



STORTINGET

Innst. 173 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2023–2024)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Innledning

Matsikkerhet er ett av fire overordnede mål for landbrukspolitikken, som i all hovedsak har ligget fast siden St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Matsikkerhet innebærer at befolkningen til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang på nok og trygg mat. I Norge skal dette sikres gjennom nasjonal produksjon, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og handel.

Satsing på nasjonal matforsyning og produksjon med grunnlag i norske ressurser ble ytterligere forsterket gjennom behandlingen av både Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords og Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon. I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) understreket næringskomiteen at det overordnede målet om matsikkerhet i landbrukspolitikken også skal omfatte beredskap. I næringskomiteens innstilling viste komiteen til at det å øke matproduksjonen med grunnlag i norske ressurser er en viktig del av vår totale beredskap, og at matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon.

Også i de siste årene har det i behandlingen av jordbruksoppgjøret blitt lagt til grunn at matproduksjonen skal økes med grunnlag i norske ressurser. I Innst. 462 S (2021–2022) viste næringskomiteen videre til at koronapandemien, flaskehalsen i logistikk, ekstraordinære prisøkninger på energi og andre innsatsfaktorer, samt krigen i Ukraina, har kastet lys over matsikkerhet og matberedskap og understreket viktigheten av en nasjonal matproduksjon i hele landet.

Kun 3,5 prosent av Norge, tilsvarende rundt 11,3 millioner dekar, er klassifisert som jordbruksareal. Det er samtidig begrensede muligheter til å utvide produksjonen gjennom nydyrking av arealer. Stortinget har lagt stor vekt på å ta vare på eksisterende jordbruksareal og begrense at jordbruksarealer omdisponeres til andre formål. Stortinget har i den forbindelse siden 2004 vedtatt stadig strengere jordvernsmål. Våren 2023 la regjeringen fram en oppdatert jordvernstrategi med nye tiltak, jf. Prop. 121 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.). Målet er at årlig omdisponering av dyrka jord skal være redusert til 2 000 dekar innen 2030. I behandlingen av proposisjonen viste næringskomiteen til den nye strategien, og flertallet i komiteen var enige i det nye jordvernålet, jf. Innst. 487 S (2022–2023).

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan de sentrale forutsetningene norsk matsikkerhet bygger på, ivaretas. Gjennom tre overordnede problemstillinger har målet med undersøkelsen vært å belyse om matsikkerheten i Norge blir ivaretatt gjennom økt jordbruksproduksjon, ivaretagelse av jordbrukets produksjonsgrunnlag og god beredskap ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen belyser også hvilken betydning sjømat har for vår selvforsyning.

I den første problemstillingen har Riksrevisjonen belyst utviklingen av produksjonen av jordbruksprodukter over tid og i hvilken grad vi er selvforsynte med mat og førråvarer, gitt dagens konsum av matvarer. Riksrevisjonen omtaler også at det er ulike måter å uttrykke hvor selvforsynte vi er på mat. Videre beskriver Riksrevisjonen også på overordnet nivå hva vi kan produsere mer av i en normalsituasjon og i en krisesituasjon som har betydning for vår selvforsyning. Det faller imidlertid utenfor undersøkelsen å forsøke å kvantifisere mulighetene for produksjon i en krisesituasjon.

I den andre problemstillingen har Riksrevisjonen sett på ulike aspekter knyttet til forutsetningen om ivaretagelse av jordbrukets produksjonsgrunnlag. Undersøkelsen har belyst i hvilket omfang dyrka og dyrkbar jord blir omdisponert og nedbygd, og i hvilket omfang det gis tillatelser til nydyrking. Videre har Riksrevisjonen sett på kvaliteten på jorda som blir bygd ned, og hvilken kvalitet det er på den jorda som potensielt kan nydyrkes. I tillegg har Riksrevisjonen sett på hvordan sentrale virkemidler som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord, fungerer i praksis.

I den siste problemstillingen har Riksrevisjonen tatt utgangspunkt i hvordan norske myndigheter har innrettet matvareberedskapen gitt utviklingen i risikobildet. For å beskrive risikobildet har Riksrevisjonen vist til flere rapporter og utredninger som belyser og analyserer risikoene i det norske matsystemet. Riksrevisjonen ser også på ansvarlige departementers arbeid med beredskapsplanlegging, blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser.

Verdikjeden for mat består av et bredt spekter av innsatsfaktorer og forutsetninger. Alle aspektene ved matkjeden må være ivaretatt for at vi skal ha god matsikkerhet. I denne undersøkelsen legger Riksrevisjonen størst vekt på produksjonsleddet i verdikjeden for mat. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2000–2023, men enkelte analyser strekker seg tilbake til 1980- og 1990-tallet.

Selv om begrepet matsikkerhet omfatter tilgang på både nok mat og trygg mat, omfatter denne undersøkelsen kun tilgang på nok mat. I undersøkelsen legger Riksrevisjonen til grunn det faktiske konsumet av mat. Selv om det faktiske konsumet legges til grunn, fordi det allerede benyttes i ulike fagbegreper og målemetoder, må det likevel antas at det i en krise vil være rom for å legge om kostholdet og redusere kaloriinntaket.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- årlige jordbruksforhandlinger og tilhørende innstillinger i perioden 1984–2023
- Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords, jf. Innst. 234 S (2011–2012)

- Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, jf. Innst. 251 S (2016–2017)
- plan- og bygningsloven
- jordlova
- Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn, jf. Innst. 326 S (2016–2017).

Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev av 26. april 2023. Departementene har i brev av henholdsvis 16. juni, 1. juni, 2. juni og 26. mai 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev av 21. september 2023 til departementene og statsrådenes svar av 4. oktober, 5. oktober og 6. oktober 2023 er vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

- Mye av maten er importert, men forvaltningen kjenner ikke potensialet for å omstille verken produksjonen eller vårt forbruk i en krisesituasjon.
- Norge kan bli mer selvforsynt med mat ved å øke kornproduksjonen, men dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige for å oppnå økt produksjon.
- Arealressursene i jordbruket forvaltes ikke på en fullt ut bærekraftig måte.
 - Dreneringsaktiviteten er lavere enn behovet, noe som svekker både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket.
 - Betydelige jordbruksareal av god kvalitet bygges ned og omdisponeres, noe som svekker produksjonsgrunnlaget.
 - Det er svakheter ved bruken av virkemidlene som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord.
 - Store jordbruksarealer av god kvalitet er ikke i drift, og oppfølgingen av driveplikten er svak.
- Beredskapsplanleggingen på matsikkerhetsområdet er mangelfull.
 - Myndighetene overvåker kontinuerlig markedene og verdikjedene for mat.
 - Myndighetene har ikke vurdert ulike hendelser som kan medføre vesentlig svikt i tilgangen på mat.
 - Myndighetene mangler felles mål for beredskapsplanleggingen.

1.3 Overordnet vurdering

- Det er kritikkverdig at arealressursene i jordbruket ikke forvaltes på en fullt ut bærekraftig måte, blant

annet ved at betydelige jordbruksarealer av god kvalitet omdisponeres og bygges ned.

- Det er ikke tilfredsstillende at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i dagens norske matvareberedskap ikke har gjort bedre forberedelser dersom det skulle oppstå vesentlig svikt i tilgangen på mat eller fôr.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 MYE AV MATEN ER IMPORTERT, MEN FORVALTNINGEN KJENNER IKKE POTENSIALET FOR Å OMSTILLE VERKEN PRODUKSJONEN ELLER VÅRT EGET FORBRUK I EN KRISESITUASJON.

Norge har gjennom FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og bærekraftsmålene forpliktet seg til å sørge for matsikkerhet for sine innbyggere. Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords fastsatte et mål om økt produksjon av jordbruksvarer som det er naturlig grunnlag for, og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kan opprettholdes i takt med en økende befolkning. Selvforsyningsgraden angir hvor stor andel av engrosforbruket av matvarer som kommer fra norsk produksjon. Ifølge meldingen var selvforsyningsgraden, inkludert fisk, den gang ca. 50 prosent målt i energi, og det ble lagt til grunn at befolkningstallet ville øke framover. Næringskomiteen har påpekt at formålet med å øke matproduksjonen er å øke selvforsyningsgraden, styrke beredskapen og dekke etterspørselen, jf. Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

Totalt sett har selvforsyningsgraden – inkludert fisk og uten å ta hensyn til avhengigheten av importert fôr – ligget stabilt på rundt 45–50 prosent siden 1990-tallet. Justerer man selvforsyningsgraden for importen av fôr, har den gjennom flere år ligget på 34–40 prosent. Det betyr at rundt 60 prosent av all maten vi spiser, enten er importert eller produsert med importerte fôrvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen.

Næringskomiteens flertall var i behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017), opptatt av at selvforsyningen skal være høyest mulig. Flertallet ser at det er flere måter å måle dette på, og legger til grunn at ulike målemetoder samlet kan gi et tilfredsstillende bilde av utviklingen.

Ulike begreper og målemetoder (se forklaringer i infoboksen) benyttes av forvaltningen og fagmiljøer for å si noe om hvor avhengig vi er av å importere mat:

Selvforsyningsgraden beregnes på grunnlag av det faktiske engrosforbruket av matvarer i en normalsituasjon. Selvforsyningsgraden synliggjør andelen nasjonal

produksjon, men tar ikke hensyn til at både produksjonen og forbruket kan omstilles i en krisesituasjon.

Dekningsgraden i Norge er høy, mellom 85 og 90 prosent i en normalsituasjon, men tar ikke hensyn til at produksjonen av animalske produkter (kjøtt, meieri-produkter, egg og fisk fra oppdrett) i stor grad er avhengig av importerte fôrvarer. Omtrent 90 prosent av proteinet i fôret til oppdrettsnæringen er importert. Dekningsgraden tar heller ikke hensyn til muligheten for å legge om kostholdet gjennom endret produksjon og forbruk. Ifølge FAO (FNs organisasjon for ernæring og landbruk) bør dette målet brukes med forsiktighet når man omtaler et lands totale mattilgang. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor et land produserer og eksporterer svært mye av én spesifikk matvare eller varegruppe.

Det er enighet både i fagmiljøet og i forvaltningen om at potensialet for å utnytte Norges samlede matressurser og produksjonsgrunnlag best kan illustreres ved å beregne vår selvforsyningssevne. Selvforsyningssevnen kan sies å være summen av hva norsk jordbruks- og fiskeri- og havbruksnæring er i stand til å produsere, relativt til hva som trengs for å sikre at befolkningen i en krisesituasjon overlever uten betydelig tap av helse og velferd. For eksempel kan konsumet av fisk økes, fôrkorn kan benyttes som mat i stedet for fôr, og grønnsaker som poteter og kålrot kan i større grad dyrkes på arealer som i dag brukes til grovfôr.

Den mest helhetlige analysen av selvforsyningssevnen i Norge ble gjort av Alstadheimutvalget i 1991. Utvalgets beregninger ble gjort under den forutsetning at landet ville bli utsatt for en avsperringskrise som ville vare i tre år. Utvalget la til grunn flere forutsetninger for sine beregninger, og flere av dem har endret seg siden den gang. For eksempel har vi ikke lenger store lagre av korn, som den gang var på ca. ett års forbruk. I tillegg til å tære på kornlagrene la utvalget til grunn en betydelig omlegging av både produksjon og forbruk, blant annet gjennom etablering av en krisekostplan der energiinntaket var forutsatt å være 90 prosent av det som var nivået i 1987. Mye har endret seg siden den gang, og i tillegg tok heller ikke Alstadheimutvalget hensyn til alle relevante aspekter ved selvforsyningssevnen, som for eksempel vår avhengighet av importerte innsatsfaktorer som landbruksmaskiner og reservedeler. Nærings- og fiskeridepartementet har i 2023 fått utredet sjømatens betydning for matvareberedskapen i Norge. Noe tilsvarende er ikke utarbeidet for landbruksprodukter, og det foreligger dermed ingen helhetlig oppdatert beregning av selvforsyningssevnen.

Riksrevisjonen legger – i likhet med fagmiljøet og forvaltningen – til grunn at selvforsyningssevne bør benyttes for å vurdere hvordan Norge vil være rustet til å håndtere en eventuell krisesituasjon. Riksrevisjonen mener forvaltningen burde ha sikret seg et faglig grunnlag for å kunne ta stilling til hvilken selvforsyningssevne

vi har i dag. Et slikt faglig grunnlag burde innbefatte en helhetlig analyse av potensialet som foreligger når det gjelder både produksjon og forbruk.

1.4.2 VI KAN BLI MER SELVFORSYNTE MED MAT VED Å ØKE KORNDPRODUKSJONEN, MEN DAGENS VIRKEMIDLER ER IKKE TILSTREKKELIGE FOR Å OPPNÅ DETTE

Som vist over har Stortinget lagt til grunn at matproduksjonen i Norge skal øke, jf. blant annet Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017). Næringskomiteen viste i innstillingen også til at det å øke matproduksjonen med grunnlag i norske ressurser er en viktig del av vår totale beredskap.

Et relevant begrep når det gjelder produksjon med grunnlag i norske ressurser, er selvforsyningsgrad korrigert for foravhengighet. Dette kalles også «jordbruksproduksjon på norske ressurser» og angir hvor stor andel av engrosforbruket av matvarer fra jordbruket, altså eksklusiv fisk, som er produsert utelukkende på norske fôrressurser.

I Prop. 1 S (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet har regjeringen satt som mål å øke selvforsyningen justert for importert fôr til 50 prosent. En slik økning i selvforsyningen fra dagens nivå på 34–40 prosent vil ifølge Landbruks- og matdepartementet kreve en betydelig vekst i jordbruksproduksjonen, tilsvarende en økning på 20–25 prosent fra dagens produksjonsnivå. En forutsetning for å nå et slikt mål er også forbrukernes etterspørsel. Det er denne etterspørselen som gir produksjonsmulighetene i landbruket. Landbruks- og matdepartementet viser til at økt matproduksjon må være konkurransedyktig, ellers øker importen, ferdigvareproduksjonen, grensehandelen og overgang til substitutter.

Landbruket har i stor grad opprettholdt produksjonen siden 2000. Vi er i all hovedsak selvforsynte med kjøtt, egg og meieriprodukter. Vi er imidlertid ikke selvforsynte med korn. Det skyldes dels at vi importerer mye matmel og bearbejdede matvarer som inneholder korn som ikke er underlagt noen importrestriksjon, og dels skyldes det at produksjonen av korn ikke har holdt tritt med befolkningsveksten.

Som vist i Dokument 3:4 (2023–2024) er mye av vår egen matproduksjon avhengig av importert fôr. Rundt 90 prosent av alt fôret til havbruksnæringen er importert fra utlandet. Parallelt med veksten i havbruksnæringen har det vært en stor økning i importen av fôr. Gitt volumet på havbruksnæringen, i tillegg til tilgangen på villfisk, vil det norske fiskekonsumet kunne dekkes, også dersom det oppstår forstyrrelser i importen av kraftfôr til havbruksnæringen. Importen av fôr og fôrvarer har imidlertid også økt i landbruket, samtidig som andelen norske råvarer til kraftfôr har sunket. Kraftfôrforbruket

har økt, særlig på grunn av den økte produksjonen av kylling og svin.

Riksrevisjonen påpeker at importavhengigheten gjør oss sårbare hvis det skulle skje store endringer i de internasjonale matsystemene og tilgangen på mat og fôr skulle bli vesentlig mindre på kort eller lang sikt.

Av typiske nordiske grønnsaker er særlig poteter en relativt energirik matvare som kan ha stor betydning for den totale selvforsyningen. Undersøkelsen viser at det er et agronomisk potensial for å dyrke betydelig mer grønnsaker i Norge, spesielt poteter. Produksjonen vil imidlertid begrenses av etterspørselen og konkurransen med import. Potensialet for å øke selvforsyningen i en normalsituasjon vil dermed være avhengig av at forbrukerne ønsker å kjøpe mer norske poteter og grønnsaker. I en eventuell krisesituasjon vil det være mulig å øke produksjonen av poteter og grønnsaker, men det er usikkert hvor stort potensialet er.

I undersøkelsen er det gjort særlige analyser av virkemidler som brukes for å øke produksjonen av korn. Korn ble valgt ut fordi dette er en kaloririk matvare som utgjør en betydelig andel av vårt forbruk av mat. Korn er derfor en viktig kilde til mat både i en normalsituasjon og i en krisesituasjon. Som for poteter og grønnsaker er det også når det gjelder korn behov for ytterligere analyser og vurderinger av hvilken betydning disse matvarene har for selvforsyneevnen.

Undersøkelsen viser at det både er arealgrunnlag og markedspotensial for å produsere mer korn i Norge, særlig dersom kvaliteten på kornet forbedres. Eksempelvis kan grasarealer som tidligere har blitt brukt til å dyrke korn, tilbakeføres til å produsere korn. I tillegg har vi et avlingsgap for korn, det vil si at det teoretiske avlingspotensialet er høyere enn det som faktisk høstes på arealene. Det er gjennomført flere studier av hvordan norsk kornproduksjon kan økes gjennom forbedret agronomisk praksis. Avlingsgapet for korn er større i Norge enn i andre europeiske land. Vi er ikke selvforsynte med korn, verken som menneskemat eller til bruk som dyrefôr. Det er dermed et potensial for å bruke mer av norsk korn både til mat og til fôr, gitt at kornet vi produserer, har god nok kvalitet. Korn utgjør en stor del av vårt samlede energiinntak, og ved å produsere mer korn av god kvalitet vil vi dermed kunne styrke selvforsyningen.

Høyere kvalitet på og økt bruk av grovfôr vil også kunne gjøre oss mindre avhengig av importert kraftfôr og således mer selvforsynte. Mer og bedre grovfôr til drøvtyggerne er dermed en viktig del av det å øke norsk selvforsyning korrigert for importert fôr. Med et høyere proteininnhold i grovfôret kan mer av det norskproduserte kornet benyttes i kraftfôrblendingene til drøvtyggerne. Landbruksdirektoratet har utredet hvordan virkemidlene på området kan forbedres, med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr – både i form av råvare

i kraftfôr, grovfôr og gjennom beite. Ifølge Landbruks- og matdepartementet viser dette at rommet for å bruke norsk korn kan økes, særlig hvis kvaliteten på grovfôret også bedres. Bedre grovfôrproduksjon vil også medføre lavere behov for areal, ifølge departementet, gitt samme produksjon.

Undersøkelsen viser at de økonomiske overføringene til kornprodusentene er viktige for at produksjonen skal gi en økonomisk gevinst, og for i det hele tatt å opprettholde produksjonen på dagens nivå. Samtidig viser undersøkelsen at lønnsomheten i kornproduksjonen har falt over tid. For å undersøke om det er en sammenheng mellom produksjonen av korn og de viktigste økonomiske virkemidlene i jordbruksavtalen, det vil si målprisen på korn og arealtilskuddet, har Riksrevisjonen gjennomført en økonometrisk tidsserieanalyse. I analysen kunne Riksrevisjonen ikke påvise noen sammenheng mellom målprisen på korn og arealtilskuddet på den ene siden og utviklingen av kornareal på den andre i perioden 1984–2020.

Det er mange andre faktorer enn økonomi som påvirker produksjonen av korn, som for eksempel gårdens beliggenhet og generasjonsskifter. Mange kornbønder har dessuten annet arbeid ved siden av som er viktig for deres samlede inntekt. Samtidig er det begrensninger i hvordan virkemiddelapparatet kan utformes, ettersom det må tilpasses forbrukerpreferanser, markedskonkurransen, internasjonale forpliktelser og annen jordbruksproduksjon i Norge.

Etter Riksrevisjonens vurdering er dagens økonomiske virkemidler viktige for å opprettholde produksjonen i jordbruket, men Riksrevisjonen finner ingen holdepunkter for at en ren videreføring av dagens innretning av virkemiddelapparatet vil føre til økt produksjon, slik Stortinget forutsetter.

1.4.3 AREALRESSURSENE I JORDBRUKET FORVALTES IKKE PÅ EN FULLT UT BÆREKRAFTIG MÅTE

En av de sentrale forutsetningene for nasjonal mat-sikkerhet er at produksjonsgrunnlaget ivaretas, som del av et bærekraftig landbruk. At Stortinget legger vekt på å bevare jordbruksarealene i Norge, kommer til uttrykk både gjennom lovgivning (plan- og bygningsloven og jordlova) og ved behandling av ulike proposisjoner og meldinger til Stortinget. I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017), viste næringskomiteen til at arealressursene er den viktigste ressursen i jordbruket, og at forvaltningen av arealene derfor må ha et evighetsperspektiv. Matjord er en begrenset nasjonal ressurs, og et strengt jordvern er ifølge komiteen nødvendig for at det skal være mulig å produsere mat i framtida.

Selv om det totale jordbruksarealet i Norge har holdt seg relativt stabilt de siste 20 årene, har den beste jorda – hvor vi kan produsere korn, poteter og grønnsaker – blitt redusert. Det har følgelig vært en økning i arealer til innmarksbeite, mens fulldyrket jord mange steder er blitt omdisponert eller tatt ut av drift.

Undersøkelsen viser at det over tid har blitt gjort omfattende omdisponeringer av dyrka og dyrkbar jord gjennom planprosesser og dispensasjoner. I perioden 2005–2022 var bolig- og fritidsbebyggelse den største årsaken til nedbygging av dyrka jord, etterfulgt av samferdselsprosjekter. I tillegg kommer landbrukets egen nedbygging samt at oppfølgingen av driveplikten er for svak. Samtidig viser undersøkelsen at dreneringstakten er på et vedvarende lavt nivå, til tross for god tilgang på tilskuddsmidler. Når dreneringsaktiviteten er lav, jordbruksarealer bygges ned og omdisponeres og store arealer av god kvalitet ikke drives, svekkes produksjonsgrunnlaget, og produksjonspotensialet blir mindre. Samlet sett mener Riksrevisjonen at kommunene og de statlige myndighetene ikke bruker virkemidlene godt nok for å ta vare på dyrka og dyrkbar jord. Konsekvensen er at bærekraften i jordbruket svekkes. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdige at arealressursene i jordbruket ikke fullt ut forvaltes på en bærekraftig måte slik Stortinget har lagt til grunn.

1.4.3.1 Dreneringsaktiviteten er lav, noe som svekker både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket

Det er stor enighet om at drenering av jordbruksareal er viktig for å ivareta jordbruksarealene. Næringskomiteen har blant annet framhevet drenering som et viktig tiltak for å øke matproduksjonen og redusere klimautslippene. Komiteen har pekt på at den samlede virkemiddelbruken må innrettes slik at man blant annet kan oppnå mer drenering, jf. Innst. 251 S (2016–2017).

Undersøkelsen viser at dreneringsaktiviteten er lav, og at det er et mindreforbruk av bevilgede midler fordi få søker om støtte. Tilskuddet som ble innført i 2013, ser ut til å ha økt dreneringsaktiviteten noe, men ikke på langt nær nok i forhold til behovet. Østlandsområdet har størst behov for drenering. Selv om dreneringsaktiviteten er høyest i denne regionen, vil det med dagens dreneringstakt likevel ta rundt 150 år å drenere all jord som ikke er naturlig selvdrenert i dette området.

Drenering er dyrt, og undersøkelsen viser at det kan ta flere år før gårdbrukeren kan forvente noen økonomisk gevinst gjennom større kornavlinger – selv med støtte fra staten. Beregninger basert på en kornpris på rundt 2 kroner netto per kilogram tyder på at det vil ta omtrent 30 år før en investering vil gi en økonomisk gevinst. Det forutsetter imidlertid at effekten av dreneringen varer i 30 år. Hvis kornprisen holder seg på et vedvarende høyt nivå som i 2022, vil det ta færre år å oppnå

økonomisk gevinst, med mindre kostnadene ved produksjonen øker i samme takt som den økte kornprisen.

De høye kostnadene kan også forklare at etterspørselen etter tilskudd fra staten har vært lavere enn de totale budsjetttrammene for tilskuddsordningen. At andelen jord som leies i Norge, også er generelt høy, ser ut til å forsterke utviklingen med lav dreneringsaktivitet. Rundt 50 prosent av alt jordbruksareal er leid, men kun 30 prosent av dreneringsaktiviteten skjer på leid jord. Undersøkelsen tyder på at de høye kostnadene ved drenering, kombinert med usikkerheten rundt lengden på eventuelle leieforhold, gjør at dreneringsaktiviteten holdes vedvarende lav.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke virkemidlene fungert godt nok når dreneringsaktiviteten er på et vedvarende lavt nivå til tross for god tilgang på tilskuddsmidler. Riksrevisjonen merker seg samtidig at stønadssatsen til drenering fra medio 2023 økte fra 2 500 kroner til 4 000 kroner per dekar systematisk drenert areal. I avtalen mellom staten og Norges Bondelag ble partene enige om at stønadssatsen skal ligge fast på det nye nivået. Riksrevisjonen vil understreke at en vedvarende lav dreneringstakt svekker produktiviteten i jordbruket og på lang sikt kan forringe produksjonsgrunnlaget.

1.4.3.2 Betydelige jordbruksareal bygges ned og omdisponeres, noe som svekker produksjonsgrunnlaget

Undersøkelsen viser at den årlige omdisponeringen av jordbruksareal til andre formål har gått ned siden 2005. Omfanget av omdisponering har til en viss grad vært i tråd med Stortingets jordvernmål, som gikk ut på årlig omdisponering av maksimalt 4 000 dekar dyrka jord innen 2020 og deretter 3 000 dekar innen 2025. Dyrkbar jord er ikke omfattet av målet.

Dokument 3:4 (2023–2024) viser at jordvernmålet har blitt nådd noen år, for eksempel i 2018 og 2019, mens omdisponeringstakten har ligget over målet i 2020 og 2022. Det meste av arealene har blitt omdisponert til boligbygging og samferdsel. I henhold til den oppdaterte jordvernstrategien fra 2023 skal den årlige omdisponeringen av dyrka jord innen 2030 ikke overstige 2 000 dekar.

I perioden 2005–2022 ble over 113 000 dekar dyrka jordbruksareal omdisponert. I tillegg ble over 102 000 dekar dyrkbar jord omdisponert i samme periode. Det betyr at det i gjennomsnitt har blitt omdisponert over fire fotballbaner med dyrka og dyrkbar jord hver eneste dag i denne perioden.

Et hovedproblem er at det ofte er den beste jorda som blir omdisponert. I 2021 og 2022 hadde over 50 prosent av kartlagt omdisponert areal stort potensial for å dyrke korn.

Landbrukets egen nedbygging av dyrka jord inngår ikke i det nasjonale jordvernmålet. Landbrukets egen nedbygging er omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord til formål som er innenfor begrepet «jordbruksproduksjon» etter jordloven eller «landbruk» etter plan- og bygningsloven. Et eksempel på dette er når en gårdbruker bygger en driftsbygning på dyrka eller dyrkbar jord. Landbruket bygger selv ned betydelige arealer. Undersøkelsen viser at landbrukets egen nedbygging i perioden 2004–2021 har ført til at rundt 33 000 dekar jordbruksareal har gått tapt. Det tilsvarer en nedbygging på rundt 1 750–2 000 dekar per år. Store deler av denne nedbyggingen skjer på fulldyrka jord.

Nydyrking kan erstatte areal som ikke lenger brukes til jordbruksproduksjon. I perioden 2005–2022 har omdisponert dyrka og dyrkbar jord (215 674 dekar) på nasjonalt nivå blitt erstattet av et større areal godkjent til nydyrking (318 002 dekar).

Undersøkelsen viser at mye av nydyrkingen skjer i områder som er lite egnet for korndyrking. 71 prosent av nydyrkingen skjer i deler av landet der man primært kan drive med grovfôrproduksjon. Undersøkelsen viser videre at de tilgjengelige arealene for nydyrking også i stor grad finnes i deler av landet som ikke egner seg for å dyrke korn.

Vedvarende omdisponering og nedbygging, kombinert med nydyrking i områder med lavere produksjonspotensial, innebærer at vi får en gradvis irreversibel negativ utskifting av jordbruksareal. Riksrevisjonen vil peke på at dette svekker og forringer produksjonsgrunnlaget på lang sikt.

1.4.3.3 Det er svakheter ved bruken av virkemidlene som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord

Kommunene er ansvarlige for den lokale arealforvaltningen og ivaretar dyrka og dyrkbar jord gjennom plan- og bygningsloven og jordlova. Kommunene har dermed et betydelig ansvar for å ivareta disse arealene i tråd med nasjonale og regionale føringer. Jordvern er et nasjonalt hensyn, men kan avveies mot andre interesser i arealforvaltningen.

For å belyse hvordan kommunene jobber med jordvern, sendte Riksrevisjonen en kartleggingsundersøkelse til 222 kommuner. Svarprosenten var over 77 prosent. Kommunene som svarte, omfatter 65 prosent av alt jordbruksareal i Norge. Undersøkelsen viser at flertallet av kommunene i utvalget har definert overordnede mål for jordvernet, som regel i form av generelle målformuleringer. Undersøkelsen viser likevel at over tid planlegger et stort antall kommuner å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Samtidig viser undersøkelsen at konsekvensutredningene som utarbeides i arealplanprosessen, i liten grad vurderer hvil-

ken betydning omdisponering kan ha for jordbruksproduksjonen og produksjonsgrunnlaget i framtida. Kommunene er anbefalt å utarbeide arealregnskap, men undersøkelsen viser at både kvaliteten på og bruken av slike regnskap varierer.

I kommuneplanens arealdel setter kommunene av områder til ulike formål. Å avsette jordbruksarealer til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR) er i prinsippet det viktigste virkemiddelet for å sikre jordvernet. I utgangspunktet er det forbudt å omdisponere slike arealer til andre formål enn LNFR, men kommunene kan i særlige tilfeller gi tillatelse. Undersøkelsen viser at mange kommuner har store arealer med dyrka og dyrkbar jord som er vedtatt omdisponert til annen bruk enn jordbruk, men ennå ikke utbygget, og at det dermed er et stort ubrukt potensial for å tilbakeføre slike arealer til LNFR. Videre viser undersøkelsen at det er få kommuner som i arealplankartet eksplisitt markerer hvor arealer med dyrka og dyrkbar jord skal ivaretas, ved å bruke hensynssoner og såkalt «grønn strek». Eksempelvis har kun rundt en fjerdedel av utvalgte kommuner etablert en hensynssone for å ivareta dyrka og dyrkbar jord. LNFR-formålet skal i utgangspunktet i seg selv gi arealene et sterkt vern. Riksrevisjonen mener at når store arealer av dyrka og dyrkbar jord innenfor LNFR likevel blir omdisponert, betyr det at LNFR-formålet i praksis ikke gir disse arealene et sterkt vern.

Innsigelsesinstituttet skal sikre at kommunale arealplaner er i tråd med nasjonale og vesentlige regionale interesser. Det er hovedsakelig statsforvalterne som fremmer innsigelser som gjelder jordvern. Undersøkelsen viser at innsigelsene som fremmes når kommunene planlegger å omdisponere dyrka og dyrkbar jord, i betydelig grad reduserer hvor store områder som blir omdisponert til andre formål. Likevel dekker innsigelsene kun rundt en fjerdedel av de samlede arealene med dyrka og dyrkbar jord som kommunene planlegger å omdisponere. Alle de fem statsforvalterne Riksrevisjonen intervjuet i undersøkelsen, mener det ville være en fordel om de nasjonale kravene til jordvern ble nedfelt i et eget rundskriv, eller at jordvernet ble tydeligere forankret i de statlige planretningslinjene. Riksrevisjonen merker seg at det i juni 2023 ble lagt fram nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for 2023–2027, og at det blant disse er lagt inn flere forventninger til arbeidet med jordvern.

Selv om kommunenes arealplaner er juridisk bindende, har kommunene myndighet til å dispensere fra vedtatte planer. Plan- og bygningsloven § 19-2 stiller strenge vilkår for å kunne gi dispensasjon, og intensjonen er at en dispensasjon kun skal gis unntaksvis. Dispensasjonsbestemmelsene sier at dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, kan dispensasjon ikke gis. Samtidig må fordelene ved å gi dispensasjon

være klart større enn ulempene. Undersøkelsen viser imidlertid at dispensasjonsbestemmelsen brukes ofte, noe som ikke er i tråd med intensjonen. Kommunenes bruk av dispensasjoner ser i mange tilfeller ut til å bryte med vilkårene. Undersøkelsen viser at hver dispensasjonssøknad som berører områder med dyrka og/eller dyrkbar jord, bygger ned rundt ett dekar dyrka og/eller dyrkbar jord i gjennomsnitt. Siden det innvilges flere hundre dispensasjonssøknader per år som berører dyrka og dyrkbar jord, vil kommunene omdisponere store arealer over tid. Det gjør at dyrka og dyrkbar jord bygges ned gradvis og stykkevis. Dagens dispensasjonspraksis har dermed store negative konsekvenser for jordvernet.

1.4.3.4 Store jordbruksarealer er ikke i drift, og oppfølgingen av driveplikten er for dårlig

Jordlova § 8 slår fast at jordbruksareal skal drives. I innstillingen til Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon uttalte flertallet at driveplikten er det viktigste instrumentet for å sørge for at alt jordbruksareal nyttes til matproduksjon. Flertallet la også til grunn at kommunene skal føre god kontroll med at driveplikten blir respektert. Kommunenes og statsforvalternes ansvar for å føre tilsyn med driveplikten følger av jordlova § 19.

Det finnes ingen sikre tall på hvor mye av jordbruksarealene innenfor landbrukseiendommer som ikke er i drift. En indikasjon kan være om arealet inngår i en søknad om produksjonstilskudd. Hvis det ikke er søkt om produksjonstilskudd, kan det være en indikasjon på at arealet heller ikke drives. Noe av arealet er myr eller ulønnsomme / ikke drivverdige arealer, hvor driveplikten ikke gjelder. Jordbruksarealene innenfor landbrukseiendommer som det ikke er søkt om tilskudd for, utgjør imidlertid over 1 million dekar. Dette er over 10 prosent av alt jordbruksareal i Norge.

For å kartlegge kommunenes arbeid med driveplikt og jordleie gjennomførte Riksrevisjonen en kartleggingsundersøkelse som ble sendt til 228 kommuner. 80 prosent av kommunene svarte. Denne kartleggingsundersøkelsen viser at den reelle statusen for arealer som ikke inngår i en søknad om produksjonstilskudd, varierer. Noe areal er i drift, men er av ulike grunner ikke inkludert i en tilskuddssøknad. Noe av arealet brukes til andre formål enn matproduksjon, som ikke berettiger tilskudd, for eksempel blomster og hestehold. En del av arealet er ikke egnet for videre drift fordi det har ligget brakk over lang tid. Kartleggingsundersøkelsen omfattet et tilfeldig utvalg matrikkelenheter som det ikke var søkt om produksjonstilskudd for, og kommunene i utvalget vurderte at over 20 prosent av jordbruksarealene innenfor disse matrikkelenhetene var av en kvalitet som tilsier at de burde ha vært i drift. Dette gjelder i en del tilfeller også fulldyrka jord av god kvalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering har Landbruks- og matdeparte-

mentet ikke fulgt opp kommunenes håndheving av driveplikten på en god nok måte. Dette vil over tid få negative konsekvenser fordi arealer som ikke drives, vil gro igjen. Gjengroing er en reversibel prosess, men det er ressurskrevende å ta jorda tilbake igjen i drift. I en krisesituasjon vil en massiv gjenoppdyrking av tapt jordbruksareal ikke være realistisk. Videre vil avlingspotensialet vanligvis være lavere i en overgangsperiode.

Så lenge det er mulig å drive arealene med fortjeneste, skal kommunene følge opp driveplikten. Det er imidlertid krevende for kommunene å vurdere lønnsomheten til jordbruksarealer. 70 prosent av kommunene i undersøkelsen opplyser at de har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp driveplikten, samtidig som 73 prosent oppgir at kommunen ikke har nok ressurser til å anvende disse virkemidlene. Situasjonen i mange kommuner i dag tyder på at både lønnsomme og ulønnsomme jordbruksarealer groer igjen uten at kommunene har sikret seg kunnskap om det eller fulgt det opp. For å forbedre oppfølgingen av driveplikten har Landbruks- og matdepartementet i tildelingsbrevet for 2023 bedt Landbruksdirektoratet om å lage retningslinjer for hvordan kommunene skal følge opp brudd på jordlova. Riksrevisjonen mener det kan være et positivt tiltak for å bistå kommunene i å følge opp driveplikten.

Ifølge jordlova § 8 kan jordeier oppfylle driveplikten ved å leie bort jorda. Andelen jordleie har blitt større over tid, og analyser Riksrevisjonen har gjennomført, viser at andelen leiejord per 2021 er 54 prosent på landsbasis. Leiejord kan ha positive virkninger ved at det gir gårdbrukere mulighet til å investere i landbruksdrifta heller enn å binde opp kapital gjennom kjøp av jord. Samtidig kan jordleie ha negative konsekvenser for jordkvaliteten. Den som driver jorda i et relativt kort perspektiv, mangler sterke insentiver til å ivareta jorda gjennom langsiktige investeringer, som for eksempel drenering. Jordleie bidrar dermed til å holde jorda i drift, samtidig som det kan føre til at jordkvaliteten gradvis forringes. At det er lite dreneringsaktivitet på leid jord, kan ha sammenheng med denne utviklingen. Dette er et uheldig paradoks, og det viser etter Riksrevisjonens vurdering at jordleie bare delvis fungerer i tråd med jordlovas formålsparagraf, hvor det blant annet står at jordsmonnet som produksjonsfaktor skal vernes, og at ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov.

1.4.4 BEREDSKAPSPLANLEGGINGEN PÅ MATSIKKERHETSHETSOMRÅDET ER MANGELFULL

Så lenge vi kan forutsette tilgang på mat vi selv ikke produserer, gjennom import, vil matsikkerheten i Norge sannsynligvis fortsette å være god. God beredskap innenfor matsikkerhet handler om å være godt forbe-

redt dersom uforutsette hendelser som kan utgjøre en trussel mot trygg mat og mot matsikkerheten, skulle oppstå. En samlet næringskomité har understreket at matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon. Komiteens flertall har videre uttalt at vi også må være forberedt på kriser hvor handelssystemet i kortere eller lengre perioder ikke fungerer optimalt, selv om det er lite sannsynlig at det skjer.

Forvaltningen har vurdert at de samlede konsekvensene av en ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av landbruksvarer vil være små for Norge – gitt at verdensmarkedet fungerer. Det er naturlig å akseptere en viss risiko, gitt at risikoreducerende tiltak er kostbare og må avveies mot andre samfunnsoppgaver. De internasjonale matsystemene påvirkes imidlertid av en rekke risikofaktorer, som globale klimaendringer med tørke og ekstremregn, handelsforstyrrelser, plante- og dyresykdommer, radioaktivt nedfall og pandemier, internasjonale konflikter og krig. Disse kan oppstå som enten enkeltstående eller simultane hendelser. Slike typer hendelser kan også påvirke matproduksjonen i Norge. Både ledende fagmiljøer og deler av forvaltningen har pekt på at vi som en konsekvens av dagens risikobilde ikke nødvendigvis kan forutsette at de internasjonale forsyningskjedene alltid vil være velfungerende. Ifølge Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, s. 264) er det stor usikkerhet knyttet til forutsetningen om velfungerende handel. Ikke minst klimaendringene og et forverret sikkerhetspolitisk klima bidrar til usikkerhet, uttaler kommisjonen.

Undersøkelsen viser at forvaltningens risikoanalyser ikke har tatt tilstrekkelig høyde for verken sannsynligheten for eller konsekvensen av samtidige kriser som direkte eller indirekte påvirker både den samlede produksjonen av mat og følgelig matsikkerheten. De har heller ikke tatt hensyn til at forutsetningen om et fungerende verdensmarked kan settes under press ved ulike typer hendelser. I slike situasjoner kan konsekvensene bli merkbare også for Norge. Ettersom 60 prosent av all maten vi spiser, enten er importert eller produsert med importerte forråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen, er vi sårbare hvis tilgangen på importert mat og for-/råvarer av ulike årsaker skulle bli vesentlig redusert. Det er derfor viktig at forvaltningen har gjort vurderinger av hvordan vi skal håndtere ulike kriser av kortere eller lengre varighet som kan påvirke matsikkerheten i Norge.

1.4.4.1 Myndighetene overvåker kontinuerlig markedene og verdikjedene for mat

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet har systemer for å overvåke markedene og forsyningene av mat kontinuerlig. Landbruksdirektoratet overvåker verdensmarkedet for jordbruksvarer og iverksetter tiltak

hvis det er risiko for mulige markedsforstyrrelser som etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist. Landbruksdirektoratet skal likevel legge til grunn at planforutsetningen om fungerende handelssystemer holder seg. Ut fra denne forutsetningen skal Landbruksdirektoratet kun være forberedt på å håndtere kortvarige avbrudd i de internasjonale forsyningsystemene.

Nærings- og fiskeridepartementet er hovedansvarlig departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsynings sikkerhet, som omfatter det overordnede koordineringsansvaret for matvareforsyning og drivstofforsyning. Nærings- og fiskeridepartementets løpende arbeid med risiko og matvareberedskap skjer både gjennom egne analyser og i nært samarbeid med Rådet for matvareberedskap. Rådet for matvareberedskap har ifølge Nærings- og fiskeridepartementet god oversikt over eventuelle utfordringer som finnes både nasjonalt og internasjonalt i de lange verdikjedene i de globale markedene. Nærings- og fiskeridepartementet har videre – på bakgrunn av sitt koordinerende ansvar for matvareforsyning – kontakt og dialog med en rekke andre aktører som berører forsynings sikkerhet av mat, som for eksempel Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet, Tolletaten, NATO og EU. I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet et sterkt virkemiddel i næringsberedskapsloven for å håndtere forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende.

En viktig del av departementets beredskapsarbeid er at det kontinuerlig overvåker markedene, men Riksrevisjonen vil peke på at dette likevel er tiltak og virkemidler som først og fremst kan håndtere risiko i et kortiktig perspektiv.

1.4.4.2 Myndighetene har ikke vurdert ulike hendelser som kan medføre vesentlig svikt i tilgangen på mat

Rammeverket for den sivile beredskapen ble innført på 1990-tallet, og gjennom kgl.res. av 21. april 1995 og senere stortingsmeldinger (blant andre St.meld. nr. 48 (1993–94) Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98) ble det lagt klare forventninger til at beredskapsarbeidet skulle baseres på risikovurderinger. Forventningen til fagdepartementenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) ble senere videreført i samfunns sikkerhetsinstruksen. Instruksen av 2012 fastsatte at departementene skulle utvikle og vedlikeholde oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. Samfunns sikkerhetsinstruksen av 2017 stiller et eksplisitt krav om at departementene skal kunne dokumentere at de utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser på bakgrunn av vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true depar-

tementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført få ROS-analyser på matsikkerhetsområdet. I den grad det har blitt gjennomført ROS-analyser, har det vært under hovedforutsetningen om at vi vil kunne importere mat og fôr. Det daværende Nærings- og handelsdepartementet gjennomførte et prosjekt i 1995–1996 («Mat-95») for å etablere nye mål og planforutsetninger på området, og det bestilte også flere utredninger for å bygge kunnskap. Daværende Landbruksdepartementet deltok i «Mat-95», men gjennomførte ellers ingen analyser bortsett fra ROS-analysen av dagligvareforsyning til Nord-Norge i 2002, som også ble gjennomført i fellesskap med Nærings- og handelsdepartementet. Siden har Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ikke gjennomført noen ROS-analyser av norsk matforsyning før i henholdsvis 2013 og 2017.

Landbruks- og matdepartementet gjennomførte en ROS-analyse av departementets overordnede arbeid med samfunns sikkerhet og -beredskap i 2013 og oppdaterte den i 2016. Denne analysen var imidlertid på et overordnet nivå og så ikke i detalj på konsekvenser, forebyggende tiltak eller krisehåndtering, slik kravene i samordningsinstruksen la opp til.

Undersøkelsen viser at departementene i liten grad har vurdert om det er riktig å forutsette at vi vil kunne importere det vi selv ikke produserer, eller vurdert hvilken risiko en slik planforutsetning medfører for norsk matvaresikkerhet og beredskap. Hvis tilgangen på mat og fôr som vi vanligvis importerer, skulle bli svekket over tid, har Norge sannsynligvis en stor selvforsynings evne, det vil si evne til å legge om produksjonen i en kritesituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved å øke produksjonen og forbruket av energirike plantevekster som korn, poteter og andre rotgrønnsaker, øke inntaket av fisk, endre kostholdet og eventuelt redusere kaloriinntaket. Sannsynligheten for at vi ikke får importert nødvendige matvarer og fôrvarer, er lav, men i en slik situasjon vil vi måtte øke det daglige inntaket av fisk betydelig. For å dekke det daglige energikonsumet til en voksen person trengs omtrent 1 kg med torskefilet per dag, i tillegg til at dagens konsum av mat produsert i norsk jordbruk basert på norsk fôr opprettholdes. Dette er mye mer enn den gjennomsnittlige energimengden befolkningen i dag får fra fisk, da vi i dag spiser omtrent 36 gram fisk om dagen. Konsumet av fisk og annen sjømat vil i en kritesituasjon kunne øke betydelig utover dagens nivå, men de nevnte tallene illustrerer at det i tillegg vil være nødvendig med annen omlegging av produksjon og forbruk. Likevel har ikke departementene noen beredskapsplaner eller strategier i dag, verken overordnet eller på sektornivå, for hvordan vi kan legge om produksjon og forbruk og på den måten innrette vår selvforsynings evne i en eventuell kritesituasjon.

I 2015, ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016, ba Stortinget Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning. Nærings- og fiskeridepartementet hadde på dette tidspunktet allerede identifisert behovet for en ROS-analyse av matvareberedskapen. Analysen ble utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2017, på oppdrag fra de to departementene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at to sentrale anbefalinger i DSBs ROS-analyse ikke ble fulgt opp av Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Den ene anbefalingen fra DSB handlet om å tallfeste potensialet for å omstille produksjonen og forbruksmønsteret av mat. Anbefalingen ble ikke fulgt opp i tiden etter at DSB kom med sin analyse. Nærings- og fiskeridepartementet har imidlertid per 2023 påbegynt et arbeid som belyser deler av den påpekte omstillingsproblematikken gjennom en analyse av fisk og sjømatets betydning for norsk matvareberedskap. Riksrevisjonen mener dette er positivt, men vil samtidig peke på at tilsvarende analyser ikke er påbegynt for jordbruksprodukter.

Den andre av DSBs sentrale anbefalinger var å utrede hvilke tiltak som er nødvendige for å kunne gjeninnføre matkornlagring dersom det vurderes at det er behov for det. Landbruks- og matdepartementet gjennomførte ingen utredninger for å følge opp denne anbefalingen. I det reviderte nasjonalbudsjettet for 2017 opplyste departementet at det var blitt gjennomført utredninger de siste årene for å vurdere forsyningsberedskapen for matkorn, og at ingen av disse konkluderte med at beredskapslagring av matkorn ville være et målrettet og kostnadseffektivt tiltak. Det var imidlertid ikke omtalt i revidert nasjonalbudsjett at Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) i en rapport fra 2013 hadde pekt på risiko for større usikkerhet og uforutsigbarhet i det globale kornmarkedet og uttrykt tvil om markedet ville fungere uforstyrret i krisesituasjoner. Direktoratets samlede vurdering i 2013 var at endringene i risikobildet var så store at en ordning med beredskapslagring av mathvete burde gjeninnføres i Norge. Riksrevisjonen registrerer at innholdet i denne rapporten først ble kjent for offentligheten og Stortinget våren 2022.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at departementet – inntil det har annen kunnskap – legger til grunn at handelssystemene vil være, om ikke velfungerende, så i alle fall fungerende. Departementets beredskap er per i dag dermed basert på at en ser bort fra betydelige og langvarige avbrudd i matleveransene. Departementet gjør samtidig oppmerksom på at det har bestilt en ekstern analyse av eventuelle sårbarheter i globale forsyninglinjer som ble levert høsten 2023.

Riksrevisjonen tar utgangspunkt i at tilgangen på mat og fôr på det internasjonale markedet vil være en bærebjelke i matvareberedskapen, også i framtida, og anerkjenner at det ikke bare er en forutsetning, men også et mål å opprettholde internasjonal handel i kriser. Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid ingen motstrid mellom å legge til grunn at vi kan importere varer som markedet etterspør, så langt det er mulig, samtidig som vi har en beredskap som tar hensyn til at forutsetningen om velfungerende handel kan falle bort dersom flere store kriser skulle oppstå samtidig. Konsekvensen av mangelfulle forberedelser og risiko- og sårbarhetsanalyser over tid er at Norge i dag ikke er godt nok forberedt dersom det skulle oppstå vesentlige endringer og/eller svikt i tilgangen på mat eller fôr. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i dagens norske matvareberedskap ikke har gjort bedre forberedelser dersom det skulle oppstå vesentlig svikt i tilgangen på mat eller fôr.

1.4.4.3 Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen

Planforutsetningene som gjaldt fra 1995 til 2012, fastsatte et felles nivå for beredskapen. Basert på planforutsetningene fra 1995 ble det for matvareberedskapen utviklet dimensjonerende krav til beredskapslagre. Instruksene fra 2012 opphevet de tidligere nasjonale forutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen. Instruksene fastslår at departementenes sektoransvar til daglig også gjelder i arbeidet med å forebygge, planlegge beredskap og iverksette beredskapstiltak i en krisesituasjon. Departementene skal selv vurdere risiko og sårbarhet, og på den bakgrunn skal de iverksette nødvendige tiltak for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner.

Siden matforsyningen er avhengig av andre kritiske samfunnsfunksjoner, mener både Nærings- og fiskeridepartementet og DSB at beredskapstiltak i sivil sektor bør være basert på et felles sett med forutsetninger. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de ikke kjenner til hva som er eller har vært status for bruk av de felles planforutsetningene i de andre departementene etter at planforutsetningene ble erstattet av samordningsinstruksene i 2012. Nærings- og fiskeridepartementet har selv i all hovedsak valgt å følge det planforutsetningene fra 1995 la til grunn. Felles planforutsetninger er noe Nærings- og fiskeridepartementet har etterlyst over tid, uten at det per april 2023 hadde ført til endringer i departementenes samordning. I 2017 ble det opprettet en arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet som skulle se på behovet for felles planforutsetninger på tvers av sektorer. En rapport fra arbeidsgruppen med forslag til konkrete krav til beredskapen, altså hvilke forhold beredskapen skal dimensjoneres ut fra, ble presentert for

Regjeringens kriseråd. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte arbeidsgruppen med at det ikke var åpenbart at nye felles planforutsetninger for den sivile beredskapen ville gi noen merverdi. Arbeidsgruppen skisserte likevel på et overordnet nivå hva de felles planforutsetningene burde inneholde hvis de skulle bli gjennomført. Arbeidet stoppet opp i 2019. Spørsmålet om felles planforutsetninger har senest blitt diskutert i Totalberedskapskommisjonens utredning, NOU 2023:17 Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid.

Norge har de senere årene erfart alvorlige enkelthendelser som har blitt håndtert godt, som tørke i 2018, pandemi i 2020–2021 og konsekvensene av krig i Europa fra 2022, men har i liten grad vært utsatt for en situasjon der flere uheldige hendelser med vesentlige konsekvenser inntreffer samtidig. Risikobildet har endret seg som følge av blant annet klimaendringer, handelsforstyrrelser, pandemi og krig i Europa. De ansvarlige departementene har fram til nå likevel ikke utarbeidet analyser eller planer som tar høyde for hvordan slike sammensatte hendelser kan påvirke det norske matsystemet. Derfor er det usikkert om dagens beredskap knyttet til matsikkerhet vil være tilstrekkelig til å håndtere slike situasjoner. God matvareberedskap er avhengig av at flere sektorer samarbeider, og at det er en felles forståelse av hvilket nivå beredskapen skal ligge på. Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelen på felles planforutsetninger for matsikkerhet føre til utilsiktede mangler i beredskapsarbeidet.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Landbruks- og matdepartementet legger fram en vurdering av hvilke virkemidler – både eksisterende og eventuelle nye – som kan bidra til å øke selvforsyningen, og som samtidig tar hensyn til forbrukernes preferanser og markedssituasjonen.
- Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i samarbeid utreder om virkemidlene bør styrkes for å beskytte jordbruksarealene.
- Landbruks- og matdepartementet systematisk overvåker utviklingen i dreneringsaktiviteten i jordbruket og legger fram en vurdering av eventuelle andre virkemidler for å øke omfanget av drenert jordbruksareal.
- Landbruks- og matdepartementet forsterker oppfølgingen av at driveplikten håndheves, spesielt for drivverdige jordbruksareal av god kvalitet.
- Justis- og beredskapsdepartementet sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet etablerer felles dimensjonerende planforutsetninger for den norske mat- og forsyningsberedskapen.

- Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet i samarbeid utarbeider et anslag for Norges selvforsyningssevne og utreder hvordan kostholdet og matproduksjonen i jordbruket, havbruket og fiskeriene ved behov kan omstilles ved kortvarige eller langvarige kriser.
- Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet i samarbeid gjennomfører en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning som også inkluderer en vurdering av situasjoner med en ikke velfungerende internasjonal handel.

1.6 Statsrådenes svar

Dokument 3:4 (2023–2024) Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet ble oversendt statsrådene i Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Statsrådenes svar er i sin helhet vedlagt dokumentet.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen merker seg at statsrådene i Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i all hovedsak er enig i undersøkelsens funn og anbefalinger.

Riksrevisjonen registrerer at statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har ulik tilnærming til hvordan de vil følge opp anbefalingen om å etablere felles dimensjonerende planforutsetninger. Landbruks- og matministeren forklarer de påpekte manglene i beredskapsplanleggingen for matsikkerhet med at myndighetene mangler felles mål for beredskapsplanleggingen, og uttaler at det vil være nyttig å utarbeide en analyse av selvforsyningssevnen på grunnlag av felles planforutsetninger. Statsrådene i Nærings- og fiskeridepartementet sier seg enig i anbefalingen om at det burde gjenopprettes felles planforutsetninger, men presiserer at de bør gjelde for alle departementer og ikke bare for departementer med ansvar på matsikkerhetsområdet. Justis- og beredskapsministeren mener på sin side at det er noe prematurt å gi en anbefaling om felles planforutsetninger, og viser til at det er naturlig at dette vurderes som en del av oppfølgingen av Totalberedskapskommisjonens rapport.

Riksrevisjonen vil understreke at matforsyningen er avhengig av en rekke innsatsfaktorer innenfor flere sektorer. Beredskapsplanleggingen krever etter Riksrevisjonens vurdering derfor god samordning for å sikre at beredskapstiltak fungerer effektivt. Riksrevisjonen vil vise til at Nærings- og fiskeridepartementet som hovedansvarlig departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningsikkerhet, inkludert matvareforsy-

ning, gjennom flere år har etterlyst felles planforutsetninger. Riksrevisjonen fastholder anbefalingen om at Justis- og beredskapsdepartementet, sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet, bør etablere felles dimensjonerende planforutsetninger for den norske mat- og forsyningsberedskapen.

Riksrevisjonen merker seg at næringsministeren og fiskeri- og havministeren i liten grad gjør rede for hvordan Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp. Riksrevisjonen mener det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet har påbegynt et arbeid som belyser fisk og sjømatets betydning for norsk matvareberedskap. Dette er et godt bidrag til å kunne vurdere mulighetene for omlegging av produksjon og forbruk i en krisesituasjon. Riksrevisjonen vil samtidig peke på at tilsvarende analyser ikke er påbegynt for jordbruksprodukter, og at det vil være behov for å se omstillingsmulighetene i jordbruket, havbruket og fiskeriene i sammenheng.

Riksrevisjonen vurderer det også som positivt at Nærings- og fiskeridepartementet nylig har innhentet kunnskap om sårbarheten i globale forsyningskjeder for matvarer. Slike analyser vil være et viktig grunnlag for å kunne følge opp Riksrevisjonens anbefaling om en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning.

Riksrevisjonen er enig med statsrådene i Nærings- og fiskeridepartementet i at sannsynligheten for at vi ikke får importert nødvendige matvarer, er lav. Riksrevisjonen mener imidlertid at det ikke er noen motstrid mellom å legge til grunn at vi kan importere varer, samtidig som vi har en beredskap som tar hensyn til at forutsetningen om velfungerende handel kan falle bort. Riksrevisjonen viser i den sammenheng til uttalelsene fra næringskomiteens flertall om at vi må være forberedt på kriser hvor handelssystemet i kortere eller lengre perioder ikke fungerer optimalt, selv om det er lite sannsynlig at det skjer. Riksrevisjonen vil peke på at det er behov for at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet gjør en helhetlig vurdering av risiko og sårbarhet for norsk matforsyning. En slik vurdering bør være basert både de to utredningene næringsministeren og fiskeri- og havministeren viser til i sitt svar, men også andre relevante kilder, eksempelvis Totalberedskapskommisjonens rapport. Riksrevisjonen vil understreke at matvareberedskapen i Norge bygger på innsats fra flere sektorer. For å etablere en felles tilnærming til beredskap er det helt sentralt at forvaltningen legger til grunn en felles forståelse av risiko og sårbarhetene i matvareforsyningen.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og

Kirsti Leirtrø, frå Høgre, leiaren Peter Frølich og Svein Harberg, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen, frå Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, frå Raudt, Seher Aydar, frå Venstre, Grunde Almeland, og frå Miljøpartiet Dei Grøne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Riksrevisjonen si undersøking i Dokument 3:4 (2023–2024) Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet.

Komiteen viser til at undersøkinga mellom anna har teke utgangspunkt i dei følgjande vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- årlege jordbruksforhandlingar og innstillingar som høyrer til perioden 1984–2023
- Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords, jf. Innst. 234 S (2011–2012)
- Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, jf. Innst. 251 S (2016–2017)
- plan- og bygningsloven
- jordlova
- Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn, jf. Innst. 326 S (2016–2017).

Komiteen viser til at nasjonal mattryggleik bygger på tre sentrale føresetnader: kontinuerleg nasjonal produksjon av mat, sikring av produksjonsgrunnlaget og eit velfungerande handelssystem. Mattryggleik inneber at befolkninga i Noreg til kvar tid skal ha fysisk og økonomisk tilgang på nok og trygg mat. Å ta i bruk landbruket sine ressursar over heile landet, sikre produksjonsgrunnlaget og leggje til rette for konkurransedyktige verdikjeder er nødvendig for å kunne produsere mat til eiga befolkning.

Komiteen viser til at næringskomiteen i Innst. 251 S (2016–2017) viste til at regjeringa i jordbruksmeldinga varsla at «kostnadseffektiv matproduksjon» skulle vere hovudformålet med jordbrukspolitikken i tråd med regjeringa si politiske plattform. Næringskomiteen støtta ikkje dette hovudformålet med jordbrukspolitikken, men såg ei kostnadseffektiv verdikjede for mat som eitt av fleire verkemiddel for å nå dei overordna måla. Komiteen viser til at næringskomiteen i Innst. 251 S (2016–2017) bad regjeringa leggje til grunn ein målstruktur for jordbrukspolitikken kor målet om mattryggleik og beredskap omfattar å sikre forbrukarane trygg mat, ein auka matvareberedskap, god dyre- og plantehelse og å satse på avl, forskning og utdanning for å auke bruken av dei biologiske ressursane.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har undersøkt korleis dei sentrale føresetnadene som norsk mattryggleik bygger på, vert sikra. Undersøkinga legg størst vekt på produksjonsleddet i verdikjeda for mat. Under-

søkinga omfattar i hovudsak perioden 2000–2023, men enkelte analysar strekk seg tilbake til 1980- og 1990-talet.

Seksti prosent av all maten vi et, er enten importert eller produsert med importerte førråvarer til husdyrnæringa og oppdrettsnæringa. Difor er vi utsette for stor risiko viss tilgangen på importert mat og fôr-/råvarer av ulike årsaker skulle verte redusert.

Komiteen viser til Riksrevisjonen sine konklusjonar om at:

- Mykje av maten er importert, men forvaltninga kjenner ikkje potensialet for å omstille verken produksjonen eller forbruket vårt i ein krisesituasjon.
- Noreg kan verte meir sjølvforsynt med mat ved å auke kornproduksjonen, men dagens verkemiddel er ikkje tilstrekkelege for å oppnå auka produksjon.
- Arealressursane i jordbruket vert ikkje forvalta på ein fullt ut berekraftig måte.
 - Dreneringsaktiviteten er lågare enn behovet, noko som svekkjer både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket.
 - Betydelege jordbruksareal av god kvalitet vert bygde ned og omdisponerte, noko som svekkjer produksjonsgrunnlaget.
 - Det er svakheiter ved bruken av verkemidla som skal sikre dyrka og dyrkbar jord.
 - Store jordbruksareal av god kvalitet er ikkje i drift, og oppfølginga av driveplikta er svak.
- Beredskapsplanlegginga på mattryggleiksområdet er mangelfull.
 - Styresmaktene overvaker kontinuerleg marknadene og verdikjedene for mat.
 - Styresmaktene har ikkje vurdert ulike hendingar som kan føre til vesentleg svikt i tilgangen på mat.
 - Styresmaktene manglar felles mål for beredskapsplanlegginga.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen sine konklusjonar.

Komiteen viser til at i behandlinga av jordbruksoppgjeret 2014 uttalte ein samla næringskomité at det er avgjerande at landbrukspolitikken som vert ført, gjev trygg og sikker mat, landbruk over heile landet, auka verdiskaping og ei berekraftig næring. Det er mange faktorar som er med på å avgjere om næringa vert oppfatta som attraktiv, men gode inntektsmoglegheiter er det viktigaste verkemiddelet for å nå dei jordbrukspolitiske måla. Å skape grunnlag for tilstrekkeleg lønsemd, slik at kompetente utøvarar vil utnytte jordbruksressursane til produksjon av varer, tenester og fellesgode for samfunnet, er ei hovudutfordring i jordbrukspolitikken. Komiteen registrerer at undersøkinga viser at dei økonomiske overføringane til kornprodusentane er viktige for at produksjonen skal gje ein økonomisk gevinst, og for i

det heile å oppretthalde produksjonen på dagens nivå. Samtidig viser undersøkinga at lønsemda i kornproduksjonen har falle over tid. Komiteen registrerer at etter Riksrevisjonen si vurdering er dagens økonomiske verkemiddel viktige for å oppretthalde produksjonen.

- Komiteen viser til Riksrevisjonen sin kritikk om at:
- Det er kritikkverdig at arealressursane i jordbruket ikkje vert forvalta på ein fullt ut berekraftig måte, mellom anna ved at betydelege jordbruksareal av god kvalitet vert omdisponerte og bygde ned.
 - Det er ikkje tilfredsstillande at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i dagens norske matvareberedskap ikkje har gjort betre førebuingar dersom det skulle oppstå vesentleg svikt i tilgangen på mat eller fôr.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen sin kritikk.

- Komiteen viser til at Riksrevisjonen tilrår at:
- Landbruks- og matdepartementet legg fram ei vurdering av kva for verkemiddel – både eksisterande og eventuelle nye – som kan bidra til å auke sjølvforsyninga, og som samstundes tek omsyn til forbrukarane sine preferansar og situasjonen i marknaden
 - Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i samarbeid greier ut om verkemidla bør verte styrkte for å beskytte jordbruksareala
 - Landbruks- og matdepartementet systematisk overvakar utviklinga i dreneringsaktiviteten i jordbruket og legg fram ei vurdering av eventuelle andre verkemiddel for å auke omfanget av drenert jordbruksareal
 - Landbruks- og matdepartementet forsterkar oppfølginga av at driveplikta vert handheva, spesielt for drivverdig jordbruksareal av god kvalitet
 - Justis- og beredskapsdepartementet saman med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet etablerer felles dimensjonerande planføresetnader for den norske mat- og forsyningsberedskapen
 - Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet i samarbeid utarbeider eit anslag for Noreg si sjølvforsyningsevne og greier ut korleis kosthaldet og matproduksjonen i jordbruket, havbruket og fiskeria ved behov kan omstillast ved kortvarige eller langvarige kriser
 - Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet i samarbeid gjennomfører ein risiko- og sårbarheitsanalyse av norsk matforsyning som òg omfattar ei vurdering av situasjonar med ein ikkje velfungerande internasjonal handel

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen sine tilrådingar.

Komiteen viser til at planføresetnadene som gjaldt frå 1995 til 2012, fastsette eit felles nivå for beredskapen. Basert på planføresetnadene frå 1995 vart det utvikla dimensjonerande krav for matvareberedskapen til beredskapslagera. Instruksen frå 2012 oppheva dei tidlegare nasjonale føresetnadene for den sivile beredskapsplanlegginga. Felles planføresetnader er noko Nærings- og fiskeridepartementet har etterlyst over tid, utan at det per april 2023 hadde ført til endringar i departementa si samordning.

Komiteen viser til Riksrevisjonen si utsegn til statsrådene sine svar, der Riksrevisjonen merkar seg at statsrådene i Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i all hovudsaker einige i funna og tilrådingane i undersøkinga, og at Riksrevisjonen registrerer at statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har ulik tilnærming til korleis dei vil følgje opp tilrådingane om å etablere felles dimensjonerande planføresetnader.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i utsegna til statsrådene sine svar legg vekt på at matforsyninga er avhengig av ei rekke innsatsfaktorar innan fleire sektorar. Beredskapsplanlegginga krev etter Riksrevisjonen si vurdering god samordning for å sikre at beredskapstiltak fungerer effektivt. Riksrevisjonen viser til at Nærings- og fiskeridepartementet som hovudansvarleg departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningstryggleik, inkludert matvareforsyning, gjennom fleire år har etterlyst felles planføresetnader. Komiteen viser til at Riksrevisjonen held fast på tilrådinga om at Justis- og beredskapsdepartementet, saman med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet, bør etablere felles dimensjonerande planføresetnader for den norske mat- og forsyningsberedskapen, og at Riksrevisjonen merkar seg at næringsministeren og fiskeri- og havministeren i liten grad gjer greie for korleis Riksrevisjonen sine tilrådingar vil verte følgde opp.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen er einig med statsrådene i Nærings- og fiskeridepartementet i at sannsynet for at vi ikkje får importert nødvendige matvarer, er lav. Riksrevisjonen meiner likevel at det ikkje er motstrid mellom å leggje til grunn at vi kan importere varer, samstundes som vi har ein beredskap som tek omsyn til at føresetnader om velfungerande handel kan falle bort. Riksrevisjonen legg i utsegna til statsrådene sine svar vekt på at matvareberedskapen i Noreg byggjer på innsats frå fleire sektorar. For å etablere ei felles tilnærming til beredskap er det heilt sentralt at forvaltninga legg til grunn ei felles forståing av risiko og sårbarheitene i matvareforsyninga. Komiteen støttar Riksrevisjonen si utsegn til statsrådene sine svar og viser til utsegnene frå fleirtalet i næringskomiteen om at vi må

vere forberedde på kriser kor handelssystemet i kortare eller lengre periodar ikkje fungerer optimalt.

Komiteen registrerer at Nærings- og fiskeridepartementet i sitt svarbrev opplyser at departementet like før framlegginga av riksrevisjonsrapporten fekk to rapportar om mattryggleik. Rapporten frå Menon Economics konkluderte med at 1) norsk produksjon av sjømat kan forsyne befolkninga med ein betydeleg andel av kaloribehovet og etter deira meining ein større andel enn det som vart anslått av Helsedirektoratet i 2022, 2) dette gjeld òg i alvorlege kriser der både tilgangen på fiskefelt og import av viktige innsatsfaktorar er svært avgrensa, 3) logistikk og frysekapasitet er ikkje bindande skrankar, så lenge ein har tilgang til straum og/eller drivstoff, 4) og at det er få juridiske bindingar som hindrar staten i å organisere samfunnet for maksimal produksjon av sjømat i ein krisesituasjon. Komiteen viser til at Riksrevisjonen i utsegna til statsrådene sine svar vurderer det som positivt at Nærings- og fiskeridepartementet nyleg har innhenta kunnskap om sårbarheita i dei globale forsyningskjedene for matvarer, og at slike analysar vil vere eit viktig grunnlag for å følgje opp Riksrevisjonen si tilråding om ein risiko- og sårbarheitsanalyse av norsk matforsyning.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen legg vekt på at det er semje både i fagmiljøet og i forvaltninga om at potensialet for å utnytte dei samla matressursane og produksjonsgrunnlaget i Noreg, kan best illustrerast ved å berekne sjølvforsyningsevna vår. Sjølvforsyningsevna er summen av det norsk jordbruks- og fiskeri- og havbruksnæring er i stand til å produsere, relativt til det som trengst for å sikre at befolkninga overlever utan betydeleg tap av helse og velferd. Den mest heilskaplege analysen av sjølvforsyningsevna i Noreg vart gjort av Alstadheimutvalet i 1991. Det er ikkje definert noko mål for sjølvforsyningsevna i dag. Komiteen støttar Riksrevisjonen i at sjølvforsyningsevne bør nyttast for å vurdere korleis Noreg vil vere rusta til å handtere ein eventuell krisesituasjon, og at forvaltninga burde ha sikra seg eit fagleg grunnlag for å kunne ta stilling til kva for sjølvforsyningsevne vi har i dag. Eit slikt fagleg grunnlag bør omfatte ein heilskapleg analyse av potensialet som foreligg når det gjeld både produksjon og forbruk. Komiteen viser til at næringskomiteen i Innst. 251 S (2016–2017) presiserte at målet om mattryggleik skal omfatte både mattryggleik og beredskap, og at utgangspunktet for matproduksjonen er arealressursane. Difor må forvaltninga av dei ha eit evig perspektiv. Eit aktivt landbruk basert på lokale ressursar er avgjerande for å ha kunnskap og utstyr til å styrke mattryggleiken.

Komiteen viser til at Totalberedskapskommisjonen i NOU 2023:17 har peika på at det er behov for å vere meir robust med tanke på lagring av kritiske innsatsfaktorar og auka eigenberedskap. Kommisjonen har mellom anna anbefalt å sikre naudsynte lager av kritis-

ke innsatsfaktorar til matproduksjon og å avklare det samla potensialet for å leggje om produksjon innanfor landbruk, havbruk og fiskeria og kosthald på kort og lang sikt ved forsyningskriser. Komiteen er nøgd med at regjeringa ser oppfølginga av Riksrevisjonen sine tilrådingar og oppfølginga av Totalberedskapskommissjonen sin rapport i samanheng.

3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:4 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet – vert lagt ved møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. januar 2024

Peter Frølich

leiar

Nils T. Bjørke

ordfører

