SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2026-11-12

Ärendenummer:
NV-25-057547

Förslag till genomförande av EU:s avfallsdirektiv när det gäller förebyggande av livsmedelsavfall

Redovisning av ett regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

SAMMANFATTNING 5

1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 9

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 9

1.2 Förslag till förordning (2027:000) om förebyggande av livsmedelsavfall 10

1.3 Förslag till förordning (202X:YY) om ändring i avfallsförordningen (2020:614) 13

2. INLEDNING 16

2.1 Uppdraget 16

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar 17

2.3 Begrepp och definitioner i skrivelsen 18

2.4 Upplägg av skrivelsen 20

2.5 Genomförande av uppdraget 21

2.6 Extern dialog och samverkan 22

3. TIDIGARE OCH PÅGÅENDE ARBETE FÖR ATT MINSKA LIVSMEDELSAVFALL I SVERIGE 23

3.1 Etappmål för minskat matsvinn 23

3.2 Regeringsuppdraget under perioden 2026–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 24

3.3 Andra regeringsuppdrag inom Livsmedelsstrategin som kopplar till livsmedelsavfall 24

3.4 Exempel på arbete och åtgärder i branschen 25

3.5 Det som redan görs av myndigheterna idag och som bör fortsätta 25

3.6 Myndigheternas arbete med regelförenkling och regelutveckling 27

4. STATISTIK OCH UPPFÖLJNINGSMETODER FÖR OLIKA LED I LIVSMEDELSKEDJAN 28

4.1 EU:s rapporteringskrav för uppkommet livsmedelsavfall 28

4.2 Livsmedelsavfallsstatistik i Sverige 29

4.3 Kartläggningar av livsmedelsförluster och livsmedelsavfall i primärproduktionen 35

5. MYNDIGHETERNAS FÖRSLAG PÅ NYA BESTÄMMELSER 36

5.1 Ändring av bemyndigande i miljöbalken 38

5.2 Termer och uttryck 39

5.3 Rapportering av alternativt basår för minskat livsmedelsavfall till EU (artikel 9a.4 a, 9a.4 b och 9a.5) 41

5.4 Livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning ska minska med 10 procent (artikel 9a.4 a) 43

5.5 Livsmedelsavfall inom detaljhandel, restauranger, storhushåll och hushåll ska minska med 30 procent (artikel 9a.4 b) **47**

5.6 Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall (artikel 9a.1 och 9a.4) **49**

5.7 Prioriteringsordning (artikel 9a.1) **54**

5.8 Livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall (artikel 9a.1 a) **59**

5.9 Övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet (artikel 9a.2) **64**

5.10 Uppgiftsskyldighet för aktörernas rapportering och för det avfallsförebyggande programmet (artikel 9a.2 och 9a.3) **66**

5.11 Förebyggande program för livsmedelsavfall (artikel 29.2a och 29a.1) **73**

6. ÅTGÄRDSFÖRSLAG FÖR ATT NÅ MÅLEN 77

6.1 Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (artikel 9a.9) **80**

6.2 Livsmedelsverket informerar konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall (artikel 9a.1 a) **82**

6.3 Kommuner förbättrar informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas (artikel 9a.1 a) **84**

6.4 Jordbruksverket informerar och ökar supporten för att underlätta foderanvändning (artikel 9a.1 a) **87**

6.5 Stödja samarbete mellan aktörer i nytt branschforum (artikel 9a.1 b) **91**

6.6 Myndigheterna fortsätter uppmuntra till donationer och annan omfördelning av livsmedel (artikel 9a.1 b och c) **94**

6.7 Kartläggning av behov av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper (artikel 9a.1 d) **97**

6.8 Rådgivning till företag i att mäta och förebygga livsmedelsavfall (artikel 9a.1 d) **100**

6.9 Ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall (artikel 9a.1 d) **104**

6.10 Finansieringen till forskning och innovation bör stärkas (artikel 9a.1 e) **107**

6.11 Frågor som behöver utredas vidare **113**

7. DE FÖRESLAGNA ÅTGÄRDERNAS POTENTIELLA BIDRAG TILL MÅLEN 120

8. VAD KAN GÖRAS FRAMÖVER FÖR ATT NÅ MÅLEN? 125

9. KONSEKVENSUTREDNING 129

9.1 Problem och eftersträvad förändring **129**

9.2 Referensalternativ – om inga åtgärder vidtas **131**

9.3 Förslag och handlingsalternativ **131**

9.4 Berörda aktörer **131**

9.5 Konsekvenser av förslagen **132**

9.6 Uppskattning av kostnader för myndigheterna **135**

9.7 Övriga konsekvenser **138**

9.8 Åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt 139
9.9 Överensstämmelse med EU-rätt 140
9.10 Tidpunkt för ikraftträdande 140
9.11 Behov av informationsinsatser 140
9.12 Utvärdering 140
9.13 Kommunala självstyrelsen 141
9.14 Översyn av målen enligt artikel 9a.8 i avfallsdirektivet 141
10. KÄLLFÖRTECKNING 142
BILAGA 1 REGERINGSUPPDRAGET 149
BILAGA 2 AVFALLSDIREKTIVETS ARTIKLAR OM LIVSMEDELSAVFALL 152
BILAGA 3 METODER FÖR STATISTIKEN 159
BILAGA 4 LIVSMEDELSAVFALLSSTATISTIK I DE NORDISKA LÄNDERNA 160
BILAGA 5 ORGANISATIONER SOM DELTAGIT I DIALOGMÖTEN 163

Sammanfattning

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket fick den 4 december 2025 i uppdrag att föreslå hur EU:s avfallsdirektiv ska genomföras i svensk rätt när det gäller förebyggande av generering av livsmedelsavfall. Uppdraget ska redovisas senast den 13 november 2026.

Ändringarna i avfallsdirektivet trädde i kraft den 16 oktober 2025 och bestämmelserna i direktivet om livsmedelsavfall ska som utgångspunkt börja tillämpas den 17 juni 2027.

I den här skrivelsen lämnar myndigheterna förslag och bedömningar i syfte att genomföra avfallsdirektivets bestämmelser om förebyggande av generering av livsmedelsavfall.

De förslag som lämnas är utformade för att uppfylla EU:s krav, samtidigt som de är anpassade till svenska förhållanden. För några av direktivets bestämmelser föreslår vi författningsförslag och för ett antal andra bestämmelser föreslår vi åtgärder i form av information, samverkan, stöd, uppmuntran och kartläggning. Några åtgärdsförslag föreslås utredas vidare, antingen av myndigheterna eller i form av utredningsuppdrag eller regeringsuppdrag. Vår samlade bedömning är att förslagen inte går utöver direktivets krav.

Sammantaget bedömer myndigheterna att förslagen kan bidra till att minska livsmedelsavfallet, men det är osäkert om de räcker för att nå direktivets mål. Osäkerheten beror på att flera av förslagens effekter är svåra att kvantifiera, att vissa åtgärder får effekt först efter en längre tid och att statistik med en god jämförbarhet över tid kan finnas tillgängligt först efter 2030. Dessutom behöver minskningar av livsmedelsavfallet ske från en nivå där åtgärder redan har genomförts, eftersom Sverige redan har bedrivit ett arbete med att förebygga och minska livsmedelsavfall.

Förslagen bör därför ses som delar av ett samlat arbete för att minska livsmedelsavfallet. Ytterligare åtgärder behöver troligen genomföras för att öka möjligheten att nå målen till 2030.

Ändringarna i avfallsdirektivet innebär att livsmedelsavfallet behöver minska

Avfallsdirektivet innebär att EU:s medlemsstater ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan i primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll.

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att senast den 31 december 2030 uppnå följande mål för minskning av livsmedelsavfallet på nationell nivå:

- Minskad generering av livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning med 10 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.
- Minskad generering av livsmedelsavfall per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll med 30 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.

Målen är bindande för Sverige som medlemsstat men inte direkt för enskilda aktörer. Direktivets mål baseras på det globala målet om ett halverat matsvinn i Agenda 2030 (mål 12.3).

Statistiken över livsmedelsavfall behöver utvecklas

Myndigheternas samlade bedömning är att tillförlitlig nationell statistik, som tillräckligt detaljerat kan verifiera förändringar i livsmedelsavfallsmängder över tid, i nuläget saknas för stora delar av livsmedelskedjan. Det är endast skattningen av mängden livsmedelsavfall från livsmedelsbutiker och hushåll som bedöms vara tillräckligt robust för att följa utvecklingen.

Det finns därmed ett stort behov av att utveckla de undersökningar som ligger till grund för nationella skattningar över uppkommet livsmedelsavfall. Det behövs mer omfattande och enhetlig mätning hos företag, urvalsundersökningar baserade på statistiska principer och strikta rapporteringskrav. Vi bedömer att ett robust resultat med god jämförbarhet över tid finns tillgängligt först efter 2030.

Myndigheternas förslag till författningsändringar

I skrivelsen lämnar vi förslag på ändringar i miljöbalken och i avfallsförordningen samt förslag till bestämmelser i en ny förordning om förebyggande av livsmedelsavfall. Förslagen omfattar bland annat att:

- 10-procentsmålet och 30-procentsmålet införs i den nya förordningen.
- För 10-procentsmålet tillämpas genomsnittet för rapporterade mängder 2021 till 2023 som basår. För målet om 30 procents minskning ska år 2018 användas som basår.
- Alla som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel ska vidta åtgärder för att förebygga att livsmedelsavfall uppkommer i de aktörsled som omfattas av målen.
- Prioritet ska ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta hantering som förlänger livsmedlets hållbarhetstid, översyn av rutiner för inköp och saluföring eller donation eller annan omfördelning.
- Aktörer inom detaljhandel, restaurang- eller storhushållsverksamhet ska på lämpligt sätt informera konsumenter om hur de kan ta vara på mat för att motverka uppkomst av livsmedelsavfall.
- Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall. Om de avfallsförebyggande åtgärder

som vidtas inte är tillräckliga ska förslag på ändamålsenliga åtgärder lämnas till regeringen.
- Naturvårdsverket behöver utreda mer omfattande och enhetlig mätning hos företag, urvalsundersökningar baserade på statistiska principer och strikta rapporteringskrav.
- Livsmedelsverket ska i dialog med Naturvårdsverket och Jordbruksverket ta fram ett förslag på förebyggande program för livsmedelsavfall.

Myndigheternas förslag till ytterligare åtgärder för att nå målen

Myndigheterna bedömer att ytterligare åtgärder behöver genomföras för att nå målen. Dessa utgår från de åtgärder som nämns i direktivet och vi bedömer att våra åtgärdsförslag inte går utöver direktivets krav. Vi föreslår bland annat att:

- Myndigheterna förstärker samordningen i syfte att förebygga livsmedelsavfall och dela bästa praxis.
- Livsmedelsverket ökar informationen till konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall.
- Kommuner förbättrar informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas.
- Jordbruksverket informerar och ökar supporten för att underlätta foderanvändning.
- Livsmedelsverket inrättar ett nytt branschforum för att stärka samarbetet mellan aktörer.
- Livsmedelsverket och Jordbruksverket fortsätter uppmuntra aktörer att donera livsmedel.
- Livsmedelsverket kartlägger behovet av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper.
- Myndigheterna utreder subventionerad rådgivning i att mäta och förebygga livsmedelsavfall.
- Myndigheterna utreder ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall.
- Regeringen bör stärka finansieringen av forskning och innovation som syftar till att minska och förebygga livsmedelsavfall.

Frågor som behöver utredas vidare

Vi har identifierat ett antal frågor som behöver utredas vidare. Dessa är:

- En utredning för att se över befintliga regelverk, utreda utformningen av ny lagstiftning för att minska livsmedelsavfall och undersöka lämplig tillsynsorganisation.
- Regeringsuppdrag om det finns brister i livsmedelskedjans funktion som orsakar livsmedelsavfall.
- Regeringsuppdrag om att utreda krav på lägre temperatur i kylkedjan.

Förslagens potentiella bidrag till att nå målen till år 2030

Myndigheterna bedömer att de förslagen i denna skrivelse kan bidra till att minska livsmedelsavfallet, men att det inte går att bedöma om åtgärderna är tillräckliga för att nå målen till 2030.

Osäkerheterna beror bland annat på att det saknas tillräckligt underlag för att bedöma hur stora förändringar respektive förslag leder till och på att det redan bedrivs ett arbete för att förebygga livsmedelsavfall.

Statistiken över livsmedelsavfall har en tidsförskjutning och metoderna för datainsamling behöver utvecklas. Det innebär att effekten av åtgärder inte kan avläsas direkt i statistiken. Vid utvecklade metoder kan ändringar i värden bero på faktiska ändringar och på metodändringar.

Ytterligare åtgärder kan vidtas för att nå målen

Eftersom det inte med säkerhet går att bedöma att åtgärderna är tillräckliga för att nå målen till 2030 behöver utvecklingen följas och åtgärderna vid behov utvecklas eller kompletteras.

Utöver de åtgärder som vi föreslår har vi identifierat andra åtgärder som skulle kunna bidra till att minska livsmedelsavfallet, men som inte har bedömts möjliga att föreslå inom ramen för detta uppdrag. Dessa åtgärder är: att livsmedelsföretag ska ta fram planer för att minska livsmedelsavfallet, att restauranger ska erbjuda gäster att ta med mat som blivit över, att aktörer ska sänka priset på eller donera mat som närmar sig bäst före- eller sista förbrukningsdag, att tydliggöra livsmedelsdonationernas roll för att minska matsvinn och matfattigdom samt att se över vägledningen om restprodukter för att främja användning som livsmedel.

Myndigheterna har behov av förstärkt finansiering

Flera av förslagen medför ökade kostnader för myndigheterna som inte ryms inom ordinarie anslag eller befintliga uppdrag. Myndigheterna har följande behov av förstärkning:

- Jordbruksverket har ett resursbehov om cirka 900 000 kronor för informationsinsatser kopplade till ökad användning av foder.
- Livsmedelsverket har behov av ytterligare medel för exempelvis informationsinsatser, samordning av branschforum och utbildningsstöd. Kostnaderna uppgår inledningsvis till cirka 17 miljoner kronor och därefter till cirka 6 miljoner kronor per år.
- Naturvårdsverket har behov av medel både för utveckling av uppföljning och för ett nytt samordningsansvar. På kort sikt uppskattas resursbehovet till omkring 3,7 miljoner kronor, medan det långsiktiga behovet uppgår till cirka 2–2,5 miljoner kronor per år, utöver kostnader för återkommande statistikundersökningar.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 15 kap. 51 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
51 §	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om	
1. avfall som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och	
2. avfallsförebyggande åtgärder som har särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljön.	2. avfallsförebyggande åtgärder som *behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller* har särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljön.

Denna lag träder i kraft den XX XX.

1.2 Förslag till förordning (2027:000) om förebyggande av livsmedelsavfall

Regeringen föreskriver[1] följande

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om förebyggande av livsmedelsavfall.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av
- 15 kap. 51 § miljöbalken i fråga om 5 och 6 samt 8 §§,
- 15 kap. 52 § miljöbalken i fråga om 10 §
- 15 kap. 44 § miljöbalken i fråga om 12 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Termer och uttryck

3 § Uttrycket livsmedel har i denna förordning samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

I övrigt har termer och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Mål för minskning av livsmedelsavfall

4 § I fråga om livsmedelsavfall är målet att mängden avfall senast den 31 december 2030 ska ha minskat med

1. 10 procent inom bearbetning och tillverkning jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt uppkom per år mellan 2021 och 2023 och
2. 30 procent beräknat per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll jämfört med den mängd livsmedelsavfall som uppkom 2018.

Efterlevnaden av ovanstående mål ska mätas enligt de metoder som fastställs i Europeiska kommissionens delegerade beslut enligt artikel 9a.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall, i den ursprungliga lydelsen.

Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall

5 § Alla som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel ska vidta åtgärder för att förebygga att livsmedelsavfall uppkommer inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll.

Prioriteringsordning

6 § Vid val av åtgärd enligt 5 § ska prioritet ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta hantering som förlänger livsmedlets hållbarhetstid, översyn av rutiner för inköp och saluföring eller donation eller annan omfördelning.

Första stycket gäller inte för hushåll.

7 § Om livsmedelsavfall uppkommer finns bestämmelser om val av behandlingsmetod enligt avfallshierarkin i 15 kap. 11 § miljöbalken.

Information till konsumenter

8 § Den som yrkesmässigt bedriver verksamhet inom detaljhandel, där det huvudsakliga sortimentet utgörs av livsmedel, eller restaurang- eller annan storhushållsverksamhet, ska på lämpligt sätt informera konsumenter om hur de kan ta vara på mat för att motverka uppkomst av livsmedelsavfall. Informationen ska vara aktuell och uppdateras vid behov.

Informationsskyldigheten enligt första stycket gäller endast för verksamheter som tillhandahåller livsmedel direkt till konsument.

Informationsskyldigheten gäller inte för icke-offentligt finansierade verksamheter med färre än tio anställda i företaget som bedriver verksamheten eller som endast tillhandahåller dryck.

Uppföljning av mål

9 § Naturvårdsverket ska övervaka om målen enligt 4 § nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall. Om Naturvårdsverket bedömer att de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas inte är tillräckliga för att nå målen enligt 4 § ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet.

Förslag på åtgärder enligt första stycket ska tas fram i samverkan med Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk.

Lämna uppgifter till Naturvårdsverket

10 § Den som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel eller livsmedelsavfall ska på begäran av Naturvårdsverket lämna de uppgifter som

myndigheten behöver för att övervaka och bedöma genomförandet av åtgärder för att nå de mål som anges i 4 §.

Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.

Bemyndigande

11 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas enligt 10 § och på vilket sätt det ska ske.

Avfallsförebyggande program för livsmedel

12 § Livsmedelsverket ska lämna underlag till Naturvårdsverket till det avfallsförebyggande program som Naturvårdsverket ska ta fram enligt 9 kap. 1 § fjärde stycket avfallsförordningen (2020:614) vad gäller livsmedelsavfall. Sådant underlag ska överlämnas så att det kan beredas enligt vad som föreskrivs i 9 kap. 1 § tredje stycket avfallsförordningen.

Underlaget enligt första stycket ska vid behov uppdateras före de tidsfrister som framgår av 9 kap. 2 § avfallsförordningen.

Underlag enligt första och andra stycket ska tas fram i samråd med Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk.

13 § Om Livsmedelsverket begär det, ska kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter ta fram de uppgifter som behövs för att utarbeta underlaget till det avfallsförebyggande programmet vad gäller livsmedelsavfall. De ska lämna uppgifterna till Livsmedelsverket.

Behörig myndighet för förebyggande av livsmedelsavfall

14 § Naturvårdsverket är behörig myndighet för samordningen av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall i enlighet med artikel 29a.2 i direktiv 2008/98/EG.

Samordning enligt första stycket ska ske i samråd med Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket.

Tillsyn

15 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsyns-förordningen.

Denna förordning träder i kraft den XX XX och ska tillämpas från och med XX YY.

1.3 Förslag till förordning (202X:YY) om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Regeringen föreskriver i fråga om avfallsförordningen (2020:614)

dels att 9 kap. 9 § ska utgå,

dels att rubriken närmast före 9 kap. 9 § ska utgå,

dels att 4 kap. 6 §, 7 kap. 9 § och 9 kap. 1 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	6 §
Ytterligare mål för avfallsförebyggande arbete, avfallshantering och minskad nedskräpning finns i	
3. förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,	
4. förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,	
5. förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter,	
6. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap,	
7. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,	
8. förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning,	
9. förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar,	
10. förordningen (2023:133) om producentansvar för däck, *och*	8. förordningen (2023:133) om producentansvar för däck,
9. förordning (EU) 2023/1542.	9. förordning (EU) 2023/1542*, och*
	10. förordning (2027:000) om förebyggande av livsmedelsavfall.
	7 kap.
	9 §
Den som vidtar avfallsförebyggande åtgärder och den som producerar eller på något annat sätt hanterar avfall eller produkter för återanvändning ska på Naturvårdsverkets begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med direktiv 2008/98/EG eller förordning 2150/2002. Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.	

Bestämmelser om att den som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedelsavfall, på begäran av Naturvårdsverket ska lämna de uppgifter om livsmedelsavfall som myndigheten behöver för att övervaka och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall i enlighet med direktiv 2008/98/EG, finns i 10 § förordningen (2027:XX) om förebyggande av livsmedelsavfall.

9 kap.

1 §

Naturvårdsverket ska ta fram förslag till en nationell avfallsplan och ett avfallsförebyggande program.

Förslagen ska omfatta Sveriges hela geografiska territorium och uppfylla kraven i bilaga 4.

När förslagen tas fram ska Naturvårdsverket

1. på lämpligt sätt ge företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet tillfälle att yttra sig över underlagen till avfallsplanen och avfallsprogrammet,

2. följa kraven i fråga om allmänhetens medverkan i artikel 31 i direktiv 2008/98/EG, och

3. följa kraven i fråga om samarbete med övriga berörda medlemsstater och med Europeiska kommissionen i artikel 32 i direktiv 2008/98/EG.

Livsmedelsverket ska ta fram förslag på avfallsförebyggande program för livsmedelsavfall och i god tid överlämna det till Naturvårdsverket, så att förslaget kan beredas tillsammans med övriga förslag i avfallsplanen och avfallsprogrammet enligt krav som följer av tredje stycket.

5 §

Om Naturvårdsverket begär det, ska kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter ta fram de uppgifter som behövs för att utarbeta förslagen till den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. De ska lämna uppgifterna till Naturvårdsverket.

Bestämmelser om att kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter ska ta fram de uppgifter som behövs för att utarbeta underlaget till det avfallsförebyggande programmet för livsmedelsavfall finns i 13 § förordningen (2027:XX) om förebyggande av livsmedelsavfall.

Bestämmelser om att den som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedelsavfall, på begäran av Naturvårdsverket ska lämna de uppgifter om livsmedelsavfall som myndigheten behöver för att övervaka och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall i enlighet med direktiv 2008/98/EG, finns i 10 § förordningen (2027:XX) om förebyggande av livsmedelsavfall.

Behörig myndighet för förebyggande av livsmedelsavfall

9 §

Naturvårdsverket är behörig myndighet för samordningen av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall i enlighet med artikel 29 a.2 i direktiv 2008/98/EG.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Avfallsdirektivet trädde i kraft den 16 oktober 2025 och bestämmelserna i direktivet om livsmedelsavfall ska som utgångspunkt börja tillämpas den 17 juni 2027. Ett uppdaterat program för förebyggande av livsmedelsavfall ska meddelas EU-kommissionen senast den 17 oktober 2027.

Den 4 december 2025 fattade regeringen beslut om att ge Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur EU:s avfallsdirektiv ska genomföras i svensk rätt när det gäller förebyggande av generering av livsmedelsavfall.[2] Uppdraget omfattar artiklarna 9a, 29.2a, 29a.1, 37.3 och 37.5a.[3] Myndigheterna ska senast den 13 november 2026 redovisa uppdraget gemensamt till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet). I uppdraget ingår att löpande informera Regeringskansliet om hur arbetet med uppdraget fortskrider. Vidare ska myndigheterna när uppdraget utförs inhämta information från, och föra dialog med, berörda näringslivsintressenter.

Enligt uppdraget ska myndigheterna:

- föreslå de författningsändringar som krävs för att uppfylla direktivets krav,
- uppdatera handlingsplanen Fler gör mer 2030,[4]
- utarbeta en konsekvensanalys i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar,
- utarbeta en uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter.

Naturvårdsverket ska utifrån sitt ansvar för avfallsstatisk ta fram förslag på basår som utgångspunkt för direktivets mål om minskat livsmedelsavfall, med utgångspunkten att tidigare utförda åtgärder ska kunna beaktas så långt som möjligt. Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska utifrån sina ansvarsområden bidra till arbetet.

Genom den här skrivelsen slutredovisar Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket uppdraget.

Beslut om denna redovisning har fattats av Naturvårdsverkets generaldirektör Johan Kuylenstierna den 12 november 2026. Jordbruksverket och Livsmedelsverket har beslutat att ställa sig bakom skrivelsen.

---

[2] Regeringsbeslut, KN2025/02264. Uppdraget framgår i sin helhet i bilaga 1.

[3] En redovisning av de artiklar i avfallsdirektivet som ingår i regeringsuppdraget återfinns i Bilaga 2.

[4] Den befintliga handlingsplanen är en del av regeringsuppdraget, LI2025/00645. Den uppdateras inte i uppdraget utan lämnas in vid ett senare tillfälle.

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Begränsning av kostnader, regelbördor och rapporteringskrav

Enligt uppdraget ska genomförandet inte gå utöver de krav som avfallsdirektivet ställer. En grundläggande utgångspunkt är därför att förslagen som tas fram ska vara utformade för att uppfylla EU:s krav, samtidigt som de är anpassade till svenska förhållanden.

Administrativa kostnader och andra kostnader för företag, myndigheter och enskilda ska inte öka mer än nödvändigt, enligt uppdraget. Ett införande av ett EU-direktiv innebär oundvikligen administration och kostnader för olika aktörer i samhället, och i detta fall rör det framförallt aktörer i livsmedelskedjan.

Enligt uppdraget ska även omotiverade regelbördor motverkas. Vår utgångspunkt är att de regler som införs är nödvändiga för att uppnå syftet med avfallsdirektivet. En huvudprincip vid framtagandet av förslagen är att reglerna ska ge aktörerna valfrihet i hur de kan utföra en viss åtgärd.

I uppdragstexten framgår även att rapporteringskrav för företag, myndigheter och enskilda inte ska öka mer än nödvändigt. Mot denna bakgrund har ambitionen varit att undvika strikta rapporteringskrav.

I respektive förslag i skrivelsen redovisas vilka aktörer som berörs liksom kostnader, regelbördor och rapporteringskrav för dessa aktörer.

Implementeringsrådets rekommendationer gällande genomförande av avfallsdirektivet

I uppdraget beaktar vi även Implementeringsrådets rekommendation om genomförande av avfallsdirektivet som presenterades i september 2025.[5] Nedan redovisas de rekommendationer som rör förebyggande av livsmedelsavfall i direktivet. De övergripande rekommendationerna är:

- Etablera direkta kontaktvägar för företagen för att ställa frågor och få vägledning i omställning och inrapportering.
- Se till att behöriga myndigheters rapporteringssystem är utvecklade, implementerade och testade i god tid innan företagen ska rapportera data.
- Undvik överlappning mellan lagstiftningar.

De specifika rekommendationerna för förebyggande av livsmedelsavfall är:

- Verka för att eventuella olikheter i definitioner och mätmetoder för uppföljning av livsmedelsavfall inte leder till att målen blir mer betungande för företag i Sverige.
- Låt donationer fortsatt vara frivilliga och förenkla donationssystemet.[6]

[5] Implementeringsrådet (2025).

[6] Donation rör i detta fall donation av livsmedel.

- Använd ett tidigare referensår än i förslaget, om det är möjligt och till fördel för företagen, och tillse att statistiken för livsmedelsavfall är korrekt.
- Ge tidig information om hur målen om minskat livsmedelsavfall kommer att följas upp och anpassa behöriga myndigheters åtgärder utifrån berörda sektorer.

Vi har tagit hänsyn till dessa rekommendationer vid framtagandet av våra förslag.

Handlingsplanen lämnas in vid ett senare tillfälle

I uppdraget står att handlingsplanen Fler gör mer 2030 ska uppdateras, men vi lämnar inget uppdaterat förslag till handlingsplan i denna skrivelse. Den kommer istället framöver att uppdateras så att den uppfyller kraven på ett förebyggande program för livsmedelsavfall enligt avfallsdirektivets artikel 29.2a, vilket beskrivs i avsnitt 5.11. Myndigheterna bedömer att en uppdatering av handlingsplanen förutsätter ytterligare analys och förankring utöver det arbete som genomförts inom detta uppdrag. Det avfallsförebyggande programmet för livsmedelsavfall ska meddelas kommissionen senast den 17 oktober 2027 och även utgöra underlag till Naturvårdsverkets förslag till avfallsförebyggande program.

Artikeln om behörig myndighet för samordning av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall inkluderas i uppdraget

Naturvårdsverket utsågs den 17 mars 2026 till behörig myndighet för samordningen av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall i enlighet med artikel 29a.2 i avfallsdirektivet. Detta infördes i avfallsförordningen i 9 kap. 11 a §.[7] Den delen av direktivet ingår inte i regeringsuppdraget, men vi väljer att inkludera denna uppgift, eftersom den rör samordning av förebyggande av livsmedelsavfall.

2.3 Begrepp och definitioner i skrivelsen

I skrivelsen används olika begrepp och definitioner som både omfattas och inte omfattas av avfallsdirektivet. I detta avsnitt redogör vi för dessa.

Regeringsuppdraget och avfallsdirektivets artikel 9a, 29.2a, 29a.1, 37.3 och 37.5a handlar om **förebyggande av livsmedelsavfall**.

Avfall omfattar alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. **Livsmedelsavfall**[8] är alla livsmedel enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som har blivit avfall längs hela livsmedelskedjan.[9]

[7] Förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614). SFS 2026:99.

[8] 1 kap 2 § avfallsförordningen (2020:614).

[9] 15 kap 4 § miljöbalken (1998:808).

Rapportering till EU och därmed uppföljningen av direktivets mål omfattar dock inte flytande livsmedelsavfall som hälls i avloppet enligt artikel 1 punkt 5a beslut (EU) 2019/1597 eftersom mätmetoder bedömts saknas för detta flöde.

Livsmedelsavfall utgörs dels av **matsvinn**, som hade kunnat ätas såsom matrester och överblivna produkter som kasseras, dels av icke ätbara delar såsom skal, ben och kaffesump. Även **restprodukter** från livsmedelstillverkning som blir avfall räknas som livsmedelsavfall.

Med förebyggande av generering av livsmedelsavfall menas alla åtgärder som innebär att livsmedel inte blir avfall. Detta omfattar såväl förebyggande åtgärder så att restflöden minskar, såväl som omfördelning/donation samt fortsatt användning enligt kriterier för biprodukt eller användning av före detta livsmedel som foder.

Restprodukter från livsmedelsindustrin är material som uppstår vid tillverkning av en produkt. Om restprodukten får fortsatt användning, till exempel som foder, så kan den klassas som **biprodukt** enligt avfallsdirektivet, genomfört i 15 kap. 4 § miljöbalken. Klassning som biprodukt enligt avfallsdirektivet, innebär att flödet varken klassas eller rapporteras som avfall eller livsmedelsavfall. Naturvårdsverket vägleder för att underlätta bedömningarna av när något är att betrakta som en biprodukt eller ett avfall.[10]

En fortsatt användning av en restprodukt till exempel som foder innebär att livsmedelsavfall undviks. **Före detta livsmedel** kan också användas som foder när det är lämpligt och godkänt enligt foderlagstiftningen.[11] Trots att livsmedelsavfall undviks så kan det betraktas som matsvinn eller livsmedelsförlust om syftet från början var att produkten skulle ätas av människor.

Det är viktigt att hålla isär **animaliska biprodukter** från begreppet **biprodukter** enligt avfallslagstiftningen. Animaliska biprodukter har en annan definition av biprodukt än i avfallsdirektivet.[12] I vissa fall omfattas animaliska biprodukter av avfallsdirektivet och det är när de klassas som avfall och är avsedda för förbränning, deponering eller biogas- eller komposteringsanläggning. Vissa kategorier av animaliska biprodukter bedöms ha varit livsmedel och inkluderas därmed i rapporterade livsmedelsavfallsmängder.

Primärproduktion omfattas inte av EU-målen. Men enligt direktivet ska medlemsstaterna dock vidta lämpliga åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall även i detta aktörsled.

Från primärproduktionen är det betydande mängder råvaror och livsmedel som inte går vidare i livsmedelskedjan.[13] Det kan handla om grödor som blir förstörda i fält, som inte kan skördas eller skördade livsmedel som kasseras. Det är också vanligt

[10] (a) Naturvårdsverket (2026).

[11] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 samt tillhörande lagstiftning.

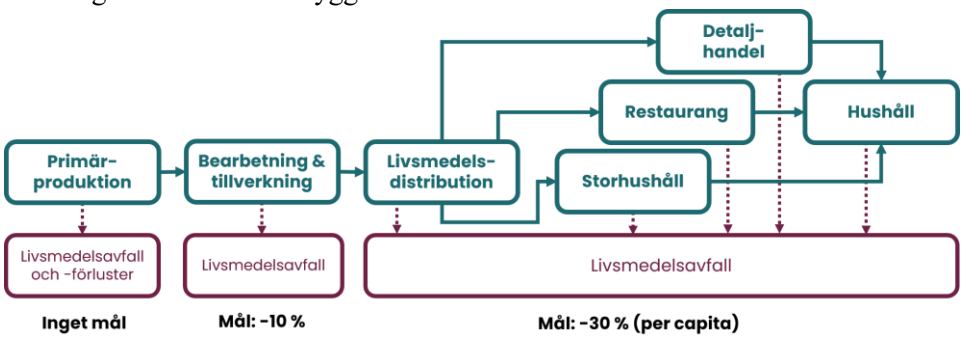
[12] Förordning (EG) nr 1069/2009.

[13] (b) Jordbruksverket (2024).

att livsmedel som potatis, morötter och kvarnspannmål som inte når efterfrågad kvalitet i stället omvandlas till foder. Det är dock små mängder av det som kasseras i primärproduktionen som klassas som livsmedelsavfall. Foderanvändning eller kassering och hantering som sker på den egna gården undantas från avfallsdirektivet enligt artikel 2.1f och ska därför inte rapporteras som livsmedelsavfall, eftersom bara avfall som ingår i direktivets tillämpningsområde ska rapporteras. Det brukar i stället kallas för **livsmedelsförluster** (engelska: food losses).

2.4 Upplägg av skrivelsen

EU:s avfallsdirektiv ställer krav på medlemsstaterna att förebygga livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan i primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll. Direktivet innehåller mål som baseras på det globala målet om ett halverat matsvinn i Agenda 2030 (mål 12.3). Målen i direktivet innebär att livsmedelsavfallet ska minska med 10 procent i bearbetning och tillverkning samt med 30 procent per capita sammantaget i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll till år 2030. Primärproduktionen omfattas inte av något mål, men ska enligt direktivet ändå vidta åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall.



Figur 1: Livsmedelskedjan och det fysiska flödet av substanser som är, eller ska bli, livsmedel. EU-direktivets nationella mål för minskning av livsmedelsavfall är satta på olika nivåer och för olika stora grupper av aktörer. Observera att det finns biprodukter från bearbetning och tillverkning som inte klassas som livsmedelsavfall. Bilden är förenklad och att exempelvis utlandshandel innebär flöden som inte syns i figuren.

Målen gäller för Sverige som nation och några mål för enskilda aktörer som exempelvis livsmedelsbutiker eller hushåll finns alltså inte.

Myndigheter och olika aktörer som kommuner och företag har under en längre tid arbetat med att minska matsvinnet och därmed förebygga livsmedelsavfall. Ett urval av det tidigare och pågående arbetet beskrivs kort i kapitel 3.

I kapitel 4 beskrivs statistik och uppföljningsmetoder för olika led i livsmedelskedjan. Där framgår både vilka krav EU ställer på rapportering av uppkommet livsmedelsavfall och hur livsmedelsavfallsstatistiken ser ut i Sverige.

Avfallsdirektivet måste genomföras i svensk rätt. Därför lämnar vi i kapitel 1 författningsförslag som vi bedömer är tillräckliga för att genomföra avfallsdirektivets bestämmelser. I kapitel 5 beskriver vi och motiverar dessa förslag.

I kapitel 6 återfinns ett antal åtgärdsförslag som syftar till att nå målen, och som utgår från avfallsdirektivets förslag till åtgärder. Dessa åtgärder är av olika karaktär och omfattar också olika slag av styrmedel. Det finns även ett antal förslag som behöver utredas vidare, antingen av myndigheterna själva eller i form av en särskild utredning eller regeringsuppdrag.

De föreslagna åtgärdernas potentiella bidrag till målen och en bedömning av om åtgärderna är tillräckliga för att nå målen beskrivs i kapitel 7. Därefter finns i kapitel 8 förslag på vad som kan göras framöver för att ytterligare bidra till målen. Slutligen återfinns en konsekvensutredning i kapitel 9.

2.5 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket i projektform. Naturvårdsverket har haft det övergripande ansvaret för att driva projektet.

I framtagandet av denna skrivelse har följande personer från Jordbruksverket deltagit: Karin Lindow, Frida Edström (samhällsekonom) och Emmi Unnerfors (verksjurist).

Från Livsmedelsverket har följande personer deltagit: Karin Fritz, Fredrik Holstein (samhällsekonom), Linda Wågström (samhällsekonom) och Miranda Lymeus (verksjurist).

Från Naturvårdsverket har följande personer deltagit: Christina Anderzén, Ida Björkefall, Tomas Chicote (samhällsekonom), Elice Fällström, (samhällsekonom), Eva Nilsson (miljöjurist), Björn Spak, Åsa Stenmarck, Helen Lindqvist samt Johanna Enberg (projektledare) och Jennica Broman (biträdande projektledare).

Styrgruppen har bestått av enhetscheferna från Livsmedelskedjan och exportenheten på Jordbruksverket, från Enheten för internationell samordning på Livsmedelsverket samt från Resurseffektivitetsenheten och Regeringsuppdragsenheten på Naturvårdsverket. Tillförordnade enhetschefen på Enheten för cirkulära flöden och kärnkraft vid Naturvårdsverket har varit adjungerad i styrgruppen.

Inom ramen för uppdraget har vi beställt ett underlag från SMED (Svenska Miljöemissionsdata) som rör utredning av tidigare basår, jämförbarhet vid skattning av livsmedelsavfall från industrin 2022 och 2024 samt tillgängliga data om donationer.

2.6 Extern dialog och samverkan

Under arbetet med att ta fram förslagen och bedömningarna har myndigheterna haft dialog med olika aktörer för att inhämta information, diskutera olika förslag till åtgärder samt förutsättningar för och konsekvenser av de olika förslagen.

Vi hade ett inledande dialogmöte den 4 mars 2026 för att informera om uppdraget och få inspel kring vad som behöver göras för att Sverige ska nå målen. Vid det andra dialogmötet den 25 mars diskuterades möjligheter och hinder för livsmedelsdonationer. Det tredje dialogmötet den 22 maj innehöll en presentation av ett urval av förslag och vi efterfrågade inspel kring fler förslag. Vidare diskuterades hur olika delar av livsmedelskedjan kan bidra till att minska livsmedelsavfallet i hushållen och vi bad om inspel kring ett framtida branschforum för minskat matsvinn. Vid det fjärde avslutande dialogmötet den 2 september bad vi om inspel och bjöd in till diskussion om olika förslag. Dialogmötena hade ett brett deltagande och branschen förde en aktiv och konstruktiv dialog. Även medarbetare på Regeringskansliet deltog vid dialogmöte tre och fyra. I bilaga 5 framgår vilka organisationer som deltog vid dialogmötena.

Förutom detta har vi haft enskilda möten och samtal om hela eller delar av uppdraget där följande aktörer har deltagit:

Avfall Sverige, Axfood AB, Coop Sverige AB, Coor Service Management, Greenfood, ICA Sverige AB, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Lidl Sverige KB, Ligula, McDonald's Sverige, Scandic Hotels, Svensk Dagligvaruhandel, Sveriges Bagare & Konditorer, Sveriges Bryggerier, Sveriges Kommuner och Regioner, Visita samt Ätbart.

Vi har haft dialog om ett urval av frågor med följande myndigheter:

- Konkurrensverket om lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter och brister i livsmedelskedjans funktion.
- Konsumentverket gällande prisinformationslagen.
- Skolverket gällande matsvinn i läroplanen.
- Upphandlingsmyndigheten om förslag till kriterier för att ta hänsyn till matsvinn vid upphandling.

Följande organisationer har inkommit med skriftliga synpunkter:

Avfall Sverige, Dagligvaruleverantörerna (DLF), Fiskbranschens Riksförbund, Klimatkommunerna, Kött- och Charkuteriföretagen (KCF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Lantmännen Cerealia AB, Livsmedelsföretagen, Matmissionen, Matmissionen Sverige, Matmissionen tillsammans med Stadsmissionen, Norrmejerier, Scan Sverige, Svensk Dagligvaruhandel, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges bagare & konditorer, Svenska Ägg, Sveriges Konsumenter och Visita.

3. Tidigare och pågående arbete för att minska livsmedelsavfall i Sverige

I detta kapitel beskrivs några exempel på tidigare och pågående arbete för att minska livsmedelsavfall i Sverige. Nedan finns information om det avslutade arbetet inom miljömålssystemet, pågående regeringsuppdrag och annat pågående arbete inom myndigheterna, arbete som görs av andra aktörer i de olika leden av livsmedelskedjan samt myndigheternas arbete med regelförenkling och regelutveckling.

3.1 Etappmål för minskat matsvinn

Regeringen beslutade 2020 om två etappmål i miljömålssystemet för minskat matsvinn till 2025.[14] Formuleringen av etappmål tog avstamp i ett tidigare regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2020–2025 i Livsmedelsstrategin.[15]

Etappmålen innebär att:

- matsvinnet ska minska så att det sammantagna livsmedelsavfallet minskar med minst 20 viktprocent per capita från 2020 till 2025, och
- en ökad andel av livsmedelsproduktionen ska nå butik och konsument år 2025.

Etappmålen innebar att insatser behövde vidtas för minskat matsvinn i hushåll, restauranger och offentliga måltider, matbutiker och grossister såväl som inom livsmedelsindustri och primärproduktion.

Vid den årliga uppföljningen av miljömålen 2026 slutredovisades etappmålen för minskat matsvinn. Den totala mängden livsmedelsavfall per capita har inte minskat mellan 2020 och 2024 utan är mer eller mindre oförändrad. Målet bedömdes därmed inte ha uppnåtts till målåret. När det gäller livsmedelsförluster är bedömningen osäker utifrån tillgänglig uppföljning.

[14] Sveriges miljömål (2026).

[15] Regeringen (2017).

3.2 Regeringsuppdraget under perioden 2026–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket har sedan 2013 arbetat tillsammans för att minska livsmedelsförluster och matsvinn i hela livsmedelskedjan. För närvarande arbetar myndigheterna för att minska livsmedelsförluster och matsvinn i hela livsmedelskedjan med fokus på förebyggande och effektiva åtgärder i ett regeringsuppdrag inom den svenska Livsmedelsstrategin 2.0. Uppdraget gavs till Livsmedelsverket att genomföra i dialog med Jordbruksverket och Naturvårdsverket och pågår under åren 2026–2030 (benämns i regeringsuppdraget Livsmedelsstrategin 2.0).[16] Sedan juni 2018 finns en nationell handlingsplan ”Fler gör mer – handlingsplan för minskat matsvinn 2030” (benämns härefter ”handlingsplanen Fler gör mer”) och efter en utvärdering 2024 uppdaterades handlingsplanen i början av 2025.[17]

Regeringsuppdraget innebär att myndigheterna ska fortsätta att arbeta för att minska livsmedelsförluster och matsvinn i hela livsmedelskedjan med fokus på förebyggande och effektiva åtgärder. Arbetet utgår från handlingsplanen Fler gör mer. Myndigheterna bedömer att handlingsplanen ska utgöra underlag för programmet för förebyggande av livsmedelsavfall som redogörs för i avsnitt 5.11. Handlingsplanen kommer att uppdateras och ska utgöra ett underlag för det fortsatta arbetet med det nationella avfallsförebyggande programmet.

3.3 Andra regeringsuppdrag inom Livsmedelsstrategin som kopplar till livsmedelsavfall

Myndigheterna, framför allt Livsmedelsverket och Jordbruksverket, samt Business Sweden har och har haft flera regeringsuppdrag för att främja export av svenska livsmedel och jordbruksvaror samt bibehålla och öppna marknader i tredje land. Nuvarande uppdrag som rör export inom Livsmedelsstrategin löper mellan 2026–2030.[18] Detta arbete möjliggör bland annat försäljning av produkter som inte efterfrågas i Sverige. Livsmedelsmarknader i Asien och Afrika efterfrågar till exempel andra delar av djur som utan export annars riskerar att bli livsmedelsavfall. Det är viktigt att dessa uppdrag fortgår och att de insatser som genomförs av såväl myndigheter som näringen leder till resultat.

[16] Regeringsbeslut, LI2025/00645.

[17] Livsmedelsverket (2024).

[18] Regeringsbeslut, LI2025/00645.

Även regeringsuppdraget stärkt sjömatsproduktion från yrkesfisket, vattenbruket och den blå värdekedjan, har koppling till minskat livsmedelsavfall vad gäller ökad förädling och tillvaratagande av fisk och vattenbruksprodukter. Vidare finns det fler uppdrag till Jordbruksverket som har betydelse för att de livsmedel som produceras inte ska kasseras längre fram i livsmedelskedjan på grund av kvalitetsavvikelser som orsakas av faktorer i produktionen. Det gäller till exempel Kraftsamling vattenhushållning, Växtskyddsrådet, Säkra tillgången till växtskyddsmedel för mindre användningsområden.[19]

3.4 Exempel på arbete och åtgärder i branschen

Flera av branscherna har sedan tidigare egna målsättningar för att minska matsvinnet och några av dem beskrivs nedan. Livsmedelsföretagen har ett hållbarhetsmanifest som bygger på fem hållbarhetsåtaganden som medlemmar kan ansluta sig till.[20] Ett av dessa åtaganden är att halvera matsvinnet i den egna produktionen samt att bidra till minskat matsvinn i primärproduktions-, handels- och konsumentled. Svensk dagligvaruhandel arbetar gemensamt för minskat matsvinn som de identifierat som en av de viktigaste hållbarhetsutmaningarna.[21]

Minskat matsvinn är också ett av sju åtaganden för en hållbar och konkurrenskraftig besöksnäring enligt Visitas hållbarhetsprogram.[22]

Flera privata standarder har matsvinn som en del av sina certifieringar och det pågår arbete med en ny internationell ISO-standard för matsvinn.[23]

3.5 Det som redan görs av myndigheterna idag och som bör fortsätta

Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Livsmedelsverket arbetar nationellt, inom EU och internationellt med frågor som rör matsvinn och resurseffektivitet. Livsmedelsverket leder en nordisk matsvinnsplattform finansierad av Nordiska Ministerrådet och myndigheterna deltar i EU-plattformen för minskat matsvinn.[24] Myndigheterna bidrar med föreläsningar och delar med sig av erfarenheter när det är lämpligt. Utöver EU-plattformen har Sverige också presenterat det svenska

[19] Regeringsbeslut, LI2025/00642.

[20] Livsmedelsföretagen (2026).

[21] Svensk Dagligvaruhandel (2026).

[22] Visita (2023).

[23] Svenska Institutet för Standarder (2026).

[24] (d) Livsmedelsverket (2026) och Europeiska kommissionen (2026).

arbetet vid internationella möten som FAO (The Food and Agriculture Organization of the United Nations) har arrangerat.[25]

Livsmedelsverket jobbar kontinuerligt med att kommunicera och höja kunskapen för att minska matsvinnet hos konsument. Myndigheten följer löpande utvecklingen av kunskapen i befolkningen via konsumentundersökningar och tar vid behov fram nya faktaunderlag inom området. Myndigheten har också kontinuerlig dialog med livsmedelsbranschen och arbetar för att lagstiftningen inte ska driva svinn.

Livsmedelsverket kartlägger matsvinn inom offentliga måltider vartannat år och har också publicerat en handbok för minskat matsvinn som stöd till de offentliga verksamheterna.[26] Där presenteras förslag på åtgärder som kan minska kökssvinnet, serveringssvinnet och tallrikssvinnet.

Jordbruksverket har, med stöd av olika undersökningar, konstaterat att det är betydande volymer av frukt och grönsaker som håller god kvalitet som inte når upp till första klass i EU:s eller FN:s (UNECE) handelsnormer, och därför sorteras bort på gårdar och packerier.[27] Jordbruksverket har inom ramen för regeringsuppdraget Livsmedelsstrategin 2.0 fört dialog med odlare, packerier, grossister och dagligvaruhandel för att samlas kring ett förslag på ändring av UNECE handelsnorm.[28] Mötet enades och i samråd med Regeringskansliet togs ett svenskt förslag fram som innebar en ny tolkning där fler avbrutna morötter kan anses vara intakta och ingå i normens klass 1 som ofta krävs för försäljning på livsmedelsmarknaden. Diskussioner har därefter förts inom UNECE arbetsgrupp som kan föreslå ändring av normen om länderna i gruppen kan enas kring förslaget.

Vidare har Jordbruksverket utvecklat ett verktyg, SkördePlus som kan hjälpa morots- och potatisodlare att utvärdera kvaliteten och hitta bättre avsättning för det som annars sorteras bort.[29] Det finns också information på webben om att frukt och grönsaker som börjar bli övermogna kan säljas tillsammans och undantas handelsnormernas regler förutsatt att de märks med Ät snart – för bearbetning i hemmet, eller liknande.[30] Denna möjlighet har ökat förekomsten av korgar med frukt och grönsaker till nedsatt pris i butiker.

Naturvårdsverket ansvarar för nationell statistik och årlig rapportering till EU, vilket framgår i kapitel 4.

---

[25] The Food and Agriculture Organization of the United Nations (2026).

[26] Livsmedelsverket (2020).

[27] (b) Jordbruksverket (2024).

[28] FN:s handelsnorm.

[29] Jordbruksverket (2025).

[30] Europeiska kommissionens genomförandeförordning EU 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007.

I Naturvårdsverkets arbete med genomförande av PPWR (EU:s förpackningsförordning) tas aspekter som matsvinn in vid utredningar kring till exempel undantag.[31]

Naturvårdsverket vägleder kommuner om deras ansvar för information om avfallsförebyggande och minskat matsvinn. Genom en forskningssatsning inom minskat matsvinn har Naturvårdsverket bidragit till ny kunskap inom området.[32]

3.6 Myndigheternas arbete med regelförenkling och regelutveckling

Flera myndigheter, bland annat Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket, fick i juli 2024 i uppdrag att se över och förenkla egna föreskrifter och allmänna råd samt att lämna förslag till ändringar av lagar och förordningar inom sina verksamhetsområden. Uppdraget syftade till att minska regelbördan för företag och slutredovisades i mars 2026.[33] Myndigheternas arbete med regelförenkling fortsätter även efter det särskilda uppdraget och är en del av myndigheternas löpande arbete.[34]

Även vid utveckling av nya regelverk ska relevanta konsekvenser och perspektiv beaktas, enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Statskontorets vägledning om konsekvensutredningar lyfter bland annat fram att myndigheter vid utformning av nya regler bör beakta påverkan på livsmedelssystemet, när det är relevant, inklusive matsvinn, uppkomst av livsmedelsavfall och livsmedelsförluster.[35]

[31] Regeringsbeslut, KN2024/02627, KN2025/00532.

[32] (b) Naturvårdsverket (2026).

[33] Regeringsbeslut, KN2024/01546

[34] (e) Livsmedelsverket (2026).

[35] Statskontoret (2026).

4. Statistik och uppföljningsmetoder för olika led i livsmedelskedjan

I kapitlet beskrivs statistik och uppföljningsmetoder för olika led i livsmedelskedjan. Vi redogör bland annat för vilka krav EU ställer på rapportering av uppkommet livsmedelsavfall, hur livsmedelsavfallsstatistiken ser ut i Sverige idag och vilka kvalitetsbrister som finns. Avslutningsvis beskrivs livsmedelsförluster och livsmedelsavfall i primärproduktionen.

4.1 EU:s rapporteringskrav för uppkommet livsmedelsavfall

Artikel 9a i avfallsdirektivet handlar om förebyggande av generering av livsmedelsavfall, och inte specifikt matsvinn. Uppkommet livsmedelsavfall används som indikator för att följa utvecklingen mot minskat matsvinn i både nationell uppföljning och vid rapportering till EU. Livsmedelsavfall är en juridisk EU-gemensam definition i avfallsdirektivet som finns i 1 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614). Livsmedelsavfall är livsmedel enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som har blivit avfall enligt avfallslagstiftningen.

Från och med referensår 2020 (rapporterat 2022) är EU:s medlemsstater skyldiga att årligen rapportera uppgifter om uppkommet livsmedelsavfall till Europeiska kommissionen.

Kravet följer av artikel 37.3 i avfallsdirektivet och de kompletterande EU-bestämmelser som reglerar rapporteringens innehåll och format.[36] För rapporteringen till EU finns vägledning som publicerats av Eurostat.[37] De uppgifter som medlemsstaterna rapporterar används för att följa upp EU:s bindande mål för minskat livsmedelsavfall och publiceras av Eurostat.

Mängden livsmedelsavfall ska mätas separat för följande led i livsmedelskedjan:

- Primärproduktion,
- Bearbetning och tillverkning,

[36] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG, artikel 37.3, samt kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2000.

[37] Eurostat (2026).

- Detaljhandel och annan livsmedelsdistribution,
- Restauranger och cateringtjänster samt
- Hushåll

En detaljerad mätning bör enligt kraven göras regelbundet, minst vart fjärde år, för varje led i livsmedelskedjan.

Livsmedelsavfall som hälls i avlopp är exkluderade från rapporteringskraven och uppföljningen av målen, men uppgifter kan rapporteras frivilligt om undersökningar genomförts av medlemsstaterna. Undantaget har i beslut (EU) 2019/1597 motiverats med brist på tillförlitliga metoder.[38]

Även matsvinnsrelaterade uppgifter om ätbar andel i livsmedelsavfall (matsvinn), omfördelade mängder livsmedel (donation eller annan omfördelning för mänsklig konsumtion), biprodukter eller före detta livsmedel som används som foder eller andra ändamål kan rapporteras frivilligt av medlemsstaterna.[39]

Naturvårdsverket ansvarar för den nationella statistiken om livsmedelsavfall och för att rapportera uppgifterna till Europeiska kommissionen. Referensår 2020 var första gången uppkomna mängder rapporterades till EU, men viss statistik inom området har Naturvårdsverket emellertid sammanställt sedan 2012.

4.2 Livsmedelsavfallsstatistik i Sverige

Målen om minskat livsmedelsavfall är de första EU-målen för avfall med krav på att förebygga och minska mängden avfall. Detta ställer särskilt stora krav på att statistiken är jämförbar över tid. I detta avsnitt beskrivs tillgänglig statistik över livsmedelsavfall och, där det finns tillgängligt, uppskattningar av matsvinn i Sverige. Avsnittet redogör även för hur statistiken kan användas och tolkas för uppföljning av målen. Vidare presenteras statistikens kvalitet och de utmaningar som finns med att kunna följa utvecklingen även bakåt i tiden samtidig som statistiken och rapporteringen egentligen behöver utvecklas.

Naturvårdsverkets statistik över livsmedelsavfall bygger på EU:s definition av livsmedelsavfall och inkluderar skal, ben och kaffesump och annat som inte är tänkt att ätas. Endast en del av livsmedelsavfallet är matsvinn, det vill säga livsmedel som hade kunnat ätas men som slängts. Livsmedelsavfall innehåller således beståndsdelar av livsmedel som är avsedda att ätas och delar av livsmedel som inte är avsedda att ätas. Det finns även livsmedelsförluster som inte klassas som avfall och därmed inte ingår i avfallsstatistiken men kan utgöra matsvinn. Läs mer om olika definitioner i avsnitt 2.3.

Statistiken över livsmedelsavfall i Sverige baseras på flera olika datakällor och metoder som varierar mellan livsmedelskedjans olika led. Samtliga led omfattar

[38] Kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG.

[39] Före detta livsmedel enligt definitionen i del A punkt 3 i bilagan till förordning (EU) nr 68/2013.

någon form av uppskalning från insamlade data till nationell nivå. Eftersom uppskalningsmetoderna och de använda uppräkningsfaktorerna varierar mellan leden är statistiken förknippad med varierande osäkerheter. Vid jämförelser mellan länder bör resultaten dessutom tolkas med försiktighet, eftersom datakällor, metoder och uppskalningsförfaranden kan skilja sig åt mellan länderna.

4.2.1 Rapporterade uppgifter om livsmedelsavfall i Sverige samt basår 2018

Sverige har sedan referensår 2020 rapporterat uppkommet livsmedelsavfall årligen till EU. För de bindande EU-målen är basåret ett genomsnitt av rapporterade uppgifter år 2021 till 2023, om inte medlemsstaten ansöker om ett tidigare basår till kommissionen. Nedan presenteras rapporterade uppgifter för olika avfallsled, samt tillgängliga uppgifter som kan användas för Sveriges ansökan om alternativt basår, se även avsnitt 5.3 om förslag på ansökan om tidigare basår.

Bearbetning och tillverkning

I artikel 9a.4 i avfallsdirektivet finns mål för bearbetning och tillverkning, där mängden livsmedelsavfall nationellt ska minska med 10 procent. I tabell 1 finns en nationell skattning av uppkomna mängder livsmedelsavfall 2022 och 2024 enligt Naturvårdsverkets undersökning som på myndighetens uppdrag genomförts av SMED. Livsmedelsavfall från bearbetning och tillverkning antas till den absoluta merparten utgöras av restprodukter. Uppgifterna inkluderar avfallets vatteninnehåll samt delar som inte kan ätas. Uppskattningsvis drygt 10 procent av livsmedelsavfallet utgörs av kasserade produkter enligt Naturvårdsverkets undersökning.[40]

Tabell 1: Resultat över livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning från Naturvårdsverkets enkätundersökning om livsmedelsavfall och biprodukter.

	2022	**2024**
Bearbetning och tillverkning (ton totalt livsmedelsavfall)	**404 000**	**512 000**
Kött och köttprodukter (SNI 10.1)	55 000	53 000
Frukt, bär och grönsaker (10.3)	49 000	73 000
Kvarnar, stärkelse & bageri (10.6 och 10.7)	82 000	76 000
Drycker (11)	38 000	94 000
Mejeri och glass (10.5)	179 000	216 000
Fisk och skaldjur, oljor och fetter, annan livsmedelsproduktion (Övriga 10.2, 10.4, 10.8)		

[40] Ej publicerat PM (2024).

Det går inte att dra någon säker slutsats om att mängden förändrats mellan åren inom bearbetning och tillverkning. De 95-procentiga konfidensintervallen för respektive år överlappar varandra, se tabell 2.[41] Dessutom indikerar kontakter med uppgiftslämnarna att mätningarna görs på olika sätt och att de utvecklar sin mätning över tid, vilket inte syns i form av konfidensintervall men som bidrar till den totala osäkerheten. Mängden är grovt räknat i storleksordningen en halv miljon ton per år båda åren. På grund av stor urvalsosäkerhet och förmodat stor mätosäkerhet går det därmed inte att med säkerhet uttala sig om den faktiska utvecklingen mellan referensåren 2022 och 2024.[42]

Tabell 2: Konfidensintervall för undersökning av livsmedelsavfall från livsmedelsindustrin.

	2022	Konfidensintervall	2024	Konfidensintervall
Livsmedelsavfall (ton)	404 000	(343 000 -465 000)	512 000	(447 000 -577 000)

Vid enkätundersökningen av livsmedelsavfall efterfrågas även uppgifter om biprodukter i livsmedelsindustrin i syfte att även kunna uppskatta livsmedelsförluster. Nationell skattning indikerar att mängderna som hanterats som biprodukt 2024 är avsevärt större än det som blev avfall. För referensår 2022 kunde endast en nationell skattning av biprodukter göras för branschen mejeri och glass.

Tabell 3: Resultat över biprodukter inom bearbetning och tillverkning från Naturvårdsverkets enkätundersökning om livsmedelsavfall och biprodukter.

	2022	2024
Bearbetning och tillverkning (ton totalt biprodukter)	**DS**	**1 279 000**
Kött och köttprodukter (SNI 10.1)		50 000
Frukt, bär och grönsaker (10.3)		12 000
Kvarnar, stärkelse & bageri (10.6 och 10.7)		324 000
Drycker (11)		588 000
Mejeri och glass (10.5)	180 500	277 000
Fisk och skaldjur, oljor och fetter, annan livsmedelsproduktion (Övriga 10.2, 10.4, 10.8)		28 000

För bearbetning och tillverkning genomfördes undersökningen för referensår 2022 med ny metodik vilket blir den mätpunkt som kan användas för genomsnitt 2021–2023, se tabell 3. Den andra mätpunkten avser referensår 2024.

[41] Intervallet täcker med 95 procents säkerhet det sanna (okända) värdet för variabeln man vill skatta, i detta fall mängden livsmedelsavfall.

[42] Opublicerat SMED PM.

Butiks- och konsumentled

I artikel 9a.4 b avfallsdirektivet finns mål för detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll där mängden livsmedelsavfall (per person) ska minska med 30 procent. Det ges enligt avfallsdirektivet en möjlighet att ansöka om tidigare basår än genomsnitt 2021 till 2023 som anges i direktivet.

Mängderna för butiks- och konsumentled rapporteras till EU som total uppkommen mängd enligt nedanstående redovisningsgrupper. I tabell 4 redovisas mängden som kg per person vilket är det mått som används för uppföljningen av målet. Samma metoder för att ta fram statistiken har använts för uppföljning sedan 2018 vilket är en förutsättning för att Sverige ska kunna ansöka om ett tidigare basår.

Tabell 4: Sammanställning av kilogram (kg) livsmedelsavfall per person i butiks- och konsumentled för rapporterade redovisningsgrupper.

			Genom-snitt	**Senaste uppföljning**	**Målnivå**	**Nödvändig minskning***
Referensår	2018	2020	2021–2023	2024	2030	
Butiks- och konsumentled (kg per person)	89	80	82	81	63	27
Detaljhandel och annan livsmedelsdistribution.	10	10	8	8		
Restauranger och cateringtjänster.	12	9	13	14		
Hushåll	68	61	61	59		

*För att nå målet om en minskning på 30 procent.

Sammanställningen visar att om Sverige rapporterar 2018 som basår i stället för att använda ett genomsnitt av 2021–2023 har det mellan 2018 och 2024 skett en minskning som motsvarar 10 procent. Om Sverige i stället kvarstår vid ett genomsnitt på 2021–2023 som skattning för basåret så syns en mindre minskning till 2024 på 2 procent. Se förslag om basår i avsnitt 5.3.

När det gäller detaljhandel och annan livsmedelsdistribution exkluderas i sammanställningen partihandel och e-handel helt då nationell skattning saknas. Statistiken för uppkommet livsmedelsavfall 2025 är fortfarande under framtagande och rapporteras till EU i juni 2027.

Potential för minskat livsmedelsavfall

Även om 2018 används som basår kvarstår enligt sammanställningen en nödvändig reduktion på 18 kg per person mellan 2024 och 2030 för att målet om 30 procents minskning ska uppnås. En sådan reduktion är utmanande, särskilt givet den låga

nationella skattning (baserad på plockanalyser) som Sverige gjort avseende andel matsvinn i hushållens livsmedelsavfall på knappt 30 procent.[43]

Tabell 5: Uppskattad andel matsvinn för basår 2018 för rapporterade redovisningsgrupper över livsmedelsavfall.

	Livsmedels-avfall	Matsvinn	Skattad andel matsvinn
Referensår	2018	2018	
Butiks- och konsumentled (kg per person)	89	35	39 %*
Detaljhandel och annan livsmedelsdistribution	10	8	83 %**
Restauranger och cateringtjänster.	11	8	66 %**
Hushåll	68	19	28 %

*Beräknat värde

**Skattad andel från EU projektet FUSIONS (slutrapporterat 2016). Använd i kommissionens förstudie vid förslag om ett reviderat avfallsdirektiv (2023).

En liknande nivå på andel matsvinn i hushåll som i den nationella skattningen indikeras av forskningsresultat från SLU där detaljerad vägning under lång tid i 50 hushåll, visade en andel matsvinn på 32 procent (24,4 procent som ätbart och 7,3 procent som potentiellt ätbart).[44]

EU-kommissionens förstudie har uppskattat motsvarande andel i hushållens livsmedelsavfall till 70 procent i linje med uppgifter från FUSIONS-projektet som publicerades 2016.[45] Även senare skattningar varierar stort mellan olika länder och uppgår till mellan 30 och 80 procent. De betydande skillnaderna mellan skattningarna illustrerar de metodmässiga utmaningarna och den osäkerhet som finns vid uppskattningar av den ätbara andelen av livsmedelsavfallet. Eftersom Sverige saknar egna skattningar för andel matsvinn i detaljhandel- och annan livsmedelsdistribution samt restauranger och cateringtjänster används i tabell 5 de skattningar från FUSIONS-projektet och som EU kommissionen tillämpat i sin förstudie på 83 respektive 66 procent.

Generellt ses de varor som slängs i butik eller partihandel i sin helhet som matsvinn eftersom hela varan skulle ha sålts. Naturvårdsverkets undersökningar visar att merparten av den mat som slängs i restauranger ofta är fullt ätbar. Icke ätbara delar som skal och ben utgör alltså en mindre andel om man jämför med den andel vi ser i hushållen. Livsmedelsverkets undersökningar visar att det som slängs inom offentlig måltid i stort sett uteslutande utgörs av matsvinn.[46]

[43] Naturvårdsverket (2024*)*.

[44] (d) Naturvårdsverket (2026).

[45] Europeiska kommissionen (2023).

[46] (b) Livsmedelsverket (2024).

4.2.2 Kvalitetsbrister i tillgänglig statistik

Vilka datakällor och metoder som används för nationella skattningar över uppkommet livsmedelsavfall varierar mellan de olika leden i livsmedelskedjan. En översikt över de metoder som används samt dess representativitet, osäkerhet och utmaningar finns i bilaga 3.

Myndigheternas samlade bedömning är att tillförlitlig nationell statistik, som tillräckligt detaljerat kan verifiera förändringar livsmedelsavfallsmängder över tid, saknas för stora delar av livsmedelskedjan. Detta sammanfattas i tabell 6, som visar att det endast är skattningen över mängden livsmedelsavfall från livsmedelsbutiker och hushåll som bedöms vara tillräckligt robust för att följa utveckling över tid även då osäkerheter beaktas.

Gällande uppkommet livsmedelsavfall inom primärproduktion, bearbetning och tillverkning, restaurang och hotell samt offentlig måltid bedömer vi att det finns så pass stora osäkerheter i de nationella skattningarna att det är svårt att bedöma utvecklingen över tid. Insamlade uppgifter från partihandeln är inte tillräckliga för vare sig uppräkning till nationell skattning eller modellskattning 2018.[47] Detta innebär att partihandeln exkluderas från rapporteringen till EU och uppföljningen av målen.

Tabell 6: Översikt över kvalitén på nationella skattningar för uppkommet livsmedelsavfall längs livsmedelskedjan samt möjligt basår.

Led i livsmedelskedjan	Livsmedelsavfall per person (kg), totalt (ton) och år	Möjligt basår med nuvarande metod	Kommentar gällande statistik
Primärproduktion	2 kg (23 000 ton) år 2024	2020 (inget mål ännu fastställt)	Stora osäkerheter i nationell skattning som gör det svårt att bekräfta utveckling över tid
Livsmedelsindustri	48 kg (512 000 ton) år 2024	2022 (genomsnitt 2021–2023 redovisar ökning till 2024)	Stora osäkerheter i nationell skattning som gör det svårt att bekräfta utveckling över tid
Partihandel	Nationell skattning saknas	Exkluderas (delsektorer kan inte brytas ur målet)	Nationell skattning saknas
Butik	8 kg (83 000 ton) år 2024	2018	Nationell skattning vars kvalitet bedöms tillräcklig för att följa utvecklingen över tid även om osäkerheter beaktas
Restaurang (inkl. hotell)	9 kg (94 000 ton) år 2024	2018	Stora osäkerheter i nationell skattning som gör det svårt att bekräfta utveckling över tid

[47] Ej publicerat PM (2018).

Led i livsmedelskedjan	Livsmedelsavfall per person (kg), totalt (ton) och år	Möjligt basår med nuvarande metod	Kommentar gällande statistik
Offentlig måltid (sjukhus)	1 kg (4000 ton) år 2024	2018	Stora osäkerheter i nationell skattning som gör det svårt att bekräfta utveckling över tid
Offentlig måltid (övrigt)	3 kg (38 000) år 2024	2018	Stora osäkerheter i nationell skattning som gör det svårt att bekräfta utveckling över tid
Hushåll	60 kg (637 000 ton) Varav matsvinn 16 kg år 2024	2018	Nationell skattning vars kvalitet bedöms tillräcklig för att följa utvecklingen över tid även om osäkerheter beaktas

En jämförelse med de nordiska länderna är relevant eftersom länderna har liknande strukturer i livsmedelskedjan och avfallssystemen, men samtidigt tillämpar olika metoder för att ta fram statistik om livsmedelsavfall och matsvinn. Se bilaga 4.

4.3 Kartläggningar av livsmedelsförluster och livsmedelsavfall i primärproduktionen

Jordbruksverket har inom ramen för regeringsuppdraget Livsmedelsstrategin 2.0 kartlagt livsmedelsförluster inom åtta produktgrupper (nötkött, griskött, mjölk, vildfångad fisk och skaldjur, potatis, morötter, jordgubbar och kvarnvete) inom både primärproduktion och livsmedelsindustri.

Syftet var att mäta utvecklingen mot det etappmål för minskade livsmedelsförluster som fanns inom miljömålssystemet 2020–2025, samt att kunna bidra till mätningen av livsmedelsförluster i delmål 12.3 i Agenda 2030. Kartläggningen under 2020–2022 redovisas i åtta rapporter och uppskattas till ungefär 450 000 ton livsmedelsråvaror per år som inte lämnade gårdar, båtar och slakterier för att bli mat.[48] De åtta undersökta produkterna står för ungefär hälften av primärproduktionen för livsmedel. En stor del av livsmedelsförlusterna är råvara som blev kvar i fält eller lämnades till foder, men en del av detta är också livsmedel som användes till biogasproduktion eller som komposterades.

Att på detta sätt följa olika produkter längs produktionskedjor ger ökade kunskaper om volymer, men också om orsaker vilket är viktigt för att skapa underlag till åtgärder som minskar både livsmedelsförluster och livsmedelsavfall.[49]

[48] (b) Jordbruksverket (2022).

[49] (b) Jordbruksverket (2024).

5. Myndigheternas förslag på nya bestämmelser

I detta kapitel redogörs för myndigheternas förslag till genomförande av avfallsdirektivet i svensk rätt samt motivering, i förekommande fall alternativa överväganden och konsekvenser för respektive förslag.

Vår bedömning är att de författningsförslag som föreslås inom ramen för detta uppdrag inte går utöver direktivets krav.

Förslagen följer den ordning som artiklarna är placerade i våra författningsförslag i kapitel 1. Den artikel i direktivet som huvudsakligen berörs av förslaget anges inom parentes i den övergripande rubriken.

Tabell 7: Hänvisning till artikel i avfallsdirektivet och förslaget med en kort beskrivning

Artikel i direktivet	Förslag	Kort beskrivning av förslaget
	Ändring av bemyndigande i miljöbalken (5.1)	Bemyndigandet i miljöbalken för avfallsförebyggande åtgärder ändras så att regeringen också får meddela föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.
	Termer och uttryck (5.2)	I den föreslagna förordningen ska samma tolkning av ord och begrepp användas som i miljöbalken, avfallsförordningen och i EU-förordningen 178/2002 om livsmedelssäkerhet.
Artikel 9a.4 a, 9a.4 b och 9a.5	Rapportering av alternativt basår för minskat livsmedelsavfall till EU (5.3)	För målet om 10 procents minskning i avfallsdirektivet tillämpas genomsnittet för rapporterade mängder 2021 till 2023. För målet om 30 procents minskning i avfallsdirektivet ska år 2018 användas som basår för minskning av livsmedelsavfall per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll.
Artikel 9a.4 a	Livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning ska minska med 10 procent (5.4)	Målet, att livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning ska minska med 10 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt uppkom per år mellan 2021 och 2023, ska författningsregleras i den nya förordningen.
Artikel 9a.4 b	Livsmedelsavfall inom detaljhandel, restauranger, storhushåll och hushåll ska minska med 30 procent (5.5)	Livsmedelsavfall inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll ska sammanlagt minska med 30 procent per capita jämfört med den mängd livsmedelsavfall som uppkom 2018, ska införas i den nya förordningen.
Artikel 9a.1 och 9a.4	Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall (5.6)	Alla som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel ska vidta åtgärder för att förebygga att livsmedelsavfall uppkommer inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll.

Artikel i direktivet	Förslag	Kort beskrivning av förslaget
Artikel 9a.1	Prioriteringsordning (5.7)	Vid val av åtgärd ska prioritet ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta hantering som förlänger livsmedlets hållbarhetstid, översyn av rutiner för inköp och saluföring eller donation eller annan omfördelning.
Artikel 9a.1 a	Livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall (5.8)	Den som yrkesmässigt bedriver verksamhet inom detaljhandel, där det huvudsakliga sortimentet utgörs av livsmedel, eller restaurang- eller annan storhushållsverksamhet och som tillhandahåller livsmedel direkt till konsument ska på lämpligt sätt informera konsumenter om hur de kan ta vara på mat för att motverka uppkomst av livsmedelsavfall. Informationen ska vara aktuell och uppdateras vid behov. Informationsskyldigheten gäller inte för icke-offentligt finansierade verksamheter med färre än tio anställda eller som endast tillhandahåller dryck.
Artikel 9a.2	Övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet (5.9)	Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall. Om Naturvårdsverket bedömer att de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas inte är tillräckliga för att nå målen ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet. Förslag på åtgärder ska tas fram i samråd med Livsmedelsverket och Jordbruksverket.
Artikel 9a.2 och 9a.3	Uppgiftsskyldighet för aktörernas rapportering och för det avfallsförebyggande programmet (5.10)	Uppgiftslämnarplikten ska framgå av den nya förordningen när det gäller livsmedelsavfall. Livsmedelsverket får möjlighet att inhämta uppgifter för underlag till det avfallsförebyggande programmet om livsmedelsavfall. Uppgifterna ska endast lämnas på begäran. Naturvårdsverket får möjlighet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas för rapporteringen och på vilket sätt.
Artikel 29.2a och 29a.1	Förebyggande program för livsmedelsavfall (5.11)	Livsmedelsverket ska ta fram ett förebyggande program för livsmedelsavfall.

I kapitlet lämnas även en bedömning som inte är författningsförslag som innebär att Naturvårdsverket behöver utreda mer omfattande och enhetlig mätning hos företag, urvalsundersökningar baserade på statistiska principer och strikta rapporteringskrav.

Under konsekvenser beskriver vi:

- Vilka aktörer som är berörda av förslaget.
- En uppskattning av kostnader för berörda aktörer.
- En uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter, eftersom det särskilt efterfrågas i uppdraget.

- Vilka regelbördor förslaget innebär med utgångspunkt att omotiverade regelbördor ska motverkas.
- Vilka rapporteringskrav förslaget innebär med utgångspunkt att de inte ska öka mer än nödvändigt.

Konsekvenser som inte nämns specifikt bedömer vi vara marginella eller obefintliga. En samlad konsekvensutredning finns i kapitel 9.

Vi lämnar inte förslag som fastställer tillsynsmyndigheter för föreslagna bestämmelser som redogörs för i avsnitt 5.6–5.8. Det finns utsedda tillsynsmyndigheter idag för miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken) och för hantering av avfall (15 kap. miljöbalken). Vi bedömer att dessa tillsynsmyndigheter inte kommer att ha tillräcklig möjlighet att prioritera kontroll av förebyggande av livsmedelsavfall hos delvis andra tillsynsobjekt än vad de normalt har idag. Det kan också diskuteras vad som är mest optimalt för de företag som ska tillsynas, då tillsynen angränsar till livsmedelskontrollen. Det lämnas därför inga författningsförslag kopplade till nuvarande tillsynsmyndigheter, utan i stället föreslår vi att det tillsätts en utredning som ska bedöma vilken tillsynsorganisation som är den mest ändamålsenliga, se avsnitt 6.11.1.

Vi föreslår dock en upplysningsparagraf i den nya förordningen som hänvisar till 26 kapitlet miljöbalken och till miljötillsynsförordningen (2011:13). Oavsett vad det blir för framtida tillsynsmyndigheter eller om befintliga myndigheter behålls kommer fördelningen ske i miljötillsynsförordningen, så upplysningen är relevant oavsett en framtida utredning.

Kompletterande åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall i syfte att bidra till direktivets mål finns i kapitel 6.

5.1 Ändring av bemyndigande i miljöbalken

Myndigheternas förslag: Bemyndigandet i miljöbalken för avfallsförebyggande åtgärder ändras så att regeringen också får meddela föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Enligt nuvarande lydelse av bemyndigandet ska avfallsförebyggande åtgärder ha särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljö för att omfattas av bemyndigandet. Vi bedömer att förebyggande av livsmedelsavfall inte alltid kan anses ha särskild betydelse för miljön.

Ändringen införs i 15 kap. 51 § miljöbalken.

Motivering

Enligt nuvarande bemyndigande i 15 kap. 51 § miljöbalken kan regeringen enligt punkt 1 om avfall meddela föreskrifter som behövs till följd av Sveriges

medlemskap i Europeiska unionen. Detsamma gäller dock inte i punkt 2 för avfallsförebyggande åtgärder.

Eftersom vi bedömer att bestämmelser för att förebygga livsmedelsavfall inte alltid har särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljön, så föreslås bemyndigandet om avfallsförebyggande vara formulerat på samma sätt som i punken 1. Det innebär därmed att punkt 2 anpassas så att regeringen även för avfallsförebyggande får besluta om åtgärder som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Detta för att möjliggöra nödvändiga regler på förordningsnivå, eller subdelegation till en myndighet.

Andra alternativ som har övervägts

Utan ändrat bemyndigande är vår bedömning att det kan bli svårt att på förordningsnivå eller på myndighetsnivå införa krav på vissa åtgärder för att minska livsmedelsavfallet, om det inte säkert kan påstås för varje enskild bestämmelse att åtgärden har särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljön.

Det är svårt att göra en bedömning vad som har särskild betydelse för hälsa eller miljön och vad som **inte** anses ha en sådan betydelse, det vill säga vad som ryms i bemyndigandet. I princip kan varje enskild föreslagen bestämmelse i förordningen ifrågasättas utifrån om den har särskild betydelse för hälsa eller miljön eller inte. Avsikten är att bestämmelserna tillsammans ska ge ett viktigt bidrag mot målen för minskat livsmedelsavfall.

Nuvarande frivilliga handlingsplan har inte, i tillräcklig omfattning, bidragit till tillräcklig minskning av livsmedelavfall.[50] En frivillig handlingsplan anses heller inte enligt EU-praxis som ett genomförande av ett direktiv.

Konsekvenser av förslaget

Ett ändrat bemyndigande i miljöbalken ger inte några direkta konsekvenser, utan det är i stället de bestämmelser som följer av ett bemyndigande som kan ge konsekvenser. Sådana konsekvenser redogörs för under respektive författningsförslag.

5.2 Termer och uttryck

Myndigheternas förslag: I den föreslagna förordningen ska begreppet livsmedel ha samma betydelse som i förordning (EG) nr 178/2002 om livsmedelssäkerhet. I övrigt ska samma tolkning av ord och begrepp användas som i miljöbalken och avfallsförordningen. I miljöbalken finns inga specifika begrepp och uttryck kopplade till förordningen, förutom uttrycket förebyggande av avfall. I avfallsförordningen definieras begreppet livsmedelsavfall.

[50] Den nuvarande handlingsplanen är en del av regeringsuppdraget LI2025/00645.

Definitionen införs i 3 § i den nya föreslagna förordningen.

Motivering

I förordningen har begrepp och uttryck samma betydelse som i miljöbalken och i avfallsförordningen. Därutöver används i den föreslagna förordningen begreppet livsmedel, som är definierat i förordning (EG) nr 178/2002 om livsmedelssäkerhet. Avsikten är att detta begrepp ska ha samma betydelse som i förordning (EG) nr 178/2002, vilket bör framgå av den föreslagna förordningen.

I 1 kap. 2 § avfallsförordningen definieras begreppet livsmedelsavfall. Av bestämmelsen framgår att med livsmedelsavfall avses livsmedel enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som har blivit avfall. Definitionen är densamma som i avfallsdirektivet. Från avfallsdirektivets tillämpningsområde undantas bland annat naturligt material från jord- eller skogsbruk som används inom jord- eller skogsbruk eller för viss energiproduktion, vissa animaliska biprodukter och ämnen avsedda för användning som foderråvaror, vilket framgår av artikel 1 och 2.

Den föreslagna förordningen är avsedd att genomföra avfallsdirektivet. I förordningen används begreppet livsmedelsavfall på samma sätt som i det bakomliggande EU-direktivet. Det innebär att avfall som inte ingår i avfallsdirektivets tillämpningsområde inte ska betraktas som livsmedelsavfall vid tillämpning av den föreslagna förordningen. Utgångspunkten är alltså att exempelvis produkter avsedda att användas som foder inte ska betraktas som livsmedelsavfall. Det kan övervägas om det bör införas en uttrycklig bestämmelse om det i förordningen. Myndigheterna bedömer dock att detta följer av att den föreslagna förordningen ska tolkas mot bakgrund av det direktiv den genomför och att några uttryckliga undantag därför inte är nödvändiga.

I den föreslagna förordningen definieras inte de olika leden i livsmedelskedjan, så som bearbetning och tillverkning, detaljhandel och annan livsmedelsdistribution samt restauranger och storhushåll. Myndigheterna bedömer att även dessa begrepp ska tolkas mot bakgrund av den bakomliggande EU-lagstiftningen och att detta kan lösas i rättstillämpningen. Det bedöms därför inte vara nödvändigt att införa några uttryckliga definitioner i den föreslagna förordningen.

Andra alternativ som har övervägts

Några andra alternativ har inte övervägts.

Konsekvenser av förslaget

Hänvisningarna kring termer och uttryck ger inte några konsekvenser och innebär inte några kostnader, ökad regelbörda eller rapporteringskrav för aktörerna.

5.3 Rapportering av alternativt basår för minskat livsmedelsavfall till EU (artikel 9a.4 a, 9a.4 b och 9a.5)

Myndigheternas förslag: För målet om 10 procents minskning i avfallsdirektivet (artikel 9a.4 a) föreslås inget alternativt basår. Som basår tillämpas genomsnittet för rapporterade mängder 2021 till 2023, i enlighet med direktivet.

Ett tidigare referensår än 2022 är inte möjligt på grund av stora metodförändringar vid framtagande av nationell skattning. Eftersom basår framgår i direktivet krävs inte rapportering av ytterligare uppgifter av Sverige avseende målet.

För målet om 30 procents minskning i avfallsdirektivet (artikel 9a.4 b) ska år 2018 användas som basår för minskning av livsmedelsavfall per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll.

Detta bedöms som möjligt eftersom nationella skattningar baserade på liknande metodik finns från 2018 och framåt.

Sverige behöver senast 17 april 2027 rapportera uppgifter för basåret 2018 till kommissionen för granskning och godkännande. Om rapporteringen inte godkänns så tillämpas ett genomsnitt av rapporterade uppgifter för 2021 till 2023 även avseende målet för butiks- och konsumentled.

Basår införs i 4 § i målbeskrivningen i den nya förordningen.

Motivering

Medlemsstater kan enligt artikel 9a.5 i avfallsdirektivet rapportera ett annat basår än genomsnitt för 2021–2023, vilket ska godkännas av kommissionen enligt artikel 9a.7.

Artikel 9a.7 har följande lydelse:

”Om en medlemsstat, med avseende på målen för minskning av livsmedelsavfall, kan tillhandahålla uppgifter för ett år före 2021 som har samlats in med hjälp av metoder som anges i kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 eller, för åren före 2020, med hjälp av metoder som är jämförbara med metoden och minimikraven på kvalitet för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall enligt det delegerade beslutet, får medlemsstaten använda ett tidigare år som referensperiod. Medlemsstaten ska senast den 17 april 2027 meddela kommissionen och de andra medlemsstaterna sin avsikt att använda ett tidigare år och ska, för ett år före 2020, delge kommissionen uppgifterna och de mätmetoder som använts för att samla in dem samt offentliggöra dessa uppgifter och mätmetoder”.

”När kommissionen anser att uppgifterna för ett år före 2020 inte uppfyller villkoren i punkt 5 ska den inom sex månader från mottagandet av en anmälan i enlighet med den punkten anta ett beslut med en begäran om att medlemsstaten

som referensperiod använder ett årsgenomsnitt för perioden 2021–2023, 2020 eller ett år före 2020 annat än det som medlemsstaten föreslagit.”

Basåren kan vara olika för de två målen (artikel 9a.4 a och b), men basår inom målet för butiks- och konsumentled (artikel 9a.4 b) ska vara samma för samtliga led som omfattas av målet. Detta meddelades på kommissionens expertgruppmöte 10 december 2025.[51]

Basår för målet inom bearbetning och tillverkning

Naturvårdsverket genomförde 2023 (referensår 2022) för första gången en enkätundersökning där företag inom bearbetning och tillverkning självrapporterade uppgifter om livsmedelsavfall och andra biprodukter. Undersökningen förbättrades och upprepades 2025 (referensår 2024).

Utgångspunkten är därför att tillämpa ett basår med genomsnitt 2021–2023 för livsmedelsindustrin. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är inte rapportering av tidigare basår aktuellt eftersom den första undersökningen med nuvarande metod gjordes för referensår 2022.

Samtidigt kan jämförbarheten i rapporterade uppgifter behöva belysas. Uppmätta mängder för referensår 2024 är nästan är 30 procent högre än för 2022. Ökningen är dock inte statistiskt säkerställd. SMED drar slutsatsen att det inte finns något som tyder på en dramatisk förändring av avfallsmängderna mellan 2022 och 2024.[52] Mängden är grovt räknat i storleksordningen en halv miljon ton båda åren. På grund av stor urvalsosäkerhet och förmodat stor mätosäkerhet går det inte att med säkerhet uttala sig om den faktiska utvecklingen mellan 2022 och 2024.

Problematiken att för statistiken och rapporterade mängder säkerställa att aktörer redovisar mängder som är jämförbara över tid kommer enligt Naturvårdsverkets bedömning även kvarstå vid kommande undersökningstillfällen. Nästa undersökning av livsmedelsavfall och biprodukter i bearbetning och tillverkning avser referensår 2026 och kommer att genomföras under 2027.

Basår för målen inom butiks- och konsumentled

Utgångspunkten är att Naturvårdsverket kommer ansöka om basår 2018 för butiks- och konsumentled.

För hushåll och livsmedelsbutiker bedöms den statistik som finns för 2018 vara relativt robust och framtagen med samma metod som de uppgifter som rapporterats till Eurostat från 2020 och framåt. För restauranger samt offentlig måltid finns stora osäkerheter i nationella skattningar för 2018, men dessa är i samma omfattning i den rapportering som gjorts från 2020 och framåt. Därmed bedöms dessa uppgifter fortsatt kunna användas för uppföljning med ett basår 2018.

[51] Europeiska kommissionen (2025).
[52] Ej publicerat SMED PM; Beskrivning av jämförbarhet mellan referensår 2022 och 2024 i statistik över livsmedelsavfall från industrin, Gerner A, SCB.

Tillvaratagande av möjligheten för medlemsstaterna att ansöka om tidigare basår är också i linje med de rekommendationer som lämnats av Implementeringsrådet.[53]

I brist på tillförlitlig nationell skattning för parti och e-handel exkluderas dessa mängder i sin helhet från nationella skattning 2018 liksom i uppföljningen av målen mot 2030. För bestämmande av basår och måluppfyllnad av beslutade mål är frågan om metodutveckling inte möjlig.

Andra alternativ som har övervägts

På uppdrag av Naturvårdsverket har SMED undersökt möjligheten att använda tillgängliga data för grossist i e-handel för en nationell skattning, samt modellering bakåt i tiden. Slutsatsen är att befintligt dataunderlaget inte är tillräckligt för denna typ av skattningar och att en mer omfattande urvalsundersökning krävs. Befintlig sammanställning av ett antal företags mängder bedöms inte ge en rättvisande bild över tid eftersom marknaden kontinuerligt förändras.

Framtagande och genomförande av undersökningar som går att använda för att göra nya nationella skattningar där skattningarna är alltför osäkra för att följa utveckling över tid, bedöms kunna vara framme tidigast för referensår 2027 och är därmed inte aktuellt för tidigare uppföljning av målen.

Konsekvenser av förslaget

Ett tidigare basår för butiks- och konsumentled underlättar för de aktörer och hushåll som berörs samt för kommuner och myndigheter som ska arbeta med åtgärder för minskat matsvinn. Detta då en tidigare reduktion inkluderas och mindre krav på reduktion återstår. Basår 2018 bedöms också bättre tillvarata de insatser som redan gjorts inom matsvinn.

För livsmedelsindustrin föreslås inte ett tidigare basår. Vilken reduktion som är nödvändig påverkas av vilken skattning som rapporteras för perioden 2021–2023.

Naturvårdsverket kommer att behöva lägga resurser på ansökan om tidigare basår samt publicering enligt kraven i direktivet.

Förslaget bedöms inte leda till några kostnader för berörda aktörer och det innebär inte heller några regelbördor eller rapporteringskrav, eftersom inga nya uppgifter kommer att inhämtas.

5.4 Livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning ska minska med 10 procent (artikel 9a.4 a)

Myndigheternas förslag: Målet, att livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning ska minska med 10 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall

[53] Implementeringsrådet (2025).

som i genomsnitt uppkom per år mellan 2021 och 2023, ska författningsregleras i den nya förordningen.

Bestämmelsen införs i 4 § 1 i den nya förordningen.

EU-kommissionen kommer att genomföra en översyn senast den 31 december 2027, enligt artikel 9a.8 i avfallsdirektivet. Det innebär att Sverige behöver verka för att andelen livsmedelsavfall ska kunna justeras i relation till en förändrad produktionsvolym för att skapa bättre förutsättningar att kunna nå målet.

Motivering

Enligt artikel 9a.4 a i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att minska genereringen av livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning med 10 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.

Vi bedömer att målet om tio procents minskning behöver regleras i författning för att få tillräckligt genomslag. Som medlemsland i EU är Sverige bundet av att uppnå de minskningsmål som framgår av avfallsdirektivet.

Handlingsplanen Fler gör mer har hittills inte bidragit till en minskning av livsmedelsavfall som är i paritet med EU:s mål, och bedöms inte göra det framöver på grund av att det rör sig om frivilliga åtgärder.[54]

Det är vanligt i svensk författning att författningsreglera EU:s mål. Det gör det tydligt för alla vilka EU-mål som finns, även om krav på måluppfyllelsen avser Sverige som land och inte på enskilda aktörer. Exempelvis på andra sådana liknande regleringar är mål för kommunalt avfall i 4 kap. 2 § avfallsförordningen eller mål för muggar och matlådor i 24 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter. Mål om insamling finns också i de flesta förordningar om producentansvar.

Myndigheterna lämnar förslag på att målet införs i 4 § 1 i den nya förordningen. I den föreslagna målbestämmelsen har målet formulerats på liknande sätt som i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

I nuvarande avfallsförordning anges i bilaga 4 punkt 7 under rubriken ”Avfallsförebyggande programmet” att programmet ska innehålla redovisning av att livsmedelsavfallet minskar. Vi bedömer att den skrivningen kan vara kvar, men att de båda målen bör stå i den nya föreslagna förordningen. Det innebär att skrivningarna kompletterar varandra.

Av praktiska skäl kan inte allt livsmedelsavfall mätas. Som angetts i avsnitt 2.3 omfattas exempelvis inte flytande livsmedelsavfall som hälls i avloppet av mätningen enligt de nu gällande reglerna om mätmetoder. Av artikel 9a.2 i avfallsdirektivet framgår att efterlevnaden av målen för minskning av livsmedelsavfall ska bedömas genom att mäta nivåerna av livsmedelsavfall med

[54] ”Fler gör mer – handlingsplan för minskat matsvinn 2030” är en del av regeringsuppdraget LI2025/00645.

den metod som fastställts av kommissionen i enlighet med punkt 3 i samma artikel. För att förtydliga att målen i 4 § i den föreslagna förordningen ska mätas på det sätt som kommissionen beslutar görs en förklaring om det i bestämmelsens andra stycke.

Vår bedömning är att förslaget att författningsreglera målet inte går utöver direktivets krav.

Målet avser bearbetning och tillverkning och utgår från vikt

Målet i artikel 9a.4 a i avfallsdirektivet avser bearbetning och tillverkning vilket, enligt kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 av den 3 maj 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG vad gäller en gemensam metod och minimikrav på kvalitet för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall, omfattar företag som är registrerade med SNI-kod 10 och 11. SNI 10 avser livsmedelsframställning exempelvis företag inom beredning av kött och köttvaror, beredning av frukt, bär och grönsaker, mejeri och glass, tillverkning av kvarn- och bageriprodukter, beredning av fisk, skaldjur och blötdjur, samt framställning av oljor och annan livsmedelsframställning. SNI 11 avser verksamheter med framställning av drycker.

Målet utgår från vikt genererat livsmedelsavfall och tar inte hänsyn till att livsmedelsproduktionens volym kan öka eller minska och därmed få direkt påverkan på mängden livsmedelsavfall.

Målen ska följas upp och åtgärder kan vidtas

Som beskrivs i avsnitt 5.9 ska Naturvårdsverket övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall. Om Naturvårdsverket bedömer att åtgärderna inte är tillräckliga för att nå målen ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet. Genom författningsreglering av målen blir det ett långsiktigt kontinuerligt uppdrag för berörda myndigheter, till skillnad från regeringsuppdrag. Eftersom vi vet att uppdraget är långsiktigt underlättas också regeringens arbete som inte behöver besluta om nya återkommande regeringsuppdrag till myndigheterna. De uppgifter som medlemsstaterna årligen rapporterar används för att följa upp målet, läs om rapporteringskrav och rapporterade uppgifter i avsnitt 4.2 och även avsnitt 5.9 om Övervakning och bedömning.

Kommande översyn av kommissionen

I avfallsdirektivet finns en översynsklausul, som bland annat omfattar minskningsmålen för livsmedelsavfall. Av artikel 9a.8 framgår att senast den 31 december 2027 ska kommissionen se över de mål som ska uppnås senast 2030 och som fastställs i punkt 4 för att vid behov ändra dessa mål och/eller utöka målen till andra led i livsmedelskedjan, och överväga att fastställa nya mål efter 2030.

Den svenska Livsmedelsstrategins övergripande mål är att den totala produktionen i livsmedelskedjan ska öka. Ökar produktionen kommer det också bli mer livsmedelsavfall. I samband med översynsarbetet måste därför Sverige fortsatt framföra till EU-kommissionen och i eventuell efterföljande förhandling i rådet om

ändring av direktivet av kommande mål att det finns behov av att justera volymerna utifrån en procentuell andel av produktionen. Av artikel 9a.8 c framgår att översynen ska omfatta en bedömning av hur förändringar i produktionsnivåerna påverkar möjligheterna att uppnå målet för minskning av livsmedelsavfall med avseende på punkt 4 a, det vill säga målet om att tio procents minskning.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ som har övervägts är att avstå från att föra in målen i förordning.[55] I stället kunde man, hänvisa direkt till målen i direktivet. Det alternativet har bedömts vara mindre tydligt gentemot såväl svenska aktörer som EU. Det skulle heller inte medföra ett genomförande av avfallsdirektivet.

Ett annat alternativ som har övervägts är att redovisa målet i det förebyggande programmet för livsmedelsavfall. Det skulle inte bli lika synligt som i en författning och inte heller innebära ett genomförande av direktivet.

Etappmål i miljömålssystemet bedöms inte vara tillräckligt bindande. Etappmål binder bara offentliga aktörer och bedöms därmed inte vara tillräckligt bindande för åtgärder inom det privata näringslivet.

Konsekvenser av förslaget

Att författningsreglera målen bedöms inte ge några konsekvenser för företag och andra aktörer. Målen binder bara Sverige som land, och inte enskilda företag eller andra aktörer.

Berörda aktörer

Målen avser Sverige som land och företag binds därmed inte direkt av dem. Införandet av målen i svensk författning innebär dock att det blir tydligare för alla berörda aktörer att de behöver bidra till att Sverige kan nå målen.

Kommunerna kan påverkas på så sätt att de behöver informera mer om tillvägagångssätt för att förebygga livsmedelsavfall som ett sätt för Sverige att lättare kunna nå målen. I avsnitt 6.3 föreslås att kommunerna ska förbättra informationen om förebyggande av livsmedelsavfall.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket påverkas inte av att målen förs in i författning, men har ett pågående arbete tillsammans med Livsmedelsverket och Naturvårdsverket om förebyggande av livsmedelsavfall.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Att införa målet i författningen bedöms inte medföra några kostnader för aktörer.

[55] Gäller både målet om 30 procents minskning inom detaljhandel, restauranger, storhushåll och hushåll samt målet om 10 procents minskning inom bearbetning och tillverkning.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverket bedöms inte få några direkta kostnader till följd av författningsförslaget.

Regelbördor och rapporteringskrav

Att införa målet i författning innebär inte några nya bindande minskningskrav för enskilda företag eller andra aktörer, eftersom målet gäller Sverige som medlemsstat. Förslaget innebär inte heller några nya rapporteringskrav för aktörerna. Uppföljningen av målet utgår från de uppgifter som medlemsstaterna rapporterar enligt avfallsdirektivet.

Förslaget innebär inte heller några rapporteringskrav för aktörerna.

5.5 Livsmedelsavfall inom detaljhandel, restauranger, storhushåll och hushåll ska minska med 30 procent (artikel 9a.4 b)

Myndigheternas förslag: Livsmedelsavfall inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll ska sammanlagt minska med 30 procent per capita jämfört med den mängd livsmedelsavfall som uppkom 2018.

Bestämmelsen införs i 4 § 2 i den nya förordningen.

Motivering

Enligt artikel 9a.4 b i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att minska genereringen av livsmedelsavfall per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll med 30 procent jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.

Som framgår under avsnitt 5.4 är det vanligt att på miljöområdet författningsreglera EU:s mål. Myndigheterna bedömer att även detta mål ska författningsregleras, och lämnar förslag på att målet införs i 4 § 2 i den nya förordningen. I den föreslagna målbestämmelsen har målet formulerats på liknande sätt som i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Uppgifter som medlemsstaterna årligen rapporterar används för att följa upp målet, läs mer om rapporteringskrav i kapitel 4 och om övervakning av måluppfyllelse i avsnitt 5.9.

Liksom målet om 10 procents minskning av livsmedelavfall inom bearbetning och tillverkning, se avsnitt 5.4, bedömer myndigheterna att även detta mål behöver regleras i författning för att få tillräckligt genomslag och för att vara ett fullgott

genomförande av direktivet. Som EU-medlem är Sverige bunden av att uppnå de minskningsmål som framgår av avfallsdirektivet.

Sverige har sedan 2018 haft handlingsplanen Fler gör mer och regeringen har beslutat om etappmål i miljömålssystemet.[56] Dessa har inte hittills bidragit till en tillräcklig minskning i paritet med EU:s mål, och den kan inte förväntas att göra det framöver heller så länge det bara rör sig om frivilliga åtgärder och mål. En handlingsplan utan bindande åtgärder anses inte heller enligt EU-praxis som ett genomförande av direktivet.

Så som angetts i föregående avsnitt görs en förklaring om att efterlevnaden av målen ska mätas enligt den metod som kommissionen beslutar i bestämmelsens andra stycke. Syftet är att förtydliga att inte allt livsmedelsavfall ingår i mätningen och därmed i målen.

Som skrivits i föregående avsnitt finns i nuvarande avfallsförordning i bilaga 4 punkt 7 under rubriken ”Avfallsförebyggande programmet” en uppräkning vad som ska ingå i det avfallsförebyggande programmet. Vi bedömer att den texten kan vara kvar och kompletteras av de nya målen i vår föreslagna förordning. I ändringen till avfallsdirektivet togs heller inte den skrivningen bort, vilket talar för att de kompletterar varandra.

Se avsnitt 5.4 för motiv varför målet ska återges i författning, hur målbestämmelsen formulerats samt hur det underlättar för olika aktörer och myndigheter att målen återges i författning. Även de bestämmelser som föreslås i den nya förordningen att Naturvårdsverket, i samverkan med de andra berörda myndigheterna, ska uppmärksamma regeringen på när det ser ut att behövas ytterligare styrmedel för att nå målen. Samma motiv gäller för båda målen. Andra alternativ som har övervägts.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ som har övervägts är att avstå från att föra in målen i förordning eller enbart inkluderas i det förebyggande programmet för livsmedelsavfall, se avsnitt Andra alternativ som har övervägts i avsnitt 5.4.[57]

Ytterligare ett alternativ som har övervägts är att göra en fördelning, så att det blir olika mål för olika grupper av aktörer eller för enskilda aktörer. Något krav på enskilda aktörer, eller på enskilda grupper bland de som omfattas av målet om 30 procents minskning, finns inte i direktivet. En sådan fördelning av målet bedöms inte behövas för att uppfylla kraven i direktivet. En konsekvens av att fördela kvantifierade mål exempelvis i förordning skulle bli att risken för onödigt höga totalkostnader ökar. Särskilt tydligt blir detta om målet med 30 procents minskning skulle gälla för gruppen hushåll. I hushållsledet utgör den icke ätbara delen av

[56] Fler gör mer – handlingsplan för minskat matsvinn 2030” är en del av regeringsuppdraget LI2025/00645, och Sveriges miljömål (2026).

[57] Gäller både målet om 30 procents minskning inom detaljhandel, restauranger, storhushåll och hushåll samt målet om 10 procents minskning inom bearbetning och tillverkning.

matavfallet nästan tre fjärdedelar. Även om matsvinnet skulle minska med 100 procent så skulle det därför inte vara tillräckligt för att uppnå ett 30-procentigt mål för hushållsledet. Som tidigare sagt kan inte en handlingsplan med frivilliga åtgärder fungera som ett genomförande av direktivet, varvid det blir större risk för ett överträdelseärende om målen endast förs in i en frivillig handlingsplan.

Konsekvenser av förslaget

Se avsnitt 5.4 för konsekvenser. Båda målen bedöms ge samma konsekvenser.

5.6 Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall (artikel 9a.1 och 9a.4)

Myndigheternas förslag: Alla som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel ska vidta åtgärder för att förebygga att livsmedelsavfall uppkommer inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll.

Bestämmelsen införs i 5 § i den nya förordningen.

Motivering

Den föreslagna regeln i 5 § i den nya förordningen syftar till att förtydliga det krav på att vidta avfallsförebyggande åtgärder som redan finns i 2 kap. 5 § miljöbalken. Detta genom att specifikt lyfta fram livsmedelsavfall, samt rikta kravet till livsmedelsaktörer. Förslaget bedöms inte utvidga hänsynsregeln, men bör göra det tydligare vad som förväntas avseende minskning av livsmedelsavfall än att enbart ha den allmänt hållna hänsynsregeln i 2 kap. 5 § miljöbalken. Kravet på att vidta åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall riktar sig till livsmedelsaktörer, som inte alltid kan förväntas vara vana vid att orientera sig i miljöbalken. Det får därför bedömas som fördel med en egen förordning som är riktad till denna målgrupp. En tydligare bestämmelse med specifik inriktning på livsmedelsavfall bedöms också kunna förbättra förutsättningarna för tillsyn. Bestämmelsen kan bli ännu effektivare om det utpekas ändamålsenliga tillsynsmyndigheter kopplat till den nya förordningen. Myndigheterna föreslår att en ny sådan tillsynsorganisation bör utredas i en utredning som föreslås tillsättas, se avsnitt 6.11.1

Det föreslagna kravet på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall innebär också ett bättre genomförande av avfallsdirektivets krav på åtgärder för att minska livsmedelsavfallet. Bestämmelsen skapar en gemensam grund för det fortsatta arbetet med att förebygga livsmedelsavfall.

Bestämmelsen anger inte vilka specifika åtgärder som ska vidtas. En sådan utformning ger aktörerna möjlighet att anpassa åtgärderna till den egna verksamhetens förutsättningar och att välja åtgärder som bedöms ge effekt till en

rimlig kostnad. Detta bedöms ge bättre förutsättningar för kostnadseffektiva åtgärder än om samma åtgärder skulle föreskrivas för samtliga aktörer.

Kravet på åtgärder i 5 § omfattar livsmedelsavfall i bred bemärkelse och inte endast sådant livsmedelsavfall som ska mätas vid bedömning av efterlevnaden av de kvantitativa målen i artikel 9a.4 i avfallsdirektivet. Begränsningarna ifråga om vilket livsmedelsavfall som ska mätas bedöms främst motiverade av praktiska skäl. Myndigheterna bedömer att artikel 9a.1, som anvisar medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan, inte enbart tar sikte på sådant livsmedelsavfall som ska mätas utan avser förebyggande av livsmedelsavfall i bred bemärkelse. Att inte undanta exempelvis flytande livsmedel som hälls ut i avloppet från tillämpningsområdet för den föreslagna förordningens krav bedöms därmed överensstämma med avfallsdirektivets syfte.

5.2De kvantitativa målen i artikel 9a.4 i avfallsdirektivet (4 § i den föreslagna förordningen) omfattar endast de senare leden i livsmedelskedjan och inte avfall som uppkommer i primärproduktionen. I den delen har vi bedömt att det vore för långtgående att i 5 § ställa krav på åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall som uppstår hos primärproducenterna. Om målen i direktivet i framtiden utökas till att även avse livsmedelsavfall i primärproduktionen får ett nytt ställningstagande göras. Av artikel 9a.8 följer att kommissionen senast den 31 december 2027 bland annat ska se över om målen ska utökas till att avse även primärproduktionen.

I paragrafen görs det skillnad mellan var åtgärderna genomförs och var effekterna av dem uppstår. Samtliga aktörer som hanterar livsmedel, inklusive primärproducenter, är skyldiga att vidta åtgärder för att åstadkomma en minskning av avfallet i de led som omfattas av målen. Åtgärder i ett led kan påverka mängden livsmedelsavfall i andra delar av livsmedelskedjan. Det är därför inte ändamålsenligt att begränsa kravet på förebyggande åtgärder till en viss typ av aktör. Ett sådant synsätt skulle också begränsa möjligheten att välja kostnadseffektiva åtgärder. Det bedrivs redan i dag arbete för att förebygga livsmedelsavfall hos aktörer i livsmedelskedjan, bland annat genom frivilliga åtgärder. Myndigheterna bedömer dock att bindande krav på förebyggande åtgärder kan underlätta, framför allt för eventuella tillsynsåtgärder. En effektiv tillsynsåtgärd skulle kunna vara att förelägga företaget att redovisa hur de arbetar och vilka rutiner de har för att minska livsmedelsavfallet.

Vi bedömer även att det är kostnadseffektivt att ge aktörerna utrymme att välja åtgärder utifrån sina egna förutsättningar.

Som nämns ovan preciserar skyldigheten att vidta åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall den hänsynsregel som redan finns i 2 kap. 5 § miljöbalken. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller hänsynsreglerna i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Kravet i den föreslagna förordningen kan inte gå längre än vad som följer av den allmänna hänsynsregeln. Därmed begränsas det av rimlighetsavvägningen som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Andra alternativ som har övervägts

Som 5 § i förslaget till ny förordning är utformad innebär det för primärproducenter liksom andra aktörsled, att vidta åtgärder som bidrar till målen. För primärproduktionen kan det till exempel vara att hantera skördade produkter varsamt för att minska risken för att livsmedel behöver kasseras i senare led. Ett alternativ som har övervägts är att begränsa kravet på förebyggande åtgärder så att det inte alls omfattar aktörer inom primärproduktionen. Men effekten av en förebyggande åtgärd behöver inte nödvändigtvis mätas eller uppstå i samma led i livsmedelskedjan som den genomförs. Åtgärder hos en aktör kan påverka mängden livsmedelsavfall i andra delar av livsmedelskedjan. Att skilja vilka aktörer som får eller ska vidta åtgärder från var effekten av åtgärderna uppstår ger därför bättre förutsättningar att genomföra åtgärder där de är mest kostnadseffektiva.

Ett annat alternativ som har övervägts är att låta bestämmelsen omfatta krav på åtgärder som minskar livsmedelsavfallet i alla led i livsmedelskedjan, inklusive i primärproduktionen. I och med att det saknas ett kvantitativt mål för primärproduktionen bedöms detta alternativ som för långtgående. Artikel 9a.1 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga att det uppstår livsmedelsavfall. Vad gäller primärproduktionen är vår bedömning att de andra åtgärder som föreslås i denna skrivelse, tillsammans med den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 5 § miljöbalken, är tillräckliga för att Sverige ska uppfylla direktivets krav.

En nackdel med det valda alternativet är att det finns en risk att åtgärder leder till att livsmedelsavfall och livsmedelsförluster förflyttas mellan verksamheter och aktörsled och att den totala mängden livsmedelsavfall kvarstår. Detta är särskilt svårt att följa upp inom primärproduktionen eftersom endast små mängder klassas som livsmedelsavfall, och det finns ingen löpande uppföljning och rapportering av dessa förluster som det gör för livsmedelsavfall. Förslaget i avsnitt 6.11.2 syftar bland annat till att minska denna risk genom en utredning huruvida det finns brister i livsmedelskedjans funktion som leder till livsmedelsavfall, samt förslag på åtgärder för att motverka detta.

Ett tredje alternativ som har övervägts är att i förordningen ange specifika förebyggande åtgärder och vilka aktörer som ska genomföra dessa. Myndigheterna bedömer att en sådan utformning skulle vara mindre lämplig eftersom förutsättningarna och kostnaderna för olika åtgärder kan variera mellan aktörer och över tid. Genom att inte ange specifika åtgärder ges aktörerna i stället möjlighet att anpassa åtgärderna till den egna verksamheten och välja åtgärder som bedöms vara lämpliga och kostnadseffektiva.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Bestämmelsen anger inte vilka konkreta åtgärder som ska genomföras, utan skapar ett krav på att aktörerna ska agera i rimlig omfattning. Förslaget bedöms ha begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Effekten beror på vilka åtgärder som aktörerna vidtar och i vilken utsträckning de innebär en förändring jämfört med det arbete som redan bedrivs. Förslaget skulle kunna bidra till minskat livsmedelsavfall

genom att tydliggöra att aktörerna bör arbeta förebyggande. Bestämmelsen kan i framtiden också bidra genom att underlätta för tillsyn och uppföljning. För närvarande finns dock inga färdiga förslag på organisation och genomförande av tillsyn. I kombination med en eventuell utredning om tillsynsorganisation, se avsnitt 6.11.1, bedöms föreslagen bestämmelse få viss, om än begränsad, effekt.

Det bedrivs redan ett frivilligt arbete hos aktörer i livsmedelskedjan. Samtidigt kan kravet bidra till att fler eller mer effektiva åtgärder genomförs, särskilt i verksamheter där förebyggande arbete hittills inte har bedrivits eller där ytterligare åtgärder kan genomföras till rimlig kostnad. Möjligheten för aktörerna att själva välja åtgärder innebär också att kravet kan tillämpas på olika delar av livsmedelskedjan utifrån var åtgärderna bedöms vara mest kostnadseffektiva.

Förslaget kan bidra till 10-procentsmålet och 30-procentsmålet genom de åtgärder som genomförs till följd av bestämmelsen.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Företag som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel omfattas av kravet och kan behöva vidta förebyggande åtgärder. Företag som redan i dag bedriver ett arbete med att förebygga livsmedelsavfall kan fortsätta med befintliga åtgärder och behöver inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av bestämmelsen, om det befintliga arbetet bedöms uppfylla kravet. För företag som behöver vidta nya eller utökade åtgärder kan förslaget medföra kostnader.

Organisationer berörs i den mån de själva producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedel. Bransch- och andra intresseorganisationer kan även beröras indirekt genom behov av information och vägledning till berörda aktörer.

Enskilda berörs i egenskap av hushåll som hanterar livsmedel. Det innebär att hushållen behöver vidta förebyggande åtgärder, men vilka åtgärder som är lämpliga och i vilken omfattning beror på hushållets förutsättningar.

Kommunerna berörs i den mån de bedriver verksamhet där livsmedel produceras, behandlas eller på annat sätt hanteras, exempelvis inom offentliga måltidsverksamheter. Förslaget kan därför innebära att kommunerna behöver vidta åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall i dessa verksamheter. Kommuner som redan bedriver ett sådant arbete kan i stor utsträckning fortsätta med befintliga åtgärder.

I avsnitt 6.3 beskrivs att kommunerna, inom ramen för de skärpta informationskraven i avfallsförordningen, bör stärka informationen till hushåll och verksamheter vars avfall omfattas av kommunernas ansvar för insamling och behandling om hur livsmedelsavfall kan förebyggas.

Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall. Om Naturvårdsverket bedömer att de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas inte är tillräckliga för att nå målen ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att

minska livsmedelsavfallet. Förslag på åtgärder ska tas fram i samråd med Livsmedelsverket och Jordbruksverket, se avsnitt 5.9. Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket berörs när det gäller samordning av åtgärder på nationell nivå, se avsnitt 6.1.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Förslaget innebär att företag inom flera delar av livsmedelskedjan omfattas av kravet på att vidta åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall. Enligt uttag från SCB:s allmänna företagsregister i september 2026 finns det omkring 236 400 företag inom primärproduktionen, 5 200 företag inom livsmedelsindustrin, 5 300 företag inom grossistverksamhet och 7 800 företag inom dagligvaruhandeln. Inom hotell- och logiverksamhet finns omkring 7 000 företag och inom restaurangverksamhet omkring 29 500 företag. Inom offentlig måltid (skola, sjukvård och boenden) finns omkring 7 200 verksamheter.[58]

Företagen varierar betydligt i storlek. Inom flera delar av livsmedelskedjan är en stor andel av företagen små eller mikroföretag, medan det även finns ett mindre antal större företag. Förutsättningarna för att förebygga livsmedelsavfall och kostnaderna för att vidta åtgärder kan därför variera betydligt mellan företag.

Förslaget kan medföra kostnader för berörda aktörer i form av kostnader för att genomföra förebyggande åtgärder samt eventuella administrativa kostnader. Det är inte möjligt att på förhand uppskatta kostnaderna på ett tillförlitligt sätt, eftersom vilka åtgärder som är aktuella och kostnaderna för dessa varierar mellan olika verksamheter och över tid.

Förslaget innebär inte att samtliga företag behöver vidta nya åtgärder. Företag som redan bedriver ett arbete med att förebygga livsmedelsavfall kan fortsätta med befintliga åtgärder om dessa bedöms uppfylla kravet. För företag som behöver vidta nya eller utökade åtgärder kan kostnader uppstå. Bestämmelsens utformning, där aktörerna själva får välja vilka åtgärder som ska vidtas, ger möjlighet att anpassa åtgärderna efter den egna verksamhetens förutsättningar och kostnader. Detta minskar risken för att åtgärder med höga kostnader behöver genomföras där det finns andra, mer kostnadseffektiva alternativ.

Åtgärderna kan samtidigt medföra nyttor, bland annat genom att mängden livsmedel som går till spillo minskar. För företag kan det dock antas att åtgärder som tydligt är företagsekonomiskt lönsamma i många fall redan har ett ekonomiskt incitament att genomföras. Den ytterligare reglering som krävs för att åstadkomma förändringar utöver det som sker frivilligt kan därför innebära kostnader som inte fullt ut motsvaras av direkta ekonomiska besparingar för företagen. Därutöver kan åtgärderna medföra samhällsekonomiska och miljömässiga nyttor som inte tillfaller det enskilda företaget.

[58] Statistiska centralbyrån (2026). Uttag från SCB allmänna företagsregister 2026-09-21. Örebro: Statistiska centralbyrån

Uppskattning av kostnaderna för myndigheter

Förslaget kan medföra kostnader för Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det är i nuläget inte möjligt att uppskatta kostnadernas omfattning. Rörande Naturvårdsverkets uppgift att övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall, se avsnitt 5.9.

Tillsynsmyndigheternas kostnader är beroende av vilka tillsynsmyndigheter som utses. Det är i nuläget inte möjligt att uppskatta kostnadernas omfattning. Om dagens tillsynssystem behålls med tillsynsmyndigheter för miljöfarliga verksamheter och för avfallshantering bedöms kostnaderna små då det får bedömas troligt att denna tillsyn inte kan prioriteras annat än i enstaka fall.

Regelbördor och rapporteringskrav

Den administrativa bördan begränsas genom att aktörerna själva får anpassa åtgärderna till den egna verksamheten och genom att inga specifika åtgärder eller rapporteringsförfaranden föreskrivs i bestämmelsen. Vägledning kan behövas för att tydliggöra vad som förväntas av olika aktörer och därigenom underlätta tillämpningen av kravet.

Förslaget innebär inte i sig några nya särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda. Bestämmelsen anger inte heller krav på dokumentation eller redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits.

5.7 Prioriteringsordning (artikel 9a.1)

Myndigheternas förslag: Vid val av åtgärd ska prioritet ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta hantering som förlänger livsmedlets hållbarhetstid, översyn av rutiner för inköp och saluföring eller donation eller annan omfördelning. Kravet på tillämpning av prioriteringsordningen gäller inte för hushåll.

Bestämmelsen införs i 6 § i den nya förordningen om förebyggande av livsmedelsavfall.

Denna bestämmelse är en stödbestämmelse till hänsynsregeln i 2 kap. 5 § miljöbalken om att förebygga avfall.

Motivering

Enligt artikel 9a i avfallsdirektivet ska medlemsländerna bestämma ett antal åtgärder för att nå målen. I artikel 9a.1 a–e nämns ett antal åtgärder som åtminstone ska göras, exempelvis nämns stödjande av beteendeförändrande insatser (punkt a) eller uppmuntran av livsmedelsdonationer eller annan omfördelning som säkerställer att mat används som livsmedel framför användning som foder eller andra icke-livsmedelsprodukter.

Vi föreslår att det i författning (6 § i den nya förordningen) införs en bestämmelse om att prioritet ska ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Sådana åtgärder kan exempelvis innefatta hantering som förlänger livsmedlets hållbarhetstid, översyn av rutiner för inköp och saluföring eller donation eller annan omfördelning.

Tillägget om att det inte ska vara orimligt innebär exempelvis att vissa livsmedel med svag efterfrågan kan gå till foder, eller när det krävs orimligt långa transporter för att förädla livsmedlet om det exempelvis bara finns en eller ett par förädlingsanläggningar för produkten i fråga i landet.

När förslagen har arbetats fram har vi velat undvika alltför detaljerad författningsreglering som exempelvis ett absolut krav på livsmedelsdonation. Detta för att låta verksamhetsutövaren själv bedöma vad som är lämpligast utifrån den individuella situationen. Det är också i linje med våra utgångspunkter och vad Implementeringsrådet föreslagit, se avsnitt 2.2.[59]

Det är inte heller önskvärt att skapa omotiverade administrativa bördor. Dock går det inte helt att undvika att ha en liknande bestämmelse som den som vi föreslår som artikel 9a.1 är skriven och dessutom måste avfallsdirektivet genomföras på ett eller annat sätt. Vi bedömer att en prioriteringsordning är tillräckligt flexibel för att kunna vara funktionell för både verksamhetsutövare och berörda myndigheter. En prioriteringsordning kan också göra det tydligare för verksamhetsutövare vad som förväntas, jämfört med att enbart ställa krav på åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall.

En bestämmelse om en prioriteringsordning underlättar också för tillsynsmyndigheterna att kunna förelägga om krav. För att bestämmelsen ska få en sådan effekt måste den dock kompletteras med en effektiv tillsynsorganisation för denna typ av regel. Effekten, om än begränsad, bedöms därför vara beroende av eventuellt framtida förslag om tillsynsorganisation som vi föreslår bör utredas, se avsnitt 6.11.1.

Kravet prioriterar humankonsumtion framför andra sätt att minska livsmedelsavfall, såsom foderanvändning eller omvandling till icke-livsmedelsprodukter. Det bedöms vara en rimlig prioritering när det gäller livsmedelsprodukter som vi människor normalt äter. Det är därför viktigt att poängtera att prioriteringsordningen tar sikte på just livsmedel – det vill säga produkter eller ämnen som är avsedda för eller förväntade att förtäras av människor – inte restprodukter såsom skal, drav och ben som rensats bort under produktionen för att inte ingå i livsmedlet.

Vid val av åtgärd för att förebygga livsmedelsavfall ska verksamhetsutövare som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen i rimlig utsträckning prioritera åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel,

[59] Implementeringsrådet (2025).

när överskott uppkommer är till exempel donation eller annan omfördelning bra alternativ.

För att underlätta förståelsen för bestämmelsen anges några exempel på möjliga åtgärder i andra meningen. Dessa exempel belyser att det kan vara fråga om skiftande typer av åtgärder under olika stadier av livsmedlets livscykel. Att särskilt nämna donation eller annan omfördelning av livsmedel som exempel innebär också ett bättre genomförande av direktivet, eftersom åtgärder för att uppmuntra till omfördelning nämns i artikel 9a.1 c som en sådan åtgärd som medlemsstaterna ska vidta.

Från kravet på att tillämpa en viss prioriteringsordning undantas de privata hushållen. Det bedöms inte ändamålsenligt att styra slutkonsumenterna i hushållen till att använda livsmedel som livsmedel framför andra tänkbara användningsområden, så som foder till husdjur. För hushållen finns det inte heller lika många alternativ till förebyggande åtgärder att välja mellan. Det bedöms därför tillräckligt med det generella kravet på förebyggande åtgärder för hushållens del.

Andra medlemsstater har infört styrmedel med prioriteringsordning

Flera EU-medlemsstater har under senare år infört styrmedel som konkretiserar avfallshierarkin i form av livsmedelsspecifika prioriteringsordningar, med syfte att minska livsmedelsavfall och matsvinn. Dessa regleringar innebär i huvudsak att livsmedel i första hand ska tas tillvara för mänsklig konsumtion, innan andra användningar blir aktuella, och att förebyggande ska ges högsta prioritet.

Ett exempel är Spanien, där en ny lag (Ley 1/2025) reglerar en bindande prioriteringsordning för hela livsmedelskedjan. Lagen innebär att aktörer ska arbeta förebyggande och, när överskott uppstår, i första hand säkerställa att livsmedel används för mänsklig konsumtion, exempelvis genom omvandling eller donation. Därefter följer användning som djurfoder och andra former av återvinning, medan bortskaffande endast är tillåtet som sista alternativ.[60,61] Regelverket omfattar krav på förebyggandeplaner och innebär att företag behöver kunna visa hur de arbetar praktiskt med att minska livsmedelsavfall.

Även Frankrike har infört en motsvarande prioriteringsstruktur, där större livsmedelsbutiker inte får förstöra ätbar mat utan i stället ska säkerställa att den omfördelas, exempelvis genom donation. Samtidigt betonas att förebyggande åtgärder ska prioriteras.[62] I Italien finns en liknande inriktning genom lag nr 166/2016, där livsmedel i första hand ska användas för mänsklig konsumtion och därefter för djurfoder eller återvinning. Den italienska modellen bygger dock i högre grad på incitament och förenklade regler än på sanktioner.[63]

[60] Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (2026).

[61] FoodTimes (2025).

[62] Zero Waste Europe (2020).

[63] FAOLEX (2016).

Parallellt har andra länder, särskilt i Norden, utvecklat processbaserade modeller som i praktiken uppnår liknande effekter utan att lagstifta en explicit trappa. I Finland finns exempelvis ingen särskild livsmedelshierarki i lag, men avfallsförordningen föreskriver att oanvända livsmedel ska omdirigeras till mänsklig konsumtion när detta är möjligt och rimligt, med hänsyn till livsmedelssäkerhet och kostnader.[64] Finland har även infört krav på att företag ska mäta och dokumentera sitt livsmedelsavfall och matsvinn, vilket ger underlag för uppföljning och tillsyn.[65]

En liknande utveckling har skett i Norge, där den norska matsvinnslagen från 2025 bland annat ställer krav på att företag ska arbeta systematiskt med att kartlägga och vidta åtgärder för att förebygga matsvinn. Även här är utgångspunkten att livsmedel ska tas tillvara i första hand, men styrningen sker genom krav på arbetssätt snarare än en detaljerad hierarki i lagtext.[66]

Gemensamt för dessa länder är att den generella avfallshierarkin har omsatts till mer praktiska och tillämpbara principer för livsmedelssektorn. Skillnaderna ligger främst i hur styrningen utformas – från mer långtgående och sanktionsbaserade modeller (Spanien och Frankrike), till mer incitamentsbaserade (Italien) eller process- och uppföljningsbaserade system (Finland och Norge). Erfarenheterna visar att tydliga prioriteringar i kombination med uppföljning och ansvar kan bidra till att styra insatser mot åtgärder med störst potential att minska livsmedelsavfall.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ är att i stället kräva att aktörer ska donera livsmedel när överskott uppstår. Ett annat alternativ är att inte införa prioriteringsordningen i författning utan låta aktörerna välja vilka åtgärder som de anser vara rimliga. Prioriteringsordningen skulle i stället kunna inkluderas i det förebyggande programmet för livsmedelsavfall. För livsmedelsproducenter kan det vara att föredra eftersom en stor del av livsmedelsavfallet från vissa delbranscher består av restprodukter som idag inte är avsedda eller kan förväntas ätas av människor. Vid de dialoger som förts med näringen under regeringsuppdraget har flera medverkande framfört att foder inte ska anses ha lägre prioritet. Från livsmedelsindustrin ingår exempelvis skal, blast, ben, svansar och klövar i rapporteringen av livsmedelsavfall, men det är på kort sikt svårt att se att människor äter detta, även om export till tredjeland kan vara en lösning för vissa animalieprodukter.

Det är därför viktigt att prioriteringsordningen tar sikte på just livsmedel – det vill säga produkter eller ämnen som är avsedda för eller förväntade att förtäras av människor – inte restprodukter såsom delar som skal, drav och ben som rensats bort under produktionen för att inte ingå i livsmedlet.

---

[64] Ministry of Environment Finland (2026.

[65] UNEP / FAOLEX (2026).

[66]Norwegian Ministry of Agriculture and Food (2025).

Det kan vara kostnadseffektivt att aktörer själva får välja avsättning. Det är dock oklart hur stora mängder av livsmedel som är avsedda och rimligen kan förväntas ätas av människor som idag går till foder eller andra icke livsmedelsprodukter i stället för att till exempel säljas till ett lägre pris till humankonsumtion eller doneras till behövande. Det finns uppgifter om att till exempel bröd går till foder, men merparten av det som livsmedelsföretag lämnar för att bli foder bedöms utgöras av så kallade sidoströmmar/restströmmar som inte är avsedda eller kan förväntas ätas av människor.

Det hade varit möjligt att enbart ta upp prioriteringen mellan livsmedel – foder och andra icke livsmedelsprodukter i den avfallsförebyggande planen för livsmedelsavfall.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Aktörer som påverkas av förslaget är verksamhetsutövare som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen (se avsnitt 5.6).

När aktörerna vidtar åtgärder ska prioritet ges åt åtgärder som innebär att livsmedel används som livsmedel, om det inte är orimligt. Åtgärderna kan innefatta exempelvis donation eller annan omfördelning för mänsklig konsumtion.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Kostnaderna uppkommer beroende på val av åtgärder. Alla aktörer är ålagda att vidta rimliga åtgärder enligt förslaget i avsnitt 5.6 ovan. Detta förslag specificerar endast prioriteringsordningen av åtgärderna.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Förslaget kan medföra vissa kostnader för berörda myndigheter för vägledning och, i den mån myndigheterna i framtiden skulle få ett tillsynsansvar, för tillsyn. Det är i nuläget inte möjligt att uppskatta kostnadernas omfattning.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inte i sig några nya särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda. Bestämmelsen anger inte heller krav på dokumentation eller redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits.

Den administrativa bördan begränsas genom att aktörerna själva får anpassa åtgärderna till den egna verksamheten och genom att inga specifika åtgärder eller rapporteringsförfaranden föreskrivs i bestämmelsen, vilket kan underlätta för aktörerna. Genom skrivningen ”om det inte är orimligt” finns också en flexibilitet för aktörerna. Vägledning kan behövas för att tydliggöra vad som förväntas av olika aktörer och därigenom underlätta tillämpningen av kravet. Bestämmelsen anger inte något krav på dokumentation eller redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits.

Förslaget innebär inte i sig några nya särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda.

5.8 Livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall (artikel 9a.1 a)

Myndigheternas förslag: Den som yrkesmässigt bedriver verksamhet inom detaljhandel, där det huvudsakliga sortimentet utgörs av livsmedel, eller restaurang- eller annan storhushållsverksamhet ska på lämpligt sätt informera konsumenter om hur de kan ta vara på mat för att motverka uppkomst av livsmedelsavfall. Informationen ska vara aktuell och uppdateras vid behov.

Informationsskyldigheten enligt första stycket gäller endast för verksamheter som tillhandahåller livsmedel direkt till konsument.

Informationsskyldigheten gäller inte för icke-offentligt finansierade verksamheter med färre än tio anställda i företaget som bedriver verksamheten eller som endast tillhandahåller dryck.

Bestämmelsen införs i 8 § i den nya förordningen om förebyggande av livsmedelsavfall.

Motivering

Artikel 9a.1 anger att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan i primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll. Åtgärderna ska åtminstone omfatta bland annat vad som anges i punkt a, utveckling och stödjande av beteendeförändrande insatser för att minska livsmedelsavfallet och informationskampanjer för att öka medvetenheten om förebyggande av livsmedelsavfall. Förslaget bidrar till uppfyllandet kravet på sådana åtgärder.

Information till konsumenter kan bidra både till ökad medvetenhet om hur livsmedel kan tas tillvara och därigenom till att underlätta beteendeförändringar som minskar mängden matavfall. Information kan påverka konsumenters beteende till viss del, men insatser i flera delar av livsmedelskedjan och information från flera olika aktörer kan bidra till större effekt av informationen. Denna åtgärd bedöms vara ett komplement till information från myndigheter och kommuner, se avsnitten 6.2 respektive 6.3. Informationen kan syfta till att konsumenterna ska minska sitt matsvinn i samband med köp eller konsumtion av livsmedel eller i det egna hushållet. Genom att information lämnas av aktörer som konsumenten möter i olika delar av livsmedelskedjan kan informationen nå konsumenten i flera olika situationer och genom olika kanaler. Den föreslagna bestämmelsen träffar dels detaljhandel, där det huvudsakliga sortimentet utgörs av livsmedel, dels restaurang- och annan storhushållsverksamhet, inklusive offentlig måltidsverksamhet.

Myndigheterna föreslår att verksamhetsutövarna själva får bedöma hur informationen utformas, vilken information som kommuniceras och genom vilken kanal. Det innebär att konsumenterna kan mötas av information från olika företag på olika sätt, exempelvis i samband med köptillfälle, i medlemstidningar, på hemsidor eller andra kanaler. Det möjliggör anpassning efter verksamhetens förutsättningar och användning av befintliga informationskanaler, vilket kan hålla kostnaderna nere. Informationen ska hållas aktuell och uppdateras vid behov. Begreppet ”lämpligt” syftar till att tydliggöra att informationen ska utformas så att den kan bidra till önskad effekt, samtidigt som verksamhetsutövarna ges utrymme att anpassa informationen till den egna verksamheten. En sådan anpassning innebär att för höga kostnader undviks.

För icke-offentligt finansierade verksamheter gäller informationsskyldigheten endast om företaget som bedriver verksamheten har minst tio anställda. Det innebär att företag med färre än tio anställda undantas från kravet. Antalet anställda räknas för företaget som helhet och inte separat för varje butik, restaurang eller annan del inom företaget som tillhandahåller livsmedel direkt till konsument. Även en mindre butik eller restaurang som är en del av ett större företag omfattas därför om företaget som helhet har minst tio anställda. Gränsen tio anställda har föreslagits utifrån en rimlighetsbedömning i avvägningen mellan önskemålen att å ena sidan undvika kostnader för mindre företag och å andra sidan att maximera antalet tillfällen där konsumenterna får information. Någon exakt beräkning av optimal nivå har inte kunnat göras.

För offentligt finansierade verksamheter görs en annan bedömning. Offentligt finansierade verksamheter omfattas oavsett antal anställda. Med offentligt finansierade verksamheter avses verksamheter som huvudsakligen finansieras med offentliga medel. Det kan röra sig om såväl offentliga som privata utförare. Offentligt finansierade verksamheter verkar i regel inom ramen för offentlig styrning och uppföljning och har ett annat styrnings- och ansvarsutkrävande än icke-offentligt finansierade företag. De har även tillgång till myndighetsstöd och verktyg för arbetet med att minska matsvinn. Livsmedelsverkets ”Handbok för minskat matsvinn” är exempelvis framtagen som stöd för verksamheter inom vård, skola och omsorg och lyfter bland annat fram kommunikation och involvering av berörda grupper i arbetet med att minska matsvinn.[67]

Även inom utbildningen finns befintliga strukturer som kan användas för information om matsvinn. Hållbar utveckling ingår i förskolans uppdrag och frågor om resurshushållning av livsmedel ingår i grundskolans undervisning i hem- och konsumentkunskap.[68] [69] Genom förslaget i avsnitt 6.7, som innebär att befintligt utbildningsmaterial om förebyggande av livsmedelsavfall ska kartläggas och att nytt material ska utvecklas och spridas vid behov, minskar ytterligare kostnaderna också för mindre offentligt finansierade verksamheter. I de fall information om

[67] Livsmedelsverket (2020).

[68] (a) Skolverket (2025).

[69] (b) Skolverket (2025).

matsvinn redan ingår i undervisningen, exempelvis i skola och förskola, kan informationskravet i viss utsträckning uppfyllas inom ramen för hur verksamheten redan bedrivs. Sammantaget bedöms detta innebära att informationskravet i offentligt finansierade verksamheter i större utsträckning kan integreras i befintlig verksamhet och befintliga strukturer, vilket begränsar den administrativa bördan även för mindre offentligt finansierade verksamheter.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ till att reglera att aktörer ska informera skulle kunna vara att överlåta helt åt aktörerna att, utifrån de generella krav på åtgärder som föreslås i avsnitt 5.6, välja om information är en lämplig åtgärd. En sådan lösning skulle skapa större flexibilitet och potentiellt innebära lägre kostnader, om någon aktör i stället skulle välja åtgärder som på ett mer kostnadseffektivt sätt än information bidrar till målen. Information från företag har bedömts vara ett viktigt komplement till myndighetsinformation (avsnitt 6.2 och 6.3) samtidigt som kostnaderna, i synnerhet med de undantag som föreslås, bedöms vara låga.

Ett annat alternativ hade varit att styra vilken information som ska förmedlas eller på vilket sätt den ska förmedlas. Ett sådant alternativ skulle kunna bidra till att information med större potential att ge effekt ges spridning. Samtidigt skulle verksamhetsutövarna få mindre möjlighet att anpassa informationen till den egna verksamheten och befintliga kommunikationskanaler, vilket kan medföra högre kostnader. Myndigheterna bedömer att det finns en avvägning mellan att styra informationens innehåll och utformning och att ge verksamhetsutövarna möjlighet att anpassa informationen efter sina förutsättningar. Vägledning i kombination med tillgänglig och användbar information från myndigheterna som aktörerna kan sprida vidare bedöms ge bättre förutsättningar för att information med potential att ge effekt används, utan den kostnadsdrivande detaljstyrning som ett mer styrande alternativ skulle innebära.

Vi har också övervägt olika alternativ för vilka verksamheter som ska undantas. Ett alternativ var att inte göra några undantag alls. Det bedömdes vara mindre lämpligt utifrån behovet av att begränsa regelbördan för de minsta företagen. Vi har också övervägt att utforma undantagen utifrån vilken typ av livsmedel verksamheten säljer, exempelvis genom att undanta verksamheter där risken för livsmedelsavfall bedöms vara mindre. Det bedömdes dock svårt att göra en tydlig och praktiskt tillämpbar avgränsning på den grunden.

Vidare har andra grunder (såsom omsättning) för att undanta mindre företag och andra nivåer baserade på antalet anställda övervägts. Det kunde vara möjligt att exempelvis undanta företag upp till exempelvis 50 anställda. En sådan avgränsning hade dock inneburit att endast cirka 3 procent av aktörerna träffas av regleringen. Därmed finns en risk för att effekten av informationen skulle bli mindre. Eftersom kraven bedöms medföra bara låga kostnader är bedömningen att ett mer omfattande undantag, exempelvis så att företag upp till 50 anställda inkluderas, inte vore motiverat.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att undanta företag med färre än tio anställda på arbetsstället eller i försäljningsverksamheten i ett företag. Myndigheterna bedömde dock att en sådan avgränsning skulle bli svårdefinierad. Det skulle även innebära att fler företag eller verksamheter inom ett företag skulle undantas. Myndigheternas bedömning är att nyttan av att fler företag omfattas av kravet motiverar att undantaget gäller för färre än tio anställda i företaget, istället för arbetsstället eller i försäljningsverksamheten, eftersom det leder till att konsumenterna får information från fler aktörer. De företag som har ett arbetsställe eller försäljningsverksamhet med färre än tio anställda, men där företaget som helhet har tio eller fler anställda, omfattas därmed av förslaget. Den administrativa kostnaden och regelbördan bedöms vara mer hanterbar för dessa företag än för företag som har färre än tio anställda totalt. Att företagen ska informera på ett sätt som är lämpligt för företaget och dess verksamhet bidrar till att de administrativa kostnaderna hålls nere.

Ytterligare ett alternativ som har övervägts att inkludera fler aktörsgrupper, exempelvis också industriledet. Bedömningen har dock gjorts att exempelvis information som redan ges från aktörer i detta led, exempelvis om hur livsmedel bör förvaras, kan anses uppfylla kravet i förslaget. Att inkludera den gruppen hade därför inte gett tillräcklig effekt.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Myndigheterna bedömer att information i sig endast kan förväntas ha en begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. För att uppnå större effekter krävs kompletterande åtgärder som både underlättar för konsumenten att ta tillvara livsmedel och förebygger uppkomsten av livsmedelsavfall tidigare i livsmedelskedjan. Effekten av detta förslag bedöms bli större om det kombineras med annan informationsspridning, exempelvis från Livsmedelsverket och från kommuner, i enlighet med förslagen under 6.2 och 6.3. Vidare bedöms förslagets effekt till viss del bero av såväl vägledning som av hur tillsyn organiseras och genomförs. En utredning av tillsynsorganisation enligt avsnitt 6.11.1 bedöms kunna bidra till effekten av detta förslag.

Förslaget bidrar främst till 30-procentsmålet genom att öka konsumenternas tillgång till information om hur livsmedel kan tas tillvara.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär en ny skyldighet för berörda företag att informera konsumenter om hur de kan ta tillvara på mat. Genom att företagen själva får välja informationens utformning och kommunikationskanal kan informationen anpassas till verksamhetens förutsättningar och befintliga kanaler.

Enligt uttag från SCB:s allmänna företagsregister i september 2026 finns totalt cirka 37 300 företag inom dagligvaruhandel och restaurangverksamhet. Av dessa skulle de cirka 30 400 med färre än tio anställda undantas från kravet, medan cirka 6 900 företag med tio eller fler anställda omfattas. Det innebär att omkring 80 procent av företagen inom dagligvaruhandel och restaurangverksamhet undantas

och omkring 20 procent omfattas av kravet på att informera konsumenter. All verksamhet inom offentliga måltider omfattas, vilket är ungefär 7 200 verksamheter inom förskola, skola, hälso- och sjukvård samt boenden inom vård och omsorg.[70]

Genom undantaget för företag med färre än tio anställda minskar regelbördan för en stor majoritet av företagen i de berörda branscherna. Kravet bedöms kunna vara relativt sett mer betungande för mindre företag, eftersom de generellt har mindre resurser för att ta fram och kommunicera information, och undantaget bedöms därför tillgodose målet att hålla nere kostnader och administration där de är mest betungande. Avgränsningen bedöms samtidigt inte minska informationskravets räckvidd till konsumenterna i sådan utsträckning att det motiverar att undantaget inte görs.

Livsmedelsverket kan få en tillkommande arbetsinsats för att ta fram eller bidra till vägledning och informationsunderlag för de verksamheter som omfattas av förslaget.

Kommunerna berörs inte av kravet i egenskap av kommun. Kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av bestämmelsen, exempelvis offentlig måltidsverksamhet, berörs dock i egenskap av verksamhetsutövare.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Företagen kan få kostnader för att ta fram, anpassa, publicera och uppdatera information. Kostnaderna bedöms variera beroende på verksamhetens storlek, befintliga kommunikationskanaler och i vilken utsträckning verksamheten redan informerar om matsvinn. För verksamheter där den här föreskrivna informationen redan är en del av verksamheten innebär kravet ingen tillkommande nettokostnad.

Det bedöms vara svårt att uppskatta kostnaderna eftersom aktörerna själva är fria att välja hur kravet ska implementeras i deras verksamhet. Kostnaderna förväntas omfatta både en initial kostnad och en återkommande kostnad för att uppdatera informationen och hålla den aktuell. Kostnaderna begränsas genom att verksamhetsutövarna själva får välja vilken information som lämnas och hur den kommuniceras. Detta gör det möjligt att använda befintliga informationskanaler och anpassa åtgärden efter verksamhetens förutsättningar. Kravet på att informationen ska uppdateras och hållas aktuell innebär en återkommande administrativ arbetsinsats.

Kostnaderna för aktörerna begränsas också genom att Livsmedelsverket löpande tar fram information som är fritt att använda för livsmedelsföretagen.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

De berörda myndigheternas kostnader består huvudsakligen av arbetsinsats för att ta fram vägledning och informationsunderlag. Arbetsinsatsen är helt beroende av

[70] Statistiska centralbyrån (2026). Uttag från SCB allmänna företagsregister 2026-09-21. Örebro: Statistiska centralbyrån.

ambitionsnivå och det finns goda möjligheter till samordning med att kunskap och informationsunderlag ändå tas fram. Den tillkommande arbetsinsatsen bedöms bli mindre än 0,25 årsarbetskrafter och kunna genomföras utan ökad finansiering med de medel som tilldelas Livsmedelsverket inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär en ny skyldighet för berörda verksamhetsutövare och därmed en ökad regelbörda. Samtliga verksamheter behöver sätta sig in i bestämmelsen och bedöma om den är tillämplig på den egna verksamheten. För de verksamheter som omfattas av informationsskyldigheten tillkommer administration för att ta fram, anpassa och uppdatera information. Icke-offentligt finansierade verksamheter med färre än tio anställda undantas från informationsskyldigheten och får därmed endast en initial administrativ börda för att sätta sig in i bestämmelsen och bedöma om undantaget är tillämpligt.

Informationsskyldigheten innebär inte krav på att verksamhetsutövarna ska rapportera till myndigheter vilka informationsinsatser som har genomförts. Bestämmelsen reglerar inte heller vilket specifikt innehåll informationen ska ha eller vilken kommunikationskanal som ska användas. Verksamhetsutövarna kan därmed använda befintliga informationskanaler och anpassa insatserna efter verksamhetens förutsättningar.

5.9 Övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet (artikel 9a.2)

Myndigheternas förslag: Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall. Om Naturvårdsverket bedömer att de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas inte är tillräckliga för att nå målen ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet. Förslag på åtgärder ska tas fram i samverkan med Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Bestämmelsen införs i 9 § i den nya förordningen.

Motivering

Vi föreslår en bestämmelse om att Naturvårdsverket får till uppgift att övervaka måluppfyllelsen och, om det behövs, föreslå nya styrmedel till Regeringskansliet för att kunna nå målen. Förslag på nya styrmedel bör tas fram i samverkan med Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Bestämmelsen om övervakning av mål har nära samband med att det är Naturvårdsverket som ska rapportera in uppgifter till EU om minskningen i Sverige. Det blir också Naturvårdsverket som kommer att behöva hantera en "tidig varning" tillsammans med Regeringskansliet om en sådan skickas av kommissionen till Regeringskansliet, se avsnitt 9.12.

Målen är inte direkt bindande för enskilda aktörer, utan binder Sverige som land. I artikel 9a.2 framgår att medlemsstaterna ska övervaka och bedöma genomförandet av sina åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall, inbegripet efterlevnaden av målen för minskning av livsmedelsavfall. Om inte målen ser ut att nås, behöver Sverige införa fler styrmedel efterhand för att nå målen för att inte bryta mot EU-rätten och riskera så kallade överträdelseärenden.

Det bör framgå av den nya förordningen att Naturvårdsverket har ett sådant uppföljande och övervakande uppdrag, samt att förslag ska lämnas på ytterligare ändamålsenliga åtgärder till Regeringskansliet för att ha möjlighet att nå målen. Sådana åtgärder ska tas fram i samverkan med Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Myndigheterna har valt att använda begreppet samverkan i detta sammanhang för att belysa att det krävs ett gemensamt arbete för att ta fram förslagen.

En del i detta arbete är att informera om hur målen följs upp samt att de åtgärder föreslås vidtas av aktörer anpassas till berörda sektorer, vilket även är i linje med Implementeringsrådets rekommendation.[71]

Andra alternativ som har övervägts

Några andra alternativ bedöms inte möjliga om direktivet ska införlivas på ett korrekt sätt.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås, se vidare i avsnitt 5.10. Vidare ska Naturvårdsverket bedöma genomförandet av åtgärder, vilket är en ny arbetsuppgift för Naturvårdsverket. Även uppgiften att bedöma om de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas är tillräckliga för att nå målen liksom att lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet är en ny arbetsuppgift. För Livsmedelsverket och Jordbruksverket är det en ny uppgift att tillsammans med Naturvårdsverket ta fram förslag på ändamålsenliga åtgärder. Det kommer även krävas resurser för utveckling av nya metoder för att kunna bedöma åtgärders effekt på minskat livsmedelsavfall, samt göra prognoser för utvecklingen framåt. Förslaget förväntas inte få några större konsekvenser för företag, men myndigheterna kommer behöva mer information om åtgärder och deras effekt på kort och lång sikt.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Kostnader kommer att uppstå för Naturvårdsverket för att övervaka om målen nås. Vidare tillkommer kostnader för att utveckla metoder för att prognostisera effekten av genomförda åtgärder, samt inhämta tillräcklig information för att utvärdera åtgärderna. Detta är nödvändigt för att bedöma genomförandet av åtgärder för att

[71] Implementeringsrådet (2025).

förebygga livsmedelsavfall och om de åtgärder som vidtas är tillräckliga för att nå målen. Kostnaderna ingår i huvudsak i de kostnader för datainsamling, statistikproduktion och rapportering som redovisas i avsnitt 5.10 samt i det utökade samordnings-, analys- och uppföljningsansvar som beskrivs i avsnitt 6.1. Kostnaderna redovisas därför inte separat.

Kostnader kan också uppstå för Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket om myndigheterna behöver utreda nya förslag till åtgärder och styrmedel i det fall målen inte nås.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inte i sig några nya särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda, men myndigheterna kan behöva efterfråga mer information om åtgärders effekt för att kunna gör en prognos om förväntad utveckling. Bestämmelsen anger inte heller krav på dokumentation eller redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits.

5.10 Uppgiftsskyldighet för aktörernas rapportering och för det avfallsförebyggande programmet (artikel 9a.2 och 9a.3)

Myndigheternas förslag: Den uppgiftslämnarplikt som idag framgår av 7 kap. 9 § avfallsförordningen (uppgifter som behövs för rapportering) och 9 kap. 5 § (uppgifter för det avfallsförbyggande programmet) ska i stället framgå av den nya förordningen när det gäller livsmedelsavfall. Livsmedelsverket får en särskild bestämmelse för att ha möjlighet att kunna inhämta uppgifter som behövs för arbetet med det särskilda programmet för förebyggande av livsmedelsavfall, vilket utgör en del av underlaget till det nationella avfallsförebyggande programmet.

Liksom tidigare ska uppgifterna endast lämnas på begäran. Naturvårdsverket får dock möjlighet att meddela föreskrifter genom ett bemyndigande i den nya förordningen om vilka uppgifter som ska lämnas för rapporteringen och på vilket sätt. Sådana föreskrifter skulle kunna innebära strängare uppgiftsinlämning om det bedöms nödvändigt för den statistik med minskning som Naturvårdsverket ska rapporterna till kommissionen. I avfallsförordningen upplyses om rapporteringskraven i den nya förordningen för livsmedelsavfall.

Bestämmelserna föreslås införas i 10, 11 och 13 §§ i den nya förordningen samt upplysning i 7 kap. 9 § och 9 kap. 5 § avfallsförordningen.

Myndigheternas bedömning: Naturvårdsverket behöver utreda mer omfattande och enhetlig mätning hos företag, urvalsundersökningar baserade på statistiska principer och strikta rapporteringskrav.

Motivering

För att tydliggöra att uppgiftlämnarplikten gäller den som producerar, behandlar eller på annat sätt hanterar livsmedelavfall föreslås en kompletterande bestämmelse i den nya förordningen som specifikt avser livsmedelsavfall.

Medlemsstater ska enligt artikel 9a.2 i avfallsdirektivet övervaka och bedöma genomförandet av sina åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall, inbegripet efterlevnaden av målen för minskning av livsmedelsavfall, genom att mäta nivåerna av livsmedelsavfall med den metod som fastställts i enlighet med punkt 3.

Enligt artikel 9a.3 ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 38a för att komplettera detta direktiv när det gäller fastställande av en gemensam metod och minimikvalitetskrav för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall.

Sedan referensåret 2020 är alla medlemsstater enligt artikel 37.3 i avfallsdirektivet skyldiga att årligen rapportera uppkommet livsmedelsavfall till Europeiska kommissionen i enlighet kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 vad gäller en gemensam metod och minimikrav på kvalitet för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall samt kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2000 om fastställande av ett format för rapportering av uppgifter om livsmedelsavfall och för inlämning av kvalitetskontrollrapporten enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG. Genomförandebesluten kompletterar direktivet med rapporteringskrav och format för rapportering.

Närmare beskrivning av EU:s rapporteringskrav och Sveriges nationella statistik finns i kapitel 4.

Uppgifter som underlag för årlig rapportering och uppföljning av mängden livsmedelsavfall

I avfallsförordningen finns en bestämmelse om uppgiftslämnarplikt i 7 kap. 9 § när det gäller uppgifter som Naturvårdsverket behöver för Sveriges rapportering till EU i enlighet med avfallsdirektivet eller Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik.

Mätning av matsvinn och livsmedelsavfall är en förutsättning för uppföljning av det förebyggande arbetet för minskat matsvinn i egna verksamheten hos livsmedelsföretag. Mätning i företagen, sammanställning av uppgifter och rapportering är även grunden för nationell statistik med tillräcklig kvalitet för att följa utvecklingen, rapportering till EU och uppföljning av de bindande EU-målen.

Sveriges livsmedelsavfallsstatistik präglas till stora delar av problem med tillräcklig tillförlitlighet för att detaljerat verifiera utveckling över tid. En tydligare uppgiftslämnarplikt gällande livsmedelsföretag och livsmedelsavfall kan stärka de undersökningar som genomförs, samt de som kommer behöva tas fram och genomföras i framtiden.

Eftersom bestämmelsen i 7 kap. 9 § avfallsförordningen redan finns så innebär inte kravet på uppgiftslämnande någon ny rapporteringsbörda eftersom kraven är

likalydande, på begäran av myndigheten. Myndigheterna bedömer dock att det blir tydligare eftersom den nya regeln specifikt avser livsmedelsavfall.

För livsmedelsindustrin genomför Naturvårdsverket en undersökning vartannat år. Lagstöd för undersökningen har hittills varit uppgiftslämnarplikten i 7 kap. 9 § avfallsförordningen. Bestämmelsen i avfallsförordningen är generellt riktat till allt avfall och bedöms relativt ospecifikt avseende vilka aktörer som berörs och vilka uppgifter de ska lämna.

För vissa verksamheter inom detaljhandel, partihandel och hotell har Naturvårdsverket och/eller SMED upparbetade kontakter och data lämnas regelbundet. Uppgiftsinsamlingen har hittills främst utvecklats genom god dialog och till viss del samverkan med aktörer inom projektet för Samarbete för minskat matsvinn SAMS.

Otydliga regler riskerar samtidigt att tillgången till uppgifter blir osäker, och kan vara beroende av kontaktperson och engagemang i frågan. Dessutom bedöms urvalet för uppgifterna som hittills samlats in från partihandel och hotell alltför litet och godtyckligt och därmed otillräckligt för uppräkning till en nationell skattning som kan användas för jämförbarhet över tid.

En tydligare uppgiftslämnarplikt såsom den föreslagna skulle stärka nuvarande undersökningar, samt skapa bättre förutsättningar för nya mer omfattande urvalsundersökning inom de flertal områden där tillförlitliga nationella skattningar saknas. För att uppfylla sitt syfte behöver skattningarna vara så pass tillförlitliga att de kan användas för att verifiera utveckling över tid.

Bestämmelsen föreslås också innehålla ett bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas för rapporteringen och på vilket sätt. I 7 kap. 10 § 3 avfallsförordningen finns idag ett liknande bemyndigande som gäller föreskrifter om uppgifter om bland annat avfall och avfallsförebyggande åtgärder. Genom ett särskilt bemyndigande i den föreslagna förordningen blir det dock tydligare att detta gäller också i fråga om livsmedelsavfall. Att bara hänvisa till bemyndigandet i 7 kap. 10 § 3 är en möjlighet som övervägts, men eftersom uppgiftslämnarplikten föreslås regleras i en särskild bestämmelse för livsmedelsavfall bedöms det vara lämpligt att även föreskriva om ett särskilt bemyndigande kopplat till detta. Som framgått tidigare är avsikten att bestämmelser om livsmedelsavfall ska samlas i den nya förordningen.

När det gäller uppgifter om livsmedelsavfall från hushåll så finns redan krav på kommunerna att lämna uppgifter om kommunalt avfall som de samlar in enligt 7 kap. 1 § avfallsförordningen, och mer specificerat om vilka uppgifter det är fråga om anges i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:10) om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall. Dessa föreskrifter kommer dock behöva arbetas om eftersom avfallsförordningen ändrats, och kommunernas uppgiftslämnarplikt numera är minskad.

Till följd av förändringen i svensk avfallslagstiftning 2026 avregleras delar av kommunernas ansvar för kommunalt avfall. Rapporteringsskyldigheten överförs därmed delvis till privata avfallsentreprenörer enligt 7 kap. 2 § avfallsförordningen.

De företag som samlar in avfall från detaljhandeln, företag som beviljats dispens samt de med kontors- och returpappersavfall eller förbrukat matfett har därmed motsvarande rapporteringskrav som kommunerna tidigare hade.

Om kommunen genomför plockanalyser ska uppgifter om sammansättningen lämnas, vilket är en förutsättning för att skatta mängden livsmedelsavfall i restavfallet. Uppgifterna lämnas i Avfall Web där Naturvårdsverket får tillgång till uppgifterna.

Fortsatt utredning av nödvändiga åtgärder för förbättrad statistik

Det finns ett stort behov av att utveckla de undersökningar som ligger till grund för nationella skattningar över uppkommet livsmedelsavfall. Stora delar av Sveriges statistik över uppkommet livsmedelsavfall är ännu inte av en kvalitet som möjliggör uppföljning av verklig förändring över tid. Det tar samtidigt tid innan användbara resultat från en ny statistisk undersökning kan finnas framme. Om arbetet inför en ny undersökning påbörjas 2027 är ett rimligt antagande att ett robust resultat med god jämförbarhet över tid finns tillgängliga först efter 2030, det vill säga efter nuvarande målår enligt direktivet. Möjligheten att följa utvecklingen bakåt i tiden går också generellt förlorad när en metod för att producera statistik byts.

Med erfarenhet av andra statistiska undersökningar (nu aktuellt i undersökningen av livsmedelsindustrin) så tar det några undersökningsomgångar innan underlaget blir tillräckligt bra för statistik. Det har även visat sig svårt för uppgiftslämnarna både att tolka definitioner och att ta fram de uppgifter som efterfrågas. Det kan därför krävas några omgångar av förbättringar av instruktioner och frågeformulär innan mätningarna stabiliseras.

Naturvårdsverket behöver utreda en satsning på mer och enhetlig mätning hos företag, urvalsundersökningar baserade på statistiska principer och strikta rapporteringskrav. Resultat från en ny undersökning kommer dock inte vara användbart för uppföljning av de nu beslutade EU-målen, men har potential att ge mer kunskap framåt. Utbildning och ekonomiskt stöd för mätning i verksamheterna kan också övervägas för att kunna skapa förutsättningar för bättre datakvalité på sikt. Utveckling och anpassning av livsmedelsavfallsstatistiken i linje med de krav som EU ställer bör leda till liknande börda för europeiska företag. Detta i linje med Implementeringsrådets rekommendation om att verka för att eventuella olikheter i definitioner och mätmetoder för uppföljning av livsmedelsavfall inte leder till att målen blir mer betungande för företag i Sverige.[72]

Uppgifter som underlag till avfallsförebyggande program

I avfallsförordningen finns också en bestämmelse i 9 kap. 5 § om att uppgifter som behövs för avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet ska lämnas till Naturvårdsverket om myndigheten begär det. Eftersom programmet för förebyggande av livsmedelsavfall i och med ändringsdirektivet blir en del av det

[72] Implementeringsrådet (2025).

avfallsförebyggande programmet förtydligas 9 kap. 5 § med en upplysning om att bestämmelser om uppgiftsinlämning finns specifikt för livsmedelsavfall i den nya förordningen.

Myndigheterna föreslår att kravet på lämnande av uppgifter som behövs för det avfallsförebyggande programmet framgår av den nya förordningen, samt att Livsmedelsverket också ska kunna begära in nödvändiga uppgifter, eftersom det nu föreslås bli Livsmedelsverket som lämnar underlag till Naturvårdsverket om det förebyggande programmet för livsmedelsavfall.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter. De verksamheter som avses är alla yrkesmässigt bedrivna verksamheter i livsmedelskedjans olika led, inom primärproduktion, bearbetning och tillverkning, detaljhandel och annan livsmedelsdistribution samt restauranger och andra storhushåll.

I 9 kap. 6 § finns ett bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas. Bemyndigandet är tillämpligt på alla avfallsslag. Någon förändring i det avseendet bedöms inte ske i och med att Livsmedelsverket får rätt att begära in uppgifterna.

Eftersom bestämmelsen i 9 kap. 5 § avfallsförordningen redan finns, så innebär inte kravet i 12 § någon ny rapporteringsbörda, eftersom de båda kraven är i princip identiskt utformade.

Förordningen bedöms på detta sätt bli tydligare och mer heltäckande, samt att det blir lättare för berörda livsmedelsaktörer att hitta till reglerna.

Andra alternativ som har övervägts

Fler uppgifter baserade på insamlad mängd avfall

Att genomgående använda uppgifter om invägda avfallsmängder fördelat på led i livsmedelskedjan förutsätter att mängden insamlat avfall rapporteras i ett nationellt spårbarhetsregister fördelat på specifika SNI-koder och/eller nationella koder vilket saknas i Sverige idag och därmed ges inget sådant förslag.

Registerdata om vägt insamlat avfall används idag för restauranger, men med ett begränsat och icke slumpmässigt urval av registerdata från kommuner som väger insamlat avfall från verksamheter.

Ny avfallslagstiftning innebär att kommunernas ansvar för kommunalt avfall från verksamheter minskar och datainsamling från kommunerna blir mindre heltäckande. Utveckling av register och metoder baserade på registerdata över insamlade mängder skulle därmed behöva omfatta både kommuner, kommunala bolag och privata aktörer. En satsning som rimligen behöver ha fler syften än att enkom dataförsörja livsmedelsavfallsstatistiken eftersom det skulle innebär stora investeringar och förändrade arbetssätt som inkluderar vägning och registrering för avfallsinsamlare, samt uppbyggnad och förvaltning av register för mottagande av avfallsuppgifter hos Naturvårdsverket.

Krav på livsmedelsföretag att lämna uppgifter årligen i register

Rapporteringskrav på livsmedelsföretag att årligen lämna uppgifter över livsmedelsavfall i kombination med tillsyn och miljösanktionsavgift föreslås inte inom ramen för detta uppdrag av flera skäl. Dels skulle det kräva en lång implementeringstid där målåret 2030 troligen redan passerat, dels för att jämförbarhet med tillåtna basår inte är möjligt. En uppföljning baserad på rapporteringskrav och tillsyn av uppgifter innebär en investering i IT-infrastruktur, löpande driftskostnader samt personalkostnader på Naturvårdsverket. Ett årligt rapporteringskrav innebär också en administrativ börda för kontinuerlig mätning och rapportering för företag.

Vilka kostnader detta skulle innebära är något som skulle kunna utredas och genomföras för bättre uppföljning av livsmedelsavfallsmängder och matsvinn framåt.

Anteckningsskyldighet för livsmedelsföretag

Inom uppdraget har det övervägts att i den nya förordningen införa krav på att aktörerna ska föra bok över livsmedelsavfallet, en så kallad anteckningsskyldighet. Vid en avvägning mellan mer tillförlitlig statistik och mer administrativ börda för aktörerna föreslås inte en sådan skyldighet.

En anteckningsskyldighet skulle, vid sidan om att företagen själva kan följa sin utveckling och stöd vid tillsyn, skapa förutsättningar för bättre nationell statistik och uppföljning av mängder på sikt. Om fler företag börjar mäta och anteckna det matsvinn och livsmedelsavfall som uppkommer ges förutsättningar för att efterfråga och samla in uppgifter exempelvis kombinerat med ett rapporteringskrav.

Kompletterande indikatorer för att följa utvecklingen

Att ta fram kompletterande indikatorer och mätetal skulle kunna vara ett alternativ som behöver utredas vidare. Det finns ett generellt behov av att utveckla uppföljningen av avfallsförebyggande för att bättre kunna bedöma effekterna av genomförda åtgärder. För statistiken över livsmedelsavfall finns särskilda utmaningar kopplade till datakvalitet, metodutveckling och användningen av mängden livsmedelsavfall som huvudsakligt mätetal. Dagens uppföljningssystem riskerar att skapa målkonflikter mellan behovet av jämförbar måluppföljning och behovet av att utveckla statistik, datakvalitet och mätmetoder.

Indikatorer har potential att bidra till en mer ändamålsenlig och robust uppföljning av avfallsförebyggande, stärka kunskapsunderlaget för nationell styrning och bidra till utvecklingen av framtida mål, indikatorer och uppföljningssystem inom EU.

Arbetet bör, om det genomförs, utgå från befintliga statistikunderlag och andra relevanta datakällor, och genomföras i samverkan med berörda myndigheter och andra relevanta aktörer samt bidra till utvecklingen av nationell uppföljning och samordning med befintliga uppföljningssystem, bland annat inom Livsmedelsstrategin, miljömålssystemet och arbetet med cirkulär ekonomi.

Det skulle även bidra med kunskapsunderlag inför kommande översyner och revideringar av EU:s avfallsdirektiv, särskilt avseende indikatorer, mätetal och uppföljning av avfallsförebyggande.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom bestämmelserna i 7 kap. 9 § samt 9 kap. 5 § avfallsförordningen redan finns så innebär inte kravet i 10 § någon ny rapporteringsbörda för aktörerna, men det blir tydligare att uppgiftslämnarplikten även omfattar livsmedel och livsmedelsavfall i den nya förordningen.

Berörda företag och myndigheter kommer sedan påverkas av i vilken utsträckning uppgiftlämnarplikten nyttjas i nya eller utvecklade urvalsundersökningar inom olika branscher.

Aktörer

Eftersom bestämmelsen i 7 kap. 9 § samt 9 kap. 5 § avfallsförordningen redan finns så innebär inte kravet i 10 § någon ny rapporteringsbörda för aktörerna. Även om uppgiftslämnarplikten gäller redan nu kan nya företag beröras vid utveckling av undersökningar och urval.

För Naturvårdsverket kan ökade kostnader tillkomma för att ta fram/utveckla och genomföra undersökningar i fler branscher över uppkommet livsmedelsavfall. Den årliga kostnaden är beroende på vilket intervall som väljs för undersökningarna. Statistiska undersökningar genomförs generellt av SMED på uppdrag av Naturvårdsverket.

Livsmedelsavfallsrapporteringsprojektet kommer också bli mer omfattande vilket innebär en ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket som beställare samt för vägledning.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Uppgiftlämnarplikt för uppgifter om avfall och avfallsförebyggande föreligger redan idag enligt avfallsförordningen. Både företag och myndigheter kommer att påverkas av i vilken utsträckning uppgiftlämnarplikten nyttjas i nya eller utvecklade urvalsundersökningar inom olika branscher. Om föreskrifter tas fram av Naturvårdsverket kommer dessa att konsekvensutredas i ett senare skede.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

För Naturvårdsverket innebär förtydligandet av uppgiftlämnarplikten i sig inga ökade kostnader. Om Naturvårdsverket framöver satsar på att utveckla statistiken och genomföra statistiska undersökningar inom fler områden än i livsmedelsindustrin bedöms framtagandet och utvecklingen av en ny undersökning kosta 1,5 miljon kronor. Löpande kostnader för genomförande med utgångspunkt från enkätundersökningen för livsmedelsavfall och biprodukter är 800 000 kronor vartannat år. Den årliga kostnaden påverkas av intervall, undersökningen av industrin genomförs vartannat år.

Naturvårdsverket planerar under 2027 att ta fram metod för genomförande av en undersökning inom partihandel för en nationell skattning som idag saknas. För att förbättra kvalitén på undersökningen inom livsmedelsindustrin planeras vid nästa undersökningstillfälle 2027 en fördjupad kvalitetskontroll och uppföljning av företagens mätningar vid lämnade uppgifter avseende referensår 2026.

Om föreskriftsrätten för årlig rapportering genomförs behöver Naturvårdsverket även utveckla ett IT-stöd för att hantera uppgifterna. Ett grovt estimat av kostnader vid utveckling av en modul inom FMR är cirka 13 000 000 kronor för utveckling och cirka 3 000 000 kronor för löpande årlig förvaltning och drift. För framtagande av mätmetoder, utbildning av uppgiftslämnare och extra återkontakter/tillsyn skulle ytterligare löpande kostnader tillkomma.

Regelbördor och rapporteringskrav

Genom urvalsundersökning baserat på en bred uppgiftslämnarplikt belastar kravet på att sammanställa uppgifter färre företag jämfört med om strikta rapporteringskrav skulle införas, och särskilt färre mindre företag. Införs en rapporteringsskyldighet så kommer fler företag att behöva mäta i sin verksamhet och rapportera. Omfattningen avgörs av hur långtgående rapporteringskravet blir i de föreskrifter som då tas fram.

5.11 Förebyggande program för livsmedelsavfall (artikel 29.2a och 29a.1)

Myndigheternas förslag: Livsmedelsverket ska ta fram ett förslag till förebyggande program för livsmedelsavfall. Det ska göras genom att uppdatera ”Fler gör mer - handlingsplan för minskat matsvinn 2030” så att den uppfyller kraven på ett förebyggande program för livsmedelsavfall enligt avfallsdirektivet. Detta ska göras i samverkan med Jordbruksverket och Naturvårdsverket och i dialog med relevanta aktörer.

9 kap. 11 § avfallsförordningen justeras då Livsmedelsverket ska lämna underlag till Naturvårdsverket till det förebyggande programmet rörande livsmedelsavfall.

Nuvarande paragraf i avfallsförordningen om behörig myndighet för samordning av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall i 9 kap. 9 § flyttas till den nya föreslagna förordningen.

Bestämmelser föreslås införas i 12 och 13 §§ i den nya förordningen samt i 9 kap. 11 § avfallsförordningen.

Motivering

Ett specifikt program för förebyggande av livsmedelsavfall ska tas fram

Syftet med förslaget är att Sverige ska uppfylla kravet på att anta ett specifikt program för förebyggande av livsmedelsavfall i syfte att uppnå målen (artikel

9a.4). Vi bedömer att den nuvarande nationella handlingsplanen Fler gör mer uppfyller kraven på ett sådant specifikt program för livsmedelsavfall som framgår av artikel 29a. Till följd av de nya bestämmelserna i avfallsdirektivet behöver handlingsplanen dock ses över och uppdateras för att säkerställa fortsatt överensstämmelse med direktivets krav.

Livsmedelsverket skulle kunna ansvara för att uppdatera programmet som rör livsmedelsavfall i samverkan med Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Underlaget behöver lämnas över i god tid till Naturvårdsverket som ska sammanfoga livsmedelsdelen till det generella programmet om avfallsförebyggande för allt avfall.

Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram ett förslag till en nationell avfallsplan och ett generellt avfallsförebyggande program. Innehållet i planen och programmet är specificerat i avfallsförordningens bilaga 4. Vi bedömer att den skrivningen kan vara kvar, men att målen står i den nya förordningen. Skrivningarna kompletterar varandra och i ändringen till avfallsdirektivet togs inte den skrivningen bort vid revideringen, vilket innebär att texterna kompletterar varandra.

Naturvårdsverket kan begära att kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter tar fram uppgifter som behövs till planen och programmet och lämnar över dem till Naturvårdsverket. Bestämmelsen finns i 9 kap. 5 § avfallsförordningen. Eftersom en ny bestämmelse om uppgiftsinlämning rörande livsmedelsavfall föreslås i den nya förordningen, föreslår myndigheterna att det i 9 kap. 5 § upplyses om kravet i den nya förordningen. Den nya föreslagna regeln är mer specifik vilka livsmedelsaktörer som kan behöva lämna uppgifter.

Enligt 9 kap. 6 § avfallsförordningen har Naturvårdsverket bemyndigats att ta fram föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas som underlag till förslagen till den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet.

När det gäller avfallsrapportering och uppgifter om avfallsförebyggande åtgärder för övervakning av målen finns i 7 kap. 10 § avfallsförordningen ett nytt bemyndigande för bättre uppgifter från intressenterna. Det kommer därmed finnas möjlighet för Naturvårdsverket att ta fram föreskrifter som reglerar att kommunerna ska lämna uppgifter om sina mål och åtgärder gällande förebyggande av livsmedelsavfall till Naturvårdsverket, och använda både det nya bemyndigandet i den nu föreslagna förordningen och i 7 kap. 10 § avfallsförordningen beroende på vad som bedöms lämpligast.

Det förebyggande programmet för livsmedelsavfall har tidigare antagits som en del av Sveriges avfallsförebyggande program. I det reviderade avfallsdirektivet anges uttryckligen att medlemsstaterna ska anta ett specifikt förebyggande program för livsmedelsavfall. Denna ändring bedöms förstärka bedömningen att det kan utgöra ett separat program och att det därför är lämpligt att ansvaret för att ta fram underlag fortsatt ligger på Livsmedelsverket.

Den befintliga handlingsplanen kommer därmed att utgöra underlag till programmet för förebyggande av livsmedelsavfall och revideras så att den åtminstone uppfyller de krav på åtgärder som fastställs i artiklarna 9.1 och 9a.1

och, när det är relevant, de åtgärder som förtecknas i bilagorna IV och IVa. Det förebyggande programmet för livsmedelsavfall ska meddelas till kommissionen senast den 17 oktober 2027.

Vi lämnar författningsförslag om att även Livsmedelsverket ska kunna begära in uppgifter från verksamheter gällande åtgärder som underlag till de åtgärder som kan komma att vara en del av det förebyggande programmet för livsmedelsavfall. Skyldigheten att lämna uppgifter till Naturvårdsverket har gällt tidigare, men har inte nyttjats i någon större omfattning avseende livsmedelsavfall.

Naturvårdsverkets samordningsansvar för förebyggande av livsmedelsavfall förs över till den nya förordningen

Avfallsdirektivets artikel 29a innebär att medlemsstaterna ska utvärdera och anpassa sina program för förebyggande av livsmedelsavfall samt utse behöriga myndigheter för samordning av förebyggande av livsmedelsavfall. Naturvårdsverket utsågs den 17 mars 2026 till samordnande behörig myndighet av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall gentemot EU i 9 kap. 9 § avfallsförordningen. Paragrafen föreslås flyttas från avfallsförordningen till den nya föreslagna förordningen för förebyggande av livsmedelsavfall. Det får anses lämpligt att dessa regler samlas till en enda förordning.

Andra alternativ som har övervägts

Att endast komplettera befintliga bestämmelser om detta i 9 kap. 1 § avfallsförordningen

Ett alternativ till att Livsmedelsverket tar fram förslag till ett program för förebyggande av livsmedelsavfall i den nya förordningen skulle kunna vara att endast komplettera befintliga bestämmelser om detta i 9 kap. 1 § avfallsförordningen, där det framgår att Naturvårdsverket tar fram förslag till en nationell avfallsplan och ett avfallsförebyggande program.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Företag, kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter kan behöva ta fram och lämna uppgifter till Livsmedelsverket om sådana uppgifter begärs som underlag för programmet. Uppgiftslämnandet innebär inte något krav på löpande rapportering.

Livsmedelsverket ansvarar för framtagandet av program för förebyggande av livsmedelsavfall och arbetet kommer kräva resurser från myndigheten. Jordbruksverket och Naturvårdsverket ska delta i framtagandet av program för förebyggande av livsmedelsavfall och arbetet kommer kräva resurser från myndigheterna.

Naturvårdsverket är sedan mars 2026 behörig myndighet för samordning av åtgärder för förebyggande av livsmedelsavfall, vilket innebär en utökning av myndighetens ansvar och arbetsuppgifter.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Kostnader för att ta fram och lämna in uppgifter kan uppstå för kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter i det fall Livsmedelsverket begär in det. Att dessa aktörer ska lämna uppgifter som underlag gällande åtgärder kan också bidra till att de föreslagna åtgärderna blir mer anpassade utifrån aktörerna, vilket kan minska kostnaderna för de åtgärder de väljer att genomföra. Kostnadernas omfattning beror på vilka uppgifter som efterfrågas och i vilken omfattning. Uppgifterna handlar om att redogöra för vilka åtgärder aktörerna skulle kunna vidta. De aktörer som har ett pågående arbete för att minska livsmedelsavfall förväntas ha god kännedom om de uppgifter som ska inlämnas och kostnaderna för dessa aktörer bedöms vara låga. För de aktörer som inte har ett pågående arbete för att minska livsmedelsavfall kan kostnaderna bli högre, eftersom de då behöver lägga resurser på att analysera och ta fram uppgifter om lämpliga åtgärder. För samtliga aktörer kan det också finnas en nytta med att ta fram åtgärder som de bedömer är rimliga och kostnadseffektiva.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Framtagandet av programmet för förebyggande av livsmedelsavfall innebär ett resursbehov för Livsmedelsverket samt i mindre omfattning för Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Myndigheterna bedömer att kostnaderna för att ta fram och uppdatera programmet för förebyggande av livsmedelsavfall är begränsade och kan hanteras inom myndigheternas befintliga uppdrag utan ökad finansiering.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget är i huvudsakligen ett förtydligande och innebär inga direkta nya krav eller skyldigheter för kommuner och andra berörda myndigheter och verksamheter, utöver skyldigheten att lämna uppgifter om Livsmedelsverket begär det. För att begränsa den administrativa bördan bör Livsmedelsverket endast begära in uppgifter som är nödvändiga för arbetet med programmet för förebyggande av livsmedelsavfall och i möjligaste mån använda redan tillgängliga uppgifter.

Programmet kan innehålla åtgärder som innebär förväntningar på aktörerna, men programmet medför inte i sig någon skyldighet för aktörerna att genomföra de enskilda åtgärderna.

6. Åtgärdsförslag för att nå målen

Avfallsdirektivet anger två mål för minskning av livsmedelsavfall, se bilaga 2. För att nå dessa mål bedömer myndigheterna att det behövs ytterligare åtgärder än de författningsförslag som lämnas i kapitel 5 för att genomföra direktivet i svensk rätt.

I detta kapitel redovisas myndigheternas förslag till åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall i syfte att bidra till direktivets mål. Åtgärdsförslagen omfattar hela livsmedelskedjan: primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll.

Indelningen är gjord utifrån avfallsdirektivets krav på vilka åtgärder som åtminstone ska omfattas (artikel 9a.1 a–e).

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan i primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll. Åtgärderna ska åtminstone omfatta följande:

a) Utveckling och stödjande av beteendeförändrande insatser för att minska livsmedelsavfallet och informationskampanjer för att öka medvetenheten om förebyggande av livsmedelsavfall.
b) Identifiering och åtgärdande av brister i livsmedelskedjans funktion och stöd till samarbete mellan alla aktörer, samtidigt som en rättvis fördelning säkerställs av de förebyggande åtgärdernas kostnader och fördelar, vilket kan inbegripa åtgärder mot företeelser på marknaden som orsakar livsmedelsavfall och stöd till saluföring och användning av produkter för vilka undantag från artikel 76 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013[73] har beviljats enligt punkt 4 i den artikeln, endast på de villkor, i förekommande fall, enligt vilka ett sådant undantag beviljades.
c) Uppmuntrande av livsmedelsdonationer och annan omfördelning för användning som livsmedel, för att säkerställa att användningen som livsmedel prioriteras framför användning som djurfoder eller upparbetning till icke-livsmedelsprodukter.
d) Stöd till utbildning och kompetensutveckling samt underlättande av tillgången till finansieringsmöjligheter, särskilt för små och medelstora företag och enheter inom den sociala ekonomin.

[73] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj).

e) Uppmuntrande och främjande av innovation och tekniska lösningar som bidrar till att förebygga livsmedelsavfall, utan att det påverkar tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40[74], särskilt artikel 6 i den förordningen.

Vi har även beaktat de åtgärder som listas i direktivets bilagor IV och IVa. Åtgärdsförslagen redovisas i den ordning som direktivets artiklar är redovisade i direktivet.

Tabell 8: Sammanställning av myndigheternas åtgärdsförslag för att bidra till målen samt det eller de styrmedel som föreslås till respektive åtgärd.

Artikel i direktivet	Åtgärdsförslag	Beskrivning av åtgärden	Styrmedel
9a.1 a	Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (6.1)	Samordning av myndigheternas arbete med förebyggande åtgärder i syfte att förebygga livsmedelsavfall och dela bästa praxis.	Samordning
9a.1 a	Livsmedelsverket informerar konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall (6.2)	Ytterligare information och kunskapshöjande åtgärder riktad till konsumenter för att minska livsmedelsavfallet.	Information
9a.1 a	Kommuner förbättrar informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas (6.3)	Stärkande av information till hushåll och verksamheter.	Information
9a.1 a	Jordbruksverket informerar och ökar supporten för att underlätta foderanvändning (6.4)	Informationsinsatser och ökad support för att mer ska bli foder istället för livsmedelsavfall.	Information
9a.1 b	Stödja samarbete mellan aktörer i nytt branschforum (6.5)	Inrättande av ett branschforum med syfte att öka samverkan för minskat matsvinn	Samordning
9a.1 c	Myndigheterna fortsätter uppmuntra aktörer att donera livsmedel (6.6)	Fortsatt uppmuntran av livsmedelsdonationer	Information
9a.1 d	Kartläggning av behov av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper (6.7)	Kartläggning av utbildningsmaterial riktad till barn i förskola, grundskola och gymnasieskola samt aktörer i livsmedelskedjan.	Utbildning (i förlängningen)

[74] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG (EUT L, 2025/40, 22.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj).

Artikel i direktivet	Åtgärdsförslag	Beskrivning av åtgärden	Styrmedel
9a.1 d	Rådgivning till företag i att mäta och förebygga livsmedelsavfall (6.8)	Inrättande av subventionerad rådgivning till små och medelstora företag i att mäta och minska livsmedelsavfall.	Information (i förlängningen)
9a.1 d	Ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall (6.9)	Ett riktat investeringsstöd till investeringar som kan bidra till minskat livsmedelsavfall.	Ekonomiskt stöd (i förlängningen)
9a.1 e	Finansieringen till forskning och innovation bör stärkas (6.10)	Ökad finansiering i syfte att förebygga livsmedelsavfall och ta tillvara på resurserna i livsmedelskedjan.	Forskning och innovation

Vår bedömning är att dessa åtgärdsförslag inte går utöver direktivets krav.

För respektive åtgärdsförslag beskriver vi vilket eller vilka mål åtgärdsförslaget bidrar till och vi lämnar en bedömning av vilken effekt som förslaget har för att minska livsmedelsavfallet enligt följande:

- Begränsad effekt
- Medel effekt
- Betydande effekt
- Ej möjligt att bedöma effekt

I anslutning till förslagen redovisas också motivering och i lämpliga fall andra alternativ som övervägts.

Vidare beskrivs konsekvenser av åtgärdsförslaget där vi beskriver:

- Vilka aktörer som är berörda av förslaget
- En uppskattning av kostnader för berörda aktörer
- En uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter (eftersom det särskilt efterfrågas i uppdraget)
- Vilka regelbördor förslaget innebär med utgångspunkt att omotiverade regelbördor ska motverkas
- Vilka rapporteringskrav förslaget innebär med utgångspunkt att de inte ska öka mer än nödvändigt.

Konsekvenser som inte nämns specifikt bedöms vara marginella eller obefintliga. En samlad konsekvensutredning finns i kapitel 9.

I slutet av detta kapitel beskrivs även förslag till åtgärder som har övervägts under arbetet med detta regeringsuppdrag, men som behöver utredas vidare.

I kapitel 7 drar vi sedan slutsatser och gör en samlad bedömning av de förslagna åtgärdernas effekt på minskningen av livsmedelsavfallet och deras bidrag till respektive mål.

6.1 Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (artikel 9a.9)

Myndigheternas bedömning: Myndigheterna utökar samordningen av åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall och dela bästa praxis.

Motivering

Enligt artikel 9a.9 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att förebygga matsvinn och dela bästa praxis, även genom EU:s plattform om livsmedelsförluster och livsmedelsslöseri.

Myndigheternas ansvar och tillkommande uppgifter

Livsmedelsverket ska fortsatt leda arbetet med att förebygga livsmedelsavfall och att minska livsmedelsförluster och matsvinn i hela livsmedelskedjan, i samverkan med Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Uppgiften innebär i och med direktivets krav ett ökat behov av att samordna informations- och kommunikationsinsatser och arbete mellan myndigheterna. Det gäller exempelvis samordningen som krävs i genomförandet av flera av åtgärdsförslagen i följande avsnitt.

Jordbruksverket ska bidra utifrån sitt ansvarsområde, bland annat i frågor som rör primärproduktionen, förebyggande av livsmedelsförluster samt fodersäkerhet. EU-kommissionens översyn av målen och primärproduktionen under 2027 kan skapa ytterligare arbete, inte minst för Jordbruksverket.

Naturvårdsverket ska bidra utifrån sitt ansvarsområde som rör övergripande avfallsförebyggande arbete, rapportering av uppgifter till EU och samordning gentemot EU av åtgärder för att nå målen. Den sistnämnda uppgiften innebär att Naturvårdsverket övervakar måluppfyllelsen i enlighet med artikel 29a.2 i avfallsdirektivet (nuvarande 9 kap. 11 a § avfallsförordningen). Uppgiften innebär också att Naturvårdsverket om det behövs, i samverkan med Livsmedelsverket och Jordbruksverket, föreslår nya åtgärder till Regeringskansliet för att kunna nå målen, se vidare avsnitt 5.9. Naturvårdsverkets uppgift innebär ett nytt, permanent ansvarsområde för myndigheten. Naturvårdsverket behöver därför lägga ytterligare resurser på denna uppgift för att kunna leva upp till kraven i avfallsdirektivet.

Nordiskt samarbete och arbete på EU-nivå fortsätter

Livsmedelsverket koordinerar en nordisk matsvinnsplattform på myndighetsnivå finansierad av Nordiska ministerrådet.[75] Det är en viktig kanal att utbyta erfarenheter mellan länderna. Myndigheterna deltar också i EU-plattformen för

[75] (c) Livsmedelsverket (2026).

minskat matsvinn och några av dess subgrupper. Sverige har löpande delat med sig av erfarenheter och kommer att fortsätta göra det när det ges möjlighet.

Andra alternativ som har övervägts

Inga alternativ har bedömts rimliga för att uppnå direktivets krav.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Förslaget bedöms ha begränsad direkt effekt på mängden livsmedelsavfall, eftersom samordningen i sig inte innebär någon direkt förändring av beteenden eller krav på aktörer. Samordningen skapar däremot bättre förutsättningar för att andra förebyggande åtgärder ska kunna genomföras effektivt och sammanhållet. Förslaget bidrar indirekt till både 10-procentsmålet och 30-procentsmålet.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Förslaget innebär inga direkta nya krav eller skyldigheter för företag. Företag kan dock påverkas indirekt av de åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall som myndigheterna samordnar inom ramen för arbetet. Samordningen underlättar för företagen i kontakt med myndigheterna i frågor om livsmedelsavfall, då det undviker otydligheter om olika ansvar.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Inga direkta kostnader kommer uppstå för aktörerna till följd av förslaget.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Resurser från myndigheterna kommer krävas för att genomföra åtgärden. Naturvårdsverkets nya samordningsansvar för åtgärder av livsmedelsavfall innebär ett nytt, permanent ansvarsområde för myndigheten. Naturvårdsverket behöver därför lägga ytterligare resurser på denna uppgift och bedömer att ytterligare medel bör tillföras för att kunna leva upp till kraven i avfallsdirektivet. Uppgifterna omfattar bland annat samordning, kunskapsutveckling, uppföljning samt stöd till berörda aktörer.

Naturvårdsverkets preliminära bedömning är att resursbehovet på kort sikt uppgår till cirka 1,5 årsarbetskrafter, motsvarande cirka 2,2 miljoner kronor. På längre sikt bedöms ett permanent resursbehov om cirka 1 årsarbetskraft per år, motsvarande cirka 1,5 miljoner kronor per år. Därutöver bedöms ett behov finnas av 0,5–1 miljon kronor per år för kunskapsuppbyggnad, underlagsstudier och analysstöd.

Livsmedelsverket bedömning är att resursbehovet för ökad samordning av åtgärder, kommunikationsinsatser och arbete mellan myndigheterna uppgår till 1 miljon kronor per år utöver de medel som tilldelas Livsmedelsverket inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0. För att arbetet ska fortsätta på sikt krävs en långsiktig finansiering.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inte några nya regelbördor eller särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda.

6.2 Livsmedelsverket informerar konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall (artikel 9a.1 a)

Myndigheternas bedömning: Livsmedelsverkets pågående arbete med att informera och höja kunskapen hos konsumenter både om hur de kan minska sitt eget livsmedelsavfall och bidra till minskade mängder livsmedelsavfall på andra ställen i livsmedelskedjan bör öka. Syftet är att detta ska leda till beteendeförändringar som minskar livsmedelsavfallet från hushåll och som leder till att hushållens agerande bidrar till minskade mängder livsmedelsavfall hos andra aktörer.

Motivering

Att Livsmedelsverket ska arbeta för att informera och höja kunskapen hos konsumenterna är en åtgärd som omfattas av artikel 9a.1 a i avfallsdirektivet. Arbetet ska öka och för att ha förutsättningar för att göra det krävs utökad finansiering inom det befintliga matsvinnsuppdraget inom Livsmedelsstrategin 2.0. Livsmedelsverkets kommunikationsinsatser ska samordnas med Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets insatser, bland annat vad gäller informationsåtgärden som beskrivs i avsnitt 6.36.4.

Förslaget innebär en förstärkning av Livsmedelsverkets befintliga informationsarbete för att bidra till att Sverige uppfyller direktivets krav på informationsinsatser. Förslaget innebär inte några nya skyldigheter för företag eller enskilda, utan avser Livsmedelsverkets egen informationsverksamhet.

Inledningsvis ska Livsmedelsverket göra en ökad satsning och utöka antalet kanaler som används för att kunna nå ut till fler konsumenter. Tidigare har sociala medier varit spridningskanalen, med ökad finansiering finns möjlighet att också använda andra typer av kanaler vilket kan förväntas leda till ökad effekt. Följande år behöver kommunikation sedan underhållas.

En stor del av matsvinnet uppstår i hushållsledet, men ansvaret för matsvinnet i hushållen ligger inte bara hos konsumenterna själva utan även hos myndigheter och andra aktörer i livsmedelskedjan som på olika sätt kan underlätta för konsumenten att minska livsmedelsavfallet. Information till konsumenter är också viktigt då det har betydelse för möjligheten att kunna minska livsmedelsavfall som uppstår i leden före hushållsledet.

Livsmedelsverket har till uppgift att informera konsumenterna om hur de kan ta hand om maten för att minska matsvinnet och har sedan många år arbetat med detta. Att ändra vanor och beteenden tar tid och det finns både behov av och är möjligt att göra ytterligare informationssatsningar. Det är viktigt med kontinuitet för att ha förutsättningar för att skapa beteendeförändringar.

Livsmedelsverket har sedan 2020 genomfört konsumentundersökningar vartannat år för att följa om kunskapen i befolkningen ökar. Den senaste genomfördes hösten 2024.[76] Trenden är att kunskapen går upp inom centrala delar som har/skulle kunna ha effekt på att minska matsvinnet. Exempelvis har fler sänkt sin temperatur i kylskåpet vilket gör att maten håller längre och man har mer tid på sig att laga och äta upp maten. Vidare svarar fler att de använder sina sinnen för att bedöma om maten går att äta, vilket är också viktiga förutsättningar för att minska matsvinnet. En fjärde undersökning är planerad till sen höst 2026. Medieanalyser som Livsmedelsverket har beställt visar också att Livsmedelsverket har en stark position och är en trovärdig källa som avsändare.

Andra alternativ som har övervägts

Insatserna är kvar på samma nivå som hittills

Ett alternativ är att Livsmedelsverket fortsätter med sitt informationsarbete på samma sätt som idag fram till dess att nuvarande regeringsuppdrag om minskat matsvinn upphör. Det skulle innebära att arbetet inte utvecklades och dessutom på några års sikt skulle avslutas. Vår bedömning att ett avslutat arbete skulle kunna leda till att kunskapen om matsvinn minskar hos konsumenterna och därigenom ett ökat matsvinn hos hushållen. Dessutom skulle Sverige inte heller uppfylla EU-kraven om information enligt artikel 9a.1.a.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Information om hur konsumenterna kan minska sitt matsvinn finns redan, men en utökad och mer kontinuerlig informationsinsats bedöms kunna bidra till ökad kunskap och förändrade beteenden hos hushållen. Effekten av information är svår att kvantifiera och bedöms vara begränsad som enskild åtgärd. Effekten kan förstärkas när information ges genom flera kanaler och av flera aktörer samt kombineras med andra åtgärder som underlättar för konsumenterna att minska sitt matsvinn. En fortsatt informationsinsats kan också bidra till att upprätthålla den kunskap som byggts upp över tid. Sammantaget bedöms åtgärden ha viss effekt på hushållens matsvinn och bidra till 30-procentsmålet.

Konsekvenser av förslaget

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Förslaget innebär inga direkta kostnader eller administrativa kostnader för företag eller enskilda.

[76] Livsmedelsverket och Origo Group (2025).

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Att genomföra åtgärden innebär ett ökat resursbehov för Livsmedelsverket för att ta fram, anpassa, sprida och synliggöra information till konsumenter. Resursbehovet bedöms till 5 miljoner kronor inledningsvis och därefter till 3 miljoner kronor per år. Den initiala kostnaden avser bland annat utveckling och spridning av material samt insatser för att skapa synlighet för informationen. Därefter bedöms resurser behövas löpande för kommunikation, spridning och uppdatering av materialet.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket bedöms inte få några direkta kostnader till följd av förslaget.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inga nya regelbördor eller rapporteringskrav för företag, kommuner eller enskilda. Informationsinsatserna är frivilliga att ta del av och innebär inga krav på att företag eller hushåll ska vidta vissa åtgärder.

6.3 Kommuner förbättrar informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas (artikel 9a.1 a)

Myndigheternas bedömning: Kommunerna bör, inom ramen för de skärpta informationskraven i avfallsförordningen, stärka informationen till hushåll och verksamheter vars avfall omfattas av kommunernas ansvar för insamling och behandling om hur livsmedelsavfall kan förebyggas.

Naturvårdsverket bör ta fram vägledning och stöd för kommunernas arbete med att genomföra de skärpta bestämmelserna om informationskrav i avfallsförordningen, med särskilt fokus på förebyggande av livsmedelsavfall.

Motivering

I artikel 9a.1 framgår att informationskampanjer för att öka medvetenheten om förebyggande av livsmedelsavfall ska utvecklas. Då betydande delar av livsmedelsavfallet uppstår i hushållen är det viktigt att hushållen får information om åtgärder som kan förebygga livsmedelsavfall. Hushållen utgör en stor och heterogen målgrupp, vilket talar för att informationsinsatser utformas och genomförs på kommunal nivå. Kommunerna har en nära kontakt med invånarna och har en viktig roll i att informera dem när det gäller miljö- och hälsa, till exempel gällande avfallshantering. Som komplement till detta föreslår vi även att livsmedelsföretag ska informera konsumenterna (avsnitt 5.8) och att Livsmedelsverket ska intensifiera sin information till hushållen (avsnitt 6.2). Myndigheternas informationsåtgärder ska samordnas.

Kommunens skyldighet att informera invånarna om hur avfall kan förebyggas skärps i avfallsförordningen från den 1 januari 2027. Bestämmelsen finns i 3 kap. 39 a § och innebär att kommunen på ett lättillgängligt sätt ska informera hushåll om hur de kan förebygga avfall och vikten av att hushålla med råvaror och energi genom återanvändning eller genom att på något annat sätt förebygga avfall. Kommunen ska även informera verksamheter som ger upphov till sådant avfall som omfattas av kommunens insamlings- och behandlingsansvar. Det är därför lämpligt att kommunerna även specifikt ska informera om förebyggande åtgärder i hushållen för att minska livsmedelsavfallet. Förslaget innebär inte någon ny bindande informationsskyldighet för kommunerna genom den föreslagna förordningen, utan tar sikte på hur det befintliga informationsansvaret i 3 kap. 39 a § avfallsförordningen kan användas för att förebygga livsmedelsavfall. Naturvårdsverket avser att vägleda om det.

Kommunerna bör lägga stort fokus på att informera hushållen angående åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall och detta i kombination med förändringarna i lagstiftningen leder till ett behov av ny vägledning riktad till kommunerna. Enligt 27 kap. 4 § miljöbalken har kommunerna möjlighet att finansiera informationen med den avfallsavgift som tas ut av hushåll och verksamheter men ytterligare, riktade medel behöver tillföras kommunerna för att möjliggöra effektiv informationsspridning om (livsmedels)avfallsförebyggande åtgärder.

Det finns redan erfarenheter och exempel på kommunalt avfallsförebyggande arbete och informationsinsatser riktade till hushåll. Bland annat har Avfall Sverige tagit fram stödmaterial och sammanställt exempel från kommuner.[77]

För att stödja genomförandet av de nya informationskraven ska Naturvårdsverket utveckla och uppdatera vägledning om kommunernas informationsansvar och om avfallsförebyggande åtgärder för avfall som omfattas av kommunernas insamlings- och behandlingsansvar. Vägledningen ska särskilt inkludera förebyggande av livsmedelsavfall.

Andra alternativ som har övervägts

Av 3 kap. 39 a § avfallsförordningen framgår att kommunerna årligen och på ett lättillgängligt sätt ska informera hushåll och verksamheter om hur avfall kan förebyggas samt om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom återanvändning eller andra avfallsförebyggande åtgärder. Bestämmelsen innebär en nyligen beslutad skärpning av kommunernas informationsansvar och träder i kraft den 1 januari 2027.

Mot denna bakgrund bedöms det inte vara aktuellt att minska kommunernas roll i genomförandet av artikel 9a.1 a i avfallsdirektivet. Kommunerna har en viktig funktion när det gäller att nå hushåll och verksamheter som omfattas av kommunernas ansvar för insamling och behandling av avfall.

[77] Avfall Sverige (2026) och Avfall Sverige (2023).

Det har övervägts om kommunernas informationsinsatser bör avse avfallsförebyggande åtgärder generellt, utan att livsmedelsavfall lyfts fram särskilt. Ett sådant alternativ skulle ge kommunerna större utrymme att själva prioritera innehållet i informationsinsatserna. Mot bakgrund av de särskilda kraven i artikel 9a.1 a i avfallsdirektivet bedöms det dock motiverat att särskilt uppmärksamma förebyggande av livsmedelsavfall.

Ett annat alternativ som har övervägts är att inte utveckla eller uppdatera Naturvårdsverkets vägledning med anledning av de skärpta informationskraven i avfallsförordningen, utan att låta kommunerna själva avgöra hur kraven ska omsättas i praktiken. Detta bedöms dock kunna leda till varierande tillämpning mellan kommuner och ett mindre effektivt genomförande av avfallsdirektivets krav. Naturvårdsverkets vägledning bedöms därför bidra till ett mer enhetligt och ändamålsenligt genomförande.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Information och ökad kunskap kan leda till ändrat beteende och mindre matsvinn i hushållen, men förväntas få begränsad effekt utan andra incitament. Utöver bristande kunskap om exempelvis förvaringsalternativ för att minska matsvinnet är bristfällig inköpsplanering och tidsbrist viktiga anledningar till varför matsvinn uppstår i hushållen. Informationsåtgärder riktade mot hushållen skulle därför behöva kompletteras med exempelvis åtgärder i handeln för att underlätta förändrade inköpsbeteenden för att minska matsvinnet i hushållen ytterligare. Åtgärden bidrar till 30-procentsmålet och bedöms ha en begränsad effekt.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Kommuner kommer att behöva informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder i större utsträckning än idag avseende livsmedelsavfall. På vilket sätt information tillhandahålls är upp till kommunerna själva och kan utgå från vad som redan görs.

Naturvårdsverket kommer att behöva ta fram ny vägledning till kommunerna till följd av de skärpta bestämmelserna i avfallsförordningen. Förslaget inom ramen för detta regeringsuppdrag påverkar främst vägledningens inriktning genom att ge förebyggande av livsmedelsavfall större utrymme till följd av kraven i avfallsdirektivet.

Information och ökad kunskap kan leda till ändrat beteende och mindre matsvinn. Sannolikheten att enskilda konsumenter och hushåll tar till sig av ny information är dock relativt liten, varför endast en begränsad effekt kan förväntas av förslaget.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Kommunerna arbetar redan inom detta område, men kommer behöva lägga ytterligare resurser på det. Kommunerna har möjlighet att använda avfallstaxan för finansiering av avfallsförebyggande åtgärder och tillhörande information.

Om informationen till hushållen leder till ändrat beteende och mindre matsvinn kan det innebära en ekonomisk besparing för konsumenterna. Avfallstaxan kan komma att öka marginellt om kommunerna väljer att finansiera informationen den vägen.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Arbetet med anpassad vägledning kan ske inom Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet.

Regelbördor och rapporteringskrav

Kommunerna väljer själva hur informationen till hushållen ska genomföras vilket innebär att varje kommun kan utforma åtgärden på effektivaste sätt beroende på sina unika förutsättningar. Tydlig vägledning från Naturvårdsverket kan underlätta genomförandet.

6.4 Jordbruksverket informerar och ökar supporten för att underlätta foderanvändning (artikel 9a.1 a)

Myndigheternas bedömning: Jordbruksverket bör genomföra informationsinsatser och öka supporten till livsmedelsföretag om reglerna inom foder- och animaliska biprodukter för att mer ska kunna bli foder istället för livsmedelsavfall.

Motivering

Informationsinsatser för att öka medvetenheten om förebyggande av livsmedelsavfall är en åtgärd som tas upp i artikel 9a.1 a i avfallsdirektivet. Förslaget avser informationsinsatser och support som inriktas på att underlätta företagens förståelse och tillämpning av befintliga regler för foderanvändning och innebär inte att nya krav införs för företagen. För Jordbruksverkets informationsinsatser är målgruppen livsmedelsföretag, medan informationsinsatserna som föreslås i avsnitt 6.2 och 6.3 har konsumenter som huvudsaklig målgrupp. .

Att använda livsmedel eller reströmmar från livsmedelsproduktionen till foder är ett sätt att undvika livsmedelsavfall. Endast drygt 10 procent av livsmedelsavfallet från industrin uppskattas bestå av kasserade produkter.[78] Eftersom en stor del av livsmedelsavfallet från industrin utgörs av restprodukter och delar som inte kan ätas är foderanvändning en viktig åtgärd för att kunna nå målet inom tillverkning och bearbetning.

Restprodukter från industrin är till exempel vetekli, skal och frukt- och grönsaksrester, drav, vassle, blod, ben och köttdetaljer. Naturvårdsverkets statistik

[78] Ej publicerat PM (2024).

över livsmedelsavfall visar att det uppkom cirka 500 000 ton livsmedelsavfall i livsmedelsindustrin 2024. Utöver detta uppkom enligt Naturvårdsverkets undersökning cirka 1 300 000 ton biprodukter 2024 som till stor del redan idag används som foderråvara. Jordbruksverket har i sitt register för foderkontroll uppgifter som bekräftar bilden att det finns ett hundratal livsmedelsanläggningar som redan idag lämnar iväg animaliska biprodukter som foder och något färre som lämnar iväg vegetabilisk foderråvara.

För många av dessa restprodukter saknas efterfrågan på livsmedelsmarknaden. Med innovationer skulle vissa av dem kunna bli livsmedel som efterfrågas på marknaden, men vägen dit kan vara lång. Materialen i sig är dock ofta näringsrika och kan istället lämpa sig som foder – både för lantbrukets djur, djurparksdjur och sällskapsdjur – förutsatt att de har hanterats på ett säkert sätt utifrån lagstiftningens krav samt passar som foder till djuren ifråga. Det är också viktigt att fodret inte påverkar kvaliteten negativt för de livsmedel som djuren producerar genom att till exempel påverkar smak och textur negativt.

Osäkerhet kring regler och kontroller

Osäkerhet kring foderreglerna är ett annat hinder, särskilt för små företag. För livsmedelsföretag kan det upplevas som ett stort steg att sätta sig in i foderlagstiftningen, men i praktiken innebär det i många fall inte någon stor skillnad jämfört med kraven för livsmedel. Det förekommer missuppfattningar kring vad som krävs såsom exempelvis provtagningar. Regelverket kan upplevas komplicerat, särskilt när det gäller animaliska biprodukter, medan det för vegetabiliska restprodukter kan vara enklare.

Ett exempel på hur foderanvändning kan bidra till att minska livsmedelsavfallet är Greenfood, som har minskat sitt livsmedelsavfall med cirka 70 procent, motsvarande 3 000 ton per år, genom att låta melonskal och delar av kålhuvudet gå till foder i stället för biogas. Exemplet illustrerar också behovet av kunskap och tydlig vägledning om regelverken. Företaget uppger att det har varit resurskrävande och komplext att förstå och tillämpa kraven för att lämna denna reström till foder, bland annat när det gäller kontroller och tillstånd. Åtgärden har enligt företagets beräkningar samtidigt inneburit en betydande ekonomisk besparing och har enligt en forskningsstudie minskat företagets miljö- och klimatpåverkan.[79]

En ytterligare utmaning som har framförts av branschen är att det kan upplevas betungande för livsmedelsföretag att även omfattas av kontroll som foderföretag. Livsmedelsföretag som lämnar restprodukter till foder omfattas av lagstiftningen inom både livsmedels- och foderområdet.[80] Det kan innebära ytterligare kontrollbesök och avgifter. Den föreslagna informationsinsatsen kan underlätta för företag att förstå och tillämpa reglerna för foderanvändning, men hanterar inte dessa kontrollrelaterade hinder. Samordning av kontroller inom livsmedel, foder

[79] (c) Naturvårdsverket (2026).

[80] Jordbruksverket (2020).

och animaliska biprodukter skulle kunna minska den administrativa belastningen, men omfattas inte av den föreslagna åtgärden.

Det pågår en bokstavsutredning om ändamålsenlighet, effekter och konsekvenser av att minska antalet kontrollmyndigheter inom offentlig kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter.[81] Förslagen ska redovisas den 5 januari 2027. En förändrad organisering eller samordning av kontrollen skulle kunna minska den administrativa bördan för företag som omfattas av kontroll inom flera områden. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har också ett pågående regeringsuppdrag att genomföra åtgärder för en effektivare och mer likvärdig kontroll i livsmedelskedjan.[91] Åtgärderna avser kontrollområdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Uppdraget är inriktat på effektiv och likvärdig kontroll generellt inom livsmedel och inte specifikt på att underlätta för företag som är både livsmedelsföretag och foderföretag. Dessa uppdrag är relevanta även för livsmedelsföretag som omvandlar restprodukter till foder och kan därför komplettera den informationsinsats som vi föreslår.

I den Early Warning-mekanism som EU-kommissionen skickat till medlemsländerna anges en helpdesk för foderanvändning som ett verktyg för att uppfylla direktivets krav. Detta talar för att information och support till företag är relevanta åtgärder.

Jordbruksverket informerar redan idag om lagstiftning som rör foder och animaliska biprodukter men detta arbete skulle kunna växlas upp ytterligare. Till exempel genom att kundanpassa informationen på webben, sprida goda exempel och genomföra kommunikationsaktiviteter direkt till branscher inom livsmedelsindustrin. Det kan också handla om att ge enskilda företag råd om vilka regler de behöver förhålla sig till.

Förslaget syftar till att bidra till ökad foderanvändning, men det kan också skapa bättre förutsättningar för att reströmmar ska kunna användas som livsmedel. Det är i många fall inte någon stor skillnad i hygienkraven på säkert foder respektive säkra livsmedel. Det kan därför vara fördelaktigt att öka företagens möjlighet att omvandla restprodukter till foder om man på sikt istället vill kunna omvandla det till livsmedel.

Andra alternativ som har övervägts

Ett annat alternativ är att Jordbruksverket fortsätter informera om regler gällande foder- och animaliska biprodukter på den nivå som redan görs idag, men det bedöms inte vara tillräckligt om direktivets mål ska kunna nås.

[81] Regeringsuppdrag, LI2026/00918.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Information kan öka kunskapen hos livsmedelsföretagen, men informationens genomslag kan variera mellan företag. För enskilda företag kan ökad kunskap bidra till förändrat beteende och minskat livsmedelsavfall genom att mer livsmedelsavfall går till foder. Samtidigt kan andra avsättningar, för exempelvis tillverkning av biogas eller etanol, vara enklare eller ge bättre ekonomiska förutsättningar. Åtgärden bedöms därför ha begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall som enskild insats men kan få betydelse ihop med andra insatser såsom ett investeringsstöd.

Förslaget bedöms i första hand bidra till 10 procentsmålet eftersom livsmedelsindustrin står för stora mängder livsmedelsavfall som i vissa fall kan användas som foder. Genom ökad information och support kan fler företag få kunskap om möjligheterna och kraven för sådan användning. Förslaget kan i viss mån också bidra till 30-procentmålet. Exempelvis kan butiker och grossister lämna ut vegetabilier som är säkra men som inte kan säljas eller doneras som livsmedel för användning som foder.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Livsmedelsföretag kan påverkas genom att ökad information och support ger bättre förutsättningar att förstå och tillämpa reglerna för foderanvändning. Om informations- och kommunikationsinsatserna leder till att en högre andel biprodukter lämnas ut som foder kan det skapa fördelar för primärproducenter inom animalieproduktionen. Detta eftersom det kan leda till ökad tillgång på svenskproducerat foder, som i vissa fall kan vara både billigare och ha lägre miljö- och klimatpåverkan.[82]

För Jordbruksverket innebär förslaget en ökad arbetsinsats för informationsinsatser och support till livsmedelsföretag.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

För företag som till följd av informationen börjar använda restprodukter som foder kan kostnader uppstå för exempelvis anpassning, kontroller och tillstånd, men också möjlighet till ökade intäkter från försäljning av restprodukter som foder.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

För att genomföra förslaget har Jordbruksverket behov av förstärkt finansiering för att utöka informationsinsatserna och ge ökad support till livsmedelsföretag. Kostnaderna avser bland annat att utveckla webbinformation, kundanpassa informationen för olika målgrupper, utveckla en mer uttalad fodersupport/helpdesk och ta fram målgruppsanpassat material samt delta i branschmässor.

[82] Landquist, B. et al. (2020).

Kostnaderna uppskattas till 900 000 kronor. Kostnadsuppskattningen består av arbetskraft (750 000 kronor), köp av tjänst såsom broschyr (50 000 kronor) och konferenser (100 000 kronor).

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget kan underlätta för företag att förstå vilka regler som de behöver uppfylla eller förhålla sig till. På så vis kan informationsinsatsen minska den tid och de resurser som företagen behöver lägga på att sätta sig in i regelverket. Förslaget innebär inte i sig några nya regler eller rapporteringskrav för företagen.

6.5 Stödja samarbete mellan aktörer i nytt branschforum (artikel 9a.1 b)

Myndigheternas bedömning: Ett nytt branschforum för samverkan av arbetet för minskat matsvinn inrättas. Livsmedelsverket tar initiativ till att inrätta ett sådant forum, i samverkan med Jordbruksverket och Naturvårdsverket, och involverar berörda branschorganisationer.

Motivering

Genom att inrätta ett branschforum för samverkan av arbetet för minskat matsvinn uppfyller Sverige artikel 9a.1 b. om att medlemsstaterna ska stödja samarbete mellan alla aktörer i syfte att minska livsmedelsavfallet.

Myndigheterna bedömer att ett branschforum kan bidra till samverkan, nätverkande och kunskapsspridning längs hela livsmedelskedjan. Vid utformningen ska befintliga nätverk och kontaktvägar beaktas för att undvika dubbelarbete. Deltagandet föreslås vara frivilligt och avgiftsfritt, utan skyldighet för företag att delta eller genomföra åtgärder. Forumets utformning behöver också anpassas efter tillgänglig finansiering och branschens medverkan.

Tidigare erfarenheter av branschforum har visat att nätverkande och möjlighet att träffas är viktigt. Vidare ska det vara gratis att medverka och alla livsmedelsföretag, organisationer och relevanta intressenter är välkomna att delta.

För att åstadkomma en förändring krävs ofta att dialog förs direkt med företagen och i många fall på produktnivå längs värdekedjan. Ett branschforum kan innehålla dialoger genom arbetsgrupper som arbetar med dessa specifika frågor utifrån behov.

Branschforumet blir en viktig kanal för myndigheterna att nå ut och inhämta information från branschen. Det är också ett forum för branschen att påverka arbetet för minskat matsvinn och exempelvis föra fram önskemål om regelförenkling utifrån svinn- och resurseffektivitet.

Myndigheterna deltar också i forum som kan vara intressanta för företag och branschorganisationer. EU-kommissionens matsvinnsplattform med möten kring både mätning, åtgärder och konsumentfrågor är ett forum där branschen skulle

kunna dra ännu större nytta. Det finns ett nordiskt matsvinnsnätverk mellan myndigheterna och även i detta finns nytta med att föra information och goda exempel vidare över de nordiska landsgränserna.

Inrättandet av ett branschforum innebär ett resursbehov för administration, samordning och kommunikation. Livsmedelsverket behöver därför kunna avsätta resurser för en kansli- eller sekretariatsfunktion. För att ett branschforum ska kunna bidra till att målen nås är det väsentligt att finansiering behöver finnas från år 2027, exempelvis inom ramen för ett befintligt eller särskilt uppdrag. Om forumet ska finnas kvar efter 2030 behöver även fortsatt uppdrag och finansiering säkerställas.

Andra alternativ som har övervägts

Ett annat alternativ är att inrätta ett forum där medlemmarna betalar en avgift. Detta har tidigare provats i Sverige och ett resultat är att deltagandet blir lägre när det kostar pengar att vara med.

Ett alternativ till att inrätta ett särskilt branschforum är att endast använda befintliga nätverk och samverkansformer för dialog mellan myndigheter och aktörer i livsmedelskedjan. Detta skulle innebära mindre resursåtgång för myndigheterna och minska risken för att företag och organisationer behöver delta i ytterligare ett forum. Det skulle dock innebära att vissa företag inte inkluderas. Myndigheterna bedömer att ett särskilt branschforum är motiverat, samtidigt som forumets verksamhet bör utformas så att den kompletterar befintliga nätverk och inte skapar onödig administration för deltagarna.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Ett branschforum bedöms ha begränsad direkt effekt på mängden livsmedelsavfall eftersom forumet i sig inte innebär krav på förändrade arbetssätt eller andra direkta åtgärder hos aktörerna. Forumet bidrar indirekt genom att underlätta samverkan, kunskapsutbyte och identifiering av åtgärder som kan minska livsmedelsavfall längs livsmedelskedjan.

Ett nytt branschforum kan bidra till både 10-procentsmålet och 30-procentsmålet eftersom aktörer längs hela livsmedelskedjan involveras.

Konsekvenser av förslaget

Inrättandet av ett branschforum innebär en resursåtgång för de myndigheter som ska initiera, samordna och delta i forumet. För de företag och organisationer som deltar innebär forumet främst en tidsåtgång för deltagande i möten och eventuella arbetsgrupper.

Forumet föreslås vara avgiftsfritt för deltagande företag. Företagens kostnader begränsas därmed till den arbetstid och eventuella resekostnader som deltagandet medför.

Aktörer

De som förväntas delta i forumet är företag, branschorganisationer, aktörer inom offentliga måltider så som kommuner samt vissa berörda myndigheter. Forumet

föreslås vara avgiftsfritt för deltagande aktörer. Deltagandet kan ge deltagarna nytta genom tillgång till kunskap, goda exempel, myndighetsinformation och möjlighet att påverka det fortsatta arbetet med att förebygga livsmedelsavfall.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket får en tillkommande arbetsinsats genom planering och deltagande i forumet och genom att bidra med sin sakkunskap inom de delar av livsmedelskedjan som myndigheten ansvarar för. Resursåtgången omfattar bland annat förberedelser, deltagande i möten och eventuell medverkan i arbetsgrupper.

Livsmedelsverket får en tillkommande arbetsinsats genom att ansvara för och samordna branschforumet samt genom deltagande i forumets möten och arbetsgrupper. Resursåtgången omfattar bland annat planering, administration, kommunikation och uppföljning. Om fysiska möten anordnas tillkommer kostnader för lokaler och enklare förtäring.

Andra myndigheter kan beröras genom deltagande i forumet när deras ansvarsområden är relevanta för de frågor som behandlas. Vi föreslår inte någon generell skyldighet för andra myndigheter att delta.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Kostnaderna för företag, kommuner och organisationer består främst av arbetstid för deltagande i möten och eventuella arbetsgrupper samt, vid fysiska möten, resekostnader. Eftersom deltagandet är frivilligt och forumet är avgiftsfritt är det upp till företagen och organisationerna att bedöma om nyttan med deltagandet motsvarar den tid och de eventuella kostnader som deltagandet innebär.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Att genomföra förslaget innebär ett ökat resursbehov för Livsmedelsverket. Inrättandet och driften av branschforumet innebär kostnader för administration, samordning och kommunikation. Resursbehovet bedöms till 2 miljoner kronor per år. Av detta bedöms cirka 1,5 miljoner kronor avse en årsarbetskraft och cirka 0,5 miljon kronor avser kostnader för fysiska möten. Livsmedelsverket behöver också ha en funktion som fungerar som kansli eller sekretariat för forumet.

För Naturvårdsverket och Jordbruksverket innebär arbetet med ett branschforum också en viss merkostnad.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inga nya regelkrav eller rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda. Deltagande i forumet är frivilligt.

För att begränsa den administrativa bördan bör forumets verksamhet samordnas med befintliga nätverk och mötesstrukturer. Antalet möten och arbetsgrupper bör anpassas efter behov och inte innebära onödig administration för deltagarna.

6.6 Myndigheterna fortsätter uppmuntra till donationer och annan omfördelning av livsmedel (artikel 9a.1 b och c)

Myndigheternas bedömning: Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska fortsatt uppmuntra till livsmedelsdonationer och annan omfördelning.

Livsmedelsverkets information som uppmuntrar till livsmedelsdonationer via Livsmedelsverkets webbplats bör bli tydligare och mer omfattande. Vidare kan Livsmedelsverket aktivt kommunicera om detta via sina kanaler.

För att bidra till minskat livsmedelsavfall även i primärproduktionen kan Jordbruksverket fortsätta och utöka informationen på webben om hur överskott kan tas tillvara.

Motivering

Enligt artikel 9a.1 c ska medlemsstaterna uppmuntra till livsmedelsdonationer och annan omfördelning för användning som livsmedel, för att säkerställa att användningen som livsmedel prioriteras framför användning som djurfoder eller upparbetning till icke-livsmedelsprodukter. Att på olika sätt uppmuntra till livsmedelsdonationer är en liten men inte oviktig del i arbetet för att minska mängden livsmedelsavfall. I dagsläget vägleder Livsmedelsverket och Jordbruksverket på sina respektive webbsidor men det kan göras tydligare och i högre utsträckning.[83]

Det svenska systemet för livsmedelsdonationer bygger på samverkan mellan livsmedelsbranschen och civilsamhället. Överskottsmat som annars skulle bli svinn doneras till matbanker och organisationer, maten kan sedan distribueras genom exempelvis matkassar och sociala matbutiker. Systemet bidrar både till minskat matsvinn och till att lindra matfattigdom.

För att bidra till delar av artiklarna 9a.1b och 9a.1c kan Jordbruksverket fortsatt informera om möjligheten att inte följa handelsnormerna i de fall produkter ska gå till industriell bearbetning eller bearbetas i hemmet, under förutsättning att de är tydligt märkta med information om detta eller märkta med *Ät snart*. Jordbruksverket har information på webben kopplat till handelsnormerna men fler produkter kan omfattas i informationen samt hänvisa till Livsmedelsverkets vägledningar. Det kan också framgå ännu tydligare på webben att primärproducenter kan donera livsmedel till behövande människor. Denna informationssatsning kan också kopplas till förslaget i avsnitt 6.4 om ökad

[83] (a) Livsmedelsverket (2026) och (f) Livsmedelsverket (2026) samt Jordbruksverket (2026).

information kring foderanvändning så att aktörer blir informerade om sina möjligheter att undvika livsmedelsavfall vid överskott.

Livsmedelsdonationer eller omfördelning av mat har ökat i hög utsträckning de senaste åren i Sverige. En nationell kartläggning 2024 av matbanker i Sverige, visade att det finns minst 220 lokala verksamheter som omfördelar mat.[84] Uppskattningsvis doneras 9 500 ton mat varje år. Enligt utredningen Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel uppskattas mängden livsmedel som doneras kunna öka med 10 600 ton donationer.[85] Det motsvarar ungefär en fördubbling av dagens omfördelade volym. Den faktiska effekten kommer dock att bero på om matbanker och organisationer får resurser att hantera den ökade mängden genom lager, transporter och personal.

I dialog med branschen, både de som donerar och de som tar emot har vi också fått information om att det finns en vilja att öka mängden livsmedelsdonationer. Det finns i dagsläget dock två centrala hinder enligt livsmedelsbranschen. Dels handlar det om mervärdesskattereglerna, dels leder spårbarhetskravet till att företag avstår från att donera livsmedel.

I lagrådsremissen Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och gåva av livsmedel (lämnad den 2 juli 2026) föreslås att gåvor av livsmedel i vissa fall ska undantas från mervärdesskatt. Regeländringarna föreslås träda i kraft i januari 2028.[86] Det innebär att det skattemässiga hindret elimineras. Redan idag är livsmedel som närmar bäst före-dag eller sista förbrukningsdag undantagna från skatt, men de nya reglerna innebär att alla livsmedel, oavsett orsak, som doneras är skattefria.

Livsmedelsverket har en pågående dialog med branschen för att identifiera deras utmaningar och hitta lösningar för tillämpning av reglerna som underlättar för livsmedelsdonation samtidigt som tillräcklig spårbarhet uppnås.

Det finns emellertid fler strukturella utmaningar. Ett system för donationer bygger på att det finns överskottsmat att donera, vilket gör tillgången osäker och svår att planera. Vidare får civilsamhället ofta bära kostnader för transport, sortering, kylförvaring och distribution. Det efterfrågas bättre nationell samordning, långsiktig finansiering och mer förebyggande arbete mot både matsvinn och matfattigdom.

Livsmedelsdonationer kan också innebära att delar av hanteringen och kostnaden för att ta hand om avfallet skjuts över på annan part. Det är viktigt att bevaka att utbudet av livsmedel som doneras är i paritet med efterfrågan från välgörenhetsorganisationer och behövande.

---

[84] Ätbart (2024).

[85] SOU 2025:30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel.

[86] Ibid.

Livsmedelsdonationer är ett bra sätt att ta hand om överskott som uppstår, men de ska ses som en kompletterande åtgärd och inte som en långsiktig lösning på bakomliggande samhällsproblem. Fokus bör i första hand ligga på att förebygga livsmedelsavfall och förluster. Och det är viktigt att den mat som doneras är hållbar och näringsrik, så att donationer inte bidrar till sämre hälsa hos redan utsatta grupper. Frågan om livsmedelsdonationer är dessutom en del av en bredare social problematik som sträcker sig utanför arbetet med att minska matsvinn. Det har i denna skrivelse inte varit möjligt att ta hand om helheten.

För att bidra till minskat livsmedelsavfall även i primärproduktionen kan Jordbruksverket fortsätta utöka informationen på webben om hur överskott kan tas tillvara. Det gäller dels att butiker kan utnyttja begreppet Ät snart, för bearbetning i hemmet för frukt och grönsaker som behöver säljas ut, dels riktat till primärproducenter om donationer.[87] Jordbruksverket har viss information på webben kopplat till handelsnormerna men fler produkter kan omfattas i informationen samt hänvisa till Livsmedelsverkets vägledningar. Denna informationssatsning kan också kopplas till förslaget i avsnitt 6.4 om ökad information kring foderanvändning så att företag aktörer blir informerade om sina möjligheter att undvika livsmedelsavfall vid överskott.

Andra alternativ som har övervägts

Ett annat alternativ är att föreslå ett obligatoriskt krav på livsmedelsdonationer, från vissa eller flera delar av livsmedelskedjan.

Fler länder har lagstiftat om obligatoriska donationer från flera eller delar av livsmedelskedjan. Senast i ordningen är Norges lagstiftning, där sjömatsindustri, livsmedelsindustri och grossister ska donera livsmedel. Erfarenheter från Frankrike, som var tidigt ute med lagstiftning gällande donationer från butik över 400 kvadratmeter, är att lagen har varit framgångsrik när det gäller att minska matsvinn och öka donationer till behövande. Samtidigt finns utmaningar kring logistik, kostnader och att lagen inte ställer krav på hur stora donationerna ska vara.

Myndigheterna har även haft dialog med Livsmedelsbranschen om alternativet att ha ett obligatoriskt krav på donationer. Varken parterna som donerar eller tar emot mat anser att ett obligatoriskt krav är rätt väg att gå. Det riskerar att leda till utmaningar med logistik och att avfall förs över på civilsamhället. Samma slutsats kom Implementeringsrådet fram till i sin Rekommendation om genomförande – revideringar av avfallsdirektivet.[88]

Förslagets effekt och bidrag till målen

Åtgärden bedöms ha begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Information och vägledning från myndigheterna kan bidra till att fler aktörer känner till möjligheterna att donera livsmedel och därmed underlätta ökad donation.

---

[87] Europeiska kommissionens genomförandeförordning EU 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007.

[88] Implementeringsrådet (2025).

Donationer förekommer redan längs livsmedelskedjan och förväntas öka även utan åtgärden, eftersom de nya mervärdesskattereglerna undanröjer det skattemässiga hindret för donation av livsmedel. Åtgärden kan därmed bidra till en ytterligare ökning av donationerna.

Åtgärden riktar sig mot donation längs flera delar av livsmedelskedjan och bidrar därmed till både 10-procentsmålet och 30-procentsmålet. Dock är bidraget sannolikt indirekt och begränsat.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Förslaget innebär ingen skyldighet för företag att donera livsmedel. Företag kan däremot påverkas indirekt genom att ökad information och vägledning kan underlätta donationer.

Organisationer som tar emot och omfördelar donerade livsmedel kan påverkas av ökade donationsvolymer.

Livsmedelsverket behöver avsätta resurser för att se över och utveckla information och vägledning om livsmedelsdonationer samt för att kommunicera denna information.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Företagen väljer själva om och i vilken omfattning de vill donera livsmedel. Åtgärder medför därmed inga direkta kostnader för aktörer.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Resurser från myndigheterna kommer krävas för att genomföra åtgärden, men myndigheterna bedömer att åtgärden kan utföras utan ökad finansiering, med de medel som tilldelas Livsmedelsverket inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inga nya regler, skyldigheter eller rapporteringskrav för företag eller enskilda. Företagen väljer själva om och i vilken omfattning de vill donera livsmedel.

6.7 Kartläggning av behov av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper (artikel 9a.1 d)

Myndigheternas bedömning: Livsmedelsverket ska kartlägga det utbildningsmaterial som idag finns för förskola, grundskola och gymnasium i syfte att se om det finns luckor eller om utbudet redan är tillräckligt för att utbilda barn

och elever om åtgärder för att minska matsvinnet. I nästa steg skulle Livsmedelsverket kunna bidra till att fram undervisningsmaterial.

Om Livsmedelsverket tar fram ett utbildningsmaterial kommer Livsmedelsverket att ge exempelvis Skolverket och representanter för skolhuvudmän möjlighet till inspel under arbetets gång.

Livsmedelsverket ska också kartlägga om det finns behov av utbildningar för aktörer inom livsmedelskedjan.

Motivering

Enligt artikel 9a. 1.d ska Sverige ge stöd till utbildning och utveckling för att minska livsmedelsavfallet. Hållbar utveckling är redan en del av läroplanen och matsvinn är en del av hållbar utveckling. Med andra ord är matsvinn redan något som bör och kan ingå i utbildningen. Det finns ytterligare potential att höja kunskapen om hur matsvinnet kan minska genom att jobba ämnesövergripande i skolan.

För att uppfylla kravet i artikel 9a.1.d ska Livsmedelsverket kartlägga det utbildningsmaterial som idag finns för förskola, grundskola och gymnasium i syfte att se om det finns luckor eller om utbudet är redan är tillräckligt för att utbilda barn och elever om åtgärder för att minska matsvinnet. I nästa steg skulle Livsmedelsverket kunna bidra till att fram undervisningsmaterial.

Livsmedelsverket ska också kartlägga om det finns behov av utbildningar för aktörer inom livsmedelskedjan, och i sådana fall bidra till att ta fram utbildningar. Att tidigt lära barn och unga om matens värde och hur man kan minska matsvinnet är en viktig investering för framtiden. Genom att ge barn kunskap om hur mat produceras, transporteras och hamnar på våra tallrikar skapas en större förståelse för de resurser som krävs för att producera maten vi äter.

Skolan och hemmet har en gemensam roll i att öka medvetenheten om matsvinn. Genom undervisning, praktiska aktiviteter och samtal kan barn och unga förstå sambandet mellan sina egna val och de globala utmaningar som rör klimat och hållbar utveckling. När barn och unga lär sig att planera sina måltider, ta lagom stora portioner, förvara mat på rätt sätt och använda rester på ett kreativt sätt utvecklar de goda vanor som kan följa dem genom hela livet. Barn som får möjlighet att vara delaktiga i matlagning och inköp får dessutom en större respekt för maten och dess värde.

Inom offentliga måltider är arbetet för minskat matsvinn redan en naturlig del, där finns även möjlighet att involvera matgästerna i samband med måltiden. Livsmedelsverket jobbar redan aktivt med att stötta offentliga måltider om hur de kan minska sitt matsvinn och sedan tidigare finns en handbok för minskat matsvinn.

Kartläggningen av befintligt utbildningsmaterial kan genomföras inom ramen för befintligt uppdrag. Om kartläggningen visar behov av att utveckla eller komplettera

material behöver resurser avsättas för det fortsatta arbetet. Även efter 2030 kan det finnas behov av att förvalta, uppdatera och sprida materialet.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ är att införa matsvinn som ett särskilt innehåll i läroplanerna. Detta bedöms inte vara motiverat eftersom hållbar utveckling redan ingår i läroplanerna och frågor om matsvinn kan behandlas inom ramen för detta.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Åtgärden bedöms ha begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Ett ökat kunskapsunderlag och bättre utbildningsmaterial kan bidra till ökad kunskap hos barn och elever om hur livsmedelsavfall kan förebyggas och på sikt bidra till förändrade beteenden. Effekten på den faktiska mängden livsmedelsavfall är dock indirekt. Effekten beror bland annat på i vilken omfattning materialet används i undervisningen och om ökade kunskaper leder till förändrade beteenden.

Åtgärden bidrar till 30-procentsmålet.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Barn och elever kan få ökad kunskap om hur livsmedelsavfall kan förebyggas och hur mat kan tas till vara. Förslaget innebär inga direkta kostnader eller skyldigheter för enskilda.

Kommunerna kan beröras i egenskap av skolhuvudmän och genom kommunala förskolor och skolor, om det framtagna utbildningsmaterialet används i verksamheterna. Användningen av materialet bedöms inte medföra några större kostnader, men kan innebära viss arbetstid för pedagoger och annan skolpersonal.

Livsmedelsverket får en ökad arbetsinsats genom att kartlägga befintligt utbildningsmaterial och bedöma behovet av kompletterande material. Om kartläggningen visar att det finns behov av nytt material tillkommer arbete med att ta fram, förankra och sprida materialet. Livsmedelsverket ska även kartlägga behovet av utbildningar för aktörer inom livsmedelskedjan.

Skolverket kan beröras genom att få möjlighet att lämna synpunkter på eventuellt utbildningsmaterial. Detta bedöms innebära en begränsad arbetsinsats.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Förslaget innebär inga direkta kostnader eller nya skyldigheter för företag eller enskilda. För skolor och förskolor kan användning av ett eventuellt nytt utbildningsmaterial innebära viss arbetstid för lärare och annan personal, exempelvis för att sätta sig in i materialet och integrera det i undervisningen. Någon större kostnad bedöms dock inte uppstå eftersom materialet kan användas inom befintlig undervisning och befintliga ämnesområden.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Den huvudsakliga kostnaden består av arbetstid för att genomföra Livsmedelsverkets kartläggning av befintligt utbildningsmaterial samt bedömning av behovet av kompletterande material och utbildningar. Detta första steg bedöms kunna genomföras utan ökad finansiering, med de medel som tilldelas Livsmedelsverket inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0. Om kartläggningen visar att nytt material behövs tillkommer kostnader för framtagande, förankring och spridning av materialet. Det ökade resursbehovet för att vid behov ta fram nytt material bedöms till 2 miljoner kronor.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inga nya regelkrav eller rapporteringskrav för företag, skolor, enskilda eller andra aktörer.

6.8 Rådgivning till företag i att mäta och förebygga livsmedelsavfall (artikel 9a.1 d)

Myndigheternas bedömning: Det bör inrättas subventionerad rådgivning till små och medelstora företag i att mäta och minska livsmedelsavfall.

Myndigheterna har för avsikt att framöver klargöra hur rådgivningen ska utformas och finansieras.

Motivering

I artikel 9a.1 d i direktivet finns en åtgärd som rör stöd till utbildning och kompetensutveckling samt underlättande av tillgången till finansieringsmöjligheter, särskilt för små och medelstora företag och enheter inom den sociala ekonomin. Myndigheterna bedömer att rådgivning kan bidra till att genomföra direktivets krav genom att öka företagens kunskap om hur livsmedelsavfall kan mätas och förebyggas. Detta är även i enlighet med Implementeringsrådets rekommendation om direkta kontaktvägar för företagen för att ställa frågor och få vägledning i omställning och inrapportering.[89]

Det finns behov av en satsning på subventionerad rådgivning i att mäta och förebygga livsmedelsavfall. Innan det införs behöver det dock klargöras hur rådgivningen ska utformas och finansieras. Vi bedömer att behovet av subventionerad rådgivning är störst bland små och medelstora företag inom livsmedelsindustrin och restauranger. Även små och fristående livsmedelsbutiker kan vara aktuella.

[89] Implementeringsrådet (2025).

För att kunna arbeta med åtgärder som förebygger livsmedelsavfall behöver företag ha kunskap om var livsmedelsavfallet uppkommer i verksamheten, orsaker till detta och vilka åtgärder som kan ha effekt. Hos mindre företag kan det vara enklare att ha översikt, däremot kan brist på kunskap om hur mätningar ska utföras samt begränsad tillgång till mätutrustning utgöra hinder. Tidsbrist är en faktor till att företag, både stora och små, inte mäter sitt svinn. En framgångsfaktor för att kunna åstadkomma förändringar som bidrar till minskat livsmedelsavfall är också att koppla åtgärderna till ekonomi i form av minskade kostnader eller vinster i produktionen.[90] Satsningar på rådgivning skulle också kunna bidra, kopplat till produktivitet och effektivitet samt klimatnytta.

Inom tillverkning och bearbetning är det både viktigt att förebygga att färdiga produkter behöver kasseras och att minska livsmedelsavfallet genom att optimera produktionsprocesser. Företagen arbetar oftast med detta redan eftersom det är en god affär att nyttja så mycket som möjligt av de ingående råvarorna fram till säljbar produkt. Som tidigare nämnts kan det finnas brist på tid och kunskap samt saknas goda exempel och business case för företag att inspireras och kalkylera utifrån. Stöd och kunskap om mätning och rapportering av livsmedelsavfall skulle kunna stötta kvalitets- och hållbarhetsansvariga i livsmedelsindustrin och synliggöra vad företagen kan tjäna på insatser som minskar livsmedelsavfallet.

Inom restaurang kan det behövas kunskap om planering, prognoser, menyer och portionsstorlekar. I butiker behöver också planering och prognoser vara väl avvägda. I primärproduktionen kan rådgivning vara aktuellt för företag som hanterar livsmedel på gården såsom skördade produkter.

Rådgivningen bör ge stöd i att mäta livsmedelsavfall och andra resurser från livsmedelsproduktionen för att synliggöra orsaker och mängder. Rådgivningen bör också fokusera på ökad effektivitet genom att ta vara på resurserna bättre i syfte att förebygga av livsmedelsavfall samt utvärderas utifrån mängden minskat livsmedelsavfall hos de företag som tagit del av rådgivningen.

Exempel på rådgivning inom närliggande områden

Det finns flera exempel på rådgivning till företag i syfte att förbättra verksamheten eller minska miljöpåverkan:

- Kommunernas energi- och klimatrådgivning tillhandahåller rådgivning till hushåll, organisationer och mindre företag om frågor gällande energieffektiviserande åtgärder, förnybar energi och minskad klimatpåverkan utifrån lokala förutsättningar. Denna rådgivning bedöms bidra marginellt till minskat livsmedelsavfall då den främst har fokus på att minska energianvändning och ökad klimatnytta.
- Livsmedelsföretag ska utifrån kraven i EU:s lagstiftning för livsmedelssäkerhet och hygien arbeta utifrån Hazard Analysis Critical

[90] (b) Jordbruksverket (2023).

Control Points (HACCP).[91] HACCP är välkänt och det erbjuds utbildningar som personal på livsmedelsföretagen deltar i för att skaffa sig kunskap om dess principer. Det är ofta privata företag som erbjuder kurser i livsmedelssäkerhet och hygien inklusive HACCP-utbildningar och konsulttjänster. Det finns en nära koppling mellan livsmedelssäkerhet och minskat matsvinn i och med att produkter behöver slängas om de inte har kunnat hanteras säkert och hygieniskt.

- Produktionslyftet, som samordnas av RISE, är ett nationellt program som ska stärka industrins förmåga att förbättra och förnya sig.[92] Målet är att skapa förutsättningar för hållbar konkurrenskraft och långsiktig hållbarhet. Företag som deltar får stöd att bygga strukturer som underlättar utveckling, lärande och engagemang på alla nivåer, samt tränas i hur de omsätter nya kunskaper i praktiken. Produktionslyftet har under uppdragets gång lyfts som ett gott exempel på metodik för att få ett mer effektivt arbetssätt av externa aktörer.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ är att inte erbjuda stöd till rådgivning. Nackdelen är att möjligheten uteblir att kunna bidra till en omställning som utgår från företagen själva, och att det då behövs andra åtgärder för att kunna uppfylla målen.

Ett annat alternativ är att ställa krav på att företagen deltar i rådgivning som de bekostar själva, vilket innebär en kostnad för företagen. Ytterligare ett alternativ är att även stora företag ska kunna ta del av subventionen. Det kan ge större effekt av åtgärden eftersom stora företag generellt hanterar större volymer och att rådgivning till dessa därmed har större potential att bidra till målen. Vi bedömer dock att stora företag har förutsättningar att bekosta rådgivning själva och att mindre företag har större behov av subventionen. Primärproduktionen tar redan idag del av rådgivning utifrån EU:s jordbruks- och fiskeripolitik och det är troligtvis mer lämpligt att dessa mekanismer används för detta led.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Med det föreslagna kravet i förordning att alla som hanterar livsmedel ska vidta åtgärder för att bidra till att nå målen, ges en tydlig viljeriktning att aktörer behöver agera för att minska livsmedelsavfallet. Det kan skapa ökat intresse och vara ett viktigt signalvärde. Vissa åtgärder för att minska matsvinn kan vara lönsamma för både samhället och för berörda aktörer. I de fall lönsamma åtgärder ändå inte genomförs kan det bero på att aktörer inte har kunskap om åtgärden eller dess lönsamhet. I sådana fall är det lämpligt med rådgivning och utbildning för att öka kunskapen, vilket kan leda till att lönsamma åtgärder genomförs i högre grad.

[91] (b) Livsmedelsverket (2026).

[92] Produktionslyftet (2026).

Tidigare utvärderingar av olika sorters företagsrådgivning visar dock på att resultatet av rådgivning varierar.[93,94] Det leder till att detta förslag har begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Rådgivning kan dock ha högre effekt i kombination med andra styrmedel.

När företag får stöd i att mäta livsmedelsavfall blir det tydligare vilka åtgärder som behövs och rapporteringen till den nationella statistiken förbättras.

Det kan till exempel ge dem underlag till att sedan ansöka om det investeringsstöd för minskat livsmedelsavfall som vi också föreslår, eller till att utnyttja möjligheten att avsätta mer reströmmar till foder istället för att det blir livsmedelsavfall. Således har detta förslag en koppling till andra åtgärder som vi föreslår och tillsammans kan de ha en betydande effekt.

Förslaget om rådgivning bidrar både till 10 procentsmålet och 30 procentsmålet.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

Förslaget har positiva effekter på företag inom livsmedelsindustrin genom att bidra till kunskap och verktyg för ökad resurseffektivitet i verksamheten. Det innebär att företagen kan optimera sin verksamhet och minska kostnaden för råvaror och insatsvaror. De får kunskap om vad som krävs för att deras verksamhet ska kunna bidra ytterligare till Sveriges livsmedelsförsörjning. Det skulle också kunna leda till att företag blir bättre på att förutse och hitta alternativ livsmedelsanvändning vid eventuella störningar såsom strömavbrott.

Beroende på hur stödet till rådgivning utformas kan det ha positiva effekter för företag som erbjuder rådgivning då fler företag får möjlighet att anlita deras tjänster.

I förlängningen kan mätningar hos företag också bidra till att förbättra den nationella statistiken, men det är inte det primära syftet.

Beroende på hur rådgivningen utformas kan den eller de myndigheter som efter utredning får ansvar för att administrera rådgivningen få en tillkommande arbetsuppgift. I den händelse extra medel för myndighetens administrativa uppgifter och själva bidraget inte tillförs från staten kommer myndigheten övriga verksamhet påverkas negativt. Stöd till rådgivning förutsätter framförallt statlig finansiering. Storleken på denna behöver utredas vidare.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Rådgivning innebär ökade kostnader för den tid som företagen behöver lägga på att ta del av den, Om rådgivningen leder till ökad kunskap och ändrat beteende hos företagen kan rådgivningen bidra till minskade kostnader på grund av förbättrad

[93] Sweco (2020).

[94] Tillväxtanalys (2014).

resurseffektivitet. Företagens kostnad och tid för att ta emot rådgivningen beror på hur rådgivningen utformas och finansieras.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Att genomföra åtgärden innebär ett ökat resursbehov för myndigheterna. Kostnaden för att ta fram ett upplägg för rådgivning beräknas omfatta cirka 1 årsarbetskraft. Kostnader för detta uppskattas till en engångskostnad på ungefär 1,5 miljoner kronor.

När rådgivning införs tillkommer kostnader för själva rådgivningen, samt administrativa kostnader för den eller de myndigheter som ska administrera rådgivningen.

Regelbördor och rapporteringskrav

Åtgärden innebär ingen ytterligare regel och rapporteringsbörda.

6.9 Ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall (artikel 9a.1 d)

Myndigheternas bedömning: Det finns behov av ett riktat investeringsstöd till investeringar som kan bidra till minskat livsmedelsavfall. Stödet bör riktas till små och medelstora företag inom hela livsmedelskedjan.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket avser framöver utreda förutsättningar för inrättande av investeringsstödet. Utredningen bör bland annat omfatta en uppskattning av budget för stödet, inklusive administrativa kostnader samt vilken myndighet som ska ansvara för stödet.

Motivering

Enligt artikel 9a.1 d i avfallsdirektivet ska tillgången till finansieringsmöjligheter underlättas, särskilt för små- och medelstora företag och enheter inom den sociala ekonomin.

Myndigheterna bedömer att ett riktat investeringsstöd kan bidra till förbättrad hantering eller alternativ användning av livsmedel och på så sätt minska livsmedelsavfallet. Kompletterande utredningar behöver göras innan ett stöd kan inrättas. Vid framtagandet av stödet behöver EU-reglerna om statligt stöd beaktas. Stödet behövs eftersom många företag idag saknar möjlighet att göra de investeringar som kan krävas för att minska livsmedelsavfallet i linje med direktivets mål. Ett investeringsstöd kan leda till att öka hållbarheten hos livsmedel, exempelvis genom ökade möjligheter att ta tillvara sidoströmmar och restprodukter till livsmedel eller foder. Sådana investeringar kan både reducera livsmedelsavfall och öka hållbarheten, stärka livsmedelsförsörjningen och minska beroendet av externa insatsvaror.

Exempel på investeringar som bedöms vara prioriterade är transportutrustning, kylar, frysar eller infrastruktur i lokaler. Utifrån lydelsen i avfallsdirektivet bör stödet vara särskilt riktat till små och medelstora företag i hela livsmedelskedjan, men också till aktörer som agerar som underleverantörer till företag i livsmedelskedjan samt till enheter inom den sociala ekonomin. Idag finns det omkring 75 000 små och medelstora företag inom primärproduktion, livsmedelsindustri samt livsmedelshandel och restaurang.

Utredningar och dialoger med företag i livsmedelskedjan visar att tillgång till förädlings-, hanterings- eller transportutrustning har betydelse för att minska livsmedelsavfallet. Inte minst för livsmedelsindustrin där stora volymer restprodukter som idag blir livsmedelsavfall behöver förädlas för att kunna tas tillvara som livsmedel. Hos vissa företag kan upp emot 20–50 procent av de insatta råvarorna resultera i produkter som inte används till livsmedel, exempelvis vassle från mejerier, vete- eller havrekli från kvarnar, köttprodukter, blod med mera. För att dessa reströmmar ska kunna omvandlas till efterfrågade livsmedel kan det behövas ny eller uppdaterad utrustning.[95] Detta gäller också om en högre andel restprodukter ska kunna gå till foder i stället för att bli livsmedelsavfall. Ett hinder för foderanvändning är förutsättningar för hygienisk och säker förvaring och hantering av restprodukten och logistik för att kunna leverera den till lantbrukare. Som exempel kan ett bryggeri behöva investera några hundra tusen kronor i en lämplig transportvagn för att kunna transportera restprodukten drav på ett hygieniskt sätt till lantbrukare med djur. Ett ekonomiskt stöd såsom ett investeringsstöd kan sänka tröskeln för att företag även på kort sikt ska kunna räkna hem en sådan investering.

Även restauranger och butiker kan ha behov av att investera i utrustning eller kylar och frysar. Det kan exempelvis handla om att förvara frukt och grönsaker under rätt förhållanden, eller att i större utsträckning kunna frysa in färskvaror som närmar sig bäst före-datum och sänka priset för att få dem sålda som livsmedel i stället för att slänga dem. Kvaliteten hos frukt, grönsaker och potatis påverkas av hur produkterna hanteras och förvaras. De olika produkterna kräver rätt betingelser utifrån temperatur, ljus och placering. Dessa betingelser har betydelse för deras kvalitet och hållbarhet och därmed risken för att de behöver kasseras i butik eller i hushållen. Flertalet dagligvaruhandelskedjor använder idag kylar för de färska grönsaker och den frukt som behöver detta, men alla kedjor har inte det.

En aspekt att beakta är hur ett investeringsstöd förhåller sig till regler som ålägger enskilda att vidta åtgärder. En allmän princip inom stödutformning är att stöd normalt inte bör ges för en åtgärd som måste genomföras för att uppfylla en skyldighet enligt lag eller annan författning. Vad gäller exempelvis Klimatklivet och Kväveklivet framgår denna begränsning av svensk förordning. Vår bedömning är att den bestämmelse som föreslås i avsnitt 5.6 om en skyldighet för aktörer att vidta avfallsförebyggande åtgärder är så pass generell att den inte bör begränsa

[95] (a) Jordbruksverket (2023) och (b) Jordbruksverket (2023).

möjligheterna att bevilja investeringsstöd. Bestämmelsen är utformad på sådant sätt att den inte ställer krav på viss typ av åtgärd.

Investeringsstöd som finns idag med koppling till miljö eller beredskap

Myndigheterna bedömer att de investeringsstöd, exempelvis Klimatklivet och Kväveklivet, som finns idag framför allt är riktade till andra typer av åtgärder än minskat livsmedelsavfall och att det finns behov av ett kompletterande stöd. Den bedömningsgrund som framgår av förordningen (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar där ansökningar bedöms utifrån investeringen potential till klimatnytta per investerad krona kan vara en lämplig struktur för ett framtida investeringsstöd.

Andra alternativ som har övervägts

Utöver investeringsstöd finns det andra potentiella former för att underlätta tillgången till finansieringslösningar, till exempel lån och bidrag som hade kunnat vara aktuella. Vi har dock bedömt att just investeringsstöd är särskilt fördelaktigt då myndigheterna har erfarenheter av att administrera sådana som har god effekt och då investeringsstöd framhållits av aktörerna vid våra dialogmöten.

Ett alternativ hade varit att låta stödet även omfatta stora företag. Fördelen är att stora avfallsminskningar skulle uppnås eftersom större företag generellt hanterar en större volym livsmedel. Nackdelen med att omfatta stora företag är att det blir mindre pengar att fördela per företag i stödet. I den föreslagna utredningen av ett investeringsstöd skulle betydelsen av att omfatta stora företag kunna analyseras.

Ett alternativ som övervägts är att exkludera primärproduktionen från investeringsstödet, eftersom primärproduktionen inte omfattas av målen i artikel 9a.4, men av kravet på åtgärder i artikel 9a1. Fördelen med att inkludera primärproduktionen är att exempelvis producenter som har både odling och grönsakspackeri eller äggproducenter med packeri, kan få del av stödet. Nackdelen är att det blir mindre pengar i stödet att fördela per företag.

Ett alternativ är att inte omfatta foderanvändning i investeringsstödet. Det skulle försämra möjligheten att nå 10-procentsmålet inom tillverkning och bearbetningsledet eftersom en stor andel av livsmedelsindustrins livsmedelsavfall utgörs av restprodukter och inte av kasserade livsmedel.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Sammantaget bedöms åtgärden ha en begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Att genomföra en utredning har i sig ingen effekt. Men förutsatt att stödet införs och får en tillräcklig budget och en attraktiv stödnivå för aktörer att söka så bedömer vi att förslaget kan ha en medelstor effekt. Detta eftersom investeringarna tydligt kan kopplas till mängd minskat livsmedelsavfall.

Åtgärdsförslaget bidrar till båda målen eftersom aktörer i hela livsmedelskedjan omfattas.

Konsekvenser av förslaget

Aktörer

En utredning om ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall har inga direkta konsekvenser för företag eller andra aktörer som kommuner eller enheter inom sociala ekonomin. Detaljer för hur dessa aktörer påverkas ska enligt förslaget utredas ytterligare.

De myndigheter som utreder stödet kommer i samband med detta få en tillkommande arbetsuppgift. I den händelse extra medel för myndigheternas utredning inte tillförs från staten kommer myndigheternas övriga verksamhet påverkas negativt.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Förslaget om utredning av ett investeringsstöd innebär inga kostnader för berörda aktörer.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Att genomföra åtgärden innebär ett ökat resursbehov för myndigheterna i form av utredningskostnader. Utredningen av investeringsstödet upplägg beräknas omfatta cirka 1 årsarbetskraft som fördelas på flera personer med olika kompetenser. Kostnaden för detta beräknas till en engångskostnad på ungefär 1,5 miljoner kronor.

Om stödet införs tillkommer kostnader för investeringar, samt administrativa kostnader för den eller de myndigheter som ska administrera stödet.

Regelbördor och rapporteringskrav

Utredningen innebär ingen ny regel- eller rapporteringsbörda för företag. Om ett investeringsstöd införs kan ansöknings- och utbetalningsförfarandet medföra administrativa krav för de företag som söker stödet. Kraven behöver då utformas med hänsyn till behovet av en ändamålsenlig hantering av stödet och till att den administrativa bördan inte blir större än nödvändigt.

6.10 Finansieringen till forskning och innovation bör stärkas (artikel 9a.1 e)

Myndigheternas förslag: Regeringen bör stärka finansieringen till forskning och innovation som syftar till att specifikt minska och förebygga livsmedelsavfall och ta bättre vara på resurserna i livsmedelskedjan.

Myndigheternas bedömning: Behovsinspel med avseende på minskat matsvinn kan hämtas in, exempelvis via ett årligt innovationsseminarium inom det branschforum som föreslås i avsnitt 6.5. Forumet är också viktigt för spridningen av kunskap och resultat från innovationsprojekt.

Myndigheterna bör intensifiera arbetet med forskning och innovation för att förebygga livsmedelsavfall bland annat genom ökad information och dialog med aktörer om regelverk.

Motivering

Enligt artikel 9a.1 e bör innovation och tekniska lösningar uppmuntras och främjas för att bidra till att förebygga livsmedelsavfall. Myndigheterna bedömer att en förstärkt finansiering av forskning och innovation med särskild inriktning på att förebygga livsmedelsavfall kan bidra till att uppfylla direktivets krav och nå målen.

Innovationer kan skapa värde och effekt inom flera områden i syfte att minska livsmedelsavfallet och ta bättre vara på resurserna i livsmedelskedjan. Det kan handla om innovativa samarbeten såsom organisatoriska innovationer som till exempel förbättrar planering och prognoser av utbud och efterfrågan. Ett exempel är restauranger som hittar nya sätt att använda flexibla menyer. Det kan också vara att utveckla nya livsmedelsprodukter alternativt foder, av råvaror som idag saknar efterfrågan. Vidare kan det också handla om teknik såsom att utnyttja AI, eller inom regelverk, kultur och beteenden, nya lagrings- och förpackningslösningar. Det är viktigt med helhetsperspektiv och systemtänk samt att säkra att det finns ett marknadsperspektiv så att innovationerna kommer till användning och ger effekt.

Ökad resursanvändning för att minska livsmedelsavfall i industrin

Innovation och produktutveckling är avgörande för att kunna omvandla en stor del av rest- och sidoströmmarna i livsmedelsindustrin till ätbara produkter, istället för att de ska bli livsmedelsavfall. Potentialen hos olika reströmmar varierar utifrån sammansättning – där näringsvärde, ekonomiskt värde och kvalitetsmässig hållbarhet är viktiga aspekter. Företagen har olika förutsättningar där ekonomi, tillgång till teknik och utrustning samt kunskap är viktiga faktorer. Inom mejeri är utvecklingen positiv för de stora mängder vassle som i allt högre grad används som proteintillskott och kvarg. Inom slakt används endast ungefär hälften av de biprodukter som potentiellt skulle kunna användas som livsmedel till detta. Generellt kan större slakterier avsätta mer till livsmedel då de har möjlighet att exportera. Blod har ett högt protein och järninnehåll men är idag en svår produkt att hitta lönsamhet för som livsmedel. 2021 var det omkring 5000 ton blod från nötkreatur och 8000 ton grisblod som gick till biogas.[96]

Behovet av forskning och innovation tydliggörs i flera av branschens så kallade tillväxtagendor. Innovation inom chark och sidoströmmar lyfts fram för att uppgradera och förädla restflöden samt öka nyttjandet av hela slaktkroppen.[97] Tillväxtagenda Växtbaserat betonar vikten av innovation för en växtbaserad värdekedja[98] och rapporten Grön Uppväxling lyfter fram innovation för minskat

[96] (a) Jordbruksverket (2022).

[97] (c) Lantbrukarnas riksförbund (2026).

[98] (b) Lantbrukarnas riksförbund (2026).

svinn samt bättre resursutnyttjande och förädling för att skapa högre värde av råvarorna.[99] Vidare slår Handlingsplanen för mer mat av pelagisk fisk, Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021–2026 samt sjömatspaketet fast att nya innovativa produkter har stor betydelse för att öka utbytet och minska livsmedelsavfallet från den råvara som ofta är begränsad.[100]

Befintliga satsningar och pågående innovationsprojekt

Under de senaste åren har det gjorts flera satsningar på forskning och innovation inom resursanvändning och minskat matsvinn. Satsningar på detta område behöver fortsätta och förstärkas, samt samordnas mer för att skapa största möjliga effekt i utvecklingen mot målen i avfallsdirektivet.

Ett exempel är Formas utlysning "I magen och inte i soptunnan".[101] En större satsning är också Formas centrumbildning Plenty med fokus på restflöden.[102] Vinnova har också innovationssatsningar med minskat svinn och resursfokus.[103] Vidare har vissa EIP projekt (European Innovation Partnership inom jordbruk) samt innovationsprojekt inom Havs-, fiskeri och vattenbruksprogrammet tagit fram lösningar för att ta vara mer av produktionen. Naturvårdsverket har också utlyst pengar till forskningsprojekt inom matsvinn.[104]

Som exempel på innovationsarbete från Formas finansiering kan nämnas projektet "Blod & Rova", som utvecklade en så kallad blodbrownie som erbjuds som ett näringsrikt livsmedel och som tar vara på reströmmar från produktionen.[105] Ett annat exempel är en satsning på systeminnovation omfattande offentlig upphandling av livsmedel och skolmåltider där ett förebyggande av matsvinn ingår i ett bredare perspektiv. Livsmedelsverket har tillsammans med Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten och ett antal statliga myndigheter och kommuner arbetat med en Vinnovafinansierad nationell mission kallad Ett nytt recept för skolmåltider.[106] Syftet med initiativet är att förändra hela livsmedelssystemet i en mer hållbar riktning där minskat matsvinn var ett viktigt område. Satsningen MATtanken har också varit samlande kraft för aktörer samt för ett kunskapsspridande som bland annat omfattat minskat livsmedelsavfall.[107]

Sverige tar också del av finansiering från EU-fonderna, där till exempel Regionalfonden ERUF via Tillväxtverket möjliggör innovationsprojekt på regional nivå, särskilt hos de regioner som har livsmedel som prioritering i sin Smart

---

[99] (a) Lantbrukarnas riksförbund (2026).

[100] (a) Jordbruksverket (2024) och Regeringsbeslut, LI2025/00642.

[101] Formas (2023).

[102] KTH Kungliga Tekniska högskolan (2026).

[103] Vinnova (2019).

[104] Naturvårdsverket (2022).

[105] IVL (2026).

[106] Livsmedelsverket (2025).

[107] Landsbygdsnätverket (2025

specialisering-strategi.[108] Jordbruksverket ansvarar i sin tur för stödet European Agricultural Innovation Partnership, EIP, som finansieras av jordbrukspolitiken CAP. Inom EIP finns det exempel på innovationsprojekt som syftat till att ta vara på sidoströmmar. Sverige ska vidare under 2027 lämna in förslag till en nationell regional partnerskapsplan för nästa programperiod 2028–2034. Här kan förebyggande av livsmedelsavfall anges som en av flera strategier att beakta där det finns synergier mellan flera mål och politikområden.

Det finns ett forum för myndighetssamverkan mellan Formas, Tillväxtverket, Vinnova och Jordbruksverket med fokus på finansiering av forskning och innovation på livsmedelsområdet. Ett resultat från detta är gemensamma parallella utlysningar där till exempel Jordbruksverket och Tillväxtverket genomför en pilot där parallella tematiska utlysningar genomförs från två olika fonder, EIP-AGRI inom CAP och ERUF i syfte att göra större innovationssatsningar mot flera målgrupper. För att säkerställa att finansiering bidrar till minskat livsmedelsavfall kan ett sätt vara att göra liknande parallella tematiska utlysningar mellan olika myndigheter inom detta område.

En förstärkt finansiering kan motiveras ur flera perspektiv

En förstärkt finansiering på forskning och utveckling med avseende på förebyggande av livsmedelsavfall behöver inte enbart motiveras utifrån utgiftsområdena Klimat, miljö och natur eller Areella näringar, landsbygd och livsmedel. En förstärkning av detta område kan även ha bäring på områdena Näringsliv och Försvar och samhällets krisberedskap. Ökad resurseffektivitet har betydelse för företagens ekonomi och även betydelse för en stärkt livsmedelsförsörjning. Om restflöden som inte äts idag kan bli livsmedel i freds-, kris- eller ytterst krigstid ökar vår civila beredskap. Innovationer som leder till att optimera livsmedelsföretagens flöden minskar också beroendet av både råvaror och insatsvaror. Det kan också vara innovationer för att säkra att mat inte behöver slängas vid strömavbrott eller andra avbrott.

Fokus på nytta, kunskapsspridning och att motverka att regler hindrar innovatörer

För att kunskap och innovationer ska leda till lösningar som fungerar i praktiken behövs förankring med aktörerna. Behovsinspel behöver ske i nära samråd med branschen för att säkerställa att både satsningarna utgår från företagens behov. Det är också viktigt att sprida den kunskap och de lösningar som tas fram så att de kommer till användning. Relativt få företag i livsmedelskedjan tar del av de innovationsstödjande systemens erbjudanden, och det gäller oavsett företagsstorlek.[109] Här kan det nya branschforumet som vi föreslår i avsnitt 6.5

[108] Smart specialiseringen är ett begrepp som har introducerats av EU-kommissionen för ett arbetssätt som innebär att kraftsamla innovation och hållbar tillväxt inom de områden där det finns störst potential. Tillväxtverkets webbsida www.tillvaxtverket.se,hämtad 2026-10-08.

[109] Tillväxtverket med flera (2025).

utgöra ett viktigt komplement till befintliga samverkans-. och innovationsmiljöer såsom Sweden Food Arena och AKIS.[110]

Det behövs också löpande arbete med att, i den mån det är möjligt, förenkla regler som kan begränsa nya lösningar men också informera och förklara för aktörer om de regelverk de behöver förhålla sig till. Innovatörer, inklusive företagen i livsmedelskedjan, behöver känna sig trygga i att innovationer och andra förändringar för att minska livsmedelsavfallet och ta tillvara resurser inte riskerar människors och djurs hälsa, eller företagens varumärken. De lösningar som företagen vill genomföra möts av olika lagstiftningsområden och kontroller som ligger under olika myndigheter. Det kan vara lagstiftningsområdena avfalls-, livsmedels-, och foderlagstiftning samt animaliska biprodukter och TSE.[111], [112]

Vi föreslår därför en ökad finansiering till forskning och innovationer som leder till ökad resursanvändning genom förebyggande av livsmedelsavfall. Det kan också beaktas vid utformningen av den kommande nationella och regionala partnerskapsplanen.

Vidare föreslår vi att resurser avsätts till ett årligt forsknings- och innovationsseminarium där både näringsliv, akademi och forskningsfinansiärer bjuds in. Detta kan med fördel ske inom det branschforum som vi föreslår i avsnitt 6.5.

Andra alternativ som har övervägts

Ett alternativ är att behålla finansieringen på nuvarande nivå och att inte rikta delar av finansieringen just mot innovationer som syftar till minskat livsmedelsavfall. Men med tanke på direktivets mål som är högt ställda bedömer vi att det behövs en förstärkning av just detta område. Ett alternativ är att inte lyfta innovationsfrågorna i branschforum. Det minskar möjligheten att anpassa satsningar till de behov som finns och risken att de inte blir praktiskt genomförbara och når marknaden. Ett alternativ är också att inte genomföra gemensamma utlysningar till flera målgrupper längs värdekedjan vilket vore synd eftersom det ofta behövs insatser som omfattar flera led för att minska det totala livsmedelsavfallet.

Förslagets effekt och bidrag till målen

Vi bedömer att förslaget har en begränsad effekt för att nå målen till år 2030 men att det kan ha en betydande effekt för att nå målen på sikt, bortom 2030. Det tar ofta lång tid att för den kunskap och innovation att bidra till önskad förändring. Förslaget bidrar till båda målen eftersom kunskapen och innovationerna avser hela livsmedelskedjan.

---

[110] AKIS Agricultural Knowledge and Innovation Systens är ett begrepp för olika nätverk eller system av aktörer som arbetar med att främja kunskap och innovation inom lantbruket.

[111] TSE är ett samlingsnamn för djursjukdomar som benämns transmissibla spongiforma encefalopatier. Det är sjukdomar som till exempel galna kosjukan. Lagstiftningen syftar bland annat till att reglera användningen av olika proteiner i foder till djur för att undvika risk för utveckling av sjukdom.

[112] Jordbruksverket (2020).

Konsekvenser av förslaget

Förslaget har betydelse för livsmedelsförsörjningen och beredskapen, eftersom ett förbättrat resursutnyttjande minskar behovet av råvaror och insatsvaror i förhållande till mängden producerade livsmedel.

Aktörer i livsmedelskedjan gynnas eftersom minskat avfall och bättre resurshushållning kan minska kostnaderna för råvaror och insatsvaror samt öka lönsamheten genom högre försäljning.

Om företag lägger ner tid på att ingå innovationsprojekt som sedan inte får ett lyckat resultat är det däremot negativt för dem.

Bransch- och intresseorganisationer påverkas av att de troligen förväntas delta i projekt som projektdeltagare eller i referensgrupper.

Konsumenter kan gynnas om innovationer leder till att livsmedel erbjuds till lägre pris eller på ett sätt som motverkar att de behöver slänga maten.

Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket påverkas av det arbete som förslaget innebär, till exempel genom att arrangera innovationsseminarier eller delta i referensgrupper. De påverkas också av att lägga mer tid på arbete med att informera innovatörer inklusive andra aktörer om regelverk, och med att samverka. Formas, Vinnova, Tillväxtverket och Jordbruksverket påverkas om de behöver inrikta forsknings- och innovationssatsningar i högre grad mot detta område. Det kan också medföra att finansiering inom andra områden blir lägre. Minskat livsmedelsavfall och bättre tillvaratagande av reströmmar går dock hand i hand med andra områden inom miljö och klimat men också ekonomi, konkurrenskraft och livsmedelsförsörjning vilket gör att en ökad finansiering kan ge positiva effekter för flera samhällsmål.

Uppskattning av kostnader för berörda aktörer

Det kan innebära kostnader i form av både tid och eventuell medfinansiering för aktörer som medverkar i innovationsprojekt. Det kan också leda till onödiga kostnader om innovationer prövas i praktiken men inte kan skalas upp eller kommersialiseras. När innovationer når framgång finns det däremot möjligheter till ökade intäkter och möjligheter till minskade kostnader.

Uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter

Kostnaderna för myndigheterna bedöms inte öka påtagligt men kan innebära att tid behöver avsättas till att arbeta med särskilda satsningar och ökad samverkan. För staten innebär däremot en förstärkt finansiering antingen en högre totalbudget för forskning och utveckling eller att medel riktas om från andra områden.

Regelbördor och rapporteringskrav

Förslaget innebär inte i sig några nya generella regelkrav för företag eller andra aktörer. Aktörer som väljer att delta i forsknings- och innovationsprojekt kan behöva lägga tid på projekten och uppfylla rapporteringskrav. Omfattningen av dessa krav beror på hur projekten utformas.

6.11 Frågor som behöver utredas vidare

Under arbetet har myndigheterna identifierat ytterligare åtgärder som kan bidra till minskat livsmedelsavfall, men som kräver mer omfattande utredning och analys än vad som har varit möjligt att genomföra inom ramen för detta regeringsuppdrag. Det gäller bland annat att bedöma förutsättningar och konsekvenser samt att utforma konkreta förslag.

Myndigheterna föreslår därför i detta avsnitt att regeringen tillsätter en utredning och fattar beslut om två regeringsuppdrag till myndigheter.

6.11.1 En utredning för att se över befintliga regelverk, tillsynsorganisation och utformning av ny lagstiftning för att minska livsmedelsavfall

Myndigheternas förslag: Regeringen tillsätter en utredning med uppdraget att se över hur befintliga regelverk eventuellt påverkar uppkomsten av livsmedelsavfall samt utreder behovet av en ny lag för att minska livsmedelsavfall. Utredningen ska även få i uppdrag att föreslå en lämplig tillsynsorganisation.

Motivering

Översyn av befintliga regelverk

Vid genomförda dialoger har flera aktörer lyft uppfattningen att befintliga regelverk hindrar, motverkar eller riskerar att motverka åtgärder mot livsmedelsavfall som aktörerna skulle vilja genomföra. I genomförandet av detta regeringsuppdrag har vi sett att det finns behov av en bredare översyn av befintlig lagstiftning och andra regelverk, och dess påverkan på uppkomsten av livsmedelsavfall. En sådan översyn behöver väga påverkan på livmedelsavfall mot andra samhällsmål, inte minst företagens konkurrenskraft och förmåga att långsiktigt bidra till en robust livsmedelsförsörjning.

Arbete med regelförenkling och regelutveckling är en del av det löpande arbetet på myndigheterna, se avsnitt 3.6. Den föreslagna utredningen bör dock ha ett bredare uppdrag. Den bör även omfatta regelverk inom andra myndigheters ansvarsområden och pröva om regler som rör livsmedelsavfall kan samlas i en särskild lag. En sådan lagstiftning kan i sig innebära en förenkling för företag.

En genomlysning av befintliga regelverk, samt dess tillämpning, bör identifiera bestämmelser som kan orsaka livsmedelsavfall. Genomlysningen bör omfatta livsmedelslagstiftningen, såväl som andra relevanta regelverk som bedöms kunna påverka mängden livsmedelsavfall. Utredningen bör belysa om generering av livsmedelsavfall har beaktats i tillräcklig utsträckning samt om det finns behov av och möjlighet att ändra eller utveckla befintliga bestämmelser. Exempel på regler som bör omfattas av översynen återfinns i prisinformationslagen, i lagen om otillbörliga handelsmetoder LOH, i Konsumentmaktsdirektivet inklusive dess införlivande i svensk lag och i EU-förordningen om förpackningar och förpack-

ningsavfall (PPWR). Detta är i linje med Implementeringsrådets rekommendation att undvika överlappning mellan lagstiftningar.[113]

Lagstiftning med andra huvudsakliga syften kan påverka mängden livsmedelsavfall på ett sätt som inte beaktades eller förutsågs när reglerna togs fram. Även de avvägningar som gjordes då kan behöva omprövas när samhällsmål har förändrats, exempelvis målen i avfallsdirektivet. En genomlysning bör därför vara förutsättningslös och väga målen för minskat livsmedelsavfall mot andra samhällsmål. I vissa fall kan det finnas skäl att ge målet om minskat livsmedelsavfall större vikt, medan andra mål kan behöva väga tyngre i andra fall.

En sådan genomlysning kan med fördel genomföras som en utredning. Frågan faller inte inom en enskild myndighets ansvarsområde, eftersom den omfattar författningar inom flera områden. En utredning ger därför bättre förutsättningar att genomföra översynen med den breda ansats som behövs.

Den sammanlagda effekten av lagar, regler och annan styrning påverkar såväl företagens konkurrenskraft som möjligheterna att uppfylla avfallsdirektivets mål. Den föreslagna utredningen bör därför även identifiera behov av förändringar som gör att framtida författningsändringar och annan styrning på ett väl avvägt sätt kan beakta målen om minskat livsmedelsavfall.

Eventuellt behov av samlad reglering på lagnivå

Arbetet med detta uppdrag har också visat på svårigheterna med att lösa problemet med förebyggande av livsmedelsavfall på ett effektivt sätt när det saknas en sammanhållen och riktad lagstiftning för ändamålet. Svårigheterna blev tydliga när myndigheterna undersökte de rättsliga förutsättningarna för att ställa krav på aktörer att sänka priset på, eller donera, mat som närmar sig bäst före-dag eller sista förbrukningsdag som beskrivs i avsnitt 8.1.2. Frågan ligger också i skärningspunkten mellan livsmedels- och miljölagstiftningen, vilket gör det svårare att utforma effektiva och tillämpbara regelverk. 8.1.2En kommande utredning bör därför även få i uppdrag att utreda behovet av en ny lag för minskat livsmedelsavfall, exempelvis likt den norska matsvinnslagen.[114]

Utformning av tillsynsorganisation

Några bestämmelser i den föreslagna förordningen utgör krav som riktar sig till aktörer, främst 5–6 §§, samt 8 § som rör information, se avsnitt 5.8. För att bestämmelserna ska få tillräckligt genomslag bedöms det nödvändigt med en effektiv tillsyn. Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen. Om ingen särskild organisation tas fram för tillsyn av bestämmelserna i den nya förordningen blir följden att de myndigheter som idag utövar tillsyn ifråga om avfall (15 kap. miljöbalken) och miljöfarlig verksamhet (9

[113] Implementeringsrådet (2025).

[114] Norweigan Ministry of Agriculture and Food (2025).

kap. miljöbalken) också får ett tillsynsansvar ifråga om de nya bestämmelserna om åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall.

En stor del av avfallshanteringen är reglerad som miljöfarlig verksamhet genom miljöprövningsförordningen (2013:251). Tillsynen av miljöfarlig verksamhet är fördelad mellan länsstyrelser och kommuner. Kommuner kan enligt 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ansöka om att få tillsynen överflyttad till kommunen från en statlig myndighet. I 26 kap. 3 § miljöbalken finns även en bestämmelse om att kommunen har tillsyn över avfallshanteringen, med vissa undantag för hantering av avfall i egen verksamhet. Även i fråga om 15 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet är tillsynen fördelad mellan kommuner och länsstyrelser, med undantag för producentansvaren som Naturvårdsverket har tillsynsansvar för.

Den befintliga tillsynsorganisationen bedöms inte vara anpassad för att bedriva tillsyn över livsmedelsaktörer som ska minska sitt livsmedelsavfall, och är möjligen inte heller heltäckande på så sätt att den inkluderar alla relevanta aktörer. Vi föreslår därför att utredningsdirektivet inkluderar analys av vilken tillsynsorganisation som är den mest optimala för tillsyn av bestämmelserna i den föreslagna förordningen. Om den befintliga miljötillsynsorganisationen skulle anses bäst lämpad, behövs en kartläggning av hur tillsynsansvaret ska infogas i miljötillsynsförordningen för sådana livsmedelsverksamheter som faller utanför tillsynsorganisationen för miljöfarlig verksamhet.

En nackdel med att ha miljötillsynsmyndigheterna som tillsynsmyndighet kan vara att kommuner och länsstyrelser saknar register över de livsmedelsaktörer som omfattas av Livsmedelsverkets kontrollansvar, låt vara att flera av dessa utgör miljöfarlig verksamhet av sådant slag att de finns i miljötillsynsmyndigheternas register av den anledningen. I dagsläget har kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder register över en stor del av livsmedelsaktörerna eftersom de också är kontrollmyndigheter, men skulle livsmedelskontrollen centraliseras i framtiden skulle problemet bli mer påtagligt. En annan svårighet är att då kommunerna inte längre har tillsynsansvar för avfall i egen verksamhet, blir det länsstyrelsen som ska kontrollera matsvinn i kommunala skolkök och kommunala äldreboenden. Vi bedömer att det i många fall kan bli svårt för dessa myndigheter, liksom för den kommunala miljötillsynen, att prioritera tillsyn gällande förebyggande av livsmedelsavfall, eftersom de har tillsyn över så många verksamheter där det är nödvändigt att ha en regelbunden tillsyn, men som inte är samma tillsynsobjekt som omfattas av den föreslagna förordningens krav.

Vi ser vissa fördelar med att samordna tillsynen av de föreslagna bestämmelserna med livsmedelskontrollen. Ansvaret för livsmedelskontroll är idag fördelat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna, de kommunala nämnder som utför uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt Försvarsinspektören för miljö och hälsa. I viss mån rör det sig alltså om samma myndigheter som utför relevant miljötillsyn, men inte helt. Samtliga aktörer som omfattas av den nya förordningen omfattas av livsmedelskontroll, och hos kontrollmyndigheterna finns register över de olika verksamheterna. Det kan också vara så att kontrollmyndigheternas kompetens

kring livsmedelshantering är användbar vid tillsyn av avfallsförebyggande åtgärder för livsmedel. Samtidigt bedöms det även här kunna uppstå problem med bland annat prioriteringar och arbetssätt. Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv. Tillsynen enligt miljöbalken blir i dessa sammanhang ett sidospår som kontrollmyndigheterna inte är vana vid och som faller utanför planeringen av kontrollen.

En ytterligare parameter är att vi ser många fördelar med att låta Livsmedelsverket få ett ansvar för att vägleda om bestämmelserna i den nya förordningen, med hänsyn till Livsmedelsverkets roll i matsvinnsarbetet och kontaktytorna med berörda företag.

En effektiv tillsyn är en viktig nyckel för att kunna nå EU-målen om minskning av livsmedelsavfall och vi behöver en tillsynsorganisation som har möjlighet att kontrollera livsmedelsföretagen regelbundet för att uppnå det. Frågan om hur en sådan organisation bäst kan utformas är komplex och bör därför omfattas av den föreslagna utredningen.

6.11.2 Ett regeringsuppdrag att utreda om det finns brister i livsmedelskedjans funktion som orsakar livsmedelsavfall (artikel 9a.1 b)

Myndigheternas förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att utreda om det finns brister i livsmedelskedjans funktion som påverkar generering av livsmedelsavfall. I uppdraget ska också ingå att, utifrån vad denna utredning visar, föreslå lämpliga insatser som påverkar livsmedelskedjans funktion på ett sätt som bidrar till målen att förebygga livsmedelsavfall. Uppdraget bör genomföras tillsammans med eller i dialog med andra relevanta myndigheter.

Motivering

Enligt artikel 9a.1 b ska Sverige identifiera och åtgärda brister i livsmedelskedjans funktion. Genom att föreslå att Livsmedelsverket tillsammans med Konkurrensverket får i uppdrag att kartlägga och utreda eventuella marknadsbrister i livsmedelskedjans funktion uppfyller Sverige detta.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för nuvarande uppdrag och denna rapport göra en tillräckligt djuplodande undersökning för att i detta stadium föreslå konkreta åtgärder. Konkurrensverket har genomfört en bred genomlysning av livsmedelsbranschen och konstaterar att det finns en bristande konkurrens i livsmedelskedjan. Genomlysningen består av ett flertal olika delrapporter som omfattar olika led av livsmedelskedjan och olika aspekter kopplat till konkurrens.[115] Vilken betydelse dessa brister har utifrån uppkomsten av livsmedelsavfall har inte varit fokus och skulle behöva undersökas mer specifikt. Tillräcklig kunskap om hur sådana brister i

[115] Konkurrensverket (2024).

livsmedelskedjans funktion eventuellt påverkar genereringen av livsmedelsavfall finns inte idag.

För att kunna föreslå insatser inom området krävs djupare kunskap om huruvida det finns brister i hur livsmedelskedjan fungerar och om sådana eventuella brister leder till generering av mer livsmedelsavfall än vad andra möjliga alternativ skulle göra. För att föreslå insatser krävs vidare att sådana kan utformas antingen så att flera mål, bättre marknadsfunktion och minskad mängd livsmedelsavfall, kan uppnås samtidigt eller att en relevant avvägning kan göras mellan målen. En sådan kunskap behöver tas fram i samverkan mellan olika myndigheter med olika expertkunskap. Vidare kan extern expertis behöva anlitas samtidigt som uppdraget bedöms kräva tidsmässiga resurser inom myndigheterna som skulle konkurrera med myndigheternas ordinarie verksamhet. Uppdraget bör därför finansieras med riktad tilldelning av medel.

Under arbetet med detta regeringsuppdrag har flera exempel på förhållanden som kan utgöra exempel på funktionsbrister som leder till onödig generering av livsmedelsavfall diskuterats. Ett ofta återkommande exempel är att varor i butik returneras till leverantören före bäst före-datum. I avtal mellan leverantören och respektive butik/butikskedja regleras att det ska göras i stället för att varorna säljs till nedsatt pris eller doneras. Förfarandet kan exempelvis innebära att bröd returneras och används till etanol- eller biogasframställning, foder eller jästtillverkning. Generellt bör användning som livsmedel prioriteras framför annan användning. Men det kan finnas fall när undantag från den prioriteringsordningen bättre bidrar till såväl minskad mängd livsmedelsavfall som till det bakomliggande syftet effektivare resursanvändning, eller där en lägre prioriterad åtgärd är att föredra av kostnadsskäl. Frågan bör också formuleras bredare, och mer generellt, än att fokusera på enskilda exempel. Det är därför viktigt att utreda frågan för att få en helhetsbild av förhållanden som verkligen utgör problem och för att peka ut möjliga lösningar som minskar det totala livsmedelsavfallet i kedjan.

Uppdraget bedöms kräva flera olika kompetenser från åtminstone Livsmedelsverket och Konkurrensverket. Resursbehovet uppskattas till cirka 3 miljoner kronor. Om det finns behov av ytterligare åtgärder behöver dessa hanteras och finansieras separat. Uppdraget bör utföras i dialog med Jordbruksverket.

6.11.3 Ett regeringsuppdrag om att utreda krav på lägre temperatur i kylkedjan

Myndigheternas förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att utreda om en lägre temperatur i kylkedjan kan leda till en mindre mängd livsmedelsavfall, om minskningen är tillräckligt stor för att motivera kostnaderna samt vilken insats från stat/myndigheter som i så fall är lämpligaste sättet att bidra till att en sådan åtgärd realiseras.

Motivering

Frågan om en sänkt temperatur i kylkedjan har diskuterats vid flera tillfällen under de senaste 10 åren, men det har aldrig fullt ut utretts för att komma till slutsats om eventuella för- och nackdelar. En sänkt temperatur i kylkedjan bedöms ha en potential att kunna leda till minskade mängder livsmedelsavfall och därigenom att bidra till båda målen om minskat livsmedelsavfall, artikel 9a4a och b. Livsmedelsverket behöver utreda frågan vidare i samverkan med berörda aktörer i livsmedelskedjan för att ta reda på vilken effekt en sänkt kyltemperatur har på mängden livsmedelsavfall, vilka negativa konsekvenser, exempelvis i form av ökad energiförbrukning, det skulle medföra och om de positiva effekterna är tillräckliga för att motivera kostnaderna. Även om målen i avfallsdirektivet är formulerade relativt avfallsmängder så är det bakomliggande syftet att livsmedelssystemet ska göras mer resurseffektivt. En högre energiförbrukning genom sänkta temperaturer skulle kunna motverka det bakomliggande syftet, även om direktivets kvantifierade mål uppfylls bättre. Regeringen bör i uppdraget klargöra om direktivets mål eller bakomliggande syften är prioriterade i händelse av att de kommer i konflikt med varandra. I uppdraget bör det också ingå att, om det sammantaget bedöms lämpligt, föreslå insatser som leder till en sammanvägt lämplig temperatur i kylkedjan. Att författningsreglera krav på aktörerna, med olika alternativ för undantag och takt i införandet, är därvid en möjlig insats som bör utgöra ett alternativ i en sådan utredning.

Enligt livsmedelslagstiftningen får livsmedlen inte förvaras vid temperaturer som kan medföra att hälsofara uppstår och kylkedjan får inte brytas om det kan medföra en hälsorisk.[116] Vid temperaturer över +8°C ökar risken för tillväxt väsentligt. Det finns även särskilda krav för kylförvaring av animaliska livsmedels som hanteras och förvaras vid animalieanläggningar. I Sverige har vi inte någon nationell lagstiftning, det är upp till livsmedelsföretagen själva att bedöma/avgöra vilken förvaringstemperatur som är lämplig så länge det inte överstiger +8°C. Andra länder i Norden har nationell lagstiftning med lägre temperaturkrav.

Om förvaringstemperaturen är lägre håller livsmedlet längre, vilket skulle kunna innebära att datumet som sätts på livsmedlet kan sättas längre fram och det i sin tur innebär att livsmedel kan förvaras längre vilket kan öka möjligheterna att hinna använda livsmedlet.

Under dialoger med företag har denna fråga lyfts som en åtgärd för att minska livsmedelsavfallet. Att Sverige har högre förvaringsanvisning är andra länder bidrar till ett hinder vid export för vissa livsmedelsföretag Samtidigt lyfter branschen att det skulle vara kostsamt att sänka temperaturen. En bra lösning vore enligt branschen att sänka temperaturen i samband med att nya kylbilar introduceras, i stället för att befintliga ska behöva ställas om.

[116] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, Kapitel IX, punkt 5 i bilaga II.

En lägre förvaringstemperatur kan också innebära att mindre nitrit och salt behöver användas i kött och chark som konserveringsmetod, vilket skulle vara positivt för folkhälsan. Det skulle dock i så fall till viss del kunna motverka den avfallsminskande effekt som lägre temperatur skulle kunna ge. Sådana möjliga positiva bieffekter respektive anpassningar som skulle kunna minska den eftersträvade effekten är exempel på vad som bör belysas i det föreslagna uppdraget.

Uppdraget bedöms kräva resurser från Livsmedelsverket samt externa tjänster. Resursbehovet uppskattas till cirka 3 miljoner kronor. Om uppdraget leder till behov av ytterligare åtgärder behöver dessa hanteras och finansieras separat.

7. De föreslagna åtgärdernas potentiella bidrag till målen

I detta kapitel förs ett resonemang om den effekt några av de förslag och åtgärder som beskrivs i kapitel 5 och 6 kan förväntas ha på målen i avfallsdirektivet. En sammanfattning av åtgärdsförslagen, bedömd effekt och bidrag till målen finns i tabell 8. Vidare beskrivs vissa specifika förutsättningar som bedöms vara centrala för att nå målen.

Övergripande bedömning av åtgärdernas effekter

Den samlade effekten av flera åtgärder kan vara större än effekten av respektive åtgärd bedömd var för sig. Åtgärder med begränsad effekt kan därför vara nödvändiga för att ge den totala effekt som krävs för att nå målen.

Tabell 8 sammanfattar åtgärdsförslagens bedömda effekt och bidrag till målen. Tabellen omfattar inte samtliga förslag och åtgärder i kapitel 5 och 6, utan de åtgärder där myndigheterna har bedömt den potentiella effekten på mängden livsmedelsavfall och bidragen till målen.

Det finns en osäkerhet i bedömningen av åtgärdernas effekter. Effekten av flera av åtgärderna är svår att kvantifiera, bland annat eftersom det saknas tillräckligt underlag för att bedöma hur stora förändringar som kan förväntas till följd av respektive åtgärd. Det är också svårt att bedöma vilken ytterligare effekt som åtgärderna kan få, eftersom det redan bedrivs ett arbete med att förebygga livsmedelsavfall och utvecklingen påverkas av flera andra faktorer. Bedömningarna av åtgärdernas effekter är därför i huvudsak kvalitativa.**Fel! Hittar inte referenskälla.**

Åtgärder som minskar livsmedelsavfallet i en del av livsmedelskedjan kan också påverka mängden livsmedelsavfall i andra delar av kedjan. Exempelvis kan förändringar i produktion, distribution eller försäljning påverka mängden livsmedel som blir avfall längre fram i kedjan. På motsvarande sätt kan åtgärder riktade mot ett led skapa förutsättningar för förändringar i andra led. Effekten av åtgärderna bör därför inte enbart bedömas utifrån det led där åtgärden genomförs. Flera av åtgärderna kan på så sätt ha direkt eller indirekt betydelse för livsmedelsavfallet i flera delar av livsmedelskedjan.

Tabell 9: Sammanfattning av åtgärdsförslagen, bedömd effekt och bidrag till målen

Åtgärdsförslag	Bedömd effekt	Bidrag till målen	Motivering
Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall (5.6)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Bestämmelsen innebär ett generellt krav på förebyggande arbete, men anger inte vilka åtgärder som ska genomföras. Effekten beror därför på vilka åtgärder som aktörerna vidtar och i vilken utsträckning dessa innebär en förändring jämfört med befintligt arbete.
Livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall (5.8)	Begränsad effekt	30 %-målet	Information kan påverka konsumenters kunskap och beteenden, men effekten av enskilda informationsinsatser bedöms vara begränsad. Flera samordnade informationsinsatser och andra kompletterande åtgärder kan förstärka effekten.
Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (6.1)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Samordningen har ingen direkt effekt på mängden livsmedelsavfall, men kan skapa bättre förutsättningar för genomförandet och samordningen av andra åtgärder.
Livsmedelsverket informerar konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall (6.2)	Begränsad effekt	30 %-målet	Information kan öka kunskap och medvetenhet, men en enskild informationsinsats bedöms ha begränsad effekt på beteenden och mängden livsmedelsavfall. Effekten kan förstärkas när information kombineras med andra åtgärder.
Kommuner förbättrar informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas (6.3)	Begränsad effekt	30 %-målet	Information och ökad kunskap kan bidra till förändrade beteenden och minskat matsvinn i hushållen. Effekten bedöms dock vara begränsad eftersom information i sig har begränsad påverkan på hushållens beteenden och behöver kompletteras med andra åtgärder.
Jordbruksverket informerar och ökar supporten för att underlätta foderanvändning (6.4)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Information kan öka kunskapen hos livsmedelsföretagen, men informationens genomslag kan variera mellan företag. För enskilda företag kan ökad kunskap bidra till förändrat beteende och minskat livsmedelsavfall. Åtgärden bedöms därför ha begränsad effekt på mängden livsmedelsavfall. Åtgärden bedöms bidra till båda målen, men i större utsträckning till 10 %-målet.

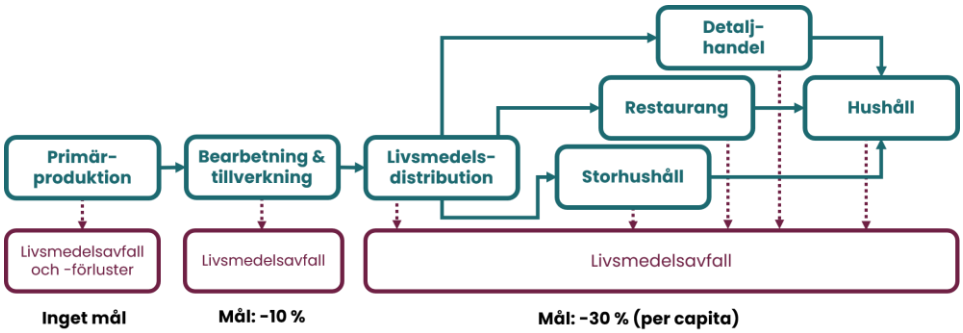
Åtgärdsförslag	Bedömd effekt	Bidrag till målen	Motivering
Stödja samarbete mellan aktörer i nytt branschforum (6.5)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Forumet har främst en indirekt effekt genom att underlätta samverkan, kunskapsutbyte och identifiering av åtgärder. Det kan därigenom skapa bättre förutsättningar för andra åtgärder som minskar livsmedelsavfallet.
Myndigheterna fortsätter uppmuntra aktörer att donera livsmedel (6.6)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Donation kan minska mängden livsmedel som annars skulle bli avfall, men donation förekommer redan och kan förväntas öka även till följd av andra förändringar. Åtgärden bedöms därför ge ett ytterligare, men begränsat, bidrag.
Kartläggning av behov av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper (6.7)	Begränsad effekt	30 %-målet	Utbildning kan öka kunskap och bidra till förändrade arbetssätt och beteenden, men effekten på mängden livsmedelsavfall är indirekt och svår att kvantifiera. Effekten uppstår även först på längre sikt.
Rådgivning till företag i att mäta och förebygga livsmedelsavfall (6.8)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Rådgivning kan bidra till att företag identifierar och genomför åtgärder, men tidigare erfarenheter visar att effekten kan variera. Effekten kan vara större när rådgivningen kombineras med andra styrmedel eller åtgärder.
Ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall (6.9)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Att genomföra en utredning har i sig ingen effekt. Men förutsatt att stödet införs och får en tillräcklig budget med en attraktiv stödnivå för aktörer att söka så bedömer vi att förslaget kan ha en medelstor effekt. Detta eftersom investeringarna tydligt kan kopplas till mängd minskat livsmedelsavfall.
Finansieringen till forskning och innovation bör stärkas (6.10)	Begränsad effekt	10 %-målet och 30 %-målet	Forskning och innovation kan bidra till nya tekniker, processer och arbetssätt som på sikt kan minska livsmedelsavfallet. Effekten kan dock uppstå först på längre sikt.

Förutsättningarna för att nå målen

Åtgärderna kan bidra till både målet om 10 och 30 procents minskning, medan vissa åtgärder främst riktar sig mot det ena eller andra. Målet om 30 procents minskning omfattar flera delar av livsmedelskedjan, vilket illustreras i figur 2. För att nå målet behöver minskningar av livsmedelsavfallet ske i flera delar av kedjan.

De föreslagna åtgärderna har olika inriktning och riktas mot olika aktörer och delar av livsmedelskedjan. Vissa åtgärder är riktade mot ett specifikt led, medan andra kan tillämpas i flera eller samtliga led. Även åtgärder som främst har en indirekt

effekt, såsom stärkt samordning och branschforum, kan bidra till att åtgärder genomförs i olika delar av kedjan. Det är därför inte en enskild åtgärd eller del av livsmedelskedjan som kan förväntas bidra till måluppfyllelsen, utan åtgärderna behöver sammantaget få genomslag i flera delar av livsmedelskedjan.



Figur 2: Livsmedelskedjan och det fysiska flödet av substanser som är, eller ska bli, livsmedel. EU-direktivets nationella mål för minskning av livsmedelsavfall är satta på olika nivåer och för olika stora grupper av aktörer. Observera att bilden är förenklad och att exempelvis utlandshandel innebär flöden som inte syns i figuren.

Det finns samtidigt flera utmaningar med att nå målen. Naturvårdsverket har tidigare bedömt att de föreslagna målnivåerna är utmanande.[117] För målet om 30 procents minskning är hushållens avfall särskilt betydelsefullt eftersom hushållen står för en stor del av de totala mängderna. I Naturvårdsverkets tidigare konsekvensanalys bedömdes insatser i hushållsledet vara avgörande för att nå den då föreslagna målnivån. Den nationella skattningen av andelen matsvinn i hushållens livsmedelsavfall är knappt 30 procent. Möjligheten att minska den del av livsmedelsavfallet som inte är ätbar genom åtgärder i det led där den uppstår är begränsad. För att minska denna del kan det i stället krävas förändringar i exempelvis produktion eller bearbetning, eller att mindre mängder livsmedel produceras.

En annan förutsättning för måluppfyllelsen är möjligheten att följa utvecklingen och bedöma effekten av genomförda åtgärder. Statistiken över livsmedelsavfall har en tidsförskjutning och metoderna för datainsamling behöver utvecklas, vilket framgår i avsnitt **Fel! Hittar inte referenskälla.**. Det innebär att effekten av åtgärder inte kan avläsas direkt i statistiken. Eftersom målen ska vara uppnådda till 2030 behöver uppföljningen därför även innehålla en framåtblickande bedömning av om utvecklingen kan förväntas vara tillräcklig för att nå målen. Detta är särskilt relevant eftersom vissa åtgärder kan behöva tid innan de får effekt.

Sverige har redan bedrivit ett arbete med att förebygga och minska livsmedelsavfall, och ytterligare minskningar förväntas därför uppnås från en nivå där åtgärder redan har genomförts. Samtidigt kan nya åtgärder och utveckling av exempelvis kunskap, teknik och arbetssätt bidra till ytterligare minskningar, både fram till och efter 2030.

[117] Kock, Elisabet (2023).

Bedömning av om åtgärderna är tillräckliga för att nå målen

Myndigheterna bedömer att de föreslagna åtgärderna kan bidra till att minska livsmedelsavfallet, men att det inte går att bedöma att åtgärderna är tillräckliga för att nå målen till 2030. Bedömningen grundar sig dels på att effekten av flera av åtgärderna är osäker och svår att kvantifiera, dels på de utmaningar som beskrivs ovan när det gäller den återstående tiden till 2030 och möjligheten att minska det totala livsmedelsavfallet.

De föreslagna åtgärderna bör därför ses som delar av ett samlat arbete för att minska livsmedelsavfallet. Ytterligare åtgärder kan behöva genomföras för att öka möjligheten att nå målen till 2030.

8. Vad kan göras framöver för att nå målen?

I kapitlet redogörs för åtgärder som kan vidtas framöver för att ytterligare bidra till att nå målen. Förslagen som lämnas i kapitel 5 och 6 är en del av ett långsiktigt arbete med att förebygga och minska livsmedelsavfallet. Eftersom det inte med säkerhet går att bedöma att åtgärderna är tillräckliga för att nå målen till 2030 behöver utvecklingen följas och åtgärderna vid behov utvecklas eller kompletteras.

Förslaget i avsnitt 5.9 innebär att Naturvårdsverket ska följa upp utvecklingen och bedöma om de åtgärder som genomförs kan förväntas vara tillräckliga för att nå målen. Om utvecklingen inte bedöms vara tillräcklig ska Naturvårdsverket lämna förslag till regeringen på ytterligare ändamålsenliga åtgärder. Arbetet ska ske i samråd med Livsmedelsverket och Jordbruksverket. På så sätt skapas en möjlighet att anpassa styrningen utifrån hur utvecklingen ser ut och vilka åtgärder som visar sig behövas.

Det finns samtidigt åtgärder som skulle innebära en mer långtgående styrning än de som föreslås i denna skrivelse. Vissa av dessa har inte kunnat utredas tillräckligt inom ramen för uppdraget eller bedöms kräva annan författningsreglering än den som nu föreslås. Det gäller bland annat vissa krav på hur aktörer ska hantera livsmedel som riskerar att bli avfall och olika former av ekonomiska styrmedel.

Ytterligare åtgärder som bedöms kunna vara relevanta att utreda vidare redovisas i avsnitt 8.1.2.

8.1.1 Ekonomiska styrmedel skulle kunna bidra till minskade mängder livsmedelsavfall

I denna skrivelse föreslås utformning av och inrättande av ekonomiska styrmedel genom subventionerad rådgivning i avsnitt 6.8 samt ett investeringsstöd i avsnitt 6.9. Fler ekonomiska styrmedel skulle kunna användas för att påverka incitamenten för att förebygga livsmedelsavfall för aktörer i livsmedelskedjan ytterligare. Sådana styrmedel kan samtidigt påverka företag och konsumenter på olika sätt. Ett konkret ekonomiskt styrmedel behöver därför föregås av en närmare analys av styrmedlets utformning, rättsliga förutsättningar, kostnader och konsekvenser för berörda aktörer samt vilken effekt det kan förväntas ha på livsmedelsavfallet. En sådan analys har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag.

8.1.2 Vilka ytterligare åtgärder kan utredas vidare?

Utöver de åtgärder som föreslås i denna skrivelse har myndigheterna identifierat andra åtgärder som skulle kunna bidra till att minska livsmedelsavfallet, men som inte har bedömts möjliga att föreslå inom ramen för detta uppdrag. Om uppföljningen enligt avsnitt 5.9 visar att ytterligare åtgärder behövs, kan dessa förslag utgöra underlag för fortsatt utredning. Några av förslagen redovisas nedan.

Livsmedelsföretag gör en plan för minskat livsmedelsavfall

Enligt den norska matsvinnslagen ska livsmedelsföretag göra en aktsamhetsvärdering (plan för minskat livsmedelsavfall) för att ta kartlägga sin verksamhet och se var matsvinn eventuellt uppstår och sedan ta fram en plan för vad man ska göra för att förebygga matsvinnet.

Eftersom åtgärden är förknippad med osäkra effekter och relativt höga kostnader bedömer myndigheterna att det är lämpligare att utreda och eventuellt införa åtgärden i ett senare skede. Det kan till exempel vara aktuellt om Naturvårdsverket i uppföljningen enligt avsnitt 5.9 bedömer att målen inte kommer nås och att fler åtgärder krävs.

Restauranger ska erbjuda gäster möjligheten att ta med sig mat som blivit över

Restauranger kan idag erbjuda gäster möjligheten att ta med sig överbliven mat på tallriken. Gästen kan också själv be om detta. Enligt Livsmedelsverkets senaste konsumentundersökning finns det potential att minska matsvinnet genom att göra detta mer frekvent, och det skulle kunna vara möjligt att ställa skarpare krav på detta. Det skulle då inte gälla vid serveringsformer så som bufféer med fri tillgång eller liknande upplägg där tillgången på mat inte är begränsad. Spanien har ett sådant krav. Vi har i nuläget bedömt att det skulle bli för höga krav på aktörerna och omotiverat höga kostnader för förpackningar.

Krav på aktörer att sänka priset på, eller donera, mat som närmar sig bäst före-dag eller sista förbrukningsdag

Många livsmedelsbutiker sänker idag priset på mat som närmar sig bäst före-dag och sista förbrukningsdag eller donerar mat. Även restauranger, storkök och skolrestauranger kan donera mat som har blivit över. I genomförandet av regeringsuppdraget har det övervägts om det skulle vara möjligt, lämpligt och effektivt att ställa striktare krav på olika aktörer, exempelvis livsmedelsbutiker, grossister, livsmedelsindustri eller restauranger att vidta åtgärder för att prissänka livsmedel med kort hållbarhet. Att donera livsmedel skulle kunna beskrivas som en variant av prissänkning och olika alternativ där det ställs krav på livsmedels-donation eller där aktörer ges flexibilitet att välja mellan prissänkning och donation har övervägts.

Dessa åtgärder, såväl livsmedelsdonationer som prissänkningar, används redan och de bedöms bidra till att mängden livsmedelsavfall minskar. Det innebär att potentialen för önskade effekter till följd av ett krav är mindre än vad den annars hade varit. Eftersom det krävs stora minskningar av mängden livsmedelsavfall för att uppfylla målen så bedöms prissänkningar och donationer likväl kunna bidra mer än vad de gör idag. Samtidigt innebär det faktum att åtgärden redan förekommer att de mest kostnadseffektiva tillämpningarna redan används och att ett krav generellt skulle kunna innebära högre genomsnittliga kostnader för att via dessa åtgärder minska livsmedelsavfallet. Den sammanvägda bedömningen är dock att det alltjämt kan finnas en potential att, till rimliga kostnader, använda prissänkningar och donationer som åtgärder för att minska mängderna livsmedelsavfall.

Krav utan undantag riskerar alltid att leda till att såväl motiverade, som åtgärder där kostnaderna är omotiverat höga, vidtas. Huvudalternativet, om krav ska ställas, har därför varit att inledningsvis inte ställa för höga krav.

Myndigheterna har dock valt att inte lägga något förslag om krav på vare sig livsmedelsdonationer eller på prissänkning.

Ett avgörande argument mot att sådana krav ställs i nuläget är att det i Sverige som huvudregel råder fri prissättning, vilket innebär att företagen själva väljer vilka priser de tar ut för varor och tjänster. Under denna utredning har vi inte kunnat utesluta att ett krav på prissänkning skulle kunna utgöra en inskränkning av den fria prissättningen. Krav som innebär att företag ska skänka eller sälja livsmedel till lägre pris bedöms även kunna aktualisera egendomsskyddet och näringsfriheten i 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen. Mot denna bakgrund bedömer myndigheterna att det behövs tydligt lagstöd för att införa regler om prissänkning eller donation av varor med kort hållbarhet.

Bemyndigandet i 15 kap. 51 § 2 miljöbalken är allmänt hållet och tar sikte på avfallsförebyggande åtgärder. Krav på prissänkning bedöms, trots dess avfallsförebyggande effekt, gå utöver det bemyndigandet. Myndigheterna föreslår inte heller att bemyndigandet justeras för att omfatta regler om prissänkning, eftersom det saknas likartade bestämmelser i miljöbalken idag. För att kunna ställa krav på prissänkning skulle förutsättningarna för sådan författningsreglering behöva utredas vidare. Det har inte kunnat ske inom ramen för detta uppdrag.

Klargöra livsmedelsdonationernas roll för minskat livsmedelsavfall och för minskad matfattigdom

Livsmedelsdonationer kan bidra till både minskat matsvinn och minskad matfattigdom. Samtidigt aktualiserar de frågor om ansvarsfördelning, finansiering och prioriteringar, särskilt om donationer ges en framträdande roll som socialpolitisk åtgärd. Det kan även finnas målkonflikter mellan främjandet av donationer och arbetet för en hälsosam konsumtion.

Donationernas bidrag till att minska livsmedelsavfallet är begränsat i relation till de nationella målen. Även vid en betydande ökning av donationerna skulle ytterligare åtgärder krävas för att nå målen om minskat matsvinn. Samtidigt har donationerna ett påtagligt socialt värde genom att de möjliggör ett stort antal måltider för personer i utsatta situationer.

En ökad omfattning av livsmedelsdonationer förutsätter att utmaningar kopplade till logistik, transporter och finansiering hanteras. För att skapa långsiktiga förutsättningar för ett sådant arbete krävs även en samsyn mellan klimat-, avfalls- och socialpolitiska mål.

Naturvårdsverket ser över vägledning om restprodukter för att främja användning som livsmedel

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning och vägledning om restprodukter kan vidareutvecklas för att stödja verksamheter i att så långt som möjligt hålla livsmedelsflöden kvar som livsmedel och, när detta inte är möjligt, styra dem till

foderproduktion i stället för att de blir avfall. Vägledningen skulle också kunna bidra till korrekt sortering och hantering av livsmedelsavfall samt bättre anpassas till olika branschers och verksamheters förutsättningar. Naturvårdsverket har redan utvecklat sin vägledning med ökat fokus på verksamheter och branscher, och samma ansats bör tillämpas för livsmedelsavfall. Åtgärden bedöms vara kostnadseffektiv eftersom den bygger vidare på befintliga arbetssätt som kan anpassas till de nya förutsättningarna med begränsade insatser. Denna översyn bör ske i dialog med Jordbruksverket som ansvarar för lagstiftning inom foder och animaliska biprodukter.

9. Konsekvensutredning

I kapitel 5 och 6 har vi beskrivit våra förslag och bedömningar samt redovisat handlingsalternativ för och konsekvenser av respektive förslag. En övergripande bedömning av åtgärdernas effekter återfinns i kapitel 7.

I detta kapitel sammanfattas konsekvenserna av förslagen för de berörda aktörerna i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och de utgångspunkter som följer av regeringsuppdraget.

9.1 Problem och eftersträvad förändring

Att minska livsmedelsavfallet är viktigt att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan. All livsmedelsproduktion gör anspråk på naturresurser, ekonomiska resurser och leder till miljö- och klimatpåverkan. Om maten som producerats säljs eller konsumeras skapas nytta för både företag och konsumenter, men om den i stället slängs har dessa resurser använts i onödan. Dessutom uppstår kostnader för avfallshantering och transporter av matavfall.

För aktörer i livsmedelskedjan finns en avvägning mellan kostnaden för att livsmedel blir avfall och kostnaden för att inte ha tillräckligt med livsmedel tillgängligt för försäljning. Om kostnaden för att låta livsmedel bli avfall är låg i förhållande till kostnaden för exempelvis tomma hyllor, utebliven försäljning eller brist på råvaror kan det finnas ekonomiska incitament att producera, köpa in eller tillaga mer än vad som faktiskt används. För dagligvaruhandeln kan välfyllda hyllor och ett brett utbud exempelvis vara viktigt för att möta kundernas efterfrågan. I livsmedelsindustrin kan det finnas incitament att producera med marginaler för att säkerställa leveranser även vid variationer i efterfrågan och hantera produktionsstörningar. För restauranger och storkök kan det på motsvarande sätt finnas incitament att tillaga mer mat än vad som säljs, exempelvis för att undvika att portioner eller rätter tar slut. Sådana avvägningar som bidrar till lönsamhet i livsmedelskedjan kan bidra till att livsmedel blir avfall.

En viktig anledning till att livsmedelsavfall uppstår från första början är utmaningen att förutse vad som faktiskt kommer köpas och matcha sin produktion eller lager i förhållande till det. De långa ledtiderna som finns inneboende i hela livsmedelskedjan förstärker denna utmaning. Till exempel planerar livsmedelsproducenter ofta sin produktion allt från några månader till ett antal år i förväg, och behöver vid planeringstillfället förutse efterfrågan från de senare leden i livsmedelskedjan. De behöver också ta höjd för oförutsägbara händelser, såsom förändrade produktionsförutsättningar och marknadsförhållanden.

Ur ett företagsekonomiskt perspektiv finns det incitament för livsmedelsföretag att använda insatsvaror effektivt och begränsa onödiga kostnader. Kostnader för exempelvis råvaror, förpackningsmaterial och energi innebär därför att det kan finnas ekonomiska incitament att minska matsvinn och andra förluster. Samtidigt

beror det på kostnaderna för att förebygga matsvinn och vilka alternativ företagen har. För företag i livsmedelskedjan kan livsmedelsavfall innebära både kostnader för insatsvaror som inte leder till en såld produkt och, i vissa fall, uteblivna intäkter. Den ekonomiska dimensionen är därför viktig för företagens incitament att förebygga livsmedelsavfall och för deras möjligheter att investera i åtgärder som kan minska matsvinn och förluster på längre sikt.

Det är möjligt att se på problematiken kring livsmedelsavfall som att marknaden hanterar den ekonomiskt effektivt. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv kan det vara rationellt att acceptera en viss mängd livsmedelsavfall. Till exempel är vinsten för handeln från att ha välfyllda hyllor större än kostnaden för att kassera maten. Både handeln och industrin kan agera snabbare utifrån en ökad efterfrågan ifall det uppkommer överskott i primärproduktionen. Handeln och industrin kan också utnyttja marknadsföringsstrategier för att sälja ut eventuella överskott. Till exempel kan de med hjälp av priskampanjer förflytta delar av överskottet till hushållen. Sådana kampanjer kan dock leda till att hushållen slänger mer eftersom man köper mer än man behöver.

En viss mängd livsmedelsavfall, och även den delen som är matsvinn, kan vara samhällsekonomiskt försvarbart, men bedömningen kan delvis bli en annan än den företagsekonomiska. Företag och konsumenter beaktar inte nödvändigtvis hela kostnaden för livsmedelsavfallet, exempelvis kostnader för miljö- och klimatpåverkan och resursanvändning. Det finns styrmedel som hanterar miljö- och klimatpåverkan från livsmedelsproduktionen, exempelvis koldioxidskatt och klimatklivet.

Matsvinnet – och livsmedelsavfallet i stort – bör dock minska för att öka resurseffektiviteten i livsmedelssystemet och minska miljö- och klimatpåverkan från vår livsmedelskonsumtion. Dessutom behöver livsmedelsavfallet minska om Sverige ska undvika böter för att inte ha uppnått EU:s uppsatta mål. Den eftersträvade förändringen är att livsmedelsavfallet ska minska, eftersom det vore mer gynnsamt ur ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv. Detta då det finns potential att öka resurseffektiviteten i livsmedelssystemet genom att värna om och utnyttja de resurser vi tar i anspråk för att producera livsmedel. Minskat livsmedelsavfall och bättre resurshushållning har också positiva effekter för aktörer och medför att livsmedelsproduktionen kan öka utan att kostnader för råvaror och insatsvaror samt miljöpåverkan behöver öka i samma grad.

Eftersom den förändring som eftersträvas är att den totala mängden livsmedelsavfall minskar, kan avfallet minska olika mycket i livsmedelskedjans olika led. Livsmedelskedjans aktörer är beroende av varandra och därmed kommer en åtgärd i en del av kedjan sannolikt ge effekter även i tidigare eller senare led. Detta skapar möjligheter för att uppnå synergieffekter. Exempelvis skulle förbättrade förpackningar – en åtgärd i industrin – kunna ge effekten att mängden livsmedelsavfall från hushållen minskar. Samtidigt är det viktigt att vara vaksam så att en minskning i ett led inte leder till en ökning i ett annat led eller motarbetar något annat samhällsmål.

9.2 Referensalternativ – om inga åtgärder vidtas

Om inte ytterligare insatser görs för att minska livsmedelsavfallet i Sverige genomförs inte avfallsdirektivet och dess mål kan inte nås. Om det händer kan EU-kommissionen starta ett överträdelseärende och Sverige riskerar då böter. Dessutom skulle det fortsatt finnas outnyttjad potential vad gäller resurseffektiviteten i livsmedelssystemet, då det är osannolikt att marknaden på egen hand skulle vidta ytterligare åtgärder för att förebygga livsmedelsavfallet.

För affärsdrivande verksamheter inom livsmedelskedjan, liksom för verksamheter där kostnadsbesparingar är en drivkraft, finns det alltid incitament som verkar i riktningen att minska svinn från den egna verksamheten. Att kunna undvika överflödiga inköp, och spara kostnader, eller sälja varor, och öka intäkterna, ligger i regel i aktörernas egenintresse. Att det likväl uppstår livsmedelsavfall och matsvinn beror bland annat på att också åtgärderna för att förebygga livsmedelsavfall medför kostnader. Sådana kostnader kan dock sjunka över tid exempelvis genom tekniska lösningar. Det finns därmed faktorer som pekar mot att mängderna livsmedelsavfall skulle kunna minska över tiden även om inga åtgärder vidtas. Myndigheterna bedömer det dock som troligt att det inte räcker för att uppnå avfallsdirektivets högt ställda mål. Det skulle dock kunna leda till att den minskning som föreslagna åtgärder behöver leda till är mindre.

9.3 Förslag och handlingsalternativ

Förslagen och handlingsalternativen beskrivs för varje förslag i kapitel 5 och 6.

9.4 Berörda aktörer

9.4.1 Företag i livsmedelskedjan

Enligt uttag från SCB:s allmänna företagsregister i september 2026 finns det omkring 236 400 företag inom primärproduktionen, 5 200 företag inom livsmedelsindustrin, 5 300 företag inom grossistverksamhet och 7 800 företag inom dagligvaruhandeln. Inom hotell- och logiverksamhet finns omkring 7 000 företag och inom restaurangverksamhet omkring 29 500 företag. Inom offentlig måltid (skola, sjukvård och boenden) finns omkring 7 200 verksamheter.[118]

Företagen varierar betydligt i storlek. Inom flera delar av livsmedelskedjan är en stor andel av företagen små eller mikroföretag, medan det även finns ett mindre antal större företag. Förutsättningarna för att förebygga livsmedelsavfall och kostnaderna för att vidta åtgärder kan därför variera betydligt mellan företag.

[118] Statistiska centralbyrån (2026).

9.4.2 Kommuner och regioner

Samtliga 290 kommuner berörs av krav på information till hushållen.

All verksamhet inom offentliga måltider omfattas av kravet på information till konsumenter, vilket är ungefär 7 200 verksamheter inom skola, hälsa och sjukvård samt boenden inom vård och omsorg.

9.4.3 Hushåll

Hushållen kan komma att beröras indirekt av myndigheternas förslag. Det finns cirka 5 miljoner hushåll i Sverige.

9.4.4 Myndigheter

De myndigheter som berörs är främst Jordbruksverket, Livsmedelsverket, och Naturvårdsverket

9.5 Konsekvenser av förslagen

9.5.1 Konsekvenser för företag

De förslag som kan medföra kostnader för företag är:

- kravet på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall (se avsnitt 5.6) samt
- kravet på att livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall (se avsnitt 5.8).

Krav på förebyggande åtgärder för att undvika livsmedelsavfall

Förslaget kan medföra kostnader för att genomföra förebyggande åtgärder samt eventuella administrativa kostnader. Det är inte möjligt att på förhand uppskatta kostnaderna på ett tillförlitligt sätt, eftersom vilka åtgärder som är aktuella och kostnaderna för dessa varierar mellan olika verksamheter och över tid.

Förslaget innebär inte att samtliga företag behöver vidta nya åtgärder. Företag som redan bedriver ett arbete med att förebygga livsmedelsavfall kan fortsätta med befintliga åtgärder om dessa bedöms uppfylla kravet. För företag som behöver vidta nya eller utökade åtgärder kan kostnader uppstå. Bestämmelsens utformning, där aktörerna själva får välja vilka åtgärder som ska vidtas i rimlig omfattning, ger möjlighet att anpassa åtgärderna efter den egna verksamhetens förutsättningar. Detta minskar risken för att åtgärder med höga kostnader behöver genomföras där det finns andra, mer kostnadseffektiva alternativ.

Åtgärderna kan samtidigt medföra nyttor, bland annat genom att mängden livsmedel som går till spillo minskar. För företag kan det dock antas att åtgärder som är tydligt företagsekonomiskt lönsamma i många fall skulle genomföras ändå, förutsatt att kunskapen finns, att tiden finns för förändring och att återbetalningstiden är tillräckligt kort. Den ytterligare reglering som krävs för att

åstadkomma förändringar utöver det som sker frivilligt kan därför innebära kostnader som inte fullt ut motsvaras av direkta ekonomiska besparingar för företagen. Därutöver kan åtgärderna medföra samhällsekonomiska och miljömässiga nyttor som inte tillfaller det enskilda företaget.

Förslaget innebär inte i sig några nya särskilda rapporteringskrav för företag, organisationer eller enskilda. Bestämmelsen anger inte heller krav på dokumentation eller redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits. Den administrativa bördan begränsas genom att aktörerna själva får anpassa åtgärderna till den egna verksamheten och genom att inga specifika åtgärder eller rapporteringsförfaranden föreskrivs i bestämmelsen.

Krav på att livsmedelsföretag ska informera konsumenter för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall.

Kravet kan medföra kostnader för företagen att ta fram, anpassa, publicera och uppdatera information. Kostnaderna bedöms variera beroende på verksamhetens storlek, befintliga kommunikationskanaler och i vilken utsträckning verksamheten redan informerar om matsvinn. För verksamheter där den här föreskrivna informationen redan är en del av verksamheten innebär kravet ingen tillkommande nettokostnad.

Det bedöms vara svårt att uppskatta kostnaderna eftersom aktörerna själva är fria att välja hur kravet ska implementeras i deras verksamhet. Kostnaderna förväntas omfatta både en initial kostnad för att införa kravet och en återkommande kostnad för att uppdatera informationen och hålla den aktuell.

Förslaget innebär en ny skyldighet för berörda verksamhetsutövare och därmed en ökad regelbörda. Regelbördan begränsas genom att verksamhetsutövarna själva får välja vilken information som lämnas och hur den kommuniceras. Detta gör det möjligt att använda befintliga informationskanaler och anpassa åtgärden efter verksamhetens förutsättningar. Kravet på att informationen ska uppdateras och hållas aktuell innebär en återkommande administrativ arbetsinsats.

Enligt uttag från SCB:s allmänna företagsregister i september 2026 finns totalt cirka 37 300 företag inom dagligvaruhandel och restaurangverksamhet. Av dessa skulle de cirka 30 400 med färre än tio anställda undantas från kravet, medan cirka 6 900 företag med tio eller fler anställda omfattas. Det innebär att omkring 80 procent av företagen inom dagligvaruhandel och restaurangverksamhet undantas och omkring 20 procent omfattas av kravet på att informera konsumenter.

Genom undantaget för företag med färre än tio anställda minskar regelbördan för en stor majoritet av företagen i de berörda branscherna. Kravet bedöms kunna vara relativt sett mer betungande för mindre företag, eftersom de generellt har mindre resurser för att ta fram och kommunicera information, och undantaget bedöms därför tillgodose målet att hålla nere kostnader och administration där de är mest betungande. Avgränsningen bedöms samtidigt inte minska informationskravets räckvidd till konsumenterna i sådan utsträckning att det motiverar att undantaget inte görs.

Administrativa kostnader för eventuell rapportering

Beroende på hur Naturvårdsverket väljer att hämta in data till uppföljningen av åtgärder och utvecklingen av livsmedelsavfall kan administrativa kostnader tillkomma för företagen. Att minimera dessa kostnader bör beaktas vid framtagande av metod för uppföljningen, eftersom rapporteringskraven inte ska öka mer än nödvändigt.

Påverkan på företagens konkurrenskraft

Vid framtagande av förslagen har svenska företags konkurrenskraft beaktats. Då det gäller implementering av ett EU-direktiv som harmoniserar spelreglerna för alla företag inom unionen bedöms inte de svenska företagens villkor förändras i förhållande till företag i andra EU-länder. Genomförandet går inte utöver de krav som direktivet ställer. Om åtgärderna leder till effektivare och resurssnålare processer kan företagens lönsamhet och därmed konkurrenskraft gynnas.

9.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om att kommuner ska förbättra informationen till hushåll om hur livsmedelsavfall kan förebyggas kan medföra kostnader för kommunerna, (se avsnitt 6.3). Förslaget innebär att kommuner kommer att behöva informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder i större utsträckning än idag avseende livsmedelsavfall. På vilket sätt information tillhandahålls är upp till kommunerna själva och kan utgå från vad som redan görs. Kommunerna har möjlighet att använda avfallstaxan för finansiering av informationsinsatser. Kommunerna väljer själva hur informationen till hushållen ska genomföras vilket innebär att varje kommun kan utforma åtgärden på kostnadseffektivaste sätt beroende på sina unika förutsättningar.

Om åtgärderna har avsedd effekt kommer mängden livsmedelsavfall i avfallet minska. Det kan ge mindre restavfall, men också mindre avfall till rötning.

All verksamhet inom offentliga måltider omfattas av kravet på information till konsument, vilket är ungefär 7 200 verksamheter inom skola, hälsa och sjukvård samt boenden inom vård och omsorg. Förslaget innebär en ny skyldighet för verksamheterna och därmed en ökad regelbörda. Regelbördan begränsas genom att de själva får välja vilken information som lämnas och hur den kommuniceras. Detta gör det möjligt att använda befintliga informationskanaler och anpassa åtgärden efter verksamhetens förutsättningar. Kravet på att informationen ska uppdateras och hållas aktuell innebär en återkommande administrativ arbetsinsats.

9.5.3 Konsekvenser för hushåll

Information från kommuner kan leda till ändrat beteende bland hushållen och minskat matsvinn men endast en begränsad effekt kan förväntas. Om informationen till hushållen leder till ändrat beteende och mindre matsvinn kan det innebära en ekonomisk besparing för konsumenterna. Avfallstaxan kan komma att öka marginellt om kommunerna väljer att finansiera sin information den vägen.

9.6 Uppskattning av kostnader för myndigheterna

I följande avsnitt redogörs för de åtgärder som bedöms följa med kostnader för myndigheterna, som inte bedöms rymmas inom ordinarie anslag eller befintliga uppdrag, samt en uppskattning av dessa kostnader. Kostnaderna är beskrivna per myndighet.

Jordbruksverket

Jordbruksverket får ökade kostnader för att genomföra åtgärden att underlätta foderanvändning (se avsnitt 6.4) i form av kostnader för informationsinsatser. Kostnaderna beräknas uppgå till 900 000 kronor. Kostnaderna avser bland annat att utveckla webbinformation, kundanpassa informationen för olika målgrupper, utveckla en mer uttalad fodersupport/helpdesk och ta fram målgruppsanpassat material samt delta i branschmässor.

Livsmedelsverket

I tabell 10 framgår de åtgärder som bedöms medföra ökade kostnader för Livsmedelsverket och där vi föreslår ökad finansiering. Myndigheterna föreslår även två nya regeringsuppdrag som bedöms medföra ökade kostnader för myndigheterna som berörs. Livsmedelsverkets arbete för att förebygga livsmedelsavfall och att minska livsmedelsförluster och matsvinn i hela livsmedelskedjan utifrån direktivets krav kräver en långsiktig finansiering.

Vissa av förslagen innebär en tillkommen arbetsinsats som Livsmedelsverket kommer att genomföra utan ökad finansiering med de medel som tilldelas Livsmedelsverket inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0.[119] Det gäller förslagen i avsnitt 5.8, 5.11 och 6.6 samt första delen av åtgärd 6.7.

Tabell 10: Uppskattade kostnader för Livsmedelsverket för föreslagna åtgärder

Åtgärd	**Beskrivning**	**Uppskattad kostnad**	**Övriga kommentarer**
Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (se avsnitt 6.1)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	1 miljoner kronor per år.	En långsiktig finansiering behövs.
Information till konsumenter om hur de kan bidra till minskade mängder livsmedelsavfall (se avsnitt 6.2)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	Inledningsvis 5 miljoner kronor och därefter 3 miljoner kronor per år.	En långsiktig finansiering behövs.

[119] Regeringsbeslut, LI2025/00645.

Åtgärd	Beskrivning	Uppskattad kostnad	Övriga kommentarer
Stödja samarbete mellan aktörer i nytt branschforum (se avsnitt 6.5)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	2 miljoner kronor per år.	En långsiktig finansiering behövs.
Kartläggning av behov av stöd för utbildning om förebyggande av livsmedelsavfall för skolelever och andra grupper (se avsnitt 6.7)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	2 miljoner kronor	Finansiering krävs endast om kartläggningen visar ett behov av att utveckla eller komplettera utbildningsmaterial.
Rådgivning till företag att mäta och förebygga livsmedelsavfall (se avsnitt 6.8)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	1,5 miljoner kronor.	Uppskattad kostnad avser total kostnad för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket.
Ett riktat investeringsstöd för att minska och förebygga livsmedelsavfall (se avsnitt 6.9)	Åtgärden föreslås genomföras framöver med utökad finansiering.	1,5 miljoner kronor.	Uppskattad kostnad avser total kostnad för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket.
Regeringsuppdrag om brister i livsmedelskedjans funktion som orsakar livsmedelsavfall (se avsnitt 6.11.2)	Åtgärden avser förslag om nytt regeringsuppdrag.	3 miljoner kronor.	
Regeringsuppdrag om att utreda krav på lägre temperatur i kylkedjan (se avsnitt 6.11.3)	Åtgärden avser förslag om nytt regeringsuppdrag.	3 miljoner kronor.	

Naturvårdsverket

Kostnader för utökad uppföljning

Naturvårdsverket får kostnader för att utveckla och genomföra undersökningar i fler branscher över uppkommet livsmedelsavfall. Den årliga kostnaden är beroende på vilket intervall som väljs för undersökningarna. Framtagandet och utvecklingen av en ny undersökning bedöms kosta 1,5 miljon kronor. Löpande kostnad för genomförande med utgångspunkt från enkätundersökningen för livsmedelsavfall och biprodukter är 800 000 kronor.

Vid framtagande av mätmetoder, utbildning av uppgiftslämnare och extra återkontakter/tillsyn skulle ytterligare löpande kostnader tillkomma. Den årliga kostnaden påverkas av intervall, exempelvis genomförs undersökningen av

industrin genomförs vartannat år. Ökade kostnader för undersökningar inom avfallsstatistik äskas från och prioriteras inom 1:2-anslaget.

Naturvårdsverket 2027 planerar att ta fram en metod och därefter genomföra en undersökning inom partihandel för en nationell skattning som idag saknas. För att förbättra kvaliteten på undersökningen inom livsmedelsindustrin planeras vid nästa undersökningstillfälle, år, 2027, en fördjupad kvalitetskontroll och uppföljning av företagens mätningar vid lämnade uppgifter avseende referensår 2026.

Kostnader för nytt samordningsansvar

Naturvårdsverkets nya samordningsansvar för förebyggande av livsmedelsavfall i enlighet med artikel 29a.2 i avfallsdirektivet innebär ett nytt, permanent ansvarsområde för myndigheten, se avsnitt 5.115.9. Naturvårdsverket behöver därför lägga resurser på denna uppgift och bedömer att ytterligare medel bör tillföras för att kunna leva upp till kraven om minskat livsmedelsavfall i avfallsdirektivet. Det behövs en viss mängd resurser arbetsinsats för ett antal av de föreslagna åtgärderna, framför allt i form av arbetstid. Uppgifterna omfattar bland annat samordning, kunskapsutveckling, uppföljning samt stöd till berörda aktörer.

Naturvårdsverkets preliminära bedömning är att resursbehovet på kort sikt uppgår till cirka 1,5 årsarbetskrafter, motsvarande cirka 2,2 miljoner kronor. På längre sikt bedöms ett permanent resursbehov om cirka 1 årsarbetskraft per år, motsvarande cirka 1,5 miljoner kronor per år. Därutöver bedöms ett behov finnas av 0,5–1 miljon kronor per år för kunskapsuppbyggnad, underlagsstudier och analysstöd.

Övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet

Naturvårdsverket föreslås också få nya uppgifter som rör övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet av åtgärder, se avsnitt 5.9. Här tillkommer kostnader för att utveckla metoder för att prognostisera effekten av genomförda åtgärder och inhämta tillräcklig information för att utvärdera åtgärderna.

Se Tabell 11 för en sammanställning av Naturvårdsverkets uppskattade kostnader för utökad uppföljning, bedömning av genomförandet av åtgärder och nytt samordningsansvar.

Tabell 11 Uppskattade kostnader för Naturvårdsverket för föreslagna åtgärder

Åtgärd	Beskrivning	Uppskattad kostnad
Övervakning av måluppfyllelse och bedömning av genomförandet (se avsnitt 5.9)	Prognosticera effekten av genomförda åtgärder, inhämta information för att utvärdera åtgärderna.	Ingår i uppskattade kostnader för åtgärder enligt avsnitt 5.10 och 6.1.
Uppgiftsskyldighet för aktörernas rapportering och för det avfallsförebyggande programmet (se avsnitt 5.10)	Planerad utvecklingssatsning 2027.	1,5 miljoner kronor under 2027 finansieras via äskande inom anslag 1:2.
Uppgiftsskyldighet för aktörernas rapportering och för	Löpande datainsamling och produktion av	Löpande kostnad cirka 800 000 kronor per undersökning,

Åtgärd	Beskrivning	Uppskattad kostnad
det avfallsförebyggande programmet (se avsnitt 5.10)	livsmedelsavfallsstatistik utöver det som görs idag.	finansieras via äskande inom anslag 1:2.
Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (se avsnitt 6.1)	Samordningsansvar för förebyggande av livsmedelsavfall i enlighet med artikel 29a.2 i avfallsdirektivet, inklusive tillhörande expertstöd.	1,5 årsarbetskrafter (cirka 2,2 miljoner kronor) under 2027. 1 årsarbetskraft (cirka 1,5 miljoner kronor per år) under kommande år.
Förstärkt samordning av myndigheternas förebyggande åtgärder (se avsnitt 6.1)	Kunskapsuppbyggnad, analys och underlagsstudier	0,5–1 miljoner kronor per år.

9.7 Övriga konsekvenser

9.7.1 Effekterna på marknaden av ett minskat livsmedelsavfall är osäkra

Det är svårt att säga hur marknaden skulle påverkas om livsmedelsavfallet förebyggs i större utsträckning. På kort sikt så innebär en större volym på marknaden normalt att priserna blir lägre. På lite längre sikt är det troligt att produktionen och marknaden anpassar sig. Det kan innebära att det behövs en mindre mängd produktionsresurser för att producera den efterfrågade volymen livsmedel, vilket blir vinsten ur ett resursperspektiv.

9.7.2 Påverkan på Sveriges beredskap

En mer resurseffektiv livsmedelskedja innebär att det krävs en mindre mängd resurser för att producera livsmedel för en given konsumtionsnivå. För produktionsresurser av kapitaltyp, så som jordbruksmark och realkapital, skulle ett lyckat matsvinnsarbete kunna leda till att en mindre mängd sådant kapital behövs för produktionen under normala förhållanden. Det skulle i sin tur kunna leda till att produktionskapaciteten blir mindre och därmed att färre resurser blir tillgängliga vid kris eller krig. En sådan risk, i relation till beredskap för kris och krig, kan inte uteslutas men det finns motverkande anpassningar i livsmedelssystemet som förväntas mildra sådana konsekvenser. Ett exempel på det är tillgången till jordbruksmark och realkapital i primärproduktionen.

Om vi behöver mindre jordbruksmark för att producera samma mängd livsmedel som idag, är det sannolikt att den mark som frigörs i första hand används för att tillgodose en större andel av den inhemska livsmedelskonsumtionen eller för att öka exporten. Ökad effektivitet i livsmedelskedjan innebär därför inte automatiskt att arealen jordbruksmark minskar.

När en större andel av restprodukter från livsmedelsproduktionen används till foder istället för att bli avfall tillgängliggörs mer svenskproducerat foder vilket är positivt ur ett beredskapsperspektiv.

Resurser som används för produktion för export kan vid kris eller krig användas för produktion till inhemsk konsumtion. Beredskapen stärks därmed eftersom den potentiella negativa påverkan motverkas. Samtidigt borde åtgärder som ökad kunskap men också rutiner och teknik, som bidrar till minskade mängder livsmedelsavfall också leda till en bredare kunskap om hur livsmedel kan hanteras så att mindre avfall uppstår.

En sådan kunskap kommer sannolikt inte att användas fullt ut under normala förhållanden (när tillgången på livsmedel är stor och incitamenten för att vara sparsam inte behöver uppfattas som så starka), men kan komma till användning i en krissituation. Kunskap om, och förmåga att, använda en större andel av de råvaror och livsmedel som produceras för sitt avsedda ändamål, stärker medborgarnas förmåga att möta både normala behov och situationer med brist eller störda leveranser.

Bättre kunskap, till följd av faktiska åtgärder mot matsvinn, skulle därmed kunna bidra till en bättre beredskap. Vidare kan satsningar i syfte att minska livsmedelsavfall öka möjligheten att omfördela resurser vid en bristsituation. Till exempel gör utrustning som uppfyller kraven på fodersäkerhet det enklare att använda foderråvaror till livsmedel om behovet uppstår.

Även hushållens kunskap och beredskap är viktig. Kunskap om hur livsmedel bör förvaras, hur datummärkning ska tolkas, hur rester kan tas tillvara samt hur kyl- och frysvaror bör hanteras vid ett elavbrott stärker hushållens beredskap. Sådan kunskap kan bidra till att hushållens livsmedel räcker längre och samtidigt minska belastningen på samhällets resurser.

Ett systematiskt arbete för minskat matsvinn stärker Sveriges motståndskraft. Det gör att befintliga resurser räcker längre och att samhället står bättre rustat när de ordinarie förutsättningarna inte längre är på plats.

9.8 Åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt

I arbetet med förslagen i denna skrivelse har ett viktigt förhållningssätt varit att undvika omotiverad regelbörda och rapporteringskrav för de aktörer som omfattas av åtgärdsförslagen samt att administrativa kostnader och andra kostnader för företag, myndigheter och enskilda inte ska öka mer än nödvändigt.

En huvudprincip vid framtagande av förslagen har varit att eventuella styrmedel ska ge aktörerna incitament till en kostnadseffektiv kombination av åtgärder vilket gör att målen kan nås till lägsta kostnad. Den administrativa bördan begränsas genom att aktörerna själva får anpassa åtgärderna till den egna verksamheten och genom att inga specifika åtgärder eller rapporteringsförfaranden föreskrivs i bestämmelserna. Kraven på åtgärder återföljs också av en bedömning att de ska

vara rimliga. Se vidare rubrik Regelbördor och rapporteringskrav under respektive förslag i kapitel 5 och 6.

9.9 Överensstämmelse med EU-rätt

I uppdraget framgår att genomförandet inte ska gå utöver de krav som direktivet ställer. Samtidigt är direktivet utformat på ett sådant sätt som förutsätter att medlemsstaterna gör egna bedömningar av vilka åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Myndigheterna bedömer att de förslag som lämnas överensstämmer med EU-rätten och inte går utöver direktivets krav. 5.8Detta gäller trots att förslagen inte utgör någon strikt implementering av EU-rättsliga krav.

Bestämmelsen i 8 § i den föreslagna förordningen, som gäller information till konsumenter, aktualiserar frågor om anmälningsplikt. Kravet är riktat mot den som bedriver verksamhet av visst slag. Verksamhetsutövaren kan visserligen välja att lämna informationen tillsammans med varan, men kravet tar inte sikte på varorna som sådana och innebär inte att informationen måste medfölja en viss produkt. Det bedöms därför inte utgöra en sådan teknisk regel som medför att förslaget behöver anmälas enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler.

Skyldigheten att informera konsumenter innebär däremot ett nytt krav på utövandet av tjänsteverksamhet. Det utgör inget sådant strikt genomförande av EU-rätt som skulle medföra att bestämmelsen vore undantagen från anmälningsplikt. Myndigheterna bedömer därför att förslaget kommer att behöva anmälas enligt förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

9.10 Tidpunkt för ikraftträdande

Enligt direktivet 2025/1892 artikel 2 ska medlemsstaterna senast den den17 juni 2027 sätta nödvändiga bestämmelser i kraft som genomför direktivet. Föreslagna bestämmelser kan dock antas före detta datum om Regeringskansliet beslutar det.

9.11 Behov av informationsinsatser

Alla tre myndigheter kommer att lägga ut information i god tid på respektive webbplats. I redovisningen lämnas även förslag på att Livsmedelsverket ska inrätta ett branschforum. Detta forum kommer att användas för dialog och information om kommande bestämmelser.

9.12 Utvärdering

Naturvårdsverket ska övervaka om målen nås och bedöma genomförandet av åtgärder för att förebygga avfall, vilket beskrivs i avsnitt 5.9. Om Naturvårdsverket bedömer att de avfallsförebyggande åtgärder som vidtas inte är tillräckliga för att nå målen ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder

för att minska livsmedelsavfallet. Förslag på åtgärder ska tas fram i samråd med Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Enligt artikel 11b i avfallsdirektivet ska kommissionen i samarbete med Europeiska miljöbyrån utarbeta rapporter om framstegen mot uppnåendet av målen i direktivet, bland annat om målet för livsmedelsavfall. Detta kallas en tidig varning (Early warning) till medlemsstaterna, om målen riskerar att inte nås. En tidig varning ska åtföljas av lämpliga rekommendationer för berörda medlemsstater. Exempel på bästa praxis som används över hela unionen ska kunna ge vägledning för arbetet med att uppnå målen. Tidig varning-rapporter kommer publiceras och meddelas medlemsstaterna under 2027.

9.13 Kommunala självstyrelsen

Förslagen bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

9.14 Översyn av målen enligt artikel 9a.8 i avfallsdirektivet

Under 2027 ska EU-kommissionen se över målen för minskat livsmedelsavfall för att vid behov ändra målen och/eller utöka målen till andra led i livsmedelskedjan samt överväga nya mål efter 2030. Kommissionen ska överlämna en rapport, samt vid behov lagstiftningsförslag, till Europaparlamentet och rådet. Detta framgår av artikel 9a.8 i avfallsdirektivet. Detta bör ge medlemsstater möjligheter till inspel på målens nuvarande konstruktion och styrning. Under punkt 8 lyfts särskilt tre områden som översynen ska omfatta:

- en bedömning av omfattningen av och orsakerna till livsmedelsavfall och livsmedelsförluster i primärproduktion och en kartläggning samt en bedömning av möjligheten att genomföra lämpliga åtgärder för att minska sådant avfall och sådana förluster,
- en bedömning av möjligheten att införa rättsligt bindande mål med avseende på butiks- och konsumentled samt bearbetning och tillverkning som ska uppnås senast 2035, och
- en bedömning av hur förändringar i produktionsnivåerna påverkar möjligheterna att uppnå målet för minskning av livsmedelsavfall med avseende på mål för bearbetning och tillverkning.

Översynen ger därmed EU-kommissionen möjlighet att lämna förslag för att vidareutveckla befintliga mål och uppföljningssystem.

10. Källförteckning

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (2026). Ley 1/2025, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (Spanien). https://www.boe.es/eli/es/l/2025/04/01/1/con, hämtad 2026-10-01.

Avfall Sverige (2023). *Kommunala åtgärder för att minska hushållens avfall, med stöd och exempel för kommuners arbete med avfallsförebyggande åtgärder och information till invånare.* rapport 2023:03.

Avfall Sverige (2026). Inspiration: Tips på åtgärder och goda exempel, https://www.avfallsverige.se/for-medlemmar/vagledning-och-stod/verktygslada-for-forebyggande-och-ateranvandning/inspiration/, hämtad 2026-10-01.

Ej publicerat PM (2018). Utredning av förutsättningar för jämförbara skattningar för livsmedelsavfall från grossistledet 2018, A. Gerner, L Lashgari, SCB

Ej publicerat PM (2024). Livsmedelsavfall 2024, resultat-PM, Pernmyr E. et.al

Ej publicerat SMED PM. Beskrivning av jämförbarhet mellan referensår 2022 och 2024 i statistik över livsmedelsavfall från industrin, Gerner A, SCB

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG, artikel 37.3, samt kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG (EUT L, 2025/40, 22.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/ eli/reg/2025/40/oj).

European Environment Agency (2025). Preventing waste in Europe – Progress and challenges, with a focus on food waste. EEA Report 02/2025.

Europeiska kommissionen (2013). Kommissionens förordning (EU) nr 68/2013 av den 16 januari 2013 om en förteckning över foderråvaror förordning (EU) nr 68/2013.

Europeiska kommissionen (2023). Commission staff working document, Impact Assessment Report. Accompanying the document Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, SWD(2023) 421 final.

Europeiska kommissionen (2025). Report from the meeting of the 10 December 2025, https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=68511&fromExpertGroups=3189, hämtad 2026-09-30.

Europeiska kommissionen (2026). EU Platform on Food Losses and Food Waste, https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en, hämtad 2026-10-05.

Europeiska kommissionens genomförandeförordning EU 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker.

(a) Eurostat (2026). Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasfw/default/table?lang=en, hämtad 2026-01-01.

(b) Eurostat (2026). Methodology – Waste, https://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/methodology, hämtad 2026-09-30.

FAOLEX (2016). Italy Law No. 166/2016.https://leap.unep.org/en/countries/it/national-legislation/law-no-166-donation-and-distribution-food-and-pharmaceutical, hämtad 2026-10-01.

FoodTimes (2025). Spain’s law on food loss and waste prevention, https://www.foodtimes.eu/food-system/spain-comprehensive-food-loss-waste/, hämtad 2026-10-01.

Formas (2023). I magen och inte i soptunnan – åtgärder för minskat matsvinn, https://formas.se/soka-finansiering/alla-utlysningar/utlysningar/2022-12-23-i-magen-och-inte-i-soptunnan---atgarder-for-minskat-matsvinn.html, hämtad 2026-10-01.

Legifrance (2016). LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1) (Frankrike)- Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/, hämtad 2026-10-01

Implementeringsrådet (2025). *Rekommendation om genomförande – revideringar av Avfallsdirektivet*. Komm2025/ 00057. 2025-09-22.

IVL (2026). Svensk blodbrownie ska minska både järnbrist och matsvinn – IVL.se, https://www.ivl.se/press/pressmeddelanden/2025-09-02-svensk-blodbrownie-ska-minska-bade-jarnbrist-och-matsvinn.html, hämtad 2026-10-01.

Jordbruksverket (2020). *Ökad foderanvändning från matsvinn och restprodukter.* 2020:4.

(a) Jordbruksverket (2022). *Livsmedelsförluster vid slakt av grisar och nötkreatur.* 2022:18.

(b) Jordbruksverket (2022). 2022:19 *Förluster av griskött, nötkött och mjölk på gården*, 2023:1 *Livsmedelsförluster vid produktion av kvarnvete*, 2023:2 *Livsmedelsförluster av potatis vid odling, skörd, lagring och packeri*, 2023:3 *Livsmedelsförluster vid produktion av jordgubbar,* 2023:4 *Livsmedelsförluster vid produktion av morötter*, 2023:13 *Pilotstudie av svinn och restprodukter i livsmedelsindustrin*, 2023:16 *Livsmedelsförluster av vildfångad fisk och skaldjur*.

(a) Jordbruksverket (2023). *Livsmedelsförluster vid slakt av grisar och nötkreatur*. 2022:18.

(b) Jordbruksverket (2023). *Pilotstudie om matsvinn och restprodukter i livsmedelsindustrin*. 2023:13.

(a) Jordbruksverket (2024). *Handlingsplan för mer mat av pelagisk fisk*. 2024:9

(b) Jordbruksverket (2024). *Slutrapport om livsmedelsförluster – Resultat och åtgärder för att mer ska bli mat*. 2024:1.

Jordbruksverket (2025). Produktblad SkördePlus med frågeunderlag, OVR753.

Jordbruksverket (2026). Handelsnormer för färska frukter, grönsaker, bär, örter och nötter, www.jordbruksverket.se, hämtad 2026-10-08.

Kock, Elisabet (2023). Konsekvensanalys av EU:s förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Naturvårdsverket. Ärendenummer NV-06621-23.

Kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 av den 3 maj 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG vad gäller en gemensam metod och minimikrav på kvalitet för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall (EUT L 248, 27.9.2019, s. 77, ELI: http:// data.europa.eu/eli/dec_del/2019/1597/oj).

Konkurrensverket (2024). Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024. 2024:5.

KTH Kungliga Tekniska högskolan (2026) Plenty - a Centre for Symbiotic and Circular Food Provisioning, www.kth.se/plenty. hämtad 2026-10-01.

Landquist, B. et al. (2020). *Uppdaterad och utökad livscykelanalys av svensk grisproduktion.* RISE 2020:59.

Landsbygdsnätverket (2025). MATtanken, https://mattanken.se/mattanken/varverksamhet.4.219279e0177a8d18b9e73f2f.html, hämtad 2026-10-01.

(a) Lantbrukarnas riksförbund (2026). Grön uppväxling, https://www.lrf.se/las-mer/gron-uppvaxling/, hämtad 2026-10-01.

(b) Lantbrukarnas riksförbund (2026). Så kan växtbaserat stärka svensk livsmedelsproduktion, Tillväxtagenda Växtbaserat, https://www.lrf.se/las-mer/sa-kan-vaxtbaserat-starka-svensk-livsmedelsproduktion/, hämtad 2026-10-01.

(c) Lantbrukarnas riksförbund (2026). Tillväxtagenda för svenskt kött, https://www.lrf.se/om-lrf/lrf-s-branschavdelningar/lrf-kott/tillvaxtagenda-for-svenskt-kott/, hämtad 2026-10-01.

Legifrance (2016). LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1) (Frankrike)- Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/, hämtad 2026-10-01.

Livsmedelsföretagen (2026). Livsmedelsföretagens hållbarhetsmanifest. https://www.livsmedelsforetagen.se/livsmedelsforetagens-hallbarhetsmanifest/, hämtad 2026-09-30.

Livsmedelsverket (2020). *Handbok för minskat matsvinn – för verksamheter inom vård, skola och omsorg.* Uppsala: Livsmedelsverket. ISBN: 978-91-7714-270-6.

(a) Livsmedelsverket (2024). Fritz, K. 2024. S 2024 nr 01: Fler gör mer 2020–2023 – utvärdering av den nationella handlingsplanen för minskat matsvinn. Livsmedelsverkets, Jordbruksverket och Naturvårdsverkets samarbetsrapport. Uppsala.

(b) Livsmedelsverket (2024). *Matsvinn i kommunala förskolor och skolor, kartläggning av matsvinnet 2024.* Rapport L-2025 nr 07.

Livsmedelsverket (2025). *Ett nytt recept för skolmåltider. Att arbeta med skolmåltider ur ett innovations- och systemperspektiv.* L – 2025 nr 05.

(a) Livsmedelsverket (2026). Livsmedelsdonationer, https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/720/livsmedelsdonationer, hämtad 2026-10-01.

(b) Livsmedelsverket (2026). Lokaler, hygien och företagens egen kontroll, www.livsmedelsverket.se, hämtad 2026-10-08.

(c) Livsmedelsverket (2026). Nordic Food Waste Platform, https://www.livsmedelsverket.se/en/about-us/collaborations-and-projects/collaborations/nordic-food-waste-platform/, hämtad 2026-09-30.

(d) Livsmedelsverket (2026). Nordisk plattform mot matsvinn, https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/samarbeten/nordisk-plattform-mot-matsvinn/ hämtad 2026-10-05 och

(e) Livsmedelsverket (2026). R 2026 – Slutrapport förenklingsuppdragen. Dnr 2024/02688, 2024/02750.

(f) Livsmedelsverket (2026). Skänka mat – livsmedelsdonationer, https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/matsvinn-foretag/skanka-bort-mat/, hämtad 2026-10-01.

Livsmedelsverket och Origo Group (2025). *Matsvinn i hemmet 2024*.

Ministry of Environment Finland (2026). Waste Decree (presentation material), 29 §. https://www.epa.ie/publications/circular-economy/resources/9.-Finnish-Ministry-of-Environment---Sirje-Sten.pdf, hämtad 2026-10-01.

Naturvårdsverket (2022). Utlysning av forskningsmedel om minskat matsvinn, https://www.naturvardsverket.se/utlysning-matsvinn, hämtad 1016-10-01.

Naturvårdsverket (2024). *Livsmedelsavfall i Sverige 2022*. INFO-serien 8908.

(a) Naturvårdsverket (2026). Avfall eller biprodukt, Tillsynsvägledning, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/avfall-eller-biprodukt/, hämtad 2026-09-30.

(b) Naturvårdsverket (2026). Forskningssatsning matsvinn, https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/forskningssatsningar-samhalle/matsvinn/, hämtad 2026-09-30.

(c) Naturvårdsverket (2026). *Utvärdering av åtgärder för minskat matsvinn*. Rapport 7204, 2026

(d) Naturvårdsverket (2026). *Återkoppling för minskat livsmedelsavfall i hushåll.* Stockholm: Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-7224-7

Nordic Council of Ministers (2021). Monitoring Food Waste and Loss in the Nordic Region. TemaNord 2021:524. Nordic Council of Ministers, Köpenhamn. ISBN 978-92-893-7041-6.

Norwegian Ministry of Agriculture and Food (2025). Presentation: Norway's New Food Waste Act, https://food.ec.europa.eu/document/download/e3880028-c46d-446a-ba94-cc9b969a0caa_en?filename=fw_eu-platform_20250611_pres-17.pdf, hämtad 2026-10-01.

Opublicerat SMED PM. Beskrivning av jämförbarhet mellan referensår 2022 och 2024 i statistik över livsmedelsavfall från industrin, Gerner A.

Produktionslyftet (2026). www.produktionslyftet.se, hämtad 2026-08-11.

Regeringen (2017). En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Prop. 2016/17:104. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringsbeslut, KN2024/01546: Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag.

Regeringsbeslut, KN2024/02627, KN2025/00532: Uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag till kompletteringar av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt, 2025-02-27.

Regeringsbeslut, KN2025/02264: Uppdrag till Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att genomföra EU:s avfallsdirektiv när det gäller livsmedelsavfall. 2025-12-04.

Regeringsbeslut, LI2025/00642: Uppdrag till Statens jordbruksverk att genomföra åtgärder under perioden 2025–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0, 2025-03-20.

Regeringsbeslut, LI2025/00645: Uppdrag till Livsmedelsverket att genomföra åtgärder under perioden 2025–2030 inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 och om ändring av uppdraget om att öka likvärdigheten i livsmedelskontrollen i hela landet, 2025-03-20.

Regeringsbeslut, LI2026/00918. Uppdrag att utreda en centralisering av offentlig kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

(a) Skolverket (2025). Läroplan för förskolan – Lpfö 18 reviderad 2025. Stockholm: Skolverket.

(b) Skolverket (2025). Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet – Lgr22. Stockholm: Skolverket.

SOU 2025:30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel.

Statistisk sentralbyrå (2025). Matavfall og matsvinnstatistikk. En vurdering av metoder og datakilder for alle ledd i verdikjeden. 2025/37.

Statistisk sentralbyrå (2026). 14342: Waste from service industries, by section (SIC2007) and material (tonnes) 2020-2024, https://www.ssb.no/en/statbank/table/14342.

Statistiska centralbyrån (2026). Uttag från SCB allmänna företagsregister 2026-09-21. Örebro: Statistiska centralbyrån

Statskontoret (2026). Konsekvenser för ett hållbart livsmedelssystem, https://forum.statskontoret.se/konsekvensutredning/beakta-perspektiv/miljo-klimat-och-djur/livsmedelssystem/, hämtad: 2026-09-21.

Svensk Dagligvaruhandel (2026). Hållbarhet, https://www.svenskdagligvaruhandel.se/fokusomraden/hallbarhet/, hämtad 2026-09-30.

Svenska Institutet för Standarder (2026). Ledningssystem för hantering av livsmedelsförluster och matsvinn – Krav för förebyggande och minimering av livsmedelsförluster och matsvinn i hela försörjningskedjan för livsmedel (ISO 20001:2026, IDT).

Sveriges miljömål (2026). Matsvinnet ska minska mätt i mängd livsmedelsavfall, https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/minskat-matsvinn/, hämtad 2026-09-30.

Sweco (2020). *Effektanalys, EKR – En analys av energi- och klimatrådgivningens effekter.* Projektnr: 15005298.

The Food and Agriculture Organization of the United Nations (2026). https://www.fao.org/home/en/, hämtad 2026-09-25.

Tillväxtanalys (2014). *Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning – Erfarenheter och slutsatser av utvärderingsuppdraget*. Rapport 2014:08

Tillväxtverket med flera (2025). Strategisk plan för Samordningskommittén 2023–2025. För ett stärkt genomförande av Sveriges livsmedelsstrategi.

UNEP / FAOLEX (2026). Waste Act Finland (646/2011). https://leap.unep.org/en/countries/fi/national-legislation/waste-act-no-646-2011, hämtad 2026-10-01.

Vinnova (2019). Matsvinn som resurs i ett cirkulärt system för livsmedel med fokus på regelverk och digitala verktyg, https://www.vinnova.se/p/matsvinn-som-resurs-i-ett-cirkulart-system-for-livsmedel-med-fokus-pa-regelverk-och-digitala-verktyg/, hämtad 2026-10-01.

Visita (2023). *Hållbarhetsprogram.*

WASTEWISE – Waste Avoidance Strategies for Environmental Sustainability (2026). https://wastewise-project.eu/, hämtad 2026-10-01.

Zero Waste Europe (2020). France's law for fighting food waste, https://zerowasteeurope.eu/wp-content/uploads/2020/11/zwe_11_2020_factsheet_france_en.pdf, hämtad 2026-10-01.

Ätbart (2024). Matbanksrapporten #1*, Av vilka och hur omfördelas överskottsmat i Sverige?*

Bilaga 1 Regeringsuppdraget

Regeringen

Regeringsbeslut II:6

2025-12-04
KN2025/02264

Klimat- och näringslivsdepartementet

Jordbruksverket
551 82 Jönköping

Livsmedelsverket
Box 622
751 26 Uppsala

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag till Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att genomföra EU:s avfallsdirektiv när det gäller livsmedelsavfall

Regeringens beslut

Regeringen ger Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur EU:s avfallsdirektiv[1] ska genomföras i svensk rätt när det gäller förebyggande av generering av livsmedelsavfall. Uppdraget omfattar artiklarna 9a, 29.2a, 29a.1, 37.3 och 37.5a.

Myndigheterna ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Myndigheterna ska när uppdraget utförs inhämta information från, och föra dialog med, berörda näringslivsintressenter.

Myndigheterna ska senast den 13 november 2026 redovisa uppdraget gemensamt till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Närmare om uppdraget

Myndigheterna ska särskilt göra följande.

- Myndigheterna ska uppdatera den av Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket framtagna handlingsplanen *Fler gör mer 2030* och föreslå de författningsändringar som krävs för att uppfylla direktivets krav.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

- Naturvårdsverket ska utifrån sitt ansvar för avfallsstatisk ta fram förslag på basår som utgångspunkt för direktivets mål om minskat livsmedelsavfall, med utgångspunkten att tidigare utförda åtgärder ska kunna beaktas så långt som möjligt. Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska utifrån sina ansvarsområden bidra till arbetet.

- Myndigheterna ska utarbeta en konsekvensanalys i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, inklusive en uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter.

Genomförandet ska inte gå utöver de krav som direktivet ställer. Vidare ska omotiverade regelbördor motverkas samt administrativa kostnader och andra kostnader, inklusive rapporteringskrav för företag, myndigheter och enskilda inte öka mer än nödvändigt. Där EU:s avfallsdirektiv ger en medlemsstat möjlighet att välja om krav ska införas bör myndigheterna utnyttja den möjligheten endast om det bedöms vara lämpligt av konkurrensskäl, av administrativa eller kostnadsmässiga skäl eller för att uppnå krav i EU-rätten. Detsamma gäller när direktivet ger tolkningsutrymme. Detta gäller särskilt när bestämmelser bedöms få oproportionerliga konsekvenser för svenska företag eller myndigheter eller i övrigt svenska förhållanden.

Skälen för regeringens beslut

Kommissionen presenterade i juni 2023 sitt förslag till en riktad revidering av avfallsdirektivet, med fokus på textil- och livsmedelsavfall. Förslagets del om livsmedelsavfall syftar till att införa bindande mål för att minska på livsmedelsavfallet.

EU:s avfallsdirektiv antogs den 10 september 2025 och trädde i kraft den 16 oktober 2025. Direktivets krav behöver genomföras i nationell rätt. Bestämmelserna i direktivet om livsmedelsavfall ska som utgångspunkt börja tillämpas den 17 juni 2027. Ett uppdaterat program för förebyggande av livsmedelsavfall ska meddelas EU-kommissionen senast den 17 oktober 2027.

På regeringens vägnar

Romina Pourmokhtari

Sebastian Wiik

Kopia till

Utrikesdepartementet/HF HI
Finansdepartementet/BA BA2/SFÖ
Klimat- och näringslivsdepartementet/BK/ME/NIM/KL
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/DL/JL

Bilaga 2 Avfallsdirektivets artiklar om livsmedelsavfall

I denna bilaga återges de artiklar om omfattas av regeringsuppdraget, nämligen artiklarna 9a, 29.2a, 29a.1, 37.3 och 37.5a. Vi har lagt in förklarande rubriker i texten nedan. I artikel 29a.1 finns hänvisningar till artikel 9.1 samt bilagorna IV och IVa, vilka också återges i denna bilaga.

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall

Artikel 9a

Förebyggande av generering av livsmedelsavfall

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga genereringen av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan i primärproduktion, inom bearbetning och tillverkning, i detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, i restauranger och storhushåll samt i hushåll. Åtgärderna ska åtminstone omfatta följande:

a) Utveckling och stödjande av beteendeförändrande insatser för att minska livsmedelsavfallet och informationskampanjer för att öka medvetenheten om förebyggande av livsmedelsavfall.

b) Identifiering och åtgärdande av brister i livsmedelskedjans funktion och stöd till samarbete mellan alla aktörer, samtidigt som en rättvis fördelning säkerställs av de förebyggande åtgärdernas kostnader och fördelar, vilket kan inbegripa åtgärder mot företeelser på marknaden som orsakar livsmedelsavfall och stöd till saluföring och användning av produkter för vilka undantag från artikel 76 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013[120] har beviljats enligt punkt 4 i den artikeln, endast på de villkor, i förekommande fall, enligt vilka ett sådant undantag beviljades.

c) Uppmuntrande av livsmedelsdonationer och annan omfördelning för användning som livsmedel, för att säkerställa att användningen som livsmedel prioriteras framför användning som djurfoder eller upparbetning till icke-livsmedelsprodukter.

d) Stöd till utbildning och kompetensutveckling samt underlättande av tillgången till finansieringsmöjligheter, särskilt för små och medelstora företag och enheter inom den sociala ekonomin.

e) Uppmuntrande och främjande av innovation och tekniska lösningar som bidrar till att förebygga livsmedelsavfall, utan att det påverkar tillämpningen av

[120] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40[121], särskilt artikel 6 i den förordningen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla relevanta aktörer i livsmedelskedjan är involverade i proportion till sin kapacitet och roll när det gäller att förebygga generering av livsmedelsavfall längs den kedjan, med särskild inriktning på att förebygga en oproportionerlig inverkan på små och medelstora företag. Medlemsstaterna ska, efter samråd med livsmedelsbanker och andra organisationer för omfördelning av livsmedel, när så är lämpligt vidta åtgärder på grundval av eventuella befintliga nationella system för livsmedelsdonationer, för att säkerställa att ekonomiska aktörer som enligt medlemsstaterna har en viktig roll när det gäller att förebygga och generera matsvinn, föreslår donationsavtal till livsmedelsbanker och andra organisationer för omfördelning av livsmedel för att underlätta donation av osålda livsmedel som är säkra som människoföda till en rimlig kostnad för de ekonomiska aktörerna.

Övervakning och bedömning av genomförandet av åtgärder

2. Medlemsstaterna ska övervaka och bedöma genomförandet av sina åtgärder för att förebygga livsmedelsavfall, inbegripet efterlevnaden av de mål för minskning av livsmedelsavfall som avses i punkt 4, genom att mäta nivåerna av livsmedelsavfall med den metod som fastställts i enlighet med punkt 3.

Kommissionen kan anta delegerade akter

3. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 38a för att komplettera detta direktiv när det gäller fastställande av en gemensam metod och minimikvalitetskrav för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall.

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att nå de båda målen

4. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att senast den 31 december 2030 uppnå följande mål för minskning av livsmedelsavfallet på nationell nivå:

a) Minskad generering av livsmedelsavfall inom bearbetning och tillverkning med 10 % jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.

b) Minskad generering av livsmedelsavfall per capita sammanlagt inom detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och storhushåll samt hushåll med 30 % jämfört med den mängd livsmedelsavfall som i genomsnitt genererades per år mellan 2021 och 2023.

[121] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024.

Medlemsstaten får använda ett tidigare år som referensperiod

5. Om en medlemsstat, med avseende på målen för minskning av livsmedelsavfall, kan tillhandahålla uppgifter för ett år före 2021 som har samlats in med hjälp av metoder som anges i kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597[122] eller, för åren före 2020, med hjälp av metoder som är jämförbara med metoden och minimikraven på kvalitet för enhetlig mätning av nivåerna av livsmedelsavfall enligt det delegerade beslutet, får medlemsstaten använda ett tidigare år som referensperiod. Medlemsstaten ska senast den 17 april 2027 meddela kommissionen och de andra medlemsstaterna sin avsikt att använda ett tidigare år och ska, för ett år före 2020, delge kommissionen uppgifterna och de mätmetoder som använts för att samla in dem samt offentliggöra dessa uppgifter och mätmetoder.

Genomförandeakt om ökning eller minskning av turism

6. För att hjälpa medlemsstaterna att uppnå det mål för minskning av livsmedelsavfall som föreskrivs i punkt 4 b, ska kommissionen senast den 17 oktober 2027 anta genomförandeakter som fastställer en korrigeringsfaktor för att ta hänsyn till ökningen eller minskningen av turism jämfört med den referensperiod som används för fastställandet av målet för minskning av livsmedelsavfall. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 39.2.

Kommissionens beslut om referensperiod när uppgifter före 2020 inte uppfyller kraven

7. När kommissionen anser att uppgifterna för ett år före 2020 inte uppfyller villkoren i punkt 5 ska den inom sex månader från mottagandet av en anmälan i enlighet med den punkten anta ett beslut med en begäran om att medlemsstaten som referensperiod använder ett årsgenomsnitt för perioden 2021–2023, 2020 eller ett år före 2020 annat än det som medlemsstaten föreslagit.

Kommissionens översyn av målen

8. Senast den 31 december 2027 ska kommissionen se över de mål som ska uppnås senast 2030 och som fastställs i punkt 4 för att vid behov ändra dessa mål och/eller utöka målen till andra led i livsmedelskedjan, och överväga att fastställa nya mål efter 2030.

Den översyn som avses i första stycket ska omfatta

a) en bedömning av omfattningen av och orsakerna till livsmedelsavfall och livsmedelsförluster i primärproduktion och en kartläggning samt en bedömning av möjligheten att genomföra lämpliga åtgärder för att minska sådant avfall och sådana förluster,

[122] Kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597 av den 3 maj 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG.

b) en bedömning av möjligheten att införa rättsligt bindande mål med avseende på punkt 4 a och b som ska uppnås senast 2035, och

c) c) en bedömning av hur förändringar i produktionsnivåerna påverkar möjligheterna att uppnå målet för minskning av livsmedelsavfall med avseende på punkt 4 a.

Kommissionen ska överlämna en rapport, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag, till Europaparlamentet och rådet.

Samordning av åtgärder för att förebygga matsvinn och dela bästa praxis

9. Medlemsstaterna ska samordna sina åtgärder för att förebygga matsvinn och dela bästa praxis, även genom EU:s plattform om livsmedelsförluster och livsmedelsslöseri.

Avfallsförebyggande program

Artikel 29.2a.

2a. Medlemsstaterna ska anta specifika program för förebyggande av livsmedelsavfall som kan presenteras som en del av deras program för förebyggande av avfall.

Program för förebyggande av livsmedelsavfall

Artikel 29a

1. Medlemsstaterna ska utvärdera och anpassa sina program för förebyggande av livsmedelsavfall i syfte att uppnå de mål som anges i artikel 9a.4. Dessa program ska åtminstone innehålla de åtgärder som fastställs i artiklarna 9.1 och 9a.1 och, när det är relevant, de åtgärder som förtecknas i bilagorna IV och IVa och ska meddelas kommissionen senast den 17 oktober 2027.

Rapportering av uppgifter om genomförandet

Artikel 37

Rapportering

Medlemsstaterna ska varje år till kommissionen rapportera uppgifter om genomförandet av artikel 9a.2.

De ska rapportera uppgifterna elektroniskt inom 18 månader från utgången av den rapporteringsår för vilket uppgifterna samlats in. Uppgifterna ska rapporteras i det format som fastställts av kommissionen i enlighet med punkt 7 i denna artikel.

Den första rapporteringsperioden ska påbörjas det första hela kalenderåret efter antagandet av den genomförandeakt där rapporteringsformatet fastställs, i enlighet med punkt 7 i denna artikel.

5a. Medlemsstaterna ska offentliggöra kvalitetskontrollrapporterna avseende artikel 9a.2 efter att ha utvärderat huruvida offentliggörandet skulle undergräva skyddet av konfidentiell affärsinformation.

Åtgärder som förtecknas i bilagorna IV och IVa

Bilaga IV

EXEMPEL PÅ AVFALLSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER ENLIGT ARTIKEL 29

Åtgärder som kan påverka ramvillkoren i samband med generering av avfall

1. Planeringsåtgärder eller andra ekonomiska styrmedel som främjar ett effektivt utnyttjande av resurser.

2. Främjande av forskning och utveckling om renare produkter och teknik som gynnar hushållning med resurser samt spridning och utnyttjande av resultaten av sådan forskning och utveckling.

3. Utveckling av effektiva och meningsfulla indikatorer för miljöbelastningar knutna till avfallsgenerering, med avsikten att förebygga avfallsgenerering på alla nivåer, alltifrån produktjämförelser på gemenskapsnivå via initiativ av lokala myndigheter till nationella åtgärder.

Åtgärder som kan påverka utformnings-, produktions- och distributionsfasen

4. Främjandet av ekodesign (systematiskt integrering av miljöaspekter i utformningen av produkter för att förbättra deras miljöprestanda genom hela livscykeln).

5. Information om teknik för att förebygga avfall i syfte att underlätta tillämpningen av bästa tillgängliga teknik inom industrin.

6. Utbildning för behöriga myndigheter om införandet av krav på förebyggande av avfall i tillstånd enligt detta direktiv och direktiv 96/61/EG.

7. Åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall vid anläggningar som inte omfattas av direktiv 96/61/EG. Sådana åtgärder kan om lämpligt omfatta bedömningar eller planer för att förebygga avfall.

8. Kampanjer för att öka medvetenheten eller ekonomiskt stöd, beslutstöd eller andra former av stöd till företag. Sådana åtgärder är troligen särskilt effektiva när de riktar sig till små och medelstora företag, är anpassade till dessa och genomförs via etablerade företagsnätverk.

9. Frivilliga avtal, konsument/producentpaneler eller sektorsvisa förhandlingar för att få berörda företag eller industrisektorer att fastställa egna planer eller mål för att förebygga avfall eller förbättra produkter eller förpackningar som inte gynnar hushållning med resurser.

10. Främjande av trovärdiga miljöledningssystem såsom Emas och ISO 14001.

Åtgärder som kan påverka konsumtions- och användningsfasen

11. Ekonomiska styrmedel, såsom incitament för miljöanpassade inköp eller införande av avgifter för vissa artiklar eller förpackningar som konsumenten annars skulle erhålla gratis.

12. Kampanjer för att öka medvetenheten samt information som riktar sig till allmänheten eller till en viss konsumentgrupp.

13. Främjande av trovärdiga miljömärken.

14. Överenskommelser med näringslivet, exempelvis om användning av produktpaneler, såsom de som genomförs inom ramen för den integrerade produktpolitiken, eller med återförsäljare om tillgången till information om förebyggande av avfall och till produkter med mindre miljöpåverkan.

15. Integrering av miljökriterier och kriterier för att förebygga avfall i anbudsförfaranden och kontrakt vid både offentlig och privat upphandling i enlighet med den handbok för miljöanpassad offentlig upphandling som kommissionen offentliggjorde den 29 oktober 2004.

16. Främjande av återanvändning och/eller reparation av vissa uttjänta produkter eller komponenter till dessa, bland annat genom utnyttjande av undervisning och ekonomiska, logistiska eller andra åtgärder, till exempel stöd till eller inrättande av ackrediterade reparations- och återanvändningscentraler och -nätverk, särskilt i tätbefolkade områden.

Bilaga IVa

EXEMPEL PÅ EKONOMISKA STYRMEDEL OCH ANDRA ÅTGÄRDER FÖR ATT GE INCITAMENT TILL TILLÄMPNINGEN AV DEN AVFALLSHIERARKI SOM AVSES I ARTIKEL 4.3 (1)

1. Avgifter för och inskränkningar av deponering och förbränning av avfall, som ger incitament till avfallsförebyggande och materialåtervinning, medan deponeringen kvarstår som ett sistahandsalternativ inom avfallshanteringen.

2. System med volym- och viktbaserade avgifter, så att avfallsproducenterna får betala utifrån vilka faktiska avfallsmängder som genererats, och det ges incitament till källseparering av materialåtervinningsbart avfall och till minskning av mängden blandat avfall.

3. Skatteincitament till att varor bortskänks, framför allt livsmedel.

4. System med utökat producentansvar för olika avfallstyper, tillsammans med åtgärder för att de ska bli mer verkningsfulla och kostnadseffektiva och styras bättre.

5. Pantsystem och andra åtgärder för uppmuntran till effektiv insamling av använda produkter och material.

6. Väl genomtänkt planering av investeringar i infrastruktur för avfallshantering, inbegripet genom unionsmedel.

7. Hållbar offentlig upphandling för att uppmuntra till bättre avfallshantering och till användning av materialåtervunna produkter och material.

8. Utfasning av subventioner som inte är förenliga med avfallshierarkin.

9. Användning av skatteåtgärder eller andra sätt att främja användningen av produkter och material som förberetts för återanvändning eller materialåtervunnits.

10. Stöd till forskning och innovation med inriktning på avancerad teknik för materialåtervinning och återtillverkning.

11. Användning av bästa tillgängliga teknik för avfallsbehandling.

12. Ekonomiska incitament till regionala och lokala myndigheter, särskilt för att främja avfallsförebyggande och intensifiera den verksamhet som bedrivs av systemen för separat insamling, samtidigt som stöd till deponering och avfallsförbränning undviks.

13. Kampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet, framför allt om separat insamling, avfallsförebyggande och minskad nedskräpning, och integrering av dessa frågor i utbildning.

14. System för samordning, också med digitala metoder, mellan alla behöriga myndigheter som arbetar med avfallshantering.

15. Stöd till en löpande dialog och ett fortsatt samarbete mellan alla aktörer inom avfallshanteringen och uppmuntran till frivilliga överenskommelser och företagsrapportering om avfall.

Bilaga 3 Metoder för statistiken

	Primärproduktion	Bearbetning och tillverkning	Partihandel	Butik	Restaurang (inkl. hotell)	Offentlig måltid (sjukhus)	Offentlig måltid (övrigt)	Hushåll
Datakälla	Data om mottagna substrat från samrötningsanläggningar. (SMED)	Urvalsundersökning (stratifierad) till arbetsställen med minst 10 anställda. (SMED)	IA	Utscannade varor, uttag företagens affärssystem. (Naturvårdsverket)	Registerdata från kommuner och plockanalyser (PA). (SMED)	Mängd insamlat källsorterat matavfall (sammanställt SKR)	Självrapporterade data från mätningsperioder på plats av verksamheter (sammanställt Livsmedelsverket och Kriminalvården)	Vägd mängd insamlat mat- och restavfall från kommuner. PA på mat- och restavfall. Uppgift om andel insamlat från hushåll resp. verksamheter. (Avfall Web)
Uppräkning	IA (inte aktuellt)	Horwitz-Thompson-estimatorn, "rak uppräkning" inom strata. Bortfallskompensation görs genom justering av vikter	IA	Linjärt samband mellan omsättning och kg livsmedelsavfall per marknadsandel	Linjärt samband mellan antal anställda och kg livmedelsavfall per anställd	IA	Linjärt samband mellan serverade portioner och g livsmedelsavfall per elev/boende/intern	IA
Represen-tativitet	Svar från 6 av 32 anläggningar. Rapportering enligt avfallsstatistik-förordningen redovisar att endast ett mindre antal biogasanläggningar tar emot avfall under relavanta LoW koder (02 01 03).	Arbetsställen med minst 100 anställda totalundersöks. Urvalsstorleken 500 av 824 arbetsställen med minst 10 anställda 2024. Svarsfrekvens 68 procent.	IA	Bra täckning i data då alla 4 stora detaljhandelsaktörer samt större servicehandelsföretag lämnar uppgifter.	Registerdata från 7 av 290 kommuner med viktbaserad avfallstaxa/vägning. 8 PA genomförda i en kommun.	Mängd utsorterat matavfall från alla Sveriges regioner rapporteras och sammanställs av SKR.	2024 hade 197 av landets 290 kommuner rapporterat in livsmedelsavfallsdata från kommunala skolor, förskolor och omsorgsboenden (data från matsvinnsmätningar från minst fem vardagar i följd). Kriminalvårdens mätningar låg representativitet.	100 % insamlat avfall. 2025 användes 175 st PA fördelat på 69 (av 290 kommuner) som representerar 85 432 hushåll.
Osäkerhet	Få svar. Mätfel UL vid klassning. Undertäckning om livsmedelsavfall behandlas på annat sätt än med rötning.	Mätfel (UL), urvalsfel och eventuell skevhet pga bortfall. Breda konfidensintervall som överlappar år 2022 (343 000-465 000) och år 2024 (447 000-577 000).	IA	Låg andel uppräkning. Exakt del av marknaden är känd men kan inte anges pga sekretess. Gemensam branschstandard för att mätning i verksamheterna.	Urvalet är inte slumpmässigt och det kan finnas systematiska skillnader mellan kommuner med viktbaserad avfallstaxa och övriga. Det har inte gått att påvisa något samband mellan antal anställda och mängd livsmedelsavfall.	Undertäckning i data eftersom matavfall i restavfall inte ingår.	Urvalet är inte slumpmässigt. Korta mätperioder fångar inte variationer över året.	Insamlad mängd utgör ett heltäckande underlag. Urvalet av avfall för plockanalyser är inte slumpmässigt. Det är stor variation i resultatet av analyserna.
Utmaningar	Svår bedömning om substrat är livsmedel samt om det är avfall från primärproduktion.	Mät- och urvalsosäkerheterna för 2022 och 2024 är så stora att det inte går att påvisa en förändring.	Identifiera population för lämpligt statistiskt urval som möjliggör nationell skattning. Uppgifter om mängd finns från ett antal större UL men datatillgången i branschen generellt kan vara ett problem.	Gränsdragning mellan detaljhandel och partihandel.	Dataunderlaget är litet och det kan finnas systematiska skillnader mellan kommuner med och utan viktbaserad taxa. Det saknas en tillförlitlig modell för att skatta utvecklingen över tid.	Eftersom endast det utsorterade matavfallet mäts, inte restavfallet, kan ökad utsortering leda till högre skattade mängder trots att det egentligen är under-täckningen som minskar.	Fokus matsvinn vid mätning kan ge undertäckning av ej ätbara delar, men har bedömts som marginell vid Livsmedelsverkets mätning.	Förändringar i avfallssystemet påverkar statistiken ex. förändring kommunernas ansvar och nya utsorteringskrav.

Bilaga 4 Livsmedelsavfallsstatistik i de nordiska länderna

En jämförelse med de nordiska länderna

En jämförelse med de nordiska länderna är relevant eftersom länderna har liknande strukturer i livsmedelskedjan och avfallssystemen, men samtidigt tillämpar olika metoder för att ta fram statistik om livsmedelsavfall och matsvinn.

Tidigare studier visar att de nordiska länderna i stor utsträckning använder kombinationer av metoder, och att inget land helt förlitar sig på en enskild datakälla.[123] Samtidigt konstaterar Europeiska miljöbyrån (EEA) att variationer i metodik påverkar jämförbarhet och datakvalitet mellan länder. EEA:s analyser lyfter betydande variationer mellan länder och sektorer, särskilt vad gäller metodval och datakvalitet, och att det endast i begränsad utsträckning används enhetliga metoder genom hela livsmedelskedjan.[124] Detta innebär att uppföljningen i Norden, liksom i övriga EU, präglas av en balansgång mellan harmoniserade krav och nationell anpassning. Årligen rapporterade mängder publiceras av Eurostat.[125] Det pågående EU-projektet Wastewisehar gått igenom alla medlemsstaters rapportering med tillhörande kvalitetsrapporter men slutrapporten finns ännu inte publicerad.[126]

Danmark

I Danmark baseras statistiken från partihandel till och med hushåll i hög grad på uppgifter som med rapporteringskrav samlas in i ett avfallsregister över allt insamlat och behandlat avfall. I registret finns möjligheter till uttag på relevanta SNI-koder och nationella koder. Uttag för olika SNI kombineras med uppgifter om insamlade mängd matavfall och restavfall samt resultat från plockanalyser, i kombination med kompletterande uppgifter från vissa företag. På detta sätt kan avfallet fördelas på olika led i livsmedelskedjan enligt rapporteringskraven. Metoden är i princip den metodik som Sverige tillämpar för hushåll. För restaurang och offentlig måltid görs även viss uppräkning utifrån antal anställda i sektorn.

För livsmedelsindustrin baseras livsmedelsavfallsstatistiken i Danmark på en frivillig undersökning genom intervjuer och enkäter till företag, samt uppräkning på omsättning och produktionsvolym. Statistiken för primärproduktionen baseras på frivilliga intervjuer med företag, samt uppräkning på produktionsvolym.

[123] Nordic Council of Ministers (2021).

[124] European Environment Agency (2025).,

[125] Eurostat (2026).

[126] WASTEWISE – Waste Avoidance Strategies for Environmental Sustainability (2026).

Norge

I Norge används den urvalsundersökning som görs brett inom avfallsstatistiken över avfall från verksamheter inom servicesektorn.[127] [128] Uppgifter om insamlat mat- och restavfall lämnas av insamlingsföretag (baserat på deras kundregister) avseende specifika SNI-koder inom partihandel, dagligvaruhandel, restaurang och offentlig måltid. Urvalet täcker 25 procent av företagen inom respektive SNI. Uppgifter om insamlade mängder kombineras med data från plockanalyser av restavfall. Uppräkning till nationell statistik görs utifrån antal anställda. Livsmedelsavfall från bearbetning och tillverkning undersöks som en del av en större undersökning över avfall från tillverkningsindustrin. För primärproduktionen används data från den norska jordbruksmyndigheten och SINTEF Ocean (forskningsinstitut). För hushållen används kommunernas uppgifter om insamlade mängder mat- och restavfall i kombination med plockanalyser. I Norge ansvarar kommunerna, till skillnad från Sverige, endast för insamling av avfall från hushåll, varför uppgifter om insamlade mängder får en tydlig avgränsning.

Finland

I Finland baseras livsmedmedelsavfallstatistiken i mindre grad på avfallsdata och mer på scanning, vägning och dagboksstudier. För hushåll används avfallsdata, men provet utgörs av ett urval av regioner i stället för den nationella avfallsstatistiken om totalt insamlat avfall. För restaurang, hotell och offentlig måltid används scanning, vägning och dagbokstudier. Data för 2022 avser 78 platser, men man arbetar för bättre täckning med grund i den anteckningsskyldighet för livsmedelsavfallsuppgifter som finns i avfallslagstiftningen. I Finland räknar man upp på serverade portioner i offentlig måltid, men på antal anställda för övriga verksamheter inom restaurangsektorn.

För dagligvaruhandel och partihandel används i Finland liknande metod som i dagligvaruhandeln i Sverige med självrapporterade uppgifter om skannade varor. Undersökningen av sektorn baseras på datainsamling i en frivillig överenskommelse (motsvarande tidigare ambition med SAMS i Sverige). Uppräkning görs baserat på del av marknaden, men täckningen i data bedöms vara hög både för dagligvaruhandel och partihandel. Inom industrin används en enkätundersökning med rapporteringsskyldighet för större företag. I primärproduktionen används en enkätundersökning och intervjuer i kombination med lantbruksstatistik med fokus på 17 produkter.

Slutsatser för den svenska livsmedelsstatistiken

De nordiska länderna använder olika metoder för att följa upp livsmedelsavfall. Sedan EU:s krav på rapportering av livsmedelsavfall infördes har metodutvecklingen i stor utsträckning fokuserat på att uppfylla dessa krav. Flera

[127] Statistisk sentralbyrå (2026).

[128] Statistisk sentralbyrå (2025).

länder har därför anpassat datakällor, definitioner och beräkningsmetoder för att möjliggöra rapportering enligt den gemensamma EU-metodiken.

Trots de harmoniserade rapporteringskraven finns betydande skillnader mellan länderna. Vissa länder använder i hög grad avfallsregister och avfallsstatistik, medan andra i större utsträckning baserar statistiken på verksamhetsnära data, vägningar, enkätundersökningar eller dagboksstudier. Även metoderna för nationell uppskalning skiljer sig åt och baseras exempelvis på marknadsandelar, produktionsvolymer, antal portioner eller antal anställda.

Erfarenheterna visar att olika metoder lämpar sig för olika syften. Verksamhetsnära data kan ge bättre möjligheter att identifiera var livsmedelsavfall uppstår och följa effekterna av förebyggande åtgärder, medan avfallsbaserade metoder och urvalsundersökningar ofta ger bred täckning och robusta nationella skattningar.

Sammantaget visar jämförelsen att det inte finns någon enskild metod som är lämplig för hela livsmedelskedjan. Valet av datakällor, urval och skattningsmetoder behöver anpassas till respektive sektors förutsättningar samt till statistikens syfte. Även tillgången till datakällor varierar mellan länder. Vid jämförelser mellan länder bör resultaten därför tolkas med viss försiktighet, eftersom skillnader kan bero på såväl metodval, datakälla som faktiska skillnader i mängden livsmedelsavfall.

Bilaga 5 Organisationer som deltagit i dialogmöten

Deltagande organisationer i det första dialogmötet den 4 mars 2026: Hur når vi de nya EU-målen för minskat livsmedelsavfall?

Arvid Nordquist H.A.B.

Foodmark AB

Gunnar Dafgård AB

Kiviks Musteri AB

KCF

Lactalis Nordic AB

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Lantmännen ek. för.

Livsmedelsindustrierna (LI)

Mondelēz Sverige AB

Nordic Spice AB

Nolsa Creo AB

Orkla Foods Sverige AB

Polarbröd AB

Scan Sverige AB

Scandic Standard AB

Skånemejerier Försäljning AB

Skövde kommun

Spendrups Bryggeri AB

Svenska Ägg

Svensk Dagligvaruhandel

Svensk Turism AB

Sveriges Bagare & Konditorer

Svensk dagligvaruhandel

Kavli Sverige AB

Kronfågel AB

Öckerö kommun

Deltagande organisationer i det andra dialogmötet den 25 mars 2026: Hur når vi de nya EU-målen för minskat livsmedelsavfall – fokus livsmedelsdonationer

Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF)

Gunnar Dafgård AB

Hemköpskedjan AB

ICA Sverige AB

Livsmedelsföretagen

Lidl Sverige KB

Martin & Servera AB

Matakuten

Matakuten Sandviken

McDonald's Sverige AB

Paulig Sweden AB

Räddningsmissionen

Scandic Hotels Group AB

Skåne Stadsmission

Stockholms Stadsmission

Svensk Dagligvaruhandel

Sveriges Stadsmissioner

Visita

Deltagande organisationer i det tredje dialogmötet den 22 maj 2026: Hur når vi de nya EU-målen för minskat livsmedelsavfall – presentation av ett antal förslag

Arvid Nordquist H.A.B.

Atria Sverige AB

Avfall Sverige

Coor Service Management Holding AB

Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF)

Fiskbranschens Riksförbund

Göteborgs Stadsmission

Klimat- och näringslivsdepartementet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsföretagen

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

LRF Mjölk

Martin & Servera AB

Matmissionen

McDonald's Sverige AB

Potatisodlarna

Räddningsmissionen

Scandi Standard AB

Scandic Hotels Group AB

Svensk Dagligvaruhandel

Ätbart

Deltagande organisationer i det fjärde dialogmötet den 2 september 2026: Hur når vi de nya EU-målen för minskat livsmedelsavfall – information från myndigheterna om preliminära förslag

Arvid Nordquist HAB

Atria Sverige AB

Avfall Sverige

Findus Sverige AB (Nomad Foods)

Fiskbranschens Riksförbund

Greenfood AB

Gunnar Dafgård AB

Hemköpskedjan AB

ICA Sverige AB

Kavli Sverige AB

Kronfågel AB

Lactalis Nordic AB

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Lantmännen ek. för.

Lerums kommun

Livsmedelsindustrierna

Lunds kommun

Länsstyrelsen

Martin & Servera AB

McDonald's Sverige AB

Menigo Foodservice AB

Mondelēz Sverige AB

Norrmejerier ekonomisk förening

Orkla Foods Sverige AB

Paulig Sweden AB

PostNord TPL AB

Räddningsmissionen

RISE Research Institutes of Sweden AB

Scandi Standard AB

Scandic Hotels Sverige AB

Scan Sverige AB

Skåne Stadsmission

Skövde kommun

Svenska Ägg

Svensk Dagligvaruhandel

Svensk Fågel

Svensk Turism AB

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Sveriges Konsumenter

Too Good To Go Sverige AB

Unilever Sverige AB

Visita

Ätbart

Öckerö kommun