

Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

Vår dato	4. september 2025
Deres dato	7. juni 2025
Vår referanse	TS
Deres referanse	25/2374

Høring – rapport fra ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høring publisert 5. juni 2025.

NHO Mat og Drikke deler ekspertgruppens vurdering at det er manglende helhetlig tilnærming og strategi for sirkulærøkonomi, og et det er behov for retning og samordning på tvers av sektorer. Sektorprinsippet og manglende samordning fører til at målkonflikter ikke identifiseres og at tiltakenes effekt med hensyn til både måloppnåelse og uønskede konsekvenser blir belyst i for liten grad.

Sirkulærøkonomi inngår i det bredere bærekraftsarbeidet, hvor ulike bærekraftsmål kan stå i konflikt med hverandre. Det krever grundige konsekvensanalyser og vurderinger som går på tvers av sektorer og ansvarsområder for å iverksette balanserte og virkningsfulle tiltak. I bærekraftsarbeidet er det særlig viktig at Norges klimatiske og geografiske utgangspunkt, norske data, norske samfunnsforhold og norsk næringsstruktur danner utgangspunktet for vurderingen av aktuelle tiltak.

NHO Mat og Drikkes kommentarer til utvalgte kapitler i rapporten følger nedenfor.

Kap. 6: EU/EØS-rammeverket for en mer sirkulær økonomi

Regelverksutvikling i EU

Ekspertgruppen anbefaler rask og fortløpende innføring av relevant EØS-regelverk i Norge, større aktivitet fra norske myndigheter særlig i en tidlig fase og at norske myndigheter må ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og koordinert innsats i EØS-arbeidet.

NHO Mat og Drikke støtter ekspertgruppens anbefalinger. Norge må ha en klar strategi, med godt faglig og politisk forankrede prioriteringer for å ivareta norske interesser i innføringen av EØS-relevant regelverk. Det må gjøres politiske prioriteringer for å konsentrere ressurser og kompetanse i forvaltningen.

En mer strategisk tilnærming til europaarbeidet forutsetter økt tilstedeværelse i Brussel for å ivareta de strategiske målsettingene. Tilstedeværelsen er viktig for å ivareta de faglige behovene som siden blir viktig i inkludering i EØS-avtalen og gjennomføring i norske regelverk.

På et systemnivå er det behov for en tydeligere og styrket politisk forankring av Norges europaarbeid. NHO Mat og Drikke mener at regjeringen må ta et tydeligere sektorovergripende koordinering- og prioriteringsansvar, og at det må være politisk forankring gjennom et helt påvirkningsløp, helt til regler skal håndheves daglig i Norge.

Regjeringen bør samarbeide tettere og systematisk med næringslivet og partene i arbeidslivet med å påvirke, og forstå politikk- og regelverksutviklingen som skjer i EU. Både myndighetene og partene kan bidra med gjensidig og kunnskapsdeling, alliansebygging og dermed bidra til å ivareta viktige norske interesser. Kunnskapen fra slikt samarbeid er videre viktig for å forstå konsekvensene og omstillingene som kan komme fra ny politikk og nye regelverk. NHO Mat og Drikke mener det bør etableres en konsultasjonsmekanisme etter finsk og dansk modell mellom myndigheter og partene i arbeidslivet.

God håndheving og veiledning av EØS-regelverk i norsk forvaltning, tilsyn og direktorater er like viktig som den strategiske forankringen på politisk nivå. Kapasiteten og kompetansen i direktorater og tilsyn må

styrkes for å møte næringslivets behov for rådgivning, veiledning og god etterlevelse. Det aller meste av regelverkene som regulerer produksjon og salg av mat- og drikke i Norge innføres fra EØS-avtalen. Dermed blir EØS-kapasitet og -kompetanse i forvaltningen avgjørende for den daglige driften hos mange mat- og drikkeprodusenter. Tilbakemeldingene fra medlemsbedriftene i NHO Mat og Drikke viser at dette er en utfordring i dag.

Kap. 7: Merverdiavgift

Merverdiavgift på næringsmidler

Ekspertgruppen anbefaler at dagens reduserte merverdisats for næringsmidler avvikles, begrunnet ut ifra at det ikke finnes gode sirkulærøkonomiske argumenter for å videreføre en redusert sats.

I Europa har nesten alle land redusert merverdiavgift på næringsmidler, som en del av sosial og økonomisk politikk for å gjøre mat rimeligere og mer tilgjengelig. Ifølge en oversikt fra Tax Foundation (2025) har minst 30 europeiske land én eller flere reduserte momssatser som gjelder matvarer.

EU tillater medlemsland å bruke to reduserte satser ($\geq 5\%$) og én superredusert sats ($< 5\%$) på utvalgte varer, inkludert mat. Formålet er 1) økonomisk rettferdighet, ved at mat utgjør en større andel av lavinntektsgruppers forbruk, 2) støtte til lokal produksjon og landbruk og 3) redusere matfattigdom og fremme folkehelse.

Regulatoriske barrierer som hindrer bærekraftig utnytting av ressurser fra annen produksjon

Ekspertgruppen peker på at det i dagens lovverk er det begrensninger som vanskeliggjør bruk av biologiske innsatsfaktorer, som bl.a. matavfall, fiskeslam og husdyrgjødsel som fôrsubstrat til insekter, for videre bruk som fôrvarer. I rapporten pekes det på forskrift om merking og omsetning av fôrvarer og animaliebiproduktforskriften.

NHO Mat og Drikke støtter ekspertutvalget i at det må søkes å fjerne regulatoriske barrierer som hindrer tilgang til biologiske ressurser. Det er behov for å endre TSE-regelverket (forebygging, kontroll og utryddelse av overførbare spongiforme encefalopater), blant annet med tanke på økt utnyttelse av animalske biprodukter fra slakteriene til produksjon av prosesserte animalske proteiner. Det bør videre utredes om det kan åpnes for å tillate bruk av fiskeslam til fôrproduksjon til husdyr og om man kan tillate eksempelvis bruk av drøvtyggerprotein til svin og fjørfe. Særlig bruk av fiskeslam er en særnorsk problemstilling, der Norge må ta en aktiv rolle mot EU for endring av regelverk. I tillegg til arbeidet med fôr til de mer tradisjonelle husdyrene, må også mulighetene for å bruke biorest og fiskeslam til f.eks. insektproduksjon utredes nærmere, der insektene kan omdanne organisk avfall til fôr og gjødsel.

Kap. 9: Plast

Emballasjeforordningen

Det er positivt at Emballasjeforordningen medfører at alle EUs medlemsland skal innføre pant- og retursystemer, slik vi allerede har i Norge og Norden. Norge har i dag et svært velfungerende system, hvor 97 prosent av plastflaskene materialgjenvinnes.

En fagfellevurdert undersøkelse fra NORSUS viser at Norges resirkuleringssystem for drikkevareemballasje er bedre enn et alternativt ombrukssystem i flere miljøkategorier. Livsløpsanalysen sammenligner dagens norske system for resirkulering av drikkevareemballasje med et alternativt system basert på ombruksflasker i plast og glass. Studien benytter anerkjente LCA-metoder for å vurdere miljøpåvirkningen fra de to systemene.

Modellen for ombrukssystemet er utviklet av Norsk Regnesentral og tar hensyn til en rekke faktorer som påvirker miljøeffekten:

- Sesongvariasjoner i etterspørsel

- Pantegrad og returandel
- Slitasje og skader på flaskene
- Flaskenes levetid og omløpsfrekvens
- Forurensning og behov for utskifting

Disse faktorene gir et bilde av hvordan et ombrukssystem ville fungere under norske forhold, og gjør det mulig å sammenligne med dagens resirkuleringssystem, som allerede er i drift og godt dokumentert.

Begge systemene forutsetter bruk av et pantesystem, men forskjellene i logistikk er betydelige:

- I resirkuleringssystemet blir flasker og bokser komprimert ved innsamling og ytterligere komprimert før transport til gjenvinningsanlegg. Dette reduserer transportvolumet og gir effektiv logistikk.
- I ombrukssystemet må tomme flasker fraktes hele, ofte i kasser eller på brett, til sorteringsanlegg og deretter til tapperier. Dette innebærer transport av store mengder luft, noe som gir høyere utslipp særlig i et land med store geografiske avstander som Norge.

Transportbehovet i ombrukssystemet er beregnet til å være over syv ganger høyere enn i resirkuleringssystemet. Analysen viser videre at resirkuleringssystemet har betydelig lavere klimagassutslipp enn ombrukssystemet:

- Målt i CO₂-ekvivalenter har resirkulering nær halvparten av utslippene sammenlignet med ombruk.
- Dette gjelder uavhengig av hvilken LCA-metode som benyttes.
- Energiforbruket er også lavere i resirkuleringssystemet, og det gir mindre forsuring og lavere ressursbruk.

Livsløpsanalysen dokumenterer at dagens norske system for resirkulering av drikkevareemballasje gir lavere klima- og miljøbelastning enn et alternativt ombrukssystem. Dette må tillegges vekt i vurderingen av emballasjeforordningen og kravet om 10 prosent ombruksemballasje. Et ensidig ombrukskrav kan svekke et velfungerende og miljøeffektivt system, og medføre økte utslipp og kostnader.

For pantesystemer som i dag allerede har høye innsamlingstall og som resirkulerer alt innsamlet materiale vil en obligatorisk gjenbrukskvote for tradisjonelt ombruk av flasker medføre en meget stor omlegging i alle ledd av verdikjeden, både ved produksjon, distribusjon og i handelen.

I norsk sammenheng risikerer vi at det etablerte systemet for innsamling og resirkulering av emballasje undergraves og bedriftene i hele verdikjeden påføres store investeringer – med en negativ miljøeffekt som resultat. NHO Mat og Drikke mener derfor at det må gis rom for nasjonale løsninger ved innføringen av emballasjeforordningen, slik at konsekvensen ikke blir negativ miljøgevinst til en høyere kostnad.

Vi viser for øvrig til Stortingets vedtak 26. november 2024 om å be regjeringen "sikre at emballasjeforordningen gjennomføres på en måte som ivaretar det norske pantesystemet".

Plastavgift

Ekspertgruppen foreslår at det innføres avgift på plastemballasje, som bør differensieres etter andelen materialgjenvunnet plast. NHO Mat og Drikke mener kommende EU-regelverk ivaretar målsetningen om økt bruk av resirkulert materiale, og at en særnorsk plastavgift derfor ikke bør innføres.

I dag betaler produsenter som setter plastemballasje på markedet allerede betydelige beløp gjennom produsentansvarsordningen for emballasje. Dette er en ordning som ble etablert for å sikre at produsenter og importører tar ansvar for emballasjen gjennom hele dens livsløp, helt fra produksjon til avfallshåndtering. Fra 2017 har det vært lovfestet i Avfallsforskriften § 7. Emballasjevederlaget betales til et godkjent produsentansvarsselskap. Emballasjevederlaget for plast forventes å øke betydelig de nærmeste årene grunnet kostnader som oppstår i tilknytning forskriften om utvidet produsentansvar som trådte i kraft 1. juli 2025. Gjennom denne forskriften pålegger Klima- og miljødepartementet industrien å dekke alle kostnadene knyttet til innsamling og behandling av emballasjeavfall.

Med emballasjeforordningen innføres såkalt økomodulering, hvor satsen som produsenten skal betale knyttet til tre egenskaper til emballasjen: gjenvinnbarhet, materialtype og vekt, samt andel resirkulert materiale. Dette betyr at produsenter som setter emballasje på markedet vil betale høyere vederlag ut ifra i hvilken grad emballasjen møter disse tre kriteriene.

Et harmonisert regelverk for økomodulering skal etter planen skal være klart senest 1. januar 2028, og tre i kraft 1. juli 2029. EU ønsker at medlemsland og EØS-land ikke innfører egne nasjonale modeller før dette, for å unngå fragmentering og usikkerhet i markedet.

NHO Mat og Drikke har støttet økomodulering som et sentralt tiltak. Vi vil understreke viktigheten av at det er et felles og gjennomsiktig europeisk kriteriesett for økomodulering som sikrer likhet mellom og innad i landene, slik at økomodulering ikke fører til uønskede konkurransemessige tilpasninger.

Grunnavgiften

NHO Mat og Drikke støtter at det innføres redusert sats i grunnavgiften på drikkevareemballasje med materialgjenvunnet råvare.

Kap. 14: Bioressurser

Avgift på fosfor- og nitrogeninnhold i mineralgjødning

En ny avgift på nitrogen og fosfor vil ramme ulikt avhengig av type produksjon, jordtype og klimaforhold. En avgift på fosfor (og nitrogen) i mineralgjødning vil få størst betydning for de produksjonene som bidrar minst til det totale forforoverskuddet. For kornprodusenter utgjør mineralgjødning nær 50 % av de variable kostnadene. Tilsvarende tall for melkeproduksjon er under 9 %. En avgift vil videre gi en urettferdig belastning på produsenter i områder med lav naturlig næringsstatus, gitt målsetningen om jordbruk i hele landet.

Sverige har tidligere innført avgift på nitrogen i mineralgjødning som et miljøtiltak. Målet var å redusere nitrogenforbruket og dermed begrense utslipp til luft og vann. Erfaringene viser imidlertid at avgiften ikke hadde ønsket effekt. Avgiften ble senere fjernet i 2009/2010, da analyser viste at den ikke påvirket nitrogenkonsumet i praksis. Fjerning av avgiften har heller ikke medført økt bruk av nitrogen i Sverige.

Gjødsel er en helt nødvendig innsatsfaktor for hele verdikjeden innenfor matproduksjon. Avgifter som legges på gjødning vil ha konsekvenser for hele verdikjeden for mat og drikke, og særlig ramme produksjoner hvor ambisjonen er økt produksjon og økt norskandel i markedet. En svekket konkurranseevne i verdikjeden for mat og drikke, vil trekke i motsatt retning av målet om økt selvforsyning, økt norskandel og økt norsk produksjon.

Avgift på utslipp av klimagasser fra landbruket

Ekspertgruppen viser til Danmarks modell for CO₂-avgift på husdyrhold. Danmark er per i dag det eneste landet i verden som formelt har vedtatt en slik avgift.

Situasjonen i jordbruket er svært forskjellig mellom Norge og Danmark. Norge har et mål om å øke produksjonen for å nå målet om 50 % selvforsyning og Danmark ønsker å redusere jordbrukets totale påvirkning. Videre er gårdsstruktur og klimatiske forhold også svært ulike mellom Danmark og Norge.

I klimaavtalen mellom regjeringen og landbruket i Norge, legges det opp til at de ulike produksjonene vil bidra på forskjellige måter ut ifra deres gitte forutsetninger for å ta ned det totale utslippet. Den danske modellen med CO₂-avgift er på gårdsnivå. Den enkelte bonde i Norge vil dermed ha svært ulike forutsetninger for å kunne gjennomføre tilstrekkelige tiltak, med en tilsvarende modell i Norge.

En avgift som legges på primærproduksjonen vil ha konsekvenser for verdikjeden for mat og drikke, hvor kostnaden til slutt legges på forbrukeren. Dette vil igjen spille inn på konkurranseevnen til norsk mat- og drikkenæring i dagligvaremarkedet og risikoen for karbonlekkasje gjennom import av mat- og drikkevarer.

Økte avgifter på primærproduksjonen vil svekke konkurranseevnen i verdikjeden for mat og drikke. På samme måte som en avgift på gjødsel, vil en CO2-avgift på husdyrhold trekke i motsatt retning av målet om økt selvforsyning, økt norskandel og økt norsk produksjon.

Matsvinn

Matsvinnutvalget foreslo en helhetlig virkemiddelbruk for å nå målet om å halvere matsvinn i 2030. NHO Mat og Drikke fastholder, slik også Matsvinnutvalget gjorde, at det ikke finnes ett, overgripende virkemiddel som alene vil kunne bidra til at halveringsmålet nås. Målet vil bare kunne realiseres dersom et antall ulike tiltak som sees i sammenheng og gjennomføres i hele verdikjeden, ikke minst er en styrking av bransjeavtalen for reduksjon av matsvinnet vesentlig.

Det er avgjørende å sikre treffsikkerhet og forholdsmessighet i virkemiddelbruken for å redusere matsvinnet. En matsvinnlov rettet mot matindustrien og dagligvarehandelen vil bare omfatte i underkant av 40 prosent av matsvinnet. Forbrukerne er ikke være omfattet av lovforslaget, selv om de står for i overkant av de øvrige 60 prosentene av matsvinnet.

Vi støtter derfor ekspertgruppens anbefaling om at det iverksettes flere informative tiltak rettet mot forbrukerne. Årsakene til matsvinn i husholdningene er mange, og disse er godt kartlagt. Matsvinnutvalget peker på at andre land har oppnådd bedre resultater enn Norge gjennom et mer systematisk arbeid overfor husholdningene. Dette arbeidet må også forsterkes i Norge, og bør være en særlig oppgave for myndighetene på nasjonalt og lokalt plan.

Et stort antall offentlige virksomheter er store måltidsprodusenter, og står overfor de samme utfordringene som husholdningene og mange private virksomheter. Dette gjelder blant annet pleie- og omsorgsinstitusjoner, helseinstitusjoner og sykehus, Forsvaret og utdanningsinstitusjoner. Også disse virksomhetene må på lik linje med bedrifter i privat sektor, forsterke arbeidet med å redusere matsvinnet for at halveringsmålet skal nås i 2030. Det tilsier at insentivene overfor offentlig sektor for å redusere matsvinnet bør være like likeverdige som overfor privat sektor og husholdningene.

Kap. 15: Avfall

Økt utsortering av avfall

Ekspertgruppen anbefaler å forsterke virkemidlene som bidrar til økt utsortering av avfall, og peker på økt bruk av differensiering av avfallsgebyrer i kommunene og forsterkede informasjonstiltak om kildesortering rettet mot innbyggere og næringsliv.

NHO Mat og Drikke støtter ekspertgruppens anbefalinger knyttet til avfallsgebyr og informasjonstiltak. Det er i dag stor variasjon mellom utsorteringsgraden mellom kommunene, hvor differensierte avfallsgebyr er blant tiltakene som bidrar til økt utsortering. Når det gjelder informasjon til forbruker om kildesortering, vil det med den kommende emballasjeforordningen innføres harmoniserte krav til merking av alle typer emballasje som settes på markedet i EU og EØS. Fra august 2028 må all emballasje ha standardiserte piktogrammer som viser bl.a. materialtype, sorteringsinstruksjon for forbruker og om emballasjen inngår i et gjenbrukssystem eller pantesystem.

Det viktigste enkeltgrepet for å øke utsorteringen av plast ligger imidlertid i å etablere en infrastruktur for innsamling og grovsortering av avfall gjennom investeringer i regionale sentralsorteringsanlegg. Næringslivet har investert i et nasjonalt dekkende finsorteringanlegg for plast, som gjør det mulig å sortere plast i opptil 10 ulike kvaliteter som igjen muliggjør å gjenvinne plasten til nye produkter med høy kvalitet. Anlegget vil bidra til at det tas større nasjonalt ansvar for eget avfall og redusere transportutslipp ved at sorteringen skjer i Norge.

Med hilsen
NHO Mat og Drikke



Terje Sletnes
direktør for analyse og politikk