



STORTINGET

Innst. 69 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:13 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning om reduksjon av klimagassutslepp fra jordbruket

Til Stortinget

1. Innledning

Noreg har i samsvar med Parisavtalen forplikta seg til å redusere klimagassutsleppa med minst 55 pst. innan 2030 samanlikna med 1990. Innan 2050 skal Noreg bli eit lågutsleppssamfunn. Stortinget har ei tydeleg forventning om at også jordbruket må bidra til å nå Noregs klimamål. Omstillinga av jordbruket på vegen mot eit lågutsleppssamfunn må likevel skje på ein måte som tek vare på matproduksjonen og fellesgoda som jordbruket produserer.

Dei nasjonale klimamåla er ikkje fordelte gjennom eigne klimamål for kvar enkelt sektor. Like fullt er kvar sektor ansvarleg for å bidra til utsleppsreduksjonar innanfor eigen sektor. Alle aktørar innanfor dei ulike sektorane i samfunnet må medverke for å nå dei nasjonale klima- og miljømåla, og alle samfunnssektorar har eit sjølvstendig ansvar for å leggje miljøomsyn til grunn for aktivitetane sine og medverke til å nå dei nasjonale klima- og miljøpolitiske måla.

Utslepp av klimagassar frå jordbruket inngår i Noregs utsleppsforplikting under EUs innsatsfordeling. Noreg har inngått ein avtale med EU og Island om å samarbeide for å oppfylle klimamåla for 2030 under Parisavtalen. Gjennom denne avtalen er Noreg omfatta av EUs klimaregelverk, der innsatsfordelinga inngår. Jord-

bruket skal bidra til utsleppsreduksjonar i samsvar med eit årleg utsleppsbudsjett for ikkje-kvotepiktig sektor samla sett. Det er opp til landa sjølve korleis dei vel å oppfylle målet, korleis dei fordeler innsatsen mellom ulike sektorar og i kva grad målet skal nåast gjennom innsats heime og innsats i andre europeiske land som vel å delta i innsatsfordelinga.

Stortinget har gjennom dei siste 15 åra hatt ei klar forventning om at klimagassutsleppa frå jordbruket skal ned. Ein del av denne forventninga har vore at jordbruket sjølv skal vere ein del av løysinga på klimautfordringane gjennom å ta sin del av ansvaret for å redusere sine eigne klimagassutslepp.

Den viktigaste oppgåva jordbruket har i klimasamanheng, er å redusere klimagassutsleppa per produsert eining, i tillegg til å auke opptaket av CO₂ og tilpasse produksjonen til eit klima i endring. Klimagassutslepp frå jordbrukssektoren står for om lag 4,5 millionar tonn CO₂-ekvivalentar årleg. Dette utgjør om lag 10 pst. av dei samla utsleppa i Noreg og om lag 20 pst. av klimagassutsleppa som inngår i innsatsfordelinga, som omfattar utslepp frå sektorane transport, jordbruk, avfall, bygg og delar av industri- og petroleumssektoren. Frå 1990 til 2023 har utsleppa frå jordbrukssektoren gått ned med 10,5 pst.

Jordbrukssektoren er ein av få sektorar der det er sett ein sektorambisjon for reduksjon av klimagassar. Denne ambisjonen er uttrykt i Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021–2030, som vart inngått i 2019. Avtalen (heretter kalla klimaavtalen) vart inngått av landbruks- og matministeren og klima- og miljøministeren på vegner av regjeringa Solberg, medan leiarane av Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag signerte avtalen

på vegner av jordbruket. Også regjeringa Støre har lagt avtalen til grunn for klimaarbeidet i jordbrukssektoren. Avtalen er ikkje juridisk bindande, men både regjeringa og Stortinget viser til at avtalen ligg til grunn for klimaarbeidet i jordbrukssektoren.

Målet med avtalen er å redusere klimagassutslepp og auke opptaket av karbon frå jordbruket tilsvarende 5 millionar tonn CO₂-ekvivalentar samla for perioden 2021–2030. Som eit flatt gjennomsnitt vil dette dimed utgjere 0,5 millionar tonn CO₂-ekvivalentar per år i avtaleperioden. Målet omfattar klimatiltak som kan tilskrivast jordbruksaktivitet innanfor sektorane jordbruk, transport, energibruk og areal (utanom skog) i den offisielle klimagassrekneskapen. Både staten og jordbruket har ansvar for måloppnåinga, men i samsvar med avtalen skal ein vesentleg del av utsleppsreduksjonane takast gjennom bidrag frå jordbruket, som berre omfattar tiltak som jordbruket sjølv kan styre og gjennomføre. Dette inngår i del A av avtalen. Ansvar til staten er nedfelt i del B. Staten skal i samsvar med avtalen arbeide for å oppnå målet om å redusere matsvinn med 50 pst. innan 2030, og for å endre matforbruket i befolkninga mest mogleg i tråd med dei nasjonale kostråda. Dette er forbruksendringar som indirekte kan føre til reduserte utslepp, som følgje av endringar i produksjonen.

Regjeringa har i Meld. St. 25 (2024–2025) Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet varsla at dei vil vurdere å invitere jordbruksorganisasjonane til å reforhandle avtalen for perioden 2031 til 2035.

Målet med undersøkinga har vore å belyse om Landbruks- og matdepartementet legg til rette for å redusere utsleppa av klimagassar frå jordbruket i samsvar med vedtaka og føresetnadene frå Stortinget.

1.1 Problemstillingar

Undersøkinga har to problemstillingar:

1. I kva grad har Landbruks- og matdepartementet gjennom styringa si lagt til rette for å redusere utsleppa av klimagassar frå jordbruket?
2. I kva grad har Landbruks- og matdepartementet lagt til rette for å redusere utsleppa av klimagassar frå jordbruket i utforminga av verkemiddelapparatet?

Undersøkinga omfattar i hovudsak perioden 2016–2024.

Undersøkinga har mellom anna teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- lov om klimamål (klimaloven)
- Stortingets innstillingar til dei årlege budsjettproposisjonane frå Landbruks- og matdepartementet i perioden 2004–2024

- Stortingets innstillingar til endringar i statsbudsjettet under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjeret) i perioden 2003–2024
- Innst. 251 S (2016–2017), jamfør Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon
- Innst. 325 S (2020–2021), jamfør Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030

Rapporten vart lagd fram for Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ved brev 4. mars 2025. Departementa har i brev av høvesvis 4. april, 1. april og 1. april 2025 til Riksrevisjonen gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i Dokument 3:13 (2024–2025).

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementa 14. mai 2025 og svaret frå statsrådene 27. mai 2025 følgjer som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjonar

- Det er ingen teikn til at det vil vere mogleg å oppnå monalege utsleppsreduksjonar frå jordbruket innan 2030.
- Landbruks- og matdepartementet har ikkje teke nok ansvar for å innfri måla i klimaavtalen.
- Dagens verkemiddel og tiltak bidreg i liten grad til å nå måla Stortinget har vedteke om lågare utslepp per produsert eining.
- Arbeidet med å redusere klimagassutsleppa i jordbruket gjennom forbruksendringar i tråd med kostråda er prega av manglande ansvars plassering og av svak framdrift.
- Reduksjonen i matsvinn har så langt ikkje vore tilstrekkeleg, og Stortinget har fleire gonger etterlyst sterkare verkemiddel.

1.3 Overordna vurdering

Ikkje tilfredsstillande

Det er ikkje tilfredsstillande at styringa frå Landbruks- og matdepartementet på klimaområdet ber preg av mangel på ein tydeleg strategi, av uklare ansvarsforhold og av lite samsvar mellom dei ambisjonane som er sette for 2030, og oppfølginga som skjer i form av utvikling og iverksetjing av effektive verkemiddel. Sjølv om klimagassreduksjon har fått auka merksemd, mellom anna i jordbruksforhandlingane, er det ingen teikn til at det vil vere mogleg å nå reduksjonsmålet som klimaavtalen set for utslepp frå jordbruket, innan 2030. Det har teke lengre tid enn venta å realisere ulike utsleppsredukerande tiltak, og i tillegg har den forventede effekten av enkelte tiltak vorte nedjustert. Dette bidreg til å svekke realismen i måla som er sette gjennom klimaavtalen.

1.4 Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Landbruks- og matdepartementet

- utarbeidar ein klimastrategi for sektoren som konkretiserer korleis ein skal nå klimamåla og tydeleggjer viktige vegval som må takast dersom utsleppa frå jordbruket skal kuttast i tråd med ambisjonsnivået i klimaavtalen med jordbruket.
- forsterkar arbeidet med å utvikle og setje i verk eigna verkemiddel og tiltak for reduksjon av klimagassutslepp på gardsnivå innanfor del A i klimaavtalen med jordbruket.
- utarbeidar ein framdriftsplan for arbeidet med å redusere matsvinn som sikrar høgt tempo både i revideringa av bransjeavtalen og i arbeidet med forskrifter knytt til matsvinnlova.
- kritisk vurderer kor realistiske forventna klimateffektar av tiltak er, særleg tiltak som er på utviklingsstadiet, og sørgjer for at usikkerheita knytt til effekten av dei ulike tiltaka så langt råd blir synleggjort, mellom anna i regjeringas klimastatus og -plan.
- sikrar eit betre grunnlag for målretta styring basert på realistiske planar, dersom det blir ei reforhandling av klimaavtalen med jordbruksorganisasjonane, slik regjeringa varslar i klimameldinga.

Riksrevisjonen tilrår at Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, og Helse- og omsorgsdepartementet

- avklarar ambisjonsnivå, verkemiddel og ansvarsforhold mellom departementa i arbeidet med å redusere klimagassutsleppa frå jordbruket gjennom forbruksendringar i tråd med kostråda.

1.5 Svar frå statsrådene

Dokument 3:13 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøking om reduksjon av klimagassutslepp frå jordbruket vart sendt til statsrådene i Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Statsrådene sine svar følgjer i vedlegg 2 til Riksrevisjonens dokument.

1.6 Fråsegn frå Riksrevisjonen om svar frå statsrådene

Statsrådene peikar på fleire tiltak for å følge opp tilrådingane frå Riksrevisjonen. Når det gjeld tilrådinga om å utarbeide ein klimastrategi for sektoren, viser landbruks- og matministeren til at vegval knytt til målkonfliktar vert gjort kontinuerleg, og at departementet synleggjer utforminga av klimapolitikken på sitt ansvarsområde i ulike dokument. Riksrevisjonen er ikkje i tvil om at Landbruks- og matdepartementet er godt kjent med klimautfordringane innan sektoren, og at de-

partementet i ei rekkje dokument peikar på viktigheita av å arbeide for reduserte klimagassutslepp og auka karbonbinding i jordbruket. Riksrevisjonen peiker likevel på at Landbruks- og matdepartementet i dei nemnde dokumenta ikkje er konkret på korleis departementet vil arbeide for å nå klimamåla og kva for vegval som må takast dersom utsleppa frå jordbruket skal kuttast i tråd med ambisjonsnivået i klimaavtalen med jordbruket. Dersom Landbruks- og matdepartementet tek sikte på å oppnå måla som er sette gjennom klimaavtalen, meiner Riksrevisjonen at departementet bør utarbeide ein eigen klimastrategi. Viktigheita av å konkretisere korleis ambisjonane i klimaarbeidet innanfor sektoren skal nåast, er særst høg når regjeringa no vurderer å reforhandle klimaavtalen med jordbruksorganisasjonane.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Riksrevisjonens undersøkelse om reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket. Komiteen understreker at omstillingen av jordbruket er en viktig del av Norges samlede klimainnsats, men at tiltakene må balansere behovet for betydelige utslippskutt med nødvendigheten av å opprettholde og øke norsk matproduksjon.

Komiteen viser til at jordbrukssektoren er en av få sektorer der det er satt en sektorambisjon for reduksjon av klimagasser. Denne ambisjonen er uttrykt i Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021–2030, inngått i 2019.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen konkluderer med at styringen fra Landbruks- og matdepartementet på klimaområdet bærer preg av mangel på en tydelig strategi, av uklare ansvarsforhold og lite samsvar mellom ambisjonene for 2030 og oppfølgingen som skjer i form av utvikling og iverksetting av effektive virkemiddel. Komiteen mener det er alvorlig når Riksrevisjonens overordnede vurdering er at arbeidet er «ikke tilfredsstillende».

Komiteen viser til det tredje punktet i Riksrevisjonens anbefalinger, der det tilrår at Landbruks- og matdepartementet:

«utarbeidar ein framdriftsplan for arbeidet med å redusere matsvinn som sikrar høgt tempo både i revideringa av bransjeavtalen og i arbeidet med forskrifter knytt til matsvinnlova.»

Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefaling på dette punktet og mener at reduksjon av matsvinn representerer en av de mest effektive måtene å redusere klimagassutslipp tilknyttet jordbruket på kort og mellomlang sikt. Ved å halvere matsvinnet, slik det er bred politisk enighet om, kan utslippene reduseres uten at det går på bekostning av matproduksjonens volum eller beredskap. Komiteen er derfor opptatt av at Landbruks- og matdepartementet utarbeider en tydelig og konkret fremdriftsplan for arbeidet med å redusere matsvinn, som sikrer rask iverksetting av effektive virkemidler og forskrifter.

Komiteen viser videre til at tiltak for utslippsreduksjoner på gårdsnivå fortsatt er krevende å gjennomføre i den skala og hastighet som klimaavtalen forutsetter. Derfor må innsatsen styrkes på områder hvor effekten er størst og mest umiddelbar, som blant annet gjennom redusert matsvinn og endringer i forbruksmønstre. Samtidig understreker komiteen at kravene til utslippskutt ikke må bli så omfattende at de hemmer en nødvendig økning i norsk matproduksjon, som er avgjørende for matforsyningsikkerhet, distriktsutvikling og beredskap. Komiteen understreker at en slik endring og styrking av innsatsen er i tråd med Riksrevisjonens anbefaling i punkt fire, med tilråding om at Landbruks- og matdepartementet

«kritisk vurderer kor realistiske forventna klimaeffektar av tiltak er».

Komiteen er enig i Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til Riksrevisjonens undersøkelse som avdekker svakheter i styringen av klimatilstand i jordbrukssektoren. Flertallet deler komiteens oppfatning om at omstillingen i jordbruket er viktig for Norges samlede klimainnsats, men understreker samtidig at tiltakene må være realistiske, balanserte og ikke påføre næringen unødvendige byrder.

Flertallet er bekymret for at dagens klimaambisjoner og tiltak kan legge for store begrensninger på norsk matproduksjon, noe som kan gå ut over matforsyningsikkerheten, distriktsutviklingen og beredskapen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er avgjørende at det legges til rette for at jordbruket fortsatt kan utvikle seg og øke produksjonen, samtidig

som klimautslippene reduseres på en kostnadseffektiv og pragmatisk måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter derfor Riksrevisjonens anbefaling om å styrke innsatsen på tiltak som gir størst og mest umiddelbar klimaeffekt, slik som reduksjon av matsvinn og endringer i forbruksmønstre. Disse medlemmer vil særlig framheve at reduksjon av matsvinn er et lavterskeltiltak med stort potensial og oppfordrer Landbruks- og matdepartementet til å utarbeide og følge opp en konkret og tydelig fremdriftsplan på dette området.

Videre mener disse medlemmer at ansvarsforhold og styring må være klare og effektive, slik at virkemidlene som iverksettes, faktisk gir ønsket effekt uten unødvendig byråkrati og kostnader for næringen. Disse medlemmer er derfor kritiske til manglende tydelig strategi og uklare ansvarsforhold som nevnes i rapporten, og forventer at departementet snarest retter opp i dette.

Disse medlemmer vil også understreke betydningen av en balansert klima- og landbrukspolitikk som sikrer norsk matproduksjon, samtidig som vi bidrar til klimamålene. Disse medlemmer mener det er viktig å unngå overregulering og unødvendige pålegg som kan svekke konkurranseevnen til norsk jordbruk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter komiteens konklusjoner og ser fram til at Landbruks- og matdepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger med målrettede, realistiske og næringsvennlige tiltak.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget har satt en rekke ulike mål for norsk matproduksjon. Det foreligger definitivt flere målkonflikter i de målene som er fastsatt av Stortinget. Disse blir håndtert gjennom de årlige jordbruksforhandlingene. Disse medlemmer slutter seg til hovedkonklusjonene fra Riksrevisjonen, men vil understreke at det å endre forbruksmønstre ofte vil komme i konflikt med andre landbrukspolitiske mål. Disse medlemmer støtter derfor den tilnærmingen som er gitt i svar fra landbruks- og matministeren om at veivalg mellom ulike mål blir gjort kontinuerlig. Disse medlemmer er usikre på om nye planer og strategier på dette feltet er det som skal til for å komme videre i arbeidet med å redusere klimagassutslippene.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til undersøkelsens konklusjoner.

Landbruket vil ikke klare å gjennomføre store utslippsreduksjoner innen 2030 slik avtalen legger opp til, Landbruks- og matdepartementet tar ikke nok ansvar for å innfri målene, og virkemidlene som er innført, bidrar i liten grad til at målene kan nås. I tillegg er arbeidet med å redusere utslipp gjennom forbruksendringer i tråd med kostholdsrådene preget av manglende ansvarsplassering og fremdrift, og reduksjon i matsvinn går for sakte.

Disse medlemmer viser til næringskomiteens Innst. 100 S (2009–2010), hvor flertallet, alle utenom medlemmene fra Fremskrittspartiet, viste til at landbruket er en av sektorene som i størst grad vil bli påvirket av klimaendringene, samtidig som at landbruket skaper klimagassutslipp som må avgrenses. Der heter det at:

«Fleirtalet ser det som viktig at landbruket tilpassar seg nye klimavilkår, slik at ein størst mogleg global produksjon av mat og landbruksvarer kan sikrast.»

Disse medlemmer viser til at ett av rapportens revisjonskriterium er Norges tilslutning til FNs mål for bærekraftig utvikling (Agenda 2030), hvor denne avtalens delmål 2.4 sier:

«at det innan 2030 skal sikrast at det finst berekraftige system for matproduksjon, og at det blir innført robuste metodar som gir auka produktivitet og produksjon, som bidreg til å halde oppe økosystema, som styrker evna til tilpassing til klimaendringar, ekstremvær, tørke, flaum og andre katastrofar, og som gradvis betrar kvaliteten på areala og jorda.»

Disse medlemmer understreker at formålet med klimaavtalen ikke bare er å innfri Parisavtalen, men å sikre vår egen matproduksjon ved å begrense effektene av klimaendringene så vel som å sikre at det finnes bærekraftige systemer for matproduksjon.

Disse medlemmer merker seg at rapporten peker på flere eksempler på målkonflikter som gjør utslippskutt vanskelig. Klimagassutslippene må reduseres, men samtidig skal matproduksjonen og selvforsyningen økes. Målkonfliktene er godt kjente for Landbruks- og matdepartementet, men departementet har ingen synliggjort strategi eller plan for hvordan klimagassutslipp fra landbruket kan reduseres. Selv om landbruksoppgjørene blir en viktig arena for veivalg mellom ulike mål i sektoren, og det har vært mer fokus på utslippsreduksjoner her de siste årene, peker Klima- og miljødepartementet på at dette sannsynligvis ikke vil være nok.

Disse medlemmer mener at økt selvforsyning og matproduksjon også er svært viktige mål for landbruket, og at Landbruks- og matdepartementet må ta tydelig ansvar for å utarbeide planer for hvordan disse målene kan nås – samtidig som at klimagassutslippene kuttes i tråd med klimaavtalen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne vil vise til at Stortinget i tillegg til klimamålene har vedtatt at norsk selvforsyning skal økes til over 50 pst. innen 2030, korrigert for import. Disse medlemmer vil vise til at for å nå dette målet, så trengs det både nydyrking, istandsetting av landbruksjord som tidligere har vært i bruk, og forbedring av landbruksjord som er i bruk i dag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at det i rapporten «Klimakur 2030» pekes på drenering av jord som et klimatiltak. Drenering av landbruksjord kan forlenge vekstsesongen, øke produktiviteten i jorda og plantenes utnyttelse av både oksygen og gjødsel, samt opptak av klimagasser. Drenering av landbruksjord vil kunne bidra til å redusere utslippene med om lag 240 000 tonn CO₂-ekvivalenter mellom 2021 og 2030, og ettersom grøftene har en levetid på opp mot 50 år, vil drenering av landbruksjord ha et utslippskuttspotensial på 1,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter frem mot 2080.

Tall fra Landbruksdirektoratet viser at mengden drenert jord er drevet av tilskuddsnivået. Disse medlemmer mener derfor at en vesentlig økning i tilskudd til drenering vil være et tiltak som både kutter klimagassutslipp i landbruket og bidrar til å realisere målet om 50 pst. selvforsyning korrigert for import.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:13 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkning om reduksjon av klimagassutslipp fra jordbruket – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. desember 2025

Per-Willy Amundsen

leder

Lars Rem

ordfører

