjeden. Matvetts ressurspyramide (se nedenfor) blir omtalt i rapporten som et mulig verktøy for å synliggjøre hvordan matsvinnet best kan utnyttes når det ikke går til mat. Et av tiltakene som er felles for sektorene og som det pekes

⁸ Det finnes god statistikk som er fra ForMat-prosjektets sluttrapport (Stensgård, A. E. og Hanssen, O. J. (2016). *Matsvinn i Norge 2010-2015. Sluttrapport fra ForMat-prosjektet*. Østfoldforskning AS). Tallene dekker imidlertid 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).

på i rapporten, er utarbeidelse av en mulig rapporteringsmal som viser ulik grad av ressursutnyttelse i verdikjeden.

Figur: Matvetts ressurspyramide som benyttes i bransjeavtalens tiltaksrapport.



I tråd med definisjonen av matsvinn, har tiltaksrapporten fokusert kun på de øverste lagene i ressurspyramiden som vil bidra til å forebygge og redusere matsvinnet. Eksempler på reduksjon er overskuddsmat som selges til redusert pris eller mat som går til donasjon. Alternativ håndtering av matsvinnet (dyrefôr, biogass, forbrenning) falt utenfor arbeidsgruppens arbeid.

Det først nevnte formålet i den vedtatte bransjeavtalen, er likevel at "Avtalepartene skal samarbeide om å fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele matkjeden." Under avtalens avsnitt om definisjon av matsvinn, heter det:

"Følgende definisjon av matsvinn ligger til grunn for avtalen og måling av resultatene:

"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."

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."

Videre er det i avtalens avsnitt om avtalepartenes leveranser, et eget punkt om at avtalepartene i matbransjen "skal, i samarbeid med myndighetene, utvikle et enkelt system

som stimulerer til og synliggjør best mulig ressursutnyttelse av mat som har blitt matsvinn". Form og innretning på dette systemet vil utredes i starten av avtaleperioden.

Bransjeavtalen omfatter derfor i praksis hele ressurskjeden, inkludert alternativ håndtering av matsvinnet/matavfall (dyrefôr, biogass, forbrenning), selv om dette ikke ble behandlet i tiltaksrapporten. Dette innebærer at bransjeavtalen har det samme virkeområdet som den franske matkasteloven, noe som taler for at det ikke er behov for en tilsvarende norsk matkastelov for å favne dette virkeområdet. I tillegg foretas det allerede en alternativ håndtering av en stor del av matsvinnet/matavfall. Se eget kapittel 5 om dette.

4.2 ForMat-prosjektet

ForMat-prosjektet for forebygging og reduksjon av matsvinn, ble startet opp i 2009 og avsluttet i 2015. Prosjektet omfattet matindustrien og dagligvarehandelen. Fem departementer⁹ bidro til prosjektet organisatorisk blant annet gjennom tett oppfølging fra politisk ledelse, fire av dem også økonomisk og to av dem også gjennom observatørstatus i styringsgruppen.

Prosjektet hadde en ambisjon om å redusere matsvinnet med 25 prosent i prosjektets levetid fra 2009 til 2015. Matsvinnet ble redusert med 12 prosent per innbygger i denne perioden. Målet ble altså halvveis nådd, men dette er likevel et godt resultat sett oppimot at matavfall økte jevnt hvert år frem til ForMat-prosjektet ble etablert. Faktisk var våtorganisk avfall, som matavfall er en del av, den typen avfall som økte aller mest i perioden 1995-2010¹⁰.

ForMat-prosjektet bidro til å redusere matsvinnet gjennom tre delprosjekter: 1) kartlegging av matsvinn i store deler av verdikjeden, 2) kommunikasjon om matsvinn og formidling av resultater og 3) nettverk med forebyggingsstrategier og tiltak:

Delprosjekt 1 – Kartlegging: Målet var å få oversikt over og kunnskap om mengder/verdier og sammensetning av matsvinnet. Innhenting av data fra matindustri, grossist, dagligvarebutikker og forbrukere var en krevende oppgave. Det var spesielt utfordrende for mange matindustribedrifter som manglet gode rutiner for registrering av matsvinn. Dette bedret seg i løpet av prosjektperioden, men krevde mye oppfølging, spesielt fra Østfoldforskning. På slutten av prosjektperioden var det et brukbart datagrunnlag for de viktigste produktene fra matindustri, grossist og dagligvarehandel. Det ble gjennomført plukkanalyser for å kartlegge matsvinn fra forbrukere i 2011 og 2015 og årlige spørreundersøkelser på atferd og holdninger. Østfoldforskning utarbeidet på oppdrag fra ForMat årlige kartleggingsrapporter som beskrev og diskuterte utviklingen i matsvinnet basert på resultater fra datainnhenting og undersøkelser. ForMat har også gjennomført bransjeworkshop og undersøkelser blant matindustribedriftene og dagligvarekjedene for å kartlegge hvordan bransjeaktørene arbeider systematisk med forebygging av matsvinn, deres motivasjonsfaktorer, hvordan de organiserer arbeidet, samt deres behov for verktøy.

Delprosjekt 2 – Kommunikasjon om matsvinn og formidling av resultater: Målet med kommunikasjonsarbeidet var å sette matsvinn generelt på agendaen, samt skape

⁹ Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

¹⁰ SSBs avfallsstatistikk

oppmerksomhet for å redusere matsvinn i hele verdikjeden. Kontakt med media var av avgjørende betydning for å lykkes i arbeidet. ForMat-administrasjonen hadde i hele prosjektperioden hatt direkte kontakt med matprodusenter, grossister, dagligvarekjeder og bransjeorganisasjoner for å finne frem til gode løsninger og økt oppmerksomhet rundt arbeidet med å redusere matsvinnet i bransjen. En av utfordringene har vært at matsvinn ikke har vært et definert begrep i den enkelte virksomhet. Dette ble endret i løpet av prosjektperioden. Reduksjon av matsvinn har fått stadig mer oppmerksomhet i media via pressemeldinger og arrangementer med fokus på matsvinn, og administrasjonen har opparbeidet seg status som kunnskapsbank for media.

Mye av informasjonsformidlingen gikk via nettsider og sosiale medier. Matvett.no og matsvinn.no har fungert som verktøykasser og formidlingsarenaer for henholdsvis forbrukere og matbransje. For å skape økt oppmerksomhet om temaet, var det viktig å være til stede på ulike arenaer med matkastebord, foredrag og deltakelse i debatter. I prosjektperioden samarbeidet ForMat med et stort antall organisasjoner, bedrifter og kommuner som på forskjellig måte har bidratt til å sette matsvinn på dagsordenen. Det ble også samarbeidet med mat- og helselærere ved ulike skoler, samt Ungt entreprenørskap, for å øke bevisstheten hos barn og unge.

Ifølge ForMat/Matvett var nær kontakt med myndighetene avgjørende for gjennomføringen av ForMat-prosjektet. Det var spesielt viktig at myndighetene var representert med observatører fra Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet og etterhvert Miljødirektoratet i styringsgruppen. At saken ble løftet opp på den politiske dagsorden, spesielt av statsrådene i disse to departementene, mener ForMat/Matvett har vært til stor hjelp i arbeidet med å skape oppmerksomhet om arbeidet med å redusere matsvinn.

Delprosjekt 3 – Nettverk med forebyggingsstrategier og tiltak: For å komme frem til løsninger som vil forebygge matsvinn i den enkelte virksomhet og i grensesnittet mellom leverandør og dagligvarekunde, hadde ForMat fokus på å organisere nettverk. Overordnet mål med nettverksprosjektene var å styrke lønnsomheten til deltakerne. Andre delmål var å danne grunnlag for forbedring av eksisterende standarder som blant annet regulerer fastsetting og fordeling av holdbarhet i verdikjeden, samt innspill til videre arbeid med bransjeavtalen mot matsvinn i 2016. Konkrete resultater fra nettverksprosjektene som delvis er nærmere beskrevet under kapittel 4.4 og kapittel 4.8 er: 1) Bransjeveileder: En felles metodikk for å måle og analysere matsvinnet i virksomheten, samt forslag til hvordan arbeidet kan organiseres, 2) ForMat-sjekken: Et sett med spørsmål for å kartlegge bedriftens nå-situasjon, 3) revidering av STAND001: Standard for fordeling av holdbarhet i verdikjeden med målsetting om å minimere matsvinn ved mer fleksibel tilnærming til fordeling av antall holdbarhetsdager.

For å kartlegge utbyttet av prosjektet og innspill til videre arbeid med matsvinnreduserende tiltak i matbransjen, ble det gjennomført en undersøkelse blant bedriftsnettverket til ForMat¹¹. Svarprosent på 55,4 av totalt 148 forespurte, er høyt sammenlignet med tilsvarende undersøkelser, og over 8 av 10 oppga at de kjenner ForMat-prosjektet godt eller meget godt.

¹¹ Matvett/ForMat og Østfoldforskning 2015. *ForMat-prosjektet. Forebygging av matsvinn. Sluttrapport 2010-2015*. Tilgjengelig fra: [<http://matsvinn.no/wp-content/uploads/2016/09/ForMat-prosjektets-sluttrapport.pdf>]

Nær 80 prosent var fornøyd med resultatene som ForMat-prosjektet har bidratt med. Det var spesielt fire områder som har vært nyttige for aktørene: 1) Tilgang til svinndata fra bransjen, 2) kunnskapsformidling mot forbruker, 3) pådriver inn mot myndigheter og andre samfunnsaktører, og 4) synlighet i media

Rundt 75 prosent var enige i hvordan ForMat har vektlagt arbeidet, noe også den høye tilfredsheten viser. Når det gjelder innspill på områder som burde vært mer prioritert, peker tilbakemeldingene på at det kunne vært noe mer fokus på samspillet mellom butikk og forbruker, mer trykk mot matindustribedriftene om deltakelse i nettverksprosjekter med dagligvarehandelen, tettere samarbeid mellom dagligvarehandelen og leverandørene om deling av sanntidsdata for bedre oversikt over aktuelle varer med høyt svinn, og mer informasjonsarbeid mot barn og unge i skolen.

Matsvinn har fått økt oppmerksomhet internasjonalt i løpet av de senere år. Reduksjon av matsvinn er blitt et godt eksempel på hvordan man kan redusere klima- og miljøbelastningen ved å bruke mer av den maten som blir produsert. Det arbeidet som ble utført i regi av ForMat og i samarbeid med Østfoldforskning, har resultert i at Norge, gjennom de samme aktørene, deltar i flere nordiske og internasjonale forskningsprosjekter.

4.3 Matvett

ForMat ble i januar 2012 organisert i et ideelt aksjeselskap, Matvett AS, med NHO Mat og Drikke, NHO Mat og Landbruk (tidligere Bio), Dagligvarehandelens Miljøforum (DMF) og Dagligvareleverandørenes forening (DLF) som eiere. I 2015 gikk NHO Reiseliv inn som deleier i Matvett, slik at Matvett siden da har representerer mat- og serveringsbransjen,

Det har vært en utfordring å få finansiert ForMat-prosjektet og Matvett. Eierne har bidratt økonomisk fra starten, men det har også vært behov for støtte fra myndighetene. Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har bidratt med årlige tilskudd.

For å sikre ForMat-prosjektet og virksomheten til Matvett AS et tryggere økonomisk grunnlag, ble det i 2012 utarbeidet en frivillig finansieringsmodell. Mat og drikkeprodusenter, som hvert år betaler vederlag for innsamling og gjenvinning av brukt emballasje til Grønt Punkt Norge, ble utfordret til å betale 3 prosent ekstra av det årlige vederlaget til arbeidet med å redusere matsvinn i Norge. Ordningen ble implementert i 2013, og fikk etter hvert god oppslutning blant de større matindustribedriftene. I 2015 var 32 bedrifter med på ordningen. Inkludert bidrag fra eierorganisasjonene, sto næringslivet i 2015 for 54 prosent og myndighetene for 46 prosent av finansieringen¹². Takket være det forutsigbare frivillige vederlaget fra bedriftene og organisasjonene, ble den økonomiske situasjonen betydelig bedre i ForMats slutfase og sikrer Matvetts videre eksistens. Denne finansieringsformen har vekket internasjonal oppmerksomhet som eksempel til etterfølgelse.

Matvett fortsetter mye av arbeidet som ble gjort i ForMat-prosjektet basert på evalueringen av dette. Matvett har også ledet arbeidet med å utarbeide forslag til tiltak for de ulike sektorene som ble lagt som et vedlegg til bransjeavtalen. Samtidig innhentet Matvett innspill

¹² I perioden 2012-2015 har næringslivet dekket ca. 60 prosent av kostnadene og myndighetene ca. 40 prosent.

fra aktørene på hvilke områder det bør fokusere på i videreføringen av ForMat. De viktigste områdene oppsummeres i punktene nedenfor:

Kunnskap om årsaker til at det oppstår matsvinn i matindustri, i butikk og i husholdningene; videreføre statistikken for matsvinn i Norge; kontakt med - og påvirkning av myndigheter; organisering av kampanjer for å øke bevissthet og kunnskap om matsvinn hos forbruker; metoder for å måle og forebygge matsvinn i nettverk mellom aktører i verdikjeden. Innspill på andre områder som bør prioriteres er: Informasjon om alternativ behandling av mat som ikke kan bli solgt til mennesker og hvordan man konkret skal gå frem når det gjelder de ulike alternativene; produsentansvarsmetoder for å få til effektivt grasrotsamarbeid med nettverk av NGOer, kommuner, med flere; stimulere til lokale tiltak i regi av privatpersoner, kommuner og NGOer; viktigere med handlingsutløsende tiltak i næringsliv og hos forbruker enn detaljert informasjon om fakta og årsaker; matsvinn inn i fagopplæring knyttet til mat. Matsvinn er "restråstoff" som kan utnyttes til ny verdiskaping.

For å oppnå en bærekraftig matkultur i Norge, ønsker Matvett å heve kunnskapen om mat og bevisstheten om matsvinn, særlig hos barn og unge, samt i hele det private og offentlige apparatet som håndterer mat. Miljøbelastningen og ressursuttaket knyttet til matens reise fra jord til bord, må synliggjøres.

Matvett mener videre at det bør legges til rette for størst mulig utnyttelse av den maten som produseres. Med dette som bakteppe har Matvett utformet sin strategi frem mot 2020. Her vektlegges viktigheten av å innta rollen som pådriver og kunnskapsformidler for at aktører i verdikjeden arbeider med å forebygge og redusere matsvinn i egen virksomhet og i nettverk med andre. Matvetts målsetting er på samme nivå som ble besluttet i Bransjeavtalen og i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3. Matvett kan, sammen med andre store samfunnsaktører, bidra til at regjeringen når sine nasjonale og internasjonale forpliktelser ved å utvikle og implementere gode forebyggingsstrategier og strukturelle endringer, effektive måleverktøy og tiltak som monner mot matsvinn.

I tillegg har Matvett startet opp prosjektet "Kutt Matsvinn 2020" i 2017, som er et felles initiativ fra serveringsbransjen om å kutte sitt matsvinn med 20 prosent innen 2020. Prosjektet innebærer at konkurrerende virksomheter går sammen om et felles reduksjonsmål. Omfanget av matsvinn skal måles hos den enkelte, og det skal etableres statistikk om matsvinn fra hotell, restaurant og kantiner i Norge.

4.4 Holdbarhetsmerking og holdbarhet

Merking knyttet til holdbarhet av matvarer, er regulert gjennom matinformasjonsforskriften som gjennomfører EUs regelverk på dette området. EU-kommisjonen har signalisert at de planlegger å se nærmere på holdbarhetsmerking og hvordan den brukes. I det nordiske matsvinnprosjektet er det også sett nærmere på holdbarhetsmerking og holdbarhet.

Produsentene har ansvaret for at maten er trygg og at produktene er riktig merket. "Siste forbruksdag" relaterer seg til å sikre mattryggheten, mens "best før" relaterer seg til kvaliteten på maten. Forbrukernes manglende kunnskap om forskjellen på "siste forbruksdag" og "best før" bidrar til matsvinn. Flere nettstedet som Matportalen.no, ForMats nettside matvett.no og Matprat.no, gir informasjon og veiledning om holdbarhetsmerking.

I samarbeid med ForMat, har ledende bedrifter siden 2010 gjennomført en revidering av holdbarhetsmerkingen og endret denne fra "siste forbruksdag" til "best før" på en rekke

matvarer. Riktig holdbarhetsmerking på mat har stor betydning for å minimere matsvinn i hele verdikjeden for mat. Omleggingen fra "siste forbruksdag" til "best før" på disse matvarene har derfor trolig bidratt til redusert matsvinn, og en ytterligere omlegging vil trolig bidra til ytterligere redusert matsvinn.

Nyere forskning innenfor rammene av det nordiske matsvinnprosjektet, viser at det er stor forskjell på hvordan produsentene i de nordiske landene fastsetter holdbarhetsdato, selv om det er felles lovgivning for holdbarhetsmerking på mat i hele EU/ EØS-området. Norge har lengst holdbarhet på de fleste matvarer. For eksempel har den norske melken opptil én uke lenger holdbarhet enn den svenske. Dette kan ha sammenheng med praksis for ulike temperaturer i kjølekjeden. Norsk melk lagres på 4 grader, mens de i Sverige praktiserer 8 grader. På den annen side merker svenske produsenter mye oftere produktene med "best før" enn de gjør i Danmark, Norge og Finland. Ny emballasjeteknologi som gir økt holdbarhet bidrar til mindre matsvinn. Forskere hos Nofima har blant annet funnet ut at vakuumpakking og bruk av CO₂-emittere på for eksempel laksefilet, bidrar til minst to til tre dagers økt holdbarhet. Ved bruk av MAP (modifisert atmosfærepakking) har blant annet påleggssalater fått forlenget holdbarhet.

Det nordisk forskningsprosjektet har flere eksempler på at forlenget holdbarhet som følge av endret pakketeknologi, resulterte i lavere svinn. Et eksempel er en produsent som endret pakkegassen på sine kjøttdeigprodukter fra høyoksygen (70 pst. O₂ / 30 pst. CO₂) til 60 pst. CO₂ / 40 pst. N₂. Dette resulterte i forlenget holdbarhet fra 9-10 dager til 14-18 dager. Resultater fra kartlegging viser en reduksjon i svignet på denne kjøttdeigen fra 8,7 pst. til 2,5 pst. Kunnskapsutveksling og tettere samarbeid mellom aktørene om regelverk og beste praksis, bidrar til å forebygge matsvinn, også når det gjelder holdbarhetsmerking. Derfor samlet ForMat matbransjen, forskningsmiljøer og myndigheter (Mattilsynet) til seminar med fokus på resultater fra det nordiske prosjektet og på gode bransjeeksempler på hvordan man jobber med problematikken.

Utgått på dato eller utgått liggetid, er hovedårsaken til matsvinn hos matindustri, grossist og dagligvarehandel. En overordnet målsetting i ny STAND001, er at produsert vare eksponeres mot forbruker. En tredeling av holdbarheten opprettholdes, men ved mindre overskridelser (basert på STAND-tabellens grenseverdier) forutsettes det at aktørene søker løsninger som gir lavest mulig matsvinn. For å sikre økt fleksibilitet og bedre holdbarhet i verdikjeden, er det spesielt tre nye elementer som er innført i standarden og som aktørene oppfordres til å bruke. Disse er bruk av bilaterale avtaler, dynamisk holdbarhet og innføring av måling av faktisk liggetid. ForMat har bidratt til denne endringen i samarbeid med bransjeorganisasjoner og STAND.

Det vises for øvrig til anmodningsvedtak 420 hvor Stortinget ber regjeringen utrede hvordan datostemplingen på matvarer kan forbedres for å redusere matsvinn som Helse- og omsorgsdepartementet har besvart i Helse- og omsorgsdepartementets budsjettforslag Prop 1 S (2017-2018).

4.5 Nedprising

Nedprising av varer med kort holdbarhet bidrar til redusert matsvinn. Hele 8 av 9 nordmenn har kjøpt mat med kort holdbarhet til redusert pris¹³. Høy aksept hos forbruker og stadig flere butikker som benytter seg av ordningen, gjør nedprising til en sterk pådriver til redusert matsvinn i butikk.

Nedprising av varer med kort gjenværende holdbarhet, er et viktig tiltak for å redusere matsvinn i dagligvarebutikkene og et godt eksempel på god ressursutnyttelse¹⁴. Maten blir solgt i stedet for kastet, noe som bidrar til økt omsetning og reduksjon av blant annet kostnader til avfallshåndtering. Forbrukerne får fullgod mat til en lavere pris, samtidig som det bidrar til å redusere miljøbelastningen som matsvinn innebærer. ForMat begynte tidlig i sin prosjektperiode å synliggjøre nedprising som et godt tiltak for kjedene. Analyser viser at dette er et effektivt matsvinnreducerende tiltak.

Forbrukerne benytter seg av nedprising. En undersøkelse foretatt av Opinion for Matvett i 2014, viser at 8 av 10 nordmenn sier at de benytter seg av tilbud på matvarer som er nedpriset på grunn av kort holdbarhet¹⁵. Det er særlig de under 40 år som benytter seg av disse tilbudene. Høy forbrukeraksept er en viktig faktor for at systemet med nedprising bør prioriteres videre. Alle kjedene har i dag innført løsninger for å prise ned varene tett på utløpsdato. Hvordan dette er satt i system, varierer fra kjede til kjede.

Alle dagligvarekjedene tilbyr nedprisede varer der holdbarheten er kort¹⁶. For å gjøre det enklere for forbruker å finne nedprisede varer, har noen av butikkene samlet varene i egne kjøledisker eller i egne fargede kjøleskap. For å nå en bredere kundegruppe enn de som er mest opptatt av pris, har noen av aktørene forsterket "miljø" i kommunikasjonen av nedprisede varer. Eksempel på budskap er: "Kort holdbarhet, -50 prosent. Spar miljøet – Spar penger". "Spar miljø og penger. Produkter merket "nedpriset" har tilbudspris pga. holdbarhet. Spis i dag, så sparer vi miljøet og du penger".

Det har vært noen utfordringer knyttet til det automatiske bestillingssystemet knyttet til registrering av ordinært salg kontra nedpriset salg, men her har det vært jobbet for å finne praktiske løsninger. Det er opp til butikken selv å vurdere hva som skal nedprises og med hvilken rabatt¹⁷.

Tross visse praktiske utfordringer, har nedprising et stort og økende omfang og bidrar til stadig økende reduksjon av matsvinnet i dagligvarehandelen.

Da en av dagligvarekjedene innførte 50 prosent nedprising av datovarer, var det så effektivt at det ble vesentlig mindre overskuddsmat å gi bort til ideelle organisasjoner. Dette fordi varer som prises ned og legges i egen "kast mindre mat-disk" i all hovedsak selges tom hver

¹³ Matvett og Østfoldforskning. 2015. *ForMat-prosjektet. Forebygging av matsvinn. Sluttrapport 2010-2015*. Tilgjengelig fra: [<http://matsvinn.no/wp-content/uploads/2016/09/ForMat-prosjektets-sluttrapport.pdf>]

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

dag. Da kjeden erfarte at dette reduserte et økonomisk tap, reduserte dette også mengden varer som tidligere ble gitt bort til organisasjonene. Kjeden hadde hatt et spesielt godt samarbeid med en organisasjon om å gi bort overskuddsmat i over ti år, og for å kunne videreføre dette samarbeidet, ble det derfor laget en avtale der kjeden har som mål at den skal holde alle organisasjonens serveringsteder med mat. Kjeden gir fortsatt overskuddsmat også til andre organisasjoner, men da i all hovedsak varer de ikke klarer å selge til halv pris. Ifølge kjeden, bidrar summen av disse to tiltakene sterkt til mindre matsvinn.¹⁸

Det er også i de senere år oppstått både fysiske utsalgssteder og nettsteder, eventuelt i kombinasjon i samme selskap (som Holdbart.no), som selger overskuddsmat til redusert pris, ofte med kort gjenstående "Best før"-dato. At det finnes et slikt voksende marked, sier noe om at det både er et stort tilbud av og etterspørsel etter overskuddsmat, og at nedprising bidrar til en stadig økende reduksjon av matsvinnet.

4.6 Matdonasjon og redistribusjon

En nordisk rapport "Food Redistribution in the Nordic Region Experiences and results from a pilot study" utarbeidet innenfor et nordisk matsvinnprosjekt (se nærmere omtale i kapittel 4.9)¹⁹, deler redistribusjon av mat inn i to ulike typer:

- 1) Redistribusjon fra matforsyningskjeden via redistribusjonssentre som matsentraler (matbanker) for lagring og videre distribusjon til sluttbrukere som vanligvis er ideelle organisasjoner (den typiske "matsentral-redistribusjonsruten").
- 2) Direkte redistribusjon fra matforsyningskjedene til ideelle organisasjoner, som er typisk for lokal redistribusjon.

Redistribusjon av mat har en lang tradisjon i Norge, men er fortsatt relativt løst organisert av lokale relasjoner og direkte kontakter mellom personer i ideelle organisasjoner og matindustribedrifter/dagligvarebutikker.

Matsentralen i Oslo ble åpnet høsten 2013 etter et samarbeid mellom bransjen, ideelle organisasjoner og myndighetene. Matsentralen distribuerer fullverdig overskuddsmat fra dagligvarebutikker, grossister og produsenter til vanskeligstilte personer i hele Oslofjordområdet, og delte ut 1050 tonn mat i 2016. Dette tilsvarer 2,1 millioner måltider, og er en vekst i forhold til 2015 på hele 34 prosent. Til tross for dette, har Matsentralen hatt problemer med å motta stabile mengder mat og finansiering, og å ha et tilstrekkelig utvalg av mattyper. Matsentralen har kapasitet til å motta mer mat, og det er behov for mer mat til redistribusjon. Det er altså et potensial for økt redistribusjon. Matsentralen har i en oppstartsfasen mottatt offentlige støtte²⁰, og mottar også støtte fra dagligvarehandel, matindustri og ideelle organisasjoner.

¹⁸ Intern informasjon.

¹⁹ Hanssen, O.J., Ekegren, P., Gram-Hansen I., Korpela P., Langevad-Clifforth N., Skov-Olsen K., Silvennoinen K., Stare M., Stenmarck Å. og Svanes E. (2014). *Food Redistribution in the Nordic Region. Experiences and results from a pilot study*. TemaNord 2014:562. Tilgjengelig fra: [<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:784307/FULLTEXT01.pdf>]

²⁰ Matsentralen fikk støtte over posten "Tilskudd til omdømmebygging på mat- og reiselivsområdet" fra Landbruks- og matdepartementet i de første årene, og har de to siste årene

Det arbeides med planer om å åpne syv nye matsentraler her i landet. Tromsø og Bodø er allerede i gang med lokale varianter, mens Trondheim har et lite stykke igjen. Bergen er i sluttforhandlinger om et lokale og har også fått ansatt en daglig leder. I Rogaland er det sterkt engasjement for en matsentral, og på Sørlandet jobbes det nå med å se om IOGTs matlager kan egne seg som en felles matsentral for alle ideelle virksomheter der.

I forbindelse med opprettelsen av flere matsentraler i Norge, skal Matsentralen i Oslo bistå med kompetanseoverføring. Planen er å opprette "Matsentralen Norge" som først og fremst skal være en ressursbank for alle matsentraler. Det er mange rutiner som skal følges når man jobber med mat, og her sitter Matsentralen i Oslo med god kompetanse og erfaring.

Den nordiske rapporten viser at det er et stort potensial for å øke mengden mat som kan redistribueres i Norden. Samtidig fremgår det at stabil og langsiktig finansiering av matsentraler er en utfordring i alle de nordiske land.

Undersøkelser som ble gjort i forbindelse med rapporten, indikerer at lokalt organisert direkte redistribusjon gir et betydelig bidrag til forebygging av matsvinn og til sosial sikkerhet for lavinntektsgrupper. Dette betyr ikke at det vil bidra til en stor reduksjon i det totale omfanget av matsvinn i landet, heller ikke at en stor andel av lavinntektsgrupper vil bli servert redistribuert mat. For de svakere gruppene er matservering likevel den viktigste tjenesten de ideelle organisasjonene yter, og donert mat utgjør mer enn 50 prosent av servert mat fra de fleste ideelle organisasjoner.

4.6.1 Utfordringer ved matdonasjon og redistribusjon

I henhold til bransjeavtalen, plikter både avtalepartene i matbransjen og myndighetene å bidra til donasjon av overskuddsmat til ideelle organisasjoner/matsentraler. Det er derfor uklart om et pålegg om donasjon i en eventuell matkastelov vil medføre økning av matdonasjoner utover det bransjeavtalen vil kunne oppnå. En eventuell økning av matdonasjoner, uavhengig av hvilken årsak, vil imidlertid kreve økt kapasitet hos organisasjonene som mottar mat. For å kunne implementere og få god effekt av en eventuell matkastelov, er det også helt avgjørende å ha en godt utviklet infrastruktur som har god kapasitet til å håndtere og videreformidle overskuddsmat.

4.6.2 Praktiske utfordringer ved donasjon og redistribusjon

Donasjon av overskuddsmat kan foregå direkte fra aktørene i matbransjen til frivillige organisasjoner, via matsentraler, eller direkte til forbruker. Det finnes ulike organisasjoner som tar imot mat til veldedig formål, men per i dag er det lav mottakskapasitet hos disse aktørene.

fått støtte over post 70 Støtte til organisasjoner fra samme departementet. I begynnelsen fikk Matsentralen også midler fra Helse- og omsorgsdepartementet. De to departementene og Mattilsynet deltok sammen med bransjen i arbeidsgruppen som tilrettela for opprettelsen av Matsentralen.

Utfordringer med kapasitet, kompetanse og ressurser hos mottaker av donert mat

I følge en nordisk studie²¹ utarbeidet som en del av det nordiske matsvinnprosjektet, er den viktigste flaskehalsen for lokale ideelle organisasjoner å ha nok arbeidskraft og kapasitet til å få nok mat inn, tilberede maten og servere den. Det er også et behov for å forbedre logistikk og kapasitet for frysing og kjøling for å sikre mattryggheten.

Dette blir bekreftet i en finsk rapport²², der det er gjennomført en spørreundersøkelse blant mottakere av overskuddsmat for å kartlegge flaskehalsen i mottaksapparatet knyttet til økte donasjoner. Her ble mangel på ressurser pekt på som den største hindringen for å kunne distribuere økt mengde mat. Dette er ressurser som arbeidskraft (ansatte og frivillige), kompetanse, kjølebiler og lagerkapasitet. Mer donert mat vil også sette større krav til profesjonalisering og arbeidsmengde i organisasjonen og dette ble pekt på som utfordrende.

Utfordringer hos mottaker med å få nok mat og "riktig" mat

Mottakerne av matdonasjoner kan ikke nødvendigvis ta imot all tilgjengelig mat. Dette henger sammen med både kapasitet og behov hos mottakerne.

Rapporten om redistribusjon i regi av det nordiske matsvinnprosjektet²³, viser at mangel på forutsigbarhet om hvor mye mat og hvilke typer mat som vil være tilgjengelig, gir kjøkkenene til ideelle organisasjoner store problemer med planlegging av måltider. De fleste ideelle organisasjoner sier at de kan ta imot mer mat, men at bedre organisering av matdonering er ønskelig.

De ideelle organisasjonene viste til at det er en generell mangel på donert mat og manglende evne til å møte kundenes behov²⁴. De ble noen ganger tilbudt store mengder overskuddsmat av lokale matprodusenter, men som de ideelle organisasjonene ikke hadde kapasitet til å ta imot. Organisasjonene er også avhengige av å ha et bredt utvalg av matvarer for å sette sammen et tilfredsstillende måltid eller matpose. Overskuddsmat fra dagligvarehandelen er derfor ofte foretrukket, ettersom overskuddsmat direkte fra produsenter ofte er for homogen og i for store mengder.

²¹ Hanssen, O.J., Gram-Hanssen, I., Hultén, J., Silvennoinen, K., Werge, M., Stenmarck, Å., Stensgård, A. and Aare, A.K. 2017 (In prep): Food Redistribution in the Nordic Region, Phase III: Pilot studies of redistribution at the regional level in Nordic countries. *TemaNord 2017, In Prep*

²² Luonnonvarakeskus (2017). *Lakialoite LA 29/2016 vp. Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvästä kustannuksista*. Norsk oversettelse: Naturressursinstituttet (2017) *Lovproposisjon LA 29/2016 vp. Utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering*.

²³ Hanssen, O.J., Ekegren, P., Gram-Hansen I., Korpela P., Langevad-Clifforth N., Skov-Olsen K., Silvennoinen K., Stare M., Stenmarck Å. og Svanes E. (2014). *Food Redistribution in the Nordic Region. Experiences and results from a pilot study*. *TemaNord 2014:562*. Tilgjengelig fra: [\[http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:784307/FULLTEXT01.pdf\]](http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:784307/FULLTEXT01.pdf)

²⁴ Hanssen, O.J., Gram-Hanssen, I., Hultén, J., Silvennoinen, K., Werge, M., Stenmarck, Å., Stensgård, A. and Aare, A.K. 2017 (In prep): Food Redistribution in the Nordic Region, Phase III: Pilot studies of redistribution at the regional level in Nordic countries. *TemaNord 2017, In Prep*

Samtidig viser rapporten²⁵ at det ofte er mangel på overskuddsmat fra dagligvarehandelen. Dette skyldes hovedsakelig at butikker ikke har lov til å donere mat som har passert siste forbruksdag, og at produktene som regel kun doneres på selve utløpsdatoen. Dette gir de ideelle organisasjonene et lite vindu (mindre enn 24 timer) til å samle, transportere og donere maten. Dette lille mulighetsvinduet, i kombinasjon små mengder overskuddsmat, resulterer i høye kostnader for maten fra butikker.

I den finske rapporten²⁶ kommenterer også de finske dagligvarekjedene at mottaksapparatet ikke alltid tar imot donerte matvarer. De vil for eksempel ikke alltid ta imot brød, som det ofte er stort tilbud på. Alt i alt er donasjonsvolumet avhengig av butikkstørrelsen, butikkens prognostisering av etterspørsel og matsvinnhåndtering, og av hvor mange mathjelpaktører som er etablert på stedet. I hovedstadsregionen er mathjelpvirksomheten relativt sett bedre organisert enn i mindre kommuner eller i Nord-Finland der det er få som etterspør matdonasjoner. Spesielt i større butikker er det lettere å etablere partnerskap med lokale mathjelpaktører, men mindre butikker opplever dette ofte som mer utfordrende fordi donasjonsvolumene er så lave at det ikke alltid lønner seg å hente dem. Problemet er også at mathjelpaktørenes ressurser ikke er tilstrekkelige.

Utfordring med manglende samsvar mellom tilbud og etterspørsel, kan føre til at problemet med matsvinn forskyver seg. Den nordiske studien²⁷ viser at matsvinnet hos ideelle organisasjoner kan være høyt, og ble rapportert til å være opptil 60 prosent av mottatt mat hos enkelte.

Utfordringer med donasjon direkte fra butikk til forbruker

Den finske rapporten²⁸ viser også til at det er svært utfordrende å donere fra butikk og direkte til forbruker. Dette har sammenheng med både kommersielle interesser og praktiske forhold. Dersom forbrukerne kan få mat gratis, vil det kunne føre til lavere salg og redusert lønnsomhet for butikkene. I praksis vil matdonasjon kreve at butikkene har to varestrømmer, en for salg og en for gratis mat, og dette vil for mange butikker innebære økte kostnader og økt arbeidsmengde. I Finland ble det pekt på at sentral distribusjon av overskuddsmat var den mest effektive løsningen og som sikrer at maten går til de som trenger den mest.

²⁵ Hanssen, O.J., Gram-Hanssen, I., Hultén, J., Silvennoinen, K., Werge, M., Stenmarck, Å., Stensgård, A. and Aare, A.K. 2017 (In prep): Food Redistribution in the Nordic Region, Phase III: Pilot studies of redistribution at the regional level in Nordic countries. *TemaNord 2017, In Prep*

²⁶ Luonnonvarakeskus (2017). *Lakialoite LA 29/2016 vp. Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvästä kustannuksista*. Norsk oversettelse: Naturressursinstituttet (2017) *Lovproposisjon LA 29/2016 vp. Utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering*.

²⁷ Hanssen, O.J., Gram-Hanssen, I., Hultén, J., Silvennoinen, K., Werge, M., Stenmarck, Å., Stensgård, A. and Aare, A.K. 2017 (In prep): Food Redistribution in the Nordic Region, Phase III: Pilot studies of redistribution at the regional level in Nordic countries. *TemaNord 2017, In Prep*

²⁸ Luonnonvarakeskus (2017). *Lakialoite LA 29/2016 vp. Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvästä kustannuksista*. Norsk oversettelse: Naturressursinstituttet (2017) *Lovproposisjon LA 29/2016 vp. Utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering*.

4.6.3 Økonomiske og juridiske utfordringer ved donasjon og redistribusjon

I tillegg til praktiske utfordringer knyttet til infrastruktur og kapasitet, har matdonasjon også en økonomisk kostnad for matbransjen. Dagligvarebransjen i Finland viser til at en matkastelov vil føre til økte kostnader knyttet til økt arbeidsmengde²⁹. Dette gjelder oppgaver som for eksempel vurdering av om matvarene som doneres oppfyller krav til mattrygghet, behov for investeringer i lager/utstyr for oppbevaring, styring/administrasjon, rapportering og tidsbruk på myndighetskontroll knyttet til matkastelov. Det blir også pekt på at et myndighetspålagt krav om økt donasjon vil kunne medføre relativt store kostnader for små butikker og bakerier som kan medvirke til at flere av disse må legges ned. I Norge er det allerede en betydelig butikkdød blant små nærbutikker i distriktene, noe som trolig vil øke med slike økte kostnader.

Det foreligger et omfattende regelverk knyttet til mattrygghet, blant annet når det gjelder hygieniske aspekter, sporbarhet og merking, og dette regelverket gjelder også for donasjon av mat. I den nordiske studien³⁰ fremkommer det at det fra matdonorens side er en hovedbekymring ved de potensielle usikkerhetene vedrørende de juridiske sidene ved donering av mat, særlig de sidene som omhandler mattrygghet og juridisk ansvar³¹. De fleste ideelle organisasjoner ser likevel ikke på mattrygghetsreguleringen som et problem for redistribusjon av mat i dag, og i Norge er det blitt utviklet retningslinjer og standarder for redistribusjon av mat i forbindelse med etableringen av Matsentralen i Oslo. Det er også i ferd med å bli utviklet en veileder om redistribusjon på EU-nivå.

Matbransjen i Norge samarbeider godt med myndighetene for å etablere tiltak som bidrar til å redusere matsvinn. Donasjon av mat er et viktig tiltak, men summen av utfordringer knyttet til donasjon er av en slik karakter at det for en rekke aktører er krevende å gjennomføre i praksis. Matbransjen i Norge er sammensatt av en rekke mindre aktører spredt over store områder og med dårlig utbygde strukturer for å donere og ta imot overskuddsmat.

I tillegg har også den økte nedprising av matvarer som er i ferd med å gå ut på dato, bidratt til at det trolig leveres mindre overskuddsmat fra dagligvarehandelen og til ideelle organisasjoner. Samtidig har Matsentralen i Oslo mottatt økt overskuddsmat fra industrien, noe som har skjedd også før bransjeavtalen ble undertegnet. Bransjeavtalens forpliktelse om at avtalepartene i matbransjen og myndighetene skal bidra til donasjon av overskuddsmat til ideelle organisasjoner/matsentraler vil trolig kunne bidra til økt donasjon og redistribusjon av mat.

4.7 Fritak for merverdiavgift for mat

1. juli 2016 innførte Regjeringen fritak for merverdiavgift ved uttak av mat som blir levert vederlagsfritt til veldedige formål. Avgiftspliktige aktører i matbransjen skal ikke lenger

²⁹ Luonnonvarakeskus (2017). *Lakialoite LA 29/2016 vp. Selvitys valvontaan ja toimenpanoon liittyvästä kustannuksista*. Norsk oversettelse: Naturressursinstituttet (2017) *Lovproposisjon LA 29/2016 vp. Utredning av kostnader knyttet til kontroll og implementering*.

³⁰ Hanssen, O.J., Gram-Hanssen, I., Hultén, J., Silvennoinen, K., Werge, M., Stenmarck, Å., Stensgård, A. and Aare, A.K. 2017 (*In prep*): Food Redistribution in the Nordic Region, Phase III: Pilot studies of redistribution at the regional level in Nordic countries. *TemaNord 2017, In Prep*

³¹ Ibid

beregne merverdiavgift på uttak av mat- og drikkevarer som leveres vederlagsfritt til mottakere som er registrert i Enhetsregisteret. Mottakeren på sin side må dele ut varene på veldedig grunnlag.

Hensikten med fritaket var å fjerne et hinder for donasjon og å bidra til at flere aktører vil donere mat til veldedighet fremfor å kaste den maten som ikke lenger kan selges i butikk. Bakgrunnen for fritaket er blant annet arbeidet til Regjeringen med å redusere matsvinn.

4.8 Informasjonstiltak og praktiske verktøy

Informasjon, kunnskapsspredning og bevisstgjøring er viktige tiltak for å forebygge og redusere matsvinn i ulike ledd i verdikjeden. Særlig er dette viktig rettet mot forbruker som står for 61 prosent av matsvinnet. I avsnittet om avtalepartenes leveranser i bransjeavtalen, plikter både partene i matbransjen og myndighetene å iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med bransjeavtalens formål. Dette antas å være et verdifullt bidrag til redusert matsvinn.

Flere nettstedet (Matportalen.no, Matprat.no og Matvett.no) gir forbrukerinformasjon om tiltak for å forebygge og redusere matsvinn, bl.a. gjennom råd om oppbevaring av matvarer, veiledning om holdbarhetsmerking og restematoppskrifter. Hovedvekten av ForMat/Matvetts informasjonsformidling mot forbruker har imidlertid foregått via sosiale medier. Matvett deler ukentlig restemattips via Facebook og Twitter under begrepet "Restetorsdag", for å opprettholde bevisstheten om å spise seg ut av kjøleskapet minst én gang i uken. Restemattips har generert viktig trafikk til matvett.no. Matvett har også samarbeidet med både kommuner og matindustribedrifter om annonsekampanjer rettet mot forbruker for redusert matsvinn, både på boards, handlevogner og melkekartonger.

Utstillingen Det norske matkastebordet er utviklet ved å benytte kartleggingsresultater av forbrukernes matsvinn. Utstillingen viser omfang og sammensetning av den maten som en gjennomsnittsnordmann kaster hvert år. Matkastebordet har vært benyttet i mange ulike sammenhenger, både av ForMat og av samarbeidspartnere som Framtiden i våre hender, Grønn hverdag med flere.

Matvett har også utviklet Matsvinn.no rettet mot matbransjen. Nettsiden inneholder informasjon om matsvinn, eksempler fra bransjen, aktuelle saker, rapporter og enkle verktøy som virksomhetene kan bruke for å få bedre oversikt over eget matsvinn, samt råd om hvordan aktørene kan sette i gang matsvinnreduserende tiltak i egen virksomhet og i nettverk med andre. Det er utviklet en veileder "Hvordan redusere matsvinnet" som gir oversikt over hvordan arbeidet bør organiseres, og "ForMat-sjekken" som bidrar til å kartlegge nå-situasjonen i bedriften.

Veilederen "Hvordan redusere matsvinnet" er rettet mot bedrifter i matindustrien og mot dagligvarebutikkene. Den inneholder eksempler på hvordan virksomhetene kan bidra til å sikre at forebygging av matsvinn blir en del av bedriftens kontinuerlige forbedringsarbeid. Sentralt i veilederen er firetrinnsmodellen som illustrerer hvordan bedriften best går frem for å finne ut hva som er de egentlige årsakene til at matsvinn oppstår, og hvordan gode tiltak kan iverksettes. Tverrfaglig organisering av arbeidet er nøkkelen til suksess, og bedriften bør etablere et prosjektteam med deltakere som har god oversikt over ulike deler av virksomheten, med ansvar for å gjennomføre et prosjekt i bedriften basert på firetrinnsmodellen. Prosjektet bør forankres godt i organisasjonen, både på ledelsesnivå og ved involvering av ansatte.

For å hjelpe bedriftene med å få oversikt over mengden matsvinn, er ForMat-sjekken utviklet. Ved å ta denne sjekken, får bedriften et bilde av "nå-situasjonen". Sjekken består av spørsmål om bedriftens avfallshåndtering, hvordan arbeidet er organisert, om det finnes oversikt over kostnader knyttet til matsvinnet, hvilke matsvinnreducerende tiltak som er gjennomført og om bedriftens fremtidige reduksjonspotensial.

Med økonomisk støtte fra Nordisk ministerråd er det også utviklet en guide med praktiske tips til hvordan storhusholdninger kan forebygge og redusere matsvinn³². Den gir blant annet råd om hvordan dette arbeidet kan organiseres og hvordan motivere medarbeiderne til å forebygge matsvinn. Guiden inneholder råd og tips for ulike typer storhusholdninger. Målet er at alle som jobber innenfor bransjen skal kunne bruke guiden til å finne inspirasjon til eget arbeid for å redusere matsvinn.

Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021) omtaler ti gode tips for å kaste mindre mat.

Samarbeid med kommuner og avfallsselskaper er viktig for å kunne informere bredt om matsvinn og ved å nå innbyggerne direkte. Et titalls kommunale avfallsselskaper har arrangert matkastebord og delt ulikt informasjonsmateriell fra ForMat på nettsider, i sosiale medier og i kundeaviser.

Når det gjelder å utvikle gode informasjonstiltak og verktøy mot barn og unge, tilbyr LOOP Miljøskole undervisningsopplegg om kildesortering og gjenvinning for barn og ungdom. "Kampen om matavfallet" er en film som viser matens reise og hvor mye ressurser som går med til å produsere noen fiskepinner. Den synliggjør også hvor enkelt det er å kaste mindre mat ved bedre planlegging av innkjøp og riktig oppbevaring av maten. "Avfallspyramiden" er et digitalt verktøy om hvordan hierarkiet for avfall fungerer, med oppgaver som skal gi elevene forståelse av hva som er best ressursutnyttelse av mat og andre forbruksartikler. Forebygging av matsvinn representerer øverste lag i pyramiden. ForMat har også vært engasjert i Ungt Entreprenørskaps Gründercamper på ulike ungdomsskoler hvor elevene leverte mange kreative forslag til å forebygge og redusere matsvinn.

Nå som matbransjen og myndighetene gjennom bransjeavtalen sammen skal iverksette tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat, vil dette ytterligere kunne øke den eksisterende aktiviteten på informasjonsområdet og bidra til å ytterligere redusere matsvinnet.

4.9 Forskning

En rekke ulike forskningsprosjekter er og har vært viktige for å få ny kunnskap om matsvinn og tiltak som kan gjennomføres for å forebygge og ytterligere redusere matsvinnet. Nedenfor omtales noen av de viktigste eksemplene.

Food Waste Prevention-prosjektet ble gjennomført i perioden 2010-14 og var finansiert av Matprogrammet (nå BioNær) med Østfoldforskning som prosjektleder, i samarbeid med SIFO og Nofima. Prosjektet var tett koblet mot ForMat, og omfattet analyser av både pakketeknologi for kjøtt, frukt og grønnsaker, analyser av matsvinn i dagligvarehandel og av

³² Nordisk Ministerråd 2012. Kast mindre mat – guide til miljøvennlig og lønnsom kjøkkendrift. Tilgjengelig fra: [<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701206/FULLTEXT01.pdf>]

forbrukeratferd. Det ble gjennomført en grundig plukkanalyse og forbrukerstudier i samarbeid med ForMat-prosjektet i 2011, for å analysere hvordan atferd og holdninger til matkasting varierer mellom ulike grupper forbrukere. Som en del av dette prosjektet, er et doktorgradstudium innenfor sosialantropologi under slutføring ved SIFO.

FUSIONS er et stort fireårig EU-prosjekt som ble avsluttet i 2016. Hovedoppgaven var å utvikle felles metodikk for kartlegging av matsvinn og matavfall. Det er utviklet en manual for nasjonal statistikk for matsvinn i Europa som dekker alle ledd i verdikjeden, med forslag til metodikk for datainnhenting, analyse og oppskalering. Manualen kan være et viktig verktøy i arbeidet med oppfølgingen av bransjeavtalen. Prosjektet har også hatt fokus på virkemidler og sosial innovasjon for forebygging av matsvinn. FUSIONS ble ledet av Wageningen Universitet i Nederland med Østfoldforskning som partner og ForMat som medlem og bidragsyter i form av presentasjoner på regionale og europeiske møter og vertskap for et regionalt møte. FUSIONS-prosjektets arbeid blir delvis videreført i EUs REFRESH-prosjekt, som er et samarbeidsprosjekt mellom 12 EU-land og Kina.

Nordisk Ministerråd har gjennomført et større prosjekt på matsvinn i perioden 2013-2017, med tre delprosjekter: 1) Metodikk og definisjon av matsvinn i primærnæringen i Norden, 2) fastsettelse av holdbarhet for matvarer i Norden og hvordan riktig holdbarhet kan påvirke matsvinn, og 3) redistribusjon av mat via Matsentraler og lokal organisering. Prosjektet har vakt stor interesse både i EU og internasjonalt ellers.

Rett emballasje for redusert matsvinn, REforReM, er et treårig norsk forskningsprosjekt (2015-2017). Målet er å utvikle nye emballaseløsninger som gir reduksjon av matsvinn med fokus på matindustri, dagligvarehandel og forbruker. Tomat, blomkål, salat, kjøttpålegg, kjøttdeig, sushi og ferskpakket fisk er varegrupper som inngår. Arbeidet er delt inn i tre arbeidspakker: 1) Emballeringsteknologier, 2) Forbrukeratferd og 3) Dokumentasjon av effekt på miljø/verdikjede. Deltakere er Nofima, Matvett, Østfoldforskning, BAMA, Grilstad og Lerøy, samt flere maskin- og emballasjелеverandører.

"Consumers in a sustainable food supply", COSUS, er et tre-årig EU-prosjekt (2014-2017) med mål om å motivere forbrukerne til å ta bærekraftige valg som reduserer matsvinn, som for eksempel ved kjøp/salg av mat som ser annerledes ut eller som har passert "best før"-dato. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Nofima leder det norske arbeidet som et av fem europeiske deltakende land. I Expert Advisory Board deltar blant andre Matvett med å bistå med informasjon og materiell for uttesting av hva som skal til for å bevisstgjøre forbrukerne.

Ny emballasje for bedre holdbarhet på brød, Breadpack, er et forskningsprosjekt med formål om å utvikle nye emballaseløsninger på brød som blant annet skal forbedre holdbarheten for ferske bakervarer hos forbrukerne. Delmål er reduserte kostnader i verdikjeden, redusert matsvinn og mindre miljø- og ressursbelastning for bakervarer og emballering/distribusjon av disse. Deltakere i prosjektet er Cernova, Østfoldforskning, Baker- og Konditorbransjens Landsforening, Emballasjeforsk, Nofima, Matvett og flere emballasjeprodusenter.

Bionær-programmet støtter blant annet forskning på sensorteknologi, robotisering og mer miljøvennlige prosesser for å redusere og utnytte matsvinn. Forskningsprosjekter som CYCLE og BIOSMART bruker moderne teknologi til å utvikle verdifulle produkter fra det som til nå har vært ansett som avfall, som eggskall, bein, fjær og avskjær.

Resultater fra alt dette forskningsarbeidet vil brukes i utforming av tiltak for forebygging og ytterligere reduksjon av matsvinnet.

4.10 Andre tiltak

Det gjennomføres også en rekke andre tiltak og prosjekter i ulike sektorer som bidrar til å ytterligere forebygge og redusere matsvinnet. Tiltakene springer i hovedsak ut av innovativ tenkning hos bransjen selv og gjennom samarbeid mellom de ulike delene av verdikjeden.

Riktig emballasje bidrar til å ta vare på produktene, sikre god kvalitet og redusere matsvinnet. Ulike matvarer gir ulike krav til emballasjematerialer og emballeringsmetoder. I ForMat-rapporten blir det som eksempel pekt på at etter at steinfrie druer ble pakket i egnet emballasje rett etter innhøsting, ble matsvinnet fra emballeringstidspunkt til forbruker redusert med 75 prosent³³.

Emballasjen kan også bidra til å øke holdbarheten på matvarer. Eksempler på dette er at man ved å bruke pakkegass med høykarbondioksid i emballasjen med kjøttdeig økte holdbarheten fra 9-10 dager til 14-18 dager og reduserte matsvinnet fra 8,7 prosent til 2,5 prosent³⁴.

Mindre pakningsstørrelser kan bidra til mindre matsvinn ved at forbrukere ikke kjøper mer mat enn de har behov for. Mange dagligvarebutikker tilbyr nå brød i mindre størrelser, slik at det ikke er nødvendig å kjøpe større brød enn man trenger og dermed må kaste restene. Det er også eksempler på dagligvarebutikker som ikke lenger har "ta tre, betal for to"-kampanjer, men i stedet "ta en, betal for en".

Ny teknologi har gjort det mulig å redusere matsvinn. Holdbarhetsindikatoren "Keep-It" registrerer temperatur og tid fortløpende, og viser deg dermed hvor mange dager holdbarhet som gjenstår og om maten har vært oppbevart i en ubrukt kjølekjede fra fabrikk til forbruker. Appen "Too good to go" er et annet eksempel på teknologisk nyvinning. Appen bidrar til redusert matsvinn ved at forbrukere kan komme i kontakt med restauranter, bakerier og butikker som har overskuddsmat, og hente den hos disse til redusert pris. Det er også flere av denne typen apper under utvikling, blant annet en app som viser hvilke butikker som tilbyr matvarer til nedsatt pris og en som viser hvilke butikker som har overskuddsmat som kan redistribueres. En økt utvikling av denne typen teknologi, kan trolig bidra til å ytterligere forebygge og redusere matsvinnet.

Hos flere dagligvarebutikker blir det tilbudt frukt, grønnsaker og egg med ukurant størrelse og fasong til redusert pris, i tillegg til ordinære varer til full pris. Utsorterte varer som omdannes til fullverdiprodukter, er også et viktig tiltak for å hindre matsvinn³⁵. Se mer om disse tiltakene i kapittel 7.2.

I avsnittet om avtalepartenes leveranser i bransjeavtalen, plikter aktører i matbransjen å søke samarbeid i verdikjeden og også utføre egne tiltak som bidrar til å nå målene i avtalen.

³³ Matvett og Østfoldforskning. 2015. *ForMat-prosjektet. Forebygging av matsvinn. Sluttrapport 2010-2015*. Tilgjengelig fra: [<http://matsvinn.no/wp-content/uploads/2016/09/ForMat-prosjektets-sluttrapport.pdf>]

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

Trolig vil dette bidra til enda flere tiltak som ytterligere vil forebygge og redusere matsvinnet på tvers av verdikjeden.

4.11 Internasjonalt arbeid

Norge deltar i det internasjonale arbeidet med å redusere matsvinn i FN, inkludert i FNs matsikkerhetskomite (CFS) og FAOs fiskerikomite (COFI), OECD, EU og Nordisk ministerråd.

Et høynivå ekspertpanel under FNs matsikkerhetskomité, utarbeidet i 2014 en rapport som viser at matsvinn har innvirkning på både matsikkerhet, ernæring og bærekraft³⁶. Arbeidet med å styrke kunnskap om og utvikle virkemidler til forebygging og reduksjon av matsvinn bør samordnes gjennom organisasjoner som FAO på det globale plan. Det er behov for kunnskapsdeling, felles definisjoner og felles metoder for datainnhenting, samt handlingsrettet veiledning. Etter initiativ fra Norge, er det igangsatt et arbeid innenfor FAOs fiskerikomite (COFI), med å utvikle retningslinjer for å redusere matsvinn i hele verdikjeden for fisk/sjømat, og Norge bidrar til finansieringen.

Landbrukskomiteen i OECD utarbeidet i 2013 en rapport om matsvinn gjennom verdikjeden³⁷. Formålet med rapporten var å forbedre kunnskapen om matsvinn, samle og harmonisere data på matsvinn som eksisterer i OECD-landene og å få en oversikt over politikk relatert til matsvinn. OECD har også laget tre andre rapporter om matsvinn³⁸. Som en del av arbeidsprogrammet for 2015-16, valgte Landbrukskomiteen å undersøke insentiver og hindringer for å redusere matsvinnet i matindustrien og dagligvarebransjen, og å benytte funnene inn i politikktutforming. Et møte om dette ble avholdt i 2016 for å gi en bred plattform for dialog om matsvinn i industri og dagligvarehandel. Norge deltar aktivt i dette nettverket.

EU har nylig etablert en plattform for arbeid mot matsvinn, der myndigheter og representanter fra bransjen og forskning deltar. Norge deltar som observatør. EU arbeider blant annet med å utvikle retningslinjer for både donasjon av mat og for bruk av matavfall til dyrefôr, samt utvikling av metoder for måling av matsvinn. Videre vil de se på holdbarhetsmerking.

Forskningsprosjektet på matsvinn som ble gjennomført i regi av Nordisk ministerråd (se kapittel 4.9), var en del av Statsministerinitiativet Grønn vekst "The Nordic Way". Prosjektet ble avsluttet med en nordisk matsvinnkonferanse på Gardermoen i april 2017. På møtet i Nordisk Ministerråd for Fiskeri, Jordbruk, Næringsmidler og Skogbruk i juni 2017, besluttet de nordiske ministrene å videreføre det nordiske samarbeidet om matsvinn. I forbindelse med møtet ble det publisert et politikkdokument om forebygging av matsvinn og bedre bruk

³⁶ CFS 2014. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems.*

³⁷ OECD 2013. *Food Waste along the food chain.* Tilgjengelig på [[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP\(2013\)4/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP(2013)4/FINAL&docLanguage=En)]

³⁸ Henholdsvis om markeds- og handelspåvirkninger på reduksjon av matsvinn, forebygging av matsvinn i Japan og Storbritannia, og matsvinn i Kina

av ressurser³⁹. Dokumentet oppsummer forskningsprosjektets hovedfunn og gir anbefalinger for videre arbeid. Tre hovedanbefalinger herfra er å 1) opprette en nordisk arbeidsgruppe/nettverk om matsvinn og ressurseffektivitet i matssystemet som muliggjør deling av god praksis mellom landene og bidrar til nordiske initiativ på området, 2) samarbeide om å integrere arbeidet med matsvinn i nasjonale Agenda 2030-strategier for å oppnå FNs bærekraftsmål, 3) harmonisere forhold for matdistribusjon (for eksempel lagertemperatur, emballasjesystemer og holdbarhetsmerking) i Norden for å hindre matsvinn og fjerne hindringer for et nordisk fellesmarked for mat.

Nordisk offentlig-privat-samarbeid ble også vektlagt i politikkdokumentet. Her slås det fast at for å hindre matsvinn i Norden og utover, er det behov for økt og åpent samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og også mellom forsknings- og innovasjonsorganisasjoner og myndighetene. Via dette åpne samarbeidet kan Norden fungere som en modell for resten av Europa og verden. Arbeidet med å redusere matsvinn bør fortsette å bygge på offentlig-private partnerskap og forhandlede avtaler, der konkurrerende partnere arbeider med myndighetene for å utvikle ny kunnskap eller metoder. Potensielle områder for offentlig-private partnerskap omfatter 1) fremme av redusert matsvinn som en kilde til merverdi i nordisk matproduksjon, 2) utvikling av bransjeavtaler som modell for samarbeid mellom myndigheter og matbransjen som et alternativ til strengere reguleringer, 3) kunnskapsdeling gjennom hele matkjeden, for eksempel anbefalinger om emballasje (basert på funnene i holdbarhetsmerkingsprosjektet), og 4) støtte til innovasjon som tar sikte på å redusere matsvinn i alle deler av matssystemet.

Alt dette internasjonale arbeidet vil kunne bidra bredt til å ytterligere redusere matsvinnet både i Norge og verden for øvrig.

³⁹ Tilgjengelig fra: [<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2pst.3A1115667&dswid=4746#sthash.t4TmxHtR.dpbs>]

5 Håndtering og behandling av matavfall

Matsvinn er den delen av matavfallet som på et tidspunkt kunne vært brukt som menneskeføde - til forskjell fra matavfall som bein, skall, skrell og lignende. Når det gjelder håndtering av matavfall, siktes det til begge deler.

I Norge stilles det krav til forsvarlig håndtering og behandling av alt avfall, og det har siden 2002 vært forbud mot å deponere våtorganisk avfall på avfallsdeponi. Til sammenligning, har de fleste EU-land ikke kommet så langt, men i EUs sirkulær økonomipakke anbefales EU-landene nå å redusere sin deponering av matavfallet. Matkasteloven i Frankrike krever at matavfall fra supermarkeder skal gå til "dyrefôr, kompost eller energiformål" og må blant annet ses på som et ledd i landets arbeid med å redusere sin deponering av matavfallet. Allerede går store deler av matavfallet i Norge til dyrefôr, kompost eller energiformål. Norge har derfor ikke et tilsvarende behov for en matkastelov for å få til dette.

Hensikten med forbudet mot å deponere våtorganisk avfall, var blant annet å redusere utslipp av metangass, utslipp av næringssalter gjennom sigevann, samt å redusere nærmiljøproblemer knyttet til skadedyr. Etter at forbudet trådte i kraft, har mengden våtorganisk avfall som blir deponert blitt redusert betraktelig.⁴⁰

Det er flere muligheter for å utnytte og gjenvinne de ressursene som finnes i våtorganisk avfall⁴¹. De senere årene har det blitt etablert flere anlegg som produserer biogass basert på våtorganisk avfall, avløpsslam og gjødsel. Cirka 180 GWh blir produsert fra biogassanlegg i Norge. Det er økt utbygging av anlegg for biologisk behandling av avfall. Våtorganisk avfall som erstatter bruk av fossil energi, kunstgjødsel og torv kan bidra til å redusere klimagassutslipp.

Biogass er den mest klimaeffektive behandlingen av matavfall⁴². Samtidig er det i størrelsesorden ti ganger mer effektivt å forebygge matavfall framfor å behandle det som avfall og produsere biogass⁴³. I 2014 gikk ca. 80 prosent av registrert matavfall fra en av de største dagligvarekjedene i Norge til biogassproduksjon. Dette tallet baserer seg på matavfallsvolumene som er sortert ut i butikk og som hentes av renovatører med sentral avtale med selskapet. Tallet inkluderer ikke 1) volum som går i retur til produsent og deretter leveres videre til dyrefôr (brød), 2) utsortert matavfall som går til lokale renovatører som ikke rapporterer til kjeden sentralt, 3) matavfall som går i restavfallet fordi forbrenning er eneste realistiske håndteringsalternativ i området butikken ligger i, eller 4) matavfall som går i restavfallet fordi butikken ikke har tilstrekkelig gode kildesorteringsrutiner. En stor andel av det totale matavfallsvolumet i vekt er brød og frukt og grønt. Basert på erfaringer og nøkkeltall anslår kjeden at ca. 60 prosent av alt matavfall generert i dens butikker går til biogassproduksjon eller til dyrefôr. Det er utelukkende brød og bakervarer ellers, som går til dyrefôr. Kjeden har testet løsninger for å få frukt og grønt til dyrefôr, men har foreløpig lagt dette på is. I dag går lite frukt og grønt fra butikk til dyrefôr. Brød er mye billigere og enklere å

⁴⁰ Miljødirektoratet. 2015. *Våtorganisk avfall*. Tilgjengelig fra:

[<http://www.miljostatus.no/tema/avfall/avfallstyper/vatorganisk-avfall/>]. Lastet ned: 14.08.2017

⁴¹ Ibid.

⁴² Avfall Norge 2009. *Klimaregnskap for avfallshåndtering. Fase 1: Glassemballasje, metallemballasje, papir, papp, plastemballasje og våtorganisk avfall*.

⁴³ Østfoldsforskning. 2009. *Matavfall og emballasje – hva er mulige sammenhenger?* Rapport til EMMA- prosjekt, rapport nr: OR.16.10, 28 s. Østfoldsforskning.

håndtere som dyrefôr, og å gjøre det samme med frukt og grønt vil kreve at det utvikles logistikk og anlegg som kan håndtere dette bedre enn i dag. I bransjeavtalen er det foreslått å se på hvordan dette kan gjøres som et tiltak for å øke ressursutnyttelsen.

Mange andre land har ikke forbud mot deponering av våtorganisk avfall. I det norske regelverket stilles det ikke særskilte krav om at ressursene i våtorganisk avfall skal brukes til kompostering og energiutnyttelse, men mye blir likevel brukt til slike formål. Behovet for å regulere matavfall i en egen lov er derfor mindre i Norge enn i andre land.

6 Andre lands matkastelover

De siste årene har noen europeiske land innført matkastelover, for eksempel Frankrike og Italia. Finland har også lagt frem et forslag til matkastelov, men forslaget er ikke behandlet i parlamentet ennå. Det pågår også prosesser i enkelte andre europeiske land.

Mye av det som reguleres i de andre landenes lover, gjøres allerede i Norge blant annet gjennom oppfølgingen av bransjeavtalen.

I utredningen av om det er behov for en matkastelov i Norge i tillegg til bransjeavtalen, har det vært nyttig å se nærmere på disse lovene, og det gis her en kort omtale av dem.

6.1 Frankrike

Frankrike var det første landet som innførte en matkastelov. De satte et nasjonalt mål om å halvere matsvinnet innen 2025, noe som er mer ambisiøst enn FNs bærekraftsmål om halvering innen 2030.

Den franske loven har vært i kraft siden februar 2016.

Hovedtrekkene er som følger:

- Loven retter seg mot hele verdikjeden og innebærer en ansvarliggjøring av produsenter, bearbeidende ledd (matindustrien), distributører av matvarer, forbrukere og organisasjoner.
- Loven har hovedtiltak som skal iverksettes i en prioritert rekkefølge:
 1. Forebygging av kasting av mat
 2. Overskuddsmat gis bort eller bearbeides
 3. Kassert mat brukes til dyrefôr
 4. Kassert mat brukes til kompost til landbruket eller til energiformål.
- Distributørene plikter å jobbe med forebygging. De må sørge for at deres matvarer blir solgt og for at overskuddsmat går til formålene i samsvar med prioriteringene i pkt. 1-4.
- Innsatsen mot matsvinn omfatter også bevisstgjøring og opplæring av alle aktører, inkludert kommunikasjon med forbrukerne om forebygging.
- Påbud til dagligvarebutikker med en butikkflate over 400 kvm, om å tilby en eller flere veldedige organisasjoner avtale om donasjon av overskuddsmat. Avtale måtte tilbys innen ett år etter kunngjøringen av loven (det vil si at fristen var i februar 2017).
- Forbud mot å ødelegge spiselig overskuddsmat slik at den ikke kan gis videre til bruk
- Loven har bestemmelser om sanksjoner av lovbrudd:
 - Det kan gis bot til en distributør som medvirker til at overskuddsmat blir ødelagt. Kjennelsen om bøteleggingen vil i tillegg bli annonsert.
 - Det kan gis bot til en dagligvarebutikk som ikke har tilbudt en tredjepart en avtale om donasjon innen fristen.

6.1.1 Kort vurdering av loven

Styrken i den franske loven ligger i at den har sterk fokus på donasjon som tiltak mot matsvinn. Bortsett fra forebygging, er donasjon mer miljøeffektivt enn å bruke overskuddsmaten til dyrefôr eller til energiformål. Dette gjenspeiles i lovens prioritering, hvor

det er krav om at det først og fremst settes inn tiltak for forebygging av matsvinn, deretter for donasjon, så for dyrefôr og til sist for energiformål. Prioriteringen virker hensiktsmessig og klargjørende overfor aktørene på hva som er det viktigste i innsatsen mot matsvinn. Myndighetenes mulighet til å gi bøter, kan videre styrke oppfyllelsen av lovens pålegg om avtale om donasjon med veldedig organisasjon.

En utfordring ved loven kan være at den gjelder alle dagligvarebutikker, men selve plikten til å inngå avtale om donasjon gjelder bare for dem med en butikkflate på over 400 kvm. Mange butikker faller derfor utenfor plikten til å inngå avtale om donering. Loven har heller ikke noe krav til hvor stor mengde overskuddsmat som må doneres. Så lenge avtalen om donasjon er inngått, oppfylles loven selv om bare en liten andel overskuddsmat doneres bort.

6.1.2 Konsekvenser av loven

Franske myndigheter har ikke ennå tall på hvorvidt matsvinnet har gått ned siden loven trådte i kraft, men det jobbes med å få frem tall på dette.

6.2 Italia

Etter Frankrike, fulgte Italia opp som land nummer to til å vedta en matkastelov. Den italienske loven trådte i kraft i september 2016.

Hovedtrekkene er som følger:

- Retter seg mot offentlige myndigheter og "aktører i matvarebransjen", som omfatter offentlige og private subjekter, profittorienterte og ikke-profittorienterte, innenfor produksjon, pakking, bearbeiding, distribusjon og servering av matvarer.
- Aktører i matbransjen kan dele ut overskuddsmat gratis til veldedige foretak.
- Åpner for økonomiske incentiver ved at kommunene gis mulighet til å gi momsfristak for mat som doneres bort.
- Pålegger myndighetene å klargjøre og forenkle regelverk for å gjøre det lettere å donere bort overskuddsmat
- Loven presiserer at det er tillatt å donere også etter utgangen av "best før"-datoen.
- Overskudds-landbruksprodukter som ikke er høstet, kan doneres og mottakeren kan selv hente produktene
- Mat som ikke er egnet til menneskeføde, kan doneres og brukes til dyrefôr, kompost eller energiformål.
- Myndighetene skal fremme innsats mot matkasting, ha opplæring og gjøre forebyggende tiltak. De skal utarbeide retningslinjer om å redusere matkasting for etater som administrerer kantiner på skoler, bedrifter sykehus og foreninger.
- Myndighetene skal opprette et nasjonalt fond som skal finansiere innovative prosjekter som har til formål å begrense matkasting. De må også refinansiere det allerede eksisterende fondet for distribusjon av matvarer til fattige.
- Det er ingen bestemmelser om sanksjoner av lovbrudd.

6.2.1 Kort vurdering av loven

Den italienske loven skal være inspirert av den franske når det gjelder prioriterte tiltak, men favner bredere ved å pålegge flere konkrete tiltak enn bare donasjon. Etterlevelsen av den italienske loven kan imidlertid være mer usikker ettersom den ikke gir myndighetene sanksjonsmuligheter ved manglende oppfyllelse av kravene. Mens Frankrike bruker pisk, har Italia valgt å bruke gulrot ved å gi økonomiske insentiver til dem som donerer overskuddsmat. Det gis både skattelette og momsfritak for å lokke dagligvarekjedene til å donere. Dette kan få en positiv effekt, men en utfordring ved ordningen kan være at den enkelte kommune er gitt myndighet til å velge om de vil innvilge disse skatte- og avgiftsfordelene. Opprettelsen av et nasjonalt fond som skal finansiere innovasjon, kan også ha positiv effekt når det gjelder utviklingen av nye løsninger mot matsvinn.

Et viktig element i den italienske loven er at den går inn for klargjøring og forenkling av regelverk for å minske de administrative byrdene og generelt gjøre det lettere å donere og redistribuere overskuddsmat.

Loven pålegger ikke plikter kun på næringslivet. Offentlige myndighetene skal blant annet legge opplæring om reduksjon av matsvinn inn i skoleutdanning og lage informasjonskampanjer for å bevisstgjøre folkeopinionen og næringslivet om de negative konsekvensene av matsvinn. Dette er antagelig et viktig tiltak med tanke på at det oftest er forbrukerne som står for størstedelen av matsvinnet.

6.2.2 Konsekvenser av loven

Ifølge italienske myndigheter finnes det ennå ikke tall på hvorvidt matsvinnet har gått ned siden loven trådte i kraft i september 2016. Det jobbes imidlertid med dette, og de antar at de første tallene kan foreligge ved slutten av 2017.

6.3 Finland

Finland er ett av flere land som har forslag til matkastelov til vurdering.

Hovedtrekkene er som følger:

- Retter seg mot kommunale virksomheter, dagligvarebutikker, bakerier og bedrifter som selger tilsvarende produkter.
- Det foreslås å innføre en plikt for disse til å donere på visse betingelser i to situasjoner:
 1. Dersom en ikke-profitorientert tredjepart er villig til å redistribuere overskuddsmaten gratis til sin målgruppe, eller bruke dem på annen nyttig måte
 2. Dersom en annen aktør, som utdelingsplikten i loven gjelder for, har mulighet til å redistribuere overskuddsmaten.
- Det er bestemmelser knyttet til merking av overskuddsmat som gis bort
- Det er også bestemmelser knyttet til produktsikkerhet og ansvar for dette.
- Lovforslaget har ingen bestemmelser om sanksjoner av lovbrudd.

6.3.1 Kort vurdering av lovforslaget

Det finske forslaget er smalere enn den franske og italienske loven når det gjelder tiltak. Forslaget inneholder pålegg om kun ett tiltak for å redusere matsvinn, nemlig donasjon av overskuddsmat. Plikten gjelder imidlertid kun under visse betingelser og det er ikke foreslått sanksjoner for å sikre oppfyllelse av kravene. Dersom forslaget blir vedtatt, vil således loven bli en "mild" lov. Ikke bare setter den krav til kun ett tiltak, men det er også usikkert i hvor stor grad dette vil bli etterlevd.

En positiv side ved lovforslaget, er at det har bestemmelser om hvilke opplysninger som bør gis til sluttforbrukerne for å sikre at de har mulighet til å vurdere om produktet kan brukes.

For å klargjøre ansvarsforholdene ved donering av mat, er det også positivt at loven sier noe om produktsikkerhet og når ansvaret for denne ligger på den som donerer bort, mottaker av donasjonen og forbruker.

7 Behov for matkastelov?

Det er bred enighet om at matsvinn er en stor utfordring både nasjonalt og internasjonalt. Norske myndigheter har allerede jobbet med problemstillingen i samarbeid med bransjen over flere år og tiltakene har hatt god effekt. Blant annet viser sluttrapporten fra ForMat-prosjektet at matsvinnet har blitt redusert med 12 prosent i perioden fra 2010 til 2015. Matsvinnet er imidlertid fortsatt stort, og det er behov for å gjennomføre tiltak for å redusere dette.

Som det fremgår av kapittel 4 er det allerede iverksatt en rekke pågående tiltak for å forebygge og redusere matsvinn i Norge. Å forebygge matsvinn er den mest effektive måte å redusere matsvinn på. Man kan oppnå dette ved å være bevisst på å forebygge matsvinn gjennom hele verdikjeden ved blant annet riktig håndtering av maten i hele verdikjeden og god planlegging ved bestilling og innkjøp.

Arbeid med reduksjon av matsvinn og tiltak for å bidra til dette, er en viktig del av en helhetlig vurdering av behovet for en lovregulering av matsvinn. I Innst. 108 S (2016-2017) fremkommer det at komiteen mener at *"Det kan synes som om en trenger sterkere virkemidler for å få betydelig og varig reduksjon i matsvinnet"*. Vi tolker anmodningsvedtaket dithen at vi skal vurdere om det er behov for en matkastelov i tillegg til bransjeavtalen.

7.1 Bruk av virkemidler for måloppnåelse

Et politisk mål kan oppnås på ulike måter, og ulike typer virkemidler kan brukes for å nå disse målene. Tradisjonelle styringsverktøy er økonomiske eller juridiske virkemidler. "Nudging", eller "dulting"⁴⁴ på norsk, er også i større grad tatt i bruk som et virkemiddel. Hvilke virkemidler som benyttes, avhenger fra sak til sak. Hjemmel i lov er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i private forhold, men lovformen kan også brukes i andre tilfeller.

Det skal svært gode grunner til for å etablere nye offentlige regelverkskrav for næringslivet hvis formålet kan oppnås på andre måter. Dersom andre tiltak enn lovregulering kan være like gode, eller bedre, for å bidra til å redusere matsvinnet, kan dette bety at det ikke er behov for et så sterkt virkemiddel som lovregulering for å oppnå reduksjon av matsvinnet. Med mindre det er et klart behov for lovregulering, legges det til grunn at myndighetene generelt bør utvise forsiktighet med å innføre en lov.

Internasjonale forpliktelser kan også gjøre det nødvendig å innføre lovverk på ulike områder. FNs bærekraftsmål innebærer en forpliktelse til å igangsette tiltak for å nå bærekraftsmålene, men innebærer ikke i seg selv en forpliktelse til å utarbeide regelverk på området. Det enkelte land har handlingsrom til å iverksette de tiltakene som anses hensiktsmessig for å nå målene.

EU har sluttet seg til FNs bærekraftsmål 12.3 om halvering av matsvinnet, men har foreløpig ikke laget fellesskapsregelverk som forplikter matindustrien og dagligvarekjedene til å redusere matsvinn. Forslag til endringer i rammedirektivet for avfall (del av sirkulær økonomipakken) hvor matavfall er et prioritert område innenfor avfallsforebygging, er nå til behandling

⁴⁴ Nudging/dulting er en betegnelse på små, uformelle virkemidler for å påvirke atferd i ønsket retning

i Rådet og Europaparlamentet. Det legges opp til at landene skal rapportere på matavfall til EU annethvert år. Som nevnt under kapittel 4.11 Internasjonalt arbeid, er EU også i ferd med å utvikle retningslinjer for donering av mat, som skal komme i løpet av høsten 2017. Retningslinjene skal klargjøre hvordan donering kan gjøres innenfor rammene av regelverket om mattrygghet som for eksempel hygiene, sporing osv. Retningslinjene vil ikke innebære forpliktelser overfor myndigheter eller virksomheter om å etablere systemer for donering av mat.

Norge er følgelig kun forpliktet til å jobbe for å redusere matsvinnet i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3, men er ikke forpliktet til å etablere lovreguleringer på matsvinnområdet for å ivareta dette. Vi plikter derfor ikke å lage en matkastelov for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

7.2 utfordringer knyttet til matvarer med ukurant størrelse eller fasong

I anmodningsvedtak 424 ønskes det en vurdering av om det er behov for lovregulering knyttet til tiltak som hindrer at matvarer med ukurant størrelse eller fasong blir kastet.

Her gjøres det allerede mye fra bransjens side. Varer med ukurant størrelse og fasong er en kjent problemstilling og enkelte dagligvarekjeder har allerede etablert et marked hvor de profilerer nettopp denne varegruppen. Hos flere kjeder blir det tilbudt frukt, grønnsaker og egg med ukurant størrelse og fasong til redusert pris, i tillegg til ordinære varer til full pris. Salg av utsortert frukt, grønt og egg under navn som "Snål frukt og grønt", "Omplassert frukt og grønt" og "Snåle egg" til henholdsvis 30 prosent lavere pris eller ti kroner kiloen, er eksempler på hvordan bransjen legger til rette for alternative tilbud til forbrukerne⁴⁵. Ordinære varer er samtidig tilgjengelig, mens disse utsorterte varene har egen synlig eksponering i butikk. Det blir også arbeidet med produktutvikling for å utvide markedsmulighetene slik at disse produktene skal bli mer attraktive for forbrukerne.

Utsorterte varer som omdannes til fullverdiprodukter, er et lignende viktig tiltak for å hindre matsvinn⁴⁶. Dette kan for eksempel være ferskforedlet tilbehør som kålrotstappe, surkål, rødkål, småpoteter med skall og marinade basert på poteter med skallfeil. En produsent oppgir at 77 prosent av råvaren i disse produktene er utsortert vare som ellers ville blitt benyttet til produksjon av lavverdiprodukter eller kastet⁴⁷.

Dette er et område som det vil være svært krevende å lovregulere. Som nevnt kapittel 7.1 skal det svært gode grunner til for å etablere nye offentlige regelverkskrav for næringslivet hvis formålet kan oppnås på andre måter. Det er vanskelig å se for seg hvordan man i en lov skal innlemme tiltak i *verdikjeden fra produsent til butikk for å forhindre at det kastes fullverdige matvarer med ukurant størrelse eller fasong*. Hvis man skal forby kasting av visse produkter, så må det legges til rette for eller pålegges en alternativ bruk av produktene. Å

⁴⁵ Matvett og Østfoldforskning. 2015. *ForMat-prosjektet. Forebygging av matsvinn. Sluttrapport 2010-2015*. Tilgjengelig fra: [<http://matsvinn.no/wp-content/uploads/2016/09/ForMat-prosjektets-sluttrapport.pdf>]Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

pålegge en mottakspåkt vil være et relativt inngripende tiltak for de aktuelle aktørene. Det vil også være krevende med tilsyn og kontroll av et slikt regelverk. Alt sett under ett vil det være bedre å satse på frivillige tiltak blant aktørene for å sikre en bedre utnyttelse av disse produktene.

Eventuelle ytterligere tiltak for å hindre kasting av matvarer med ukurante størrelser og fasong, kan være tiltak som informasjon til forbruker, innovasjon og produktutvikling, emballasje m.m. For å lykkes med å møte denne utfordringen vil dette måtte skje i nært samarbeid mellom de ulike aktørene i verdikjeden. Her skal bransjeavtalen, hvor aktørene har utviklet et godt samarbeid, bidra til å finne gode løsninger. Praktiske utfordringer med to varestrømmer gjennom hele verdikjeden er allerede delvis løst per i dag gjennom tilbud av frukt, grønnsaker og egg med ukurant størrelse og fasong til redusert pris og utsorterte varer som omdannes til fullverdiprodukter. Salg av ukurante varer vil også være et viktig profilområde for bransjen -knyttet til synlighet på miljøengasjement. Det vil derfor være en egeninteresse i å opprettholde denne varestrømmen og det reduserer behovet for lovregulering knyttet til tiltak som hindrer at matvarer med ukurant størrelse eller fasong blir kastet.

7.3 Utfordring knyttet til manglende datagrunnlag i deler av bransjen

For å kunne få god effekt av en eventuell matkastelov, er man avhengig av at hele bransjen som loven retter seg mot, har et godt datagrunnlag som både sier noe om omfang av og årsaker til matsvinn, slik at man kan sette inn målrettede tiltak og også har en mulighet til å kontrollere om loven blir overholdt.

Som det fremkommer av kapittel 4.1, er tallgrunnlaget for matsvinn i Norge per i dag ufullstendig. Statistikken på matsvinn fra ForMat-prosjektet er av god kvalitet, men det er likevel fremdeles noen hull og begrensninger knyttet til datagrunnlaget på noen områder. I enkelte sektorer vet man fortsatt for lite om mengdene og sammensetningen av matsvinnet til å kunne gjøre gode vurderinger av hvilke tiltak som er hensiktsmessige. Disse utfordringene skal følges opp i bransjeavtalen. Det er et mål å få kartleggingen og de nødvendige strukturene for dette på plass, men det vil ta litt tid. Det kan være uheldig å innføre lovpålegg nå, ettersom deler av bransjen vil få store vanskeligheter med å overholde dem.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom man innfører en matkastelov, vil det som nevnt i kapittel 1.2, være hensiktsmessig å innføre bestemmelser om tilsyn og sanksjoner. En matkastelov vil dermed innebære kostnader til tilsyn og kontroll for myndighetene.

Matbransjen i Norge er allerede i dag underlagt regelverk og kontrollregimer for produksjon og omsetning av mat. Det er mulig å føre tilsyn og kontroll i både matindustrien og dagligvarekjeden. Utfordringene med tilsyn ligger imidlertid i at matbransjen er sammensatt av en rekke ulike aktører og det vil være et svært stort antall enheter å føre tilsyn med, jf. beskrivelsen av verdikjeden i kapittel 4. Dermed vil kontroll og tilsyn kreve svært store ressurser fra offentlige myndigheter.

Mattilsynet fører tilsyn med bestemmelser hjemlet i matloven, eksempelvis tilsyn med bestemmelser om hygiene og merking. Tilsyn og kontroll i forbindelse med en matkastelov vil ligge utenfor Mattilsynets oppgaver per i dag. Det må avklares hvilken etat som skal få ansvar for tilsyn og kontroll med en eventuell matkastelov. Uansett vil dette være en ny oppgave som vil medføre behov for ekstra tilsynsressurser.

Av andre kostnader som følger av redistribusjon av overskuddsmat, vil det kunne vil påløpe kostnader knyttet til godkjenning av aktører som skal viderefordre maten. Slike kostnader vil imidlertid påløpe uavhengig av valg av løsning, men anses uansett å bli begrenset.

Matbransjen har også økonomiske grunner til å sette i gang tiltak for å redusere matsvinn, og dette gir dem incentiver til å gjennomføre tiltak også uten at det er lovpålagt. Det er penger å spare ved å forebygge matsvinn fremfor å kaste usolgte matvarer. Matsvinn har også en ikke ubetydelig omdømmeside knyttet til klima og bærekraft. Dette vil også være viktige incentiver for kommersielle aktører.

9 Vurdering og konklusjon

Anslag tilsier at en tredel av all mat som produseres i verden blir ødelagt eller kastet. I Norge utgjør andelen matsvinn fra husholdningene 13 prosent av forbruket – hvilket betyr at hver åttende handlepose havner i søpla. Mindre matsvinn vil ha en rekke positive effekter i samfunnet. Reduserte klimautslipp, bedre utnyttelse av naturressursene og økt matsikkerhet til verdens voksende befolkning. Det er derfor en politisk prioritert oppgave å finne treffsikre og gode tiltak for å forebygge og redusere matsvinn i Norge. Det mest effektive tiltaket for å redusere matsvinn er forebygging, det vil si unngå at matsvinn oppstår i de forskjellige leddene gjennom hele verdikjeden.

Som det fremkommer i kapittel 7.1, bør lovgiver generelt utvise forsiktighet med å innføre en lov med mindre det er et klart behov for lovregulering. Basert på det som er omtalt tidligere i dokumentet, fremkommer det ikke at det er tydelige behov eller riktig tidspunkt for lovregulering på dette området nå. Dette har flere grunner:

Det pågår allerede mye arbeid for å forebygge og redusere matsvinn

Det pågår allerede mye verdifullt arbeid som bidrar til å ytterligere forebygge og redusere matsvinn. Bransjen gjennomfører en rekke tiltak slik som nedprising, holdbarhetsmerking, redistribusjon, emballering og salg av frukt og grønnsaker med ukurant størrelse og fasong. Tiltakene har allerede hatt effekt og matsvinnet er redusert med 12 prosent fra 2010-2015. Som oppfølging av bransjeavtalen vil det også gjennomføres mange nye tiltak.

Den nylig signerte bransjeavtalen omfatter hele verdikjeden for mat og har en målsetting som favner bredere enn FNs bærekraftsmål 12.3. Avtalen innebærer at partene i bransjeavtalen har forpliktet seg til å redusere matsvinn og å gjennomføre tiltak. Avtalen er overordnet og inneholder en ansvarsfordeling og et reduksjonsmål som partene samlet skal samarbeide for å oppnå. Bransjeavtalen er undertegnet av bransjeorganisasjoner i hele verdikjeden og legger til rette for en helhetlig verdikjedetenking. Gjennom dialog og samarbeid bidrar avtalen til bedre informasjonsflyt mellom aktørene. Det gjør det enklere å identifisere tiltakene som bransjen mener er de mest hensiktsmessige. Samarbeidet vil gi økt potensiale for å forebygge og redusere matsvinn i hele verdikjeden og det vil kunne motvirke forskyvning av matsvinn mellom ulike ledd i verdikjeden.

Bransjeavtalen må få tid til å virke

Det viktigste argumentet for at det ikke er behov for en matkastelov nå, er at bransjeavtalen mellom myndighetene og matbransjen må få tid til å virke. Avtalen ble signert i juni 2017 og man vet derfor ikke på nåværende tidspunkt om den kommer til å føre til reduksjon av matsvinnet så mye som ønskelig. Det er imidlertid mye som taler for at en bransjeavtale vil være effektiv for å oppnå målet og at det på nåværende tidspunkt derfor ikke er nødvendig å innføre en matkastelov:

Det har vært lagt ned betydelige ressurser både fra bransjens og fra myndighetens side for å få til en forpliktende avtale.

Det er en tydelig vilje i matbransjen til å redusere matsvinnet. Bransjeavtalen innebærer et vidt samarbeid mellom partene i hele verdikjeden for mat. Det blir vurdert at en slik helhetlig tilnærming vil være effektivt for å redusere det totale matsvinnet.

En matkastelov rettet mot matindustrien og dagligvarehandelen vil bare omfatte cirka 1/3 av matsvinnet, mens forbrukerne, som ikke vil være omfattet av en slik lov, står for de øvrige 2/3 av matsvinnet. Derfor er det viktigere å satse på det pågående arbeidet mot matsvinn som

favner hele verdikjeden, inkludert forbrukerne, fremfor å fokusere på den delen av verdikjeden som står for den minste delen av matsvinnet gjennom en matkastelov.

For å redusere den totale mengden matsvinn, er det derfor viktig at det både jobbes med tiltak i alle ledd av verdikjeden og at det legges opp til samarbeid på tvers av verdikjeden. Dette gjøres i oppfølgingen av bransjeavtalen. Dersom det settes inn lovpålegg overfor deler av verdikjeden, løper man den risiko at dette kan forskyve matsvinn forover eller bakover i verdikjeden.

Det pågående arbeidet med reduksjon av matsvinn og etableringen av bransjeavtalen har vist at aktørene er i stand til å selv finne effektive løsninger som bidrar til vesentlige reduksjoner i matsvinnet. Bransjen viser en tydelig vilje til å redusere matsvinnet. Det er derfor usikkert om en eventuell matkastelov vil ha merverdi til det pågående arbeidet for å ytterligere forebygge og redusere matsvinnet..

Matbransjen har økonomiske grunner til å redusere matsvinn

Matbransjen er tjent med å planlegge og beregne produksjon og innkjøp av matvarer som står i riktig forhold til hva som blir solgt. Klarer de å gjøre dette på en god måte forebygger det også matsvinn. Det er penger å spare ved å forebygge matsvinn fremfor å kaste usolgte matvarer. Bransjen har således økonomiske insentiver til å gjennomføre tiltak også uten at det er lovpålagt. Dette er en viktig årsak til at bransjen arbeider mot matsvinn. Når bransjen selv har egeninteresser i å redusere matsvinn, taler dette mot at det i tillegg er behov for en matkastelov.

Matbransjen har et miljøomdømme å ivareta

Matsvinn og matkasting har også en ikke ubetydelig omdømmeside knyttet til klima og bærekraft. I dagens samfunn er det viktig for forbrukerne at varene de kjøper har et så lite miljøavtrykk som mulig. Og forbrukerne er opptatt av at næringslivet har en miljøvennlig virksomhet. Dette gjelder også i matbransjen. Hensynet til miljøomdømme er derfor et viktig insentiv og utgjør en del av viljen om å være med å redusere matsvinn. Også denne egeninteressen taler imot at det i tillegg er behov for en matkastelov.

Det er for tidlig å se hvilken effekt de andre landenes matkastelover har hatt

Det er for tidlig å vite noe om effekten av matkastelovene i Frankrike og Italia. Det foreligger ikke ennå tall på om matsvinnet har gått ned etter at lovene ble innført. Det er derfor for tidlig å si om lovene, særlig den franske, med tilsyn, kontroll og sanksjoner, får en tilstrekkelig positiv effekt på matsvinnet. Det finnes foreløpig ikke holdepunkter for at matkastelov er effektivt for å redusere matsvinn.

Norge er i en annen situasjon enn de andre landene som har innført matkastelov

Selv om Frankrike og Italia tilsynelatende hadde behov for lovpålegg, er det ikke gitt at Norge har det samme behovet. En viktig forskjell er at Norge har gjennomført og gjennomfører en rekke tiltak for ytterligere forebygging og reduksjon av matsvinn som andre land ikke har gjort, inkludert å ha inngått bransjeavtalen om et forpliktende samarbeid mellom myndigheter og matbransjen langs hele verdikjeden. Mye av det som pålegges i de andre landenes lover gjøres allerede også i Norge. Den norske bransjeavtalen er mer omfattende ved at den innebærer at partene forplikter seg til å gjennomføre tiltak, den favner hele verdikjeden og den inneholder en ansvarsfordeling og et reduksjonsmål som partene samlet skal samarbeide for å oppnå. Som en del av bransjeavtalen har også partene utarbeidet et dokument med hensiktsmessige tiltak for det enkelte ledd i verdikjeden. Heller ikke Finland har en bransjeavtale. Situasjonen i Norge på matsvinnområdet er således annerledes enn i

de andre landene, vi har ikke det samme behovet for en matkastelov for å redusere matsvinn.

En matkastelov vil innebære økte kostnader uten en sikker mereeffekt utover bransjeavtalen

Videre er det viktig å vektlegge at dersom man skal innføre en lov mot matkasting, vil dette medføre kostnader, jf. kapittel 8. Innføringen av en lov vil for det første medføre økte kostnader og ressursbruk for forvaltningen i forbindelse med tilsyn og kontroll. Videre vil en lov kunne medføre økte kostnader for matbransjen. Og disse kostnadene kan bli veltet over på forbruker og medføre økte matpriser.

Utfordringer ved matkastelov knyttet til økonomi og infrastruktur, vil gjelde for alle aktører i verdikjeden for mat. De samme utfordringene foreligger riktignok også ved reduksjon av matsvinn i forbindelse med oppfølging av bransjeavtalen. Men siden de enkelte sektorene i bransjen har kommet noe ulikt når det gjelder kartlegging, og siden mottaksapparatet for donert overskuddsmat ikke ennå er tilstrekkelig stort, vil det være uhensiktsmessig å innføre lovpålegg som forholdene ikke ligger til rette for å følge. For eksempel vil det for små butikker i distriktene være krevende å donere overskuddsmat uten å ha nødvendig infrastruktur på plass. Det er uheldig å innføre en lov som kun delvis kan oppfylles av bransjen den første tiden den gjelder frem til infrastrukturen er på plass både i by og distrikt. Når det er så usikkert om en matkastelov vil ha noen merverdi utover det som kan oppnås med bransjeavtalen, synes det uforholdsmessig å innføre en matkastelov med de kostnadene dette medfører for både bransjen og det offentlige.

Konklusjon

Med bakgrunn i dette anses det ikke å være behov for en matkastelov på nåværende tidspunkt. Det er positive erfaringer med redusert matsvinn som følge av pågående tiltak mot matsvinn, og tiltakene er ventet å bli utvidet og forsterket i oppfølgingen av bransjeavtalen. Som det er pekt på i utredningen, vil innføringen av en matkastelov medføre praktiske og økonomiske utfordringer både for matbransje og myndigheter. I tillegg er det manglende datagrunnlag og statistikk over matsvinn i flere sektorer. Man mangler derfor tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere årsak, omfang og hvilke tiltak som er mest effektive i alle sektorer. Det er usikkert om en lov vil tilføre en merverdi sammenliknet med tiltakene som allerede pågår og som ventes å bli utvidet og forsterket i oppfølgingen av bransjeavtalen. Siden man også er i startgropen i oppfølgingen av bransjeavtalen, vil det være naturlig å avvente resultatene av denne, før man eventuelt vurderer å innføre en matkastelov.