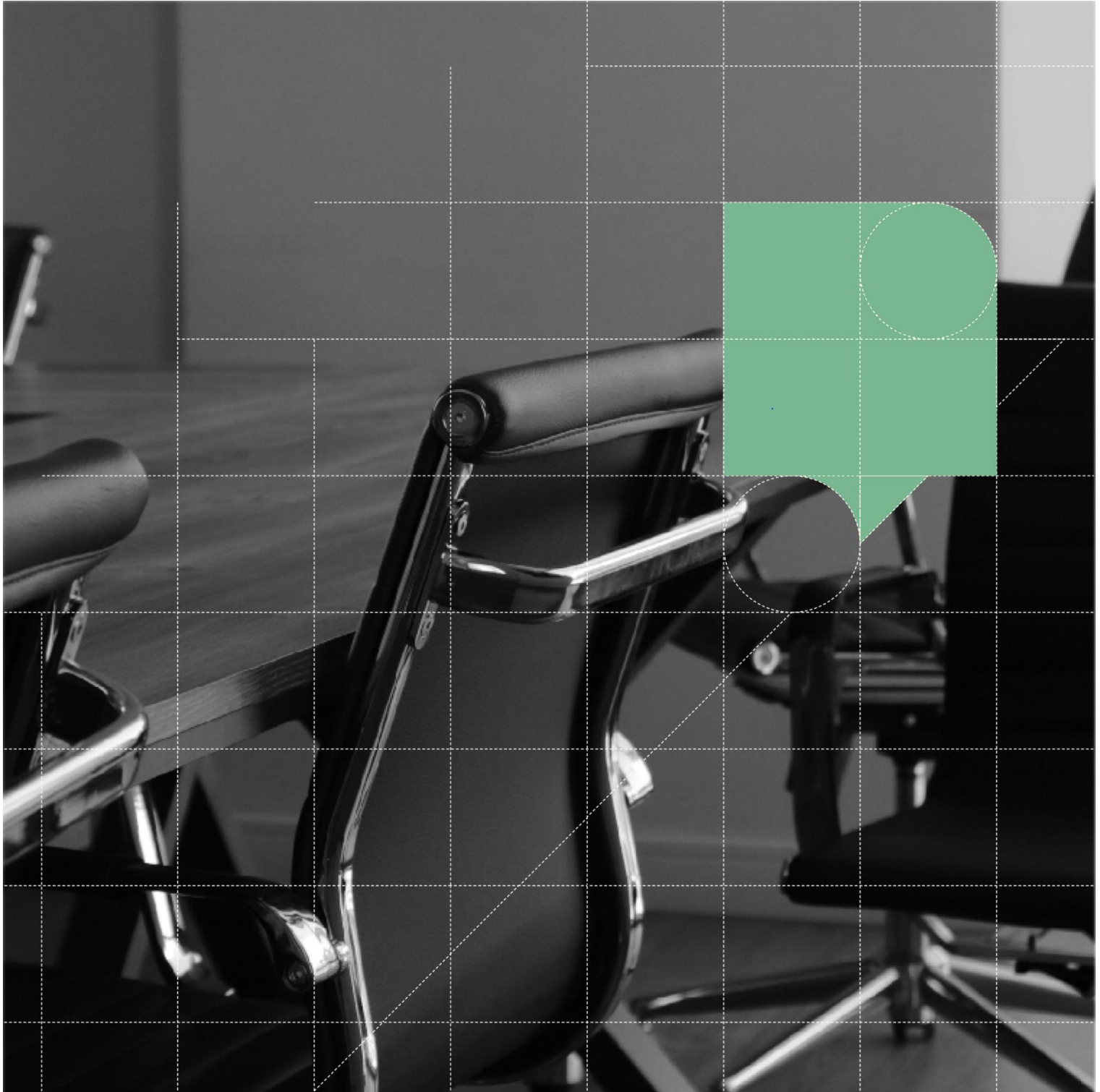


# Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)**

Ansvarlig: **Landbruks- og matdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Landbruks – og matdepartementet

Deres ref.:  
24/2156

Vår ref.:  
2024/125

Vår saksbehandler:  
Stian Hervik Frantzen

Dato:  
03.02.2025

## Uttalelse

Om: **Forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven)**  
Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert forslaget til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven). Matsvinnutvalgets rapport gir en grundig analyse av matsvinnproblematikken. Ulike tiltak for å redusere matsvinn presenteres, og de økonomiske virkningene av tiltakene er synliggjort. Departementet har brukt rapporten som grunnlag for sitt lovforslag. Problemet som skal løses og målene som skal nås, fremstår som grundig utredet. Virkninger av tiltakene og hvem som berøres, er også godt belyst.

Regelrådet mener det er viktig at spørsmålene om definisjonen av matsvinn og terskelen for unntak for små virksomheter vurderes grundig i det videre arbeidet. En tydelig definisjon vil bidra til en felles forståelse blant aktørene i matverdikjeden og sikre en konsistent vurdering av måloppnåelsen. Samtidig er det sentralt at unntaksordningen for små virksomheter balanserer hensynet til redusert matsvinn med de praktiske og økonomiske konsekvensene for næringslivet. Departementet har signalisert at disse spørsmålene vil bli vurdert videre, noe som er nødvendig for å sikre en treffsikker og effektiv regulering. Regelrådet mener at definisjonen med fordel kan gjøres i forskrift.

Regelrådet vurderer det som positivt at departementet foreslår aktsomhetsvurderinger i stedet for detaljregulering for å oppnå målene. Forslaget fremstår som fremtidsrettet og legger til rette for en enkel implementering i næringslivet. De foreslåtte tiltakene gir virksomhetene klare rammer samtidig som de er fleksible nok til å kunne tilpasses ulike aktører i matverdikjeden. Med et tydelig mål om å redusere matsvinn på en bærekraftig måte, legger lovforslaget et godt grunnlag for en mer ressurseffektiv håndtering av mat i Norge.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.  
Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Landbruks – og matdepartementet har sendt på høring forslag til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn (matsvinnloven). Loven gjelder for alle virksomheter som produserer, distribuerer, omsetter eller serverer næringsmidler i Norge.

Formålet med loven er å fremme bedre ressursutnyttelse i matverdikjeden, forebygge og hindre at mat går ut av verdikjeden, samt bidra til å nå målet om halvering av matsvinn innen 2030 som et viktig klimatiltak. Hovedforslagene inkluderer regler om plikt til å gjennomføre og redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak, nedprising samt donasjon av næringsmidler, og regler om tilsyn og sanksjoner. I tillegg kan Kongen gi nærmere bestemmelser i forskrift.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Regelrådet har valgt å uttale seg om forslaget til matsvinnlov fordi saken er prinsipielt viktig og berører mange virksomheter i hele matverdikjeden, både store og små. Loven kan få store økonomiske og administrative konsekvenser, særlig for små og mellomstore bedrifter som ofte har begrensede ressurser til å møte nye administrative krav. Det er viktig at reguleringen er forholdsmessig og balansert, slik at den oppnår den ønskede samfunnsnytt uten å påføre næringslivet unødvendige byrder.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Departementet har i høringsnotatet gjort rede for problemet med matsvinn og målet med lovforslaget. Det er positivt at omfanget av matsvinn er beskrevet gjennom statistikk og at departementet har gjort rede for Norges forpliktelse til å halvere matsvinnet innen 2030 i tråd med FNs bærekraftsmål. Videre gir høringsnotatet en god oversikt over hvordan matsvinn bidrar til unødvendige klimautslipp, økonomiske tap og dårlig ressursutnyttelse i matverdikjeden.

Matsvinnutvalget tar opp flere problemstillinger knyttet til den norske definisjonen av matsvinn. Departementet tar ikke stilling til forslaget om definisjonsendring fordi det ikke har betydning for loven. En endring i definisjonen kan ha stor betydning for hvordan målene for matsvinnreduksjon

blir vurdert og hvordan målene oppnås. Dersom definisjonen utvides eller justeres, kan dette påvirke både rapporteringen og gjennomføringen av tiltakene, samt hvem som regnes som ansvarlig for ulike former for matsvinn.

Regelrådet anbefaler at departementet er tydelige på vurderingene rundt definisjonen av matsvinn. Det er viktig å sikre at alle aktører i matverdikjeden har en felles forståelse av hva som inngår i rapporteringen, og for å sikre at vurderingen av måloppnåelsen blir konsistent. Definisjonen av matsvinn kan med fordel gjøres i forskrift.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Matsvinnutvalget har vurdert flere virkemidler og tiltak for å redusere matsvinn, inkludert lovpålagte krav, videreutvikling av bransjeavtalen, økt veiledning fra myndighetene og sektorvise tiltak. Det fremgår av høringsnotatet at departementet følger opp utvalgets anbefaling til ny matlov. Videre har departementet vurdert ulike utforminger av loven der det er relevant.

Beskrivelsen av lignende reguleringer i enkelte andre europeiske land gir et godt grunnlag for å vurdere tiltak i Norge. Det hadde imidlertid styrket utredningen om departementet også hadde sagt noe om hvordan ulike tiltak har fungert i praksis eller hvilken overføringsverdi disse erfaringene kan ha for Norge. Samlet sett mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak er tilstrekkelig.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Matsvinnutvalget har gjennomført en grundig kartlegging av hvilke bransjer som blir berørt av forslaget, med særlig fokus på aktører i hele verdikjeden for mat. Det vil si produsenter, distributører, detaljister, serveringssteder og offentlige virksomheter. Rapporten gir en grundig oversikt over matsvinn i ulike deler av næringslivet. Rapporten tar for seg primærprodusenter, matindustrien, grossistledet, dagligvarehandelen og serveringsbransjen, og beskriver matsvinn i hvert ledd. Utvalget gjør også en vurdering av hvor mange virksomheter som anses som små basert på antall ansatte. Regelrådet mener at denne informasjonen gir et godt grunnlag for å forstå omfanget av problemet og behovet for tiltak.

Rapporten viser at matsvinn er et problem i alle ledd av matkjeden, men at det er spesielt stort i husholdningene, matindustrien og dagligvarehandelen. Rapporten gir en god oversikt over årsakene til matsvinn i de ulike leddene, og at dette er nyttig informasjon for å kunne utvikle effektive tiltak. Departementet bruker funnene i rapporten på en oversiktlig måte i høringsnotatet. Regelrådet mener at beskrivelsen av berørte næringer er tilstrekkelig.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet er tilstrekkelig utredet. Utredningen bygger på konkrete analyser som gir en grundig redegjørelse for hvordan de foreslåtte tiltakene vil påvirke ulike deler av matverdikjeden. Blant de viktigste vurderingene er de økonomiske og administrative konsekvensene av aktsomhetsvurderinger, donasjonsplikt og krav til nedprising i dagligvarehandelen

Utredningen trekker også frem at tiltakene vil ha positive effekter for konkurransekraften i matindustrien ved å fremme bærekraftige løsninger og ressursutnyttelse. Dette kan styrke virksomhetenes omdømme og bidra til nye markedsmuligheter. Samtidig peker departementet på behovet for tilpasninger for små og mellomstore bedrifter, som ofte har begrensede administrative ressurser til å møte nye krav. Se nærmere om utredningen av hensynet til små og mellomstore bedrifter i pkt. 4.1.

Utredningen gir et godt grunnlag for å forstå både de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. De faktiske virkningene for næringslivet samlet sett er imidlertid usikre da det skal fastsettes forskrifter som skal si noe om detaljene. Herunder terskelen for hvilke virksomheter som skal og ikke skal omfattes av regelverket. Regelrådet anbefaler at departementet i det videre arbeidet med forskriften vurderer hvordan departementet kan minimere de administrative byrdene for næringslivet, og særlig for små bedrifter.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Departementet har delvis vurdert forutsetningene for en vellykket gjennomføring av de foreslåtte tiltakene, men Regelrådet mener at utredningen har visse svakheter. Dette gjelder blant annet grensen for hvilke små bedrifter som skal omfattes, organiseringen av tilsynet, behovet for veiledning mv. Det er viktig at disse spørsmålene følges opp i forbindelse med forskriftsarbeidet. Regelrådet anbefaler derfor at departementet fortsetter å ha god dialog med næringslivet for å sikre felles forståelse for hvordan kravene i forskriften skal følges opp og hvordan målene skal nås.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Departementet har gjort en vurdering av hensynet til små virksomheter og kommet til at det bør settes en nedre grense for hvem som skal omfattes av de ulike kravene i forskriften.

Departementet ber kun om innspill uten å gjøre egne vurderinger av aktuelle terskler. Det er en svakhet i utredningen at departementet ikke har drøftet mulige terskler og utredet virkningene av de ulike tersklene. En mer konkret drøftelse fra departementet side ville gjort det enklere for høringsinstansene å komme med innspill som svarer på departementets behov for informasjon.

## **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Regelrådet finner det positivt at næringslivet har vært godt representert i Matsvinnutvalget, blant annet gjennom deltakelse fra bransjeorganisasjoner og aktører i matindustrien, dagligvarehandelen og serveringssektoren. Dette har gjort det mulig for næringslivet å gi innspill og bidra med faglige perspektiver i prosessen.

Departementet følger opp de faglige vurderingene fra Matsvinnutvalget på en god måte. Flere av de foreslåtte tiltakene er basert på grundige utredninger av utvalget. Den grundige og saklige prosessen styrker tilliten til lovforslaget og legger til rette for praktiske løsninger som er tilpasset næringslivets behov. Regelrådet anbefaler derfor at departementet fortsetter å ha god dialog med næringslivet i forbindelse med forskriftsarbeidet.

## **4.3 Forenkling for næringslivet**

Forslaget inneholder ikke forenkling for næringslivet. Forslaget vil gi økte byrder for næringslivet på kort sikt.

## **4.4 Rapporteringsbyrder**

Departementet foreslår å innføre en årlig redegjørelsesplikt for aktsomhetsvurderinger og tiltak. Redegjørelsen skal publiseres på virksomhetens nettside eller på annen egnet måte. På det nåværende tidspunkt er det begrenset med informasjon om hvordan dette konkret vil påvirke de administrative byrdene for næringslivet, spesielt for små og mellomstore bedrifter. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet at Kongen kan gi nærmere forskrifter om plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og tiltak. Regelrådet anbefaler at departementet gjør redegjørelsesplikten så enkel som mulig i det videre arbeidet.

## **4.5 Fremtidsrettet regulering**

Det er positivt at departementet foreslår aktsomhetsvurderinger som et alternativ til detaljregulering. Denne tilnærmingen gir virksomhetene fleksibilitet til å gjennomføre de tiltakene som passer best, samtidig som virksomhetene blir ansvarlige for å identifisere og redusere matsvinn i sin egen verdikjede. Dette gir en dynamisk regulering som kan håndtere ulike bransjer og virksomhetsstørrelser, samtidig som det fremmer innovasjon og kostnadseffektive løsninger.

Ved å fokusere på risikobasert vurdering og målrettede tiltak kan vi unngå unødvendig byråkrati som kan hemme næringslivets evne til å omstille seg. Dette er spesielt viktig i en sektor med komplekse verdikjeder og ulike utfordringer knyttet til matsvinn.

## **4.6 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Høringsnotatet omtaler ikke hvordan regelverket skal evalueres etter implementering. Regelrådet anbefaler at departementet lager en plan for evaluering av tiltakene som inkluderer kriterier for suksess og tidsrammer for oppfølging. Evalueringen bør undersøke om tiltakene bidrar til å redusere matsvinn som forventet, samt om de økonomiske og administrative konsekvensene for næringslivet er rimelige og forholdsmessige.

Regelrådet anbefaler også at næringslivet inkluderes i evalueringsprosessen, for eksempel



gjennom spørreundersøkelser eller høringsrunder, for å sikre at erfaringer fra praktisk gjennomføring blir tatt med i vurderingen av videre tilpasninger av regelverket. En systematisk evaluering vil ikke bare bidra til bedre måloppnåelse, men også styrke legitimiteten til reguleringen.

Bransjeavtalen skal evalueres i koordineringsgruppen etter hovedrapporteringene for 2020, 2025 og 2030. Regelrådet anbefaler at departementet vurderer om evalueringene kan samkjøres.

#### **4.7 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Forslaget ble sendt på høring 10. desember 2024 med høringsfrist 20. januar 2025. Høringsfristen har etter dette blitt utvidet med to uker til 3. februar 2025.

Det fremgår av utredningsinstruksen pkt. 3-3 at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Videre fremgår det av veileder til utredningsinstruksen at man ved fastsettelse av høringsfristen, må ta hensyn til at høringsinstansene er ulikt organisert, og til at de kan ha ulike prosedyrer for å behandle hørings saker. For eksempel har noen høringsinstanser rutiner for å behandle hørings saker i kollegiale organer som ikke møtes så ofte.

Høringsfristen i denne saken er etter utvidelsen satt til åtte uker. I tillegg går høringsfristen over jul og nyttår, noe som sterkt begrenser høringsinstansenes mulighet til å gi innspill. Korte høringsfrister svekker høringsinstituttet, og kan gi dårligere beslutningsgrunnlag fordi det ikke er tilstrekkelig tid til å belyse alle relevante sider av forslaget.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Norge er gjennom FNs bærekraftsmål forpliktet til å halvere det globale matsvinnet innen 2030. Regelrådet er imidlertid usikker på om forslaget er utformet slik at dette målet kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Det er uklart hvordan terskelen for unntak for små virksomheter skal defineres, noe som gjør det vanskelig å vurdere den økonomiske og administrative byrden for denne gruppen. Små og mellomstore bedrifter har ofte begrensede ressurser til å etterleve krav som aktsomhetsvurderinger og donasjonsplikt, og kan bli uforholdsmessig belastet sammenlignet med effekten tiltaket vil gi. Regelrådet mener derfor at departementet må vurdere dette nøye i det videre arbeidet med forskriften.

*Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.*