

Matsvinn kan strida mot Miljöbalken! Vad kan du som miljöinspektör bidra med?

EU har sedan september 2025 bindande mål för att minska matsvinnet: *Mängden livsmedelsavfall ska minska med 10 procent i livsmedelsförädling och tillverkning och med 30 procent i detaljhandel, restauranger, livsmedelstjänster och hushåll till 2030, jämfört med det årliga genomsnittet för matsvinn mellan 2021 och 2023.* För att nå detta mål behöver alla delar av livsmedelskedjan öka takten i matsvinnsarbetet, och här kan Miljöbalken användas som ett verktyg för att uppnå detta.

Budskapet- en kort sammanfattning

Denna information vänder sig till Dig som arbetar på ett kommunalt miljökontor, och budskapet är att du kan bidra till att minska matsvinnet genom din miljöbalkstillsyn.

I de flesta fall är livsmedelsföretag (enligt livsmedelslagstiftningen) samtidigt också verksamheter (enligt Miljöbalken). Medan det saknas möjligheter att ställa krav på minskat matsvinn med stöd av livsmedelslagstiftningen, så kan sådana beslut fattas med stöd av Miljöbalken. Genom detta informationsmaterial vill vi visa på vilka möjligheter miljöbalken kan ge.

Förslag på arbetsprocess

1. Börja med att på hemsidan lägga ut en generell information om problemen med matsvinn och om vilka krav Miljöbalken ställer. Informera om att egenkontrollen även omfattar frågan om matsvinn. Denna information kommer att vända sig till alla berörda.
2. Leta upp de verksamheter i er kommun där ni har anledning att misstänka att det sker ett stort svinn av mat, förelägg dem vid behov att lämna uppgifter om hur mycket mat som slängs.
3. Utifrån den information ni har inhämtat, och om det finns grund för det, förlägger ni dem om vad som ska göras eller vad som ska uppnås gällande matsvinn. Vi ger några tips om hur det kan utformas längre fram i texten.



Foto: Mattias Eriksson

Budskapet – den lite längre versionen

Varför livsmedelsaktörer och inte hushållen?

Ett minskat matsvinn är viktigt bland annat för att minska klimatpåverkan och för att vi ska utnyttja jordbruksmarken effektivt. Sverige är nu bundet av EU:s målsättningar på området.

Matsvinn avser slöseri med mat. Det finns ingen tillförlitlig statistik över detta, så ofta används livsmedelsavfall, som består av både bortslösad mat och sådant som rensats bort för att det inte var ätbart ens från början, som en indikator på matsvinn. Enligt Naturvårdsverket är det hushållen som står för den största delen av livsmedelsavfallet i Sverige, varav ca 25 % var matsvinn. Därefter kommer livsmedelsindustrin och primärproduktionen, men stora mängder livsmedelsresurser klassas inte som livsmedelsavfall och syns därför inte i statistiken. Livsmedelsavfallet från restauranger, hotell och livsmedelsbutiker är avsevärt lägre, men har troligtvis en hög respektive mycket hög andel matsvinn, samt att det som hålls ut via avloppssystemet inte rapporteras.

Naturvårdsverket uppger att matsvinnet som slängs i det fasta avfallet i svenska hushåll uppgår till cirka 16 kg per person och år. Detta kan jämföras med butiksledets motsvarande avfall på 10 kg, men där 90% kan antas bestå av matsvinn, och med restaurang och storköksavfallet på 15 kg, där kanske hälften är matsvinn..

Även om det är hushållen som står för det mesta svinnet av livsmedel, så bedömer vi att det varken är ändamålsenligt eller rimligt att tillsynsmyndigheterna ägnar sig åt att jaga enskilda hushåll (annat än med information). Det gäller att sätta in åtgärderna där matsvinnet är koncentrerat, det vill säga där de ger mest effekt och marginalnyttan är som störst. Vi tror dock att goda exempel som ges på platser där allmänheten rör sig, såsom på restauranger, storkök och livsmedelsbutiker, kan komma att ge positiva ringar på vattnet.

Hur kan miljöbalken var tillämplig på matsvinn?

När vi närmar oss miljöbalken tänker vi ofta på skydd av den biologiska mångfalden, på hälso-skyddsfrågor, miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet. Att minska energiförbrukningen är också en fråga som regleras i balken, men hitintills har det sällan ställts krav i syfte att minska förbrukningen av råvaror och material. Minskad resursförbrukning ska ses som ett själv-ständigt delmål för balken, vid sidan av, och jämfällt med, skyddet av miljön, hälsan och den biologiska mångfalden.

Varför har vi inte tänkt så tidigare? En teori kan vara att det saknas lagstöd i livsmedelslagen för att kräva mindre matsvinn, och att livsmedelsinspektörerna inte alltid behärskar miljöbalken. Samtidigt som miljöinspektörerna inte alltid möter livsmedelsföretagarna och de inte heller har fokus på livsmedlet som sådant.

Denna text utgår från att det är miljöinspektörerna som ska utföra matsvinnstillsynen, därför att man har vana och kunskap att tillämpa miljöbalken. Men det finns naturligtvis inget som hindrar att livsmedelsinspektörerna får detta uppdrag, med rätt utbildning och med rätt delegationer från nämnden så kan det gå lika bra.

Den rättsliga grunden för att minska matsvinnet med miljöbalken

Vi vill med denna information uppmärksamma vilka möjligheter Miljöbalken ger för att bidra till ett minskat matsvinn. Det konkreta lagstödet för detta finns i 2 kap. 5 § MB, d.v.s. hushållningsbestämmelsen, som innehåller två led. Det första ledet handlar om att minska resursutnyttjandet generellt, och det andra ledet om att se till att så lite avfall som möjligt uppstår.

Fortsättningen på denna regel finns i 15 kap. MB som reglerar hur det som redan blivit avfall ska hanteras, att biprodukter inte ska ses som avfall samt att avfall under vissa förutsättningar kan återgå till att bli en pro-dukt som kan och får utnyttjas enligt end-of-waste principen.



Sedan länge har det funnits en juridisk diskussion om hur avfall får hanteras, vem som får hantera eller transportera avfallet, vilka dokument som ska finnas med och vilka exportrestriktioner som gäller. Detta går vi inte in på här. Det som sällan diskuterats är vilka möjligheter balken ger att bidra till minskad resursanvändning, dvs att avfallsmängderna minskar. Det är på detta vi vill fokusera.

Livsmedelsföretag eller verksamheter?

Längs med livsmedels(försörjnings)kedjan finns exempelvis lantbrukare, fiskare, boskapsuppfödare, förädlare, bagerier, slakterier, livsmedelsindustri i olika branscher, transportörer, detaljhandel, restauranger och storhushåll samt den slutliga konsumenten. Miljöbalken är principiellt sett tillämplig under alla dessa hanteringsled, och man måste inte leta efter sådana verksamheter som riskerar att släppa ut föroreningar till mark, luft, eller vatten för att den ska kunna tillämpas. I stället kan fokus riktas direkt mot de hanteringsled där man har anledning att anta att det sker ett stort svinn, oavsett om det är svinn med livsmedel eller någon annan resurs.

Det är alltså möjligt att med stöd av miljöbalken ställa hushållningskrav mot enskilda livsmedels-tillverkare, restauranger eller detaljhandlare m.fl. Till skillnad mot livsmedelslagstiftningen, är miljöbalken tillämplig även mot privatpersoner även när det handlar om helt privat agerande. Men formuleringen (2 kap. 2 § 2 st. MB) som lyder "I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet," innebär att åtgärder som genererar lite eller ett fåtal störningar ofta undantas från miljöbalkens tillämpningsområde. Hantering av mat hos privatpersoner faller förmodligen ofta in under detta undantag. Sedan kan man alltid föra en diskussion om var gränsen mellan verksamheter respektive åtgärder ska dras.

Vilka verktyg har då Miljöbalken

Det ska poängteras att stävande av matsvinn ska vara en del av verksamhetsutövarnas egenkontroll. Om inte dessa på eget bevåg har en strategi för att minska matsvinnet, kan det vara aktuellt med myndighetsingripande.

Utgångspunkten för offentlig tillsyn är att om en myndighet vill få tillstånd en ändring i det enskilda fallet, så måste man fatta beslut. Att som inspektör kunna föra "det goda samtalet" är en konst, och det kan leda till att verksamhetsutövaren förstår vad som måste göras utan att någon skriver det på näsan.

Åtgärdsföreläggande skrivs med stöd av 26 kap. 9 § MB och förelägganden om att utföra undersökningar regleras i 26 kap. 22 §. Uttrycket "olägenheter för människors hälsa eller miljön" som det formuleras i bestämmelsen innefattar allt det som uttrycks i balkens målsättningsregel, alltså även hushållning med naturresurser. Om en myndighet vill få fram skriftligt material som redan finns hos tillsynsobjektet så kan ett sådant föreläggande skrivas med stöd av 26 kap. 21 § MB.

Vägledande information på myndighetens hemsida kan vara en bra start. Som vanligt gäller det att formulera informationen på ett sådant sätt att den inte kan uppfattas som bindande i det enskilda fallet. Ju mer generell information som ges, desto mindre lär risken vara att den tas som bindande.

Vårt råd är att myndigheten har en tydlig information om matsvinn och om verksamhetsutövarnas skyldighet att bedriva egenkontroll över bland annat detta, på sin hemsida. För att slippa uppfatta hjulet i varje kommun, kanske en regionala miljösamverksamorganisation ska ta ett samlat grepp om dessa frågor och erbjuda fortbildning för inspektörer och/eller ta fram informationsmaterial och beslutsmallar.

Förslag på åtgärder

1. Information

Vi föreslår att den kommunala tillsynsmyndigheten, gärna i samarbete med andra kommuner och inom ramen för en regional miljösamverkansorganisation, tar fram ett informationsmaterial om varför det är viktigt att minska matsvinnet och om olika typåtgärder för olika branscher. Det kan också vara nödvändigt att utbilda tillsynspersonalen.

Ett annat förslag kan vara att försöka initiera branschen att själva ta fram ett informationsmaterial om matsvinn för den egna branschen, i likhet med de branschriktlinjer som finns inom livsmedelslagstiftningen. Kunskapen om förutsättningarna inom den egna branschen finns ju just där.

2. Förelägganden om information och om att få ut dokument

Åtgärdsförelägganden måste grundas på någon form av information om att det inom verksamheten sker ett för stort matsvinn. För att få mer fakta på bordet kan man genom ett föreläggande begära att få information från verksamheten exempelvis om hur mycket råvaror som köps in, hur mycket som säljs vidare och vart mellanskillnaden har tagit vägen.

. Inte sällan kan man få fram sådana uppgifter genom att studera befintliga dokument eller datafiler som finns hos verksamheten. Sådana handlingar kan framtvingas genom föreläggande.

3. Åtgärdsföreläggande

Om verksamheten inte frivilligt har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska matsvinnet, finns det möjligheter att framtvinga sådana med åtgärdsförelägganden. Här ger vi några exempel på åtgärder kopplade till livsmedelsbutiker, men de måste naturligtvis anpassas efter verksamhetens art och förutsättningar. Det är inte heller säkert att det är just mot livsmedelsbutikerna som juridiken främst bör sättas in.

Eftersom denna typ av förelägganden ännu inte har blivit prövade rättsligt i högre instans så kan det i vissa fall föreligga viss osäkerhet om sådana krav skulle gå igenom. Detta understryker behovet av att skriva tydliga motiveringar.

Alltså, fundera på om ni kan förelägga om:

- Att om en av varorna i ett flerpack är förstörd, sälj dem som enstaka varor istället. (Alternativet är ju att hela förpackningen slängs.)
- Att minska sortimentet för att öka omsättningen per produkt.
- Att minska det färska sortimentet till förmån för mer frysta eller torkade produkter.
- Att avsluta återtagsavtal och att i stället alltid sträva efter att sälja slut på varan.
- Att ha avtal med organisationer som kan hämta överbliven mat.
- Att ha avtal med organisationer som annonserar prissänkta varor.
- Att vidta åtgärder för att sälja ut kött, mejeri, chark, färdigmat, ost, frysmat där datumen håller på att gå ut. Exempelvis genom att nyttja möjligheten att frysa ner och märka om. (Årets förebyggare 2025 vanns på Återvinningsgalan av Ica Kvantum Kvissleby i Njurunda. Motiveringen löd: "Butiken har satt i system att frysa in mat samma dag som bäst-före-datum passerar och sedan sälja den till lägre pris, en lösning som innebär mindre matsvinn och nöjdare kunder.")

- Att inte exponera mer frukt och grönsaker för kunderna än vad som kan säljas på en dag.

- Att vidta åtgärder i syfte att minska risken för att frukt och grönsaker faller ner på golvet och skadas.

- Att tydligare exponera livsmedel vars bäst före-datum snart går ut.

- Att informera kunder om att det inte är skadligt att konsumera livsmedel efter Bäst före datumet, till skillnad mot Sista förbrukningsdagsmärkningen som bör respekteras.

Väljer man att rikta sina krav på mot andra delar av livsmedelsförsörjningskedjan, får besluten naturligtvis se annorlunda ut.

4. Vill du veta mer?

Detta informationsblad är en avrundning av forskningsprojektet "Är matsvinn olagligt?" som bedrivits vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, 2021-2025. Mattias Eriksson (SLU) har varit projektledare. Ingrid Strid (SLU) och Jonas Christensen (Ekolagen Miljöjuridik AB) har varit de två övriga deltagarna.

Vill du läsa en längre juridisk artikel om detta kan du gå till Nordisk miljörättslig tidskrift, utgåva 2025:1: "Waste of Food and the case of the Swedish Environmental Code An analysis of the possibilities to reduce food waste with the support of environmental legislation"

Kontaktperson

Mattias Eriksson,
Projektledare

Författare

Jonas Christensen, Ekolagen Miljöjuridik AB
jonas@ekolagen.se, 0730-590929
Ingrid Strid, SLU,
ingrid.strid@slu.se, 018-671559
Mattias Eriksson, SLU,
mattias.eriksson@slu.se, 018-671732

Utgivare

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
Institutionen för energi och teknik,
Rapport 134 (2025).
ISSN: 165-9406

Finansiering

Detta är en publikation från projektet Är matsvinn olagligt? som finansierats av Formas.

🌐 www.slu.se

🌐 www.ekolagen.se