

Matavfall og matsvinn: forslag til ny definisjon og videre statistikkutvikling

02.10.2023

M-2600 | 2023

Sammendrag

Etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet har arbeidsgruppen hatt som overordnet mål å "*fremme forslag -- om ny definisjon av matsvinn/matavfall og foreslå egnet metodikk for datainnsamling og statistikkutvikling for matsvinn/matavfall*" (TB2023).

Gruppen ble ledet av Miljødirektoratet, med deltakelse fra representanter fra Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB).

Arbeidsgruppens anbefalinger:

- Norge legger definisjonen for **matavfall** som følger av rammedirektivet om avfall, og som også gjelder i norsk rett, til grunn for videre arbeid med datainnsamling og statistikkutvikling. Oversatt til norsk lyder definisjonen som følger: *Matavfall er næringsmidler som har blitt avfall.*
- Norge beholder en definisjon for **matsvinn** som tar utgangspunkt i matavfallsdefinisjonen, for bruk i nasjonalt arbeid. Den nye definisjonen for matsvinn brukes videre i arbeidet under bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: *Matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet.*
- Statistisk sentralbyrå (SSB) får i oppdrag å være statistikkansvarlig for matavfallsstatistikk og får nødvendige ressurser til å innhente data og rapportere i henhold til rammedirektivet om avfall (2008/98/EF).
- Statistikk for matsvinn beregnes nasjonalt basert på matavfallsstatistikk, men rapporteres separat.
- Statistikk for mat produsert for mennesker som i stedet blir dyrefôr, måles, men rapporteres separat.

1. Bakgrunn

I dag er det to definisjoner knyttet til mat som blir kassert som myndighetene må forholde seg til og som delvis overlapper hverandre. Den ene er matsvinn, som blir definert i den norske bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn¹, og den andre er matavfall som er definert i rammedirektivet om avfall (2008/98/EF). Norge har en juridisk forpliktelse overfor EU om å rapportere årlig mengde matavfall som oppstår.

Derfor er det hensiktsmessig at den nasjonale definisjonen og målemetodikken samsvarer med definisjonen og målemetodikken brukt i EU. Definisjonen av og rapporteringsforpliktelser på matavfall i EU er fastsatt i rammedirektivet om avfall (2008/98/EF). Overordnet forutsetter rammedirektivet at EU/EØS-land følger opp FNs bærekraftsmål 12.3. Miljødirektoratet er ansvarlig for å følge opp rammedirektivet.

Rapportering overfor EU som gjøres i dag er dels basert på usikkert tallgrunnlag. Det at det brukes to ulike definisjoner og målemetodikk nasjonalt i Norge og i EU, har betydd at tallene som hentes under bransjeavtalen nasjonalt må justeres for å tilfredsstille EU-kravene. Dette leder både til mer arbeid hos de myndighetene som står for rapporteringen og sammenstillingen av dataene, og økt usikkerhet i de tallene som blir rapportert. Det skaper også mye forvirring, da det er vanskelig å forstå nyansene og forskjellene mellom disse definisjonene og hvorfor tallene avviker.

I dag innhentes noe data på frivillig basis fra mange sektorer/ledd, mens for andre ledd brukes det produksjons- og administrative data (jordbrukssektoren). Ulike metoder er ikke sammenlignbare, og ikke alltid godt egnet for rapportering til EU.

1.1.1 Bindende mål for matavfall i EU

I juli 2023 la EU-kommisjonen frem et forslag² for rettslig bindende mål for reduksjon av matavfall. Kommisjonen foreslår at EUs medlemsland skal redusere mengden matavfall i matindustri med ti prosent, og med 30 prosent per innbygger samlet for dagligvare, serveringssteder og husholdninger innen 2030. Referanseåret er 2020. Før disse forandringene trer i kraft, må de behandles av EU-parlamentet og Rådet under normal beslutningsprosedyre.

Målene for reduksjon av matavfall er foreslått som del av forslag til revidert rammedirektiv om avfall, som er EØS-relevant. Norge vil dermed være bundet til å følge opp disse nye målene. Reduksjonsmålene er basert på den eksisterende definisjonen og målemetoden for matavfall, som er fastsatt i rammedirektivet om avfall. For å kunne følge opp om Norge oppfyller disse målene, er det viktig at dataene er sammenlignbare fra år til år.

¹ [Bransjeavtale om reduksjon av matsvinn - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

² [Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2008/98/EC on waste COM_2023_420.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023PC0420&from=doctrines)

2. Arbeidsgruppens forslag til definisjoner av matavfall og matsvinn

2.1.1 Matavfall

Arbeidsgruppen foreslår at Norge tar i bruk en definisjon av matavfall som speiler den fra EU: *Matavfall er næringsmidler som har blitt avfall.*

I rammedirektivet om avfall defineres *matavfall* som *mat som har blitt avfall*. Det henvises videre til forordning 178/2002 EF som definerer hva *mat* er. Forordningen er gjennomført i norsk rett i matlovsforskriften § 1³. I norsk oversettelse brukes begrepet *næringsmidler* istedenfor *mat*. *Næringsmidler* er definert i forordningen artikkel 2:

I denne forordning menes med «næringsmidler» ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas av mennesker.

«Næringsmidler» omfatter drikke, tyggegummi og ethvert stoff, herunder vann, som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles. «Næringsmidler» omfatter vann etter det sted for overholdelse som er fastsatt i artikkel 6 i direktiv 98/83/EF, og uten at kravene i direktiv 80/778/EØF og 98/83/EF berøres.

«Næringsmidler» omfatter ikke:

- a) fôr,*
- b) levende dyr, med mindre de er klargjort for omsetning til konsum,*
- c) planter før innhøsting,*
- d) legemidler --*
- e) kosmetikk --*
- f) tobakk og tobakksvarer --*
- g) narkotika eller psykotrope stoffer --*
- h) reststoffer og forurensende stoffer.*

Videre blir det i rammedirektivet om avfall definert hva som er *avfall*. Definisjonen er tatt inn i norsk rett i Forurensningsloven⁴ § 27 første ledd: *Med avfall menes løselegjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.*

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-22-1620>

⁴ [Forurensningsloven - forurl - Lovdata Pro](#)

Eurostat oppsummerer i veilederen om måling av matavfall⁵, at alle produkter som har blitt avfall under følgende forutsetninger blir regnet som matavfall i henhold til definisjonen i rammedirektivet om avfall:

1. produktet har kommet inn i matkjeden,
2. det har deretter blitt tatt ut av matkjeden eller kastet i det endelige forbrukerleddet,
3. for til slutt å bli behandlet som avfall.

Dette betyr med andre ord at jordbruksprodukter som aldri kom inn i matkjeden, ikke skal regnes som matavfall. Dette kan være mattap⁶ grunnet sykdom o.l., biprodukter, produkter direkte markedsført som dyrefôr m.m. Mat som en gang var satt på markedet til humant konsum for å så bli dyrefôr, skal heller ikke regnes som matavfall – siden dette ikke blir til avfall.

2.1.2 Matsvinn

Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at Norge fortsetter å måle matsvinnet for å følge opp bransjeavtalen, men ønsker samtidig at det tas utgangspunkt i de samme avgrensningene og statistikkgrunnlaget som for matavfall.

Arbeidsgruppen ønsker videre at avgrensningen til den nyttbare delen opprettholdes i definisjonen av matsvinn, og forslår at ny matsvinndefinisjon blir følgende:

Matsvinn er lik den nyttbare delen av matavfallet.

Arbeidsgruppen foreslår at definisjonen som brukes under bransjeavtalen legges om til å følge definisjonen foreslått av arbeidsgruppen her.

3. Om målemetodikken

3.1.1 Kort om EU-rapportering

Kravene for måling og rapportering er angitt i egne EU-rettsakter tilknyttet rammedirektivet om avfall. Kort oppsummert skal man måle total mengde matavfall.

⁵ Eurostat: Guidance on reporting of data on food waste and food waste prevention [5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

⁶ Mattap - dvs. food loss - blir ikke definert i rammedirektivet om avfall eller i de underliggende rettsakter. Eurostat peker på i sin veileder at all mat som kastes som avfall, er dekket av konseptet matavfall, mens begrepet mattap brukes for å beskrive tap i primærnæringen som ikke omfattes av rammedirektivet om avfall (f.eks. tap som skjer før høsting). Eurostat minner også om at begrepet mattap i EU og det som brukes internasjonalt av f.eks. FAO er ikke sammenlignbare. FAO sin definisjon av mattap er videre. Eurostat: Guidance on reporting of data on food waste and food waste prevention [5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

Rettsaktene for felles metode for måling og rapportering av matavfall (EU) 2019/1597 og (EU) 2019/2000 gir føringer for hvilke ledd det skal rapporteres på: primærleddet, matindustri/prosessering/foredling, detaljhandel og andre utsalgssteder for mat, restauranter og service/catering, og husholdninger.

Rettsaktene oppgir også hva som ikke skal rapporteres som matavfall, og hva som kan rapporteres frivillig.

Det er frivillig for medlemslandene å rapportere den nyttbare eller spiselige delen av matavfallet. Det vil si at det ikke er krav om å ha tall for matsvinn.

Videre er det frivillig for medlemsland å rapportere på flytende matavfall som havner i avløpssystemet. Rapporteringen ble bestemt å være frivillig fordi det per i dag ikke finnes gode målemetoder for denne fraksjonen. Medlemsland kan også rapportere frivillig på mat som går til dyrefôr. Det samme gjelder mengder mat redistribuert til humant konsum (donasjon o.l.).

I tilfelle disse fraksjonene rapporteres på, må tall oppgis separat fra det overordnede tallet for matavfall.

Det er også viktig å merke seg at produkter som vanligvis omsettes som mat, men som aldri kommer inn i matkjeden, *ikke* skal regnes med i matavfallsrapporteringen.

Eksemplene Eurostat nevner i sin veileder⁷ er tilfeller der produktet:

- ikke tilfredsstillende kriterier for å bli mat på grunn av hensynet til mattrygghet.⁸
- er matimport som inneholder ulovlige tilsetningsstoffer.
- er matsvindel.
- markedsføres direkte som fôr, og dermed aldri har blitt introdusert i matkjeden.
- er et biprodukt som oppstår ved produksjon, bearbeiding og fremstilling av mat og som er beregnet til andre formål (som animalske biprodukter), og dermed ikke blir til avfall.

Avgrensninger mellom forskjellige ledd – det vil si, hvilket ledd som avfallet tilskrives – er basert på næringsgruppering (NACE-koder). Dette kodeverket er en EU-standard som klassifiserer virksomheter inn i ulike økonomiske aktiviteter.

⁷ Eurostat: Guidance on reporting of data on food waste and food waste prevention [5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&code=5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564)

⁸ Jf. Matlovsforskriften gjennomfører forordning (EF) 178/2002, herunder bestemmelsene om trygg mat.: Artikkel 14 (1) «Et næringsmiddel skal ikke omsettes dersom det ikke er trygt.» (2) Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som: a. helseskadelig, b. uegnet til konsum.» EUs veileder oppgir eksemplene planter med mykotoksiner, syke dyr som må avlives og dyr behandlet med medisiner m.m.

EU krever at matavfall rapporteres hvert år. Dybdemålinger av matavfallet skal som et minimum gjennomføres hvert fjerde år. Det er flere metoder landene kan benytte for å gjøre dybdemålinger av matavfallet. Disse inkluderer følgende metoder⁹:

- direkte måling
- massebalanse
- plukkanalyser
- spørreskjemaer og intervjuer
- koeffisienter og produksjonsstatistikk
- telling/skanning
- matkastedagbok

Hvis det ikke gjennomføres dybdemålinger årene imellom, tillates det flere metoder, for eksempel at data fra dybdemåling justeres med bakgrunn i sosioøkonomiske data.¹⁰

3.1.2 Forskjeller mellom bransjeavtalen og EU-rapporteringen

Tabellen under er hentet fra underlagsrapporten laget av Norsus¹¹ for EU-rapporteringen i 2021 og oppsummerer forskjeller på hva som regnes inn som matavfall/matsvinn, og dermed også hva som rapporteres under den norske bransjeavtalen og under EU-rapporteringen.

Table 7. Food waste in the EU and in the Industry agreement on the reduction of food waste.

Product	Food waste in the EU?	Industry agreement definition of food waste
By-products	No	Sometimes – when it was intended to become food
Inedible parts	Yes (unless removed during production as by-products)	No
Food waste residues collected within packaging	No	Yes – ideally, but not counted yet.
Food no longer destined for human consumption that is being transformed into feed	No. Only reported as voluntary measurement.	Yes
Feed	No.	Yes, if it was intended to become food.
Food waste drained with or as wastewater	No. Only reported as voluntary measurement	Yes

Sources: Stensgård et al. (2021) and (2019/1597/EC)¹²:

⁹ Eurostat presiserer, hvilken av metoder som er egnet for hvilke ledd:

"Direct measurement" and/or "Waste composition analysis": for all sectors of activities

"Mass balance": for sectors "Primary production", "Processing and manufacturing" and "Retail and other distribution of food"

"Questionnaires and interviews" and/or "Coefficients and production statistics": for sectors "Primary production" and "Processing and manufacturing"

"Counting/scanning": for sectors "Retail and other distribution of food" and "Restaurants and food services"

"Diaries": for sectors "Restaurants and food services" and "Households"

Eurostat: [Food waste and food waste prevention - estimates - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg12.6.2)

¹⁰ (EU)2019/1597

¹¹ Basis for new EU reporting on food waste, Norsus 2021

I korte trekk innebærer altså det å rapportere i henhold til EU-metodikken istedenfor metodikken under bransjeavtalen slik den er i dag, at:

- Det rapporteres total mengde matavfall, dvs. summen av den nyttbare og ikke-nyttbare delen av mat. Ikke-nyttbare deler er for eksempel skall eller bein.
- Biprodukter regnes ikke som avfall og skal heller ikke regnes inn som matavfall.
- Dyrefôr regnes ikke som matavfall. Produkter som har gått ut av matkjeden og blitt dyrefôr kan rapporteres separat.
- Flytende avfall som helles i sluket sammen med avløpsvann, regnes ikke som matavfall, men kan rapporteres separat.

I tillegg til dette er det forskjeller mellom de to ved at:

- Visse typer avfall fra primærnæringen (både jordbruk og fiske) som regnes inn som matsvinn under bransjeavtalen, ikke skal regnes inn under matavfallsrapportering til EU. Dette knyttes til regelverket om mattrygghet, som igjen avgrenser hva som inngår i definisjonen av matavfall og gjelder for eksempel melk eller oppdrettsfisk med medisinrester, syke dyr eller planter som er uegnet som mat og ikke kan settes på markedet som mat.
- NACE-kodene er styrende for hvilket ledd matavfallet skal regnes til. Avgrensningen mellom sektorene som er blitt brukt under bransjeavtalen følger ikke NACE-kodene.

Det er også verdt å merke at målsetningen under bransjeavtalen og de nye bindende målene for matavfallsreduksjon foreslått av EU-kommisjonen, ikke er direkte sammenlignbare. Målsetningen under bransjeavtalen er halvering av *matsvinnet* innen 2030, mens EU-målene nevnt i kapittel 1 gjelder for *matavfall*. Referanseår for disse to er annerledes: 2015 for bransjeavtale og 2020 for EU-målene, og det er forskjeller i hva som telles som matavfall/matsvinn, som forklart her tidligere.

4. Om rapporteringene som er gjort per i dag

4.1.1 Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn

Resultatene av arbeidet under bransjeavtalen skal legges frem i tre hovedrapporter i 2020, 2025 og 2030. Totalt ble det rapportert 454 350 tonn matsvinn i Norge i 2020. Det tilsvarer 84,7 kg matsvinn per person.

Den samlede beregningen var utfordrende å gjøre fordi de ulike sektorene har valgt ulike metoder, og startet målearbeidet ved ulike tidspunkter.

For flere av leddene/sektorene (industri, dagligvare- og storhusholdning m.m.) innhentes data basert på frivillig tilslutning til bransjeavtalen. Det var få bedrifter i 2017 da avtalen ble signert, men etter hvert har flere virksomheter sluttet seg til avtalen. Det betyr at antall

aktører som måles stadig endres, og det blir utfordringer både med tanke på representativt utvalg og å måle matsvinnreduksjoner i mengde over tid. I 2020 var 107 virksomheter tilknyttet bransjeavtalen.

For primærnæringene har dataene kommet fram med andre metoder. Jordbrukssektorens data baserer seg på administrative data fra Landbruksdirektoratet for kjøtt, melk, egg og korn, og dekker alle aktører knyttet til førstehåndsomsetning. Tall fra grøntsektoren innhentes fra bønder ved et representativt utvalg utført av SSB, og tall fra alle pakkerier innhentes av Landbruksdirektoratet. For sjømatindustrien har det blitt hentet data gjennom forskningsprosjekter. Dette skal videreføres gjennom prosjektet: "Matsvinn 2025" (2022-2025) som vil gi en årlig statusrapportering på matsvinn (SINTEF Ocean).

4.1.2 Om EU-rapporteringen 2020 og 2021

Miljødirektoratet er i dag ansvarlig for rapporteringen av matavfall til EU. I praksis har Miljødirektoratet måttet engasjere eksterne konsulenter for å hente inn tallgrunnlaget for å fullføre rapporteringsplikten. Dagens løsning er sårbar med tanke på å kunne sammenligne tall fra år til år. Ved endringer i leverandører som leverer tallgrunnlaget vil det i praksis kunne være ulik metodikk som brukes fra en leverandør til en annen, ettersom EU tillater flere mulige metoder for å beregne årlig mengder matavfall. Det samme gjelder kilder til matavfallstallene og hvilke omregningsfaktorer og koeffisienter som blir brukt for å skalere opp tallene slik at de blir representative på nasjonalt nivå.

Den første rapporteringen til EU ble gjort i 2022 for året 2020. For denne rapporteringen fikk Miljødirektoratet bistand fra Norsus, som for de fleste leddene i matkjeden tok utgangspunktet i de innrapporterte tallene fra bransjeavtalen. Det var behov for å gjøre justeringer og omregninger for å gjøre rapporteringen i tråd med EUs krav.

Ved årets rapportering (2023) som gjelder matavfall for år 2021, har Miljødirektoratet fått bistand fra Mepex. Mepex har i større grad brukt data fra SSB, og korrigert disse ved bruk av avfallsanalyser.

5. Om statistikkutvikling for matavfall

For å få på plass nasjonal statistikk på matavfall som også kan brukes til å rapportere årlige tall for matavfall til EU, anbefaler arbeidsgruppen at SSB får dette formelle ansvaret.

Som tidligere nevnt, tillater EU flere forskjellige metoder for datainnsamling, i henhold til rettsakten (EU) 2019/1597. Tall for matavfall er avhengig av forskjellige omregninger: for eksempel beregnes det hvor mye matavfall som er i restavfallet hos forskjellige aktører ved hjelp av forskjellige plukkanalyser. Koeffisienter slik som produksjonstall eller omsetningstall brukes for å skalere opp tall fra enkelte aktører til et nasjonalt estimat. SSB

har best statistikkunnskap for å vurdere hvilken metode for datainnhenting som passer for hvilket ledd, og for å sikre at tall som hentes inn er statistisk representative. For å sørge for best mulig sammenlignbarhet fra år til år, er det også viktig at beregningene gjentas med tilsvarende grunnlag fra år til år.

Som offisiell statistikkmyndighet kan SSB også pålegge rapportering fra alle berørte virksomheter. I dag er mye av rapporteringen basert på frivillighet, noe som også kan påvirke muligheter for å sammenligne tall fra år til år.

Arbeidsgruppen anbefaler at SSB vurderer de datakildene som er tilgjengelige og kartlegger nye datakilder etter valg av metoden/metodene for å beregne matavfall fra alle ledd i henhold til (EU) 2019/1597.

Statistikken dekker hele verdikjeden og er av betydelig omfang. Utviklingen og publiseringen av denne statistikken vil kreve 2-3 årsverk fra SSB, med involvering av flere fagmiljøer internt. Det er nødvendig å sikre tilstrekkelige ressurser til SSB for denne perioden, samt ressurser for kontinuerlig drift av statistikken og rapportering til EU.

SSB må ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig i det videre rapporteringsarbeidet, både når det gjelder ressurser og for å få et riktig utvalg av virksomheter. Der SSB anser at andre aktører har relevante sammenstilte data for sektorer og ledd i verdikjeden, skal disse aktørene bidra med data til SSB. Dette vil bety at flere av aktørene som sammenstiller og leverer tall i dag, også vil fortsette å gjøre det i fremtiden, men da med SSB som overordnet ansvarlig for datagrunnlaget. Dataene som leveres må oppfylle SSBs kvalitetskrav. Dette vil bety økt og/eller fortsatt ressursbruk for datainnsamlere som skal innhente, kvalitetssikre og sammenstille data på vegne av SSB. Dette omtales nærmere under.

Implementeringen av datainnsamlingen for matavfall vil også medføre økt oppgavebelastning for oppgavegivere og dataeiere på alle ledd i verdikjeden, i tråd med kravene i statistikkloven om opplysningsplikt.

5.1.1 Sektorene er på ulikt nivå i statistikkarbeidet

Alle sektorer i verdikjeden for mat er i dag på ulikt nivå med hensyn til statistikkarbeidet. I noen sektorer har man etablerte metoder, kvalitetsmessig gode data og datainnsamlingsrutiner, mens andre er fortsatt i en etableringsfase. Det kan i tillegg være store forskjeller mellom aktører innen de ulike leddene. Dessuten betyr forskjellene i definisjonene at innhentede data om matsvinn ikke nødvendigvis blir korrekte for matavfall, og nye data må innhentes i mange tilfeller.

I dag er data for matavfall fra husholdninger mest sannsynlig allerede gode, og det kan forventes at det ikke er behov for store forandringer i datarapportering for dette leddet.

Virksomheter som genererer husholdningslignende avfall, er omfattet av kravene i avfallsforskriften kapittel 10a. Gjennom krav i denne forskriften er virksomhetene forpliktet til å ha dokumentasjon på mengde utsortert matavfall som er levert til materialgjenvinning. Arbeidsgruppen forventer derfor at mer informasjon om mengden matavfall som er sortert ut i virksomheter, vil være tilgjengelig framover. Det er per i dag ingen rapporteringsplikt, men ved at virksomhetene må ha dokumentasjonen tilgjengelig, forventer vi at det vil være enklere for SSB å hente inn data om dette som grunnlag til rapporteringen.

Det kan forventes at overgangen fra rapporteringen under matsvinndefinisjonen slik som det er blitt gjort under bransjeavtalen, til å følge EU-definisjonen av matavfall og metodikken, vil innebære store endringer spesielt for primærsektoren. Alt matavfall skal rapporteres etter næringsområder (NACE-koder). En god del av matsvinn/matavfallet som så langt har blitt rapportert under primærleddet i bransjeavtalen, vil havne i andre næringskoder. Dette betyr at statistikk som er rapportert samlet fra «jordbrukssektoren», skal videre inndeles etter næringskode for jordbruk, pakkevirksomhet (eks. eggpakkerier, potetpakkerier m.m.) eller i industri (eks. slakteri, meieri m.m.). Tilsvarende vil gjelde for fiskeri- og havbrukssektoren (fiskeri er egen næringskode, fiskefartøy med produksjon, fiskemottak på land med produksjon, videreforedlingsbedrifter og slakterier for oppdrettsfisk hører til industri og fiskemottak uten produksjon hører til pakkevirksomhet).

En annen større endring fra tidligere definisjon av matsvinn er avgrensningen av tidspunktet for når kasserte produkter inngår i definisjonen og skal rapporteres som matavfall. Både bransjeavtalen og EUs definisjon starter med produkter som har blitt høstet eller slaktet. I tillegg vil kun produkter som har kommet inn i matkjeden og siden blitt kassert regnes som matavfall. Dette er knyttet til regelverket om mattrygghet. Avfall fra før produktet inngår i matkjeden kalles mattap i EU (food loss). For «jordbrukssektorens» statistikk betyr dette at mye av matsvinnet som fram til nå har blitt rapportert til bransjeavtalen, ikke vil inngå i matavfallet som skal rapporteres, men vil være mattap. Samme prinsipp vil også gjelde for fiskeri- og havbruksnæringen.

Som en del av metodeutredningsarbeidet til SSB må det f.eks. vurderes om Landbruksdirektoratet og Fiskeridirektoratet har relevante data for rapportering av matavfall fra primærnæringene og førstehåndsmottakene av råvarene fra de ulike sektorene. Eventuelt om de har hjemmel til å innhente data knyttet til matavfall der dette ikke er tilgjengelig per nå og det anses mest hensiktsmessig at det blir utført av disse etatene. Ny, eller endringer i, innhenting av data vil kreve både hjemler til innhenting av disse dataene, samt økt ressursbruk i nevnte etater, i tillegg til de ressursene som allerede legges ned i dette rapporteringsarbeidet for matsvinn.

Data fra fiskeri- og havbruksnæringen har så langt vært basert på forskningsprosjekter¹², og nye måter for datainnsamling må til. I fiskerisektoren kan matavfall oppstå ved produksjon om bord på fiskefartøy, og ved produksjon på land etter førstehåndsomsetning av fisk, skalldyr, bløtdyr og pigghuder. I havbrukssektoren kan matavfall oppstå på slakterier og mottak (laks, regnbueørret, ørret og andre oppdrettede arter). I tillegg kan matavfall oppstå ifm. sjømatproduksjon på videreforedlingsanlegg.

Oppsummert vil ulike sektorer komme til å kreve ulike beregningsmetoder. SSB må kartlegge tilgjengelige data og vurdere hensiktsmessig metode for datainnhenting for alle de forskjellige leddene. Derfor kommer det til å være en omfattende jobb i utviklingsfasen av statistikken og rapporteringsopplegg til EU. Man må beregne både god tid – anslagsvis 2-3 år - og godt med ressurser i utviklingsfasen.

6. Nasjonale tilpasninger til EU-rapporteringen: frivillig måling og rapportering av matsvinn og dyrefôr

Siden den ble inngått i 2017, har bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn vært det viktigste instrumentet for Norges arbeid mot matsvinn. Avtalen har et klart mål som er satt i henhold til SDG 12.3, om å halvere matsvinnet i Norge innen 2030. Det er satt to delmål på veien til 2030-målet: å redusere matsvinnet med 15 prosent innen 2020 og med 30 prosent innen 2025.

Selv om delmålet for 2020 ikke helt ble nådd – dataene viser om lag ti prosent reduksjon i matsvinn mellom 2015-2020 – har bransjeavtalen levert klare resultater og bidratt til økt bevissthet om matsvinn og mulige tiltak og løsninger på tvers av sektorer og ledd i hele verdikjeden for mat.

En rapport fra Nordisk råd bearbeidet av Norsus, poengterer at: *"For å forebygge matsvinn er det viktig å ha tilgjengelige data om all mat som går tapt og ikke brukes til å mate mennesker. Forebygging og reduksjonstiltak bør fokusere på den øvre delen av avfallshierarkiet, noe som betyr at det er behov for ganske detaljerte data om hvilke typer matvarer som går tapt i hvert trinn i næringskjeden."*¹³ Arbeidsgruppen slutter seg til denne vurderingen og foreslår derfor at Norge nasjonalt forsetter å måle den nyttbare delen av matavfallet.

For å sikre at de nasjonale tallene for matsvinn er sammenlignbare med de totale matavfallstallene, må rutineene for rapportering og avgrensninger angående hvilket ledd

¹² For eksempel Carvajal et al. 2021

¹³ Nordisk råd, Monitoring Food Waste and Loss in the Nordic Region, 2021. [Monitoring Food Waste and Loss in the Nordic region \(norden.org\)](https://www.norden.org/en/monitoring-food-waste-and-loss-in-the-nordic-region)

matsvinnet hører til, samsvare med avgrensningene i EU-metodikken. Dette er nærmere omtalt i tidligere kapitler.

Arbeidsgruppen anbefaler i tillegg at det nasjonalt måles på mengden som opprinnelig var ment som mat til mennesker, men som i stedet ble anvendt til dyrefôr, så langt det lar seg gjøre. Det er ønskelig å følge med på denne fraksjonen siden det ifra et ressurs hensyn er ønskelig at mest mulig av maten som kommer inn i matkjeden, blir spist av mennesker. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at SSB også henter inn tall for mengdene mat som går til dyrefôr. Disse mengdene skal oppgis separat og vil ikke inngå i total mengde rapportert matavfall.

Matsvinnet som har blitt kartlagt i fiskeri- og havbrukssektoren bestod hovedsakelig av skadet fisk, fisk som havnet på gulvet (gulvfisk) og fisk som var for liten til å kunne håndteres av produksjonsmaskinene.¹⁴ Matsvinn på fiskefartøy som har produksjon om bord, ble ikke kartlagt i Carvajal et al. (2021). Imidlertid regnes noen av disse kildene ikke som matavfall i henhold til EUs definisjon, enten fordi det ikke er lov til å omsette de som menneskemat (selvdød fisk, fisk med medisinerester osv.), eller fordi de brukes som dyrefôr (gulvfisk, avskjær osv.). Arbeidsgruppen anbefaler at det nasjonalt samles inn data for disse fraksjonene fra fiskeri- og havbrukssektoren som antas å kunne utgjøre et betydelig kvantum.

7. Avslutningsvis

Oppsummert mener arbeidsgruppen at ved å ta i bruk de to definisjonene – en for matavfall og en for matsvinn – vil Norge både bedre oppfylle sine rapporteringsplikter under EØS-avtalen og fortsatt opprettholde sine nasjonale ambisjoner om at tiltakene først og fremst er rettet mot kutt i den nyttbare delen av matavfallet.

Ved å følge EU sin definisjon av matavfall og rapportering i tråd med denne, kan tallene som hentes inn i større grad brukes direkte til EU-rapportering. Myndighetene unngår å jobbe med tall som først er regnet om fra matavfall til matsvinn, for deretter å regnes om på ny til matavfall.

Arbeidsgruppen anbefaler at den nye definisjonen for matsvinn tas i bruk i det nasjonale arbeidet under bransjeavtalen så fort som mulig. Dette for å sikre sammenlignbare tall framover, og for å sikre at aktørene ikke trenger å rapportere under forskjellige definisjoner – noe som kan lede til forvirring og unødvendig merarbeid.

¹⁴ Carvajal A., Myhre M., Mehta S., Remme J., Nystøl R. og Strandheim G. 2021. Matsvinn i sjømatindustrien 2020. Rapportnummer: 2021:2021-01272. Sintef Ocean AS. 35 s.

For å sikre robust statistikk om matavfall, ser arbeidsgruppen det som avgjørende at SSB får oppdraget og nødvendige ressurser for å lage nasjonal matavfallsstatistikk, som videre kan brukes til å rapportere mengder matavfall til EU. Ettersom etableringen av statistikk anslagsvis tar 2-3 år, vil det imidlertid være nødvendig at Miljødirektoratet fortsetter med den pålagte, årlige rapporteringen til EU inntil videre.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hovedoppgavene våre er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.