



MATKASTELOVUTREDNING

En utredning fra Advokatfirmaet Schjødt AS
på oppdrag fra Framtiden i våre hender

04.04.2022

SCHJØDT

SCHJØDT

Framtiden i våre hender

MATKASTELOVUTREDNING

En juridisk utredning om hvordan en matkastelov og en forskrift om produsentansvarsordning kan utformes og innpasses i nasjonal lovgivning – forkortet versjon

Advokat PhD Tore Fjørtoft, advokatfullmektig Sigrid Ratvik Østvik og advokatfullmektig Elsa Brandt Stensrud

Saksansvarlig advokat: Tore Fjørtoft

Saksnummer: 504350-601

Oslo, 4. april 2022

INNHold

1.	INNLEDNING.....	5
1.1	Oppdraget.....	5
1.2	Oppsummering.....	5
1.3	Bakgrunn.....	6
2.	MANDATET.....	8
3.	KORT OM GJELDENE REGULERING.....	9
3.1	Innledning.....	9
3.2	Fritak for merverdiavgift for næringsmidler som leveres vederlagsfritt til veldedige formål	10
3.3	Krav til håndtering av matavfall mv.	10
4.	NOEN OVERORDNEDE LOVTEKNISKE MERKNADER.....	11
4.1	Spørsmålet om en matkastelov kan være et velegnet virkemiddel.....	11
4.2	Klimaloven som mønster – en lov om politiske målsetninger, ikke en rettighetslov.....	13
4.3	En egen matkastelov eller et kapittel i matloven?.....	14
4.4	En egen forskrift eller et kapittel i avfallsforskriften?.....	15
5.	FORHOLDET TIL ANDRE LOVER OG REGLER.....	16
5.1	Innledning.....	16
5.2	Forholdet til matloven med forskrifter.....	16
5.3	Forholdet til forurensningsloven med forskrifter.....	20
6.	EU/EØS-REGULERING AV UTVIDET PRODUSENTANSVAR FOR MATAV FALL.....	22
6.1	Overordnet.....	22
6.2	Avfallsdirektivets minstekrav til produsentansvarsordninger.....	23
7.	KONKURRANSERETTSLIGE PROBLEMSTILLINGER.....	24
7.1	Generelt.....	24
7.2	Anvendelsesområdet til forbudet mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet praksis.....	25
7.3	Innholdet i forbudet i konkurranseloven § 10 første ledd.....	25
7.4	Unntaket i konkurranseloven § 10 tredje ledd.....	26
8.	KRAV TIL KONSEKVENsutredNING.....	26
8.1	Kort om utredningsinstruksen og dens formål.....	26
8.2	Utredning av konsekvensene av en matkastelov.....	28
8.3	Utredning av konsekvensene av en forskrift om en produsentansvarsordning.....	29
8.4	Særlig om hvilke prinsipper og regler som er retningsgivende for kostnadsfordelingen mellom offentlig sektor og produsentene.....	31
9.	SCHJØDTS REVIDERTE FORSLAG TIL LOV OG FORSKRIFT.....	35
9.1	Innledning.....	35
9.2	Matkastelov.....	37
9.3	Forskrift om produsentansvar for matsvinn.....	39
	VEDLEGG 1 FRAMTIDEN I VÅRE HENDERS FORSLAG TIL MATKASTELOV.....	43

VEDLEGG 2 FRAMTIDEN I VÅRE HENDERS FORSLAG TIL FORSKRIFT OM
PRODUSENTANSVARSORDNING MED HEJMMEL I MATKASTELOVEN 44

1. INNLEDNING

1.1 Oppdraget

Framtiden i våre hender ("FIVH") har bedt Advokatfirmaet Schjødt ("**Schjødt**") om å utrede hvordan en matkastelov og en forskrift om produsentansvarsordning for mat kan utformes og innpasses i annen nasjonal lovgivning som påvirker produksjon og distribusjon av mat. Schjødt er også bedt om å beskrive hvilke forhold som må utredes nærmere i henhold til Instruks av 19. februar 2016 om utredning av statlige tiltak ("**utredningsinstruksen**"). Mandatet for utredningen er nærmere beskrevet i kapittel 2 nedenfor.

Vårt arbeid har tatt utgangspunkt i et konkret forslag til lov og forskrift som FIVH har utarbeidet, jf. *Vedlegg 1 og Vedlegg 2*. Som en del av oppdraget har vi kommentert dette forslaget og fremsatt endringsforslag. I denne forkortede versjonen av hovedutredningen blir imidlertid det opprinnelige lov- og forskriftsforslaget fra FIVH ikke nærmere drøftet. I stedet vises det i hovedsak til Schjødts reviderte forslag til lov og forskrift, som er inntatt i kapittel 9 nedenfor. I dette ligger at kapitlet i hovedutredningen med en nærmere lovteknisk gjennomgåelse av det opprinnelige forslaget, ikke er tatt med.

Vårt oppdrag er å belyse rettslige sider ved utarbeidingen av en eventuell matkastelov med tilhørende forskrift. Schjødt tar ikke stilling til *om* det bør vedtas slike regler og *hvilket innhold* de i tilfelle bør ha. I den grad vi foreslår endringer i forslaget fra FIVH, er det ut fra lovtekniske hensyn eller for bedre å ivareta FIVHs intensjon med forslaget.

1.2 Oppsummering

Hovedpunktene i vår utredning kan kort oppsummeres slik:

- Vi kan ikke se at det er noen avgjørende rettslige hindre for å vedta en matkastelov med tilhørende forskrift som skissert av FIVH.
- Det er behov for å gjøre en rekke lovtekniske endringer i forslagene fra FIVH, og det må også legges til noen ytterligere bestemmelser for at reguleringen skal bli mer komplett.
- En matkastelov med tilhørende forskrift kan ikke åpne for samarbeid mellom aktørene i verdikjeden for mat som er i strid med konkurranseloven.
- FIVHs forslag til lov og forskrift synes å være i samsvar med minstekravet til produsentansvarsordninger i EUs avfallsdirektiv artikkel 8a,¹ gitt at
 1. det inntas en bestemmelse om likebehandling av produsentene i samsvar med direktivet,

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/851 om endring av direktiv 2008/98/EF om avfall: [EUR-Lex - 32018L0851 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

2. terskelverdiene for pliktig deltakelse i ordningen ikke settes for høyt, og
 3. forskriften legger opp til en kostnadsfordeling mellom produsentene og kommunene som er forenelig med direktivet.
- En vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av en matkastelov vil bli svært omfattende dersom den skal omfatte en vurdering av de kostnadene det norske samfunnet må antas å bli påført dersom FNs bærekraftsmål skal nås.
 - Dersom vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene bare omfatter kostnadene ved å bruke matkasteloven som virkemiddel for å nå målene, vil utredningsbehovet være vesentlig mer begrenset.
 - Innføringen av en forskriftsbasert produsentansvarsordning for mat vil ha stor praktisk og økonomisk betydning for aktørene i hele verdikjeden. Ordningen vil også kunne ha stor betydning for kommunene. Vedtakelsen av en slik forskrift vil derfor kreve en grundig vurdering av de praktiske og økonomiske konsekvensene for alle aktørene som vil bli berørt.
 - Et krevende punkt er hvordan kostnadene ved en produsentansvarsordning skal fordeles mellom deltakerne i ordningen.
 - Et annet punkt som krever nærmere utredning er hvordan kostnadene skal fordeles mellom deltakerne i ordningen og det offentlige (kommunene).
 - Ordningens konsekvenser for matsvinnsselskapene og for alle berørte offentlige instanser må også vurderes.

1.3 Bakgrunn

Bakgrunnen for oppdraget er nærmere beskrevet i FIVHs mandatbrev av 2. februar 2022. Der heter det blant annet:

"Et av FNs bærekraftsmål er å halvere matsvinnet innen 2030. Som en følge av dette ble det i 2017 inngått en bransjeavtale mellom aktører i matvarekjeden og norske myndigheter for å begrense matsvinnet, «Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn». Så langt har dette gitt positive resultater, samtidig som vi ser at det er behov for sterkere tiltak om 2030-målet skal nås. Ved hovedrapporteringen i 2020 kom det fram at reduksjonen i matsvinnet har gått saktere enn man hadde mål om, og at partene i bransjeavtalen ikke har nådd delmålet om 15% reduksjon innen 2020. Faktisk reduksjon var kun på 9,5% i forhold til referanseåret 2015.

FIVH mener at dette blant annet henger sammen med at bransjeavtalen er frivillig, og også faren for at matsvinnet bare forskyves nedstrøms i verdikjeden – fra produsenter og formidlere (som dagligvarehandler og restauranter), til forbrukerne.

I lys av dette er det viktig å få på plass en lov som;

- a. Sikrer at hele bransjen er med, ikke bare de som frivillig tar del.
- b. Sikrer at matsvinnet også hos sluttbruker reduseres."

Det sentrale formålet er altså å redusere matsvinn i samsvar med FNs bærekraftsmål. "Matsvinn" brukes gjerne som en betegnelse på 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. "Matsvinn" er i slektskap med "overskuddsmat", men begrepene er ikke sammenfallende, idet "overskuddsmat" også omfatter mat som ender opp som menneskeføde, men på en annen måte en først forutsatt (f.eks. ved at maten doneres til en veldedig organisasjon). "Overskuddsmat" brukes i utredningen som en betegnelse på mat som ikke benyttes som opprinnelig tiltenkt, herunder som doneres til veldedige formål.

Vårt utredningsoppdrag må ses i sammenheng med at Klima- og miljødepartementet (KLD) 12. november 2020 ga Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomgå og foreslå forbedringer av et utvidet produsentansvar i Norge. Miljødirektoratet svarte på del 1 av oppdraget i rapport av 10. mars 2021.² Utvidet produsentansvar innebærer at produsentene får ansvar for produktene også når de har blitt avfall. Begrepet rommer et sett av tiltak for å sikre at produsentene (norsk produsent eller importør) bærer det finansielle ansvaret eller det finansielle og organisatoriske ansvaret for håndteringen av avfallsfasen i et produkts livssyklus. Dette virkemiddelet har siden 1990-talet vært i bruk på en rekke områder, i første rekke som et avfallspolitisk virkemiddel for å fremme materialgjenvinning og forsvarlig avfallshåndtering.

I første del av oppdraget har Miljødirektoratet gått gjennom *dagens ordninger for produsentansvar* og vurdert disse opp mot eksisterende målsetninger og de kravene som stilles til produsentansvarsordninger i EUs reviderte rammedirektiv om avfall (direktiv 2008/98/EC). I rammedirektivet er det lagt tydelige forventninger om at statene skal arbeide for reduksjon av matavfall. Dette fremgår også av EUs "Farm to Fork"-strategi. Det pågår nå en prosess for å fastsette rettslig bindende mål for reduksjon av matavfall i EU.³ Siden Norge per i dag ikke har en produsentansvarsordning for mat, var matsvinn ikke et tema i Miljødirektoratets første delrapport.

I andre del av oppdraget skal Miljødirektoratet komme med *anbefalinger til generelle endringer av utvidet produsentansvar*, og skal da vurdere nærmere hvordan produsentansvarsordningene kan bli mer effektive, mer robuste og støtte opp under en sirkulær økonomi. Direktoratet skal også skissere *eventuelle nye produsentansvarsordninger*, og en ordning for mat vil kunne falle inn under dette. *Sirkulær økonomi* er et økonomisk system som bygger på prinsipper fra sirkulære kretsløp i naturen. Det har som utgangspunkt at alle ressurser har en anvendelse, og har som mål at ressurser forblir i økonomien lengst mulig. Produsentansvarsordningene har

² Rapporten er tilgjengelig på Miljødirektoratets nettsider:

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utredet-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>.

³ Se nærmere på EU-kommisjonens nettsider: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

tradisjonelt vært utformet med sikte på å hindre forurensning. De inneholder imidlertid enkelte elementer som bidrar til en sirkulær økonomi, som for eksempel krav til innsamling og materialgjenvinning, og krav til design av produkter.

I den tredje delen av oppdraget skal Miljødirektoratet *utarbeide og konsekvensutrede konkrete forslag til forskriftsendringer* for forbedring av de eksisterende ordningene, overholdelse av nye EU-krav og innføring av nye produsentansvarsordninger.

Basert på Miljødirektoratets skrittvis tilnærming vil vår utredning ha en parallell i den tredje delen av oppdraget. Forutsetningen for vår vurdering er at det skal utarbeides en matkastelov med tilhørende forskrift. Vårt oppdrag er å belyse rettslige sider ved et slikt regelverksarbeid, herunder å peke på behovet for konsekvensutredning. En ordinær lovgivningsprosess vil selvsagt være vesentlig grundigere og mer omfattende, og den vil også involvere flere aktører. FIVHs lovgivningsinitiativ og våre merknader er slik sett primært et utgangspunkt for en videre prosess selv om det munner ut i konkrete forslag til lov- og forskriftsendringer.

2. MANDATET

I mandatet er vårt oppdrag konkretisert på følgende måte:

- *"Oppdragstaker skal vurdere Framtiden i våre hendes forslag til matkastelov opp mot dagens lovverk som berører matproduksjon og -formidling, med vekt på gjennomførbarhet og kompatibilitet. Spørsmål FIVH ønsker besvart:*
 - *Kan matkasteloven fungere juridisk slik den er skissert i vedlagt notat?*
 - *Hva er styrker og svakheter ved en slik modell?*
 - *Hva vil måtte avklares opp mot øvrig lovgiving som påvirker matproduksjon og -formidling⁴, slik som konkurranseloven?*
 - *Hvilke elementer i andre produsentansvarsordninger vil være naturlig å ta inn i en forskrift for utvidet produsentansvar for mat og matavfall?*
- *Oppdragstaker skal vurdere hvordan en matkastelov kan fungere som et tiltak som kan gjensidig understøtte bransjeavtalen i arbeidet på matsvinnfeltet.*
 - *Særlig ønskes merknader på hvordan matkastelov kan gi merverdi gjennom å kunne gi unntak fra, eller på annen måte påvirke, annen lovgiving. For eksempel gjennom å tillate samarbeid mellom lokale dagligvarebutikker om redusert vareutvalg mot slutten av dagen for å unngå matsvinn, som i dag muligens vil kunne være ulovlig prissamarbeid under konkurranselovgivning.*
- *Oppdragstaker skal se hen til eksisterende produsentansvarsområder for å vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan elementer fra disse kan la seg overføre til en utvidet produsentansvarsordning for mat og matavfall. For eksempel*

⁴ Med «øvrig lovgiving» tiltenkes både lovverk som kan gjøre det vanskelig å innføre en matkastelov, og lovverk som gir muligheter for synergi med matkastelov. For eksempel forventes det at konkurranseloven vil være et viktig diskusjonspunkt, både som et mulig hinder, men kanskje også en mulighet for synergi dersom matkasteloven kan gi selektive unntak fra konkurranseloven og dermed gi en klar merverdi i forhold til den eksisterende bransjeavtalen.

kan produsentansvarsordningen for emballasje være særlig relevant, da denne involverer medlemskap i returordninger for bedrifter, hovedregel om etterfølgelse av avfallshierarkiet, rapporteringsplikt og plikt til forebygging av avfallsproduksjon.

- Som en del av disse vurderingene ønskes innspill på hvilke rettslige prinsipp og regler som er retningsgivende for kostnadsfordelingen mellom offentlig sektor (stat og kommune) og produsentene/returordningen.
- Det forventes at utredningen beskriver hvilke forhold som må utredes nærmere ihht. Utredningsinstruksen. Det er ikke ventet at denne utredningen skal foreta en samfunnsøkonomisk utredning, eller at leveransene skal presentere et helhetlig forslag til lovtekst.
- Leveranser
 Det forventes to leveranser fra oppdragstaker:
 1. Et hoveddokument med lovtekniske merknader og kommentarer til Framtiden i våre henders forslag til matkastelov med forskrift for utvidet produsentansvarsordning, som også inneholder en helhetlig vurdering av hvordan den lovtekniske løsningen harmonerer med annen lovgivning.
 2. Et notat som oppsummerer hoveddokumentet og som kan framlegges av Framtiden i våre hender i samtaler med embetsverket og andre dialogpartnere."

Alle punktene i mandatet vil bli omhandlet i utredningen, men i en noe annen rekkefølge enn i mandatet. Som bakgrunn for videre drøftelser gjør vi først kort rede for gjeldende lov- og forskriftsregulering av matsvinn (kapittel 3). Deretter knytter vi noen merknader til om en matkastelov kan være et egnet virkemiddel til å nå målet om redusert matsvinn (kapittel 4). Dette omfatter også en vurdering av samspillet mellom lov- og forskriftsregulering og den eksisterende bransjeavtalen. Videre behandles forholdet til andre lover og regler på mat- og avfallsfeltet (kapittel 5). En presentasjon av de EØS-rettslige reglene om produsentansvarsordninger er inntatt i kapittel 6. De konkurranserettslige problemstillingene er skilt ut i et eget kapittel for felles behandling (kapittel 7). Deretter gjennomgås kravene til konsekvensutredning basert på Utredningsinstruksen (kapittel 8). På denne bakgrunn formulerer vi et revidert forslag til lov og forskrift (kapittel 9).

3. KORT OM GJELDENDE REGULERING

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en kort oversikt over gjeldende regulering av matsvinn og overskuddsmat. Kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 5 til 7 nedenfor, hvor det gis en mer inngående redegjørelse for gjeldende lovregulering som det må ses hen til ved utarbeidingen av en matkastelov med tilhørende forskrift.

3.2 Fritak for merverdiavgift for næringsmidler som leveres vederlagsfritt til veldedige formål

Det finnes per i dag ingen samlet lov- og forskriftsregulering av matsvinn og overskuddsmat. Vi er bare kjent med én bestemmelse i lov- og forskriftsverket som gjelder spesifikt for overskuddsmat, nemlig merverdiavgiftsloven § 6-19 andre ledd:

"(2) Næringsmidler som leveres vederlagsfritt til mottaker for utdeling på veldedig grunnlag, er fritatt for merverdiavgift. Mottakeren må være registrert i Enhetsregisteret. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke mottakere som det kan foretas merverdiavgiftsfrie leveranser til, og hva som er å anse som utdeling på veldedig grunnlag."

Bestemmelsen innebærer at aktører i matbransjen kan gi bort mat- og drikkevarer til veldedige formål uten å måtte beregne uttaksmerverdiavgift. Mottakeren må fordele varene på veldedig grunnlag. Det betyr at den endelige mottakeren av varene må ha et kvalifisert behov, og at varene vil ha en stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte.

Formålet med bestemmelsen er å redusere matsvinn. Merverdiavgift ved uttak kunne ha ført til at bedrifter hadde valgt å destruere mat- og drikkevarer i stedet for å gi dem bort til veldedige formål.

3.3 Krav til håndtering av matavfall mv.

Det er to former for matavfall: nyttbart og ikke-nyttbart. I 2018 ble det beregnet at hver innbygger i Norge kastet ca. 80 kg matavfall i husholdningene, hvorav 43 % var nyttbar mat.⁵ Hvis matsvinnet reduseres, vil også matavfallet reduseres fordi en større andel av maten blir menneskeføde.

Mat som ikke går til menneskelig konsum, vil være matavfall eller biprodukter, jf. forurensningsloven § 27. Det finnes per i dag ingen sentrale krav til *utnyttelse* av matavfallet. Det finnes imidlertid flere regler om *håndtering* av slikt avfall. Sentralt i den sammenhengen er at matavfall er "biologisk nedbrytbart avfall" som det er forbudt å deponere etter avfallsforskriften § 9-4 første ledd bokstav a.⁶ Det betyr at avfallsbesitteren har plikt til å levere avfallet til godkjent mottak. Dette gjelder ikke for husholdningsavfall, som kommunen skal sørge for at blir innsamlet, jf. forurensningsloven § 30. Videre er det sentralt at forurensningsmyndighetene – for å løse eller forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer – kan fastsette at avfall skal gjenvinnes eller behandles på annen måte, jf. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 33. Dette gjelder også for matavfall.

⁵ Se Miljødirektoratets Rapport M-1582 | 2019, *Avfallsplan 2020–2025 Status for planer for avfallshåndtering, inkludert avfallsforebyggingsprogram*, s. 48:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c6a9a384d90c4afi8bfd8458f3167708/avfallsplan-2020-2025.pdf>

⁶ Se forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

For animalske biprodukter og avlede produkter som ikke er beregnet på menneskelig konsum, gjelder animaliebiproduktregelverket. Dette er hygieneregler fra EU som er gjennomført i norsk rett ved animaliebiproduktforskriften.⁷ Animalske biprodukter oppstår både fra akvatiske dyr inkludert fisk og fra landdyr. Slike biprodukter håndteres og disponeres slik at helserisikoen reduseres mest mulig. Siden vår utredning er begrenset til matsvinn og ikke gjelder sirkulær økonomi mer generelt, går vi ikke nærmere inn på de reglene som gjelder for animalske biprodukter.

4. NOEN OVERORDNEDE LOVTEKNISKE MERKNADER

4.1 Spørsmålet om en matkastelov kan være et velegnet virkemiddel

Vi er i mandatet bedt om å vurdere om FIVHs forslag til matkastelov kan fungere juridisk, hva som er styrker og svakheter ved en slik modell, og hvordan matkasteloven gjensidig kan understøtte bransjeavtalen om redusert matsvinn.

Vi finner det klart at en matkastelov vil kunne ha en positiv effekt i kampen for å redusere matsvinnet og bidra til en mer sirkulær økonomi. Loven vil i seg selv kunne føre til at det blir større oppmerksomhet og bevissthet rundt problematikken, ikke bare blant beslutningstakerne, men også generelt i befolkningen. Regjeringens årlige rapportering til Stortinget vil føre til at den økte oppmerksomheten og bevisstheten vil vedvare, og ikke bare knytte seg til vedtakelsen av loven. Selv om loven ikke pålegger verken Stortinget eller regjeringen å treffe konkrete tiltak som kan redusere matsvinnet, er det grunn til å tro at rapporteringsplikten i praksis vil føre til at politikerne hvert år blir stilt til ansvar for sitt arbeid for redusert matsvinn.

Hvor stor effekt en matkastelov vil ha – målt i redusert matsvinn – er det vanskelig eller umulig å ha en sikker formening om. Høsten 2015 forpliktet Norge seg til FNs bærekraftsmål, hvor delmål 12.3 lyder slik:

"Innen 2030 å halvere andelen matsvinn per innbygger på verdensbasis, både i detaljhandelen og blant forbrukere, og redusere svinn i produksjons- og forsyningskjeden, herunder svinn etter innhøsting."

Videre pålegger Paris-avtalen Norge å melde inn stadig mer ambisiøse bidrag for å redusere klimautslipp, jf. punkt 4.2 og 4.3 i avtalen.

Med dette som utgangspunkt undertegnet regjeringen og den norske matbransjen i juni 2017 en avtale om å redusere matsvinnet i Norge med 50 % innen 2030. FIVHs lovforslag inneholder ikke et mer ambisiøst mål for redusert matsvinn. Slik sett kan det hevdes at det ikke går lenger enn det de politiske myndighetene allerede har forpliktet seg til, og at det derfor ikke er behov for en matkastelov. Etter vår oppfatning har argumentet begrenset vekt: For det første kan en lov gjøre det mer realistisk å nå målsetningen om redusert matsvinn, jf. det som er sagt ovenfor om økt oppmerksomhet og bevissthet.

⁷ Forskrift 14. september 2016 nr. 1064 om animalske biprodukter som ikke er beregnet på konsum (animaliebiproduktforskriften).

For det andre har FIVH ikke bare foreslått en lov som fastsetter den samme målsetningen som bransjeavtalen og FNs bærekraftsmål (på nasjonalt nivå). FIVH har foreslått en lov som skal gi hjemmel for forskrifter om en produsentansvarsordning for mat, dvs. forskrifter som kan pålegge private parter plikter som fører til redusert matsvinn. Samlet er det grunn til å tro at disse to effektene av en lov vil føre til at matsvinnet reduseres raskere og i større grad enn uten en lov. Dermed kan en lov- og forskriftsregulering bidra til at de politiske målsetningene faktisk nås.

Når det særskilt gjelder forholdet til bransjeavtalen, skal det bemerkes at denne ikke bare fastsetter målsetninger, men også pålegger partene (myndighetene og bransjeorganisasjonene) plikt til å gjennomføre tiltak, f.eks. etablere ordninger for donasjon av overskuddsmat til veldedige organisasjoner. Bransjeorganisasjonene skal også sette i verk tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat i samsvar med bransjeavtalens formål. Slike tiltak kan utvilsomt ha en positiv effekt med tanke på å redusere matsvinnet. Samtidig stiller ikke avtalen nærmere krav til hvilke tiltak som skal gjennomføres og effekten av disse. Videre er det bare bransjeorganisasjonene og myndighetene som er parter i avtalen. Medlemsbedriftene plikter bare å følge avtalen dersom de har sluttet seg til den etter punkt 7 i avtalen. Brudd på bransjeavtalen medfører dessuten ikke sanksjoner. Samlet betyr dette at bransjeavtalen representerer en mindre effektiv regulering enn en produsentansvarsordning som er fastsatt i forskrift. En slik ordning vil kunne omfatte alle relevante aktører i verdikjeden, og tilslutning til ordningen vil være obligatorisk. Ordningen vil også kunne pålegge bedriftene – og eventuelt også offentlige myndigheter – konkrete plikter som kan sanksjoneres hvis de brytes.

Dersom de politiske målsetningene kan nås uten tvingende lovregulering, taler det for at det ikke vedtas noen lov. Fra et bransjeperspektiv vil et avtalebasert samarbeid gjerne være å foretrekke fremfor tvingende lovgiving, fordi de er et mer fleksibelt virkemiddel. Lovgivning vil primært være aktuelt dersom private samarbeidsløsninger viser seg ikke å ha tilstrekkelig effekt. Konkret når det gjelder matsvinn var målet en reduksjon på 15 % fra 2015 til 2020, mens den faktiske reduksjonen var på 9,5 %. Dette kan tyde på at bransjeavtalen i seg selv ikke er tilstrekkelig, og at den derfor må suppleres med lov- og forskriftsregulering. Med tanke på legitimiteten og effekten av slik regulering, er det viktig at bransjen blir trukket aktivt inn i regelverksarbeidet. Samtidig må myndighetene ha det avgjørende ordet for at reglene skal virke tilstrekkelig effektivt.

At Stortinget bruker tvingende lovregulering som "ris bak speilet" dersom næringslivet ikke selv klarer å innfri politiske forventninger, finnes det eksempler på fra tidligere. Denne teknikken ble blant annet brukt da Stortinget i 2003 vedtok å innføre krav om kjønnsbalanse i styrene i allmennaksjeselskaper og statlig eide selskaper. Dersom den ønskede kjønnsbalansen hadde blitt oppnådd innen 1. juli 2005, ville loven ikke ha trådt i kraft. Som følge av manglende oppnåelse, trådte reglene i kraft 1. januar 2006.

Med tanke på matsvinn har bransjeavtalen allerede virket i snart fem år uten at de politiske målsetningene er nådd. Avtalen fastsetter konkrete mål om reduksjon av matsvinnet innen 2020, 2025 og 2030, mens FNs bærekraftsmål krever halvering innen

2030. Siden man allerede er på etterskudd med tanke på å nå de politiske målsetningene, tilsier det at det må treffes ytterligere tiltak for å akselerere prosessen. Lov- og forskriftsregulering kan sammen med andre tiltak være nødvendig for at målene blir nådd. Skal tiltakene ha den ønskede effekten med tanke på faktisk å nå målene, kan man ikke vente for lenge før de settes i verk.

Slik vi vurderer det, vil en matkastelov med målsetning om redusert matsvinn neppe være tilstrekkelig dersom den ikke suppleres med en forskrift om produsentansvar. Det har sammenheng med at man allerede har forsøkt alternative tiltak uten at det har vist seg å ha tilstrekkelig effekt. En lov som pålegger regjeringen en årlig rapporteringsplikt overfor Stortinget, kan som nevnt ovenfor, ha en viss effekt ved at det fører til økt oppmerksomhet, økt bevisstgjøring og økt ansvarliggjøring. Det er imidlertid i verdikjeden og hos forbrukerne/sluttbrukerne at matsvinnet oppstår. Det synes derfor å være behov for målrettede tiltak overfor de aktørene som kan bidra til redusert matsvinn, om nødvendig med tvang. Sagt med andre ord synes det ikke å være tilstrekkelig med regler som har politikerne som pliktsubjekt. Det ser ut til å være behov for regler som pålegger bransjeaktørene plikter, for eksempel gjennom en produsentansvarsordning. Siden mye av matsvinnet oppstår hos husholdningene, er det behov for tiltak også overfor disse, men da fortrinnsvis i form av informasjon og tilrettelegging av ordninger som kan redusere matsvinnet.

Sammenfatningsvis er vårt syn at en matkastelov kan være et velegnet virkemiddel for å nå målsetningen om redusert matsvinn. Effekten vil kunne bli klart størst dersom det i medhold av loven gis en forskrift om en produsentansvarsordning som pålegger bransjeaktørene konkrete plikter. En eventuell matkastelov med tilhørende forskrift bør ikke komme i stedet for, men i tillegg til, bransjeavtalen. Bransjeavtalen bør ikke sies opp som følge av en lov- og forskriftsregulering. Den samlede effekten blir størst dersom de rettslige virkemidlene får virke side om side.

4.2 **Klimaloven som mønster – en lov om politiske målsetninger, ikke en rettighetslov**

Både FIVHs opprinnelige lovforslag og Schjødts reviderte forslag er utformet etter mønster av lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven). Hovedformålet med klimaloven er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050. Som tittelen på loven indikerer, er dette en lov om politiske målsetninger som ikke gir privatpersoner eller andre noen rettigheter som kan håndheves ved domstolene. Av lovforarbeidene følger at lovgiver bevisst ikke har ønsket å flytte makt fra de lovgivende myndighetene over i rettsapparatet:⁸

"Om man nedfeller i lovs form det som i hovedsak består av politiske forventninger og målsettinger, oppstår en fare for at man flytter makt fra demokratiske prosesser over i rettsapparatet. Dermed vil også vurderingstemaet i beslutningsprosessene kunne endre seg – fra et spørsmål om hva som er politisk

⁸ Jf. Prop.77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven) s. 6.

og miljøfaglig ønskelig for samfunnet som helhet, til et spørsmål om hva som er rettslig relevant og avgjørende i en enkelt sak. Det er ikke gitt at en slik rettsliggjøring vil bidra til reduserte utslipp på lang sikt. Forslaget til klimalov har derfor ikke til formål å flytte beslutninger i klimapolitikken bort fra det politiske nivået, men tvert imot til formål å styrke de politiske beslutningsprosessene innenfor lovens overordnede ramme."

Forarbeidene presiserer at ingen skal kunne gjøre gjeldende rettigheter på grunnlag av loven:⁹

"Lovforslaget er ment å forplikte beslutningstakere på det øverste beslutningsnivåene i det norske samfunnet, regjering og storting, til en langsiktig klimapolitikk for å nå målene i loven, men gir ingen rettigheter som er ment å kunne håndheves for domstolene ved søksmål. Lovforslaget inneholder heller ingen sanksjoner."

Schjødts reviderte forslag må forstås på samme måte. Det er imidlertid en forskjell ved at Schjødts lovforslag, i motsetning til klimaloven, gir hjemmel for å fastsette forskrifter som pålegger private parter rettslige plikter. Videre inneholder lovforslaget en sanksjonsbestemmelse som antakelig er myntet på brudd på forskriften om produktansvarsordning som skal utarbeides. Samlet gjør dette at den foreslåtte reguleringen av matsvinn og overskuddsmat får et noe annet preg enn lovfestingen av klimamålet.

4-3 En egen matkastelov eller et kapittel i matloven?

Lovforslaget fra FIVH forutsetter at det gis en helt ny matkastelov. Alternativet er at tilsvarende regler innarbeides i eksisterende lovgivning. Med tanke på reglens innhold og forpliktende karakter, har valg av lovteknisk løsning ingen betydning. I utgangspunktet skal den lovtekniske løsningen ikke ha noen betydning for reglens effekt. Det kan imidlertid tenkes at plassering av reglene i en egen lov kan føre til økt oppmerksomhet sammenlignet med at de blir innarbeidet i eksisterende lovgiving.

Dersom matkasteloven skal innarbeides i en eksisterende lov, er det lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven) som fremstår som det aktuelle alternativet. Hovedformålet med loven er "*å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon*", jf. § 1 første ledd. Loven har et saklig virkeområde som også vil kunne omfatte regulering av matsvinn og overskuddsmat, jf. § 2, som lyder slik:

"Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter også alle forhold i forbindelse med produksjon av materialer og

⁹ Jf. Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven) s. 50, jf. s. 53.

gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Videre omfatter loven all bruk av innsatsvarer.

Loven omfatter alle forhold vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte."

Loven favner vidt og vil derfor langt på vei kunne romme en regulering av matsvinn og overskuddsmat uten at lovens virkeområde må endres. Etter lovens ordlyd er den begrenset til produksjon, bearbeiding og distribusjon, men det følger av lovforarbeidene at den er ment å fange opp hele kjeden fra fjord/jord til bord.¹⁰ Lovens virkeområde er ikke avgrenset mot den private sfære. En annen sak er at mange av lovens materielle bestemmelser avgrenses mot aktiviteter i private husholdninger, jf. lovens definisjon av "virksomhet". Loven vil etter dette kunne dekke tiltak som retter seg mot sluttbrukernes bruk av maten.

Matloven har i kapittel V regler om blant annet administrative sanksjoner og straff; se særlig §§ 26 og 28. Disse reglene passer ikke uten videre på forslaget til matkastelov, som i utgangspunktet er en "målsetningslov" som ikke pålegger private parter plikter. Det er selvsagt mulig å fastsette at sanksjonsreglene i kapittel V i matloven, og eventuelt også andre regler i kapitlet, ikke skal gjelde ved brudd på reglene om matsvinn. At matkastelovens bestemmelser vil ha en annen karakter og primært rette seg mot politikerne, tilsier likevel at det gis en egen lov der behovet for sanksjonsregler kan vurderes konkret og tilpasses reglenes karakter og hvem de retter seg mot. Det er f.eks. mye som tilsier at brudd på bestemmelsene i selve loven ikke bør være sanksjonert, mens det vil være behov for sanksjonsregler knyttet til brudd på reglene om produsentansvar. Videre kan som nevnt en egen matkastelov gjøre at det blir mer oppmerksomhet om loven, sammenlignet med at den blir "gjemt bort" som del av en annen lov. Det kan derfor tenkes å ha en viss – men begrenset – effekt at reglene plasseres i en egen lov.

Vår konklusjon blir etter dette at en eventuell matkastelov bør vedtas som en egen lov, og ikke inngå i matloven eller noen annen eksisterende lov.

4.4 En egen forskrift eller et kapittel i avfallsforskriften?

Det kan reises spørsmål om regler om utvidet produsentansvar for matsvinn bør inntas i en egen forskrift eller om de bør inntas i et kapittel i avfallsforskriften¹¹ sammen med andre produsentansvarsordninger.

Etter vårt syn bør reglene inntas i en egen forskrift. Det er særlig tre grunner til det:

For det første favner "matsvinn" videre enn "matavfall", jf. punkt 5.3 nedenfor. Mat som benyttes som dyrefôr, er for eksempel ikke "avfall". Av den grunn vil det være uheldig å

¹⁰ Jf. Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s. 135.

¹¹ Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

plassere en regulering av en produsentansvarsordning for matsvinn i en avfallsforskrift. Forurensningsloven og avfallsforskriften vil imidlertid gjelde for de delene av produsentansvarsordningen som faller innenfor lovens virkeområde, altså så lenge matsvinnet også omfattes av avfallsdefinisjonen.

For det andre har avfallsforskriften kapittel 19 nærmere regler om blant annet opplysningsplikt, tilsyn, klage, tvangsmulkt og straff, som ikke uten videre passer for en produsentansvarsordning for mat. Dersom regler for en slik ordning fastsettes i en egen forskrift, vil det være enklere å oppnå skreddersydde løsninger som er bedre tilpasset den aktuelle ordningen.

For det tredje vil en plassering av reglene i avfallsforskriften harmonere dårlig med målsetningen om å støtte opp under en sirkulær økonomi. Et sentralt formål er nettopp å unngå matavfall og å bidra til at matsvinnet i stedet benyttes på alternative måter. Plassering av reglene i avfallsforskriften kan slik sett ha en uheldig signaleffekt.

5. FORHOLDET TIL ANDRE LOVER OG REGLER

5.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en oversikt over lover og regler som vil kunne få betydning for gjennomføringen og etterlevelsen av det foreslåtte lov- og forskriftsutkastet. Formålet er å undersøke eventuell motstrid eller dårlig harmoni mellom FIVHs forslag og eksisterende lovgivning, herunder reglene i matloven og forurensningsloven. Dette er tilgrensende og delvis overlappende regelverk for den skisserte matkasteloven med tilhørende forskrift om utvidet produsentansvar for mat.

Vi har ikke avdekket direkte regelkonflikter mellom forslaget og øvrige rettsregler. I det følgende vil vi likevel påpeke enkelte forhold som vil kunne få betydning for regelutformingen og rettsanvendelsen, og som det derfor bør tas hensyn til i det videre arbeidet for å sikre en god sammenheng i regelverket.

5.2 Forholdet til matloven med forskrifter

En matkastelov med tilhørende forskrift om produsentansvar må harmonere med reglene i matloven og forskriftene som er gitt i medhold av denne. Matloven gjelder for "*alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann*", jf. § 2. Mat som doneres til veldedige organisasjoner med sikte på menneskelig konsum, vil for eksempel omfattes av lovens anvendelsesområde. Videre omfatter loven "*alle forhold vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte*." Dette betyr at også matsvinn som skal gå til dyrefôr er underlagt matlovens regulering.

Hovedformålet til matloven er å "*sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon*". En viktig del av dette er å unngå at det oppstår alvorlige

sykdommer hos mennesker.¹² Bestemmelsene i loven er utpreget skjønnsmessige, noe som gir de private aktørene en viss fleksibilitet med hensyn til hvordan den faktiske etterlevelsen av kravene skal sikres. Kravene i næringsmiddelhygieneregelverket som stilles til aktørene er likevel nokså strenge.

Mattilsynet er tilsynsmyndighet og fatter vedtak for gjennomføring av bestemmelsene i matloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

Reglene om trygg mat har internasjonal forankring gjennom EØS-avtalen, og består i hovedsak av EU-bestemmelser som gjennomført i de enkelte medlemslandene gjennom forskrifter. Dette har resultert i et omfattende og fragmentarisk regelverk. Eksempelvis kan nevnes at det i medhold av matloven § 16 er gitt 66 sentrale forskrifter. Noen av disse forskriftene blir kort behandlet i vår utredning.

I forarbeidene til matloven er det tatt høyde for motstrid mellom tolkningen av matloven og EUs matforordninger ved at de enkelte bestemmelsene i matloven er "*formulert som en rammebestemmelse, som kun angir hovedregelen, og overlater den nærmere regulering til forskrifter*".¹³

En produsentansvarsordning for mat må ta høyde for at den ansvarlige aktøren har plikt til å sørge for at matsvinnet eller overskuddsmaten blir håndtert i samsvar med øvrig lovgivning. Et matsvinnselskap etter forskriftsutkastet vil også være pliktsubjekt etter matloven.

For mat som skal doneres til matsentraler eller andre veldedige formål, er særlig matlovens regulering av næringsmiddeltrygghet relevant. Den sentrale bestemmelsen er matloven § 16:

"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.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om når et næringsmiddel anses for ikke å være trygt."

Det oppstilles altså et generelt forbud mot å omsette mat som ikke er trygg. Forarbeidene fastsetter at bestemmelsen skal tolkes i lys av EUs forordning (EF) 178/2002, "Food Law", artikkel 14 om krav til næringsmiddeltrygghet,¹⁴ gjennomført i norsk rett ved forskrift 22. desember 2008 nr. 1620 om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovforskriften).

¹² Ot.prp. nr. 100 (200-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s. 132 og formålsbestemmelsen i matloven § 1.

¹³ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s. 47 og 48.

¹⁴ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s. 148.

Etter Food Law artikkel 14 skal det, ved fastsettelsen av om et næringsmiddel er trygt, tas hensyn til *"forbrukernes normale bruk av næringsmiddelet i et hvert ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon"* og *"opplysningene som gis til forbrukeren, herunder opplysninger på etiketten eller andre opplysninger som er allment tilgjengelige for forbrukeren, om hvordan helseskadelige virkninger av visse næringsmidler eller næringsmiddelkategorier kan unngås"*. Tilsvarende gjelder ved levering av overskuddsmat, jf. formuleringen *"hvert ledd av (...) distribusjon"*. Opplysninger om helseskadelige virkninger og hvordan disse kan unngås, vil blant annet omfatte opplysninger om holdbarhet og lagring.

Kriteriene for hva som ligger i begrepet "trygt" fremgår av matloven § 16 første ledd andre punktum: maten kan ikke betraktes som *helseskadelig* eller *uegnet for konsum*. I vurderingen av om maten er helseskadelig skal det etter Food Law artikkel 14 tas hensyn til *"næringsmiddelets sannsynlige umiddelbare og/eller kortsiktige og/eller langsiktige virkninger ikke bare på helsen til personen som inntar det, men også på helsen til kommende generasjoner"*. Videre skal det tas hensyn til *"sannsynlige kumulative giftvirkninger"* og *"bestemte forbrukerkategoriens særlige helsemessige ømfintlighet overfor et næringsmiddel som er beregnet på denne forbrukerkategorien"*. I vurderingen av om maten er uegnet for konsum, skal det tas hensyn til *"om næringsmiddelet er uakseptabelt for konsum i henhold til tiltenkt bruk fordi det er forurenset, enten på grunn av fremmedstoffer eller på annen måte, eller på grunn av forråtnelse, forringelse eller nedbryting"*.

Som nevnt, er å unngå alvorlige sykdommer hos mennesker et bærende hensyn bak reglene om næringsmiddelhygiene. Risikoen for sykdom er typisk forbundet med tilstedeværelse og utvikling av sykdomsfremkallende bakterier som listeria og salmonella, virus og parasitter.

Rammene for om maten er trygg, må fastsettes konkret for hver enkel kategori av næringsmidler. De aktuelle kriteriene vil få betydning for gjennomføringen av produsentansvarsordningen og den faktiske håndteringen, koordineringen og leveringen av mat.

Hygienepakken består av en rekke forordninger som til sammen utgjør en samlet regulering av hygiene i EU og EØS som trådte i kraft 1. mars 2020.

Matlovforskriften fastsetter noen overordnede prinsipper som gjelder for hele produksjonskjeden, herunder distribusjon. Det viktigste er forbrukernes helse. For å ivareta dette hensynet, stilles det blant annet krav om sporbarhet for å kunne kontrollere at maten kommer fra trygge produsenter. Prinsippene i matlovforskriften er en del av den samlede hygienepakken, men bestemmelsene i hygienepakken skal leses i lys av både matloven og de alminnelige prinsippene i matlovforskriften.

De øvrige forskriftene som inngår i hygienepakken er forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften), forskrift 22. desember 2008 nr. 1624 om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk

opprinnelse (animaliehygieneforskriften) og forskrift 22. desember 2008 nr. 1622 om særlige regler for gjennomføring av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum (animaliekontrollforskriften).

Næringsmiddelhygieneforskriften gjennomfører en rekke EU-forordninger i norsk rett, blant annet forordning (EF) 2073/2005 med mikrobiologiske kriterier for ulike matgrupper. Næringsmiddelhygieneforskriften inneholder også utfyllende nasjonale bestemmelser, blant annet om temperaturkrav (§ 11), lett bederlige næringsmidler (§ 12) og varmebehandling og varmholding (§ 13).

En fullstendig gjennomgang av dette regelverket er det ikke rom for innenfor rammene av denne utredningen. Vi vil likevel trekke frem de internasjonale prinsippene om HACCP (hazard analysis and critical control points) i konsolidert forordning (EF) nr. 852/2004 artikkel 5. Disse pålegger driftsansvarlige for næringsmiddelforetak å innføre, gjennomføre og opprettholde fremgangsmåter basert på HACCP-prinsippene om fareanalyse og kritiske styringspunkter.

Mattilsynet har laget en egen HACCP-veileder for de "som driver matutsalg, servering eller en mindre produksjonsbedrift",¹⁵ og en veileder som "i hovedsak er rettet mot kompetente myndigheter for å fremme en felles forståelse av kravene i regelverket", men som "også kan gi driftsansvarlige veiledning om individuelle og praktiske løsninger for å gjennomføre EUs krav".¹⁶

Forutsetningene for donasjon i forskriftsutkastet "der dette er praktisk mulig og det finnes ønske og kapasitet til å ta imot maten" kan forstås slik at forskriften inneholder en reservasjon for de tilfellene hvor egenskaper ved eller tilstanden til den aktuelle maten tilsier at den ikke blir distribuert videre eller hvor reglene om næringsmiddelhygiene utgjør en skranke for distribusjon.

Ut over dette er ikke reglene om næringsmiddelhygiene særlig hensyntatt i FIVH sitt forslag til matkastelov og forskrift om produsentansvarsordning. Slik vi ser det, er dette heller ikke nødvendig, bortsett fra en tilføyning om at donasjon må være lovlig. Det er parallelle regelsett, og en egen regulering av mattrygghet i reglene om matsvinn vil derfor være overflødig og lovteknisk uheldig. Ellers viser vi til det som er sagt ovenfor i punkt 4.3.

¹⁵ Se:

https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/rutiner_for_trygg_mat_en_innforing_i_internkontroll_og_haccp.12389/binary/Rutiner%20for%20trygg%20mat%20-%20En%20innf%C3%B8ring%20i%20internkontroll%20og%20HACCP s. 2

¹⁶Se:

https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/fsmhaccp_veileder_for_gjennomforing_av_styringssystem_for_mattrygghet.6074/binary/FSMS-HACCP%20veileder%20for%20gjennomf%C3%B8ring%20av%20styringssystem%20for%20mattrygghet s. 4

5.3 Forholdet til forurensningsloven med forskrifter

Forurensningsloven omhandler "forurensninger og avfall i det ytre miljø", jf. § 3. Lovens formål er etter § 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".

Avfall er definert i forurensningsloven § 27 som "løsøregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere". Mat vil også være omfattet av begrepene løsøregjenstander eller stoffer. Definisjonen utdypes videre i lovforarbeidene:¹⁷

"Hovedvilkåret for å tale om avfall, er at de aktuelle gjenstandene eller stoffer er kassert eller overflødige etter f. eks. en produksjonsprosess. At gjenstandene eller stoffene har økonomisk verdi eller kan utnyttes på en eller annen måte, utelukker ikke at de må regnes som avfall. Vanlig forbruksavfall som kan utnyttes på forskjellige måter opphører f. eks. ikke å være avfall når det kommer på kommunens hånd. Når avfallet har vært gjenstand for bearbeiding, slutter det å være avfall, og må regnes som et produkt eller råvare. De stoffene eller gjenstandene som blir til rest etter en slik behandling av avfallet regnes fortsatt som avfall. Et biprodukt som produsenten selv utnytter eller avhender til andre, regnes heller ikke som avfall."

Matsvinn, slik det er definert i FIVHs forslag til matkastelov og forskrift om en utvidet produsentansvarsordning, vil i noen grad overlape forurensningslovens definisjon av avfall. Det avgjørende etter forurensningsloven er at maten er eller vil bli *kassert*, eller at den er *overflødig*. Dersom matsvinnet samles inn og bearbeides eller distribueres til en mottaker, selv om det innebærer at maten får et annet bruksområde enn menneskelig konsum, vil det ikke lenger anses som avfall etter forurensningsloven. Forslagets definisjon av matsvinn er derfor mer omfattende enn forurensningens definisjon av avfall, ved at også mat som omarbeides og brukes til andre formål enn menneskelig konsum, vil anses som matsvinn.

Donasjon til dyrefôr, biogass, kompostering eller forbrenning listes opp som sekundære formål i FIVHs forslag til bestemmelse om plikt til innsamling, mottak og behandling i forskriftsforslaget. Så lenge det utgjør "[e]t biprodukt som produsenten selv utnytter eller avhender til andre",¹⁸ vil slike formål ikke være omfattet av forurensningslovens avfallsdefinisjon.

Betydningen av at matsvinnet eventuelt er omfattet av forurensningslovens definisjon av avfall, altså når maten skal kastes, er at bestemmelsene i lovens kapittel 5 om avfall gjelder. Reglene i dette kapittelet er supplert av avfallsforskriften.

Forurensningsloven har betydning for tolkningen av bestemmelsene i avfallsforskriften, herunder reglene om produsentansvar. Dersom en forskrift om produsentansvar for

¹⁷ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) s. 133.

¹⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) s. 133.

matsvinn gjennomføres som et eget kapittel i avfallsforskriften, vil de alminnelige bestemmelsene i forurensningsloven få direkte betydning for tolkningen av reglene, uavhengig av om matsvinnet kan anses som avfall eller ikke. Hvis det foreslåtte utkastet og reglene om produsentansvar for matsvinn skal nedfelles i en egen forskrift som er fastsatt i medhold av matkasteloven, vil forurensningsloven og avfallsforskriften kun få betydning for de delene av produsentansvarsordningen som faller innenfor lovens virkeområde, altså så lenge matsvinnet også omfattes av avfallsdefinisjonen.

I det følgende vil vi kort redegjøre for noen overordnede prinsipper i forurensningsloven som gjelder i de tilfellene hvor maten ikke blir utnyttet videre, men ender opp med å bli kastet.

I forurensningsloven § 2 er det gitt følgende retningslinjer for hvordan problemstillinger knyttet til avfall skal løses:

"4. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs-hensyn og økonomiske forhold.

5. Kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet."

Dette er retningslinjer, og ikke absolutte krav. Bestemmelsen fastslår likevel at de *skal* være førende for gjennomføringen av loven. Nummer 4 viser til at avfall skal håndteres for å redusere skaden eller ulempen mest mulig. Videre blir det fastslått at avfallet i størst mulig grad skal gjenvinnes, men at det kommer an på en nærmere avveining av miljøhensyn, ressurs-hensyn og økonomiske forhold. Etter forurensningsloven skal gjenvinning forstås som *"ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette"*, jf. § 27a. Forslaget om et produsentansvar for matsvinn vil være et slikt tiltak, og det harmonerer godt med retningslinjene i forurensningsloven.

Nummer 5 gir uttrykk for prinsippet om at forurenseren skal betale, som er et anerkjent internasjonalt prinsipp fastsatt som en anbefaling av OECD.¹⁹ Retningslinjene får betydning for hvem som skal bære kostnadene ved en produsentansvarsordning for mat. I FIVHs forslag til forskrift om en utvidet produsentansvarsordning for mat legges det opp til at de angitte aktørene i verdikjeden for mat *"skal finansiere innsamling, håndtering, koordinering og levering til aktører som kan gjøre nytte av overskuddsmat gjennom medlemskap i et matsvinnsselskap som er godkjent av Miljødirektoratet."* Selv om avfallsprinsippene ikke kan anvendes direkte for slike formål, samsvarer de med utgangspunktet om at den ansvarlige – i matsvinntilfellene for import, produksjon og omsetning – skal bære kostnadene.

¹⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) s. 89.

Avfallsforskriften inneholder også bestemmelser som delvis overlapper FIVHs forslag om matkastelov og forskrift om utvidet produsentansvar. Eksempler på dette er definisjonen av materialgjenvinning i avfallsforskriften § 7-3 bokstav f, hvor "*biologisk behandling av organisk avfall*" er omfattet av begrepet, og definisjonen av biologisk nedbrytbart avfall som "*ethvert avfall som kan gjennomgå en anaerob eller aerob nedbrytning, for eksempel mat- og hageavfall*" i § 9-3.

Vi har ikke avdekket noen avfallsrettslige hindringer for gjennomføring av FIVHs forslag om matkastelov med tilhørende forskrift. Avfall etter forurensningsloven og matsvinn etter FIVHs forslag vil kun være overlappende dersom maten faktisk kastes. Dette må fastsettes konkret. I slike tilfeller vil forurensningsloven med avfallsforskriften gjelde for den videre håndteringen. Dersom forskriften skal gjennomføres som et nytt kapittel i avfallsforskriften, vil imidlertid de allmenne prinsippene i forurensningsloven få betydning for tolkningen og anvendelsen av reglene.

Vi viser også til punkt 8.4 nedenfor om kostnadsfordelingen mellom produsentene og det offentlige i lys av reglene i forurensningsloven §§ 30 og 34 og avfallsforskriften kapittel 15.

6. EU/EØS-REGULERING AV UTVIDET PRODUSENTANSVAR FOR MATAV FALL

6.1 Overordnet

EUs rammedirektiv om avfall (direktiv 2008/98/EC) er det overordnede regelverket for avfallshåndtering innen EU/EØS og inneholder forventninger om at statene skal arbeide for reduksjon av matavfall.²⁰ I 2018 ble det innført minstekrav til utvidet produsentansvar, se endringsdirektiv 2018/851/EU.²¹ Minstekravene ble innført for å oppnå økt harmonisering, og blant annet for å sikre like konkurransevilkår og å unngå hindringer for et velfungerende indre marked i EU/EØS.

Matavfall omfattes av rammedirektivet, jf. artikkel 3 nr. 1. For å sikre harmonisering er det inntatt en definisjon av "*food waste*" i endringsdirektivet artikkel 3 nr. 4a. Som matavfall regnes all "mat" som har blitt til avfall. Som mat regnes:

"alle stoffer eller produkter, som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til eller med rimelighet må antages at skulle indtages af mennesker", jf. Europaparlamentets regulering 178/2002 artikkel 2.²²

Definisjonen omfatter planter etter høstingstidspunktet, jf. første ledd i sammenheng med artikkel 2 tredje ledd bokstav c om at planter som ennå ikke er høstet faller utenfor. Levende dyr faller utenfor definisjonen, med mindre de er forberedt for å plasseres på markedet for menneskelig forbruk, jf. tredje ledd bokstav b. Som hovedregel vil altså bare dyr som er slaktet, omfattes av matdefinisjonen.

²⁰ Direktiv 2008/98/EC [EUR-Lex - 02008L0098-20180705 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²¹ Endringsdirektiv 2018/851 [EUR-Lex - 32018L0851 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²² Europaparlamentets regulering (EC) 178/2002 [EUR-Lex - 32002R0178 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Endringsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen 29. oktober 2021, men Stortinget har ennå ikke gitt sin godkjenning.²³ Proposisjonen er planlagt behandlet i løpet av mars 2022, og endelig gjennomføring i norsk rett bør dermed være nært forestående. Når Stortinget har godkjent endringsdirektivet, vil dets minstekrav til produsentansvarsordninger gjelde tilsvarende i norsk rett som ellers i EØS. Av den grunn bør en eventuell produsentansvarsordning utformes i overenstemmelse med direktivets minstekrav.

6.2 Avfallsdirektivets minstekrav til produsentansvarsordninger

Avfallsdirektivet åpner for at medlemsstatene kan iverksette tiltak for å sikre at enhver som utvikler, produserer, prosesserer, behandler, selger eller importerer produkter har utvidet produsentansvar, jf. artikkel 8. En eventuell produsentansvarsordning må i så fall oppfylle minstekrav fastsatt i direktivets nye artikkel 8a, jf. nytt tredje avsnitt i artikkel 8 nr. 1.

Etter artikkel 8a nr. 1 bokstav a til d skal myndighetene ved gjennomføring av en produsentansvarsordning som et minimum:

- (a) fastlegge roller og ansvarsområder for de relevante involverte aktører,
- (b) fastlegge avfallshåndteringsmål som minst tar sikte på å nå de kvantitative målene for produsentansvarsordningene som er fastsatt i relevante EU-direktiv, samt eventuelt andre mål som er relevante for ordningen med utvidet produsentansvar,
- (c) sikre at det etableres et rapporteringssystem til å samle inn data om de produkter som settes på markedet av produsenter som omfattes av ordningen, og data om innsamling og behandling av det relevante avfallet, og
- (d) sikre likebehandling av produsenter av produkter.

Ved fastsettelsen av målsettingen for en produsentansvarsordning for matprodukter etter bokstav b, vil FN's bærekraftsmål i 12.3 kunne være relevant.

Kravet om likebehandling i bokstav d har til formål å hindre at det iverksettes ordninger som forrykker konkurransen i det indre markedet i EU/EØS, fordi ordningen forskjellsbehandler produsenter. Bokstav d lyder:

"sikre likebehandling af producenter af produkter uanset deres oprindelse eller størrelse, og uden at der lægges en uforholdsmæssig stor regelbyrde på producenter, herunder små og mellemstore virksomheder, der fremstiller produkter i små mængder."

²³ Se EFTA Joint Committee sin beslutning av 29. oktober 2021 [318-2021.pdf \(efta.int\)](#).

Kravet om likebehandling har altså to hovedelementer: produsentene skal behandles likt uavhengig av produktets opprinnelse eller størrelse, og uforholdsmessig byrde skal ikke plasseres på produsenter som fremstiller produkter i små mengder.

Likebehandlingskravet skal forstås i lys av prinsippet om at "forurenseren skal betale", som blant annet følger av Traktaten om den Europeiske Unions virkemåte ("TEUV") artikkel 191 (2), og som er forankret i forurensningsloven § 2 nr. 5.²⁴ Prinsippet innebærer at det må være forholdsmessighet mellom ansvaret som pålegges den enkelte produsent, og produktmengden som produsenten tilfører markedet.

EU-kommisjonen ("**Kommisjonen**") har utgitt en rapport som danner underlag for Kommisjonens arbeid med en veiledning for produsentansvarsordninger. Kommisjonen gjennomgår forhold av betydning for konkurransen på det indre markedet og gir anbefalinger om medlemsstatenes avgrensning av deltakere i en produsentansvarsordning, utforming av rapporteringskrav og avgiftsordninger.

Avgrensning av gruppen med produsenter som omfattes av ordningen, må gjøres på en måte som sikrer likebehandling. For det første anser Kommisjonen at alle produsenter på ett punkt i distribusjonskjeden bør delta i ordningen, uavhengig av størrelsen på organisasjonen eller mengden produkt som den enkelte tilfører markedet. For at en ordning skal være i overensstemmelse med likebehandlingskravet, anbefaler EU-kommisjonen at samtlige produsenter omfattes, men at ansvaret fordeles forholdsmessig avhengig av den mengde som tilføres markedet.

Avgifter bør pålegges i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale både for kostnader knyttet til avfallshåndteringen og til administrasjon av produsentansvarsordningen. Avfallshåndteringskostnadene bør pålegges avhengig av antallet produkter plassert på markedet. Administrative kostnader bør fordeles forholdsmessig mellom samtlige produsenter basert på den enkelte produsent sin andel av den totale mengden tilført markedet.

7. KONKURRANSERETTLIGE PROBLEMSTILLINGER

7.1 Generelt

Konkurranseloven har til formål å fremme konkurranse ved å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. § 1. Relevant for forslaget om ny forskrift om produktansvarsordninger for mat er særlig forbudet mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet praksis i konkurranseloven § 10.

Konkurranseloven § 10 rammer samarbeid i form av "avtale eller samordnet praksis" som begrenser konkurransen. Begrepene tolkes vidt, men bestemmelsen rammer ikke markedsatferd som utelukkende er et utslag av et foretaks selvstendige beslutninger.

²⁴ Se EU-kommisjonens "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes, Recommendations for Guidance" (April 2020) s. 81 flg.

Konkurransereglene er harmonisert i EU og EØS, og tilsvarende forbud finnes i EØS-avtalens hoveddel artikkel 53 og TEUV artikkel 101.

7.2 **Anvendelsesområdet til forbudet mot konkurransebegrensende avtaler og samordnet praksis**

Forbudet i konkurranseloven § 10 gjelder bare samarbeid "*mellom foretak*". Foretaksbegrepet er vidt, slik at enhver som utøver privat eller offentlig økonomisk virksomhet, omfattes, jf. § 2. Dette betyr at samtlige aktører i en produsentansvarsordning vil omfattes, antagelig også matsvinnsselskapene.

Å fastsette et generelt unntak fra konkurranselovens samarbeidsbestemmelser, er det ikke adgang til innenfor rammen av EØS-avtalen. I noen tilfeller kan imidlertid myndighetene i lov eller forskrift pålegge bransjesamarbeid eller liknende som ikke er i strid med forbudet. En slik ordning forutsetter samarbeidsflater mellom konkurrenter, og vil kunne innebære konkurransebegrensende samarbeid. I den grad en lov- eller forskriftspålagt produsentansvarsordning forutsetter en form for bransjesamarbeid, må produsentene som omfattes av ordningen, unnlate å samarbeide eller dele informasjon på en måte som vil være konkurransestriddig. Dersom det samarbeides om forhold som går ut over det som er lovpålagt på en måte som er i strid med konkurranseloven, vil produsentene risikere overtredelsesgebyr for brudd på konkurranselovgivningen.

7.3 **Innholdet i forbudet i konkurranseloven § 10 første ledd**

Konkurranseloven § 10 rammer samarbeid i form av "*avtale eller samordnet praksis*" som begrenser konkurransen. For at det skal foreligge en "avtale" må det etableres en felles vilje mellom partene.²⁵ Begge parter må gi uttrykk for at de har til hensikt å bidra til oppfyllelsen av et felles mål. Begrepet "samordnet praksis" omfatter tilfelle hvor to eller flere parter har samordnet sin atferd uten at det foreligger en avtale. En samordnet opptreden kan etableres gjennom direkte eller indirekte kontakt, og informasjonsutveksling mellom konkurrenter vil kunne danne grunnlag for en samordnet praksis.

Konkret har FIVH forespurt om samarbeid mellom dagligvarebutikker om redusert vareutvalg mot slutten av dagen for å unngå matsvinn vil være i strid med konkurranseloven. Vi forstår det slik at dagligvarekjedene i så fall må samarbeide om innkjøpsmengde. Samarbeidet vil likne på en form for begrensning i distribusjon, som etter omstendighetene kan anses å ha konkurransebegrensende virkning. Samarbeidet vil kunne påvirke forbrukernes tilgang på varer, og eventuelt føre til prisøkning ettersom dagligvarekjedene blir kjent med at tilgangen på et produkt på et gitt tidspunkt vil reduseres. Av den grunn er det risiko for at Konkurransetilsynet vil gripe inn mot et slikt samarbeid, selv om formålet er å arbeide mot et felles mål om å redusere matsvinn.

²⁵ Se blant annet sak T-41/96 Bayer AG mot Kommisjonen.

7.4 Unntaket i konkurranseloven § 10 tredje ledd

Konkurranseloven § 10 tredje ledd inneholder et unntak fra forbudet i første ledd, slik at samarbeid som er forbudt etter første ledd likevel kan være lovlig etter tredje ledd dersom fire kumulative vilkår er oppfylt. Unntaksbestemmelsen kan etter omstendighetene være relevant for samarbeid i tilknytning til matsvinnsselskapene under den tiltenkte ordningen for utvidet produsentansvar, slik at vi kort nevner det her.

Det første vilkåret er at samarbeidet fører til effektivitetsgevinster, i ordlyden beskrevet som "*å bidra til en bedring av produksjonen eller fordelingen av varene eller å fremme den tekniske eller økonomiske utviklingen*". For det andre er det et krav at fordelene kommer forbrukerne til gode. Fordeler som kun kommer foretakene til gode, er ikke tilstrekkelig. Det tredje vilkåret er at restriksjonene er nødvendige for å realisere samarbeidets fordeler, jf. bokstav a. Til slutt følger det av bokstav b at samarbeidet ikke må føre til at konkurransen utelukkes på det relevante markedet. EU-kommisjonen har ansett avfallshåndteringssystemer for å bidra til "*den tekniske og økonomiske utviklingen*", se f.eks. sak 2001/837/EC (DSD).

Selve systemet for håndtering av overskuddsmat i regi matsvinnsselskapene vil altså etter omstendighetene kunne inneholde konkurransebegrensende elementer, såfremt de fire vilkårene i tredje ledd er oppfylt.

8. KRAV TIL KONSEKVENsutredning

8.1 Kort om utredningsinstruksen og dens formål

Utredningsinstruksen²⁶ fra 2016 skal sikre gode beslutningsgrunnlag, og stiller krav til utredninger av statlige tiltak. Instruksen stiller blant annet krav til hva en utredning skal inneholde, hvor grundig en utredning skal gjøres, hvem som skal involveres og høringer. Når det skal utredes tiltak som man forventer skal gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.²⁷ Regelrådet ble etablert i 2016 for å bidra til at instruksene etterleves av forvaltningen.

Utredningsinstruksen har til formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak ved å:

2. Identifisere alternative tiltak
3. Utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
4. Involvere dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen

²⁶ Instruksen er tilgjengelig på følgende internettside: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>.

²⁷ Finansdepartementets Rundskriv R-109/2021 er tilgjengelig på følgende nettside: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf.

5. Samordne berørte myndigheter

En konsekvensutredning skal ifølge utredningsinstruksen besvare følgende seks spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Ved å besvare de seks spørsmålene skal beslutningstakerne få et godt grunnlag for sin beslutning om hvilke tiltak som eventuelt skal gjennomføres. De seks spørsmålene skal besvares grundigere jo mer omfattende tiltakets virkninger antas å være. Utredningen skal også gjøre rede for tiltakenes virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Dette omfatter både *hvilke* virkninger det er tale om og *omfanget* av dem..

I det følgende har vi funnet det hensiktsmessig å skille mellom forslaget til en matkastelov og forslaget til en forskrift om en produsentansvarsordning for mat. Selv om det er en nær sammenheng mellom de to forslagene, er det prinsipielt to forskjellige tiltak som er innrettet på en noe ulik måte. De økonomiske og administrative konsekvensene av en matkastelov må vurderes i forbindelse med arbeidet med en lovproposisjon. Konsekvensene av forskriftsforslaget må utredes i forbindelse med forskriftsarbeidet, og i tid vil dette i praksis komme etter at proposisjonen er fremmet og loven er vedtatt i Stortinget. Som vi kommer tilbake til, kan det imidlertid tenkes at konsekvensene av å innføre en produsentansvarsordning – i alle fall i noen grad – må utredes også i forbindelse med lovarbeidet. Det har sammenheng med at lovforslaget forutsetter at en forskrift om produsentansvarsordning skal vedtas.

Vårt mandat er å peke på forhold som krever en nærmere utredning, ikke å utrede konsekvensene av de foreslåtte tiltakene. I prinsippet må alle elementer i foreslått tiltak vurderes, men vi vil forsøkte å fremheve noen forhold som etter vårt syn krever nærmere utredning uten pretensjoner om å lage noen uttømmende liste. Våre vurderinger knytter seg til de forslagene som FIVH har utarbeidet, og ikke til våre reviderte forslag. I praksis spiller det mindre rolle, ettersom vårt reviderte forslag i hovedsak inneholder endringer av lovteknisk art.

8.2 Utredning av konsekvensene av en matkastelov

Startpunktet for en konsekvensvurdering av en matkastelov vil være å *identifisere ulike tiltak som alene og sammen med andre tiltak kan bidra til redusert matsvinn*, slik at de politiske målsetningene nås. En matkastelov vil her være ett av flere mulige tiltak. Bransjeavtalen er allerede på plass, og er slik sett ikke et alternativt tiltak. Man kunne imidlertid tenke seg at bransjeavtalen ble utvidet til å omfatte flere aktører, og at den skulle pålegge partene mer omfattende forpliktelser. Ved vurderingen av om det i det hele tatt er behov for en matkastelov, må det tas hensyn til hva som kan oppnås gjennom en styrking av bransjeavtalen og eventuelle andre frivillige ordninger. Forholdet til bransjeavtalen er i noen grad drøftet i punkt 4.1 ovenfor. Konsekvensutredningen bør også vurdere eventuelle andre statlige tiltak enn lovregulering, for eksempel informasjonskampanjer, støttetiltak, investering i infrastruktur mv.

Med tanke på matkastelov som tiltak bør det også vurderes om dette bør være en lov som primært fastsetter en *målsetning* om redusert matsvinn, eller om det bør være en lov som stiller strengere krav til måloppnåelse og som eventuelt også inneholder sanksjoner. Spørsmålet er berørt i punkt 4.3 ovenfor.

Hovedpunktet i en konsekvensutredning vil være redegjørelsen for de økonomiske og administrative konsekvensene av loven. Det må her foretas en analyse av hvilke virkninger en lov må antas å få for både private og offentlige rettssubjekt. Vurderingen må ta utgangspunkt i de som er pålagt plikter og oppgaver etter loven.

Det vil for det første være regjeringen/departementene, som i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett eller på andre egnede måter skal redegjøre for hvordan Norge kan nå målet om å redusere matsvinnet med minst 50 prosent innen 2030 og redegjøre for nøkkeltall knyttet til matsvinn og utviklingen i reduksjon av matsvinn. Dette vil innebære merarbeid for involverte departementet både knyttet til innhenting av relevant tallmateriale og til utarbeiding av tekst til budsjettproposisjonen. Det er også grunn til å tro at direktorater eller andre underliggende organer vil bli involvert i arbeidet med å innhente nøkkeltall. Stortinget skal behandle budsjettproposisjonen på vanlig måte, og som ledd i dette vurdere punktet om matsvinn.

For det andre innebærer FIVHs forslag at Miljødirektoratet skal føre tilsyn med etterlevelse av loven og tilhørende forskrifter og tildele bøter. Lovforslaget vil her kunne medføre behov for å tilføre Miljødirektoratet ytterligere ressurser.

Videre bør utredningen vurdere konsekvensen for andre som blir berørt av loven. Dette gjelder blant annet matprodusenter og importører, forbrukere, matsvinnselskaper, matsentraler og kommuner og eventuelle andre offentlige instanser som er involvert i håndteringen av matsvinn og matavfall. Her vil konsekvensene av loven være mer usikre, og det er grunn til å tro at det er forskriften om produsentansvar som vil få størst betydning for disse personene og instansene, jf. punkt 8.3 nedenfor.

Et særlig spørsmål er om konsekvensutredningen må omfatte en vurdering av kostnadene ved å nå FNs bærekraftsmål punkt 12.3. Å lovfeste dette bærekraftsmålet vil

ikke i seg selv øke kostnadene ved å nå målet, med mindre loven legger føringer på hvordan målet skal nås. Siden matkasteloven er ment å være en lov som slår fast målsetningen, men uten å legge konkrete føringer på hvordan målene skal nås, kan det tilså at det ikke er nødvendig å utrede kostnadene ved å nå målene i forbindelse med lovarbeidet. Samtidig kan det hevdes at loven forutsetter at det skal utarbeides en forskrift om en produsentansvarsordning. Det kan tilså at dette – i alle fall i noen grad – blir konsekvensutredet i forbindelse med lovarbeidet.

I proposisjonen til klimaloven ble det pekt på at lovfesting av klimamålene i seg selv ikke ville øke kostnadene ved å nå målene, med mindre lovfesting la føringer på hvordan målene skulle nås.²⁸ Her var imidlertid kostnadene ved å nå 2030-målet omtalt i Meld. St. nr. 13 (2014–2015) *Ny forpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Drøftelsen i proposisjonen var derfor relativt knapp. Kostnadene knyttet til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050 var derimot ikke omtalt i den nevnte stortingsmeldingen, men her forelå det en analyse fra Statistisk sentralbyrå som departementet kunne vise til (*Kostnadseffektive tilpasninger til togradersmålet i Norge og EU fram mot 2050, Rapport 39/2013*). Samlet gjorde dette at kostnadene ved å nå målsetningene i klimaloven ikke ble utredet i særlig grad i forbindelse med proposisjonsarbeidet. Det er imidlertid verdt å merke seg at Klima- og miljødepartementet fant grunn til å vurdere konsekvensene til tross for at lovforslaget ikke inneholdt konkrete føringer for hvordan målene skulle nås.

Dersom Klima- og miljødepartementet eller eventuelt Landbruks- og matdepartementet skulle mene at lovfesting av FNs bærekraftsmål for redusert matsvinn innebærer at man må konsekvensutrede kostnadene ved å nå målene, vil konsekvensutredningen antakelig måtte bli svært omfattende og ta lang tid å utarbeide. Selv om det gjennomføres en grundig og omfattende konsekvensutredning, vil det knytte seg betydelig usikkerhet til tallmaterialet. Det kan derfor stilles spørsmål om det vil være ønskelig og nødvendig å gjennomføre en slik utredning, særlig i lys av den tiden som gjenstår før målene skal være nådd.

8.3 Utredning av konsekvensene av en forskrift om en produsentansvarsordning

På samme måte som når det gjelder en konsekvensvurdering av en matkastelov, vil det også her være behov for å identifisere alternative tiltak som kan bidra til redusert matsvinn. Dette omfatter blant annet en vurdering av om bransjeavtalen bør utvides og om den bør pålegge partene mer omfattende forpliktelser.

Også når det gjelder forskriften, vil størsteparten av konsekvensutredning dreie seg om de økonomiske og administrative konsekvensene av loven, for både private og offentlige rettssubjekter. En slik utredning må i det minste omfatte følgende:

- Konsekvenser for det offentlige

²⁸ Jf. Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven) s. 50.

- **Miljødirektoratet**
 - Behov for økte ressurser som følge av nye oppgaver (tilsyn, koordinering, bearbeide rapporterte tall, arbeid opp mot departementet / politiske myndigheter, utarbeiding av offentlig informasjon mv.).
 - Ileggelse av bøter og gebyr – penger til statskassen.
- **Departementet/regjeringen**
 - Behov for økte ressurser som følge av nye oppgaver (overordnet politisk ansvar for produktansvarsordningen, koordinering mellom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, regelverksarbeid, direktoratsstyring, bearbeiding av tall fra Miljødirektoratet med tanke på rapportering til Stortinget mv.).
- **Kommunene**
 - Spørsmål om forskriften vil ha konsekvenser for kommunene, om kommunene blir pålagt plikter (f.eks. plikt til å rapportere matsvinn som ikke blir tatt hånd om av matsvinnsselskap) eller på annen måte blir berørt av loven (f.eks. om redusert matsvinn får konsekvenser for avfallshåndteringen).
 - Et særlig viktig punkt er hvilke prinsipper som skal gjelde for kostnadsfordelingen mellom produsentene/mataktørene og kommunene; se nærmere i punkt 8.4 nedenfor.
- Private parter
 - **Matsvinnsselskapene**
 - Spørsmål om hvilke oppgaver disse skal ha (ta hånd om matsvinn, rapportere til Miljødirektoratet, informere forbrukere mv.) og hvordan de skal finansieres (avgifter fra matprodusentene og eventuelle offentlige tilskudd?).
 - I Schjødts forslag til forskrift er matsvinnsselskapene pålagt plikter og oppgaver i §§ 8 til 12. De økonomiske konsekvensene av dette må utredes.
 - **Matprodusenter, importører mv.**
 - Spørsmål om hvilke positive handleplikter de skal ha (medvirkning til innsamling og håndtering av matsvinn, pliktig tilslutning til matsvinnsselskap, rapporteringsplikter, mv.) og hvordan de skal finansiere

produsentansvarsordningen (betaling av avgifter til matsvinnsselskapet).

- Må utrede både direkte kostnader i form av avgifter og andre direkte utlegg, og økonomiske konsekvenser i form av økte oppgaver og plikter som skal utføres.
 - Må vurdere hvem som skal omfattes av ordningen, herunder de økonomiske konsekvensene av å fastsette terskelverdier for plikt til deltakelse.
 - Må foreta en nærmere vurdering av hvordan kostnadene ved en produsentansvarsordning skal fordeles mellom deltakerne i ordningen. Dette er et viktig og krevende punkt. Tematikken er berørt i punkt 6.2 ovenfor.
 - Vurdering av hvordan en produsentansvarsordning kan påvirke konkurranseforholdene mellom produsenter/importører innenfor de enkelte sektorene / samfunnsøkonomiske konsekvenser
- o **Matsentraler og andre mottakere av matsvinn**
 - Må vurdere hvilken økonomisk og praktisk betydning en produsentansvarsordning vil ha for veldedige institusjoner, produsenter av dyrefôr og biogass, og for avfallsanlegg som komposterer eller forbrenner matavfall, samt for eventuelle andre mottakere av overskuddsmat.
 - Må vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av å etablere en støtteordning som nevnt i § 12 i Schjødts forslag.
 - o **Husholdningene / privatpersoner / restauranter / kantiner mv.**
 - Må vurdere i hvilken grad en produsentansvarsordning får konsekvenser i det leddet hvor mesteparten av matsvinnet oppstår (plikter og tilrettelegging knyttet til forebygging og håndtering av matsvinn, bruk av den infrastrukturen som matsvinnsselskapet og eventuelt kommunen har ansvar for, mv.).

8.4 Særlig om hvilke prinsipper og regler som er retningsgivende for kostnadsfordelingen mellom offentlig sektor og produsentene

Som nevnt i punkt 5.3 ovenfor, er utgangspunktet i norsk rett at forurenseren skal betale. Dette reflekteres også i FIVHs forslag til forskrift om et utvidet produsentansvar for mat ved at det er de aktuelle aktørene som skal "finansiere innsamling, håndtering, koordinering og levering til aktører som kan gjøre nytte av overskuddsmat gjennom medlemskap i et matsvinnsselskap som er godkjent av Miljødirektoratet."

Mat som ender opp som avfall i husholdningene, og som senere blir nyttiggjort til andre formål, vil i utgangspunktet omfattes av en produsentansvarsordning for mat. Etter gjeldende regelverk pådrar kommunen seg kostnader ved utsortering og håndtering av matavfall fra husholdningene. Spørsmålet her er hvilke prinsipper og regler som skal være retningsgivende for kostnadsfordelingen mellom kommunene og produsentene for håndtering av matsvinn i slike tilfeller.

Forurensningsloven § 30 pålegger kommunen en plikt til å "sørge for innsamling av husholdningsavfall". Forurensningsloven § 34 har regler om avfallsgebyr. I første ledd heter det:

"Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader."

Bestemmelsen innebærer at kostnader som gjelder husholdningsavfall, skal dekkes av husholdningene gjennom avfallsgebyret. Slikt avfallsgebyr betales av eierne av eiendommene som omfattes av ordningen for lovpålagt innsamling av husholdningsavfall. Dette samsvarer med prinsippet om at forurenseren betaler. I forarbeidene understrekes det at gebyret er "betaling for en kommunal ytelse, og ikke et skattegrunnlag."²⁹ De nærmere reglene om hvordan avgiftsgrunnlaget skal beregnes, er fastsatt i avfallsforskriften kapittel 15.

Presiseringen i forurensningsloven § 34 første ledd siste punktum innebærer at kommunene ikke har adgang til å ta fortjeneste på håndteringen av husholdningsavfall, men at avfallsgebyret skal begrenses til å dekke de faktiske kostnadene. Bestemmelsen hjemler selvkostprinsippet, som innebærer at innbyggerne skal betale nettopp det renovasjonstjenesten koster.

Professor dr. juris Erling Hjelmeng har på oppdrag fra Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs skrevet et notat om kostnadsfordelingen mellom kommunene og produsentene der elementer i husholdningsstrømmen er underlagt produsentansvar, og kommunene pådrar seg kostnader ved utsortering og håndtering av dette avfallet. I notatet uttaler han blant annet:³⁰

"Likevel legger ikke selvkostprinsippet i seg selv føringer for hvordan disse kostnadene skal dekkes – poenget er at husholdningene skal dekke kostnader knyttet til eget avfall. Skal dette dekkes av andre (typisk produsenter gjennom

²⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) s. 143–144.

³⁰ Hjelmeng, Erling, *Kostnadsfordeling og produsentansvar – forholdet til statsstøtteregele og selvkostprinsippet*, Oslo 21. mars 2021, s. 11: <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/6831/produsentansvar-kostnadsfordeling-hjelmeng-220321-oppdateret.pdf>.

produsentansvarsordninger), kreves det en hjemmel som overfører det økonomiske ansvaret fra husholdningene til produsent. Slik det er påvist ovenfor, tilsier en tolkning av f.eks. avfallsforskriften kap. 7 om emballasje i lys av PPP³¹ at kostnadene dekkes av produsent. I så fall blir det i strid med selvkostprinsippet at disse skal dekkes over avfallsgebyret."

Synspunktene er relevante også for en produsentansvarsordning som pålegger produsentene å bære det økonomiske ansvaret for matsvinn som knytter seg til husholdningsavfallet. I den grad produsentene skal ha det økonomiske ansvaret, vil en dekning over avfallsgebyret være i strid med selvkostprinsippet. Av den grunn er det viktig at regelverket presiserer hvem som skal ha det økonomiske ansvaret for slikt matsvinn.

En annen regel med betydning for kostnadsfordelingen mellom det offentlige og produsentene er artikkel 61 i EØS-avtalen som på bestemte vilkår forbyr "*støtte gitt av statsmidler i enhver form*". Bestemmelsen ligger til grunn for utformingen av store deler av avfallsregelverket. Formålet med avfallsforskriften kapittel 15 er blant annet å "*hindre ulovlig krysssubsidiert mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og kommunens salg av avfallstjenester i markedet*", jf. § 15-1. Et vilkår i EØS-avtalens artikkel 61 er at støtten "*vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer*".

Temaet her er om kommunens håndtering av matsvinn som går gjennom husholdningsavfallet, og kostnadene som dekkes gjennom avfallsgebyret, innebærer en *støtte gitt av statsmidler* til produsenter som inngår i en produsentansvarsordning for mat. Av forenklingshensyn legger vi i det følgende til grunn at de øvrige vilkårene er oppfylt.

Artikkel 61 fastslår at *enhver form* for støtte gitt av statsmidler er omfattet. Det er klart at også en økonomisk fordel som oppstår ved at man fritas fra et lovpålagt økonomisk ansvar, vil utgjøre en form for støtte. Dersom kommunene dekker kostnader knyttet til håndtering av matsvinn i husholdningsavfallsstrømmen gjennom avfallsgebyret, og det foreligger en plikt for produsentene til å dekke disse kostnadene etter produsentansvaret, vil produsentene motta en økonomisk fordel i henhold til EØS-avtalens artikkel 61. Det avgjørende synes dermed å være om den foreslåtte produsentansvarsordningen innebærer et lovpålagt ansvar for produsentene til å dekke kostnadene ved håndtering av matsvinn som skriver seg fra husholdningene.

Bestemmelsene om ansvarsfordeling og finansiering i FIVHs forslag til forskrift tilsier at produsentene har et økonomisk ansvar også for matsvinn som oppstår i husholdningene. Tilsvarende gjelder for Schjødts reviderte forslag til forskrift nedenfor i punkt 9.3.

³¹ Polluter Pays Principle, altså prinsippet om at forurenseren skal betale.

En produsentansvarsordning for mat som innebærer at produsentene skal bære det økonomiske ansvaret for håndteringen av matsvinn i husholdningene, må ta hensyn til de eksisterende reglene om kostnadsfordeling for husholdningsavfall. Kommunenes håndtering av slikt matavfall kan tenkes å innebære at mataktørene fritas fra et lovpålagt økonomisk ansvar i strid med EØS-avtalen artikkel 61.

Dette gjelder likevel ikke dersom produsentene betaler kommunens kostnader forbundet med håndteringen av matsvinnet. For å oppnå samsvar med statsstøttereglene i EØS-avtalen artikkel 61, må kostnadsdekningen antakelig overføres fra husholdningene (i form av avfallsgebyr) til produsentene.

Dersom en produsentansvarsordning for mat innebærer at det økonomiske ansvaret skal deles mellom produsentene og husholdningene, kan stillingen bli en annen. På vegne av Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet 28. januar 2021 på høring forslag om nytt kapittel 10a i avfallsforskriften om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plastavfall. Under høringen kom det innspill om at forslaget var i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler, det reviderte rammedirektivet, selvkostprinsippet og prinsippet om at forurenseren betaler.³² Miljødirektoratet var uenig i dette, og uttalte følgende i forbindelse med sin oppfølging av høringsnotatet:

"Miljødirektoratet er uenig i at dagens regelverk og foreslåtte endringer utgjør et brudd på EØS-avtalen, selvkostprinsippet og prinsippet om at forurensere betaler. Vi er enige med Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs i at dagens kapittel 7 og forslaget som har vært på høring, skiller mellom et økonomisk og et operasjonelt ansvar for utsortering og håndtering av emballasjeavfall. Det operasjonelle ansvaret ligger hos returselskapene, jf. § 7-9, mens det økonomiske ansvaret ligger på produsentene, jf. § 7-5. Vi er derimot ikke enige i at det økonomiske ansvaret er et eneansvar. Det er ingenting i ordlyden som tilsier at kostnadene skal dekkes av produsentene alene. Produsentansvarsordninger hviler, som professor Hjelmeng påpeker i sin utredning, på prinsippet om at forurensere betaler. Etter Miljødirektoratets mening er ikke dette prinsippet i veien for at produsentene deler kostnadene med de som faktisk har generert avfallet, nemlig forbrukerne. Dette gjøres ved at kommunen dekker noen av kostnadene ved innsamling og håndtering av emballasjeavfallet gjennom avfallsgebyret. Den nærmere kostnadsfordelingen mellom produsentene og kommunene, er det etter både dagens regelverk og de foreslåtte endringene, opp til partene å bli enige om. Dermed innebærer ikke at kostnadsfordelingen som følger av dagens regelverk og de foreslåtte endringene noen økonomisk fordel for produsentene i strid med prinsippet om forurensere betaler og selvkostprinsippet, og det er heller ikke snakk om noe brudd på EØS-avtalen og reglene om statsstøtte."

Det ligger utenfor rammen av vårt oppdrag å foreta en nærmere drøftelse av disse til del kompliserte juridiske spørsmålene. Vi nevner imidlertid at det ved direktiv 2018/851/EU, som endrer rammedirektivet om avfall, blir innført nye krav til ordninger for utvidet produsentansvar, jf. punkt 6.2 ovenfor. Direktivets artikkel 8a (4) bokstav a oppstiller nokså detaljerte krav til produsentenes dekning av kostnader ved et utvidet

³² <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2XSGCAHAXCXEREKWRPS5Q6NCGE4>.

produsentansvar. Dette må det tas høyde for ved utformingen av ordningen. Hva dette konkret innebærer, er fortsatt noe uklart. I sin gjennomgang av et utvidet produsentansvar i Norge, uttalte Miljødirektoratet følgende:³³

"Når det gjelder ordningene for emballasje og drikkevareemballasje, hvor ansvaret for innsamling og behandling av avfallet er delt mellom produsent/returselskap og kommunene (husholdningsavfall), vurderer vi at kravet til å sikre kostnadsdekning ikke kan anses oppfylt fullt ut. Vi mener at det for disse ordningene er behov for å klargjøre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent/returselskap og kommunene, hvor også handlingsrommet og unntaksmuligheten som fremgår av artikkel 8a (4) andre og tredje avsnitt tas i betraktning."

I sitt notat for Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs gir professor Hjelmeng uttrykk for at det reviderte rammedirektivet medfører behov for å endre det norske regelverket.³⁴ Forholdet til rammedirektivet og statsstøttereglene i EØS-retten må vurderes nærmere i det videre regelverksarbeidet.

9. SCHJØDTS REVIDERTE FORSLAG TIL LOV OG FORSKRIFT

9.1 Innledning

Vi har som ledd i vårt oppdrag gjennomført en lovteknisk gjennomgåelse av forslaget til matkastelov og produsentansvarsforskrift. Gjennomgåelsen bygger på retningslinjene i Justisdepartementets lovavdelings veileder om lov- og forskriftsarbeid, *Lovteknikk og lovforberedelse*.³⁵

I denne forkortede versjonen av vår hovedutredning har vi ikke tatt med våre merknader til hver og en av bestemmelsene i FIVHs forslag. Vårt reviderte forslag til lov og forskrift er inntatt i punkt 9.2 og 9.3, og kan sies å være en sluttresultatet av vår lovtekniske gjennomgåelse. Ved å sammenholde FIVHs forslag og Schjødts forslag, vil man derfor få et inntrykk av hvilke lovtekniske endringer vi har gjort. Vi viser ellers til de lovtekniske drøftelsene i punkt 4.3 om det bør utarbeides en egen matkastelov og i punkt 4.4 om produsentansvarsordningen for mat bør plasseres i en egen forskrift.

Ved utarbeidingen av vårt alternative forslag til forskrift har vi vurdert hvilke elementer fra andre produsentansvarsordninger som det vil være naturlig å ta inn i en forskrift for utvidet produsentansvar for mat. Dette har ført til at vårt forslag ligger nærmere opp til reguleringen av de eksisterende produsentansvarsordningene enn det FIVHs forslag gjør.

³³ Miljødirektoratet, *Rapport – Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*, 2021, s. 52 og 53.

³⁴ Hjelmeng, Erling, *Kostnadsfordeling og produsentansvar – forholdet til statsstøttereglene og selvkostprinsippet*, Oslo, 21. mars 2021, s. 11.

³⁵ Veilederen er tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

Som nevnt i punkt 6.1 ovenfor, innførte EU i 2018 minstekrav til utvidet produsentansvar, jf. endringsdirektiv 2018/851/EU. Endringsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen 29. oktober 2021, og gjennomføring i norsk rett er trolig nært forestående. En forskrift om produsentansvarsordning for mat bør utformes i overensstemmelse med direktivets minstekrav. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av vårt oppdrag å foreta en inngående EØS-rettslig vurdering av FIVHs og Schjødts forslag. På overordnet nivå er imidlertid vår vurdering at de to utkastene til matkastelov med tilhørende forskrift oppfyller kravene i direktivet, gitt at forskriften får en bestemmelse om likebehandling av mataktørene, at terskelverdiene for pliktig deltakelse ikke settes for høyt, og at forskriften legger opp til en kostnadsfordeling mellom produsentene og kommunene som er forenelig med direktivet, jf. punkt 8.4 ovenfor. Ved myndighetenes oppfølging av forslaget må som nevnt forholdet til EUs endringsdirektiv og EØS-avtalens statsstøtteregler vurderes nærmere.

Nedenfor følger Schjødts reviderte forslag til matkastelov og forskrift om utvidet produsentansvar for mat. Som nevnt i punkt 1.1 ovenfor, har Schjødt ingen oppfatning av om det bør vedtas slike regler og hvilket innhold de i tilfelle bør ha. Vi har etter beste evne forsøkt å bevare intensjonen i forslaget fra FIVH, selv om vi på flere punkter har anbefalt andre lovtekniske løsninger og i noen grad også har innarbeidet bestemmelser som ikke var med i FIVHs forslag. I de sistnevnte tilfellene har vi ikke føyet til bestemmelser med tanke på at de skal ha et bestemt innhold, men fordi sammenhengen i regelverket og reguleringsbehovet tilsier at det gis regler av denne typen. Vårt forslag er slik sett mer en illustrasjon på hvordan bestemmelsene *kan* lyde enn en klar oppfatning om hvordan de *skal* eller *bør* lyde.

I det videre lov- og forskriftsarbeidet må både forslaget til lov – og forskriftstekst gjennomgås nøye. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av dette oppdraget å foreta så grundige vurderinger som kreves når det utarbeides lover og forskrifter av stor betydning for sentrale deler av næringslivet (primærnæringene, næringsmiddelindustrien, dagligvarebransjen mv.) og offentlig sektor (særlig kommunene). Som tidligere nevnt, er derfor vårt forslag til lov og forskrift mer et startpunkt for et grundigere regelarbeid enn et sluttprodukt av en slik prosess.

9.2 Matkastelov

§ 1 Formål

Lovens formål er å:

1. fremme gjennomføring av FNs bærekraftsmål punkt 12.3,
2. fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden, og
3. bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matsvinn i Norge.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden.

Med matsvinn menes alle nyttbare deler av mat som er høstet, fangstet eller produsert for mennesker, men som enten kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål enn menneskeføde etter at dyr og planter er fangstet eller høstet.

Loven gjelder matsvinn som skriver seg fra mat som er tiltenkt omsetning eller som er omsatt i det norske markedet med tanke på menneskelig konsum.

§ 3 Reduksjonsmål for matsvinn

Målet skal være at matsvinnet reduseres med minst 50 prosent innen 2030 fra referanseåret 2015.

§ 4 Årlig redegjørelse for Stortinget

I budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett skal regjeringen redegjøre for hvordan Norge kan nå målet om å redusere matsvinnet med minst 50 prosent innen 2030.

Regjeringen skal, på et faglig grunnlag, hvert år overfor Stortinget på egnet vis redegjøre for nøkkeltall om matsvinn og utviklingen i reduksjon av matsvinn.

§ 5 Produsentansvarsordning for mat

Kongen skal i forskrift fastsette en produsentansvarsordning for mat.

§ 6 Tilsyn og administrative sanksjoner

Miljødirektoratet skal føre tilsyn med etterlevelsen av forskrifter som er gitt i medhold av loven.

Miljødirektoratet kan ilegge et foretak overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot noen enkeltperson.

Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret kan det særlig legges vekt på:

- (a) overtredelsesgebyrets preventive virkning,
- (b) overtredelsens grovhet,
- (c) om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- (d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- (e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- (f) foretakets økonomiske evne,
- (g) om det foreligger gjentakelse,
- (h) hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen og
- (i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Miljødirektoratet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet skal i forskrift fastsette et øvre tak for overtredelsesgebyr ilagt etter denne bestemmelsen. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr

§ 7 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

9.3 Forskrift om produsentansvar for matsvinn

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å:

1. fremme gjennomføring av FNs bærekraftsmål punkt 12.3,
2. fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom en produsentansvarsordning for mat,
3. bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene av matsvinn i Norge.

§ 2 Virkeområde

Forskriften har regler om en produsentansvarsordning for mat. En slik produsentansvarsordning er et sett med tiltak som skal sikre at de norske aktørene i verdikjeden for mat, inkludert norske matimportører, bærer det finansielle ansvaret for håndteringen av overskuddsmat.

Forskriften gjelder overskuddsmat som skriver seg fra mat som er tiltenkt omsetning eller som er omsatt i det norske markedet med tanke på menneskelig konsum.

§ 3 Definisjoner

I denne forskriften menes med:

- (a) mat: enhver substans som i alminnelighet konsumeres av mennesker i Norge, og som tilfører kroppen næringsstoffer og opprettholde kroppen som biologisk organisme.
- (b) mataktør: aktører i verdikjeden for mat som nevnt i § 4.
- (c) matsvinn: alle nyttbare deler av mat som er høstet, fangstet eller produsert for mennesker, men som enten kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål enn menneskeføde etter at dyr og planter er fangstet eller høstet.
- (d) matsvinnforebygging: tiltak som er truffet før maten blir matsvinn og som reduserer mengden matsvinn, skadelige virkninger av matsvinnet på miljøet og menneskers helse.
- (e) matsvinnselskap: et selskap som påtar seg å oppfylle plikter etter denne forskriften for en eller flere mataktører, og som er godkjent etter § 13.
- (f) overskuddsmat: mat som ikke benyttes som opprinnelig tiltenkt, herunder som doneres til veldedige formål.

§ 4 Plikt til deltakelse og finansiering

Følgende aktører i verdikjeden for mat skal finansiere og medvirke til innsamling, koordinering og levering av overskuddsmat til aktører som kan gjøre nytte av slik mat gjennom avtale med et matsvinnsselskap som er godkjent av Miljødirektoratet:

- (a) Norske matprodusenter som produserer minst [kvantum-terskel] til det norske markedet
- (b) Matindustri, grossister og importører som omsetter mat for minst [verdi-terskel] til det norske markedet
- (c) Dagligvarehandler og kiosker som omsetter mat for minst [terskel].
- (d) Hotell, restauranter, kantiner og andre matleverandører som omsetter mat for minst [verdi-terskel].

Finansieringskostnadene skal fordeles mellom mataktørene basert på prinsipper om at forurenseren skal betale og likhet mellom aktørene. Miljødirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om hvordan kostnadene skal fordeles.

§ 5 Mataktørenes plikt til å forebygge matsvinn

Mataktørene skal arbeide for å forebygge matsvinn i alle ledd av verdikjeden, og iverksette tiltak som kan bidra til at mindre mat blir kastet. Innenfor rammen av konkurranseloven § 10 skal mataktørene i nødvendig grad koordinere innsatsen for å forebygge matsvinn gjennom informasjonsutveksling og felles tiltak.

Miljødirektoratet kan fastsette nærmere retningslinjer for arbeidet med matsvinnforebygging.

§ 6 Mataktørenes plikt til å rapportere arbeid med matsvinnforebygging

En mataktør skal alene eller i samarbeid med andre mataktører utarbeide en årlig rapport over arbeidet med matsvinnforebygging og resultatene av dette arbeidet. Rapporten skal også gi en oversikt over tiltak, kompetanse og informasjon, utviklingen i mengden matsvinn som oppstår i tonn og i prosentvis endring fra foregående år samt videre planer for matsvinnforebygging. Miljødirektoratet kan fastsette nærmere krav til rapporteringen.

§ 7 Mataktørenes plikt til å rapportere matsvinn og overskuddsmat som ikke har blitt håndtert av matsvinnsselskap

Mataktørene skal årlig rapportere mengden matsvinn og overskuddsmat som har oppstått i egen virksomhet, og som ikke er tatt hånd om av et matsvinnsselskap. De skal også rapportere hvordan matsvinnet og overskuddsmaten har blitt håndtert. Rapporteringen skal skje til Miljødirektoratet, med mindre Miljødirektoratet bestemmer at mataktørene skal rapportere til det matsvinnsselskapet som de har avtale med.

§ 8 Matsvinnselskapenes plikt til å samle inn, motta og behandle matsvinn og overskuddsmat

Matsvinnselskapene har ansvar for å samle inn, motta og behandle matsvinn og overskuddsmat. Dette gjelder ikke for husholdningsavfall, som kommunen skal sørge for at blir innsamlet etter forurensningsloven § 30.

Overskuddsmat skal doneres til matsentraler eller andre veldedige formål, der dette er lovlig, praktisk mulig og det er ønske om å ta imot maten. I motsatt fall skal overskuddsmaten brukes til følgende formål i prioritert rekkefølge: menneskeføde, dyrefôr, biogass, kompostering eller forbrenning. Matsvinnselskapet har selv ansvar for koordinering og kontakt med matsentraler og andre som kan ta hånd om overskuddsmat. Salg eller donasjon av overskuddsmat til ikke-veldedige formål med tanke på menneskelig konsum, krever godkjenning fra Miljødirektoratet. Direktoratet kan sette vilkår i slike godkjenninger.

Matsvinnselskapet skal til enhver tid ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift, som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i denne forskriften.

Miljødirektoratet kan pålegge matsvinnselskapene å samle inn overskuddsmat eller å koordinere slik innsamling, dersom det er nødvendig for å sikre kontinuerlig og landsdekkende innsamling.

§ 9 Matsvinnselskapenes informasjonsplikt overfor forbrukere og næringslivsaktører

Matsvinnselskapet skal sørge for tilstrekkelig informasjon til forbrukere og næringslivsaktører om forebygging av matsvinn. Matsvinnselskap skal samarbeide om å gjennomføre minst én landsdekkende informasjonskampanje rettet mot forbrukere og næringslivsaktører hvert år.

§ 10 Matsvinnselskapenes plikt til å likebehandle mataktørene

Alle mataktører skal ha lik rett til å inngå avtaler med et matsvinnselskap. Dersom matsvinnselskapet skal tilby mataktørene forskjellige avtalevilkår, krever det saklig grunn og godkjenning fra Miljødirektoratet.

§ 11 Matsvinnselskapenes rapporteringsplikt overfor Miljødirektoratet

Matsvinnselskapet skal rapportere årlig til Miljødirektoratet innen et gitt tidspunkt som Miljødirektoratet fastsetter. Rapporten skal minst omfatte:

- (a) den samlede mengden overskuddsmat som selskapet har mottatt fra tilsluttede mataktører, og
- (b) en oversikt over mye av innsamlet overskuddsmat som er brukt til donasjon, dyrefôr, biogass, kompostering, forbrenning og eventuelle andre formål.

Matsvinnselskapet skal gå gjennom og kvalitetssikre informasjonen før den sendes inn.

Nærmere krav til rapportering fremgår av Miljødirektoratets godkjenning av matsvinnsselskapet. Miljødirektoratet kan endre rapporteringsforpliktelsene, og kan utarbeide skjemaer som skal brukes til rapporteringen.

§ 12 Matsvinnsselskapenes plikt til å medvirke i finansieringen av matsentraler mv.

Hvert matsvinnsselskap skal betale en andel av sine inntekter fra mataktørene til Miljødirektoratet. Andelen fastsettes av Miljødirektoratet og kan endres med tre måneders varsel.

Matsentraler og andre veldedige aktører som ønsker å drive med utdeling av mat eller matsvinnforebyggende aktivitet i forbrukerleddet, kan søke om tildeling av midler som nevnt i første ledd.

§ 13 Krav om godkjenning av matsvinnsselskap

Et matsvinnsselskap skal være godkjent av Miljødirektoratet.

For å bli godkjent må matsvinnsselskapet sannsynliggjøre overfor Miljødirektoratet at det vil være i stand til å oppfylle kravene i §§ 8 til 12 i denne forskriften.

Miljødirektoratet kan tilbakekalle matsvinnsselskapets godkjenning dersom matsvinnsselskapet vesentlig misligholder sine plikter etter denne forskriften. Ved tilbakekall av godkjenning skal matsvinnsselskap behandle allerede mottatt overskuddsmat i samsvar med kravene i denne forskriften.

§ 13 Tilsyn og sanksjoner

Miljødirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i forskriften og i vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes, jf. matkasteloven § 6.

Miljødirektoratet kan ilegge et foretak overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser i forskriften eller vedtak som er fattet i medhold av forskriften, jf. matkasteloven § 6.

§ 14 Gebyr

Matsvinnsselskapet skal ved søknad om godkjenning eller endring av godkjenning betale gebyr til statskassen for Miljødirektoratets saksbehandling.

Miljødirektoratet kan kreve gebyr ved gjennomføring av tilsyn etter forskriften.

Miljødirektoratet fastsetter gebyrsatsene etter første og annet ledd. Når særlige grunner foreligger, kan Miljødirektoratet redusere eller frafalle gebyr etter denne bestemmelsen.

VEDLEGG 1 FRAMTIDEN I VÅRE HENDERS FORSLAG TIL MATKASTELOV

Formål:

Fremme gjennomføring av FNs bærekraftsmål 12.3

Fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden.³⁶

Bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matproduksjon og konsum i Norge.³⁷

Hva loven gjelder for:

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.³⁸

Reduksjonsmål for matsvinn:

Målet skal være at matsvinnet reduseres med minst 50 prosent innen 2030 fra referanseåret 2015.

Årlig redegjørelse for Stortinget

I budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett eller på andre egnede måter, skal regjeringen redegjøre for hvordan Norge kan nå målet om å redusere matsvinnet med minst 50 prosent innen 2030 og redegjøre for nøkkeltall knyttet til matsvinn og utviklingen i reduksjon av matsvinn.

Gjennomføring av loven og tiltak:

Det utarbeides en produsentansvarsordning for matsvinn i forskrift hjemlet i denne lov.

Samarbeid og koordinering mellom bransjeaktører som har en dokumentert og vesentlig forebyggingseffekt for matsvinn har unntak fra konkurranselovens samarbeidsbestemmelser.

Miljødirektoratet kan føre tilsyn med etterlevelse av loven og tilhørende forskrifter, og tildele bøter.

³⁶ Utdrag fra formålet i bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c91e254aa0470692bc311789a8f1cd/matsvinnavtale.pdf>

³⁷ Utdrag fra formålet i bransjeavtalen.

³⁸ Samme definisjon som i bransjeavtalen

VEDLEGG 2 FRAMTIDEN I VÅRE HENDERS FORSLAG TIL FORSKRIFT OM PRODUSENTANSVARSORDNING MED HEJMMEL I MATKASTELOVEN

Formål

Formålet med forskriften er reduksjon av matsvinnet jfr. Matkastelovens formål:

Fremme gjennomføring av FNs bærekraftsmål 12.3

Fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom forebygging og reduksjon av matsvinn i hele verdikjeden.

Bidra til å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matproduksjon og konsum i Norge.

Virkeområde

Bestemmelsene i loven regulerer mat produsert for mennesker som er tiltenkt omsetning eller som er omsatt i det norske markedet.

Definisjoner

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.

Plikt til medlemskap i matsvinnselskap

Følgende aktører i verdikjeden for mat skal finansiere innsamling, håndtering, koordinering og levering til aktører som kan gjøre nytte av overskuddsmat gjennom medlemskap i et matsvinnselskap som er godkjent av Miljødirektoratet.

- Norske matprodusenter (landbruk, fiskeri) som produserer minst [kvantum-terskel] til det norske markedet
- Markedsregulatorene i matmarkeder der dette finnes
- Matindustri og importører som omsetter mat for minst [verdi-terskel] til det norske markedet
- Dagligvarehandler som omsetter mat for minst [terskel].
- Hotell, restauranter, kantiner og andre matleverandører som omsetter mat for minst [verdi-terskel].

Plikt til

- **Forebygging av matsvinn** - Aktørene skal arbeide for å forebygge matsvinn i alle ledd av verdikjeden, herunder iverksetting av tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat. Aktørene forventes å koordinere innsatsen for å forebygge matsvinn gjennom informasjonsutveksling og deling med andre medlemmer av matsvinnselskapet.
- **Rapportering om arbeid med matsvinnforebygging og håndtering** - Dette skal hver aktør gjøre, men kan gjøre det i samarbeid med øvrige aktører (kjøpmennene i Norgesgruppen kan samle sine tall og rapportere videre)
- **Rapportering om matsvinn som har blitt håndtert av matsvinnselskap** - Dette skal matsvinnselskapene rapportere til Miljødirektoratet.
- **Rapportering om matsvinn som ikke har blitt håndtert av matsvinnselskap** – Dette skal produsentene rapportere til matsvinnselskap eller til Miljødirektoratet.
- **Innsamling, mottak og behandling** – Matsvinnselskapet har ansvar for infrastruktur knyttet til donasjon av mat til veldedige formål, sekundært til dyrefôr, biogass, kompostering eller forbrenning. Selskapet står også ansvarlig for koordinering og kontakt med matsentraler og andre tilsvarende aktører.
- **Donasjon** – mat skal doneres til matsentraler eller andre veldedige formål, der dette er praktisk mulig og det finnes ønske og kapasitet til å ta imot maten.
- **Informasjon** – matsvinnselskapet skal sørge for tilstrekkelig informasjon til forbruker og næringslivsaktører om forebygging av matsvinn. Et godkjent matsvinnselskap skal gjennomføre minst én landsdekkende informasjonskampanje/-tiltak rettet mot forbrukere og næringslivsaktører hvert år.
- **Finansiering av matsentraler** – hvert godkjente matsvinnselskap plikter å betale en andel (fastsatt av Miljødirektoratet) av sine medlemsinntekter til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet oppretter en søkbar ordning for matsentraler og andre veldedige aktører som ønsker å drive med utdeling av mat eller matsvinnforebyggende aktivitet i forbrukerleddet.

Tilsyn og bøter

- Miljødirektoratet kan føre tilsyn med etterlevelse av loven/forskriften, og tildele bøter.