

POSISJONSNOTAT 26.01.2024

# MAT, HELSE OG BÆREKRAFT

Forbrukernes rolle i et bærekraftig matsystem

## Innledning

Forbrukerne ønsker å ta bærekraftige matvalg av hensyn til egen helse, klima og miljøet. De ønsker sunne produkter, og at matproduksjonen gjennom hele verdikjeden har lavest mulig klimaavtrykk og foregår innenfor naturenes tåleevne.

Gjennom valg og forbrukeratferd spiller forbrukerne en vesentlig rolle i overgangen til et mer bærekraftig samfunn. Matvaremarkedet er imidlertid komplekst, og det er utfordrende for mange forbrukere å orientere seg og gjøre informerte valg.

Mange av målene som Norge har forpliktet seg til innen klima, bærekraft og helse er knytte til mat, og for å nå målene trengs en helhetlig tilnærming. Overvekt, fedme og usunt kosthold er store folkehelseutfordringer med store konsekvenser for den enkelte og for samfunnet.

Matproduksjon bidrar til betydelige klimagassutslipp og andre negative miljøpåvirkninger. Samtidig er mat livsnødvendig og i framtiden må matsystemene våre sikre tilgangen til mat og være bærekraftig både sosialt og for miljøet.

Hva som definerer et bærekraftig matsystem vil være i kontinuerlig utvikling. Samtidig foreligger det solid kunnskap om hvilken retning matforbruket må bevege seg i. Det er ingen enkelttiltak som vil løse de utfordringene som vi står overfor. Omstillingen til et bærekraftig matsystem involverer mange politikkområder, samfunnssektorer og hele verdikjeden fra primærproduksjon til forbruker.

I denne omstillingen må forbrukernes interesser veie tungt. Det handler om forbrukernes rett til å kunne ta opplyste valg og retten til trygg og helsemessig god mat. Et fremtidig matvaremarked må legge til rette for sunne og bærekraftige matvalg.

Dette posisjonsnotatet presenterer tiltak som Forbrukerrådet mener vil være nødvendige for å møte forbrukernes behov og rettigheter knyttet til mat, helse og bærekraft. Posisjonen er vedtatt av Forbrukerrådets styre, og vil ha grenseflater til delstrategier og posisjoner på digital, bærekraft, økonomisk sårbarhet og konkurransesituasjonen i dagligvaremarkedet.

Forbrukerrådets arbeid på feltet favner både interessepolitisk arbeid og forbrukerkommunikasjon.

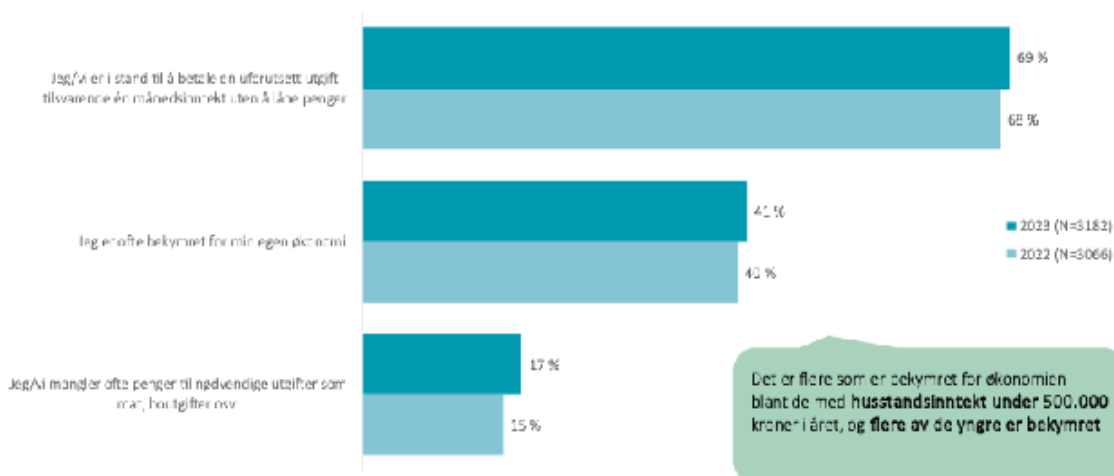
## KONTAKTINFORMASJON

Leder for forbrukerpolitikk, Gunstein Instefjord  
E-post: [gunstein.instefjord@forbrukerradet.no](mailto:gunstein.instefjord@forbrukerradet.no)  
Tlf.: 90 59 67 80



## 4 av 10 er ofte bekymret for økonomien

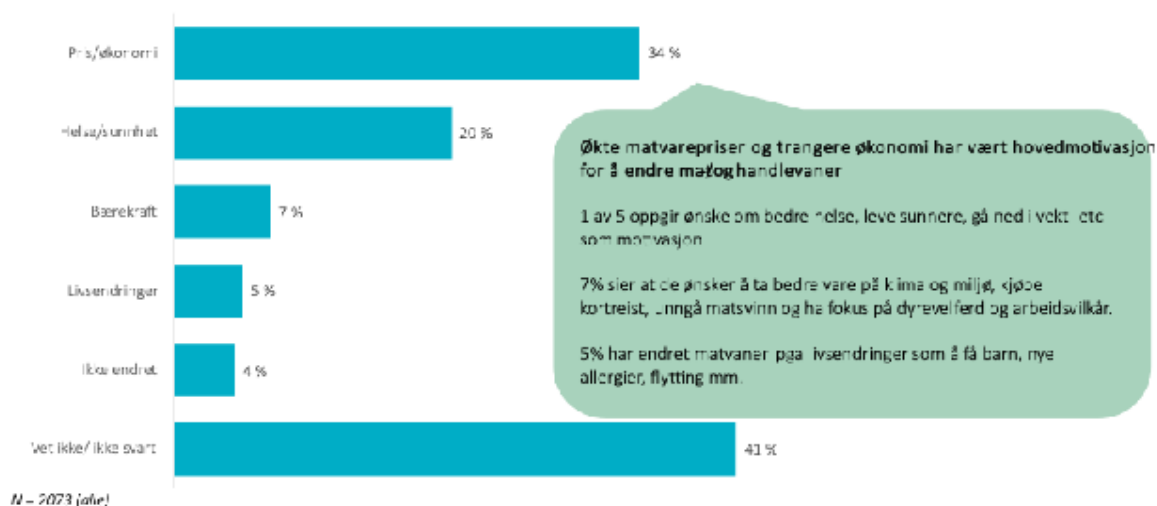
På vegne av deg/ din husstand: ~~Helt~~ eller uenlig er du i følgende påstander om privatøkonomi  
 Figuren viser andel helt og delvis enig:



Tallene er hentet fra Forbrukerrådets Veivalgsundersøkelse fra 2022 og 2023, som er gjennomført av Ipsos.

## 1 av 3 har endret matvaner på grunn av økonomi

Hva har motivasjonen vært for å endre ~~mat~~ handlevaner det siste året (Flere svar mulig)



Tallene er hentet fra Mat og handlevaner, en undersøkelse gjennomført i januar og februar 2023 (Ipsos for Forbrukerrådet 2023)

## DYRTID OG MATVAREPRISER

De norske matvareprisene har steget kraftig og prisøkningene fortsetter. Forbrukerrådet ønsker at forbrukere skal rammes minst mulig av matfattigdom, og at det skal være enkelt for forbruker å spise sunt og bærekraftig – også med tanke på pris.

Helsedirektoratets årlige «Utvikling i norsk kosthold<sup>1</sup>» viser at konsumet av frukt, bær og fisk går ned. Samtidig har konsumprisen for disse varene gått opp.

Myndighetenes mål er at flere skal spise mer av nettopp disse matvaregruppene. Flere forbrukere er nå sårbare for de dyre matvarene, og har ikke råd til å kjøpe mat i det hele tatt.

Mens andre endrer sine vaner og har ikke råd til mat som inngår i et sunt og bærekraftig kosthold.

Riktig pris på mat kan ikke vedtas, men må sikres gjennom regulatoriske grep som styrker konkurransen på pris og varemangfold mellom både leverandører og kjeder.

En mer velfungerende konkurranse vil øke varemangfoldet og senke prisene ut til forbruker.

Det er derfor viktig å gjøre noe med de store forskjellene i innkjøpspriser og reduksjon av andre konkurransehemmende strukturerer, som overdreven sterk kjedestyring, butikkstruktur, tilgang til lokaler og urimelige handelsvilkår mot mindre produsenter.

Konkurransesituasjonen i dagligvaresektoren er såpass dårlig at det er grunn til å frykte at leverandørene og kjedene kan utnytte høy inflasjon i matvarer til å smyge inn prisøkninger utover den generelle prisøkningen, eller til å tilsløre prisøkningen for forbruker.

De mange eksemplene på «krympflasjon», at pakningsstørrelsene reduseres mens prisen er den samme, er også eksempler på at produsenter og/eller matkjeder forsøker å tilsløre prisøkningen for forbrukerne.



### **Forbrukerrådet mener at:**

- Det bør innføres et eksplisitt forbud mot vesentlige innkjøpsprisforskjeller fra dominerende dagligvareleverandører dersom disse ikke er saklig begrunnet i konkrete forskjeller i kostnader eller verdi av motytelser.
- Innsats mot konkurransehemmende opptreden som begrenser tilgang til butikklokaler må prioriteres.
- Rabatter som oppnås i forhandlingene mellom leverandører og kjeder i større grad skal følge varen.
- Enhetsprisene er fremtredende på alle produkter som skal ha enhetspris, slik at det er lett å orientere seg på pris.
- Pakninger som er blitt mindre må merkes. Det kommuniseres tydelig på pakninger som øker i størrelse og det vil være rimelig om det samme gjøres når de krympes.
- Varer i det rimeligste segmentet er tilgjengelig på tvers av butikker.
- Bransjen må oppfordres til å fremme bærekraftige produkter gjennom prising, markedsføring og plassering.
- Matbransjen må ta ansvar for at bedre produkter raskere kommer ut i markedet til konkurransedyktige betingelser.

### **MAT OG BEREDSKAP**

Matsikkerhet står høyt på agendaen i EU. I en ustabil verden blir det stadig viktigere å ha fokus på beredskap.

### **Forbrukerrådet mener at:**

- Det bør utarbeides risiko og sårbarhetsanalyser som omfatter all matforsyning.
- Beredskapslagre for mat og legemidler må være tilstrekkelige og lokalisert i rimelig avstand til butikker. Vi bør lære av Finland, som har en mer utbygd matberedskap enn både Norge og Sverige.
- Myndighetene bør gjøre befolkningen stadig oppmerksom på viktigheten av egenberedskap ved hjelp av informasjonskampanjer og andre virkemidler.



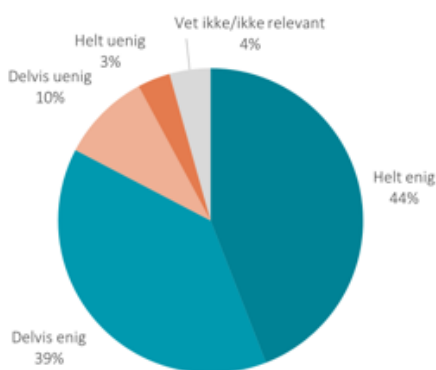
## MERKING SOM SIKRER OPPLYPSTE VALG

Merking er et av de mest sentrale virkemidlene i forbrukerpolitikken. Forbrukere trenger lett tilgang til tydelig og sannferdig informasjon om matvarene som tilbys for å kunne ta informerte valg.

Vår undersøkelse Mat og handlevaner (Ipsos for Forbrukerrådet 2023) viser at majoriteten av forbrukerne er positive til merking av sunn mat, se figur:

## 83% er positive til merking av sunn og usunn mat

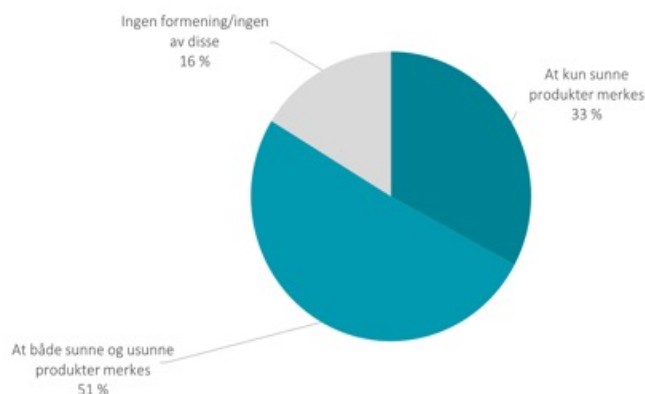
Det bør bli enklere å se om en matvare er sunn eller usunn ved hjelp av merking



N = 2073 (alle)

## Over halvparten foretrekker merking av *både* sunne og usunne produkter

Sunnhetsmerking viser om en matvare inneholder mye fett, sukker, salt og fiber. Dersom du kunne velge en form for merking som skal gjøre det enklere å vurdere sunnheten av en matvare, hva ville du foretrekke?



N = 2073 (alle)

Myndighetene har et hovedansvar for å innføre nye krav til merking. I tillegg til et regelverk som tydelig regulerer hvordan mat skal og kan merkes, kan frivillig merkeordninger spille en viktig rolle for forbrukerne i kjøpsituasjonen.

### **Forbrukerrådet anbefaler:**

- Obligatorisk merking av matvarenes næringsinnhold ved hjelp av en forenklet fargekoding på emballasjen. Nøkkelhullet alene er ikke nok.
- Obligatorisk merking som gjengir det totale miljøfotavtrykket til en matvare.
- Strengere regulering og håndheving av sunnvasking og grønnvasking – det vil si merking og markedsføring som vil lede forbrukerne til å tro at matvarer er sunnere og mer miljøvennlige enn de egentlig er.
- Forbud mot ernærings- og helsepåstander på produkter med høyt innhold av salt, sukker og fett basert på ernæringsprofiler.
- Holdbarhetsmerking av matvarer som reflekterer matvarens reelle holdbarhet.
- Uavhengige, tredjepartssertifiserte merkeordninger som reelt hjelper forbrukerne å differensiere produkter med hensyn til miljø, helse, dyrevelferd og etikk må styrkes.
- Merking av næringsinnhold på menyer på serveringssteder, evt bruk av merkeordninger.
- Myndighetene må sikre enkel og tydelig opprinnelsesmerking og innføre dyrevelfersmerking.
- Forbrukere må sikres retten til å kunne velge GMO-fri mat. Matvarer hvor genredigeringsteknikker (CRISPR) er tatt i bruk, må tydelig merkes som genmodifisert (GMO).

### **RÅD OG INFORMASJON BASERT PÅ VITENSKAP**

Informasjon og kunnskap fremmer forbrukermakt og gjør det mulig for forbrukerne å ta opplyste valg.

### **Forbrukerrådet anbefaler:**

- Oppdaterte offisielle råd for et sunt og bærekraftig kosthold basert på uavhengig gjennomgang av forskning og vitenskap.
- Målrettede informasjonskampanjer fra det offentlige som også når ute til de mest sårbare forbrukerne, med mål om å styrke forbrukernes kunnskap og evne til å sette sammen et sunt og bærekraftig kosthold.
- Informasjon som styrker forbrukernes evne til selv å vurdere matens holdbarhet og øke kunnskapen om riktig oppbevaring av mat hjemme.
- Apotekene bør være tydelige på hvilke produkter de selger innen kosttilskuddsegmentet som ikke har dokumentert effekt.

### **BESKYTTE BARN OG UNGE MOT AGGRESSIV MARKEDSFØRING**

Barn og unge utsettes for et stort markedsføringspress, særlig gjennom sosiale medier og digitale plattformer.

Markedsføring for produkter og tjenester som har negativ innvirkning på helse og kroppsbilde er særlig alvorlig. Barnekonvensjonen angir barns rettigheter, som også inkluderer retten til helse. Ansvar for å beskytte barn må plasseres hos selskapene, ikke overlates til barn eller foreldrene deres.

Vi må kreve en høyere standard fra teknologiselskapene, der de tar hensyn til barns særlige rettigheter ved design og utforming av sine tjenester. Myndighetene har ansvar for å sikre barns rettigheter på dette området.



## Forbrukerrådet anbefaler:

- Strengere regulering av markedsføring av usunn mat og drikke som treffer barn og unge. Matbransjens selvreguleringsordning MFU er ikke tilstrekkelig. Overvåkningsbasert markedsføring må forbys og sanksjoneres.
- Ny forskrift bør beskytte barn i alle aldre mot markedsføring av usunn mat og drikke. Barn defineres etter barnekonvensjonen som alle mennesker under 18 år.
- Et regelverk som tydelig anerkjenner hylleplass og emballasje som en del av markedsføringen.
- En effektiv tilsynsmyndighet med bøte- og inndragningsmyndighet.
- Innføring av 16-årsgense på kjøp av høy-koffeinholdige drikker (energidrikker) på grunn av fare for helse- risiko som følge av konsum hos barn og unge, samt målrettet informasjon.
- Barn og unge er for dårlig beskyttet mot markedsføring av unødvendige kosttilskudd. Selvreguleringsordningen FIM er ikke tilstrekkelig for å beskytte barn og unge mot massiv markedsføring i regi av influencere. Strengere regulering bør innføres for å beskytte barn og unge mot kroppspress og salg av kosttilskudd.

**7 av 10**

**mener det bør bli forbudt å markedsføre usunn mat og drikke til barn og unge.**

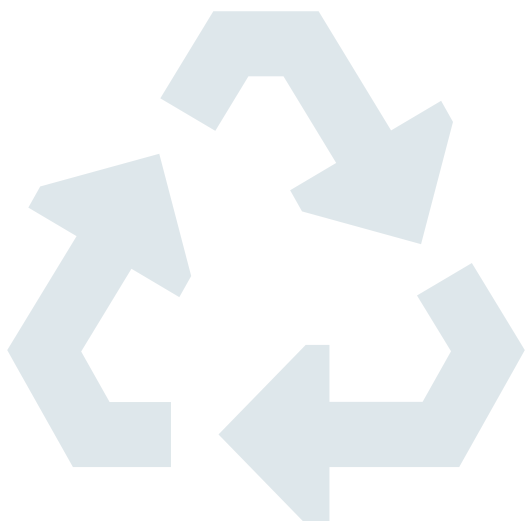
**(Ipsos for Forbrukerrådet, 2023).**



## Sunnhet

- 84 prosent av befolkningen svarer at de forsøker å velge sunne alternativer når de handler. Likevel svarer 49 prosent at de syns det er vanskelig å vite om en matvare er sunn.
- 83 prosent er enige i at det bør bli enklere å se om en matvare er sunn eller usunn ved hjelp av merking.
- 82 prosent er enige i at de ville ha spist mer sunn mat dersom det var billigere.
- Majoriteten av forbrukerne (63 prosent) syns ikke det er greit at usunne varer plasseres ved kassene i butikken.
- Forbrukere flest sier at de først ser etter innhold av sukker når de handler mat, etterfulgt av kalorier, karbohydrater og fett.

(Ipsos for Forbrukerrådet 2023).



## Bærekraftig mat

- 51 prosent av den norske befolkningen svarer at de alltid forsøker å velge klima- og miljøvennlig når de handler – men hele 82 prosent syns det er vanskelig å vite om en matvare er klima- og miljøvennlig. Omtrent like mange (80 prosent av befolkningen) mener det bør bli enklere å se om en matvare er klima- og miljøvennlig ved hjelp av merking.
- 77 prosent svarer at de ville spist mer klima- og miljøvennlig mat dersom det var billigere.
- 74 prosent av forbrukerne svarer at vi alle må endre matvanene våre for å lykkes med klima- og miljøutfordringene, men kun 65 prosent svarer at de selv er villige til å endre kostholdet sitt av dette hensyn.

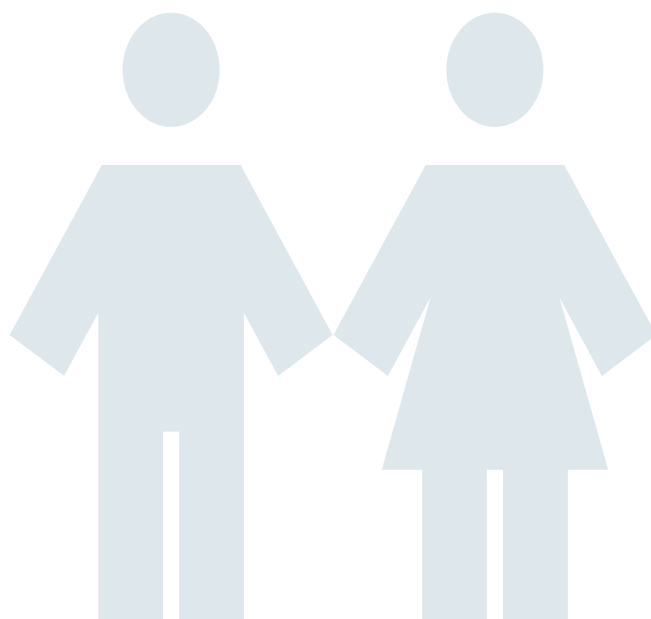
(Ipsos for Forbrukerrådet 2023).

## GJØR DET ENKELT Å TA SUNNE OG BÆREKRAFTIGE VALG

Utvalg, tilgjengelighet og pris er faktorer som har sto innvirkning på atferd og forbruker. Det må tilrettelegges bedre for at det blir enkelt å ta de sunne og bærekraftige valgene og de usunne og mindre miljøvennlige valgene må bli mindre tilgjengelige.

### Forbrukerrådet anbefaler:

- Målrettet bruk av avgifter og andre prisvirkemidler for å påvirke atferd i ønsket retning, bl.a. ved:
- Differensiert avgift på sukker i mat og drikke begrunnet i ernæring og helse utformet med utgangspunkt i matvarenes sukkerinnhold, og
- Differensiert merverdiavgift på mat utfra matvarens ernæringsverdi og miljøbelastning, slik som redusert mva-sats på frukt og grønnsaker
- Myndighetene bør gjennomføre en helhetlig gjennomgang av opplysningskontorenes rolle for å sikre at disse støtter opp under nasjonale mål for konsum med tanke på helse og bærekraft
- Krav til produktutvikling som møter forbrukernes ønske om et sunt og bærekraftig kosthold, bl.a. ved at det produseres matvarer med mindre salt, sukker og ugunstig fett.
- En tydelig og transparent policy fra dagligvarekjedene på hvordan de tilrettelegger for sunnhet og bærekraft i butikk, både når det gjelder produktutvikling, produktplassering, prising og markedsføring.
- Barnehager, skoler og eldreomsorgen må legge til rette for et sunt og bærekraftig mattilbud i tråd med nasjonale retningslinjer og kostråd. Offentlige innkjøp må stille krav til ernæring og bærekraft.



## MATTRYGGHET OG DYREVELFERD

Trygge produkter er en sentral forbrukerrettighet. Skadelige og uønskede stoffer må unngås for å beskytte forbrukernes helse. Forbrukerne har også en forventning om at dyr i matproduksjon sikres god velferd og dyrevelferdsskandaler opprører mange.

Offentlige myndigheter må prioritere dette, bl.a. ved at det sikres ressurser til både regelverksutvikling og aktivt tilsyn. Krav om større åpenhet om forhold ved produksjonen vil bidra til at bransjen i større grad vektlegger dyrevelferd.



### Forbrukerrådet anbefaler:

- Mattilsynet må sikres ressurser til å ivareta en mer proaktiv rolle i regelverksutviklingen nasjonalt og internasjonalt både når det gjelder trygg mat og trygg emballasje, og til å aktivt håndheve regelverket.
- Matsvindel er bevisst juks og manipulering av mat og gir risiko for skader på mennesker, dyr og miljø. Arbeid for å bekjempe matsvindel og for å sikre sporbarhet må gis høy prioritet.
- Norsk landbruk, oppdrettsnæring og matindustri må ta grep for å sikre god dyrehelse og dyrevelferd i matproduksjon. Det må være åpenhet og forhold som påvirker dyrenes helse og levevilkår.
- All oppdrettsfisk bør merkes med eksempelvis en tallkode som gir forbruker tilgang til informasjon om produksjonsforholdene for det produktet de ønsker å kjøpe. Viktige parametere for dyrevelferd og bærekraft bør gjøres lett tilgjengelig med en vektet rangering. Sentrale parametere for dyrevelferd innen oppdrett kan være dødelighet og sykdomsutbrudd i merdene. Fisketetthet kan også være en indikator. Andre relevante forhold vil være antall rømte laks fra merdene og om laksen er foret med fiskefôr som er ikke er koblet til avskoging.

## Matsvinn

- Hele 90 prosent av den norske befolkningen mener at det bør bli forbudt for dagligvarekjedene å kaste spiselig mat.
- 60 prosent av nordmenn svarer at de kaster mindre mat nå enn før.
- 45 prosent svarer at de handler mer matvarer som er nedpriset grunnet dato nå enn før. Det kan handle om både miljø og pris.

(Ipsos for Forbrukerrådet 2023).

## FLERE SYSTEMILTAK FOR Å NÅ MÅLET OM MATSVINN

Tiltak mot matsvinn står høyt på den politiske agendaen globalt og nasjonalt. I henhold til FNs bærekraftsmål skal matsvinnet reduseres med 50 prosent innen 2030.

Både myndigheter og matbransje må gjennomføre tiltak som reduserer matsvinn i hele verdikjeden. Ansvaret for reduksjon i matsvinn hjemme hos forbrukerne, kan ikke legges på forbrukerne alene.

### Forbrukerrådet anbefaler:

- Innføring av et aktsomhetskrav både for private og offentlige virksomheter der det må gjøres risikovurderinger og iverksettes tiltak for å unngå matsvinn også hos forbruker. Forbrukerrådet forventer at det blant annet vil lede til:
  - » raskere utvikling av smart og miljøvennlig matemballasje og emballasje som bedre bevarer matens kvalitet etter åpning
  - » at pakningsstørrelser må tilpasses ulike husholdningsstørrelser og forbrukere i ulike livssituasjoner.
  - » at unødvendig emballasje kuttes og det tilbys mer løsvекtsalg av frukt, grønnsaker og matvarer som ikke trenger emballasje.
  - » at det ikke lansere mersalgskampanjer (3-for-2) på produkter med begrenset holdbarhet og bør unngå unødvendig bunting og mersalg.
- Styrking av bransjeavtalen ved å inkludere offentlig sektor som part i avtalen, ved å innføre "beste praksis" for å oppfylle det foreslåtte kravet til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og styrke rapporteringsplikten under avtalen.
- Donasjonsplikt for sjømatindustri-, matindustri- og grossistbedrifter.
- Krav til nedprising av varer med kort holdbarhet fra alle dagligvarebutikker.
- At matsvinnavgift på næringsavfall utredes. En avgift på mengden matsvinn aktører leverer via næringsavfallet, vil kunne gi et direkte økonomisk insentiv til å redusere mengden matavfall.



- Det må stimuleres til teknologisk utvikling som hjelper forbrukerne å kaste mindre mat.
- Myndighetene må evaluere tiltak og måloppnåelse for redusert matsvinn og vurdere behov for ytterligere reguleringstiltak for redusert matsvinn

## HELHETLIG POLITISK INNSATS FOR Å UTVIKLE BÆREKRAFTIGE MATSYSTEMER

En sirkulær økonomi evner å utnytte alle ressurser. Matsystemet må også i større grad bli sirkulært, og de samlede effektene av produksjon, prosessering, distribusjon og forbruk på helse, miljø og natur må sees under ett. Det krever helhetlig innsats på tvers av sektorer.

### Forbrukerrådet mener:

- Det må utvikles en helhetlig plan for å oppnå overgangen til et mer bærekraftig matsystem, der befolkningens behov for å kunne ha et bærekraftig kosthold må stå i fokus. En slik plan må ha som mål å redusere klimagassutslippene og beskytte naturressurser, biologisk mangfold, matjord, dyrevelferden og forbrukernes helse.

## Kilder

- Forbrukerrådet (2022). [Veivalgsundersøkelse 2022](#), gjennomført av Ipsos
- Forbrukerrådet (2023a) Veivalgsundersøkelse 2023, gjennomført av Ipsos, upubl per 01. februar 2024
- Helsedirektoratet (2023). Utviklingen i norsk kosthold 2023 [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 06. desember 2023, lest 01. februar 2024). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2023>
- Forbrukerrådet (2023b) Mat og handlevaner, gjennomført av Ipsos, upublisert per 01. februar 2024



**Forbrukerrådet er en uavhengig interesseorganisasjon som bistår forbrukerne og påvirker myndigheter og næringsliv i en forbrukervennlig retning.**

**FORBRUKERRÅDET.no**

