



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om forebygging og reduksjon av matsvinn
(matsvinnloven)



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om forebygging og reduksjon av matsvinn
(matsvinnloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Lovforslaget	23
			4.1	Forslag til ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn	23
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	4.1.1	Forslaget i høringsnotatet	23
2.1	Norges klimamål	7	4.1.2	Høringsinstansenes syn	23
2.2	Stortingets anmodningsvedtak	7	4.1.3	Departementets vurderinger	25
2.3	Nærmere om matsvinn	8	4.2	Lovens formål	25
2.4	Status for matsvinn i Norge	9	4.2.1	Forslaget i høringsnotatet	25
2.4.1	Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn	9	4.2.2	Høringsinstansenes syn	26
			4.2.3	Departementets vurderinger	26
2.4.2	Kartlagt matsvinn i Norge	9	4.3	Lovens virkeområde	26
2.5	Matsvinnutvalgets hovedforslag ...	9	4.3.1	Forslaget i høringsnotatet	26
2.5.1	Forslag til tiltak	9	4.3.2	Høringsinstansenes syn	27
2.5.2	Vurdering av Bransjeavtalen	10	4.3.3	Departementets vurderinger	29
2.5.3	Definisjon av matsvinn	10	4.4	Definisjoner	29
2.5.4	Krav til aktsomhetsvurderinger	10	4.4.1	Forslaget i høringsnotatet	29
2.5.5	Donasjon	10	4.4.2	Høringsinstansenes syn	30
2.5.6	Krav om nedprising	11	4.4.3	Departementets vurderinger	32
2.5.7	Styrket rapporteringsplikt	11	4.5	Krav om å gjennomføre tiltak for å forebygge og redusere matsvinn	33
2.5.8	Tilsyn og kontroll	11			
2.6	Høringen	11	4.5.1	Forslaget i høringsnotatet	33
			4.5.2	Høringsinstansenes syn	34
3	Gjeldende rett	15	4.5.3	Departementets vurderinger	35
3.1	Forholdet til EØS-avtalen	15	4.6	Redegjørelsesplikt	37
3.2	Regelverket på matområdet	15	4.6.1	Forslaget i høringsnotatet	37
3.2.1	Generelle krav til mattrygghet	15	4.6.2	Høringsinstansenes syn	37
3.2.2	Krav og retningslinjer for redistribusjon av næringsmidler ...	15	4.6.3	Departementets vurderinger	38
3.2.3	Holdbarhetsmerking	16	4.7	Donasjon av næringsmidler	38
3.3	Forurensningsloven og avfallsregelverket	16	4.7.1	Forslaget i høringsnotatet	38
			4.7.2	Høringsinstansenes syn	39
3.3.1	Dagens regelverk	16	4.7.3	Departementets vurderinger	41
3.3.2	Forslag til endringer i rammedirektivet om avfall på matsvinnområdet	16	4.8	Nedprising av næringsmidler	42
			4.8.1	Forslaget i høringsnotatet	42
3.4	Konkurransereglene	17	4.8.2	Høringsinstansenes syn	43
3.5	Skatte- og avgiftsmessige konsekvenser av donasjon og nedprising av næringsmidler	18	4.8.3	Departementets vurderinger	45
			4.9	Tilsyn og håndheving	46
3.5.1	Skattemessige konsekvenser	18	4.9.1	Forslaget i høringsnotatet	46
3.5.2	Merverdiavgiftsmessige konsekvenser	19	4.9.2	Høringsinstansenes syn	47
			4.9.3	Departementets vurderinger	48
3.6	Utenlandsk rett	19	4.10	Sanksjoner	50
3.6.1	Generelt om reguleringen i andre land	19	4.10.1	Forholdet til forvaltningsloven	50
			4.10.2	Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	50
3.6.2	Finland	19	4.10.3	Forslaget i høringsnotatet	50
3.6.3	Frankrike	19	4.10.4	Høringsinstansenes syn	52
3.6.4	Italia	20	4.10.5	Departementets vurderinger	54
3.6.5	Polen	20			
3.6.6	Spania	21			

5	Økonomiske og administrative konsekvenser	56	Forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)	67
6	Merknader til lovforslaget	60		

Prop. 130 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Landbruks- og matdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven). Loven har som formål å fremme bedre ressursutnyttelse av næringsmidler gjennom å forebygge og hindre at næringsmidler går ut av verdikjeden.

Det foreslås at loven skal gjelde for alle virksomheter som produserer, omsetter eller serverer næringsmidler i Norge, både offentlige og private virksomheter. Loven omfatter både statlige organer, kommuner og fylkeskommuner og andre rettssubjekter. Kravene i loven vil i første omgang bare gjelde for større aktører, og det vil bli vurdert å utvide til flere aktører på bakgrunn av de erfaringer som gjøres. De nærmere avgrensningene vil bli utredet og fastsatt i forskrift.

Det foreslås å ta inn definisjoner av sentrale begreper i loven. Det foreslås å ikke lovfeste en definisjon av matsvinn, men det foreslås en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om hva som er matsvinn i forskrift.

Det foreslås å lovfeste et krav om at virksomhetene som produserer, omsetter eller serverer

næringsmidler skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger og tiltak for å forebygge og redusere matsvinn. Det foreslås også at virksomhetene skal offentliggjøre en skriftlig redegjørelse for de aktsomhetsvurderinger og tiltak de har gjort. Det vil bli utarbeidet utfyllende forskrifter som kan supplere og utfylle lovkravene.

Det foreslås å lovfeste krav om at alle virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, unntatt virksomheter som omsetter direkte til forbruker, skal iverksette tiltak for å donere overskudd av næringsmidler, der det er forholdsmessig ut fra virksomhetenes art og størrelse, transportmuligheter, avstander og tilgjengelig mottaksapparat. Det foreslås ingen mottaksplicht for donerte næringsmidler. En rekke forhold vil måtte utredes nærmere, for eksempel behov for en nærmere avgrensning av hvem som skal være omfattet av kravet og hvem som kan være mottakere av de donerte næringsmidlene. Det vil bli utarbeidet utfyllende forskrifter som kan supplere og utfylle også disse lovkravene.

I tillegg foreslås det å lovfeste krav om at virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbruker, skal iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler som raskt kan forringes eller foreldes. Også her vil det kunne være behov for en nærmere avgrensning av hvem som skal være omfattet av kravet, og for å utarbeide underliggende forskrifter som skal supplere og utfylle lovkravet.

For å sikre effektiv håndheving av den foreslåtte loven, foreslås det bestemmelser om tilsyn, gebyr og håndheving, samt behandling av personopplysninger. Når det gjelder sanksjoner, foreslås det bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, men det foreslås ikke bestemmelser om straff.

Loven vil ikke tre i kraft før tilknyttede forskrifter er på plass.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Norges klimamål

Det er behov for å planlegge for en forsterket klimapolitikk for å bidra til at Norge når sitt lovfestede klimamål for 2030. Norge har et lovfestet mål om å redusere sine klimagassutslipp med minst 55 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippsnivået i 1990. I Klimastatus og -plan for 2025, legger regjeringen frem en forsterket klimapolitikk som til sammen kan redusere klimagassutslippene med ytterligere 5,6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fram mot 2030, sammenlignet med fjorårets plan. I forbindelse med Klimastatus og -plan for 2025, er det beregnet at matkastelovgivning og revidert Bransjeavtale med utgangspunkt i Matsvinnutvalgets anbefalinger, vil kunne redusere utslippene med 1,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter frem til 2030.

Norge er, gjennom FNs bærekraftsmål, forpliktet til jobbe for å halvere det globale matsvinnet innen 2030. Sammen med matbransjen, har regjeringen som mål å halvere det nasjonale matsvinnet innen 2030. Myndighetene inngikk i 2017 «Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn» med aktører i hele verdikjeden for mat, for å redusere matsvinnet med henholdsvis 15, 30 og 50 prosent innen henholdsvis 2020, 2025 og 2030, sammenlignet med 2015.

Delmålet om 15 prosent reduksjon av matsvinn fra 2015 til 2020, ble ikke nådd. Hovedrapporten fra 2020 i henhold til Bransjeavtalen, viste at matsvinnet var redusert med 9,5 prosent siden 2015. Norge lå dermed nesten seks prosentpoeng bak målet om 15 prosent reduksjon. De neste målene er 30 prosent reduksjon innen 2025 og 50 prosent reduksjon innen 2030.

Utviklingen fra 2015 til 2021 viste at reduksjonstakten gikk for sakte. Hvis denne utviklingen fortsatte, ble det estimert at Norge bare ville oppnå 25 prosent reduksjon innen 2030.

Regjeringen nedsatte et bredt sammensatt utvalg i februar 2023, der mandatet var å foreslå en virkemiddelbruk for å nå målet om 50 prosent reduksjon innen 2030, samt å vurdere hvordan en matkastelov skal inngå i en samlet virkemiddel-

bruk. Rapporten ble fremlagt 3. januar 2024. Matsvinnutvalget fremmet flere forslag til tiltak, herunder forslag til ny matkastelovgivning med krav om aktsomhetsvurderinger, redegjørelsesplikt, donasjon og nedprising, samt forslag til en utvidet og forsterket matsvinnavtale mellom bransjen og myndighetene. Ny lovgivning og en forsterket bransjeavtale skulle være gjensidig understøttende.

I oppdaterte tall fra 2023, er det estimert at matsvinnet er redusert med 21 prosent fra 2015 til 2023, målt i kg per innbygger.

Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn fra 2017, vil fortsatt vil være et sentralt virkemiddel for å nå målet om 50 prosent reduksjon av matsvinnet innen 2030, men det er behov for å forsterke virkemidlene for å redusere matsvinnet.

Departementet foreslår derfor å lovfeste krav knyttet til forebygging og reduksjon av matsvinn med utgangspunkt i Matsvinnutvalgets flertallsforslag til ny matkastelovgivning. Det foreslås at de nye kravene samles i en ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn.

2.2 Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har fattet flere anmodningsvedtak om matkastelov.

Vedtak nr. 95, 1. desember 2022:

Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg for å utrede matkastelov med mål om at loven skal tre i kraft i 2024.

Vedtak nr. 489, 27. februar 2018:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til en matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og matvarebransjen. Loven bør omfatte påbud om å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr, samt påbud om å offentliggjøre nøkkeltall knyttet til matsvinn og reduksjon av matsvinn.

Vedtak nr. 422, 10. januar 2017:

Stortinget ber regjeringen utrede behovet for en matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og dagligvarebransjen.

Vedtak 424, 10. januar 2017:

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.

Anmodningsvedtakene fra 2017 ble kvittert ut i Prop. 1 S (2017–2018):

Departementet har gjennomført ei utgreiing i tråd med Stortingets oppmødingsvedtak, jf. Representantforslag om tiltak for å redusere matsvinn, Dok. 8:9 S (2016–2017) og Innst. 108 S (2016–2017). Utgreiinga konkluderer med at det ikkje synest å vere nødvendig med ei matkastelov på noverande tidspunkt. Arbeidet med å forebyggje og redusere matsvinn har hatt positive effektar, og matsvinnet har blitt redusert med 12 prosent i perioden frå 2010 til 2015. I juni 2017 blei det underskrive ein avtale mellom matbransjen og styresmaktene om å halvere matsvinnet innan 2030. Arbeidet med matsvinn fortset i oppfølginga av denne avtalen. Utgreiinga viser at det er usikkert om ein lov vil tilføre ein meirverdi samanlikna med arbeidet som allereie er i gang. Ettersom det er sett i verk ei rekkje tiltak, meiner departementet det er viktig at ein vinn erfaring med desse tiltaka, og vil difor ikkje gjere framlegg om eit nytt lovverk på området.

2.3 Nærmere om matsvinn

Det finnes flere definisjoner av «matsvinn». På engelsk benyttes begrepene «food losses and waste» ofte i sammenheng, mens det i Norge som hovedregel bare benyttes begrepet «matsvinn».

Norge benytter i dag definisjonen som partene i Bransjeavtalen for reduksjon av matsvinn ble enige om i 2017:

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.

I EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF) artikkel 3, punkt 4a. defineres matavfall slik:

«Næringsmiddelavfall» alle næringsmidler som definert i artikkel 2 i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 178/2002 som har blitt avfall.

I den offisielle norske oversettelsen av direktivet, er «food waste» oversatt til «næringsmiddelavfall», mens begrepene «matsvinn» og «matavfall» likevel benyttes i dagligtale.

Eurostat oppsummerer i sin veileder om måling av matavfall fra 2022 (Eurostat: Guidance on reporting of data on food waste and food waste prevention), at alle produkter som har blitt avfall under følgende forutsetninger blir regnet som matavfall, i henhold til definisjonen i rammedirektivet om avfall:

1. produktet har kommet inn i matkjeden,
2. det har deretter blitt tatt ut av matkjeden eller kastet i det endelige forbrukerleddet,
3. for til slutt å bli behandlet som avfall.

I henhold til EUs definisjon skal jordbruksprodukter som aldri kom inn i verdikjeden, ikke regnes som matavfall. Dette kan være mattap grunnet sykdom o.l., biprodukter, produkter direkte markedsført som dyrefôr m.m. Mat som en gang var satt på markedet til humant konsum, for så å bli dyrefôr, skal etter denne definisjonen heller ikke regnes som matavfall – siden dette ikke blir til avfall.

FN har i tillegg en definisjon av «food waste» i FNs bærekraftsmål («Sustainable Development Goal» (SDG)) 12.3, hvor «food waste» defineres som mat som går tapt i leddene i verdikjeden etter matindustrien, det vil si i dagligvarehandelen, servering av mat (privat og offentlig) og husholdninger, jf. FNs miljøprogram (UNEP)s Food waste Index Report fra 2021.

Hovedforskjellene mellom den norske definisjonen og de to internasjonale definisjonene, er at EUs og FNs definisjoner inkluderer ikke-nyttbare deler av mat og ikke inkluderer mat som utnyttes til dyrefôr. I tillegg skiller FNs definisjon seg fra både den norske definisjonen og EUs definisjon, ved at «food waste» kun omfatter leddene i verdikjeden etter matindustrien. Tidligere i verdikjeden anser FN maten som går tapt, for å være «food loss», dvs. mattap.

2.4 Status for matsvinn i Norge

2.4.1 Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn

Det har i flere år vært et samarbeid mellom myndighetene og matbransjen for å redusere matsvinn, blant annet gjennom ForMat-prosjektet i perioden 2010–2015 og senere gjennom arbeidet med Intensjonsavtalen om reduksjon av matsvinn, som ble inngått i 2015 og Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn, som ble inngått i juni 2017.

Formålet med Bransjeavtalen er at «Avtalepartene skal samarbeide om å fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele matkjeden.» Partene ble enige om felles innsats og reduksjonsmål for matsvinn i hele verdikjeden, inkludert å legge til rette for og bidra til at forbrukerne kaster mindre mat. Alle virksomheter som er tilknyttet bransjeorganisasjonene, er invitert til å tilslutte seg avtalen via en tilslutningserklæring, og bidra til å nå målet gjennom tiltak i egen virksomhet, og i samarbeid med andre. Alle tilsluttede bedrifter forplikter seg til å årlig rapportere inn eget matsvinn og gjennomførte tiltak.

Under forhandlingene om Bransjeavtalen, var definisjonen av matsvinn et viktig tema, og det ble enighet mellom avtalepartene om definisjonen som nevnt i punkt 2.3. Samtidig var det enighet om at partene skulle bidra til en best mulig ressursutnyttelse i hele verdikjeden.

2.4.2 Kartlagt matsvinn i Norge

Det kartlagte matsvinnet i Norge i 2020, etter Bransjeavtalens definisjon, var på 450 000 tonn, jf. Hovedrapport 2020 som ble utarbeidet av Miljødirektoratet. Kartleggingen ble lagt frem i desember 2021, sammen med de første resultatene av arbeidet under Bransjeavtalen. Flere av sektorene har målt matsvinn gjennom flere år (matindustri, grossist og dagligvare), mens de øvrige sektorene gjennomførte sine første målinger senere (husholdninger i 2016, servering i 2017, kiosk, bensin og servicehandel (KBS) og sjømatindustri i 2018, offentlig sektor i 2019 og jordbruk i 2020). På grunn av ulikheter og sprik i datagrunnlaget, var det utfordrende å gjøre en samlet beregning av kutt i matsvinn. Miljødirektoratet gjorde likevel en beregning som viste at matsvinnet ble kuttet med 9,53 prosent siden 2015.

Delmålet om 15 prosent reduksjon av matsvinn fra 2015 til 2020, ble ikke nådd. Det er likevel gjort viktig kartleggingsarbeid, det er etablert

metoder for innsamling av data, flere bedrifter har sluttet seg til arbeidet under avtalen, og partene i avtalen vet nå mer om omfanget av matsvinn og årsakene til at matsvinn oppstår.

Det er kommet oppdaterte beregninger for både husholdningene, mat- og serveringsbransjen og jordbruket i etterkant av rapporteringen for 2020. Disse tallene viser utviklingstrekk frem mot neste rapportering som skal gjennomføres i 2025.

Ifølge beregninger som Norsk institutt for bærekraftsforskning (NORSUS) har gjort på vegne av Matvett, utgjorde det kartlagte matsvinnet i Norge totalt 451 600 tonn i 2023. Dette tilsvarer 82,3 kg matsvinn per innbygger og år.

Mest matsvinn oppstår på husholdningsleddet, i jordbruket og matindustrien. Fra 2015 til 2023 er det estimert at matsvinnet er redusert med 21 prosent, målt i kg per innbygger. Den største nedgangen i matsvinnet de siste årene har skjedd hos dagligvarekjedene med 42 prosent nedgang, i matindustrien med 20 prosent nedgang og blant husholdningene med 18 prosent nedgang. De største varegruppene er frukt og grønnsaker, ferske bakervarer og måltidsrester. De oppdaterte tallene kan tyde på at tiltakene i Bransjeavtalen begynner å få effekt også i husholdningsleddet. Klimaavtrykket er redusert med 28 prosent, mens det økonomiske tapet er redusert med 30 prosent. Forskjellen på utviklingen for klima, økonomi og mengde matsvinn, skyldes at matsvinnet er redusert mest for relativt klimaintensive varer, som meierivarer og kjøtt.

Ifølge Landbruksdirektoratet, utgjorde matsvinnet i jordbrukssektorens primærledd 52 681 tonn i 2023. Dette tilsvarer 2,3 prosent av produksjonen. Matsvinnet i 2023 viste en nedgang på 15 prosent fra året før, og det meste av matsvinnet er i grøntsektoren og fra lagringsgrønnsaker som gulrot og poteter.

2.5 Matsvinnutvalgets hovedforslag

2.5.1 Forslag til tiltak

Matsvinnutvalget la frem forslag til 35 ulike tiltak med et samlet potensiale for matsvinnreduksjon på 340 000 tonn. Dette tilsvarer 75 prosent av det kartlagte matsvinnet i 2020. De foreslo at en utvidet og forsterket matsvinnavtale mellom bransjen og myndighetene fortsatt skulle være hovedvirke-middelet, sammen med en ny matkastelovgivning. Den foreslåtte lovreguleringen inkluderte fire hovedelementer; krav om aktsomhetsvurderinger, redegjørelsesplikt, donasjon og nedprising. Lovreguleringen og en forsterket bransjeavtale skulle

virke gjensidig understøttende. De pekte på at utvikling av beste praksis i alle ledd, vil lette både bransjens og myndighetenes arbeid med gjennomføring. De foreslo også offentlige virksomheter, både kommunale og statlige, som avtaleparter i den forsterkede bransjeavtalen.

2.5.2 Vurdering av Bransjeavtalen

Matsvinnutvalget fremhevet at det var en bred enighet om at Bransjeavtalen har vært viktig for å sette matsvinn høyere på agendaen i Norge, som et felles rammeverk for arbeidet med å halvere matsvinnet innen 2030. Dette til tross for at målet om 15 prosent reduksjon i matsvinnet ikke ble nådd i 2020. Det er blitt etablert systemer for kartlegging og rapportering i hele verdikjeden for mat, og det er god oversikt over matsvinnet fra de fleste sektorene og næringene.

En stor andel bedrifter er tilsluttet arbeidet, og disse inkluderer alle dagligvarekjedene og over halvparten av omsetningen i matindustrien, hotelene og kantinene. Gjennom Bransjeavtalen, engasjement fra ideelle organisasjoner og økt satsing fra myndighetene, er det etablert et nasjonalt mottaksapparat for donasjon med åtte matsentraler. Det er også utviklet en verktøykasse for offentlige virksomheter både for omsorgssektoren og til undervisning i grunnskolen og for barnehager.

Matsvinnutvalget viste også til at det er noen utfordringer knyttet til en frivillig bransjeavtale. En frivillig avtale er ikke juridisk forpliktende, og det er dermed ikke mulig å innføre sanksjoner når målene ikke nås. Det er bare bransjeorganisasjonene og myndighetene som er parter i avtalen, og bedriftene er bare pliktig til å følge avtalen dersom de har sluttet seg til den. Det er også tidkrevende å rekruttere små og mellomstore bedrifter til å slutte seg til avtalen. Videre peker de på at offentlig sektor ikke er inkludert i arbeidet.

2.5.3 Definisjon av matsvinn

Matsvinnutvalget la definisjonen fra Bransjeavtalen til grunn i sitt arbeid. Samtidig fremhevet utvalget i rapporten noen viktige implikasjoner som Bransjeavtalens definisjon gir for arbeidet i Norge. «Matsvinn» i henhold til bransjeavtalen, inkluderer kun tap av produkter som ble produsert med den hensikt å være mat for mennesker. «Matsvinn» inkluderer videre kun tap fra og med høste- eller slaktetidspunktet. Dette betyr eksempelvis at grønnsaker som ikke blir høstet, ikke er inkludert, uavhengig av årsaken til at grønnsakene ikke høstes. Av samme årsak inkluderes heller ikke syke dyr som

må avlives før slakting. Videre inkluderer «matsvinn» mat til mennesker som utnyttes til dyrefôr.

2.5.4 Krav til aktsomhetsvurderinger

Som et sentralt grep for å sikre helhetlig virkemiddelbruk i tråd med mandatet, foreslo Matsvinnutvalget å innføre et krav om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Dette for å sikre at tiltakene som gjennomføres er tilpasset den enkelte aktør i verdikjeden for mat, at matsvinn som oppstår mellom verdikjedeledd adresseres, og å sikre insentiver for å redusere matsvinnet i husholdningsleddet. I tilknytning til aktsomhetskravet, foreslås en styrking og utvidelse av Bransjeavtalen, både i form av strengere forpliktelser i avtalen og ved å inkludere offentlig sektor.

Det ble samtidig foreslått å innføre en redegjørelsesplikt ved at virksomheter som er omfattet av aktsomhetskravet, skal offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene de har gjort.

I tillegg foreslo Matsvinnutvalget å styrke Bransjeavtalen med et nytt punkt knyttet til innføringen av et aktsomhetskrav i lov eller forskrift, om utvikling av beste praksis for å redusere matsvinn i egen virksomhet, i egen verdikjede (leverandører og kunder) og hos forbruker.

2.5.5 Donasjon

Ifølge Matsvinnutvalget, er det et stort potensial for å redusere matsvinn ved å innføre tiltak knyttet til donasjon. Kartleggingsresultater viser at donasjon av overskuddsmat til landets åtte matsentraler, vil kunne være et effektivt tiltak for å redusere matsvinn for virksomheter i matbransjen. Ifølge Matsentralen Norge, var det donerte volumet fra aktørene i verdikjeden på 5 500 tonn i 2022. Dette er en økning på ca. 300 prosent siden 2017. Likevel går kun 3,5 prosent av matsvinnet fra den største donoren, matindustrien, i dag til donasjon. Sentrale barrierer for økt donasjon er korte frister for å redistribuere overskuddsmat, store avstander og manglende kjennskap til matsentralene, men også gjeldende regelverk, samt praktisering av regelverket.

Matsvinnutvalget mente at det er behov for å styrke virkemiddelbruken ytterligere for å sikre at donasjon finner sted der det er hensiktsmessig. Utvalget foreslo derfor at det ble innført en plikt knyttet til donasjon, og at det utredes videre hvordan denne skal innrettes.

Ifølge utvalget, må man ta hensyn til en rekke faktorer ved utforming av en donasjonsplikt. Maten som doneres må være trygg å konsumere

og derfor følge alle regler som gjelder for den enkelte matvare, herunder om lagringsforhold og eventuelle spesifikke krav til oppbevaring. Det må legges til rette for samarbeid med Matsentralen og andre ideelle organisasjoner som videreformidler mat på en god og sikker måte. I denne forbindelse må det også være egnede transportmuligheter og ikke uforholdsmessig lang avstand mellom giver og mottaker. Det må også gjøres grundige overveielser knyttet til hvilke aktører som skal treffes av et eventuelt krav, og hvem som ikke er egnet til det. I tillegg er det en rekke andre forhold som også må vurderes.

2.5.6 Krav om nedprising

Matsvinnutvalget viste til at nedprising av varer med kort holdbarhet (ferske datovarer), blir praktisert mer eller mindre av alle dagligvarekjedene i dag. Ifølge en kartlegging, er dette det mest effektive matsvinnreduksjonstiltaket fra butikk. Sentrale barrierer for økt nedprising var at det er ulik praksis blant butikkene, og at ansvaret for kvaliteten til varen overføres til butikk ved salg av varer utgått på «best før»-dato. For å sikre mer utbredt og systematisk nedprising av varer med kort holdbarhet, eller som er utgått på «best før»-dato, foreslo utvalget at det blant annet innføres et krav om nedprising.

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

På denne bakgrunn, anbefalte utvalget at det innføres et krav om nedprising av produkter med kort holdbarhet som skal gjelde for aktørene på detaljistledet i dagligvaremarkedet. Hvilke produktgrupper som skal være omfattet av nedprisingsplikten, samt når plikten til å sette ned prisen inntreffer for ulike produktgrupper, må utredes nærmere.

2.5.7 Styrket rapporteringsplikt

For å styrke tilgang og kvalitet på data, foreslo Matsvinnutvalget å styrke plikter knyttet til rapportering gjennom Bransjeavtalen, og å benytte samme definisjon på begrepet «matsvinn» som i

EU. Dette for å lette samordningen av rapportering på data knyttet til matavfall og matsvinn.

2.5.8 Tilsyn og kontroll

Matsvinnutvalget viste til at det vil være behov for et tilsyn som sikrer at aktørene etterlever kravene. De har ikke utredet nærmere hvilke typer virkemidler som tilsynsorganet bør ha tilgjengelig.

2.6 Høringen

Forslag til ny matsvinnlov ble sendt på offentlig høring 10. desember 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Dagligvaretilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Fiskeridirektoratet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Forbruksforskningsinstituttet SIFO
Forsvaret
Forsvarsbygg
Havforskningsinstituttet
Helsedirektoratet
Jernbanedirektoratet
Konkurransetilsynet
Kunnskapsdirektoratet
Kystverket
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Nofima AS
Norges forskningsråd
Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)
Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Regelrådet
Sjøfartsdirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Statsforvalterne
Sysselmasteren på Svalbard
Utdanningsdirektoratet
Veterinærinstituttet
Vitenskapskomiteen for mat og miljø

Fylkeskommunene
Asker kommune

Bergen kommune	Fagpressen
Bærum kommune	Fellesforbundet
Drammen kommune	Felleskjøpet Agri SA
Fredrikstad kommune	Fiskebåt
Kristiansand kommune	Forskningssiftelsen Fafo
Lillestrøm kommune	Fortum Oslo Varme AS
Oslo kommune	Framtiden i våre hender
Sandnes kommune	Fridtjof Nansens Institutt
Stavanger kommune	Gartnerhallen SA
Tromsø kommune	Green House
Trondheim kommune	Greenpeace
Longyearbyen Lokalstyre	Grønt punkt
Handelshøyskolen BI	Handel og Kontor i Norge
Nord Universitet	Hanen
Norges Handelshøyskole	Hold Norge Rent
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Hovedorganisasjonen Virke
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Hurtigruten AS
OsloMet – Storbyuniversitetet	Huseierne
Universitetet i Agder	Industri Energi
Universitetet i Bergen	Infinitum
Universitetet i Innlandet	Kings Bay
Universitetet i Oslo	Kirkens bymisjon
Universitetet i Stavanger	Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund
Universitet i Sørøst-Norge	Kommunesektorens organisasjon (KS)
Universitetet i Tromsø	Kornbøndernes interesseorganisasjon
Avinor AS	Kystrederiene
CICERO Senter for klimaforskning	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Enova SF	Lektorlaget
Innovasjon Norge	Matsentralen Norge
Norsk institutt for bærekraftsforskning (NORSUS)	Matvett
Stiftelsen Miljømerking Norge	Mepex Consult AS
Stiftelsen Miljøfyrtårn	Miljøstiftelsen Bellona
Svalbards Miljøvernfond	Natur og ungdom
Akademikerne	Naturvernforbundet
Animalia	NHO Logistikk og Transport
BAMA Gruppen AS	NHO Luftfart
Biogass Norge	NHO Mat og drikke
Bjerknessenteret for klimaforskning	NHO Reiseliv
Blå Kors	NHO Service og handel
Bunnpris	NHO Sjøfart
Circular Norway	NHO Transport
Coop Norge SA	Norges Bondelag
Dagligvarehandelens miljøforum AS	Norges Kvinne- og familieforbund
Dagligvareleverandørenes forening	Norges kystfiskarlag
Debio/DebioInfo	Norges miljøvernforbund
Den norske turistforening	Norges rederiforbund
Emballasjeforeningen	NorgesGruppen
Emballasjeggjenvinning AS	Norsirk AS
Fornybar Norge	Norsk Bioenergiforening (NoBio)
	Norsk Bonde- og småbrukarlag
	Norsk Fjorfelag
	Norsk frukt & grønt
	Norsk Industri
	Norsk klimastiftelse
	Norsk Landbruksrådgiving

Norsk Landbrukssamvirke
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)
 Norsk Sau og Geit
 Norsk Senter for Sirkulær Økonomi
 Norske Landbrukstjenester
 Norske Sjømatbedrifters Landsforening
 NORSØK
 Nortura SA
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Pelagisk Forening
 Private Barnehagers Landsforbund
 Q-meieriene
 Rema 1000 Norge AS
 Rørosmeieriet
 SINTEF
 SINTEF Industri
 SINTEF Ocean
 Sirkel
 Sirk Norge
 Sjømat Norge
 Skolenes Landsforbund
 Spire
 Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
 Stiftelsen Norsk Mat
 Svalbard Næringsforening
 TYR Norsk kjøttfeavlslag
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Virke
 Visit Svalbard
 WWF Norge
 ZERO – Zero Emission Resource Organisation
 Økologisk Norge

Høringen ble også lagt ut på regjeringen.no. Det ble understreket at alle kunne sende inn innspill i høringen. Høringsfristen var opprinnelig satt til 20. januar 2025, men ble utsatt til 3. februar 2025. Departementet mottok høringsinnspill fra 82 høringsinstanser, hvorav følgende 76 hadde merknader:

Energidepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – DFØ
 Folkehelseinstituttet – Senter for bærekraftig kosthold – FHI
 Forbrukerrådet
 Forsvaret
 Helsedirektoratet
 Kystverket
 Landbruksdirektoratet

Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nofima AS
 Norsk institutt for bioøkonomi – NIBIO
 NORSUS – Norsk institutt for bærekraftsforskning
 Reglerådet
 SINTEF
 Sjøfartsdirektoratet
 Statistisk sentralbyrå

Statsforvalteren i Innlandet
 Statsforvalteren i Nordland
 Statsforvalteren i Vestfold
 Statsforvalteren i Vestland
 Sysselmasteren på Svalbard
 Oslo kommune
 Stavanger kommune
 Trondheim kommune

Agder fylkeskommune
 Akershus fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Østfold fylkeskommune

Universitetssykehuset Nord-Norge HF

Advokatforeningen
 BAMA Gruppen AS
 Biogass Norge
 Blå Kors
 COOP Norge SA
 Dagligvarehandelens Miljøforum
 Dagligvareleverandørenes Forening – DLF
 Emballasjeforeningen
 Fellesforbundet
 Forum for utvikling og miljø – ForUM
 Framtiden i våre hender
 Grønn Punkt Norge AS
 Handel og Kontor i Norge
 Handelshøyskolen ved UiT
 Hovedorganisasjonen VIRKE
 Kirkens Bymisjon
 Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforening
 Kommunenettverket for klimaomstilling
 Kommunesektorens organisasjon – KS
 Kost- og ernæringsforbundet
 Privatperson Berit Fjermestad
 Privatperson Lars Vidar Kvalvåg Brendel
 Privatperson som ikke har oppgitt navn
 Matsentralen Norge
 Matvett AS
 Mepex Consult AS
 Miljøstiftelsen Bellona
 NHO Mat og Drikke
 NHO Reiseliv

NHO Service og Handel
NHO Transport
Norges Bondelag
Norges Bygdekvinnelag
Norges Naturvernforbund
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk forening for ernæringsvitenskap
Norsk Gartnerforbund
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddel-
arbeiderforbund (NNN)
Nortura SA
Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO

Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs
Sirk Norge
Sjømat Norge
Sjømatbedriftene
Spire
Standard Norge
Stiftelsen Miljøfyrtårn
TINE SA
Too Good To Go
Visit Svalbard AS
ZERO

3 Gjeldende rett

3.1 Forholdet til EØS-avtalen

Det overordnede rettslige rammeverket for forebygging av matavfall, inkludert overvåkning, rapportering og planlegging av nasjonale matsvinnprogrammer, er en del av rammedirektivet om avfall (2008/98/EF), som er innlemmet i EØS-avtalen.

Det er ingen harmoniserte tiltak i EUs regelverk knyttet til reduksjon av matsvinn som sådan, og det er opp til hvert enkelt medlemsland å innføre tiltak på nasjonalt nivå for å nå målene.

Samtidig er en rekke konkrete tiltak som kan bidra til å redusere matsvinnet, regulert i regelverk knyttet til matområdet, mattrygghet eller matinformasjon til forbrukere. Utover de generelle kravene til næringsmiddelhygiene og holdbarhetsmerking, finnes det foreløpig lite spesifikt regelverk når det gjelder tiltak for å begrense matsvinn.

3.2 Regelverket på matområdet

3.2.1 Generelle krav til mattrygghet

Norge er, gjennom EØS-avtalen, forpliktet til å følge regelverket på matområdet som blant annet stiller krav som skal sikre at maten er trygg å spise. Dette følger av forordning (EF) nr. 178/2002 av 28. januar 2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket mv. (matlovsforordningen), og regelverket om næringsmiddelhygiene.

På lovsnivå er regelverket gjennomført i norsk rett ved lov 19. desember 2023 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), som angir de hovedprinsippene som næringsmiddelovgivningen bygger på.

Det følger av matloven § 16 første ledd, at «Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum». Den vesentlige delen av EUs næringsmiddelregelverk, er inntatt i underliggende forskrifter til loven. De mest sen-

trale forskriftene er forskrift 22. desember 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften), forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften), og forskrift 22. desember 2008 nr. 1624 om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse (animaliehygieneforskriften).

Alle virksomheter som håndterer mat som ender hos forbrukere, plikter å overholde kravene til god mattrygghet. Forbrukerne skal sikres trygg mat. Dette gjelder uansett om de kjøper maten i butikken, eller om de mottar den vederlagsfritt, for eksempel gjennom donasjon.

3.2.2 Krav og retningslinjer for redistribusjon av næringsmidler

EU kom i 2017 med retningslinjer som har til formål å presisere relevante bestemmelser i EU-lovgivningen, og som skal bidra til å fjerne hindringer i EU-regelverket for redistribusjon av næringsmidler. Retningslinjene skal gjøre det lettere for aktørene å oppfylle de relevante kravene, som for eksempel når det gjelder næringsmiddelhygiene, og fremme en felles fortolkning for tilsynsmyndighetene i medlemsstatene.

EU vedtok i 2021 mer detaljerte krav i næringsmiddelhygieneforordningen når det gjelder redistribusjon av mat gjennom forordning (EU) 2021/382 av 3. mars 2021. Det ble da tatt inn et nytt kapittel i næringsmiddelhygieneforordningen som gir nærmere kriterier om virksomhetenes ansvar ved redistribusjon av mat, ved at de blir pålagt å gjøre rutinemessig kontroll av at mat under deres ansvar ikke er helseskadelig og at den er egnet for humant konsum. Videre er det kriterier for hva virksomhetene skal legge vekt på i sin vurdering av dette. Dette gjelder holdbarhet eller restholdbarhet, intakt emballasje, lagrings- og transportforhold, eventuell innfrysingsdato, organoleptiske forhold (egenskaper ved mat som stimulerer menneskelige sansorganer) og sporbarhet. Disse bestemmelsene er gjennomført i norsk rett i næringsmiddelhygieneforskriften.

3.2.3 Holdbarhetsmerking

Det følger av forskrift 28. november 2024 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften), som gjennomfører EUs matinformasjonsforordning (EU) 1169/2011, at ferdigpakkede næringsmidler skal være merket med holdbarhetsdato.

Det er to varianter av holdbarhetsdato: «Siste forbruksdag» og «Best før». Det er produsenten som vurderer hvilken av de to ulike formene for holdbarhet som næringsmidlene merkes med, og de vurderer og setter holdbarhetsdato på næringsmidlene. Produsenten kjenner til råvarene og prosessene som er brukt. Holdbarhetstiden skal settes ut fra vanlige og realistiske betingelser for blant annet ingredienser og sammensetning, fremstillingsmetoder, innpakning, transport, oppbevaring og salg.

Næringsmidler som er lett bedervelige og derfor kan bli helsefarlige, skal merkes med ordene «Siste forbruksdag», etterfulgt av datoen. Her har holdbarheten betydning for om næringsmiddelet er trygt å spise. Når datoen er overskredet, kan næringsmiddelet inneholde smittestoffer som kan gjøre oss alvorlig syke. Næringsmidler som er merket med «siste forbruksdag», skal alltid ha opplysninger om oppbevaringsforhold. Det generelle utgangspunktet for kjølelagring, er at næringsmidler skal oppbevares på under 4°C, hvis ikke produsenten har angitt en annen oppbevaringstemperatur. Næringsmidler merket med «siste forbruksdag», skal ikke selges etter at datoen er gått ut.

«Best før ...» eller «best før utgangen av ...» er en veiledning om hvor lenge du kan forvente at kvaliteten og egenskapene til næringsmidlet ikke går tapt og holder seg i uåpnet pakning. Dette kan være at farge, lukt, smak og konsistens er tilsvarende like som da du kjøpte varen. De fleste næringsmidler merkes med «best før ...» eller «best før utgangen av ...». Eksempler på næringsmidler med slik holdbarhetsmerking er melk, yoghurt, juice, syltetøy, mel, havregryn, ris og pasta. Næringsmidler merket «best før ...», kan selges også etter utløpsdato. Det er den som selger varen som har ansvar for at varen fremdeles har akseptabel kvalitet eller andre spesifikke egenskaper og er egnet til konsum. Kunden skal også få informasjon om at varen er utløpt, for eksempel ved skilting, og at varen legges atskilt fra andre dagligvarer.

På noen næringsmidler har produsenten tilføyd tilleggsmerkingen «ofte god etter» eller tilføyd symboler om å se, lukte og smake i merkingen. Dette er hint om å sjekke maten før man kaster

den, fordi den ofte vil være god også etter den veilevende holdbarhetsdatoen. Slik tilleggsmerking på produktet er en frivillig merking. En slik frivillig merking kan ikke erstatte den obligatoriske holdbarhetsmerkingen og skal ikke være villedende.

3.3 Forurensningsloven og avfallsregelverket

3.3.1 Dagens regelverk

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), er den generelle, sektorovergripende lovgivningen til beskyttelse av det ytre miljø mot forurensning og avfallsproblemer.

Lovens formål er i henhold til § 1, «å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall». Etter lovens retningslinjer i § 2, skal det også arbeides for å «unngå avfallsproblemer». Dette inkluderer avfallsforebygging, i den utstrekning det er begrunnet i hensynet til å unngå avfallsproblemer.

Forurensningsloven hjemler også avfallsforskriften. I avfallsforskriften kapittel 10a, er det gitt krav om utsortering av matavfall.

Rammedirektivet om avfall er gjennomført i forurensningsloven og avfallsforskriften. Direktivet inneholder imidlertid også bestemmelser om avfallsforebygging, og slik sett tiltak som kan falle utenfor forurensningslovens virkeområde.

Artikkel 9 i direktivet stiller krav om at medlemsstatene gjennomfører avfallsforebyggende tiltak. Bestemmelsen inneholder også krav om tiltak for å redusere matsvinn.

Målet om å redusere matsvinn, knytter seg først og fremst til stadiet før maten blir til avfall, og handler om å oppnå bedre utnyttelse av trygg og spiselig mat for mennesker. Når maten er blitt til avfall, reguleres den av avfallsregelverket.

3.3.2 Forslag til endringer i rammedirektivet om avfall på matsvinnområdet

I februar 2025 ble det enighet i trilogforhandlinger i EU om endringer i rammedirektivet om avfall, knyttet til tekstilavfall og matavfall (COM (2023) 420). I det nye rammedirektivet er det satt bindende reduksjonsmål for matavfall for hele verdikjeden for mat, med unntak av primærproduksjonsleddet. Medlemslandene skal redusere mengden matavfall i matindustrien med 10 prosent, og med 30 prosent per innbygger samlet for dagligvarehandel, serveringssteder og hus-

holdninger innen 2030. Reduksjonsmålet skal sammenlignes med gjennomsnittsmengden for matavfall innen de respektive sektorene i årene 2021–2023.

Målene er bindende for landene, og de må iverksette tiltak for å nå dem. Det foreslås ikke nye tiltak på EU-nivå for reduksjon av matsvinn eller matavfall. Europakommisjonen viste i sitt forslag til at det å sette et reduksjonsmål, gir medlemsstatene frihet til å velge de mest effektive tiltakene, som dermed kan skreddersys situasjonen i egne land. Dette er begrunnet i at det enkelte medlemsland selv er best egnet til å vurdere hvilke tiltak som er egnet for å nå målet om reduksjon av matavfallet. Medlemsstatene er ikke forpliktet til å innføre noen nye tiltak, andre enn de som allerede er tatt inn i rammedirektivet om avfall. Medlemsland må allerede under det eksisterende rammedirektivet, rapportere årlig om mengder matavfall i forskjellige ledd. Det foreslås ingen endringer av dette kravet, eller av metodikken for å beregne mengder matavfall.

3.4 Konkurransereglene

Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 10 første ledd, forbyr avtaler, samarbeid og samordnet opptreden som har til formål eller virkning å vri konkurransen. Et tilsvarende forbud finnes i EØS-avtalen artikkel 53, og Konkurransetilsynet håndhever begge bestemmelsene. Bestemmelsene tilsvarer artikkel 101 i Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV), og skal forstås på samme måte.

Konkurranseloven § 10 lyder:

Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt, særlig slike som består i

- å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår,
- å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer,
- å dele opp markeder eller forsyningskilder,
- å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,

- å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggsgytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.

Begrepene «avtale», «samordnet opptreden» og «beslutninger av sammenslutninger av foretak», omtales typisk som «samarbeid» i konkurranse-rettslig forstand. Begrepene omfatter også utveksling av konkurransesensitiv informasjon, som for eksempel fremtidige priser, volum og forretningsstrategier.

Det skilles mellom samarbeid som har konkurransebegrensende «formål» (formålsovertredelser) og samarbeid som har konkurransebegrensende «virkning» (virkningsovertredelser). Formålsovertredelser regnes for å være de mest alvorlige, og klassiske eksempler er avtaler om felles fastsettelse av priser, markedsdeling eller anbudssamarbeid. Dette er adferd som erfaringsmessig skader konkurransen tilstrekkelig til at det ikke er nødvendig å vurdere virkningene, typisk ved at det fører til høyere priser for forbrukere. For samarbeid som regnes som en formålsovertredelse, er det dermed ikke noe krav om å påvise konkurransebegrensende virkninger, utover å konstatere at samarbeidet, i den konteksten det foregår i, normalt vil ha konkurransebegrensende virkninger.

Dersom et samarbeid ikke har et konkurransebegrensende formål, må det ha konkurransebegrensende virkning for at det skal være ulovlig etter § 10 første ledd. For virkningsovertredelser, er det nødvendig å foreta konkrete vurderinger av om samarbeidet vil ha konkurransebegrensende virkning. Det er imidlertid ikke nødvendig å påvise at samarbeidet faktisk har hatt konkurransebegrensede virkning. For å slå fast årsaks-sammenheng, må det også gjøres en sammenligning med hvordan konkurransesituasjonen ville ha vært uten samarbeidet. Det er i tillegg et krav om at konkurransen må begrenses «merkbar». Det betyr at ikke enhver konkurransebegrensende virkning fører til at et samarbeid er ulovlig etter § 10 første ledd.

Konkurranseloven § 10 tredje ledd, som utgjør et unntak fra forbudet i første ledd, lyder slik:

Bestemmelsen i første ledd får ikke anvendelse på avtaler mellom foretak, beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske

utvikling, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd, og uten

- a. å pålegge vedkommende foretak restriksjoner som ikke er absolutt nødvendige for å nå disse mål, eller
- b. å gi disse foretak mulighet til å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varer det gjelder.

Det betyr at konkurransebegrensende samarbeid som rammes av forbudet i første ledd, likevel er lovlig, dersom fire kumulative vilkår er oppfylt. Samarbeidet må, 1) føre til effektivitetsgevinster, jf. ordlyden «bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varer eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling.» Det betyr blant annet at gevinstene av samarbeidet må være større enn de negative konsekvensene ved at konkurransen begrenses. Fordelene samarbeidet gir, må 2) komme forbrukerne til gode. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at de samarbeidende foretakene oppnår gevinster dersom det kun er foretakene som tjener på samarbeidet. Samarbeidet må, 3) være nødvendig for å oppnå de aktuelle fordelene. Dersom fordelene kan oppnås på måter som ikke begrenser konkurransen, eller som er mindre konkurransebegrensende, vil det dermed ikke være lovlig etter § 10 tredje ledd. Samarbeidet kan, 4) ikke utelukke konkurransen for de varene eller tjenestene samarbeidet gjelder.

Konkurranseloven § 10 fjerde ledd, gir hjemmel for Kongen til å fastsette regler om hva som skal omfattes av unntaket i tredje ledd.

3.5 Skatte- og avgiftsmessige konsekvenser av donasjon og nedprising av næringsmidler

Etter forslaget i denne proposisjonen, skal det lovfestes at alle virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, unntatt virksomheter som omsetter direkte til forbruker, skal iverksette tiltak for å donere overskudd av næringsmidler, der dette er forholdsmessig. Virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbruker, skal iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler som kan forringes eller foreldes raskt. Donasjon og nedprising av næringsmidler kan i utgangspunktet ha implikasjoner både skattemessig og avgiftsmessig for den som produserer eller omsetter varen.

3.5.1 Skattemessige konsekvenser

Dersom formuesgjenstand, vare eller tjeneste ikke omsettes, men tas ut til egen bruk eller gis bort som gave, vil skattelovens § 5-2 om skatteplikt ved uttak, komme til anvendelse.

Gaver i form av kontanter, faller utenfor uttaksbestemmelsens anvendelsesområde. Pengene gis av beskattede midler. Slike pengegaver gir ingen rett til fradrag i inntekt utover det som følger av skatteloven § 6-50, som har et tak på 25 000 kroner for pengegaver til visse frivillige organisasjoner.

Uttaksbeskatning er begrunnet i at det ved uttak disponeres over en verdi som bør skattlegges på samme måte som om den uttatte varen var blitt omsatt til markedspris, og vederlaget deretter ble gitt til det gode formålet. Uten uttaksbeskatning i slike tilfeller, vil resultatet være at gaver i form av uttak kan gis med ubeskattede midler og uten noen øvre beløpsgrense. Bestemmelsen skal hindre skatteunndragelse og sikre skatteprovenyet ved å hente inn til beskatning positiv differanse mellom omsetningsverdi og skattemessig verdi. Differansen ville vært skattepliktig hvis formuesobjektet ble solgt til utenforstående. En vare som vederlagsfritt gis som gave til en velledig organisasjon, vil som utgangspunkt utløse uttaksbeskatning på giverens hånd etter denne bestemmelsen.

En vare som gis bort, kan ha tapt sin verdi i forhold til kostprisen enten helt eller delvis. Det blir da dels spørsmål om giver kan kreve fradrag for tap, og dels spørsmål om uttaksbeskatning av gaveelementet. Beskatning av uttaksgevinst forutsetter at varen har en omsetningsverdi. Omsetningsverdien er den prisen som vedkommende ville ha oppnådd ved salg på den måten som er vanlig for denne virksomheten. Har en vare som gis bort en omsetningsverdi som er lavere enn kostprisen, vil skattyter bli uttaksbeskattet for gaveelementet, men kan for øvrig kreve fradrag for tap. Dersom eksempelvis en vare med kostpris på kr 100 og omsetningsverdi på kr 25 doneres, vil giver bli uttaksbeskattet for kr 25 og få fradrag for tap på kr 75. For slike tilfeller vil det være skattemessig gunstigere å destruere varen enn å donere den, fordi det ved utrangering vil kunne kreves tapsfradrag for hele kostprisen.

Har varen som doneres tapt sin verdi helt/har ingen omsetningsverdi, vil overføringen ikke anses som «gave» i skatteloven § 5-2 sin forstand. Er varen uselgelig for bedriften, anses den ikke for å ha noen omsetningsverdi, selv om andre,

f.eks. en veldedig organisasjon, kan nyttiggjøre seg den. Det er dermed intet grunnlag for uttaksbeskatning, og giver vil kunne kreve fradrag for tap ved realisasjon for hele varens kostpris etter skatteloven § 6-2 første ledd.

3.5.2 Merverdiavgiftsmessige konsekvenser

Avgiftspliktige aktører i matbransjen skal ikke beregne merverdiavgift på uttak av mat- og drikkevarer som leveres vederlagsfritt til mottaker som er registrert i enhetsregistret for utdeling på veldedig grunnlag, jf. merverdiavgiftsloven § 6-19 annet ledd. Ordningen ble innført i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 121 LS (2015–2016). Bakgrunnen var regjeringens arbeid med å redusere matsvinn. Videre er etter tredje ledd, varer og tjenester som leveres vederlagsfritt til frivillige organisasjoner som ledd i en nødhjelpsaksjon i tilknytning til en naturkatastrofe, fritatt for merverdiavgift.

3.6 Utenlandsk rett

3.6.1 Generelt om reguleringen i andre land

EUs regelverk inneholder ingen harmoniserte regulatoriske tiltak knyttet til reduksjon av matsvinn. Det er opp til hvert enkelt medlemsland å innføre tiltak på nasjonalt nivå for å nå målene.

Det er flere andre europeiske land som har valgt å lovregulere forebygging og reduksjon av matsvinn. Noen land har fastsatt en egen matsvinnlov, mens andre land har inkludert bestemmelser relatert til matsvinn i annet lovverk, for eksempel i avfallsregelverk eller i matregelverket. Det er i hovedsak stilt krav om å utarbeide planer for forebygging av matsvinn, måling av matsvinn og donasjon ut fra visse vilkår.

Det er også flere land i EU som har valgt å ikke innføre lovregulering, men som har valgt andre typer tiltak for å nå målet om å redusere matsvinnet. Som oftest er det snakk om ulike varianter av frivillige avtaler mellom myndigheter og bransjen, med mål om reduksjon av matsvinn og som er på linje med den norske Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn. De fleste EU-land har også donasjon av mat som et tiltak for reduksjon av matsvinn, og har matsentraler («food banks») i likhet med Norge.

Matsvinnutvalget har undersøkt regulatoriske tiltak i andre land, og nedenfor følger en sammenstilling av hvordan noen andre land har valgt å regulere den tilsvarende problemstillingen.

3.6.2 Finland

Finland har utvidet sin avfallslov (978/2021) med nye krav rettet mot matsvinn i matindustrien, serveringsbransjen og dagligvarehandelen. Loven pålegger bedrifter å donere overskuddsmat, forutsatt at dette kan gjøres uten å gå på bekostning av mattryggheten og at det kan utføres til en rimelig kostnad.

I tillegg til donasjonskravet, innfører loven dokumentasjonsplikt for bedrifter. Serveringssteder, dagligvarebutikker og matprodusenter må holde oversikt over hvor mye mat de kaster og hvordan matsvinnet håndteres. Denne dokumentasjonen må kunne fremlegges for tilsynsmyndighetene ved forespørsel.

For bedrifter med forurensningstillatelser og andre meldingspliktige bedrifter, inkludert bearbeidings- og produksjonsaktører, er det også krav om å rapportere data årlig til tilsynsmyndighetene. Rapporteringen skal omfatte mengden matavfall målt i kilo, sammensetningen av matsvinnet, og hvordan det blir behandlet.

Selv om loven gir klare forskriftskrav, er insentivordningene for å oppmuntre bedrifter til å følge disse forskriftene, foreløpig ukjente.

Finland har utvidet markedsføringsloven (2018/1121) ved å innføre et forbud mot frie returavtaler for landbruksvarer og næringsmidler. Ifølge § 2f, er det ikke lenger tillatt for kjøpere å returnere varer til leverandøren uten å betale for dem eller dekke kostnadene for avhending. Unntaket er når returen er initiert av leverandøren selv, og i slike tilfeller kan returavtalen kun være gyldig i maksimalt tre måneder.

Denne loven gjelder for matindustrien, serveringsbransjen og dagligvarehandelen. Loven har som mål å beskytte leverandører mot urettferdig praksis, og sikre at økonomiske byrder ikke ensidig pålegges dem.

3.6.3 Frankrike

Frankrikes matkastelov (2016/138) har som mål å redusere matsvinn gjennom flere tiltak og krav. Loven innfører et ressushierarki som forbyr forbrenning eller deponering av mat som fortsatt er spiselig, selv om det likevel er tillatt å bruke maten til biodieselproduksjon. I tillegg krever loven at holdbarhetsdatoen integreres i strekkoden på produktene, noe som skal gjøre det enklere å håndtere og kontrollere matens holdbarhet.

Store bedrifter er pålagt å inngå avtaler med organisasjoner som redistribuerer overskuddsmat. Disse avtalene må klart definere ansvar og

inneholde forsikring som dekker eventuelle skader som kan oppstå ved donasjon av mat. Videre må bedriftene tilby «goodiebags» til overskuddsmat gratis som en måte å redusere matsvinn på.

Loven pålegger også større bedrifter i matindustrien, serveringsbransjen og dagligvarehandelen, å offentliggjøre sine forpliktelser knyttet til reduksjon av matsvinn. Brudd på loven kan føre til økonomisk straff, med bøter på opptil 0,1 prosent av bedriftens årlige omsetning.

I Frankrike gir lovgivningen også økonomiske insentiver i form av skattelette for bedrifter i matindustrien, serveringsbransjen og dagligvarehandelen som donerer mat. Dette inkluderer skattefordeler både for selve donasjonen av maten, og for kostnader knyttet til levering og lagring av maten i forbindelse med donasjonen. Målet med dette økonomiske virkemiddelet, er å oppmuntre bedrifter til å donere overskuddsmat i stedet for å kaste den, ved å gjøre det mer kostnadseffektivt og økonomisk fordelaktig å bidra til å redusere matsvinn.

3.6.4 Italia

Italia har innført en matkastelov (166/2016) som regulerer håndteringen av overskuddsmat og forskjellige former for holdbarhetsmerking, som «best før» og «siste forbruksdag». Loven oppmuntrer sterkt til donasjon av overskuddsmat, med fokus på å prioritere de mest utsatte gruppene i samfunnet. Dersom maten ikke doneres, skal den i stedet brukes som dyrefôr, til kompostering eller til produksjon av biogass.

En bestemmelse tillater at feilmerkede matvarer kan doneres, og ved såkalt «gleaning» (innsamling av overskuddsmat i jordbruket), er det den som sanker maten som har ansvar for hygiene og mattrygghet, ikke bonden. Matvarer som har passert holdbarhetsdatoen, kan også doneres, så lenge de er forsvarlig lagret og emballasjen er intakt. Når det gjelder bakevarer uten spesifikke temperaturkrav, kan disse doneres innen 24 timer etter produksjon. For donasjoner under 15 000 euro er det ingen krav til offisielle prosedyrer. Lett-bederverlige matvarer er fritatt fra krav om kommunikasjon ved donasjon. Kommuner har mulighet til å gi skattelette til bedrifter som donerer mat, hvor skattefordelen skal stå i forhold til mengden mat som blir donert.

Loven gjelder for alle ledd i verdikjeden, unnatt husholdninger. Gjennom forskrifter, økonomiske insentiver som skattelette, og en forenklet administrasjon av donasjoner, søker loven å redusere matsvinnet i Italia.

Implementeringen av direktiv (EU) 2019/633 om urimelig handelspraksis i næringslivsforhold i matkjeden, har resultert i en strengere og bredere regulering i Italia som omfatter alle bedrifter, uavhengig av omsetning. Direktivet har som mål å beskytte leverandører og sikre rettferdig handel i landbruks- og matvaresektoren. En av de viktigste bestemmelsene i direktivet, er forbudet mot at leverandører kan pålegges å bære kostnader knyttet til forringelse eller tap av produkter etter at varene er levert til kjøperen, så lenge leverandøren har handlet forsvarlig. Det er også forbudt for kjøpere å returnere usolgte landbruks- og matprodukter uten å betale leverandøren for disse produktene eller for kostnadene ved avhending.

Direktivet forbyr salg av landbruks- og matvarer under kontraktsvilkår som er urimelig tyngende, inkludert salg til priser som ligger klart under produksjonskostnadene. Videre er det forbud mot uberettiget og uforholdsmessig overføring av økonomisk risiko til den andre parten.

I tillegg omfatter direktivet restriksjoner på leverandørens innflytelse over kjøperens produktutvalg. Leverandøren kan ikke pålegge kjøperen å opprettholde et spesifikt produktsortiment, inkludere bestemte produkter i sortimentet, eller reservere spesifikke posisjoner i hyllene eller i butikken for visse produkter.

Denne lovgivningen gjelder alle ledd i verdikjeden, bortsett fra husholdninger. Brudd på loven kan resultere i bøter på opptil 10 prosent av omsetningen til den parten som bryter reglene.

Lov om ansvarsbeskyttelse (155/2003), eller «Good Samaritan»-loven, gir juridisk beskyttelse til bedrifter som donerer mat. Ifølge loven, anses godkjente organisasjoner som sluttforbrukere når de mottar donert mat, noe som betyr at ansvaret for mattrygghet hovedsakelig ligger hos disse organisasjonene. Bedrifter som donerer mat, er derfor kun ansvarlige overfor de veldedige organisasjonene, og ikke direkte overfor de privatpersonene som mottar maten fra organisasjonene.

Ansvaret begrenses ytterligere ved at bedrifter kun kan holdes ansvarlige i tilfeller av grov uakt-somhet. Denne loven gjelder for alle ledd i verdikjeden, bortsett fra husholdninger. Lovgivningen inneholder forskrifter som gir redusert ansvar ved donasjon av mat, noe som oppmuntrer flere bedrifter til å donere overskuddsmat uten frykt for juridiske konsekvenser.

3.6.5 Polen

Polens lov om forebygging av matsvinn (1645/2020), fastsetter omfattende regler for hvordan

matsvinn skal håndteres. Loven pålegger matbedrifter å aktivt forebygge matsvinn. For dagligvarebutikker med salgsareal over 250 m², stilles det krav om å opprette en avtale med en mottakerorganisasjon for donasjon av mat. Dette sikrer at overskuddsmat blir redistribuert til trengende i stedet for å bli kastet.

I tillegg krever loven at matbedrifter gjennomfører informasjons- og kunnskapskampanjer om håndtering av mat og forebygging av matsvinn. Disse kampanjene skal vare i minst to uker hvert år, og har som mål å øke bevisstheten om matsvinn og å oppmuntre til ansvarlig praksis.

Loven omfatter alle ledd i verdikjeden og kombinerer forskrifter med økonomiske virkemidler. Bedrifter som ikke overholder kravene, risikerer avgifter på matavfall og bøter knyttet til brudd på loven. Dette økonomiske presset er ment å motivere til bedre praksis og å redusere matsvinn i Polen.

3.6.6 Spania

Spania har vedtatt «Lov om forebygging av mattap og matavfall» som tar sikte på å redusere matsvinn i hele matverdikjeden, med en rekke tiltak for å forhindre matsvinn. Loven krever at alle større bedrifter utvikler konkrete planer for å forebygge matsvinn. Disse planene må følge en ressurspyramide som prioriterer tiltak for å minimere matsvinn, og sikre at overskuddsmat blir håndtert på en ansvarlig måte. Loven trådte i kraft i desember 2024.

For serveringssteder innføres det et påbud om å tilby kundene «doggie-bags», slik at restemat kan tas med hjem i stedet for å bli kastet. I tillegg skal det legges til rette for økt samarbeid mellom dagligvarebutikker, serveringssteder og velledige organisasjoner som redistribuerer overskuddsmat.

Loven oppmuntrer også bedrifter til å bearbeide matvarer som nærmer seg utløpsdatoen, for eksempel ved å lage syltetøy eller juice, noe som kan forlenge produktenes levetid og redusere matsvinn. Butikker blir pålagt å tilby uvanlig formet eller utseendemessig uperfekt frukt og grønnsaker, samtidig som de skal promotere sesongvarer, lokale produkter og økologiske alternativer.

For å øke bevisstheten blant forbrukere, vil det også bli iverksatt utdanningskampanjer som oppfordrer til mer bærekraftige matvalg og reduserer matsvinn.

Brudd på loven vil bli sett på som alvorlig, og kan føre til bøter på opptil 60 000 euro. For bedrif-

ter som gjentatte ganger bryter loven, kan bøtene øke til hele 500 000 euro, noe som understreker viktigheten av etterlevelse.

Regionen Katalonia har en egen matkastelov fra mars 2020 (lov nr. 3/2020), som er et omfattende tiltak for å redusere matsvinn og øke matverdien i regionen. Loven stiller krav til alle matbedrifter, men småbedrifter er delvis unntatt fra visse bestemmelser.

Bedrifter må utvikle og implementere en plan for å forebygge matsvinn. De er også pålagt å redusere, måle og rapportere om matsvinnet sitt årlig. Videre må de redegjøre for hvordan overskuddsmat blir håndtert, enten ved donasjon eller til bruk som dyrefôr, og de skal følge en ressurspyramide som prioriterer å minimere matsvinn. Loven pålegger også bedrifter å unngå praksiser som resulterer i matsvinn, og å gjennomføre opplæring for sine ansatte for å støtte opp om dette arbeidet.

Bedrifter må fremme salg av produkter som nærmer seg «best før»-datoen eller har «siste forbruksdag»-merking, samt salg av ufullkomne eller estetisk mangelfulle produkter. Det skal også oppmuntres til salg av mat i løsvekt, samt sesongbaserte, lokale, økologiske og bærekraftige produkter. I tillegg må bedrifter informere forbrukerne om mer ansvarlige forbruksvaner.

Serveringssteder har spesifikke krav om å tilby «doggie-bags» uten ekstra kostnad og å informere tydelig om muligheten til å ta med restemat hjem.

For institusjoner som tilbyr skolemat, og helseinstitusjoner som sykehus og sykehjem, krever loven at de etablerer programmer for å redusere matsvinn, i samarbeid med utdanningssentre, og at de følger lovens ressurshierarki.

Myndighetene har flere ansvarsområder i henhold til loven. De skal inkludere klausuler i offentlige kontrakter for å hindre matsvinn, opprette systemer for innsamling og analyse av data fra bedrifter, og tilrettelegge for donasjon av mat ved å sikre økonomiske ressurser. Videre skal de utvikle en referanse katalog med informasjon om aktører som kan ta imot matsvinn, og sikre at reklame rettet mot mindreårige fremmer ansvarlig matforbruk. Myndighetene må også utarbeide en strategi for forebygging av matsvinn og retningslinjer for dette, inkludere pedagogiske tiltak i skolereformer, og utøve kontroll og tilsyn i samsvar med loven.

Loven fastsetter også konkrete rettigheter og plikter for organisasjoner som donerer mat, og gir forbrukerne rett til å motta informasjon om matsvinnforebyggende tiltak. Regjeringen er ansvar-

lig for å følge opp, rapportere årlig om mengden og sammensetningen av matsvinn, og sikre at matsvinnarbeidet blir ordentlig implementert. Brudd på loven vil bli sanksjonert i henhold til eksisterende bestemmelser i avfalls- og forbrukerlovgivningen.

Loven kombinerer økonomiske insentiver, kompetanseheving og administrative tiltak, og understreker betydningen av en helhetlig tilnærming for å bekjempe matsvinn.

4 Lovforslaget

4.1 Forslag til ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn

4.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte om eksisterende lover kunne brukes for å hjemle krav knyttet til forebygging og reduksjon av matsvinn, for eksempel lov 25. juni 2024 nr. 69 om bærekraftige produkter og verdikjeder (bærekraftige produkter-loven). Denne loven er et viktig ledd i omstillingen til en mer sirkulær økonomi, og legger et bredt grunnlag for å stille krav om at produkter skal være bærekraftige i hele livsløpet. Lovens forarbeider avgrenser imidlertid lovens virkeområde til å ikke omfatte regulering av verdikjeden for mat, og loven kunne dermed ikke anvendes.

Matloven var foreslått av Matsvinnutvalget, men departementet vurderte at lovens virkeområde og formål ikke var dekkende for det reguleringsbehovet som gjorde seg gjeldende. Matlovens formål er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon, jf. § 1.

Departementet kom frem til at det var mest hensiktsmessig å samle de nye lovbestemmelsene i en egen lov. Departementet fremmet derfor forslag til en ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn, med kortnavnet «matsvinnloven».

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser støtter intensjonene om å forebygge og redusere matsvinnet, men det er uenighet om innføring av en ny lov er det mest effektive virkemiddelet.

Et flertall av høringsinstansene er positive til å innføre en ny lov som ett av flere nødvendige virkemidler. Mange mener samtidig at det er behov for mer konkretisering og sterkere virkemidler for å nå målet om å redusere matsvinnet, og har mange innspill til forbedringer.

Flere av næringsaktørene støtter ikke innføring av en matsvinnlov. De viser blant annet til at lovgivning er vurdert til ikke å være blant de mest

effektive tiltakene som Matsvinnutvalget foreslo, men at man må se på flere tiltak, herunder en forsterking av Bransjeavtalen. De viser også til at lovforslaget er for overordnet og rammepreget, og at det ikke er mulig å overskue omfanget av de regulatoriske bestemmelsene før forskriftene som hjemles i loven, foreligger.

Mange høringsinstanser fremhever at de regulatoriske tiltakene som Matsvinnutvalget foreslo, bare er en av fire tiltakspakker, og de etterlyser oppfølging av de øvrige forslagene fra Matsvinnutvalget. Flere høringsinstanser viser til at det er uklart hvem pliktene retter seg mot, og hva som skal være omfanget av loven.

En lang rekke miljøorganisasjoner som *Bellona*, *Forum for utvikling og miljø*, *Framtiden i våre hender*, *Naturvernforbundet*, *Spire* og *Zero*, støtter forslaget, men mener at det er behov for mer konkretisering og sterkere virkemidler for å nå målet om å redusere matsvinnet. *Forum for utvikling og miljø*, *Framtiden i våre hender* og *Spire* fremhever samtidig behovet for en konkretisering av resultatmålet, tydeligere krav til hele matbransjen og en raskere prosess for at loven skal få optimal effekt. *ZERO* viser til at dagligvarekjedene har stor påvirkningskraft på matverdikjeden og forbrukersvinn, men at de ikke har insentiver til å bidra til mindre forbrukersvinn. *ZERO* peker også på at uten tilstrekkelige tiltak rettet mot dagligvarehandelen, vil det være vanskelig å nå målet om halvering av matsvinn.

Grønt Punkt Norge er positive til en ny matsvinnlov, og minner om emballasjens viktige rolle i å redusere matsvinn, og viser til at det kan være vanskelige avveininger mellom matsvinn og bærekraftsmål knyttet til emballasje, og at vi ikke må skape nye miljøproblemer i arbeidet med å løse ett miljøproblem.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er positive til ny matsvinnlov, og viser blant annet til at offentlig sektor står for en ikke ubetydelig andel av det totale matsvinnet i Norge, og at offentlige anskaffelser dermed kan brukes som et viktig og nyttig verktøy for å bidra til å redusere matsvinn.

NORSUS er positiv til lovforslaget som har fått med mange viktige tiltak foreslått av matsvinn-

utvalget, samtidig som de har flere innspill til forbedringer, herunder at myndighetenes ansvar og rolle knyttet til å forebygge matsvinnet i husholdningene burde spesifiseres og tydeliggjøres i matsvinnloven. *SINTEF* støtter forslaget om en matsvinnlov, og er positive til at det er lagt sirkulære prinsipper til grunn for forslaget, blant annet gjennom aktiv bruk av ressurshierarkiet.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag viser til at matsvinn er sløsing av dyrebare ressurser, og setter et unødvendig press på effektivisering og produktivitet i matsystemet, kun for å produsere mat som ikke bidrar til matsikkerhet og matkonsum. *Norges Gartnerforbund* støtter intensjonen bak lovforslaget, men viser til at det er behov for en differensiert tilnærming som tar hensyn til utfordringene i de ulike sektorene. *BAMA* ser positivt på initiativet til en matsvinnlov, men viser til at kravene bør være tydelige, praktisk gjennomførbare og ta hensyn til kompleksiteten i ulike ledd av matverdikjeden.

Matsentralen Norge støtter arbeidet med lovforslaget, og viser til viktigheten av at spiselig mat ikke kastes, men doneres, slik at de som trenger maten mest, får tilgang på den. De mener videre at formålet bør være å bygge ned barrierer som kostnader, kunnskap, kultur, vaner og tilgjengelighet, og forsterke de ordningene som motiverer til å endre praksis. De viser til viktigheten av at det er et godt mottaksapparat på plass for at loven skal bli en suksess. De ideelle organisasjonene *Blå Kors* og *Kirkens bymisjon* viser til den rollen som ideelle aktører ivaretar for å distribuere reddet mat til de mest utsatte gruppene, og at ideell sektor er en viktig del i løsningen på reduksjon av matsvinn.

Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbundet (NNN) viser til at den foreslåtte løsningen er bedre enn det de så for seg i forbindelse med matsvinnutvalgets arbeid, men peker samtidig på noen områder som bør ivaretas. *Handel og Kontor* er i utgangspunktet positive til en matsvinnlov, men mener den må ses i sammenheng med det totale bildet av hele matsystemet, og at det er viktig å se på konkurransehensyn, spesielt grensehandel, i og med at handelslekkasjen er høy og medfører tap av både arbeidsplasser og inntekter for staten. *Fellesforbundet* støtter lovens formål, og mener det er viktig at lovens virkeområde omfatter alle relevante ledd i verdikjeden, samtidig som små og mellomstore virksomheter ikke pålegges unødvendige byrder.

NHO Mat og Drikke støtter ikke innføring av en ny matsvinnlov, først og fremst fordi lovgivning er vurdert til ikke å være blant de mest effektive tiltakene for å bidra til at Norge når målet om

halvert matsvinn innen 2030. Dersom lovforslaget likevel fremmes, peker de blant annet på at det er uheldig at loven er så vidt overordnet og rammepreget, slik at det ikke er mulig å overskue omfanget av de regulatoriske bestemmelsene før forskriftene som skal hjemles i loven, foreligger. De fremhever at mattryggheten må sikres, og at det er særlig viktig med tydelige ansvarsforhold mellom leddene i verdikjeden for overskuddsmat. De mener videre at det er viktig at økonomiske og administrative byrder for bedriftene må minimeres, og at det må sikres at lovreguleringen ikke fører til konkurransevridning i markedet. Videre må det settes av tilstrekkelig med ressurser i relevante myndighetsorgan for å gi veiledning og tilsyn. Flere høringsinstanser som *Dagligvareleverandørenes Forening*, *Kjøtt- og fjørfebransjens landsforening* og *Nortura*, støtter uttalelsen fra *NHO Mat* og drikke.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og *NHO Reiseliv* viser til at matsvinn må reduseres med virkemidler som er kostnadseffektive for virksomhetene, og som fremmer en bærekraftig sirkulær økonomi med reduksjon av klimagassutslipp. Samtidig mener de at lovforslaget innebærer store usikkerheter for virksomheter, særlig fordi lovens virkeområde ikke er klarlagt før forskriftene er utarbeidet. De kan derfor ikke slutte seg til forslaget slik det foreligger.

Virke mener det er behov for å styrke tiltak og samarbeid for å redusere matsvinn, men viser til at høringsnotatet har en rekke åpne spørsmål hvor det henvises til det videre forskriftsarbeidet, herunder hvem som skal være pliktsubjekter og hvordan en skal føre tilsyn med virksomheter som er omfattet av loven. De opplever at lovregulering i større grad brukes som tilnærming for å møte krevende problemstillinger innenfor bærekraft, noe som er krevende for små og mellomstore bedrifter i deres hverdag. *Virke* oppfordrer derfor til at det gjøres grundige avveininger av behovet for matsvinnlov, og at myndighetene har et bevisst forhold til hvilke krav de samlet legger på næringslivet, samt at myndighetene bidrar til at ressurser som følger av summen av reguleringer, brukes der de har størst effekt.

Coop mener at lovregulering av adferd og praksis for å unngå matsvinn, ikke er hensiktsmessig da bransjen allerede har sterke insentiver til å redusere matsvinn. De viser til at siden 2010, har dagligvarehandelen, gjennom *ForMat*-prosjektet, jobbet systematisk med å redusere matsvinn og har oppnådd betydelige resultater. *Coop* støtter lovens formål om å fremme ressursutnyttelse, men understreker viktigheten av at

loven ikke medfører økte administrative kostnader, ressursbehov eller redusert mattrygghet. De ser positivt på at anbefalinger fra Matsvinnutvalget er inkludert i lovforslaget, og påpeker at matsvinnloven må sees i sammenheng med andre lover, for å unngå målkonflikter.

Sjømat Norge slutter seg fullt ut til koordinerte tiltak for å redusere matsvinn som virkemiddel for å redusere klimapåvirkningene, men støtter ikke forslaget til særskilt matsvinnlov som foreslått i høringsnotatet, og viser til at den samlede koordinerte innsatsen for reduksjon av matsvinn bedre kan gjennomføres basert på videreutvikling av gjeldende bransjeavtale. De viser til at EØS-avtalen forplikter Norge gjennom rammedirektivet for avfall, til å redusere matsvinn, og at dersom måloppnåelse for reduksjon av matsvinn ikke kan nås uten forskrifter, kan nødvendige forskrifter hjemles i klimaloven § 2, andre ledd, fordi formålet med reduksjon av matsvinn, primært faller innenfor klimalovens formål.

Norges Bondelag peker på at Matsvinnutvalget anbefalte en bred tilnærming, mens lovforslaget kun presenterer forslag til regulering. De mener det er viktig å fortsette det frivillige arbeidet gjennom Bransjeavtalen, og at samarbeid er et viktig verktøy i arbeidet. De mener at forskriftsarbeidet som kommer i etterkant av at loven er vedtatt, blir et viktig arbeid der det er nødvendig med god involvering. *Norges Bondelag* peker på at det fortsatt er behov for statistikk og kunnskap for å kunne iverksette effektive tiltak.

Østfold fylkeskommune støtter arbeidet med å redusere matsvinn, men mener at forslaget til en matsvinnlov ikke er det riktige virkemiddelet for å oppnå målene. De anbefaler at ressursene i stedet brukes på å styrke eksisterende frivillige ordninger til å fremme forbrukerrettede tiltak, og til å utvikle regionale og lokale løsninger som innlemmes i fylkeskommunens og kommunenes planer.

Emballasjeforeningen viser til at en matsvinnlov ikke må føre til konkurranseproblemer, verken mellom aktører i verdikjeden eller i forhold til utenlandske konkurrenter. De mener en særnorsk regulering kan føre til høyere kostnader for norske virksomheter, noe som kan svekke den norske mat- og drikkenæringen.

Mattilsynet viser til at foreslåtte bestemmelser i matsvinnloven går ut på at virksomhetene selv skal gjøre tiltak for å oppnå lovens formål, og presiserer at tiltakene må være innenfor rammen av næringsmiddelregelverket. Skulle det oppstå tilfeller der samme forhold dekkes av begge lover eller av underliggende forskrifter av disse, vil bestemmelser i næringsmiddelregelverket gå

foran nasjonale bestemmelser, fordi næringsmiddelregelverket stort sett er EØS-bestemmelser.

4.1.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at høringsinstansene er delt i spørsmålet om å innføre en ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn.

Departementet viser til at det er behov for sterkere virkemidler for å forebygge og redusere matsvinn, og at en ny matsvinnlov vil bidra til at flere virksomheter enn de som er med i Bransjeavtalen, tar del i matsvinnarbeidet. At loven også omfatter offentlige virksomheter, sikrer at også offentlig sektor tar sin del av ansvaret. Loven vil ikke være det eneste virkemidlet for å forebygge og redusere matsvinnet i Norge, men vil være ett av flere tiltak som skal følges opp og videreutvikles.

Lov om forebygging og reduksjon av matsvinn vil svare ut Stortingets anmodningsvedtak om å utrede og utarbeide forslag til lovgivning knyttet til reduksjon av matsvinn.

Departementet har vurdert behovet for å ha mer detaljerte bestemmelser i selve lovteksten, og ikke i forskrifter. Loven vil få virkning for virksomheter i ulike deler av verdikjeden for mat, som hver for seg har unike problemstillinger som må ivaretas. Det er et stort spenn blant de virksomhetene og verdikjedene som skal reguleres. Det er u hensiktsmessig å etablere en ny lov med mye detaljreguleringer, som vil gjøre loven uoversiktlig og lite fleksibel. Loven bør derfor regulere de viktigste kravene til virksomhetene, bestemmelser rettet mot tilsynsetaten, og sanksjoner. Videre må loven inneholde nødvendige fullmakter til å gi mer detaljerte bestemmelser på forskriftsnivå. Loven vil derfor være en fullmaktslov hvor de overordnede kravene gis i loven, mens det substansielle innholdet gis i forskrifter. Dette gjør det mulig å ha et mer dynamisk regelverk. Regelverket kan også tilpasses ved forskriftsendringer, dersom det er behov for presiseringer og justeringer.

4.2 Lovens formål

4.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at formålet med loven skulle være bedre ressursutnyttelse i verdikjeden for mat gjennom å forebygge og hindre at mat går ut av verdikjeden. Det ble vist til «Rapport – anbefalinger tiltak matsvinn» (2017) fra Arbeidsgruppen for tiltak under

Intensjonsavtalen om reduksjon av matsvinn (2015–2017), som fremhevet at forebygging og reduksjon av matsvinn handler om å sikre verdifulle økonomiske ressurser, sørge for lavere miljøfotavtrykk i form av reduserte klimagassutslipp, og bidra til at en større andel av produsert mat blir spist. Departementet viste til at de samme betraktningene gjør seg gjeldende i dag, og bør ligge til grunn for forslaget som bygger på og supplerer det arbeidet som er gjort innenfor rammene av Bransjeavtalen.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Det kom inn få innspill knyttet til formålsbestemmelsen. Et mindretall av høringsinstansene hadde konkrete endringsforslag, og noen høringsinstanser etterlyste et lovfestet reduksjonsmål i loven.

Fellesforbundet støtter lovens formål, og mener loven bør dekke hele verdikjeden, men uten å påføre små og mellomstore virksomheter unødvendige byrder. *Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)* understreker at matsvinnloven må være næringsnøytral og ikke skape ulemper for norsk produksjon og handel. *Kommunenettverk for klimaomstilling, Norsk ernæringsforening* og *NNN* mener også at det bør legges vekt på tiltak for å redusere matsvinn i private husholdninger, og at forbrukerleddet bør inkluderes i forslagets formål.

Miljødirektoratet og *Mattilsynet* foreslår at begrepet «mat» byttes ut med «næringsmidler» i formålsbestemmelsen. *Miljødirektoratet* anbefaler at lovens formål knyttes til å forebygge og hindre «matsvinn» og inkluderer «å bidra til reduksjon av klimagassutslipp».

Kost- og ernæringsforbundet ser matsvinnloven som et viktig verktøy for å redusere matsvinn, spesielt i helseinstitusjoner, selv om disse allerede har et bevisst forhold til dette.

NIBIO mener loven bør presisere at matsvinn primært skal brukes til menneskeføde og deretter til dyrefôr. De vektlegger viktigheten av tiltak som fremmer dette. *Bellona* og *Sirk Norge* ønsker at formålsparagrafen blir tydeliggjort i forhold til lovens målsetting. *Sirk Norge* mener formålet må skjerpes for å sikre at både mat- og plastavfall sorteres ut ved kilden, og anbefaler å gjeninnføreplikten til utsortering for høy materialgjenvinning.

Noen høringsinstanser, herunder *Forbrukerrådet*, *Framtiden i våre hender*, *Kommunenettverk for klimaomstilling* og *Norsk ernæringsforening*, etterlyser en målsetting om å redusere matsvinnet i tråd med FNs bærekraftsmål, det foreslåtte reduksjonsmålet i EUs rammedirektiv for avfall

og i Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn fra 2017. *Forbrukerrådet* foreslår å sette et høyere mål på 70 prosent reduksjon innen 2035 for å sikre fremdrift i arbeidet, og at kommunene setter egne mål for å redusere matsvinn på lokalt nivå. *Framtiden i våre hender* mener loven bør inneholde konkrete krav til måloppnåelse. Siden lovforslaget ikke refererer til målet om å halvere matsvinn innen 2030 eller andre målsettinger, etterlyser de et konkret resultatmål som gir retning for loven og sikrer effektivt tilsyn.

4.2.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at både Mattilsynet og Miljødirektoratet har foreslått å bruke begrepet «næringsmidler» og ikke «mat» i formålsbestemmelsen, fordi «mat» ikke er definert i regelverket. Departementet er enig i denne vurderingen og har endret ordlyden i forslag til lovtekst.

Miljødirektoratet har også foreslått å justere formålet slik at det knyttes til å forebygge og hindre «matsvinn», og anbefaler også at lovens formål inkluderer «å bidra til reduksjon av klimagassutslipp».

Departementet ser ikke behov for å endre formålsbestemmelsen og viser til at den setter mat-svinnarbeidet inn i en større sammenheng. Formålet er å forebygge og hindre at næringsmidler går ut av verdikjeden. Det vil bidra til en bedre ressursutnyttelse og reduserte avfallsmengder og klimagassutslipp. Dette er også i tråd med målsettingene bak Bransjeavtalen.

Noen høringsinstanser har også foreslått å ta inn et bindende mål for reduksjon av matsvinn i loven. Departementet viser til at det ikke er i tråd med norsk lovtradisjon å ta inn målsettinger i lovtekst, og har derfor ikke endret lovforslaget på det området.

4.3 Lovens virkeområde

4.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i § 2 første ledd at loven skulle gjelde for offentlige og private virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler på norsk landterritorium og på Svalbard.

Forslaget var ment å treffe virksomheter av en viss størrelse og en bruk av mat som tilsier at det er potensiale for en reduksjon av matsvinn av betydning. Departementet forventet at mange virksomheter, grunnet størrelse eller bruk av mat, ikke ville bli omfattet av loven.

I andre ledd ble det foreslått en hjemmel for å gi forskrift om hvilke virksomheter som omfattes av loven på grunnlag av kriterier som fysisk størrelse, omsetning, antall ansatte eller beliggenhet m.m. Departementet ba spesielt om innspill om hva som er naturlige avgrensninger av lovens virkeområde, det vil si hvilke virksomheter som skal omfattes.

Forslaget innebar at norsk sjøterritorium og indre farvann, norske luft- og sjøfartøyer og innretninger på norsk kontinentalsokkel, falt utenfor forslagets virkeområde. Departementet anså at selv om virksomheter som opererer på disse områdene bør oppfordres til å forebygge og redusere matsvinn, var det ikke praktisk og hensiktsmessig at de omfattes av forslagets krav.

Det ble vurdert at det var nødvendig å også unnta både norsk sjøterritorium og indre farvann fra lovens stedlige virkeområde dersom aktivitet på havet ikke skal være omfattet. Dette er fordi aktiviteten som foregår til havs innenfor grunnlinjen, ikke i vesentlig grad skiller seg fra aktivitet som utøves utenfor denne. Dersom bare norsk sjøterritorium skulle vært unntatt fra lovens virkeområde, ville dette skapt et kunstig og arbitrært skille mellom for eksempel fartøy som fisker og fileterer fisken innenfor grunnlinjen (for eksempel i fjorder, skjærgård eller større områder som Vestfjorden), og fartøy som utfører den samme aktiviteten utenfor grunnlinjen. Fiskerne er priggitt fiskens vandringsmønster når de fangster, og departementet vurderer derfor at hvorvidt fisken står innenfor eller utenfor grunnlinjen ikke kan utgjøre en avgjørende forskjell for om et fartøy skal være omfattet av loven eller ikke. Det var etter departementets syn ikke hensiktsmessig at en lov skulle gjelde i norsk sjøterritorium og indre farvann, men det ble foreslått en hjemmel dersom det i ettertid vurderes at hele eller deler av loven likevel skal gjøres gjeldende for disse områdene.

Forslaget var at loven skulle gjelde for alle ledd i verdikjeden, fra og med primærprodusenter og til og med overlevering til sluttforbruker.

Det ble foreslått at loven i utgangspunktet skal gjelde for primærprodusenter fra det tidspunkt produktene er høstet eller slaktet. Forslaget omfattet dermed ikke selve primærproduksjonen før høste- eller slakketidspunktet, som for eksempel produksjon, oppdrett eller dyrking på land og havbruksprodukter, herunder innhøsting, melking og husdyr- eller akvakulturproduksjon før slaktning. Det ble ansett å være behov for en nærmere vurdering av avgrensningene av den foreslåtte loven knyttet til primærproduksjon for både fiskeri, havbruk og landbasert matproduksjon.

Eventuelle avgrensninger vil bli utredet og fastsatt i forskrift.

Departementet la til grunn i lovforslaget at vanlig gårdsdrift ikke er omfattet av loven, men ba om innspill fra høringsinstansene på dette.

Høringsnotatet viste til at det har vært et sentralt prinsipp i Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn, at matsvinnet skal reduseres i hele verdikjeden frem til og med forbrukerleddet. Det har også vært et omforent mål at matsvinnet ikke skal forskyves fra ett ledd til et annet. Departementet viste til at samme prinsipp må legges til grunn i lovforslaget slik at tiltak i ett ledd ikke medfører økt matsvinn i andre ledd i verdikjeden.

Selv om mye matsvinn skjer hos forbrukere, ble det ikke foreslått at forbrukerleddet skal omfattes, da dette verken ble ansett som ønskelig eller praktisk gjennomførbart.

Det ble foreslått at Svalbard inngår som en del av det geografiske virkeområdet for loven, men med en forskriftshjemmel for Kongen til å fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser gikk imot forslaget om at loven skulle gjelde på Svalbard, men *Justis- og beredskapsdepartementet* hadde et forslag til en mindre justering i § 2 vedrørende Svalbard.

Naturvernforbundet påpeker at lovforslaget bare gjelder for mat produsert i Norge, til tross for at en betydelig andel av maten som tilbys nordmenn er importert. *Bellona* og *Naturvernforbundet* foreslår at loven og forskriftene omfatter alle som har tilhold eller ankomst i Norge, inkludert Svalbard, for eksempel fly- og båttrafikk. De mente dette ville sikre at flere aktører bidrar til å redusere matsvinn og at loven får en bredere virkning.

De fleste av høringsinstansene har vært positive til forslaget om at loven skal å omfatte både offentlige og private virksomheter.

KS mener at kommunene bør omfattes av kravet om aktsomhetsvurderinger på samme måte som for private virksomheter. Samtidig understreker KS at kommunesektoren er presset på kapasitet og kompetanse, og det er viktig at staten ikke stiller krav til kommunene som har større kostnader enn reell nytteverdi, og som ikke går ut over en allerede presset kommuneøkonomi.

Oslo kommune støtter at kommunale virksomheter omfattes. Deres erfaring er at politiske vedtatte mål, strategier, handlingsplaner og tiltak som så langt er iverksatt, ikke har gitt ønskede resultater i arbeidet, og at det derfor er behov for sterkere virkemidler. De mener ansvaret bør legges

på kommunenivå, alternativt etatsnivå, og ikke på den enkelte virksomhet. *Stavanger kommune* skriver at det bør vurderes om barnehager, skoler og SFOer skal omfattes av loven, da det varierer om det tilbys måltider disse stedene. Kommunale botilbud bør holdes utenfor loven, da kravene kan berøre beboernes privatsfære. *Trondheim kommune* mener at alle kommuner bør omfattes av loven, uavhengig av størrelse, og at offentlig forvaltning må gå foran som gode eksempler.

Naturvernforbundet mener at plikten til å redusere matsvinn bør gjelde for hver enkelt virksomhet i kommunene, slik at det blir lettere å identifisere eventuelle problemer.

Flere høringsinstanser som *Akershus fylkeskommune*, *Trøndelag Fylkeskommune*, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Bellona*, *Norges Bondelag*, *SINTEF* og *Virke*, støtter at loven bør omfatte større virksomheter. *Fellesforbundet* presiserer at det er viktig å sikre at små- og mellomstore bedrifter ikke unødvendig pålegges byrdefulle krav, samtidig som det opprettholdes høye ambisjoner for reduksjon av matsvinn. *KS* viser til at man bør sikre likebehandling mellom kommuner og næring i vurderingen av hvorvidt mindre virksomheter skal unntas fra kravet.

NHO peker på at kriterier knyttet til for eksempel en virksomhets omsetning, tall på ansatte mv., vil kunne føre til at virksomheten blir omfattet selv om den delen av virksomheten som har aktiviteter regnet opp i § 3 første ledd, er marginal som andel av omsetning og tallet på ansatte i hele virksomheten. *NHO Mat og Drikke* viser til at det oppstår et dilemma i å avgrense lovens virkeområde, fordi det samlede matsvinnet hos et stort antall små virksomheter i sum kan utgjøre en betydelig andel. En mulig avgrensning kan settes ut fra volum satt på markedet, beregnet ved vekt. For andre ledd i verdikjeden vil andre utvalgsriterier være aktuelle. *Virke* viser til avgrensningene i åpenhetsloven som et eksempel. På grunn av den korte høringsfristen har *Virke* ikke hatt mulighet til å vurdere mulige løsninger på avgrensningen.

Bellona påpeker at virksomheter i konsernmodell, eller med samme eiere, bør omfattes av loven, selv om hver juridiske enhet har omsetning under omsetningskravet.

Norsk Forening for Ernæringsvitenskap støtter at loven tar utgangspunkt i virksomheter som allerede er registrert eller godkjent av Mattilsynet. Dette gir en tydelig ramme for hvilke aktører som omfattes av loven.

Flere høringsinstanser, eksempelvis *Landbruksdirektoratet*, *NIBIO*, *Agder Fylkeskommune*,

Statsforvalterne i Innlandet, *Nordland og Vestfold og Telemark* og *Norges Bondelag* støtter forslaget om at loven ikke skal omfatte vanlig gårdsdrift. *Framtiden i våre hender* og *ZERO* støtter at primærleddet ikke omfattes før innhøsting, men mener det må forskriftsfestes hvordan matsvinnet skal reduseres. *Landbruksdirektoratet* påpeker at begrepet «vanlig gårdsdrift» er uklart og at bruken av det kan skape gråsoner. De foreslår at avgrensningen bør suppleres med krav om regnskapsplikt eller omsetnings- og produksjonskrav.

Andre høringsinstanser, som *Forbrukerrådet*, *Bellona* og *Coop*, viser til at loven bør omfatte primærnæringer selv om de er små, fordi de kan ha høyt volum av matsvinn. *Dagligvarehandelens Miljøforum (DMF)* støtter en nærmere vurdering av avgrensningene av loven knyttet til primærproduksjon, og mener at matsvinn bør gjelde fra primærleddet til forbrukerleddet. De advarer om at unntak for primærleddet kan føre til overproduksjon og mer matsvinn.

Sjømat Norge påpeker at matsvinn i fiske-mottak og slakterier knyttet til akvakultur er nær null, da utsortert fisk ofte brukes til fôr. De mener at inkludering av slike virksomheter i loven vil være uproporsjonalt. *SINTEF* skiller mellom kystflåten og den havgående flåten, hvor sistnevnte har større potensial for matsvinn på grunn av bearbeiding om bord.

ZERO mener at akvakulturproduksjon bør omfattes av loven på grunn av høy dødelighet i merdene og matsvinn. *Forbrukerrådet* mener at matsvinn fra primærproduksjon, herunder fisk som dør før slakt i oppdrettsanlegg, bør inkluderes i lovverket. *Too Good To Go* understreker viktigheten av å inkludere norske sjøterritorier og indre farvann for å håndtere matsvinn fra fiske og matproduksjon til sjøs.

Flere høringsinstanser, blant annet *Coop*, *Dagligvarehandelens Miljøforum*, *Emballasjeforeningen*, *Mepex* og *Norsk ernæringsforening*, viser til at loven ikke omfatter forbrukerne og hva de gjør i sitt hjem, selv om forbrukerne står for nesten 50 prosent av matsvinnet. De etterlyser tiltak for å redusere matsvinn hos forbrukeren, og påpeker viktigheten av å unngå at matsvinn forskyves fra dagligvarehandelen og til forbrukerleddet.

Sirk Norge mener at det i avfallsforskriftens §10a-8 må gjeninnføres plikt til utsortering ved kildesortering (dvs at matavfall avemballeres i butikk), slik at dagligvarebransjen både bidrar til å sikre høy andel materialgjenvinning, og får et reelt insitament til å begrense avfallsmengder gjennom bedre innkjøpsrutiner og mer systematisk nedprising.

4.3.3 Departementets vurderinger

Departementet ba i høringsnotatet spesielt om høringsinnspill om hva som er naturlige avgrensninger av lovens virkeområde, det vil si hvilke virksomheter som skal omfattes.

Det er kommet mange høringsinnspill som støtter departements forslag om at mindre virksomheter ikke skal være omfattet av loven. Flere høringsinstanser viser til at det er behov for mer utredning for å kunne foreslå en hensiktsmessig avgrensning. Departementet viser blant annet til innspillene fra NHO, NHO Mat og Drikke og Virke, som viser til at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall ansatte, omsetning og volum med mat som omsettes på markedet. En virksomhet med mange ansatte, vil for eksempel kunne håndtere et lite volum med mat, og omvendt.

Departementet fremhever at avgrensningene som er satt i åpenhetsloven og i regnskapsloven knyttet til de nye bestemmelsene om bærekraftsrapportering, ikke nødvendigvis er hensiktsmessige avgrensninger i denne sammenhengen. Loven vil også omfatte mange ulike sektorer i verdikjeden for mat, og det er krevende å finne en god og klar avgrensning som treffer alle deler av verdikjeden på en hensiktsmessig måte. Det vil derfor kunne være behov for ulike avgrensninger i ulike sektorer. Departementet vurderer derfor at det ikke bør legges inn en nedre avgrensning i lovteksten, men at dette bør utredes videre og tas inn i forskriftene som gis med hjemmel i loven. Videre viser departementet til at det tas sikte på at kravene i loven i første omgang bare skal gjelde for større aktører, og at det vil bli vurdert å utvide til flere aktører på bakgrunn av de erfaringer som gjøres.

I høringsnotatet er det foreslått at loven skal omfatte både offentlige og private virksomheter. Det er ikke kommet negative innspill i høringsrunden om at også offentlig sektor omfattes av loven, tvert imot er flere høringsinstanser positive til dette. Departementet er enig i innspillet fra Trondheim kommune, om at offentlig forvaltning bør gå foran som gode eksempler.

Departementet presiserer at det er kommunene og fylkeskommunene som sådan som vil være pliktsubjekt etter loven, og ikke de enkelte enhetene i kommunen og fylkeskommunen.

Samtidig viser departementet til at det vil variere i hvilken grad kommunale virksomheter tilbyr mat, jf. innspill fra både Oslo kommune og Stavan-ger kommune. Det er derfor nødvendig å utrede behovet for avgrensninger ytterligere.

Departementet har merket seg at en lang rekke høringsinstanser har ønsket at loven i større grad omtaler definisjoner av begreper som er benyttet i loven, som for eksempel «virksomhet». I utgangspunktet vurderte departementet at det ikke var nødvendig med en egen definisjonsbestemmelse, men på bakgrunn av innspillene fra høringsinstansene, har departementet likevel foreslått en ny paragraf som omhandler definisjoner, se nærmere omtale i punkt 4.4.3.

Departementet har tatt ut «distribuerer» fra virkeområdebestemmelsen, da det er usikkert om dette retter seg mot andre virksomheter som bør være omfattet av loven, utover dem som «omset-ter». Se definisjon av «omsetning» i punkt 4.4.3.

Departementet viser til at flere høringsinstanser har etterlyst en avklaring av hva som regnes som «vanlig gårdsdrift». Departementet støtter denne vurderingen, og viser til at det vil være naturlig å benytte samme definisjon som det som regnes som «vanlig jordbruksproduksjon» i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. At et foretak driver «vanlig jordbruksproduksjon», er et grunnvilkår for å motta produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Det er ikke hensiktsmessig å ta inn en egen definisjon av dette i lovteksten, og departementet viser til at dette bør defineres i forskrift sammen med de andre avgrensningene som skal gjøres av hvilke virksomheter som omfattes av loven.

Når det gjelder forbrukerleddet, er departementet enig i viktigheten av å jobbe for at matsvinnet hos forbrukerne reduseres, men viser til at en lovregulering ikke er et hensiktsmessig virkemiddel rettet mot forbrukerleddet.

Departementet viser til at det er mange høringsinstanser som mener at en definisjon av matsvinn bør tas inn i loven. Det vises til nærmere begrunnelser for dette under punkt 4.4.3. Departementet foreslår at omfanget av matsvinn reguleres i forskrift under virkeområdebestemmelsen. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i § 2 andre ledd som gir Kongen kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift.

4.4 Definisjoner

4.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det ikke var behov for å ta inn definisjoner i den nye matsvinnloven. Det ble lagt til grunn at de samme definisjonene og avgrensningene som følger av

matloven og underliggende regelverk, skulle benyttes i lovforslaget.

I høringsnotatet vurderte departementet behovet for en legaldefinisjon av «matsvinn». Det vises til omtalen av begrepet «matsvinn» i punkt 2.3, hvor det redegjøres for de ulike definisjonene av matsvinn i hhv. Norge, EU og FN. Videre vises det til Matsvinnutvalgets omtale av definisjon av matsvinn i punkt 2.5.2.

Høringsnotatet presenterte flere problemstillinger som kan knyttes til hva man definerer inn under begrepet matsvinn. Et spørsmål er hva som ligger i føringene fra FN om halvering av matsvinnet innen 2030. Et annet spørsmål er hvilke forpliktelser Norge har gjennom EØS-avtalen og rammedirektivet for avfall til å rapportere statistikk og resultater inn til EU. En tredje problemstilling er hva partene i Bransjeavtalen har forpliktet seg til å følge opp gjennom avtalen og dens definisjon av matsvinn. Definisjonen av matsvinn vil også ha betydning for spørsmål om virkeområde og omfang av høringsforslaget. For en utfyllende presentasjon av problemstillingene rundt definisjonen av «matsvinn», vises det til høringsnotatet punkt 5.5.2.

Departementet kom frem til at det ikke var behov for en lovfestet definisjon av begrepet «matsvinn». Dette ble begrunnet med at begrepet «matsvinn» ikke ble benyttet i noen av de foreslåtte bestemmelsene.

Departementet ba om innspill fra høringsinstansene på om de mener det er behov for å definere begrepet «matsvinn» og hvilken definisjon som i så fall burde legges til grunn.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser viser til at det er behov for definisjoner av sentrale begreper i loven, selv om det legges til grunn at matlovens definisjoner benyttes.

Mattilsynet mener at det hadde vært tydeligere om matsvinnsloven ga henvisninger til definisjoner i annet regelverk der det er aktuelt, for eksempel definisjoner av virksomhet og næringsmiddel.

Miljødirektoratet mener loven bør definere sentrale begreper som «næringsmiddel», «virksomhet» og «omsetning», med henvisning til matloven og EUs matlovsforordning. De påpeker at høringsnotatet foreslår å presisere at også servering av mat uten vederlag omfattes, men ser ikke dette i lovteksten. Videre mener de at begrepene «overskudd av næringsmidler», «donere» og «kort holdbarhet», bør defineres for å tydeliggjøre pliktene i loven. *NHO* påpeker uklarhet i § 2 første

ledd, der «offentlige virksomheter» omfattes, mens matlovens definisjon av «virksomhet» begrenses til «foretak» og unntar ikke-kommersielle aktiviteter. Det vises til at høringsnotatet nevner at statlige virksomheter inkluderes, selv uten foretaksstatus, men det er uklart om matlovens definisjon skal påvirke tolkningen av forslagets § 2. *NHO* mener avgrensningen bør være lik for private og offentlige virksomheter, i tråd med lovens formål.

Departementet ba om innspill fra høringsinstansene på om det er behov for å presisere eller på andre måter endre definisjonen av matsvinn. Høringsinstansene er delt i synet på hva som bør være definisjonen av matsvinn. Noen høringsinstanser, herunder noen næringsorganisasjoner, anbefaler at EUs definisjon blir lov- eller forskriftsfestet. Andre støtter innrettingen på EUs definisjon, mens forskningsinstitusjonene anbefaler å beholde den norske definisjonen. Det er også ulike synspunkter på om definisjonen bør tas inn i lovteksten eller forskrifter.

Flere høringsinstanser hadde tolket det foreslåtte formålet med aktsomhetsvurderingene som om departementet hadde foreslått å lovfeste enten arbeidsgruppens forslag til definisjon, eller en overgang til EUs definisjon av matsvinn.

Landbruksdirektoratet fremhever at selv om loven ikke gir en definisjon av matsvinn, så vises det til ressurspyramiden som tar utgangspunkt i Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn fra 2017 og dens definisjon i merknadene til § 3. Hvis denne skal legges til grunn, er mat som går til dyrefôr matsvinn, noe som innebærer at både nedprising og donasjon i utgangspunktet er å foretrekke framfor at mat benyttes som dyrefôr. For virksomheter i primærleddet, vil det være særlig viktig at loven eller forskriftene angir hva som skal til for at næringsmidler ikke lenger «med rimelighet kan forventes å inntas av mennesker», jf. matlovsforordningen artikkel 2. Et annet relevant spørsmål er hvorvidt det at et produkt ikke oppfyller kvalitetskravene for det markedet det er bestemt til, er tilstrekkelig for at produktene ikke er å anse som «næringsmidler». Dernest må det komme klart frem om dyrefôr som i utgangspunktet har vært næringsmidler, anses som matsvinn i denne sammenhengen.

Miljødirektoratet mener at matsvinn bør defineres i loven. Dette gjelder spesielt hvis formålet endres slik Miljødirektoratet foreslår, men også uavhengig av dette. Det vil være klargjørende for virksomhetene som omfattes av matsvinnloven, dersom begrepet er definert i lovteksten. *Miljødirektoratet* viser ellers til anbefalingen i rappor-

ten fra Definisjons- og statistikkarbeidsgruppen om at matsvinn defineres som den nyttbare delen av matavfallet, og at matavfall defineres som næringsmidler som har blitt avfall.

NIBIO anser det ikke som nødvendig å spesifikt presisere en definisjon av matsvinn i loven. En vurdering av begrepet i det videre forskriftsarbeidet gir fleksibilitet til å harmonisere med internasjonale standarder, inkludert EUs definisjoner.

Regelrådet viser til at en endring i definisjonen kan ha stor betydning for hvordan målene for matsvinnreduksjon blir vurdert og hvordan målene oppnås. De anbefaler at departementet er tydelige på vurderingene rundt definisjonen av matsvinn, for å sikre at alle aktører i matverdikjeden har en felles forståelse av hva som inngår i rapporteringen, og for å sikre at vurderingen av måloppnåelsen blir konsistent. De mener at definisjonen av matsvinn med fordel kan gjøres i forskrift.

SINTEF mener at det kan være hensiktsmessig med en presisering i definisjonen av matsvinn, og støtter forslaget om at partene i Bransjeavtalen og de tilhørende departementene drøfter forslaget knyttet til en ny definisjon og hva dette innebærer.

Standard Norge støtter departements vurderinger i høringsnotatet om definisjon av termene matsvinn og matavfall, men fremhever at begrepet matsvinn bør defineres i og med at det brukes i navnet på loven, og at dette kan gjøres i forskriftene. De viser til pågående arbeid i ISO om utvikling av ny ledelsesstandard for å redusere matavfall og matsvinn. Standarden er planlagt publisert i 2026, og vil blant annet utforme definisjoner for arbeid med å redusere matsvinn og matavfall.

Statsforvalteren i Innlandet mener det vil være hensiktsmessig å ha en definisjon av matsvinn som tydeliggjør avgrensningen i hva matsvinnloven skal omfatte, og at dette kan tydeligere beskrives i forskrift for å sikre lik tolkning av det nye lovforslaget og klargjøre hvor i verdikjeden ansvaret ligger.

Statsforvalteren i Vestland og Trondheim kommune ser ikke behov for å endre definisjonen av matsvinn.

Både Agder fylkeskommune, Akershus fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune, mener at Norge bør harmonisere definisjonen av matsvinn med EUs definisjon, men opprettholde en nasjonal definisjon for den nyttbare delen av matsvinn som et tillegg.

Dagligvarehandelens Miljøforum, Handel og kontor, Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, Nortura og Sjømat Norge, anbefaler at EUs definisjon blir lov- eller forskriftsfestet. NHO Mat og

Drikke og Norges Bondelag støtter innrettingen på EU-definisjonen. Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund mener at det kan være riktig å benytte definisjoner på lik linje med EU. Sjømatbedriftene nevner ikke EUs definisjon, men støtter en endring av definisjonen av matsvinn og at mat til dyrefôr ikke lenger skal defineres som matsvinn.

Mepex AS, NIBIO, Nofima, NORSUS, SINTEF og Standard Norge anbefaler å beholde den norske definisjonen.

TINE SA mener manglende definisjon er en svakhet, og at en presisering kan bidra til lik tolkning og praksis blant aktørene.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag er positive til at ressurser som går til dyrefôr, ikke lenger skal regnes som matsvinn fordi disse ressursene er en viktig del av føret til husdyr, og en essensiell del av produksjonen av kjøtt, melk og egg. Samtidig understreker de at målet om å halvere andelen mat som går til matsvinn i Norge innen 2030, må bestå. Å utelate mat som går til dyrefôr i definisjonen av matsvinn, kan ikke være en hvilepute for faktiske tiltak som reduserer matsvinnet. De ber derfor om at målet enten justeres for å ta høyde for utslaget definisjonsendringen kan ha, eller at mat til dyrefôr utelates fra måloppnåelsen. Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener derfor at svinn i jordbrukssektoren før høstetidspunkt bør kartlegges og inkluderes i definisjonen av matsvinn.

NORSUS anbefaler å beholde gjeldende definisjon av matsvinn slik den fremgår av dagens Bransjeavtale, og fremhever noen utfordringer ved å innføre en ny definisjon i Bransjeavtalen og matsvinnloven. En ny definisjon hvor ressurser som går til dyrefôr ikke lenger skal regnes som matsvinn, vil innebære at det kartlagte matsvinnet for 2023 vil gå fra ca. 417 000 tonn til ca. 314 000 tonn, noe som medfører at ca. 100 000 tonn, eller 23 prosent av matsvinnet, potensielt defineres utenfor omfanget til Bransjeavtalen og matsvinnloven. Fordi disse 100 000 tonnene ikke fordeles likt gjennom verdikjeden, vil leddene i slutten av verdikjeden, inkludert husholdningene, få en større andel av det kartlagte matsvinnet. Husholdningsleddet vil stå for ca. 61 prosent av det kartlagte matsvinnet i stedet for ca. 47 prosent som i dag, og en enda større andel av reduksjonen må skje i husholdningsleddet. Videre vises det til at det norske matsvinnet har vært kartlagt siden 2015 etter den gjeldende definisjonen i Bransjeavtalen, og at det er usikkert om nye matsvinntall kan beregnes for samme periode med den nye definisjonen som er foreslått av arbeidsgruppen ledet av Miljødirektoratet. Dette kan gjøre det vanskeligere både å måle

historisk fremgang og å nå selve målet. *NORSUS* fremhever også miljø- og ressursmessige konsekvenser av å endre definisjonen. Dersom mat som er produsert for mennesker ikke lenger regnes som en del av reduksjons- og forebyggingsarbeidet, svekkes incentivet til å sikre at denne maten faktisk blir spist av mennesker. *Mepex Consult AS* støtter innspillet fra *NORSUS*.

Nofima støtter å bruke bransjeavtalens definisjon av matsvinn, og foreslår at alt som dyrkes for humant konsum, inkludert poteter og grønnsaker som ikke blir høstet, men pløyd ned på jordet, bør omfattes av matsvinndefinisjonen. Bedre utnyttelse av maten som produseres, vil bidra til økt selvforsyning i Norge.

Framtiden i våre hender (FIVH) og *Forum for utvikling og miljø* ser behovet for en samkjøring med EUs matsvinnarbeid, men påpeker at en ny definisjon vil innebære en svekkelse av den nåværende matsvinnambisjonen, som også klimatiltakseffekten er knyttet til. Ved en innføring av EUs definisjon av matavfall i Norge, bør det vurderes om kuttambisjonene må økes til for eksempel 75 prosent reduksjon i matsvinnet, eller om klimatiltakseffekten i Klimastatus- og plan knyttet til å halvere matsvinnet må reduseres.

4.4.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser etterlyser bedre og mer tydelige definisjoner i lovteksten.

Departementet viser til at definisjoner bare bør lovfestes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven. Dette gjelder særlig dersom begrepene benyttes flere steder i loven, og skal ha et innhold som ikke uten videre fremgår når man leser de enkelte bestemmelsene.

Selv om det legges en begrepsbruk fra matloven til grunn for forståelsen av matsvinnloven, krever dette en god kjennskap til matregelverket for å forstå rekkevidden av matsvinnloven. Departementet foreslår derfor å ta inn en ny § 3 i loven som tar inn og definerer sentrale begreper i lovteksten:

«Virksomhet»: Ethvert privat eller offentlig foretak som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2. Dette omfatter statlige organer, kommuner og fylkeskommuner og andre rettssubjekter.

«Næringsmidler»: Ethvert bearbeidet eller uberbeidet stoff eller produkt, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas

av mennesker, også drikke, tyggegummi og ethvert stoff, herunder vann, som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles. Første punktum omfatter ikke fôr, levende dyr, med mindre de er klargjort for omsetning til konsum, planter før innhøsting, legemidler, kosmetikk, tobakk og tobakksvarer, narkotika eller psykotrope stoffer og reststoffer og forurensende stoffer.

«Omsetning»: Besittelse med sikte på salg, utbud for salg eller distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse mot eller uten vederlag.

Definisjonene er basert på definisjonene innenfor rammene av matloven, med noen tilpasninger slik at de passer inn under matsvinnloven. Begrepet næringsmidler er brukt i lovteksten. I teksten for øvrig er mat brukt i samme betydning som næringsmidler, med mindre annet er angitt.

Mange høringsinstanser etterlyser en definisjon av matsvinn i loven, alternativt i forskriftene. Dette gjelder uavhengig av om de ønsker å videreføre definisjonen fra Bransjeavtalen, eller at arbeidsgruppen eller EUs definisjon legges til grunn.

Noen høringsinstanser har tolket høringsnotatet dithen at EUs definisjon er lagt til grunn og lovfestet, mens andre har tolket det slik at Bransjeavtalens definisjon er lagt til grunn. Det vises for ordens skyld til punkt 5.5.2 i høringsnotatet. Det fremgår her at departementet mente det ikke var nødvendig med en lovfestet definisjon så lenge begrepet «matsvinn» ikke er benyttet i noen av bestemmelsene, og at det ville være behov for en nærmere utredning av flere problemstillinger knyttet til definisjonen av matsvinn i forbindelse med utarbeidelse av det underliggende regelverket. Videre vil Matsvinnutvalgets forslag til endret definisjon også bli drøftet med avtalepartene i Bransjeavtalen.

Departementet ba om innspill fra høringsinstansene på om det er behov for å presisere eller på andre måter endre definisjonen av matsvinn. 34 av 82 høringsssvar kom med innspill på dette, både når det gjelder behovet for å presisere definisjonen i lov eller forskrift, og om Bransjeavtalens definisjon, arbeidsgruppens forslag til definisjon eller EUs definisjon bør legges til grunn. Mange høringsinstanser mener det er behov for å klargjøre definisjonen, enten i lov eller forskrift, men det uenighet blant høringsinstansene på hva som bør være definisjonen av matsvinn.

En fordel med å legge EUs definisjon til grunn i loven, er at det nasjonale regelverket blir harmo-

nisert med EUs forståelse av matsvinn og begrepsbruk i EUs rammedirektiv for avfall. Dette kan være en naturlig konsekvens av at matsvinn er nært tilgrenset det EØS-harmoniserte regelverket for næringsmidler og det EØS-harmoniserte regelverket på avfallsområdet.

Samtidig peker NORSUS i sin høringsuttalelse på flere utfordringer med å innføre arbeidsgruppens forslag til ny definisjon av matsvinn som ikke omfatter mat produsert for mennesker som i stedet blir dyrefôr. NORSUS sine beregninger viser at det i dag er ca. 100 000 tonn, eller 23 prosent av matsvinnet, som går til dyrefôr, og som ved innføring av den nye definisjonen foreslått av arbeidsgruppen, potensielt vil defineres utenfor omfanget til Bransjeavtalen og matsvinnloven. Dette vil etter NORSUS sitt syn innebære at ledene i slutten av verdikjeden, inkludert husholdningene, får en større andel av det kartlagte matsvinnet, noe som kan gjøre det mer utfordrende å nå målet om halvering av matsvinnet. NORSUS fremhever at det også vil kunne være noen miljø- og ressursmessige konsekvenser av å endre definisjonen fordi det kan føre til at matbransjen i fremtiden heller prioriterer dyrefôr som løsning fremfor tiltak lenger opp i ressurspyramiden. Dermed kan en risikere at mat som ellers ville blitt forebygget at ble til matsvinn, for eksempel gjennom donasjon eller salg til redusert pris, i stedet brukes som dyrefôr.

Selv om det er fordeler med å legge EUs definisjon til grunn, har en slik omlegging også noen konsekvenser som kan gjøre både måling av matsvinn og måloppnåelsen krevende frem mot 2030.

Måling av matsvinn og beregninger opp mot måloppnåelse innen 2030, er bygget opp rundt Bransjeavtalens omforente definisjon. Definisjonen passer inn i dagens system, jf. høringsinnspillet fra NORSUS. Departementet vurderer imidlertid at en definisjon ikke bør lovfestes. Det er ikke gjort en helhetlig konsekvensutredning av noen av definisjonene i forbindelse med lovarbeidet. Det er blant annet behov for å sammenligne fordeler og ulemper ved Bransjeavtalens definisjon sammenlignet med EUs definisjon. Dersom Norge skal legge Bransjeavtalens definisjon til grunn, som per i dag legger seg på et annet og delvis høyere ambisjonsnivå enn EU, må det også utredes hvilke konsekvenser det har å gå lenger enn det som kreves av EØS-avtalen. Utredningen bør også inkludere forslaget til en videreutviklet definisjon fra rapporten «Matavfall og matsvinn: forslag til ny definisjon og videre statistikkutvikling», som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Miljødirektoratet, og ble

lagt frem høsten 2023. Videre skjer det også for tiden en utvikling i EU-arbeidet på matsvinnområdet. Reduksjonsmålene som er foreslått av EU er basert på EU-definisjonen og målemetoden for matavfall, som er fastsatt i rammedirektivet om avfall. Direktivet er imidlertid under revisjon og det er uvisst hvordan regelverket vil bli når det blir endelig vedtatt.

Departementet viser til at det er behov for å gjøre en helhetlig konsekvensvurdering av de alternative definisjonene på de ulike sektorene. Et forslag til definisjon har heller ikke vært på høring. Departementet vurderer derfor at det ikke kan tas inn noen definisjon av matsvinn i loven. Det foreslås i stedet en forskriftshjemmel i andre ledd i § 2 om lovens virkeområde som gir Kongen kompetanse til å gi nærmere bestemmelser i forskrift. Det videre utredningsarbeidet vil sikre at næringen i de forskjellige sektorene får mulighet til å uttale seg både om forslaget og de økonomiske og administrative konsekvensene av dette.

En forskrift vil ikke inneholde en definisjon av matsvinn som sådan, men vil være en nærmere regulering av det som bør være omfanget av matsvinn under virkeområdet i loven. At omfanget av matsvinn for de ulike sektorer fastsettes i forskrift, kan også være hensiktsmessig, særlig i en begynnende fase etter ikrafttredelse av matsvinnloven, dersom det viser seg å være behov for justeringer.

Spørsmålet om rapportering av statistikk til EU reguleres i EUs rammedirektiv for avfall, som er gjennomført i forurensningsloven, og faller utenfor matsvinnlovens formål.

4.5 Krav om å gjennomføre tiltak for å forebygge og redusere matsvinn

4.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og tiltak. Det ble foreslått atplikten skulle omfatte offentlige og private virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler. Det ble foreslått at formålet med aktsomhetsvurderinger og tiltak skulle være å sørge for at produkter bestemt til næringsmidler i størst mulig grad inntas av mennesker, og subsidiært går til dyrefôr.

Høringsnotatet presenterte forslaget om pålagte aktsomhetsvurderinger som en arbeidsmetode for å kartlegge, forebygge, avbøte og gjøre rede for hvordan en virksomhet håndterer

faktiske og potensielle negative konsekvenser av egen virksomhet og forhold i resten av verdikjeden.

Høringsnotatet viste til at dette er en metode som blant annet er benyttet i åpenhetsloven. Den er dermed ikke helt ukjent i norsk lovgivning. Metoden er også benyttet i det vedtatte direktivet (EU) 2024/1760 av 13. juni 2024 om tilbørlig aktsomhet for bærekraft for foretak, det såkalte aktsomhetsdirektivet, som omhandler store selskapers plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger og iverksette tiltak for å ivareta menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø vedtatt i EU.

Departementet mente at forslaget om krav om aktsomhetsvurderinger og tiltak ville kunne bidra til økt bevissthet hos virksomhetene, ved at de må gjennomgå sin egen drift og rutiner for å finne måter å redusere matsvinn på, både internt og i verdikjeden.

Det foreslåtte kravet om aktsomhetsvurderinger og tiltak innebar at virksomheten må gjennomføre en risikovurdering for å identifisere, analysere og prioritere risikoer knyttet til matsvinn. På bakgrunn av vurderingen, skal virksomheten prioritere tiltak for å redusere eller forebygge matsvinn i egen virksomhet og i verdikjeden. Virksomheten må vurdere aktiviteter, prosesser og praksis som kan redusere matavfall.

I høringsforslaget ble det presentert momenter som slike aktsomhetsvurderinger burde inkludere, blant annet:

- Innarbeiding av matsvinn i retningslinjer
- Identifikasjon av matsvinnpunkter i virksomheten og forsyningskjeden
- Utarbeidelse av en plan for risikoområder og tiltak
- Oppfølging av tiltakene
- Rapportering av resultater

Omfanget av vurderingen tilpasses virksomhetens størrelse og særpreg, og prosessen skal gjentas regelmessig.

Det ble også signalisert i høringsnotatet at departementet vil jobbe videre med endring av Bransjeavtalen i samarbeid med partene i avtalen for å se hvordan utvikling av beste praksis kan utfylle de foreslåtte lovkravene, og at dette må ses i sammenheng med utvikling av de underliggende forskriftene til loven.

Departementet ba om innspill fra høringsinstansene på hvordan aktsomhetsvurderinger og tiltak bør gjennomføres i kommunene, om det er mest hensiktsmessig om plikten gjelder for hver enkelt virksomhet i kommunen, samlet for hvert

enkelt virksomhetsområde eller i kommunen sitt overordnede planverk.

Departementet ba også om innspill fra høringsinstansene på hvilke virksomheter som bør unntas fra kravet.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, som *DFØ, Akershus fylkeskommune, Biogass Norge, Too Good To Go, Grønt Punkt Norge, Forbrukerrådet, Virke, Coop, Dagligvarehandelens miljøforum, BAMA, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Matsentralen Norge, Fellesforbundet, Regelrådet, Naturvernforbundet, KS, Stiftelsen Miljøfyrtårn, Framtiden i våre hender, SINTEF* og *Mepex Consult AS*, er positive til at det settes krav om aktsomhetsvurderinger og tiltak for å redusere matsvinn. Flere viser til at dette vil hjelpe til med å identifisere hvor matsvinn skjer og hvor mye matsvinn som oppstår.

Mattilsynet viser til at det faktiske innholdet i § 3 annet ledd bokstav a, er vanskelig å forstå fordi dette er knyttet til flere begreper som blant annet risiko og negative konsekvenser. De stiller spørsmål ved om regelen er klar og tydelig nok slik at virksomhetene vet hva kravet er og tilsynsmyndigheten er i stand til å føre kontroll med om regelen etterleves. *Miljødirektoratet* mener det er uklart hvilke rettsregler som vil følge av § 3 første til tredje ledd, og viser til den vide fullmaktsbestemmelsen i fjerde ledd, hvor det kan virke som at Kongen gis fullmakt til å endre pliktene som følger av første til tredje ledd.

Forbrukerrådet mener kravet om aktsomhetsvurdering og redegjørelsesplikt bør gjelde for flest mulig, med lav terskel for unntak. De peker også på at håndheving bør være smidig og veiledende for mindre virksomheter.

Virke understreker viktigheten av informasjon, kunnskapsdeling og spredning av beste praksis for å oppnå ønsket effekt og støtter utviklingen av beste praksis gjennom Bransjeavtalen for matsvinn.

NHO påpeker at begrepet «aktsomhetsvurderinger og tiltak» skiller seg fra terminologien i åpenhetsloven og spør om det er nødvendig å bruke begrepet «aktsomhetsvurderinger» i loven eller om man heller kunne listet opp pliktene virksomhetene skal ha, uten at de blir gitt et eget navn. De etterlyser bedre veiledning om forholdsmessighetsvilkåret og mener prinsippet om prioritering bør inkluderes i loven. *NHO Mat og Drikke* viser til at Matsvinnutvalget pekte på at hovedgrepet med innføring av et aktsomhetskrav var avhengig av utvikling av beste praksis under matsvinnavtalen.

Nortura er bekymret for at kravet om aktsomhetsvurderinger vil øke administrative kostnader og byrder. De foreslår at vurderingene kan gjenbrukes årlig og gjøres på konsernnivå. De mener også at § 3, som prioriterer menneskeføde over dyrefôr, bør klargjøres språklig. *BAMA*, *Fellesforbundet* og *Norges Gartnerforbund* understreker viktigheten av at rapporteringskravene tilpasses virksomhetens størrelse og kompleksitet. *TINE SA* legger til grunn at aktsomhetskravet vil reflektere åpenhetsloven og aktsomhetsdirektivet fra EU (CSDDD), og ikke som en detaljregulering.

Oslo kommune bemerker at det er nødvendig med kompetanse og kapasitet for å gjøre vurderinger i tråd § 3, og at verken tjenestesteder eller virksomheter i Oslo kommune har denne kompetansen i dag. Skal de kunne gjøre dette kreves tilføring eller omprioriteringer av ressurser. Et alternativ kan være å ha «forenklet aktsomhetsvurdering og redegjørelse» for mindre virksomheter og organisasjoner. *Statsforvalteren i Innlandet* mener aktsomhetsvurderinger i kommunene bør gjennomføres på hvert virksomhetsområde for å sikre en helhetlig tilnærming. *Statsforvalteren i Nordland* påpeker at mange små kommuner og enheter krever løsninger tilpasset størrelse, og foreslår en overordnet vurdering med spesifikke krav for større enheter.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag Mener at kravet ikke kan gjelde den enkelte bonde, men må gjelde produsentleddet som helhet. *Norges Bonde- og Småbrukarlag* anser det som svært viktig å kartlegge risikoen for dyrehelse og matsikkerhet ved å flytte mat nedover i næringskjeden til dyrefôr.

Regelrådet mener høringsforslaget fremstår som fremtidsrettet og legger til rette for en enkel implementering i næringslivet. Dette gir en dynamisk regulering som kan håndtere ulike bransjer og virksomhetsstørrelser, samtidig som det fremmer innovasjon og kostnadseffektive løsninger.

Grønt Punkt Norge påpeker at matsvinn ofte har større klimapåvirkning enn emballasje, og at virksomheter bør redegjøre for avveininger mellom matsvinn, emballasjevalg og avfall for å finne den mest bærekraftige løsningen. *Framtiden i våre hender* mener at kravet er for vagt og lite forpliktende til å bidra effektivt til å forebygge matsvinn. *Naturvernforbundet* støtter at formålet med aktsomhetsvurderingene bør være å sørge for at produkter bestemt til næringsmidler i størst mulig grad inntas av mennesker og subsidiært går til dyrefôr. De mener kravet bør gjelde både offentlige og private virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter og serverer næringsmidler, det vil si de som er registrert hos Mattilsynet. I

kommunene mener de plikten bør gjelde for hver enkelt virksomhet. *ZERO* viser til at slik kravet om aktsomhetsvurderinger er foreslått i lovteksten, fremstår det som en kvalitativ redegjørelse av organisasjonens egen påvirkning på verdikjeden uten fastsatte kriterier eller konkrete elementer, noe som kan gjøre kravet vanskelig å håndheve og sanksjonere.

Norsk Forening for Ernæringsvitenskap mener at små offentlige virksomheter med færre enn ti ansatte bør unntas fra kravene. Dette vil redusere administrativ belastning for virksomheter med begrensede ressurser.

NORSUS anbefaler at loven inkluderer krav om kartlegging og eventuell rapportering av mengde matavfall og matsvinn som oppstår i egen bedrift, spesielt for større bedrifter. Dette vil ikke bare sikre god nasjonal statistikk, men også identifisere tiltak for reduksjon av matsvinn. *Statistisk Sentralbyrå (SSB)*, støttet av *Mepex Consult AS*, påpeker at forslaget mangler klare retningslinjer for registrering og rapportering av mengder matavfall og matsvinn. *Stiftelsen Miljøfyrtårn* anbefaler å tilføye «måle» som et element i aktsomhetsvurderingen, slik den er beskrevet i lovforslagets §3, punkt a.

4.5.3 Departementets vurderinger

Et flertall av høringsinstansene støtter innføringen av aktsomhetsvurderinger og tiltak som et virkemiddel for å forebygge og redusere matsvinn dersom det skal innføres lovregulering. Mange høringsinstanser er samtidig bekymret for økte administrative kostnader og byrder ved en eventuell innføring av dette kravet. Flere viser også til behovet for å styrke Bransjeavtalen og å utvikle beste praksis og standardiserte løsninger.

På grunn av forslag til endringer i lovteksten etter høringsrunden ligger nå forslaget til bestemmelser om aktsomhetsvurderinger m.m. i § 4 i lovforslaget.

Det kom flere innspill fra høringsinstansene om at kravene i den foreslåtte lovbestemmelsen var vanskelig å forstå fordi kravene var knyttet til flere begreper som ikke var definert og som var uklare. Departementet viser til at det nå er foreslått en ny § 3 med definisjoner og en ny forskriftshjemmel i § 2 andre ledd som gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om hva som er matsvinn. Ved å bruke begrepet «matsvinn» i lovteksten, foreslår departementet en rekke forenklinger i første ledd. Videre har departementet valgt å ikke benytte selve begrepet «aktsomhetsvurderinger» i lovteksten, selv om begrepet fortsatt brukes som et navn på tiltak som sådan i omtalen av loven.

Det foreslås at formålet med tiltak etter første ledd skal være «å forebygge og redusere matsvinn», og at virksomhetene skal gjennomføre følgende tiltak:

- a. kartlegge, vurdere og forebygge risikoen for matsvinn i egen virksomhet,
- b. utarbeide en tiltaksplan for å forebygge og redusere matsvinnet basert på kartlegginger og vurderinger etter bokstav a,
- c. iverksette egnede tiltak i henhold til tiltaksplan etter bokstav b.

Disse forenklingene vil gjøre det enklere for virksomhetene å forstå hva som kreves for å oppfylle kravet.

Det er flere trinn som vil kunne være sentrale tiltak etter § 4 første ledd: Å integrere vurderinger knyttet til matsvinn i egne retningslinjer, identifisere hvor matsvinnet oppstår både i egen virksomhet og i verdikjeden dersom det er relevant, lage en plan som belyser de situasjonene hvor matsvinn oppstår i virksomheten og hvilke tiltak som kan gjøres for å forebygge eller redusere matsvinnet, følge opp tiltakene og å redegjøre for og synliggjøre resultatene. Konkrete årsaker til matsvinn bør identifiseres i alle virksomhetens operasjoner. Avhengig av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg kan dette for eksempel være knyttet til overproduksjon, feil lagring, uriktig pakking, utgåtte varer, avvisninger fra leverandører, etc. Det er viktig at virksomheten måler og kvantifiserer mengden mat som går til spille, slik at tiltakene kan baseres på objektive data.

Hva som er relevante tiltak vil avhenge av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg. Eksempler på tiltak vil ifølge Matsvinnutvalgets rapport kunne være å gjennomgå bestillingsrutiner, produsere riktig mengde, bedre lagerstyring og tiltak som retter seg mot forbrukere, som nedprising, datostempling, tilbud i mindre enheter og opplysningskampanjer. Donasjon og nedprising på frivillig grunnlag, kan også være relevante tiltak for andre enn de som er omfattet av hhv. donasjonskravet og nedprisingskravet i lovens §§ 5 og 6.

Det fremgår av andre ledd at en slik prosess må gjentas og utføres regelmessig, slik at virksomhetene kan trekke lærdom av hva som fungerer bra og ikke. Dette vil bidra til at rutiner, prosedyrer og tiltak stadig kan justeres, forbedres og tilpasses i tråd med utviklingen. Videre skal aktsomhetsvurderinger være forholdsmessige og risikobaserte, slik at virksomhetens innsats og ressurser kan prioriteres der det er størst risiko

for at matsvinn oppstår, og at det ses hen til virksomhetens art og størrelse.

Departementet har forståelse for bekymringer for økte administrative kostnader og byrder, og viser til at det kan være hensiktsmessig å utarbeide beste praksis eller standarder som veiledning for virksomhetene. Departementet viser til høringsinnspillet fra Standard Norge, hvor det fremgår at standarder kan være et godt hjelpemiddel for virksomheter til hvordan de kan finne frem til tiltak for å redusere matsvinn og matavfall, og hvordan de kan dokumentere at virksomheten driver i samsvar med lovverket. For tilsynsmyndigheten vil det også være enklere å gjennomføre kontroll hvis virksomheten kan dokumentere at bestemmelsene i lovverket er fulgt opp gjennom implementering i virksomhetens ledelsessystem i samsvar med relevante standarder.

Det er naturlig å se standarder og beste praksis i sammenheng med utvikling av de underliggende forskriftene til loven. Som nevnt i høringsnotatet vil departementet jobbe videre med endring av Bransjeavtalen i samarbeid med partene i avtalen for å se hvordan utvikling av beste praksis kan utfylle de foreslåtte lovkravene. Videre vil Standard Norge og Miljøfyrtårn være relevante aktører for utvikling av systemer for aktsomhetsvurderinger og rapportering. Kvalitetssystem i landbruket (KSL), som er et system for internkontroll og kvalitetssikring i landbruket, kan også være et aktuelt system for virksomhetene innenfor landbruket som blir omfattet loven. Det kan også være relevant å legge til rette for forenklede krav til aktsomhetsvurderinger og rapportering for mindre virksomheter gjennom forskrift.

Departementet har merket seg at det er flere som har hatt synspunkter på hvorvidt kravet bør rettes mot den enkelte enhet i en kommune eller om det skal rettes mot kommunen som sådan. Departementet viser til punkt 4.4.3 hvor det fremgår at det er kommunene og fylkeskommunene som er pliktsubjekt etter loven, og ikke de enkelte enhetene. Kommunene og fylkeskommunene kan dermed ha felles vurderinger, kartlegginger, risikovurderinger, planer og tiltak for alle virksomhetene innen samme sektor i en kommune, f.eks. for alle barnehagene eller alle sykehjemmene.

Kommunens og fylkeskommunens plikt til aktsomhetsvurderinger knyttet til den enkelte virksomhet som serverer mat, eksempelvis skolekantiner, barnehager og sykehjem, vil måtte vurderes ut fra samme kriterier som for private virksomheter, for eksempel ut fra størrelse.

Alle virksomheter som håndterer mat som ender hos forbrukere, også virksomheter som gjør tiltak for å begrense matsvinn, som donasjon, nedprising og andre tiltak, plikter å overholde kravene til god mattrygghet. Maten skal være trygg. Dette gjelder uansett om de kjøper maten i butikken eller om de mottar den vederlagsfritt, for eksempel gjennom donasjon.

Departementet har valgt å legge kravet om redegjørelse inn som et nytt tredje ledd i § 4, og nærmere bestemmelser om redegjørelsesplikten vil bli fastsatt i forskrift. Se nærmere om dette i punkt 4.6.3.

4.6 Redegjørelsesplikt

4.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Det fremgikk av høringsforslaget til § 4 første ledd, at virksomheten skulle offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderinger og tiltak etter forslaget § 3. Som et minimum skulle redegjørelsen inneholde opplysninger om gjennomføring og resultater av tiltak etter § 3 første ledd bokstav c. Redegjørelsen skulle gjøres lett tilgjengelig på virksomhetens nettsider eller på annen egnet måte, og virksomhetene skal i årsrapporten, årsberetningen eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument opplyse om hvor redegjørelsen er tilgjengelig. Redegjørelsen skulle oppdateres og offentliggjøres innen 30. juni hvert år og ellers ved vesentlige endringer i virksomhetenes risikovurderinger. Nærmere bestemmelser om plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak og innholdet i redegjørelsen ville bli fastsatt i forskrift.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Det er mange høringsinstanser, eksempelvis *Akershus fylkeskommune*, *Blå Kors*, *Naturvernforbundet* og *Sjømatbedriftene*, som støtter en kombinasjon av kravet om aktsomhetsvurderinger og redegjørelsesplikt, da disse henger nært sammen.

Flere høringsinstanser som for eksempel *Statsforvalteren i Innlandet*, *BAMA*, *NHO Service og handel*, *Norges Gartnerforbund*, *Sjømatbedriftene*, *Too Good To Go* og *Virke*, er samtidig bekymret for økte administrative byrder og rapporteringsbyrder for virksomhetene, spesielt for små og mellomstore bedrifter, og viser til det bør unngås dobbeltrapportering.

NHO Service og handel mener også at bedriftene selv må kunne bestemme hvordan arbeidet organiseres og dokumenteres, enten på tvers av

avdelinger eller i kjeder og konsern med flere driftsenheter.

NHO påpeker at den årlige redegjørelsesplikten ligner åpenhetsloven, men stiller spørsmål ved hvordan den bidrar til lovens formål, da nytte og kostnad ikke er vurdert. De mener forslaget er uforholdsmessig. Videre kritiserer de kravet om å opplyse i et offentlig dokument hvor redegjørelsen finnes, da dette kan gjøre den mindre tilgjengelig enn selve redegjørelsen. *Coop* mener det er viktig at kravene er i samsvar med aktsomhetsdirektivet, og CSRD/ESRS, slik at virksomhetene ikke påføres dobbelt opp med krav til aktsomhetsvurderinger og rapportering der det saklig sett er grunnlag for en mer enhetlig tilnærming, samt at det bør utvikles standard rapporterings- og redegjørelseskrav.

Dagligvarehandelens miljøforum anbefaler at redegjørelseskrav samordnes med annen årsrapportering, og at eksisterende eller nye standarder bør være tilstrekkelig. Det bør videre etableres standarder for slik rapportering.

TINE SA legger til grunn at redegjørelsesplikten vil bli utformet i samsvar med de samme føringer som legges til grunn for høringsforslaget § 3, og anses oppfylt gjennom virksomhetens pålegg om virksomhetens redegjørelse om samfunnsansvar etter regnskapslovens § 3-3 c.

Miljødirektoratet viser til at det i merknadene til § 4 første ledd står at redegjørelsen minst skal inneholde opplysninger om gjennomføring og resultater av tiltak, og at redegjørelsen skal gi innsikt i virksomhetens nøkkelfunn i aktsomhetsvurderingene. De kan ikke se at § 4 første ledd andre punktum gir plikt til å redegjøre for nøkkelfunn, og mener at dersom dette er ment å være en plikt burde det komme frem i lovteksten. Videre er det usikkert om § 4 innfører et krav om skriftlig redegjørelse, eller om den kan gjøres på annen måte, eksempelvis gjennom video, lydfil eller i et åpent møte. Skriftlighetskrav er spesielt viktig dersom det ikke innføres et dokumentasjonskrav som nevnt under vårt innspill til «håndheving og tilsyn av loven». Miljødirektoratet mener også det er uklart hva som menes med «årsrapporten» i § 4 andre ledd andre setning, om dette er ment å være noe annet enn «årsberetning» som også er opplistet.

Stiftelsen Miljøfyrtårn mener en samlet rapportering, for eksempel i bærekraftsrapporten, vil spare ressurser. De forstår lovforslaget slik at dette er mulig, så lenge det oppgis offentlig. For Miljøfyrtårn-sertifiserte virksomheter som allerede rapporterer om matsvinn, vil en separat redegjørelse være en unødvendig byrde. *Fellesforbun-*

det anbefaler at det utarbeides standardiserte maler for rapportering, det kan bidra til å redusere administrative byrder og sikre sammenlignbarhet mellom ulike virksomheter.

NORSUS anbefaler at loven inkluderer krav om kartlegging og eventuell rapportering av mengde matavfall og matsvinn som oppstår i egen bedrift, spesielt for større bedrifter. Dette vil ikke bare sikre god nasjonal statistikk, men også identifisere tiltak for reduksjon av matsvinn. Mepex Consult AS mener bedrifter bør dokumentere at de oppfyller kravene til kartlegging, vurdering og tiltak. Standardiserte verktøy vil forenkle dette. De etterlyser tydeligere retningslinjer for åpenhet, da referanser i årsmeldinger kan være for svake. Statsforvalteren i Vestland viser til at frukt- og grønnsaksprodusenter som mellomlagrer frukt vil komme inn under loven fordi de lagrer høstede produkter. Mange av disse foretakene har ikke noe naturlig sted å publisere resultatene av en aktsomhetsvurdering etter matsvinnloven, og statsforvalteren mener det er mer naturlig å ta det inn som en del av Kvalitetssystem i landbruket (KSL).

Stavanger kommune mener offentliggjøring av redegjørelser ikke bør være pålagt, da dette kan medføre unødvendig byråkrati.

4.6.3 Departementets vurderinger

Departementet har forståelse for bekymringene fra flere høringsinstanser om nye administrative byrder ved at det innføres et krav om rapportering. Disse bekymringene kommer fra både privat og offentlig sektor. Samtidig fremhever departementet at rapporteringen vil være et sentralt element for å kunne se om virksomhetene faktisk har oppfylt kravet om aktsomhetsvurderinger og tiltak. Av samme årsak legges det til grunn at redegjørelsen må være skriftlig slik at det kan dokumenteres at det faktisk er foretatt slike vurderinger. Departementet har derfor presisert i lovteksten at redegjørelsen skal være skriftlig. Det er i tillegg presisert at redegjørelsesplikten også omfatter pliktene etter §§ 5 og 6.

Departementet viser til innspill fra flere høringsinstanser om at det bør utvikles standarder for redegjørelseskravet, og at dette bør samordnes med andre rapporteringskrav knyttet til bærekraftvurderinger. Departementet er enig med høringsinstanser i at det bør jobbes videre med slike løsninger i forbindelse med forskriftsarbeidet. Slike standardiserte løsninger kan blant annet utvikles gjennom et system for beste praksis i Bransjeavtalen slik at deltakende virksomheter kan dra nytte av dette. Departementet viser

også til at virksomheter som er sertifisert gjennom Stiftelsen Miljøfyrtårn allerede gjennomfører lignende aktsomhetsvurderinger og rapporterer om dette, og at rapportering i henhold til matsvinnloven bør kunne inkluderes i dette sertifiseringssystemet. Videre viser Standard Norge til pågående arbeid med å utvikle standarder for blant annet matsvinn og sirkulær økonomi.

Ettersom hver kommune og fylkeskommune anses som ett pliktsubjekt i lovens forstand, kan den enkelte kommune og fylkeskommune ha en felles rapportering og redegjørelse innenfor samme sektor, for eksempel for sine respektive barnehager, sykehjem eller skolekantiner.

Departementet har vurdert at det ikke er nødvendig med en egen lovbestemmelse om redegjørelsesplikten som foreslått i høringen, men har valgt å flytte første ledd første punktum i tidligere § 4 inn som nytt tredje ledd i § 4. Etter departementets syn er det mer hensiktsmessig å fastsette de nærmere bestemmelsene om plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak, innholdet i og gjennomføringen av redegjørelsen, i forskrift under lovbestemmelsen. Departementet går derfor ikke videre med resten av bestemmelsen i opprinnelig § 4 som ble sendt på høring. Høringsinstansenes innspill vil bli tatt med i det videre forskriftsarbeidet, blant annet om at det må vurderes muligheter for å utvikle standardiserte løsninger for rapporterings- og redegjørelseskrav, og ses hen til utforming av eksisterende rapporteringskrav for bærekraft og miljø for virksomheter og foretak.

4.7 Donasjon av næringsmidler

4.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste krav om donasjon av næringsmidler. Høringsnotatet omtalte at donasjon av næringsmidler er vurdert å være et viktig tiltak mot matsvinn. Donasjon er når en gjenstand eller penger gis fra en privatperson eller en virksomhet som en gave, dvs. vederlagsfritt, til et allmennyttig formål. I merverdiavgiftsloven er donasjon av mat definert som «Næringsmidler som leveres vederlagsfritt til mottaker for utdeling på veldedig grunnlag», og det er stilt krav til at mottakeren må være registrert i Enhetsregisteret, jf. § 6-19. Et typisk tilfelle er når en virksomhet gir bort mat til Matsentralen eller en ideell organisasjon som videreformidler maten til vanskeligstilte.

Spørsmålet om donasjonsplikt ble vurdert i en utredning om behov for matkastelov fra septem-

ber 2017. Det ble da konkludert med at donasjon av mat reiste en rekke problemstillinger og at det på daværende tidspunkt ikke var ønskelig å lovregulere en *plikt* til å donere mat. Det ble blant annet pekt på at det var helt avgjørende å ha en godt utviklet infrastruktur som hadde god kapasitet til å håndtere og videreformidle overskuddsmat for å kunne innføre og få god effekt av en donasjonsplikt. Det ble pekt på utfordringer med kapasitet, kompetanse og ressurser hos mottakerne av donert mat, og at det var utfordringer hos mottaker med å få nok og «riktig» mat.

Høringsnotatet omtalte også at mottaksapparatet for overskuddsmat har blitt forbedret siden 2017. Det er nå etablert åtte matsentraler samlet under Matsentralen Norge. Denne ideelle stiftelsen forhandler avtaler, koordinerer prosjekter og får støtte fra private aktører, offentlige myndigheter og over statsbudsjettet fra Landbruks- og matdepartementet. Høringsnotatet viste til at flere virksomheter i matbransjen allerede har gode systemer for å sikre at overskuddsmat doneres, men det er også mange virksomheter som ikke donerer mat. Selv om Bransjeavtalen regulerer donasjon av mat, er det et stort antall aktører i matbransjen som ikke er tilsluttet Bransjeavtalen. Det er derfor betydelige volum med overskuddsmat som ikke doneres.

Departementet vurderte om donasjonsplikten heller skulle inngå som en del av aktsomhetsvurderingen i høringsforslaget § 3, men kom frem til at en egen bestemmelse om lovfestet plikt ville være tydeligere og gi virksomhetene et bedre insentiv.

Departementet ba særlig om innspill på selve tiltaket om donasjonsplikt, hvem som skulle være omfattet av bestemmelsen og hvem som eventuelt kunne være mottaksapparat.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Det kom inn mange høringsinnspill til punktet om donasjon. Oppsummert er det bred støtte til donasjon som et tiltak mot matsvinn, men mange aktører påpeker at økonomiske insentiver må styrkes, regelverket må klargjøres, og logistikkutfordringer må løses for at donasjonsplikten skal fungere effektivt i praksis. Samlet sett viser innspillene at det er bred støtte for å videreutvikle eksisterende donasjonsstrukturer, sikre god infrastruktur og tydelige ansvarsforhold, men at det er uenighet om hvordan kostnader og forpliktelser bør fordeles mellom næringslivet og myndighetene.

Akershus fylkeskommune, Statsforvalteren i Vestland, Trondheim kommune, Dagligvarehande-

lens miljøforum, Fellesforbundet, Forbrukerrådet, Framtiden i våre hender, Kirkens Bymisjon, Norsk ernæringsforening, Sjømatbedriftene og Too Good To Go, støtter forslaget om å lovfeste en overordnet bestemmelse om å iverksette tiltak for å donere overskudd av mat- og drikkevarer.

Matsentralen Norge mener det er et stort behov for både regulatoriske og andre tiltak for å sørge for at spiselig mat ikke kastes, men doneres, slik at de som trenger maten mest får tilgang på den. Det tydelige kravet om at donasjon skal være førstevalg, og dyrefôr sekundært, er avgjørende for å sørge for at en større andel av dagens svinn går til menneskeføde.

Coop støtter donasjon som et tiltak mot matsvinn gjennom Bransjeavtalen, men påpeker at en lovpålagt donasjonsplikt er inngripende og krever et tydelig regelverk. De mener at begrepet «overskudd» må defineres klart, og at donasjon til dyrefôr bør være en aktsomhetsvurdering snarere enn en plikt. Dokumentasjonskrav må være tydelige for å hindre usikkerhet og tvister, og kravet bør anses oppfylt når mottaker har fått tilbud om donasjon. *Virke* støtter forslaget om donasjon, men mener at en lovpålagt plikt krever grundige vurderinger.

Matvett oppfordrer myndighetene til å sikre fremdrift i revisjon av avtaleverket samtidig med lovkravene. De foreslår utvikling av bransjespesifikke standarder og et nasjonalt kompetansesenter for koordinering av rapportering, analyser og deling av beste praksis.

Kommunenettverk for klimaomstilling støtter at matsvinn ikke skal forskyves mellom ledd i verdikjeden, i tråd med avfallshierarkiet.

Sjømatbedriftene mener det er nødvendig med en grundig kartlegging før en donasjonsplikt innføres, inkludert logistikk og transport.

Senter for bærekraftig kosthold og FHI støtter tiltak mot matsvinn, men mener donert mat bør være næringsrik og at man bør prioritere sunne matvarer som frukt og grønnsaker.

Framtiden i våre hender argumenterer for at donasjonsplikten bør være hovedregelen, med dokumentasjonskrav for aktører som mener den er uforholdsmessig. De mener også at nedprising av matvarer bør være første tiltak, og at donasjon skal skje dersom mat ikke blir solgt.

Too Good To Go er positive til at bedrifter får fleksibilitet i donasjon, men mener hovedfokus bør være forebygging av matsvinn gjennom bedre lagerstyring og prognoser.

Mattilsynet peker på behovet for tydeligere forskriftshjemler for å sikre at tiltakene gjennomføres i praksis.

Standard Norge foreslår utvikling av en standard for krav til mottakere av donasjoner, og en standardisert kontrakt mellom donor og mottaker. De viser også til en ny standard for avfallsanalyser som vil forenkle statistikk og kontroll av matsvinn.

BAMA, Coop, Framtiden i våre hender, NHO Mat og Drikke, Nortura og TINE SA, understreker viktigheten av klare ansvarsforhold for mattrygghet ved donasjon. *TINE SA* foreslår en digital oversikt over godkjente mottakere og peker på at kostnader knyttet til transport og lagring må adresseres for å unngå at forbrukerpriser øker.

BAMA og NHO Service og Handel peker på logistikkutfordringer for ferskvarer og foreslår støtte til transportkostnader. *NHO Mat og Drikke* mener standardisert datadeling i verdikjeden vil lette arbeidet med matsvinnreduksjon og foreslår en vakttelefon for umiddelbar veiledning.

Fellesforbundet og Kirkens Bymisjon mener donorer må ha ansvar for kvalitet, lagring og transport av matvarer.

NHO Mat og Drikke understreker at enkelte produktkategorier, som bakevarer og ferskvarer, krever spesielle logistikktilpasninger. De mener at mat som fortsatt er i produksjonsfasen ikke bør omfattes av donasjonskrav. Videre påpeker de behovet for avklaringer rundt donasjon av alkoholholdige drikkevarer.

Blåkors mener det er for lite konkretisering av hvordan barrierene for donasjon skal fjernes, og at loven bør gi tydeligere retningslinjer.

Agder fylkeskommune etterlyser klare kriterier for hvem som omfattes av donasjonsplikten, samt en tydelig ansvarsfordeling for transport og kvalitet.

Flere aktører har kommet med innspill til hvem som bør være omfattet av donasjonsplikten.

Coop og Virke støtter unntaket for dagligvarehandelen. Flere høringsinstanser som *Kommunenettverk for klimaomstilling, Stavanger kommune, Framtiden i våre hender, Kost- og ernæringsforbundet, Norsk ernæringsforening, Spire* og *ZERO*, mener imidlertid at dagligvarehandelen burde vært omfattet av kravet til donasjon. *Framtiden i våre hender* foreslår også at private aktører må dokumentere hvis de ønsker unntak fra kravet.

Landbruksdirektoratet påpeker uklarheter i lovforslaget, spesielt om primærprodusenter omfattes. De mener at disse ikke bør pålegges donasjonsplikt, da det er mer rasjonelt for dem å selge varer til nedsatt pris. De understreker også behovet for en tydelig definisjon av «overskudd». *Agder fylkeskommune* mener virksomheter unntatt fra aktsomhetsvurderinger også bør unntas fra krav om donasjon og nedprising.

Nortura understreker at matdonasjoner bør være regulert gjennom avtaler for å beskytte merkevaren. *Forbrukerrådet* anbefaler utvikling av digitale plattformer for matching av donorer og mottakere, slik som i Irland og Ungarn, og stiller spørsmål ved hvorfor sjømatindustrien er unntatt.

Forsvaret mener at de bør unntas fra donasjonsplikten da det vil medføre en økt sikkerhetsrisiko ved at eksempelvis personell uten tilgang til militære områder, skal inn på militært område for å motta donasjoner.

Dagligvarehandelens miljøforum mener donasjon og nedprising må tilpasses lokale forhold. *Akershus fylkeskommune* mener donasjonsplikten bør ha tydelige kriterier for hvem som omfattes, samt fordeling av ansvar for transport, kvalitet og risiko.

Når det gjelder hvem som kan være mottakere av maten, mener *Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Vestland* og *Akershus fylkeskommune* at donasjoner primært bør rettes mot matsentraler og veldedige organisasjoner. Dette støttes av *Coop*, som viser til at donasjonsplikten ikke bør innebære en plikt til å donere til andre enn veldedige institusjoner.

Naturvernforbundet ønsker at alle registrerte frivillige og ikke-kommersielle organisasjoner skal kunne motta donasjoner.

Statsforvalteren i Nordland viser til utfordringer med mottak av donert mat i regionen på grunn av geografi, og mener donasjon til dyrefôr kan være en alternativ løsning, men at dette må skje innenfor gjeldende regler for førmidler.

Kommunenettverk for klimaomstilling viser til at offentlige institusjoner kan være aktuelle mottakere i tillegg til ideelle organisasjoner, og her kan kommunen være en viktig samarbeidspartner med skoler, barnehager, intuisjoner, storkjøkken og Frivillighetssentralen. Også *Kost- og ernæringsforbundet* fremhever barnehager og SFO som mulige mottakere. *Framtiden i våre hender* påpeker at donasjon i stor grad allerede skjer lokalt via samarbeid mellom butikker og ideelle organisasjoner, og at også storkjøkken, barnehager, kantiner og idrettslag kan være relevante mottakere. *Naturvernforbundet* mener at det viktigste er å redusere matsvinn, ikke å verne bransjens lønnsomhet, og at kriteriene for mottakere bør være romslige. *Akershus fylkeskommune* foreslår at andre aktører som idrettslag og skoler vurderes etter en evaluering av lovens effekt.

Matsentralen Norge er fornøyd med at det ikke innføres en mottaksplikt i lovutkastet og understreker at donasjonsplikten ikke må føre til at matsvinn skyves nedover i verdikjeden. *Trondheim*

kommune støtter vurderingen om at det ikke skal være mottaksplikt for donerte næringsmidler, men mener at dersom virksomheter velger andre løsninger som dyrefôr, bør dette begrunnes i deres aktsomhetsvurdering.

UiT Norges arktiske universitet (UiT Bfe) peker på at gjeldende skatteregler gjør det mer lønnsomt for matbutikker å kaste mat enn å donere den. De foreslår at loven bør inkludere skattefradrag ved donasjon, slik som i Italia og Frankrike. I dag kan butikker få skattefradrag for nedprising og matdestruksjon, men ikke for donasjon, noe som fører til at matsvinn ofte blir økonomisk mer fordelaktig enn donasjon. *Matsentralen Norge* deler *UiTs* bekymring og peker på moms- og tollbarrierer som hindrer donasjon av matvarer produsert for konsum utenfor Norge. De ber regjeringen fjerne disse barrierene og innføre økonomiske insentiver for donasjon.

Forbrukerrådet påpeker at momsrefusjon ikke gir nok økonomiske fordeler ved donasjon, og at det mangler retningslinjer for verdifastsettelse av donert mat. De foreslår at skatteregler bør endres for å gjøre donasjon mer lønnsomt.

Bellona foreslår endringer i merverdiavgiftsloven og skatteloven for å styrke økonomiske insentiver til donasjon. De ønsker fullt fradrag i utgående merverdiavgift for donert mat, og utvidelse av mottakergruppen til skoler, sykehus, matsentraler og andre institusjoner. De foreslår også gebyrer for matdestruksjon og tilskuddsordninger for donasjon.

Blå Kors understreker at donasjon må være gunstig for næringsmiddelaktører, både økonomisk og omdømmemessig, og at mat med god ernæringsverdi bør prioriteres.

ZERO mener at dagligvarehandelen bør bidra til finansieringen av Matsentralene, siden disse hjelper bransjen med å redusere matsvinn gratis.

Coop og *Dagligvarehandelens Miljøforum* understreker behovet for et stabilt mottaksapparat og langsiktig finansiering av matsentralene, slik at de kan videreutvikles og sikre effektiv distribusjon av mat. *Agder fylkeskommune* vektlegger viktigheten av kvalitetssikring av mottakerne, mens *SINTEF* foreslår at virksomheter med donasjonsplikt bør dekke minst halvparten av de ekstra transportkostnadene. *SINTEF* foreslår også at eksisterende logistikkruter bør benyttes for å minimere miljøbelastningen og at det bør settes grenser for transportavstander og mengde mat.

Matsentralen Norge understreker at det må sikres gode løsninger for transport og mottaksapparat for å realisere donasjonsplikten.

Nortura påpeker at mottak av donert mat krever kompetanse på mattrygghet og god produktkjennskap, og at de som konsern må ha fleksibilitet på hva de donerer, hvem de donerer til og i hvilke mengder. *Virke* understreker viktigheten av tydelige krav til dokumentasjon og mattrygghet i alle ledd av donasjonskjeden. *NHO Mat og Drikke* viser til at en donasjonsplikt vil kreve en tilstrekkelig mottaksstruktur med kompetanse på mattrygghet, lagerhold og logistikk. De advarer om at ansvaret for mattrygghet blir uklart dersom maten beveger seg gjennom flere ledd før den når forbruker. De viser også til at små matprodusenter i distriktene kan få høyere transportkostnader enn bedrifter i mer sentrale strøk, noe som kan gi konkurranseulempen.

4.7.3 Departementets vurderinger

Mange av høringsinstansene hadde innspill til lovbestemmelsen om krav til donasjon, både når gjelder hvem som skal omfattes av kravet og hvem som kan være mottakere. Flere høringsinstanser spilte inn at donasjonsplikt er et inngripende tiltak som krever et tydelig regelverk. Departementet er enig i at det er behov for en nærmere regulering av dette tiltaket i forskrift.

De fleste høringsinstansene er positive til at det innføres en form for donasjonsplikt av overskudd av næringsmidler, men det er ulike meninger om kravet til donasjon bare skal omfatte industrien og grossistleddet, som foreslått i høringsbrevet, eller om det også skal utvides til å omfatte dagligvare og KBS (kiosk, bensin og servicehandel).

Departementet viser til de vurderingene som ble gjort i høringsnotatet om at kravet om donasjon skal omfatte matindustri og grossist. Disse vurderingen bygger på anbefalingene fra Matsvinnutvalget. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har spilt inn at også dagligvare og KBS bør omfattes av kravet om donasjon. Ifølge Matsvinnutvalgets rapport er en av hovedårsakene til matsvinn i dagligvaresektoren varer som går ut på dato, og redusert kvalitet som primært skyldes feilslått prognose og stort varetrykk. Departementet viser til vurderingene i punkt 4.8 om at nedprising er et bedre egnet tiltak for dagligvare og KBS. Departementet foreslår derfor å ikke utvide kravet om donasjon til dagligvare og KBS. Samtidig fremheves det at dagligvare og KBS kan donere på frivillig basis som et ledd i aktsomhetsvurdering og tiltak etter § 4.

Landbruksdirektoratet har påpekt uklarheter i lovforslaget, spesielt om primærprodusenter

omfattes og mener at disse ikke bør pålegges donasjonsplikt, da det er mer rasjonelt for dem å selge varer til nedsatt pris. Departementet er enig i at donasjonsplikt ikke egner seg for primærprodusenter og viser til at kravet om donasjon vil være rettet mot matindustrien og grossistleddet. Dette vil bli tydeliggjort i forskriftene.

Når det gjelder Forsvaret, viser departementet til at virksomheter som serverer mat, for eksempel kantiner, ikke vil være omfattet av kravet om donasjon.

Når det gjelder hvilke aktører som kan være mottakere, viser departementet til at det er etablert et mottaksapparat i dag gjennom matsentralene og de ideelle organisasjonene. Det er først og fremst disse som er aktuelle som mottakere. Matsentralene legger til rette for å omfordele overskuddsmat fra matbransjen til ideelle organisasjoner som hjelper mennesker som har det vanskelig. Det vil si at matsentralene formidler mat mellom virksomhetene og de ideelle organisasjonene, mens det er de ideelle organisasjonene som formidler maten videre til vanskeligstilte. Det vil være mulig å donere både via en formidler av donert mat, som matsentralene, og direkte til ideelle organisasjoner.

I hvilken grad det skal legges til rette for donasjon til andre aktører enn ideelle organisasjoner, må utredes nærmere.

Som foreslått i høringsnotatet, vil det ikke bli noen mottaksplikt for donasjon. Det er viktig at matsvinnet ikke forskyves mellom leddene i verdikjeden, og at en mottaker har mulighet til å takke nei til en donasjon dersom de ikke har kapasitet til å ta imot eller håndtere et parti med næringsmidler.

Departementet viser videre til at den foreslåtte bestemmelsen stiller krav om at det må være et tilgjengelig mottaksapparat. I vurderingen av «tilgjengelig» er det mange faktorer som vil spille inn, som for eksempel tilgjengelige mottakere som har kapasitet til å ta imot maten og avstand mellom den som donerer og den som tar imot, samt transportkostnader. Her er det behov for mer utredning og det vil være behov for utfyllende bestemmelser.

Det er flere høringsinstanser som har påpekt viktigheten av å avklare ansvarsforholdet mellom virksomheter som donerer mat og organisasjoner som videreformidler og/eller tar imot den donerte maten. NHO Mat og Drikke fremhever at et produkt i enkelte sammenhenger vil kunne bli donert av produsent, distribuert av en tredjepart, tatt imot av en mottakssentral, distribuert videre til et storkjøkken, for deretter gå til forbruker, og

at det da vil kunne være svært utfordrende å påvise hvilket ledd som har ansvaret for å ivareta mattryggheten. Departementet viser til at dette er en viktig problemstilling som det er behov for å utrede nærmere og avklare i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Ordlyden i andre ledd er justert for å klargjøre forskriftshjemmelen. Det fremgår nå av § 5 andre ledd at Kongen kan gi forskrift om «hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd» og hvilke virksomheter som omfattes av plikten.

Når det gjelder innspillene om skatte- og avgiftsregelverket viser departementet til at dette er problemstillinger som vil ligge utenfor virkeområdet til den foreslåtte loven.

4.8 Nedprising av næringsmidler

4.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste krav knyttet til nedprising av næringsmidler. Departementet refererte til ressurspyramiden jf. høringsnotatets punkt 2.4.1, som både Bransjeavtalen og Matsvinnutvalget støtter. Ifølge denne, er nedprising det beste tiltaket for varer som ikke selges til full pris. Å stimulere til aktiv nedprising av varer, slik at varene i større grad blir solgt til forbruker, kan derfor være et viktig tiltak.

Høringsnotatet presiserte at det er viktig å passe på at nedprising ikke medfører at matsvinnet forskyves fra dagligvareleddet til forbrukerleddet. Ifølge kartleggingsrapport for forbrukerleddet fra NORSUS 2023, kaster forbrukerne fortsatt mest brød, grønnsaker, flytende meierivarer og drikkevarer. Det er blant annet disse matvarene som Matsvinnutvalget foreslår at nedprisingsplikten bør gjelde for. Nedprising kan derfor ikke være et tiltak alene, men må ses i sammenheng med andre tiltak for å redusere matsvinnet.

Høringsnotatet beskrev at nedprising av en vare kan foregå på mange ulike måter, enten fra den vanlige plassen i butikken, den kan plasseres i egne kurver, hyller eller kjøleskap for nedprisede varer, eller den kan selges via overskuddsmatapper som for eksempel «Too Good To Go» eller «Throw No More». Departementet viste til Matsvinnutvalgets anbefaling om at det ikke anses hensiktsmessig å foreslå en detaljregulering av hvordan nedprising skal foregå. Departementet var enig i denne vurderingen og foreslo derfor ingen detaljregulering i loven, men at virksomhetene «skal iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler med kort holdbarhet i dagligvarehandelen». I tillegg ble det

foreslått en forskriftshjemmel om iverksettelse og gjennomføring av tiltakene for nedprising, og for hvilke virksomheter som skal omfattes. Det ble presisert at utarbeidelse av forskrifter vil kreve videre utredning.

Departementet viste også til redegjørelsen for konkurranseloven § 10. Departementet understreket at eventuelle forpliktelser til å iverksette tiltak for nedprising må holde seg innenfor rammene av konkurranselovgivningen, som etter departementets syn tilsier at muligheten til å etterleve forpliktelser til nedprising av næringsmidler ikke bør forutsette kontakt eller samarbeid mellom konkurrerende foretak. Forpliktelser som følger av en fremtidig forskrift, må dermed kunne etterleves selvstendig, og uten at det er behov for å koordinere med andre aktører.

Departementet vurderte om en plikt til å vurdere nedprising, burde være et tiltak som kunne integreres i virksomhetens aktsomhetsvurdering. Samtidig ville det være mer tydelig dersom det ble lovfestet en egen plikt til å iverksette tiltak for nedprising.

Ifølge Matsvinnutvalget, bør kravet om nedprising rettes mot alle dagligvarebutikker, uansett størrelse og beliggenhet, og for alle store varegrupper der det er hensiktsmessig. Det bør også vurderes om krav til nedprising også bør omfatte kiosk, bensin og servicehandel (KBS). Høringsnotatet slo fast at det vil være behov for en nærmere utredning for å vurdere behovet for tydeliggjøring og avgrensning av dette kravet.

Det ble foreslått atplikten til å iverksette tiltak for nedprising bør gjelde for alle virksomheter som omsetter næringsmidler til forbruker, dvs. både dagligvarebutikker, kiosk, bensin og servicehandel. Virksomheter som serverer næringsmidler, er ikke omfattet. Små virksomheter som faller utenfor kravet til aktsomhetsvurderinger i § 3 vil også falle utenfor kravet om nedprising.

Departementet ba høringsinstansene om innspill på om det bør innføres noen ytterligere avgrensninger avplikten.

Matsvinnutvalget pekte på at prisopplysningsforskriften § 9a, om angivelse av laveste førpris de siste 30 dager ved salgsmarkedsføring, begrenser muligheten til å kommunisere nedprising av varer med kort holdbarhet. Utvalget anbefalte derfor at det innføres et unntak for slike varer.

Høringsnotatet viste til at Barne- og familiedepartementet 18. oktober 2024 vedtok et unntak i prisopplysningsforskriften § 9a for varer som kan forringes eller foreldes raskt. For slike varer er førprisen den laveste prisen som den næringsdrivende har anvendt umiddelbart før markeds-

føringen startet. Formålet med unntaket er å gjøre det enklere for næringsdrivende å markedsføre prisnedsettelse av varer som kan forringes eller foreldes raskt for å unngå matsvinn, for eksempel ved nedprising av ferske brødvarer på slutten av dagen. Departementet antok at unntak i prisopplysningsforskriften § 9a i stor grad ville avhjelpe de utfordringene med en nedprisingsplikt som utvalget pekte på. Endringen trådte i kraft 1. januar 2025.

4.8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget om å innføre krav om nedprising av næringsmidler. *Akershus fylkeskommune, Trondheim kommune, Coop, Dagligvarehandelens miljøforum, Forbrukerrådet, Fremtiden i våre hender, Matsentralen, Norges Bondelag, Norges bygdekvinnelag, Norges Naturvernforbund, Norsk ernæringsforening, Too Good To Go* og *Virke* gir uttrykk for at de støtter forslaget.

Virke viser til at bruk av nedprising av matvarer med kort eller utgått holdbarhet er en vanlig praksis hos sine medlemmer, enten gjennom nedprising i butikk eller tilbud om å hente solgte produkter til rabatterte priser «før stengetid». Det er et effektivt tiltak for å redusere svinn. De er enige i at slik nedprising ikke må bidra til å føre matsvinn over på forbruker, og mener det er en utbredt misforståelse at rabatter og nedprising fører til svinn hos forbruker. *Virke* viser til studier som viser at prisbevisste forbrukere som handler matvarer på tilbud eller gjennom nedprising kan ha et mer bevist forhold til mengder de kjøper og at de dermed også får redusert matsvinn. De mener det må tydeliggjøres hva som menes med «aktiv markedsføring», og peker på at virksomheter har et økonomisk insentiv for å selge varer som prises ned, og at disse neppe gjemmes bort.

Coop mener at nedprising faktisk øker bevisstheten om matsvinn og holdbarhetsmerking. De støtter også Matsvinnutvalgets anbefalinger om at virksomhetene selv bør vurdere hvordan nedprising og markedsføring skal gjennomføres, og at kravet om «aktiv markedsføring» bør beskrives nærmere gjennom bransjeveiledere. Det er viktig at nedprising og markedsføring ikke går på bekostning av mattryggheten, og beste praksis bør utvikles og formidles. *Coop* mener at ordlyden i lovforslaget bør harmoniseres med prisopplysningsforskriften § 9a, slik at også tørrvarer og kosmetikk omfattes av nedprisingsplikten. De foreslår også en konkretisering av nårplikten til

nedprising oppstår, for eksempel når det er klart at det vil være et overskudd av en matvare før holdbarheten utløper.

Både *Coop* og *Dagligvarehandelens miljøforum* påpeker at plikten til aktiv markedsføring må avstemmes mot annet regelverk som markedsføringsloven og den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og retningslinjene fra Matbransjens Faglige Utvalg (MFU).

Dagligvarehandelens miljøforum foreslår at det også bør stilles krav til nedprising også for andre varer enn de med kort holdbarhet og ber departementet om å ta med et tillegg til § 6, «der det er hensiktsmessig ut fra omfanget av overskuddsmat tilgjengelig i virksomheten». De mener også at nedprising burde integreres i virksomhetens akt-somhetsvurdering som foreslått i § 3.

Matvett anmoder myndighetene om å sikre fremdrift med å revidere avtaleverket parallelt med innføring av lovkravene i samarbeid med partene i Bransjeavtalen. Dette gjelder særlig utvikling av bransjespesifikke standarder for beste praksis. Dette vil støtte bedriftene i å oppfylle lovkravene til akt-somhetsvurderinger, ned-prisings- og donasjonsplikt i tillegg til etablering av et nasjonalt kompetansesenter som skal koordinere arbeidet med rapportering, dybdeanalyser, deling av data, utvikling og synliggjøring av beste praksis, sikre tilgjengelige ressurser og kunnskap samt initiere verdikjedeprosjekter og forbruker-tiltak.

Too Good to Go skriver at fleksibilitet i implementeringen av prisreduksjoner er viktig for å sikre at tiltaket fungerer i praksis, spesielt for mindre bedrifter, og at dette tar hensyn til sesong-variasjoner og ulike utfordringer. De mener videre at aktiv promotering av rabatterte varer gjennom tydelig skilting og annonsering kan øke salget og ytterligere redusere matsvinn.

Handelshøgskolen ved fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi – UiT Norges arktiske universitet skriver at matbutikker i dag kan sette ned prisene på matvarer som nærmer seg holdbarhetsdato med opptil 40 prosent. Dette kan bokføres som et økonomisk tap, noe som gir et skattefradrag på 22 prosent av det bokførte tapet.

Framtiden i våre hender, *Norges Bondelag* og *Norges Naturvernforbund* støtter departementets vurdering om at plikten om nedprising bør gjelde alle virksomheter som omsetter næringsmidler til forbruker. *Framtiden i våre hender* ser derfor ingen god grunn til at KBS skulle utelates. *Agder fylkeskommune* ber om at det vurderes om plikten også bør gjelde ferdigpakket mat fra serverings-

steder og mener at de samme virksomhetene som er unntatt akt-somhetsvurderinger, også bør være unntatt krav om nedprising.

Norges Naturvernforbund skriver at et påbud om nedprising ikke bør hindre frivillig donasjon dersom nedprising ikke er tilstrekkelig.

Fellesforbundet oppfordrer til økt bruk av digitale plattformer som *Too Good To Go* for å selge overskuddsmat til reduserte priser, da dette allerede har vist seg å være en effektiv løsning for å begrense matsvinn.

Framtiden i våre hender skriver videre at selv om nedprisingskravet kan føre til noe reduksjon i matsvinn, er det viktig at det sees i sammenheng med supplerende krav og sanksjonsmuligheter. De mener det er en risiko for at nedprisingskravet kan føre til økt matsvinn hos forbruker, da lave priser kan lokke forbrukere til å kjøpe mer mat med kort holdbarhet. Derfor må en fremtidig forskrift utformes slik at det stilles krav til en forutsigbar nedprising, som gjør det mulig for forbrukerne å redde maten før den blir uspiselig. Kravet bør også utformes som en forbrukerrettighet, slik at forbrukerne vet at de har krav på å få kjøpe maten kraftig rabattert når den nærmer seg utløpsdato.

Forbrukerrådet skriver at det er viktig at det kommer klart frem at prisen er redusert på grunn av kort holdbarhet slik at forbrukerne kan ta informerte valg, samtidig som det vil gi et klart signal til forbrukere om at produktene bør brukes raskt. De viser også til en undersøkelse gjort av Ipsos for Forbrukerrådet i 2023, hvor 90 prosent av deltakerne i undersøkelsen mente at det bør bli forbudt for dagligvarekjedene å kaste spiselig mat og 45 prosent svarte at de handler mer matvarer som er nedpriset grunnet dato den gang enn før.

Norsk ernæringsforening skriver at det i dag er varierende i hvilken grad varene blir nedpriset, og mener nedprisingen bør være av et størrelsesforhold som overgår ulempene ved eventuell forringelse av produktet, slik at forbruker ikke ender med risiko for tap av penger når de handler nedprisede varer. *Norsk ernæringsforbund* mener at også virksomheter som serverer næringsmidler bør omfattes av bestemmelsen, som restauranter og bakerier, og viser til at de bør inkluderes i kravet om nedprising, dersom alternativet er å kaste produktene.

Mepex Consult AS mener at det er en reell risiko for at krav om nedprising av næringsmidler i butikk kan medføre at man skyver matsvinnutfordringen over på forbrukerleddet. Som forbruker oppleves det uklart til i hvilken grad nedsatte produkter

kan returneres med tilbakebetaling av penger dersom næringsmidlene ikke har tilfredsstillende kvalitet. Forbrukerrettigheter ved retur av nedprisinde produkter bør klart informeres om når man kjøper denne type produkter. *Norges bygdekvinnelag* understreker at forslag om nedprising må følges opp med kunnskapsformidling for å unngå at matkastingen forskyves til forbrukerleddet.

Mattilsynet anmoder at departementet vurderer om forskriftshjemmelen er dekkende nok. De viser til at dette leddet omfatter både iverksettelse og gjennomføring av tiltakene, mens plikten i første ledd kun gjelder iverksettelse av tiltak. I tillegg mener *Mattilsynet* at det fremstår uklart om det er en forskjell på gjennomføring og iverksettelse.

4.8.3 Departementets vurderinger

Mange av høringsinstansene støtter forslaget om nedprising. Departementet har vurdert om forslaget om nedprising burde innlemmes som en del av plikten til å gjennomføre tiltak for å forebygge og redusere matsvinn etter § 4 første ledd, men har valgt å beholde nedprising som en egen lovbestemmelse. I og med at kravet om aktsomhetsvurderinger vil omfatte en større gruppe virksomheter enn kravet om nedprising, er det ikke naturlig at disse integreres ytterligere. Kravet om nedprising er ment å fungere sammen med de øvrige lovforslagene, og med andre tiltak som den enkelte virksomheten velger å gjennomføre på basis av aktsomhetsvurderingene som skal gjøres etter § 4.

Departementet opprettholder sitt forslag om at plikten til å iverksette tiltak for nedprising i utgangspunktet skal gjelde for alle virksomheter som omsetter næringsmidler til forbruker, dvs. både dagligvarebutikker, kiosk, bensin og servicehandel (KBS). Virksomheter som serverer næringsmidler, er ikke omfattet av bestemmelsen. Ifølge Matsvinnutvalget er nedprising et tiltak som best egner seg i dagligvareleddet, hvor varer som går ut på dato er en av hovedårsakene til matsvinn. Nedprising anses ikke som et egnet tiltak for serveringsbransjen, og foreslås derfor ikke innført for restauranter mv.

Samtidig viser departementet til videre utredninger og vurderinger som vil bli gjort knyttet til avgrensninger av virkeområdet til loven. Små virksomheter som faller utenfor kravet til aktsomhetsvurderinger i § 4, faller også utenfor kravet om nedprising. Departementet vurderer at det ikke bør legges inn en nedre avgrensning i lovteksten, men at dette bør utredes videre og tas inn i forskriftene som gis med hjemmel i loven.

Noen høringsinstanser har ønsket en presisering av når plikten til nedprising oppstår. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å regulere dette i lovteksten, og viser til at mer detaljerte bestemmelser vil bli utredet og regulert i forskrifter.

Coop viser til at lovforslagets § 6 første ledd er begrenset til å omfatte «næringsmidler med kort holdbarhet», og foreslår at ordlyden harmoniseres med ordlyden i prisopplysningsforskriften § 9a som omhandler «varer som kan forringes eller foreldes raskt». Slik Coop tolker lovforslagets § 6, første ledd, vil dette utelukke tørrvarer, som i all hovedsak har lang holdbarhet. Departementet viser til at prisopplysningsforskriften § 9a gjennomfører en unntaksmulighet i prismerkingdirektivet, og at ordlyden i forskriften er en oversettelse av det begrepet som er benyttet i artikkel 6 a nummer 3 i prismerkingdirektivet (1998/6/EF): «Medlemsstatene kan fastsette andre regler for varer som kan verte dårlege eller gå ut på dato raskt.». Departementet er enig i Coops innspill om at ordlyden bør harmoniseres med ordlyden i prisopplysningsforskriften, slik at man ikke opererer med mange ulike avgrensninger når formålet er det samme, og foreslår at ordlyden i § 6 første ledd endres. Departementet presiserer samtidig at kosmetikk, som Coop også nevner, ikke vil falle inn under matsvinnlovens virkeområde og nedprisingskravet i § 6, i og med at det ikke er et næringsmiddel.

Departementet er enig med høringsinstansene om at det vil være et viktig arbeid å spre god kunnskap om når et næringsmiddel ikke lenger bør brukes til menneskemat. Det finnes mye god informasjon om slike forhold tilgjengelig allerede, men denne typen arbeid er av kontinuerlig karakter.

Når det kommer til kravet om aktiv markedsføring, er dette tenkt som et tiltak for å øke salget av varer som raskt kan forringes eller foreldes i virksomheter som selger næringsmidler til forbrukere. Markedsføringen handler således mer om at varene skal plasseres synlige og lett tilgjengelig i butikkene, slik at forbrukeren blir oppmerksom på varene. Slik markedsføring skal selv sagt gjøres i tråd med øvrige regler og retningslinjer for markedsføring av næringsmidler.

Flere høringsinstanser har vist til at plikten til aktiv markedsføring må avstemmes mot forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og retningslinjene fra Matbransjens Faglige Utvalg (MFU). Etter departementets oppfatning vil aktiv markedsføring av nedprisede produkter ikke bli omfattet

av forbudet mot markedsføring av usunn mat og drikke mot barn, så lenge presentasjonsformen ikke er direkte rettet mot barn. Her vil departementet vise til Helse- og omsorgsdepartementets forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.

Mattilsynet anmodet om at departementet burde se på om forskriftshjemmelen er dekkende nok. De viser til at dette leddet omfatter både iverksettelse og gjennomføring av tiltakene, mens plikten i første ledd kun gjelder iverksettelse av tiltak. I tillegg mener Mattilsynet at det fremstår uklart om det er en forskjell på gjennomføring og iverksettelse. Departementet viser til at lovens § 14 vil regulere ikraftttredelse og iverksettelse av bestemmelsene i loven, og ordlyden i andre ledd er justert for å klargjøre forskriftshjemmelen. Det fremgår nå av § 6 andre ledd at Kongen kan gi forskrift om «hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd» og hvilke virksomheter som omfattes av plikten.

Departementet viser også til redegjørelsen for konkurranseloven § 10. Det understrekes at eventuelle forpliktelser til å iverksette tiltak for nedprising må holde seg innenfor rammene av konkurranselovgivningen. Etter departementets forståelse, vil det innebære at muligheten til å etterleve forpliktelser til nedprising av næringsmidler ikke bør innebære kontakt eller samarbeid mellom konkurrerende foretak. Forpliktelser som følger av en fremtidig forskrift, må dermed kunne etterleves selvstendig, og uten at det er behov for å koordinere med andre aktører.

4.9 Tilsyn og håndheving

4.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å ta inn bestemmelser om tilsyn, håndheving og sanksjoner i loven. Det sentrale hensynet bak denne delen av høringsforslaget var å sikre effektiv håndheving av ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn og bestemmelser som gis i medhold av loven. I arbeidet er det blant annet sett hen til tilsvarende bestemmelser i bærekraftige produkter-loven og åpenhets-loven om dette.

I høringsnotatet foreslo departementet en generell bestemmelse om tilsynsmyndighet i § 7, hvor det fremgår at Kongen fastsetter hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven. Det innebærer at tilsynsmyndigheten etter loven vil bli delegert i en forskrift med hjemmel i lovens § 7.

Høringsforslagets § 8 første ledd, innebærer at tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygnin-

ger, transportmidler, lagre, innretninger eller områder hvor næringsmidler som er regulert i medhold av denne loven, befinner seg, eller som benyttes til næringsvirksomheten. Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal tilsynsmyndigheten utarbeide en skriftlig rapport om resultatet av kontrollen.

For å kunne sikre etterlevelse av den foreslåtte loven og vedtak i medhold av loven, er det nødvendig å innføre en opplysningsplikt for virksomhetene, jf. forslag til § 8 annet ledd. For å kunne oppnå lovens formål og kontrollere at krav stilt i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven, er det nødvendig å kunne pålegge aktørene å gi opplysninger om hvilke tiltak som er gjort for å forebygge matsvinn, eksempelvis donasjon eller nedprising. Det kan være nødvendig, for å sikre etterlevelse av loven, å kreve at aktørene utleverer konkurransesensitiv informasjon som de uten et pålegg ikke vil dele med andre.

Det ble også foreslått en hjemmel i § 8 tredje ledd for å gi forskrift om plikter som nevnt i første og andre ledd, enten det er behov for å konkretisere disse ytterligere, eller fastsette generelle bestemmelser i tilknytning til gjennomføringen av de ulike rettsaktene. Kongen kan i tillegg fastsette forskrift om plikt til å oppbevare og ha tilgjengelig opplysninger som er relevante for gjennomføring av loven.

I høringsnotatet foreslo departementet en hjemmel i § 9 om at tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Forslaget innebærer at tilsynsmyndigheten bare kan fatte vedtak som er nødvendige. I dette ligger det et krav om forholdsmessighet. Tilsynsmyndigheten skal ikke gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn nødvendig. Der som en kan sikre overholdelse av et krav på en mindre inngripende måte, vil vedtaket ikke bli ansett som forholdsmessig eller nødvendig. Det vises også til den generelle veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 som pålegger tilsynsorganet å gi individuell veiledning til virksomhetene.

Den foreslåtte loven vil medføre nye oppgaver for den valgte tilsynsmyndigheten. Det totale omfanget av oppgaver vil avhenge av innholdet i forskriftene som gis i medhold av loven. Overordnet kunne man imidlertid legge til grunn at loven vil medføre saksbehandling, utvikling av veiledning, utvikling og oppdatering av digitale løsnin-ger, samt kostnader knyttet til kontroll av etterlevelse. Slik saksbehandling vil innebære kostnader for samfunnet, og det reiste spørsmålet om hvem som er nærmest til å bære disse kostnadene.

I høringsforslaget § 10 (nå § 11) foreslo departementet en forskriftshjemmel som gir Kongen adgang til å fastsette i forskrift at oppgaver i forbindelse med loven finansieres gjennom gebyr. Det ble presisert at hva som vil kunne være aktuelt å ilegge gebyr, må utredes nærmere. Det må foretas en konkret vurdering i forbindelse med utarbeidelse av forskrift, hvilke oppgaver som skal gebyrfinansieres og etter hvilke satser.

4.9.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser som *Bellona*, *Emballasjeforeningen*, *Framtiden i våre hender*, *Matsentralen*, *Norsk Bonde- og småbrukarlag* og *Virke*, påpeker at det ikke fremkommer av høringsnotatet hvilken etat som får delegert kompetanse til å være tilsynsetat etter § 7, og uttrykker hvor viktig det er at tilsynsetaten får tilført tilstrekkelig med ressurser til å bygge opp kompetanse, veilede om og føre tilsyn med matsvinnloven.

NHO Mat og drikke og *NHO Service og handel* viser til at tilsynshjemlene er vide og gir for mye myndighet til tilsynsmyndigheten. Det vises til at påleggskompetansen er definert veldig vidt og det bør fremheves i lovteksten at vedtak skal være konkrete, rimelige og forholdsmessige. Det vises også til at det trolig vil være et stort behov for veiledning og arbeid med beste praksis-løsninger i næringslivet og offentlig sektor.

Blåkors mener det er lagt opp til en for svak og utydelig tilsynsmyndighet med uklar kompetanse og fullmakt.

Mepex Consult AS viser til at denne type regulering krever tett oppfølging fra myndighetene, slik at bedriftene faktisk opplever at de har et reelt ansvar for å redusere eget matsvinn. Det er en utfordring i dagens miljøforvaltning at det er for enkelt å unngå reglene. Tilsynet er normalt for svakt. Tilsynet må styrkes for å sikre at den nye loven og andre nye krav til avfallssortering blir fulgt. Det er også behov for et mer samordnet tilsyn som dekker flere lover og forskrifter om avfall. Et alternativ kan være at tilsyn kan gjennomføres av uavhengig tredjepart og finansieres av gebyr.

Matsentralen støtter regjeringens forslag om at loven må underlegges tilsynsmyndighet og viser til at en plikt uten sanksjoner eller ettersyn har liten effekt. Samtidig understrekes det at gode tilsynsmyndigheter også har veilednings- og informasjonsarbeid som en sentral del av sin virksomhet.

KS støtter ikke at en tilsynsmyndighet skal kunne føre tilsyn overfor kommuner og fylkes-

kommuner, og viser til at kommuner og fylkeskommuner selv bør bestemme hvordan reduksjon av matsvinn skal gjennomføres. *KS* er i tvil om tilsyn er det som skal til for å oppnå ønsket effekt og anbefaler departementet å heller vurdere veiledning, da målet om redusert matsvinn først og fremst må skje gjennom holdningsendringer. Innføring av tilsyn medfører dokumentasjonskrav som kan være krevende for kommunesektoren som allerede er presset på arbeidsoppgaver. Mange kommuner følger allerede rapporteringskrav i henhold til miljøsertifiseringer, som Miljøfyrtårnsertifisering. Økt dokumentasjonskrav må uansett fastsettes slik at det blir forutsigbart hva som kreves. Nye verktøy må være compatible med eksisterende systemer. Eksempler viser at manuelle målinger for redusert matsvinn i sykehjem er tidkrevende. Derfor bør det tilrettelegges med forenklete målings- og rapporteringssystemer, som for eksempel digitale løsninger. *KS* ber departementet om å undersøke muligheten for at kontroll kan gjennomføres via stikkprøver tatt av avfallsselskapene.

Emballasjeforeningen fremhever at det er viktig at regler om matsvinn ikke svekker mattryggheten eller skaper unøvendige kostnader for aktørene.

Forsvaret v/Forsvarsstaben viser til at det i § 8 første ledd er foreslått at tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til områder og annet omfattet av loven. Forsvaret påpeker at slike områder for Forsvarets vedkommende kan være kontrollerte eller beskyttede områder i henhold til lov om nasjonal sikkerhet, samt virksomhetssikkerhetsforskriften. Lovforslaget skaper således potensielt konkurrerende plikter der Forsvaret på den ene siden skal opprettholde streng adgangskontroll, og samtidig gi tilsynsmyndigheten fri adgang. Problemstillingen bør derfor vurderes opp mot ev. unntak for militære områder, eller så langt mulig sett opp mot andre lovpålagte plikter.

Miljødirektoratet viser til at etter § 8 tredje ledd, kan Kongen kan gi forskrift om opplysningsplikt og undersøkelsesplikt etter første og andre ledd. Første ledd regulerer tilsynsmyndighetens adgang til bygninger mv. og andre ledd gir en opplysningsplikt, men det er ikke tydelig at det gis en undersøkelsesplikt. Hvis det er ment å være en undersøkelsesplikt, bør det klargjøres. Alternativt kan undersøkelsesplikt sløyfes i § 8 tredje ledd.

Mattilsynet viser til at det bør ses på om forskriftshjemmelen i § 8 er dekkende nok, jf. Mattilsynets merknad til § 5 annet ledd.

Miljødirektoratet viser til at § 9 gir tilsynsmyndigheten myndighet til å kunne «fatte vedtak

som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven», og forstår det slik at det er ment at tilsynsmyndigheten både kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift. Miljødirektoratet mener hjemmelen er veldig vid, og at det burde beskrives nærmere i lovteksten hva det kan fattes vedtak om. *NHO* viser til at denne bestemmelsen omfatter både forskrift og enkeltvedtak, og forskriften er så vid at den i realiteten dekker alle de andre forskriftshjemlene som er foreslått. Overtredelse av både forskrift og enkeltvedtak kan dessuten sanksjoneres med gebyr etter § 12. *NHO* mener derfor det er nødvendig med en klarere avgrensning av forskriftshjemmel.

Når det gjelder gebyr, viser *Mattilsynet* til at loven gir anledning til å ta gebyr for kostnader ved kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at «vedtak gitt i medhold av denne loven blir fulgt». De foreslår en endring hvor det i stedet settes inn denne formuleringen: «at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven etterleves». Kontrolltiltak bør erstattes med tilsyn og kontroll, med mindre dette begrepet er velkjent for den aktuelle tilsynsmyndigheten. Det er et generelt krav i økonomiregelverket i staten at gebyret samlet ikke skal overstige tilsynsmyndighetens kostnader med kontrollordningen, og det bør derfor vurderes om det er nødvendig å ta denne setningen inn i loven. *Statsforvalteren i Innlandet* og *Statsforvalteren i Vestland* er opptatt av at dersom det innføres gebyr for finansiering av oppgaver knyttet til loven, er det viktig at disse kostnadene ikke blir overført bakover i verdikjeden slik at primærprodusenten sitter igjen med hele regninga. *Statsforvalteren i Innlandet* er også bekymret for at dette kan føre til økte matvarepriser i forbrukerleddet.

Til sist fremhever *Mattilsynet* at tilsynsmyndigheten må ha egne hjemler for å innhente opplysninger fra for eksempel *Mattilsynets* systemer. Departementet bør også se på om tilsynsmyndigheten skal få en klar og tydelig hjemmel for å behandle nødvendige personopplysninger, se for eksempel matloven § 29a.

4.9.3 Departementets vurderinger

Det sentrale hensynet bak bestemmelsene om tilsyn og håndheving, er å sikre en effektiv håndheving av loven. Det anses derfor nødvendig å ta inn bestemmelser om tilsynsmyndighet, opplysningsplikt og nødvendige vedtak for gjennomføring av loven. Noen høringsinstanser synes at loven bestemmelser går for langt, mens andre mener at det ikke er strengt nok.

Forslagets § 8 første ledd, inneholdt opprinnelig også en bestemmelse om at tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygninger, transportmidler, lagre, innretning og områder hvor næringsmidler som er regulert i eller i medhold av denne loven, befinner seg, eller som benyttes til virksomheten. Etter en ny vurdering, mener departementet at tilsyn på stedet i virksomhetene i praksis ikke ville blitt en sentral del av tilsynsoppgavene som er nødvendige for å håndheve loven. Departementet går derfor ikke videre med denne bestemmelsen. Slik departementet forstår Forsvarets innspill, innebærer denne endringen at motsetningene mellom «fri adgang» til militært område og lovpålagte krav om adgangskontroll, ikke lenger er til stede.

Departementet er enig med flere av høringsinstansene om at tilsynsmyndigheten vil ha en viktig veiledningsrolle, både når det gjelder mattrygghet og hva som skal til for å oppfylle lovens krav. Flere høringsinstanser fremhever at det vil være et stort behov for veiledning og arbeid med beste praksis og standardiserte løsninger for både næringslivet og offentlig sektor. Dette gjelder spesielt i den første perioden hvor underliggende regelverk og standardiserte løsninger skal utvikles. Veiledning kan omfatte kursvirksomhet, utarbeidelse av veiledningsmateriell og besvarelser av henvendelser fra virksomhetene.

Når det gjelder § 9, har departementet presisert ordlyden i lovteksten slik at det fremgår at tilsynsmyndigheten kan «føre tilsyn» etter loven. Videre justeres ordlyden for å presisere at det kan fattes «nødvendige enkeltvedtak» i stedet for «vedtak som er nødvendige». Dette innebærer at tilsynsmyndigheten har myndighet til å fatte nødvendige enkeltvedtak. Som hovedregel skal det fattes enkeltvedtak når det foreligger brudd på regelverket. Ofte vil enkeltvedtaket ha form av et pålegg om retting av forholdet. Formålet med pålegg om retting, vil være å presse frem regelverksetterlevelse innen en bestemt frist. Det vises samtidig til at veiledning vil være et sentralt virkemiddel før det fattes vedtak.

Når det gjelder tilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner, vises det til innspill fra KS om at tilsynsmyndigheten ikke bør kunne føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, og at kommuner og fylkeskommuner selv bør bestemme hvordan reduksjon av matsvinn skal gjennomføres. KS fremhever videre at «Med et allerede høyt arbeidspress i hverdagen på grunn av mangel på arbeidskraft i helsesektoren, vil dette gå ut over de primæroppgavene kommuner er pålagt». Departementet viser til at tilsynstrykket mot kom-

munene er stort, og at omfanget av statlig tilsyn av kommunene totalt sett ikke skal øke, se Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*. En kartlegging av DFØ av utviklingstrekk ved det statlige tilsynet, viser at tidsbruken ved tilsyn er en belastning for kommunene (DFØ-rapport 2024: Statlig tilsyn med kommunene 2020–2024. Statlig tilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner er et inngripende virkemiddel som må begrunnes særskilt. Innføring av statlig tilsyn med kommunene skal bygge på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og etter en vurdering av kost-nytte, se Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* og Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Dette følger også av Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommune. Departementet mener at veiledning vil være vel så effektivt for å sikre etterlevelse i kommunesektoren, i tillegg til at det allerede er en rekke mekanismer for egenkontroll i kommuneloven. Det fremgår derfor av et nytt siste ledd i § 9 at «Første ledd gjelder ikke overfor kommuner og fylkeskommuner.».

Mattilsynet har i sitt høringsinnspill vist til at det kan være nødvendig med egne hjemler i matsvinnloven for å innhente og behandle opplysninger. Departementet viser til at behandling av personopplysninger reguleres i personopplysningsloven som gjennomfører EUs personvernforordning (GDPR). Personopplysningsloven gir generelle regler for behandling av personopplysninger, men det kan være behov for mer detaljerte regler eller tilleggskrav i særlovgivningen.

Departementet vurderer at det er nødvendig med hjemmel i særlov når det er spesifikke krav eller behov som ikke dekkes av personopplysningsloven alene. Dette kan være tilfeller der det er behov for mer detaljerte regler eller spesifikke bestemmelser for å ivareta personvernet innenfor en bestemt sektor eller situasjon.

Departementet foreslår en ny § 10 som gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter matsvinnloven. Med behandling av personopplysninger, menes enhver operasjon som gjøres med slike opplysninger, inkludert innsamling, registrering og deling av slike opplysninger. Forslaget innebærer at tilsynsmyndigheten på matsvinnlovens område, får et generelt rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å oppfylle oppgavene etter loven. Hvilke personopplysninger som kan behandles og hvem det behandles personopplysninger om mv., vil avhenge av en konkret vurdering av hva som er nødvendig for at

tilsynsmyndigheten kan gjennomføre sine lov-pålagte oppgaver. Nødvendighetskravet innebærer at det ikke skal behandles flere opplysninger enn det som trengs for å oppnå formålet med saksbehandlingen.

Departementet antar at tilsynsmyndigheten kan få behov for å behandle personopplysninger i forbindelse med tilsynsoppgavene, som for eksempel navn, adresser, telefonnummer, e-post-adresser, fødselsnummer og organisasjonsnummer for enkeltpersonforetak.

Departementet foreslår i bestemmelsen at tilsynsmyndigheten kan behandle særlige kategorier personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9. Departementet antar at personopplysninger som for eksempel helse, funksjonshemming og religion, kan være en del av informasjonen som sendes til tilsynsmyndigheten fra virksomheter i helse- og omsorgssektoren.

Det kan også bli behov for å behandle personopplysninger i forbindelse med vedtak om lovovertrедelser og overtredelsesgebyr som er foreslått i loven. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon i Norge, men regnes som straff etter EMK. Departementet foreslår derfor at § 10 første ledd, også skal omfatte behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser som er særlig regulert i personvernforordningen artikkel 10. Ifølge EMK, kan offentlig lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet, utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Det er i utgangspunktet ikke et krav om at det må fastsettes nasjonale eller særskilte lovbestemmelser for behandling av personopplysninger etter artikkel 10, men i den grad behandlingen av personopplysningene etter artikkel 10 er inngripende, bør også rettsgrunnlaget være tilgjengelig og forutberegnelig for den registrerte. Departementet mener derfor det kan være hensiktsmessig at hjemmelen uttrykkelig omfatter artikkel 10. Dette tydeliggjør at tilsynsmyndigheten kan behandle slike personopplysninger og det sikrer større forutberegnelighet for publikum.

Det foreslås i andre ledd at Kongen kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registrering og tilgang til registre. Bruk av forskriftshjemmelen skal også følge prinsippet om at forskriften må være nødvendig for å utføre oppgaver etter matsvinnloven. Når det gjelder kompetansen til å gi forskrift om bruk av auto-

omatiserte avgjørelser, antar departementet at det for eksempel kan bli aktuelt å bruke automatiserte systemer som støttefunksjon i saksbehandlingen. Departementet inkluderer derfor «bruk av automatiserte avgjørelser» i forskriftshjemmelen.

4.10 Sanksjoner

4.10.1 Forholdet til forvaltningsloven

Vedtak om tvangsmulkt (administrativ reaksjon) og overtredelsesgebyr (administrativ sanksjon), er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser.

I tillegg reguleres tvangsmulkt av forvaltningslovens § 51 i kapittel X. Mens overtredelsesgebyr reguleres av kapittel IX som har felles bestemmelser for alle saker om administrative sanksjoner (forvaltningsloven § 43 og §§ 46–50).

I forvaltningsloven § 43 annet ledd, er begrepet «administrativ sanksjon» definert som en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Etter forvaltningslovens § 1 første punktum, gjelder saksbehandlingsreglene for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av særlov.

Det følger imidlertid av punkt 8.4.4. i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, at det bør være særlige grunner til for å fravike forvaltningslovens regler ved vedtak av ny særlov. De rettsikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningsloven, bør som hovedregel ikke fravikes, og særlig ikke dersom det gjelder administrativ sanksjon som regnes som straff etter Den Europeiske menneskerettskonvensjonen.

4.10.2 Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

Etter Grunnloven § 96 første ledd, kan ingen ilegges «straff uten etter dom». Grunnlovsbestemmelsen trygger en særlig rettsikker behandlingsmåte for visse av samfunnets reaksjoner overfor den enkelte.

Overtredelsesgebyr regnes normalt ikke som straff etter norsk rett, men kan i særlige tilfeller likevel falle inn under straffebegrepet i Grunnlovens § 96 første ledd. Dette innebærer i så fall at overtredelsesgebyret ikke kan ilegges av forvaltningen, men av en domstol.

Selv om overtredelsesgebyr for brudd på matsvinnloven er ment å ha en preventiv effekt, vurderer departementet likevel at straffeelementet ikke er fremtredende på en slik måte at det må anses som straff etter § 96 første ledd. Det er virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler, jf. § 2, som er omfattet av loven og kan bli ilagt overtredelsesgebyr ved overtredelse. Disse aktivitetene vil normalt skje innenfor næringsvirksomhet. Virksomhetene vil som oftest være juridiske og ikke fysiske personer, og vil ha gode rettsikkerhetsgarantier gjennom vanlig klageadgang og domstolsprøving.

Overtredelsesgebyr er imidlertid regnet som straff etter EMK. Det betyr at de rettsikkerhetsgarantier for straffeforfølgning som følger av EMK, må oppfylles ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Dersom en hjemmel for et tilsynsorgan til å ilegge reaksjoner, utgjør straff etter EMK, kan dette for eksempel medføre at en privatperson må få rettigheter som sikret ved tilsynsorganets undersøkelser, og at selvinkrimineringsvernet slår inn.

4.10.3 Forslaget i høringsnotatet

Bakgrunnen for høringsforslaget til ny matsvinnlov, er blant annet at det er ulike utfordringer knyttet til den frivillige Bransjeavtalen. Avtalen er ikke juridisk forpliktende og det er ikke mulighet for å sanksjonere når målene ikke nås. Matsvinnutvalget gir i rapporten uttrykk for at for å sikre at en lov blir etterlevd, avhenger det av at den gir myndigheten hjemmel til å håndheve, det vil si mulighet til å føre tilsyn og kontroll og eventuelt sanksjonere lovbrudd. Utvalget mener at å innføre en matsvinnlov uten hjemmel for tilsyn og sanksjoner, slik enkelte land har gjort, kun vil ha en symbolverdi. Det er usikkert i hvor stor grad en lov uten slike hjemler vil føre til en faktisk reduksjon i matsvinnet ut over det man har fått til gjennom Bransjeavtalen.

Departementet var enig i at det er viktig at myndighetene har tilstrekkelige reaksjonsmidler for å sikre etterlevelse av bestemmelser gitt i henhold til loven. Det ble derfor foreslått at det gis hjemler for sanksjoner for brudd på matsvinnloven.

Departementet så hen til vurderingene knyttet til sanksjoner og straff som ble gjort i forbindelse med Prop. LS 69 (2023–2024) *Lov om bærekraftige produkter og verdikjeder (bærekraftige produkterloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 154/2023 og 155/2023 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordningene (EU) 2019/424, (EU) 2019/2019, (EU) 2019/2020,*

(EU) 2019/2021, (EU) 2019/2022, (EU) 2019/2023, (EU) 2019/2024, (EU) 2021/341 og (EU) 2019/1784 og Prop. 150 L (2020–2021) *Åpenhetsloven*.

Ifølge prinsipper og retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, skal pålegg eller vilkår om kontrolltiltak i eller overfor kommunene eller fylkeskommunene, være begrunnet i en vurdering av risiko og vesentlighet. Sanksjoner som bot eller tvangsmulkt overfor kommuner eller fylkeskommuner, skal normalt ikke innføres på nye områder, og bruk av slike sanksjoner må være begrunnet i særlige forhold. Departementet viste til at innføring av sanksjoner for ikke å ha overholdt krav til aktsomhetsvurderinger, er uforholdsmessig for kommunale og fylkeskommunale virksomheter. Det ble også vist til at det allerede finnes strenge krav til egenkontroll i kommuneloven.

Høringsforslaget omtalte at tvangsmulkt kan være et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av matsvinnloven. Tvangsmulkt er et vel etablert virkemiddel for forvaltningen for å sikre oppfyllelse av forskrifts- eller lovpålagte plikter. Vedtak om tvangsmulkt innebærer at den ansvarlige for et lovbrudd pålegges å betale et visst beløp, dersom vedkommende ikke etterlever det aktuelle kravet innen en gitt frist. Hvis det ulovlige forholdet blir rettet innen fristen, påløper ikke mulkten. Formålet med tvangsmulkten er at den ansvarlige skal få en økonomisk motivasjon for å etterleve de pålagte kravene.

Tvangsmulktens frist skal settes slik at det er mulig å rette forholdet innen fristen, og beløpet beregnes blant annet ut fra kostnadene ved å rette forholdet.

Høringsforslaget foreslo at virksomheter skal gjøre aktsomhetsvurderinger og tiltak, som for eksempel nedprising og donasjon. I tillegg ble det foreslått å pålegge aktørene blant annet informasjons- og dokumentasjonsplikter. Det er grunn til å tro at manglende etterlevelse i mange tilfeller vil skyldes administrative og økonomiske prioriteringer fremfor tekniske eller teknologiske barrierer. Når det er tilfellet, vil et oppfyllelsespress i form av en trussel om kostnad dersom overtredelsen ikke rettes, kunne være virkningsfullt.

Departementet viser til at tvangsmulkt kan være effektivt for å tvinge overtrederen til å oppfylle regelverket fremover i tid, og supplerer på en god måte overtredelsesgebyr som kan ilegges for overtredelser som allerede har blitt begått. Departementet vurderte derfor tvangsmulkt som et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre oppfyllelse av matsvinnloven.

Høringsnotatet viste til at kontroll og preventive hensyn tilsier at det bør reageres ved lovbrudd av de foreslåtte bestemmelsene. Overtredelsesgebyr er særlig egnet som reaksjon der det foreligger et klart lovbrudd som ikke uten videre kan rettes eller avhjelpes ved andre forvaltningstiltak, og som ikke er så alvorlig at det tilsier bruk av straff.

Prop. LS 69 (2023–2024) *Lov om bærekraftige produkter og verdikjeder* viser til Prop. 77 L (2018–2019) *Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og Svalbardmiljøloven mv.*, punkt 2.1 om innføringen av hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven. Det er vist til at de samme hensynene i stor grad gjør seg gjeldende for loven om bærekraftige produkter og verdikjeder.

Departementet mente at mye av det samme gjør seg gjeldende for høringsforslaget om ny matsvinnlov.

Departementet vurderte at det burde være hjemmel til å utstede overtredelsesgebyr for brudd på matsvinnloven. Det ble i utgangspunktet antatt at overtredelsesgebyr kan være aktuelt for overtredelse av flere bestemmelser i lovforslaget, som brudd på plikten til å gjøre og redegjøre for aktsomhetsvurderinger § 4, plikten til å iverksette tiltak for donasjon § 5 og plikten til å iverksette tiltak for nedprising § 6, samt brudd på vedtak om nødvendige tiltak etter § 9. Det ble videre antatt at overtredelsesgebyr også kunne være aktuelt for brudd på kravet om opplysningsplikt etter § 8.

Det ble presisert i høringsnotatet at det vil være behov for å utrede nærmere og fastsette i forskrift hvilke konkrete overtredelser som etter hvilke vilkår skal kunne føre til overtredelsesgebyr.

Retningslinjene for administrative sanksjoner som framgår av forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, bør være førende for vurderingen. Det fremgår av Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlater som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt virksomhet, som det kan reageres mot. Det fremgår videre at når det gjelder klarhet i hva plikten etter loven består i, vil ikke det at handlingsnormen inneholder skjønnsmessige elementer og rettslige standarder, utelukke bruk av overtredelsesgebyr. Handlingsnormen kan stå i forskriften, men dersom overtredelser av denne skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, må imidlertid loven hjemle dette. Dette kan gjøres ved at loven fastsetter at det i forskrift gitt i medhold av bestemmelsene i loven, kan fastsettes hvilke forskriftsbestemmelser som skal kunne

sanksjoneres med overtredelsesgebyr dersom de overtres.

Høringsforslagets § 12 (nå § 13) gir hjemmel til Kongen å fastsette i forskrift at nærmere angitte overtredelser kan medføre overtredelsesgebyr. Det går frem av bestemmelsen at det kan gis forskrift om overtredelsesgebyr for brudd på plikter som følger av forskrift i medhold av loven eller av enkeltvedtak gitt i medhold av forskrifter i medhold av loven. Det kan også utstedes overtredelsesgebyr til virksomheter dersom overtredelsen ble begått av noen som har handlet på vegne av virksomheten. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen.

Det må også fastsettes i forskrift et øvre tak for størrelsen på overtredelsesgebyret. Det kan også fastsettes at overtredelsesgebyr for visse overtredelser, kan utmåles etter faste satser.

Etter en vurdering ble det ikke foreslått noen straffebestemmelse i høringsforslaget.

4.10.4 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, for eksempel *Akershus fylkeskommune*, *KS*, *Miljødirektoratet*, *Fellesforbundet* og *Norges naturvernforbund*, gir uttrykk for at de støtter forslaget om å innføre tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for håndheving av matsvinnloven da dette kan bidra til å nå lovens formål om å redusere matsvinn. Høringsinstansene som støtter innføring av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, presiserer samtidig at det er viktig at pliktene er tydelige og forutsigbare slik at sanksjonene i praksis kan gjennomføres. Andre høringsinstanser mener det ikke er behov for verken tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å håndheve loven.

Flere høringsinstanser støtter også at det ikke foreslås noen bestemmelse om straff.

Fellesforbundet er positive til bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som reaksjonsformer, men understreker viktigheten av at reaksjonene står i forhold til overtredelsens alvorlighet. *Norges Gartnerforbund* mener at eventuelle sanksjoner må være rettferdige og proporsjonale. Videre mener de at overtredelsesgebyr må vurderes i lys av hvilke praktiske muligheter virksomhetene har for å redusere matsvinnet. De påpeker også at en lov som kun har symbolverdi, neppe vil gi bedre resultat enn en bransjeavtale alene. *Norges Naturvernforbund* er positive til forslaget, men påpeker at det er viktig at forskriftene er så tydelige at sanksjoner kan gjennomføres i praksis.

Too Good To Go uttaler at ved å fokusere på økonomiske sanksjoner fremfor strafferettslige

tiltak, oppmuntres virksomheter til å overholde loven uten at det innføres unødvendig strenge straffetiltak. Effekten av disse sanksjonene mener de i stor grad vil avhenge av tydelige retningslinjer og konsekvent håndheving. Det er viktig at virksomheter forstår de konkrete omstendighetene der bøter vil bli ilagt, samt hvilke tiltak som kreves for å rette opp manglende etterlevelse. Prinsippet om proporsjonalitet, som er innebygd i sanksjonsrammeverket, er et godt grep, mener *Too Good To Go*. Differensiering av bøter basert på alvorlighetsgraden av bruddet og størrelsen på virksomheten, sikrer rettferdighet og oppmuntrer til deltakelse fra mindre virksomheter som ellers kunne hatt utfordringer med å oppfylle sine forpliktelser.

Miljødirektoratet bemerker at det ikke er foreslått hjemler knyttet til pliktene i selve loven for bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. De mener dette bør endres, eksempelvis slik: «for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt». Når det gjelder fullmaktsbestemmelsen i § 12 om overtredelsesgebyr, stiller de også spørsmål ved hvorfor pliktene som følger direkte av loven eller enkeltvedtak gitt med hjemmel i § 9, ikke er gjenstand for et mulig overtredelsesgebyr.

Advokatforeningen mener det ikke er tilstrekkelig å generelt vise til kontroll og preventive hensyn for å innføre hjemler om sanksjoner. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener det ikke er behov for verken tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å håndheve matsvinnloven. Når det gjelder tvangsmulkt, viser de til at hensikten med dette er oppfyllelsespress for å motvirke og rette opp ulovlige forhold. De kan ikke se at det er behov for hjemmel i matsvinnloven til å vedta forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Dersom det skal være hjemmel i loven til tvangsmulkt, mener de at ordlyden i bestemmelsen også bør opplyse om plikten som forvaltningsorganet har til å vurdere om påløpt tvangsmulkt skal ettergis.

Når det gjelder hjemmelsgrunnlaget for sanksjoner, viser NHO til Justis- og beredskapsdepartementets uttalelser i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*:

I Prop. 62 L (2015–2016) skriver Justisdepartementet for øvrig at «Etter departementets syn bør en som utgangspunkt ikke i loven selv fastsette at alle overtredelser av en forskrift gitt med hjemmel i loven, kan sanksjoneres administrativt. Det er på den annen side heller ingen god løsning at loven selv angir hvilke bestem-

melser i forskriften som bør kunne sanksjoneres administrativt. Det bør derfor kunne overlates til regulering i forskrift hvilke overtredelser som kan sanksjoneres administrativt». «Spørsmålet om en overtredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm. Bruk av sanksjonshjemler som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, er uheldig» skriver Justisdepartementet også. Justisdepartementet understreker at «behovet for at handlingsnormen, som er en del av grunnlaget for å kunne sanksjonere overtredelser av loven, utformes tilstrekkelig klart. Det gjelder både med sikte på hvilke plikter som gjelder ...

På bakgrunn av dette, forventer *NHO* derfor at en forskrift om innholdet i aktsomhetsvurderinger blir tilstrekkelig klar når det gjelder pliktene. De mener likevel at forslaget til § 3 om prinsipper som skal gjelde for aktsomhetsvurderinger og tiltak, neppe vil kunne sanksjoneres på grunn av manglende klarhet. Det vises til at åpenhetsloven ikke har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på aktsomhetskravet, og de peker på begrunnelsen for dette i forarbeidene til åpenhetsloven (Prop. 150 L (2020–2021) *Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)*). Ifølge *NHO*, står det her at plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger åpner for mer skjønnsmessige vurderinger, noe som tilsier at det ikke bør ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av disse bestemmelsene. *NHO* viser til at departementet har opplyst om at de har sett hen til åpenhetsloven i arbeidet med matsvinnloven, og oppfordrer departementet til å forklare hvorfor vurderingen av klarhetskravet er en annen i forbindelse med dette lovforslaget.

NHO anbefaler videre at bestemmelsen om hjemmel for overtredelsesgebyr strykes. Subsidiært bør overtredelsesgebyr, i likhet med åpenhetsloven, forbeholdes gjentatte, eventuelt også grove overtredelse. En hjemmel for overtredelsesgebyr kan i så fall utvides senere, om det skulle vise seg nødvendig. *NHO mat og drikke* peker på at dersom det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, bør dette rettes mot de alvorligste overtredelsene, og fases inn over tid ettersom næringslivet vil trenge tid til å omstille seg. *NHO Service og Handel* mener det ikke er behov for overtredelsesgebyr for brudd på loven. De mener også at forslaget til sanksjonssystem er uklart.

Advokatforeningen savner en nærmere vurdering av behovet for å innføre hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, holdt opp mot de rettssikkerhetsmessige sidene som overtredelsesgebyr reiser. Etter deres syn er det ikke tilstrekkelig å generelt vise til «kontroll og preventive hensyn». De viser til departementets uttalelse i høringsnotatet om at det vil være behov for å utrede nærmere og fastsettes i forskrift hvilke konkrete overtredelser som etter hvilke vilkår som kan medføre overtredelsesgebyr. Advokatforeningen mener prinsipielt at denne typen vurderinger hører hjemme i forberedelsen av lovhjemmelen, slik at også disse viktige spørsmålene blir gjenstand for en bred høring. På dette stadiet, og uten at det er nærmere vurdert i høringsnotatet, er det ikke mulig å ha noen fornuftig mening om lovforslaget om overtredelsesgebyr, og Advokatforeningen støtter derfor ikke forslaget i sin nåværende form.

Advokatforeningen viser også til forslaget til § 12 første ledd, hvor de mener det kan se ut som at det legges opp til at overtredelsesgebyr kan ilegges fysiske personer. Prinsipielt mener Advokatforeningen at straff for personer må være underlagt straffeprosessuelle rettssikkerhetsprinsipper og beviskrav. Det må noe helt særskilt til dersom man skal gi hjemmel til å straffe enkeltpersoner i «forvaltningssporet». De viser til at problemstillingen ikke er omtalt i høringsnotatet og at det ikke er påvist noe reelt behov for å innføre overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Advokatforeningen uttaler at de ikke støtter et forslag som gir hjemmel til å kunne ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr.

Flere av høringsinstansene, som for eksempel *Coop*, *Framtiden i våre hender* og *Virke*, gir videre uttrykk for at de støtter departementets vurdering om at det ikke bør innføres hjemmel for straff ved overtredelse av loven. *NHO mat og drikke* uttaler at det er positivt at det ikke er foreslått straffebestemmelser annet enn forvaltningssanksjoner.

Flere høringsinstanser som *NHO hovedorganisasjonen*, *NHO mat og drikke* og *NHO Service og Handel*, stiller spørsmål ved hvorfor kommuner og fylkeskommuner er fritatt fra sanksjoner. *NHO Service og Handel* viser til at ettersom offentlige virksomheter utgjør en viktig andel av matsvinnet, er det viktig at de på linje med private også forpliktes til å følge regelverket. *NHO Hovedorganisasjon* viser til at begrunnelsen for unntaket i høringsbrevet er at sanksjoner for kommunesektoren ville være uforholdsmessig og at det «allerede finnes strenge krav til egenkontroll i kommunen». *NHO* mener imidlertid at det er vanskelig å se hvordan dette skiller kommuner og fylkeskommu-

ner fra annen offentlig virksomhet og fra privat sektor. Matsvinnloven vil dermed bare ha den symbolverdi overfor kommuner og fylkeskommuner som departementet advarer mot.

KS støtter forslaget om at sanksjoner ikke skal gjelde for kommuner og fylkeskommuner, da disse allerede er underlagt strenge krav til internkontroll gjennom kommuneloven. De viser også til at Mattilsynet kan føre tilsyn med kommunene ved den myndighet som de er tillagt gjennom matloven.

4.10.5 Departementets vurderinger

Departementet mener at dersom loven ikke bare skal få symbolsk verdi, må det finnes egnede sanksjonsmidler for å håndheve den. Det overordnede formålet er bedre ressursutnyttelse i verdikjeden for mat gjennom å forebygge og hindre at mat går ut av verdikjeden, og indirekte vil dette bidra til å redusere klimagassutslipp. Klima- og miljømessige krav er ofte forbundet med kostnader for næringslivet, og det er fare for svak etterlevelse av loven dersom den ikke blir effektiv håndhevet. Manglende håndhevelse kan dessuten føre til et skjevt konkurranseforhold mellom de virksomhetene som er lovlydige og de som ikke er det. Slik departementet ser det, er ikke hjemmel for tvangsmulkt alene tilstrekkelig for en effektiv sanksjonering av loven. Formålet med tvangsmulkt, er å skape et oppfyllespress hvor mulkten ikke skal betales dersom bruddet blir rettet innen fristen. Tvangsmulkt egner seg dermed ikke i tilfeller hvor lovbruddet har opphørt, mens overtredelsesgebyr i et slikt tilfelle fortsatt må betales. Departementet mener også at det er behov for overtredelsesgebyr i situasjoner der tilsynsmyndigheten har behov for å trappe opp virkemiddelbruk, for eksempel ved gjentatte overtredelser.

Advokatforeningen etterlyste en nærmere vurdering av behovet for å innføre hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, holdt opp mot de rettssikkerhetsmessige sidene som overtredelsesgebyr reiser. De viser til at en nærmere utredning av konkrete overtredelser og vilkår som kan medføre overtredelsesgebyr, burde gjøres i forbindelse med etableringen av lovhjemmelen. Departementet viser til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner i kapittel IX som gjelder for overtredelsesgebyr. I punkt 9.3 i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, gis det uttrykk for at det kan reguleres i forskrift hvilke overtredelser det kan gis overtredelsesgebyr for.

Dersom også overtredelser av bestemmelser i forskrift skal kunne sanksjoneres, må loven gi hjemmel for det. Etter departementets syn bør en som utgangspunkt ikke i loven selv fastsette at alle overtredelser av en forskrift gitt med hjemmel i loven, kan sanksjoneres administrativt. Det er på den annen side heller ingen god løsning at loven selv angir hvilke bestemmelser i forskriften som bør kunne sanksjoneres administrativt. Det bør derfor kunne overlates til regulering i forskrift hvilke overtredelser som kan sanksjoneres administrativt.

Departementet understreker at det blir viktig i den videre utredningen i forbindelse med forskriftsarbeidet, å legge til grunn anbefalingene i punkt 7.4.3 i Prop. 62 L (2015–2016) når det gjelder hvilke konkrete overtredelser det kan ilegges overtredelsesgebyr for. Sentralt er for eksempel prinsippene om at behovet for overtredelsesgebyr bør vurderes ut fra den enkelte handlingsnorm, og at det minst inngripende tilgjengelige virkemidlet bør velges først. Når det gjelder prinsippet om at utformingen og bruk av administrative sanksjoner, må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig, står det i punkt 7.4.3.4:

At de foreslåtte lovbestemmelsene generelt legger til rette for rettsikkerhet i saker om administrative sanksjoner, er imidlertid ikke tilstrekkelig. Det må i tillegg skje en konkret vurdering av hvordan rettssikkerheten kan ivaretas ut fra blant annet hvilket område en er på og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt sakstypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevissspørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, andre virkninger som ilegelse av sanksjonen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som foreligger innenfor lovens rammer, hvem som typisk er pliktsubjekt og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.

Advokatforeningen mener det kan se ut som at forslaget legger opp til at overtredelsesgebyr kan ilegges fysiske personer. Prinsipielt mener de at overtredelsesgebyr for enkeltpersoner, må være underlagt de rettssikkerhetsprinsipper og beviskrav som gjelder i straffespolet. Departementet presiserer i denne sammenheng at forslaget til lovhjemmel for overtredelsesgebyr retter seg mot virksomheter. Matsvinnloven gjelder for «virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler». For å klargjøre

begrepsbruken i matsvinnloven, har departementet foreslått en ny § 3 om definisjoner, som blant annet definerer at med virksomhet menes «ethvert privat eller offentlig foretak som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2». Overtredelsesgebyr vil dermed normalt rette seg mot juridiske personer innenfor næringsvirksomhet. Virksomheter omfattet av matsvinnloven kan også være enkeltpersonforetak. Enkeltpersonforetak er næringsvirksomhet drevet under fullt personlig ansvar av en enkeltperson (fysisk person). Det kan i noen tilfeller være grunn til å være mer tilbakeholden med å ilegge overtredelsesgebyr overfor enkeltpersonforetak. Overtredelsesgebyr kan imidlertid også ilegges fysiske personer. Det følger av punkt 7.4.3.4 i Prop. 62 L (2015–2016) om administrative sanksjoner at:

Ved overtredelser som skjer som ledd i næringsvirksomhet, bør også fysiske personer, i likhet med foretak, kunne møtes med mer inngrepene administrative sanksjoner ved alvorlige overtredelser. (...) Det at det gjelder en fysisk person bør likevel ha en viss betydning for vurderingen av om det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig med administrative sanksjoner.

Departementet har endret på ordlyden i § 13 (§ 12 i høringsforslaget) om overtredelsesgebyr for å gjøre det klarere at det er virksomheter som er omfattet.

NHO har spilt inn at de forventer at en forskrift om innholdet i aktsomhetsvurderinger blir tilstrekkelig klar når det gjelder pliktene. De mener likevel at forslaget til § 3 (nå § 4) om prinsipper som skal gjelde for aktsomhetsvurderinger og tiltak, neppe vil kunne sanksjoneres på grunn av manglende klarhet. Departementet viser til at den foreslåtte bestemmelsen om overtredelsesgebyr er en fullmaktsbestemmelse som gir Kongen hjemmel til å fastsette i forskrift at nærmere angitte overtredelser kan medføre overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan ikke ilegges direkte basert på de foreslåtte lovbestemmelsene, men det må utredes nærmere hvilke overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr og fastsettes en egen forskrift før overtredelsesgebyr kan benyttes som virkemiddel.

Departementet har vurdert forslaget til fullmaktshjemmel i første ledd på nytt når det gjelder

kravet til aktsomhetsvurderinger og har sett hen til at åpenhetsloven ikke har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på sitt krav om aktsomhetsvurderinger. Departementet er enige med NHO i at det kan bli vanskelig å gjøre vilkårene for aktsomhetsvurderinger (handlingsnormen) tilstrekkelig tydelige for at brudd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det vil sannsynligvis bli elementer av skjønn knyttet til vilkårene og til hvorvidt det skal reageres med sanksjon. Det er også lagt til grunn at det kan være vanskeligere å etterprøve et vedtak og å vurdere søksmålsrisikoen når det gjelder mer skjønsmessige avgjørelser. Departementet går derfor ikke videre med forslaget om at fullmaktsbestemmelsen i § 13 første ledd skal omfatte plikten til å gjøre aktsomhetsvurderinger og tiltak etter § 4.

Departementet vil samtidig gjøre oppmerksom på at § 13 omfatter overtredelse av § 4 tredje ledd om kravet til redegjørelse. Se nærmere i punkt 4.6.3 om at kravet til redegjørelse har blitt flyttet inn i § 4 som nå heter «Plikt til å gjennomføre og redegjøre for tiltak for å forebygge og redusere matsvinn.».

NHO mener at det i ordlyden i bestemmelsen om tvangsmulkt, bør opplyses om plikten som forvaltningsorganet har til å vurdere om påløpt tvangsmulkt skal ettergis. Departementet mener det ikke er nødvendig når dette allerede fremgår av forvaltningsloven § 51.

Miljødirektoratet har spilt inn at ordlyden i både bestemmelsene om tvangsmulkt og om overtredelsesgebyr, bør knytte hjemlene tydeligere til pliktene i loven. De foreslår følgende endring: «for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt». Når det gjelder fullmaktsbestemmelsen om overtredelsesgebyr, stiller de også spørsmål ved hvorfor pliktene som følger direkte av loven eller enkeltvedtak gitt med hjemmel i § 9, ikke er gjenstand for et mulig overtredelsesgebyr. Departementet har i etterkant av høringen, omformulert fullmaktsbestemmelsen om overtredelsesgebyr i § 13 første ledd, også for å klargjøre at det er virksomheter som kan ilegges overtredelsesgebyr. Gitt at de nærmere vilkårene for overtredelse vil ligge i forskrifter og at intensjonen er at det kan gis fullmakt til tilsynsmyndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelser i forskrift, mener departementet at ordlyden i § 13 første ledd er dekkende.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn, baserer seg på analysen Oslo Economics har gjennomført til Matsvinnutvalgets rapport. Dette er en overordnet analyse av konsekvenser for berørte aktører av Matsvinnutvalgets forslag til virkemidler. Det er også sett hen til innspill fra høringsinstansene i høringsrunden. Sannsynlige konsekvenser er synliggjort, men omfanget av dem og i hvor stor grad de ulike aktører vil påvirkes, avhenger av hvordan avgrensninger og definisjoner mv. utformes. Endelig utforminger av bestemmelser og avgrensninger, vil skje etter nærmere utredning og fastsettes i forskrift.

I dette tilfellet er det for eksempel foreslått aktsomhetskrav, rapporteringskrav og tilsyn. Hvordan dette skal gjennomføres i praksis, og hvem kravene skal gjelde for, vil være av stor betydning for ressursbruk både hos næringsaktører og på myndighetssiden. Eventuelle negative konsekvenser kan også oppstå andre steder i verdikjeden enn der tiltaket i første omgang rammer.

Formålet med lovforslaget er å forebygge og redusere matsvinn. Redusert matsvinn antas å ha positive økonomiske konsekvenser for berørte virksomheter, ved at de i mindre grad kaster mat de har kjøpt inn, men som ikke har blitt solgt. Dermed vil virksomhetene kunne ha mindre økonomisk tap.

Selv om loven ikke omfatter forbrukerleddet, antas det at tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinn hos virksomhetene, også vil kunne påvirke matsvinnet hos forbrukerne. Redusert matsvinn hos forbrukerne, vil føre til at de samlet sett kjøper mindre mat. Dette innebærer at forbrukerne kan spare penger på å redusere eget matsvinn, kjøpe mat som er priset ned i butikkene eller ta imot donert mat. Samtidig vil nye krav til virksomhetene i verdikjeden for mat kunne øke kostnadene, noe som vil kunne påvirke matprisene.

En utvikling med redusert matsvinn, vil på sikt kunne føre til redusert produksjon i jordbruket. Dette vil være positivt for klimautslipp, men kan ha økonomiske konsekvenser for jordbruket. Redusert matsvinn kan påvirke selvforsynings-

graden i ulike retninger. På den ene siden kan redusert matsvinn erstatte import og for visse landbruksprodukter gi økt selvforsyning. På den andre siden kan selvforsyningsgraden gå ned fordi Norge har frihandelsavtaler med null eller redusert toll på en rekke matvarer. Import på disse kvotene vil trolig ikke påvirkes selv om etterspørselen etter en vare reduseres. Redusert etterspørsel vil derfor kunne føre til en større reduksjon i mengden norskproduserte jordbruksprodukter, sammenlignet med reduksjonen i importerte mengder.

Redusert matsvinn vil kunne ha negative økonomiske konsekvenser for flere aktører og ledd i verdikjeden. For dagligvarebutikker, kiosker, bensinstasjoner, service- og grossistleddet, innebærer redusert matsvinn også redusert salg og omsetning, i tillegg til reduserte varekostnader. For berørte virksomheter vil redusert omsetning kunne bety redusert overskudd, både i dagligvareleddet og i leverandørkjeden for de varegruppene hvor matsvinnet reduseres.

Enkelte høringsinstanser uttrykker bekymring for at en særnorsk lov kan innebære økte kostnader i forhold til utenlandske konkurrenter, noe som i så fall vil svekke norsk mat- og drikkenæring. Konkurransforholdene nasjonalt i verdikjeden kan også bli påvirket både horisontalt og vertikalt, og medføre konkurranseulempen for noen aktører. Dette er spørsmål der høringsinstanser etterlyser grundigere utredninger.

Redusert matsvinn kan i tillegg føre til økte kostnader for produksjon av biogass siden mengden matavfall, som er en av innsatsfaktorene i produksjon av biogass, blir redusert.

De økonomiske og administrative konsekvensene for offentlige og private virksomheter ved innføring av aktsomhetskrav og tiltak vil variere både på tvers av næringer og med størrelse på virksomhetene. Konsekvensene vil også avhenge av hvor modne virksomhetene er i arbeidet med å forebygge matsvinn.

Departementet viser til at antallet virksomheter som vil bli omfattet av loven, vil avhenge av hvilke avgrensninger som settes. Det vises til at kravene i loven i første omgang bare skal gjelde for større

Tabell 5.1 Statistikk fra SSB over bedrifter etter hovednæringsområde og antall ansatte i 2024

Bedrifter SSB-statistikk/antall ansatte	Totalt: 0–			10–
	over 250 ansatte	0–4 ansatte	5–9 ansatte	over 250 ansatte
Matvareindustri (landbasert, sjømatnæring og drikkevarer)	3 723	2 404	351	968
Agentur, engros, handel	11 773	5 589	1 961	4 223
Servering (hotell, restaurant, catering, bar mv)	16 239	9 688	2 600	3 951
Sykehus, pleie- og omsorg med og uten botjenester	19 218	5 652	2 207	11 359
Totalt	50 953	23 333	7 119	20 501

Kilde: SSB Statistikk aktive bedrifter etter næringskode, 2024

aktører, og at en utvidelse til flere aktører vil bli vurdert på bakgrunn av de erfaringene som gjøres.

Alle virksomheter som produserer, importerer, håndterer, lagrer eller omsetter næringsmidler skal være registrerte eller godkjente hos Mattilsynet. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i de virksomhetene som er registrerte eller godkjente av Mattilsynet innenfor rammene av matlovgivningen.

Oslo Economics har beregnet at om lag 120 000 virksomheter vil kunne være omfattet av kravet dersom det ikke settes en nedre grense for hvilke virksomheter som skal omfattes. Antallet er basert på registrerte virksomheter i enhetsregisteret og omfatter enkeltpersonforetak, aksjeselskap, foreninger og kommuner. Alle enkeltaktører, også de som inngår som en del av et større konsern, er inkludert.

Ifølge de avgrensningene som Oslo Economics har lagt til grunn, inkluderer offentlige virksomheter forsvar, undervisning, sykehus tjenester, hjemmesykepleie, pleie- og omsorgstjenester i institusjon og sosiale omsorgstjenester uten botilbud, herunder blant annet barnehager og skolefritidsordninger. De anslår at i underkant av 70 prosent av virksomhetene er svært små og har under 10 ansatte. Departementet viser samtidig til at det foreslås at kommunene og fylkeskommunene som sådan skal være pliktsubjekt etter loven, og ikke bestemte enheter i kommunene/fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene kan dermed ha felles vurderinger, kartlegginger, risikovurderinger, planer og tiltak for alle virksomhetene innen en sektor i en kommune, f.eks. for alle barnehagene eller alle sykehjemmene. Videre vil det bare være virksomheter som produserer, omsetter eller serverer mat som

vil falle inn under lovens virkeområde. Her vil det være behov for en mer grundig gjennomgang av hvor mange registrerte virksomheter som reelt sett blir omfattet. Dette vil gjøres i forskrift.

Departementet har innhentet statistikk fra SSB over bedrifter etter hovednæringsområde og antall ansatte for 2024, se tabell 5.1. Tabellen gir en oversikt over antall virksomheter, fordelt på antall ansatte, innenfor hhv. matvareindustrien, agentur, engros, handel, servering og sykehus, pleie- og omsorg med og uten botjenester.

Når det gjelder virksomheter i barnehage-sektoren, vises det til SSBs statistikk over barnehager etter eierskapsform for 2023, hvor det var 2 585 kommunale barnehager, 12 fylkeskommunale/statlige og 2 717 private barnehager.

Videre var det ifølge SSBs statistikk for helse- og omsorgsinstitusjoner for 2023, totalt 914 institusjoner, hvorav 858 kommunale, 41 private ideelle og 15 private kommersielle.

I 2023 var det registrert om lag 37 300 jordbruksvirksomheter, der 95 prosent var enkeltpersonforetak.

Kravet om et lovfestet aktsomhetskrav innebærer at virksomhetene blir pålagt flere administrative plikter. Hvor store kostnadene forbundet med pliktene vil være, avhenger av hvordan kravene blir utformet.

Oslo Economics forventer i sin analyse at den økte ressursbruken vil være størst det første året aktsomhetskravet trer i kraft, og så gradvis avta mot år 3, når de forventer at rutiner og systemer skal være etablert og aktsomhetsvurderingene skal være integrert som en del av virksomhetens generelle arbeid.

I sin analyse har Oslo Economics også beregnet ressursbruk ut fra kostnadsestimater knyttet

til antatte årsverk og gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader for ett årsverk. Ressursbruken for de minste virksomhetene, som har betydelig grad av modenhet, forventes i år 1 å være om lag 10 000 kroner, i år 2 å være 15 000 kroner og fra og med år 3 vil ressursbruken være på om lag 5 000 kroner per år. Kostnadene vil antakelig øke med bedriftens størrelse, til rundt 100 000 kroner i år 1 for de største bedriftene, og vil gradvis reduseres til rundt 10 000 kroner fra og med år 3. For virksomheter som har liten grad av modenhet, vil ressursbruken være om lag det dobbelte. Ressursbruken og kostnaden for virksomhetene som i liten grad er modne, vil gradvis reduseres over tid, og ende opp på samme nivå som virksomheter som i dag har høy grad av modenhet. Det presiseres også at gjennomførte tiltak som følge av aktsomhetsvurderinger, skal være forholdsmessige. Det betyr at hva som kreves av den enkelte virksomhet, vil være avhengig av de spesifikke forholdene til den enkelte virksomhet.

Hvilke konsekvenser innføringen av en plikt til å iverksette tiltak for donasjon vil ha, avhenger av hvordan denneplikten blir utformet og hvem som omfattes av den. Det er derfor behov for en grundigere vurdering av dette, ved fastsettelse av forskrift.

Vurderingene av konsekvenser for innføring av en plikt til å iverksette tiltak for donasjon, baserer seg på vurderingene gjort i Matsvinnutvalgets rapport. Ifølge beregninger på potensiale for innføring av krav om donasjon, antas det at tiltaket vil bidra med 10 prosent matsvinnreduksjon i sjømatindustrien. 29 prosent av matsvinnet i matindustrien blir i dag avfallshåndtert (biogass, kompostering eller forbrenning), mens 69 prosent av matsvinnet utnyttes til dyrefôr. Det er ukjent hvor stor andel av det som avfallshåndteres som er tilgjengelig for donasjon (noe er rester som skylles ut med vaskevann, noe er ødelagt, for eksempel ustekt, for salt, svidd o.l.). Det antas derfor konservativt at 50 prosent av dette matsvinnet kan doneres dersom det innføres krav om donasjon. Grossistleddet utgjør ca. 8 prosent av matsvinnet i dagligvarehandel, KBS og grossist. Det antas at nesten 100 prosent av dette matsvinnet burde være spiselig, men ettersom bedriftene også kan velge å selge mat til dumpet pris, antas det at 50 prosent av dette matsvinnet kan doneres dersom det innføres krav. Samtidig presiserer departementet at disse beregningene er usikre.

Donasjon av mat medfører transaksjonskostnader både for de som donerer maten og de som samler den inn. Dersom den som donerer maten er lokalisert langt unna et mottaksapparat

for donert mat, vil transportkostnadene kunne være betydelige. Det må også påregnes kostnader ved lagring av mat. I tillegg kommer mulige administrasjonskostnader ved en avtale om donasjon.

Næringsaktører peker på risikoen for at ekstra kostnader for omsetningsleddene pga. donasjonskrav vil kunne gi seg utslag i økte forbrukerpriser.

Også for mottakerne av donert mat vil innføring av en plikt til å iverksette tiltak for donasjon kunne medføre økte kostnader. Dersom mengden donert mat øker betydelig og det vil være behov for utvidelse av mottaksapparatet for donasjoner, vil dette kunne medføre økte kostnader. Hvis maten skal gå via en matsentral eller et annet mellomledd mellom den som donerer og sluttbrukeren, vil det medføre behov for økt lagerkapasitet og transport fra mellomledd og ut til mottakerne.

Hvilke konsekvenser innføring av krav til nedprising vil ha, avhenger av hvordan dette kravet blir utformet og hvem som omfattes av det. Det er derfor behov for en grundigere vurdering av dette i forbindelse med fastsettelse av forskrift.

Ifølge Matsvinnutvalgets rapport, vil krav til nedprising hovedsakelig ha konsekvenser for dagligvareaktørene. Nedprising er et av de viktigste tiltakene for redusert matsvinn i dagligvarehandelen, og ifølge Matsvinnutvalgets rapport, er matsvinnet allerede i dag redusert med 45 prosent for varer som kan nedprises. Det vil gi reduserte kostnader fordi dagligvareaktørene, sammenliknet med om varene kastes, vil kunne få inntekt for varene som selges nedpriset og ikke kastes, og dermed vil dagligvareaktørene kunne få økt omsetning. Kostnader knyttet til avfallshåndtering vil også bli mindre.

Et slikt krav vil samtidig kunne gi økte kostnader knyttet til kontroll og håndtering av varer som skal nedprises. Da nedprising av varer med kort holdbarhet (ferske datovarer) allerede praktiseres av de fleste dagligvarekjedene i dag, vil de samlede konsekvensene av et nedprisingskrav trolig være begrenset. Dersom kravet begrenser konkurransen i dagligvaremarkedet, vil dette imidlertid kunne ha konsekvenser i form av besparelser for dagligvareaktørene og økte kostnader for forbrukere.

Samtidig vil et krav til nedprising kunne få positive økonomiske konsekvenser for forbrukere, som får kjøpt varer til en lavere pris. Departementet har ikke informasjon om hvorvidt den systematiske nedprisingen, som mange dagligvareaktører allerede har innført, har hatt konsekvenser for forbrukeratferden. Ifølge høringsinnspillet fra *Virke*, viser studier at pris-

bevisste forbrukere som handler matvarer på tilbud eller gjennom nedprising, kan ha et mer bevisst forhold til mengder de kjøper og at de dermed også får redusert matsvinn.

Innføring av en matsvinnlov med nye plikter knyttet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og tiltak, redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak, iverksette tiltak for donasjon og krav til nedprising knyttet til matsvinn, innebærer nye oppgaver for forvaltningen. Det vil komme engangskostnader knyttet til utforming av forskrifter og løpende kostnader ved å veilede og føre tilsyn med regelverket.

Flere høringsinstanser fremhever at det vil være et stort behov for veiledning og arbeid med beste praksis og standardiserte løsninger for både næringslivet og offentlig sektor. Dette gjelder spesielt i den første perioden hvor underliggende regelverk og standardiserte løsninger skal utvikles. Veiledning kan omfatte kursvirksomhet, utarbeidelse av veiledningsmateriell og besvarelser av henvendelser fra virksomhetene.

De nye oppgavene som tildeles tilsynsmyndigheten, vil kreve at tilsynsmyndigheten opparbeider seg kompetanse knyttet til oppfølging av arbeid med matsvinn.

Utarbeidelse av lov- og forskriftsverk som skal regulere de nye kravene, vil i seg selv innebære ressursbruk for det offentlige. Ressursbruken vil blant annet omfatte forvaltningens arbeid med utarbeidelse av forslag til lovtekst og eventuelt tilhørende forskrift. Dette vil være engangskostnader i forbindelse med innføring av de nye reglene, og er forventet å utgjøre en begrenset kostnad, sammenlignet med kostnaden til varig tilsyn, veiledning og forvaltning av regelverket.

Det antas at konsekvenser ved oppstart og innføring av matsvinnloven vil innebære et ressursbehov på om lag 7 årsverk, ca. 9 millioner kroner i 2025. Konsekvenser i driftsfasen vil innebære et ressursbehov på om lag 6 årsverk årlig, ca. 8 millioner kroner. Det er lagt til grunn en årsverkskostnad på 1,3 mill kr. Det er usikkerhet knyttet til anslaget for antall årsverk.

6 Merknader til lovforslaget

Til § 1 Formål

Det vises til punkt 4.2.

Formålet med loven er bedre ressursutnyttelse for mat gjennom å forebygge og hindre at næringsmidler går ut av verdikjeden. Dette skal gjøres ved at virksomheter må foreta aktsomhetsvurderinger og gjøre tiltak for å forebygge og redusere matsvinn.

Forebygging og reduksjon av matsvinn handler om å bidra til at en større andel av næringsmidlene som produseres blir spist og ikke blir kastet, og derved sikre verdifulle økonomiske ressurser og sørge for lavere fotavtrykk i form av redusert klimagassutslipp.

Til § 2 Virkeområde

Det vises til punkt 4.3 og 4.4.

Paragrafens *første ledd* sier at loven gjelder for alle virksomheter som produserer, omsetter eller serverer næringsmidler på norsk landterritorium.

Loven omfatter både private og offentlige virksomheter, inkludert kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter, jf. definisjonen av virksomhet i § 3 a. Det tas sikte på at kravet i første omgang bare skal gjelde for større aktører, og det vil bli vurdert å utvide til flere aktører på bakgrunn av de erfaringene som gjøres. Den gjelder ikke for forbrukere og andre privatpersoner.

Det er kommunene og fylkeskommunene som sådan som er pliktsubjekt etter denne loven, og ikke bestemte enheter i kommunene eller fylkeskommunene.

Første ledd sier videre at loven skal gjelde på norsk landterritorium. Dette innebærer at norsk sjøterritorium og indre farvann, norske luft- og sjøfartøyer og innretninger på norsk kontinentalsokkel, faller utenfor lovens virkeområde. Samtidig gir bestemmelsens *tredje ledd* en hjemmel for at det kan gis forskrift om at loven, helt eller delvis, skal gjelde for virksomheter som produserer næringsmidler i norsk sjøterritorium og indre farvann.

Loven gjelder for primærprodusenter fra det tidspunkt produktene er høstet eller slaktet, men

ikke for selve primærproduksjonen før høste- eller slaktetidspunktet, som for eksempel produksjon, oppdrett eller dyrking av land- og havbruksprodukter, herunder innhøsting, melking og husdyr eller akvatiske dyr før slakting.

Andre ledd er en forskriftsbestemmelse som gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om hva som skal regnes som matsvinn etter loven. Bestemmelsen gir mulighet til å regulere omfanget av matsvinn som skal gjelde for de ulike sektorene under loven. Hva som skal regnes som matsvinn for den enkelte sektor vil kunne utredes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Tredje ledd gir en hjemmel for at Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som produserer næringsmidler i norsk sjøterritorium og indre farvann.

Det fremgår av *fjerde ledd* at loven skal gjelde på Svalbard, og det er tatt inn en hjemmel om at Kongen kan gi forskrift om særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene på Svalbard.

Til § 3 Definisjoner

Det vises til punkt 4.4.

Paragrafen definerer noen sentrale begreper som benyttes i loven.

Bestemmelsen i *bokstav a.* sier at en «virksomhet» er ethvert privat eller offentlig rettssubjekt som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2. Definisjonen bygger på definisjonen i matloven § 4, nr. 1, men, i motsetning til matlovens virksomhetsbegrep, omfattes ikke privatpersoner som foretar aktiviteter nevnt i § 2.

Offentlig foretak under definisjonen av virksomhet, omfatter staten, kommuner og fylkeskommuner, inkludert statlige, kommunale og fylkeskommunale selskaper. Virksomheter i kommuner og fylkeskommuner som er organisert som egne rettssubjekter, omfattes også av definisjonen.

Dette innebærer at loven retter seg mot juridiske personer innenfor næringsvirksomhet. Virksomheter som er omfattet av matsvinnloven, omfatter også enkeltpersonforetak som er næringsvirksomhet drevet under fullt personlig ansvar av en enkeltperson (fysisk person).

Definisjonen av næringsmidler i *bokstav b.*, bygger på definisjonen fra EUs matlovsforordning artikkel 2, som er gjennomført i norsk rett i matlovsforskriften, med unntak av vann, som er holdt utenfor matsvinnloven. Begrepet næringsmidler er brukt i lovteksten. I teksten forøvrig, er mat brukt i samme betydning som næringsmidler, med mindre annet er angitt.

Bestemmelsen i *bokstav c.*, sier at med omsetning menes besittelse med sikte på salg, utbud for salg eller distribusjon, samt salg og enhver annen form for overdragelse mot eller uten vederlag.

Til § 4 Plikt til å gjennomføre og redegjøre for tiltak for å forebygge og redusere matsvinn

Det vises til punkt 4.5 og punkt 4.6.

Paragrafens *første ledd* sier at plikten til å gjennomføre tiltak i utgangspunktet skal gjelde for alle offentlige og private virksomheter som produserer, omsetter eller serverer næringsmidler. Det tas sikte på at kravet i første omgang bare skal gjelde for større aktører, og det vil bli vurdert å utvide til flere aktører på bakgrunn av de erfaringene som gjøres.

Begrepet aktsomhetsvurdering er ikke benyttet i selve lovteksten, men inngår i begrepet tiltak som er brukt i ordlyden om det virksomhetene skal gjennomføre. Dette innebærer at aktsomhetsvurderinger er et tiltak som virksomhetene skal gjøre. For å få frem dette, er begrepet aktsomhetsvurdering brukt i proposisjonens omtale av pliktene i paragrafen.

Formålet med tiltakene skal være å forebygge og redusere matsvinn. Det følger av prinsippene i ressurspyramiden som nevnt i høringsnotatets punkt 2.4.1, at den foretrukne bruken av næringsmidler er at næringsmidlene brukes til menneskeføde. For næringsmidler er salg til full pris det beste alternativet, alternativt salg til redusert pris eller donasjon.

I *første ledd bokstav a. til c.*, gis det en oversikt over hvilke tiltak som virksomhetene skal gjennomføre.

- Virksomheten skal kartlegge, vurdere og forebygge risikoen for matsvinn i egen virksomhet
- Det skal utarbeides en tiltaksplan for å forebygge og redusere matsvinnet basert på kartlegginger og vurderinger etter bokstav a
- Virksomheten skal iverksette de tiltakene som settes opp i tiltaksplanen etter punkt b.

Det er flere trinn som vil være sentrale: Virksomheten kan integrere vurderinger knyttet til matsvinn i egne retningslinjer. Virksomheten bør iden-

tifisere hvor matsvinnet oppstår både i egen virksomhet og i verdikjeden dersom det er relevant. Det bør lages en plan som belyser de situasjonene hvor matsvinn oppstår i virksomheten og hvilke tiltak som kan gjøres for å forebygge eller redusere matsvinnet. Tiltakene må følges opp og virksomheten må synliggjøre og redegjøre for resultatene. Konkrete årsaker til matsvinn bør identifiseres i alle virksomhetens operasjoner. Avhengig av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg, kan dette for eksempel være knyttet til overproduksjon, feil lagring, uriktig pakking, utgåtte varer, avvisninger fra leverandører, etc. Det er viktig at virksomheten måler og kvantifiserer mengden mat som går til spille, slik at tiltakene kan baseres på objektive data.

Hvilke tiltak som er relevante, vil avhenge av hvor i verdikjeden virksomheten befinner seg. Eksempler på tiltak vil, ifølge Matsvinnutvalgets rapport, kunne være å gjennomgå bestillingsrutiner, produsere riktig mengde, bedre lagerstyring og tiltak som retter seg mot forbrukere slik som nedprising, datostempling, tilbud i mindre enheter og opplysningskampanjer. Frivillig donasjon og nedprising kan også være relevante tiltak for andre enn de som er omfattet av hhv. donasjonskravet og nedprisingskravet i lovens §§ 5 og 6.

Paragrafens *andre ledd* sier at tiltakene i første ledd skal utføres regelmessig, slik at virksomhetene kan trekke lærdom av hva som fungerer bra og mindre bra for å forebygge og redusere matsvinn. Dette vil bidra til at rutiner, prosedyrer og tiltak stadig kan justeres, forbedres og tilpasses i tråd med utviklingen. Videre skal aktsomhetsvurderinger være forholdsmessige og risikobaserte slik at virksomhetens innsats og ressurser kan prioriteres der det er størst risiko for at matsvinn oppstår, og at det ses hen til virksomhetens art og størrelse. Det er ikke lovfestet hva som ligger i begrepet «regelmessig», og kravet til regelmessighet vil blant annet måtte vurderes opp mot hva slags type virksomhet det gjelder.

Andre ledd setter videre opp en rekke skjønnsmessige krav til aktsomhetsvurderingene og tiltakene. Det fremgår at de skal stå i forhold til virksomhetens størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten skjer innenfor, og risikoen for at matsvinn ikke forbygges eller reduseres under de betingelsene virksomheten opererer i.

Hvor omfattende aktsomhetsvurderingen og tiltakene bør være, vil blant annet avhenge av hvor stor virksomheten er og hva slags aktiviteter virksomheten gjør. Det er naturlig å forvente at en stor virksomhet, for eksempel et stort slakteri, matprodusent eller en dagligvareforretning som hånd-

terer store volum med næringsmidler, har en mer grundig gjennomgang av sin egen drift enn en liten virksomhet som håndterer mindre volum næringsmidler, slik som en liten kiosk eller barnehage.

Virksomhetens art er også av betydning. Det er forskjell på en dagligvarebutikk, en kiosk, et slakteri, en barnehage og et sykehjem. Både aktsomhetsvurderingene og tiltakene vil være ulike for disse virksomhetene.

Til sist viser *andre ledd* til at det må ses hen til hvor stor risikoen er for at det oppstår matsvinn i virksomheten. Aktsomhetsvurderinger og tiltak skal være forholdsmessige og risikobaserte slik at virksomhetens innsats og ressurser kan prioriteres der det er størst risiko for at matsvinn oppstår. Jo større risiko for at det oppstår matsvinn innenfor en virksomhet, jo mer vil være forventet av virksomheten knyttet til aktsomhetsvurderinger og tiltak.

Alle virksomheter som håndterer mat som ender hos forbrukere, også virksomheter som gjør tiltak for å begrense matsvinn slik som donasjon, nedprising og andre tiltak, plikter å overholde kravene til god mattrygghet. Maten skal være trygg, og dette gjelder uansett om de kjøper maten i butikken eller om de mottar den vederlagsfritt, for eksempel gjennom donasjon.

Tredje ledd stiller krav om at virksomhetene som er omfattet av kravet i første ledd, skal offentliggjøre en skriftlig redegjørelse for aktsomhetsvurderinger og tiltak. Det vises til punkt 4.6. Plikten til å redegjøre vil bare gjelde for de virksomhetene som omfattes av første ledd. Nærmere bestemmelser om plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak, innholdet i og gjennomføringen av redegjørelsen, vil bli fastsatt i forskrift.

Fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om hvilke virksomheter som omfattes av plikten, hva som inngår i aktsomhetsvurderingene og tiltakene nevnt i andre ledd bokstav a. til c., og hvordan de skal gjennomføres. Det kan blant annet settes en nedre grense for hvilke virksomheter som er omfattet, slik at eksempelvis de minste virksomhetene kan unntas fra kravet.

Til § 5 Donasjon av næringsmidler

Det vises til punkt 4.7.

Paragrafens *første ledd første punktum* stiller krav om at virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, skal iverksette tiltak for å donere overskudd av næringsmidler der det er forholdsmessig ut fra virksomhetenes art og størrelse, transportmuligheter og tilgjengelig mottaksapparat. Det tas sikte på at kravet i første

omgang bare skal gjelde for større aktører, og det vil bli vurdert å utvide til flere aktører på bakgrunn av de erfaringene som gjøres. Det følger av første ledd *andre punktum* at plikten etter første punktum ikke gjelder for virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbrukere.

Paragrafens *første ledd* omfatter næringsmiddelindustrien og grossistleddet. Dagligvarehandel og andre virksomheter som omsetter direkte til forbruker, eksempelvis kiosker, bensinstasjoner og servicehandel (KBS), er ikke omfattet av denne paragrafen, men de kan fortsatt donere på frivillig grunnlag basert på egne vurderinger av tiltak for å forebygge og redusere matsvinn etter § 4 *første ledd*. Det samme gjelder for serveringssteder som restauranter, kantiner og offentlige institusjoner som serverer mat til kunder, pasienter eller beboere.

Med overskudd av næringsmidler, eller overskuddsmat som er et mer vanlig benyttet begrep, menes trygge og spiselige næringsmidler som av ulike grunner ikke kan selges gjennom de tradisjonelle kanalene og som derfor vanligvis ville blitt kastet. Eksempler kan være mat med pakningsendringer, sesongvarer og mat med kort holdbarhet.

Det er behov for å utrede terskler for hvilke virksomheter som bør omfattes, eksempelvis om det bør settes en nedre grense for størrelsen på virksomhetene som bør omfattes. Det kan også være relevant å se hen til geografiske forhold og om det er et tilgjengelig mottaksapparat som kan ta imot maten uten at transportkostnadene blir for høye. De nærmere avgrensningene vil bli fastsatt i forskrift.

Donasjon omfatter næringsmidler som leveres vederlagsfritt til mottaker for utdeling på veldedig grunnlag. Det er en tilsvarende definisjon i merverdiavgiftsloven § 6-19. Et typisk tilfelle er når en virksomhet gir bort mat til Matsentralen eller en veldedig organisasjon slik at maten kan videreformidles til vanskeligstilte. Det vil bli utredet nærmere om også andre kan anses som mottakere i forbindelse med forslaget til matsvinnlov, for eksempel idrettslag, skoler og lignende.

For at donasjon skal kunne finne sted, må det være et «tilgjengelig mottaksapparat» som kan ta imot maten. Ordlyden «tilgjengelig» i denne sammenheng, sikter her både til geografisk og kapasitetsmessig tilgjengelighet. Det er ikke ønskelig at det oppstår situasjoner hvor problemer med overskudd av mat blir flyttet fra virksomhetene og over til mottaker av donasjon. Mottaker av donasjon må derfor kunne ha rett til å nekte å ta imot donasjon, for eksempel på grunn av kapasitets-

mangel. Bestemmelsen stiller altså ikke opp en mottaksplikt.

Dersom det er et tilgjengelig mottaksapparat som har behov og ønsker å ta imot mat, vil dette samtidig heve kravet til de virksomhetene som har mat som egner seg for donasjon, dvs. at da vil forventningen om å legge til rette for donasjon være større, enn om det ikke er et mottaksapparat som står klar til å ta imot maten.

Alle virksomheter som håndterer mat som ender hos forbrukere, også virksomheter som gjør tiltak for å begrense matsvinn, som donasjon, plikter å overholde kravene etter matloven. Maten skal være trygg, og dette gjelder uansett om de kjøper maten i butikken eller om de mottar den vederlagsfritt, for eksempel gjennom donasjon.

Paragrafens *andre ledd* innebærer at Kongen skal gi forskrift om hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd og hvilke virksomheter som omfattes av pliktene.

Til § 6 Nedprising av næringsmidler

Det vises til punkt 4.8.

Paragrafens *første ledd* stiller krav om at virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbrukere, skal iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler som kan forringes eller foreldes raskt.

Kravet omfatter i utgangspunktet alle virksomheter som omsetter næringsmidler til direkte forbruker, dvs. både dagligvarebutikker og kiosk, bensin og servicehandel (KBS) uten noen føringer på størrelse og beliggenhet. Virksomheter som serverer næringsmidler, er imidlertid ikke omfattet av kravet om nedprising i denne paragrafen.

Kravet omfatter næringsmidler som «kan forringes eller foreldes raskt». For å unngå å bruke mange ulike avgrensninger når formålet er det samme, er begrepsbruken harmonisert med prisopplysningsforskriften § 9 a tredje ledd. Denne bestemmelsen gjennomfører en unntaksmulighet i prismerkingsdirektivet, og det er benyttet samme ordlyd som i den norske oversettelsen av artikkel 6 a nr 3 i prismerkingsdirektivet. «Medlemsstatene kan fastsette andre regler for varer som kan verte dårlege eller gå ut på dato raskt». I praksis vil dette omfatte varer med kort holdbarhet, typisk ferskvarer, men det kan også omfatte andre næringsmidler som nærmer seg holdbarhetsdatoen.

Det vil være behov for en nærmere utredning for å vurdere behovet for tydeliggjøring og avgrensning av dette kravet, og det vil bli gitt forskrift om hvilke virksomheter som skal omfattes av kravet, jf. bestemmelsens andre ledd.

Det er ikke foreslått noen detaljregulering med krav til hvordan nedprisingen skal foregå, men det kreves at virksomhetene «skal iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler med kort holdbarhet i dagligvarehandelen». Kravet om å iverksette tiltak for nedprising, er dermed kombinert med et krav om å iverksette tiltak for aktiv markedsføring av de aktuelle produktene. Eksempler på slike tiltak er nedprising i butikken hvor varene legges i egne hyller, kurver eller kjøledisker, eller at varene selges via egne apper som for eksempel «Too Good To Go» eller «Throw No More».

Alle virksomheter som håndterer mat som ender hos forbrukere, også virksomheter som gjør tiltak for å begrense matsvinn, slik som nedprising, plikter å overholde kravene til god mattrygghet etter matloven. Maten skal være trygg, og dette gjelder også om de kjøper maten i butikken til redusert pris.

Departementet viser til redegjørelsen for konkurranseloven § 10, og understreker at eventuelle forpliktelser til å iverksette tiltak for nedprising, må holde seg innenfor rammene av konkurranselovgivningen. Det tilsier, etter departementets syn, at muligheten til å etterleve forpliktelser til nedprising av næringsmidler ikke bør forutsette kontakt eller samarbeid mellom konkurrerende foretak. Forpliktelser som følger av forskriften, må dermed kunne etterleves selvstendig, og uten at det er behov for å koordinere med andre aktører.

Paragrafens *andre ledd* innebærer at Kongen skal gi forskrift om hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd, og hvilke virksomheter som skal omfattes av plikten.

Til § 7 Tilsynsmyndighet

Paragrafen sier at Kongen fastsetter hvem som er tilsynsmyndighet etter loven. Det vises til punkt 4.9.

Til § 8 Opplysningsplikt mv.

Det vises til punkt 4.9.

Paragrafens *første ledd første punktum* gir regler om opplysningsplikt mv. Tilsynsmyndighetene må kunne kreve framlagt opplysninger, dokumenter og annet materiale som er nødvendige for å føre tilsyn med loven. Man kan i stor utstrekning regne med at nødvendige opplysninger vil bli gitt frivillig, men en effektiv håndheving av loven forutsetter likevel en hjemmel til å kunne pålegge dette. Dette er bakgrunnen for regelen i første ledd som hjem-

ler at tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver å gi opplysninger som er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Paragrafens første ledd *andre punktum* sier at for offentlige myndigheter gjelder denne plikten uavhengig av taushetsplikt. Tilsynsmyndigheten vil være forpliktet til å ivareta taushetsplikt som hviler på opplysninger som mottas, på lik linje med taushetsplikten til den myndigheten som gir fra seg opplysningen.

Paragrafens første ledd *tredje punktum* regulerer hvordan opplysningene skal gis. Det er opp til tilsynsmyndigheten å bestemme formatet på opplysningene, og hvordan dokumenter og annet materiale skal utleveres.

Paragrafens *andre ledd* sier at Kongen kan gi forskrift om pliktene som nevnt i første ledd, enten det er behov for å konkretisere disse ytterligere eller fastsette generelle bestemmelser i tilknytning til gjennomføringen. Kongen kan i tillegg gi forskrift om plikt til å oppbevare og ha tilgjengelig opplysninger som er relevante for gjennomføring av loven.

Til § 9 Tilsyn og nødvendige vedtak for gjennomføring av loven

Det vises til punkt 4.9.

Paragrafens *første ledd* gir hjemmel for at tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Paragrafen gjelder forskjellige tilsynsoppgaver, men ikke stedlig tilsyn.

Bestemmelsen presiserer at nødvendighetsprinsippet gjelder, dvs. at myndigheten bare kan benyttes til å utføre tilsyn og treffe vedtak som er nødvendige. I dette ligger det også et krav om forholdsmessighet. Tilsynsmyndigheten skal ikke gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn nødvendig. Dersom en kan sikre overholdelse av et krav i loven på en mindre inngripende måte, vil vedtaket ikke bli ansett som forholdsmessig eller nødvendig.

Som hovedregel skal det fattes vedtak når det foreligger brudd på regelverket. Ofte vil vedtaket være et pålegg om retting av forholdet. Formålet med pålegg om retting, er å presse frem regelverksetterlevelse innen en bestemt frist.

Det vises også til den generelle veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 som pålegger tilsynsmyndigheten å gi individuell veiledning til virksomhetene. Tilsynsmyndigheten vil ha en viktig veiledningsrolle om hva som skal til for å oppfylle lovens krav.

Andre ledd sier at bestemmelsen ikke gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten ikke kan føre tilsyn eller fatte vedtak etter loven rettet mot kommuner og fylkeskommuner.

Til § 10 Behandling av personopplysninger

Det vises til punkt 4.9.

Paragrafens *første ledd* gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter matsvinnloven. Det presiseres at tilsynsmyndigheten kan behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.

Med behandling av personopplysninger, menes enhver operasjon som gjøres med slike opplysninger, inkludert innsamling, registrering og deling av opplysninger. Forslaget innebærer at tilsynsmyndigheten på matsvinnlovens område, får et generelt rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å oppfylle oppgavene etter loven.

Bestemmelsen avgrenser ikke tilsynsmyndighetens mulighet til å behandle personopplysninger dersom det foreligger hjemmel om dette i annet lovverk.

Det er den behandlingsansvarlige som skal sørge for at kravene til behandlingen er oppfylt. Det må vurderes om behandlingens formål oppfyller kravet om legitimitet. Det må også vurderes om inngrepet som behandlingen innebærer anses som forholdsmessig, dvs. at det må gjøres en avveining mellom behovet for behandlingen av personopplysninger og hensynet til borgeren som blir berørt.

Det er foreløpig ikke avklart hvilke personlige opplysninger tilsynsmyndigheten vil ha behov for å behandle for å håndheve matsvinnloven. Departementet antar at tilsynsoppgavene vil innebære at det i alle fall blir nødvendig å behandle personopplysninger ved lagring av opplysninger i register i forbindelse med saksbehandling. Dette vil først og fremst være personopplysninger som for eksempel navn, adresser, telefonnummer, e-postadresser, fødselsnummer og organisasjonsnummer for enkeltpersonforetak.

Når det gjelder hjemmelen til å behandle særlige kategorier personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9, antar departementet at personopplysninger som for eksempel helse, funksjonshemming og religion kan være en del av informasjonen som sendes til tilsynsmyndigheten fra virksomheter i helse- og omsorgssektoren.

Når det gjelder hjemmelen til å behandle personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser som er særlig regulert i personvernforordningen artikkel 10, antar departementet at det vil bli behov for å behandle denne typen personopplysninger i forbindelse med saksbehandling i forbindelse med ileggelse av overtredelsesgebyr etter § 13.

Første ledd stiller vilkår om at det bare kan behandles personopplysninger i den grad det er nødvendig for å oppnå formålet med saksbehandlingen. Hvilke personopplysninger som kan behandles og hvem det behandles personopplysninger om, med videre, vil avhenge av en konkret vurdering av hva som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten kan gjennomføre sine lovpålagte oppgaver.

Det foreslås i *andre ledd* at Kongen kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger. Kompetansen omfatter myndighet til å gi forskrifter om blant annet formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registrering og tilgang til registre. Ordlyden er vid og omfatter alt som er knyttet til behandling av personopplysninger. Lista er ikke ment å være uttømmende.

Forskriftshjemmelen i andre ledd kan brukes til å gi mer spesifikke bestemmelser i forskrift dersom det skulle vise seg nødvendig. Eventuelle forskrifter som hjemles i andre ledd, vil kunne utgjøre et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen, og må tolkes i lys av det overordnede hjemmelsgrunnlaget. Ved utforming av forskriftsbestemmelser er det viktig å ta hensyn til relevant regelverk om behandling av personopplysninger, blant annet personopplysningsloven.

Til § 11 Gebyrer

Det vises til punkt 4.9.

Paragrafens første ledd første punktum gir hjemmel til å fastsette forskrift om gebyrer for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at vedtak gitt i medhold av denne loven blir fulgt. Det må foretas en konkret vurdering i forbindelse med utarbeidelse av forskrift, hvilke oppgaver som skal gebyrfinansieres og etter hvilke satser.

Paragrafens første ledd andre punktum regulerer den øvre grensen for gebyrene ved å si de skal settes slik at de samlet ikke overstiger tilsynsmyndighetens kostnader for tilsyn og kontroll for å håndheve loven.

Paragrafens *andre ledd* sier at gebyret etter første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Til § 12 Tvangsmulkt

Det vises til punkt 4.10.

Paragrafens første ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av bestemmelser i enkeltvedtak eller forskrifter gitt i medhold av loven.

Paragrafens andre ledd første og andre punktum regulerer når det kan gis tvangsmulkt. Bestemmelsen suppleres av forvaltningsloven § 51 som gir ytterligere rammer for bruk av tvangsmulkt. Eksempelvis følger det av forvaltningsloven § 51 at tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt, og at tvangsmulkt ikke påløper dersom etterlevelse blir umulig og årsaken til det ikke ligger hos den ansvarlige. Det følger også av forvaltningsloven § 51 at forvaltningsmyndigheten i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. Det vises for øvrig til merknadene til forvaltningsloven § 51 i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*.

Paragrafens tredje ledd første og andre punktum regulerer hvem som kan ilegges tvangsmulkt. Det kan ilegges den ansvarlige for overtredelsen eller virksomheten dersom overtredelsen har skjedd på vegne av den. I samsvar med vanlig lovgivningspraksis, stilles det ikke krav om subjektiv skyld for å kunne ilegges tvangsmulkt. Beslutning om tvangsmulkt er videre tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d.

Fjerde ledd sier at paragrafen ikke gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ilegges tvangsmulkt.

Til § 13 Overtredelsesgebyr

Det vises til punkt 4.10.

Paragrafens første ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette i forskrift at tilsynsmyndigheten kan ilegge virksomheter overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskrifter gitt i medhold av lovens § 4 tredje ledd, § 5 første ledd, § 6 første ledd, § 8 første ledd og § 9 første ledd. Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter både at det har skjedd en overtredelse og at det er gitt en forskrift om at overtredelsesgebyr kan ilegges. Når vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, vil tilsynsmyndigheten ha mulighet, men ikke plikt, til å ilegge overtredelsesgebyr.

Fullmaktsbestemmelsen omfatter overtredelse av flere paragrafer i lovforslaget. Nevnt først, er overtredelse av plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderingene og tiltak etter § 4 tredje ledd. Det er dermed ikke lagt opp til at det kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av plikten til å gjennomføre tiltak for å forebygge matsvinn etter § 4 første ledd. Det antas at vilkårene for kravene i denne bestemmelsen kan bli noe skjønnsmessige og ikke egne seg for sanksjonering med overtredelsesgebyr. Videre legges det opp til at overtredelsesgebyr kan gis for overtredelse av plikten til å iverksette tiltak for donasjon i § 5, av plikten til å iverksette tiltak for nedprising § 6, av kravet om opplysningsplikt § 8, samt for brudd på vedtak om nødvendige tiltak etter § 9.

Paragrafens *andre ledd første punktum* sier videre at virksomheter også kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse som noen har gjort på vegne av virksomheten. Virksomheter har dermed et objektivt ansvar for overtredelser begått av noen som handler på deres vegne, typisk en ansatt. Det må likevel være utvist uaktsomhet eller forsett hos den ansatte.

Paragrafens *andre ledd andre punktum* presiserer at virksomheter også kan ilegges overtredelsesgebyr selv om enkeltpersonen, som handler på deres vegne, ikke kan ilegges dette.

Fullmaktsbestemmelsen er utformet slik at det kun er tale om overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i lovbestemmelsene som er nevnt i bestemmelsen. I tråd med føringer gitt i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, må det gjø-

res en konkret vurdering av hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Se nærmere om dette i punkt 5.11.5. Det vises også til NOU 2003: 15 punkt 10.3 til 10.5 og Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.2.4. Det må gis en øvre ramme for utmåling av overtredelsesgebyret i forskrift. Bestemmelsen supplerer forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner som blant annet oppstiller skyldkrav ved ilegelse av overtredelsesgebyr til foretak (§ 46) og plikt for myndighetene til å samordne sanksjonsaker (§ 47). Det følger av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Paragrafens *tredje ledd* sier at paragrafen ikke gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ilegges overtredelsesgebyr.

Til § 14 Ikrafttredelse

Det vises til punkt 4.1.

Loven skal gjelde fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Landbruks- og matdepartementet

til r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å fremme bedre ressursutnyttelse av næringsmidler gjennom å forebygge og hindre at næringsmidler går ut av verdikjeden.

§ 2 *Virkeområde*

Loven gjelder for alle virksomheter som produserer, omsetter eller serverer næringsmidler på norsk landterritorium.

Kongen skal gi forskrift om hva som er matsvinn etter loven her.

Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som produserer næringsmidler i norsk sjøterritorium og indre farvann.

Loven gjelder på Svalbard. Kongen kan gi forskrift om særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene på Svalbard.

§ 3 *Definisjoner*

I denne loven forstås med

- a. Virksomhet: Ethvert privat eller offentlig foretak som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2. Dette omfatter statlige organer, kommuner og fylkeskommuner og andre rettssubjekter.
- b. Næringsmidler: Ethvert bearbeidet eller ubearbeidet stoff eller produkt, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas av mennesker, også drikke, tyggegummi og ethvert stoff som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles. Første punktum omfatter ikke fôr, levende dyr, med mindre de er klargjort for omsetning til konsum, planter før innhøsting, legemidler, kosmetikk, tobakk og tobakksvarer, narkotika eller psykotrope stoffer og reststoffer og forurensende stoffer.
- c. Omsetning: Besittelse med sikte på salg, utbud for salg eller distribusjon, samt salg og enhver annen form for overdragelse mot eller uten vederlag.

§ 4 *Plikt til å gjennomføre og redegjøre for tiltak for å forebygge og redusere matsvinn*

Alle virksomheter som produserer, omsetter eller serverer næringsmidler, skal gjennomføre følgende tiltak i egen virksomhet for å forebygge og redusere matsvinn:

- a. kartlegge, vurdere og forebygge risikoen for matsvinn i egen virksomhet,
- b. utarbeide en tiltaksplan for å forebygge og redusere matsvinnet basert på kartlegginger og vurderinger etter bokstav a,
- c. iverksette egnede tiltak i henhold til tiltaksplan etter bokstav b.

Tiltakene i første ledd skal utføres regelmessig og stå i forhold til virksomhetens størrelse og art, konteksten virksomheten skjer innenfor, og risikoen for at matsvinn ikke forebygges eller reduseres under de betingelsene virksomheten opererer innenfor.

Virksomhetene skal offentliggjøre en skriftlig redegjørelse for tiltak etter denne paragrafens første ledd, § 5 første ledd og § 6 første ledd.

Kongen skal gi forskrift om gjennomføring av første til tredje ledd og hvilke virksomheter som omfattes av pliktene.

§ 5 *Donasjon av næringsmidler*

For å forebygge og redusere matsvinn, skal virksomheter som produserer eller omsetter næringsmidler, iverksette tiltak for å donere overskudd av næringsmidler der det er forholdsmessig ut fra virksomhetenes art og størrelse, transportmuligheter og tilgjengelig mottaksapparat. Plikten etter første punktum gjelder ikke virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbrukere.

Kongen skal gi forskrift om hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd, og hvilke virksomheter som omfattes av plikten.

§ 6 *Nedprising av næringsmidler*

For å forebygge og redusere matsvinn, skal virksomheter som omsetter næringsmidler direkte til forbrukere, iverksette tiltak for nedprising og aktiv markedsføring av næringsmidler som raskt kan forringes eller foreldes.

Kongen skal gi forskrift om hvilke tiltak som kan oppfylle plikten etter første ledd, og hvilke virksomheter som omfattes av pliktene.

§ 7 Tilsynsmyndighetens adgang til opplysninger

Kongen fastsetter hvem som er tilsynsmyndighet etter loven.

§ 8 Opplysningsplikt mv.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver å gi opplysninger og legge fram dokumenter og annet materiale som er nødvendige for å kunne utføre tilsynsmyndighetens oppgaver etter denne loven. For offentlige myndigheter gjelder plikten uavhengig av taushetsplikt. Tilsynsmyndigheten bestemmer hvordan opplysningene skal gis og hvordan dokumenter og annet materiale skal utleveres.

Kongen kan gi forskrift om opplysningsplikt etter første ledd og om plikt til å oppbevare og ha tilgjengelig opplysninger om relevante forhold for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, blant annet om produkters egenskaper og innhold, og om leverandørkjeden.

§ 9 Tilsyn og nødvendige vedtak for gjennomføring av loven

Tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn og fatte nødvendige enkeltvedtak for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Første ledd gjelder ikke overfor kommuner og fylkeskommuner.

§ 10 Behandling av personopplysninger

Tilsynsmyndigheten kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her.

Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvaret, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering, registrering og tilgang til registre.

§ 11 Gebyr

Kongen kan gi forskrift om gebyrer for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at enkelt-

vedtak fattet i medhold av denne loven blir fulgt. Gebyrene skal settes slik at de samlet ikke overskrider tilsynsmyndighetens kostnader med kontrollordningen.

Gebyrer etter første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 12 Tvangsmulkt

For å sikre at loven eller vedtak fattet i medhold av denne loven blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når et enkeltvedtak fattet i medhold av denne loven ikke etterleves. Tilsynsmyndigheten kan fastsette at tvangsmulkten begynner å løpe fra overtredelsen først skjer eller når den ansvarlige oversitter en fastsatt fristen for retting av forholdet.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av en virksomhet, skal tvangsmulkten pålegges virksomheten.

Denne paragrafen gjelder ikke for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

§ 13 Overtredelsesgebyr

Kongen kan gi forskrift om at tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskrifter gitt i medhold av lovens § 4 tredje ledd, § 5 første ledd, § 6 første ledd, § 8 første ledd og § 9 første ledd, dersom det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

Virksomheter kan ilegges overtredelsesgebyr dersom en forsettlig eller uaktsom overtredelse ble begått av noen som har handlet på vegne av virksomheten. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen.

Denne paragrafen gjelder ikke for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

§ 14 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2025

