

Kjøttets politiske økonomi – usynliggjøring av et betydelig miljø- og klimaproblem

Gunnar Vittersø & Unni Kjærnes

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)

Produksjonen av kjøtt er en betydelig kilde til globale klimagassutslipp og har en rekke andre miljøpåvirkninger. På verdensbasis har kjøttforbruket per person doblet seg siden FAO startet målinger på 60-tallet. Miljøpåvirkningene er godt dokumenterte, men hvorfor er det slik at kjøttproduksjonen likevel unngår strengere miljø- og klimareguleringer? I denne artikkelen utforsker vi hvorfor og på hvilke måter et viktig miljøspørsmål som økt produksjon og forbruk av kjøtt ikke blir møtt med sterkere krav om politiske tiltak. Historisk har kjøttforbruket i Norge vært forholdsvis lavt, men det nærmer seg nå europeisk gjennomsnittsnivå. Vår studie viser at konkrete politiske tiltak sammen med omfattende markedsføring aktivt har bidratt til denne utviklingen. Denne kjøttfremmende politikken har ikke blitt møtt med bred mobilisering, verken fra miljø- eller forbrukerbevegelsen. Folk flest har lite kunnskap om de miljø- og klimamessige konsekvensene av det økende kjøttforbruket, og anser ikke reduksjon av eget kjøttforbruk som relevant i klimasammenheng. Kjøttproduksjonens betydning for landbruksøkonomien har fått dominere den politiske debatten, mens kjøttets miljø- og klimavirkninger forblir nokså usynlige.

Nøkkelord: kjøtt, miljø, klima, forbruk, landbrukspolitikk

Introduksjon

Denne artikkelen retter oppmerksomheten mot vårt økende kjøttforbruk. Det er godt dokumentert at økningen er problematisk med hensyn til utslipp av klimagasser (særlig metan), ressursbruk, helse og dyrevelferd. Men i den politiske og offentlige debatten er disse forholdene i liten grad problematisert.

Miljøspørsmål har opp gjennom årene fått varierende politisk oppmerksomhet og blitt regulert på ulike måter. Tiltak mot sur nedbør, forbud mot bly i bensin og forbud mot ozon-ødeleggende gasser er eksempler på at politikere har innført strenge reguleringer. Industrien sluttet opp om tiltakene, blant annet fordi det fantes teknologiske løsninger. Forbrukerne har i liten grad blitt involvert i de miljøpolitiske sakene (Stø m. fl. 2005). Men ikke alle miljøspørsmål lar seg like enkelt løses teknologisk. Ofte er det ikke enkeltutslippene i seg selv som er problemet, men at selve forbruksnivået på sikt ikke er bærekraftig. Spørsmålet om bærekraftig matproduksjon er sentralt i denne diskusjonen. Vi har et grunnleggende behov for mat, men bærekraften er avhengig av hva slags mat vi spiser og hvordan den er skaffet til veie.

Sammen med bilkjøring og boligoppvarming er mat av de forbruksområdene som bidrar mest til klima- og miljøproblemene (EEA 2010; Mont m. fl. 2014; Sedlacko mfl. 2013). Det finnes, om enn kontroversielle, politiske mål om å begrense bilbruken, det stilles energikrav til nye boliger og stimuleres til bruk av fornybar energi. Dette virker, i hvert fall i noen grad. En rekke miljøtiltak regulerer også produksjon og forbruk av mat. Men så langt er det ikke gjennomført tiltak for å endre produksjonen og forbruket av kjøtt ut fra miljøhensyn.

I diskusjoner om matens bærekraft blir negative utviklingstrekk ofte forklart med folks manglende kunnskap og motivasjon. Svaret er gjerne mer informasjon og bedre tilrettelegging. Merkeordninger er populære, i tråd både med rådende politisk tro på markedsbaserte løsninger og med flere faglige tilnærminger, som teorier om politisk forbruk og økologisk modernisering. Det antas at formidling av vitenskapelig basert kunnskap kan overbevise folk om å endre praksis (Bailey mfl. 2014). Slik politikk gir ofte magre resultater. Forbrukere blir syndebukker og spørsmål om interesser og makt blir ikke problematisert. I noen land er det en voksende debatt rundt kjøtt og miljø. Men Bailey m. fl. (2014) hevder at det generelt er en påfallende mangel på reaksjoner fra politikernes side, blant annet fordi det oppfattes som for komplekst og risikofylt å skulle regulere folks kjøttforbruk.

Kjøttforbruket har økt nokså jevnt i Norge de siste 20 åra. I denne artikkelen undersøker vi hvilke samfunnsmessige krefter som ligger bak denne utviklingen – politisk, økonomisk og kulturelt. Vi ser også på hvilke motkrefter som finnes og hva som kan forklare fraværet av mottiltak. Her ser vi særlig på hvordan miljø- og landbruksinteresser utspiller seg i offentlig debatt og politikk. Vi undersøker altså dynamikken mellom politikk, marked,

sivilsamfunn (miljøbevegelsen) og hushold (forbrukere). Denne dynamikken har fellestrekk som går igjen i mange vestlige land, men det vil også være særegne nasjonale forhold som legger de konkrete rammene for forholdet mellom ulike typer av aktører (Kjærnes mfl. 2013). Derfor handler vår studie mest om norske forhold, uten at vi derved ser det som skjer her i landet isolert fra globale tendenser og påvirkninger.

Først redegjør vi kort for miljøproblemer knyttet til produksjon og forbruk av kjøtt generelt og hvordan situasjonen er i Norge, inkludert trender i produksjon og forbruk. Deretter diskuterer vi teoretiske tilnærminger til miljøpolitiske reguleringer av produksjon og forbruk, fulgt av en kort presentasjon av metodologisk tilnærming og datakilder. Den empiriske analysen starter med en presentasjon av ulike politiske mål og tiltak som har medvirket til økt produksjon og forbruk av kjøtt i Norge, slik de er nedfelt i sentrale politiske dokumenter som omhandler kjøtt. Vi karakteriserer tiltakene ut fra hvordan de skal gjennomføres, hvem som får ansvar og hvilken rolle forbrukerne gir. Dette blir etterfulgt av en undersøkelse av motstand, slik det kommer til uttrykk i offentlig debatt, miljøorganisasjoner og i folks holdninger til kjøtt.

Bærekraft og kjøttforbruk

Internasjonalt finnes det en omfattende akademisk litteratur og en lang rekke offentlige rapporter som tar for seg miljø- og klimaproblemer som følge av vårt vestlige matforbruk (EEA 2010; FAO 2013). Reisch mfl. (2013) peker på at det viktigste klima- og helsespørsmål når det gjelder mat er det økende kjøttforbruket. Kjøttproduksjonen legger beslag på store arealer, ikke bare til beiting og produksjon av gras, men også korn og oljevekster til fôr. Produksjonen er svært energi- og vannkrevende og det er knyttet betydelige forurensningsproblemer til gjødselhåndtering m.m. (EEA, 2010: 24). I flere deler av verden tas tidligere skogbevokste områder i bruk til enorme plantaser for fôrproduksjon, samtidig som en økende andel av etablerte jordbruksarealer brukes til å produsere dyrefôr. Husdyrhold er en betydelig kilde til globale klimagassutslipp. Ifølge FAO (2013) og McMichael mfl. (2007) står husdyrholdet for mellom 14 og 18 % av verdens samlede klimagassutslipp, først og fremst i form av metan. Dyrevelferden i industrialisert oppdrett av kylling har fått mye oppmerksomhet, men også mindre intensive produksjoner er kritisert (Blokhuis mfl. 2013; Ellefsen 2009, Larsen 2013).

På den annen side kan jordbruk og husdyrhold spille en positiv rolle i å beskytte det biologiske mangfoldet, og veldrevet grasmark kan blant annet fungere som et karbonlager (EEA 2010; Miljøverndepartementet 2013:202). Ekstensivt storfehold kan utnytte grasmark i marginale områder som ikke egner seg for intensiv dyrking av matvekster (EEA 2010: 25/27). Den generelle globale trenden med økt forbruk av kjøtt er likevel en stor utfordring for målet om å gjøre produksjon og forbruk av mat mer bærekraftig. Flere studier viser at en reduksjon av kjøttinntak ville ha en stor innvirkning på energiforbruk og klimagassutslipp (Carlsson-Kanyama & Gonzalez 2009; Hallström mfl. 2014; Westhoek mfl. 2014). Den økende etterspørselen etter kjøtt har ikke bare klima og miljøkonsekvenser, men er også et spørsmål om sosial rettferdighet (Schösler 2011: 2–4). Fôrproduksjonen konkurrerer ofte med annen planteproduksjon til mat, som dermed blir dyrere. Det går systematisk ut over de aller fattigste.

Kjøttforbruk i Norge

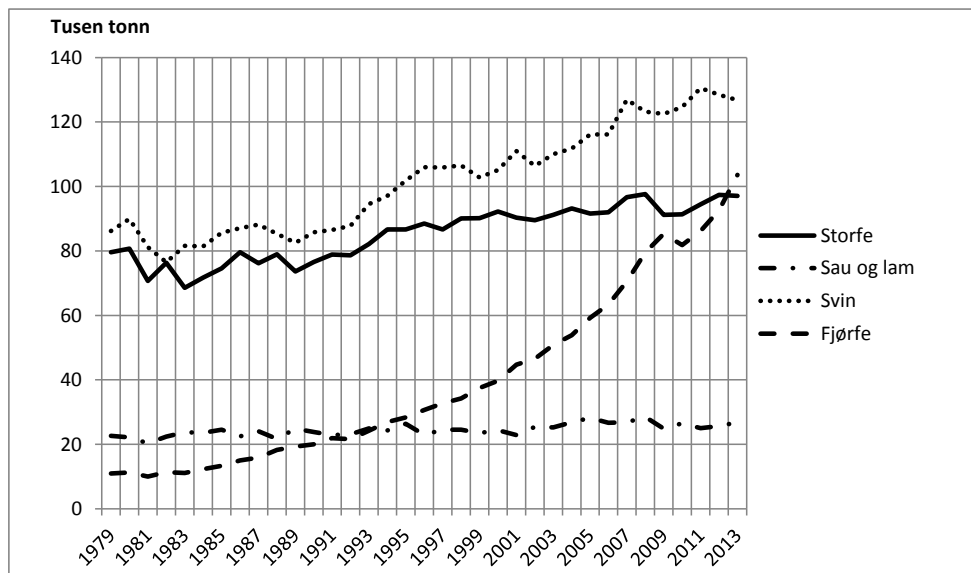
På verdensbasis har kjøttforbruket per person doblet seg siden FAO startet målinger på 60-tallet (Kanerva 2013). I Norge har kjøttforbruket historisk vært forholdsvis lavt sammenlignet med andre vestlige land. Dette skyldes blant annet at nordmenn spiser mye fisk og meieriprodukter. Men mens gjennomsnittlig kjøttforbruk i Europa har endret seg lite siden midten av 90-tallet (Kanerva 2013: 2), viser norske data at vårt kjøttforbruk har steget betydelig i denne perioden.

Det finnes ulike kilder som måler kjøttforbruket i Norge. Helsedirektoratets matforsyningsstatistikk utarbeides i samarbeid med Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Statistisk sentralbyrå (SSB) (Helsedirektoratet 2013). Denne statistikken måler forbruket på engrosnivå og mengdene per person blir her noe høyere enn for eksempel tallene fra SSBs forbruksundersøkelser, som baserer seg på rapporteringer av hva som kjøpes inn i et utvalg norske husholdninger (SSB 2012). Norkost-prosjektet er en tredje datakilde, sist gjennomført i 2010–11, her bruker man individuelle kostintervjuer pluss gjennomgang av hva folk hadde spist det siste døgnet (Totland mfl. 2012). Vi er i første rekke opptatt av historiske endringer og bruker derfor NILFs og Helsedirektoratets tidsserier tilbake til 1970-tallet, men som også strekker seg så langt tilbake i tid som slutten av 1950-tallet.

Ifølge NILFs matforsyningsstatistikk har det totale forbruket av kjøtt i Norge økt fra 207 000 tonn i 1990 til 354 000 tonn i 2013, som er en økning på mer enn 70 prosent. Omregnet til kg per person blir det en økning i det årlige forbruket på 43 prosent, fra 49 kg til 70 kg per person. Avviket mellom totalforbruk og forbruk per person skyldes blant annet at befolkningen i Norge har økt. Inkluderes både grensehandel, kjøtt fra biprodukter og kjøtt fra vilt, viser Helsedirektoratets beregninger at forbruket totalt kommer opp i 409 000 tonn. Dette tilsvarer 80 kg per innbygger per år (Helsedirektoratet 2013).

Det er spesielt fjørfe, men også svin, som har hatt den største økningen (Figur 1). Forbruket av storfekjøtt, sau og geit har økt betydelig mindre. Forbruket av fjørfekjøtt har økt fra 20 000 tonn i 1990 til 104 000 tonn i 2013, og har dermed passert forbruket av storfe, som vi konsumerte 97 000 tonn av i 2013. Svin er det mest vanlige kjøttet i kostholdet og økte fra 86 000 tonn i 1990 til 127 000 tonn i perioden 1990–2013 (Figur 1).

Både Forbruksundersøkelsen og Norkost indikerer at det ikke er blant høystatusgrupper vi finner det høyeste kjøttforbruket, men blant folk med



Figur 1. Beregnet engrosforbruk av kjøtt for noen husdyrslag, oppgitt i tonn slaktevekt. 1979 - 2013. Kilde: NILF

forholdsvis lav inntekt og utdanning (SSB 2012; Totland m.fl. 2012). I Oslo og Akershus spiser folk noe mindre kjøtt. Vi må da huske på at det ikke er biff vi snakker om; størstedelen av kjøttet selges som kjøttdeig og pølser (Kjærnes mfl. 2010). Tendensen til økt kjøttforbruk finnes likevel i de fleste grupper, om enn med varierende profil. Lavik (2008) fant at i perioden 1997 til 2007 var det særlig kvinner i urbane strøk og med høy utdanning, de som i utgangspunktet var mest skeptiske og spiste minst kjøtt, som var blitt mer positivt innstilt til kjøtt. De spiser ikke så mye pølser og kjøttdeig, men snarere mager kyllingfilet. På denne måten er det ikke så vanskelig å finne flere faktorer på forbrukersiden som kan forklare det økte kjøttforbruket; økt kjøpekraft selvsagt, men også endrede holdninger og nye vaner.

Kjøtt som miljøproblem i Norge

Når vi skal vurdere kjøtt som miljøproblem i Norge, er tre spørsmål særlig viktige. Det første er nivået på norsk forbruk av kjøtt sammenlignet med andre land. Det andre er at ulike kjøttslag har forskjellige effekter på klima, ressurser og miljø. Det tredje er den måten produksjonen skjer på.

For å møte klimautfordringene er det estimert at forbruket av kjøtt bør ned til ca. 30 kg per person per år (Hallström & Börjesson 2012). Forbruket i Norge så vel som i andre vestlige land ligger betydelig høyere enn dette. Som vist over ligger forbruket ifølge NILFs beregninger på 70 kg per år, og så mye som 80 kg om grensehandel og alle typer kjøttprodukter inkluderes (Helse- og sosialdepartementet 2013). Ifølge FAO (2012) var gjennomsnittet for vestlige industrialiserte land i 2012 79 kg kjøtt per person per år. I såkalte utviklingsland var det gjennomsnittlige forbruket 33 kg, men fortsatt over det estimerte bærekraftsnivået på 30 kg (Hallström & Börjesson 2012). Variasjonene er store mellom ulike land både i Vesten og blant utviklingslandene.

Utslippene fra jordbruket utgjorde omtrent 8 prosent av de samlede klimagassutslippene i Norge i 2010. Av dette var 66 prosent av utslippene direkte relatert til husdyrholdet (fordøyesgass og gjødsel) (Miljøverndepartementet 2012). Ifølge Miljødirektoratet (2013) er reduksjon i forbruket av kjøtt et svært effektivt virkemiddel spesielt med tanke på å redusere utslippene av metan. Fjorfe og svin har mindre virkning på klimaet, men stor betydning for ressursforbruket i landbruket, også fordi det er her produksjonsøkningen er sterkest. Importen av kraftfôr har økt kraftig de siste 10 årene. I 2012 var im-

porten på nesten 700 000 tonn, det vil si 40 prosent av fôrforbruket (Statens Landbruksforvaltning 2012). Mesteparten kommer fra Brasil, noe som er særlig problematisk fordi mye av denne produksjonen foregår på arealer som har fortrent tidligere regnskog (Miljøverndepartementet 2013). Det norske kjøttforbruket er i global målestokk høyt og har økt betydelig de siste 25 år. Det har vesentlige miljø- og klimabelastninger og produksjonen skjer på en stadig mindre bærekraftig måte.

Teoretiske tilnærminger til regulering av forbruk

Det er en omfattende miljøfaglig diskusjon om behovet for et grønt skifte i samfunnet for å imøtekomme klimautfordringer og skape en mer bærekraftig utvikling (Lorek & Spangenberg 2014; Mol & Spaargaren 2009; Reisch m. fl. 2013). I dette skiftet står målet om bærekraftig forbruk sentralt. 'Økologisk modernisering' er brukt som begrep for å beskrive et skifte i politikken og i samfunnet for øvrig i synet på miljøproblemene og løsningen på disse, som spesielt fant sted internasjonalt på 1980-tallet (Mol & Spaargaren 2009). Økologisk moderniseringsteori fokuserer på mulighetene for å løse miljøproblemene gjennom mobilisering og utvikling av alternative markeder. Hajer (1995) beskriver det som en ny giv for miljøpolitikken. Miljøproblemene kunne løses uten dyptgripende økonomiske eller politiske endringer, en nyorientering i forhold til den mer intervensjonistiske miljøpolitikken som hadde dominert på 1970-tallet. Det ble lagt vekt på at økologi kunne bli lønnsomt fordi økt miljøbevissthet i befolkningen kunne gi nye markedsmuligheter for mer miljøvennlige produkter og tjenester (Hajer 1995). Derfor gjaldt det ikke bare å finne nye teknologiske løsninger, men også å stimulere etterspørselen etter miljøvennlige alternativer. Troen på å løse miljøproblemene gjennom selvregulerende markeder har ført til at mye av politikken og også forskningen har dreid fra et fokus på produksjon til å konsentrere seg om forbruk og forbrukerne (Spaargaren 2000). Vi kan se dette som del av et reguleringsregime basert på frivillighet, markedsbaserte løsninger og der staten kommer inn mer indirekte (Brom 2000: 212; Harrison mfl. 2005; Kjærnes 2008; Micheletti mfl. 2004; Miller & Rose 2008). På matområdet har slike perspektiver vært helt dominerende.

Forbruksvalg framstår altså som nøkkelen, forstått som individuelle kjøpsbeslutninger i butikken. Bakgrunnen er den nyklassiske økonomiske for-

ståelsen av markeder som etterspørselsdrevne. Forbrukstrender blir forstått som endringer i folks preferanser og holdninger (se f.eks. Nordgren 2012; de Boer mfl. 2014). I nyliberalistisk inspirert politikk er dette perspektivet utvidet til å gi forbrukerne ansvar for å løse en rekke sosiale problemer, inkludert miljø og klima (Wahlen 2009). Produktmerking er et sentralt virkemiddel for å få folk til å velge ”riktig” (Boström & Klintman 2008). Det er etter hvert kommet kritikk mot oppfatningen av at økt forbrukerkunnskap og forståelse for miljøproblemer generelt vil føre til et mer bærekraftig produksjons- og forbruksmønster (Lorek og Spangenberg 2014). Resultatene av en slik politikk er i mange tilfeller svært begrensede. Folk flest uttrykker stor bekymring for miljøspørsmål, men de handler ikke deretter i butikken (se f.eks. Gardner & Stern 1996; Owens 2000; Pape mfl. 2011).

Det er et paradoks at mens mat- og landbrukspolitikken på produksjons-siden er sterkt politisk styrt og gjennomregulert i mange vestlige land, framstår matforbrukets helse- og miljømessige betydning i hovedsak som et individuelt forbrukeransvar og politikken begrenses til å tilrettelegge for forbrukervalg. Flere har hevdet at liberaliseringen snarere har redusert folks påvirkningsmuligheter (Hilton 2009; Nestle 2002; Tranøy 2006; Trentmann 2006). Med den økte makten til store globale og nasjonale korporasjoner er ikke bare folks påvirkning gjennom tilbakemelding i markeder redusert, disse store selskapene påvirker også politikken som styrer markedene. Folks behov ivaretas distansert og paternalistisk som ”rimelig hensyn til forbrukernes velferd”, med ”rimelig” forstått som kommersielt interessant (Crouch 2011). En kan se florerende merkingssystemer i et slikt lys, med formål om å ansvarliggjøre forbrukerne, uten at de derved får innflytelse over overordnede beslutninger om produksjonens innretning (Morgan m.fl. 2006).

Ut fra slike perspektiver blir det rimelig å ikke *a priori* anta at drivkraften i systemet er forbrukerne eller at løsningen på problemet ligger i å overbevise og tilrettelegge for at forbrukerne skal ta de riktige valgene. Vi legger opp til å analysere miljøproblemenes årsaker og håndtering mer åpent, ut fra spørsmål om makt og interesser, avhengighet og tillit. Analysen av forholdet mellom aktører bygger i hovedsak på en institusjonell tilnærming, med fokus på organisering, roller og oppgaver, muligheter til å påvirke prosessene osv. (Scott 2001). Institusjonaliseringen ligger ikke bare i formell organisering, vedtatte regler o.l., men også i handlemåter (DiMaggio & Powell 1991; Veblen 1990). Forbrukerne inkluderes i analysen, på linje med markedsaktører og myndigheter. Et viktig poeng er at aktørene, inkludert forbrukerne, ikke uten videre

ses på som rasjonelt kalkulerende, men at handlemåter er genuint sosiale prosesser som blir til gjennom erfaringer, etablerte normer, materielle betingelser og samhandling. Det følger av denne tilnærmingen at vi ikke tar en forbruksdrevet utvikling for gitt, men lar heller forbrukernes mer eller mindre aktive deltakelse og innflytelse være et empirisk spørsmål. Vi spør om hvordan miljø- og klimaproblemer som følge av økt kjøttforbruk blir behandlet i norsk politikk, hvilke typer tiltak som blir foreslått, hva slags politikk som faktisk iverksettes, samt hvilke aktører og interesser som bidrar til å forme diskusjon og beslutninger, inkludert forbrukerne.

Datagrunnlag og metode

Vår studie bygger på et bredt tilfang av primær- og sekundærdata. Vi har foretatt en analyse av sentrale politiske dokumenter fra 1992 og fram til i dag (Landbruksdepartementet 1992–93; Landbruks- og matdepartementet 2008–2009; Landbruks- og matdepartementet 2011; Landbruks- og matdepartementet 2013; Miljødirektoratet 2013; Miljødirektoratet 2014; Miljøverndepartementet 2012; NOU2013:10). Dette materialet har vi så sammenholdt med statistikk fra Helsedirektoratet, NILF og SSB over utviklingen i forbruk og priser for kjøtt (Helsedirektoratet 2013; SSB 2012; Totland mfl. 2012). Vi trekker også inn ulike studier av befolkningens holdninger til og forbruk av kjøtt (Kjærnes mfl. 2010; Lavik, 2008). Analysen av offentlige diskurser og mobilisering av forbrukere er basert på en gjennomgang av de ovennevnte politiske dokumentene, enkeltstudier av mediedebatten (Austgulen 2014), samt forbrukerholdninger uttrykt i opinionsundersøkelser (Austgulen 2012; Bellika 2013; Tangeland & Vittersø 2014). I tillegg bygger vi på en separat studie av markedsføring og reklame for kjøtt (Rosenberg og Vittersø, 2014).

Det politiske tyngdepunktet ligger i landbrukspolitikken. Tradisjonelt har dette vært en ganske lukket sektor (tidligere omtalt som ”jerntriangelet” mellom storting, departement og landbruksorganisasjoner – pluss eksperter), der beslutninger stort sett har vært fattet gjennom forhandlinger med ”berørte parter”, i første rekke representanter for produsentorganisasjoner (Jacobsen 1965; Rommetvedt 2002). Men når vi snakker om mat og miljø, berører det flere politikkområder og sektorer, som forbrukerpolitikk, miljøpolitikk og ernæringspolitikk. Her er premisser, problemforståelser og andre aktører, og spørsmålet blir hvilken innvirkning de har i diskusjoner om miljøproblemer

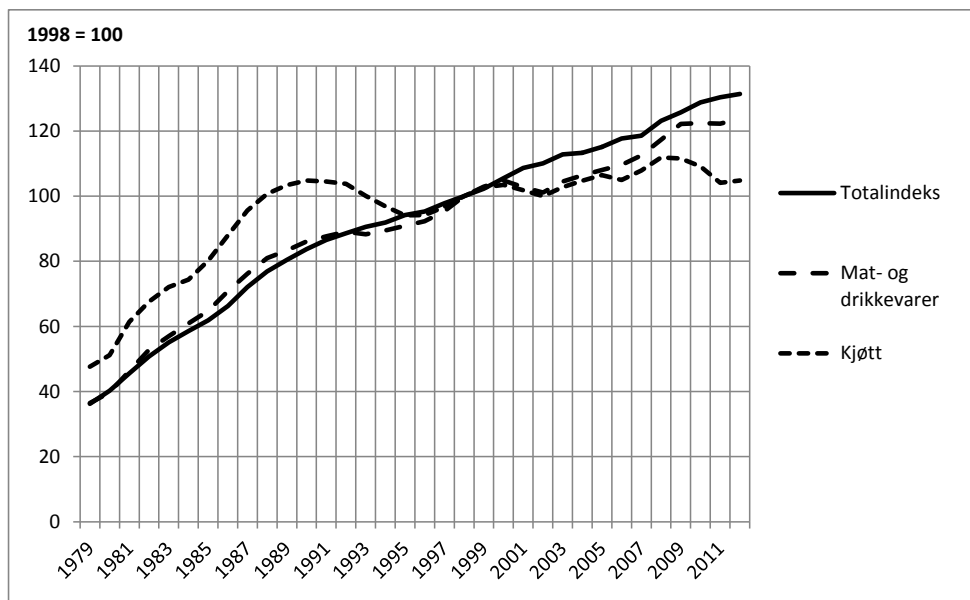
ved kjøtt og hva som bør gjøres. Mens matpolitikken er mer eller mindre gjennomanalysert, vet vi mindre om tverrsektorielle spørsmål som miljø saker, og spesielt hvordan dette koples til forbruk. I vår analyse vil vi trekke inn relevante politiske dokumenter, samt hvem og hva som preger den offentlige debatten. Når det gjelder strukturen i norsk produksjon, foredling og distribusjon av kjøtt, finnes det både utfyllende statistikk for utviklingen over tid og situasjonen i dag (se Helsedirektoratet 2013 samt årlige publikasjoner fra NILF og SSB). I denne sammenhengen er vi mest opptatt av kvantitative endringer innenfor de ulike bransjene i kjøttproduksjon (fjørfe, svin, storfe, sau og geit) og vi har derfor ikke gått spesifikt inn på for eksempel ulike drivkrefter innenfor hver av disse bransjene. I vår sammenheng er det tilstrekkelig å se hver bransje som markedsaktører og som interessenter i den politiske debatten. Tilsvarende ser vi på dagligvarekjedene, der vi altså ikke går inn på ulike strukturer og strategier i de ulike kjedene.

Politisk styring for eller mot økt kjøttforbruk?

Landbrukspolitikken har en avgjørende betydning for hva slags og hvor mye kjøtt som produseres og tilbys i det norske markedet. Den norske kjøttproduksjonen er i utgangspunktet beskyttet av høye tollmurer, der målet er full selvforsyning og der import skjer først og fremst når etterspørselen ikke dekkes av innenlandsk produksjon. I tillegg mottar særlig produsenter av storfekjøtt (koplet sammen med melkeproduksjon) høye subsidier. Slik har det vært siden 1970-tallet (Almås 2002). Men på 1990-tallet skjedde det en dreining av politikken. En proposisjon om landbrukspolitikken med tilslutning i Stortinget hadde to uttalte mål; å fremme bærekraftig produksjon og forbruk av mat, og å styrke konkurranseevnen til norsk matproduksjon (Landbruksdepartementet 1992–1993: 21–25). Norsk landbruk skulle stå bedre rustet til å møte økt internasjonal konkurranse. Et viktig grep var å senke prisene på korn og kraftfôr samt øke konsesjonsgrensene i svine- og fjørfeproduksjonen. Disse tiltakene fikk to viktige miljøpolitiske konsekvenser: For det første økte produksjonen og forbruk av kjøtt og for det andre førte det til en betydelig økt bruk og import av kraftfôr. Som tidligere vist i figur 1, økte forbruket av kjøtt betydelig ut over 1990-tallet, og spesielt for de kraftfôrbaserte produksjonene fjørfe og svin. Denne økningen skjedde altså i etterkant av de ovennevnte endringene i landbrukspolitikken. En midlertidig kompensasjon

for merverdiavgift som ble innført i 1993 og som senere ble fjernet i 1996 hadde trolig også betydning for forbruksutviklingen i denne perioden. Med støtte fra skiftende flertall i Stortinget, har myndighetenes strategi siden denne omleggingen vært å kople vern av norsk landbruk til økt produksjon av kjøtt med sikte på å øke lønnsomheten (Landbruks- og matdepartementet 2013). Denne dreiningen i kjøttproduksjonen fikk betydning for prisutviklingen på kjøtt. Figur 2 viser hvordan Konsumprisindeksen (KPI) for mat i stor grad har fulgt totalindeksen for alle forbruksvarer, mens kjøttprisene har fulgt et annet mønster. Indeksen for kjøtt økte jevnt (og mer enn den totale KPI for mat) fra 1980 til 1990. I 1993 falt prisene på kjøtt i detaljhandelen og begynte å stige igjen i 1996. I perioden fra 1998 til 2013 steg kjøttprisene mindre enn andre matvarer. KPI har i denne perioden steget med 4 poeng for kjøtt i forhold til 22 poeng for mat generelt.

Den relative nedgangen i kjøttprisene er følgelig en av de viktigste faktorene som kan forklare økningen i kjøttforbruket. Kjøtt er blitt billigere,



Figur 2. Generell prisvekst (KPI), prisvekst på mat og kjøtt. 1979 – 2012. 1998 = 100. Kilde: SSB 2013.

både i forhold til andre matvarer og konsumvarer generelt. Dette kan til en viss grad sees i sammenheng med at intensive produksjoner har hatt den største økningen, med kylling på topp. Økt produksjon basert på billig kraftfôr og med fokus på priskonkurranse passer best for bransjer med intensiv drift, særlig kylling, som heller ikke er bundet opp av en eksisterende (desentralisert) produksjonsstruktur. Her kan en møte redusert pris per kilo med å intensivere driften. Kyllingproduksjonen er konsentrert til få enheter og har stor omløpshastighet, med store muligheter for effektivisering. Det er for kylling innsatsen i form av kalorier i fôret er lavest i forhold til kalorier produsert som kjøtt. Mens svineproduksjonen inntar en mellomposisjon, har motsatsen, storfekjøtt, en helt annen produksjonsstruktur, med mange og spredte enheter, lang produksjonstid og i hovedsak kopling til melkeproduksjon. Men intensivering har skjedd også for storfe, med en betydelig endring i fôret. Vekk fra beite og bruk av lokale ressurser, og over mot importert kraftfôr. Det å få til en på samme tid økt og lønnsom produksjon av storfekjøtt er ikke enkelt i Norge. Dette er blant annet reflektert i økt import av storfekjøtt (Helsedirektoratet 2013).

Som en respons til FNs klimapanel (IPCC) kom en stortingsmelding i 2009 om jordbrukets påvirkning på klimaendringer (Landbruks- og matdepartementet 2008–2009). Denne stortingsmeldingen drøftet landbruket som kilde til klimautslipp, men utslipp av klimagassen metan ble tonet ned. Stortingsmeldingen konkluderte med at norsk landbruk i større grad representerer løsninger på klimaendringene, snarere enn å være en del av problemet. Ressursbruk og energieffektivitet for storfekjøtt basert på kraftfôr ble ikke tillagt særlig vekt. I meldingen heter det: "En reduksjon av melkeproduksjonen og kjøttproduksjonen i Norge ville føre til lavere klimagassutslipp i Norge. (...) I klimasammenheng innebærer reduksjon av produksjonen i Norge en karbonlekkasje, og verdens klimagassutslipp ville totalt sett ikke bli lavere." (Landbruks- og matdepartementet 2008–2009: 77). Ifølge denne landbrukspolitiske strategien står norsk landbruk i en nøkkelposisjon med hensyn til å møte økt etterspørsel etter mat som følge av befolkningsvekst og endrede forbrukerpreferanser. Dette, heter det, kombinert med mulighetene for en internasjonal matvarekrise, betyr at norsk matproduksjon må økes, der mer kjøtt utgjør et vesentlig element i strategien (Landbruks- og matdepartementet 2008–2009). Andre steder i stortingsmeldingen reises det usikkerhet om hvilken type produksjon som er best: "Det er derfor vanskelig i dag å hevde at en produksjonsform er vesentlig bedre enn en annen. Det innebærer også

at det er vanskelig å med sikkerhet hevde at et lands produksjon er bedre enn et annet land.” (Landbruks- og matdepartementet 2008–2009: 97). I dette ligger at økt kjøttproduksjon ikke ses på som problematisk. I ettertid er det, i tråd med dette, økt matproduksjon og lønnsomhet som har dominert de politiske utspillene, der lønnsomhet i produksjon av storfekjøtt har stått sentralt. I 2013 lanserte Landbruks- og matdepartementet en ny strategi for å bedre lønnsomheten for storfekjøtt (Landbruks- og matdepartementet 2013). Strategien innebar ytterligere intensivering med forslag om å øke antallet husdyr, bedre prisene, øke kjøttkvaliteten og utvalget av produkter.

Miljømyndighetene har i ulike utredninger og rapporter tatt for seg miljøkonsekvensene av kjøttproduksjon og forbruk, både for naturmangfold, økosystemer og klima. I 2013 kom utredningen ”Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester”, som viste til at kjøttproduksjonen har betydelige miljøkonsekvenser (NOU 2013). Det var spesielt kraftfôravhengigheten i husdyrproduksjonen som her vakte bekymring. Dette fordi kraftfôret er basert på importert soya, hovedsakelig fra Brasil, og følgelig er denne importen en trussel mot sårbart naturmiljø der. Denne importen skyldes både at produksjonen av lyst kjøtt har økt, samt at kraftfôrmengden til beitedyrene har økt sterkt (NOU2013). I denne rapporten slås det fast at i ”(...)Norge er det stor tilgang på gras- og beiteressurser i utmarksbeite, og et mer bærekraftig jordbruk i Norge kunne ha basert produksjonen i langt større grad på egne fôrressurser. Beregninger viser at uttaket av fôrressurser fra utmark i alle fall kan fordobles” (NOU2013: 202).

To andre rapporter fra Miljødirektoratet om klimaeffekter og klimatiltak understreker imidlertid at det er beitedyrene, storfe og sau, som er de viktige klimasynderne. Miljødirektoratet (2013) vurderte effektene av å erstatte 10 000 tonn storfekjøtt med 5 000 tonn svinekjøtt og 5 000 tonn fjørfekjøtt som et tiltak for å redusere utslipp av såkalte kortlevde klimadrivere (for kjøtt hovedsakelig metan). Rapporten vurderte også et tiltak for å erstatte produksjon av norskprodusert storfekjøtt med vegetabiliske produkter. Dette tiltaket ble imidlertid antatt å ha liten støtte i befolkningen. I rapporten hevdes det at dette derfor kunne medføre økt import av storfekjøtt, og ble følgelig ikke utredet. I en påfølgende utredning fra Miljødirektoratet om det faglige grunnlaget for å videreutvikle den nasjonale og internasjonale klimapolitikken, ble redusert kjøttproduksjon ikke ansett som noe hovedtiltak, men som et langsiktig tiltak og ”som vil kreve ytterligere kunnskapsgrunnlag og forutsetter også større omstillinger av eksisterende strukturer og produksjon.” (Miljødirektoratet 2014: 52).

Det har med andre ord vært betydelig uenighet mellom Miljøvern-departementet og Landbruks- og matdepartementet om klimabetydningen av rødt kjøtt (storfe og sau), der det ser ut til at landbruksmyndighetenes argumenter har seiret (Austgulen 2014). Samtidig viser rapportene at miljø-konsekvensene av kjøttproduksjonen er avhengig av hvilket miljøspørsmål som behandles. Det vurderes som fordelaktig for biomangfoldet med økt bruk av nasjonale fôrressurser, det vil si økt beitebruk (Miljødirektoratet 2013), mens i klimasammenheng anbefales det å redusere produksjonen av storfekjøtt (Miljødirektoratet 2014). Redusert forbruk av kjøtt anses imidlertid som et lite realistisk tiltak (Miljødirektoratet 2013). Verken miljømyndigheter eller landbruksmyndigheter drøfter helse- eller dyrevelferdsmessige sider ved intensiv produksjon. Helsemyndighetene har på sin side anbefalt redusert inntak av kjøtt, særlig rødt kjøtt (Nasjonalt råd for ernæring 2011).

Produsentenes rolle

Den manglende politiske viljen til å redusere (eller i det minste stoppe veksten i) produksjon og forbruk av kjøtt er ikke ensbetydende med at endringer i miljøvennlig retning ikke har funnet sted. Mange aktører innenfor primærproduksjonen, matindustrien og dagligvarebransjen er opptatt av å drive i tråd med samfunnets miljøkrav, også ut over politisk bestemte pålegg. Avfallsreduksjon er ett eksempel der bransjen er engasjert i egne returselskaper, og reduksjon av matavfallet er et viktig område også for kjøttindustrien (Nortura 2010). Dagligvarekjedene profilerer seg gjennom å oppfordre forbrukere til å kaste mindre mat (Rosenberg og Vittersø 2014), samt tilby et sortiment av miljømerkede produkter, selv om dette i mindre grad gjelder for kjøtt. Med en produksjonskjede innrettet på store volumer, standardisering og fokus på pris, er det også lagt lite vekt på differensiering med hensyn til dimensjoner som økologi og dyrevelferd (Kjærnes m.fl. 2010). Fokuset på pris og økt omsetning reflekteres også i markedsføringen. Gjennom en kartlegging av norsk matreklame på fjernsyn, i aviser og reklamebrosjyrer foretatt ved SIFO fant vi at kjøtt står i en særstilling. Dagligvarekjedene bruker i stor grad kjøtt for å lokke kunder til butikken, og argumentet om billig kjøtt er framtreddende. Kjøtt inngår gjerne i større salgskampanjer hvor kjente TV-personligheter eller mateksperter brukes aktivt (Rosenberg og Vittersø 2014). Denne studien viste at i konkurransen mellom ulike dagligvarekjeder og mellom kjedene og kjøtt-

industrien blir kjøtt brukt som billig lokkevare. Denne konkurransen har trolig ført til et større utvalg og gitt et stadig press for lavere priser på kjøtt (Landbruks- og matdepartementet 2011). Lavpriskampanjene har bidratt både til å holde prisene nede og samtidig sørget for at kjøtt nytes på nye måter og til mange ulike anledninger (Rosenberg og Vittersø 2014).

Mobiliserende motkrefter?

En kunne tenke seg at denne aktive strategien for økt kjøttforbruk fra landbruksmyndigheter og leverandører hadde blitt møtt med en viss motstand. Vi har sett at både miljø- og helsemyndigheter bekymrer seg over utviklingen. Men vi finner i liten grad uttrykk for slik motstand, verken i offentligheten eller blant forbrukere. Det tydeligste uttrykket for motstand er å la være å spise kjøtt, enten som vegetarianer (inkludere melk og egg, ev. fisk) eller som veganer (bare vegetabilsk mat). Det er svært få som ikke spiser kjøtt i Norge (ca. 1 %). Det er heller ikke mange som har redusert sitt forbruk av kjøtt generelt eller som unngår spesielle typer kjøtt (Kjærnes m.fl. 2010: 45). Når det gjelder dyrevelferd er det betydelige forskjeller mellom økologiske og konvensjonelle produksjonsformer, og i økologisk landbruk stilles det for eksempel strengere krav til dyretetthet, tilgang til beiting og muligheter for lufting enn i konvensjonell drift. Problemet er at de store aktørene i matindustrien og dagligvarehandelen i liten grad markedsfører produkter på bakgrunn av disse forskjellene. Blant annet blir bare 30 prosent av økologisk produsert kjøtt i Norge videresolgt som økologisk merket vare. Økologisk kjøtt utgjorde bare 0,3 % av omsetningen av kjøtt i dagligvarehandelen i 2013 (Landbruksdirektoratet 2014).

Det er med andre ord få eksempler på at vanlige nordmenn gjør motstand gjennom eget forbruk. Opinionsundersøkelser tyder på at det økende kjøttforbruket heller ikke vekker særlig bekymring i befolkningen (Bellika 2013, Niva et al. 2014, Tangeland og Vittersø 2014). Flertallet ser rett og slett ikke ut til å være klar over problemene. Studier viser at å redusere kjøttforbruket av mange anses som mindre effektivt sammenliknet med det å redusere elektrisitetsforbruket eller bilbruken (Austgulen 2012; Tangeland og Vittersø 2014). En undersøkelse gjennomført ved SIFO viser at forbrukere mener at det å redusere matavfall og kjøpe lokale produkter er mer miljøeffektivt og lettere å gjennomføre enn å redusere kjøttforbruket (Bellika 2013). En

tredjedel av de spurte i denne undersøkelsen mener det er vanskelig å redusere kjøttforbruket, og samtidig er nesten 60 prosent negative til forslaget om å øke kjøttprisene av miljøhensyn. I tillegg fant Bellika (2013) i en kvalitativ undersøkelse av en gruppe etisk bevisste forbrukere at de i liten grad er opptatt av å redusere kjøttforbruket for å begrense klimautslippene eller løse andre miljøproblemer. De hadde lite kunnskap om emnet, og klimagassutslippene fra storfekjøttproduksjonen ble gjerne latterliggjort. Dyrevelferd, matkvalitet og helse spørsmål er viktigere. Vi får altså et bilde av at folk ikke er klar over miljø- og klimapåvirkningen av et høyt kjøttforbruk.

Ser vi på den offentlige debatten er dette manglende engasjementet ikke så overraskende. Austgulen (2014) fant gjennom en kartlegging av avisdebatten om kjøtt de siste ti åra at mediedekningen av miljøproblemer knyttet til kjøtt var betydelig mindre enn for andre viktige forbruksområder som bil og bolig. Mediananalysen reflekterte også at det er liten konsensus om hva som er de viktigste utfordringene og løsningene knyttet til produksjon og forbruk av kjøtt, ikke minst blant politikere og offentlige myndigheter. Austgulen (2014) konkluderte med at denne svake, diffuse og motstridende diskursen har bidratt til at ansvaret for å endre kjøttforbruket i mer miljøvennlig retning er blitt skjøvet over på miljøbevegelsen og den enkelte forbruker. Noen få miljøorganisasjoner, i første rekke Framtiden i våre hender (FIVH), har rettet kritikk mot myndighetene og kjøttindustrien, blant annet med krav om å kutte subsidier. Så sent som høsten 2014 tok FIVH i samarbeid med partiene Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de grønne et initiativ overfor Stortinget om å endre omsetningsloven slik at finansieringen av opplysningskontorene i landbruket blir mer lik (Nationen 2014). Opplysningskontoret for egg og kjøtt disponerer betydelig mer midler enn de andre opplysningskontorene (Rosenberg og Vittersø 2014). Gjennom ulike kampanjer forsøker dessuten FIVH å motivere enkeltforbrukere til å spise mindre kjøtt (Austgulen 2014). Dette engasjementet til tross, FIVH er for en stor del en enslig stemme i debatten om å redusere forbruket av kjøtt ut fra klima og miljøhensyn. Dyrevernorganisasjoner og veterinærer representerer i tillegg kritiske røster til dyrevelferden i landbruket, men verken miljø- eller dyrevernorganisasjonene har fram til nå lyktes i å mobilisere det brede lag av befolkningen.

Diskusjon og konklusjon

Vår studie viser at bestemte politiske beslutninger og tiltak har bidratt til å fremme forbruket av kjøtt. Forbruksøkningen skjøt fart etter de landbruks-politiske beslutningene om billig kraftfôr på 1990-tallet. Da gikk prisene ned (relativt), konsesjonsgrensene ble gradvis økt og det er gitt en omfattende økonomisk støtte til markedsføring (Rosenberg og Vittersø 2014). De seinere tiåras vedvarende vekst i den norske økonomien og velstandsøkning er ofte brukt som forklaring på at forbruket av kjøtt øker. Det er imidlertid tilbudet av mindre eksklusive kjøttvarianter som kjøttdeig og pølser som har økt. Vi mener derfor folks ønsker om kjøtt har blitt svært godt hjulpet (og formet) av politiske reguleringer og endringer på tilbudssiden.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad politikken fortsatt primært innrettes mot økt forbruk eller om det finnes motkrefter enten politisk eller i sivilsamfunnet som bidrar til å dreie utviklingen i mer bærekraftig retning, viser vår studie at det finnes motkrefter både på myndighetssiden representert ved miljømyndighetene, og i sivilsamfunnet blant annet representert ved Fremtiden i våre hender (Austgulen 2014). Men selv ikke blant miljømyndighetene eller miljøorganisasjonene er det enighet om problemdefinisjonen eller -løsningen, noe som svekker disse motkreftene. Det er dessuten liten oppmerksomhet omkring problematikken i befolkningen generelt.

Det er landbruks- og matindustriens interesser som har fått politisk gjennomslag. Dette fordi produksjon av kjøtt blir sett på som nøkkelen til vekst i landbruket, og det er en aktiv politisk støtte til fortsatt produksjonsøkning (Landbruks- og matdepartementet 2012). Miljø- og helsemyndighetene har pekt på behovet for å redusere forbruket av kjøtt, men fra landbrukspolitisk hold imøtegår disse argumentene ved å understreke behovet for å styrke matforsyningen.

Som vist blir tiltak for å vri eller senke produksjonen av kjøtt sett på som problematiske, og også miljømyndighetene peker på at tiltak for en sterk regulering av forbruket vil være kontroversielle og blir derfor heller ikke anbefalt. De politiske reguleringene som foreslås begrenser seg til opplysnings- og informasjonstiltak. Dette er i tråd med den ny-liberale styringsideologien også på miljøområdet (Austgulen 2014). Ifølge økologisk moderniseringsteori er en nedenfra og opp (bottom-up) strategi nødvendig for å få til en omlegging av produksjons- og forbruksmønstre, framfor en "gammeldags" toppstyrt intervensjons-politikk (Hajer 1995, Mol og Spaargaren 2009: 258). Men i diskusjonen om kjøttforbruket ser vi at en slik myk strategi har begrenset ef-

fekt, blant annet fordi forutsetningen om enighet om problemer og mål, ikke er til stede (Austgulen 2014). Dette kan virke som en fastlåst situasjon, der landbruksmyndigheter prioriterer økonomisk vekst, mens andre myndigheter ikke rår over virkemidler til å begrense veksten. Verken produsenter eller dagligvarekjeder ser dette som sitt ansvar. Kjøttproduksjonens betydning for landbruksøkonomien får dominere, mens kjøttets helse-, miljø-, klima- og dyrevelferdsproblemer forblir usynlige i den politiske debatten.

Dette kan ses som uttrykk for en klassisk konflikt mellom miljø (og helse) og næringsinteresser, en konflikt vi finner igjen i andre sektorer av økonomien, ikke minst olje-, energi- og transportsektorene (Bailey mfl. 2014: 14–15, Lorek og Spangenberg 2014). Generelt er legitimiteten til norsk landbruk høy, særlig produksjon av melk og kjøtt. Mange mener at norsk landbruk er mindre intensivt samt mer miljø- og helsevennlig enn i andre vestlige land (Kjærnes et al 2013). Importrestriksjoner ses som et sentralt virkemiddel. Den viktigste konfliktlinjen går mellom de som ønsker liberalisering og et flertall som går inn for fortsatt støtte til norsk landbruk (Terragni 2006). Innenfor en slik forståelse, der det ikke er noen motsetning mellom norske landbruksnæringsinteresser og helse/miljø, er det lite rom for å ta opp problemer. Få aktører ser det som sitt ansvar eller sin interesse å ta opp problemer som går på tvers av en slik konfliktlinje. Problemene kommuniseres i liten grad i offentligheten, de usynliggjøres og bagatelliseres; noe som er et svært dårlig grunnlag for mobilisering av forbrukere i retning av mindre kjøttforbruk.

Note

1. Denne artikkelen er basert på resultater fremkommet i prosjektet "Regulations, markets and consumer self-regulation in global sustainable development. A comparison of three European countries." Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråds program Miljø 2015 (prosjekt nr. 196208). I artikkelen refererer vi til tidligere publisert materiale av SIFO-medarbeidere i dette og relaterte prosjekter ved SIFO; Marthe Austgulen, Siri Karlsen Bellika, Thea Rosenberg og Torvald Tangeland, som vi er stor takk skyldig.

Referanser

- Almås, R. (2002). Frå bondesamfunn til bioindustri. Oslo: Det norske samlaget.

- Austgulen, M.H. (2012). Nordmenns holdninger til klimaendringer, medier og politikk. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Austgulen, M.H. (2014). Environmentally Sustainable Meat Consumption: An Analysis of the Norwegian Public Debate. *Journal of Consumer Policy* 37, 45–66.
- Bailey, R., Froggatt, A. & Wellesley, L. (2014). Livestock – Climate Change’s Forgotten Sector. Global Public Opinion on Meat and Dairy Consumption. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs.
- Bellika, S.K. (2013). Beef and sustainability. An investigation of attitudes towards beef consumption among Norwegian consumers. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Boström, M. & Klintman, M. (2008). Eco-standards, product labelling and green consumerism. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Blokhuys, H.J., Miele, M., Veissier, I. & Jones, B. (2013). Improving Farm animal Welfare. Science and Society Working together: the Welfare Quality Approach. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Brom, F.W.A. (2000). Food, consumer concerns, and trust: Food ethics for a globalizing market. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 12 (2), 127–39.
- Carlsson-Kanyama, A. & Gonzalez, A.D. (2009). Potential contributions of food consumption patterns to climate change. *Am j Clin Nutr*, 89 (suppl), 1704S–1709S.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- de Boer, J., Schösler, H. & Aiking, H. (2014). “Meatless days” or “less but butter”? Exploring strategies to adapt Western meat consumption to health and sustainability challenges. *Appetite* 76, 120–8.
- DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. W. W. Powell and P. DiMaggio. Chicago and London: The University of Chicago Press
- EEA. (2010). The European environment — state and outlook 2010 (SOER 2010). Consumption and the environment. Copenhagen: European Environmental Agency.
- Ellefsen, R. (2009). Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring? Interessekonflikt og motstridende syn på dyrs status i lovprosessen forut for dyrevelferdsloven. Masteroppgave i retts sosiologi Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo.

- FAO. (2012). Food Outlook. Global Market Analysis. November 2012. Rome: FAO Trade and Markets Division.
- FAO. (2013). Tackling Climate through Livestock: A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities. Rome.
- Gardner, G.T. & Stern, P.C. (1996). Environmental problems and human behavior. Needham Heights: Allyn and Bacon.
- Hajer M.A. (1995). The Politics of Environmental Discourse—Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford University Press.
- Hallström, E. & Börjesson, P. (2012). Sustainable meat consumption to meet climate and health goals-implications of variations in consumption statistics. Paper presented at the 8th International Conference on LCA in the Agri-Food Sector, Rennes, France.
- Hallström, E., Rööf, E. & Börjesson, P. (2014). Sustainable meat consumption: A quantitative analysis of nutritional intake, greenhouse gas emissions and land use from a Swedish perspective. Food Policy, 47, 81–90.
- Harrison, R., T. Newholm & Shaw D. (2005). The Ethical Consumer. London: Sage.
- Helsedirektoratet (2013). Utviklingen I norsk kosthold. Matforsyningsstatistikk. Oslo: Norwegian Directorate of Health.
- Hilton, M. (2009). Prosperity for All: Consumer Activism in an Era of Globalization. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Jacobsen, K.D. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. Tidsskrift for samfunnsforskning, 2, 147–60.
- Kanerva, M. (2013). Meat consumption in Europe: Issues, trends and debates. artec-paper Nr. 187. Bremen: Forschungszentrum Nachhaltigkeit, University of Bremen.
- Kjærnes, U. (2008). Regulating Food Consumption. Studies of Change and Variation in Europe. PhD dissertation. Helsinki: University of Helsinki.
- Kjærnes, U., Borgen S.O., Borch, A. & Lavik, R. (2010). Tillit til kjøtt: endringer og utfordringer i det norske markedet. Rapport 14-2010. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Kjærnes, U., Harvey, M. & Warde, A. (2013). Trust in Food. A Comparative and Institutional Analysis. London: Palgrave Macmillan.
- Landbruksdepartementet (1992–93). Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v. St.prp. No. 8. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Landbruksdirektoratet (2014). Produksjon og omsetning av økologiske land-

- bruksvarer. Rapport for 2013. Oslo: Landbruksdirektoratet.
- Landbruks- og matdepartementet (2008–2009). *Climate Challenges – Agriculture part of the Solution*. Stortingsmelding No. 39 (2008–2009). Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet (2011). *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. NOU 2011: 4. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet (2013). *Økt storfeproduksjon i Norge-rapport fra ekspertgruppen, februar 2013*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Larsen, G. (2013). Kuas tildelte rolle som matobjekt. I R. Sollund, G. Larsen & M. Tønnesen (red.), *Hvem er villest i landet her?: råskap mot dyr og natur i antropocen, menneskets tidsalder*. (s. 141–163). Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Lavik, R. (2008). *10 år – endring og stabilitet i forbruk og holdninger til kjøtt 1997–2007*. Oppdragsrapport nr. 2. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Lorek, S. & Spangenberg, J.H. (2014). Sustainable consumption within a sustainable economy – beyond green growth and green economies. *Journal of Cleaner Production*, 63(0), 33–44.
- McMichael, A.J., Powles, J.W., Butler, C. D. & Uauy, R. (2007). Energy and health 5 – Food, livestock production, energy, climate change and health. *Lancet* (370), 1253–1263.
- Micheletti, M., Follesdal, A. & Stolle, D. (2004). *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Miljødirektoratet (2013). *Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere*. Oslo: Miljødirektoratet.
- Miljødirektoratet (2014). *Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken Klimatiltak mot 2020 og plan for videre arbeid*. Oslo: Miljødirektoratet.
- Miljøverndepartementet (2012). *Norsk klimapolitikk. Meld. St. 21 (2011–2012)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.
- Mol, A. P. J. & Spaargaren, G. (2009). *Ecological Modernisation and Industrial Transformation*. In *A Companion to Environmental Geography* (pp.

- 253–265): West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Mont, O., Neuvonen, A. & Lähteenoja, S. (2014). Sustainable lifestyles 2050: stakeholder visions, emerging practices and future research. *Journal of Cleaner Production*, 63(0), 24–32.
- Morgan, K., Marsden, T. & Murdoch, J. (2006). *Worlds of Food. Place, Power, and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press.
- Nasjonalt råd for ernæring (2011). *Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer Metodologi og vitenskapelig kunnskapsgrunnlag*. Nasjonalt råd for ernæring 2011. Oslo: Helsedirektoratet.
- Nationen (2014). Kjøttreklame skal behandles på Stortinget. *Nationen* 05.11.2014.
- Nestle, M. (2002). *Food Politics. How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Niva, M., Mäkelä, J., Kahma, N. & Kjærnes, U. (2014). Eating sustainably? Practices and background factors of ecological food consumption in four Nordic countries. *Journal of Consumer Policy*, 37 (4), 465–84.
- Nordgren, A. (2012). Ethical issues in mitigation of climate change: The option of reduced meat production and consumption. *Journal of Agricultural & Environmental Ethics* 25 (4):563–84.
- Nortura (2010). Nyhetsarkiv. Hentet fra www.nortura.no
- NOU. (2013). *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. NOU – Norges offentlige utredninger 2013:10. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Owens, S. (2000). Engaging the public: Information and deliberation in environmental policy. *Environment and Planning A*, 32, 1141–1148.
- Pape, J., Rau, H., Fahy, F. & Davies, A. (2011). Developing Policies and Instruments for Sustainable Household Consumption: Irish Experiences and Futures. *Journal of Consumer Policy*, 34, 25–42.
- Reisch, L., Eberle, U. & Lorek, S. (2013). Sustainable food consumption: an overview of contemporary issues and policies. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 9(2).
- Rommetvedt, H. (2002). *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Rosenberg, T.G. & Vittersø, G. (2014). *Kjøtt i reklame. Oppdragsrapport nr. 4*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Schösler, H. (2011). Social Justice and Food: Expanding our Circles and Envisioning New Frontiers. *EurSafe News*, 13(3), 2–4.

- Scott, R.W. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.
- Sedlacko, M., Reisch, L. & Scholl, G. (2013). Sustainable food consumption: when evidence-based policy making meets policy-minded research. Introduction to the special issue. *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 9 (2).
- Spaargaren, G. (2000). Ecological modernization theory and the changing discourse on environment and modernity. I: *The Environment and Global Modernity*, red. G. Spaargaren, A.P.J. Mol & F.H. Buttel. New York: Sage.
- SSB (2012). *Forbruksundersøkelsen*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- SSB (2013). *Statistikkbanken. Konsumprisindeksen*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Statens landbruksforvaltning (2012). *Råvareforbruk i norsk produksjon av kraftfôr til husdyr 2012*.
- Stø E., Throne-Holst, H. & Vittersø, G. (2005). The role of consumers in environmental successes. I: *Consumers, Policy and the Environment. A Tribute to Folke Ölander*, (red.) K.G. Grunert & J. Thøgersen. New York: Springer.
- Tangeland, T. & Vittersø, G. (2014). *Miljø og forbruk*. I: R. Lavik & E. Borgeraas (red.), *Forbrukstrender 2014. SIFO-survey*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).
- Terragni, L. (2006). A country that never had a BSE crisis: Consensus and tensions in transforming the Norwegian food system. *Appetite* 47 (2):170–6.
- Totland, T.H., Melnæs, B.K., Lundberg-Hallén, N., Helland-Kigen, K.M., Lund-Blix, N.A., Myhre, J.B., Johansen, A.M.W., Løken, E.B. & Andersen, L.F. (2012). *Norkost 3. En landsomfattende kostholdsundersøkelse blant menn og kvinner i Norge i alderen 18–70 år, 2010–11*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Tranøy, B.S. (2006). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.
- Trentmann, F. (2006). *The Making of the Consumer: Knowledge, Power and Identity in the Modern World*. Oxford: Berg.
- Veblen, T. (1990 [1919]). *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Wahlen, S. (2009). The consumer stuck between a rock of victimhood and a hard place called responsibility: political discourses on the ‘consumer’ in Finnish and German governmental policy documents. *International Jour-*

nal of Consumer Studies 33:361–8.

Westhoek, H., Lesschen, J.P., Rood, T., Wagner, S., De Marco, A., Murphy-Bokern, D., Leip, A., van Grinsven, H., Sutton, M.A. & Oenema, O. (2014). Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake. *Global Environmental Change*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.02.004>

Abstract

Meat production makes a significant contribution to climate gas emissions, in addition to many other challenges to environmental sustainability. The environmental impacts of global increases in meat consumption are well documented. This article addresses why this development has not been counteracted by political actions in Norway. Norwegian meat consumption has been relatively low, but has reached European mean levels in recent years. Our study shows that specific political initiatives have been taken to boost meat consumption, without any significant protest. Very few consumers are aware of the problems and do not see changing their own practices as relevant for climate change. Overall, the importance of meat production for the agricultural economy has dominated political discourses while its impacts on environment and climate have remained rather invisible.

Keywords: meat, environment, climate, consumption, agricultural policy