

Kvittering på innsendt hørings svar på Høring NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen

Høringens saksnummer: 23/2619

Høring: Høring NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen

Levert: 16.10.2023 16:57

Svartype:

Jeg svarte som: Arbeidsgiverorganisasjon

Avsender: NHO Mat og Drikke

Kontaktperson: Petter Haas Brubakk

Kontakt e-post: phb@nhomd.no

NHO Mat og Drikke viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev datert 16. juni 2023 vedrørende høring av NOU 2023:17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid.*

NHO Mat og Drikke representerer nærmere 2.000 virksomheter som igjen sysselsetter om lag 40.000 årsverk innenfor mat-, drikke- og bionæringene i Norge, herunder det alt vesentlige av den landbaserte næringsmiddelindustrien. NHO Mat og Drikke er tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon.

NHO Mat og Drikkes høringsuttalelse er begrenset til forsyningssikkerhet av mat og drikke. For andre spørsmål viser NHO Mat og Drikke til NHOs høringsuttalelse om NOU 2023:17 datert 16. oktober 2023, som vi slutter oss til.

I. NHO Mat og Drikkes hovedsynspunkter.

Totalberedskapskommisjonens utredning beskriver kompleksitetene og sårbarhetene som preger et moderne samfunn, og bekrefter betydningen av at samfunnets ressurser virker sammen på en koordinert og helhetlig måte for å møte kriser og å sikre befolkningens trygghet. Utredningen er videre en grundig gjennomgang av det store antallet av ulike strukturelementer, organisasjoner og virksomheter i privat og offentlig sektor som vil være avgjørende for at befolkningen skal kunne sikres grunnleggende trygghet i møte med forskjellige typer kriser, både i art, omfang og tid.

NHO Mat og Drikke mener kommisjonens utredning gir et godt grunnlag for å beslutte og iverksette nødvendige endringer i Norges nasjonale beredskapssystemer, og vil spesielt fremheve at kommisjonen så tydelig har understreket det dype alvorret som har hvilt over arbeidet. Det samme alvorret må prege arbeidet med å følge opp kommisjonens anbefalinger og å iverksette tiltak, også når dette medfører endrede prioriteringer eller stiller samfunnet og enkeltaktører overfor krevende avveininger.

Totalberedskapskommisjonen fremholder at «norsk matsikkerhet hviler på stabil produksjon av mat-

og fôrvarer innenlands, som forutsetter lønnsomhet i næringene og at internasjonale handelssystemer er velfungerende». NHO Mat og Drikke støtter denne tilnærmingen, og vil fremheve åtte forutsetninger vi mener er av særlig betydning i oppfølgingen av

kommisjonens utredning om matvareberedskap:

1. Langsiktighet og forutsigbarhet i politikktutforming og myndighetsutøvelse er helt avgjørende for at bedrifter skal ha evne og kapasitet til å kunne oppfylle samfunnets forventninger til næringslivet i de ulike krisesituasjoner Norge kan stå overfor.
2. Det er helt grunnleggende at mat- og drikkeproduksjonen er definert som en kritisk samfunnsfunksjon. Videre er det avgjørende at de kritiske samfunnsfunksjonene ikke utvides til å omfatte flere sektorer enn det som er strengt nødvendig, og fortsatt representerer en tydelig prioritering av hvilke funksjoner som må opprettholdes i krisesituasjoner.
3. Matvareberedskaperen må bygge på at Norge har en betydelig nasjonal råvareproduksjon fra fiskerierne, havbruket og jordbruket, og en stor foredlingsindustri. Samtidig er Norge avhengig av internasjonal handel og samarbeid og velfungerende forsyningslinjer for å sikre kontinuitet i forsyningsikkerheten og matproduksjonen.
4. Beredskapsarbeidet må ta utgangspunkt i at arbeidskraft- og kompetansebehovene ikke er begrenset av nasjonale grenser, og at matvareberedskaperen er avhengig av arbeidskraft fra andre land for å sikre kontinuitet i produksjonen.
5. Ingen krise vil nødvendigvis ligne den forrige krisen, og organisatoriske strukturer og relevante planverk må være fleksible og situasjonstilpassede. Så langt mulig, bør organisatoriske strukturer og tiltak for krisehåndtering likevel være planlagt, kjent og øvet under normale tider.
6. Den enkelte virksomhet skal som en hovedregel, ikke bære kostnader til beredskapstiltak utenfor egen virksomhet. Kostnadene ved tiltak som skal gi samfunnsberedskap må i utgangspunktet også dekkes av offentlige myndigheter.
7. Offentlig-privat samarbeid vil kunne gi kostnadseffektive og kraftfulle løsninger som bør planlegges og avtales under normale tider.
8. Norsk mat- og drikkeproduksjon, som for en stor del også er basert på norske råvarer, står naturligvis sentralt i drøftinger om samfunnsberedskap og matvaresikkerhet. For å sikre at næringen har kapasitet og kompetanse til å sikre kontinuitet i vareforsyningene i ulike krisesituasjoner, må beredskapsdimensjonen ved norsk mat- og drikkeproduksjon også tillegges vekt når rammevilkår for næringen utformes. En politikk som innebærer nedbygging av den norske mat- og drikkenæringen vil foruten å føre til tap av verdiskaping og arbeidsplasser, samtidig svekke matvareberedskaperen.

Der Totalberedskapskommisjonen har lagt frem anbefalinger som berører punktene ovenfor, er disse omtalt nedenfor under kommentarene til anbefalingene om matvareberedskap i kommisjonens kapittel 16. Øvrige punkter utdypes i det følgende.

II. Sentrale forutsetninger for beredskapsplanlegging og -tiltak.

NHO Mat og Drikkes vurderinger av beredskapsarbeidet er naturlig nok, preget av erfaringene fra koronapandemien og den økende geopolitiske spenningen det siste tiåret, ikke minst etter at Russland gikk til væpnet angrep mot Ukraina. Krigen har påvirket tilgangen på innsatsfaktorer til mat- og drikkeproduksjon i Norge og i resten av verden, og innebærer at også matvareberedskaperen i bred forstand, må forstås og innrettes i lys av den nye geopolitiske og sikkerhetspolitiske situasjonen vi står overfor.

Langsiktighet og forutsigbarhet avgjørende for å realisere beredskapspotensialet i

næringslivet.

Det er i utgangspunktet bred politisk enighet om at forsyningsikkerhet og en god matvareberedskap er kritiske samfunnsfunksjoner, men ikke nødvendigvis like stor grad av enighet om hva dette innebærer i den løpende politikktutforming. Politisk uenighet om tiltak som påvirker den samlede verdikjeden for mat og drikke, må påregnes. Samtidig må politiske beslutningstakere være bevisste at usikkerhet om og hyppige endringer i rammevilkår som er av betydning for verdikjeden, samtidig vil kunne påvirke beredskap og kapasitet til å håndtere krisesituasjoner.

NHO Mat og Drikke mener derfor at det er vesentlig med langsiktighet og forutsigbarhet både i den samlede politikken overfor verdikjeden for mat og drikke, og innenfor beredskapsområdet. Dette er i seg selv viktig, er avgjørende for å sikre optimal ressursbruk til beredskapsformål og er en forutsetning for at potensialet næringslivet representerer i beredskapssammenheng skal kunne realiseres.

Begrepet kritiske samfunnsfunksjoner må representere en reell prioritering.

Betydningen av at enkelte samfunnssektorer, virksomheter og medarbeidere er definert som en del av samfunnets kritiske funksjoner, fremstår vesentlig klarere etter koronapandemien 2020-2022 enn dette gjorde tidligere. At myndighetene konsekvent la denne prioriteringen til grunn for utforming av eksempelvis regelverket som gav tilgang til offentlige tjenester eller åpnet for innreise av nøkkelpersonell under pandemien, var etter NHO Mat og Drikkes vurdering, helt avgjørende for at verdikjeden kunne utføre sitt samfunnsoppdrag og at befolkningen dermed opplevde normalitet i vareforsyningene under ellers krevende forhold.

Det må være en høy terskel for å utvide omfanget av hvilke sektorer, virksomheter og arbeidstakere som omfattes av hva som er kritiske samfunnsfunksjoner, slik at dette forblir en avgrensning som representerer reelle prioriteringer i ulike krisesituasjoner.

Kompetansebehov på tvers av grenser.

Pandemiårene tydeliggjorde at norsk mat- og drikkeproduksjon utover å være avhengig av import av råvarer, ingredienser m.v., i stor utstrekning også har behov for utenlandsk arbeidskraft, kompetanse samt maskiner, maskindeler og utstyr. Arbeidskraftbehovene var særlig knyttet til sesongarbeidskraft, som fikk betydelig oppmerksomhet i media. Dette dreide seg i betydelig grad også om kritisk kompetanse til installasjoner, oppgraderinger og reparasjoner av produksjonsutstyr m.v. for å opprettholde kontinuiteten i leveransene. I et beredskapsperspektiv er det derfor sentralt å sikre mobilitet av kompetent arbeidskraft mellom land.

NHO Mat og Drikke vil advare mot at utfordringer ved tilgang på arbeidskraft i enhver krisesituasjon planlegges håndtert ved å ta i bruk drastiske inngrep i arbeidsmarkedet som innebærer at arbeidstakere uten erfaring eller kompetanse fra mat- og drikkeproduksjon, enten i primærproduksjonen, i industrielle prosesser eller i andre deler av verdikjeden, disponeres for å erstatte erfaren og kompetent utenlandsk arbeidskraft. Selv om slike virkemidler i begrenset utstrekning vil kunne benyttes i en krig eller i krigslignende situasjoner, er det neppe en farbar vei å gå i de fleste realistiske krisescenarier.

III. Kapittel 16 i NOU 2023:17 *Matforsyning.*

I NOU 2023:17 11 kapittel 16 anbefales tiltak som er knyttet til matvareberedskap. NHO Mat og Drikke støtter Totalberedskapskommisjonens anbefalinger om å gjennomføre en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning for å kartlegge den faktiske matvareberedskapen; om å styrke overvåkingen av

internasjonale mat- og fôrvaremarkedet; og om styrket samarbeid med EU og nordiske land om matsikkerhet og matberedskap.

Videre støtter NHO Mat og Drikke kommisjonens anbefaling om å avklare det samlede potensialet for produksjons- og kostholdsomlegginger ved forsyningskriser. NHO Mat og Drikke vil samtidig understreke at de mest sannsynlige krisene det norske samfunnet vil stå overfor, ikke innebærer en væpnet konflikt på norsk jord eller i våre umiddelbare nærområder. En høyest mulig grad av normalitet i matforsyningene vil derfor være viktig for å unngå uro i befolkningen under de fleste av de krisescenariene det kan planlegges for. Beredskapsplanleggingen må derfor ha dette som utgangspunkt, og ikke bygge på bruk av virkemidler som i praksis kun vil være tilgjengelige, eller bli akseptert, i en krig eller en krigslignende situasjon.

Kommisjonens anbefalinger vedrørende selvforsyningsgrad, beredskapslagre m.v.

NHO Mat og Drikkes utgangspunkt er at det bør være et klart mål å øke avsetningen av norske råvarer samtidig som tilgangen til nødvendige innsatsfaktorer fra utlandet bidrar til konkurransedyktighet. Norge bør ha som politisk ambisjon å realisere potensialet for matproduksjon basert på eget ressursgrunnlag, og på en bærekraftig måte. En politikk som bygger på at Norge alltid vil kunne anskaffe nødvendige matvarer og innsatsfaktorer i internasjonale markeder, vil både medføre en viss risiko og vil trolig bli oppfattet som lite solidarisk fra andre land med mindre finansielle og naturgitte ressurser enn Norge.

En effektiv norsk matproduksjon er samtidig helt avhengig av et velfungerende internasjonalt handelssystem for import av råvarer, ulike ingredienser, emballasje m.v. Sårbarheten i de internasjonale verdikjedene som den norske mat- og drikkeproduksjonen er avhengig av, fremstod særlig tydelig i de innledende månedene av koronapandemien i 2020, og senere igjen ved utbruddet av Russlands krig mot Ukraina i 2022. En valgsituasjon mellom nasjonal matproduksjon og internasjonal handel må derfor unngås. Krigen i Ukraina har synliggjort sårbarheter også i europeiske verdikjeder for produksjon og distribusjon av mat.

Totalberedskapskommisjonen viser til at Europakommisjonen som respons på dette har iverksatt en europeisk beredskaps- og responsmekanisme for matsikkerhetskriser, *European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism* (EFSCM). Hensikten er å forsterke kompetansen, kapasiteten og evnen til å samarbeide om matsikkerhet når det blir aktuelt. Totalberedskapskommisjonen anbefaler at Norge skal koble seg på dette samarbeidet. NHO Mat og Drikkes støtter kommisjonens anbefaling.

NHO Mat og Drikke mener ellers at det er vanskelig å ta endelig stilling til Totalberedskapskommisjonens forslag om styrket lagerhold av kritiske innsatsfaktorer for matproduksjon utelukkende med utgangspunkt i kommisjonens vurderinger. Etter vår oppfatning må forsyningsikkerheten vurderes etter fire hovedfaktorer; nasjonal råvareproduksjon, import av andre råvarer og innsatsfaktorer, en foredlingsindustri med kapasitet og evne til å ivareta kontinuitet i vareproduksjonen og distribusjon. Samspillet mellom disse fire faktorene er nøkkelen til å finne riktig nivå på matberedskapen.

Det er kjent at Nærings- og fiskeridepartementet har igangsatt et analysearbeid om risiko og sårbarhet knyttet til globale forsyningslinjer for viktige innsatsfaktorer, råvarer og produkter som importeres til Norge, og at Oslo Economics AS presenterte sin rapport om dette 12. oktober 2023. Det har ikke vært mulig å sette seg inn i og drøfte denne rapporten grundig før høringsfristen for NOU 2023:17 16. oktober 2023. Følgelig er det også vanskelig å vurdere om risikoen ved manglende lagerhold m.v.

er så betydelige at dette kan forsvare de økte kostnadene staten enten vil påfører bedriftene og/eller skattebetalerne ved krav om større beredskapslagre av innsatsfaktorer, ferdige matvarer m.v.

På bakgrunnen av viktigheten av samspillet mellom de fire faktorene skissert i avsnittet overfor burde helheten i matsikkerheten og matforsyningen drøftes grundig. NHO Mat og Drikke mener derfor det vil være riktig at Nærings- og fiskeridepartementet på egnet måte, sender Oslo Economics' rapport på en egen høring, og at disse spørsmålene kan berøres nærmere i en slik sammenheng.

Produksjonsutstyret i næringsmiddelindustrien anskaffes i stor grad fra andre land. Dette innebærer en sårbarhet som bedrifter og myndighetene må være bevisste. Siden det er vanskelig å se for seg at en løsning vil være å etablere mer eller mindre komplette nasjonale reservedelslagre, eller en norsk leverandørindustri til mat- og drikkenæringen, fremstår også på dette området et mest mulig forpliktende samarbeid med andre land som avgjørende for å kunne håndtere en krisesituasjon.

Oppsummert vil NHO Mat og Drikke peke på følgende:

§ Vurderingen av behovene for etablering av beredskapslagre med kritiske innsatsfaktorer i matproduksjonen må sees i sammenheng med analysen av sårbarheten i de internasjonale forsyningslinjene.

§ Myndighetene må bære kostnadene ved eventuelle beredskapslagre som går utover det den enkelte mat- og drikkeprodusent med rimelighet kan forventes å stå for selv. Eventuelle pålegg til næringsaktører om selv å etablere beredskapslagre må vurderes opp mot risiko for knapphet samt ivareta hensynene til like konkurransevilkår og internasjonal konkurransekraft.

§ Ordningen med beredskapslagring av matkorn må gi tilstrekkelig sikkerhet for næringsaktørene i denne bransjen til kostnadsdekning av løpende omsetning av matkorn og langsiktige investeringer i lagerkapasitet.

Det vises videre til det som er fremholdt ovenfor om ikke minst betydningen av langsiktighet og forutsigbarhet, som vil være en avgjørende for at et samspill mellom offentlig og privat sektor i spørsmål

om beredskapslagre skal kunne gi de ønskede resultatene på en effektiv måte.

Jordvern.

Totalberedskapskommisjonen anbefaler at dagens restriktive jordvernpraksis videreføres for å sikre nødvendige arealer til matproduksjon, og at virkemiddelbruk for å sikre dette i dag må vurderes. Dagens jordvernpraksis blir utfordret av andre samfunnshensyn, som utbygging av nye bolig- og næringsarealer eller ved etablering av ny infrastruktur.

Nedbygging av jordbruksarealer skjer i ganske betydelig omfang, særlig i sentrale strøk. Ifølge Statistisk sentralbyrå ble om lag 9.800 dekar jordbruksareal bygget ned på landsbasis i 2016, mens arealet som ble bygget ned i 2017 og 2018 er beregnet til henholdsvis 7.800 og 7.300 dekar. NHO Mat og Drikke støtter derfor kommisjonens anbefaling om at dagens restriktive jordvernpraksis bør videreføres.

Veterinærtjenester m.v.

De aller fleste alvorlige hendelser i samfunnet vil på en eller annen måte, berøre forhold rundt mat- og vanntrygghet og dermed befolkningens grunnleggende behov for trygghet. Kommisjonen foreslår at det bør utredes tiltak som kan styrke myndighetene og næringslivets evne til samordnet forebygging og håndtering av plante-, dyre- og fiske sykdommer og iverksettes tiltak som sikrer tilgangen til

veterinærtjenester i norsk matproduksjon.

NHO Mat og Drikke støtter disse anbefalingene fra kommisjonen, og vil også fremheve viktigheten av tilstrekkelig veterinærmedisinsk kompetanse og kapasitet i Mattilsynet og andre myndighetsorganer som er sentrale for å bidra til kontinuitet i matvareforsyningen.

Rådet for matvareberedskap.

Totalberedskapskommisjonen anbefaler at Rådet for matvareberedskap utvides slik at det omfatter myndigheter og aktører fra produksjon og videreforedling. NHO Mat og Drikke støtter, ikke minst med utgangspunkt i erfaringene fra koronapandemien 2020-2022, denne anbefalingen.

231016 BR til JD - Totalberedskapskommisjonens innstilling (ENDL).pdf (185.86 KB)

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.