



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Nadja Maria Airaksinen

# Livsmedelsdonationer

Och hur lagstiftning bidrar till matsvinn

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: VT 2018

# Innehållsförteckning

<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>7</b>
1.1 Allmänt	7
1.2 Syfte	8
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Metod	10
1.6 Material	10
1.7 Forskningsläge	11
1.8 Disposition	11
<b>2. Bakgrund</b>	<b>12</b>
2.1 Livsmedelslagstiftningen	12
2.2 Aktörerna - givare och mottagare	13
<b>3. Gällande rätt och problem</b>	<b>14</b>
3.1 Otydlig reglering	14
3.1.1 Problem	14
3.1.2 Föreslagna lösningar	16
3.1.3 Analys	17
3.2 Skatt	18
3.2.1 Gällande regler	19
3.2.2 Problem	19
3.2.3 Föreslagna lösningar	20
3.2.4 Analys	22
3.3 Ansvar	24
3.3.1 Gällande regler	24
3.3.2 Problem	25
3.3.3 Föreslagna lösningar	26
3.3.4 Analys	27
<b>4. Avslutande kommentarer</b>	<b>29</b>

## Summary

Food waste is a significant environmental, social and economic problem. In order to prevent food waste, both the EU and UN have encouraged grocery stores to donate rather than waste edible foodstuffs that are unable to be sold.

However, the foodstuff legislation causes problems. Especially the ambiguous regulations, liability legislation and tax legislation discourage companies from donating foodstuffs. The current legislation, the main obstacles caused by it and some suggested solutions are described and analyzed in this thesis.

The foodstuff legislation of the EU has proven to be ambiguous. Many stakeholders cannot point out the relevant legislation that applies to them and find it hard to interpret the ambiguous terms of it. As the legislation is recondite, potential donors choose not to take part in food redistribution. Another consequence of the ambiguities is that foodstuffs are being thrown away in vain, especially because of the legislation regarding date marking. Because of these problems, the EU has published several documents in an attempt to clarify the legislation. The documents might be well-intended but it can be argued that a better solution would be to improve the legislation itself instead. It is possible that these additional documents make navigating the legislation even more difficult as it is no longer enough for the stakeholders to have access to and knowledge regarding the legislation. They also need to understand the clarifying documents.

The current tax legislation and the Swedish interpretation of the EU's tax legislation also lead to food waste as donors have to pay VAT when donating foodstuffs. In other words, donors have to pay for their unwanted foodstuffs to be donated, making throwing away the food cheaper. The EU Commission has encouraged the EU member states to interpret the tax legislation in a way that the VAT lowered, but Sweden does not acquiesce. It does not seem this will change any time soon.

Similarly, the liability regulation deters potential donors from donating foodstuffs, because of potential fines in the case of a final consumer suffering injury, as well as the resulting damage to company reputation. According to the regulation, it is the food business operator in whose stage the infringement has taken place, who is primary responsible. In other words

donors can even be held responsible in cases where they do not know that an infringement has taken place, i.e. if a consumer unintentionally breaks the cold chain, as the infringement of the hygiene legislation has taken place in the donor's stage.

The EU has therefore suggested introducing a legal principle that excludes the possibility of keeping donors liable for injuries in cases where the donors have donated foodstuffs in good faith. The principle would also exclude liability from recipients (food banks) whom are a part of the redistribution of the foodstuffs. It is possible that the proposed principle would increase the amount of food donations, but the principle might also lead to exposed persons, whom get foodstuffs redistributed to them, getting even more exposed as they would not have anyone to keep liable for potential injuries. It is a consequential political question that must be weighed carefully.

## Sammanfattning

Matsvinn är ett enormt miljömässigt, socialt och ekonomiskt problem. För att förebygga matsvinn har EU och FN uppmanat matvaruaffärer att donera ätbara livsmedel, som de av någon anledning inte vill sälja, istället för att slänga dem.

Livsmedelslagstiftningen ställer dock till med problem. Särskilt den otydliga regleringen på området, ansvarsregler och skattebestämmelser avskräcker företag från att delta i livsmedelsdonationer. I den här uppsatsen beskrivs och analyseras både den gällande lagstiftningen, hur den stundtals kan orsaka hinder samt vissa föreslagna lösningar.

EU:s livsmedelslagstiftning har visat sig vara otydlig. Många livsmedelsaktörer vet inte vilka bestämmelser de omfattas av och har svårt att tolka lagstiftningens mångtydiga termer, vilket leder till att potentiella givare avstår från att delta i omfördelningsverksamhet. Otydligheterna leder också till att livsmedel slängs i onödan, särskilt pga. reglerna kring datummärkning. Med anledning av dessa problem har EU publicerat en hel del dokument som åsyftar att tydliggöra lagstiftningen. Dokumenten kan vara till hjälp, men det kan ifrågasättas om det inte vore en bättre lösning att istället förbättra lagstiftningen. Det kan nämligen tänkas att dessa ytterligare dokument gör lagstiftningen ännu mer svårtillgänglig, då det för förståelsen inte räcker att aktörerna har tillgång och kunskap om lagstiftningen, utan också behöver förstå de förtydligande dokumenten.

Den gällande skattelagstiftningen och den svenska tolkningen av EU:s skattelagstiftning leder också till matsvinn eftersom givare måste betala moms på livsmedelsdonationer. Med andra ord måste de betala för att "rädda" livsmedel och därmed förebygga matsvinn, medan det är billigare för dem att slänga livsmedlen. EU-kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att tolka skattereglerna så att momsen läggs lågt, men Sverige följer inte denna uppmaning. Det verkar inte heller som att några förändringar är på väg inom en snar framtid.

Ansvarsregleringen avskräcker potentiella givare från att donera mat, eftersom de är rädda för att behöva betala och för drabbat företagsansesende ifall en slutkonsument olyckligtvis lider skada av maten till följd av en överträdelse av livsmedelslagstiftningen. Enligt regleringen är den livsmedelsföretagare i vars led överträdelsen skett primärt ansvarig.

Givare kan alltså hållas ansvariga i fall där de inte ens vet om att en överträdelse skett, ex. i fall där en konsument oavsiktligt brutit ett livsmedels kylkedja, eftersom överträdelsen av hygienbestämmelserna skett i givarens led.

EU har därför föreslagit ett införande av en rättsprincip som fråntar möjligheten att hålla givare ansvariga för skador i fall där givarna donerat livsmedel i god tro. Principen fråntar även ansvar från mottagare (livsmedelsbanker) som deltar i omfördelningsprocessen. Denna princip skulle kunna tänkas öka antalet livsmedelsdonationer, men samtidigt är det möjligt att den skulle innebära ett utsättande av redan utsatta människor som får livsmedel omfördelade till sig, då de inte skulle kunna hålla någon ansvarig för potentiella skador. I slutändan är frågan politisk. Principens för- och nackdelar måste noggrant vägas mot varandra.

# 1. Inledning

## 1.1 Allmänt

Matsvinn är ett enormt globalt problem. Omkring en tredjedel av alla livsmedel som produceras i världen slängs eller går till spillo.<sup>1</sup> Enligt en undersökning från 2011, som utförts av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO, utgör matsvinnet nästan en tiondel av allt växthusgasutsläpp i världen.<sup>2</sup> EU-kommissionen har uppskattat att cirka 88 miljoner ton livsmedelsavfall genereras i EU årligen.<sup>3</sup> I Sverige uppstod cirka 1,3 miljoner ton livsmedelsavfall år 2014, vilket motsvarar ungefär 134 kg avfall per person. Av matavfallet kom mer än 30 000 ton från matvaruaffärer.<sup>4</sup>

Matsvinn har en negativ inverkan både utifrån en ekonomisk, social och miljöaspekt. Att slänga bort ätbar mat får stora ekonomiska konsekvenser då livsmedel producerats i ”onödan”. Inte nog med att livsmedlens slängs – de medel som använts för att producera de slängda livsmedlen har också gått till spillo. Matsvinnet har vidare en enorm miljöpåverkan och är en av anledningarna till klimatförändringarna bl.a. genom de stora koldioxidutsläpp som produktion av livsmedel innebär. Det oansvarsfulla användandet av naturresurserna innebär dessutom slöseri av land, energi och vatten, vilket bidrar till undernäring.<sup>5</sup>

För att minska matsvinnet föreslår FAO och EU att livsmedelsaktörer<sup>6</sup> bör omfördela mat till människor, dvs. återvinna, samla in och tillhandahålla överskottslivsmedel som annars ”skulle kunna gå till spillo”.<sup>7</sup> Det är denna process jag åsyftar när jag i fortsättningen använder begreppet ”omfördela” eller ”donera”, som används i vardagligt tal. Överskottslivsmedel i sin tur är livsmedel som kan konsumeras, men av någon anledning kasseras.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Food Wastage Footprint & Climate Change. 2015. FAO.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Kommissionens tillkännagivande - EU:s riktlinjer för livsmedelsdonationer, EUT C361/2. (Hädanefter: kommissionens tillkännagivande, C361).

<sup>4</sup> Matavfall i Sverige – Uppkomst och behandling 2014.

<sup>5</sup> Betänkande om initiativet om resurseffektivitet: mindre matsvinn, större livsmedelssäkerhet (2016/2223(INI)) s. 3f. (Hädanefter: Betänkande).

<sup>6</sup> De för uppsatsen relevanta aktörerna kommer behandlas i kap. 2.2.

<sup>7</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/4.

<sup>8</sup> Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donation – Final report, June 2014, s. 11 (Hädanefter: Comparative Study) Comparative Study)

EU har undertecknat FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, där ett av målen är att halvera matsvinnet fram till år 2030.<sup>9</sup> I dagsläget doneras dock väldigt lite mat och matsvinnet är stort. Enligt kommissionen omfördelades i EU enbart 535 ton livsmedel till livsmedelsbanker i FEBA (Europeiska sammanslutningen av livsmedelsbanker),<sup>10</sup> år 2017, dvs. en obetydlig andel av den mängd som slängdes.<sup>11</sup>

## 1.2 Syfte

Undersökningar från EU visar att det finns många anledningar till att livsmedelsföretagare avstår från att donera överbliven mat. Dessa är bl.a. rädsla för ansvar, skatteregler och ovisshet kring gällande regler.<sup>12</sup>

I uppsatsen vill jag undersöka vilka regler som finns, både på nationell nivå och på EU-nivå, gällande omfördelning av överskottslivsmedel. Jag vill utreda hur livsmedelsdonationer regleras och kommer fördjupa mig i eventuella hinder samt undersöka vilka lösningsförslag som getts. Jag kommer analysera både hindren och lösningsförslagen och, när det är möjligt, i min analys utgå ifrån en svensk kontext.

## 1.3 Frågeställningar

För att uppnå syftet med uppsatsen har jag utgått ifrån följande frågeställningar

- Hur ser lagstiftningen gällande omfördelning av livsmedel ut idag?
- Ställer lagstiftningen upp hinder för omfördelning?
- Om ja, vilka lösningsförslag finns det och vilken effekt får de?

---

<sup>9</sup> Minska matsvinnet! – Tips och åtgärder för alla led i livsmedelskedjan.

<sup>10</sup> Statistik för donationer till icke-anslutna livsmedelsbanker saknas.

<sup>11</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/2.

<sup>12</sup> Se ex. Food Redistribution in the Nordic Region – Experiences and results from a pilot study (Hädanefter: Nordic Region); Comparative Study; Kommissionens tillkännagivande, C361.



## 1.4 Avgränsningar

Jag har avgränsat mig till att behandla regler som gäller för livsmedelsföretag<sup>13</sup>. Jag kommer inte undersöka vilka regler som gäller för enskilda givare eller enskilda mottagare. Jag kommer titta främst på EU-lagstiftning, men vid behov beröra den svenska lagstiftningen.

Vidare har jag avgränsat mig till omfördelningen från företag till mottagarorganisationer, dvs. livsmedelsbanker. Jag kommer därför inte i någon större utsträckning beakta omfördelningen från livsmedelsbankerna till slutkonsumenterna<sup>14</sup> och inte alls undersöka omfördelning från givare direkt till slutkonsumenter.

Uppsatsens fokus kommer ligga på vilka regler som hindrar potentiella givare från att delta i omfördelningsverksamhet. Regler som hindrar mottagarna kommer kort nämnas, men inte behandlas i större mån. Detta eftersom de hinder jag kommer behandla i uppsatsen främst berör givarna och inte mottagarna.

Jag har identifierat tre större hinder för livsmedelsdonationer: otydlig lagstiftning, ansvarsregler och mervärdesskatt. Jag har även identifierat s.k. ”Waste Hierarchy”<sup>15</sup> som ett av hindren, men kan pga. utrymmesbrist inte behandla det i uppsatsen. På livsmedelsområdet finns också en hel del omfattande lagstiftning som ex. reglerar hur livsmedel ska hanteras och andra hygienregler som kan innebära ytterligare hinder för livsmedelsdonationer. Jag kommer bara ge mycket översiktliga redogörelser för sådan lagstiftning då den inte är direkt relevant för uppsatsen och inte identifierats som ett av de större hindren i det material jag tagit del av.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Se kap. 2.2. För definition se art. 3(2) AL.

<sup>14</sup> Den slutliga konsumenten av ett livsmedel som inte kommer att använda livsmedlet som en del i ett livsmedelsföretags verksamhet, art. 18 AL.

<sup>15</sup> Se ex. Comparative Study, s. 4.

<sup>16</sup> Se ex. Comparative Study, s. 16.

## 1.5 Metod

I uppsatsen kommer jag utgå ifrån en rättsdogmatisk metod för att undersöka gällande rätt. Jag utgår därför ifrån en konkret frågeställning (se kap. 1.3) och kommer analysera gällande lagstiftning utifrån min frågeställning.<sup>17</sup> Eftersom EU-rätten är en central del av uppsatsen utgår jag även ifrån en EU-rättslig metod vid behandlande av olika EU-rättsliga källor.<sup>18</sup>

Vidare kommer jag kritiskt granska lagstiftningen och beskriva vilka svagheter lagstiftningen har, men också behandla lösningsförslag som gjorts på området.

## 1.6 Material

Majoriteten av materialet jag tagit del av kommer från EU, vilket är naturligt eftersom livsmedelsområdet i Sverige till stor del regleras av EU-rätten.<sup>19</sup> Fokus på uppsatsen kommer därför ligga på EU-lagstiftning. För att förstå EU-lagstiftningen har jag använt mig av annat material som EU publicerat, såsom riktlinjer, rapporter och vägledningar som syftar till att förklara lagstiftningen.

Det snäva urvalet av material kan ge en ensidig bild av tillämpningen av lagstiftningen och problemen som uppstår, dvs. det som jag vill undersöka. Jag vill dock påpeka att jag inte funnit mycket material som varit intressant för min frågeställning på annat håll än från EU, och att det jag hittat har använts i uppsatsen. Svenska myndigheter har publicerat material gällande matsvinn, men mig veterligen inte gällande livsmedelsdonationer.

På grund av frånvaron av material har jag varit tvungen att vara i kontakt med flera myndigheter för att få en översikt av rättsläget i Sverige. I uppsatsen har jag i så stor mån som möjligt ändå utgått utifrån svensk kontext.

Eftersom frågan om livsmedelsdonationer inte prövats i domstol finns inte någon praxis att beakta.

---

<sup>17</sup> Kleineman, s. 21.

<sup>18</sup> Reichel, s. 109.

<sup>19</sup> Nistér, Per-Erik (2 maj 2018, Karnov), kommentaren till Livsmedelslagen.

## 1.7 Forskningsläge

EU har under de senaste åren låtit genomföra undersökningar<sup>20</sup> gällande matsvinn och livsmedelsdonationer. I samband med dessa har EU också undersökt vilka åtgärder<sup>21</sup> som skulle kunna vidtas för att minska matsvinnet.

Bristen på material från Sverige tyder på att någon större forskning inte pågår på svensk nationell nivå gällande livsmedelsdonationer. Detta bekräftade även Livsmedelsverket när jag kontaktade dem med anledning av uppsatsen.<sup>22</sup> Trots frånvaron av forskning gällande livsmedelsdonationer finns en hel del material som härstammar från undersökningar gällande matsvinn i stort.<sup>23</sup>

## 1.8 Disposition

Jag kommer inleda uppsatsen med att kort beskriva lagstiftningen som omfördelningsprocessen omfattas av. Därefter kommer jag beskriva aktörerna i omfördelningsprocessen, dvs. givarna och mottagarna. Jag kommer sedan gå in på reglerna som sätter hinder för livsmedelsdonationer för att därefter beskriva, problematisera och analysera dem en för en.

Uppsatsen avslutas med en reflektion av vad jag kommit fram till och jag redogör även för andra hinder jag stött på än de jag analyserat. Avslutningen utgör dock inte den huvudsakliga analysen i uppsatsen, eftersom jag valt att löpande analysera reglerna, problemen och lösningsförslagen alltefter att jag behandlat dem. Jag har valt att bygga upp min uppsats på detta sätt eftersom jag tror och hoppas att läsaren lättare kan förstå problematiken med lagstiftningen på detta sätt.

---

<sup>20</sup> Se ex. Comparative Study.

<sup>21</sup> Se ex. [https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions_en)

<sup>22</sup> Livsmedelsverkets svar.

<sup>23</sup> Se ex. Åtgärder för minskat svinn i livsmedelsindustrin – ett industri-och kedjeperspektiv; Slutrapport – Regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2013-2015.

## 2. Bakgrund

### 2.1 Livsmedelslagstiftningen

Omfördelning av livsmedel regleras främst på EU-nivå. Svensk nationell lagstiftning finns också, men en stor del av den härstammar från EU-direktiv.<sup>24</sup> Den mest grundläggande regleringen hittas 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*.<sup>25</sup>

Det finns inte någon specifik lagstiftning för livsmedelsdonationer. Att omfördela livsmedel jämföras med försäljning av livsmedel eftersom det ses som ett utsläppande på marknaden enligt art. 3(8) AL. Samma lagar gäller alltså för donationer och försäljning. Detta innebär att livsmedel som doneras måste uppfylla samma krav som livsmedel som säljs. Enligt art. 14 AL gäller därför att livsmedel som omfördelas måste vara säkra, dvs. icke skadliga för hälsan. Vidare måste dessa överskottslivsmedel, enligt art. 17 AL uppfylla all EU-rättslig och nationell livsmedelslagstiftning på samma sätt som säljbara livsmedel. Denna skyldighet kommer behandlas vidare i kap. 3.3.

Anledningen till att det inte finns någon specifik lagstiftning eller specifika undantag för livsmedelsdonationer är troligen att livsmedel, oavsett om de säljs eller doneras, ska vara lika säkra och hygieniska. Enligt Europaparlamentet är nämligen ”livsmedelssäkerhet av största vikt och åtgärder för att minska matsvinnet får inte äventyra nuvarande standarder för livsmedelssäkerhet.”<sup>26</sup> Konsumenterna ska alltså vara lika skyddade oavsett om de köper livsmedel eller får dem omfördelade till sig.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Nistér, Per-Erik (2 maj 2018, Karnov), kommentaren till Livsmedelslagen.

<sup>25</sup> Hädanefter: den allmänna livsmedelslagstiftningen, AL.

<sup>26</sup> Betänkande, s. 13.

<sup>27</sup> Se ex. Kommissionens tillkännagivande, C361/15

## 2.2 Aktörerna - givare och mottagare

I uppsatsen ligger fokus på två av aktörerna i livsmedelskedjan: givarna och mottagarna. Eftersom jag valt att begränsa uppsatsen till regler gällande företag och organisationer (dvs. inte enskilda) kommer jag vid användandet av termen ”givare” avse *företag* som donerar livsmedel. När jag använder termen ”mottagare” avser jag *organisationer* som tar emot dessa överskottslivsmedel för att sedan omfördela dem till slutkonsumenter.

Aktörerna definieras och deras skyldigheter regleras i den allmänna livsmedelslagstiftningen. Förordningen, som anses vara en av de mest relevanta förordningarna gällande omfördelning,<sup>28</sup> stadgar att givare omfattas av termen livsmedelsföretag i art. 3(2) som lyder:

”Varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.”

Även mottagare omfattas i de flesta fall av begreppet, såvida de uppfyller kravet på tillräcklig grad av kontinuitet och organisation som ställs upp i p. 9 i preambeln till *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien*.<sup>29</sup> Mottagarorganisationernas verksamhet anses nämligen, om de uppfyller kraven i preambeln, utgöra ett extra led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan som beskrivs i art. 3(16) AL.<sup>30</sup> Enligt Livsmedelsverkets bedömning anses livsmedelsbanker i de allra flesta fall uppfylla preambelns krav.<sup>31</sup> När jag använder termen ”livsmedelsföretagare” i uppsatsen avser jag alla aktörer i livsmedelskedjan, däribland givare och mottagare.

Mottagare kan delas in i två typer av kategorier: omfördelnings- respektive välgörenhetsorganisationer. Gränsen är inte alltid skarp och en organisation kan vara både och. Kommissionen definierar omfördelningsorganisationer som organisationer som samlar in, transporterar, lagrar och omfördelar livsmedel till välgörenhetsorganisationer.<sup>32</sup> Välgörenhetsorganisationer å andra sidan är organisationer som mottar livsmedel från

---

<sup>28</sup> Nordic Region, s. 29.

<sup>29</sup> Hädanefter: hygienförordningen.

<sup>30</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/12.

<sup>31</sup> Livsmedelsverkets svar.

<sup>32</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/5.

omfördelningsorganisationer eller direkt från andra livsmedelsföretagare, som de sedan omfördelar till slutkonsumenterna.<sup>33</sup>

I den här uppsatsen kommer jag inte göra någon åtskillnad mellan omfördelnings- och välgörenhetsorganisationer. När jag använder mig av termerna ”livsmedelsbank” och ”mottagare” kommer jag avse bägge typer av organisationer. Det är dock viktigt att veta om att skillnaden finns, eftersom organisationer kan omfattas av olika regler beroende på typen av deras verksamhet.<sup>34</sup>

### **3. Gällande rätt och problem**

I detta kapitel kommer jag gå in på problem med livsmedelslagstiftningen som identifierats, främst av EU. Vidare kommer jag lyfta fram lösningar som föreslagits och sedan analysera både rättsläget idag, problemen och lösningarna. Först kommer jag behandla problemet med svårtolkade regler, sedan skattebestämmelserna och därefter ansvarsreglerna.

#### **3.1 Otydlig reglering**

I en handlingsplan från 2015 konstaterade EU att livsmedelsavfall i EU:s medlemsstater delvis orsakas av svårigheter gällande tolkning och genomförande av EU-lagstiftning, speciellt när det rör reglerna om livsmedelsdonationer.<sup>35</sup> Problemet kommer i huvudsak behandlas i detta kapitel, men också kort beröras i kap 3.2.

##### **3.1.1 Problem**

Studier från både EU och Sverige visar att potentiella givare avstår från att donera överskottslivsmedel, eftersom de är osäkra på vilka regler som de omfattas av. Många vet inte vilken lagstiftning som är relevant och lagstiftningen kan vara svår att tolka.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/5.

<sup>34</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/8.

<sup>35</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén ”Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin”, KOM(2015) 614 slutlig, s. 15 (Hädanefter: Att sluta kretsloppet).

<sup>36</sup> Se ex. Att sluta kretsloppet s. 15; Food Redistribution in the Nordic Region - Phase II: Identification of best practice models for enhanced food redistribution, s. 35 (Hädanefter: Nordic Region – Phase II).

För att kunna veta vilka regler som aktualiseras krävs kunskap, inte bara inom EU-rätt, utan också inom nationell svensk rätt.<sup>37</sup> Sådan kunskap besitter inte alla. Vissa begrepp i livsmedelslagstiftningen har dessutom visat sig vara särskilt svårtolkade och enligt Nordiska ministerrådets rapport är sådan otydlighet i sig ett tillräckligt hinder för att potentiella givare ska avstå från att donera livsmedel.<sup>38</sup>

Materialet jag tagit del av specificerar inte exakt vilka bestämmelser som anses vara svårtolkade. Som jag tolkar det är det främst EU-lagstiftningen som orsakar bekymmer, eftersom det är EU-lagstiftningen som behandlas. Enligt Nordiska ministerrådets rapport gäller dock också att:

”On top of this [svårigheter med EU-lagstiftningen] comes national interpretations and additional national legislation.”<sup>39</sup>

Otydligheter finns alltså också i nationell lagstiftning. Även nationella tolkningar av EU-lagstiftningen kan, enligt rapporten, orsaka svårigheter.<sup>40</sup>

Svårtolkade termer verkar finnas särskilt i EU:s hygienlagstiftning. Nordiska ministerrådets rapport lyfter fram följande exempel:

“Certain definitions leave considerable room for interpretations, e.g. “*a certain continuity of activities and a certain degree of organisation*” [...]”<sup>41</sup>

Exemplet är ett utdrag ur hygienförordningens skäl nummer nio i preambeln.<sup>42</sup>

EU:s otydliga hygienregler ställer till med problem också när det gäller försäljning och omfördelning av livsmedel efter utgången av deras bäst före-datum. Många medlemsstater begränsar nämligen sådan försäljning och omfördelning, trots att den är tillåten enligt EU-lagstiftningen (under förutsättning att livsmedlen fortfarande är säkra).<sup>43</sup> Enligt EU:s riktlinjer för livsmedelsdonationer kan detta bero på ”bristande tydlighet när det gäller hur

---

<sup>37</sup> Nordic Region – Phase II, s. 35.

<sup>38</sup> Nordic Region – Phase II, s. 35f.

<sup>39</sup> Nordic Region – Phase II, s. 35.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Nordic Region – Phase II, s. 36.

<sup>42</sup> Se även kap. 2.2.

<sup>43</sup> Comparative Study, s. 5.

lång tid efter bäst före-datumet ett livsmedel kan göras tillgängligt”.<sup>44</sup> Detta tolkar jag som att otydligheten ligger i EU:s hygienregler.

En av anledningarna till att sådan omfördelning och försäljning begränsas är också att bäst före-datum, som handlar om livsmedlens kvalitet<sup>45</sup>, förväxlas med sista förbrukningsdag, som handlar om livsmedelssäkerhet<sup>46</sup>.<sup>47</sup> En undersökning från 2015 visar att inte ens hälften av EU-medborgarna förstår skillnaden eller innebörden av märkningarna.<sup>48</sup> Dessa otydligheter i EU-lagstiftningen leder till att säkra och ätbara livsmedel slängs bort i onödan.<sup>49</sup>

### 3.1.2 Föreslagna lösningar

EU har vidtagit åtgärder för att göra lagstiftningen tydligare. För att underlätta tolkningen av lagstiftningen har EU publicerat en hel del material som ska hjälpa både de nationella myndigheterna och de olika livsmedelsaktörerna att förstå reglerna. Jag kommer nu kort nämna två av dem.

I ”Att sluta kretsloppet” från 2015 ansåg kommissionen att EU:s livsmedelslagstiftning måste förtydligas för att göra det lättare att donera livsmedel.<sup>50</sup> Detta förtydligande kom två år senare i och med ”EU:s riktlinjer för livsmedelsdonationer”,<sup>51</sup> varigenom EU hoppas kunna:

”[...] förtydliga relevanta bestämmelser i EU-lagstiftningen och bidra till att undanröja hinder för omfördelning av livsmedel inom ramen för EU:s nuvarande regelverk”.<sup>52</sup>

EU:s ständiga kommitté för livsmedelskedjan och djurhälsa har också publicerat en vägledning för tillämpning och tolkning av vissa viktiga bestämmelser i den allmänna livsmedelslagstiftningen. Vägledningen förklarar kort följderna och verkan av

---

<sup>44</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/19.

<sup>45</sup> Vad betyder datummärkningen?.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/19.

<sup>48</sup> Betänkande, s. 8.

<sup>49</sup> Att sluta kretsloppet, s. 15.

<sup>50</sup> Att sluta kretsloppet, s. 15.

<sup>51</sup> Kommissionens tillkännagivande, C 361/1.

<sup>52</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/3.



bestämmelserna som tas upp, däribland art. 14 och 17 i den allmänna livsmedelslagstiftningen.<sup>53</sup>

Kommissionen har dock uppmärksammat att det inte räcker med att EU förtydligar sina regler utan att det vidare krävs att nationella myndigheter publicerar egna riktlinjer. Kommissionen menar att det inte är tillräckligt med förtydligande av EU-lagstiftningen, då livsmedelsföretagen också behöver kunskap angående nationella regler. Med anledning av detta har kommissionen rekommenderat nationella myndigheter att publicera egen information om den nationella livsmedelslagstiftningen.<sup>54</sup>

Även i Nordiska ministerrådets rapport från 2016 uppmuntras de nordiska länderna att skapa nationella riktlinjer för omfördelning av överskottslivsmedel. Detta för att EU-reglerna och de nationella reglerna ska bli mer lättförståeliga för livsmedelsföretagarna. I Sverige är Livsmedelsverket ansvarig myndighet och år 2016 då Nordiska ministerrådets rapport publicerades saknades, enligt rapporten, sådana riktlinjer i Sverige.<sup>55</sup> Sådana riktlinjer saknas än idag.<sup>56</sup>

### **3.1.3 Analys**

Det kan ifrågasättas hur ändamålsenlig den nuvarande EU-lagstiftningen är, om det krävs riktlinjer och vägledningar för att förstå den. En av de viktigaste förutsättningarna för bra lagstiftning är att den är tydlig och tillgänglig. Istället bidrar den nu, som ovan behandlats, till att potentiella givare avstår från att donera livsmedel.

Jag tror att enklare lagstiftning skulle öka incitamenten för företag att donera livsmedel. För mig framstår det som orimligt att ställa krav på att alla livsmedelsaktörer ska besitta sådan juridisk kunskap som krävs för att idag förstå lagstiftningens mångtydiga begrepp. Aktörerna måste självklart se till att de vet vilken lagstiftning de omfattas av, men det borde ligga både i EU:s och medlemsstaternas intresse att se till att reglerna är lättillgängliga och enkla att

---

<sup>53</sup> Vägledning för tillämpningen av artiklarna 11, 12, 14, 17, 18, 19 och 20 i förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning – Slutsatser från ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, s. 4.

<sup>54</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/3.

<sup>55</sup> Nordic Region – Phase II, s. 35-36.

<sup>56</sup> Livsmedelsverkets svar.

förstå. Ifall EU och Sverige vill minska matsvinnet, måste de också se till att förutsättningarna för det finns.

Istället för att förbättra lagstiftningen publicerar EU riktlinjer och vägledningar. Visserligen är det bra att EU vidtar åtgärder. Däremot kanske det vore enklare att åtgärda själva grundproblemet, dvs. den nuvarande lagstiftningen, istället för att publicera ytterligare dokument som företagen måste hålla reda på och förstå.

Sverige verkar förhålla sig passivt. Jag ställer mig frågan varför det, efter två år, inte ännu heller finns några svenska riktlinjer gällande livsmedelsdonationer, trots uppmaningar från EU. När jag kontaktade Livsmedelsverket visste de inte heller om att något arbete skulle pågå gällande skapandet av sådana riktlinjer, vilket tyder på att det kommer dröja innan Sverige får nationella riktlinjer. Jag ställer mig tvivelaktig till att de svenska nationella reglerna är så tydliga att anledningen till avsaknaden av sådana riktlinjer är att de inte behövs. En stor del av den svenska lagstiftningen härstammar ju från, stundvis svårtolkad, EU-lagstiftning.<sup>57</sup>

Gällande förväxlingen av bäst före-datum och sista förbrukningsdag har jag svårt att förstå hur problematiken uppstår. Skillnaden mellan datummärkningarna stadgas i art. 24 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna* och förordningen har åtminstone livsmedelsföretagen tillgång till. EU har dessutom arrangerat kampanjer och publicerat material för att utöka förståelsen bland EU-medborgarna.<sup>58</sup> Se vidare kap. 4.

## 3.2 Skatt

Ett annat betydande hinder för livsmedelsdonationer är mervärdesskatt, dvs. moms. Skattereglerna (*rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt*

---

<sup>57</sup> Se kap. 1.6 och 2.1.

<sup>58</sup> Se ex. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_best\\_before\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_best_before_en.pdf)

*system för mervärdesskatt*<sup>59</sup> och mervärdesskattelagen (1994:200)) får nämligen som följd att livsmedelsdonationer är beskattningsbara. Med andra ord måste företag betala skatt för att få donera överskottslivsmedel (och andra varor).<sup>60</sup>

### **3.2.1 Gällande regler**

Enligt momsdirektivets art. 16 gäller att livsmedelsdonationer ses som uttag ur givarens rörelse. Dessa uttag ska, enligt huvudregel, jämföras med leverans av varor mot ersättning, om de görs av en beskattningsbar person, även om donationerna gjorts utan ersättning.

I svensk skattelagstiftning återfinns reglerna i mervärdesskattelagen (ML). 1 kap. 1 § ML stadgar att omsättning av varor är skattepliktigt om det utförs av en beskattningsbar person. I uppsatsen behandlar jag endast givare som är företag och dessa är beskattningsbara personer enligt 2 kap. 3 §. Omsättning regleras i 2 kap. Enligt 2 kap. 1 § 2 p. omfattar begreppet bl.a. uttag av vara. Uttag i sin tur definieras i 2 kap. 2 § och innebär bl.a. att en beskattningsbar person tar ut en vara för överlåtelse utan ersättning. Alltså är livsmedelsdonationer beskattningsbara.

För att uttag överhuvudtaget ska vara beskattningsbara krävs dock, enligt 2 kap. 3 § att den beskattningsbara personen, dvs. livsmedelsföretaget, haft rätt till avdrag på ingående skatt vid förvärvet av varan, dvs. livsmedlen. Detta torde dock oftast vara fallet med tanke på att avdragsrätten gäller för momspliktig verksamhet.<sup>61</sup> I momsdirektivet återfinns motsvarigheten till 2 kap. 3 § ML i art. 16.

### **3.2.2 Problem**

Att livsmedelsdonationer är skattepliktiga uppfattas av många som ett hinder för att donera överskottslivsmedel. Skattereglerna får nämligen som följd att det är billigare att slänga bort livsmedel än att donera dem, eftersom enbart donationerna är skattepliktiga,<sup>62</sup> och sophantering är i många EU-länder billigare än att de skattepliktiga livsmedelsdonationerna.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Hädanefter: momsdirektivet.

<sup>60</sup> Se nedan under ”Gällande regler”.

<sup>61</sup> Momsbroschyren, s. 14.

<sup>62</sup> Comparative Study, s. 52.

<sup>63</sup> Betänkande, s. 9.

I praktiken kostar det alltså att få donera överskottslivsmedel. Europaparlamentet ställde med anledning av detta en fråga till kommissionen år 2013:

“Given that the Commission is planning to publish a new communication on food wastage in 2013, does it intent to propose a revision of the VAT system as it applies to food donations, in order to combat the problem of food wastage and help those most in need?”<sup>64</sup>

Kommissionen ville inte ändra momsdirektivet. I sitt svar på Europaparlamentets fråga menade kommissionen att det viktigaste är att ha ett enkelt och effektivt momssystem.<sup>65</sup> Kommissionen ansåg därför att det är lämpligare att göra förändringar på andra områden för att underlätta och uppmuntra livsmedelsdonationer.<sup>66</sup> Liksom kommissionen ansåg EU:s mervärdeskommitté, vars åsikter inte är bindande, att livsmedelsdonationer som kostnadsfritt utförs ”till fattiga” bör likställas med leverans av varor mot ersättning och falla in under art. 16 i momsdirektivet.<sup>67</sup>

### 3.2.3 Föreslagna lösningar

Kommissionens svar till Europaparlamentet innehöll dock ett förslag på hur problemen med momsdirektivet kan undvikas när det rör sig om livsmedelsdonationer.

Enligt momsdirektivets art. 74 ska det beskattningsbara värdet på överskottslivsmedel vid donationstillfället värderas till köpvärdet, dvs. livsmedelsföretagets inköpspris. I svaret ansåg kommissionen dock att man vid donationer också bör ta i beaktande livsmedlens skick vid tidpunkten för donationen, och att livsmedlens värde i vissa fall ska anses vara väldigt lågt eller t.o.m. nästan noll. Som exempel på sådana fall gav kommissionen donationer som sker nära utgången av bäst före-datumet på livsmedlen och livsmedel som inte är ”lämpade för försäljning”.<sup>68</sup>

Det finns inte någon statistik på vilka livsmedel det är som doneras eller slängs. Antagligen menar kommissionen att en stor del utgörs av livsmedel nära utgången av sitt bäst före-datum och livsmedel som livsmedelsföretagen pga. företagsanseende inte vill sälja. Det vill

---

<sup>64</sup> Written question E-003730-13.

<sup>65</sup> Joint answer given by Mr Šemeta on behalf of the Commission. Written questions E-003730/13, E-002939/13.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Guidelines resulting from the 97th meeting, s. 165.

<sup>68</sup> Written question E-003730/13.

säga livsmedel som enligt kommissionen får värderas lågt. Kommissionen säger med andra ord att skattereglerna är bra att ha, men att den praktiska tillämpningen av dem ska vara mer flexibel.<sup>69</sup>

Det har visat sig att direktivet, trots förslaget, är svårt att tillämpa. En undersökning som gjorts efter kommissionens svar visar nämligen att vissa medlemsstater, inklusive Sverige, fortfarande tolkar direktivet väldigt strikt. Medlemsstaterna anser att det är svårt att värdera livsmedlen då de är osäkra på när ett livsmedel ska anses ha ett värde motsvarande köpvärdet och när värdet ska anses vara noll.<sup>70</sup> Sverige följer inte kommissionens förslag, utan beskattar livsmedeldonationer baserat på livsmedlens marknadsvärde, utan att ta i beaktande livsmedlens skick. Något skatteavdrag för livsmedelsdonationer, som skulle balansera ut bristen, finns inte heller.<sup>71</sup>

Vidare är begreppet ”inte lämpade för försäljning” inte helt tydligt och kan tolkas på olika sätt. Detta kan enligt en särskild rapport av Europeiska revisionsrätten skapa osäkerhet hos potentiella givare, specifikt i sådana medlemsstater där det är givarna som måste tolka begreppen. Vissa mottagarorganisationer som revisionsrätten hänvisar till menar att otydligheten kan avskräcka potentiella givare från att donera överskottslivsmedel.<sup>72</sup>

Å andra sidan visar en studie som utförts av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att de flesta av EU:s medlemsstater inte beskattar livsmedelsdonationer eftersom de infört nationella regler gällande moms på livsmedelsdonationer.<sup>73</sup> Jag tolkar detta som att dessa medlemsstater infört regler som innebär att överskottslivsmedlen ska värderas lågt i enlighet med kommissionens förslag. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser också att så troligtvis är fallet.<sup>74</sup>

En annan åtgärd på skatteområdet som troligen skulle öka incitamenten till livsmedelsdonationer vore att införa skattelättnader. Enligt EU:s officiella tidning har lättnader i företagsskatt nämligen visat sig vara ett effektivt medel för att öka antalet

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Nordic Region – Phase II, s. 37.

<sup>71</sup> Skatteverkets informationstelefon, 16 april 2018.

<sup>72</sup> Särskild rapport – att bekämpa matsvinn: en möjlighet för EU att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan nr 34 2016, s. 44.

<sup>73</sup> Comparative Study, s. 6.

<sup>74</sup> Ibid.

livsmedelsdonationer bl.a. i Frankrike och Spanien.<sup>75</sup> I Frankrike får företagen skatteavdrag på 60 % av värdet på överskottslivsmedlen som doneras, i Spanien 35 %. Portugal, som också infört skattelättnader, har infört ett system som gör att givarna får göra avdrag på 140 % av livsmedlens värde vid donationstillfället, under förutsättning att de kommer användas ”för sociala ändamål”, såsom leverans till livsmedelsbanker.<sup>76</sup>

### 3.2.4 Analys

Kommissionens svar är inte helt klart, men de svenska skattereglerna verkar stå i rak motsats till både svaret och FN:s hållbarhetsmål<sup>77</sup>. Istället för att uppmuntra till livsmedelsdonationer ställer den svenska lagstiftningen upp hinder genom att påtvinga givare mervärdesskatt, vilket med stor sannolikhet bidrar till det stora matsvinnet i Sverige.

I praktiken blir alltså följderna av lagstiftningen, om kommissionens svar inte beaktas, att det är ekonomiskt mer lönsamt för livsmedelsföretag att slänga bort överskottslivsmedel än att donera dem, då företagen på så sätt slipper betala skatt. Visserligen kan kostnader för sophantering också uppstå, men inte till följd av lagstiftning utan av den service som sophanterande företag tillhandahåller. Hur ska matsvinnet kunna minska om det kostar att ”rädda” maten?

För mig ter det sig märkvärdigt. Det kan knappast anses vara rimligt att livsmedelsföretag som vill donera livsmedel får betala moms som ”pris” för sin välvilja. Inte nog med att de måste betala moms, de måste dessutom betala moms baserat på livsmedlens inköpsvärde. Ett livsmedel som närmar sig sitt bäst före-datum kan knappast anses ha samma ekonomiska värde som när det införskaffades för försäljning. Det verkar som att den svenska lagstiftaren inte alls beaktat företagets synvinkel eller grunderna i hur man värderar produkter. Företagen är införstådda i att livsmedlen sjunker i värde ju närmare sitt bäst före-datumet livsmedlen närmar sig och många affärer sänker därför priset på livsmedlen i takt med detta. Hur kommer det sig att företagen har insikt i denna värdesänkning men inte lagstiftaren?

Jag tror knappast att detta är något lagstiftaren saknar kunskap om, utan att frågan helt enkelt inte är prioriterad. Jag vill ifrågasätta varför Sverige inte följer kommissionens

---

<sup>75</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/21.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Se kap. 1.1.

rekommendation och så många andra medlemsstaters exempel. Det har gått flera år sedan momsfrågan diskuterades för första gången och sedan kommissionen svarade. Ändå har ingen förändring skett i Sverige. Beror det på att ett förslag från kommissionen inte är ett tillräckligt medel för att påverka medlemsstaterna eller har Sverige inget intresse i frågan? Uppenbarligen har kommissionens förslag räckt i andra medlemsstater som infört nationella regler som innebär att livsmedelsdonationer är skattefria, eller så har medlemsstaterna själva initierat lagändringarna. Sverige borde följa dessa medlemsstaters exempel.

För mig ter det sig som självklart att man tar i beaktande en varas skick vid värderingstidpunkten, men det är fortfarande märkvärdigt att kommissionen inte vill ändra skattelagstiftningen eller åtminstone införa en bestämmelse som stadgar deras förslag. Detta får tolkas som att kommissionen anser att det är rimligare att, i fråga om livsmedelsdonationer, kringgå problemen med skattelagstiftningen istället för att ta itu med problemen. Särskilt märkvärdigt blir det om man ser till kommissionens motivering till behållandet av de gamla reglerna. Kommissionen anser det vara viktigt att skattereglerna är enkla än att de ändras. Det kan dock ifrågasättas huruvida reglerna verkligen är enkla om kommissionen måste föreslå ett avvikande från reglerna för att de inte ska få oönskade följder.

Kommissionens val av begrepp i sitt svar till Europaparlamentet är också problematiskt eftersom de otydliga begreppen verkar kunna leda till en annan följd än den som kommissionen tänkt sig. Inte nog med att momsdirektivet ställer till med svårigheter – det gör även förslaget. Vad kan tolkas in i ”inte lämpade för försäljning”? Resultatet av förslaget blir i Sverige i dagsläget detsamma som om förslaget inte fanns. Sverige beskattar fortfarande livsmedelsdonationer.

Jag vill inte bara kritisera Sveriges passivitet, utan också granska EU:s handlande. Kommissionens förslag har, som redan konstaterats, inte fått någon genomslagskraft i Sverige. Kanske kan det bero på att sådana förslag, som inte är bindande, inte är tillräckligt effektiva medel för att påverka medlemsstaterna. Det kan också ifrågasättas huruvida medlemsstaterna överhuvudtaget är uppdaterade i vilka frågor som ställs till olika EU-organ och vad de svarar. Kommissionens förslag kunde istället exempelvis ha införts som ett direktiv. Då skulle det vara bindande för medlemsstaterna, vilka dock skulle få införliva det i sin lagstiftning på ett för dem fungerande sätt. Varför infördes inte förslaget som ett

direktiv? Kanske kan det bero på att frågan inte är tillräckligt viktig för EU för ett utfärdande av ett direktiv (eller en förordning).

Införande av skatteavdrag skulle också kunna vara ett ytterligare incitament för företag att delta i omfördelningsverksamhet, särskilt med tanke på de goda resultat som fåtts i andra medlemsstater som infört sådana avdrag.<sup>78</sup> Se vidare kap. 3.3.4.

### **3.3 Ansvar**

En ytterligare hämmande faktor för livsmedelsdonationer är ansvarsbestämmelserna. Givarna är rädda för att drabbas av ansvar ifall en slutkonsument olyckligtvis blir matförgiftad av de omfördelade livsmedlen. Vidare är givarna rädda för att en sådan händelse ska påverka deras företagsanseende negativt.<sup>79</sup>

#### **3.3.1 Gällande regler**

Livsmedelsföretagare kan omfattas av två typer av ansvar – s.k. primärt ansvar och skadeståndsansvar.<sup>80</sup>

##### *Primärt ansvar*

Det primära ansvaret regleras i den allmänna livsmedelslagstiftningen och innebär att livsmedelsföretagarna bär ansvar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i deras led i livsmedelskedjan.<sup>81</sup> Detta omfattar både EU-lagstiftning och nationell lagstiftning.<sup>82</sup> Kraven gäller bl.a. livsmedelssäkerhet, livsmedelshygien och spårbarhet. Exempelvis i hygienförordningen regleras ansvaret i art. 3.

Det ovan sagda innebär att aktörerna i livsmedelskedjan kan hållas ansvariga, ifall bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen, ex. hygienbestämmelserna, överträds och överträdelserna kan härledas till deras led i livsmedelskedjan. En givare kan alltså hållas ansvarig gentemot en slutkonsument som fått livsmedel omfördelade till sig från en mottagare, ifall givaren överträtt bestämmelserna.

---

<sup>78</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/21.

<sup>79</sup> Se kap. 3.3.2.

<sup>80</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/11.

<sup>81</sup> Art. 17 AL.

<sup>82</sup> Kommissionens tillkännagivande, C361/11.



### *Skadeståndsrättsligt ansvar*

Skadeståndsrättsligt ansvar regleras i *Rådets direktiv 85/374/EEG av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister*. I Sverige finns motsvarande regler i produktansvarslagen (SFS 1992:18).

Det skadeståndsrättsliga ansvaret gäller för skador orsakade av produkter med säkerhetsbrister. Enligt art. 1 i direktivet är det tillverkaren som är ansvarig för sådana skador. Jag har avgränsat min uppsats till att gälla matvaruaffärer och välgörenhetsorganisationer, dvs. inte tillverkare, och kommer därför inte närmare gå in på det skadeståndsrättsliga ansvaret. Vidare gäller att direktivet inte torde gälla givare och mottagare eftersom de inte omfattas av begreppet ”tillverkare” i art. 3 då omfördelning av överskottslivsmedel inte torde kunna ses som försäljning i artikelns mening.<sup>83</sup>

### **3.3.2 Problem**

Dagens reglering leder enligt EU till att potentiella givare väljer att slänga överskottslivsmedel istället för att donera dem.<sup>84</sup> Givarna är rädda för att drabbas av ansvar ifall en slutkonsument råkar bli matförgiftad och det visar sig att det är givarna som överträtt livsmedelslagstiftningens krav.<sup>85</sup>

Givarna kan inte alltid vara säkra på att livsmedlen som de omfördelar är säkra och uppfyller livsmedelslagstiftningens alla krav. Enligt Livsmedelsverket svar på min fråga gäller att:

”[...]företagarna inte anser sig på ett adekvat sätt kunna bedöma livsmedlens skick då livsmedlen befinner sig i slutet av sin hållbarhetstid. I butiksled ställs företagarna inför särskilda svårigheter, då de inte vet hur livsmedel som varit ute i butiken hanterats av kunderna. Problemet gäller i första hand kyl-/frysvaror, vilka vid upprepade tillfällen och/eller under längre tid kan ha hanterats i rumstemperatur av kunderna.”<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Comparative Study, s. 22.

<sup>84</sup> Se bl.a. Betänkande, s. 9; Comparative Study, s. 3.

<sup>85</sup> Comparative Study, s. 23.

<sup>86</sup> Livsmedelsverkets svar.

### 3.3.3 Föreslagna lösningar

Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att undersöka möjligheterna av ett införande av den s.k. Good Samaritan-principen, dvs. ”den barmhärtige samaritens lag” i EU-lagstiftningen som en lösning på problemet med ansvarsreglerna.<sup>87</sup> Principen finns i både USA och Italien,<sup>88</sup> och innebär i den italienska lagstiftningen att:

“[...] Good Samaritan legislation [...] protects food donors and the charitable organization collecting food surplus, by recognizing the latter as final consumers. Thus liability is transferred from industry to charity in the same way as at point of sale to consumers, preventing individuals receiving food from banks from being able to file a lawsuit against the food donor.”<sup>89</sup>

Principen innebär alltså att livsmedelsbankerna ses som slutkonsumenter och att givare endast är ansvariga till dessa.<sup>90</sup> För att givarens primära ansvar på detta sätt ska uteslutas krävs dock att denne donerat ätbara överskottslivsmedel i god tro, dvs. att givaren trots att livsmedlen varit ätbara.<sup>91</sup>

Då väcks frågan huruvida citatet ovan ska tolkas som att livsmedelsbanker inte heller bli ansvariga, eftersom de ses som slutkonsumenter, eller som att de kan bli ansvariga, eftersom ”liability is transferred from industry to charity”.

Enligt den amerikanska versionen, *The Bill Emerson Good Samaritan Donation Act*, utesluts även livsmedelsbankernas ansvar. Bestämmelsen stadgar att:

“A nonprofit organization shall not be subject to civil or criminal liability arising from the nature, age, packaging, or condition of apparently wholesome food or an apparently fit grocery product that the nonprofit organization received as a donation in good faith from a person or gleaner for ultimate distribution to needy individuals.”<sup>92</sup>

Eftersom jag inte hittat material som skulle tyda på det motsatta, utgår jag ifrån att den italienska versionen av den barmhärtige samaritens lag ska tolkas så den motsvarar den amerikanska.

---

<sup>87</sup> Betänkande, s. 20.

<sup>88</sup> Comparative Study, s. 9.

<sup>89</sup> Comparative Study, s. 51.

<sup>90</sup> Comparative Study, s. 7.

<sup>91</sup> Comparative Study, s. 9.

<sup>92</sup> The Bill Emerson Good Samaritan Donation Act.

Den barmhärtige samaritens lag kan, enligt EU:s undersökning, vara avgörande för att potentiella givare ska delta i omfördelning.<sup>93</sup> Enligt Europaparlamentet skulle principen också kunna leda till att fler livsmedel donerades.<sup>94</sup>

### 3.3.4 Analys

Vid första anblick tycker jag att lösningsförslaget är bra och tror att den barmhärtige samaritens lag skulle få fler företag att donera överskottslivsmedel. Baserat på materialet jag tagit del av verkar det som att ansvarsreglerna är en av de största orsakerna till att företag avskräcks från att donera livsmedel, och den barmhärtige samaritens lag skulle därför vara en välkommen förbättring.

Det är viktigt att principen inte innebär att livsmedelssäkerheten äventyras. Trots att givarna inte blir ansvariga, måste de se till att livsmedlen uppfyller kraven på samma sätt som vid försäljning. Företagen kan alltså inte ”komma undan” med att donera livsmedel av sämre kvalitet, eftersom de i sådana fall inte donerat livsmedlen i god tro.

Jag vill dock ifrågasätta det faktum att varken givarna eller mottagarna kan hållas ansvariga ifall en enskild slutkonsument blir sjuk. Vem ska denne då hålla ansvarig? Det kan inte, i min mening, anses vara rimligt att individer som får dessa livsmedel inte skyddas lika mycket som individer som köper livsmedel. Köparna kan ju hålla matvaruaffärerna ansvariga. Särskilt orimligt ter sig det hela med tanke på att den amerikanska barmhärtige samaritens lag talar om omfördelning till ”needy individuals”, vilket jag tolkar som människor som inte själva har möjlighet att tillförskaffa sig livsmedel. Varför anses dessa redan utsatta människor vara mindre skyddsvärda än människor som har möjlighet att själva köpa livsmedel? Är det verkligen rimligt att företagens rädsla för att bli ansvariga ska väga tyngre än behövande människors möjlighet att hålla företagen ansvariga?

Det blir en politisk fråga om vad vi vill prioritera. Vi kan välja mellan att ge företag incitament att donera överskottslivsmedel (och på så sätt minska matsvinnet), och att skydda s.k. ”needy individuals”. Det kan tänkas att endast en bråkdel av dessa människor, som får mat omfördelade till sig, blir matförgiftade med tanke på att livsmedelsföretagen (i god tro)

---

<sup>93</sup> Comparative Study, s. 9.

<sup>94</sup> Betänkande, s. 27.

donerar ätbara livsmedel. Det kan också tänkas att ett införande av den barmhärtige samaritens lag skulle få väldigt många företag att omfördela livsmedel. Kan det anses vara värt att mycket mat ”räddas” på några individers bekostnad? Eller borde vi istället införa någon annan typ av incitament för livsmedelsföretag att donera mat. Kanske kunde ett skatteavdrag införas eller momsreglerna ändras, som ovan behandlats.<sup>95</sup> Ett skatteavdrag skulle kunna tänkas väga upp för eventuella kostnader givare skulle kunna råka ut för ifall slutmottagare skulle lida skada av överskottslivsmedlen.

Individernas möjlighet att få livsmedelsdonationer bör också vägas in. Kanske är det mer värt att de kan få mer livsmedel omfördelade till sig än att de skyddas i de undantagsfall då de kan drabbas av en matförgiftning. Dessa är frågor som vi bör ta ställning till.

Angående Livsmedelsverkets svar gällande givarnas rädsla vill jag också påpeka följande: givare kan, enligt gällande rätt, bara bli ansvariga, ifall överträdelsen av livsmedelslagstiftningen skett i deras led. Enligt Livsmedelsverket är företag ändå rädda för ansvar, särskilt i fråga om kyl- och frysvaror. En fråga värd att ställa är hur ofta sådana överträdelser verkligen sker. Hur vanligt är det egentligen att varornas kylkedjor bryts pga. konsumenter? Finns det belegg för företagarnas rädsla? Det är ju inte bara kyl- och frysvaror som kan doneras, utan även andra livsmedel. För dessa livsmedel borde alltså inte samma hygienrisker uppstå. Kanske kunde företag, utan att riskera livsmedelssäkerheten, ändå donera sådana livsmedel såsom frukter, grönsaker och bröd?

---

<sup>95</sup> Se kap. 3.2.

## 4. Avslutande kommentarer

I uppsatsen har jag behandlat hur lagstiftningen gällande omfördelning av livsmedel ser ut samt beskrivit några av de största hindren som den gällande lagstiftningen ställer för livsmedelsdonationer. De hinder jag fokuserat på är bristande tydlighet, skattebestämmelser och ansvarsregler. Jag har behandlat lösningsförslag för hindren samt analyserat och kommenterat både den gällande lagstiftningen, hindren och lösningsförslagen.

Trots att jag behandlat några av de största juridiska hindren, förutom s.k. Waste Hierarchy<sup>96</sup>, bör det poängteras att de största hindren inte bara ligger på lagstiftningsnivå, utan också gäller praktiska frågor, såsom transport och förvaring av livsmedel som ska omfördelas.<sup>97</sup>

Det är möjligt att inte bara givarna ser hygienreglerna som ett hinder,<sup>98</sup> utan att reglerna också hindrar potentiella mottagare från att delta i omfördelning. Detta kan tänkas vara fallet om mottagarna inte har möjlighet att säkra en, enligt livsmedelslagstiftningen, hygienisk transport och distribution av livsmedlen. Enligt EU saknar många livsmedelsbanker nämligen tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser för transport och distribution.<sup>99</sup> Detta bidrar, enligt Europaparlamentet, till en ”flaskhals i distributionskedjans kapacitet.”<sup>100</sup>

För tillfället verkar det, i min mening, saknas tillräckligt med incitament för att företag ska donera livsmedel. Företagen måste betala skatt för att få donera, lagstiftningen är svårtillgänglig och svår att tolka och dessutom kan företagens anseende påverkas negativt ifall det visar sig att livsmedlen som de i god tro donerat varit hälsoskadliga. Det finns en risk att de kan hållas ansvariga och behöva betala. Dessutom finns flera praktiska hinder, som ovan nämnts. Dessa hinder vägs, enligt många företag, knappast upp av den goodwill de kan få av att donera mat. Intervjuer visar dessutom att flera företag som donerar överskottslivsmedel vill vara anonyma för att undgå negativ publicitet, ifall livsmedlen visat sig vara dåliga.<sup>101</sup> Företagen kan alltså inte ens utnyttja den ”goodwill” de skulle kunna få

---

<sup>96</sup> Se kap. 1.4.

<sup>97</sup> Nordic Region, s. 60.

<sup>98</sup> Se kap. 3.3.

<sup>99</sup> Betänkande, s. 8.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Nordic Region, s. 60.

av att donera överskottslivsmedel. Utöver detta uppmuntrar Sverige till produktion av biogas, vilket leder till att mat som skulle kunna doneras används som biogas istället.<sup>102</sup>

Det är glädjande att se att EU vidtar åtgärder,<sup>103</sup> inte enbart gällande livsmedelsdonationer, utan också gällande matsvinn i stort. År 2015 meddelade EU exempelvis att kommissionen bl.a. kommer att skapa en plattform för utbyte av bästa praxis, att EU kommer utveckla en gemensam metod för att mäta livsmedelsavfall samt att EU kommer försöka öka förståelsen gällande datummärkning på livsmedel.<sup>104</sup> En sådan plattform finns idag (EU Platform on Food Losses and Food Waste).<sup>105</sup> Likaså jobbar EU med att få EU-medborgarna att förstå skillnaden mellan datummärkningarna. Så nyligen som den 20 april 2018 höll plattformen ett möte gällande datummärkningarna och åtgärder som kan vidtas.<sup>106</sup> Gällande mätning av livsmedelsavfall pågår också utredningsarbete, och en egen arbetsgrupp har tillsatts för detta.<sup>107</sup>

Det har också varit glädjande att se att undersökningar genomförs i Sverige, även om fokus nästan enbart ligger på matsvinn och praktiska lösningar. Regeringen har exempelvis gett som uppdrag åt ett antal myndigheter att ta fram en handlingsplan för hur Sverige ”långsiktigt ska arbeta med matsvinnreducerande åtgärder”.<sup>108</sup> Förhoppningsvis kommer frågan om livsmedelsdonationer undersökas mer även på svensk nivå.

Avslutningsvis kan det konstateras att flera av hindren jag behandlat i uppsatsen har två faktorer gemensamt: otydlig reglering och en ovilja att förbättra den. EU publicerar riktlinjer istället för att förnya livsmedelslagstiftningen och kommissionen föreslår ett kringgående av följderna av momsdirektivet. Det finns en insikt i problematiken, men istället för att göra en förbättring väljs enklare (och sämre) utvägar.

---

<sup>102</sup> Comparative Study, s. 47.

<sup>103</sup> Se kap. 3.

<sup>104</sup> EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi samt ändring av flera direktiv om avfall, s. 5f.

<sup>105</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/eu-platform\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en)

<sup>106</sup> EU action to promote better understanding and use of date marking.

<sup>107</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/eu-platform/meetings-eu-platform-food-losses-and-food-waste\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform/meetings-eu-platform-food-losses-and-food-waste_en)

<sup>108</sup> På väg mot en nationell handlingsplan – delrapportering inom regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2017-2019, s. 2.

Materialet jag tagit del av har stundvis varit svårt att förstå och många frågor kring livsmedelsdonationer har lämnats öppna. Jag får känslan av att området är nytt, vilket också stöds av att materialet jag använt i uppsatsen är fem år gammalt eller nyare. Förhoppningsvis kommer större forsknings- och lagstiftningsinsatser göras och området därmed förtydligas.

Slutligen vill jag konstatera att livsmedelsdonationer inte är den enda lösningen, och inte heller en tillräcklig lösning, för att lösa matsvinnproblemet. Naturvårdsverket sammanfattar det hela i en mening: ”välgörenhet förebygger inte överproduktion.”<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Åtgärder för minskat svinn i livsmedelsindustrin, s. 56.

## Käll- och litteraturförteckning

### KÄLLOR

#### *Tryckta källor*

##### **Offentligt tryck**

###### *Sverige*

Faktapromemoria 2015/16:FPM30 EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi samt ändring av flera direktiv om avfall.

###### *Europeiska unionen*

###### Europeiska kommissionen

Kommissionens tillkännagivande – EU:s riktlinjer för livsmedelsdonationer, EUT 2017 C361/01.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: “Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin”, Bryssel den 2.12.2015, KOM(2015) 614 slutlig.

Parliamentary questions, 7 May 2013. Joint answer given by Mr Šemeta on behalf of the Commission. Written questions E-003730/13, E-002939/13.

###### Europaparlamentet

Betänkande om initiativet om resurseffektivitet: mindre matsvinn, större livsmedelssäkerhet (2016/2223(INI)) A8-0175/2017. Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, den 28 april 2017.

Europaparlamentets resolution av den 16 maj 2017 om initiativet om resurseffektivitet: mindre matsvinn, större livsmedelssäkerhet (2016/2223(INI)).

###### Övriga EU-institutioner

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Comparative Study on EU Member States´ legislation and practices on food donations, Final report, June 2014.

Europeiska revisionsrätten, Att bekämpa matsvinn: en möjlighet för EU att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan. Nr 34. 2016.



Vägledning för tillämpningen av artiklarna 11, 12, 14, 17, 18, 19 och 20 i förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning – Slutsatser från ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa av den 26 januari 2010.

### Övriga tryckta källor

Hanssen, Ekegren, Gram-Hanssen, Korpela, Langevad-Clifforth, Skov-Olsen, Silvennoinen, Stare, Stenmarck & Svanes *Food Redistribution in the Nordic Region – Experiences and results from a pilot study*. Nordiska ministerrådet 2014.

Gram-Hanssen, Hanssen, Hultén, Silvennoinen, Wege, Stenmarck & Aare. *Food Redistribution in the Nordic Region – Phase II: Identification of best practice models for enhanced food redistribution*. Nordiska ministerrådet 2016.

### Elektroniska källor

*Sverige*

Livsmedelsverket

Slutrapport – Regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2013-2015.

<https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/Matavfall-minska%20svinnet/slutrapport-matsvinn-2016-03-21.pdf>

Besökt 2 maj 2018

Vad betyder datummärkningen?

<https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/miljo/ta-hand-om-maten-minska-svinnet/vad-betyder-datummarkningen#B%C3%A4st%20f%C3%B6re-datum>

Besökt 8 maj 2018

Naturvårdsverket

Lindbom, Esbjörnsson, Forsman, Gustavsson & Sundström. *Åtgärder för minskat matsvinn i livsmedelsindustrin – ett industri- och kedjeperspektiv*. Rapport 6595. December 2013.

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6595-9.pdf?pid=10071>

Besökt 24 april 2018

Matavfall i Sverige – Uppkomst och Behandling 2014, Rapport 8765. Juni 2016.

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8765-4.pdf?pid=18807>

Besökt 11 april 2018

Minska matsvinnet! – Tips och åtgärder för alla led i livsmedelskedjan.

<https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/avfall/matsvinn/power-point-presentation-om-matsvinn-27-september-2016.pdf>

Besökt 24 april 2018

På väg mot en nationell handlingsplan – Delrapportering inom regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2017-2019.

<https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsamiljo/miljo/matsvinn/delrapport-ru-matsvinn-2018-01-30.pdf>

Besökt 24 april 2018

#### Skatteverket

Momsbroschyren

<https://www.skatteverket.se/download/18.15532c7b1442f256bae4338/1393841014470/55222.pdf>

Besökt 16 maj 2018

#### *Europeiska unionen*

##### Europaparlamentet

Parliamentary questions. Question for written answer to the Commission. Rule 117. Dominique Vlasto (PPE). Written question E-003730-13.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-003730&language=EN>

Besökt 19 april 2018

##### Mervärdeskommittén

Guidelines resulting from meetings of the VAT committee up until 5 December 2017. Guidelines resulting from the 97<sup>th</sup> meeting of 7 September 2012 Document C-taxud.C.1(2012)1701663-745.

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/key\\_documents/vat\\_committee/guidelines-vat-committee-meetings\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/key_documents/vat_committee/guidelines-vat-committee-meetings_en.pdf)

Besökt 25 april 2018

##### Övrigt EU-material

”Best Before” and ”Use By” dates on food packaging – Understand them right to prevent food waste and save money.

[https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_best\\_before\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_best_before_en.pdf)

Besökt 15 maj 2018

EU action to promote better understanding and use of date marking.

[https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_eu-platform\\_20180420\\_sub-dm\\_pres-01.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-platform_20180420_sub-dm_pres-01.pdf)

Besökt 25 april 2018

EU actions against food waste.

[https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions_en)

Besökt 16 maj 2018

EU Platform on Food Losses and Food Waste.  
[https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/eu-platform\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en)  
Besökt 25 april 2018

#### *Övriga elektroniska källor*

FAO. *Food Wastage Footprint & Climate Change*. 2015.  
<http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>  
Besökt 11 april 2018

### **Otryckta källor**

Intervju med personal från Skatteverkets informationstelefon den 16 april 2018.

Svar från Livsmedelsverkets Frågor & svar-forum. 24 april 2018.

### **LITTERATUR**

Kleineman, Jan (2013) 'Rättsdogmatisk metod', i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur, s. 21-45.

Reichel, Jane (2013) 'EU-rättslig metod', i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur, s. 109-140.

### **LAGKOMMENTARER**

Nistér, Per-Erik [Livsmedelslagen (2006:804)], i Karnov, internet 2018-05-02