



Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

Oslo, 31. oktober 2019

Innspill til arbeidet med forslag til en matkastelov

Vi viser til brev av 22. august 2019 med invitasjon til å komme med skriftlige innspill til arbeidet med matkastelov, på bakgrunn av Stortingets vedtak i Innst. 127 S (2017-2018) nr. 489.

Bak innspillet står NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, Sjømat Norge og Norges Bondelag. NHO Mat og Drikke organiserer mer enn 1600 virksomheter med nærmere 40 000 sysselsatte innenfor mat- og drikkeproduksjon, skogbruk og tjenesteyting. NHO Reiseliv har over 3100 medlemsbedrifter, herunder over 2000 hoteller og restauranter, og er den største arbeidsgiver- og næringsorganisasjonen for reiselivet i Norge. Sjømat Norge er en NHO-landsforening og landets største sjømatorganisasjon som organiserer over 650 medlemsbedrifter med 14.000 ansatte innen fiskeindustri, havbruk, fôrproduksjon, biomarin industri, teknologi og service. Norges Bondelag er landets største organisasjon for bønder og andre som er engasjert i norsk matproduksjon, og har 62 000 medlemmer i over 500 lokallag.

NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, Sjømat Norge og Bondelaget deler målsetningen om å sterkt redusere matsvinn, men mener at en matkastelov ikke er rette virkemidlet. Dette er formidlet i tidligere innspill til myndighetene.

Departementet ønsker særlig partenes syn på hvilken rolle en matkastelov kan ha i arbeidet med å redusere matsvinn, herunder hvilken betydning en matkastelov kan ha for det pågående arbeidet under bransjeavtalen og hvordan en matkastelov kan understøtte dette arbeidet.

I Stortingets vedtak fremgår det at loven bør omfatte påbud om å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr, samt påbud om å offentliggjøre nøkkeltall knyttet til matsvinn og reduksjon av matsvinn.

Miljødirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide en skisse med forslag til konkrete bestemmelser som grunnlag for det videre arbeidet med forslag til en matkastelov. I oppdraget heter det at det skal være førende for arbeidet at forslaget utfyller øvrig virkemiddelbruk på en god måte, og at det skal vurderes hvordan en matkastelov og bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn gjensidig kan understøtte hverandre. Det heter videre at det må sees hen til hvordan bransjeavtalen virker over noe tid.

Som underlag for departementets henvendelse foreligger det ikke noen nærmere samlet redegjørelse som beskriver utfordringer og muligheter som kan ivaretas gjennom en lovbestemmelse.

Vårt hovedbudskap knyttet til myndighetenes videre arbeid med en matkastelov er:

- Mereffekten knyttet til å redusere matsvinn gjennom å innføre en matkastelov må kartlegges og dokumenteres.
- Det må avklares hvordan utfordringene knyttet til mattrygghet, samsvar med øvrig lovverk, konkurransehensyn og muligheter for tilpasninger både horisontalt og vertikalt i verdikjeden for mat kan løses ved innføring av en lovbestemmelse.
- Utfordringene knyttet til etablering av mottaksapparat og praktisk gjennomføring av donasjon og mottak i tråd med øvrig regelverk må avklares før en eventuell matkastelov trer i kraft.

Vi viser for øvrig til Matvetts orientering om matsvinnarbeidet gjennom bransjeavtalen i Norge, som er oversendt departementet. Her fremgår det at matsvinnet er redusert med 12 % i kg per innbygger fra 2015 til 2018 for dagligvarehandel, grossist og matindustri (ekskl. sjømatindustrien). Dette tilsvarer en reduksjon på 16 000 tonn eller 3,8 kg/innbygger. Dette kommer i tillegg til reduksjonen på 14 % som matbransjen oppnådde mellom 2010 og 2015 i ForMat-prosjektet. Gjennom KuttMatsvinn2020-prosjektet kartlegges matsvinnet for første gang i serveringsbransjen, og foreløpige resultater viser at en stor andel av deltakerne har oppnådd over 20 % matsvinnreduksjon siden 2017 (hotell, kantine og restaurant). Dette viser at frivillige avtaler på miljøområdet gir nødvendig fleksibilitet til å iverksette de til enhver tid mest effektive tiltakene, samtidig som konkurransen mellom aktørene ikke begrenses.

Ved signering av bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn, ble også sjømatindustrien med i arbeidet i 2017. Til sammen representerer de 6 sjømatelskapene som har signert tilslutningsavtalen omtrent 80% av verdikjedeleddet sjømatindustri. De første foreløpige resultatene fra et pilotprosjekt tyder på at matsvinnet i sjømatindustrien er godt under 5%. Det er videre godt dokumentert at tilnærmet alt matsvinn som oppstår i sjømatindustrien anvendes til produksjon av fôrmidler, så lenge det er tillatt innenfor regelverksrammene.

Rollen til en matkastelov

En rekke forhold peker i retning av at en matkastelov på nåværende tidspunkt ikke bør være et prioritert verktøy for ytterligere å redusere matsvinn. Hovedkonklusjonene fra Landbruks- og matdepartementets utredning fra 2017 var:

- Det pågår allerede mye arbeid for å forebygge og redusere matsvinn
- Bransjeavtalen må få tid til å virke
- Matbransjen har økonomiske grunner til å redusere matsvinn
- Matbransjen har et miljøomdømme å ivareta
- Det er for tidlig å se hvilken effekt de andre landenes matkastelover har hatt
- Norge er i en annen situasjon enn de andre landene som har innført matkastelov

- En matkastelov vil innebære økte kostnader uten en sikker mereseffekt utover bransjeavtalen
- Med bakgrunn i dette anses det ikke å være behov for en matkastelov på nåværende tidspunkt.

Vi mener det videre arbeidet med en eventuell lovbestemmelse må bygge på en begrunnet vurdering av at lovregulering gir en mereseffekt ut over bransjeavtalen og øvrige iverksatte tiltak både i mat- og drikkenæringen selv og hos myndighetene, eksempelvis krav og kriterier knyttet til matsvinn i offentlige innkjøp.

Landbruks- og matdepartementet la i sin utredning i 2017 til grunn at det skal svært gode grunner til for å etablere nye offentlige regelverkskrav for næringslivet hvis formålet kan oppnås på andre måter. Dersom andre tiltak enn lovregulering kan være like gode, eller bedre, for å bidra til å redusere matsvinnet, kan dette bety at det ikke er behov for et så sterkt virkemiddel som lovregulering for å oppnå reduksjon av matsvinnet. Med mindre det er et klart behov for lovregulering, uttaler Landbruks- og matdepartementet at myndighetene generelt bør utvise forsiktighet med å innføre en lov.

En matkastelov rettet mot matindustrien og dagligvarehandelen vil bare omfatte i underkant av 40 prosent av matsvinnet, mens forbrukerne, som ikke vil være omfattet av en slik lov, står for de øvrige i overkant av 60 prosent av matsvinnet. Derfor er det etter vår vurdering viktigere å satse på det pågående arbeidet mot matsvinn som favner hele verdikjeden, inkludert forbrukerne, fremfor å fokusere på den delen av verdikjeden som står for den minste delen av matsvinnet gjennom en matkastelov.

Vi mener at i tillegg til å kartlegge og dokumentere en mereseffekt i form av redusert matsvinn ved en lovregulering, må det videre arbeidet også ivareta hensyn knyttet til blant annet utfordringer med mattrygghet, juridiske vurderinger om loven er i samsvar med øvrig lovverk knyttet til mattrygghet, konkurransehensyn og muligheter for uheldige tilpasninger blant aktørene både horisontalt og vertikalt i verdikjeden for mat.

Mattrygghet

All mat og drikke til humant konsum skal være trygg og henhold til regelverket. Eventuelle påbud om donasjon av matvarer, eller annen alternativ bruk av overskuddsmat eller restråstoffer ment for mennesker, krever særlig årvåkenhet.

Maten skal ved spisetidspunktet ha en forsvarlig kvalitet. For kjølte og fryste varer krever dette en forsvarlig håndtering og ubrutt kjølekjede i leddene fra produsent, via butikk, eventuell donasjon og transport hjem til forbruker og helt frem til tidspunkt for tilberedning. Ved brutt kjølekjede vil produktets holdbarhet eventuelt ikke lenger stemme overens med holdbarhetsmerkingen. Det må særlig sikres god logistikk mot slutten av produktets holdbarhetstid. Dette forutsetter også oppfølging av, og tilsyn med, lagre og mottakssentraler for donert mat.

Ved bruk av overskuddsprodukter, avskjær eller annet som innsatsfaktorer for produksjon og videreforedling til matvarer hos annen produsent, skal innsatsfaktorene ivareta den nye

produsentens kvalitetskrav for å sikre trygg mat. Alternativt må ressursene isteden benyttes lenger ned i ressurspyramiden, som dyrefôr eller sekundært som drivstoff.

Ferdig emballert overskuddsmat av spiselig kvalitet skal være korrekt merket i henhold til regelverket. Det vil si at merkingen på pakken må stemme overens med innholdet. Dette inkluderer korrekt innhold av råvarer og øvrige ingredienser, allergener og næringsinnhold. Matvarer skal også ha informasjon om krav til korrekt oppbevaring og tilberedning hos forbruker.

For donasjon og videre bruk av emballert overskuddsmat er det viktig at forbrukeremballasjen er ubrudd og at den ikke har vært utsatt for ytre forurensning.

Samsvar mellom et påbud om donasjon og overholdelse av øvrig regelverk, særlig knyttet til mattrygghet, er dermed en betydelig utfordring. Det må sikres at en eventuell matkastelov ikke svekker mattryggheten eller påfører aktørene uforholdsmessige byrder ved påbud om donering av mat samtidig som regelverket rundt mattrygghet skal ivaretas.

Konkurransesyn og forskyvninger i verdikjeden

En eventuell matkastelov må ikke gi konkurransevridninger og stride mot konkurranselovgevingen, både vertikalt og horisontalt i verdikjeden. Matvarekjedene har muligheter gjennom kontrakter og andre virkemidler, å kreve færre og hyppigere leveranser, som vil kunne medføre større svinnfare hos produsent, og øke produksjonskostnadene. Kjeden kan også sette inn andre tiltak som i praksis vil kunne flytte ansvaret fra butikk til produsent.

Forskyvning av ansvar kan også skje i disfavør av mottakere av overskuddsmat. Virke har i sitt innspill vist til erfaringene fra Frankrike, hvor de veldedige aktørene blir sittende med overskuddsmat som er både vanskelig å håndtere og omsette til forbruker. Dette kan skje dersom det ikke er alternative kanaler og hensiktsmessig fordeling av overskuddsmaten til humant konsum, dyrefôr, energigjenvinning eller biodrivstoff.

Ved et påbud om donasjon, vil aktører som er lokalisert langt fra potensielle mottakere kunne påføres større tilretteleggings- og transportkostnader enn aktører plassert i sentrale strøk og med kortere avstand til mottakere. Dette vil medføre en konkurranseulempet for aktører utenfor bysentra og tilsvarende konkurransefordel for aktører som er nært lokalisert til mottaksapparatet.

Apparat for donasjon og mottak

Et påbud om donasjon som omfatter alle varetyper og alle aktører vil gi utfordringer med hensyn på et mottaksapparat som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta mattrygghet, lagerhold og logistikk. Mat- og drikkenæringen finnes i alle landets fylker og mange er små bedrifter med begrenset kapasitet som har lange avstander til nærmeste bysentra. Dette er særlig aktuell for sjømatbedrifter som ofte er lokalisert i små lokalsamfunn langs kysten. Etablering av systemer for transport og mottakskapasitet for donert overskuddsmat i rimelig avstand, vil for disse være vanskelig. Enkelte varegrupper vil utgjøre særlige utfordringer, eksempelvis kjølevarer som nevnt ovenfor, som krever ubrutt kjøling i hele kjeden fra produksjon til forbruker. Logistikk og lagerhold vil kunne medføre betydelige kostnader.

Med vennlig hilsen

NHO Mat og Drikke

NHO Reiseliv

Norges Bondelag

Sjømat Norge

Sign

Sign.

Sign.

Sign.

Petter Haas Brubakk
Adm. dir

Kristin Krohn Devold
Adm.dir

Lars Petter Bartnes
Leder

Geir Ove Ystmark
Adm. dir.