



Matsvinn som tillsynsområde

- Tillämpas miljöbalkens bestämmelser i kommuners tillsyn?
-

Ida Dahlgren

Självständigt kandidatarbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för energi och teknik
Examensarbete, 2025:08 • ISSN 1654-9392
Uppsala 2025



Matsvinn som tillsynsområde - Tillämpas miljöbalkens bestämmelser i kommuners tillsyn?

Food waste as an area of supervision – are the provisions of the Swedish Environmental Code applied in municipal oversight?

Ida Dahlgren

Handledare: Ingrid Strid, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik

Examinator: Mattias Eriksson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för energi och teknik

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2E

Kurstitel: Självständigt arbete i miljövetenskap

Kurskod: EX0896

Kursansvarig inst.: Institutionen för vatten och miljö

Utgivningsort: Uppsala

Utgivningsår: 2025

Upphovsrätt: Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.

Serietitel: Examensarbete (Institutionen för energi och teknik, SLU)

Delnummer i serien: 2025:08

ISSN: 1654–9392

Nyckelord: Matsvinn, miljöbalken, kommun, tillsyn, de allmänna hänsynsreglerna

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för energi och teknik

Sammanfattning

Matsvinn är ett stort globalt problem med betydande konsekvenser, både kopplade till ekonomi och miljö. Årligen slängs ungefär 40 % av alla livsmedel som producerats globalt. I Sverige arbetar kommuner med tillsyn och kontroll av verksamheter enligt miljöbalkens bestämmelser. Miljöbalken utgör grunden för den svenska miljölagstiftningen och de allmänna hänsynsreglerna utgör en central del av denna lagstiftning. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken stadgar bland annat att den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med resurser och minska mängden avfall. Det är kommunen som tillsynsmyndighet som ska tillämpa miljöbalkens bestämmelser vid tillsyn. Kommuner ska ta fram en tillsynsbehovsutredning och tillsynsplan som beskriver vilka tillsynsområden som ska prioriteras. Matsvinn kan kopplas till miljöbalken eftersom slöseri med livsmedel innebär ett onödigt användande av naturresurser och energi. Detta kan anses strida mot bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken där det stadgas att resurser ska användas effektivt och att avfall ska minimeras. Syftet med denna studie var att undersöka om och hur kommuner i Sverige arbetar med att minska matsvinnet enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken kopplat till kommunernas tillsynsarbete. Metoden som använts är en enkätundersökning där totalt 22 kommuner kontaktades, varav 11 kommuner svarade helt eller delvis på enkäten. Resultaten från studien visar att matsvinn inte är inkluderat i kommunernas tillsynsbehovsutredningar eller tillsynsplaner, trots att lagstiftningen ger stöd för detta. Vidare visar resultaten att majoriteten av kommunerna inte utövar tillsyn över matsvinn i dagsläget. Kommunerna angav att det finns hinder för att inkludera matsvinn som ett tillsynsområde. Dessa hinder är till exempel brist på resurser och att kommuner prioriterar tillsyn över andra tillsynsområden som anses innebära en större risk för människors hälsa och miljö. Enligt studiens resultat finns det lagstöd för kommunerna att utöva tillsyn över matsvinn, men trots detta saknas en praktisk tillämpning av dessa bestämmelser i kommunernas tillsynsarbete. Ett tydligare stöd från centrala tillsynsvägledande myndigheter behövs för att vägleda kommunerna att använda befintlig lagstiftning mer effektivt i sitt tillsynsarbete för att få verksamheter att minska sitt matsvinn.

Nyckelord: Matsvinn, miljöbalken, kommun, tillsyn, de allmänna hänsynsreglerna

Abstract

Food waste is a major global problem with significant consequences, both economically and environmentally. Every year, approximately 40 % of all food produced globally is thrown away. In Sweden, municipalities work with supervision and control of operations according to the provisions of the Swedish Environmental Code. The Swedish Environmental Code constitutes the foundation of Swedish environmental legislation, and the general rules of consideration form a central part of this legislation. The general rules of consideration in Chapter 2 of the Swedish Environmental Code state, among other things, that those who operate an activity or undertake a measure shall conserve resources and reduce the amount of waste. It is the municipality, as the supervisory authority, that shall apply the provisions of the Swedish Environmental Code during supervision. Municipalities shall prepare a supervision needs assessment and a supervision plan that describe which areas of supervision are to be prioritized. Food waste can be linked to the Swedish Environmental Code because wasting food implies an unnecessary use of natural resources and energy. This can be considered to conflict with the provision in Chapter 2 Section 5 of the Environmental Code, which states that resources shall be used efficiently and that waste shall be minimized. The aim of this study was to investigate whether and how municipalities in Sweden work to reduce food waste according to the general rules of consideration in the Swedish Environmental Code, in connection to the municipalities' supervisory work. The method used was a survey in which a total of 22 municipalities were contacted, of which 11 municipalities responded fully or partially to the survey. The results from the study show that food waste is not included in the municipalities' supervision needs assessments or supervision plans, despite the fact that legislation provides support for this. Furthermore, the results show that the majority of municipalities do not currently carry out supervision of food waste. The municipalities stated that there are obstacles to include food waste as a supervisory area. These obstacles include, for example, lack of resources and the fact that municipalities prioritize supervision of other areas that are considered to pose a greater risk to human health and the environment. According to the study's results, there is legal support for municipalities to exercise supervision over food waste, but despite this, there is a lack of practical application of these provisions in the municipalities' supervisory work. Clearer support from central supervisory guidance authorities is needed to guide municipalities in using existing legislation more effectively in their supervisory work to get businesses to reduce their food waste.

Keywords: *Food waste, the Swedish Environmental Code, municipality, supervision, general rules of consideration*

Innehållsförteckning

Ordförklaring	7
1. Inledning	8
2. Syfte	15
2.1 Frågeställningar	15
3. Material och metod	16
3.1 Urval	16
3.2 Analys	16
3.3 Etiska aspekter	16
4. Resultat	17
4.1 Svarsfrekvens och kategorisering	17
4.2 Inkludering av matsvinn i behovsutredningar	18
4.3 Kommunernas arbete för minskat matsvinn	19
4.4 Hinder och utmaningar vid integrering av matsvinn	19
4.5 Tillsynsansvar	20
5. Diskussion	22
5.1 Tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna	22
5.2 Hinder och möjligheter i tillsynen av matsvinn	23
5.3 Tillsynsansvar	24
5.4 Reflektion av val av metod	25
5.5 Framtida frågeställningar	26
5.6 Slutsats	26
Referenser	28
Bilaga	31

Ordförklaring

Livsmedel: Omfattar alla ämnen eller produkter som är avsedda att konsumeras av människor, oavsett om de är bearbetade eller obearbetade. Detta inkluderar både mat och dryck.

Livsmedelsavfall: Allt som ursprungligen har klassats som livsmedel men som av olika skäl inte har konsumerats och som har blivit avfall. Livsmedelsavfall utgörs av både ätbara delar och av oätbara delar (t.ex. skal och kärnor).

Matsvinn: Livsmedel som har producerats för att bli mat men som, av olika orsaker, aldrig konsumeras av människor.

Livsmedelskedjan: Livsmedelskedjan beskriver de olika led som livsmedel genomgår från produktion till konsumtion av en produkt. Den består av primärproduktion, livsmedelsindustrin, distribution, detaljhandel och slutligen konsumtion.

Livsmedelsförlust: beskriver den mängd ätbara råvaror som går förlorade i de tidigare leden av livsmedelskedjan, innan varorna når detaljhandel eller konsumenten. Exempelvis råvaror som blir foder istället för livsmedel eller produkter som gallras bort på grund av att de inte uppfyller fastställd standard.

1. Inledning

Matsvinn är ett stort problem globalt (UNEP 2024) och uppskattningar visar att mat till ett värde av över 1 miljard amerikanska dollar årligen slängs (World Bank 2020). Uppskattningar visar att ca 40 % av all producerad mat slängs, då man räknar in förluster som sker genom hela livsmedelskedjan (WWF UK 2021). Ungefär 26 % av de totala växthusgasutsläppen genereras från livsmedelsproduktionen världen över (Poore & Nemecek 2018). Enligt UNEP (2024) står växthusgasutsläppen från både matsvinn och livsmedelsförluster tillsammans för ungefär en tiondel av de globala utsläppen.

Livsmedel definieras enligt EU:s förordning (EG) nr 178/2002 som alla produkter, bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att ätas av människor. Livsmedel inkluderar även drycker, tuggummi och ämnen som tillsätts under tillverkning. Däremot räknas inte foder, växter före skörd, läkemedel, kosmetika, tobak eller narkotika som livsmedel (Östergren & Fjäll 2024).

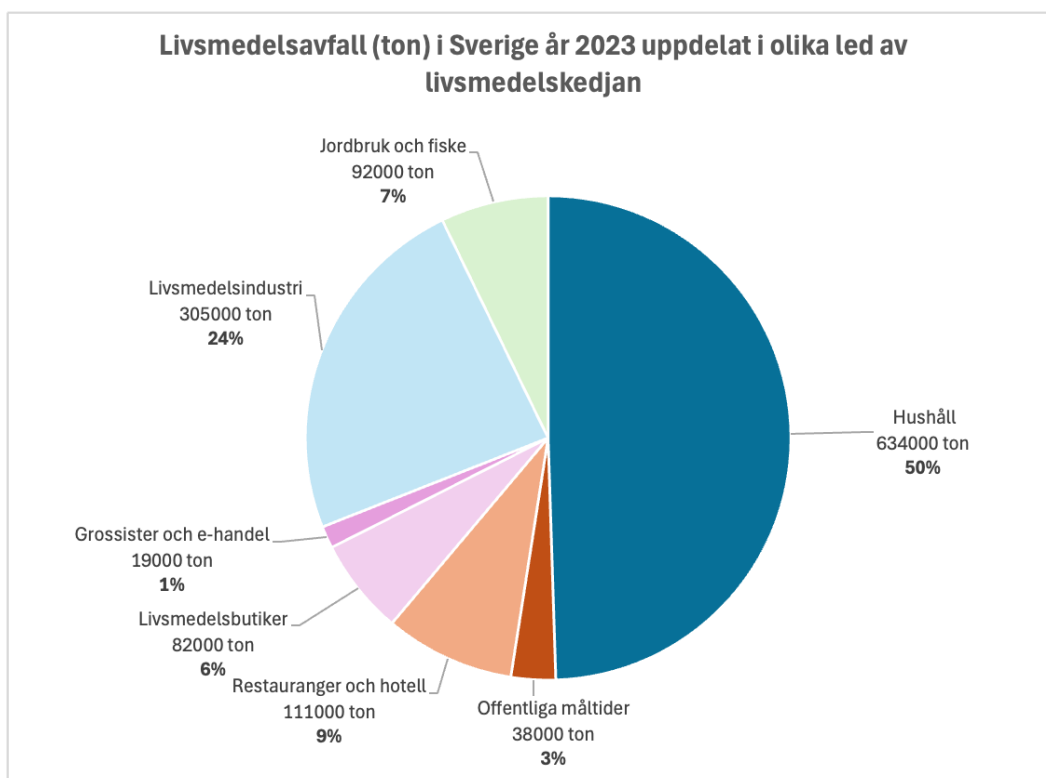
Livsmedelskedjan beskriver de olika led som livsmedel genomgår från produktion till konsumtion (Östergren & Fjäll 2024). Den inleds med primärproduktionen som inkluderar jordbruk, djurhållning och fiske. Därefter sker bearbetning och tillverkning av produkter inom livsmedelsindustrin följt av distribution av produkter då de transporteras och lagras förklarar Östergren & Fjäll (2024). Livsmedelsprodukterna säljs sedan genom grossister, detaljhandeln och livsmedelsbutiker (Östergren & Fjäll 2024). Efter detta tillagas och serveras måltider i restauranger, skolor och äldreboenden, men konsumtionen sker även i hushållen, där den största delen av konsumtionen av livsmedel sker (Hultén et al. 2024). Livsmedelsavfall kan definieras som både ätbara och oätbara delar av livsmedel, både fasta och flytande, som inte konsumeras av människan och därmed blir avfall menar United Nations Environment Programme (UNEP 2024). I EU:s avfallsdirektiv 2008/98/EG klargörs att livsmedelsavfall både inkluderar ätbara och oätbara delar (ex. kärnor, ben och skal) av livsmedel. Livsmedelsavfall kan uppstå genom hela livsmedelskedjan, från produktion till konsumtion av livsmedel. Detta innebär att även matsvinn kan uppstå genom hela livsmedelskedjan (Östergren & Fjäll 2024). I Sverige är det olagligt att dumpa avfall vid en deponi enligt 8 § i förordning (SFS 2001:512) om deponering av avfall. Därför hanteras livsmedelsavfall vanligtvis genom kompostering, förbränning eller rötning (Östergren & Fjäll 2024). Matsvinn är huvudfokus i denna studie eftersom det utgörs av den ätbara delen av livsmedelsavfallet, det vill säga den del av avfallet som hade kunnat undvikas.

1.1 Livsmedelsavfallets påverkan

Matsvinnets andel behöver minska för att man ska kunna ställa om till en mer hållbar livsmedelsförsörjning, menar Östergren & Fjäll (2024). Att minska matsvinnet ger positiva effekter för miljön, samhället och ekonomin (Östergren & Fjäll 2024). Konsumtionen av livsmedel ger upphov till utsläpp av växthusgaser och påverkar miljön även på andra sätt, både inom Sverige och internationellt

(Livsmedelsverket et al. 2025). Sverige importerar och exporterar livsmedel vilket gör att vissa utsläpp har en global påverkan oavsett om de uppstått i Sverige eller i ett annat land, detta gäller till exempel växthusgaser (Livsmedelsverket et al. 2025).

I Sverige genererades cirka 1,3 miljoner ton livsmedelsavfall (*både ätbart och oätbart avfall*) 2023 enligt Naturvårdsverket (2024). Detta motsvarar 122 kg livsmedelsavfall per person. Enligt Naturvårdsverket (2024) är det hushållen som står för den största delen av avfallet. Cirka 26 % av det fasta avfallet slängdes av hushållen 2023. Det fasta avfallet motsvarade 16 kg/person under ett års tid medan mat och dryck som hälls ut i avlopp beräknades till 190 000 ton under ett års tid, vilket motsvarar 18 kg/person (Naturvårdsverket 2024). Figur 1 illustrerar hur livsmedelsavfallet i Sverige under 2023 fördelades mellan olika led i livsmedelskedjan. Hushållen utgör den största enskilda källan med 634 000 ton avfall under året. Diagrammet visar även att den totala mängden avfall från de tidigare leden i kedjan som jordbruk, industri, handel och restauranger motsvarade hushållens nivåer av genererat avfall. Siffrorna visar inte exakta mängder av livsmedelsavfallet utan ger en översikt av storleksförhållanden mellan de olika sektorerna.



Figur 1. Fördelning av livsmedelsavfall i Sverige under 2023 (uppgett i ton) mellan olika led av livsmedelskedjan. Mat och dryck som hälls ut i avlopp inkluderas ej (Naturvårdsverket 2024).

Under åren 2020–2022 uppmättes det årliga matsvinnet i svenska hushåll till 364 000 ton enligt Naturvårdsverket, bestående av 178 000 ton fast och 186 000 ton flytande matsvinn (Östergren & Fjäll 2024). Detta genererade totalt en klimatpåverkan på 722 000 ton CO₂-ekvivalenter (CO₂e), vilket motsvarar omkring

69 kg CO₂e per person och år (Östergren & Fjäll 2024). CO₂e är en enhet som omräknar effekten av olika växthusgaser till motsvarande mängd koldioxid (Östergren & Fjäll 2024). Hushållens matsvinn utgör cirka 57 % av hushållens totala livsmedelsavfall på 637 000 ton. Statistiken visar att minskade mängder matsvinn ger både lägre avfallsmängder och minskade utsläpp av växthusgaser (Östergren & Fjäll 2024).

1.2 Mål för att minska livsmedelsavfall

Sverige har antagit ett etappmål för att minska matsvinnet, detta innebär att matsvinnet ska minska med minst 20 % per person från 2020 till 2025 (Naturvårdsverket 2024). Detta är en del av Sveriges nationella strategi för att minska matsvinnet, som också är kopplad till FN:s globala hållbarhetsmål 12.3. Detta delmål syftar till att halvera matsvinnet per capita i detaljhandeln och hos hushållen samt att minska förluster under hela livsmedelskedjan, inklusive förluster vid produktion och skörd, till år 2030 (Livsmedelsverket et al. 2025; Östergren & Fjäll 2024). Sedan 2020 har matsvinnet dock inte reducerats i Sverige utan ligger på en liknande nivå som tidigare (Naturvårdsverket 2024). Etappmålet innebär att matsvinnet ska minska med minst 20% per person fram till nästa år (Livsmedelsverket et al. 2025), men statistiken visar att detta mål sannolikt inte kommer att uppnås. De vidtagna åtgärderna för att reducera matsvinnet är därför inte tillräckliga (Christensen et al. 2025).

Sverige har tagit fram handlingsplanen *“Fler gör mer – Handlingsplan för minskat matsvinn 2030”* för att kunna möta utmaningarna kopplade till matsvinn (Livsmedelsverket et al. 2025). Handlingsplanen är framtagen av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket och fungerar som Sveriges officiella program för att förebygga livsmedelsavfall enligt EU:s avfallsdirektiv (Livsmedelsverket 2025). Handlingsplanen innehåller tio åtgärder riktade till hela livsmedelskedjan, från produktion till konsument (Livsmedelsverket 2025). Handlingsplanen utgår från fyra centrala områden: utveckling av mätbara mål, samarbete mellan aktörer, omställning för konsumentbeteende samt förbättrad kunskap och forskning inom området (Livsmedelsverket 2025). Handlingsplanens mål är att skapa ett hållbart livsmedelssystem att använda nu men också i framtiden, med fokus på att resurser ska tillvaratas på ett hållbart sätt (Livsmedelsverket et al. 2025). Handlingsplanens fokus ligger även på att förmedla att alla involverade har ett ansvar för att myndigheter, företag och privatpersoner i Sverige ska kunna minska livsmedelsavfallet och därmed även matsvinnet (Livsmedelsverket et al. 2025).

EU och dess medlemsländer har kommit överens om att försöka nå det globala hållbarhetsmålet 12.3 om att halvera matsvinnet (Livsmedelsverket et al. 2025). I samband med en omarbetning av avfallsdirektivet 2008/98/EG har EU-kommissionen lagt fram ett förslag om att införa bindande mål för att minska livsmedelsavfall (Livsmedelsverket et al. 2025). Detta skulle innebära att alla medlemsstater inom EU behöver vidta konkreta åtgärder för att minska mängden livsmedelsavfall (Livsmedelsverket et al. 2025). EU-kommissionen har i och med

detta även kommit med förslag om minimikrav som varje land kommer att behöva uppfylla i sina planer mot minskat livsmedelsavfall (Livsmedelsverket et al. 2025). Dessa förslag är under beredning i EU sedan 2023 (Livsmedelsverket et al. 2025), men i nuläget finns inga juridiskt bindande mål i för att minska livsmedelsavfallet (Christensen et al. 2025). Detta innebär i dagsläget att länderna inte har någon skyldighet enligt lag att minska matsvinnet.

1.3 Mätning och uppföljning av livsmedelsavfall

Alla EU-länder måste sedan 2018 rapportera in sitt livsmedelsavfall enligt EU:s lagstiftning (Östergren & Fjäll 2024). EU-kommissionen publicerade 2023 för första gången statistik om livsmedelsavfallet i medlemsländerna via Eurostat, EU:s statistikmyndighet (UNEP 2024). Denna datainsamling bygger på ett gemensamt regelverk som fastställts i EU:s delegerade beslut 2019/1597 (Europeiska kommissionen 2019), vilket innebär att alla medlemsländer måste rapportera mängden livsmedelsavfall från hela livsmedelskedjan, ända från produktion och skörd till konsumtion (UNEP 2024). Detta utgör den mest omfattande dokumentationen av data för livsmedelsavfall i hela världen (UNEP 2024). UNEP (2024) framhåller dock att det fortfarande finns utmaningar gällande datainsamling av livsmedelsavfall och dess tillförlitlighet. Det finns fortfarande en bristfällighet i hur man mäter och samlar in data i många länder när det kommer till livsmedelsavfall (UNEP 2024). Rapporten understryker att endast ett fåtal länder har tillräckligt tillförlitlig data som pekar på att de kan nå målet att halvera matsvinnet till år 2030 (UNEP 2024). UNEP (2024) understryker därför vikten av att alla länder behöver använda enhetliga mätmetoder och regelbundet rapportera in information kring livsmedelsavfall för att datainsamlingen ska bli så korrekt som möjligt (UNEP 2024).

I Sverige är Naturvårdsverket ansvarigt för att ta fram data kring livsmedelsavfall. Hela livsmedelskedjan från primärproduktion till hushåll ska finnas med i denna statistik enligt rapporten *Livsmedelsavfall i Sverige 2022* (Hultén et al. 2024). Inom jordbruket rapporteras avfall från samrötningsanläggningar, i livsmedelsindustrin används enkäter där företag själva anger mängder och typer av avfall, menar Hultén et al. (2024). Livsmedelsbutiker kan frivilligt lämna in statistik, de använder sig då av digital försäljningsdata när de ska ange mängden svinn (Hultén et al. 2024). Restauranger och hotell baserar sin statistik på kommunala uppgifter och plockanalyser, vilket innebär att avfall manuellt sorteras för att identifiera och kvantifiera olika typer av material (Hultén et al. 2024). Avfall från offentliga måltider mäts genom att man anger mängden livsmedelsavfall per serverad måltid och rapporterar detta till Livsmedelsverket (Hultén et al. 2024). Hushållens avfall uppskattas genom insamlingsdata, plockanalyser och studier om mat och dryck som hålls ut i avloppet (Hultén et al. 2024).

1.4 Miljöbalken i Sverige

Miljöbalken (SFS 1998:808) infördes 1999 i Sverige och fungerar som grund för den svenska miljölagstiftningen (Naturvårdsverket u.å.). Målet med miljöbalken är att säkerställa en hållbar utveckling, där människor ska få möjlighet att leva i en

hälsosam livsmiljö (Naturvårdsverket u.å.). 2 kap. miljöbalken innehåller de allmänna hänsynsreglerna som är avsedda att fungera som grundläggande bestämmelser som gäller för alla typer av verksamheter och åtgärder som reellt kan påverka miljön (Michanek & Zetterberg 2025). Även i de fall där en verksamhet huvudsakligen regleras av annan lagstiftning ska 2 kap. miljöbalken tillämpas parallellt (Michanek & Zetterberg 2025). De allmänna hänsynsreglerna omfattar alltså de som redan bedriver eller planerar att bedriva verksamhet eller planerar att genomföra åtgärder som kan påverka miljön (Michanek & Zetterberg 2025). 2 kap. 5 § miljöbalken stadgar att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med naturresurser och energi. Paragrafen innehåller även bestämmelser om att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd aktivt ska arbeta för att minska mängden avfall, begränsa användningen av skadliga ämnen i material och produkter, samt minimera de negativa effekterna som uppkommer till följd av avfallshantering.

Matsvinn kan således kopplas till miljöbalken (Eriksson et al. 2023; Christensen et al. 2025), livsmedel ska hanteras på ett sådant sätt så att risken för påverkan på miljö och hälsa är så liten som möjligt (Eriksson et al. 2023). Dock behöver man alltid ta i beaktande ekonomiska aspekter, menar Eriksson et al. (2023). 2 kap. 7 § miljöbalken stadgar att kostnaderna för en åtgärd ska vara rimliga i proportion till den nytta det medför. Författarna menar även att omfattande slöseri av mat skulle kunna strida mot bestämmelserna i miljöbalken (2023). 2013 gav Livsmedelsverket ut en rapport om hur man kan minska matsvinnet i Sveriges kommuner (Haglund 2013). I denna rapport beskrivs att "som inspektör kan du (miljö- och hälsoskydd, livsmedel) informera och föra dialog om olika sätt att förebygga matsvinn i de verksamheter där du gör tillsynsbesök, och kontrollera att de arbetar efter de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken" (Haglund 2013:5). I dagsläget finns det dock ingen information kring hur kommunerna ska arbeta med matsvinn kopplat till miljöbalken. Eriksson et al. (2023) menar att myndigheterna inte tillämpar miljöbalkens hänsynsregler i sitt arbete kring matsvinn och att det inte finns någon begränsning på hur mycket matsvinn som får förekomma i verksamheter. För att kunna minska men även förebygga matsvinn behövs effektiva styrmedel, där lagstiftning utgör en viktig del, men där även andra insatser krävs (Christensen et al. 2025). Miljöbalken kan tillämpas på verksamheter som hanterar livsmedel på olika sätt men lagstiftningen kan inte tillämpas på livsmedel som sådant (Christensen et al. 2025). Christensen et al. (2025) menar att, trots att det finns svensk lagstiftning som syftar till att minska matsvinn, är lagstiftningen inte alltid utformad på ett sätt att den tar hänsyn till de olika delarna av livsmedelskedjan. Detta innebär att de specifika utmaningarna som uppstår i varje steg av livsmedelskedjan inte fångas upp, eftersom samma regelverk tillämpas på hela livsmedelskedjan (Christensen et al. 2025). När lagstiftningen inte är anpassad efter de unika förutsättningarna i olika delar av livsmedelskedjan riskerar viktiga åtgärder att utebli, vilket kan försvåra arbetet med att minska matsvinnet (Christensen et al. 2025).

1.5 Kommunernas tillsynsansvar enligt miljöbalken

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner SKR (2022) är det miljönämnden i en kommun som har ansvar för att utföra tillsyn och kontroll kopplat till miljöbalken, denna tillsyn omfattar både miljöskydd och livsmedelskontroll. Miljönämnden ansvarar bland annat för att genomföra livsmedelskontroller enligt livsmedelslagstiftningen och annan relaterad lagstiftning (SKR 2022). Tillsynen innebär att nämnden ska säkerställa att verksamheter följer aktuell lagstiftning samtidigt som miljö- och hälsoskyddsintressen bevakas inom kommunen (SKR 2022). I praktiken utförs denna tillsyn ofta av miljö- och hälsoskyddsnämnder eller motsvarande kommunala organ (Stockholms stad 2023). Miljö- och hälsoskyddsnämnden är alltså ansvariga att kontrollera att verksamheter inom kommunen följer gällande lagstiftning (Stockholms stad 2023). Arbetet omfattar flera centrala områden såsom hälsoskydd, livsmedelssäkerhet, miljöskydd och naturvård (SKR 2022).

De allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken stadgar att verksamhetsutövare eller de som vidtar en åtgärd ska ha tillräcklig kunskap om sin miljöpåverkan enligt 2 §, samt hushålla med råvaror och energi enligt 5 §. Man måste dock ha i åtanke att kraven i 2 och 5 §§ gäller så långt det inte anses orimligt att uppfylla kraven enligt 2 kap. 7 §. 26 kap. 19 § miljöbalken stadgar att verksamhetsutövaren har ett ansvar att planera och kontrollera sin verksamhet samt att ha kunskap om verksamhetens miljöpåverkan. Tillsynsmyndigheten kan även begära att kontrollprogram ska tas fram enligt samma paragraf. Alla dessa ovannämnda bestämmelser kan användas av tillsynsmyndigheten i sin tillsynsutövning för att motverka matsvinn i verksamheter understryker Livsmedelsverket (Haglund 2013).

1.5.1 Tillsynsbehovsutredning och tillsynsplan

Kommunernas tillsyn enligt miljöbalken syftar till att säkerställa att verksamheter inom kommunen bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och på ett sätt som främjar en hållbar utveckling. Enligt 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) är kommunen skyldig att bedriva tillsyn inom sitt ansvarsområde. Kommunerna har ett särskilt tillsynsansvar, vilket regleras i miljötillsynsförordningen och miljöbalken, för ett antal områden. Dessa är bland annat miljöfarlig verksamhet, avfallshantering och hälsoskydd. För att kunna utföra denna tillsyn ändamålsenligt gör kommunen en tillsynsbehovsutredning och tar fram en tillsynsplan (Naturvårdsverket 2025a; Naturvårdsverket 2025b).

En tillsynsbehovsutredning är ett strategiskt dokument som syftar till att identifiera och analysera vilka verksamheter och områden inom kommunens ansvarsområde som är i störst behov av tillsyn (Naturvårdsverket 2025b). Enligt 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen ska denna utredning omfatta en treårsperiod och ses över minst en gång per år eller vid behov. Behovsutredningen utgör grunden för kommunens tillsynsplan (Naturvårdsverket 2025b).

Tillsynsplanen är ett dokument som ska tas fram årligen av kommunen enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen. Tillsynsplanen ska ange hur kommunen planerar att genomföra sin tillsyn under året utifrån kommunens resurser och kompetens (Naturvårdsverket 2025a). Planen ska omfatta hela myndighetens ansvarsområde och beskriva vilka verksamheter som ska kontrolleras och vilka planer som kommunen planerar att genomföra (Naturvårdsverket 2025a).

2. Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka om och hur kommuner i Sverige arbetar med att minska matsvinnet enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, kopplat till kommunernas tillsynsarbete. Studien syftar till att ta reda på i vilken utsträckning miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas i praktiken för att minska matsvinn, och om matsvinn klassas som ett tillsynsområde. Genom att skicka ut en enkät till utvalda kommuner via e-post och sedan analysera svaren syftar arbetet till att ta reda på om det finns skillnader i hur man utövar tillsyn för matsvinn i olika delar av landet.

2.1 Frågeställningar

Följande frågeställningar har valts för denna studie:

- Är matsvinn inkluderat i kommunernas obligatoriska tillsynsbehovsutredningar?
- Har kommunerna i sin roll som tillsynsmyndighet tillämpat miljöbalkens hänsynsregler i syfte att förebygga matsvinn?
- Vilka hinder eller möjligheter ser kommunerna för att inkludera matsvinn i sin tillsynsverksamhet?

3. Material och metod

En enkät med fem frågor (se bilaga) skickades ut till kommunerna för att undersöka om, och i så fall hur, kommunerna arbetar med matsvinn kopplat till sitt tillsynsarbete enligt miljöbalken. Enkäten innehöll frågor kopplade till tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler och matsvinn i kommunens tillsynsarbete. Frågorna formulerades för att vara tydliga och öppna, med syftet att ge kommunerna möjlighet att utveckla sina svar utifrån deras verksamhet. Enkäten skickades ut via e-post till kommunernas allmänna e-postadresser som hämtats från kommunernas respektive hemsida.

3.1 Urval

Urvalet av kommuner gjordes med syftet att få en så representativ bild som möjligt av hur kommuner i Sverige arbetar med tillsyn över matsvinn. För att uppnå detta valdes kommuner ut med olika storlek, befolkningstäthet och geografisk placering. Genom att inkludera både större och mindre kommuner från olika delar av landet möjliggjorde detta att variationer i arbetssätt och prioriteringar hos olika kommuner kunde inkluderas i studien. Totalt kontaktades 22 kommuner (se tabell 1).

3.2 Analys

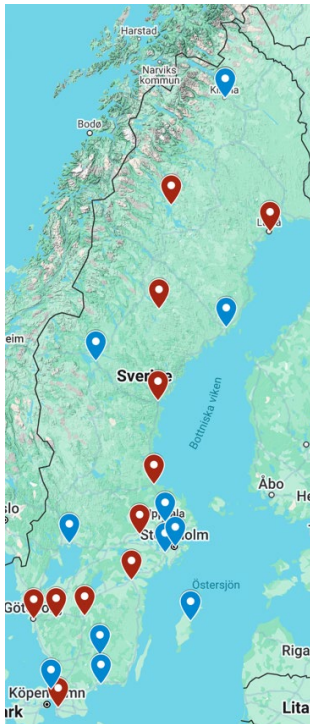
De inkomna enkätsvaren analyserades genom tematisk analys. Först granskades varje kommuns enkätsvar var för sig, med målet att identifiera återkommande mönster och teman kopplade till kommunens arbete med matsvinn inom ramen för kommunens tillsyn. Därefter jämfördes svaren kommunerna emellan för att identifiera gemensamma nämnare samt eventuella skillnader i synsätt och tillvägagångssätt i kommunernas arbete med matsvinn. Svaren sorterades utifrån likheter och olikheter i enkätsvaren, resultatet presenterades sedan utifrån denna sammanställning.

3.3 Etiska aspekter

En ansökan om etisk prövning krävdes inte för detta arbete enligt lagen om etikprövning av forskning som avser människor (2003:460), eftersom detta studentarbete är skrivet på grundnivå. Enkätsvaren från kommunerna innehöll uppgifter om respondenternas namn och arbetstitlar. Personuppgifterna har hanterats i enlighet med dataskyddsförordningen (GDPR) och endast sådan information som är nödvändig för studiens syfte har samlats in. Enkäten klargjorde att inga namn eller andra personuppgifter skulle komma att inkluderas i detta arbete. I detta arbete redovisas därför enbart namn på kommunerna vilket säkerställer anonymitet för de personer som svarat på enkäten.

4. Resultat

Syftet med denna studie var att undersöka om, och i så fall hur, kommuner i Sverige arbetar med att minska matsvinnet enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, kopplat till kommunernas tillsynsarbete. För att undersöka detta valdes 22 stycken kommuner ut i olika delar av landet (se figur 2). En enkät skickades ut via e-post till dessa 22 kommuner. Enkäten (se bilaga) bestod av totalt fem frågor med tillhörande följdfrågor.



Figur 2. Skärmdump från Google Maps som visar en karta över Sverige med de 22 utvalda kommunerna i studien. Blå markering utgör kommuner som svarat på enkäten, röd markering utgör kommuner som ej svarat på enkäten. © Google 2025.

4.1 Svarsfrekvens och kategorisering

Av de 22 kommuner som kontaktades inkom fullständigt svar från sju kommuner. Två kommuner avböjde att delta på grund av tidsbrist, fyra kommuner besvarade enbart en del av enkäten och nio kommuner valde att inte svara på enkäten. För att åskådliggöra svarens omfattning och svars kvalitet har kommunerna kategoriserats enligt fyra övergripande grupper i tabell 1; kommuner som inte besvarat enkäten, kommuner som avböjde att delta, kommuner som delvis besvarat enkäten och kommuner som besvarat samtliga frågor i enkäten.

Tabell 1. Översikt över kommunernas svarsfrekvens.

Svarskategori	Antal kommuner	Kommuner namngivna
Kommuner som ej besvarat enkäten	9	Norrköping, Luleå, Jönköping, Borås, Arjeplog, Västerås, Gävle, Malmö, Åsele
Kommuner som avböjt att besvara enkäten	2	Sundsvall, Göteborg
Kommuner som delvis besvarat enkäten	4	Södertälje, Helsingborg, Växjö, Stockholm
Kommuner som besvarat samtliga frågor i enkäten	7	Gotland, Karlshamn, Umeå, Östersund, Uppsala, Kiruna, Karlstad

4.2 Inkludering av matsvinn i behovsutredningar

En av frågorna i enkäten syftade till att undersöka i vilken utsträckning kommunerna tillämpar miljöbalkens hänsynsregler i sina tillsynsbehovsutredningar, i syfte att minska matsvinnet. Av de sju kommuner som svarade fullständigt på enkäten angav samtliga att matsvinn inte är formulerat som ett tillsynsområde i kommunernas respektive behovsutredningar. Alla de fyra kommuner som delvis besvarade enkäten beskrev kortfattat att matsvinn inte är inkluderat i kommunernas tillsynsbehovsutredningar. Alla de 11 kommuner som svarade helt eller delvis på enkäten hade inte nämnt matsvinn som ett tillsynsområde i sina årliga tillsynsplaner.

Flera kommuner, däribland Gotland, Kiruna, Karlstad och Umeå, betonade att behovsutredningarna utformas för att identifiera tillsynsbehov på en mer övergripande nivå. De beskrev att matsvinn i stället omfattas av andra mer generella tillsynsområden, såsom avfallshantering eller resurshushållning. Kiruna kommun beskrev att behovsutredningen inte är så detaljerad att den nämner specifika typer av tillsyn. Uppsala kommun uppgav att de hanterar frågor om matsvinn tillsammans med annan tillsyn kopplat till avfallssortering och avfallstrappan. Stockholms stad uppgav att de tillämpar 2 kap. 5 § miljöbalken i samband med miljötillsyn, men i enkätsvaret nämndes enbart kommunala verksamheter som förskolor, skolor och äldreomsorg. Kommunen uppgav att frågor om matsvinn ingår som en del i det praktiska tillsynsarbetet, även om detta inte återfinns som en särskild punkt i kommunens behovsutredning. Vid tillsyn av dessa verksamheter skickas även informationsmaterial om matsvinn ut i förväg, och verksamheterna uppmuntras att mäta och följa upp sitt matsvinn.

Östersunds kommun förklarade att de inte omnämnt matsvinn i sin tillsynsbehovsutredning på grund av att de inkluderat matsvinn i annan avfallstillsyn. De beskrev att de planerat in ett tillsynsprojekt med inriktning på livsmedelsbutiker, där fokus kommer ligga på åtgärder för att förebygga att matsvinn uppstår. Karlstad kommun uppgav att miljönämnden inte inkluderat matsvinn i tillsynsbehovsutredningen. Som orsak till detta uppgavs att tillsynsverksamheten i kommunen främst fokuserar på andra typer av verksamheter, såsom industrier, bensinstationer och lantbruk. I dessa verksamheter ansågs andra områden, såsom kemikaliehantering, farligt avfall, utsläpp samt egenkontroll, vara mer relevanta för tillsynen. Kommunen uttryckte också att det saknas en tydlig motivering till varför matsvinn inte inkluderats i tillsynsbehovsutredningen.

4.3 Kommunernas arbete för minskat matsvinn

Utöver arbetet inom miljöbalkens tillsyn ställdes även frågor i enkäten om hur kommunerna arbetar med matsvinn på ett mer allmänt plan. Av de kommuner som besvarade enkäten i sin helhet framgick att flera kommuner infört åtgärder eller strategier för att minska matsvinnet, men att dessa i stor utsträckning är knutna till andra verksamhetsområden än tillsyn.

Flertalet kommuner, bland annat Stockholm, Östersund, Uppsala, Växjö och Karlshamn, förklarade att kommunens måltidsverksamhet inom förskola, skola och äldreomsorg aktivt arbetar för att minska svinnet. Östersunds kommun lyfte fram att de genomför en årlig tävling bland skolor för att minska svinnet, vilket kombineras med dagliga mätningar av matsvinn i skolor och förskolor. Karlshamns kommun nämnde att skolköken arbetar med frågan, även om det inte finns någon övergripande strategi för hela kommunen. Umeå och Växjö kommun hänvisade till långsiktiga mål kopplade till avfallsminskning och klimatpåverkan, där minskat matsvinn ingår som en del av kommunens miljö- och hållbarhetsarbete. Dessa mål återfinns i kommunernas avfallsplaner men är inte kopplat till kommunens tillsynsarbete. Enkätsvaren visar att arbetet med att minska matsvinn i många kommuner vanligtvis sker utanför tillsynsarbetet, exempelvis inom måltidsverksamheter eller som en del av kommunens övergripande miljö- och hållbarhetsarbete. Arbetet är ofta inriktat på att minska matsvinn i den egna organisationen, särskilt inom skolor, förskolor och äldreomsorg.

4.4 Hinder och utmaningar vid integrering av matsvinn

Flera av de kommuner som besvarade enkäten uttryckte att de upplever olika typer av hinder och utmaningar för att integrera matsvinn i kommunens tillsynsarbete. Ett återkommande tema i enkätsvaren var att matsvinn inte uppfattades som ett prioriterat tillsynsområde i förhållande till andra frågor inom miljö- och hälsoskydd. Exempelvis framhöll Kiruna, Karlstad och Umeå att tillsynsresurserna i hög grad riktas mot verksamheter som bedöms ha en större miljöpåverkan, såsom industrier, bensinstationer och jordbruk. För dessa verksamheter fokuseras tillsynen främst på kemikaliehantering, utsläpp, farligt avfall samt egenkontroll. Kiruna kommun ansåg att restauranger och andra livsmedelsverksamheter inte utgör en

akut miljörisk och därför prioriterar kommunen i stället andra verksamheter som bedöms utgöra större risker för människors hälsa och miljön.

Flera kommuner uttryckte svårigheterna med att veta vilka krav man kan ställa på verksamheter för att minska sitt matsvinn. Umeå och Kiruna kommun uttryckte en osäkerhet kring hur långtgående krav som kan ställas på verksamhetsutövare utifrån hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Enligt Kiruna är det komplicerat att tillämpa bestämmelserna när det gäller att ställa formella krav på minskat matsvinn, eftersom det finns flertalet bestämmelser i miljöbalken att ta i beaktande, bland annat 2 kap. och 15 kap. miljöbalken samt avfallsförordningen och lokala avfallsföreskrifter. Karlshamn kommun lyfte en annan utmaning, nämligen att Livsmedelsverket rekommenderar att livsmedelskontroll och annan tillsyn inte ska samordnas. Kommunen beskrev dock att de i praktiken valt att kombinera tillsyn av avfall och livsmedel för att effektivisera sitt tillsynsarbete. Uppsala, Östersund och Stockholms kommun uttryckte att resurserna ofta inte räcker till för att arbeta mer aktivt med att minska matsvinnet. Uppsala kommun beskrev att inspektörer i många fall fokuserar på att säkerställa att matavfall och förpackningar separeras och sorteras korrekt. Inspektörerna i denna kommun behöver samtidigt prioritera andra områden som innebär större potentiella risker för människors hälsa eller miljön. På liknande sätt framhöll Östersunds kommun att tillsynen i stor utsträckning styrs av den nationella tillsynsstrategin framtagen av Naturvårdsverket, där matsvinn inte är prioriterat.

Gotland förmedlade i sitt enkätsvar att det inte en aktuell fråga att även utöva tillsyn över matsvinn inom kommunen. Kommunen förklarade dock att matsvinn ansågs vara en mer relevant att uppmärksamma i verksamheter som hanterar eller producerar livsmedel. Kommunen uppgav att skolor i regel redan bedriver ett aktivt arbete för att minska matsvinnet, vilket kan bidra till att man inte prioriterar kontroll vid sådana verksamheter. Gotland påpekade att krav om minskat matsvinn ofta står i konflikt med livsmedelslagstiftningens strikta krav och bestämmelser om livsmedelssäkerhet. I praktiken kan detta leda till att verksamheter blir tvungna att kassera livsmedel om det finns en osäkerhet kring livsmedlets kvalitet eller hållbarhet. Detta kan ske eftersom livsmedelslagstiftningen stadgar att alla livsmedels ska vara säkra för konsumenten. Kiruna kommun ansåg att restauranger och liknande livsmedelsverksamheter inte utgör en akut miljörisk och därför prioriterar kommunen i stället andra verksamheter vid tillsyn som bedöms utgöra en större risk för människors hälsa och miljön.

4.5 Tillsynsansvar

Den sista frågan i enkäten syftade till att undersöka vem som skulle vara ansvarig för att utföra tillsyn över matsvinn. Enkätsvaren visar att det råder viss variation mellan kommunerna i hur detta ansvar uppfattas, både miljöinspektörer och livsmedelsinspektörer nämns som de yrkesroller som skulle kunna ansvara för att utöva denna tillsyn. Tabell 2 visar kommunernas uppfattningar om vilken yrkesroll som skulle ansvara för tillsyn enligt miljöbalken gällande matsvinn. Av 22 kommuner svarade sju på denna fråga.

Umeå och Karlstad kommun uppgav att miljöinspektörer, genom sitt uppdrag att övervaka avfallshantering och resurshushållning, skulle vara de mest lämpade att utöva tillsyn över matsvinn. Uppsala kommun framhöll att livsmedelsinspektörer kontrollerar att verksamheter följer livsmedelslagstiftningen och i den lagstiftningen finns inga krav på att verksamheter ska minska matsvinnet. Kommunen nämnde även att miljöinspektörer redan bedriver tillsyn över avfall och avfallsförebyggande åtgärder enligt miljöbalken och därför skulle miljöinspektörer även kunna bedriva tillsyn över matsvinn. Karlstad kommun beskrev att frågan om matsvinn ibland berörs i samband med tillsyn av livsmedelsverksamheter, exempelvis vid granskning av matavfallshantering och livsmedelssäkerhet. Kommunen påpekar dock att möjligheterna att ställa krav på minskat matsvinn är begränsade, eftersom tillsynen i dessa fall grundar sig på livsmedelslagstiftningen, vilken inte innehåller några specifika bestämmelser om att matsvinn ska minskas.

Östersunds kommun uppgav att både livsmedelsinspektörer och miljöinspektörer skulle kunna ansvara för tillsynen kopplad till matsvinn. Däremot bedömde kommunen att riktad tillsyn enligt miljöbalken skulle vara ett ansvar för miljöinspektörer. I samband med att livsmedelstillsyn har utförts i kommunen har även informationsinsatser om matsvinn genomförts, men ingen formell tillsyn över matsvinn bedrivs inom kommunen. Gotlands kommun menade att miljöinspektörer skulle kunna ansvara för denna typ av tillsyn. Kommunen angav att livsmedelsinspektörerna har mer kontakt med de verksamheter där matsvinn uppstår men uttryckte samtidigt tveksamhet kring huruvida livsmedelsinspektörer har ett tydligt lagstöd för att ställa krav gällande minskat matsvinn. Kommunen framhöll även att livsmedelslagstiftningen i vissa fall kan medverka till att matsvinn ökar i stället för minskar, eftersom livsmedel måste anses vara säkra för konsumenten. Kiruna kommun uppgav att ansvaret för denna tillsyn sannolikt skulle hamna på livsmedelsinspektörer. Kommunen hänvisade till att liknande ansvar tidigare lagts på livsmedelsinspektörer i samband med att det infördes krav på att man behöver separera innehållet från förpackningen. Karlshamn kommun angav att livsmedelsinspektörer skulle kunna bli ansvariga för denna typ av tillsyn. De övriga kommuner som kontaktades svarade inte på denna fråga.

Tabell 2. Kommunernas uppfattning kring vilken yrkesroll som skulle ha tillsynsansvar över matsvinn.

Tillsynsansvar	Antal kommuner	Kommuner namngivna
Miljöinspektörer	4	Umeå, Karlstad, Uppsala, Gotland
Livsmedelsinspektörer	2	Kiruna, Karlshamn
Både miljö- och livsmedelsinspektörer	1	Östersund

5. Diskussion

Syftet med denna studie var att undersöka om, och i så fall hur, kommuner i Sverige arbetar med att minska matsvinnet enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, kopplat till kommunernas tillsynsarbete. Detta är ett relativt nytt forskningsområde, därför finns det begränsat med tidigare studier och vetenskapliga artiklar att jämföra med eller hämta information från, vilket kan anses vara en nackdel för denna studie. En fördel med att det är ett relativt outforskat område är att det kan anses vara relevant att utföra en studie om detta ämne. Denna studie kan därför bidra med ny kunskap inom området. Eftersom matsvinn är ett globalt miljöproblem (UNEP 2024) och lagstiftning kan ses som ett viktigt verktyg för att minska svinnet (Christensen et al. 2025), är det av stor vikt att förstå om miljöbalken faktiskt tillämpas eller inte i detta sammanhang. Det finns mycket forskning kring matsvinn på ett generellt plan, men det finns väldigt lite forskning kring hur lagstiftning kan tillämpas för att minska matsvinnet. Flertalet studier och artiklar har dock påvisat att införandet av lagstiftning, men även tillämpandet av redan existerande lagstiftning, är en viktig del i att minska men även förhindra matsvinnet (Canali et al. 2017; Eriksson et al. 2023; Christensen et al. 2025). Resultatet av denna studie påvisar att trots att 2 kap. 5 § miljöbalken stadgar att man ska hushålla med resurser och minska mängden avfall, används den sällan i praktiken av kommuner för att styra verksamheter i riktning mot minskat matsvinn. Detta bekräftas av Christensen et al. (2025), som konstaterar att det inte finns några kända rättsfall där de allmänna hänsynsreglerna tolkats i relation till matsvinn, trots att miljöbalken funnits i 26 år.

5.1 Tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna

Den första frågeställningen som studien syftade till att besvara var huruvida matsvinn är inkluderat i kommunernas obligatoriska tillsynsbehovsutredningar. Den andra frågeställningen som studien syftade till att besvara var om kommunerna, i sin roll som tillsynsmyndighet, har tillämpat miljöbalkens hänsynsregler i syfte att förebygga matsvinn. Resultatet visar att ingen av de 11 kommuner som svarade helt eller delvis på enkäten inkluderat matsvinn som ett tillsynsområde i sina tillsynsbehovsutredningar. Matsvinn omnämns inte heller i dessa kommuners årliga tillsynsplaner. Detta kan därför tolkas som att matsvinn inte är prioriterat som tillsynsområde i kommunerna, trots att miljöbalken ger ett tydligt lagstöd för att ställa krav på minskat matsvinn.

Studiens resultat visar även att flera kommuner visserligen arbetar med matsvinn inom kommunens verksamheter, men detta arbete sker utanför ramen för miljöbalkens tillsyn enligt enkätsvaren. Exempelvis svarade flera kommuner att de infört olika åtgärder i sin kommunala måltidsverksamhet för förskola, skola och äldreomsorg, såsom mätning av svinnet och informationskampanjer. Detta innebär dock att dessa insatser inte genomförs inom ramen för kommunens roll som tillsynsmyndighet utan snarare som initiativ för att minska matsvinn i de kommunala verksamheterna. Stockholms stads svar på enkäten stack ut bland de övriga kommunernas svar, Stockholms stad var den enda kommun som svarade att

de tillämpar 2 kap. 5 § miljöbalken i sitt tillsynsarbete när det gäller matsvinn i skolor samt i vård- och omsorgsboenden. Kommunen beskrev även att de inom tillsynen av skolor och vård- och omsorgsboenden tittar på hur verksamheterna jobbar med att minska matsvinnet. Kommunen beskrev att de brukar genomföra informationskampanjer och skicka ut infoblad om matsvinn till dessa verksamheter. Dock anger svaret från Stockholms stad att denna tillsyn enbart verkar omfatta kommunala verksamheter. Det är alltså inte tydligt om eller hur liknande tillsynsarbete bedrivs gentemot andra livsmedelsverksamheter såsom restauranger, butiker eller andra aktörer i livsmedelskedjan. En fråga väcks om huruvida det faktiskt rör sig om en formell tillämpning av miljöbalken, eller om det rör sig om ett hållbarhetsarbete från kommunens sida där matsvinn ses som en viktig fråga men inte nödvändigtvis behandlas som ett tillsynsområde. Man kan tolka det som att det eventuellt i stället handlar om informationsarbete om att minska matsvinnet i kommunala verksamheter snarare än tillsyn med stöd i miljöbalkens bestämmelser. Att kommunen skickar ut informationsmaterial och följer upp verksamheternas arbete med matsvinn kan tyda på ett förebyggande arbete och inte nödvändigtvis tillsyn. Detta skiljer sig från hur tillsyn enligt miljöbalken vanligtvis definieras där myndigheten inte bara vägleder, utan även har befogenhet att ställa krav och utfärda förelägganden vid behov.

Att 2 kap. 5 § miljöbalken sällan tillämpas i praktiken inom tillsynen för att minska matsvinnet kan eventuellt bero på okunskap. Flera kommuner nämnde att matsvinn inte ingår i deras nuvarande uppdrag, vilket tyder på att det finns en osäkerhet kring de allmänna hänsynsreglernas tillämpningsområde. Karlstad kommun beskrev att det saknas en tydlig motivering till varför matsvinn inte inkluderats i kommunens tillsynsbehovsutredning. Kommunens svar visar att det saknas en tydlig motivering till varför kommunen ska inkludera matsvinn i tillsynsbehovsutredningen, vilket kan tyda på bristande kunskap om hur 2 kap. 5 § miljöbalken kan tillämpas i praktiken. Detta bekräftas av Christensen et al. (2025), som menar att många svenska tillsynsmyndigheter inte verkar vara medvetna om att miljöbalken faktiskt kan tillämpas i tillsynen för att minska matsvinn i livsmedelskedjan. Förklaringen är att matsvinn inte alltid ses som ett miljöproblem där det sker, till exempel när mat slängs i en butik eller restaurang (Christensen et al. 2025). Men den största miljöpåverkan sker tidigare i livsmedelskedjan, mycket resurser läggs på att producera livsmedel som i slutändan inte konsumeras och därför blir matsvinn (Östergren & Fjäll 2024). Eftersom detta perspektiv ofta saknas i tillsynsarbetet, är det lätt att missa hur viktig miljöbalken faktiskt är som ett verktyg i arbetet för att förhindra matsvinn (Christensen et al. 2025). Detta kan vara en av orsakerna till att kommunerna i studien inte prioriterar matsvinn i sitt tillsynsarbete och tillsynsbehovsutredningar, trots att miljöbalken ger lagstöd för detta. En annan orsak kan vara att det saknas tydliga riktlinjer och vägledning för hur kommuner borde arbeta med detta i sin roll som tillsynsmyndigheter.

5.2 Hinder och möjligheter i tillsynen av matsvinn

Den tredje frågeställningen som studien syftade till att besvara var att undersöka vilka hinder eller möjligheter kommunerna upplever för att inkludera matsvinn som ett tillsynsområde inom ramen för miljöbalken. Enkätsvaren visar att kommunerna

upplever många hinder och få möjligheter att inkludera matsvinnet i tillsynsarbetet. Ett återkommande tema i flera av enkätsvaren var att matsvinn inte upplevs som ett prioriterat tillsynsområde jämfört med andra områden inom tillsynen. Flertalet kommuner beskrev att deras resurser för tillsyn i stor utsträckning riktas mot verksamheter som kan anses medföra störst risk för olägenheter på människors hälsa och miljön. Som exempel gavs industrier, bensinstationer och jordbruk. Dessa prioriteras i första hand, medan verksamheter som restauranger eller skolor, där matsvinn i praktiken ofta uppstår, inte ses som lika akuta ur miljösynpunkt. Matsvinn anses inte utgöra en risk för människors hälsa och miljö vilket tidigare bekräftats av Christensen et al. (2025). Enligt denna studie verkar inte kommunerna uppfatta matsvinn som ett problemområde där tillsyn behövs.

Vidare beskrev flera kommuner en osäkerhet kring hur hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken faktiskt kan tillämpas för att ställa krav på minskat matsvinn. Umeå och Kiruna uttryckte att det är otydligt hur långtgående krav man som tillsynsmyndighet får ställa på verksamheter, vilket kan bero på att det saknas vägledning och tydliga exempel på hur bestämmelsen kan användas i tillsynsarbetet för att minska matsvinnet. Ett vanligt resonemang, som framförts i enkätsvaren, är att det inte räcker att konstatera att en verksamhet bör minska sitt matsvinn. Tillsyn enligt miljöbalken kräver också en tydlig motivering och avvägning mellan olika intressen. Kiruna kommun beskriver i sitt svar att inspektörerna måste väga in bestämmelser i miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614) och även lokala föreskrifter. Detta kan därför tolkas som att det medför höga krav på inspektörernas kompetens, behov av resurser och tydlig vägledning inom området.

5.3 Tillsynsansvar

Den sista frågan i enkäten syftade till att ta reda på vem kommunerna anser ska ansvara för att utföra tillsyn enligt miljöbalken i frågor kopplade till matsvinn. Svaren visar att det råder delade åsikter kommunerna emellan. Vissa kommuner ansåg att miljöinspektörer är mest lämpade att utföra denna tillsyn då deras uppdrag redan omfattar tillsyn över avfallshantering och resurshushållning. Andra kommuner ansåg i stället att livsmedelsinspektörer var mer lämpade, med hänvisning till att dessa inspektörer redan har kontakt med livsmedelsverksamheter i sitt arbete. Att olika yrkesroller föreslås som ansvariga för tillsynen tyder på att kommunerna inte har någon nationell vägledning att utgå ifrån, vilket i sig kan utgöra ett hinder för att inkludera tillsyn över matsvinn i kommunerna. Vissa kommuner lyfte även att livsmedelslagstiftningen i dagsläget inte ger tydligt stöd för att ställa krav på minskat matsvinn, vilket gör det svårt för livsmedelsinspektörer att agera. Uppsala kommun uppgav att livsmedelsinspektörer inom kommunen kontrollerar att verksamheter följer livsmedelslagstiftningen, vilken inte ställer några krav på minskat matsvinn.

Artikel 14 i förordning (EG) nr 178/2002 stadgar att det ställs krav på livsmedelssäkerheten, livsmedel måste anses vara säkra för att kunna få säljas. Christensen et al. (2025) menar att det finns en målkonflikt mellan lagstiftningarna: miljöbalken syftar till att man ska hushålla med resurser och minska avfall, medan livsmedelslagstiftningens främst fokus ligger på att livsmedel ska vara säkert att

konsumera. Christensen et al. (2025) menar därför att livsmedelslagstiftningen kan bidra till att matsvinnet ökar, i kontrast mot miljöbalkens strävan till att minska mängden avfall och matsvinn. Dessa lagstiftningar kan därför anses motarbeta varandra när det kommer till hushållning av resurser och att reducera matsvinn. Christensen et al. (2025) förklarar att det är vanligt att livsmedelsföretag som omfattas av livsmedelslagstiftningen även klassas som verksamheter enligt miljöbalken, och måste därför även följa dessa bestämmelser. Det blir därför en dubbelreglering av lagstiftningar, där företagen måste uppfylla kraven i båda regelverken (Christensen et al. 2025). Trots detta framkommer det i studiens resultat att kommunerna är osäkra på vem som borde ansvara för tillsynen över matsvinn. Detta tyder på att det i praktiken kan vara svårt för kommunerna att tolka och tillämpa båda regelverken samtidigt, även om lagstiftningarna formellt anger att båda ska tillämpas parallellt med varandra. Detta innebär alltså att livsmedelsföretag inte är undantagna från bestämmelser i miljöbalken bara för att de faller under livsmedelslagstiftningen. Detta väcker frågan kring om livsmedelsinspektörer har befogenhet att utföra tillsyn med grund i miljöbalken och om miljöinspektörer har befogenhet att utföra tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen. Detta är ett område som behöver undersökas närmare för att kunna besvara frågan om vilken yrkestitel som ska ansvara för tillsynen över matsvinn. Christensen et al. (2025) beskriver att centrala myndigheter som Naturvårdsverket behöver ge bättre stöd och vägledning till kommunerna om hur de bör arbeta med tillsynen över matsvinn.

5.4 Reflektion av val av metod

Valet att använda en enkät som metod för datainsamling har varit ändamålsenligt för att få en bred översikt över hur svenska kommuner arbetar med tillsyn över matsvinn enligt miljöbalken. Den valda metoden gav möjlighet att samla in information från flertalet kommuner på ett enkelt och strukturerat sätt. Enkäter är enligt Bryman et al. (2022) en lämplig metod när syftet är en undersökning hos en större grupp, eftersom det gör det möjligt att samla in jämförbar och överskådlig information från många respondenter på ett effektivt sätt. Kommunerna valdes ut för att få variation i geografisk spridning och storlek av kommunerna. Detta kan anses vara en styrka för studien, eftersom svar från kommuner i olika delar av landet bidrar till en bredare förståelse för hur arbetet med tillsyn över matsvinn enligt miljöbalken ser ut i dagsläget.

Genom att utforma öppna frågor i enkäten gav detta utrymme för respondenterna att beskriva mer utförligt hur specifika kommuner arbetar med tillsynen över matsvinn. En svaghet med den valda metoden är dock att svarsfrekvensen blev relativt låg, vilket kan påverka resultatet av studien. Endast 11 av 22 kommuner besvarade enkäten helt eller delvis. Det finns totalt 290 kommuner i Sverige (SKR 2024) vilket innebär att en stor majoritet av Sveriges kommuners tillsynsarbete kring matsvinn inte är inkluderat i studien. En annan begränsning är att vissa enkätsvar var kortfattade, vilket gör det svårt att tolka djupare resonemang kring svaren.

Bryman et al. (2022) betonar vikten av att kombinera enkäter med andra metoder, som exempelvis uppföljande intervjuer, för att fördjupa förståelse av respondenternas svar. Att inkludera intervjuer i denna studie hade kunnat ge mer detaljerade och förklarande svar än enkäten. Det hade därför kunnat ge en mer detaljerad bild av varför matsvinn inte inkluderas i tillsynsplaner eller tillsynsbehovsutredningar. Det är också viktigt att ta i beaktande att respondenterna av enkäten representerar enskilda tjänstepersoner inom kommunen, vilket innebär att deras svar kan innehålla personliga tolkningar eller begränsad kännedom om tillsynen över matsvinn. Detta behöver därmed inte nödvändigtvis spegla kommunens officiella synsätt på inkludering av matsvinn i tillsynsarbetet.

5.5 Framtida frågeställningar

Resultaten i denna studie pekar på flera områden där fortsatt forskning är viktig. Det finns ett tydligt behov av att närmare undersöka varför kommunerna, i sina roller som tillsynsmyndigheter, inte i större utsträckning tillämpar 2 kap. 5 § miljöbalken vid tillsyn som rör matsvinn. En relevant framtida frågeställning kan därför vara: *Vilka är de främsta orsakerna till att kommunerna inte tillämpar 2 kap. 5 § miljöbalken i sitt tillsynsarbete för att minska matsvinn?*

Vidare behövs en djupare förståelse för hur kommunala inspektörer ser på sin egen roll i detta arbete. Det skulle därför vara intressant att undersöka vad inspektörerna själva anser om tillsynen över matsvinn och vem som borde utföra denna tillsyn: *Vilken yrkesgrupp anser inspektörerna bör ansvara för tillsynen över matsvinn, och hur bör detta tillsynsarbete organiseras och genomföras i praktiken?*

Resultatet i denna studie pekar även på att den parallella tillämpningen av miljöbalken och livsmedelslagstiftningen kan skapa osäkerhet hos kommunerna. Flera kommuner uppger att det råder oklarhet kring vilka krav som är möjliga att ställa på verksamheter när det gäller att minska matsvinn med stöd av dessa båda regelverk. En relevant frågeställning om detta kan därför vara: *Kan miljöbalken och livsmedelslagstiftningen tillämpas parallellt på ett sätt som effektivt bidrar till minskat matsvinn inom livsmedelskedjan, utan att det leder till målkonflikter?*

5.6 Slutsats

Syftet med denna studie var att undersöka om, och i så fall hur, kommuner i Sverige arbetar med att minska matsvinnet enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, kopplat till kommunernas tillsynsarbete. Studien fokuserade på tre frågeställningar: (1) om matsvinn ingår i kommunernas tillsynsbehovsutredningar, (2) om de allmänna hänsynsreglerna tillämpas i tillsynen för att minska svinnet samt (3) vilka hinder och möjligheter kommunerna upplever i sitt arbete att inkludera matsvinn som tillsynsområde.

Resultaten visar att matsvinn sällan behandlas som ett tillsynsområde, trots att 2 kap. 5 § miljöbalken ger stöd för detta. Ingen av de tillfrågade kommunerna har inkluderat matsvinn i sina tillsynsplaner eller tillsynsbehovsutredningar. Studien visar även att ingen ny lagstiftning kring tillsyn över matsvinn behövs, redan

existerande lagstiftning är tillräcklig för att kunna kräva att verksamheter ska minska sitt matsvinn. Studien visar att kommunerna upplever flera hinder i tillsynsarbetet av matsvinn, däribland brist på vägledning, otydlig ansvarsfördelning mellan yrkesroller och osäkerhet kring hur lagstiftningen bör tolkas och tillämpas. Studien visar att kommunerna är i behov av vägledning från centrala tillsynsvägledande myndigheter som tar ansvar för att utbilda och vägleda kommunerna, samt klargör vilka krav man kan ställa gällande matsvinn inom ramen för lagstiftningen. En sådan nationell samordning skulle minska skillnaderna i hur kommunerna arbetar med frågan och öka förutsättningarna för att matsvinnet behandlas som ett prioriterat tillsynsområde.

Referenser

- Bryman, A., Bell, E., Reck, J. & Fields, J. (2022). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Canali, M., Amani, P., Aramyan, L., Gheoldus, M., Moates, G., Östergren, K., Silvennoinen, K., Waldron, K., & Vittuari, M. (2017). Food Waste Drivers in Europe, from Identification to Possible Interventions. *Sustainability*, 9. <https://doi.org/10.3390/su9010037>
- Christensen, J., Eriksson, M. & Strid, I. (2025). Waste of Food and the case of the Swedish Environmental Code - An analysis of the possibilities to reduce food waste with the support of environmental legislation. [In press]. *Nordisk miljörettslig tidskrift*.
- Eriksson, M., Christensen, J. & Malefors, C. (2023). Making food waste illegal in Sweden – Potential gains from enforcing best practice in the public catering sector. *Sustainable production and consumption*, 35, 229–237. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2022.11.003>
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, 3–30). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om fastställande av de allmänna principerna och kraven för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EUT L 31, 1.2.2002, 1–24). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>
- Europeiska kommissionen (EU) 2019/1597 av den 3 maj 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG vad gäller en gemensam metod och minimikrav för kvalitet för en enhetlig mätning av livsmedelsavfall (EUT L 248, 27.9.2019, s. 77–85). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32019D1597>
- Gómez-Urquijo, L. (2022). The Implementation of EU Legal Framework to Reduce Food Waste: The Case of Spain. *European Energy and Environmental Law Review*. 31, 202–210. <https://doi.org/10.54648/EELR2022014>
- Google (2025). *Sverige – kommunöversikt*. Google Maps [Kartografiskt material]. <https://www.google.com/intl/sv/maps/about/mymaps/> [2025-05-20].
- Haglund, L. (2013). *Minska matsvinnet i kommunen - fakta och goda exempel*. Livsmedelsverket & Naturvårdsverket. https://www.soderhamn.se/download/18.5ca6a4021673784336391954/1544444899823/minska_matsvinnet_i_kommunen.pdf [2025-05-09]
- Hultén, J., Eriksson, M. & Villner, M. (2024). *Livsmedelsavfall i Sverige 2022*. (Rapport 8908). Naturvårdsverket.

- <https://www.naturvardsverket.se/49501f/globalassets/media/publikationer-pdf/8900/978-91-620-8908-5.pdf> [2025-05-07]
- Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket (2025). *Fler gör mer! Handlingsplan för minskat matsvinn 2030*.
<https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/handbocker-verktyg/fler-gor-mer-handlingsplan-for-minskat-matsvinn-2030.pdf> [2025-04-28].
- Livsmedelsverket (2025). *Ny handlingsplan ska vägleda i matsvinnsarbetet*.
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/press/nyheter/pressmeddelanden/ny-handlingsplan-ska-vagleda-i-matsvinnsarbetet> [2025-05-06]
- Michanek, G. & Zetterberg, C. (2025). *Den svenska miljörätten*. Sjätte upplagan, Iustus förlag.
- Naturvårdsverket (u.å.). *Om miljöbalken*. <https://www.naturvardsverket.se/lagar-och-regler/om-miljobalken/> [2025-04-04]
- Naturvårdsverket (2020). *Redovisning av regeringsuppdrag: Etappmål för förebyggande av avfall – minskat matsvinn och ökad återanvändning av förpackningar*. Naturvårdsverket.
<https://www.naturvardsverket.se/4ac41b/globalassets/amnen/plast/dokument/redovisning-ru-etappmal-forebyggande-avfall.pdf> [2025-04-19]
- Naturvårdsverket (2024). *Livsmedelsavfall i Sverige*.
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/avfall/avfall-mat/> [2025-04-24]
- Naturvårdsverket (2025a). *Tillsynsplan*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/planera-tillsyn/tillsynsplan/> [2025-05-12]
- Naturvårdsverket (2025b). *Utredning av tillsynsbehovet*.
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/planera-tillsyn/utredning-av-tillsynsbehovet/> [2025-05-12]
- Poore, J. & Nemecek, T. (2018). Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science (American Association for the Advancement of Science)*. 360 (6392), 987–992. <https://doi.org/10.1126/science.aag0216>
- SFS 2020:614 Avfallsförordning. Klimat- och näringslivsdepartementet.
- SFS 2001:512. Förordning om deponering av avfall. Klimat- och näringslivsdepartementet.
- SFS 2003:460. Lag om etikprövning av forskning som avser människor. Utbildningsdepartementet.
- SFS 1998:808. Miljöbalk. Klimat- och näringslivsdepartementet.
- SFS 2011:13. Miljötillsynsförordning. Klimat- och näringslivsdepartementet.
- Stockholms stad (2023). *Miljöförvaltningen*. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/organisation/fackforvaltningar/miljoforvaltningen/> [2025-05-10]
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022). *Tillsyn och kontroll*.
<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll.58161.html> [2025-05-10]

- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2024). *Fakta om kommuner och regioner*.
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html> [2025-05-25]
- United Nations Environment Programme (2024). Food Waste Index Report 2024. *Think Eat Save, Tracking Progress to Halve Global Food Waste*. Nairobi.
<https://www.unep.org/resources/publication/food-waste-index-report-2024>
[2025-04-21]
- World Bank (2020). *Reducing food loss and waste: Setting a global action agenda*.
Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/34521> [2025-04-28]
- WWF UK (2021). *Driven to waste: The global impact of food loss and waste on farms*.
Woking. <https://www.wwf.eu/?uNewsID=4049841> [2025-05-23]
- Östergren K. & Fjäll S. (2024). *Miljöpåverkan av livsmedelsavfall i Sverige*. (Rapport 7176). Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7100/978-91-620-7176-9/> [2025-04-27]

Bilaga

Enkät med frågor som skickats ut till kommunerna.

Hej! Mitt namn är Ida Dahlgren och jag skriver för närvarande mitt examensarbete på Sveriges lantbruksuniversitet i miljövetenskap. Jag undersöker om, och i så fall hur, kommunerna hanterar frågan om matsvinn i sina obligatoriska tillsynsbehovsutredningar och i sin tillsyn enligt miljöbalken. För att få en bättre förståelse av hur ni i kommunerna arbetar med detta ämne, skulle jag vara tacksam om ni vill svara på några frågor.

1. **Har er miljönämnd tillämpat miljöbalkens hänsynsregler (2 kap. 5 §) i era tillsynsbehovsutredningar i syfte att förebygga matsvinn?**
 - Om ja, kan ni ge exempel på hur matsvinn behandlas i dessa utredningar?
 - Om nej, vad anser ni är orsaken till att matsvinn inte har inkluderats?
2. **Har ni i kommunen någon specifik åtgärd eller handlingsplan som syftar till att minska matsvinn inom ramen för miljöbalkens tillsyn?**
 - Har dessa åtgärder varit en del av er tillsynsverksamhet, eller har de implementerats genom andra projekt eller initiativ?
3. **Hur arbetar er kommun med matsvinn på en övergripande nivå?**
 - Finns det några särskilda strategier som syftar till att minska matsvinnet i kommunen?
4. **Kan det finnas hinder eller utmaningar för att integrera matsvinn i er miljötillsyn?**
5. **Vem skulle ansvara för att utföra tillsyn enligt miljöbalken i frågor kopplade till matsvinn – miljöinspektörer, livsmedelsinspektörer eller någon annan?**

Alla svar kommer att sammanställas i slutet. Jag kommer inte att nämna några personuppgifter i mitt examensarbete, utan enbart nämna vilka kommuner jag varit i kontakt med.

Tack på förhand!

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU kan publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver i sådana fall godkänna publiceringen. I samband med att du godkänner publicering kommer SLU även att behandla dina personuppgifter (namn) för att göra arbetet sökbart på internet. Du kan närsomhelst återkalla ditt godkännande genom att kontakta biblioteket.

Även om du väljer att inte publicera arbetet eller återkallar ditt godkännande så kommer det arkiveras digitalt enligt arkivlagstiftningen.

Du hittar länkar till SLU:s publiceringsavtal och SLU:s behandling av personuppgifter och dina rättigheter på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>

☒ JA, jag, Ida Dahlgren har läst och godkänner avtalet för publicering samt den personuppgiftsbehandling som sker i samband med detta

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse till att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.