

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Beslut i ärende OI/14/2011/BEH - De förfaranden som institutionerna och vissa organ använder sig av när det gäller överbliven mat i personalmatsalarna

Beslut

Ärende OI/14/2011/BEH - **Undersökning inledd den** 31/10/2011 - **Beslut den** 20/12/2012 - **Berörda institutioner** Europaparlamentet | Europeiska unionens råd | Europeiska kommissionen | Europeiska unionens domstol | Europeiska revisionsrätten | Europeiska centralbanken | Europeiska ekonomiska och sociala kommittén | Europeiska regionkommittén |

Många av EU:s institutioner, organ, kontor och byråer har matsalar som primärt riktar sig till personalen. Mot bakgrund av att dessa matsalar tycks göra sig av med överbliven mat på olika sätt inledde ombudsmannen en undersökning på eget initiativ i oktober 2011 för att försöka finna bästa metoder.

Alla institutionerna angav i sina yttranden att de tillhandahåller matsalar för sin personal och vanligen också för andra behöriga personer. I regel sköts matsalarna av entreprenörer. De flesta institutionerna angav att de gör uppskattningar av hur mycket mat som behöver lagas under en given period. Institutionerna nämnde också olika sätt att göra överbliven mat tillgänglig för tredje parter eller att sälja matvaror som organiskt avfall till privata företag, att användas som gödningsmedel eller för produktion av biomassa. När det gäller åtgärder för att göra överbliven mat tillgänglig för välgörenhetsorganisationer hänvisade en del institutioner till restriktioner i nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet.

Ombudsmannen berömde institutionernas ansträngningar att så långt möjligt beräkna efterfrågan på mat under givna tidsperioder. Han ansåg att man i största möjliga utsträckning bör föredra resurseffektiva användningssätt och i synnerhet att använda överbliven mat som människoföda. Detta mål kan till exempel nås genom att mat skänks till välgörenhetsorganisationer eller genom att mat som inte har konsumerats i personalmatsalarna återanvänds. Användning av matvaror som gödningsmedel eller för produktion av biomassa bör endast komma i fråga om det inte finns några andra gångbara och realistiska möjligheter, även



om man självfallet bör undvika onödigt slöseri.

Ombudsmannen drog slutsatsen att man genom att undersöka sätt att hantera överbliven mat som både är ekonomiska och etiska på ett konkret sätt skulle visa att Europeiska unionen bryr sig om behövande människor. Han välkomnade de initiativ som de berörda institutionerna redan har tagit för att förhindra slöseri med mat. Han uppmuntrade dem dessutom att på allvar undersöka möjligheterna att göra mat som inte konsumeras i matsalarna eftersom utbudet är för stort tillgänglig för tredje parter. Slutligen noterade han att Europaparlamentet under tiden hade tagit upp frågan och utfärdat en rekommendation.

Bakgrunden till klagomålet

1. Enligt artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har Europeiska ombudsmannen befogenhet att på eget initiativ undersöka eventuella fall av administrativa missförhållanden i samband med verksamheten vid unionens institutioner, organ eller byråer.
2. Många av EU:s institutioner, organ och byråer har personalmatsalar, som i första hand syftar till att tillgodose personalens behov.
3. Det kom till ombudsmannens kännedom att det föreföll finnas vissa skillnader i hur dessa matsalar förfogade över livsmedel som inte konsumerats. Medan vissa verkar donera sådan mat till välgörenhetsorganisationer, verkar åtminstone en matsal kasta bort sådan mat.
4. Det är god förvaltningssed att så ekonomiskt som möjligt använda de resurser som har anslagits till EU:s enskilda institutioner, organ, byråer och kontor. Dessutom kan det sätt på vilket oförbrukade livsmedel bortskaffas sannolikt påverka medborgarnas sätt att uppfatta EU och i vissa fall vara av direkt betydelse för deras dagliga liv.
5. Ombudsmannen beslutade därför att inleda en undersökning på eget initiativ av praxis i matsalar som tillhandahålls av EU:s institutioner och vissa organ när det gäller livsmedel som inte konsumeras. Ombudsmannen beslutade att ta med de EU-institutioner och EU-organ som nämns i artikel 13 i EU-fördraget i sitt initiativ, utom för Europeiska rådet, det vill säga Europaparlamentet, rådet, Europeiska kommissionen, domstolen, Europeiska centralbanken, revisionsrätten, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén (nedan gemensamt kallade de berörda institutionerna).

Föremålet för utredningen

6. I sitt brev om inledande av denna undersökning informerade ombudsmannen de berörda institutionerna om att hans undersökning syftar till att fastställa den nuvarande praxisen hos matsalar när det gäller hanteringen av livsmedel som inte konsumeras, och att lyfta fram möjliga bästa metoder. Ombudsmannen påpekade också att han under sin undersökning kan överväga



att offentliggöra de mottagna yttrandena för att ge berörda tredje parter möjlighet att yttra sig.

7. I sitt brev om inledande av denna undersökning ställde ombudsmannen följande två frågor till de berörda institutionerna:

i) Gör din institution en matsal tillgänglig för sin personal?

II) Om så är fallet, vilka metoder följs av denna matsal för att hantera oanvänd mat?

Utredningen

8. Den 31 oktober 2011 begärde ombudsmannen ett yttrande från de berörda institutionerna senast den 31 januari 2012.

9. Ombudsmannen mottog de berörda institutionernas yttranden mellan den 24 november 2011 och den 28 februari 2012.

Ombudsmannens analys och slutsatser

A. Information som lämnats till ombudsmannen

10. **Rådet**, som har sitt säte i Bryssel, förser sin personal och andra bemyndigade personer (t.ex. andra institutioners personal, företrädare för medlemsstaterna, journalister och besökare) med flera matsalar och kafeterior. På grund av mångfalden av möjliga konsumenter varierar antalet kunder i matsalarna. Det är därför svårare för rådets personalmatsalar att uppskatta mängden livsmedel som ska tillagas än i andra kollektiva restaureringsstrukturer.

11. Den privata cateringtjänsteleverantör med vilken rådet ingick ett avtal är huvudsakligen ansvarig för hanteringen av osålda livsmedel, både ur ett ekonomiskt och livsmedelssäkerhetsperspektiv. Enligt gällande avtal utövar rådets sekretariat endast en förvaltningskontroll över leverantören. Det livsmedelslager som förvaras och alla livsmedel som bereds och distribueras tillhör entreprenören tills de distribueras till konsumenterna.

12. Uppdragstagaren omfattas av både EU:s politik för livsmedelssäkerhet och gällande nationell och europeisk livsmedelslagstiftning [1]. Rådet påpekade därför att entreprenörens praxis när det gäller att minska matsvinnet med nödvändighet måste anpassas till kravet på fullständig garanti för kvalitet och säkerhet för konsumenterna. I detta avseende följer cateringleverantören de så kallade HACCP-reglerna [2], enligt vilka obearbetade varma måltider inte kan serveras på nytt. Anledningen till detta är att återuppvärmning av mat kan orsaka vissa bakterier att utvecklas, vilket kan ge upphov till toxikologiska infektioner. Icke förbrukad mat, såsom överskott av varma måltider, ges dock till entreprenörens personal när så är möjligt.



13. Enligt rådet möjliggör hanteringen av icke förbrukade kalla rätter större flexibilitet. För att återanvända dem är det dock viktigt att inte bryta den kalla kedjan. Detta innebär att livsmedlet måste hållas vid en konstant kall temperatur under lagring och distribution. Om dessa krav, utgångsdatum och de hållbarhetsgränser som fastställs i HACCP-reglerna respekteras, kan dessa produkter distribueras igen. Mat efter dessa datum måste dock bortskaffas.

14. För att minska matsvinnet försöker tillhandahållaren av cateringtjänster förutse den mängd livsmedel som sannolikt kommer att behövas inom en viss tidsperiod och endast producera de mängder som sannolikt kommer att konsumeras.

15. Rådet förklarade vidare att mängden osålda men fortfarande ätbara livsmedel till sin natur är oförutsägbart och begränsad, med tanke på principen att produktionen endast bör begränsas till vad som är nödvändigt. Av detta följer att beviljandet av osåld mat, men fortfarande ätbart, till välgörenhetsorganisationer skulle innebära en betydande logistisk och teknisk organisation som inte har avsatts i rådets budget. Enligt rådet skulle en ändring av den gällande förordningen innebära en organisatorisk och ekonomisk ansträngning som inte förefaller stå i proportion till det möjliga resultatet. Enligt rådet innebär riskerna för livsmedelssäkerheten och de begränsade fördelar som välgörenhetsorganisationer skulle få genom distribution av livsmedel som inte konsumerats, att en sådan förändring inte skulle vara motiverad.

16. Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (nedan kallade "kommittéerna"), som har sitt säte i Bryssel, lade fram ett gemensamt yttrande i vilket de förklarade att de, för sin personal och kommittéledamöterna, tillhandahåller en egen matsal, en liten à la carte-restaurang och tre kafeterior. Dessutom anordnar kommittéerna möten och andra viktiga evenemang på sitt huvudkontor, under vilka både varma och kalla måltider serveras.

17. Kommittéerna förklarade att de är medvetna om vikten av att använda livsmedel så ekonomiskt som möjligt och på ett ansvarsfullt sätt. I själva verket påpekade kommittéerna att denna fråga, tillsammans med frågan om ej förbrukat livsmedels-/livsmedelsavfall, också hade behandlats inom ramen för EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) [3]. Dessutom har kommittéerna och deras cateringföretag "medvetet undersökt" möjligheten att donera oanvänd mat till livsmedelsbanker eller livsmedelsorganisationer som hjälper hemlösa. Denna idé lades också fram för den belgiska federala myndigheten för livsmedelskedjans säkerhet. Det verkade dock som om den belgiska lagstiftningen om livsmedelssäkerhet är sådan att denna typ av system inte skulle vara genomförbart. Enligt belgisk lagstiftning får matavfall från glas, koppar eller tallrikar som används för att betjäna kunder inte användas som livsmedel. Till exempel hävdade kommittéerna att enligt belgisk lag kan "*alla varma måltider som hålls i 30 minuter vid 15 °C eller mer än två timmar*", "*alla kalla måltider som exponeras i mer än 30 minuter vid > 15 °C*" och "*tidigare serverade oskyddade produkter*" inte kan återanvändas.

18. Mot bakgrund av denna situation uppgav kommittéerna att de koncentrerade sina ansträngningar på att minska matsvinnet. Sedan maj 2011 har kommittéerna, tillsammans med sin huvudsakliga leverantör av livsmedel, deltagit i två officiella projekt i huvudstadsregionen



Bryssel, nämligen programmet "Sustainable Canteen" och "Food Waste Pilot Project". I detta syfte biträds kommittéerna av specialiserade externa konsulter från huvudstadsregionen Bryssel.

19. Kommitténs uppdragstagare gör också särskilda ansträngningar för att minska matsvinnet och har till exempel integrerat programmet "Stop Hunger" i sin hållbarhetspolitik för företag. Detta program innebär till exempel deltagande i sommarläger för mindre gynnade barn och i en välgörande livsmedelsbutik och servering av måltider till hemlösa i slutet av året.

20. Kommittéerna förklarade också att de för närvarande arbetar för att i) minska matsvinnet i alla skeden, och ii) hantera livsmedelsavfall så miljövänligt som möjligt och ge många konkreta exempel i detta avseende. När det gäller inköp beställs livsmedel på grundval av planerade säsongsmåltider och statistik förs för att uppskatta efterfrågan på livsmedel så exakt som möjligt. På produktionssidan är måltider tillagade från inställda recept som tillåter viss flexibilitet när det gäller att införliva oanvända ingredienser från tidigare dagar som inte har serverats eller exponerats. När det gäller distributionsprocessen genomför kommittéerna och deras uppdragstagare en informationskampanj och utbildar personal som serverar livsmedel för att anpassa portionerna till konsumenternas aptit. Affischer har satts upp i matsalen för att påminna kunderna om att portioner kan passa deras aptit. När det gäller hantering av matavfall ges osålda smörgåsar gratis till entreprenörens personal, och en underleverantör tar hand om matavfallet för att producera biogas.

21. Kommissionen förklarade att den förser sin personal med flera matsalar på de tre huvudsakliga orter där den har arbetsorter (Bryssel, Luxemburg och Ispra). Matsalarna sköts av cateringtjänstleverantörer och faller inom två kommissionskontors behörighetsområde. Ett kontor ansvarar för 11 matsalar i Bryssel och för en matsal i Ispra. Det andra kontoret ansvarar för sex matsalar i Luxemburg. Cateringtjänsterna läggs ut på entreprenad i Bryssel och förblir interna i Luxemburg och Ispra. Även om kommissionen direkt förvaltar matsalarna i Ispra och Luxemburg, förvaltas matsalarna i Bryssel av en extern uppdragstagare.

22. Enligt kommissionen faller alla frågor som rör livsmedelssäkerhet inom livsmedelsleverantörernas huvudansvar, som agerar under noggrann övervakning av kommissionen. Cateringleverantörerna tillämpar HACCP-reglerna, enligt vilka de återanvänder det dagliga överskottet när hälso- och hygienreglerna tillåter det.

23. Alla kommissionens cateringleverantörer, både interna och externa, vidtar åtgärder för att uppskatta efterfrågan på livsmedel för att minska slöseriet till ett minimum.

24. När det gäller den potentiella omfördelningen av överskott av livsmedel till externa organisationer har kommissionens uppdragstagare inga formella avtalsförpliktelser i detta avseende, men inget hindrar dem från att göra det. Kommissionen ansåg att det på grund av HACCP-reglerna var svårt att systematiskt omfördela livsmedlen till välgörenhetsorganisationer. Såvitt kommissionen vet har de välgörenhetsorganisationer som hittills kontaktat avtalsparterna varken förfogar över lämplig utrustning eller ekonomiska medel för att transportera livsmedlen under lämpliga hygieniska förhållanden.



25. Kommissionen angav dock att Infrastruktur- och logistikbyrån (OIB), som ansvarar för hanteringen av matsalar i Bryssel, hade infört en skyldighet för framtida entreprenörer att införa ett system för effektiv avfallshantering i syfte att ytterligare minska matsvinnet i matsalarna i den nya anbudsinfordran som för närvarande håller på att utarbetas. På ett mer allmänt sätt uppgav kommissionen att den hade genomfört Emas, och kommissionen har registrerats i den relevanta databasen sedan 2005.

26. Europaparlamentet förklarade att det tillhandahåller sin personal och andra bemyndigade personer (t.ex. parlamentsledamöter, deras assistenter, personal som är anställda av de politiska grupperna, tjänstemän vid andra institutioner, besökare och extern personal) restauranganläggningar på var och en av dess tre arbetsorter, nämligen Bryssel, Strasbourg och Luxemburg. Cateringleverantörerna är direkt ansvariga för hanteringen av oanvända livsmedel.

27. Uppdragstagarna följer livsmedelshygienlagstiftningen i vart och ett av de länder där parlamentet har sitt säte. Mer specifikt följer leverantörer av cateringtjänster försiktighetsprincipen och standardpraxis inom branschen, som anges i de relevanta riktlinjerna för god hygienpraxis. I detta sammanhang bortskaffas och återvinns livsmedel som inte konsumeras som organiskt avfall.

28. Parlamentet konstaterade att det i det förflutna brukade donera livsmedel till välgörenhetsorganisationer i vissa undantagsfall (förberedda produkter som inte kan återanvändas och som inte har erbjudits till försäljning). Detta förfarande tillämpades när bestämmelserna om livsmedelshygien medgavs, det vill säga när kylkedjan inte hade brutits och datumet "bäst före" inte hade löpt ut.

29. Revisionsrätten, som är baserad i Luxemburg, tillhandahåller sin personal en matsal och flera kafeterior som förvaltas av en leverantör av cateringtjänster. Leverantören är fullt ansvarig för inköp av livsmedel och alla aspekter som rör livsmedelssäkerhet. Revisionsrätten säkerställer endast förvaltningskontrollen.

30. Leverantören tillämpar HACCP-reglerna när det gäller alla frågor som rör livsmedelssäkerhet. Därför förstörs alla produkter som har exponerats i distributionszonen men som inte konsumeras, i enlighet med gällande bestämmelser om livsmedelssäkerhet. När det gäller osålda produkter eller livsmedel som har avlägsnats från sin ursprungliga förpackning ("produits déconditionnés") ska de bevaras och märkas i enlighet med strikta regler. Enligt revisionsrätten förutsätter det nuvarande avtalet med cateringleverantören inte revisionsrättens möjlighet att ingripa i eller reglera hanteringen av livsmedel som inte konsumeras.

31. EU-domstolen, som är belägen i Luxemburg, har förklarat att den ställer tre matsalar till förfogande för både personal och andra bemyndigade personer, såsom personal vid andra EU-institutioner, personal vid andra luxemburgska institutioner och besökare.

32. Enligt HACCP-reglerna, följt av revisionsrättens uppdragstagare, finns det två typer av



osålda livsmedel:

i) Livsmedel som exponeras direkt på bildskärmar för att säljas och som bortskaffas i slutet av tjänsten eftersom de anses olämpliga för vidare konsumtion.

II) Livsmedel som har lagrats för att användas under tjänsten och som kan säljas fram till utgången av utgångsdatumet. Efter denna tidsfrist bortskaffas även dessa livsmedel.

Den entreprenör som ansvarar för matsalarna har ensamt ansvar för att hantera livsmedelssäkerhetsfrågor, inbegripet bortskaffande av osålda livsmedel, och livsmedel, vars utgångsdatum enligt HACCP-reglerna har löpt ut.

33. För att förhindra matsvinn förser domstolen entreprenören i god tid med det antal besökare som förväntas ta en måltid i matsalen. Revisionsrätten uttryckte sin beredvillighet att föra upp frågan om att göra oanvända livsmedel tillgängliga för välgörenhetsorganisationer på dagordningen för nästa möte i den interinstitutionella arbetsgrupp som behandlar livsmedelsfrågor.

34. I sitt yttrande uppgav **Europeiska centralbanken**, med säte i Frankfurt, att det finns tre matsalar tillgängliga för dess personal. En av dessa är en servering för ECB, och två är externa restauranger som är tillgängliga för bankens personal.

35. I alla tre matsalar säljs oanvända livsmedel till externa entreprenörer som behandlar det för att producera organiskt gödningsmedel för jordbruksändamål, eller biomassa som därefter kommer att omvandlas till biobränsle.

B. ombudsmannens bedömning

36. I sina yttranden uppgav alla institutioner att de ställer en eller flera matsalar i sina lokaler till förfogande för sin personal och vanligtvis för andra behöriga personer. Alla matsalar förvaltas av uppdragstagare under respektive institutions tillsyn, med undantag för kommissionen som direkt förvaltar sina matsalar i Luxemburg och Ispra. Det finns skillnader när det gäller de berörda institutionernas förvaltningssystem och praxis, och det finns också skillnader när det gäller tillvägagångssätten för hur livsmedel som förblir osålda hanteras.

37. Ombudsmannen anser att institutionerna, när det gäller bästa praxis, i första hand bör sträva efter att undvika att producera måltider som inte konsumeras, genom att sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt förutse efterfrågan på livsmedel under vissa tidsperioder. Av de yttranden som avgetts framgår det att de flesta eller alla institutioner, tillsammans med sina cateringföretag, i förväg försöker uppskatta antalet konsumenter som kan komma att använda matsalar och på så sätt försöka minska risken för att bli kvar med livsmedel som måste bortskaffas. Ombudsmannen lovordar dessa ansträngningar.

38. Förutom att uppskatta den mängd livsmedel som ska produceras finns det i princip



ytterligare två möjligheter för institutionerna att ta itu med den aktuella frågan: i) göra det överflödiga livsmedlet tillgängligt för tredje part eller ii) använda de icke förbrukade livsmedlen på annat sätt.

39. När det gäller alternativ ii uppgav vissa institutioner att de säljer livsmedel som inte kan säljas som organiskt avfall till privata företag som kommer att använda det som gödselmedel eller för att producera biomassa.

40. Ombudsmannen anser att denna praxis, som syftar till att undvika onödigt avfall, är helt klart användbar. Han anser dock att användningen av livsmedel på detta sätt inte kan betraktas som den idealiska lösningen, utan endast bör övervägas om det inte finns några andra genomförbara och realistiska möjligheter.

41. Ombudsmannen anser att man i största möjliga utsträckning bör prioritera resurseffektiv användning och i synnerhet användning av livsmedel som inte konsumeras. Detta mål kan uppnås genom donationer till välgörenhetsorganisationer, till exempel genom att återanvända mat som inte har konsumerats i matsalarna själva.

42. Ombudsmannen noterar att ett antal institutioner hänvisade till vad de uppfattar som vissa begränsningar när det gäller hur de hanterar livsmedel som inte konsumeras. Sådana begränsningar beror på i) de avtal som de har ingått med cateringhushåll, ii) den potentiella toxikologiska faran i samband med återanvändning av icke förbrukade livsmedel och de därmed sammanhängande begränsningarna av HACCP-regler, nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet och andra tillämpliga regler, och iii) de oproportionerliga ekonomiska och organisatoriska insatser som skulle vara nödvändiga för att ge osålda men fortfarande ätbara livsmedel till välgörenhetsorganisationer.

43. När det gäller den första frågan framgår det av den information som lämnats till ombudsmannen att innehållet i de avtal som ingåtts mellan institutionerna och tillhandahållarna av cateringtjänster varierar avsevärt. Vissa institutioner, såsom kommittéerna, påpekade att de avtal som de ingår innehåller särskilda bestämmelser i den aktuella frågan, men kommissionen hänvisade till en brist på uttryckliga bestämmelser i detta avseende, vilket dock inte skulle påverka möjligheten att vidta särskilda åtgärder. Dessutom har andra institutioner, såsom revisionsrätten, angett att deras avtal med cateringleverantören gör det möjligt för den senare att vara helt fri vid hanteringen av livsmedel som inte konsumeras, och tillade att de inte har något att säga till om i frågan.

44. Även om det inte råder något tvivel om att institutionerna är bundna av de kontrakt som de ingår, verkar det inte finnas något som hindrar dem från att, när de inbjuder till anbud för tilldelning av sådana kontrakt, kräva att de utvalda anbudsgivarna vidtar särskilda åtgärder i fråga om livsmedel som inte konsumeras. Ombudsmannen noterar i själva verket att de kontrakt som ingåtts av ett antal institutioner i själva verket innehåller särskilda bestämmelser om hanteringen av livsmedel som inte konsumeras.

45. När det gäller den andra frågan noterar ombudsmannen att ett antal institutioner hänvisade



till nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet och HACCP-reglerna. Även om det är sant att bestämmelserna om livsmedelssäkerhet utgör en rättslig ram som kan begränsa möjligheterna att hantera livsmedel som inte konsumeras, innebär detta inte nödvändigtvis att de utesluter att särskilda åtgärder vidtas i detta avseende. Till exempel påpekade kommittéerna att livsmedel som inte har serverats eller exponerats antingen kan serveras under de följande dagarna eller användas för att laga mat från vissa recept som möjliggör en viss flexibilitet när det gäller att inkludera oanvända livsmedel som ingredienser. Ombudsmannen anser därför att nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet och andra tillämpliga bestämmelser inte i sig utgör oöverstigliga hinder för att anta särskilda åtgärder avseende livsmedel som inte konsumeras.

46. Ingen av de berörda institutionerna har vidtagit några åtgärder för att ge oanvända livsmedel till välgörenhetsorganisationer, även om vissa av dem har reflekterat eller för närvarande reflekterat över möjligheten att göra det. Även om vissa institutioner pekade på rättsliga begränsningar i detta avseende är det värt att notera att det tidigare brukade ge oanvänd mat till välgörenhetsorganisationer, utan att ange skälen till varför det avbröt denna praxis. Detta visar tydligt att frågor om livsmedelssäkerhet inte nödvändigtvis utesluter möjligheten att ställa livsmedel till tredje mans förfogande.

47. Ombudsmannen välkomnar den praxis som de flesta av institutionernas entreprenörer tillämpar för att återanvända oanvända livsmedel i matsalarna, när så är möjligt i enlighet med bestämmelserna om livsmedelssäkerhet. Det verkar som om detta av livsmedelssäkerhetsskäl är mindre problematiskt när det gäller kalla rätter, medan HACCP-reglerna [4] t.ex. verkar införa begränsningar för omfördelningen av obearbetade varmrätter. Det bör dock noteras att rådets cateringtjänstleverantör, till exempel, erbjuder obearbetade varma måltider till sin personal. Samma praxis har tillämpats av kommittéernas uppdragstagare när det gäller oanvända smörgåsar.

48. När det gäller det tredje argumentet från vissa institutioner (se punkt 42 ovan) angående den påstått oproportionerliga ansträngning som skulle behövas i detta avseende, anser ombudsmannen att den i allmänhet inte är tillämplig. De konkreta åtgärder som vidtagits av vissa institutioner visar att det finns utrymme för åtgärder i detta avseende och att de ansträngningar som krävs för att göra detta är uthärdliga. Ombudsmannen anser att de olika möjligheterna under alla omständigheter bör undersökas konkret, och han uppmanar institutionerna att göra detta genom att samarbeta med välgörenhetsorganisationer. Att göra detta kan ge användbara och konkreta förslag i frågan.

49. I detta sammanhang välkomnar ombudsmannen särskilt domstolens beredvillighet att inleda en diskussion om frågan om att göra oanvända livsmedel tillgängliga för välgörenhetsorganisationer i den berörda interinstitutionella arbetsgruppen.

50. På det hela taget drar ombudsmannen slutsatsen att en undersökning av möjliga sätt att hantera livsmedel som inte konsumeras på ett sätt som är både ekonomiskt och baserat på etiska överväganden skulle vara ett konkret tecken på Europeiska unionens omsorg om behövande människor.



51. Ombudsmannen noterar med tillfredsställelse att kommissionen och Europaparlamentet, utöver de olika enskilda åtgärder som redan vidtagits eller övervägts av de berörda institutionerna, nyligen också har tagit upp de relevanta frågorna på en mer grundläggande nivå.

52. I detta avseende bör det noteras att kommissionen 2010 beställde en studie om livsmedelsavfall i EU "för att förse [den] med mer detaljerad information om orsakerna, mängderna och miljöeffekterna av livsmedelsavfall som genereras i EU-27" [5] .

53. När det gäller att minska matsvinnet i matsalar föreslog denna studie att det skulle kunna vara en första åtgärd att inleda kampanjer för att öka medvetenheten. Dessutom betonade rådet vikten av att införa logistiska förbättringar. Dessa förbättringar "kan inkludera bokningskrav för måltider för att hjälpa till att förutsäga matkvantiteter, [och] nöjdhetsundersökningar i kafeterior för att hjälpa mat att bättre uppfylla kundernas preferenser". En annan åtgärd som föreslås i rapporten är att organisera initiativ som engagerar deltagare i avfallsmättningsverksamhet. Studien säger att "mätningen i sig ofta är tillräckligt för att stimulera matsvinnsminskningar, och på grund av sin praktiska natur är det potentiellt effektivare än informationsbaserade medvetandehöjande åtgärder." När det gäller omfördelning av livsmedel rekommenderar studien starkt denna praxis, när det är möjligt.

54. På sin webbplats [6] anger kommissionen att den, med hjälp av plattformar för berörda parter, undersöker hur livsmedelsslöseriet kan minimeras utan att livsmedelssäkerheten äventyras. Det anges också att man har för avsikt att samråda med " *EU-länderna och experterna för att välja de lämpligaste EU-åtgärderna för att komplettera nationella och lokala åtgärder*" samt " *inrätta en databas för god praxis när det gäller att minska livsmedelsslöseriet*". Dessa åtgärder kommer att vidtas inom ramen för kommissionens meddelande Färdplan för ett resurseffektivt Europa [7] , där *livsmedelssektorn är avgörande för att förbättra resurseffektiviteten och eftersträvar incitament för att halvera bortskaffandet av ätbart livsmedelsavfall i EU senast 2020.*

55. Den 19 januari 2012 antog parlamentet dessutom en resolution om hur man kan undvika livsmedelsslöseri [8] , där parlamentet efterlyste brådskande åtgärder för att halvera matsvinnet senast 2025 och förbättra tillgången till livsmedel för behövande EU-medborgare.

56. Parlamentet uttryckte särskilt sin oro över *det faktum att en betydande mängd livsmedel kastas dagligen, trots att det är helt ätbart och att matsvinnet ger upphov till både miljömässiga och etiska problem och ekonomiska och sociala kostnader* . Enligt Europaparlamentet har studier i Europa visat att omkring 50 % av alla hälsosamma och ätbara livsmedel går förlorade längs hela livsmedelskedjan, i vissa fall ända upp till konsumenten, och blir avfall. Samtidigt lever 79 miljoner människor fortfarande under fattigdomströskeln i EU. Parlamentet uppmanar därför kommissionen, rådet och medlemsstaterna och " *aktörer i livsmedelskedjan att snarast ta itu med problemet med livsmedelsslöseri längs hela försörjnings- och konsumtionskedjan*" och uppmanar dem att prioritera detta inom den europeiska politiska dagordningen.

57. När det gäller möjligheten att donera oanvända livsmedel välkomnade parlamentet åtgärder



som syftar till att "återvinna lokalt, osålda och kasserade produkter i hela livsmedelskedjan för att omfördela dem till grupper av medborgare under minimiinkomsttröskeln som saknar köpkraft".

58. När det gäller de matsalar som EU-institutionerna ställer till deras personal och andra personers förfogande uppmanar parlamentet kommissionen att föregå med gott exempel genom att ta itu med frågan om "matsvinn inom EU:s institutioner och att skyndsamt vidta nödvändiga åtgärder för att minska den särskilt stora mängden livsmedel som kastas överbord varje dag i de olika EU-institutionernas matsalar". I detta avseende uppmanar parlamentet också kommissionen att "överväga eventuella ändringar av reglerna för offentlig upphandling av catering- och restaurangtjänster så att alla andra villkor som är likvärdiga vid tilldelning av kontrakt prioriteras för företag som garanterar att de kostnadsfritt omfördela alla icke tilldelade (osålda) varor till grupper av medborgare som saknar köpkraft, och som främjar särskilda verksamheter för att minska slöseriet i tidigare led, t.ex. att ge företräde åt jordbruks- och livsmedelsprodukter som produceras så nära konsumtionsplatsen som möjligt".

Ombudsmannen anser att detta uttalande är av särskild betydelse när det gäller att anse att ett av de hinder för hanteringen av livsmedel som inte konsumerats av vissa institutioner rör den påstådda omöjligheten att påverka cateringtjänstleverantörens beteende på grund av det gällande avtalet mellan parterna (se punkterna 37–39 ovan).

59. Mot bakgrund av dessa överväganden välkomnar ombudsmannen de initiativ som de berörda institutionerna redan har infört i praktiken för att förebygga livsmedelsslöseri. Ombudsmannen noterar och godkänner de ansträngningar som gjorts av vissa institutioner, nämligen kommissionen, rådet, Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och domstolen, för att uppskatta den mängd livsmedel som bör beredas under en viss tidsperiod. Som ett möjligt exempel på bästa praxis i detta avseende hänvisar ombudsmannen till den grundliga planeringen av kommittéernas och deras uppdragstagares relevanta politik i detta avseende. Det förefaller således som om de sistnämnda institutionerna behandlar frågan om förebyggande av livsmedelsslöseri i olika skeden, nämligen i inköpsfasen, i fråga om lagerhantering, under förberedelseprocessen och i distributionsprocessen. Ombudsmannen uppmanar andra institutioner att överväga liknande tillvägagångssätt och att samarbeta med sina uppdragstagare för att ta itu med den aktuella frågan på ett grundligt och strukturerat sätt.

60. Ombudsmannen uppmanar dessutom de berörda institutionerna att allvarligt undersöka frågan om tillhandahållande av livsmedel till tredje part som på grund av ett överskott av utbudet fortfarande inte konsumeras i sina matsalar. I detta syfte skulle de berörda institutionerna kunna försöka identifiera möjligheter att komma i kontakt med välgörenhetsorganisationer och icke-statliga organisationer som är verksamma på detta område och erbjuda dem tillgång till outnyttjade livsmedel inom ramen för nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet och andra tillämpliga bestämmelser.

C. Slutsatser



På grundval av sin undersökning avslutar ombudsmannen den med följande slutsats:

Genom att fastställa nuvarande praxis för matsalar när det gäller hanteringen av livsmedel som inte konsumeras och på grundval av detta lyfta fram möjliga bästa metoder har undersökningen på eget initiativ uppnått sina mål.

De berörda institutionerna kommer att informeras om detta beslut.

P. Nikiforos Diamandouros

Utfärdat i Strasbourg den 20 december 2012

[1] När det gäller unionsrätten hänvisade rådet särskilt till Europaparlamentets och rådets förordning 2002/178/EG 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 (EGT L 60, s. 60). Europaparlamentets och rådets förordning 2004/852/EG av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, s. 1). Europaparlamentets och rådets förordning 2004/853/EG av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 55). När det gäller den belgiska nationella lagstiftningen nämnde rådet ett kungligt beslut av den 14 november 2003 (Arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire), ändrat genom det kungliga beslutet av den 26 maj 2011.

[2] HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) är ett ramverk som utvecklades av NASA på 1960-talet som styr hantering, uppföljning och korrigering av hälso- och säkerhetsfrågor/hygienfrågor inom livsmedelsberedning, försäljning och distribution. Den antogs av EU genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, 30.4.2004, s. 1).

[3] Emas är ett förvaltningsverktyg för företag och andra organisationer, utformat för att utvärdera, rapportera och förbättra sin miljöprestanda.

[4] Enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, 2004, s. 1) består HACCP-principerna av följande: ”a) identifiera alla faror som måste förebyggas, elimineras eller minskas till godtagbara nivåer, B) Identifiering av kritiska styrpunkter vid det eller de steg där kontrollen är nödvändig för att förebygga eller eliminera en fara eller för att minska den till godtagbara nivåer. C) Fastställande av kritiska gränsvärden vid kritiska styrpunkter som skiljer godtagbarhet från oacceptabelhet för förebyggande, eliminering eller minskning av identifierade faror. D) Inrättande och genomförande av effektiva övervakningsförfaranden vid kritiska styrpunkter. e) Fastställande av korrigerande åtgärder vid övervakning som visar att en kritisk styrpunkt inte är under kontroll. f) fastställa förfaranden, som ska genomföras regelbundet, för att kontrollera att de åtgärder som



anges i leden a-e fungerar effektivt. och g) upprätta dokument och register som står i proportion till livsmedelsföretagets art och storlek för att visa att de åtgärder som anges i leden a-f tillämpas på ett effektivt sätt.”

[5] Rapport Europeiska kommissionen (GD ENV) Direktorat C – Industriförberedande studie om livsmedelsavfall i EU-27, slutrapport oktober 2010.

[6] http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm [Länk]

[7] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Bryssel, 20.9.2011, KOM(2011) 571 slutlig.

[8] Europaparlamentets resolution av den 19 januari 2012 om hur man undviker livsmedelsslöseri: strategier för en effektivare livsmedelskedjan i EU [2011/2175(INI)].