



Matforsyning, samfunns- sikkerhet og totalbered- skap



Matforsyning, samfunnssikkerhet og totalberedskap

Innledning

Evne til å sikre befolkningen tilgang til matvarer for et tilnærmet normalt kosthold, også i ulike krisesituasjoner, er en kritisk samfunnsfunksjon som må opprettholdes uansett hva som måtte inntreffe. Selv om det er lite sannsynlig at omfattende matmangel vil føre til ernæringsmessige utfordringer i Norge, har beredskapsmyndighetene likevel pekt på at forstyrrelser i matforsyningen vil kunne føre til uro og utrygghet i befolkningen.

En væpnet konflikt på norsk jord eller i våre umiddelbare nærrområder fremstår som lite sannsynlig. Derfor er det også viktig å etablere et beredskapssystem som ikke forutsetter bruk av virkemidler som i praksis kun vil være tilgjengelig i en krig eller en krigslignende situasjon.

Tørkesomre, annet ekstremvær, pandemiårene 2020-2022 og krigen i Ukraina fra 2022 har hver på sin måte, bidratt til å sette nasjonale og internasjonale matverdikjeder på prøve. Uavhengig av om en krise er natur- eller menneskeskapt, vil lange og komplekse matverdikjeder likevel stå overfor mange av de samme utfordringene. Befolkningens behov for mat- og drikkevarer er uansett de samme, uavhengig av hva som har forårsaket en krise.

Det er enighet om at vær og klima vil bli mer utfordrende i årene fremover, og at dette vil skape utfordringer for matverdikjeden fra jord til bord. På samme tid øker de geopolitiske og geøkonomiske spenningene i verden. Ikke minst har Russlands militære angrep mot Ukraina ført til en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon i Europa som også får konsekvenser for Norge.

Utgangspunktet

Etter Sovjetunionens oppløsning, Berlin-murens fall og den kalde krigens slutt på 1990-tallet valgte mange europeiske land å realisere det som ofte omtales som fredsgevinsten. Dette innebar blant annet en hurtig nedbygging av de totalberedskapsstrukturene og -kapasitetene som var bygget opp gjennom tiår med kald krig, og at både beredskapsarbeid og -bevissthet ble bygget ned.

Nå innebærer ikke minst den raskt forverrede geopolitiske situasjonen at mange europeiske land står overfor en formidabel oppgave med å reetablere en samfunnsberedskap som er tilpasset en helt ny og svært krevende situasjon. Dette gjelder også Norge. Oppgaveomfanget og ressursbehovene kan synes å være overveldende, og dette kan i verste fall føre til handlingslammelse. Derfor blir det helt avgjørende å legge til grunn en klar forståelse av alvoret i situasjonen og en helhetlig tilnærming med skarpe prioriteringer.

Totalberedskapskommisjonens vurderinger



Nå er det alvor.
Rustet for en usikker fremtid
→ [les rapporten her](#)

Totalberedskapskommisjonen slo fast at et robust beredskapssystem kjennetegnes av motstandsdyktighet mot alle former for fare i hele kriseperspektivet og så lenge en situasjon varer, og understreket at dette bl.a. kan oppnås gjennom:

- En motstandsdyktig og utholdende befolkning
- Tett integrering av næringslivet i den nasjonale beredskapsstrukturen
- Styrket forsyningssikkerhet

Kommisjonen fremholdt også betydningen av styrket tverrsektorielt samarbeid, utvidet nordisk samarbeid og forsterket arbeid med infrastruktur og digital sikkerhet.

I omtalen av matvareberedskap understreket Totalberedskapskommisjonen at «norsk matsikkerhet hviler på stabil produksjon av mat- og fôrvarer innenlands, som forutsetter lønnsomhet i næringene og at internasjonale handelssystemer er velfungerende». Kommisjonen fremmet 11 anbefalinger:

- Gjennomføring av en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning for å kartlegge den faktiske matvareberedskapen.
- Legge planer for økt selvforsyningsgrad basert på råvarer umiddelbart.
- Styrking av lagerhold av matkorn betydelig utover dagens ambisjon.
- Sikring av nødvendige lagre av kritiske innsatsfaktorer til matproduksjon.
- Avklaring av det samlede potensialet for å legge om produksjon innenfor landbruk, havbruk og fiskeriene, og kosthold, på kort og lang sikt ved forsyningskriser.
- Styrking av overvåkingen av internasjonale mat- og fôrvaremarkeder gjennom samarbeid mellom sentrale myndigheter og næringene.
- Styrking av samarbeidet med EU og nordiske land om matsikkerhet og matberedskap.
- Videreføring av en restriktiv jordvernpraksis for å sikre nødvendige arealer til matproduksjon, inkludert å vurdere virkemiddelbruk.
- Utredning av tiltak som kan styrke myndighetenes og næringenes evne til samordnet forebygging og håndtering av plante-, dyre- og fiskesykdommer.
- Iverksetting av tiltak som kan sikre tilgangen til veterinærtjenester i norsk matproduksjon.
- Utvidelse av Rådet for matvareberedskap slik at det omfatter myndigheter og aktører fra produksjon og videreføring.

NHO Mat og Drikke har støttet kommisjonens hovedanbefalinger.

Grunnleggende analyser



Oslo Economics AS har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, vurdert sårbarhetene i globale forsyningskjeder for matvarer. Analysen peker at den mest grunnleggende utfordringen for verdens matsystemer er klimaendringer og de negative virkningene i form av naturkatastrofer og forringelse av ressursgrunnlaget. Det konkluderes ellers slik:

- Forsyningslinjene for viktige importvarer til norsk matvareforsyning er i stor grad robuste for hendelser i internasjonale markeder. Ulike hendelser vil i første rekke gi prissjokk, men sjeldent bortfall av kritiske varer og innsatsfaktorer.
- Norge er mer sårbare for hendelser som innebærer forstyrrelser i selve handelssystemet eller i samhandlingen med andre land. Dette kan skje der handelskonflikter er en utløsende hendelse, eller der handelstriksjoner m.v. er følgehendelser av andre kriser eller sjokk i markedene.

Et springende punkt er om forutsetningen om robuste forsyningslinjer også ved hendelser i internasjonale markeder holder, eller om sårbarhetene er større enn det gis uttrykk for. Erfaringene fra Covid 19-pandemien og den umiddelbare tiden etter Russland gikk til krig mot Ukraina er i all hovedsak at de internasjonale forsyningslinjene var robuste, og at forsyningsikkerheten i liten grad ble påvirket. Samtidig skyldtes dette i ikke ubetydelig grad aktørene i verdikjeden. Kontinuitet i vareforsyningen kan ikke nødvendigvis tas som en selvfølge.

Det er verdt å merke seg at rapporten peker på at Norge er sårbart dersom samhandlingen med andre land påvirkes direkte eller indirekte, av handelskonflikter eller direkte av det som ofte blir kalt økonomisk krigføring. Prissjokk som følge av hendelser i de internasjonale markedene vil også kunne få store konsekvenser, selv om forsyningsikkerheten som sådan ikke blir truet.

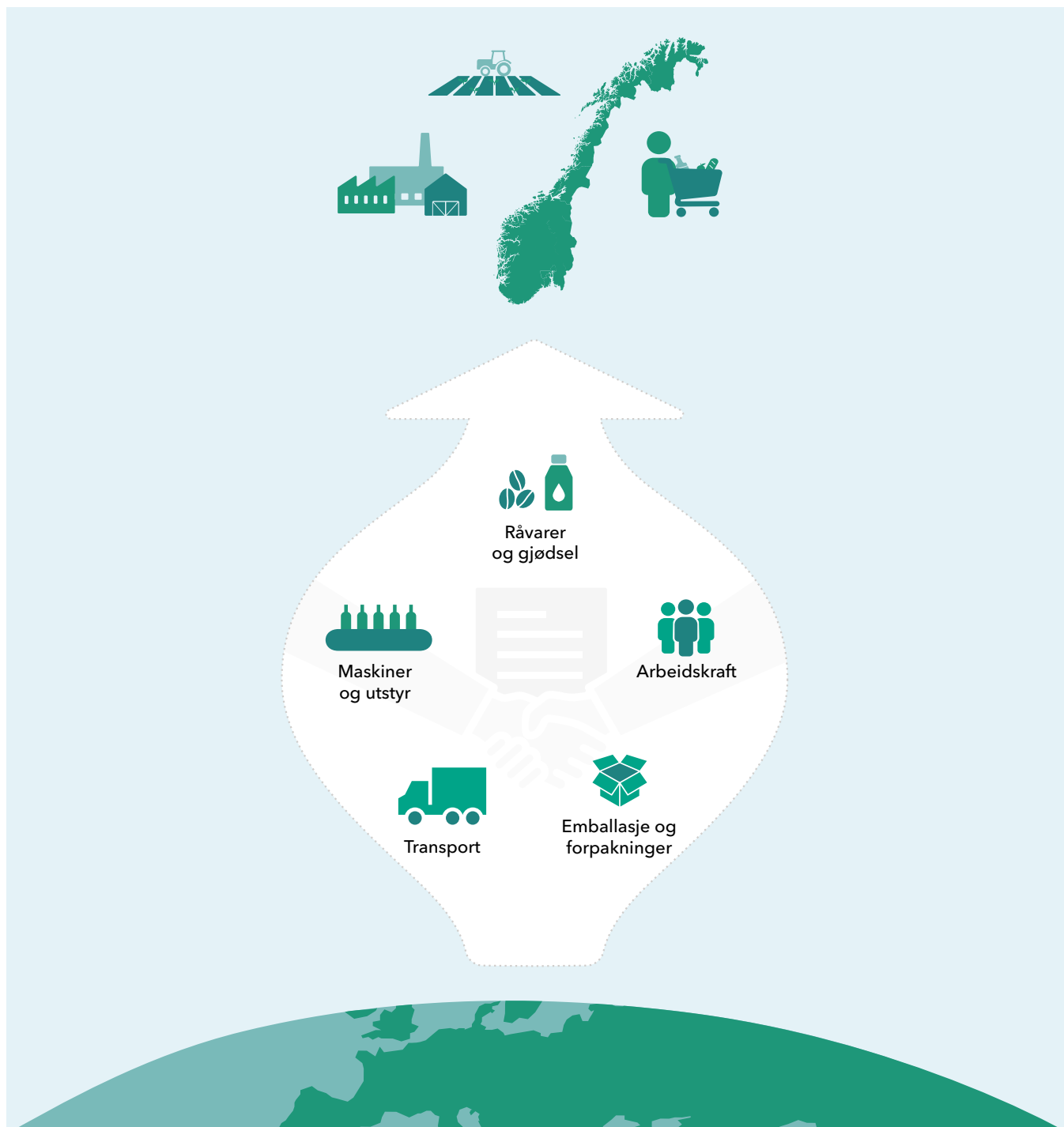
Riksrevisjonens dokument til Stortinget



Stortinget behandlet 30. januar 2024 Riksrevisjonens vurdering av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet. Riksrevisjonen mener bl.a. at myndighetene ikke har oversikt over potensialet for å omstille norsk matproduksjon eller forbruk i en krisesituasjon, og viser også til at Norge kan øke selvforsyningsgraden ved å øke kornproduksjonen. Det pekes også på at arealressursene i jordbruket ikke forvaltes på en fullt ut bærekraftig måte, og at beredskapsplanleggingen på mattrygghetsområdet er mangelfull.

Stortinget har sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjoner, og har understreket viktigheten av at regjeringen vil vurdere Totalberedskapskommisjonens anbefalinger og Riksrevisjonens konklusjoner i sammenheng.

Norsk råvareproduksjon og import er viktig for forsyningsikkerheten



Norge har en høy produksjon av råvarer til mat- og drikkeproduksjon, og en stor bearbeidingsindustri som omsetter råvarene til forbruksklare mat- og drikkeprodukter. Parallelt med den nasjonale råvareproduksjonen er forsyningsikkerheten i Norge tett knyttet til velfungerende internasjonale verdikjeder. Importerte innsatsfaktorer som teknologi, produksjonsutstyr, emballasje, arbeidskraft og råvarer vi ikke kan produsere selv, er helt vesentlig for forsyningsikkerhet og høy matproduksjon i Norge. Importerte innsatsfaktorer er viktig for høy produksjonskapasitet og produktivitet i bearbeidingsindustrien og bidrar til høy etterspørsel etter norske råvarer.

NHO Mat og Drikke mener

Stortinget har understreket at Norges nasjonale matsikkerhet bygger på tre sentrale forutsetninger: kontinuerlig nasjonal produksjon av mat, sikring av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem. Dette er også utgangspunktet for NHO Mat og Drikkes posisjoner:

1. Langsiktighet er en forutsetning for å lykkes

Selv om det er bred politisk enighet om at forsynings-sikkerhet og en god matvareberedskap er kritiske samfunnsfunksjoner, er det ikke alltid enighet om hva som skal til for å sikre en god og stabil norsk matvareberedskap. At det er ulike synspunkter på mål, prioriteringer og utformingen av rammevilkårene for matproduksjon i Norge, er en del av den løpende politiske debatten som alle aktører må forholde seg til.

Samtidig vil langsiktighet og forutsigbarhet i politikktutforming og myndighetsutøvelse være avgjørende for å sikre at aktørene i den lange og komplekse matverdikjeden har både evne og kapasitet til å kunne oppfylle samfunnets forventninger i de ulike krisesituasjonene Norge vil kunne komme til å stå overfor.

NHO Mat og Drikke mener:

- God samfunnsberedskap må være en langsiktig og kontinuerlig oppgave som forutsetter at aktørene sikres tilstrekkelig forutsigbarhet samtidig som arbeidet løpende tilpasses endrede og nye forutsetninger.
- Brede politiske forlik som står seg over tid bør ligge til grunn for utformingen av totalforsvarsberedskapen.

2. Matproduksjon er en kritisk samfunnsfunksjon

Mat- og drikkeproduksjon er en kritisk samfunnsfunksjon som må ivaretas for å sikre befolkningens trygghet og samfunnets evne til å fungere til enhver tid og under alle former for kriser, inkludert en væpnet konflikt. Normalitet i vareforsyningene må tilstrebes.

NHO Mat og Drikke mener:

- Det er avgjørende at mat- og drikkeproduksjonen er definert som en kritisk samfunnsfunksjon. Dette må inkludere hele verdikjeden, og alle funksjoner som er nødvendige for å sikre kontinuitet i vareproduksjonen.
- Definisjonen av hva som utgjør samfunnets kritiske funksjoner må 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.
- Beredskapsarbeidet må ta utgangspunkt i at arbeidskraft- og kompetansebehovene ikke er begrenset av nasjonale grenser, og at matvareberedskapen også er avhengig av arbeidskraft fra andre land for å sikre kontinuitet i produksjonen.

3. Forutsetningene for stabile matvare forsyninger i krevende situasjoner er høy produksjon i normale tider

Matvareberedskapen må bygge på at Norge har en betydelig nasjonal råvareproduksjon fra fiskeriene, 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.

NHO Mat og Drikke mener:

- Forsyningssikkerheten må bygge på en maksimal bærekraftig utnyttelse av Norges nasjonale ressurser for matproduksjon kombinert med velfungerende forsyningslinjer til andre land og et forpliktende internasjonalt samarbeid.
- Norsk mat- og drikkeproduksjon er for en stor del, basert på norske råvarer. 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 de løpende rammevilkårene for næringen utformes.
- En politikk som innebærer nedbygging av den norsk mat- og drikkenæringen vil foruten å føre til tap av verdiskaping og arbeidsplasser, samtidig også svekke matvareberedskapen.
- Behovene for beredskapslagre med kritiske innsatsfaktorer i matproduksjonen må sees i sammenheng med analysene av sårbarhetene 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 å etablere beredskapslagre eller å treffe tiltak som går utover egenberedskap, må utformes slik at like konkurransevilkår sikres og internasjonal konkurransekraft ivaretas.
- Ved beredskapslagring av matkorn må det gis tilstrekkelig sikkerhet for næringsaktørene i bransjen til kostnadsdekning av løpende omsetning av matkorn og langsiktige investeringer i lagerkapasitet.

4. God beredskap krever god organisering og øvelse

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.

Mat- og drikkeprodusentene er markedsaktører som må være lønnsomme og konkurransedyktige. Myndighetene må organisere, finansiere og legge til rette for de beredskapstiltakene som ikke omfattes av den enkelte bedrifts eget ansvar, og gjennom dette sikre velfungerende offentlig/private samarbeidsløsninger og effektiv ressursutnyttelse.

NHO Mat og Drikke mener:

- Den enkelte virksomhet skal som en hovedregel, ikke bære kostnad til beredskapstiltak utenfor egen virksomhet. Kostnadene ved tiltak som skal gi samfunnsberedskap må i utgangspunktet også dekkes av offentlige myndigheter.
- Privat sektor rår over mange av ressursene som er avgjørende for samfunnets evne til å håndtere ulike former for kriser. Offentlig-privat samarbeid vil kunne gi kostnadseffektive og kraftfulle løsninger som bør planlegges og avtales under normale tider.
- Myndighetene har et særlig ansvar for dimensjonering av utdanningskapasiteter som har betydning for beredskapen i offentlig og privat sektor. For å sikre kontinuitet i matvareforsyningen er det bl.a. viktig at det er tilstrekkelig veterinærmedisinsk kompetanse og kapasitet i Mattilsynet.
- Rådet for matvareberedskap bør utvides i tråd med Totalberedskapskommisjonens anbefalinger, slik at aktører fra produksjon og videreføring også er representert i rådet.

