

Miljødirektoratet  
post@miljodir.no

Vår dato: 07.05.2020  
Deres dato: 03.02.2020  
Vår referanse: 3.2/POL  
Deres referanse: 2019/4263

## Høring – Klimakur 2030

NHO Mat og Drikke viser til Miljødirektoratets høring på vegne av Klima- og miljødepartementet, publisert på Miljødirektoratets hjemmeside 3. februar 2020, med invitasjon til å gi innspill til Klimakur 2030 – Tiltak og virkemidler.

NHO Mat og Drikke er den største arbeidsgiver- og næringspolitiske organisasjonen for mat-, drikke- og bionæringene i Norge, og er tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Vi organiserer mer enn 1.800 virksomheter med nærmere 40.000 sysselsatte innenfor mat- og drikkeproduksjon, skogbruk og tjenesteyting.

Et viktig formål for høeringsprosessen oppgis å undersøke om det er informasjon og kunnskap som utfyller eller endrer grunnlaget som er benyttet for analysene i Klimakur 2030, eller tiltak av betydning som ikke er utredet. Innen de områdene vi omtaler ser vi at det er store mangler i kunnskapsgrunnlaget, og at det er et stort behov for å belyse målkonflikter og konsekvenser.

Vårt høringssvar omfatter sentrale problemstillinger og forutsetninger for klimaomstilling i jordbrukssektoren, jfr. tiltak *Jo1 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk* og tiltak *Jo2 Redusert matsvinn*. For øvrige sektorer og tiltaksområder i Klimakur 2030 henvises det til høringssvar fra NHO.

### Oppsummering

NHO Mat og Drikke viktigste merknader til Klimakur 2030 under jordbrukssektoren, tiltak Jo1 og Jo2, kan oppsummeres som følger:

- De faglige grunnlagene som presenteres i rapporten gir etter NHO Mat og Drikkes mening ikke et faglig eller politisk grunnlag for å iverksette tiltakene som er kartlagt i Klimakur 2030 for jordbrukssektoren.
- Forskjellen mellom utslipp fra biologiske prosesser og fossile utslipp må belyses og tillegges vekt i det videre arbeidet med å redusere utslipp – faglige uenigheter og utfordringer med de etablerte telle- og rapporteringsmetodene for klimagasser, særlig metan, må hensyntas.
- Norsk mat og drikke må produseres innenfor bærekraftige klima- og miljømessige, økonomiske og sosiale rammer, herunder best mulig utnyttelse av norske jord-, beite- og skogarealer og ivaretagelse av matsikkerhet, bosetting og sysselsetting. Disse aspektene er ikke tilstrekkelig belyst eller vektlagt i Klimakurs kunnskapsgrunnlag.
- Tiltak for endringer i kosthold må baseres på kunnskapsbaserte og balanserte nasjonale kostråd, og ikke ensidig vurderes ut fra utslipp av klimagasser.
- I rapporten fremstilles *Intensjonsavtalen om tilrettelegging for et sunnere kosthold* feilaktig. Avtalepartene arbeider for et kosthold i tråd med de nasjonale kostrådene og støtter opp om

kostholdstiltaket beskrevet i Klimakur 2030, herunder et variert kosthold med mye grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og fisk, og begrensede mengder bearbeidet kjøtt, rødt kjøtt, salt og sukker.

- Vi mener kostnaden for realisering av kostholdstiltaket gjennom påvirkning av forbrukeradferd og -preferanser er underestimert i rapporten. Et radikalt skifte i kostholdet som legges til grunn i Klimakur 2030 mener vi ikke er realistisk.
- Økt etterspørsel etter norskprodusert plantekost krever investering i innovasjon og produktutvikling for å opprettholde selvforsyningsgrad og verdiskaping.
- De faglige underlaget for endret utnyttelse av jordbruksarealer er ikke tilstrekkelig utredet. En realisering vil være i strid med de landbrukspolitiske målene og FAOs anbefaling om å utnytte nasjonale naturressurser til produksjon av mat.
- Kostholdstiltaket vil endre bosettings- og sysselsettingsmønsteret og er i konflikt med de politiske målsetningene om økt verdiskaping og landbruk over hele landet.
- Økte avgifter for å redusere forbruk av rødt kjøtt bidrar til økt grensehandel, uheldige fordelingsvirkninger og karbonlekkasje, og kan ikke støttes av NHO Mat og Drikke.
- Matsvinntiltaket ivaretas mest effektivt gjennom det pågående samarbeidet og de avtalte målene i *Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn*. Ikke gjennom innføring av en matkastelov eller avgifter som virkemidler.

#### «Kostholdstiltak» - J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk

NHO Mat og Drikke støtter målsetningen om å redusere klimagassutslipp fra det norske jordbruket. Vi mener imidlertid at de faglige vurderingene som presenteres i Klimakur 2030 ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å iverksette tiltaket om endring av kosthold. Dette understøttes i rapporten der det tydelig kommer frem at det foreslåtte kostholdstiltaket har en stor grad av usikkerhet og bygger på svært mange forutsetninger. En eventuell implementering av tiltaket vi etter NHO Mat og Drikkes mening få store konsekvenser for jordbrukssektoren og mulighetene for å nå Stortingets fire overordnede landbrukspolitiske mål. Disse målene inkluderer matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig jordbruk med lavere utslipp av klimagasser.

Vi mener at det i vurderingene må legges vekt på at biologiske prosesser er en del av naturens eget kretsløp, og dermed sirkulære i seg selv. CO<sub>2</sub> som slippes ut ved nedbryting av biologisk materiale tas opp av andre organismer i vekst. Matproduksjon som en del av bioøkonomien er dermed tett knyttet til bærekraftig utvikling. Ved vurdering av bærekraft må alle dimensjonene i FNs bærekraftsmål legges til grunn, hvilket innebærer høyest mulig mat- og drikkeproduksjon innenfor bærekraftige klima- og miljømessige, økonomiske og sosiale rammer. Endringer i kosthold, og konsekvensene en slik endring vil medføre, kan således ikke utelukkende vurderes ensidig ut fra potensial for kutt i klimagasser. FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) anbefaler at nasjonale naturressurser utnyttes til å produsere mat.

#### *Beregning av klimaeffekt for metan*

Ved beregning av klimagassutslipp legger Klimakur 2030 til grunn at beregningsmetoden GWP 100 benyttes. Nyere forskning viser imidlertid til at ulike klimagasser brytes ned ulikt og dermed har ulik effekt på klimaet. Forskere tilknyttet FNs klimapanel har utviklet en ny beregningsmetode som bygger på GWP100, men som tar hensyn til klimagassenes levetid i atmosfæren, kalt GWP\*.<sup>1</sup> Ny metodikk har eksempelvis betydning for vurdering av klimaeffekten av metan.

---

<sup>1</sup> [Haarsaker \(2019\), AgriAnalyse: Metan – ny metodikk for en kortlivet klimagass](#)

Vi mener det er en svakhet at rapporten ikke har fått i oppdrag å inkludere ny kunnskap om klimagasser, effekter og beregningsmetoder. I Parisavtalen er det rom for å rapportere utslipp på ulike måter. Det er en svakhet ved Klimakur 2030 at de ulike utfallene ved valg av beregningsmetoder ikke er belyst.

### *Kostråd og forbrukeradferd*

Det må legges til grunn at alle kostanbefalinger, også forslag til endringer som fremsettes som del av klimaarbeidet, må være basert på de nasjonale kostrådene. Disse må igjen være må være kunnskapsbaserte og balanserte, slik at de ivaretar de ulike hensynene til god helse, klima- og miljøbelastning, matsikkerhet og konkurransekraften til norsk mat- og drikkeproduksjon. NHO Mat og Drikke ser derfor frem til fremleggelsen av nye nordiske ernæringsanbefalinger (Nordic Nutrition Recommendations NNR2022) som er ventet i 2022. Det er varslet at arbeidet i sterkere grad enn tidligere skal inkludere sammenhengen mellom kosthold og bærekraft, noe som bør bidra til å redusere usikkerheten rundt begrepet bærekraft hos forbrukeren som Klimakur 2030 adresserer.

Scenarioet som er valgt lagt til grunn for kostholdstiltaket (Scenario 8, Tiltaksark J01) vil ifølge vurderingene i rapporten medføre at hele befolkningen i større grad enn i dag følger kostrådet for rødt kjøtt, spesifisert til maksimalt 500 g tilberedt mengde rødt kjøtt og bearbeidet kjøtt i uken<sup>2</sup>. Det legges til grunn at det er stor spredning i befolkningen i forhold til hvor mange som følger kostrådet og at en andel spiser mer enn anbefalingen. For å oppnå målet om at flere følger kostrådet, beskriver valgt scenario 33 % reduksjon i inntak av kjøtt sammenlignet med gjeldende kostråd. Redusert kjøttinntak skal erstattes med plantebasert kost og fisk, samt at norskandelen av forbruket skal økes.<sup>3</sup>

NHO Mat og Drikke arbeider for at mat- og drikkenæringen skal bidra til bedre kosthold og helse i befolkningen gjennom å støtte opp under de nasjonale kostrådene. Vi tok i 2016 initiativ til et forpliktende samarbeid mellom helsemyndighetene og aktører i matbransjen for å legge til rette for et sunnere kosthold. Avtalen omfatter seks innsatsområder, hvorav tre består av henholdsvis reduksjon av mettet fett, påvirkning av forbrukeradferd og økt inntak av frukt, grønt, bær, grove kornprodukter, fisk og sjømat. Disse innsatsområdene bidrar til å realisere kostholdstiltaket som beskrives i Klimakur 2030. Matvarekategorier av animalsk opprinnelse, slik som kjøtt og kjøttvarer, er blant matvarene som bidrar mest til inntaket av mettet fett i kosten<sup>4</sup>. Aktørene i intensjonsavtalen samarbeider også om et balansert kosthold, jfr. kostråd 1 og 6.<sup>5</sup> Det medfører derfor ikke riktighet at Intensjonsavtalen ikke har fokus på konsum av rødt og bearbeidet kjøtt, slik det hevdes i rapporten.

Realisering av tiltaket om å redusere kjøttforbruket er vurdert å ha lav kostnad (<500 kr/tonn CO<sub>2</sub>). Det er grunn til å stille spørsmål ved hvor enkelt og kostnadseffektivt det er å realisere en kostomlegging i retning av mer frukt, grønt, bær, grove kornvarer, fisk og sjømat i det omfang som beskrives i rapporten. Erfaring fra det pågående arbeidet i Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold, gjennom #MerAv-satsningen (innsatsområde 4), viser at adferdsendring ved å styre forbrukernes preferanser er krevende. Tross betydelig innsats på produktutvikling og kommunikasjonstiltak gjennom flere år er inntaket av disse matvarene fortsatt for lavt i befolkningen sammenlignet med målsetningen.

Rapporten beskriver manglende datagrunnlag for matkonsum i Norge som en betydelig barriere og etterlyser hyppigere gjennomføring av landsrepresentative kostholdsundersøkelser. Dette er en utfordring som NHO Mat og Drikke deler, og som vi gjentatte ganger har etterspurt fra helsemyndighetene gjennom samarbeidet om Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold.<sup>6</sup>

### *Helseeffekter*

Underlagsrapporten er tydelig på at data og metoder for å verdsette helseeffekten av et endret kosthold er basert på usikre data og omdiskuterte metoder. Det konkluderes imidlertid med at helsegevinsten først og fremst knyttes til kostrådene for inntak av frukt og grønt. Kun 1/4 av helsegevinsten tilskrives reduksjon i

<sup>2</sup> [Helsedirektoratets kostråd, råd nr. 6](#)

<sup>3</sup> [Mittenzwei mfl. \(2020\): Klimakur 2030: Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk. NIBIO notat til Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet. M-1497.](#)

<sup>4</sup> [Utviklingen i norsk kosthold, Helsedirektoratet 2019](#)

<sup>5</sup> [Helsedirektoratets kostråd](#)

<sup>6</sup> [Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold - Statusrapport 2016-2019](#)

kjøttforbruk. NHO Mat og Drikke er ikke enig i rapportens overordnede etterlatte inntrykk om at inntaket av rødt kjøtt står i et konkurranseforhold med inntaket av frukt og grønnsaker. En positiv helseeffekt kan derimot realiseres uten drastisk reduksjon i kjøttinntaket.

#### *Norsk produksjon*

Det valgte kostholdscenariet i rapporten vil få som konsekvens at produksjon av melkekyr, ammekyr og sau/lam reduseres med nesten 15, 70 og 40 prosent i 2030 sammenlignet med 2018. Samtidig forutsetter tiltaket økt produksjon av potet, frukt, bær, grønnsaker, belgvekster og matkorn. I forutsetningene ligger også at norskandelen av forbruket øker gjennom at forbruket endres fra importerte varer til norskproduserte varer. Dette gjelder for både kjøttvarer og vegetabiliske varer og vil ifølge rapporten kunne være med på å øke selvforsyningsgraden, dersom tiltaket lar seg gjennomføre.

NHO Mat og Drikke mener imidlertid at Klimakur 2030 har et for optimistisk anslag på hva norske forbrukere kommer til å erstatte et redusert inntak av kjøtt med. Det vil si at norskandelen av plantekost i det valgte kostholdscenariet er satt for høyt<sup>7</sup>. Scenariet vil innebære at norske forbrukere må spise mange ganger mer norsk korn og frukt og grønt enn i dag. For å oppnå dette kreves det endring av preferanse i retning av mer poteter, rotgrønnsaker, bygg og havre, eksempelvis gjennom økt forbruk av flatbrød og grøt. Denne radikale omleggingen er i strid med dagens forbrukertrender som går i retning av fallende interesse for tradisjonell norsk mat og økt interesse for matretter fra andre land.<sup>8</sup> Økt norskandel vil kreve betydelig innsats innen etterspørselsdrevet innovasjon og produktutvikling basert på norsk særpreg og kvalitet, selv med mer realistiske målsetninger enn angitt i Klimakur 2030. Det henvises her til den nylig publiserte rapporten med anbefalinger fra Rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren.<sup>9</sup> Vi forventer at disse anbefalingene følges opp i Regjeringen.

Økt etterspørsel etter plantebasert kost, inkludert økt inntak av belgvekster, vil kunne resultere i økende import av grønnsaker og bearbejdede produkter dersom forbrukerens preferanser for norske produkter ikke endres i samme takt. Dette vil da kunne føre til redusert norskandel og at potensialet for verdiskaping i Norge ikke utnyttes.

#### *Utnyttelse av jordbruksareal*

Rapporten legger til grunn at all reduksjon av husdyrhold vil skje der det er mulig å dyrke planter til mat. Det er imidlertid ikke gjort en geografisk, mer realistisk vurdering av denne omleggingen, kun teoretiske beregninger ut fra klassifiseringer av arealer, uavhengig av geografi. NHO Mat og Drikkes mener at konsekvensene for bærekraftig utnyttelse av norske naturressurser ikke er tilstrekkelig belyst. Reduksjon av husdyrproduksjon i det omfang som kreves for å realisere kostholdstiltaket, vil etter all sannsynlighet ikke kunne oppnås kun gjennom reduksjon i områder som er egnet til produksjon av matkorn, poteter eller grønnsaker. Rapportens anslag over arealer som vil gå ut av produksjon vil trolig være underestimert.

Realisering av tiltaket vil føre til at jordbruksarealer brukt til husdyrproduksjon, og som ikke er egnet til produksjon for humant konsum, vil legges brakk. Dette er ikke i samsvar med de overordnede landbrukspolitiske målene eller FAOs anbefaling om å utnytte nasjonale naturressurser til å produsere mat.

#### *Bosetting og sysselsetting*

I 2018 lå antall årsverk i primærproduksjonen på nesten 46 000. Sysselsettingen i jordbruket går ned hvert år, og er antatt å ligge på ca. 41 000 i referansebanen i 203, i henhold til Klimakur 2030. Nedgangen i sysselsetting som følge av tiltaket om å redusere forbruket av rødt kjøtt er i rapporten estimert til 5000 årsverk i 2030. Denne nedgangen vil komme i tillegg til, og tilsvarer om lag en fordobling, av den forventede nedgangen. Spesielt vil sysselsettingen innen ammeku- og saueproduksjonen stå overfor omfattende endringer de neste 10 årene dersom tiltaket iverksettes. Kun årsverk i primærproduksjonen er inkludert i rapportens vurderinger, nedgang i sysselsetting i den øvrige verdikjeden, slik som slakterier og foredlere av norsk rødt kjøtt, er ikke inkludert.

NHO Mat og Drikke kan ikke gi støtte til et tiltak der konsekvensen er et stort tap av arbeidsplasser. Det må tillegges at disse arbeidsplassene i overveiende grad er lokalisert utenfor de store byene, vanskelig vil kunne

---

<sup>7</sup>Se fotnote 2, Scenario 8

<sup>8</sup> Norske Spisefakta, Ipsos 2018

<sup>9</sup> [Grøntsektoren mot 2035 – sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk, 2020](#)

erstattes og vil ha store konsekvenser for bosettingsmønster. Dette er i strid med målene om økt verdiskaping og landbruk over hele landet.

#### *Avgifter som virkemidler*

Rapporten peker på differensiering av merverdiavgift og særavgift som mulige virkemidler for å redusere forbruket av rødt kjøtt og øke forbruket av plantebasert kost og fisk. Korn, potet, frukt og grønt, erter og nøtter kan gjøres billigere gjennom å redusere sats for merverdiavgift. Rødt kjøtt kan gjøres dyrere gjennom å øke sats for merverdiavgift eller pålegge en særavgift.

Klimakur 2030 legger til grunn at virkemiddelet kan ha noe effekt på konsumet, men at effekten begrenses av flere faktorer som blant annet risiko for økt grensehandel, krysspriselasitet og uheldige fordelingsvirkninger. NHO Mat og Drikke kan ikke gi tilslutning til bruk av helsemotiverte avgifter som virkemiddel for å styre forbrukernes kostholdspreferanser. En eventuell avgift på rødt kjøtt kan medføre økt inntak av bearbeidet kjøtt fremfor rene kjøtttråvarer, og dermed økt inntak av mettet fett og salt. Dette er ikke gunstig for folkehelsen og i strid med de felles vedtatte målene i Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold.

Vi er enig i at økte avgifter vil kunne gi uheldige fordelingsvirkninger. I tillegg vil økt særavgift bidra til økt grensehandel og karbonlekkasje til utlandet. Dette gir redusert konkurransekraft for norsk matindustri og er i konflikt med de landbrukspolitiske målene.

#### «Matsvinntiltak» - J02 Redusert matsvinn

Matsvinntiltaket innebærer at det kartlagte matsvinnet halveres fra 2015 til 2030, i tråd med hovedmålet i *Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn* som allerede er inngått mellom myndighetene og aktørene i verdikjeden for mat.<sup>10</sup> NHO Mat og drikke støtter arbeidet for å forebygge og redusere matsvinn for å redusere de miljømessige konsekvensene knyttet til matproduksjon og konsum av mat i Norge i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3, og følger opp våre forpliktelser i avtalen. Vi er også en av flere sentrale aktører som står bak selskapet Matvett, som kan vise til konkrete resultater i å redusere matsvinnet. Det arbeides bredt med blant annet kartlegging av matsvinn, alternative bruksområder for utsorterte varer, merking av holdbarhet og forbrukerinformasjon.

#### *Matkastelov*

Klimakur 2030 refererer til Stortingets anmodningsvedtak 489 i Innst. 127 S (2017-2018) der det bes om at Regjeringen fremmer forslag til en matkastelov som omfatter næringsmiddelindustrien og matvarebransjen, og som påbyr å donere all spiselig overskuddsmat til veldedige formål og sekundært til dyrefôr. Det pekes i Klimakur 2030 på at en matkastelov ikke er ønsket av alle aktørene i matbransjen, og at bransjeavtalens fleksibilitet, frivillighet og samarbeidsform kan være avgjørende for suksess.

NHO Mat og Drikke mener at en matkastelov ikke er riktig virkemiddel for å realisere et mål om redusert matsvinn. Før videre utredning må mereffekten av en slik lov fremfor det frivillige samarbeidet gjennom matsvinnavtalen kartlegges og dokumenteres. Det er viktig å påpeke at en mulig matkastelov rettet mot matindustrien og dagligvarehandelen bare vil omfatte i underkant av om lag 40 prosent av matsvinnet. Forbrukerne, som ikke vil være omfattet av en slik lov, står for de øvrige i overkant av om lag 60 prosent av matsvinnet.

Vi vil understreke at et eventuelt lovpålagt påbud om å donere spiselig overskuddsmat må være i samsvar med krav til mattrygghet. Den donerte maten skal ved spisetidspunktet ha en forsvarlig kvalitet. For kjølte og frysede varer krever dette en ubrutt kjølekjede i leddene fra produsent, via butikk, eventuell donasjon og transport hjem til forbruker og helt frem til tidspunkt for tilberedning. Det må særlig sikres god logistikk mot slutten av produktets holdbarhetstid. Dette forutsetter også oppfølging av, og tilsyn med, lagre og mottakssentraler for donert mat. Mangelen på mottaksapparat flere steder i landet representerer en

<sup>10</sup> [Bransjeavtale om reduksjon av matsvinn, 2017](#)

betydelig barriere. Praktiske utfordringer og ulikheter knyttet til transport, mottakskapasitet og lagerhold vil gi uønskede konkurransevidringer mellom bedrifter lokalisert sentralt og i distriktene, samt både horisontalt og vertikalt i verdikjeden.

#### *CO<sub>2</sub>-avgift på matsvinn*

I omtalen av matsvinntiltaket kommenteres det at en eventuell CO<sub>2</sub>-avgift på matsvinn vil være svært krevende å administrere. Beregning av en slik avgift vil forde måling og rapportering av sammensetning av matsvinnet i alle husholdninger og virksomheter, og tilhørende beregning av klimagassutslippene av dette matsvinnet. Effekten av en slik avgift er usikker. NHO Mat og Drikke støtter denne vurderingen.

Det pekes imidlertid i rapporten på muligheten for å vurdere økt merverdiavgift, eller en særavgift i tillegg til ny merverdiavgift, for de matvarene det kastes mest av. NHO Mat og Drikke kan ikke støtte økning i avgifter som virkemiddel for reduksjon av matsvinn. Økt kostnadsnivå i Norge vil blant annet bidra til ytterligere økning i grensehandelen og uheldige fordelingsvirkninger.

Vennlig hilsen  
NHO Mat og Drikke



Terje Sletnes  
Direktør for analyse og politikk



Anna Maria Karlsen  
Fagsjef Matpolitikk