



Virkninger av kostholdstiltak



Foto: damirvodic, iStock

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Menon Economics på oppdrag for Matsystemutvalget. Formålet har vært å analysere utvalgte tiltak for å fremme sunnere kosthold, og belyse sentrale virkningsmekanismer og konsekvenser for forbrukere, næringsliv og myndigheter.

Rapporten omfatter syv tiltak som varierer i innretning og omfang. Analysene bygger på tilgjengelig forskning, offentlige utredninger og erfaringer fra Norge og sammenlignbare land. Vurderingene er i hovedsak kvalitative og gir et kunnskapsgrunnlag for videre politiske og strategiske avveiinger. Rapporten inneholder ikke normative anbefalinger.

Arbeidet er gjennomført av Erland Skogli, Håvard Johannes Skulstad, Emira Otnes Sopi og Ole Magnus S. Kjeldsberg, med Erika Karttinen som kvalitetssikrer. Eventuelle feil og mangler står for forfatterens regning.

Februar 2026

Erika Karttinen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Ole Magnus S. Kjeldsberg
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og formål	8
1.2 Tiltakene som vurderes	9
1.3 Avgrensninger	9
2 Metode, datagrunnlag og tverrgående perspektiver	10
2.1 Overordnet metodisk tilnærming	10
2.2 Datagrunnlag	10
2.3 Beslektede tiltak og felles virkningslogikk	11
2.4 Felles problemstillinger på tvers av tiltak	12
3 Gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole	15
3.1 Kort om tiltaket	15
3.2 Virkningsmekanismer ved tiltaket	17
3.3 Berørte aktører	18
3.4 Vurdering	21
4 Gratis skolemåltid	23
4.1 Kort om tiltaket	23
4.2 Virkningsmekanismer ved tiltaket	25
4.3 Berørte aktører	26
4.4 Vurdering	32
5 Bruk av avgifter og subsidier for å fremme et sunnere kosthold	33
5.1 Kort om tiltaket	33
5.2 Virkninger av tiltaket	35
5.3 Berørte aktører	38
5.4 Vurdering	47
6 Krav til ernæringshensyn ved offentlige anskaffelser av mat og drikke	50
6.1 Kort om tiltaket	50
6.2 Virkninger av tiltaket	51
6.3 Berørte aktører	52
6.4 Vurdering	54
7 Krav til kompetanse for lærere i mat- og helsefag	55
7.1 Kort om tiltaket	55
7.2 Virkninger av tiltaket	57
7.3 Berørte aktører	58
7.4 Vurdering	60
8 Krav til reformulering av produkter	61
8.1 Kort om tiltaket	61
8.2 Virkninger av tiltaket	61
8.3 Berørte aktører	62
8.4 Vurdering	65
9 Obligatorisk matmerking med Nutri-Score	68
9.1 Kort om tiltaket	68
9.2 Virkninger av tiltaket	68

9.3	Berørte aktører	69
9.4	Vurdering	72
10	Samlet vurdering av barrierer	74
10.1	Ramme for å vurdere barrierer	74
10.2	Sentrale barrierer knyttet til tiltakene	75
11	Referanser	78

Sammendrag

Denne rapporten gir en systematisk sammenstilling av eksisterende kunnskap om virkninger av syv utvalgte kostholdstiltak. Analysen omfatter dokumenterte og sannsynlige konsekvenser for befolkningens kosthold og helse, forbrukervelferd og sosiale forskjeller, næringsstruktur og konkurranseforhold, offentlige budsjetter og administrasjon, samt relevante miljø- og bærekraftshensyn. Rapporten bygger på forskning og offentlige utredninger fra Norge og sammenlignbare land, og presenterer kunnskapsgrunnlaget slik det foreligger, inkludert usikkerhet og identifiserte kunnskapshull.

Tiltak 1: Gratis frukt og grønt i barnehage og skole

Tiltaket innebærer at barn og unge får gratis frukt og grønt i løpet av barnehage- eller skoledagen, finansiert av det offentlige. Erfaringer fra tidligere nasjonale ordninger viser at tilbudet øker inntaket i situasjonen der frukt og grønt deles ut. Samtidig viser evalueringer at en del av det som deles ut ikke blir spist, og at det kan oppstå utfordringer knyttet til håndtering, forsøpling og matsvinn.

Oppdaterte anslag basert på tidligere skolefruktordninger tilsier at en nasjonal, universell ordning kan innebære årlige utgifter i størrelsesorden 1,3 milliarder kroner. Anslaget er usikkert og vil avhenge av utforming, omfang og organisering av ordningen.

Tiltak 2: Gratis skolemåltid

Tiltaket innebærer at elever i grunnskole og videregående skole får tilbud om ett måltid i løpet av skoledagen uten kostnad for husholdningene. Erfaringer fra Norge og andre høyinntektsland gir støtte for enkelte kortsiktige effekter på kosthold i skolehverdagen, mens kunnskapen om langtidseffekter og virkninger på sosial ulikhet er mer usikker. Evalueringer peker samtidig på at deltakelse varierer, og at det kan oppstå matsvinn og mer avfall, særlig i modeller med varm mat.

Kostnadene avhenger i stor grad av hvilken modell som velges. Helsedirektoratets beregninger viser at kostnaden per elev per skoleår varierer fra om lag 4 200 kroner (havregrøt tilberedt på skolen) til om lag 9 700 kroner (varm mat produsert eksternt). Samlet kan dette gi årlige utgifter i størrelsesorden om lag 3,5 milliarder til 8 milliarder kroner, avhengig av omfang og organiseringsform.

Tiltak 3: Bruk av avgifter og subsidier

Tiltaket er analysert gjennom tre alternative prisvirkemidler: (1) avgift på sukkerholdig drikke, (2) redusert merverdiavgift på frukt og grønt, og (3) en kombinasjon av redusert merverdiavgift på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt. Virkningene avhenger i stor grad av hvordan tiltakene utformes og avgrenses.

Avgift på sukkerholdig drikke er anbefalt av WHO som kostnadseffektivt, i hovedsak fordi implementerings- og administrasjonskostnadene er lave, mens helseeffekten vurderes som positiv, men begrenset i omfang. Tiltaket gir inntekter til staten (om lag 3 mrd. kroner i 2019), men innebærer en ekstra kostnad for forbrukerne og har en overveiende regressiv fordelingsprofil, det vil si at kostnaden utgjør en større andel av inntekten for husholdninger med lav inntekt enn for husholdninger med høy inntekt. For næringslivet gir tiltaket redusert salgsvolum (risiko for økt grensehandel) og lønnsomhet for berørte aktører, men administrative konsekvenser anses som relativt begrensede innenfor eksisterende særavgiftsstruktur.

Redusert merverdiavgift på frukt og grønt er et bredere subsidietiltak med mer usikker effekt. Empirien tilsier at en stor del av avgiftslettelsen absorberes i verdikjeden, slik at prisreduksjonen i

butikk er begrenset. Tiltaket er lite målrettet fordelingsmessig og gir et betydelig provenytnap, anslått til om lag 6 mrd. kroner ved fullt momsfratak. Differensiert merverdiavgift gir økte kostnader til avgrensning, kontroll og etterlevelse, både for næringslivet og skattemyndighetene. I Danmark er administrative kostnader for næringsaktører estimert til 270 mill. DKK, og en samfunnsøkonomisk analyse konkluderer med at tiltaket ikke er lønnsomt.

Kombinasjonen av redusert merverdiavgift på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt har størst potensial til å påvirke kostholdet bredt, fordi relative priser endres i flere retninger samtidig. Samtidig er dette det mest krevende alternativet. Helsegevinsten er potensielt større, men empirisk dokumentasjon er begrenset. Fordelingsvirkningene blir mer sammensatte og avhenger av konkret utforming. En avgift på rødt kjøtt griper inn i et allerede tungt regulert landbrukssystem med produksjonstilskudd, markedsordninger og tollvern, og kan gi negative konsekvenser for deler av norsk kjøttproduksjon og -industri. Tiltaket kan bidra til klimagevinster, men berører også distriktpolitiske hensyn, kulturlandskap, biologisk mangfold og beredskap.

Tiltak 4: Krav til ernæringshensyn ved offentlige anskaffelser av mat og drikke

Tiltaket innebærer at offentlige virksomheter stiller konkrete ernæringskrav ved innkjøp av mat og drikke, for å gjøre standardtilbudet i offentlige arenaer sunnere.

Kunnskapsgrunnlaget viser at slike krav kan påvirke tilbudet i praksis, men effekten avhenger av tydelig utforming og systematisk kontraktsoppfølging. Uten kontroll kan virkningene bli begrensede. Tiltaket kan gi økt ressursbruk til utforming og oppfølging av anskaffelser, og kan påvirke leverandørmarkedet gjennom krav til dokumentasjon og sortiment. Tiltaket kan påvirke innkjøpspriser.

Tiltak 5: Krav til kompetanse for lærere i mat- og helsefag

Tiltaket innebærer skjerpede krav til formell kompetanse for lærere i mat og helsefag. Det er et strukturtiltak som virker indirekte gjennom undervisningskvalitet, og effekten på elevers kosthold er usikker og går gjennom en lang virkningskjede.

Økt kompetanse kan styrke faglig kvalitet, men erfaringer tyder på at etterlevelsen av dagens krav er begrenset. Et skjerpet krav kan derfor kreve økt ressursbruk til rekruttering og videreutdanning eller omprioritering av lærerressurser, med risiko for fortrenningseffekter i andre fag. Utfordringene vil trolig være størst i små skoler og i distriktene.

Tiltak 6: Krav til reformulering av produkter

Tiltaket innebærer krav om redusert innhold av for eksempel salt, sukker eller fett i utvalgte produkter, eventuelt krav til paknings- eller porsjonsstørrelser. Reformulering kan gi helsegevinst, særlig der endringer kan gjennomføres uten merkbar påvirkning på smak eller kvalitet.

For næringslivet kan kravene medføre betydelige omstillings- og dokumentasjonskostnader. Reformulering er ofte teknisk krevende og kan kreve produktutvikling, testing og endringer i produksjonsprosesser, med risiko for økte kostnader som helt eller delvis kan slå ut i høyere priser i butikk.

For myndighetene krever tiltaket tydelig regelverksutforming og systemer for kontroll og etterprøvbarehet. Nasjonale produktkrav må også vurderes opp mot EU/EØS-regelverket, og kan utløse notifikasjonsplikt og begrensninger knyttet til harmoniserte regler og fri vareflyt.

Tiltak 7: Obligatorisk merking med Nutri-Score

Tiltaket innebærer at alle relevante produkter merkes med Nutri-Score, slik at ernæringsmessige forskjeller blir mer synlige og lettere å sammenligne i kjøps situasjonen. Merking kan påvirke kosthold

både gjennom at forbrukere endrer valg og gjennom tilpasninger i produktutvikling. Kunnskapsgrunnlaget tilsier at effekten på kostholdet kan være positiv, men størrelsen på effekten er usikker.

For næringslivet innebærer en obligatorisk ordning praktiske og administrative tilpasninger, blant annet beregning og dokumentasjon av score, endringer i emballasje og oppdatering av produktdata. Kostnadene vil i hovedsak være engangskostnader ved innføring, kombinert med løpende administrative oppgaver. Tilpasningen kan være mer krevende for mindre aktører.

For myndighetene kan tiltaket medføre ressursbruk til regelverksutforming, veiledning og etablering av kontrollregime. Omfanget avhenger av ambisjonsnivå og hvordan ordningen håndheves.

1 Innledning

Denne rapporten analyserer syv utvalgte kostholdstiltak som har vært løftet frem i offentlige utredninger og politiske prosesser. Tiltakene varierer i virkemåte og omfang, og berører ulike deler av matsystemet. Formålet er å gi et kunnskapsbasert bilde av hvordan tiltakene kan påvirke aktører i og utenfor matsystemet, og å synliggjøre sentrale problemstillinger og avveininger som følger av dem.

1.1 Bakgrunn og formål

Regjeringen oppnevnte i februar 2025 Matsystemutvalget for å utrede hvordan det norske matsystemet kan utvikles i en mer bærekraftig retning.¹ Utvalget skal se folkehelse, klima, natur og landbruks-, fiskeri- og matpolitikk i sammenheng, og levere sin NOU innen 1. november 2026. Utredningen skal bygge på oppdatert forskning og suppleres med særskilte analyser der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

Usunt kosthold er en stor utfordring for folkehelsen i Norge, med brede samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tall fra Folkehelseinstituttet (FHI) viser at usunt kosthold kan forklare om lag ni prosent av den samlede sykdomsbyrden og estimeres som årsak til nær 7 000 dødsfall og over 100 000 tapte gode leveår i 2016.² Helsedirektoratet har beregnet de samfunnsøkonomiske gevinstene av at den norske befolkningen følger de norske kostrådene til 154 milliarder kroner pr år (2013-kroner).³ Dette illustrerer et betydelig potensial for helsemessige og samfunnsøkonomiske gevinster ved tiltak som kan bidra til et sunnere kosthold.

Samtidig er kostholdsområdet komplekst. Kosthold påvirkes av en rekke strukturelle, økonomiske, kulturelle og individuelle forhold, og enkelttiltak vil normalt bare adressere en begrenset del av utfordringsbildet. Tiltak kan også ha utilsiktede virkninger, og det foreligger ofte begrenset eller fragmentert empirisk dokumentasjon om faktiske effekter.

Et sentralt spørsmål i utvalgets arbeid er hvordan befolkningens kosthold kan bringes nærmere myndighetenes kostråd. Nasjonale og internasjonale fagmiljøer har pekt på en rekke mulige virkemidler – herunder økonomiske, regulatoriske og pedagogiske tiltak. Flere av disse har imidlertid ikke vært systematisk utredet i en norsk kontekst, og kunnskapsgrunnlaget om virkninger for ulike aktører og deler av matsystemet er varierende.

Formålet med denne rapporten er å styrke Matsystemutvalgets beslutningsgrunnlag gjennom en systematisk vurdering av hvordan utvalgte kostholdstiltak kan påvirke aktører, verdikjeder og samfunnsområder. Oppdraget innebærer å:

- identifisere hvilke aktører som berøres av tiltakene og
- beskrive hvordan tiltakene forventes å påvirke de identifiserte aktørene.

¹ Matsystemutvalget | [Regjeringen.no](https://regjeringen.no)

² Øverland et al. (2018): [Sykdomsbyrde i Norge 2016. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factor Study 2016 \(GBD 2016\)](#). FHI

³ Sælensminde et al. (2016): [Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd](#). Helsedirektoratet

1.2 Tiltakene som vurderes

Oppdraget omfatter syv definerte tiltak som representerer ulike typer virkemidler. Tiltakene er hentet fra anbefalinger i relativt nylige norske utredninger, inkludert Braut-gruppens⁴ rapport fra 2023 og Food-EPI-rapporten fra 2020⁵. Følgende tiltak inngår i analysen:

1. Gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole
2. Gratis skolemåltid
3. Bruk av avgifter og subsidier for å fremme et sunnere kosthold, inkludert avgift på sukkerholdig drikke
4. Krav til ernæringshensyn ved offentlige anskaffelser av mat og drikke
5. Krav til kompetanse for lærere i mat- og helsefaget
6. Krav til reformulering av produkter (i motsetning til frivillige avtaler)
7. Obligatorisk matmerking med NutriScore

Selv om tiltakene omtales som definerte, varierer graden av konkretisering. I flere tilfeller fremstår de mer som tiltaksområder enn som fullt spesifiserte virkemidler. Den konkrete utformingen, for eksempel når det gjelder omfang, målgruppe, satser, avgrensninger, håndheving og samspill med andre virkemidler, vil ha stor betydning for både positive og negative virkninger.

For å kunne gi mest mulig konkrete og sammenlignbare vurderinger har vi i noen tilfeller avgrenset og operasjonalisert tiltakene nærmere, basert på eksisterende forslag eller tidligere utredninger. I andre tilfeller drøfter vi handlingsrommet innenfor tiltaksområdet og synliggjør hvordan ulike innretninger kan gi ulike virkninger. Analysene må derfor forstås som vurderinger av representative og plausible utforminger av tiltakene, snarere enn evalueringer av ferdig utformede politiske forslag.

1.3 Avgrensninger

Det er gjort et faglig informert utvalg av hvilke forhold som analyseres, basert på hva som vurderes som mest relevant for Matsystemutvalgets behov og innenfor rammene av oppdraget. Analysen legger særlig vekt på virkninger som antas å ha størst betydning for berørte aktører, gjennomførbarhet og samfunnsmessige konsekvenser, som fordelingseffekter og mulige utslag i grensehandel.

Tiltakene som vurderes griper inn i komplekse markeder og samfunnsstrukturer, med mange aktører og gjensidige avhengigheter. Det vil derfor kunne oppstå en rekke direkte og indirekte virkninger, både på kort og lang sikt. Vurderingene i rapporten er ikke uttømmende, verken når det gjelder alle mulige virkningsmekanismer, alle berørte aktører eller alle potensielle konsekvenser av tiltakene.

Rapporten er ikke en normativ vurdering av tiltakene. Den gir ikke anbefalinger om hvorvidt tiltakene bør gjennomføres eller hvordan de eventuelt bør utformes, men presenterer et kunnskapsgrunnlag som kan inngå i videre politiske og strategiske vurderinger.

Rapporten er heller ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Konsekvensvurderingene er i hovedsak kvalitative og kvantifiseres kun der datagrunnlaget gir et tilstrekkelig grunnlag. Der det er relevant, gjengir vi forskningsbasert kunnskap om helseeffekter, men dette er ikke rapportens hovedfokus.

⁴ Braut-gruppen (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

⁵ Torhaug mfl. (2020): [Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats](#)

2 Metode, datagrunnlag og tverrgående perspektiver

Vi analyserer de syv kostholdstiltakene etter en felles og strukturert tilnærming. For hvert tiltak identifiserer vi berørte aktører, beskriver virkningsmekanismer og vurderer konsekvenser. Analysen bygger på eksisterende forskning og tilgjengelig data, supplert der det er nødvendig, og legger til rette for systematisk sammenligning av tiltakene.

2.1 Overordnet metodisk tilnærming

For å sikre konsistens og sammenlignbarhet på tvers av tiltakene er alle tiltakskapitlene bygget opp etter samme analytiske struktur. Denne strukturen er valgt for å skille tydelig mellom beskrivelse av tiltaket, analyse av virkningsmekanismer, vurdering av konsekvenser for berørte aktører og en samlet vurdering av tiltaket.

Hvert tiltak analyseres gjennom fire hoveddeler:

1. **Beskrivelse og konkretisering av tiltaket**

Tiltaket beskrives kort, med nødvendig avgrensning og konkretisering slik det analyseres i denne rapporten. Flere av tiltakene er overordnet formulert, og der det er nødvendig for å kunne gi presise vurderinger, konkretiseres tiltakene analytisk, for eksempel når det gjelder innretning, virkeområde eller hvilke aktører som omfattes. Dette gjøres for å gjøre tiltakene analyserbare og innebærer ikke forslag til konkret politisk utforming.

2. **Virkningsmekanismer og identifisering av berørte aktører**

Analysen tar utgangspunkt i virkningsmekanismer, det vil si hvordan tiltaket kan påvirke atferd, incentiver, tilbud, etterspørsel eller rammebetingelser i matsystemet. Denne delen har i hovedsak en teoretisk inngang. Virkningsmekanismene brukes til å identifisere hvilke aktører som kan bli direkte eller indirekte berørt av tiltaket.

3. **Vurdering av konsekvenser for berørte aktører**

Med utgangspunkt i de identifiserte aktørene vurderes mulige konsekvenser av tiltaket. Denne delen har en empirisk inngang. Vurderingene omfatter blant annet økonomiske, administrative og fordelingsmessige virkninger, samt tilpasninger hos næringsaktører og i markedet. Der det er relevant og mulig, omtales også retning og størrelsesorden på effektene.

4. **Samlet vurdering**

Avslutningsvis gis en samlet vurdering der funnene fra de foregående delene ses i sammenheng. Her drøftes også sentrale barrierer og gjennomføringsutfordringer, samt usikkerhet og identifiserte kunnskapshull.

2.2 Datagrunnlag

Analysen bygger på et bredt sett av informasjonskilder som til sammen gir et robust og beslutningsrelevant kunnskapsgrunnlag. Kildene er:

Litteraturgjennomganger, metastudier og forskningsrapporter

Litteraturgjennomgangen prioriterer kunnskapsoppsummeringer fremfor enkeltstudier. Vi legger særlig vekt på offentlige utredninger (NOU-er), rapporter fra ekspertutvalg og

kunnskapsoppsummeringer fra norske fagmiljøer og institusjoner, som Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet. Evalueringer av gjennomførte eller sammenlignbare tiltak i Norge tillegges også betydelig vekt.

I tillegg benyttes oppsummerende analyser og policy-rapporter fra internasjonale organisasjoner som WHO, OECD og IMF, særlig der de belyser erfaringer fra land som er relevante å sammenligne med Norge.

Enkeltstudier brukes der de er metodisk solide og særlig relevante for problemstillingen, men hovedvekten legges på sammenstilte og kvalitetssikrede kunnskapsgrunnlag.

Statistikk og kvantitative data

Statistikk brukes i hovedsak som bakgrunnsinformasjon for å belyse økonomiske, demografiske og strukturelle forhold som er relevante for tiltakene. Dette omfatter blant annet offentlig tilgjengelig forbruks-, pris- og kostholdsstatistikk, samt overordnede data om næringsstruktur og befolkningssammensetning.

Kvantitative data benyttes for å gi kontekst og støtte vurderinger av retning og mulig betydning av identifiserte virkninger. Det gjennomføres ikke egne modellberegninger eller kvantitative analyser i prosjektet.

Høringsinnspill til Matsystemutvalget

De innsendte høringsinnspillene gir et viktig supplement, særlig for å identifisere aktører som kan påvirkes og hvilke typer konsekvenser aktørene selv peker på. Høringsinnspill brukes ikke som evidensgrunnlag, men til å:

- identifisere relevante aktører
- synliggjøre opplevde virkninger
- avdekke interessekonflikter og potensielle barrierer

2.3 Beslektede tiltak og felles virkningslogikk

Tiltakene som analyseres i denne rapporten er ulike i utforming og virkemåte, men flere av dem er beslektede ved at de retter seg mot samme overordnede mål eller virker gjennom lignende mekanismer. For å tydeliggjøre hvordan tiltakene forholder seg til hverandre, kan de deles inn i grupper med felles virkningslogikk.

2.3.1 Tiltak rettet mot mattilbud i barnehage og skole (tiltak 1 og 2)

Tiltak 1 (gratis frukt og grønt i barnehage og skole) og tiltak 2 (gratis skolemåltid) er nært beslektede ved at begge retter seg mot barn og unge i institusjonsarenaer og virker gjennom økt tilgjengelighet og standardisering av mattilbudet. Tiltakene skiller seg først og fremst i omfang og ambisjonsnivå:

- **Tiltak 1** er avgrenset til deler av kostholdet og innebærer relativt begrensede organisatoriske endringer.
- **Tiltak 2** innebærer en mer omfattende og helhetlig ordning, med større krav til organisering, logistikk og kompetanse.

Tiltak 2 kan dermed ses som en utvidet og mer ambisiøs variant av tiltak 1, selv om de analyseres som separate tiltak i rapporten.

2.3.2 Tiltak som vrir konsum gjennom marked og produkter (tiltak 3, 6 og 7)

Tiltak 3 (avgifter og subsidier), tiltak 6 (krav til reformulering) og tiltak 7 (obligatorisk merking med Nutri-Score) har alle til hensikt å vri konsum i en sunnere retning gjennom å påvirke valg i markedet. Tiltakene er beslektede ved mål, men skiller seg tydelig i virkemåte og i hvor direkte de griper inn.

Det er likevel mulig å beskrive en overordnet rangering etter grad av inngripen, gitt moderat utforming av tiltakene:

- **Merking (tiltak 7)** kan anses som minst inngripende, ettersom tiltaket primært påvirker informasjonsgrunnlaget i kjøps situasjonen og i utgangspunktet overlater det endelige valget til forbrukeren. Samtidig innebærer obligatorisk merking et regulerende inngrep overfor produsenter og markedsføring.
- **Avgifter og subsidier (tiltak 3)** er mer inngripende ved at de påvirker forbrukernes valg gjennom økonomiske insentiver og kan ha direkte fordelingsmessige og konkurransemessige konsekvenser. Graden av inngripen avhenger imidlertid av utforming og hvor høy avgiften/subsidien er.
- **Krav til reformulering (tiltak 6)** kan beskrives som mest direkte inngripende overfor produsentene, ettersom tiltaket begrenser hvilke produkter som kan tilbys eller hvilke egenskaper produktene kan ha. Til gjengjeld kan reformulering redusere behovet for aktive valg hos forbrukerne, ved at sunnere alternativer blir standard i markedet.

Rangeringen bør forstås som betinget og kontekstuell. Tiltakenes faktiske grad av inngripen avhenger av hvor strengt de utformes, hvilke produkter som omfattes og hvordan de håndheves i praksis.

2.3.3 Sekundært slektskap på tvers av tiltak

På et mer overordnet nivå kan det også skilles mellom tiltak som påvirker kosthold gjennom markedet, og tiltak som påvirker kosthold gjennom institusjonelle rammer og offentlig organisering. Tiltak 3 (avgifter og subsidier), 6 (krav til reformulering) og 7 (obligatorisk merking med Nutri-Score) virker primært gjennom markedet ved å påvirke priser, produktenes egenskaper eller informasjonsgrunnlaget i kjøps situasjonen. De øvrige tiltakene i rapporten virker i hovedsak gjennom endringer i tilbud, organisering, kompetanse eller rammer i bestemte arenaer, snarere enn gjennom forbrukernes valg i markedet.

2.4 Felles problemstillinger på tvers av tiltak

Flere av tiltakene som vurderes i rapporten reiser felles problemstillinger som er relevante på tvers av virkemidler. Disse behandles samlet i dette delkapittelet, slik at tiltakskapitlene kan vise tilbake hit i stedet for å gjenta de samme avklaringene.

2.4.1 Konsumentsoverensstemmelsesprinsippet og konsekvenser for forbrukervelferd

Når vi vurderer virkninger av kostholdstiltak, er et sentralt spørsmål hva som skjer med konsumentvelferden. Dette er utfyllende beskrevet blant annet i NOU 2019: 8, *Særlige forholdene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer* (s.15 – 18).⁶ Vi gir her en mer kortfattet beskrivelse av det teoretiske grunnlaget for vurdering av konsumentvelferd ved kostholdstiltak.

⁶ Særlig utvalget (2019) *Særlige forholdene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer*. NOU 2019: 8

I samfunnsøkonomiske analyser brukes ofte konsumentsoverenitetsprinsippet som utgangspunkt. Tanken er at individet selv kjenner sine preferanser best, og gitt budsjettbetingelsene velger det konsumentet som gir høyest nytte. Dersom et tiltak, for eksempel en avgift eller et forbud, endrer disse valgene, vil det i en standard analyse innebære et velferdstap. Tiltaket vrir konsumentet bort fra det individet selv ville valgt, og reduserer dermed nytten gitt de preferansene som observeres i markedet.

Dette er en viktig grunn til at «paternalistiske» inngrep, begrunnet med at myndighetene mener folk tar dårlige valg, tradisjonelt har hatt begrenset støtte i samfunnsøkonomien. Samtidig bygger konsumentsoverenitet på forutsetninger som ikke alltid er oppfylt, blant annet full informasjon, konsistente preferanser over tid og at individet selv bærer de fulle konsekvensene av egne valg. Når disse forutsetningene brytes, kan det foreligge et samfunnsøkonomisk grunnlag for regulering.

To typer begrunnelser går igjen i litteraturen og er relevante for flere av tiltakene i denne rapporten:

- **Internaliteter:** Dersom individet ikke fullt ut tar hensyn til konsekvensene av egne valg for fremtidig velferd, kan konsumentet bli høyere enn det individet selv, sett over tid, ville foretrukket. Dette kan skyldes mangelfull informasjon, begrenset selvkontroll, kortsiktighet eller vanedannelse. I slike tilfeller kan observerte valg i markedet avvike fra individets langsiktige preferanser. Tiltak som påvirker pris, tilgjengelighet eller produktinnhold kan da bidra til å redusere et selvpåført velferdstap. Selv om tiltaket på kort sikt kan oppleves som en begrensning i valgfrihet, kan den samlede livsløpsnytt øke dersom konsumentet bringes nærmere det individet over tid selv ville foretrukket.

En slik dynamisk forståelse innebærer at velferdseffekten av et tiltak ikke nødvendigvis er konstant over tid. Preferanser kan tilpasse seg endrede rammebetingelser, og vaner kan endres. Reguleringer som i en innledende fase oppleves som inngripende, kan etter hvert bli internalisert og oppleves som mindre belastende, eller til og med som en forbedring. Analogien til bilbeltebud illustrerer dette: Tiltaket ble i starten oppfattet som en byrde for den enkelte, men etter hvert som normer og vaner endret seg og de positive konsekvensene ble tydelige, fremstår tiltaket i liten grad som et velferdstap for den enkelte.

- **Eksternaliteter:** Hvis deler av kostnadene ved et usunt kosthold bæres av andre (for eksempel gjennom fellesskapsfinansierte helsetjenester), kan det gi et samfunnsøkonomisk grunnlag for tiltak som påvirker konsum, fordi private priser ikke reflekterer de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene.

I resten av rapporten bruker vi dette som en tolkningsramme. Når tiltak vurderes, drøfter vi ikke bare om de kan påvirke konsum i en sunnere retning, men også hvordan de kan innebære kostnader i form av redusert valgfrihet eller nytte for enkelte grupper. Samtidig vurderer vi om slike kostnader kan være midlertidige eller reduseres over tid dersom tiltakene bidrar til å korrigere internaliteter eller eksternaliteter.

2.4.2 Operasjonalisering av «sunt kosthold»

Norske kostråd og øvrige ernæringsfaglige anbefalinger gir en faglig forankret og overordnet ramme for hva som anses som et sunt kosthold. De angir mål for samlet kostholdssammensetning over tid og danner et viktig utgangspunkt for både politikktutforming og analyse.

Når slike anbefalinger skal omsettes til konkrete tiltak, oppstår det likevel praktiske og prinsipielle utfordringer. Mange virkemidler forutsetter at bestemte produkter, ingredienser eller produktgrupper klassifiseres som mer eller mindre sunne. Slike avgrensninger er nødvendigvis forenklinger av

kostrådene helhetlige perspektiv og kan gi krevende grensedragninger, særlig i brede eller universelle tiltak der mange varer omfattes.

Denne rapporten går ikke inn i en selvstendig ernæringsfaglig vurdering av hvor slike grenser bør trekkes. Når begrepene «sunt» og «sunnere» brukes, skjer det som en analytisk forenkling, med utgangspunkt i etablerte kostråd, offentlig praksis eller tiltakets egen avgrensning. Der det er relevant for forståelsen av virkningsmekanismer og konsekvenser, påpeker vi utfordringer knyttet til avgrensning og mulig inkonsistens, men uten å ta stilling til ernæringsfaglige vurderinger.

2.4.3 Tiltaksutforming, styrke og gjennomføring

Virkninger og konsekvenser av kostholdstiltak avhenger i stor grad av hvordan tiltakene utformes i praksis. Tiltakene er ofte overordnet beskrevet, mens faktiske effekter påvirkes av valg knyttet til omfang, styrke, terskler og håndheving. Dette gjelder særlig tiltak som påvirker priser, produktutforming eller informasjon, men er også relevant for andre typer tiltak.

I denne rapporten vurderes tiltakene med utgangspunkt i representative eller typiske utforminger basert på eksisterende erfaringer og litteratur. Der det er relevant, påpekes hvordan alternative utforminger kan gi svakere eller sterkere virkninger og endre graden av inngripen og konsekvenser for berørte aktører. Dette innebærer at vurderingene nødvendigvis er beheftet med usikkerhet knyttet til den konkrete utformingen av tiltakene.

2.4.4 Tilpasning, substitusjon og omgåelse

Når kostholdstiltak innføres, vil både forbrukere og produsenter kunne tilpasse seg på måter som påvirker tiltakets faktiske virkninger. Forbrukere kan endre sammensetningen av konsum, for eksempel ved å bytte til nærliggende produkter, andre innkjøpskanaler eller andre konsumarenaer. Produsenter og detaljister kan tilpasse produktutvalg, priser, pakningsstørrelser, markedsføring eller produktklassifisering for å redusere konsekvensene av tiltaket.

Slike tilpasninger kan både dempe og forsterke virkningen av tiltakene, og kan i noen tilfeller innebære omgåelse av tiltakets intensjon. I denne rapporten påpekes slike mekanismer der de er relevante for forståelsen av virkninger og konsekvenser, men uten å forutsette at tilpasningene fullt ut kan forutses eller kvantifiseres.

3 Gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole

Gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole gir lik tilgang til frukt og grønt i hverdagen, uavhengig av husholdningenes økonomiske ressurser og lokale prioriteringer. Tiltaket virker ved at frukt og grønt tilbys gratis som en fast del av barnehage- og skolehverdagen, og erstatter i praksis dagens foreldrebetalte abonnementsordninger og varierende kommunale løsninger. Samtidig innebærer ordningen økte statlige utgifter og konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler.

3.1 Kort om tiltaket

Forståelse av tiltaket

Tiltaket er basert på Braut-gruppens anbefaling om å innføre et gratis tilbud av frukt og grønnsaker i barnehage, grunnskole og videregående skole. Tiltaket er universelt utformet og retter seg mot alle barn og unge i barnehager og skoler, både offentlige og private. Formålet er å øke tilgjengeligheten til frukt og grønt i hverdagen, uavhengig av husholdningenes økonomiske ressurser og individuelle valg.⁷

Braut-gruppen vurderer tiltaket som et strukturett tiltak som virker gjennom økt tilgjengelighet og standardisering av tilbudet i barnehage og skole, snarere enn gjennom endringer i markedspriser. Tiltaket retter seg direkte mot tilbudet av mat i barnehage og skole, der barn og unge oppholder seg store deler av dagen, og skiller seg dermed fra virkemidler som primært påvirker kostholdet gjennom husholdningenes forbruk.

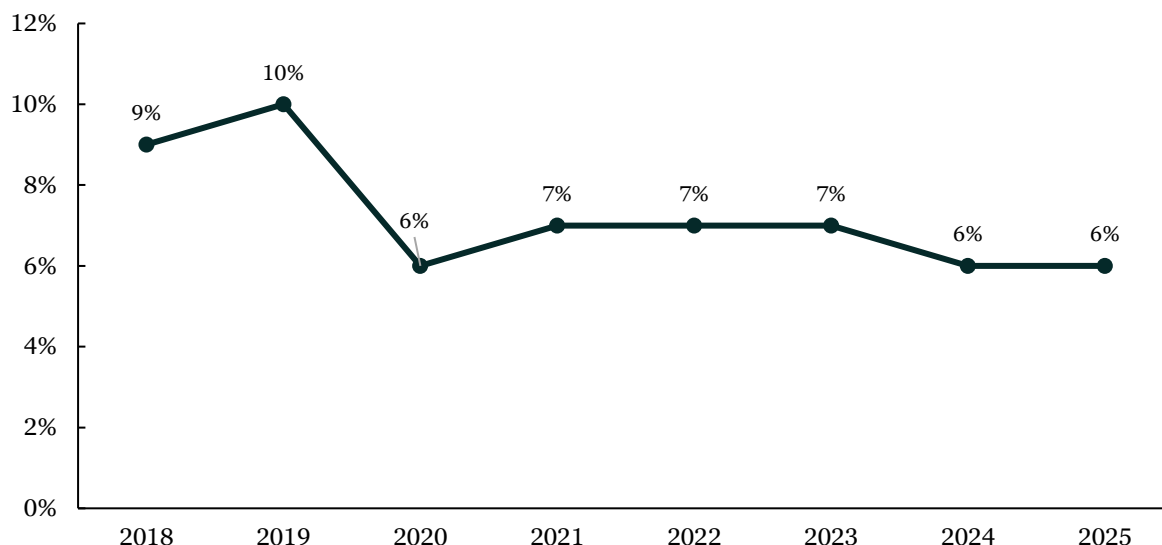
Dagens situasjon og tidligere ordninger

I dag finnes det ingen nasjonal, permanent ordning for gratis frukt og grønt i barnehage og skole. Dagens tilbud er i hovedsak knyttet til ordningen Skolefrukt, som er organisert som en abonnementsløsning. Ordningen innebærer at enten foreldre eller kommuner dekker hoveddelen av kostnaden, mens staten subsidierer deler av prisen. For foresatte koster dette 4,40 kroner per dag eleven får frukt, der 2 kroner per enhet subsidieres av det offentlige, og kommunene kan også velge å dekke kostnaden slik at elevene får frukt gratis.⁸ Dette innebærer at tilgang til frukt og grønt i barnehage og skole i stor grad avhenger av lokale prioriteringer og foreldrebidrag. Figur 3-1 illustrerer utviklingen i andelen elever som deltar i dagens skolefruktordning, finansiert av foresatte eller kommune.

⁷ Braut et al. (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

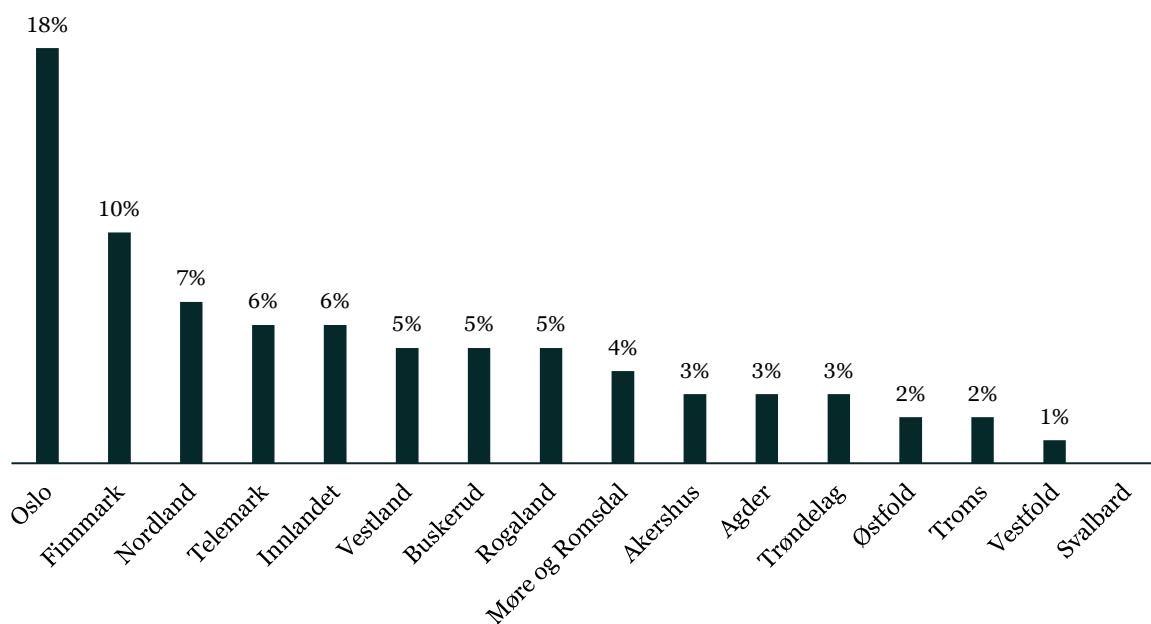
⁸ Skolefrukt (u.d.): [Hva er Skolefrukt?](#)

Figur 3-1: Andel elever på landsbasis i skolefruktabonnementsordningen. Kilde: Skolefrukt.no.



På landsbasis var det høsten 2025 var det 6 prosent av elevene i grunnskolen som deltok i abonnementsordningen Skolefrukt. Helsedirektoratet viser til at pandemien i 2020–2021, med hel eller delvis nedstenging av skoler, førte til at mange skoler og enkelte kommuner sluttet å tilby ordningen. Nedgangen etter pandemien har vært vanskelig å reversere. Flere skoler har ikke startet opp igjen med Skolefrukt, og samtidig kan flere elever ha fått vaner med å ta med frukt og grønt hjemmefra. Høsten 2024 var det om lag 40 000 abonnement på frukt og grønnsaker. De fleste elevene får utdelt skolefrukt fem dager i uken. Figur 3-2 viser andelen elever som deltar i skolefruktordningen, fordelt på fylker.

Figur 3-2: Andel elever fylkesfordelt i skolefruktabonnementsordningen høsten 2025. Kilde: Skolefrukt.no



Figur 3-2 viser at Oslo har høyere andel elever som deltar i skolefruktordningen enn øvrige fylker. Dette kan ses i sammenheng med at Oslo kommune i 2019 besluttet å tilby gratis skolefrukt til alle elever på kommunale ungdomsskoler. Ordningen omfatter om lag 17 000 elever, og frukt deles ut tre dager i

uken. Oslo kommune samarbeider med Skolefrukt.no som bestillings- og distribusjonsløsning, basert på eksisterende avtaler med leverandører.⁹

Tidligere har det eksistert en statlig finansiert ordning for gratis skolefrukt, der staten dekket hele kostnaden for elever ved ungdomsskoler og kombinerte skoler (1.–10. trinn) i perioden 2007–2014. Ordningen var anbefalt av EU, med et argument om at det skulle bidra til å redusere og forebygge overvekt og fedme blant elever.¹⁰ Ordningen ble senere avviklet, og ble blant annet begrunnet med at ordningen fremstod som kostbar, og at myndighetene ønsket å prioritere midlene til andre tiltak i skolen.¹¹

3.2 Virkningsmekanismer ved tiltaket

Tiltaket «gratis frukt og grønt til barn og unge» virker gjennom endret tilgjengelighet og organisering av mattilbudet i barnehage og skole. Kapittelet vurderer de samfunnsøkonomisk relevante virkningene av tiltaket, herunder endringer i konsum, fordelingsvirkninger og organisatoriske forhold.

3.2.1 Økt tilgjengelighet og substitusjon

Tiltaket virker primært gjennom økt tilgjengelighet og standardisering av tilbudet av frukt og grønt i barnehage og skole. Når frukt og grønt tilbys gratis som en fast del av hverdagen, reduseres økonomiske og praktiske barrierer, og deler av beslutningen flyttes fra husholdningene til institusjonen.

Økt tilgjengelighet kan bidra til høyere konsum blant barn og unge, særlig dersom tilbudet er stabilt og forutsigbart. Et løpende tilbud kan påvirke vaner over tid, mens mer midlertidige ordninger i mindre grad forventes å gi varige endringer. Virkningen på samlet kosthold avhenger samtidig av substitusjon, det vil si om frukt og grønt erstatter mer energitette alternativer eller kommer i tillegg til eksisterende konsum.

3.2.2 Fordelingsvirkninger

Tiltaket har en tydelig fordelingsdimensjon. Et universelt og gratis tilbud kan redusere betydningen av husholdningenes økonomi, kunnskap og kapasitet for barns tilgang til frukt og grønt i hverdagen.

Samtidig innebærer universell utforming at offentlige ressurser også brukes på barn som allerede har god tilgang. I hvilken grad tiltaket bidrar til sosial utjevning, vil avhenge av eksisterende forskjeller i konsum og av om tilbudet erstatter eller supplerer privat konsum.

3.2.3 Organisatoriske virkninger i barnehage og skole

Et universelt tilbud innebærer organisatoriske konsekvenser for barnehager og skoler. Institusjonene må sikre daglig innkjøp, lagring og servering av frukt og grønt, og tiltaket kan påvirke rutiner, arbeidsfordeling og organisering av måltider.

Ressursbehovet vil variere mellom institusjoner, blant annet etter størrelse, eksisterende praksis og tilgjengelige fasiliteter. De organisatoriske virkningene avhenger derfor av hvordan ordningen utformes og hvilke støttefunksjoner som etableres.

⁹ Grøntløftet (u.d.): [Gratis skolefrukt til ungdomselever i Oslo](#).

¹⁰ NRK (2022): [Skolefrukt hadde ingen effekt på overvekt: – Synd at det ble avsluttet](#)

¹¹ Kunnskapsdepartementet (2014): [Prop. 68 L \(2013–2014\): Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøgskoleloven \(leksehjelp m.m.\)](#)

3.3 Berørte aktører

Tiltaket berører flere aktører. Staten berøres gjennom ansvar for finansiering av ordningen med gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole. Skole- og barnehageeiere berøres gjennom ansvar for gjennomføring av tiltaket i barnehager og skoler. Produsenter og leverandører berøres gjennom offentlig innkjøp av frukt og grønt til barnehager og skoler. Private husholdninger berøres ved at ordningen endrer rammene for barns tilgang til frukt og grønt i barnehage- og skolehverdagen.

3.3.1 Husholdninger

Barn og unge

Barn og unge er direkte brukere av tiltaket. Ved å gjøre frukt og grønt mer tilgjengelig i barnehage og skole kan tiltaket bidra til økt konsum. Øvrums og Beres (2013)¹² evaluerte den norske skolefruktordningen ved å benytte et naturlig eksperiment basert på nasjonalt representative surveydata. Ordningen var organisert slik at elever i barneskolen kunne tilhøre ulike grupper avhengig av hvilken type skole de gikk på: noen elever fikk gratis frukt som følge av nasjonal politikk for kombinerte skoler (1–10), mens andre elever enten hadde tilgang til subsidiert abonnementsordning eller ingen fruktordning. Studien bygger på en internettbasert spørreundersøkelse blant foreldre til barn i barneskolealder, der foreldrene rapporterer både eget og barnets konsum av frukt og grønt. Ved hjelp av regresjonsanalyser sammenlignes konsum mellom elever som fikk gratis frukt og elever ved skoler uten fruktordning. Resultatene viser at barn som mottok gratis skolefrukt hadde høyere fruktinntak enn barn uten ordning, mens effekten på grønnsaksinntak var mer usikker.

Økt konsum av frukt og grønt kan også påvirke sammensetningen av kostholdet i skolehverdagen ved at frukt og grønt i noen tilfeller erstatter andre mellommåltider, herunder usunne mellommåltider. Øverby et al. (2012)¹³ undersøkte sammenhengen mellom skolefruktordninger og konsum av usunne snacks blant barn. Studien bygger på spørreundersøkelser gjennomført blant elever i 6. og 7. klasse ved de samme 27 skolene i Hedmark og Telemark i 2001 og 2008. Datainnsamlingen ble gjennomført i klasserommet, og elevene rapporterte hvor ofte de konsumerte brus, godteri og potetgull i løpet av en uke. I 2001 hadde ingen av skolene en skolefruktordning. I 2008 deltok 15 skoler i den nasjonale gratis skolefruktordningen, mens 12 skoler ikke deltok i noen skolefruktordning. Dette gjør det mulig å sammenligne hvordan konsumet av usunne snacks utviklet seg ved skoler med og uten skolefruktordning. Studien finner at konsumet av usunne snacks gikk ned fra 2001 til 2008, og at nedgangen var størst ved skoler som deltok i den nasjonale gratis skolefruktordningen.

Tiltaket kan også ha fordelingsvirkninger dersom effektene er sterkere i grupper som i utgangspunktet har mindre gunstige kostholdsvaner. I den samme studien finner Øverby et al. (2012)¹⁴ at reduksjonen i konsum av usunne snacks var større blant barn med lavere sosioøkonomisk bakgrunn, målt ved foreldres utdanningsnivå. Dette kan tyde på at gratis skolefruktordninger i større grad påvirker grupper som i mindre grad deltar i foreldrebetalte ordninger, og dermed kan bidra til å redusere forskjeller i kosthold i skolehverdagen.

Helsedirektoratet (2015)¹⁵ har gjennomført en samfunnsøkonomisk vurdering av frukt og grønt i skolen. Rapporten bygger på forutsetninger om at tiltaket kan øke konsum av frukt og grønt, og drøfter hvilke helsegevinster dette kan gi over tid gjennom redusert risiko for kostholdsrelaterte sykdommer.

¹² Øvrums og Bere (2014): [Evaluating free school fruit: results from a natural experiment in Norway with representative data](#).

¹³ Øverby et al. (2012): [Introduction of a school fruit program is associated with reduced frequency of consumption of unhealthy snacks](#).

¹⁴ Øverby et al. (2012): [Introduction of a school fruit program is associated with reduced frequency of consumption of unhealthy snacks](#).

¹⁵ Helsedirektoratet (2016): [Frukt og grønt i skolen – Samfunnsøkonomiske vurderinger 2015](#).

Helsedirektoratet forsøker å tallfeste helsegevinster i et samfunnsøkonomisk rammeverk, men understreker at beregningene er forbundet med usikkerhet, blant annet knyttet til hvor store endringene i konsum er og hvor lenge effekten vedvarer.

Richardsen et al. (2023)¹⁶ undersøkte effekten av at den nasjonale gratis skolefruktordningen ble avvirket i 2014. Studien bygger på data fra Fruits and Vegetables Make the Marks-prosjektet, der elever i 6. og 7. klasse ved skoler i Hedmark og Telemark ble spurt om kostholdsvaner i 2001, 2008 og 2018. Selv om ordningen var nasjonal, var den ikke universell. Den ble innført i ungdomsskoler og kombinerte skoler (1–10), men ikke i rene barneskoler. I datamaterialet inngår fire kombinerte skoler der elevene fikk gratis frukt i 2008, mens fjorten andre skoler ikke var omfattet av gratisordningen og fungerer som kontrollgruppe. Studien sammenligner endringer i konsum mellom 2008 og 2018 og finner at avviklingen var forbundet med lavere konsum av frukt og grønt på skolen. Studien finner også at konsumet av usunne mellommåltider økte i gruppen som mistet ordningen, mens endringen var mindre i kontrollgruppen. Forfatterne finner ikke at effekten varierer systematisk mellom kjønn eller sosioøkonomiske grupper.

Foresatte

For foresatte kan tiltaket redusere behovet for å kjøpe inn og sende med frukt og grønt til bruk i barnehage og skole. Effekten på husholdningenes utgifter vil trolig være marginal, men tiltaket kan likevel redusere behovet for planlegging og innkjøp knyttet til frukt og grønt i skolehverdagen. Det finnes lite direkte litteratur om hvordan gratis skolefruktordning påvirker foresattes tid eller kostnader, og de tilgjengelige studiene fokuserer først og fremst på barns konsum.

Øvrum og Bere (2013)¹⁷ finner likevel at foreldres fruktinntak var høyere blant de som hadde barn som mottok gratis skolefrukt, noe som kan tyde på at ordningen også har en viss indirekte effekt på husholdningenes kostholdsvaner.

3.3.2 Staten

Staten finansierer ordningen med gratis frukt og grønt til barn og unge i barnehage og skole gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Dette gir løpende driftskostnader for staten. I beregninger gjort av Helsedirektoratet er kostnaden for en ordning med gratis skolefrukt til alle grunnskoleelever anslått til om lag 550 millioner kroner per år.¹⁸ Justert for prisutvikling tilsvarer dette i overkant av 750 millioner kroner i 2025. Beregningene omfatter kun grunnskoleelever, og en utvidelse av ordningen til barnehage og videregående skole vil, basert på disse anslagene, gi en årlig utgift til staten på om lag 1,3 milliarder kroner, dersom en legger til grunn lik kostnad per barn. Kostnadsanslaget er basert på usikre antakelser.

I statsbudsjettet for 2026 er det foreløpig avsatt om lag 21 millioner kroner til denne ordningen.¹⁹ En universell, gratis ordning innebærer at staten overtar hele finansieringsansvaret for tilbudet, og dermed en vesentlig utgiftsøkning for staten.

3.3.3 Skole- og barnehageeiere

Kommunene og fylkeskommune har ansvar for å gjennomføre tiltaket i barnehager og skoler. Gjennomføringen omfatter planlegging, organisering og oppfølging av ordningen, herunder innkjøp og

¹⁶ Richardsen (2023): [Effect of Ending the Nationwide Free School Fruit Scheme on the Intake of Fruits, Vegetables, and Unhealthy Snacks in Norwegian School Children Aged 10–12 Years](#)

¹⁷ Øvrum & Bere (2014): [Evaluating free school fruit: results from a natural experiment in Norway with representative data](#).

¹⁸ Helsedirektoratet (2015): [Frukt og grønt i skolen. Samfunnsøkonomiske vurderinger 2015](#).

¹⁹ Regjeringen (2025): [Prop. 1 S \(2025–2026\)](#).

logistikk knyttet til levering av frukt og grønt. At kommunene må gjennomføre tiltaket, gir økt ressursbruk, som igjen medfører driftskostnader.

Ressursbruken oppstår i praksis i barnehager og skoler, der frukt og grønt skal mottas, lagres og serveres som del av hverdagen. Dette kan også kreve tilpasninger i interne rutiner og organisering av måltider og pauser. Ansatte i barnehage og skole berøres gjennom endrede eller flere arbeidsoppgaver knyttet til håndtering og servering. I hvilken grad dette innebærer økt tidsbruk vil blant annet avhenge av hvordan oppgavene organiseres, og om frukt og grønt leveres ferdig tilrettelagt. Der barna kan forsyne seg selv, kan ressursbruken være mer begrenset.

Omfanget av de kommunale driftskostnadene vil variere mellom kommuner og institusjoner. Variasjonen avhenger blant annet av om kommunene har etablerte ordninger fra før, valg av leveringsmodell og bruk av standardiserte løsninger. Erfaringer fra eksisterende skolefruktordninger viser at rammeavtaler og serveringsklare produkter kan redusere behovet for lokal tilrettelegging, men at kommunene likevel må bruke ressurser på gjennomføring og oppfølging.²⁰ Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG) har i dag inngått rammeavtaler for skolefruktordningen, som kommuner og skoler kan benytte uten å gjennomføre egne anbudsrunder.²¹

For kommuner som i dag helt eller delvis finansierer frukt- og grøntordninger lokalt, vil tiltaket kunne gi lavere utgifter. I dagens ordning gir staten 2 kroner i støtte per frukt eller grønnsak. Kommunens kostnad blir da 4,40 kroner inkludert mva. per enhet. Skolene kan tilby frukt to, tre eller fem dager i uken, avhengig av budsjett, og kan sette opp faste bestillinger som kan justeres gjennom skoleåret.²² Når staten overtar finansieringsansvaret, flyttes kostnaden fra kommune til stat. Dette innebærer en fordelingsvirkning, men ikke en samlet reduksjon i ressursbruk i offentlig sektor.

Helsedirektoratet har forsøkt å beregne ressursbruken knyttet til gjennomføring av dagens skolefruktordning. De peker på at det kan oppstå ekstraarbeid knyttet til utdeling av frukt (og eventuelt melk) til elever som deltar i ordningen. Selv om utdelingen i den enkelte klasse ikke nødvendigvis tar lang tid, kan den samlede ressursbruken bli høy når dette gjentas daglig i mange klasser. I beregningene la Helsedirektoratet til grunn at en lærer bruker om lag fem minutter per skoledag på utdeling. Basert på dette anslår de en kostnad på 261 kroner (2022-kroner) per elev per skoleår for skolefrukt og skolemelk samlet, og 55 kroner per elev per skoleår for skolefrukt alene.²³

Litteraturen peker på at effektene av skolefruktordninger kan være avhengige av hvordan tiltaket organiseres og om tilbudet er tilgjengelig over tid. Braut-gruppen viser til studier som finner økt inntak av frukt og grønt mens ordningen pågår, og at effekten i noen tilfeller kan vedvare en periode etter at tiltaket avsluttes. Samtidig framhever de at effektene kan svekkes over tid, noe som kan tyde på at tiltaket ikke nødvendigvis gir varige endringer i kosthold uten videre oppfølging.²⁴ Lekhal et al. viser også at overgangen fra en gratis skolefruktordning til en abonnementsordning med foreldrebetaling har vært forbundet med redusert bruk av skolefrukt.²⁵ Dette kan tyde på at deltakelsen påvirkes av om ordningen krever betaling og aktiv påmelding, og at virkningene av tiltaket henger sammen med at tilbudet opprettholdes og er tilgjengelig for alle.

²⁰ Skolefrukt (u.d.): [Skolefrukt betalt av kommune utjevner sosiale forskjeller](#).

²¹ Opplysningskontoret for frukt og grønt (u.d.): [Skolefrukt betalt av kommune utjevner sosiale forskjeller](#)

²² Opplysningskontoret for frukt og grønt (u.d.): [Skolefrukt betalt av kommune utjevner sosiale forskjeller](#)

²³ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#)

²⁴ Braut et al. (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

²⁵ Lekhal et al. (2017): [Helsemessige fordeler ved å øke inntaket av frukt og grønnsaker. Skolen som arena for å fremme sunnere valg og øke inntaket av frukt og grønnsaker](#)

3.3.4 Produsenter og leverandører

Produsenter og leverandører kan bli påvirket gjennom økt etterspørsel etter frukt og grønt som følge av offentlig finansierte innkjøp til barnehager og skoler. Samtidig kan statlig finansiering av skolefruktordningen føre til at husholdningene reduserer sine egne innkjøp når frukt og grønt tilbys gratis i barnehage og skole. Den samlede effekten av tiltaket på produsenter og leverandører er trolig marginal.

3.3.5 Miljømessige virkninger knyttet til matsvinn og avfall

Erfaringer fra den tidligere ordningen med gratis skolefrukt tyder på at tiltaket kan føre til økt forsøpling og matavfall på skoleområdet. En spørreundersøkelse som Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG) fikk gjennomført under gratis skolefruktordningen, der skolefruktansvarlige ved totalt 1 270 skoler svarte, viste at nær 60 prosent av ungdomsskolene opplevde problemer med forsøpling på skolens område som følge av ordningen.²⁶

Medieoppslag fra samme periode peker også på at en del av frukten ble kastet eller ikke spist. NRK viser blant annet til at dette kan henge sammen med manglende oppfølging i utdeling og håndtering, samt at frukt av lav kvalitet i mindre grad blir spist. Tidligere leder for fruktordningen, Sveinung Grimsby ved Matforsk, peker på at skolene kan redusere matsvinn gjennom bedre rutiner for utdeling og ved å sørge for at frukt som ikke blir spist, brukes i andre sammenhenger, for eksempel i SFO eller på lærerværelset.²⁷

Det har skjedd flere samfunnsendringer siden tidligere erfaringer med lignende tiltak ble gjort, som kan påvirke omfanget av matsvinn og forsøpling ved en eventuell innføring i dag. Blant annet er det vedtatt ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn, som tydeliggjør ansvar og krav til aktører i verdikjeden.²⁸ Dette kan bidra til bedre systemer for håndtering og reduksjon av svinn enn tidligere.

3.4 Vurdering

Gratis frukt og grønt i barnehage og skole er et universelt tiltak som kan gi likere tilgang til frukt og grønt i hverdagen. Tiltaket virker gjennom å øke tilgjengelighet i en sentral arena for barn og unge, og kan dermed påvirke kostholdet uten å være avhengig av husholdningenes ressurser og prioriteringer. Samtidig innebærer ordningen løpende offentlige kostnader og praktiske konsekvenser for kommuner og institusjoner.

Sentrale virkninger knyttet til tiltaket inkluderer:

- **Statlige utgifter:** Ordningen med gratis skolefrukt ble tidligere avviklet med henvisning til behov for å prioritere ressurser til andre formål i skolen. Statens utgifter ved en universell ordning er usikre og vil avhenge av omfang, innkjøpsmodell og ansvarsdeling. Tilgjengelig informasjon peker likevel i retning av at kostnaden kan overstige 1 mrd. kroner årlig.
- **Lokal gjennomføring:** Tiltaket innebærer praktiske og organisatoriske konsekvenser i barnehager og skoler, blant annet knyttet til innkjøp, mottak, lagring og servering. Ressursbehovet vil variere mellom institusjoner, avhengig av størrelse, eksisterende praksis og fasiliteter.
- **Usikkerhet om helseeffekter:** Litteraturen gir støtte for at skolefruktordninger kan øke fruktinntaket, og det finnes indikasjoner på at tilbudet kan bidra til redusert konsum av usunne

²⁶ Kommunal rapport (2008): [Gratis skolefrukt et søppelproblem](#)

²⁷ NRK (2008): [Skolefrukt blir fruktgris](#)

²⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-103>

mellommåltider. Samtidig er dokumentasjonen mer usikker når det gjelder langsiktige helseutfall og hvor lenge effektene varer. Erfaringer fra utviklingen av den nasjonale ordningen tyder på at virkningen i stor grad er knyttet til at tilbudet er stabilt.

- **Matsvinn:** Erfaringer fra tidligere ordninger viser at deler av tilbudet ikke alltid blir konsumert, og at det kan oppstå utfordringer knyttet til matsvinn og forsøpling. Dette reduserer tiltakets kostnadseffektivitet og kan svekke legitimiteten lokalt dersom ressursbruken oppleves som lite treffsikker.

Samlet sett fremstår tiltaket som et synlig og enkelt virkemiddel for å øke tilgjengelighet og bidra til likere tilbud i skole og barnehage. Samtidig innebærer det betydelige offentlige kostnader, praktiske utfordringer og usikkerhet knyttet til varige helsegevinster.

4 Gratis skolemåltid

Tiltaket «Gratis skolemåltid» innebærer at elever i grunnskole og videregående skole får tilbud om ett måltid i løpet av skoledagen. Tiltaket kan påvirke kosthold, trivsel og sosialt miljø i skolehverdagen, men innebærer samtidig økte offentlige utgifter og ressursbruk knyttet til den praktiske gjennomføringen for skoleeierne. Erfaringer fra Norge og andre høyinntektsland gir støtte for enkelte kortsiktige effekter på kosthold, mens kunnskapen om langtidseffekter og virkninger på sosial ulikhet er mer usikker.

4.1 Kort om tiltaket

Forståelse av tiltaket

Gratis skolemåltid forstås som et tiltak der elever i grunnskole og videregående skole får tilbud om et måltid på skolen uten kostnad for husholdningene. Tiltaket bygger på Braut-gruppens²⁹ vurdering av at skolemåltid kan innføres gradvis, parallelt med kartlegginger for å vurdere effekter underveis. Dette innebærer at videre utprøving og evaluering inngår som en del av tiltaket. Det legges til grunn at dette gjennomføres på nasjonalt nivå, i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, som har ansvar for henholdsvis grunnskole og videregående opplæring.

Braut-gruppens ekspertutredning om effektive kosttiltak legger til grunn følgende premisser for at gratis skolemåltid skal kunne vurderes som et tiltak:

- at ordningen er universell og gratis for elever og foresatte
- at råd fra helsestyresmaktene om måltider i skolen legges til grunn
- at den ernæringsmessige kvaliteten følges opp over tid
- at det følger med midler til skolematordningen, samt til veiledning og oppfølging
- at skolematordningen ikke går utover det pedagogiske arbeidet i skolen

Dagens situasjon

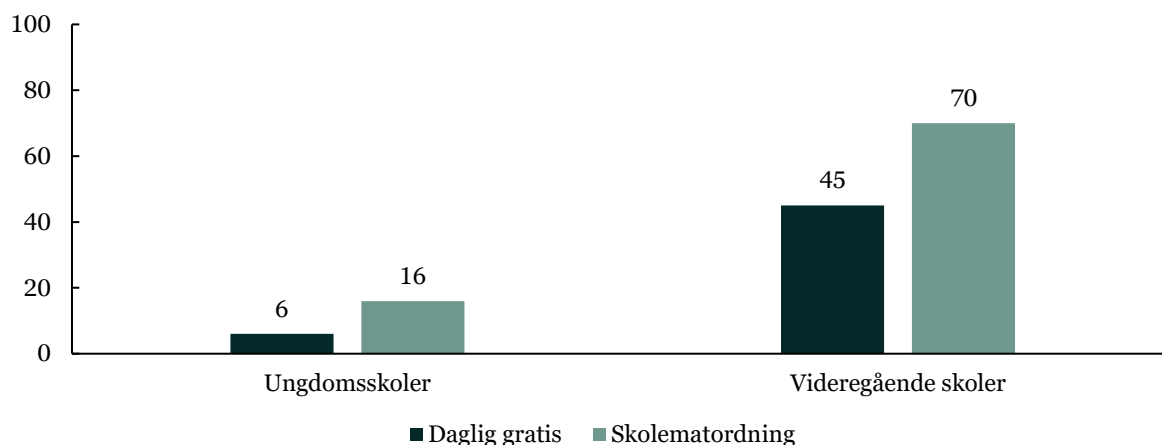
I Norge er det ikke etablert noen nasjonal ordning for gratis skolemåltid. For de fleste elever innebærer skolemåltidet i dag at de har med mat hjemmefra, og ansvaret ligger i hovedsak hos foresatte. Samtidig finnes det dokumentasjon på at skoler i varierende grad har etablert ordninger for skolemat.

FHI gjennomførte nasjonale kartlegginger blant offentlige ungdomsskoler i 2020 og videregående skoler i 2022.³⁰ Kartleggingene omfatter til sammen 1 115 skoler og gir en oversikt over hvor mange skoler som har enten en skolematordning, forstått som organiserte ordninger der elever får servert mat på skolen, eller et tilbud om daglig, gratis skolemåltid. Resultatene er oppsummert i Figur 4-1.

²⁹ Braut et al. (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

³⁰ Selstø et al. (2023): [Eit dagleg, gratis skulemåltid i ungdomsskular og vidaregåande skular](#)

Figur 4-1: Utbredelse av skolematordninger og daglig gratis skolemåltid i ungdomsskoler (2020) og videregående skoler (2022). I prosent. Kilde: Selstø et al. (2023).



Figur 4-1 viser klare forskjeller mellom ungdomsskole og videregående opplæring. I ungdomsskolen har få skoler etablert skolematordninger, og tilbud om daglig, gratis skolemåltid er lite utbredt. I videregående opplæring har et flertall av skolene en eller annen form for skolematordning, mens under halvparten tilbyr et gratis måltid hver skoledag. Kartleggingene viser også at frokost er den vanligste formen for gratis skolemat, særlig i videregående opplæring.

Kartleggingene viser samtidig tydelige geografiske forskjeller i tilbudet om skolemat. For ungdomsskolene rapporterte Vestfold og Telemark og Oslo en høyere andel skoler med daglig, gratis skolemåltid, mens det i Vestland ikke ble rapportert slike tilbud blant skolene som deltok i kartleggingen. For videregående skoler hadde Nordland, Vestfold og Telemark og Innlandet en relativt høy andel skoler med daglig, gratis skolemåltid, mens det i Møre og Romsdal ikke ble rapportert slike tilbud. Variasjonen gjelder både tilbud om daglig, gratis skolemåltid og forekomst av skolematordninger generelt. De fylkesvise forskjellene er vist i Tabell 4-1.

Tabell 4-1: Fylkesvise forskjeller i skolematordninger og daglig gratis skolemåltid fra 2020 og 2022. Kilde: Selstø et al. (2023).

	Ungdomsskoler			Videregående skoler		
	Antall	Skolemat- ordning (%)	Daglig gratis (%)	Antall	Skolemat- ordning (%)	Daglig gratis (%)
Agder	53	9	6	22	86	59
Innlandet	62	14	10	27	85	70
Møre og Romsdal	52	12	4	18	22	0
Nordland	83	28	10	15	93	80
Oslo	42	12	12	27	67	56
Rogaland	73	11	4	24	83	63
Troms og Finnmark	66	14	2	20	70	15
Trøndelag	73	27	6	31	45	13
Vestfold og Telemark	58	26	12	17	94	76
Vestland	106	14	0	40	92	50
Viken	149	12	5	57	53	37
Totalt	817	16	6	298	70	45

4.2 Virkningsmekanismer ved tiltaket

Virkingen av tiltaket kan deles i tre deler: (i) endringer i finansieringsansvar og fordelingsvirkninger, (ii) tilpasninger i deltakelse og substitusjon mellom måltidsløsninger, og (iii) administrative og organisatoriske konsekvenser knyttet til implementering og drift av ordningen.

4.2.1 Endring i finansieringsansvar og fordelingsvirkninger

Et universelt gratis skolemåltid innebærer at finansieringsansvaret flyttes fra husholdningene til staten. Tiltaket reduserer dermed betydningen av foreldrenes økonomi, kapasitet og prioriteringer for elevenes tilgang til mat i skolehverdagen.

En slik omlegging kan bidra til likere tilgang til måltider på tvers av sosiale og økonomiske grupper. Samtidig innebærer universell utforming at offentlige ressurser også brukes på elever som allerede har tilfredsstillende mattilbud hjemmefra. Den fordelingsmessige effekten vil derfor avhenge av hvor store de opprinnelige forskjellene er, og i hvilken grad tiltaket faktisk erstatter eller supplerer eksisterende løsninger.

Tiltaket representerer samtidig en betydelig og varig budsjettforpliktelse for staten, og kan påvirke prioriteringer innenfor utdannings- og kommunesektoren.

4.2.2 Deltakelse og substitusjon

Et gratis skolemåltid påvirker både deltakelse og fordelingen mellom ulike måltidsløsninger. I hvilken grad tiltaket endrer kostholdet, avhenger av om måltidet erstatter eksisterende løsninger, som medbrakt matpakke, eller kommer i tillegg. Dersom måltidet i hovedsak erstatter mat som allerede holder et tilfredsstillende ernæringsmessig nivå, kan effekten på samlet kosthold være begrenset. Dersom det erstatter mindre gunstige alternativer, kan effekten være større.

Deltakelse påvirkes av hvordan ordningen organiseres. Integrerte og universelle løsninger i skoledagen kan gi høy oppslutning, mens frivillige eller perifere tilbud kan gi mer selektiv deltakelse. Organisering, tidspunkt og innhold har derfor betydning både for effekt og ressursbruk.

4.2.3 Organisering og administrering av ordningen

Gratis skolemåltid innebærer en ny offentlig driftsoppgave knyttet til produksjon og distribusjon av mat i skolen. Tiltaket krever kapasitet til innkjøp, tilberedning, logistikk og bemanning, og ressursbruken vil avhenge av hvordan ordningen organiseres.

Valg mellom ekstern produksjon og lokal tilberedning innebærer ulike krav til infrastruktur, personell og logistikk, og påvirker de administrative og økonomiske konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner. Ordningen medfører også oppgaver knyttet til anskaffelser, kontraktsoppfølging og kvalitetskrav.

Ved nasjonal innføring vil offentlig etterspørsel etter matvarer og måltidstjenester øke. Dette kan gi økt omsetning og mer forutsigbare volum for leverandører, samt påvirke innkjøpsmønstre, kontraktsformer og leverandørstruktur. Tiltaket kan dermed endre den offentlige rollen som etterspørter i matmarkedet.

4.3 Berørte aktører

Et universelt gratis skolemåltid vil påvirke en rekke aktører i og utenfor matsystemet. Tiltaket berører både elever og husholdninger, skoleeiere, leverandører av mat og måltidstjenester, samt staten som finansierende aktør.

Hvordan aktørene påvirkes vil blant annet avhenge av hvordan ordningen organiseres, herunder valg av produksjons- og distribusjonsmodell. Nedenfor gjennomgås de viktigste aktørgruppene og hvilke typer virkninger tiltaket kan ha for dem.

4.3.1 Husholdninger

Elever

Elever er de direkte brukerne av et gratis skolemåltid. FHI har oppsummert forskning på gratis skolemåltid i høyinntektsland.³¹ Oppsummeringen viser at mange studier finner sammenhenger med økt deltakelse ved skolemåltider og bedre kosthold. Flere studier finner også enten ingen endring i vekt eller en reduksjon i forekomst av overvekt blant elever.

FHI understreker samtidig at den nordiske litteraturen gir et mindre entydig bilde, og at flere studier har metodiske svakheter. FHI konkluderer derfor med at forskningen viser effekter på flere utfallsmål, men at resultatene i mindre grad kan overføres til en norsk kontekst. Det er mangel på robuste studier av effektene av å tilby et gratis skolemåltid i kontekster som den norske.

Kunnskapen om virkninger over tid er enda mer begrenset. Helsedirektoratet legger derfor ikke til grunn at kostholdsendringer som oppnås i de årene elevene får skolemåltid, opprettholdes fullt ut gjennom voksenlivet.³² Dette henger sammen med at det er usikkert hvordan et gratis skolemåltid i oppveksten påvirker elevenes kosthold etter endt skolegang. Helsedirektoratet viser blant annet til en europeisk kunnskapsoppsummering som konkluderer med at evidensen i hovedsak gjelder korttidseffekter på kosthold, mens kunnskapen om langtidseffekter er mangelfull. Oppsummeringen omtaler kun én studie fra Sverige som fant langtidseffekter. Denne studien undersøkte universell gratis skolelunsj i perioden 1959–1969 og fant sammenhenger med høyere livsinntekt, lengre utdanning og bedre helseutfall senere i livet, særlig blant barn fra lavinntektshusholdninger.

At effektene i den svenske studien var størst blant barn fra lavinntektshusholdninger, peker på at gratis skolemåltid kan ha ulik betydning for ulike elevgrupper. Dette har også vært en del av begrunnelsen for utprøvinger i Norge. Oslo kommune valgte å innføre gratis skolemåltid som et tiltak for å sikre at ungdom får et sunt måltid i løpet av skoledagen, og for å motvirke økende sosiale forskjeller.³³ I perioden 2019–2023 finansierte kommunen skolemåltid ved 89 kommunale ungdoms- og videregående skoler, i regi av Helseetaten og i samarbeid med Utdanningsetaten og den enkelte skole. Skolene kunne selv velge om tilbudet skulle gis som frokost, lunsj eller begge deler, og enkelte skoler inkluderte også elever i matlagingen.

I sluttrapporten fra prosjektet skriver Helseetaten at det ikke er funnet at innføringen av gratis skolemåltid har hatt innvirkning på å redusere sosioøkonomiske ulikheter i helse. Rapporten viser også at man ikke kan konkludere med at det var sosioøkonomiske forskjeller i andelen som benyttet seg av tilbudet. Prosjektet har heller ikke kunnet måle om skolemåltidet har medført endringer i kosthold eller kostholdsvaner. Dette forklares blant annet med stor variasjon i hvordan måltidet ble utformet lokalt,

³¹ FHI (2023): [Effekten av et gratis skolemåltid - en kunnskapsoppsummering](#).

³² Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

³³ Oslo kommune (2025): [Sluttrapport «Gratis måltid frukt og grønt i Osloskolen»](#).

endringer i elevutvalget fra år til år, og at andre parallelle tiltak også pågikk i skolene. I tillegg var prosjektperioden for kort til å kunne fange opp eventuelle endringer i sosioøkonomiske helseforskjeller. Rapporten viser samtidig til at det generelt mangler studier som har undersøkt langtidseffekter av gratis skolemåltid i Norge.

Selv om prosjektet ikke har kunnet påvise endringer i sosioøkonomiske helseforskjeller, viser erfaringene fra Oslo at skolemåltidet kan ha betydning for elevenes skolehverdag på andre måter. Flere skoler har omtalt måltidet som en felles arena som kan bidra til trivsel og sosialt miljø. I en systematisk kartlegging høsten 2023 svarte 16 av 24 videregående skoler at måltidet hadde en positiv effekt på det sosiale miljøet, blant annet ved at elever møttes på tvers av klasser og trinn. Tilsvarende rapporterte 36 av 53 ungdomsskoler om sosiale gevinster i form av bedre skolemiljø, trivsel og mer dialog mellom elever. Oslo kommune peker samtidig på at det er uklart om det er selve spisesituasjonen eller måltidet i seg selv som har størst betydning for slike erfaringer.

Deltakelse i skolemåltidet varierer mellom skoler og mellom elevgrupper, og oppmøte er et premiss for at tiltaket skal kunne gi effekter. I Oslo-prosjektet var gjennomsnittlig oppmøte høsten 2023 om lag 42 prosent ved videregående skoler, der frokost var den vanligste modellen, og om lag 51 prosent ved ungdomsskoler, der lunsj oftere ble tilbudt. Evalueringen peker på at både tidspunkt og plassering av måltidet kan påvirke hvor mange elever som benytter seg av ordningen. Skoler som la tilbudet til fellesarealer og naturlige møteplasser i skolebygget, erfarte høyere oppmøte. Rapporten understreker samtidig at oppmøte i seg selv ikke nødvendigvis sier noe om elevenes behov for et gratis måltid.

FHI har også vist at innhold og utforming kan påvirke elevenes mottakelse av tilbudet.³⁴ I en pilotstudie der fem ungdomsskoler serverte en enkel varmrett daglig i to uker, uttrykte mange elever at måltidet opplevdes som mer sosialt enn vanlige matpauser. Samtidig var tilbakemeldingene på rettene blandet, og flere elever ønsket ikke å smake eller spiste ikke opp maten. Dette peker på at deltakelse og effekt kan avhenge av både organisering og elevenes preferanser.

Foresatte

Ved at staten står for finansieringen av skolemåltidet, kan dette frigjøre både midler og fritid hos foresatte. Helsedirektoratets samfunnsøkonomiske analyse legger til grunn at dagens situasjon, med matpakke hjemmefra, innebærer at foreldre bruker noe av sin fritid på å lage matpakke til barna sine. Det er anslått at det i gjennomsnitt tar om lag fem minutter per dag å lage en matpakke, uavhengig av antall barn. Dette estimatet er understøttet av en brukerundersøkelse av Mills fra 2017. Analysen forutsetter at foreldrene lager matpakke for elever i grunnskolen, og at tidsbruken kun gjelder de foreldrene som faktisk lager matpakken. I dagens situasjon blir foreldres bruk av tid på tilberedning av matpakker verdsatt i forhold til tap av lønn. Denne tidskostnaden er verdsatt til 2 340 kroner per elev per skoleår, målt i 2022-kroner. I tillegg kommer kostnader til råvarer i matpakken, beregnet til 2 622 kroner per elev per skoleår (2022-kr). I modellene der skolen tilbyr måltidet forutsettes det at foreldrene ikke skal bruke fritid eller midler på skolemåltid.³⁵

Samtidig viser erfaringer fra skolematordninger at matpakken ikke nødvendigvis erstattes fullt ut i praksis. I en evalueringsrapport fra Høgskulen på Vestlandet undersøkte Bjørndal, Fossgard og Aadland elevers erfaringer med ulike måltidsordninger ved Verdalsøra ungdomsskole. Rapporten viser at mange elever fortsatt hadde med seg matpakke også på dager der de fikk tilbud om gratis smørelunsj eller varm mat. Elevene forklarte dette blant annet med usikkerhet om hvilke dager skolen tilbød mat, at matpakkevanene satt fast, og at noen var skeptiske til maten som ble servert. Flere mente også at

³⁴ FHI (2022): [Gratis skolemat i ungdomsskolen – nasjonal kartlegging av skolematordninger og utprøving av enkel modell med et varmt måltid](#).

³⁵ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

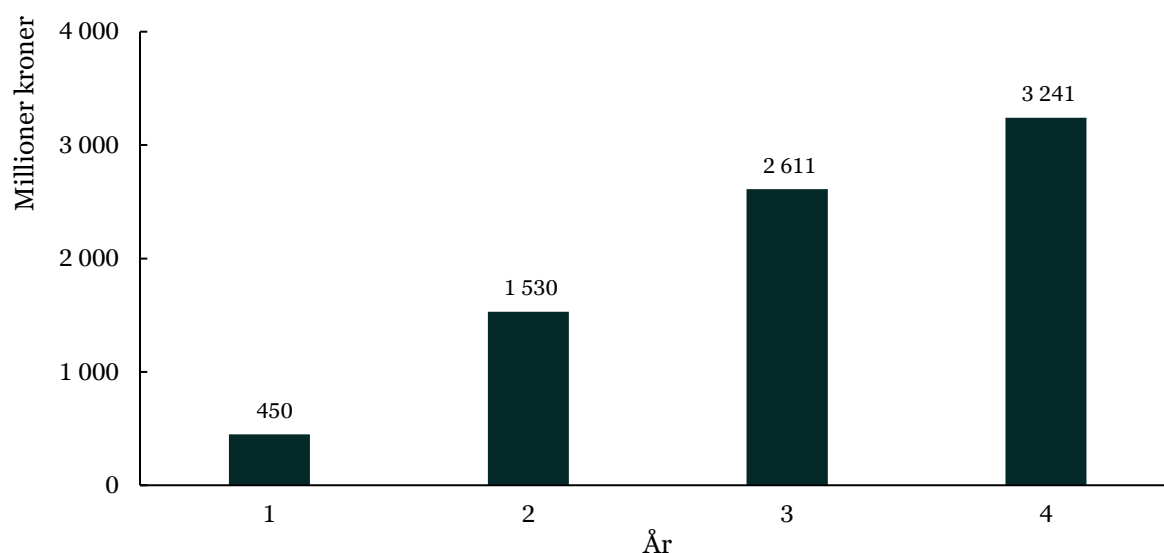
maten hjemmefra var sunnere.³⁶ Dette tyder på at foreldres tidsbruk og kostnader kan bestå for enkelte familier, selv ved innføring av gratis skolemåltid.

4.3.2 Staten

Staten er en sentral aktør ved innføring av et universelt tilbud om gratis skolemåltid, først og fremst gjennom ansvar for finansiering og nasjonal oppfølging av ordningen. Braut-gruppen understreker at en slik ordning forutsetter at skolemåltidet er gratis og tilgjengelig for alle elever, noe som innebærer at staten må ta hovedansvaret for finansieringen både ved innføring og i drift.

Som finansierende aktør må staten også ta stilling til hvordan en eventuell nasjonal innføring kan fases inn over tid. I statsbudsjettforslaget for 2026 har Kunnskapsdepartementet skissert en opptrappingsplan for en tilskuddsordning der kommuner gradvis kan innføre et daglig, sunt og enkelt skolemåltid over tre skoleår.³⁷ Figur 4-2 illustrerer hvordan de statlige utgiftene øker med omfanget av ordningen, fra 450 millioner kroner første år til om lag 3,2 milliarder kroner når ordningen er fullt innført.

Figur 4-2: Kunnskapsdepartementets opptrappingsplan av tilskuddsordning til skolemåltid



Analyser fra Helsedirektoratet viser at ressursbruken varierer betydelig med ulike modeller, fra 4 176 kroner per elev for havregrøt produsert på skolen til 9 706 kroner per elev for varmmat produsert eksternt.³⁸ Gitt et elevtall på om lag 820 000 i grunnskole³⁹ og videregående skole⁴⁰, vil det innebære en samlet ressursbruk på mellom 3,4 og 8,0 milliarder kroner.

4.3.3 Kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner vil være sentrale aktører dersom staten innfører en nasjonal ordning med gratis skolemåltid, fordi gjennomføringen skjer på skolene. Selv ved statlig finansiering og

³⁶ Høgskulen på Vestlandet (2020): [Matpakkelunsj, smørelunsj eller varmlunsj? Ungdomsskoleelevers erfaringer og oppfatninger av ulike skolemåltidsordninger](#).

³⁷ Kunnskapsdepartementet (2025): [Proposisjon til Stortinget \(forslag til stortingsvedtak\)](#).

³⁸ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

³⁹ <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elev-ar-i-grunnskolen>

⁴⁰ <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/videregaende-opplaering-og-annen-videregaende-utdanning>

nasjonale føringer vil skoleeier måtte organisere tilbudet, avklare bemanning og sikre praktisk tilrettelegging.

Erfaringer fra Norden viser at kommunene ofte har hovedansvar, men at løsningen varierer mellom land. I Sverige ligger ansvaret hos kommunene, som dekker kostnadene, og måltidet tilberedes og serveres av personale i skolens spisesaler. I Finland er retten til gratis skolemåltid lovfestet, og selv om ordningen omtales som et delt ansvar, er det kommunene som organiserer og gjennomfører tilbudet lokalt. Island har lovregulert skolemåltid siden 2008 uten krav om at det skal være gratis, og finansieringen deles mellom kommuner og familier. I Danmark finnes det ikke nasjonale krav, og det er opp til skoleeier og skole å etablere og finansiere ordninger.⁴¹

Helsedirektoratet har utredet flere modeller for gratis skolemåltid, og valget av organiseringsform vil påvirke kommunenes kostnader og ressursbehov. Et sentralt skille går mellom måltider som produseres på skolen og måltider som leveres av eksterne aktører. I Helsedirektoratets beregninger varierer kostnaden per elev per skoleår fra 5 676 kroner for en smørelunsj tilberedt på skolen til 9 706 kroner for varmmat produsert eksternt. Kostnadsforskjellene henger blant annet sammen med at ekstern produksjon innebærer betaling for leveranse og produksjon i tillegg til råvarer og personell. Se Tabell 4-2 for mer detaljert beskrivelse av Helsedirektoratets kostnadsberegninger for modellene.⁴²

Tabell 4-2: Kostnader i 2022-kr per elev per skoleår. Kilde: Helsedirektoratet (2022).

Kostnads-komponenter	Matpakke Hjemme-fra (dagens situasjon)	Mat-pakker produsert eksternt	Havregrøt produsert på skolen	Smøre-lunsj produsert eksternt	Smøre-lunsj tilberedt på skolen	Varmmat produsert eksternt	Varmmat produsert på skolen	Salatbar tilberedt på skolen
Råvarer	2 622	2 793	2 218	2 827	2 827	3 542	3 542	3 645
Skolemilk	309	0	0	0	0	0	0	0
Skolefrukt	55	0	0	0	0	0	0	0
Transport ved måltid produsert på skolen	0	0	26	0	26	0	26	0
Bærekraft: Matsvinn	157	157	54	123	123	226	226	123
Tilleggsarbeid skraft: Intern stilling	0	352	1 878	1 174	2 700	1 174	3 521	2 700
Tilleggsarbeid skraft: Skolefrukt og skolemilk	261	0	0	0	0	0	0	0
Foreldres fritid	2 340	0	0	0	0	0	0	0
Diverse kostnader ved ekstern leveranse/produksjon	0	3 245	0	3 285	0	4 764	0	0
Totalt per elev per skoleår	5 811	6 547	4 176	7 409	5 676	9 706	7 316	6 468

⁴¹ FHI (2022): [Gratis skolemat i ungdomsskolen – nasjonal kartlegging av skolematorordninger og utprøving av enkel modell med et varmt måltid.](#)

⁴² Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering.](#)

Uavhengig av modell vil driftskostnader knyttet til råvarer, bemanning og kompetanse være en viktig del av kommunenes utgifter. FHIs kartlegging og pilotstudie viser at det er mulig å servere et enkelt varmt måltid innenfor skolens eksisterende infrastruktur, men samtidig at en permanent ordning vil kreve mer personell og tilgang til riktig kompetanse. Piloten besto av en enkel modell med varmrett som ble testet ved fem ungdomsskoler i ti skoledager. Elevene deltok i matlaging, servering og opprydding, og kokker bistod skolene i planlegging og gjennomføring de første dagene. Tilbakemeldingene fra skolene viser imidlertid at de vil være avhengige av egne kvalifiserte personalressurser dersom en slik ordning skal innføres fast.⁴³ Helsedirektoratet trekker frem at varm mat produsert på skolen er modellen som vil kreve mest kompetanse og veiledning.⁴⁴

Innføring av gratis skolemåltid kan utløse investeringsbehov, særlig ved skoler som i dag mangler tilrettelegging for måltidsservering. Kommunene kan måtte investere i kjøkkenutstyr, lagerløsninger og egnede spiserom. Kantine er tilgjengelig ved 89 prosent av videregående skoler, men bare ved 11 prosent av barneskoler. Samtidig er det få skoler som har egne spisesaler, og mange benytter ulike typer spiseområder eller andre lokaler.⁴⁵ Dette peker på at innføring av et felles måltid ikke bare handler om matproduksjon, men også om kapasitet og organisering av selve spisesituasjonen. For enkelte modeller kan det være nødvendig med nok sitteplasser og egnede fellesarealer, mens enklere ordninger, som brødmat som kan spises i klasserommet, stiller mindre krav til fysisk tilrettelegging.

Oslo kommunes erfaringer som skoleeier og gjennomfører

Oslo kommune erfarte at innføring av gratis skolemåltid i praksis måtte løses lokalt på den enkelte skole. Skolene hadde ulike forutsetninger når det gjaldt fasiliteter, bemanning og erfaring med matservering. Kommunen peker på at skolene i liten grad hadde erfaring med storinnkjøp og tilberedelse av mat til mange elever, og det ble derfor utarbeidet praktiske støtteverktøy som handlelister og menyforslag.

Prosjektet var politisk initiert og skulle implementeres på kort tid. Evalueringen viser at tidspresstet ga mindre rom for planlegging, utprøving og tidlig forankring med skolene. Skoler rapporterte at kommunikasjonen i innledende fase var utydelig, og at raske beslutninger kunne gi ulike styringssignaler til både skolene og prosjektet.

Oslo kommune ga skolene stor frihet til å velge måltidsmodell og organisering. Erfaringene tilsier at dette var nødvendig fordi skolene hadde ulike elevgrupper, ulik bemanning og ulike rammer i skolebygget. Samtidig førte lokal variasjon til at tilbudet ble utformet forskjellig mellom skolene, noe som gjorde det krevende å etablere et felles grunnlag for måling og sammenligning av effekter.

Kilder:

Oslo kommune (2025): [Sluttrapport «Gratis måltid frukt og grønt i Osloskolen»](#)

Oslo kommune (2025): [Erfaringsoppsummering](#)

Oslo kommune (2025): [Vedlegg 2: Evaluering av prosjektorganiseringen av prosjektet «Gratis måltid, frukt og grønt i Osloskolen»](#)

4.3.4 Produsenter og leverandører

Produsenter og leverandører kan bli påvirket gjennom økt etterspørsel som følge av offentlig finansierte innkjøp til gratis skolemåltid. Samtidig kan tiltaket føre til at husholdningene reduserer egne innkjøp dersom skolemåltidet erstatter matpakke eller måltider hjemme. Den samlede effekten på etterspørselen i markedet kan derfor bli marginal.

⁴³ FHI (2022): [Gratis skolemat i ungdomsskolen – nasjonal kartlegging av skolematordninger og utprøving av enkel modell med et varmt måltid.](#)

⁴⁴ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering.](#)

⁴⁵ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering.](#)

Omfanget vil også avhenge av hvilken type skolemåltid som tilbys og i hvilken grad dette erstatter eksisterende forbruk. Dersom tiltaket omfatter frokost, kan dette erstatte et måltid som ellers ville blitt spist hjemme, mens gratis lunsj kan erstatte matpakken. Dette innebærer at tiltaket fører til en omfordeling av etterspørselen fra husholdningene til offentlig sektor, heller enn en økning i samlet etterspørsel.

4.3.5 Miljømessige virkninger knyttet til matsvinn og avfall

En universell ordning med gratis skolemåltid kan medføre økt matsvinn sammenlignet med dagens matpakkeordning. Litteraturen peker særlig på at risikoen for matsvinn avhenger av måltidsmodell og serveringsform. Når måltidet standardiseres og serveres likt til alle elever, øker sannsynligheten for at deler av maten ikke konsumeres, fordi tilbudet i mindre grad kan tilpasses elevenes preferanser, appetitt og faktiske oppmøte. Den danske OPUS-studien viste at matsvinnet var høyere når elevene fikk servert gratis varm lunsj enn når de spiste medbrakt matpakke.⁴⁶

I Helsedirektoratets samfunnsøkonomiske analyse av skolemåltid, vurderes matsvinn ved ulike modeller.⁴⁷ Flere av de vurderte modellene vurderes å gi et lavere matsvinn sammenlignet med at elever har med niste hjemmefra.

Helsedirektoratet vurderer at varmmatmodeller kan innebære høyere svinn enn enklere brødmåltider og smørelunsj.⁴⁸ Dette knyttes blant annet til at varm mat ofte produseres i faste porsjoner og gir færre valgmuligheter, noe som øker risikoen for at maten ikke spises. Erfaringer fra norske utprøvinger peker i samme retning. I FHIs pilotstudie av en enkel varmrett ved fem ungdomsskoler var elevenes tilbakemeldinger blandet, og flere ønsket ikke å smake eller spiste ikke opp maten.⁴⁹

Helsedirektoratet vurderer at havregrøt/kornblanding produsert på skolen er modellen med lavest matsvinn, blant annet fordi maten kan oppbevares og serveres dagen etter, og fordi råvarer som frossen frukt kan benyttes.⁵⁰ Matvalget fremhever også at havrebaserte måltidsløsninger kan gi lite matsvinn i serveringssituasjonen.⁵¹

Erfaringer fra Oslo viser at innføring av skolemåltid kan gi økt avfall, særlig i form av emballasje. I prosjektet «Gratis måltid, frukt og grønt i Osloskolen» rapporterte flere skoler om økt mengde avfall av emballasje.⁵² Skolene fikk veiledning på reduksjon og sortering av avfall, og kunne søke om kommunalt avsatte midler for å investere i flerbruksservise og oppvaskfasiliteter som et tiltak for å redusere avfallet som oppstod på grunn av gratis skolemåltidsordningen.

Det har skjedd flere samfunnsendringer siden tidligere erfaringer med lignende tiltak ble gjort, som kan påvirke omfanget av matsvinn og forsøpling ved en eventuell innføring i dag. Blant annet er det vedtatt ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn, som tydeliggjør ansvar og krav til aktører i verdikjeden.⁵³ Dette kan bidra til bedre systemer for håndtering og reduksjon av svinn enn tidligere.

⁴⁶ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

⁴⁷ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

⁴⁸ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

⁴⁹ FHI (2022): [Gratis skolemat i ungdomsskolen – nasjonal kartlegging av skolematordninger og utprøving av enkel modell med et varmt måltid](#).

⁵⁰ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

⁵¹ Matvalget (2024): [En ny standard for mat og måltider i videregående skole](#)

⁵² Oslo kommune (2025): [Erfaringsoppsummering](#)

⁵³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-103>

4.4 Vurdering

Gratis skolemåltid er et universelt tiltak som kan påvirke elevers kosthold og skolehverdag, men virkninger, kostnader og gjennomførbarhet avhenger i stor grad av hvordan ordningen utformes og organiseres. Internasjonale studier gir støtte for kortsiktige effekter på kosthold, mens dokumentasjonen er svakere når det gjelder langtidseffekter og overføringsverdi til norsk kontekst. Norske erfaringer viser at tiltaket kan ha betydning for trivsel og skolemiljø, men at det er krevende å dokumentere effekter på helse og sosial ulikhet innenfor korte forsøksperioder og med stor lokal variasjon.

Helsedirektoratet konkluderer med at fem av syv vurderte modeller for gratis skolemåltid er samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med dagens modell.⁵⁴ Av disse fem er det havregrøt/kornbasert måltid tilberedt på skolen som er den mest lønnsomme modellen, etterfulgt av smørelunsj tilberedt på skolen, lunsjbuffet/salatbar tilberedt på skolen, matpakker produsert eksternt og smørelunsj produsert eksternt.

Sentrale virkninger og avveininger knyttet til tiltaket inkluderer:

- **Offentlige utgifter:** Ressursbruken vil avhenge av hva slags tilbud som innføres, for eksempel servering av havregrøtfrokost eller varm lunsj. Kostnadsanslag varierer fra tre til over åtte milliarder kroner årlig.
- **Helseeffekter og sosiale gevinster:** Internasjonale studier finner ofte forbedringer i kosthold, mens funn for vekt og overvekt er mer blandede. Overføringsverdien til Norge er usikker, og det finnes få robuste norske studier, særlig om langtidseffekter. Erfaringer fra Oslo gir ikke grunnlag for å konkludere om endringer i kosthold eller reduksjon i sosioøkonomiske helseforskjeller, men flere skoler rapporterer positive virkninger for trivsel og skolemiljø. Det er samtidig uklart om dette skyldes måltidet i seg selv eller måltidet som sosial arena.
- **Lokal gjennomføring og administrasjon:** Gratis skolemåltid innebærer en ny driftsoppgave for skoleeiere og skoler. Ressursbehovet varierer betydelig med valg av produksjons- og distribusjonsmodell.
- **Matsvinn og legitimitet:** Erfaringer tyder på at matsvinn kan være en relevant utfordring, særlig i mer ressurskrevende modeller, og at svinn varierer med meny, organisering og elevenes preferanser. Matsvinn reduserer kostnadseffektiviteten og kan svekke legitimiteten dersom ressursbruken oppleves som lite treffsikker.

Samlet sett er gratis skolemåltid gjennomførbart, men krever finansiering, lokal gjennomføringsevne og videre kunnskap om effekter. Belastningen ligger i hovedsak hos staten og skoleeiere, mens nytten i størst grad tilfaller elever og husholdninger.

⁵⁴ Helsedirektoratet (2022): [Skolemåltid i Norge - kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering](#).

5 Bruk av avgifter og subsidier for å fremme et sunnere kosthold

Avgifter og subsidier kan påvirke kosthold ved å endre relative priser og dermed forbrukernes og næringsaktørenes tilpasninger. Våre gjennomganger viser at virkninger på konsum og helse avhenger av prisoverveltning, substitusjon og markedets struktur, og at fordelings- og administrative konsekvenser varierer betydelig mellom ulike utforminger. Vi analyserer derfor tre konkrete tiltakstyper for å belyse hvordan slike virkemidler kan slå ut i praksis.

5.1 Kort om tiltaket

Forståelsen av tiltaket

Tiltaket er av oppdragsgiver formulert relativt åpent som «*bruk av avgifter og subsidier for å fremme et sunnere kosthold, inkludert avgift på sukkerholdig drikke*». En slik formulering innebærer at vi ikke står overfor én klart avgrenset politikk, men et virkemiddelområde med mange mulige utforminger. Hvem som påvirkes, hvor sterk effekten blir, og hvilke konsekvenser tiltaket får, vil dermed i stor grad avhenge av hvordan avgifter og subsidier konkret innrettes. Dette gjelder blant annet:

- **Hvilke produkter eller varekategorier** som avgiftsbelegges eller subsidieres.
- **Avgiftssatser og subsidienivå**, og hvor store prisendringer de faktisk utløser.
- **Om avgiften er differensiert**, for eksempel der produkter med høyt innhold av tilsatt sukker ilegges høyere sats enn produkter med lavere innhold.
- **Kombinasjonen av virkemidler**, altså i hvilken grad ordninger med økte avgifter på usunne varer kombineres med lavere avgifter eller subsidier på sunne varer.

For å kunne analysere virkninger på en strukturert og konsistent måte, har vi valgt å operasjonalisere dette åpne tiltaket gjennom tre konkrete tiltakstyper som alle faller inn under bruk av avgifter og subsidier som virkemiddel for sunnere kosthold:

1. **Avgift på sukkerholdig drikke**
 - et smalt og godt avgrenset tiltak med tydelige mekanismer, og anbefalt av tidligere ekspertutvalg.
2. **Redusert merverdiavgift på frukt og grønt**
 - et bredere tiltak, basert på subsidier fremfor avgifter, og som blant annet har støtte fra politikere og politiske partier.
3. **Kombinasjon av redusert merverdiavgift på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt**
 - et relativt bredt prisvirkemiddel som kombinerer subsidier og avgifter for å påvirke relative priser mellom utvalgte matvaregrupper, med sikte på å øke konsumet av frukt og grønt og redusere konsumet av rødt kjøtt. Lignende kombinasjoner av økonomiske virkemidler har vært drøftet og anbefalt i tidligere norske utredninger.

Disse tre tiltakene representerer et spenn av mulige innretninger, fra smalt til bredt, og synliggjør hvordan valg av avgrensning og virkemiddelkombinasjon har betydning for virkningene. Samlet gir det grunnlag for å diskutere fordeler og ulemper ved ulike tilnærminger, samt de avveiningene som følger med bruk av økonomiske virkemidler i kostholdspolitikken.

Tidligere bruk av avgifter og subsidier for kostholdsformål i Norge

Norge har lang erfaring med bruk av særavgifter på sukker og sukkerholdige produkter, selv om begrunnelsen historisk har vært fiskal og ikke helsebegrunnet. Siden 1920-tallet har tre hovedtyper avgifter eksistert:

- avgift på husholdningssukker
- avgift på sjokolade- og sukkervarer
- avgift på alkoholfrie drikkevarer tilsatt sukker eller søtstoff

Avgiftene har over tid blitt kritisert for svak helsebegrunnelse, utilsiktede konkurransevidninger og bidrag til økt grensehandel.⁵⁵ Etter et budsjettforlik ble avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på alkoholfrie drikkevarer avviklet i 2021. En ny helsebegrunnet avgift er per i dag ikke innført.

Bruk av subsidier har vært mindre utbredt som direkte kostholdsvirkemiddel rettet mot forbruk, og har i begrenset grad vært utformet med eksplisitte folkehelsemål. Det finnes enkelte unntak, blant annet i form av redusert merverdiavgift på næringsmidler, men disse ordningene er i hovedsak begrunnet i fordelings- og forbrukerhensyn, snarere enn som målrettede tiltak for å påvirke kostholdssammensetningen.

Samtidig benytter Norge omfattende subsidier og andre økonomiske virkemidler i landbrukspolitikken som indirekte påvirker kostholdet gjennom produksjon og tilbud av matvarer. Produksjon av rødt kjøtt støttes blant annet gjennom ulike former for produksjonstilskudd, areal- og husdyrtilskudd, markedsordninger og tollvern. Disse virkemidlene er primært begrunnet i mål knyttet til inntektsutjevning, distrikts- og landbrukspolitikk, forsyningssikkerhet og kulturlandskap, men bidrar samtidig til å opprettholde et høyt innenlandsk produksjonsnivå av rødt kjøtt og dermed et relativt høyt tilbud i markedet.

Anbefalinger fra tidligere utredninger

De senere årene har flere offentlige utvalg og faggrupper pekt på behovet for en mer aktiv og helhetlig bruk av prisvirkemidler i ernærings- og kostholdspolitikken, både av hensyn til folkehelse og klima.

Særavgiftsutvalget (NOU 2019:8) foreslo å erstatte tidligere sjokolade- og drikkevareravgifter med en helsebegrunnet og differensiert avgift på tilsatt sukker i et bredt spekter av produkter.⁵⁶ Utvalget utgjør et sentralt faglig grunnlag for diskusjoner om bruk av målrettede avgifter som virkemiddel for å korrigere for helse- og velferdstap knyttet til kosthold.

Food-EPI-rapporten av norsk ernæringspolitikk peker på behovet for sterkere innsats for å skape sunnere matomgivelser og fremhever prisvirkemidler som et av områdene med størst forbedringspotensial.⁵⁷ Evalueringen anbefaler blant annet en differensiert, helsebegrunnet sukkeravgift, samt å utrede prisvirkemidler på matvarer som i større grad reflekterer både helsepåvirkning og klimaavtrykk. I denne sammenhengen trekkes det eksplisitt frem behov for virkemidler som kan bidra til å vri konsumet bort fra rødt kjøtt og i retning av mer plantebasert kost og fisk.

Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) gir et tydelig prinsipielt grunnlag for bruk av økonomiske virkemidler for å redusere klimagassutslipp, også i matsystemet.⁵⁸ Kommisjonen peker på

⁵⁵ Særavgiftsutvalget (2019) [Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁵⁶ Særavgiftsutvalget (2019) [Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁵⁷ Torheim et al. (2020): [Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats](#)

⁵⁸ Grønn skattekommisjon (2015): [Sett pris på miljøet](#). NOU 2015: 15

at forbruk og produksjon av utslippsintensive varer i utgangspunktet bør prises i tråd med sine samfunnsøkonomiske klimakostnader.

I denne sammenhengen drøftes rødt kjøtt eksplisitt: *Rene klimahensyn tilsier både redusert produksjonsstøtte og bruk av avgifter som kan bidra til lavere produksjon og konsum av rødt kjøtt.*

Samtidig understreker kommisjonen at en slik omlegging må ses i sammenheng med distriktpolitiske hensyn, samt beitedyrs betydning for kulturlandskap og biologisk mangfold. Eventuelle avgifter omtales som noe som bør vurderes nærmere, blant annet når det gjelder nivå, utforming og samspill med øvrige virkemidler.

Klimakur 2030 analyserer kostholdsendringer som et mulig bidrag til utslippsreduksjoner, og viser at en overgang fra rødt kjøtt til mer plantebasert kost og fisk kan gi betydelige klimagevinster.⁵⁹ Denne overgangen omtales imidlertid som et resultat av endret etterspørsel og atferd, snarere enn som et selvstendig tiltak. Klimakur drøfter avgift på rødt kjøtt som ett av flere mulige virkemidler for å stimulere til en slik utvikling, men peker samtidig på betydelige usikkerheter. Det fremheves blant annet at effekten på konsum kan begrenses av grensehandel og substitusjon, at avgiften kan ha uønskede fordelingsvirkninger, og at kunnskapsgrunnlaget for å anslå klimaeffekter og fordelingskonsekvenser er usikkert. Klimakur konkluderer derfor ikke med en konkret anbefaling om avgift på rødt kjøtt, men gir et analytisk grunnlag for videre vurdering av prisvirkemidler som del av en bredere klimapolitikk.

Miljødirektoratet har nylig lagt til grunn en innretning der prisen på rødt kjøtt økes gradvis slik at den i 2035 er 50 prosent høyere relativt til andre matvarer.⁶⁰ Dette illustrerer at store kostholdsendringer, i hvert fall i noen scenarioer, forutsetter kraftige endringer i relative priser og en virkemiddelpakke som håndterer tilpasninger i både forbruker- og produsentledd. Sammen med anbefalingen følger en omfattende vurdering av barrierer, mulige virkemidler og samfunnsøkonomiske virkninger.

Braut-gruppens ekspertutredning om effektive kosttiltak løfter avgift på sukkerholdig drikke som ett av fem mest kostnadseffektive tiltak for bedre folkehelse.⁶¹ Gruppen understreker også at subsidier eller redusert pris på sunne matvarer er viktige støttevirkemidler som kan bidra til sosial utjevning.

Disse anbefalingene bygger blant annet på WHO sine «Best Buys», hvor skatt på sukkerholdig drikke og subsidier på sunne matvarer fremheves som særlig kostnadseffektive tiltak.⁶² WHO vurderer kombinasjoner av avgifter og subsidier som blant tiltakene med størst potensial for både helsegevinst og sosial utjevning.

5.2 Virkninger av tiltaket

Dette delkapittelet beskriver hvordan prisvirkemidler på mat kan forventes å påvirke markedet og ulike aktører. Formålet er å etablere en teoretisk ramme for tiltaket som gjør det tydelig hvilke mekanismer som kan utløses, hvem som berøres, og hvor i verdikjeden virkninger kan oppstå. Denne rammen brukes videre i kapittel 5.3, der vi vurderer hva empirisk litteratur sier om konsekvensene for de identifiserte aktørene.

⁵⁹ Miljødirektoratet (2020): [Klimakur 2030](#)

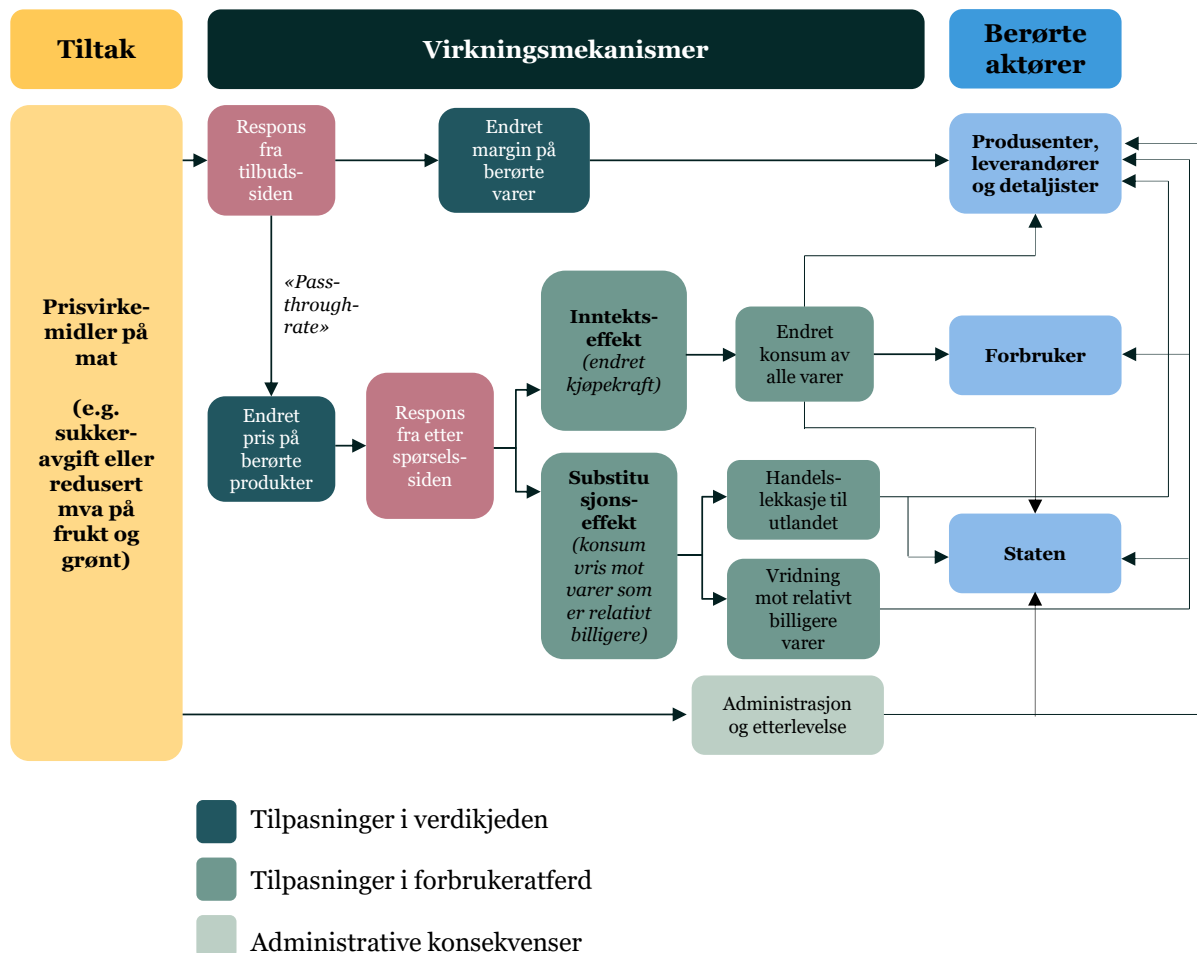
⁶⁰ [Jo1 Forbruk i tråd med nasjonale kostråd | Miljødirektoratet](#)

⁶¹ Braut-gruppen (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

⁶² WHO (2022): [Updated Appendix 3 of the WHO Global NCD Action Plan 2013-2030](#)

Figur 5-1 oppsummerer hovedtrekkene i virkningsdynamikken. Figuren er ment som en forenklet oversikt over mulige virkningskanaler. Mekanismene kan opptre samtidig og vil variere i styrke avhengig av tiltakets utforming, markedsforhold, tilgjengelige substitutter og forbrukernes prisfølsomhet. Figuren skal derfor ikke forstås som en fullstendig kausal modell, men som en struktur for drøftingen av hvordan tiltaket kan påvirke berørte aktører.

Figur 5-1: Illustrasjon på overordnet virkningsdynamikk ved prisvirkemidler på mat



I de følgende underkapitlene utdypes mekanismene i figur 5-1 i tre deler: (i) tilpasninger i verdikjeden, (ii) tilpasninger i forbrukeratferd og (iii) administrative konsekvenser.

5.2.1 Tilpasninger i verdikjeden

Avgifter og subsidier påvirker kosthold primært ved å endre relative priser på mat- og drikkevarer. Hvor stor prisendringen blir for forbruker, avhenger av i hvilken grad avgiften eller subsidien veltes over i sluttpris, og hvordan kostnaden fordeles mellom produsenter, leverandører og detaljister. Overveltningen påvirkes blant annet av konkurranseforhold, markedsrett og muligheten for å tilpasse seg i verdikjeden.

Prisendringer kan utløse tilpasninger hos næringsaktører, for eksempel endringer i produktutvalg, pakningsstørrelser, markedsføring og prissetting. For enkelte tiltak kan prisvirkninger også gi insentiver til reformulering eller produktutvikling, som igjen kan påvirke etterspørsel og konkurranseforhold.

Samlet innebærer dette at samme avgift eller subsidie kan gi ulike utslag i pris og konsum, avhengig av markedets struktur og aktørenes tilpasninger. Dette er sentralt både for forventet effekt på forbruk, fordeling av kostnader og gevinster mellom aktørgrupper, og for vurderingen av tiltakets kostnadseffektivitet.

Erfaringer fra den finske godteriavgiften

Finland innførte i 2011 en særavgift på søtsaker, sjokolade, is krem og senere også sukkerholdig drikke. Kjeks, bakervarer og flere andre produkter var unntatt avgift. Avgiften hadde i hovedsak et fiskalt formål, men ble også begrunnet med positive folkehelseeffekter.

Avgiften møtte kritikk fra flere hold, blant annet for at utformingen la til rette for strategiske tilpasninger. Eksempelvis kunne godterilignende produkter bli klassifisert som kjeks for å falle utenfor avgiftsgrunnlaget.

Avgiften ble også kritisert for å være konkurransevridende, fordi den skilte mellom produkter som var ernæringsmessig likeverdige, men som ble behandlet ulikt avgiftsmessig. Slike avgrensninger ble vurdert som problematiske i lys av EU/EØS-regelverket, ettersom de kunne innebære usaklig forskjellsbehandling av tilnærmet like produkter.

På denne bakgrunn ble den finske godteriavgiften avviklet i 2017. Erfaringene illustrerer hvordan utforming og avgrensning av prisvirkemidler er avgjørende for både proveny, rettslig holdbarhet og eventuell helsegevinst, og hvordan uønskede verdikjedetilpasninger kan svekke måloppnåelsen.

Kilder:

NOU 2019:8

Finsk media: [MTV3](#)

5.2.2 Tilpasninger i forbrukeratferd

Når et prisvirkemiddel endrer prisen for forbruker, kan det påvirke både hvor mye som kjøpes og hvilke varer som velges. Forbrukerresponsen kan struktureres gjennom en klassisk dekomponering i inntektseffekt og substitusjonseffekt. Dette brukes her som et rammeverk for hvordan avgift (pris opp) og subsidie/mva-reduksjon (pris ned) kan påvirke konsum.

Inntektseffekt: endret kjøpekraft og samlet konsum

Inntektseffekten oppstår fordi en prisendring endrer forbrukerens reelle kjøpekraft. En avgift reduserer kjøpekraften og kan gi lavere samlet konsum, mens subsidie eller mva-reduksjon øker kjøpekraften og kan gi høyere samlet konsum. Siden de fleste varer kan betraktes som normale goder, kan økt kjøpekraft gi økt etterspørsel etter flere varer, ikke bare den subsidierte. En subsidie på frukt og grønt kan derfor i noen tilfeller gi begrenset endring i frukt- og grøntkonsum, mens deler av den frigjorte kjøpekraften brukes på andre varer, som også kan være energitette eller mindre sunne. Tilsvarende kan en avgift redusere kjøpekraften uten at reduksjonen nødvendigvis faller proporsjonalt på de varene tiltaket er ment å redusere.

Substitusjonseffekt: vridning mellom varer

Substitusjonseffekten oppstår fordi en prisendring endrer relative priser. Når en vare blir relativt dyrere, vil forbrukere ha insentiv til å vri kjøp mot nære substitutter, og når en vare blir relativt billigere, oppstår en tilsvarende vridning i retning av denne varen.

Dersom prisforskjeller mellom land blir tilstrekkelig store, kan det gi utslag i økt grensehandel. I slike tilfeller kan innenlands omsetning av berørte varer falle uten at samlet konsum nødvendigvis endres tilsvarende.

5.2.3 Administrative konsekvenser

Prisvirkemidler kan medføre ressursbruk knyttet til utforming, administrasjon og etterlevelse. For myndighetene omfatter dette blant annet regelverksutforming, avgrensning av virkeområde, veiledning, kontroll og håndheving. For næringsaktører kan det innebære behov for tilpasninger i systemer og rutiner, dokumentasjon, rapportering og intern kontroll.

Omfanget av de administrative konsekvensene avhenger særlig av hvor presist virkemiddelet må avgrenses, hvor mange produkter og aktører som omfattes, og i hvilken grad tiltaket gir insentiver til omgørelser eller omklassifisering. Jo større kompleksitet, desto høyere blir normalt kostnader til etterlevelse og kontroll.

5.3 Berørte aktører

De berørte aktørene av prisvirkemidler kan deles i tre grupper; næringslivet, forbrukeren og staten. Det er viktig å bemerke at konsekvensene som beskrives er avhengige av hvordan tiltakene er utformet og konteksten de virker i.

5.3.1 Næringslivet

Konsekvensene for produsenter, leverandører, detaljister og næringslivsaktører er knyttet til (i) endrede marginer, (ii) endret salgsvolum og (iii) administrative konsekvenser. Hvor store virkningene blir, avhenger av tiltakets utforming (avgifts-/subsidiesats, avgrensninger og hvilke produktgrupper som omfattes), og av markedsforhold som konkurranseintensitet, forhandlingsmakt i verdikjeden og grensehandel.

(i) Konsekvenser for lønnsomhet

Lønnsomhetseffektene for næringslivet avhenger av hvor stor del av en avgift eller avgiftslettelse som faktisk slår ut i utsalgspris. Når prisendringen ikke fullt ut veltes over til forbruker, betyr det at deler av virkningen i stedet tas ut som endret margin i ett eller flere ledd i verdikjeden.

Det finnes en rekke studier av i hvilken grad prisendringen veltes over på forbruker i forbindelse med **avgift på sukkerholdig drikke**. En litteraturstudie gjennomført av FHI i 2021 viser at prisendringen til forbruker sjelden er like stor som endringen i avgifter, men vanligvis ligger et sted mellom 50 og 100 prosent.⁶³

En sentral kilde til usikkerhet ved effekten av **reduisert mva på frukt og grønt**, er hvorvidt kuttet faktisk vil komme forbrukerne til gode i form av lavere priser. Norske myndigheter har uttrykt bekymring for at gevinsten ved et mva-kutt i stor grad vil ende opp som økt lønnsomhet i dagligvarekjedene, heller enn hos forbrukerne.⁶⁴ Internasjonal forskningslitteratur gir støtte til bekymringen. En omfattende analyse fra IMF, basert på mva-reformer i 17 euroland over perioden 1999–2013, viser at endringer i reduserte mva-satser i gjennomsnitt bare i begrenset grad slår ut i forbrukerprisene.⁶⁵ Den estimerte langsiktige prisoverveltningen ved endringer i reduserte satser, altså den delen av mva-reduksjonen som kommer konsumenten til gode, ligger rundt 30 prosent.

For **avgift på rødt kjøtt** er det metodisk krevende å vurdere lønnsomhetseffekter ved å ta utgangspunkt i standard analyser av prisoverveltning. Produksjon og omsetning av rødt kjøtt er i betydelig grad regulert gjennom produksjonsstøtte, målprissystem, markedsregulering og tollvern.

⁶³ Halkjelsvik mfl. (2021): [Vurdering av særavgiftenes betydning for forbruk og konsekvensene for folkehelsen](#). FHI

⁶⁴ [Danskene vurderer momsfri frukt og grønt – regjeringen sier nei | FriFagbevegelse](#)

⁶⁵ Benedek et al. (2015) [Estimating VAT Pass Through](#). IMF Working Papers

Prisene i verdikjeden reflekterer derfor i begrenset grad markedsmessig tilbud og etterspørsel, og det er vanskelig å isolere hvordan en avgift vil slå ut i marginer mellom produsent, foredling, grossist og dagligvare.

Samtidig vil lønnsomhetsvirkningene avhenge av hvor avgiften legges. En forbrukeravgift vil primært gi konsekvenser gjennom endret etterspørsel og prisnivå i sluttmarkedet, mens en reduksjon i produksjonsstøtte i større grad påvirker produsentenes inntektsgrunnlag direkte.

Tabell 5-1: Konsekvenser for lønnsomhet for næringslivsaktører ved avgift og/eller subsidier

Tiltak	Hvem berøres?	Konsekvenser for lønnsomhet
Avgift på sukkerholdig drikke	Produsenter, leverandører og/eller detaljister for avgiftsbelagte varer.	Litteraturen tilsier at inntil 50 prosent av avgiften vil absorberes i verdikjeden. Det indikerer redusert lønnsomhet for én eller flere av aktørene i verdikjeden for sukkerholdig drikke.
Redusert mva på frukt og grønt	Grossist og/eller detaljist.	Litteraturen tilsier at betydelig andel av priseffekten holdes igjen i verdikjeden (70 %), og indikerer økt lønnsomhet for næringsaktørene.
Redusert mva på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt	Produsenter, foredlingsledd, grossist og detaljist for rødt kjøtt, samt grossist og detaljist for frukt og grønt.	For avgift på rødt kjøtt er lønnsomhetseffekter krevende å anslå, ettersom produksjon og omsetning er sterkt regulert gjennom målprissystem, produksjonsstøtte og markedsregulering. Virkningen på marginer vil avhenge av hvor avgiften legges og hvordan den samspiller med eksisterende reguleringer.

Sentrale hensyn ved avgift på rødt kjøtt

Tiltak rettet mot rødt kjøtt har vært drøftet i flere norske utredninger, primært med utgangspunkt i klima- og helsehensyn. Litteraturen viser at redusert konsum av rødt kjøtt kan bidra til lavere klimagassutslipp og potensielt bedre helseutfall, og at prisvirkemidler kan være ett av flere virkemidler som kan stimulere til en slik utvikling.

Samtidig peker utredningene på at tiltak rettet mot rødt kjøtt berører et bredt sett av andre samfunnshensyn. Grønn skattekommisjon fremhever at rene klimahensyn tilsier redusert produksjonsstøtte og i prinsippet også avgift på rødt kjøtt, men at slike tiltak må vurderes i lys av distriktspolitiske hensyn, beitedyrs rolle for kulturlandskap, biologisk mangfold med mer.

Miljødirektoratet peker på at lavere etterspørsel etter rødt kjøtt forutsetter omstilling på produksjonssiden, samtidig som det er et mål at mest mulig av etterspørselen dekkes av produksjon i Norge av hensyn til selvforsyning og beredskap. De beskriver flere barrierer mot omstilling, blant annet markedsadgang i grøntsektoren, økonomiske bindinger etter investeringer i husdyrproduksjon, og behov for å styrke foredlingskapasitet og verdikjeder for belgvekster og oljefrø. De peker også på mulige virkemidler, som innretning av investeringsstøtte, støtte til industriell foredling og kompetansebygging.

I et oppdrag for Matprat og Animalie peker Oslo Economics på at tiltak som reduserer lønnsomheten i kjøttproduksjonen kan påvirke sysselsetting og videreforedling, særlig i distrikter med få alternative produksjoner. Modellbaserte analyser av norsk jordbruk viser videre at redusert etterspørsel etter rødt kjøtt i begrenset grad erstattes av økt innenlandsk produksjon av plantebaserte matvarer, og i stedet kan føre til lavere samlet produksjon, økt import og redusert selvforsyningsgrad.

Litteraturen løfter særlig frem følgende sentrale utfordringer:

- **Distrikt, sysselsetting og verdikjeder:** Mulige negative konsekvenser for primærproduksjon, foredlingsledd og bosetting i distriktene.
- **Selvforsyning og importlekkasje:** Risiko for økt import og lavere selvforsyningsgrad, samt svekket klimaeffekt dersom produksjon flyttes ut av Norge.
- **Fordelingsvirkninger:** Avgift på rødt kjøtt kan ha uønskede fordelingsvirkninger og ramme husholdninger med lav inntekt relativt hardt.
- **Usikkerhet i effekter og tilpasninger:** Betydelig usikkerhet knyttet til forbruker- og produsenttilpasninger gjør det krevende å anslå samlede klima- og helseeffekter.
- **Omstilling på produksjonssiden:** Markedsadgang, investeringsbindinger, tilgang på foredlingskapasitet og kompetanse kan påvirke hvor raskt og i hvilken grad norsk produksjon kan tilpasse seg en dreining mot mer plantebasert etterspørsel.

Kilder:

Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15). *Sett pris på miljøet*

Miljødirektoratet (2020). *Klimakur 2030*

Oslo Economics (2021). *Redusert konsum av rødt kjøtt i Norge: Virkemidler og konsekvenser*

Mittenzwei mfl. (2024) *Nye kostråd, god samfunnsøkonomi?*

JO1 Forbruk i tråd med nasjonale kostråd | Miljødirektoratet

(ii) Konsekvenser for salgsvolum av berørte produkter

Virkninger på salgsvolum oppstår i hovedsak når tiltaket endrer prisene som møter forbruker, og når forbrukere responderer på prisendringer. Hvor stor volumeffekten blir, påvirkes blant annet av etterspørselsfølsomhet og muligheten for grensehandel.

FHI vurderer at **avgifter på sukkerholdig drikke** samlet sett trekker i retning av redusert innenlandsk salgsvolum, forutsatt at avgiften gir en merkbar prisøkning.⁶⁶ Internasjonale oversiktsstudier viser gjennomgående en negativ sammenheng mellom prisøkning og salg, men med betydelig variasjon mellom studier. FHI understreker at deler av reduksjonen i innenlandsk omsetning kan ha motsvar i grensehandel, slik at nedgangen i salg i Norge ikke nødvendigvis tilsvarer en like stor reduksjon i samlet konsum.

Erfaringer etter økningen i sukkeravgift i Norge i 2018, viser at det fulgte en liten økning i salget av brus.⁶⁷ Dette bryter med forventninger basert på funnene i den internasjonale litteraturen, og FHI vurderer at det derfor er større usikkerhet knyttet til hvordan en avgift på sukkerholdig drikke vil virke på konsum i en norsk kontekst.

For **redusert merverdiavgift på frukt og grønt** er det begrenset empirisk dokumentasjon på faktiske salgs- og konsumeffekter basert på gjennomførte mva-reformer i sammenlignbare land. Det finnes flere eksempler på at dagligvarekjeder i Norge⁶⁸ og utlandet⁶⁹ har gjennomført tidsavgrensede kampanjer der prisene på frukt og grønt settes ned tilsvarende mva, og hvor det rapporteres om betydelig økning i salget. Slike erfaringer gir imidlertid ikke et godt grunnlag for å vurdere varige volumendringer ved et permanent mva-kutt. For det første kan deler av volumøkningen reflektere omfordeling av salg mellom butikker, snarere enn økt samlet etterspørsel. For det andre kan midlertidige kampanjer utløse hamstring og forskyvning av kjøp i tid, som ikke er sammenlignbart med effektene av et permanent prisnivåskifte.

Internasjonale kunnskapsoppsummeringer fra blant annet WHO indikerer at lavere priser på frukt og grønt i gjennomsnitt gir økt konsum, men effektene er gjennomgående moderate.⁷⁰ Samtidig viser empiriske studier av merverdiavgift at prisoverveltningen ved reduserte satser ofte er ufullstendig, noe som tilsier at volumvirkningene av et mva-kutt på frukt og grønt kan bli begrensede og usikre.

For kombinerte tiltak, der **redusert mva på frukt og grønt kombineres med avgift på rødt kjøtt**, trekker den tilgjengelige litteraturen i retning av en vridning i salgsvolum fra avgiftsbelagte produkter mot subsidierte eller relativt billigere alternativer. Det finnes imidlertid få empiriske evalueringer av slike kombinerte tiltak. Kunnskapsgrunnlaget bygger i stor grad på modellering og scenarioanalyser.⁷¹

Miljødirektoratet legger i et nylig scenario til grunn at prisen på rødt kjøtt økes gradvis slik at den i 2035 er 50 prosent høyere relativt til andre matvarer.⁷² Samtidig peker de på at en mulig bieffekt av en forbrukeravgift kan være substitusjon fra rent rødt kjøtt til rimeligere bearbejdede kjøttprodukter med lavere innhold av rent kjøtt. Dette illustrerer at volumvirkningen vil avhenge av produktavgrensning og av om virkemiddelet kombineres med tiltak som motvirker uønskede tilpasninger og handelslekkasje.

⁶⁶ Halkjelsvik mfl. (2021): [Vurdering av særavgiftenes betydning for forbruk og konsekvensene for folkehelsen](#). FHI

⁶⁷ Halkjelsvik mfl. (2021): [Vurdering av særavgiftenes betydning for forbruk og konsekvensene for folkehelsen](#). FHI

⁶⁸ [Rekordsalg av norske grønnsaker i KIWI etter «momskutt» | NTB](#)

⁶⁹ [Dansk forsøk viser: Momsfri frukt og grønt gir sunnere innkjøpsvaner og økt salg | Økologisk24](#)

⁷⁰ WHO (2024): [Fiscal policies to promote healthy diets](#)

⁷¹ Springmann et al. (2025): [A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe](#)

⁷² [J01 Forbruk i tråd med nasjonale kostråd | Miljødirektoratet](#)

Tabell 5-2: Konsekvenser for salgsvolum for næringslivsaktører ved avgift og/eller subsidier

Tiltak	Hvem berøres?	Konsekvenser for salgsvolum
Avgift på sukkerholdig drikke	Produsenter, importører og dagligvarehandel.	Internasjonale studier tilsier lavere innenlandsk salgsvolum. Tidligere erfaringer fra sukkeravgift i Norge viser ingen tydelig effekt på salg.
Redusert mva på frukt og grønt	Produsenter, importører og dagligvarehandel.	Trekker i retning av økt salgsvolum, men empirisk dokumentasjon fra faktiske mva-kutt er begrenset. Ufullstendig prisoverveltning tilsier moderate og usikre volumvirkninger.
Redusert mva på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt	Produsenter og dagligvarehandel i begge segmenter	Trekker i retning av vridning i salgsvolum bort fra rødt kjøtt og mot frukt og grønt. Størrelsen på volumendringene er usikker og i stor grad basert på modellresultater.

(iii) Konsekvenser knyttet til administrasjon og etterlevelse for næringslivet

Tiltak som innebærer avgifter og endringer i merverdiavgift kan medføre administrative konsekvenser for næringslivet, blant annet knyttet til rapportering, klassifisering av varer, systemtilpasninger og løpende etterlevelse. Omfanget av disse konsekvensene avhenger i stor grad av hvordan tiltakene er utformet, særlig graden av differensiering og presisjonen i avgrensningene.

NOU 2019:8 viser at en helsebegrunnet **sukkeravgift** gir et mer omfattende regelverk, som legger en økt administrativ byrde på de avgiftspliktige.⁷³ Dette innebærer å sende inn månedlige skattemeldinger og foreta månedlige innbetalinger, oppfylle krav til avgiftsregnskap, oppbevaring av avgiftspliktige varer mv. Særlig mindre virksomheter vil kunne oppleve slike nye plikter som tyngende.

For **redusert merverdiavgift på frukt og grønt** er den administrative utfordringen for næringslivet først og fremst knyttet til at flere satser og særordninger gjør mva-håndteringen mer krevende. NOU 2019:11 er tydelig på at reduserte satser og unntak øker administrative kostnader for næringsdrivende, og at målinger av administrative byrder viser at kostnadene øker vesentlig når virksomhetene må forholde seg til flere satser.⁷⁴

En analyse fra Danmark gir en illustrasjon av størrelsesordenen på slike kostnader: administrative kostnader for næringslivet ved innføring av nedsatt merverdiavgift på frukt og grønt er der anslått til om lag 270 mill. kroner per år (2024-nivå), hvor en betydelig andel er knyttet til avgrensning og klassifisering av varer.⁷⁵ Anslaget er beheftet med usikkerhet, men indikerer at differensiering i merverdiavgiften kan medføre ikke-trivielle administrative byrder for næringslivet.

Administrative konsekvenser av en **avgift på rødt kjøtt** vil avhenge av hvordan avgiften avgrenses og hvor i verdikjeden den ilegges. En forbrukeravgift som også omfatter import, kan gi betydelige krav til avgrensning, klassifisering og kontroll, og Miljødirektoratet peker på at dette kan innebære høye administrative kostnader. I praksis vil det kunne oppstå grensedragninger mellom ulike kjøttprodukter og bearbeidingsgrader, samt behov for dokumentasjon og rapportering som berører flere ledd i verdikjeden.

⁷³ Særagiftsutvalget (2019) [Særagiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁷⁴ (NOU 2019: 11) [Enklere merverdiavgift med én sats](#)

⁷⁵ Skatteministeriet (2024): [Analyse af differentieret moms](#)

Tabell 5-3: Administrative konsekvenser for næringslivsaktører ved avgift og/eller subsidier

Tiltak	Hvem berøres?	Administrative konsekvenser
Avgift på sukkerholdig drikke	Produsenter, importører og enkelte grossister	Økte administrative krav knyttet til registrering, rapportering og avgiftsregnskap. Konsekvensene kan være særlig belastende for mindre virksomheter.
Redusert mva på frukt og grønt	Produsenter, grossister og detaljister i dagligvaremarkedet.	Økte administrative kostnader knyttet til flere satser og produktavgrensning. Anslag fra Danmark gir samlede kostnader på 270 mill. danske kroner pr år.
Redusert mva på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt		Det finnes ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere administrative konsekvenser av en avgift på rødt kjøtt. Virkningene vil avhenge av konkret utforming og hvordan virkemiddelet inngår i det eksisterende regulerings- og støtteapparatet.

5.3.2 Forbruker

Tiltakene som vurderes påvirker forbrukere gjennom endringer i priser og dermed gjennom endringer i varevalg, konsum og kjøpekraft. I tillegg til helsemessige virkninger, vil endringene kunne medføre konsekvenser knyttet til forbrukervelferd og økonomi.

Helsemessige virkninger

Det primære formålet med kostholdstiltakene som vurderes i denne rapporten er at endringer i forbruksmønster over tid skal bidra til bedre helse i befolkningen. Tiltakene er valgt ut fordi de er anbefalt eller omtalt i tidligere norske utredninger og ekspertgrupper med et helsemessig utgangspunkt. De helsemessige virkningene er derfor ikke hovedfokus i denne rapporten, men omtales kort for å gi et bilde av hva tidligere rapporter og kunnskapsoppsummeringer peker på når det gjelder bruk av avgifter og subsidier i kostholdspolitikken.

Samlet viser kunnskapsgrunnlaget at prisbaserte tiltak kan bidra til helseeffekter i ønsket retning, men at størrelsen på de dokumenterte effektene varierer betydelig mellom tiltak, og at mange anslag er beheftet med usikkerhet.

- Helseeffekter ved avgift på sukkerholdig drikke

Avgift på sukkerholdig drikke er anbefalt som et effektivt helsetiltak av flere norske ekspertutvalg⁷⁶ og internasjonale organisasjoner som WHO⁷⁷. Samtidig viser både WHOs modellberegninger og sykdomsbyrdeanalyser fra FHI at den samlede helseeffekten isolert sett ofte anslås å være relativt begrenset i størrelsesorden.⁷⁸ WHO anslår den årlige gevinsten til 41 ekstra friske leveår per million innbyggere, mens FHI viser at høyt inntak av sukkerholdig drikke kan forklare i underkant av 1000 tapte leveår årlig. I en tidligere analyse, på oppdrag for Coca Cola Norge, av de samfunnsøkonomiske virkningene av en helsebegrunnet avgift på sukkerholdig drikke viser Menon, med utgangspunkt i disse anslagene, at en slik avgift kan gi helsegevinster i riktig retning.⁷⁹ Samtidig understrekes det at det samlede potensialet for helsegevinst isolert sett er begrenset, og at effekten er følsom for blant annet avgiftens utforming og faktisk respons hos forbrukerne.

⁷⁶ Braut-gruppen (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

⁷⁷ WHO (2024): [Tackling NCDs - Best buys and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases](#)

⁷⁸ Overland et al. (2018): [Sykdomsbyrde i Norge 2016. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factor Study 2016 \(GBD 2016\)](#). FHI

⁷⁹ Menon Economics (2022): [Samfunnsøkonomisk vurdering av helsebegrunnet avgift på sukker](#)

- **Helseeffekter ved subsidiering av frukt og grønt**

Subsidiering av frukt og grønt løftes ofte frem som et relevant folkehelseiltak i internasjonale anbefalinger om prispolitikk for sunnere kosthold, blant annet ved at WHO peker på subsidier av sunne matvarer som et mulig element i en bredere virkemiddelpakke.⁸⁰ Det finnes imidlertid få studier som direkte kan si noe om effekten av et generelt mva-kutt på frukt og grønt, med relevans for Norge. En WHO-initiert metaanalyse finner at subsidier av frukt og grønt, i hovedsak rettet mot lavinntektsgrupper, er assosiert med en moderat økning i salg av subsidierte produkter, men at det ikke påvises statistisk signifikante effekter på faktisk konsum. Evidensen for helseeffekter på befolkningsnivå er begrenset.⁸¹ En norsk, økonometrisk studie fra 2013 finner at fjerning av mva på frukt, grønnsaker og fisk, først og fremst ville gi økt forbruk hos de som allerede spiser mye av disse varene, og i mindre grad hos de som i utgangspunktet spiser lite.⁸²

- **Helseeffekter ved subsidiering av frukt og grønt kombinert med avgift på rødt kjøtt**

Kombinasjoner av avgifter og subsidier for å fremme et sunnere kosthold vurderes i tidligere utredninger å ha et større potensial for å bedre folkehelsen enn enkelttiltak. Dette begrunnes blant annet med at tiltakene samtidig gjør mindre sunne valg relativt dyrere og sunnere alternativer relativt billigere, noe som kan gi en bredere omlegging av kostholdet.⁸³ Det finnes studier som, basert på modellering, estimerer betydelige potensielle helsegevinster av slike tiltak. Samtidig finnes det i liten grad empiriske studier som dokumenterer faktiske helseeffekter, hovedsakelig fordi det finnes få eksempler på at kombinasjoner av avgift og subsidier er gjennomført i praksis.

Forbrukervelferd

Som drøftet i kapittel 2.4, innebærer prisvirkemidler i utgangspunktet et velferdstap for dem som får redusert kjøpekraft eller som vrir konsum bort fra det de ellers ville valgt, men tiltak kan likevel gi netto velferdsgevinst dersom de korrigerer for internaliteter og/eller eksternaliteter.

Endring i kjøpekraft og fordelingsmessige hensyn

Prisbaserte kostholdstiltak kan ha fordelingsvirkninger fordi husholdninger med ulik inntekt har forskjellige forbruksmønstre og ulik evne til å tilpasse seg prisendringer. Avgifter på forbruksvarer trekkes ofte frem som regressive, ettersom lavinntektsgrupper bruker en større andel av inntekten på konsum.

Subsidier og prisreduksjoner, som redusert merverdiavgift på frukt og grønt, kan bidra til lavere utgifter for forbrukere og i noen grad ha en utjevnende effekt. Samtidig er slike virkemidler lite målrettede, ettersom prisreduksjonene kommer alle forbrukere til gode, uavhengig av inntekt, og dermed også gir størst samlet gevinst til husholdninger med høyt konsum.

⁸⁰ WHO (2024): [Tackling NCDs - Best buys and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases](#)

⁸¹ Andreyeva et al. (2022): [Evaluation of Economic and Health Outcomes Associated With Food Taxes and Subsidies - A Systematic Review and Meta-analysis](#)

⁸² Gustavsen & Rickertsen (2013): [Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach](#)

⁸³ Braut-gruppen (2023): [Effektive kostholdstiltak](#)

Tabell 5-4. Oppsummering av konsekvenser for forbruker

Tiltak	Helsemessige virkninger	Forbrukervelferd	Fordelingsvirkninger
Avgift på sukkerholdig drikke	Trekker i retning av redusert konsum og helsegevinst, men i begrenset omfang.	Gir velferdstap for forbrukere som foretrekker de avgiftsbelagte produktene.	Kan ha regressiv profil, men kan gi netto velferdsgevinst dersom de korrigerer for internaliteter/eksternaliteter.
Redusert mva på frukt og grønt	Kan bidra til økt inntak av frukt og grønt, men manglende dokumentasjonen for faktiske helseeffekter.	Kan gi direkte velferdsgevinst for forbrukere gjennom lavere priser, men effekten avhenger av grad av prisoverveltning.	Lite målrettet fordelingsvirkning, ettersom prisreduksjonen kommer alle forbrukere til gode, uavhengig av inntekt.
Redusert mva på frukt og grønt kombinert med avgift på rødt kjøtt	Større potensial for helsegevinst fordi tiltaket påvirker kostholdet bredere, men anslagene er modellbaserte og usikre.	Endrede relative priser kan gi tydeligere vridning i forbruk, men også velferdstap for grupper som rammes av høyere priser.	Kan utformes mer balansert enn enkelttiltak, men fordelingsvirkningene avhenger av konsumsmønstre og eventuell bruk av proveny.

5.3.3 Staten

For staten er virkningene av avgifter og subsidier i kostholdspolitikken først og fremst knyttet til proveny, ressursbruk til administrasjon og kontroll, samt rammer som følger av EU/EØS-regelverket. I praksis vil omfanget av konsekvensene øke med tiltakets bredde og kompleksitet, særlig der avgrensning og klassifisering blir krevende.

Provenyeffekter

Avgift på sukkerholdig drikke er et tiltak som i utgangspunktet gir staten inntekter, men provenyet avhenger av avgiftsnivå, etterspørselsrespons og omfang av grensehandel. I statsbudsjettet for 2019 ble inntektene fra avgiften på alkoholfrie drikkevarer budsjettert til 3,05 mrd. kroner.⁸⁴

Redusert mva på frukt og grønt trekker motsatt vei ved å redusere statens inntekter. Omfanget vil avhenge av hvilke varer som omfattes, grad av mva-reduksjon, forbrukertilpasning med mer. I Danmark anslår Skatteministeriet at redusert mva på frukt og grønt til 15 prosent gir redusert proveny på ca. 2 mrd. DKK.⁸⁵ I Norge anslår Finansdepartementet at et momsfritak på frukt og grønt vil koste den norske stat om lag 6 mrd. kroner.⁸⁶

Redusert mva på frukt og grønt kombinert med avgift på rødt kjøtt vil gi en mer sammensatt provenyvirkning. Kjøttavgiften kan gi nye inntekter, mens mva-reduksjonen gir inntektstap. Nettoeffekten vil i stor grad avhenge av satser og avgrensning, og tiltaket kan i prinsippet utformes provenynøytralt.

⁸⁴ Særagiftsutvalget (2019) [Særagiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁸⁵ Skatteministeriet (2024): [Analyse af differentieret moms](#)

⁸⁶ [Danskerne vurderer momsfri frukt og grønt – regjeringen sier nei | FriFagbevelgelse](#)

Administrative konsekvenser

Avgift på sukkerholdig drikke kan i større grad bygges på etablerte særavgiftsstrukturer, og NOU 2019:8 vurderer at forvaltningen av avgiften i utgangspunktet ikke har større konsekvenser for skattemyndighetene enn andre særavgifter.⁸⁷

Redusert mva på frukt og grønt innebærer typisk større avgrensnings- og kontrollutfordringer enn en smal særavgift, fordi avgrensningen må foretas i alle ledd i omsetningskjeden og for et stort antall aktører. NOU 2019:11 peker eksplisitt på at et slikt fritak/særskilt lavere sats vil gi økte administrative kostnader for skatteetaten og at det er krevende å avgrense lettelsen til frukt og grønnsaker. Den danske analysen konkretiserer hva dette kan bety i praksis: administrative kostnader for skattemyndighetene anslås til 70–290 mill. DKK i de første fem år og deretter 15–35 mill. DKK årlig, i tillegg til systemtilpasninger på 55 mill. DKK over en syvårsperiode.⁸⁸

Redusert mva på frukt og grønt kombinert med avgift på rødt kjøtt vil normalt være mer administrativt krevende enn hvert tiltak isolert, både fordi avgrensningsspørsmålene kommer i tillegg til hverandre, og fordi kjøttavgiften må avgrenses på en måte som håndterer flere produkter og bearbeidingsgrader. En eventuell kjøttavgift vil også måtte vurderes sammen med virkemiddelapparatet i jordbruket.

EU/EØS-rettslige forhold

Utformingen av avgifter og subsidier i kostholdspolitikken må skje innenfor rammene av EØS-avtalen. Selv om EØS-avtalen formelt ikke harmoniserer nasjonale skatter og avgifter, stiller den krav til likebehandling, ikke-diskriminering og forbud mot ulovlig statsstøtte. NOU 2019:8 understreker at disse hensynene er særlig relevante ved helsebegrunnede avgifter og avgiftslettelser som avgrenses til bestemte produkter eller produktkategorier.

For **avgift på sukkerholdig drikke** har norske erfaringer vist at EØS-rettslige spørsmål kan oppstå dersom avgiften utformes på en måte som gir ulike produkter eller aktører en selektiv fordel. NOU 2019:8 viser til at økningen i avgiften på alkoholfrie drikkevarer i 2018 ble klaget inn til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) som mulig ulovlig statsstøtte.⁸⁹ Selv om saken ikke førte til formelle sanksjoner, illustrerer den at særavgifter med finmaskede avgrensningsregler kan gi rettslig usikkerhet og behov for dialog med ESA. Samtidig vurderer utvalget at generelle og ikke-diskriminerende særavgifter i utgangspunktet å ligge innenfor statens handlingsrom.

For **reduert merverdiavgift på frukt og grønt** er handlingsrommet mer begrenset. NOU 2019:11 påpeker at EUs merverdiavgiftsdirektiv ikke er en del av EØS-avtalen, og at Norge derfor formelt sett står friere enn EU-land når det gjelder bruk av differensierte satser.⁹⁰ Samtidig kan en målrettet mva-lettelse likevel reise spørsmål etter EØS-avtalens statsstøtteregler dersom den anses å gi en selektiv økonomisk fordel til bestemte produkter, produsenter eller deler av verdikjeden. Risikoen øker dersom avgrensningen mellom varer som omfattes og ikke omfattes blir uklar, eller dersom like produkter behandles ulikt. Vi utdyper dette i påfølgende tekstboks.

⁸⁷ Særavgiftsutvalget (2019) [Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁸⁸ Skatteministeriet (2024): [Analyse af differentieret moms](#)

⁸⁹ Særavgiftsutvalget (2019) [Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#). NOU 2019: 8

⁹⁰ (NOU 2019: 11) [Enklere merverdiavgift med én sats](#)

Erfaringer fra andre land – avgifter, subsidier og EU/EØS

Flere europeiske land har innført eller vurdert avgifter og subsidier i kostholdspolitikken. Erfaringene gir nyttige eksempler på hvordan slike tiltak vurderes i lys av EU/EØS-regelverket.

Finland har hatt både særavgifter på sukkerholdige drikkevarer og avgifter på søtsaker og iskrem. EU-kommisjonen har vurdert den finske avgiften på sukkerholdig drikke og konkludert med at avgiften ikke innebærer statsstøtte, blant annet fordi den var bredt utformet og basert på objektive kriterier. Den finske avgiften på søtsaker og iskrem ble derimot avvirket etter dialog med Kommisjonen, blant annet fordi avgiften skilte mellom ernæringsmessig like produkter. Dette illustrerer at finmaskede avgrensninger kan øke risikoen for at tiltak vurderes som selektive i statsstøtterettslig forstand.

I Danmark ble det innført en avgift på mettet fett i 2011. Avgiften ble senere avvirket, hovedsakelig av nasjonale hensyn knyttet til administrasjon og gjennomførbarhet. EU-kommisjonen vurderte imidlertid avgiften opp mot statsstøttereglene og konkluderte i et endelig vedtak med at ordningen ikke utgjorde statsstøtte. Erfaringen viser at selv brede og kontroversielle helseavgifter kan ligge innenfor EU-rettens rammer, men også at slike vurderinger ofte er konkrete og avhengige av utforming.

Når det gjelder subsidier og merverdiavgift, har flere EU-land redusert eller fjernet mva på frukt og grønt innenfor rammene av EUs merverdiavgiftsdirektiv. Samtidig viser både norske og utenlandske utredninger at målrettede mva-lettelser kan reise statsstøttespørsmål dersom avgrensningen gir en selektiv fordel til bestemte produkter eller aktører. Den danske analysen av redusert mva på frukt og grønt illustrerer at slike tiltak ofte krever grundige juridiske vurderinger, selv før eventuelle EU/EØS-spørsmål aktualiseres.

Samlet peker erfaringene fra andre land på at smale og generelle avgifter normalt innebærer lavere EU/EØS-rettlig risiko enn brede og sammensatte tiltak, og at risikoen særlig øker når tiltak innebærer selektive lettelser eller komplekse produktavgrensninger.

Kilder:

The EU Commission finds that Finland's tax on sugary drinks is not selective and does not constitute State aid | Concurrences
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2019/1732/oj/eng>

Skatteministeriet (2024): *Analyse af differentieret moms*

Særavgiftsutvalget (2019) *Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer*. NOU 2019: 8

5.4 Vurdering

De tre tiltakene er valgt fordi de illustrerer et spenn fra et smalt særavgiftstiltak til bredere prisvirkemidler med større konsekvenser og høyere kompleksitet. På tvers av tiltakene er det særlig fire forskjeller som blir viktige for beslutningstakere: hvor målrettet tiltaket er, hvor sikkert prisendringen faktisk når forbruker, hva det gjør med statens inntekter, og hvor krevende det er å administrere og avgrense.

Avgift på sukkerholdig drikke fremstår som det mest avgrensede og gjennomførbare av tiltakene som er vurdert. Tiltaket er anbefalt i flere utredninger og inngår i WHO's «Best buys»-rammeverk som et kostnadseffektivt virkemiddel i folkehelsepolitikken. Det er imidlertid viktig å presisere at vurderingen av kostnadseffektivitet i stor grad er knyttet til lave implementerings- og administrasjonskostnader, snarere enn til store beregnede helsegevinster. Helseeffekten av avgiften vurderes gjennomgående som positiv, men relativt begrenset i omfang.⁹¹

⁹¹ WHO beregner at avgift på sukkerholdig drikke vil gi 41 ekstra friske leveår per million innbyggere årlig. Til sammenligning vurderes informasjonskampanjer for sunt kosthold å gi 3 506 ekstra friske leveår. WHO (2022): [Updated Appendix 3 of the WHO Global NCD Action Plan 2013-2030](#)

Norge hadde inntil 2021 en fiskalt begrunnet sukkeravgift. I NOU 2019: 8 ble sukkeravgiften anbefalt fjernet og erstattet med en helsebegrunnet avgift. Svakheter som ble løftet ved den eksisterende avgiften at mange energitette og næringsfattige varer falt utenfor, at den ikke var differensiert etter sukkerinnhold og at den kunne gi uønskede konkurransevriddinger og stimulere til økt grensehandel. En ny helsebegrunnet avgift på sukkerholdig drikke vil fortsatt ha enkelte av disse utfordringene, men vil samtidig være administrativt håndterbar og gi inntekter til staten. I 2019 var provenyet fra avgiften på alkoholfrie drikkevarer anslått til om lag 3 mrd. kroner.

Mens dette gir inntekter til staten, vil det også være en ekstra skatt til forbrukerne. Denne skatten har en regressiv profil.

Redusert merverdiavgift på frukt og grønt er et bredt virkemiddel som tar sikte på å stimulere sunnere kosthold ved å gjøre utvalgte varer billigere, fremfor å redusere konsumet av mindre sunne varer gjennom avgifter. Tiltaket er trukket frem i flere utredninger om kosthold, men kunnskapsgrunnlaget peker samtidig på en rekke gjennomgående utfordringer.

- **Priseffekt absorberes i verdikjeden:** En omfattende gjennomgang av merverdiavgiftsreformer viser at deler av avgiftslettelsen over tid absorberes i verdikjeden, slik at prisreduksjonen i butikk blir mindre enn den nominelle avgiftsendringen.
- **Høye administrative kostnader:** Flere NOU-er advarer mot å bruke merverdiavgiftssystemet som virkemiddel for å oppnå sektorpolitiske mål, herunder kostholdsendringer. Differensierte satser gir økte kostnader til avgrensning, kontroll og etterlevelse, både for næringslivet og for skattemyndighetene, og bidrar til å gjøre avgiftssystemet mer komplekst.
- **Stort provenytap:** Finansdepartementet har estimert at et mva-fritak på frukt og grønt, vil koste staten 6 milliarder kroner årlig.
- **Usikker effekt:** Empirien gir ikke et entydig bilde av i hvilken grad redusert mva fører til varige endringer i kostholdet, og enkelte studier indikerer at økt konsum i hovedsak skjer blant grupper som allerede har et relativt høyt inntak av frukt og grønt.

I Danmark har Skatteministeriet nylig gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av differensiert mva, som konkluderer med at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.⁹²

Kombinasjonen av mva-reduksjon på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt har størst potensial til å påvirke kostholdet bredt, men er også klart mest krevende. Fordelen med en pakke er at relative priser endres i flere retninger samtidig, og at proveny i prinsippet kan balanseres mellom avgift og lettelse. Ulempen er at usikkerheten øker kraftig, og at gjennomføring blir mer kompleks.

Avgift på rødt kjøtt er særlig krevende ved at det går inn på et område som allerede er tungt regulert, med produksjonstilskudd, markedsordninger og tollvern, og at dette gjør både analyse og praktisk utforming krevende. Tiltaket kan bidra til klimagevinster, men må vurderes opp mot distriktpolitiske hensyn, beitedyrs rolle for kulturlandskap og biologisk mangfold, samt risiko for grensehandel og substitusjon. Summen av dette er at tiltaket vil kunne møte bredere motstand og krever mer samordning mellom politikkkfelt enn de to andre alternativene.

⁹² Skatteministeriet (2024): [Analyse af differentieret moms](#)

Tabell 5-5: Vurdering av konsekvenser ved avgift og subsidier

Tiltak	Individ	Næringsliv	Stat
Avgift på sukkerholdig drikke <i>(smalt og avgrenset tiltak)</i>	Helseeffekt i ønsket retning, men begrenset omfang. Negativ effekt på forbrukervelferd, og overveiende regressiv fordelingsprofil.	Lavere lønnsomhet og redusert salgsvolum for berørte aktører. Begrensede administrative konsekvenser, men kan være belastende for mindre virksomheter.	Positiv provenyeffekt (ca. 3 mrd kr fra avgift i 2019). Relativt lave administrative kostnader ved bruk av etablerte særavgiftsstrukturer.
Redusert merverdiavgift på frukt og grønt <i>(Bredere tiltak, med subsidier)</i>	Potensiell helsegevinst, men begrenset og usikker dokumentasjon. Prisreduksjon til forbruker er usikker. Gevinsten tilfaller alle husholdninger og er lite målrettet fordelingsmessig.	Deler av priseffekten vil kunne holdes igjen i verdikjeden, og indikerer økt lønnsomhet for næringsaktørene. Administrative konsekvenser for næringsaktører er estimert til 270 mill. DKK i Danmark.	Betydelig provenytap, anslått til om lag 6 mrd. kroner ved fullt momsfratak. Økte administrative kostnader knyttet til avgrensning, kontroll og etterlevelse, inkl. EØS-hensyn.
Kombinasjon av mva-reduksjon på frukt og grønt og avgift og/eller avgift på rødt kjøtt <i>(Bredt tiltak, med avgift og subsidier)</i>	Stort potensiale for helsegevinster, men begrenset empirisk dokumentasjon. Fordelingsvirkninger mer sammensatte og avhengige av utforming og forbruksmønstre.	Avgift på rødt kjøtt virker inn i et komplekst virkemiddelapparat i landbruket, og kan gi negative konsekvenser for deler av norsk kjøttproduksjon og -industri.	Proveny kan i prinsippet balanseres, men er usikkert i praksis. Høye krav til samordning, administrasjon og regelverksavklaringer, inkludert EØS-hensyn. Redusert etterspørsel etter rødt kjøtt kan påvirke andre politiske interesseområder negativt (distriktspolitikk, kulturlandskap, beredskap med mer)

6 Krav til ernæringshensyn ved offentlige anskaffelser av mat og drikke

Krav til ernæringshensyn i offentlige anskaffelser kan påvirke kostholdet ved å endre hvilke mat- og drikkevarer som tilbys i offentlig sektor. Tiltaket kan utformes som minstekrav i kravspesifikasjonen, som tildelingskriterier og/eller som kontraktsvilkår med tydelig oppfølging. Når kravene er relevante, forholdsmessige og etterprøvbare, kan anskaffelser brukes til å standardisere et sunnere tilbud. Men tiltaket kan også øke kompleksitet i innkjøpsprosesser og stille høyere krav til kontraktsoppfølging.

6.1 Kort om tiltaket

Tiltaket innebærer at offentlige oppdragsgivere stiller krav til ernæringshensyn ved anskaffelser av mat og drikke. Kravene kan inngå i konkurransegrunnlaget og kontrakten, og påvirker hvilke produkter og måltider som tilbys i offentlig sektor. Tiltaket retter seg mot anskaffelser til blant annet kantiner, skoler, barnehager og andre virksomheter med matservering, men omfatter ikke heldøgns forpleining i helse- og omsorgsinstitusjoner.⁹³

WHO omtaler offentlige innkjøp og matservering som et virkemiddelområde der det er behov for både utvikling/implementering og systematikk for etterlevelse og evaluering.⁹⁴

Food-EPI-arbeidet vurderer norsk politikk for sunnere matomgivelser opp mot internasjonal beste praksis, og peker på at ernæringskrav og kriterier i offentlige anbud er et område hvor Norge har lavere grad av implementering enn beste praksis internasjonalt.⁹⁵

Ernæringshensyn kan operasjonaliseres på ulike måter. Krav kan stilles som minstekrav til produktinnhold eller sortiment, som tildelingskriterier som premierer sunnere løsninger, eller som kontraktsvilkår knyttet til oppfølging og dokumentasjon.⁹⁶ Helsedirektoratet beskriver konkrete måter å operasjonalisere ernæringshensyn i anskaffelser, blant annet gjennom krav basert på Nøkkelhullskriterier (for relevante produktgrupper), krav for produkter som ikke omfattes av Nøkkelhullet (terskler for utvalgte næringsstoffer), krav basert på normerende anbefalinger for sortiment/måltidstjenester og bruk av tildelingskriterier i tillegg til minstekrav.

Tiltaket bygger på eksisterende anskaffelsesregelverk og veiledere, og innebærer ikke nye hjemler, men en systematisk bruk av ernæringskrav innenfor gjeldende rammer. Hvor presist og forpliktende kravene utformes, og hvordan de følges opp i kontraktsperioden, vil ha betydning for tiltakets faktiske virkning.

⁹³ Veiledningen om ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat og drikke omtaler ikke anskaffelser til heldøgns forpleining. For slike anskaffelser peker Helsedirektoratet på at Kosthåndboken (veileder i ernæringsarbeid i helse- og omsorgstjenesten) er retningsgivende inntil det foreligger egne ernæringskrav og -kriterier for anskaffelser til institusjoner med heldøgns forpleining. I denne analysen forstås derfor tiltaket primært som relevant for anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider "utenom heldøgns forpleining", slik at mekanismene og konsekvensene vurderes ut fra anskaffelser til skole/barnehage, kantiner, arrangementer og øvrige serverings- og måltidstjenester som ikke faller inn under denne avgrensningen.

⁹⁴ WHO (2021): [Public food procurement and services policies for a healthy diet](#)

⁹⁵ Torheim et al. (2020): [Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats](#)

⁹⁶ Helsedirektoratet (2020): [Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider \(utenom heldøgns forpleining\)](#)

Fem anbefalinger i Helsedirektoratets veileder om ernæringshensyn i offentlige anskaffelser

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for hvordan oppdragsgivere kan ta ernæringshensyn ved anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider. Veilederen beskriver fem overordnede anbefalinger:

1. **Leverandørdialog:** Oppdragsgiver bør gjennomføre dialog med markedet i forkant av konkurransen for å avklare hvilke ernæringsmessige krav som er realistiske og hensiktsmessige.
2. **Plan for kontraktsoppfølging:** Det bør utarbeides en plan for hvordan ernæringskrav skal følges opp i kontraktperioden, inkludert ansvar, dokumentasjon og kontrollrutiner.
3. **Kvalifikasjonskrav:** Ernæringshensyn kan inngå i kvalifikasjonskrav, for eksempel ved å stille krav til leverandørens kompetanse eller kvalitetssystemer.
4. **Kravspesifikasjon:** Oppdragsgiver bør stille konkrete og etterprøvbare krav til produktinnhold, sortiment eller måltidssammensetning. Dette kan baseres på etablerte merkeordninger, næringsgrenser eller nasjonale kostråd.
5. **Tildelingskriterier:** Ernæringshensyn kan inngå som tildelingskriterium, slik at tilbud med bedre ernæringsprofil premieres i evalueringen.

Anbefalingene gir et rammeverk for hvordan ernæringshensyn kan integreres i anskaffelsesprosessen innenfor gjeldende regelverk. Den faktiske effekten avhenger imidlertid av hvor presist kravene utformes og hvordan de følges opp i praksis.

Kilde:

Helsedirektoratet (2020): *Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider (utenom heldøgns forpleining)*

6.2 Virkninger av tiltaket

Tiltaket virker primært gjennom å påvirke tilbudet av mat og drikke i offentlig sektor. Ernæringskrav kan endre tilgjengelighet og utvalg i servering og bestillingsløsninger, og offentlige innkjøp kan samtidig ha en markedsformende effekt ved å påvirke leverandørers produktutvikling og produksjon.

6.2.1 Sunnere tilbud av mat- og drikke i offentlige tjenester

Når ernæringskrav innarbeides i kravspesifikasjon og kontrakt, må leverandørers sortiment og menyer tilpasses et definert minimumsnivå for ernæringskvalitet. Dette kan innebære at enkelte produkter fases ut, at alternativer med bedre ernæringsprofil prioriteres, og at sammensetningen av måltider endres.

Virkningen er særlig relevant i tjenester der det offentlige i praksis påvirker daglig inntak, som i skoler, barnehager, institusjoner og kantiner. Effekten avhenger av at kravene operasjonaliseres på en måte som påvirker det faktiske tilbudet, herunder hvilke produkter som gjøres tilgjengelige og fremstår som standardvalg ved bestilling og servering.

Tiltaket virker dermed direkte på tilbudssiden ved å endre hva som faktisk serveres og tilbys i offentlige tjenester.

6.2.2 Mulige virkninger på marked og konkurranse

Virkninger på leverandørmarkedet og konkurransen er mer indirekte, og vil særlig avhenge av hvor omfattende og detaljerte kravene er.

Når store offentlige innkjøpere stiller ernæringskrav, kan dette påvirke leverandørenes produktutvikling og sortiment. Stabile og betydelige volum gir insentiver til å utvikle eller tilpasse produkter og menyer som tilfredsstiller kravene.⁹⁷

Over tid kan slike tilpasninger påvirke tilgjengeligheten av produkter med bedre ernæringsprofil også utenfor offentlige kontrakter. Tiltaket kan dermed bidra til endringer i tilbudet i deler av markedet gjennom offentlig etterspørsel.

6.2.3 Økt behov for kompetanse og kontraktsoppfølging

Ernæringskrav kan øke kompleksiteten og ressursbruken i anskaffelsesprosessen. Utforming av presise krav, dialog med markedet, vurdering av dokumentasjon og oppfølging av etterlevelse i kontraktsperioden krever mer tid og faglig kapasitet enn ved standardiserte innkjøp.

Tiltaket innebærer dermed økt ressursbruk knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av kontrakter. Hvor omfattende dette blir, avhenger av kravets presisjon, ambisjonsnivå og graden av standardisering.

6.3 Berørte aktører

Tiltaket virker i hovedsak gjennom tre kanaler: (1) hvordan offentlige oppdragsgivere utformer, gjennomfører og følger opp anskaffelser, (2) hvilke tilpasninger og kostnader som påløper for leverandører, og (3) hvilke endringer som faktisk når brukere av offentlige tjenester. Kunnskapsgrunnlaget i Norge er i stor grad indirekte, i den forstand at mye dokumentasjon gjelder «samfunnshensyn i anskaffelser» generelt (klima, miljø), mens det finnes få direkte evalueringer av ernæringskrav spesifikt.

6.3.1 Offentlige virksomheter

Tiltaket berører statlige og kommunale innkjøpsmiljøer, tjenestesteder som kjøper og tilbyr mat (for eksempel skoler, barnehager, institusjoner og kantiner), samt eventuelle sentrale innkjøpssamarbeid som standardiserer krav.

Ressursbruk til utforming av konkurranse og krav

Anskaffelsesutvalget understreker at offentlige anskaffelser skal sikre effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og at samfunnshensyn må balanseres mot konkurranse og effektivitet.⁹⁸ Nye krav øker kompleksiteten og kan gi økt ressursbruk til planlegging, kravutforming og kontraktsoppfølging.

Ernæringskrav kan øke ressursbruken i anskaffelsesprosessen, blant annet til utforming av presise og etterprøvbare krav, vurdering av dokumentasjon og oppfølging av kontrakt i drift. Oppfølging av etterlevelse, inkludert håndtering av avvik, kan kreve mer systematikk og faglig kompetanse enn ved standardiserte innkjøp.

Tidligere utredninger har vist at krav til offentlige innkjøp kan være en utfordring i kommunesektoren, hvor det er store variasjoner i kapasitet og kompetanse på anskaffelsesområdet, særlig mellom små og

⁹⁷ FHI (2023): [Metoder og indikatorer for kartlegging og overvåkning av matomgivelser i Norge](#)

⁹⁸ Anskaffelsesutvalget (2023). [Ny lov om offentlige anskaffelser](#) NOU 2023: 26

store kommuner. Mindre kommuner har ofte begrenset innkjøpskapasitet og mindre spesialisert kompetanse, noe som kan gjøre innføring og oppfølging av nye krav mer krevende.⁹⁹

Oppfølging og effektivitet

Anskaffelsesutvalget og Riksrevisjonen peker begge på at kontraktsoppfølging ofte er en svakhet ved innføring av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.¹⁰⁰ Uten systematisk oppfølging reduseres effekten av kravene. Helsedirektoratet anbefaler derfor plan for kontraktsoppfølging og kontroll av faktisk bestillingspraksis.¹⁰¹

Utvalget fremhever også at svært ambisiøse eller kostbare løsninger kan gå på bekostning av effektiv ressursbruk dersom de fortrenger andre tiltak (NOU 2023: 26). Overført til ernæringskrav innebærer dette at utforming og ambisjonsnivå påvirker avveien mellom samfunnsmål og effektiv tjenesteproduksjon.

6.3.2 Leverandører og marked

Tiltaket kan påvirke flere ledd i verdikjeden for mat og drikke, herunder produsenter, grossister og distribusjonsledd, samt catering- og måltidstjenesteleverandører. Krav til ernæringsprofil kan medføre behov for tilpasning av produkter, menyer og sortiment, samt nye rutiner for dokumentasjon, næringsberegning og rapportering.

Administrative kostnader

Ernæringskrav vil medføre kostnader knyttet til dokumentasjon av næringsinnhold, tilpasning av sortiment og rapportering i kontraktsperioden. Anskaffelsesutvalget beskriver generelt at anskaffelser innebærer transaksjonskostnader for leverandører, og at mer komplekse krav kan øke disse.¹⁰²

Slike kostnader kan slå ulikt ut for små og store leverandører, avhengig av systemstøtte og administrativ kapasitet.

Mulig konkurransevidning

Anskaffelsesutvalget understreker at krav må være relevante og forholdsmessige, og ikke unødig begrense konkurransen. Riksrevisjonen viser at krav som ikke er direkte knyttet til leveransen kan være konkurransebegrensende.¹⁰³

Det finnes begrenset norsk empiri på hvordan ernæringskrav påvirker antall tilbydere, prisnivå eller kvalitet.

6.3.3 Brukere av offentlige tjenester

For brukerne vil virkningen primært være at tilgjengelig mat og drikke får en annen ernæringsprofil, forutsatt at kravene implementeres og følges opp. WHO fremhever at effekten av offentlige matinnkjøpspolitikker avhenger av utvikling, implementering, etterlevelse og evaluering.¹⁰⁴

⁹⁹ Oslo Economiivs & Inventura (2024): [Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter](#)

¹⁰⁰ Riksrevisjonen (2022): [Grønne offentlige anskaffelser](#), Anskaffelsesutvalget (2023). [Ny lov om offentlige anskaffelser](#) NOU 2023: 26

¹⁰¹ Helsedirektoratet (2020): [Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider \(utenom heldøgns forpleining\)](#)

¹⁰² Anskaffelsesutvalget (2023). [Ny lov om offentlige anskaffelser](#) NOU 2023: 26

¹⁰³ Riksrevisjonen (2022): [Grønne offentlige anskaffelser](#)

¹⁰⁴ WHO (2021): [Public food procurement and services policies for a healthy diet](#)

Helsedirektoratet peker på at oppfølging av faktisk bestillingsmønster er sentralt for å sikre at kravene gir reelle endringer i tilbudet.¹⁰⁵ Variasjoner i kapasitet og oppfølgingsevne mellom kommuner tilsier at effekten kan variere i praksis.

6.4 Vurdering

Krav til ernæringshensyn i offentlige anskaffelser kan være et relativt direkte virkemiddel for å gjøre offentlige matomgivelser sunnere, og kan samtidig bidra til mer standardisert praksis på tvers av virksomheter. Tiltaket kan forstås som et sentralt virkemiddel i arbeidet med å forbedre matomgivelsene i offentlig sektor.

Tiltaket har begrensede direkte budsjettkonsekvenser på nasjonalt nivå sammenliknet med subsidier eller gratisordninger, men kan gi merkbare administrative og driftsmessige konsekvenser lokalt. Det kan gi økt ressursbruk og kompetansebehov hos offentlige innkjøpere, knyttet til kravutforming, markedsdialog, evaluering av tilbud, samt kontroll og avvikshåndtering. For leverandører kan kravene utløse behov for dokumentasjon, sortimentsendringer og eventuelt reformulering eller innkjøp av alternative produkter.

To mulige barrierer for tiltaket er dermed;

- (i) kompetanse hos oppdragsgiver til å formulere gode, målbare krav og vurdere dokumentasjon, og
- (ii) kapasitet til kontraktsoppfølging over tid.

Sentrale virkninger og avveininger knyttet til tiltaket inkluderer:

- **Tilbudsendring i offentlig sektor:** Ernæringskrav kan flytte standardtilbudet i sunnere retning ved at sortiment og menyer må oppfylle et definert minimum. Reell effekt avhenger av at kravene får gjennomslag i bestilling og servering, ikke bare i avtaletekst.
- **Ressursbruk og gjennomførbarhet:** Tiltaket kan øke ressursbruken i innkjøpsprosessen, særlig knyttet til presise krav, vurdering av dokumentasjon og kontraktsoppfølging. Behovet vil variere mellom virksomheter og kommuner, og kan være en praktisk barriere der kapasitet og kompetanse er begrenset.
- **Konsekvenser for pris, konkurranse og leverandørstruktur:** Strengere eller mer detaljerte krav kan påvirke pris og antall tilbydere, og gi et konkurransefortrinn til leverandører med eksisterende «sunnere» sortiment og dokumentasjonskapasitet.
- **Brukerhensyn og lokal praksis:** Tiltaket kan endre brukernes tilbud og standardvalg i offentlige arenaer. Samtidig kan endringer oppleves som redusert valgfrihet i enkelte sammenhenger, og i kantiner kan det gi substitusjon til andre tilbud. Krav må også fungere sammen med behov for tilpasning, blant annet ved allergier og medisinske dietter.

¹⁰⁵ Helsedirektoratet (2020): [Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider \(utenom heldøgns forpleining\)](#)

7 Krav til kompetanse for lærere i mat- og helsefag

Tiltaket «krav til kompetanse for lærere i mat og helse» handler om å innføre strengere formelle krav (studiepoeng) til lærere som underviser i faget, enten ved å etablere krav også på barnetrinnet, skjerpe kravet på ungdomstrinnet, eller øke kravene på begge trinn. Bakgrunnen er at mat og helse har den høyeste andelen lærere uten relevant fagkompetanse, samtidig som faget skal bidra til folkehelse og gode matvaner. Vurderingen viser at strengere krav kan styrke kvaliteten i undervisningen, men at gjennomføringen utfordres av lavt timetall i faget, begrenset tilgang på lærere med kompetansen og skoleledelsens behov for å prioritere kjernefag, noe som gjør at krav i praksis kan bli vanskelig å oppfylle. Dette gjelder særlig i små skoler og distrikter.

7.1 Kort om tiltaket

Tiltaket «Krav til kompetanse for lærere i mat- og helsefag» er anbefalt i ulike rapporter, inkl. *Sunnere matomgivelser i Norge: Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats* (2020)¹⁰⁶. Tiltaket løftes også i rapporter som en løsning for andre utfordringer enn kosthold, blant annet for å øke rekruttering til restaurant- og matfag¹⁰⁷.

7.1.1 Forståelse av tiltaket

Det er i dag på barnetrinnet ingen krav til relevante studiepoeng dersom man underviser i mat og helse. På ungdomsskoletrinnet er det et krav om 30 relevante studiepoeng¹⁰⁸. Dette gir rom for tre alternative muligheter til å sette nye krav til kompetanse for lærere i mat og helse-fag:

1. **Sette krav på barnetrinn**, for eksempel til å harmonisere med krav til 30 relevante studiepoeng for lærere på ungdomstrinnet. For ungdomstrinnet innebærer dette kun en videreføring av dagens krav.
2. **Øke dagens krav på ungdomstrinnet**, for eksempel fra 30 til 60 relevante studiepoeng.
3. **Økte krav for både barne- og ungdomsskolen**. Dette kan for eksempel være krav til 30 relevante studiepoeng på barnetrinn og 60 relevante studiepoeng på ungdomstrinn, eller 60 relevante studiepoeng for begge trinnene.

Tiltakets virkninger på kosthold samt i hvilken grad aktørene blir berørt er avhengig både av hvilket alternativ som gjennomføres, og hvor strenge kravene er.

Det er samtidig viktig å merke seg at målet om økt faglig kompetanse i mat og helse i prinsippet kan nås gjennom andre virkemidler enn formelle studiepoengkrav. Eksempler kan være obligatoriske etter- og videreutdanningskurs, digitale opplæringsløp, sertifiseringsordninger eller bruk av eksterne fagressurser gjennom innkjøp av tjenester. Slike løsninger kan innebære lavere terskel for

¹⁰⁶ Torheim et al. (2020): [Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats](#)

¹⁰⁷ Landbruks- og matdepartementet (2021) *Uten fagarbeidere – ingen matnasjon*, tilgjengelig [her](#)

¹⁰⁸ På barnetrinnet (1. til 7. trinn) finnes det per i dag kun krav for relevante studiepoeng dersom man skal undervise i norsk, samisk engelsk eller matematikk. På ungdomstrinnet (8. til 10. trinn) er kravene til å undervise i norsk, samisk, engelsk og matematikk 60 relevante studiepoeng, mens andre relevante fag krever 30 relevante studiepoeng. (Udir, 2025) *Krav til kompetanse for lærere – ansettelse og undervisning*, tilgjengelig [her](#).

implementering og større fleksibilitet for skoleeier, men vil kunne gi andre kostnadsprofiler og reise spørsmål om kvalitetssikring og varighet i kompetanseoppbyggingen.

I denne rapporten vurderes primært virkninger av skjerpede formelle kompetansekrav i form av studiepoeng, men alternative innretninger omtales der det er relevant for vurdering av kostnader og gjennomførbarhet.

7.1.2 Dagens situasjon

Kompetanse hos lærere som underviser i mat og helse-faget

Mat og helse er undervisningsfaget med høyest andel lærere uten relevante studiepoeng¹⁰⁹. I 2021/2022 hadde 14 prosent av lærere som underviser i mat og helse 60 studiepoeng eller mer. 55 prosent har ingen studiepoeng i faget. Andelen lærere som ikke hadde studiepoeng i mat og helse-faget var 75 prosent på 1.-4. trinn (småskoletrinn), 46 prosent på 5.-7. trinn (mellomtrinn) og 47 prosent på 8.-10. trinn (ungdomstrinn). Til tross for kravet om 30 relevante studiepoeng på ungdomstrinnet, er det under halvparten av lærerne som tilfredsstiller dette kravet.

Dagens undervisning i mat og helse

Det er kompetansemål og vurdering i mat og helse på 4., 7., og 10. trinn¹¹⁰. Totalt fra 1.-7. trinn skal det være 114 timer undervisning, og fra 8.-10. trinn skal det være 83 timer.

Hvordan mat og helse legges opp varierer fra skole til skole. Skolens ledelse vekter mat og helseundervisning opp mot andre fag og ressursbetingelser. Mange skoler velger å ikke timeplansfeste mat og helse på 1.-4. trinn, men heller inkorporere dette som en del av andre fag og aktiviteter. Et eksempel er turdager, der man kombinerer læreplansmål fra for eksempel naturfag og mat og helse.¹¹¹ Av de 12 intervjuede skolene i rapporten *Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.-4. trinn*¹¹² er faget timeplansfestet på fjerde trinn i 8 av skolene. Resterende skoler har lagt læreplanmålene inn i andre fag som tverrfaglige prosjekter eller turdager. Ofte blir undervisningen tatt av kontaktlærer når det er dedikert mat og helse-fag på 1.-4. trinn.

7.1.3 Skoleledelsens anskaffelser av mat og helse-kompetanse

Skoleeier skal sørge for at de som er ansatt i lærerstillinger har relevant kompetanse i de fagene de skal undervise.¹¹³ I praksis innebærer dette at rektor og skoleledelsen må prioritere mellom ulike kompetansebehov innenfor begrensede økonomiske og bemanningsmessige rammer.

Mat og helse er et fag med relativt få undervisningstimer – totalt 197 timer på barne- og ungdomstrinnet. Når skoleledelsen vurderer behov for fagkompetanse, må disse timene veies opp mot langt større timetall i andre fag, som norsk (1770 timer), matematikk (1201 timer), kroppsøving (701 timer) og samfunnsfag (634 timer). I tillegg er det strengere formelle kompetansekrav i flere av disse fagene (30 studiepoeng på barnetrinnet og 60 studiepoeng på ungdomstrinnet i blant annet norsk, matematikk og engelsk).

¹⁰⁹ SSB (2023), *Lærerkompetanse i grunnskolen*, tilgjengelig [her](#)

¹¹⁰ Udir (2025) *Kompetansemål og vurdering i mat og helse*, tilgjengelig [her](#)

¹¹¹ Slyngenberg-Jensen, et al. (2024) *Mat og helse på 1.-4. trinn, sett fra elever og skolelederes ståsted*, tilgjengelig [her](#).

¹¹² Helland, Aadland, Sandvik, & Ask (2021) *Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.-4. trinn*, tilgjengelig [her](#)

¹¹³ (Lovdata, 2023) tilgjengelig [her](#)

Tabell 7-1. Ordinær fag- og timefordeling totalt for elever på 1.–10. trinn (2025–2026)

Fag	Antall timer
Mat og helse	197
Fremmedspråk / fordypning / arbeidslivserfaring	222
Musikk	368
KRLE	580
Engelsk	588
Naturfag	615
Kunst og håndverk	623
Samfunnsfag	634
Kroppsøving	701
Matematikk	1201
Norsk	1770

Det begrensede timetallet i mat og helse innebærer at det ikke alltid er grunnlag for en egen fulltidsstilling, og at undervisningen ofte legges til lærere med annen fagbakgrunn.

Forskningsartikkelen *Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.-4. trinn* finner at skoleledelsen uttrykker at de må prioritere å få kvalifiserte lærere i fag som norsk, matematikk og engelsk fremfor mat og helse. Dette er fag med krav om 30 studiepoeng på barnetrinnet, og 60 studiepoeng på ungdomstrinnet. Artikkelen viser også at lærere i stor grad blir satt til å undervise i mat og helse på siden av andre fag, og at man ofte ikke har dedikerte mat og helse-lærere.

Rådgivende utvalg for rekruttering til mat- og måltidsbransjen beskriver lignende at «det som ofte skjer, er at rektorer som skal få timetall og stillingsbrøker til å gå opp, lar lærere uten fagbakgrunn undervise i mat og helse»¹¹⁴. Tabell 7-1 viser fagene med tilhørende timetall fra læreplanen, og gir en indikasjon på hvilken prioriteringsrekkefølge de havner i.

7.2 Virkninger av tiltaket

7.2.1 Ressursbruk i skolene

Et kompetansekrav kan påvirke ressursbruken i skolene ved at planlegging og bemanning må tilpasses formelle kompetansekrav i faget. Dette kan utløse ressursbruk knyttet til rekruttering, omdisponering av undervisning, og eventuelt kompetanseheving.

Tiltaket kan også påvirke skolens samlede ressursprioritering mellom fag, fordi bemanningsvalg i ett fag kan ha konsekvenser for hvordan lærerressurser disponeres i andre fag.

7.2.2 Læringsutbytte hos elever og fremtidig kosthold

Tiltaket kan påvirke elevenes læringsutbytte ved at undervisningens faglige kvalitet, innhold og vurderingspraksis endres når den gjennomføres av lærere med relevant formell kompetanse. I virkningskjeden kan økt læringsutbytte i faget påvirke elevenes kunnskap og ferdigheter knyttet til mat, kosthold og måltider.

¹¹⁴ (Landbruks- og matdepartementet, 2021) *Uten fagarbeidere – ingen matnasjon*, tilgjengelig [her](#)

Formålet med mat og helse som fag er blant annet å bidra til å fremme folkehelsen, gjennom at de blir i stand til å velge mat som er både helsefremmende og bærekraftig.¹¹⁵

Samtidig kan endret ressursdisponering gi fortrenningseffekter på undervisning i andre fag, slik at virkningen på samlet læringsutbytte avhenger av hvordan skolene tilpasser seg.

7.2.3 Kapasitets- og kompetansetilpasning i høyere utdanning og videreutdanning

Et skjerpet kompetansekrav kan påvirke etterspørselen etter utdanning og kompetanseheving i mat- og helsefag. Dette kan utløse tilpasninger i lærerutdanning, etter- og videreutdanning, herunder behov for kapasitet, fagtilbud og gjennomføringsformer som gjør det mulig å oppfylle kravet. Slike tilpasninger påvirker hvor raskt og i hvilken grad kompetansekravet kan få gjennomslag.

7.3 Berørte aktører

7.3.1 Skoleeier og ledelse

Tiltaket berører skoleeier og skoleledelse gjennom ansvar for å sikre at undervisningen dekkes av lærere med relevant kompetanse. Erfaringer med dagens kompetansekrav tyder på at kravene i betydelig grad ikke etterleves fullt ut. Dette kan indikere både begrenset tilgang på relevant kompetanse og at skoleledelsen i praksis må prioritere mellom flere kompetansebehov innenfor en stram ressursramme.

Dersom strengere krav skal etterleves, og undervisningskabal og stillingsbrøker samtidig skal gå opp, peker mekanismene i retning av tre sentrale konsekvenser:

- **Etterlevelse forutsetter kapasitet eller omprioritering:** Forutsatt at relevant kompetanse er, eller gjøres, tilgjengelig, vil etterlevelse typisk kreve enten
 - økt ressursbruk i form av flere lærerårsverk/mer bruk av delte stillinger og kompetanseheving, eller
 - omprioritering av eksisterende lærerressurser. I praksis kan dette innebære at kompetanse i andre fag nedprioriteres eller at skolens fleksibilitet i disponeringen av lærerressurser reduseres.
- **Økt ressursbruk og styringsbehov:** Mer presise og bindende kompetansekrav kan øke behovet for planlegging, rekruttering og oppfølging, både hos skoleeier og på den enkelte skole. Dette gjelder særlig hvis kravet innebærer at undervisningen i faget må organiseres tydeligere som eget fag, fremfor å inngå i mer fleksible organiseringsformer.
- **Størrelse- og distriktsdimensjon:** Kravet kan være enklere å håndtere i større skoler, der det er flere lærere å fordele fag på og større mulighet til å «absorbere» spesialisert kompetanse i ressursplanen. I små skoler, som ofte er mer utbredt i distriktene, kan lavt timetall og begrenset bemanningsgrunnlag gjøre det mer krevende å rekruttere og utnytte lærere med formell kompetanse i mat og helsefag uten at det gir merkbare utslag i ressursbruk eller i prioritering av andre fag.

7.3.2 Lærere

Et krav om formell kompetanse i mat og helsefag kan påvirke etterspørselen etter ulike lærerkompetanser. Lærere med relevant kompetanse kan i større grad bli etterspurt i ansettelser og i

¹¹⁵ (Udir) *Fagets relevans og sentrale verdier*, tilgjengelig [her](#)

intern fordeling av undervisning, mens andre kompetanseprofiler relativt sett kan bli mindre prioriterte der skolene må gjøre prioriteringer innenfor begrensede stillingsressurser.

På lengre sikt kan dette påvirke læreres utdanningsvalg og deltakelse i etter- og videreutdanning, ved at mat og helsefag blir relativt mer attraktivt å kvalifisere seg i. Omfanget av en slik tilpasning vil imidlertid avhenge av kapasitet og tilgjengelighet i relevante utdannings- og videreutdanningstilbud, samt av hvordan kompetansekravet innrettes og håndheves.

7.3.3 Elever

Mat og helse skal bidra til at elever utvikler kunnskap og ferdigheter som kan støtte helsefremmende og bærekraftige matvalg.¹¹⁶ Internasjonale kunnskapsoppsummeringer finner gjennomgående at undervisning i mat og ernæring kan ha positive effekter på kostholdsvaner hos barn og unge, men størrelsen på effektene og hvor varige de er varierer mellom studier.^{117,118}

Norske studier peker på at læreres formelle kompetanse i mat og helse kan ha betydning for undervisningens kvalitet. Lærere med relevant utdanning rapporterer i gjennomsnitt høyere opplevd mestring i faget enn lærere uten formell kompetanse.¹¹⁹ Mat og helse er samtidig et fag med stor grad av autonomi¹²⁰, og undervisningens innhold og gjennomføring vil i stor grad kunne avhenge av lærerens kompetanse¹²¹, fagbakgrunn og interesse.¹²² Dette tilsier at økt lærerkapasitet og kompetanse kan påvirke elevenes læringsutbytte i faget, og indirekte deres kosthold.

Et kompetansekrav kan bidra til at skolene i større grad prioriterer formell kompetanse i mat og helse, og at eksisterende kompetanse i større grad tas i bruk. Samtidig vil effekten avhenge av tilgang på kvalifiserte lærere og skolens samlede ressurs- og bemanningssituasjon. Dersom kravet innebærer omdisponering av lærerressurser, kan det også oppstå fortrengningseffekter der prioritering av kompetanse i ett fag begrenser handlingsrommet i andre fag.¹²³

Det er også usikkert i hvilken grad eventuelle forbedringer i mat og helse-undervisningen vil ha utjevnenende effekter. Økt læringsutbytte kan i prinsippet bidra til å redusere sosiale forskjeller, men kunnskapsgrunnlaget gir ikke et entydig grunnlag for å vurdere om effekten er sterkere eller svakere enn for læringsutbytte i andre fag.

7.3.4 Lærerutdanning og etter-/videreutdanning

Tiltaket berører lærerutdanning og etter- og videreutdanning ved å øke behovet for formell kompetanse i mat og helsefag. Dersom kravet skjerpes, vil det kunne øke etterspørselen etter relevante studiepoeng både blant lærerstudenter og blant lærere som allerede er i skoleverket.

¹¹⁶ (Udir) *Fagets relevans og sentrale verdier*, tilgjengelig [her](#)

¹¹⁷ Solva de Medeiros, et al. (2022) *Effect of School-Based Food and Nutrition Education Interventions on the Food Consumption of Adolescents: A Systematic Review and Meta-Analysis*, tilgjengelig [her](#).

¹¹⁸ Karpouzis, et al. (2025) *Effectiveness of School-based Nutrition Education Programs that Include Environmental Sustainability components, on Fruit and Vegetable Consumption of 5-12YearOld Children: A Systematic Review*, tilgjengelig [her](#).

¹¹⁹ Vik, et al. (2020) *Differences in formal education among Norwegian home economics teachers*, tilgjengelig [her](#)

¹²⁰ Skjeldbred & Veka (2025) *Teaching Practices in Arts and Crafts and Food and Health in Primary Schools – Tension Between Established Decisions and Subjective Perceptions* (2025), tilgjengelig [her](#).

¹²¹ Bottolfs (2020), *Mat og helsefaget i dagens skole* (2020), tilgjengelig [her](#)

¹²² Helland, Aadland, Sandvik, & Ask (2021) *Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.-4. trinn*, tilgjengelig [her](#)

¹²³ (Helland, Aadland, Sandvik, & Ask, 2021) *Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.-4. trinn*, tilgjengelig [her](#)

For utdanningsinstitusjonene kan dette innebære behov for å tilpasse kapasitet og tilbud, herunder flere emner, flere studieplasser og mer fleksible videreutdanningsløp. For skoleeiere kan økt bruk av videreutdanning utløse ressursbruk knyttet til frikjøp, vikarer og tilrettelegging for deltakelse.

I hvilken grad tiltaket faktisk gir økt kompetansetilgang, vil derfor avhenge av kapasitet og tilgjengelighet i utdannings- og videreutdanningssystemet, samt av hvordan kompetansetiltak finansieres og organiseres.

7.4 Vurdering

Krav til formell kompetanse for lærere i mat og helsefag er et strukturtiltak som kan påvirke elevers læring gjennom kvaliteten på undervisningen. Tiltaket virker indirekte og over tid, og effekten avhenger av om kompetansen faktisk er tilgjengelig og kan innpasses i skolens samlede ressurs- og bemanningskabal.

Sentrale virkninger og avveiiinger knyttet til tiltaket inkluderer:

- **Læringsutbytte i faget:** Økt formell kompetanse kan bidra til mer faglig forankret undervisning og bedre måloppnåelse i mat og helsefag. Samtidig er sammenhengen mellom kompetansekrav, faktisk undervisningspraksis og varige endringer i kosthold usikker, og går gjennom en lang virkningskjede.
- **Utfordringer knyttet til etterlevelse:** Tilgjengelig informasjon om dagens kompetansekrav tyder på at etterlevelsen i praksis er begrenset, noe som kan indikere knapphet på relevant kompetanse og/eller at faget ofte nedprioriteres i lokale prioriteringer. Et skjerpet krav kan derfor gi økt risiko for etterlevelseshutfordringer.
- **Økt ressursbruk og omprioritering:** Dersom kravet skal etterleves, forutsetter det enten økt ressursbruk (rekruttering og/eller kompetanseheving, med behov for frikjøp og vikarer) eller omprioritering av eksisterende lærerressurser. I praksis kan dette redusere fleksibiliteten i disponeringen av lærerkompetanse og gi fortrenghingseffekter i andre fag.
- **Størrelse- og distriktsdimensjon:** Tiltaket kan være enklere å gjennomføre i større skoler, der det er flere lærere å fordele fag og kompetanse på. I små skoler, som ofte er mer utbredt i distriktene, kan lavt timetall og begrenset bemanningsgrunnlag gjøre det mer krevende å oppfylle kompetansekravet uten merkbare konsekvenser for ressursbruk eller prioritering mellom fag.
- **Kapasitet i lærerutdanning og videreutdanning:** Tiltaket kan øke etterspørselen etter relevante studiepoeng og videreutdanning. Hvor raskt og i hvilken grad det gir økt kompetansetilgang, vil avhenge av kapasitet og organisering i utdanningssystemet, og av hvordan skoleeiere kan finansiere og tilrettelegge kompetanseheving.

Samlet sett kan tiltaket styrke kvaliteten i undervisningen i mat og helsefag, men det innebærer klare gjennomføringsutfordringer dersom kompetanse og ressurser ikke følger med. Kunnskapshullene gjelder særlig omfanget av fortrenghingseffekter i skolens ressursbruk, hvor stor endring i undervisningskvalitet som følger av formelle krav, og i hvilken grad undervisning i mat og helsefag gir varige effekter på elevers kosthold.

8 Krav til reformulering av produkter

Krav til reformulering er et tilbudsrettet virkemiddel som skal forbedre ernæringsprofilen i matvarer, enten ved å redusere innholdet av utvalgte næringsstoffer eller ved å påvirke porsjons- og pakningsstørrelser. Tiltaket retter seg mot produsenter og leverandører, og virker ved å endre hva som tilbys i markedet.

8.1 Kort om tiltaket

Reformulering innebærer at produsenter endrer sammensetningen av eksisterende produkter for å forbedre ernæringsprofilen, for eksempel ved å redusere innholdet av sukker, salt eller mettet fett. Tiltaket kan også omfatte krav eller virkemidler som påvirker porsjons- og pakningsstørrelser, slik at samlet inntak per kjøps- eller konsumhandling reduseres.

I denne rapporten vurderer vi reformulering som et regulatorisk virkemiddel, der myndighetene stiller krav til produktinnhold eller produktutforming. Dette skiller seg fra frivillige bransjeavtaler og samarbeidsordninger, selv om slike kan være relevante referansepunkter.¹²⁴

Tiltaket kan utformes langs flere dimensjoner som har betydning for virkninger og gjennomførbarhet:

- **Hvilke produkter og næringsstoffer som omfattes**, og hvilke terskler som settes.
- **Ambisjonsnivå og tidsløp**, herunder om kravene innføres trinnvis.
- **Reguleringsform og håndheving**, inkludert dokumentasjonskrav og kontroll.
- **Eventuelle unntak eller tilpasninger**, for eksempel for små produsenter eller særprodukter.

Hvordan disse dimensjonene avgrenses, vil være avgjørende for både effekter på kosthold og konsekvenser for næringsliv og forvaltning.

8.2 Virkninger av tiltaket

Krav til reformulering og/eller porsjons- og pakningsstørrelser er et tilbudsrettet virkemiddel. Tiltaket virker ved å endre produkter som tilbys i markedet, og kan dermed påvirke kosthold uten at forbrukere nødvendigvis må gjøre aktive valg i kjøpsituasjonen. Samtidig kan både produsenter og forbrukere tilpasse seg på måter som påvirker nettoeffekten.

8.2.1 Tilpasninger i produktutforming og verdikjeden

Den primære mekanismen er at produsenter og leverandører må endre produkter for å oppfylle kravene. Dette kan skje gjennom reformulering av innhold (for eksempel reduksjon av sukker, salt eller mettet fett) og/eller gjennom endringer i porsjons- og pakningsstørrelser.

Tilpasningene kan gi lavere næringsstoffinntak per enhet og flytte «standardtilbudet» i markedet. Samtidig kan krav påvirke produktporteføljen ved at produkter endres, erstattes eller tas ut av markedet, og ved at det utvikles nye varianter som enten oppfyller kravene eller faller utenfor virkemiddelets avgrensning. Tiltaket kan også påvirke råvareinnkjøp, produksjonsprosesser og kvalitets-/dokumentasjonsrutiner i verdikjeden.

¹²⁴ (Helsedirektoratet, 2019) *Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold*, tilgjengelig [her](#)

8.2.2 Tilpasninger i forbrukeratferd

Selv om tiltaket virker via tilbudet, vil forbrukernes respons være viktig for effekten på kosthold. Reformulering kan gi endret konsum dersom smak, metthet eller opplevd kvalitet endres, og dersom forbrukere bytter mellom produkter innenfor eller på tvers av kategorier.

For porsjons- og pakningsstørrelser kan effekten motvirkes dersom forbrukere kompenserer ved å kjøpe flere enheter, spise oftere eller velge andre produkter med tilsvarende eller høyere energiinnhold. Nettoeffekten på kosthold avhenger derfor av om endringer i produktinnhold og «standardporsjoner» i hovedsak erstatter tidligere konsum, eller om de utløser kompensasjon og substitusjon til produkter utenfor tiltakets avgrensning.

8.2.3 Konsekvenser for konkurranse, kostnader og etterlevelse

Tiltaket kan påvirke kostnader og konkurranseforhold gjennom krav til produktutvikling, omstilling i produksjon og dokumentasjon av etterlevelse. Strengere og mer detaljerte krav kan øke tilpasningskostnader, og kan ha ulik betydning for store og små aktører avhengig av kapasitet til produktutvikling og dokumentasjon.

Tiltakets gjennomslag vil også avhenge av håndheving og kontroll. Dersom kravene er vanskelige å verifisere eller følge opp, kan etterlevelsen bli ujevn, og effekten på tilbudet bli svakere enn intensjonen tilsier. Omvendt kan tydelige, etterprøvbare krav bidra til mer like konkurransevilkår og redusere risiko for at aktører som ikke tilpasser seg får en konkurransefordel.

8.3 Berørte aktører

Krav til reformulering vil berøre flere aktørgrupper fordi tiltaket griper inn i selve produktutformingen og i hvordan produkter tilbys og konsumeres. Hvilke aktører som berøres mest, og hvor store konsekvensene blir, avhenger av hvilke næringsstoffer eller produktkategorier kravene omfatter, hvor strenge tersklene er, og om tiltaket gjelder produktinnhold, pakningsstørrelser, eller begge deler.

8.3.1 Næringslivet

Tiltaket påvirker aktører i hele verdikjeden, men særlig produsenter, merkevareeiere og importører som må endre produktinnhold eller pakningsformater. Også råvareleverandører, grossister og detaljister kan berøres indirekte gjennom endret produktspesifikasjon og sortiment.

Kostnader knyttet til reformulering

Krav om reformulering kan utløse behov for produktutvikling, testing og justering av produksjonsprosesser. Dette er ofte krevende fordi ingredienser som salt, sukker og fett også har teknologiske funksjoner knyttet til tekstur, stabilitet og holdbarhet, og endringer må gjennomføres uten å svekke kvalitet og forbrukeraksept.^{125,126}

I enkelte kategorier, som brød og enkelte kjøttprodukter, kan for eksempel saltinnhold reduseres relativt mye (40 prosent og 70 prosent) uten vesentlig tap i aksept, mens små reduksjoner i andre produkter kan gi tydelige negative utslag i opplevd kvalitet).¹²⁷ Dette innebærer at effekten av

¹²⁵ Gressier et al. (2021) *What is the impact of food reformulation on individuals' behaviour, nutrient intakes and health status?*, tilgjengelig [her](#)

¹²⁶ Federici et al. (2019) *The impact of food reformulation on nutrient intakes and health, a systematic review of modelling studies*, tilgjengelig [her](#)

¹²⁷ Jaenke et al. (2017), *Consumer acceptance of reformulated food products: A systematic review and meta-analysis of salt-reduced foods*, tilgjengelig [her](#)

reformulering på faktisk konsum og velferdstap er produktspesifikk, og at brede, uniforme krav kan gi ulike og til dels uforutsigbare utslag på etterspørsel.

Kostnadene vil også kunne omfatte endringer i emballasje og merking, oppdatering av næringsdeklarasjoner og tilpasning av produktinformasjonssystemer. For små og mellomstore virksomheter kan reformulering være særlig krevende dersom de har begrenset kapasitet til forskning og utvikling.

Redusert lønnsomhet og/eller omsetning

Reformulering kan påvirke lønnsomheten gjennom både kostnads- og markedseffekter. Internasjonale gjennomganger peker på at reformulering i noen tilfeller innebærer høyere råvarekostnader, fordi rimelige innsatsfaktorer må erstattes med dyrere ingredienser.¹²⁸

Hvordan dette slår ut for den enkelte virksomhet, avhenger av flere forhold:

- I hvilken grad økte kostnader kan veltes over i pris i markedet
- Om produsentene velger å absorbere kostnaden gjennom lavere marginer
- Hvordan reformuleringen påvirker etterspørsel og salgsvolum

Dersom endringer i smak eller kvalitet reduserer forbrukeraksept, kan dette gi lavere omsetning. Samtidig kan reformulering også gi konkurransefortrinn dersom produktet oppfattes som forbedret eller mer i tråd med myndighetenes anbefalinger. Nettoeffekten på lønnsomhet vil derfor variere mellom produktkategorier og markeder.¹²⁹

Administrasjon

Bindende krav kan også medføre administrative kostnader knyttet til dokumentasjon og etterlevelse. Dette kan omfatte intern kvalitetskontroll, sporbarhet, dialog med leverandører og håndtering av tilsyn eller rapporteringskrav.

I tillegg kan det oppstå behov for kontraktsmessige tilpasninger i leverandørkjeden, særlig der råvareinnhold eller spesifikasjoner endres. Slike krav kan bidra til økt standardisering og tydeligere konkurransevilkår i markedet, men innebærer samtidig en ressursbruk knyttet til implementering og kontroll.¹³⁰

8.3.2 Forbrukere

For forbrukerne kan vi skille konsekvensene i tre. For det første kan de oppleve at kvaliteten på reformulerte produkter endrer seg, enten til det bedre eller verre. Dette kan vi knytte til «forbrukervelferd». For det andre kan forbrukerne oppleve en helsemessig gevinst, som følge av at matvarene de konsumerer blir sunnere. For det tredje vil de kunne oppleve at prisene på de samme varene øker, som følge av dyrere ingredienser.

Forbrukervelferd

Empiriske studier oppsummert i Gressier mfl. (2021)¹³¹ indikerer at reformulerte produkter ofte kan bli akseptert og konsumert uten sterke atferdsresponser, slik at endringer i inntak i stor grad kan skje gjennom endret sammensetning av produkter som allerede konsumeres. At forbrukerne i liten grad

¹²⁸ OECD (2019). [The Heavy Burden of Obesity - The Economics of Prevention](#)

¹²⁹ Europakommisjonen (2009): [Reformulating food products for health: context and key issues for moving forward in Europe](#)

¹³⁰ Europakommisjonen (2009): [Reformulating food products for health: context and key issues for moving forward in Europe](#)

¹³¹ Gressier et al. (2021) *What is the impact of food reformulation on individuals' behaviour, nutrient intakes and health status?*, tilgjengelig [her](#)

endrer på sine ønskede kjøp taler for at velferdsbelastningen på forbrukerne er lav. Samtidig er forbrukeraksept en sentral begrensning. En systematisk oversikt og meta-analyse av reformulerte produkter viser at effekten på smakspreferanser og aksept varierer betydelig mellom produktkategorier og graden av reduksjon.¹³²

Helsemessige konsekvenser

En systematisk litteraturgjennomgang av empiriske studier finner at reformulering i hovedsak har vært rettet mot salt og transfett, og at slike tiltak gjennomgående er forbundet med reduksjoner i innholdet av disse næringsstoffene i matforsyningen, samt i enkelte tilfeller reduksjoner i befolkningens inntak.¹³³ Samtidig dokumenteres det i begrenset grad direkte sammenhenger mellom reformulering og målbare helseutfall i empiriske studier.

Når det gjelder mer helsenære utfall, gir modelleringsstudier et supplement til den empiriske litteraturen. En systematisk oversikt over modelleringsstudier viser at særlig saltreduksjon i flere studier er forbundet med beregnede reduksjoner i dødelighet fra hjerte- og karsykdommer, men at resultatene er følsomme for antakelser og avhenger av modellvalg (blant annet antakelser om endret inntak og etterlevelse).¹³⁴

For reformulering av sukker viser en systematisk oversikt og meta-analyse at reformulering kan redusere sukkerinntak i studier som måler faktisk inntak (inkludert RCT-er), men at dokumentasjonen ellers i stor grad består av modelleringsstudier og at resultatene varierer med studiedesign og tiltakets utforming.¹³⁵

En regulering av pakningsstørrelser kan bare forventes å påvirke kosthold og helse dersom pakningsstørrelsen i praksis fungerer som en ramme for hvor mye som konsumeres per spiseepisode. En eventuell helsegevinst forutsetter samtidig at redusert mengde per pakke ikke fullt ut motvirkes av kompensasjon, for eksempel ved at forbrukere kjøper flere enheter, øker inntaket senere på dagen eller substituerer til andre energirike produkter.¹³⁶

Økte priser på matvarer

Reformulering kan påvirke prisen på produkter ut til forbruker. Internasjonale gjennomganger peker på at reformulering i noen tilfeller innebærer høyere råvarekostnader, fordi rimelige innsatsfaktorer må erstattes med dyrere ingredienser.¹³⁷

¹³² Jaenke et al. (2017), *Consumer acceptance of reformulated food products: A systematic review and meta-analysis of salt-reduced foods*, tilgjengelig [her](#)

¹³³ Gressier et al. (2021) *What is the impact of food reformulation on individuals' behaviour, nutrient intakes and health status?*, tilgjengelig [her](#)

¹³⁴ Federici et al. (2019) *The impact of food reformulation on nutrient intakes and health, a systematic review of modelling studies*, tilgjengelig [her](#)

¹³⁵ Hashem et al. (2019), *Reformulation can reduce sugar intake*

¹³⁶ Almiron-Roig et al. (2019). [A review of evidence supporting current strategies, challenges, and opportunities to reduce portion sizes](#)

¹³⁷ OECD (2019). [The Heavy Burden of Obesity - The Economics of Prevention](#)

8.3.3 Myndigheter

Krav til reformulering kan utløse ressursbruk hos myndighetene knyttet til utforming av regelverk, faglige avklaringer, samt kontroll og tilsyn. Omfanget av ressursbruken vil i stor grad avhenge av ambisjonsnivået for tiltaket og hvordan det innrettes. I praksis vil gjennomslaget til tiltaket derfor også avhenge av i hvilken grad det prioriteres ressurser til regelverksutvikling, oppfølging og håndheving over tid.

Det er sentralt at kravene vurderes opp mot EØS-regelverket om fri vareflyt.¹³⁸ I juridiske framstillinger av EØS-retten omtales nasjonale produktkrav ofte som tiltak som kan falle inn under forbudet mot tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative restriksjoner (EØS-avtalen artikkel 11).¹³⁹ De samme framstillingene peker samtidig på at tiltak begrunnet i vern av folkehelsen i prinsippet kan vurderes opp mot unntaksbestemmelsen i artikkel 13, der sentrale momenter typisk er egnethet, nødvendighet/proporsjonalitet, ikke-diskriminering og faglig begrunnelse.

Når det gjelder regulering av pakningsstørrelser, må det også vurderes mot EU/EØS-regelverket knyttet til begrensninger i adgangen til å innføre nasjonale krav for ferdigpakkede produkter av hensyn til nominell mengde (direktiv 2007/45/EF). I omtaler av dette regelverket pekes det på at nasjonale tiltak på området kan reise særskilte EØS-rettslige spørsmål dersom de går utover rammene i direktivet.¹⁴⁰

Vi understreker at dette ikke er en juridisk vurdering, men en overordnet beskrivelse av problemstillinger som typisk omtales i juridisk veiledning og praksis.

8.4 Vurdering

Reformulering av produktinnhold

Krav til reformulering av produktinnhold har et tydelig potensial til å forbedre kostholdet i befolkningen, særlig fordi tiltaket virker gjennom å endre standardtilbudet i markedet fremfor å kreve aktive valg fra forbrukerne. Samtidig viser både teori og empirisk litteratur at effektene varierer betydelig mellom produktkategorier. For enkelte produktkategorier kan innhold av salt, sukker eller fett reduseres betydelig uten at forbrukerne merker endringen, mens selv små reduksjoner i andre produkter kan gi tydelige utslag i smak, konsistens og etterspørsel. Dette taler mot brede og uniforme krav på tvers av alle produkter, og for en spisset tilnærming mot produkter der forbrukere i liten grad påvirkes negativt. Samtidig kan brede krav redusere muligheten for enkel substitusjon til andre like usunne produkter. Tiltaket innebærer dermed en avveining mellom velferdstap og risiko for omgåelse gjennom endret forbruksmønster.

Reformulering er i mange tilfeller teknisk krevende. Ingredienser som salt, sukker og fett har ofte flere funksjoner enn smak alene, blant annet knyttet til holdbarhet, tekstur og prosessering. Reduksjon av slike ingredienser kan kreve omfattende produktutvikling, testing og endringer i produksjonsprosesser. I noen tilfeller kan redusert bruk av for eksempel salt føre til kortere holdbarhet og økt matsvinn.

¹³⁸ Direktiv (EU) 2015/1535 er kjent som «Single Market Transparency Directive» og legger opp en meldings- og standstill-prosedyre der EU-landene må informere kommisjonen og de andre medlemslandene om nye tekniske reguleringer, slik at disse kan vurderes før de blir vedtatt for å unngå utilsiktede handelshindringer.

¹³⁹ <https://www.legislation.gov.uk/eut/eea-agreement/article/11>

¹⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/45/oj/eng>

Påvirkning på forbrukere

Forbrukernes velferdseffekter av reformulering avhenger i stor grad av om endringene oppleves. Der reformuleringen skjer uten merkbar endring i smak eller kvalitet, vil det i praksis ikke være noe velferdstap for forbrukerne, samtidig som alle oppnår en helsegevinst. I slike tilfeller fremstår reformulering som et særlig effektivt virkemiddel.

Der endringene er merkbare, innebærer tiltaket et avvik mellom det forbrukerne ønsker å kjøpe og det som er tilgjengelig i markedet. Forbrukere som handler vanebasert eller impulsivt vil i liten grad oppleve dette som et tap, mens forbrukere som har et rasjonelt ønske om å konsumere usunne produkter får redusert valgfrihet og dermed et velferdstap. Samtidig vil alle forbrukere oppnå en helsegevinst. Tiltaket innebærer dermed en klassisk paternalistisk avveining mellom helsegevinster og redusert valgfrihet for enkelte grupper.

Videre kan reformulering føre til høyere priser dersom produsentene må ta i bruk dyrere ingredienser, gjennomføre kostbar produktutvikling eller håndtere økt produksjonskompleksitet. Slike kostnadsøkninger vil i stor grad kunne veltes over på forbrukerne. Dette kan gi fordelingsmessige utslag dersom prisøkningene særlig rammer rimelige, energitette produkter som konsumeres mer av lavinntektsgrupper.

Påvirkning på bedrifter

For bedriftene vil obligatorisk reformulering innebære konkrete og ofte betydelige kostnader. Reformulering krever i mange tilfeller omfattende produktutvikling og testing, herunder arbeid med alternative ingredienser, sensoriske tester og justering av oppskrifter for å oppnå ønsket næringsprofil uten uakseptabelt tap i kvalitet. Slike endringer kan også nødvendiggjøre tilpasninger i produksjonsprosessene, for eksempel gjennom ombygging av produksjonslinjer, endrede prosessparametere, bruk av nye leverandører eller økt operasjonell kompleksitet i produksjonen. Videre kan reformulering føre til høyere råvarekostnader dersom rimelige innsatsfaktorer som sukker, fett eller salt må erstattes med dyrere ingredienser eller teknologiske løsninger. I tillegg påløper administrative kostnader knyttet til dokumentasjon av reformuleringsprosesser, oppdatering av næringsdeklarasjoner og produktdatabaser, samt etterlevelse av eventuelle kontroll- og rapporteringskrav fra myndighetene.

I tillegg til disse direkte kostnadene innebærer reformulering en kommersiell risiko. Endringer i produktenes smak, konsistens eller øvrige egenskaper kan føre til redusert etterspørsel dersom forbrukerne opplever lavere kvalitet eller at produktets identitet svekkes. Denne risikoen varierer betydelig mellom produktkategorier, men kan være særlig høy for produkter med sterke smakspreferanser, tydelig merkevareposisjon eller lang tradisjon, der selv små endringer kan gi store utslag i kjøpsatferd.

Om reformulering av pakningsstørrelser

Et krav om reformulering av pakningsstørrelser kan gi en reell reduksjon i konsum av energitette og næringsfattige produkter. Tiltaket virker gjennom å endre standard størrelse for usunne produkter i markedet, og kan dermed redusere inntak uten at forbrukerne må ta aktive valg. Dette gjør tiltaket særlig relevant for situasjoner der konsum i stor grad er vanebasert eller skjer på «autopilot». Samtidig innebærer tiltaket et direkte inngrep i både forbrukeres og produsenters handlingsrom, og den samlede effekten vil i stor grad avhenge av hvordan forbrukere og bedrifter tilpasser seg.

Påvirkning på forbrukere:

Krav til porsjons- eller pakningsstørrelser kan påvirke forbrukernes konsum gjennom endrede rammer for hvor mye som tilbys i én enhet. For forbrukere som i stor grad forholder seg til én pakke eller én porsjon som en naturlig mengde, kan mindre enheter redusere konsum per spiseepisode uten at dette oppleves som redusert velferd. I slike situasjoner kan tiltaket gi lavere inntak uten at forbrukeren nødvendigvis endrer intensjon eller atferd bevisst.

For forbrukere som bevisst ønsker å konsumere større mengder, innebærer tiltaket redusert valgfrihet. Disse forbrukerne kan kompensere ved å kjøpe flere enheter, men dette kan oppleves som mindre praktisk og i noen tilfeller mer kostbart, særlig der større pakninger tidligere ga lavere pris per enhet. Tiltaket kan dermed føre til både økte utgifter og redusert tilfredshet for enkelte grupper.

Den faktiske effekten av krav til porsjons- og pakningsstørrelser på forbrukernes konsum og velferd vil avhenge av flere forhold. Effekten vil være sterkest i produktkategorier der pakningsstørrelse i praksis fungerer som en norm for hvor mye som konsumeres per spiseepisode, og svakere der konsumet i større grad porsjoneres uavhengig av pakningen. Videre vil effekten avhenge av i hvilken grad forbrukerne enkelt kan kompensere for mindre pakninger ved å kjøpe flere enheter, samt av prisstrukturen og endringer i pris per mengde. Også utformingen av tiltaket er avgjørende. Noen ganger kan små pakker gjøre det enklere å konsumere flere enheter etter hverandre eller over kort tid, og bidra til høyere samlet inntak. Den samlede effekten vil derfor variere betydelig mellom produktkategorier, kjøpsituasjoner og forbrukergrupper.

Tiltaket innebærer også en potensiell helsegevinst for alle forbrukere, ettersom redusert mengde per enhet kan bidra til lavere inntak i situasjoner der konsum ellers ville vært høyere. Samtidig vil helsegevinsten være ujevnt fordelt, og i stor grad avhenge av i hvilken grad forbrukerne faktisk lar seg styre av pakningsstørrelse fremfor å kompensere gjennom flere kjøp.

Påvirkning på bedrifter:

For bedriftene innebærer krav til porsjons- eller pakningsstørrelser en begrensning i muligheten til å tilby produkter i de størrelsene de selv vurderer som mest lønnsomme eller etterspurte. Tiltaket griper direkte inn i produktutforming og emballasje, og reduserer fleksibiliteten til å bruke pakningsstørrelse som et konkurranseparameter, for eksempel ved å tilby svært store pakninger med lav pris per enhet.

Krav om mindre eller standardiserte pakningsstørrelser kan føre til økte emballasjekostnader per solgt enhet, fordi emballasje ikke skalerer proporsjonalt med innhold. Når mengden i hver pakning reduseres, vil emballasje og merking utgjøre en større andel av kostnaden per solgt mengde. Videre kan tiltaket gjøre håndtering og distribusjon mer krevende, ettersom samme volum må produseres, transporteres og lagres i et større antall enheter. For mange virksomheter vil det også være behov for endringer i produksjonslinjer, særlig der dagens produksjon er tilpasset et begrenset antall standardstørrelser. Slike tilpasninger kan kreve investeringer i nytt utstyr eller omlegging av eksisterende prosesser.

9 Obligatorisk matmerking med Nutri-Score

Obligatorisk merking med Nutri-Score er et informasjonsbasert virkemiddel som skal gjøre det enklere for forbrukere å velge sunnere produkter gjennom en standardisert og sammenlignbar ernæringsmerking på forsiden av emballasjen. Tiltaket påvirker ikke pris eller tilgjengelighet direkte, men kan påvirke både forbrukerens valg og produsentenes insentiver til reformulering.

9.1 Kort om tiltaket

Obligatorisk matmerking med Nutri-Score innebærer at alle ferdigpakkede matvarer pålegges å ha en standardisert, forenklet ernæringsmerking på forsiden av emballasjen. Nutri-Score rangerer produkter fra A (mørkegrønn, gunstig ernæringsprofil) til E (rød, mindre gunstig profil), basert på en algoritme som vekter innhold av blant annet sukker, salt, mettet fett, fiber og protein.¹⁴¹

Tiltaket er et informasjonsbasert virkemiddel som skal gjøre det enklere for forbrukere å sammenligne produkter innen og på tvers av kategorier, og dermed legge til rette for sunnere valg i kjøpsituasjonen.¹⁴² I motsetning til avgifter, forbud eller produktkrav påvirker Nutri-Score ikke pris eller tilgjengelighet direkte, men endrer informasjonsgrunnlaget i markedet.

En obligatorisk ordning vil innebære et regulatorisk inngrep overfor produsenter og importører, og forutsetter avklaring innenfor EØS-regelverket. På EU-nivå har det pågått arbeid med harmonisering av front-of-pack-merking, men det er per i dag ikke vedtatt en felles obligatorisk ordning.

I denne analysen legger vi til grunn en nasjonal, obligatorisk innføring av Nutri-Score for ferdigpakkede matvarer i detaljhandelen.

9.2 Virkninger av tiltaket

Nutri-Score er en matmerkeordning som er utformet for å påvirke både forbrukeradferd og produsentadferd gjennom en tydelig og standardisert vurdering av produkters ernæringsprofil. Tiltaket påvirker ikke priser eller tilgjengelighet direkte, men kan påvirke både etterspørsel og tilbud gjennom to hovedmekanismer: (i) endret forbrukeratferd og (ii) tilpasninger hos produsenter.

9.2.1 Forbrukeradferd

Forbrukerresponsen kan beskrives som todelt.

For det første gjør Nutri-Score ernæringsinformasjon mer tilgjengelig i kjøpsituasjonen. Mange har en intensjon om å spise sunnere, men det er i praksis tidkrevende å lese næringsdeklarasjoner, sammenligne produkter og omsette tall for energi, sukker, mettet fett og salt til en samlet vurdering av produktets ernæringsmessige kvalitet. Når denne vurderingen oppsummeres i en enkel bokstav- og fargeskala på forsiden av pakken, reduseres informasjonskostnaden ved å sammenligne produkter innen samme kategori. Dette kan gjøre det lettere for forbrukere med en eksisterende preferanse for sunnere alternativer å handle i tråd med egne mål.

¹⁴¹ Paulsen, et al. (2024) *Responses to the updated Nutri-Score algorithms in Norway: A qualitative study among food system actors in the NewTools-project*, tilgjengelig [her](#)

¹⁴² (Forbrukerrådet), *Nutri-Score*, tilgjengelig [her](#)

For det andre kan merket påvirke valg også i situasjoner der forbrukeren ikke aktivt søker ernæringsinformasjon. Farge- og bokstavkodene kan fungere som en atferdsøkonomisk dult i kjøpsøyeblikket. En lav score med rød eller oransje farge kan signalisere at produktet har en mindre gunstig ernæringsprofil sammenlignet med andre alternativer, og dermed øke sannsynligheten for at forbrukeren velger noe annet. Tilsvarende kan en høy score med grønn farge signalisere at produktet har en relativt gunstig ernæringsprofil innen sin kategori, og dermed gjøre det enklere å velge dette alternativet uten å sette seg inn i detaljert næringsinformasjon.

9.2.2 Produsentadferd

Produsentene får et insentiv til å unngå at produkter fremstår sunnere enn de er gjennom selektiv markedsføring eller pyntet budskap. Når produktene får en tydelig totalscore, blir det mindre effektivt å reformulere og fremheve enkeltstående, som «nå med mindre fett», dersom helheten likevel gir en svak score fordi produktet for eksempel har økt sukkerinnhold. Merket reduserer dermed rommet for strategier og reformuleringer der produktets ernæringsprofil fremstår misvisende.

Produsentene får også et insentiv til å forbedre produktene for å vinne kunder i konkurransen innen hver kategori. Når sammenlignbarheten øker, og forbrukerne i større grad velger produkter med bedre score, vil produsenter med sunnere varer belønnes gjennom høyere etterspørsel, mens produsenter med svak score risikerer lavere salg. Dette gir et tydelig insentiv til reformulering til sunnere oppskrifter for å oppnå bedre score.

9.3 Berørte aktører

Forskningslitteraturen om Nutri-Score er stor. Vi har snevret inn litteraturoppsummeringen til to deler. Den første er effekten av Nutri-Score på forbrukerne. Den andre er hvordan næringsaktører blir påvirket av og tilpasser seg ordningen.

9.3.1 Konsekvenser for forbrukere

I dette avsnittet oppsummerer vi hva forskningen sier om Nutri-Score sin effekt på forbrukeradferd. Vi legger vekt på både evidens fra kunnskapsoppsummeringer, og på hvordan effektene avhenger av hva som måles. Vi omtaler også sammenlikninger med andre merkeordninger og peker på hvorfor studier kan gi ulike konklusjoner, særlig når man går fra kontrollerte settinger til faktiske kjøpsituasjoner.

Virkninger på konsum

Forskningen gir et sammensatt bilde av Nutri-Score sin betydning for kosthold og helse. En stor meta-analyse (PLOS Medicine), basert på over 100 studier, finner at fargekodede og evaluerende merker som Nutri-Score øker sannsynligheten for at forbrukere velger et mer helsefremmende produkt i eksperimentelle settinger.¹⁴³

Nyere systematiske oversikter finner imidlertid at effektene på faktiske kjøp er små, og i hovedsak knyttet til produkter med de beste karakterene (A og B).¹⁴⁴ For produkter i midtre og lavere kategorier (C–E) er effekten begrenset. Studier basert på reelle handledata over tid viser gjennomgående svakere utslag enn kontrollerte eksperimenter, og dokumentasjonen på direkte effekter på kostholdskvalitet og helseutfall er begrenset. Evidensen fremstår også mer robust for Frankrike enn for andre land.

¹⁴³ Song et al. (2021). [Impact of color-coded and warning nutrition labelling schemes: A systematic review and network meta-analysis](#)

¹⁴⁴ Muzzioli et al. (2025) [Nutri-Score effectiveness in improving consumers' nutrition literacy, food choices, health, and healthy eating pattern adherence: A systematic review](#)

En bred EU-gjennomgang av front-of-pack-merking understøtter at kunnskapsgrunnlaget er ujevnt.¹⁴⁵ De fleste ordninger forbedrer forbrukeres evne til å identifisere mer næringsgunstige produkter, særlig når merkingen er enkel og fargekodet. Samtidig viser objektive målinger at faktisk oppmerksomhet i butikk ofte er lav, og at pris, merkevarer, vaner og tidspress gjør det vanskelig å isolere effekten av selve merkingen. Det foreligger per i dag begrenset kausal dokumentasjon på direkte helseutfall, selv om modellstudier antyder potensielle gevinster dersom merkingen systematisk påvirker valg.

Samlet tyder forskningen på at Nutri-Score kan påvirke valg i retning av mer helsefremmende produkter, men at overgangen fra slike valgutslag til målbare forbedringer i faktisk kosthold og helse er mindre tydelig dokumentert. Effekten fremstår som moderat og kontekstavhengig, og avhenger blant annet av hvor synlig og relevant merkingen er i reelle kjøpsituasjoner.

Nutriscore sin virkning på å fremme norske kostholdsråd

En mulig barriere ved å ta i bruk en europeisk merkeordning er knyttet til i hvilken grad ordningen samsvarer med norske kostråd.

En studie undersøker hvordan aktører i det norske matsystemet vurderer fordeler og ulemper ved den oppdaterte algoritmen, inkludert hvor godt Nutri-Score rangerer mat i tråd med nasjonale kostråd.¹⁴⁶ I denne kvalitative studien ble 28 prosjektpartnere og 15 øvrige interessenter invitert til å gi skriftlige innspill, og 13 svar ble analysert. Innspillene var preget av bekymringer, blant annet at saltinnhold kan straffes for hardt, at algoritmen skiller for lite mellom fettinnhold i enkelte produktgrupper (som kjøttprodukter, ost og melk), og at sammenlikninger på tvers av matvarekategorier i noen tilfeller fremstår urimelige. Flere uttrykte også bekymring for at Nutri-Score kan stimulere til økt prosessering, og noen pekte på mulige avvik mellom Nutri-Score-klassifiseringer og norske retningslinjer. Studien understreker samtidig at funnene bør tolkes varsomt, fordi innspillene fra produsentene fokuserte på hvordan ordningen ville treffe akkurat dem, og at de som ikke følte seg truffet i mindre grad var incentivert til å svare på undersøkelsen.

En kvantitativ analyse av 1 782 matvarer i en norsk matvaredatabase finner at den oppdaterte algoritmen gjennomgående har god evne til å skille mellom produkter innen samme kategori.¹⁴⁷ Salt (for mat) og sukker (for drikke) bidrar mest til differensieringen. I de fleste tilfeller klassifiseres produkter i tråd med norske kostråd, men analysen avdekker enkelte inkonsistenser, blant annet knyttet til ost, enkelte kremprodukter, bearbeidede kjøttvarer og fullkorn versus raffinerte produkter.

9.3.2 Næringsaktører

Reformulering

Obligatorisk Nutri-Score innebærer primært krav om beregning av score og tilpasning av emballasje. De direkte kostnadene for produsenter og importører vurderes som begrensede og i hovedsak knyttet til implementering og administrasjon. For etablerte aktører med eksisterende ernæringsdata fremstår beregningen som teknisk håndterbar, og kostnadene vil typisk være engangskostnader ved overgang til ny emballasje.

Tiltaket regulerer ikke pris, produktinnhold eller markedsadgang. Eventuelle markedsmessige virkninger oppstår gjennom at informasjon om ernæringsprofil synliggjøres og gjøres lettere tilgjengelig for forbruker.

¹⁴⁵ Storcksdieck Genannt Bonsmann et al. (2020). [Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review](#)

¹⁴⁶ Paulsen et al. (2024) *Responses to the updated Nutri-Score algorithms in Norway: A qualitative study among food system actors in the NewTools-project*, tilgjengelig [her](#)

¹⁴⁷ Paulsen et al. (2025) *Evaluation of Nutri-Score and NewTools-score in a Norwegian setting using a reference standard based on nutrition experts' ranking of foods' healthiness*, tilgjengelig [her](#)

Reformulering

Det finnes indikasjoner på at evaluerende og fargekodede merkeordninger kan gi incentiver til reformulering for å oppnå bedre score.¹⁴⁸ Dokumentasjonen på omfang og effektstørrelse er imidlertid begrenset, og det foreligger ikke robuste estimater på hvor omfattende slike tilpasninger er. Dersom reformulering skjer, vil dette typisk innebære justering av salt-, sukker- eller fettinnhold for å forbedre produktets rangering.

Slike tilpasninger representerer ikke en direkte reguleringspålagt endring, men en markedstilpasning til økt informasjonstransparens.

Konkurransenvirkninger

I den grad Nutri-Score påvirker konkurranseforhold, skjer dette gjennom at ernæringsmessige forskjeller mellom produkter blir mer synlige. Produkter med gunstigere ernæringsprofil kan få en relativ fordel dersom forbrukere legger vekt på merkingen. Dette er ikke en konkurransevidning i tradisjonell forstand, men en effekt av at informasjonsasymmetri reduseres.

Tiltaket gir ikke selektive fordeler til bestemte aktører eller produktkategorier utover det som følger av produktenes faktiske ernæringsinnhold. Det innebærer heller ingen forskjellsbehandling mellom norske og importerte produkter, så lenge regelverket anvendes likt.

Denne vurderingen forutsetter imidlertid at klassifiseringssystemet i rimelig grad reflekterer ernæringsmessige forskjeller på en konsistent og faglig begrunnet måte. Dersom algoritmen systematisk favoriserer eller undervurderer bestemte produkter, ingredienser eller produksjonsformer, kan det oppstå konkurransevirksomheter som ikke fullt ut kan begrunnes i faktiske helse- eller ernæringshensyn. Feilklassifisering eller utilsiktede utslag i beregningsmodellen kan dermed gi enkelte produkter urettmessige fordeler eller ulemper i markedet.

Samlet fremstår de økonomiske konsekvensene for næringslivet som begrensede sammenlignet med mer direkte reguleringer av pris eller produksjon. Tiltaket kan påvirke produktutvikling og markedsposisjonering, men innebærer ikke strukturelle inngrep i produksjon, prisdannelse eller markedsadgang.

9.3.3 Konsekvenser for myndighetene

En obligatorisk ordning forutsetter tydelig regelverksutforming, herunder avgrensning av hvilke produkter som omfattes, beregningsregler og dokumentasjonskrav. Det må også etableres systemer for etterprøvnbarhet og kontroll, for eksempel gjennom krav til dokumentasjon av næringsinnhold, internkontroll og markedstilsyn.

Kostnadene for både myndigheter og virksomheter vil avhenge av håndhevingsnivået. Særlig vil krav om ekstern forhåndsgodkjenning av enkeltprodukter kunne øke kostnadene betydelig, sammenlignet med et system basert på egenberegning og stikkprøvekontroll.

I norsk sammenheng må tiltaket også vurderes opp mot eksisterende ordninger, særlig Nøkkelhullet, som allerede fungerer som et etablert signal for sunnere valg innenfor definerte produktkategorier.

¹⁴⁸ Ganderats-Fuentes & Morgan (2023) [Front-of-Package Nutrition Labeling and Its Impact on Food Industry Practices: A Systematic Review of the Evidence](#)

9.3.4 Konsekvenser for kultur og tradisjonsmat

En mulig konsekvens av felles ernæringsmerking er at enkelte tradisjonelle produkter kan komme relativt svakere ut i markedet dersom de får lav ernæringscore, for eksempel på grunn av høyt salt- eller fettinnhold. Når «sunnhet» blir en mer synlig konkurranseparameter, kan etterspørselen forskyves mot produkter med bedre score.

For tradisjonsprodukter kan reformulering være lite aktuelt dersom det endrer produktets karakter. Økt informasjonstransparens kan dermed redusere privat lønnsomhet for enkelte produsenter.

Tradisjonsmat og tilhørende produksjonskunnskap har kulturell verdi utover faktisk omsetning. Dersom markedsetterspørselen svekkes, kan det oppstå et større gap mellom privat lønnsomhet og samfunnets verdsetting av tradisjonen. I så fall kan bevaring eventuelt måtte ivaretas gjennom mer målrettede virkemidler, dersom dette er et politisk mål.

9.4 Vurdering

Obligatorisk merking med Nutri-Score er et tiltak som retter seg mot informasjonsgrunnlaget i kjøpssituasjonen, ved å gjøre ernæringsmessige forskjeller mellom produkter mer synlige og lettere å sammenligne. Tiltaket kan derfor påvirke kosthold både gjennom endret etterspørsel og gjennom tilbudstilpasninger.

9.4.1 Konsekvenser for forbrukere

For forbrukerne vil en felles og tydelig merking gjøre det lettere å ta valg i tråd med egne preferanser. Merking med Nutri-Score kan redusere informasjonskostnader og gjøre ernæringsmessige forskjeller mellom produkter mer synlige. Tiltaket vil derfor kunne ha en positiv effekt på kostholdet, men det er usikkert hvor stor effekten vil være.

Effekten vil blant annet avhenge av i hvilken grad forbrukerne faktisk legger vekt på merkingen i kjøpssituasjonen. Erfaringer fra lignende merkeordninger tyder på at slike ordninger i særlig grad benyttes av forbrukere som allerede har en intensjon om å velge sunnere alternativer. Forbrukere som i liten grad er opptatt av ernæringsmessig kvalitet, kan i mindre grad la seg påvirke av merkingen. Dette innebærer at effekten på samlet kosthold vil avhenge av både utbredelse, forståelse og faktisk bruk av merket.

9.4.2 Konsekvenser for næringslivet

For bedriftene innebærer en obligatorisk Nutri-Score-ordning primært praktiske og administrative tilpasninger. De mest direkte konsekvensene knytter seg til:

- **Beregning og dokumentasjon av score**, herunder innhenting og kvalitetssikring av næringsdata, systemer for beregning og intern kontroll av klassifisering.
- **Emballasje og merking**, inkludert redesign av etiketter, trykkendringer og håndtering av eksisterende emballasjelager.
- **Oppdatering av produktdata og rapportering**, særlig dersom algoritmen endres eller produkter reformuleres og må reklassifiseres.

Disse kostnadene vil i hovedsak være engangskostnader ved innføring, kombinert med løpende administrative kostnader knyttet til oppdateringer og kontroll. Omfanget vil avhenge av størrelsen på produktporteføljen og graden av automatisering i virksomhetenes systemer.

For mindre aktører med begrenset administrativ kapasitet og mindre standardiserte datasystemer kan tilpasningen være relativt mer krevende enn for større virksomheter med etablerte rutiner for produktdataforvaltning.

En obligatorisk ordning kan også påvirke emballasjens utforming og tilgjengelig plass på pakningen, særlig for små pakningsformater der merkingen må innpasses i et begrenset areal.

9.4.3 Konsekvenser for myndighetene

Tiltaket kan innebære ressursbruk til regelverksutforming, veiledning, avklaringer mot eksisterende ordninger og etablering av kontrollregime. Ressursbehovet kan i prinsippet være lavt eller høyt, avhengig av ambisjonsnivå og håndhevingsmodell.

10 Samlet vurdering av barrierer

Tiltakene som er vurdert i rapporten retter seg mot ulike deler av kostholdssystemet og møter derfor ulike typer barrierer. Noen er særlig krevende fordi de innebærer store og varige offentlige utgifter eller nye driftsoppgaver. Andre preges i større grad av teknisk og juridisk kompleksitet, eller av målkonflikter knyttet til fordeling, næringsstruktur og sektorhensyn.

10.1 Ramme for å vurdere barrierer

Rammeverket tar utgangspunkt i fem barriereområder som går igjen i rapportens tiltakskapitler. Områdene overlapper delvis, men gir en praktisk struktur for å synliggjøre hva som er de viktigste barrierer for hvert tiltak, og hvilke kombinasjoner av barrierer som er relevante.

Vi skiller mellom følgende barriereområder:

1. **Offentlige budsjettvirkninger.** Dette handler om konsekvenser for offentlige finanser, både i form av utgifter og proveny eller provenytap. Store og varige budsjettforpliktelser kan i seg selv være en viktig barriere, uavhengig av om tiltaket ellers fremstår enkelt å utforme.
2. **Tekniske barrierer.** Dette handler om hvor krevende det er å utforme tiltaket presist og operasjonelt, og i hvilken grad utforming åpner for omgørelser eller utilsiktede tilpasninger.
3. **Organisatoriske barrierer.** Dette handler om gjennomføringsevne i praksis. Tiltak som krever kapasitet, kompetanse og oppfølging i mange enheter, eller som innebærer nye driftsoppgaver i kommuner, skoler eller virksomheter, kan være krevende å implementere selv om regelverket på papiret er enkelt. Organisatoriske barrierer omfatter også behov for rutiner for kontroll og etterlevelse, og risiko for ujevn gjennomføring mellom aktører og geografier.
4. **Juridiske barrierer.** Dette handler om rettslige avklaringer og rammer, særlig knyttet til EU og EØS. Tiltak kan reise spørsmål om likebehandling, statsstøtte, fri vareflyt, notifikasjonskrav og proporsjonalitet.
5. **Private byrder og målkonflikter.** Dette omfatter konsekvenser som primært faller på husholdninger og næringsliv, samt bredere hensyn som påvirker aksept og legitimitet. For husholdninger kan dette være prisvirkninger og belastninger som rammer ulikt på tvers av inntekt og grupper. For næringslivet kan det være omstillingskostnader, rapporterings- og dokumentasjonskrav. I samme kategori ligger målkonflikter mot andre samfunnshensyn, for eksempel distriktpolitiske hensyn, landbrukspolitiske mål, næringsstruktur, forsyningssikkerhet, klima og miljø.

Drøftingene er basert på forfatterens faglige vurdering og tar utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget i de foregående kapitlene. Kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten gir ikke et entydig svar for hvilke barrierer som er viktigst for hvert av tiltakene, både fordi omfanget av kunnskapsgrunnlaget varierer mellom tiltak og fordi barrierene i stor grad avhenger av konkret utforming av tiltak, som ikke har vært en del av denne rapporten. Likevel kan vi identifisere noen gjennomgående forskjeller i hva vi vurderer gjerne vil være krevende ved de ulike tiltakene.

10.2 Sentrale barrierer knyttet til tiltakene

I det følgende oppsummeres de mest sentrale virkningene av hvert tiltak i lys av barriereområdene i 10.1. Fremstillingen gir en oversiktlig og overordnet vurdering, og faktiske barrierer vil i stor grad avhenge av konkret utforming, ambisjonsnivå og håndhevingsmodell av tiltakene. For hvert tiltak fremhever vi derfor de barrierene som vi vurderer typisk vil være mest utslagsgivende.

Tiltak 1 Gratis frukt og grønt i barnehage og skole

Tiltaket er relativt enkelt å beskrive og avgrense, men innebærer en varig offentlig oppgave som må fungere i mange enheter.

Sentrale barrierer:

- **Offentlige budsjettvirkninger:** Anslått budsjettvirkning på om lag 1,3 mrd. kr årlig.
- **Organisatoriske barrierer:** Praktisk gjennomføring i mange enheter, med behov for rutiner for innkjøp, lagring og utdeling.
- **Private byrder og målkonflikter:** Tidligere erfaring med ordningen viser varierende bruk av tilbudet og utfordringer med matsvinn og forsøpling.

Tiltak 2 Gratis skolemåltid

Barrierebildet for skolemåltid vil i stor grad avhenge av hvordan ordningen utformes. Ulike modeller kan forskyve hvilke barrierer som er mest utslagsgivende. En varm lunsj tilberedt på den enkelte skole vil kunne innebære betydelige organisatoriske utfordringer knyttet til kapasitet, bemanning og drift. Mat produsert eksternt og levert til skolene kan redusere den lokale driftsbelastningen, men gi høyere budsjettvirkninger. Enklere løsninger, som standardiserte frokostordninger, kan ha lavere kostnader, men kan samtidig møte utfordringer knyttet til deltakelse og matsvinn.

Sentrale barrierer:

- **Offentlige budsjettvirkninger:** Anslått til mellom tre og åtte milliarder årlig avhengig av modell.
- **Organisatoriske barrierer:** Kan være en betydelig utfordring for mange skoler, men avhenger av valgt modell.
- **Tekniske barrierer:** Avgrensningen er ofte enkel, men utforming av standarder, ansvarslinjer og kvalitetskrav kan påvirke gjennomførbarheten.
- **Private byrder og målkonflikter:** Kan bli et tema dersom ordningen oppleves kostbar, fortrenger andre formål, eller gir uønskede bieffekter som høyt matsvinn.

Tiltak 3a Avgift på sukkerholdig drikke

Barrierebildet avhenger i stor grad av hvor enkelt avgiftsgrunnlaget defineres. En flat avgift på avgrensede produktgrupper kan være relativt håndterbart administrativt, mens mer finmaskede ordninger øker de tekniske og juridiske barrierene. Dette gjelder eksempelvis dersom avgiften differensieres etter sukkerinnhold.

Sentrale barrierer:

- **Juridiske barrierer:** Kan utløse behov for EU/EØS-rettslige vurderinger.
- **Private byrder og målkonflikter:** Fordelingsprofil og aksept, samt risiko for grensehandel og tapt norsk verdiskaping.

Tiltak 3b Redusert mva på frukt og grønt

Bredt virkemiddel som tar sikte på å stimulere sunnere kosthold ved å gjøre utvalgte varer billigere. Flere ekspertutvalg advarer mot å bruke merverdiavgiftssystemet som virkemiddel for å oppnå sektorpolitiske mål. I Danmark har Skatteministeriet nylig gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av differensiert mva, som konkluderer med at tiltaket ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.¹⁴⁹

Sentrale barrierer:

- **Offentlige budsjettvirkninger:** Potensielt stort provenytap, anslått til om lag 6 mrd. kr ved fullt fritak.
- **Tekniske barrierer:** Produktavgrensning og grensedragninger, særlig ved bearbeidede varer og blandingsprodukter.
- **Organisatoriske barrierer:** Økte administrative byrder for skattemyndigheter og virksomheter ved flere satser.
- **Juridiske barrierer:** Kan utløse behov for EU/EØS-rettslige vurderinger.
- **Private byrder og målkonflikter:** Internasjonale erfaringer viser at avgiftsreduksjonen i begrenset grad når ut til forbruker i form av reduserte priser i butikk.

Tiltak 3c Redusert mva på frukt og grønt og avgift på rødt kjøtt

Modellbaserte analyser viser et stort helsemessig potensial, samt reduserte klimagassutslipp. Avgift på rødt kjøtt er særlig krevende ved at det går inn på et område som allerede er tungt regulert, med produksjonstilskudd, markedsordninger og tollvern, og at dette gjør både analyse og praktisk utforming krevende.

I tillegg til barrierene beskrevet for redusert mva på frukt og grønt i Tiltak 3b, identifiserer vi også følgende sentrale barrierer:

- **Tekniske barrierer:** Definisjon og avgrensning av rødt kjøtt og bearbeidede produkter, valg av avgiftsledd, håndtering av sammensatte varer og risiko for substitusjon/omgåelse.
- **Private byrder og målkonflikter:** Sterke målkonflikter knyttet til avgift på rødt kjøtt, spesielt knyttet til distrikts- og landbrukspolitikk. Økte priser kan gi svekket oppslutning.
- **Juridiske barrierer:** Vil ofte kreve EU/EØS-rettslige vurderinger.
- **Organisatoriske barrierer:** Økte administrative byrder for skattemyndigheter og virksomheter ved flere satser.

Tiltak 4 Krav til ernæringshensyn i offentlige anskaffelser

Tiltaket kan i stor grad forankres i eksisterende systemer, men står og faller på kompetanse, oppfølging og etterprøvbarhet.

Sentrale barrierer:

- **Organisatoriske barrierer:** Kapasitet og kompetanse hos oppdragsgivere, særlig til å følge opp krav i kontraktperioden. Variasjon mellom kommuner/virksomheter kan gi ujevn implementering.
- **Private byrder og målkonflikter:** Strengere eller mer detaljerte krav kan påvirke pris og antall tilbydere.

¹⁴⁹ Skatteministeriet (2024): [Analyse af differentieret moms](#)

Tiltak 5 Kompetansekrav for lærere i mat og helsefag

Tiltaket er relativt enkelt å definere, men krevende å realisere fullt ut dersom kompetansetilgangen er begrenset.

Sentrale barrierer:

- **Organisatoriske barrierer:** Tilgang på kvalifisert personell og risiko for ujevn etterlevelse. Særlig utfordrende der bemanningsgrunnlaget er smalt, typisk i små skoler og distrikter.
- **Private byrder og målkonflikter:** Kan gå på bekostning av andre fag eller prioriteringer i skolen.

Tiltak 6 Krav til reformulering

Reformulering er ofte blant de mest krevende tiltakene å gjennomføre, særlig fordi det kombinerer teknisk kompleksitet, store omstillingsbehov og EU/EØS-rettslige vurderinger.

Sentrale barrierer:

- **Tekniske barrierer:** Presis avgrensning av produkter og nivåkrav som er teknisk gjennomførbare. Risiko for omgåelser og utilsiktede tilpasninger ved dårlig design.
- **Juridiske barrierer:** EU/EØS-vurderinger knyttet til produktkrav, fri vareflyt og eventuelle notifikasjonsprosedyrer, som kan påvirke både handlingsrom og tidsløp.
- **Private byrder og målkonflikter:** Betydelige omstillingskostnader for næringslivet knyttet til produktutvikling, testing og produksjonsendringer, samt risiko for konkurransevridding mellom aktører.
- **Organisatoriske barrierer:** Behov for dokumentasjon, kontroll og etterlevelse. Ambisjonsnivået for håndheving er en viktig driver for hvor krevende ordningen blir i praksis.

Tiltak 7 Obligatorisk Nutri-Score

Tiltaket er mindre budsjettintensivt enn flere andre, men krever et fungerende system for data, beregning og kontroll.

Sentrale barrierer:

- **Organisatoriske barrierer:** Etterlevelse i næringslivet, og myndighetenes valg av kontrollregime. Et strengere regime kan øke ressursbehovet, mens et mer pragmatisk regime kan gi risiko for variasjon i kvalitet.
- **Private byrder og målkonflikter:** Aksept og legitimitet kan påvirkes av opplevd treffsikkerhet og samsvar med kostråd.

11 Referanser

- Almiron-Roig, E., Forde, C. G., Hollands, G. J., Vargas, M., & Brunstrom, J. M. (2019). A review of evidence supporting current strategies, challenges and opportunities to reduce portion sizes. *Nutrition Reviews*, 841–864.
- Andreyeva, T., Marple, K., Moore, T., & Powell, L. (2022). Evaluation of Economic and Health Outcomes Associated With Food Taxes and Subsidies - A Systematic Review and Meta-analysis.
- Benedek, D., Mooij, R., Keen, M., & Wingender, P. (2015). Estimating VAT Pass Through. *IMF Working Paper*.
- Bottolfs, M. (2020). Mat og helsefaget i dagens skole: Undervisningsmetoder og læremidler etter lærers kompetanse. *Norsk pedagogisk tidsskrift*.
- Braut-gruppen. (2023). Effektive kosthaldstiltak.
- Danone. (2024). 2024 Danone Mission Committee Report. *Danone*.
- Egnell, M., Talati, Z., Hercberg, S., Pettigrew, S., & Julia, C. (2018). Objective Understanding of Front-of-Package Nutrition Labels: An International Comparative Experimental Study across 12 Countries. *Nutrients*.
- Europakommisjonen. (2009). Reformulating food products for health: context and key issues for moving forward in Europe.
- Federici, C., Detzel, P., Petracca, F., Dainelli, L., & Fattore, G. (2019). The impact of food reformulation on nutrient intakes and health, a systematic review of modelling studies. *BMC Nutrition*.
- Federici, C., Detzel, P., Petracca, F., Dainelli, L., & Fattore, G. (2019). The impact of food reformulation on nutrient intakes and health, a systematic review of modelling studies. *BMC Nutrition*.
- FHI. (2023). Metoder og indikatorer for kartlegging og overvåkning av matomgivelser i Norge.
- Forbrukerrådet. (u.d.). Nutri-Score. *Forbrukerrådet*.
- Frøydis Nordgård Vik, C. B., Palojoki, P., Hillesund, E., Engeset, D., Ask, A., Åbacka, G., & Øverby, N. (2020). Differences in formal education among Norwegian home economics teachers. *Journal of the International Society for Teacher Education*.
- Ganderats-Fuentes, M., & Morgan, S. (2023). Front-of-Package Nutrition Labeling and Its Impact on Food Industry Practices: A Systematic Review of the Evidence.
- Gressier, M., Frost, G., Hill, Z., Li, D., Olney, J., Pineda, E., . . . Sassi, F. (2025). The effectiveness of mandatory v. voluntary food reformulation policies: a rapid review. *British Journal of Nutrition*.
- Gressier, M., Swinburn, B., Frost, G., Segal, A., & Sassi, F. (2021). What is the impact of food reformulation on individuals' behaviour, nutrient intakes and health status? A systematic review of empirical evidence. *Obesity Reviews*.

- Gustavsen, G., & Rickertsen, K. (2013). Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach.
- Halkjelsvik, T., Bere, E., Grøtting, M., Rossow, I., Vedøy, T., Lund, K., & Lund, I. (2021). Vurdering av særavgiftenes betydning for forbruk og konsekvensene for folkehelsen. *FHI*.
- Hashem, K., He, F., & MacGregor, G. (2019). Effects of product reformulation on sugar intake and health-a systematic review and meta-analysis. *Nutrition Reviews*.
- Helland, M., Aadland, E., Sandvik, C., & Ask, A. (2021). Rammefaktorenes betydning for mat- og helseundervisningen på 1.- 4. trinn. *Acta Didactica Norden*.
- Helsedirektoratet. (2019). Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold. *Helsedirektoratet*.
- Helsedirektoratet. (2020). Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider (utenom heldøgns forpleining).
- Helsenorge. (2025). Nøkkelhullet. *Helsenorge*.
- Jaenke, R., Barzi, F., McMahon, E., Webster, J., & Brimblecombe, J. (2017). Consumer acceptance of reformulated food products: A systematic review and meta-analysis of salt-reduced foods. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*.
- Karpouzis, F., Anastasiou, K., Lindberg, R., Walsh, A., Shah, S., & Ball, K. (2025). Effectiveness of School-based Nutrition Education Programs that Include Environmental Sustainability Components, on Fruit and Vegetable Consumption of 5–12YearOld Children: A Systematic Review. *Journal of Nutrition Education and Behavior*.
- Landbruks- og matdepartementet. (2021). Uten fagarbeidere - ingen matnasjon. *Rapport fra Rådgivende utvalg for rekruttering til mat- og måltidsbransjen*.
- Lovdata. (2011). Forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler. *Lovdata*.
- Lovdata. (2023). Opplæringsloven. *Lovdata*.
- Menon Economics. (2022). Samfunnsøkonomisk vurdering av helsebegrunnet avgift på sukker.
- Miljødirektoratet. (2020). Klimakur 2030.
- Mittenzwei, K., Lindhjem, H., Stokke, O., & Grimsrud, K. (2024). Nye kostråd, god samfunnsøkonomi. *Samfunnsøkonomen*.
- Muzzioli, L., Scenna, D., Frigerio, F., Manuela, S., & Poggiogalle, E. (2025). Nutri-Score effectiveness in improving consumers' nutrition literacy, food choices, health, and healthy eating pattern adherence: A systematic review. *Nutrition*.
- NOU 2015: 15. (2015). Sett pris på miljøet.
- NOU 2019: 11. (2019). Enklere merverdiavgift med én sats.
- NOU 2023: 26. (2023). Ny lov om offentlige anskaffelser.

- NOU2019: 8. (2019). Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.
- Nutri-score. (u.d.). Why did Danone decide to remove the Nutri-Score from its brands of yoghurt and vegetable drinks? *Nutri-score*.
- OECD. (2019). The Heavy Burden of Obesity - The Economics of Prevention.
- Oslo Economics. (2021). Redusert konsum av rødt kjøtt i Norge: Virkemidler og konsekvenser.
- Oslo Economics og Inventura. (2024). Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter. *KS*.
- Paulsen, M., Holm, L., Amberntsson, A., Abel, M., & Andersen, L. (2025). Evaluation of Nutri-Score and NewTools-score in a Norwegian setting using a reference standard based on nutrition experts' ranking of foods' healthiness. *Food and nutrition reseach*.
- Paulsen, M., Øvrebø, B., Løvhaug, A., Lund-Iversen, K., Andersen, L., Helleve, A., & Abel, M. (2024). Responses to the updated Nutri-Score algorithms in Norway: A qualitative study among food system actors in the NewTools-project. *Food and nutrition research*.
- Regjeringen.no. (2019). Forordning om transfettsyrer. *Regjeringen.no*.
- Riksrevisjonen. (2022). Grønne offentlige anskaffelser.
- Skatteministeriet. (2024). Analyse af differentieret moms.
- Skjelbred, Bente; Veka, Ingfrid. (2025). Teaching Practices in Arts and Crafts and Food and Health in Primary Schools – Tension Between Established Decisions and Subjective Perceptions. *Nordic Studies in Education*.
- Slyngenberg-Jensen, M., Ask, A., Helland, M., Palojoki, P., Sandvik, C., Aasland, E., & Røed, M. (2024). Mat og helse på 1.-4. trinn, sett fra elever og skolelederes ståsted. *Folkehelse og livsmestring*.
- Solva de Medeiros, G., Morais de Azevedo, K., Garcia, D., Segundo, V., Mata, A., Fernandes, A., . . . Piueзам, G. (2022). Effect of School-Based Food and Nutrition Education Interventions on the Food Consumption of Adolescents: A Systematic Review and Meta-Analysis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*.
- Song, J., Brown, M., Tan, M., & MacGregor, G. (2021). Impact of color-coded and warning nutrition labelling schemes: A systematic review and network meta-analysis.
- Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J., & Bouyssou, C. (2025). A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe. *Nature Food*.
- SSB. (2023). Lærerkompetanse i grunnskolen. *SSB*.
- Storcksdieck Genannt Bonsmann, Marandola, Ciriolo, Van Bavel, & Wollgast. (2020). Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review. *Publications Office of the European Union*.
- Sælensminde, K., Johansson, L., & Helleve, A. (2016). Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd. *Helsedirektoratet*.

- Torheim, L., Løvhaug, A., Huseby, C., Terragni, L., Henjum, S., & Roos, G. (2020). Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats. Food-EPI 2020. *OsloMet – storbyuniversitetet*.
- Udir. (2025). Kompetansemål og vurdering. *Udir*.
- Udir. (2025). Krav til kompetanse for Lærere - ansettelse og undervisning. *Regelverk for skole og opplæring*.
- Udir. (u.d.). Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet. *Udir*.
- Udir. (u.d.). Fagets relevans og sentrale verdier. *Udir*.
- WHO. (2021). Public food procurement and services policies for a healthy diet.
- WHO. (2022). The updated Appendix 3 of the WHO Global NCD Action Plan 2013-2020: 'Best buys' and other recommended interventions. *World Health Organization*.
- WHO. (2024). Fiscal policies to promote healthy diets.
- WHO. (2024). Tackling NCDs - Best buys and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases.
- Øverland, S., Knudsen, A., Vollset, S., Kinge, J., Skirbekk, V., & Tollånes, M. (2018). *Sykdomsbyrde i Norge 2016. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factor Study 2016 (GBD 2016)*. Bergen/Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Aadland, E., Helland, M., Ask, A., & Sandvik, C. (2023). Tilfeldigheter styrer undervisningspraksis i mat og helse på 1.–4. trinn. *Acta Didactia*.



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no