

# Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Dokument 3:4 (2023–2024)



Framsidedfoto: Lars Sandved Dalen, NIBIO  
ISBN 978-82-8229-573-4

# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2023–2024)  
*Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Landbruks- og matdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådets svar
- Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet
- Vedlegg 6: Statsrådets svar
- Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråd Vestre i Nærings- og fiskeridepartementet
- Vedlegg 8: Riksrevisjonens brev til statsråd Skjæran i Nærings- og fiskeridepartementet
- Vedlegg 9: Statsrådenes felles svar
- Vedlegg 10: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 19. oktober 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Overordnet vurdering</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Utdyping av konklusjoner</b> .....	<b>10</b>
4.1	Mye av maten er importert, men forvaltningen kjenner ikke potensialet for å omstille verken produksjonen eller vårt eget forbruk i en krisesituasjon.....	10
4.2	Vi kan bli mer selvforsynte med mat ved å øke kornproduksjonen, men dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige for å oppnå dette.....	12
4.3	Arealressursene i jordbruket forvaltes ikke på en fullt ut bærekraftig måte .....	14
4.3.1	Dreneringsaktiviteten er lav, noe som svekker både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket.....	15
4.3.2	Betydelige jordbruksareal bygges ned og omdisponeres, noe som svekker produksjonsgrunnlaget.....	16
4.3.3	Det er svakheter ved bruken av virkemidlene som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord.....	18
4.3.4	Store jordbruksarealer er ikke i drift, og oppfølgingen av driveplikten er for dårlig.....	19
4.4	Beredskapsplanleggingen på matsikkerhetshetsområdet er mangelfull.....	21
4.4.1	Myndighetene overvåker kontinuerlig markedene og verdikjedene for mat .....	22
4.4.2	Myndighetene har ikke vurdert ulike hendelser som kan medføre vesentlig svikt i tilgangen på mat .....	23
4.4.3	Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen.....	25
<b>5</b>	<b>Anbefalinger</b> .....	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>Statsrådenes svar</b> .....	<b>27</b>
<b>7</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar</b> .....	<b>27</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>29</b>
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Landbruks- og matdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet	
	Vedlegg 4: Statsrådets svar	
	Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet	
	Vedlegg 6: Statsrådets svar	
	Vedlegg 7: Riksrevisjonens brev til statsråd Vestre i Nærings- og fiskeridepartementet	
	Vedlegg 8: Riksrevisjonens brev til statsråd Skjæran i Nærings- og fiskeridepartementet	
	Vedlegg 9: Statsrådenes felles svar	
	Vedlegg 10: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	



Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Sterkt kritikkverdigg** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdigg** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

# 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.<sup>1</sup> I Norge skal dette sikres gjennom nasjonal produksjon, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og handel.<sup>2</sup>

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*.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Stortinget har i den forbindelse siden 2004 vedtatt stadig strengere jordvernmål. 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<sup>6</sup> i komiteen var enige i det nye jordvernmålet, 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

---

<sup>1</sup> Innst 487 S (2022–2023) *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)* og Regjeringen.no (lesedato 27. juni 2023).

<sup>2</sup> Innst 487 S (2022–2023) *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)*

<sup>3</sup> Innst. 234 S (2011–2012) og Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>4</sup> Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>5</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) og Innst. 251 S (2016–2017)

<sup>6</sup> Alle bortsett fra Fremskrittspartiet.

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 vi belyst utviklingen av produksjonen av jordbruksprodukter over tid og i hvilken grad vi er selvforsynte med mat og fôrråvarer, gitt *dagens* konsum av matvarer. Vi omtaler også at det er ulike måter å uttrykke hvor selvforsynte vi er på mat. Videre beskriver vi 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 vi 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 vi sett på kvaliteten på jorda som blir bygd ned og hvilken kvalitet det er på den jorda som potensielt kan nydyrkes. I tillegg har vi sett på hvordan sentrale virkemidler som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord fungerer i praksis.

I den siste problemstillingen har vi tatt utgangspunkt i hvordan norske myndigheter har innrettet matvareberedskapen gitt utviklingen i risikobildet. For å beskrive risikobildet har vi vist til flere rapporter og utredninger som belyser og analyserer risikoene i det norske matsystemet. Vi 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 vi 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 vi 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 rapporten og i dette dokumentet.

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

## 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.

### 3 Overordnet vurdering

#### Kritikkverdig



- 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.

## 4 Utdyping av konklusjoner

### 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 naturgitt 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 fôrråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen.

Næringskomiteens flertall<sup>7</sup> 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 85–90 prosent i en normalsituasjon, men tar ikke hensyn til at produksjonen av animalske produkter (kjøtt, meieriprodukter, egg og fisk fra oppdrett) i stor grad er avhengig av importerte fôrråvarer. 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.



#### Engrosforbruket av matvarer

Engrosforbruket av matvarer gir oversikt over **produksjon** og **import** av matvarer **minus eksport**. Tallet gir informasjon om den totale omsetningen av matvarer i landet og mengden av ulike matvaregrupper som står til rådighet for hele befolkningen.

<sup>7</sup> Alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti. En samlet komite var enig i målet om at matproduksjonen skulle øke og at når befolkningen vokser, vil det være nødvendig å øke matproduksjonen for å opprettholde selvforsyningsgraden. Flertallet (alle unntatt SV) understreket at norsk matproduksjon i størst mulig grad bør være basert på norske arealressurser. SV mente at jordbrukspolitikken hovedmål skulle være norsk matproduksjon i takt med økningen i folketallet og med grunnlag i norske arealressurser – over hele landet.»

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 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 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.<sup>8</sup> 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 både når det gjelder produksjon og forbruk.



**Selfforsyningsgrad:** andel av engrosforbruket av matvarer, inkludert fisk, som kommer fra norsk produksjon.

**Selfforsyningsgrad uten fisk:** sjømat er tatt ut av regnestykket for å vise selvforsyning med jordbruksprodukter.

**Selfforsyningsgrad korrigert for avhengighet av importert fôr:** engrosforbruket av matvarer fra norsk jordbruk, altså eksklusiv fisk, som er produsert på norske fôrressurser.

**Dekningsgrad:** andelen norsk mat vi kunne ha konsumert dersom mat produsert for eksport var en del av forbruket innenlands

**Selfforsyningssevne:** 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.

---

<sup>8</sup> Det ble blant annet forutsatt at arealene til matkorn og poteter kunne utvides, at villahager kunne utnyttes og at økt kornproduksjon kunne utnyttes til matmel. Utvalget forutsatte videre at det totale jordbruksarealet kunne økes med 150 000 dekar, og at husdyrbestanden kunne økes. Videre ble det lagt særlig vekt på en betydelig endring i kostholdet - en krisekostplan. Det innebar eksempelvis at energiinntaket skulle være 90 prosent av nivået i 1987. Videre la utvalget til grunn at man skulle spise ca. 220 gram fisk per dag. Dagens konsum ligger på ca. 36 gram per dag. Videre ble det lagt til grunn at vi skulle spise mindre kjøtt til fordel for mer planteprodukter. Eksempelvis måtte vi spise minst 130 kilo poteter hver per år. Dagens konsum ligger på ca. 18 kilo per person.



## 4.2 Vi kan bli mer selvforsynte med mat ved å øke kornproduksjonen, 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 fôravhengighet. 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.<sup>9</sup> 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 punkt 4.1 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 fôrråvarer 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 vil påpeke 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.



### Matsystemer

Matsystemer knytter faktorer som klima, miljø, infrastruktur og institusjoner sammen med verdikjeden for mat. Det omfatter matproduksjon, videreforedling, distribusjon, salg og konsum, i tillegg til den sosioøkonomiske og miljømessige effekten systemet har på omgivelsene.

<sup>9</sup> Prop. 1 (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet, s. 128.

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 selvforsyningsevnen.

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<sup>10</sup> 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 kraftfôrblandingene 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.<sup>11</sup> 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.

---

<sup>10</sup> Grovfôret er drøvtyggerens naturlige fôrgrunnlag, som gras og andre plantevekster på en eng.

<sup>11</sup> *Bruk av norske fôrressurser Utredning av forbedring av virkemidler med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr*, Rapport nr. 10/2021 (2021).

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 vi gjennomført en økonometrisk tidsserieanalyse. I analysen kunne vi 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 vi finner ingen holdepunkter for at en ren videreføring av dagens innretning av virkemiddelapparatet vil føre til økt produksjon, slik Stortinget forutsetter.

### 4.3 Arealressursene i jordbruket forvaltes ikke på en fullt ut bærekraftig måte

En av de sentrale forutsetningene for nasjonal matsikkerhet er at produksjonsgrunnlaget ivaretas, som del av et bærekraftig landbruk.<sup>12</sup> 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



#### Økonometrisk tidsserieanalyse

Økonometri er en retning innen samfunnsøkonomi som tar for seg kvantitative sammenhenger i økonomien. Det benyttes kvantitative analyser som bygger på kombinasjonen av økonomisk teori, matematikk og statistikk. Tidsserieanalyse brukes i økonometrien for å studere hvordan en variabel X utvikler seg over tid.

<sup>12</sup> Bærekraft har en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon. Den økonomiske og sosiale dimensjonen ligger i målene om matsikkerhet og økt verdiskaping, jf. Meld. St. 11 (2016–2017) og Innst. 251 S (2016–2017). Å beskytte arealressursene er ett av flere områder under målet om et bærekraftig landbruk, jf. Meld. St. 9 (2011–2012).

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 kritikkverdig at arealressursene i jordbruket ikke fullt ut forvaltes på en bærekraftig måte slik Stortinget har lagt til grunn.

#### 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.



#### Kornpriser

Prisen på norsk hvete har over flere år ligget rundt 2,50 kroner per kilogram. Medio 2022 økte prisene kraftig og ble notert til nærmere 3,70 kroner per kg i januar 2023. Verdensmarkedsprisene lå på denne tida enda høyere på 4–5 kroner per kg hvete.

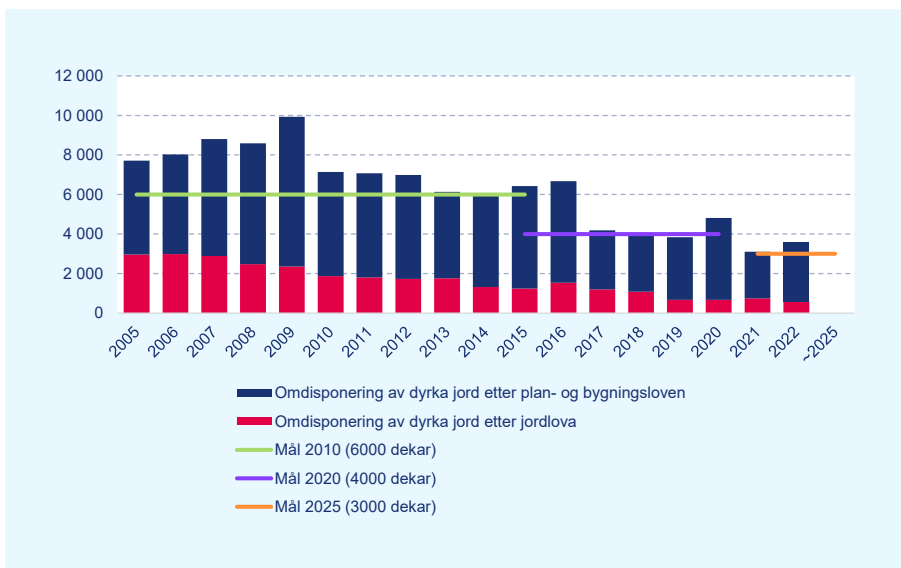
Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke virkemidlene fungert godt nok når dreneringsaktiviteten er på et vedvarende lavt nivå, til tross for god tilgang på tilskuddsmidler. Riksrevisjonen merker seg samtidig at stønadssatsen til drenering fra medio 2023 økte fra 2 500 kroner til 4 000 kroner per dekar systematisk drenert areal.<sup>13</sup> 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 kan på lang sikt forringe produksjonsgrunnlaget.

### 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, jf. Figur 1. 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.

Figur 1 viser at jordvernmålet har blitt nådd noen år, for eksempel 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.<sup>14</sup>

**Figur 1 Årlig omdisponering av dyrka jord målt i dekar, 2005–2022**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I perioden 2005–2022 ble over 113 000 dekar dyrka jordbruksareal omdisponert. I tillegg ble over 102 000 dekar dyrkbar jord omdisponert i

<sup>13</sup> Systematisk drenering - Drenering med en bestemt intensitet (avstand mellom grøftene) som dekker ett gitt areal, tilstrekkelig til å sikre en tilfredsstillende dreneringstilstand på arealer.

<sup>14</sup> Prop. 121 S (2022–2023) og Innst. 487 S (2022–2023).



**Dyrka jord** deles inn i fulldyrka jord, overflate dyrka jord og innmarksbeite.

**Fulldyrka jord** er jordbruksareal dyrka til vanlig pløvedybd, som kan brukes til åkervekster, eng eller beite, og som kan fornyes ved pløying.

**Overflatedyrka jord** er jordbruksareal som er ryddet og jevnet på overflata slik at maskinell høsting er mulig.

**Innmarksbeite** er jordbruksareal som kan brukes til beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av grasarter eller urter som tåler beiting

**Dyrkbar jord** er arealer som ved oppdyrking kan settes i stand slik at de overholder kravene til fulldyrka eller overflatedyrka jord, og klima og jordkvalitet for plantedyrking.

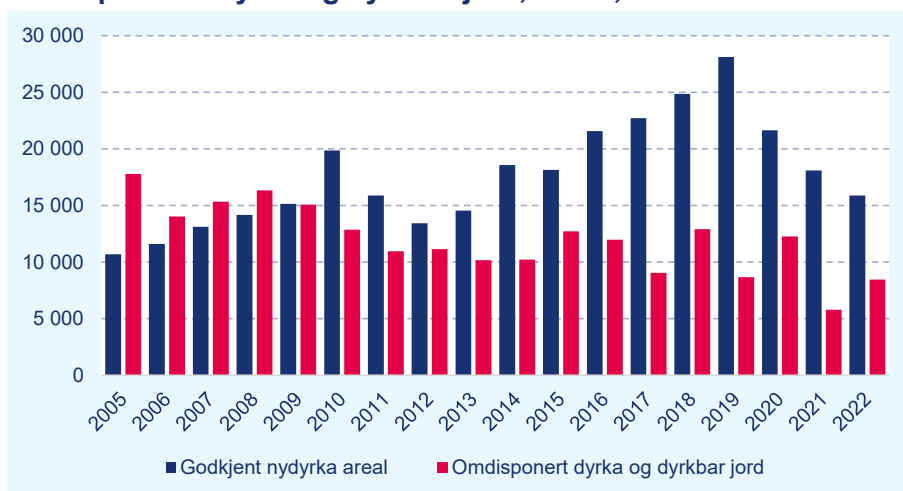
samme periode. Det betyr at det i gjennomsnitt har blitt omdisponert over fire fotballbaner med dyrka og dyrkbar jord hver eneste dag i denne perioden.

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), jf. Figur 2.

**Figur 2 Godkjent areal til nydyrking sammenlignet med omdisponert<sup>15</sup> dyrka og dyrkbar jord, dekar, 2005–2022**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

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.

<sup>15</sup> Nedbyggingen av omdisponerte arealer kan skje på et senere tidspunkt. Noen omdisponerte arealer kan av ulike grunner ikke bli nedbygget i det hele tatt, eller det blir tilbakeført til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift.

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.

### 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 vi 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 hvilken betydning omdisponering kan ha for jordbruksproduksjonen og produksjonsgrunnlaget i framtida. Kommunene er anbefalt å utarbeide arealregnskap<sup>16</sup>, 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 friluftformål 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<sup>17</sup> 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 utvalgskommunene 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.

---

<sup>16</sup> Et arealregnskap kan gi oversikt over planlagte endringer i arealdelen, og det kan vise hvilket utbyggingspotensial som ligger inne i eksisterende planer.

<sup>17</sup> Arealplankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.





### Hensynssoner og «grønn strek» i jordbruket

Hensynssoner angir hvilke spesielle hensyn som skal ivaretas når arealbruken som framgår av plankartet skal gjennomføres. Det kan f.eks. opprettes en sone med særlig hensyn til landbruk.

En såkalt «grønn strek» brukes som en langsiktig grense for utbygging mot jordbruksareal.

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 vi 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 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.<sup>18</sup> Undersøkelsen viser at hver dispensasjonssøknad som berører områder med dyrka og/eller dyrkbar jord bygger ned rundt én dekar dyrka og/eller dyrkbar jord i gjennomsnitt. Siden det innvilges flere hundre dispensasjonssøknader som berører dyrka og dyrkbar jord per år, 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.

#### 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<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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

<sup>18</sup> Jamfør også Multiconsult og Holth & Winge AS (2022, 23. desember) *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak.*

<sup>19</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>20</sup> Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

produksjonstilskudd, kan det være en indikasjon på at arealet heller ikke drives. Noe av arealet er myr<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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<sup>23</sup> 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 matdepartementet 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. Situasjon i mange kommuner i dag tyder på at både lønnsomme og ulønnsomme jordbruksarealer gror 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

---

<sup>21</sup> Forbud mot nydyrking av myr trådte i kraft i 2020. Landbruksdirektoratet. (2020). *Veileder til forskrift om nydyrking*. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/454170236a2a4ecc93c72b3319988904/rettleiar-til-forskrift-om-nydyrking.pdf>

<sup>22</sup> De samme kommunene som i den første kartleggingen. I tillegg valgte vi ut noen flere kommuner i Nord-Norge.

<sup>23</sup> Matrikkelenhet er et objekt registrert som en enhet i matrikkelen. En landbrukseiendom kan bestå av flere matrikkelenheter.

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 dreneringsaktiviteten 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.

## 4.4 Beredskapsplanleggingen på matsikkerhetsområdet 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 forberedt dersom uforutsette hendelser som kan utgjøre en trussel mot trygg mat og mot matsikkerheten skulle oppstå.<sup>24</sup> En samlet næringskomité har understreket at matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 risikoreduserende 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.<sup>27</sup> 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 både påvirker den samlede produksjonen av mat og følgelig matsikkerheten. De har heller ikke tatt hensyn til at forutsetningen

---

<sup>24</sup> Omtalt i de årlige budsjettproposisjonene for Landbruks- og matdepartementet for årene 2013–2021.

<sup>25</sup> Jf. Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>26</sup> Jf. næringskomitéens flertall (alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) i Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>27</sup> NIBIO, Vista Analyse, Ruralis, Menon Economics, Chatham House, Totalberedskapskommisjonen, Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Forutsetningen om velfungerende internasjonale forsyningskjeder og risikofaktorer som påvirker de internasjonale matsystemene omtales nærmere i Riksrevisjonens rapport, jf. vedlegg 1, delkapittel 8.6.

om et fungerende verdensmarked kan settes under press ved ulike type 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 fôrråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen, er vi sårbare hvis tilgangen på importert mat og fôr/råvarer av ulike årsaker skulle bli vesentlig redusert. Det er derfor viktig at forvaltningen har gjort vurderinger av hvordan vi skal håndtere ulike kriser for å kunne håndtere ulike kriser av kortere eller lengre varighet som kan påvirke matsikkerheten i Norge.

#### 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 forsyningssystemene.

Nærings- og fiskeridepartementet er hovedansvarlig departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet, 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 forsyningssikkerhet 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 kortsiktig perspektiv.

#### 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 samfunnssikkerhetsinstruksen. Instruksen av 2012<sup>28</sup> fastsatte at departementene skulle utvikle og vedlikeholde oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. Samfunnssikkerhetsinstruksen 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 departementets 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 samfunnssikkerhet 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 selvforsyningsevne, det vil si evne til å legge om produksjonen i en krisesituasjon. 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



#### Planforutsetninger

Beredskapen i Norge bygger på gitte planforutsetninger.

For matsikkerhetsberedskapen legger myndighetene følgende tre sentrale forutsetninger til grunn:

- kontinuerlig nasjonal produksjon av mat,
- ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget
- et velfungerende handelssystem.

<sup>28</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering (2012), også omtalt som *samordningsinstruksen*.

dagens konsum av mat produsert i norsk jordbruk basert på norsk fôr opprettholdes.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Konsumet av fisk og annen sjømat vil i en krisesituasjon 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 selvforsyningsevne i en eventuell krisesituasjon.

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<sup>31</sup> som belyser deler av den påpekte omstillingsproblematikken gjennom en analyse av fisk og sjømats 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<sup>32</sup> for å vurdere forsyningsberedskapen for matkorn, og at ingen av disse konkluderte med at beredskapslagring av matkorn ville være et målrettet og kostnadseffektivt tiltak.<sup>33</sup> Det var imidlertid ikke omtalt i revidert nasjonalbudsjett at Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) i en rapport fra 2013<sup>34</sup> hadde pekt på risiko for større usikkerhet og uforutsigbarhet i det globale kornmarkedet og uttrykt tvil om markedet ville fungere uforstyrret i

---

<sup>29</sup> Beregning basert på: NHI. (2022, 16. februar). *Beregning av kaloribehov ved overvekt/fedme*. <https://nhi.no/skjema-og-kalkulatorer/kalkulatorer/diverse/beregning-av-kaloribehov>; og Matvaretabellen. (u.å.) *Matvaretabellen: Fisk og skaldyr*. <https://www.matvaretabellen.no/fisk-og-skaldyr-g4>

<sup>30</sup> Regnet som filet. Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*, s. 65. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold/Utviklingen%20i%20norsk%20kosthold%202022%20-%20Fullversjon.pdf>

<sup>31</sup> Nærings- og fiskeridepartementet har som et ledd i dette arbeidet mottatt en utredning fra Menon Economics, *Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge* (juni 2023). Denne utredningen er redegjort for i undersøkelsen punkt. 8.5.2.

<sup>32</sup> For eksempel Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. (2014). *Marked for regulering. Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning* (NILF-notat 2014-12). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre\\_veiledere\\_rapporter/notat\\_marked\\_foer\\_regulering\\_vurdering\\_av\\_statlige\\_lagringstiltak\\_for\\_sikker\\_matkornforsyning2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre_veiledere_rapporter/notat_marked_foer_regulering_vurdering_av_statlige_lagringstiltak_for_sikker_matkornforsyning2.pdf)

<sup>33</sup> Prop. 129 S (2016–2017). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*.

<sup>34</sup> Statens landbruksforvaltning. (2013). *Beredskapslagring av matkorn*.

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 ble først 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 forsyningslinjer som vil bli levert i løpet av 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.

#### 4.4.3 Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen

Planforutsetningene som gjaldt fra 1995 til 2012, fastsatt et felles nivå for beredskapen. Basert på planforutsetningene fra 1995 ble det for matvareberedskapen utviklet dimensjonerende krav til beredskapslagrene. Instruksen fra 2012 opphevet de tidligere nasjonale forutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen. Instruksen 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 samordningsinstruksen 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 har 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 gjeninnført. 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.

## 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 selvforsyningsevne 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

## 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 i sin helhet er vedlagt dokumentet.

Svarene fra statsrådene i Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er lagt i vedlegg.

## 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 selvforsyningsevnen 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 Totalberedskapskomisjonens 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 forsyningssikkerhet, inkludert matvareforsyning, 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. Vi 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 av 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.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. oktober 2023.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

---

Jens A. Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Landbruks- og matdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bjørn Martin Ørvim 22241184

Vår dato

21.09.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00877-169

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Ved statsråd Geir Pollestad

## Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Vedlagt er utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*.

Dokumentet er basert på rapporten oversendt Landbruks- og matdepartementet ved vårt brev 25. april 2023 og på departementets svar av 16. juni 2023. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 4. oktober 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: 1

Vedlegg 2:

# Statsrådets svar

---



Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs Plass  
0130 OSLO

Deres ref  
2021/00877-169

Vår ref  
20/1376-

Dato  
5. oktober 2023

### **Kommentar til Riksrevisjonen si undersøkning av matsikkerheit og beredskap på landbruksområdet**

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen den 21. september med utkast til Dokument 3:X (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*, og Riksrevisjonen sin hovedanalyserapport med same tittel. Eg vil med dette gje mitt syn på korleis Landbruks- og matdepartementet vil følgje opp Riksrevisjonen sine merknader og anbefalingar.

Riksrevisjonen har etter mitt syn gjort eit godt og grundig arbeid på eit tema som er viktig for Regjeringa og for meg som landbruks- og matminister. Eg meiner Riksrevisjonen her har gjort eit arbeid som vil kunne være til god nytte i det vidare arbeidet med matsikkerheit og beredskap.

Riksrevisjonen har delt analysen sin i tre hovuddelar. 1) Utvikling i produksjon av matvarer og sjølvforsyningsgraden for desse med det forbruket vi har i dag. 2) Ulike aspekt ved forutsetninga om å ta vare på produksjonsgrunnet. 3) Korleis norske styresmakter har innretta arbeidet sitt med beredskap på området for matsikkerheit og beredskap.

Eg registrerer og tek på største alvor at Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdigg at areal-resursane ikkje vert forvalta på ein fullt ut berekraftig måte. Det same gjeld at Riksrevisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har gjort betre førebuingar dersom det skulle oppstå vesentleg svikt i tilgangen på mat eller fôr.

### **Om utvikling i produksjon og sjølvforsyningsgrad**

Riksrevisjonen tilrår at Landbruks- og matdepartementet legg fram ei vurdering av kva for verkemiddel som kan nyttast for å auke sjølvforsyninga og som samtidig tek omsyn til både dei preferansane forbrukarane har og situasjonen i marknaden. Tilrådinga frå Riksrevisjonen om dette er i tråd med Hurdalsplattforma. I plattformen heiter det at Regjeringa skal leggje fram ein plan for å auke sjølvforsyninga. Tilrådinga er også i tråd med fleirtalsmerknaden frå handsaminga av jordbruksoppgjeret i Stortinget i vår, der Stortinget ber Regjeringa, i dialog med faglaga, leggje fram ein strategi for auka sjølvforsyning og trygg matproduksjon basert på norske ressursar.

Riksrevisjonen peikar sjølv på at auka kornproduksjon vil vere eit viktig element i å auke norsk sjølvforsyningsgrad. Eg er samd i dette, og regjeringa har gjennom dei siste to jordbruksoppgjera løfta inntektsmoglegheitene for kornprodusentane monaleg. Eg meiner at vegen til auka sjølvforsyning i stor grad må gå gjennom å betre og auke produksjonen av planteprodukt, både til mat og til fôr, på ein måte som styrkjer konkurransekrafta mot import. Gode inntektsmoglegheiter i primærproduksjonen vil vere eit viktig verkemiddel for å auke sjølvforsyninga. Regjeringa er allereie i god gong med å løfte inntektsmoglegheitene gjennom dei siste to jordbruksoppgjera.

### **Om ivaretaking av produksjonsgrunnlaget**

Eg er samd med Riksrevisjonen i at betydelege jordbruksareal vert omdisponert og bygd ned årleg, og at det svekker produksjonsgrunnlaget. Dette var utgangspunktet for at regjeringa la fram ein ny nasjonal jordvernstrategi som Stortinget behandla i juni i år. Denne strategien inneheld eit nytt og skjerpma mål for omdisponering av matjord, og nye konkrete tiltak for å nå målet.

Målet for omdisponering av dyrka mark er i den nye strategien sett til maksimalt 2 000 dekar per år (ned frå 3 000 dekar), og det nye målet skal verte nådd innan 2030. Trenden har heldigvis vore nedgåande sidan det første målet vart sett i 2004, og eg meiner at det å sette eit spesifikt mål for maksimal omdisponering er og har vore eit viktig tiltak i seg sjølv.

Eg er samd med Riksrevisjonen i at det er svakheiter ved bruken av verkemidla som skal vareta dyrka og dyrkbar jord. Eg er derfor samd i Riksrevisjonens anbefaling om å greie ut om verkemidla for å beskytte jordbruksareala bør styrkast. Eg er også samd i at det bør gjerast i eit samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet sidan det er kommunane som er lokal planmyndigheit og forvaltar viktige verkemiddel gjennom dette.

Ei arbeidsgruppe i LMD utarbeidde i 2022 ein rapport om moglegheitene for eit sterkare vern av dei viktigaste jordbruksareala, jf. rapporten *Utrede sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene*. Ulike verkemiddel vart vurdert, og eit tiltak om å greie ut ein verneheimel i jordlova blei tatt inn i den nye nasjonale jordvernstrategien. Eg har sett i gang arbeidet med en slik heimel, og eg har store forventningar til dette arbeidet. Eg meiner også at ein eventuell verneheimel kan sjåast i samanheng med tiltaka i den nasjonale jordvernstrategien om å

etablere eit sentralt register for dei viktigaste jordbruksareala, og om å utvikle eit jordbruksarealregnskap og eit arealregnskap. Med eit slikt nasjonalt register og arealrekneskap, kan ein tenke seg fleire måtar å styrke verkemidla for å beskytte jordbruksareala for framtida.

Å greie ut reglar i jordlova som kan brukast for å unngå at nødvendige landbrukstiltak blir plassert på dyrka jord, er eit anna tiltak i jordvernstrategien som eg her vil vise til. Det kan også vere andre tiltak i rapporten om å greie ut sterkare vern som eg vil vurdere nærare. I tillegg vil eg vurdere korleis gjeldande og nye tiltak i strategien fungerer. Regjeringa har nyleg fastsett nye nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, og har varsla nye statlege retningslinjer for bustad-, areal- og transportplanlegging. Desse vil vere retningsgjevande for kommunane sitt arbeid med arealplanar. Dei nye tilskota til kommunale jordvernstrategiar trur eg og vil bidra til å styrke beskyttelsen av jordbruksareala.

Eg er samd med Riksrevisjonen si tilråding om å forsterke oppfølginga av at driveplikta blir handheva, særleg for drivverdige jordbruksareal av god kvalitet. Landbruksdirektoratet har derfor fått eit oppdrag om å lage nærare rutinar for korleis kommunane kan følge opp slike brot. Eg ønskjer også å gjere samanhengen mellom jordvern og driveplikta meir synleg enn i dag i min kommunikasjon med kommunane. Regjeringa si satsing på å løfte inntektene i jordbruket, slik det er gjort i dei siste to åra, er også svært viktig for å halde jordbruksareal i drift. Ein føresetnad for å halde jordbruksareal i drift, er dessutan at norsk matproduksjon har konkurransekraft mot import, og at bonden produserer dei varene norske forbrukarar spør etter.

Riksrevisjonen peikar på behovet for drenering er høgare enn areala som vert drenert i dag, og at dette svekkjer både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket. Eg delar langt på veg Riksrevisjonen si bekymring for lite drenering. I jordbruksoppgjeret 2023 vart det derfor gjort ei sterk satsing på tilskott til drenering, og satsane vart auka frå 2500 til 4000 kroner per dekar. I oppgjeret var partane samde om å varsel at satsane skulle liggje fast på dette nivået ei tid for å unngå at jordbruksforetaka venta med å drenere med forventning om aukande sats for tilskott framover. Eg ser fram til å sjå resultata av denne satsinga.

### **Om beredskapsplanlegging**

Eg merkar meg at Riksrevisjonen meiner beredskapsplanlegginga for matsikkerheit er mangelfull, og at styresmaktene ikkje har vurdert ulike hendingar som kan føre til vesentleg svikt i tilgangen på mat. Det tek eg på største alvor, og eg meiner at dette heng saman med at styresmaktene manglar felles mål for beredskapsplanlegginga. Riksrevisjonen har også peika på manglande felles planføresetnader, og anbefalar at det vert etablert felles dimensjonerande planføresetnader for den norske mat og forsyningsberedskaper. Dette er også teke opp av Totalberedskapskommisjonen. Totalberedskapskommisjonens rapport er no på høyring og Regjeringa vil følgje opp rapporten og høyringa etter at høyringsfristen er gått ut.

Riksrevisjonen peikar på at det ikkje er gjort analysar av sjølvforsyningsevna og korleis produksjon og kosthald kan omstillast ved kortvarige eller langvarige kriser. Eg har merka

meg at dette vart peika på i risiko- og sårbarheitsanalysen frå 2017. Ein slik analyse vil vere nyttig å utarbeide på grunnlag av felles planføresetnader. Det same vil vere tilfelle når det gjeld Riksrevisjonen sitt råd om at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet skal gjennomføre ein risiko- og sårberheitsanalyse av norsk matforsyning som også inkluderer ei vurdering av situasjonar der internasjonal handel ikkje er velfungerande.

Med helsing



Geir Pollestad

Vedlegg 3:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bjørn Martin Ørvim 22241184

Vår dato

21.09.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00877-172

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8005 Dep.

0030 OSLO

Ved statsråd Emilie Enger Mehl

## Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Vedlagt er utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*.

Dokumentet er basert på rapporten oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 25. april 2023 og på departementets svar av 26. mai 2023. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 4. oktober 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: 1

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 4:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Justis- og beredskapsministeren*

Riksrevisjonen

Deres ref.

Vår ref.  
23/595 HMO

Dato  
04.10.2023

**Brev fra statsråden om RRs undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. september og 25. april 2023 om utkast til Dokument 3 om undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet. Jeg viser også til departementets svar av 26. mai 2023, der vi ga tilbakemelding på anbefalingen der Justis- og beredskapsdepartementet er nevnt.

Anbefalingen er: *«Justis- og beredskapsdepartementet sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet etablerer felles dimensjonerende planforutsetninger for den norske mat- og forsyningsberedskapen.»*

JD vil vurdere spørsmålet om eventuelle felles planforutsetninger i tilknytning til oppfølgingen av Totalberedskapskommisjonens rapport (NOU 2023:17). Rapporten er nå på høring med frist 16. oktober.

Basert på det som er nevnt over er det etter Justis- og beredskapsdepartementets (JD) vurdering noe prematurt å gi en slik anbefaling nå. Departementet ser det som naturlig at dette vurderes som en del av oppfølgingen av Totalberedskapskommisjonens rapport.

Med hilsen

Emilie Mehl

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*



Vedlegg 5:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bjørn Martin Ørvim 22241184

Vår dato

21.09.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00877-171

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Ved statsråd Sigbjørn Gjelsvik

## Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Vedlagt er utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*.

Dokumentet er basert på rapporten oversendt Kommunal- og distriktsdepartementet ved vårt brev 25. april 2023 og på departementets svar av 1. juni 2023. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 4. oktober 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: 1

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 6:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,  
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Dykkar ref  
2021-00877-171

Vår ref  
22/7616-15

Dato  
4. oktober 2023

## Riksrevisjonens undersøking av matsikkerheit og beredskap på landbruksområdet – utkast til Dokument 3:X (2023–2024)

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 21. september 2023 om utkast til Dokument 3 om resultat av undersøkinga av matsikkerheit og beredskap på landbruksområdet. Riksrevisjonen ber meg gjere greie for korleis konklusjonar og tilrådingar vil bli følgde opp.

Riksrevisjonen skriv mellom anna at «*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.*»

Innleiingsvis vil eg seie at rapporten gir eit godt bilde av dei viktigaste problemstillingane knytte til jordvern i Noreg. Eg er einig i at det ikkje er bra at jordbruksareal av god kvalitet blir omdisponert og bygd ned.

Sidan det første jordvernålet vart lansert har det vore ei jamn nedgang i omdisponeringa av dyrka jord, men den årlege omdisponeringa av matjord er framleis for høg. Derfor la regjeringsspartia i Hurdalsplattforma opp til at jordvern skal bli eit overordna omsyn i arealplanlegginga. Regjeringa har lagt fram ein ny og forsterka jordvernstrategi, som Stortinget handsama i juni i år, med eit nytt og skjerpa mål for omdisponering av matjord, og nye konkrete tiltak for å nå dette målet. I den nye jordvernstrategien er målet for omdisponering av dyrka mark satt til maksimalt 2000 dekar pr år, og målet skal nås innan 2030.

Kommunal- og distriktsdepartement har òg eit godt samarbeid med Landbruks- og matdepartementet om arbeidet med å beskytte jordressursane. Departementet har delteke i oppdatering av den nemnde jordvernstrategien, og vil samarbeide tett med Landbruks- og matdepartementet i oppfølginga av strategien.

Kommunal- og distriktsdepartementet har nyleg utarbeidd nye Nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging i samarbeid med dei andre departementa. Dokumentet inneheld no tydelege og forsterka forventningar om jordvern. Regjeringa uttrykker mellom anna ei forventning om at fylkeskommunar og kommunar bidreg til å styrkje jordvernet, og at arealforvaltinga bidreg til å nå målet om redusert omdisponering av matjord i samsvar med den nye jordvernstrategien frå 2023. Vidare bør ein jordvernstrategi vurderast utarbeidd som del av den overordna regionale og kommunale planlegginga, for å redusere omdisponeringa av dyrka jord. Forventningsdokumentet inneheld i tillegg ei forventning til kommunane om at dei ved revidering av arealdelen i kommuneplanen vurderer om areal som tidlegare har vore sette av til føremål som inneber omdisponering av dyrka jord, skal tilbakeførast til landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsformål.

Som Riksrevisjonen viser til i rapporten sin, har mykje av omdisponeringa av matjord skjedd i område med høg kvalitet på matjorda, irekna mykje areal som kan dyrkast matkorn på, medan nydyrking har skjedd i andre område av landet. Derfor er det òg viktig å ha fokus på kva for matjord som blir bygd ned og ha ei differensiert tilnærming. Dei nye nasjonale forventningane fokuserer på dette, gjennom mellom anna å slå fast at: *«Det er viktig at fylkeskommunane og kommunane følgjer opp den nasjonale jordvernstrategien, slik at utbyggingsbehov blir betre balansert mot det langsiktige omsynet til innanlands matproduksjon. Særleg i pressområde er det viktig å praktisere eit strengt jordvern for å hindre at viktige jordbruksareal blir bygde ned. I spreiddbygde område er det i tillegg viktig å leggje til rette for utvikling i bygdene og generasjonsskifte i jordbruket, slik at ein sikrar grunnlaget for busetting og jordbruksproduksjon. Målet er eit busetjingsmønster og tenestetilbod som gjer det attraktivt å bu i bygdene i ulike livsfasar, særleg når unge skal etablere seg. For å halde norsk matproduksjon ved lag, er det viktig å syte for busetting i tilknytning til landbruksareal, og som bidreg til at neste generasjon driv jorda vidare. Det kan til dømes gjerast ved å setje av aktuelle område til spreidd bustadbygging i arealdelen i kommuneplanen.»*

I mange av motsegnsakene som kjem til Kommunal- og distriktsdepartementet for endeleg avgjerd, er motsegnene grunna omsynet til jordvern. I desse sakene legg eg stor vekt på den nasjonale jordvernpolitikken, og i dei fleste sakene eg har avgjort har jordvernet fått forrang. Dette veit eg er signaler som blir oppfatta både hos kommunane og motsegnsstyresmaktene. Statsforvaltarane har i supplerande tildelingsbrev for 2023 fått i oppdrag å bidra til at det blir orientert om den nye jordvernstrategien i opplæringa for nye kommunestyre- og fylkestingsrepresentantar etter valet i 2023.

Riksrevisjonen si undersøking viser at bygging av vegar og jernbane fører til store tap av dyrka jord. Som statleg planstyresmakt er Kommunal- og distriktsdepartementet avgjerdsstyresmakt for samferdselsplanar som blir behandla som statleg plan. I desse sakene har eg eit særskilt fokus på at omdisponering av dyrka mark blir så liten som mogleg.

Det er berre ei av tilrådingane frå Riksrevisjonen der Kommunal- og distriktsdepartementet er nemnt direkte. Dette er tilrådinga om at *«Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og*

*distriktsdepartementet i samarbeid utreder om virkemidlene bør styrkes for å beskytte jordbruksarealene».*

I den oppdaterte nasjonale jordvernstrategien er eitt av tiltaka at regjeringa vil utgreie ei lovendring i jordlova med sikte på eit sterkare vern av dei viktigaste jordbruksareala. Kommunal- og distriktsdepartementet vil samarbeide med Landbruks- og matdepartementet om denne utgreiinga. I samband med utgreiinga skal det òg gjerast ei vurdering av i kva grad verkemidla i plan- og bygningslova kan nyttast betre for å styrke jordvernet, eventuelt om det er behov for å styrkje verkemidla i denne lova.

Med helsing



Sigbjørn Gjelsvik

Vedlegg 7:

# Riksrevisjonens brev til statsråd Vestre i Nærings- og fiskeridepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bjørn Martin Ørvim 22241184

Vår dato

21.09.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00877-170

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Ved statsråd Jan Christian Vestre

## Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Vedlagt er utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*.

Dokumentet er basert på rapporten oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 25. april 2023 og på departementets svar av 2. juni 2023. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 4. oktober 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: 1

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843



Vedlegg 8:

# Riksrevisjonens brev til statsråd Skjæran i Nærings- og fiskeridepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bjørn Martin Ørvim 22241184

Vår dato

21.09.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/00877-173

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Ved statsråd Bjørnar Selnes Skjæran

## Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet

Vedlagt er utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*.

Dokumentet er basert på rapporten oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 25. april 2023 og på departementets svar av 2. juni 2023. Dokumentet er også basert på svar på rapporten fra de øvrige departementene som er berørt av denne revisjonen, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 4. oktober 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: 1

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 9:

# Statsrådenes felles svar

---



**Det kongelige nærings- og fiskeridepartement**  
**Det kongelige nærings- og fiskeridepartement**  
*Statsrådene*

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
Storgata 16, 0155 Oslo  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/9295-36

6. oktober 2023

## **Merknader til Riksrevisjonens undersøkelse - Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet - Dokument 3:X (2023-2024)**

Vi viser til Riksrevisjonens brev av 21. september d.å. vedlagt undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet.

Riksrevisjonen ber om vår redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) legger en helhetlig og fleksibel tilnærming til grunn, som rekker videre enn forhåndsdefinerte scenarier eller mangelsituasjoner. Dette er i tråd med Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven).

Tankegangen bak næringsberedskapsloven er basert på tillit til at aktørene i næringslivet kan det de driver med ikke bare i normalsituasjonen, men også under kriser. Dette fremgår allerede av lovens formål: «Formålet med loven er å avhjelpe 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» (jfr. §1). I Rådet for matvareberedskap sitter representanter for næringslivet. Rådet er departementets beredskapsorganisasjon. Det møtes i normalsituasjonen for å diskutere bl.a. utviklingstrekk i forsynings situasjonen globalt og nasjonalt og under kriser for å løse helt konkrete utfordringer. Informasjons- og oppfølgingslinjene er korte og effektive. Under pandemien jobbet departementet sammen med matvaredistributørene for å sørge for at det var nok mat i butikkene - distributørene fylte hyllene, mens Nærings- og fiskeridepartementet i kontakt med andre departementene sørget for den rette balansen mellom hensynet til smittevern og hensynet til matvareforsyning. Det var hele tiden nok mat. Hyllene ble raskt fylt opp igjen etter at noen av dem hadde vært tomme i korte perioder.

Nærings- og fiskeridepartementet følger med på forsynings situasjonen globalt og nasjonalt også gjennom andre kanaler som produsent- og leverandørleddet, Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Tolletaten og NATO samt EU. Dette er viktig med tanke på bl.a. krigen i Ukraina. Sist, men ikke minst bestilte vi to rapporter i 2022, «En gjennomgang av sårbarheten i globale forsyningskjeder for matvarer» fra Oslo Economics og «Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge» av Menon Economics. Det er ikke noe i disse rapportene som indikerer store svakheter i matvareberedskapen.

### **Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk**

Riksrevisjonen mener at det ikke er 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.

#### «4.1 Mye av maten er importert, men forvaltningen kjenner ikke potensialet for å omstille verken produksjonen eller vårt forbruk i en krisesituasjon»

Nærings- og fiskeridepartementet har i kontakten med Riksrevisjonen vært opptatt av å fremheve at departementet konsentrerer seg om scenarietyper (tilbudssvikt, etterspørselssjokk og/eller logistikkbrist) og håndteringen av dem heller enn bestemte scenarier i beredskapsplanlegging og -forberedelser. Dette er forøvrig i tråd med det næringsberedskapsloven legger opp til.

Formålet med Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) er «å avhjelpe 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» (§1). I dette ligger det implisitt at man legger til rette for mest mulig normal forsyning også i unormale situasjoner. Det helt grunnleggende er at det er tilstrekkelig tilgang av mat og at det finnes brukbare alternativer (substitutter) dersom tilgangen til det befolkningen normalt velger å spise, helt eller delvis faller bort.

Riksrevisjonen henviser til to rapporter som departementet har gitt oppdrag om. Den ene heter «En gjennomgang av sårbarheten i globale forsyningskjeder for matvarer» og utføres av Oslo Economics. Rapporten vil bli offisielt overlevert til næringsministeren 11. oktober 2023. NFD er allerede kjent med innholdet i rapporten. Med forbehold om mindre innholdsmessige og redaksjonelle endringer kan vi gjengi følgende delkonklusjon:

«Overordnet sett viser vår analyse at det er liten risiko for svikt i norsk matvareforsyning som følge av hendelser i internasjonale markeder. Dette skyldes for det første at vi ikke har identifisert noen varer som er av en slik betydning at bortfall av varen vil føre til omfattende reduksjon i norsk matproduksjon. For det andre viser vår analyse at forsyningskjedene for viktige matvarer, som hvete, kjøtt, meieriprodukter og frukt og grønnsaker i stort er robuste for hendelser i internasjonale markeder. Ved svikt i norsk produksjon, vil vi derfor sannsynligvis kunne erstatte norskproduserte varer med import. For at norsk matvareforsyning skal bli truet vil det sannsynligvis være nødvendig med samtidige

hendelser som rammer vår egen produksjon og produksjonen hos flere av våre handelspartnere samtidig.

Det er generelt sett liten risiko for svikt i forsyningskjedene for viktige innsatsfaktorer og importerte matvarer som vi har identifisert. Dette skyldes at varene ofte produseres i mange land, og at leverandører kan tilpasse produksjonen av varene ved uønskede hendelser. For eksempel produseres det hvete i mange land, og produksjonen i de respektive landene kan økes ved avlingssvikt i ett av landene. Videre vurderer vi at konsekvensene ved eventuelle svikt i forsyningen av enkeltstående varer sannsynligvis ikke vil ha store negative konsekvenser for vår matvareforsyning.»

I tillegg til oppdraget til Oslo Economics ga departementet Menon Economics i oppdrag å undersøke sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge i 2022. Menon Economics konkluderte med at 1) norsk produksjon av sjømat kan forsyne befolkningen med en betydelig andel av kaloribehovet og etter deres mening en større andel enn det som anslås av Helsedirektoratet i 2022, 2) dette gjelder også i alvorlige kriser hvor både tilgangen på fiskefelt og import av viktige innsatsfaktorer er svært begrenset, 3) logistikk og frysekapasitet er ikke bindende skranke, så lenge man har tilgang til strøm og/eller drivstoff, 4) og at det er få juridiske bindinger som hindrer staten i å organisere samfunnet for maksimal produksjon av sjømat i en krisesituasjon.

På grunnlag av dette står vi fast ved at det viktige er at det finnes mat tilgjengelig og at undersøkelsene vi refererer til, viser at vi med stor sikkerhet kan regne med det. Det kan imidlertid i en krisesituasjon innebære at den enkelte forbruker må spise litt andre varer enn ellers (substitutter).

#### «4.4 Beredskapsplanleggingen på matsikkerhetsområdet er mangelfull»

Riksrevisjonen skriver bl.a. at «undersøkelsen viser at forvaltningens risikoanalyser ikke har tatt tilstrekkelig høyde for verken sannsynligheten for eller konsekvensen av samtidige kriser som direkte eller indirekte både påvirker den samlede produksjonen av mat og følgelig matsikkerheten.»

Riksrevisjonen har rett i at det er mulig å tenke seg samtidige hendelser som får merkbare konsekvenser. Oslo Economics omtaler dette i sin utredning bl.a. slik: «For at norsk matvareforsyning skal bli truet vil det sannsynligvis være nødvendig med samtidige hendelser som rammer vår egen produksjon og produksjonen hos flere av våre handelspartnere samtidig.» Utfordringen for forvaltningen er å avgjøre hvor utfordrende man skal male bildet. Det er mulig å fremstille det uoverkommelig og uhandterlig selv om det er aldri så usannsynlig. Neste spørsmål vil være hvordan dimensjoneringen skal fastsettes under så stor usikkerhet og hvor villig den bevilgende myndighet vil være til å bevilge midler ut fra slike tenkelige eller utenkelige, samtidige scenarier.

#### «4.4.1 Myndighetene overvåker kontinuerlig markedene og verdikjedene for mat»

Riksrevisjonen gjengir på en god måte den bredden vi har av samarbeidspartnere som vi trekker veksler på for å overvåke markedene, men Riksrevisjonen peker for sin del på at «dette likevel er tiltak og virkemidler som først og fremst kan håndtere risiko i et kortsiktig perspektiv.» Dette mener vi er en undervurdering av de fagmiljøer, instanser og organisasjoner som departementet samarbeider med/deltar i og deres evne til å trekke linjer både langt bakover og langt fremover i tid samtidig som de har oversikt over nåsituasjonen.

#### «4.4.2 Myndighetene har ikke vurdert ulike hendelser som kan medføre vesentlig svikt i tilgangen på mat»

Vi ser at Riksrevisjonen mener at «det er gjennomført få ROS-analyser på matsikkerhetsområdet» med henvisning til krav som har vært stilt opp gjennom årene. Kravet om å utarbeide og vedlikeholde systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser kom i og med samfunnssikkerhetsinstruksen av 2017. Både før og etter 2017 har NFD på grunnlag av oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor og DSBs nasjonale risikobilde vurdert risiko, sårbarhet og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor som grunnlag for kontinuitets- og beredskapsplanlegging og hensiktsmessige øvelser, slik kravet med litt forskjellig ordlyd har vært formulert før 2017. Nærings- og fiskeridepartementet har i sitt brev av 2. juni d.å. og i utdypende e-postmelding av 23. juni d.å. gjennomgått hvordan departementet kontinuerlig og i et bredt samarbeid med en rekke samarbeidspartnere har jobbet og jobber med å holde oversikt over og motvirke risiko og sårbarhet i departementets portefølje, uavhengig av om det som gjøres kan presenteres i ett samlet dokument med tittel ROS-analyse.

Riksrevisjonen viser til analysen av «Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge», som ble utarbeidet av Menon Economics og som forelå i august 2023. Konklusjonene fra denne rapporten er presentert ovenfor. Vi må gå nøyere gjennom rapporten, men den er et viktig bidrag for å vurdere hvordan produksjon og forbruk kan omstilles i retning av større inntak av fisk og sjømat i en eventuell krisesituasjon.

Riksrevisjonen nevner også Oslo Economics rapport, som vi har omtalt konklusjonene fra ovenfor. Både Riksrevisjonen og Oslo Economics er inne på eventuelle utfordringer knyttet til samtidige hendelser som kan true fungerende handel, som er en av forutsetningene Stortinget legger til grunn. «Oslo Economics skriver: «For at norsk matvareforsyning skal bli truet vil det sannsynligvis være nødvendig med samtidige hendelser som rammer vår egen produksjon og produksjonen hos flere av våre handelspartnere samtidig.» Riksrevisjonen skriver om dette at «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.» Vi vil trekke frem at NFD i sitt brev av 8. oktober 2021 vedrørende revisjonskriteriene meddelte at departementet «har fokus på scenariotyper (tilbudssvikt, etterspørselssjokk og/eller logistikkbrist) og håndteringen av dem heller enn på bestemte scenarier i beredskapsplanlegging og -forberedelser. Dette er i tråd med det næringsberedskapsloven legger opp til.» Vi mener denne innfallsvinkelen står seg godt i lys

av Oslo Economics rapport. Dette er derfor fortsatt den måten vi mener er den mest hensiktsmessige å tilnærme seg disse utfordringene på.

#### «4.4.3 Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen»

Riksrevisjonen skriver: «Planforutsetningene som gjaldt fra 1995 til 2012, fastsatt et felles nivå for beredskapen. Basert på planforutsetningene fra 1995 ble det for matvareberedskapen utviklet dimensjonerende krav til beredskapslagrene. Instruksen fra 2012 opphevet de tidligere nasjonale forutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen. Instruksen 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.»

«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.» Riksrevisjonen konkluderer slik: «Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelen på felles planforutsetninger for matsikkerhet føre til utilsiktede mangler i beredskapsarbeidet.»

På dette punktet er vi langt på vei enige med Riksrevisjonen. Etter vår vurdering burde det gjenopprettes felles planforutsetninger ikke bare for departementer med ansvar på matsikkerhetsområdet, men for alle departementer og deres porteføljer, slik det fungerte frem til 2012. Vi støtter derfor anbefalingen om at «Justis- og beredskapsdepartementet sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet etablerer felles dimensjonerende planforutsetninger for den norske mat- og forsyningsberedskapen,» men hadde gjerne sett at konklusjonen også hadde tatt høyde for behovet for å harmonisere forventningene til beredskapsarbeid og -planlegging på dette området med det som gjøres knyttet innenfor f. eks. arbeidskraft og transport.

#### «5. Anbefalinger»

Vi merker oss anbefalingene som berører NFD og vurderer videre oppfølging.

Riksrevisjonen anbefaler at:

- 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 selvforsyningsevne 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.

Med hilsen



Jan Christian Vestre  
Næringsminister



Bjørnar Selnes  
Skjæran  
Fiskeri- og  
havminister

Vedlegg 10:

# Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

---

**Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til**

- **lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>11</b>
1.1	Bakgrunn .....	11
1.2	Mål og problemstillinger .....	13
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>15</b>
2.1	Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om tilskuddene i jordbruksavtalen bidrar til å ivareta matsikkerheten gjennom økt produksjon .....	15
2.1.1	Hvordan har jordbruksproduksjonen og selvforsyningsgraden utviklet seg over tid? .....	15
2.1.2	I hvilken grad kan jordbruket i Norge produsere mer av jordbruksprodukter som vi må importere, og som er viktige for selvforsyningen? .....	16
2.1.3	I hvilken grad bidrar innretningen av areal- og produksjonstilskudd til at jordbruket produserer mer av de jordbruksproduktene som det er grunnlag for å produsere i Norge - med vekt på korn? .....	16
2.1.4	I hvilken grad brukes dreneringstilskudd der behovene er størst? .....	20
2.2	Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om arealressursene blir ivaretatt for å sikre jordbruksproduksjonen .....	21
2.2.1	I hvilken grad blir dyrka og dyrkbar jord omdisponert, og i hvilken grad blir jord nydyrket? ....	21
2.2.2	I hvilken grad blir jordbruksarealer nedbygd av bøndene selv? .....	23
2.2.3	I hvilken grad er jordbruksarealer ute av drift, og i hvilken grad bidrar jordleieinstituttet til at arealer holdes i hevd? .....	23
2.3	Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om matsikkerhetsberedskapen er tilpasset dagens risikobilde .....	25
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>27</b>
3.1	Overordnede mål .....	27
3.2	Mål om økt produksjon .....	28
3.2.1	Geografisk arbeidsdeling for høyest mulig samlet produksjon .....	28
3.2.2	Mål om økt norsk produksjon av matkorn .....	28
3.2.3	Mål om jordbruk over hele landet .....	29
3.2.4	Dreneringstilskudd som virkemiddel for blant annet økt produksjon .....	29
3.3	Mål om å ivareta jordbruksareal .....	29
3.3.1	Plan- og bygningsloven og jordlovas krav til ivaretagelse av jordbruksareal .....	30
3.3.2	Mål om å redusere antall dekar jordbruksareal som blir omdisponert til andre formål .....	30
3.4	Mål om god beredskap og et velfungerende handelssystem .....	31
3.4.1	Det enkelte departementets ansvar for beredskapen i egen sektor .....	31
3.4.2	Forutsetningen om et velfungerende handelssystem .....	32
3.4.3	Krav i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen .....	33
3.5	Generelle krav til styring og oppfølging .....	33
<b>4</b>	<b>Selvforsyning og import av matvarer og fôr</b> .....	<b>35</b>
4.1	Utviklingen i produksjon av mat sammenholdt med befolkningsutviklingen .....	35
4.2	Hva er selvforsyning? .....	36

4.2.1	Selvforsyningsgrad.....	36
4.2.2	Dekningsgrad .....	37
4.2.3	Hva sier selvforsyningsgraden om matsikkerheten i Norge?.....	37
4.3	Status for og utvikling av selvforsynings- og dekningsgraden i Norge .....	38
4.3.1	Selvforsynings- og dekningsgrad er høyest for kjøtt, fisk, egg og meieriprodukter .....	40
4.3.2	Det er potensial for å øke produksjonen av viktige matvarer som korn og andre plantevekster som påvirker selvforsyningsgraden .....	42
4.3.3	Konsumet av fisk øker ikke i befolkningen og vil i begrenset grad kunne øke selvforsyningsgraden .....	44
4.4	Jordbrukets og havbrukets avhengighet av importert fôr.....	45
4.4.1	Økt bruk av kraftfôr i jordbruket.....	45
4.4.2	Reduksjon i norsk fôrproduksjon og lavere andel norske fôrråvarer i jordbruket .....	46
4.4.3	90 prosent av fôret til norsk oppdrettsfisk er importert.....	49
<b>5</b>	<b>Utvikling av norsk kornproduksjon og bruk av virkemidler for å opprettholde og styrke produksjonen.....</b>	<b>50</b>
5.1	Utvikling i areal og struktur.....	51
5.1.1	Reduksjon i kornarealet siden 1991.....	51
5.1.2	På nasjonalt nivå har kornarealene sunket, mens grovfôrarealene har økt .....	53
5.1.3	Endringer i strukturen i kornproduksjonen .....	54
5.2	Lønnsomhet i kornproduksjonen – kornpriser og arealtilskudd .....	54
5.2.1	Markedsordningen for korn .....	55
5.2.2	Rammer for nasjonale støtteordninger .....	57
5.2.3	Utviklingen i lønnsomhet i kornproduksjonen .....	59
5.3	Hva kan skje med kornproduksjonen dersom pris og tilskudd endres?.....	62
5.3.1	Scenario 1 – økte kornpriser .....	62
5.3.2	Scenario 2 – økt arealstøtte til korn og redusert husdyrtilskudd til storfe og sau .....	63
5.4	Økonometrisk analyse – tidsserieanalyse av sammenhengen mellom kornareal og kornpris/arealtilskudd .....	63
5.4.1	Utleddning av regresjonsanalysen .....	63
5.4.2	Resultater av regresjonsanalysen.....	64
5.5	Drenering i jordbruket.....	65
5.5.1	Midlene som bevilges nasjonalt til drenering, blir til dels ikke brukt.....	65
5.5.2	Nedgang i antall dekar som dreneres .....	67
5.5.3	Fortsatt store behov for drenering – særlig på Østlandet .....	67
5.5.4	Høyest andel tilskuddsmidler til Østlandet, men likevel mindre enn andelen jord med dreneringsbehov .....	69
5.5.5	I perioden 2013–2023 har 8 prosent av arealer med behov blitt drenert.....	70
5.5.6	Flest kjøttprodusenter søker om tilskudd til drenering .....	71
5.5.7	Det kan ta lang tid før et dreneringstiltak gir økonomisk gevinst .....	72
5.5.8	Eid jord dreneres hyppigere enn leid jord .....	74

<b>6</b>	<b>Arbeidet med å ivareta jordbrukets produksjonsgrunnlag gjennom jordvern .....</b>	<b>76</b>
6.1	Omdisponering og nedbygging av dyrka og dyrkbar jord .....	76
6.1.1	Reduksjon i omdisponering av dyrka jord .....	78
6.1.2	Faktisk nedbygd jordbruksareal er høyere enn rapportert omdisponert areal .....	80
6.1.3	Den beste jorda bygges ned .....	81
6.1.4	Landbruks- og matdepartementet har foreløpig ingen harde virkemidler for å ivareta jordressursene.....	82
6.1.5	Omfanget av dyrkbar jord som omdisponeres, er nesten like stort som for dyrka jord .....	83
6.2	Nydyrking av areal .....	84
6.2.1	Mest nydyrking i tilskuddssoner som er lite egnet for korndyrking .....	85
6.2.2	Lavere kvalitet på den aktuelle dyrkbare jorda .....	87
6.3	Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal .....	88
6.4	Kommunenes arbeid med å fastsette mål og bruke tilgjengelige virkemidler for å ivareta jordvernet .....	90
6.4.1	Flertallet av kommunene og fylkene har jordvernmål .....	90
6.4.2	Kommunene bruker i varierende grad ulike juridisk bindende virkemidler som skal ivareta jordvernet .....	92
6.5	Kommunenes arbeid med jordvern gjennom rulleringen av kommuneplanens arealdel.....	96
6.5.1	Et flertall av kommunenes arealplaner er eldre enn fire år .....	96
6.5.2	De fleste kommunene planla å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord da de la fram forslag til kommuneplanens arealdel ved siste rullering .....	98
6.5.3	Innsigelser fører til at dyrka og dyrkbar jord ivaretas i større grad .....	99
6.5.4	Kommunene har ifølge statsforvalterne stort potensial for å tilbakeføre flere områder til LNFR .....	102
6.5.5	Kommunenes konsekvensutredninger inkluderer ikke vurderinger av langsiktige konsekvenser for framtidig matproduksjon.....	103
6.5.6	Kommunenes bruk av arealregnskap varierer .....	103
6.6	Kommunenes dispensasjonspraksis etter plan- og bygningsloven på jordbruksarealer .....	104
6.6.1	Halvparten av byggesøknadene i LNFR-områder ble innvilget med dispensasjon fra plan ..	105
6.6.2	De fleste søknader om omdisponering av dyrka/dyrkbar jord blir innvilget .....	106
6.6.3	Dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven og/eller jordlova omdisponerer store arealer med dyrka og dyrkbar jord over tid .....	107
6.6.4	Flere statsforvaltere mener at kommunenes omfang av dispensasjoner etter plan- og bygningsloven er for stort gitt vilkårene i loven .....	108
6.7	Jordvernet i møte med statlige samferdselsprosjekter .....	109
<b>7</b>	<b>Kommunenes arbeid for å holde jordbruksarealer i drift .....</b>	<b>111</b>
7.1	Jordbruksarealer ute av drift – omfang, årsaker og kommunenes oppfølging .....	111
7.1.1	Hvor store jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer kan være ute av drift?.....	112
7.1.2	Tilstanden til jordbruksarealer som det ikke er søkt om produksjonsstøtte for.....	116
7.1.3	Årsaker til at arealer er ute av drift .....	118

7.1.4	Kommunenes oppfølging av jordbruksarealer som kan være ute av drift innenfor landbrukseiendommer.....	119
7.2	Kommunenes oppfølging av jordleie.....	121
7.2.1	Andelen leiejord øker .....	122
7.2.2	Mangelfull etterlevelse av jordlovas krav om skriftlig leiekontrakt for utleid areal .....	123
7.2.3	Konsekvenser av jordleie .....	124
7.2.4	Én av fire kommuner følger ikke opp brudd på jordlovas krav til jordleie .....	125
<b>8</b>	<b>Matsikkerhet og matvareberedskap – en del av arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge .....</b>	<b>127</b>
8.1	Roller og ansvar for matsikkerheten i Norge.....	128
8.2	Fra etterkrigstidas avsperringsscenario til 1990-tallets nye nasjonale planforutsetninger for den sivile beredskapsplanleggingen .....	129
8.3	Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og matdepartementets oppfølging av 1990-tallets nye krav til risiko- og sårbarhetsanalyse .....	131
8.4	Nærings- og fiskeridepartementets og Landbruks- og matdepartementets oppfølging av gjeldende krav til samfunnssikkerhetsarbeid .....	132
8.4.1	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av kravene om risiko- og sårbarhetsanalyser etter samfunnssikkerhetsinstruksen.....	133
8.4.2	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen	136
8.5	DSBs risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning og hvordan Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet fulgte opp anbefalingene .....	138
8.5.1	Hovedkonklusjoner i DSBs analyse .....	138
8.5.2	Departementenes oppfølging av DSBs risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning	140
8.6	Kan det i en risiko- og sårbarhetsanalyse om matsikkerhet tas for gitt at alt kan importeres? .....	147
8.6.1	Landbruksdepartementet forutsetter at vi kan importere også under kriser .....	148
8.6.2	Nærings- og fiskeridepartementet peker på et endret risikobilde .....	148
8.6.3	DSB peker på at det er gode grunner til å se på forutsetningene for ROS-analysen fra 2017 på nytt.....	149
8.6.4	Departementene viser til Totalberedskapskommisjonen .....	150
8.6.5	Totalberedskapskommisjonens rapport – NOU 2023:17 <i>Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid</i> .....	151
<b>9</b>	<b>Vurderinger .....</b>	<b>154</b>
9.1	Økt kornproduksjon vil gjøre oss mer selvforsynte, men dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige til å øke produksjonen .....	155
9.2	Jordbruksarealene ivaretas ikke på en bærekraftig måte .....	156
9.2.1	Dreneringsaktiviteten er for lav, noe som svekker både produksjonsgrunnlaget og produktiviteten i jordbruket.....	156
9.2.2	Omfanget av omdisponering og nedbygging av jordbruksareal er betydelig og svekker produksjonsgrunnlaget.....	157
9.2.3	Dagens virkemidler som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord, er ikke tilstrekkelige for å sikre et bærekraftig jordbruk .....	157

9.3	Store jordbruksarealer er ikke i drift, og oppfølgingen av driveplikten er for dårlig.....	159
9.4	Det er vesentlige mangler ved beredskapsplanleggingen innen matsikkerhet.....	160
9.4.1	Kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser er i lange perioder ikke ivaretatt.....	160
9.4.2	Myndighetene har ikke vurdert scenarioer med vesentlig svikt i tilgangen på mat.....	161
9.4.3	Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen.....	162
<b>10</b>	<b>Referanseliste.....</b>	<b>164</b>
<b>11</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>174</b>
11.1	Vedlegg 1 Forskjellen på omdisponering av dyrka og dyrkbar jord gjennom plan- og bygningsloven og jordlova.....	174
11.2	Vedlegg 2 Innsigelsesprosessen .....	175
11.3	Vedlegg 3: Resultater fra økonometrisk analyse .....	176
11.3.1	Dickey-Fuller-tester .....	176
11.3.2	Engle-Granger-tester .....	176
11.4	Vedlegg 4 Forhistorien til gjeldende bestemmelser om driveplikt.....	177
11.4.1	Fram til 2009 var driveplikten fastsatt i flere bestemmelser og i ulike lover .....	177
11.4.2	Ved en lovendring i 2009 skjedde det mange endringer samtidig .....	177

## Tabelloversikt

Tabell 1	Fakta om utvalgskommuner, kartleggingsundersøkelse I om arealforvaltning .....	23
Tabell 2	Fôrsammensetning for drøvtyggere, svin og fjørfe.....	46
Tabell 3	Endring i strukturen i jordbruksproduksjonen av korn 2000–2022, antall jordbruksbedrifter og areal, etter størrelse.....	54
Tabell 4	Målpriser for korn.....	55
Tabell 5	Driftsresultat og vederlag til arbeid og egenkapital .....	60
Tabell 6	Antall kommuner som har ivaretatt dyrka og/eller dyrkbar jord i plankartet og/eller bestemmelser til arealdelen (N = 168) .....	94
Tabell 7	Antall kommunale arealplaner, andelen planer der det ble planlagt å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord, og gjennomsnittlig planlagt omdisponert areal – ved offentlig ettersyn (N = 133).....	98
Tabell 8	Antall arealplaner med forslag om omdisponering av dyrka og/eller dyrkbar jord og andel arealplaner som ble møtt med innsigelser med jordvern som begrunnelse (N = 112) .....	100
Tabell 9	Innvilgede dispensasjonssøknader i kommunene etter plan- og bygningsloven og/eller jordlova som berører dyrka og dyrkbar jord.....	108
Tabell 10	Jordbruksareal i AR5 og innenfor landbrukseiendom i 2021, hele landet.....	112
Tabell 11	Andel av matrikkelenhetene og antall dekar ikke søkt produksjonstilskudd for i 2021, per arealtilstand .....	117
Tabell 12	Årsaker til at jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer i kommunen synes å være ute av drift (flervalgsspørsmål) .....	118
Tabell 13	Andel leiejord per fylke i 2021 .....	122
Tabell 14	Synspunkter på konsekvenser av jordleie i kommunen (flervalgsspørsmål, N = 183) .....	125



## Figuroversikt

Figur 1 Endring i produksjonsvolum kjøtt, egg, planter (tonn) og melk (liter), samt befolkningsutvikling fra 2000 til 2022, 2000 = 100.....	35
Figur 2 Ulike mål for selvforsyning og dekningsgrad, i prosent basert på energiinnhold.....	40
Figur 3 Selvforsyningsgrad og eksport (dekningsgrad) per matvare målt i energi, 2020.....	41
Figur 4 Gjennomsnittlig kaloriinntak fordelt på vegetabiliske og animalske matvarer, og andel av dette som er henholdsvis norskprodusert og importert .....	42
Figur 5 Matvarenes prosentvise andel av det totale forbruket av mat, målt i energi* (2021).....	43
Figur 6 Relativ volumendring i omsetning av kraftfôr, per husdyrproduksjon og totalt (tonn).....	45
Figur 7 Utvikling i hjemmeprodusert fôr og innkjøpt kraftfôr, i føreheter (FEm).....	47
Figur 8 Årlig andel norske råvarer brukt i kraftfôrproduksjon, 2000–2022 .....	47
Figur 9 Utvikling i total kornproduksjon og areal til korn i 1959–2022.....	51
Figur 10 Gjennomsnittlig areal med grovfôr og kornareal i fylkene, 1984–1988 til 2016–2020.....	53
Figur 11 Markedsordningen for korn – tollvern, målpriser og prisnedskrivningstilskudd .....	56
Figur 12 Prisen på korn (1984–2021) og utvikling i areal (1984–2021).....	57
Figur 13 Arealtilskudd – forholdet mellom kornareal og grovfôr i kornsonene (1984–2021) .....	59
Figur 14 Utvikling i gjennomsnittlig lønnsomhet i kornproduksjonen i 1984–2021, prisjustert.....	60
Figur 15 Faktisk og simulert driftsoverskudd ved reduksjon i kornpris, etter størrelse på kornbrukene, 2021 .....	62
Figur 16 Bevilgninger til dreneringstilskudd og innvilgede og utbetalte midler, nasjonale tall i millioner kroner, 2013–2022.....	66
Figur 17 Arealer med fulldyrka og overflatedyrka jord og behov for drenering, per region.....	69
Figur 18 Fordeling av tilskuddsmidler sammenlignet med kartlagt nasjonalt behov for drenering .....	70
Figur 19 Arealer drenert sammenlignet med behovet for drenering .....	71
Figur 20 Antall søkere og fordeling av tilskudd etter typen gårdsbruk, 2019–2020 .....	72
Figur 21 Lønnsomhetsberegninger av dreneringstiltak – korn (nåverdi) .....	73
Figur 22 Årlig omdisponering av dyrka jord målt i dekar, 2005–2022 .....	78
Figur 23 Totalt omdisponert areal med dyrka jord per fylke, totalt i 2005–2022 .....	79
Figur 24 Omdisponering av dyrka jord etter formål, hele landet, i prosent, 2005–2022 .....	80
Figur 25 Faktisk nedbygd dyrka jord og omdisponert dyrka jord, 2004–2021 .....	81
Figur 26 Dyrkingspotensialet for nedbygd jordbruksareal i 2020–2021 .....	82
Figur 27 Omdisponering av dyrkbar jord etter jordlova og plan- og bygningsloven, dekar. 2005–2022 .....	84
Figur 28 Godkjent areal til nydyrking sammenlignet med omdisponert dyrka og dyrkbar jord, dekar, 2005–2022.....	85
Figur 29 Dyrka og dyrkbar jord, fordelt på klimasoner .....	88
Figur 30 Sist gang kommunenes arealdel av kommuneplanen ble vedtatt .....	97
Figur 31 Planlagt og endelig avsatt areal med dyrka og dyrkbar jord til andre formål i kommuneplanens arealdel, gjennomsnitt i utvalgte kommunene (N = 112) .....	101
Figur 32 Antall byggesøknader og innvilgede dispensasjonssøknader i LNFR-områder, 2016–2022.....	106
Figur 33 Antall søknader om omdisponering av dyrka/dyrkbar jord, 2016–2021.....	107
Figur 34 Jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer i 2021, dekar per fylke og andel som kan være ute av drift.....	113
Figur 35 Fylkenes andel av totalt nasjonalt jordbruksareal som kan være ute av drift innenfor landbrukseiendommer, 2021 .....	114
Figur 36 Skjer jordleie i kommunen i henhold til bestemmelsene i jordlova? N = 163.....	124
Figur 37 Verdikjeden for mat .....	129

## **Faktaboksoversikt**

Faktaboks 1 To hovedtyper drenering – systematisk og usystematisk.....	67
Faktaboks 2 LNFR-formål i kommuneplanens arealdel – plan- og bygningsloven.....	93
Faktaboks 3 Dispensasjoner .....	105
Faktaboks 4 Jordbruksareal i to eksempelkommuner, 2021 (likt størrelsesforhold).....	116
Faktaboks 5 De fire hovedmålene som ble nedfelt i langtidsplanen for den sivile beredskapen for 1995–1998 .....	130
Faktaboks 6 Statens prosjektmodell .....	142
Faktaboks 7 Landbruks- og matdepartementets føringer for utformingen av beredskapslagring av matkorn .....	143
Faktaboks 8 Totalberedskapskomisjonens anbefalinger innenfor det sentrale beredskapsområdet «Matforsyning» .....	153

## Ordliste og forkortelser

Ord	Forklaring
<b>Arrondering av jordbruksareal</b>	Opplysninger om arrondering av jordbruksareal sier noe om hvor store og sammenhengende arealene er (teiger og jordstykker).
<b>Drenering/grøfting</b>	Å lede bort vann fra jordsmonn med overskudd av vann gjennom åpne eller lukka grøfter.
<b>Dyrka jord</b>	Fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite.
<b>Dyrkbar jord</b>	Arealer som ved oppdyrking kan settes i stand slik at de overholder kravene til fulldyrka eller overflatedyrka jord, og klima og jordkvalitet for plantedyrking.
<b>Felles (nasjonale) planforutsetninger</b>	Planforutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen, etablert ved kongelig resolusjon av 21. april 1995. Se nærmere omtale i kapittel 1.2.
<b>Fôrenhet (FE)</b>	Fôrenheten (FE) er et praktisk mål for energiverdien av fôr og dyras energibehov, det vil si et mål på fôrets nyttbare energi. Fôrenhet melk (FEm) er offisielt energimål for melkeku, som tilsvarer energiverdien av 1 kg standard bygg til melkeproduksjon.
<b>Fôrseddel</b>	Totalsammensetningen av fôrrasjonen til dyra. For eksempel utgjør grovfôr størstedelen av fôrseddelen for drøvtyggere.
<b>Fulldyrka jord</b>	Jordbruksareal dyrka til vanlig pløyedybde, som kan brukes til åkervekster, eng eller beite, og som kan fornyes ved pløying.
<b>Grovfôr</b>	Mindre energirikt fôr, som gras, halm, poteter eller kålrot. Gras kan være ferskt (direkte fra beite) eller konservert i rundballer/silo, ev. tørket som høy.
<b>Hensynssone</b>	Et område markert i kommunal arealplan der det foreligger bestemte hensyn som skal ivaretas ved videre planlegging og utbygging. Eksempelvis kan det angis jordvernsoner. Til hensynssone jordvern hjemlet i pbl § 11-8 tredje ledd bokstav c kan det knyttes retningslinjer, men ikke bestemmelser. En hensynssone med retningslinjer kan angi hvilke hensyn som skal tas for å fremme planens formål til landbruk, og på denne måten bidra til en sterkere beskyttelse av dyrka og dyrkbar jord.
<b>Innmarksbeite</b>	Jordbruksareal som kan brukes til beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av grasarter eller urter som tåler beiting.
<b>Jordbruksareal</b>	Jordbruksareal er summen av fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite.
<b>Jordbruksareal i drift</b>	Jordbruksareal som høstes minst en gang i løpet av et år, inkludert tilplantet eller tilsådd areal med flerårige vekster som ennå ikke gir avling. Åpen åker der det ikke tas avling i løpet av året, men som er tenkt høstet neste år inngår.
<b>Jordbruksareal som kan være ute av drift</b>	Jordbruksareal innenfor landbrukseiendom som det ikke søkes om produksjonstilskudd for.
<b>Jordbruksbedrift</b>	Virksomhet med jordbruksdrift, medregnet hagebruk og husdyrhold. Bedriften omfatter alt som blir drevet som en enhet under en ledelse og med felles bruk av produksjonsmidler. Jordbruksbedriften er uavhengig av kommunegrenser. En jordbruksbedrift skal ha driftssenter på en landbrukseiendom.
<b>Jordpakking</b>	At jorda blir mindre porøs på grunn av trykk. Påvirkning fra tunge maskiner på for fuktig jord kan føre til at jorda komprimeres og det dannes ugjennomtrengelige lag som begrenser vann- og næringstilgangen.
<b>Kanaliseringspolitikken</b>	Denne politikken ble innført på 1950-tallet med mål om å utnytte all dyrkbar jord best mulig. Jord som er best egnet til kornproduksjon og grønnsaker, skal brukes til nettopp det. I områder der det ikke kan dyrkes korn og grønnsaker, blir bøndene oppfordret til å drive med husdyr. Dyr kan beite selv i bratte dalsider, skog og fjellområder, noe som bidrar til full utnyttelse av ressursene. Kanaliseringspolitikken ble innført for å gjøre Norge mest mulig selvforsynt med landbruksvarer.
<b>Krautfôr</b>	Energirikt fôr sammensatt av karbohydrat, protein, fett, vitaminer og mineraler, som utgjør et fullverdig måltid. Krautfôret består ofte av en kombinasjon av importerte og norskproduserte råvarer. Sammensetningen av krautfôret varierer avhengig av husdyrproduksjon, og norskandelen/selvforsyningsgraden i fôret varierer med tilgangen på norske råvarer.
<b>Kritisk samfunnsfunksjon</b>	Funksjoner som dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse, jf. NOU 2006:6 <i>Når sikkerheten er viktigst</i>

<b>Landbrukets egen nedbygging</b>	Nedbygging av jordbruksareal der formålet er knyttet til jordbruksproduksjon (jordlova § 9) og ikke krever søknad om omdisponering av arealene.
<b>Landbrukseiendom</b>	En eiendom som brukes eller kan brukes til jord- og/eller skogbruk. Alle eiendommer som tilhører samme eier i en kommune, hører som oftest til samme landbrukseiendom, selv om den omfatter flere matrikelnumre (grunneiendommer).
<b>LNFR</b>	Areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift.
<b>LNFR-spredt</b>	Plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 bokstav b åpner opp for å angi arealer der det tillates spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Slike områder omtales som LNFR-spredt. Det er tre hovedtyper av bebyggelse som kan tillates i slike LNFR-områder – boligbebyggelse, fritidsbebyggelse og næringsbebyggelse – men det finnes også andre.
<b>Matsikkerhet</b>	Matsikkerhet innebærer at befolkningen til enhver tid skal ha fysisk og økonomisk tilgang på nok og trygg mat for et fullverdig kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse.
<b>Matsystem</b>	Matsystemer knytter faktorer som klima, miljø, infrastruktur og institusjoner sammen med verdikjeden for mat. Det omfatter matproduksjon, videreforedling, distribusjon, salg og konsum, i tillegg til den sosioøkonomiske og miljømessige effekten systemet har på omgivelsene.
<b>Matvareberedskap</b>	Matvareberedskap er et uttrykk for evnen til å iverksette tiltak ved ubalanse eller kriser i verdikjedene for mat og som gir seg utslag i produksjons- og tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller svikt i logistikkssystemene.
<b>Nydyrking</b>	Tiltak som fører til at et areal oppfyller definisjonen av fulldyrka eller overflatedyrka jord. Gjenoppdyrking av jordbruksareal som har ligget unytta i over 30 år, regnes som nydyrking.
<b>Omdisponering</b>	Omdisponering betyr at det gis en tillatelse for at dyrka jord eller dyrkbar jord kan brukes til andre formål enn jordbruksproduksjon.
<b>Overflatedyrka jord</b>	Jordbruksareal som er ryddet og jevnet på overflata slik at maskinell høsting er mulig.
<b>Produksjonsgrunnlag</b>	Jordbruket er én av fire næringer (sammen med skogbruk, hagebruk og gartneri) som har jorda som produksjonsgrunnlag. Jordbruk omfatter dyrking av jordbruksareal med tanke på planteproduksjon. Husdyrhold og annen virksomhet som tar sikte på å framstille produkter fra plante- og dyreriket for å dekke menneskenes behov, inngår også i jordbruket. De fire næringene som har jorda som produksjonsgrunnlag, omtales sammen under fellesbetegnelsen <i>landbruk</i> .
<b>RÅK-varer</b>	«RÅK» står for råvarepriskompensasjon og er en ordning for industrielt bearbeidede landbruksvarer. Ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbeidede landbruksvarer som for eksempel pizza og bakervarer, og gi grunnlag for økt handel. Tollavgift og prisnedskrivning kan benyttes for å utjevne prisforskjeller mellom Norge og utlandet, på jordbruksråvarer som inngår i produksjonen av RÅK-varer.
<b>Tilskuddssoner</b>	Soner for arealtilskudd i jordbruket. For arealtilskudd er landet per 2023 inndelt i åtte tilskuddssoner (1, 2, 3, 4, 5A, 5B, 6 og 7) der tilskuddssatsene til den enkelte veksttype varierer mellom sonene. I rapportens kapittel 5 er det et kart over disse sonene.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

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.<sup>1</sup> I Norge skal dette sikres gjennom nasjonal produksjon, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og handel.<sup>2</sup>

### Jordbrukets produksjonsgrunnlag

Jordbruk omfatter husdyrhold og dyrking av jordbruksareal med tanke på planteproduksjon. Jordbruksarealene omtales derfor som jordbrukets produksjonsgrunnlag.

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*.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 komiteen videre til at koronapandemien, flaskehalser i logistikk, ekstraordinære prisøkninger på energi og andre innsatsfaktorer, samt en krig i Ukraina, har kastet nytt lys over matsikkerhet og matberedskap og understreket viktigheten av en nasjonal matproduksjon i hele landet.

I behandlingen av endringer i statsbudsjettet som følge av jordbruksavtalen har Stortinget årlig bevilget ca. 20 milliarder kroner til bøndene gjennom ulike støtteordninger. Budsjettet for 2023 er på 24 milliarder kroner, og ved Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2023 ble budsjettet for 2024 økt til 27 milliarder kroner, jf. Prop. 121 S (2022–2023). Jordbruksavtalen omhandler blant annet prisbestemmelser og målpriser, tilskuddssatser og økonomiske bevilgninger som gjelder for den aktuelle perioden.<sup>5</sup>

Norge har totalt sett god matsikkerhet, også i et globalt perspektiv (3.-plass i verden etter Finland og Irland).<sup>6</sup> Denne rangeringen bygger imidlertid på forutsetningen om at nødvendige varer kan importeres. Rangert etter hvor tilgjengelig maten er, havner Norge på en 51.-plass, av 113 land.<sup>7</sup> Landbruks- og matdepartementet peker i brev på at denne lave scoren særlig skyldes sårbarheten i jordbruksproduksjonen og mangel på strategier og politiske forpliktelser.<sup>8</sup>

Til tross for Norges gode matsikkerhet totalt sett, er det indikasjoner på at forvaltningens virkemidler ikke er tilstrekkelig effektive for å opprettholde matproduksjonen på en slik måte som Stortinget har

<sup>1</sup> St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, s. 7, St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, s. 31.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 19 (1999–2000), s. 106–107; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2017). *Risiko- og sårbarhetsanalysen av norsk matforsyning*, s. 22.

<sup>3</sup> Innst. 234 S (2011–2012) og Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>4</sup> Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>5</sup> Landbruksdirektoratet. (u.å.) *Jordbruksoppgjøret*. Hentet 18. april 2023 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/jordbruksoppgjoret>. I 2023 er budsjettrammen for gjennomføringen av jordbruksavtalen ca. 24 milliarder kroner, jf. Prop. 1 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)*.

<sup>6</sup> Economist Impact. (u.å.). *Global Food Security Index (GFSI)*. Hentet 23. mars 2023 fra <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/norway>. OECD-rapporten *Policies for the Future of Farming and Food in Norway* konkluderer med at det er god matsikkerhet i Norge (mars 2021).

<sup>7</sup> Economist Impact. (u.å.). *Global Food Security Index (GFSI)*. Hentet 23. mars 2023 fra <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/norway>.

<sup>8</sup> Brev av 16. juni 2023. Kommentarer til utkastet til faktarapport.

forutsatt. For at landet skal kunne opprettholde en selvforsyningsgrad (inkludert fisk og ikke korrigeret for importerte innsatsfaktorer) på omtrent 50 prosent eller høyere, slik Stortinget har forutsatt, må matproduksjonen øke i takt med befolkningsveksten, gitt en uendret sammensetning av kostholdet. Selvforsyningsgraden har ikke nådd 50 prosent etter 2008, men variert mellom 41 prosent og 47 prosent.<sup>9</sup>

Kun litt over tre prosent av Norge, tilsvarende litt over 11 millioner dekar, er klassifisert som jordbruksareal, og det er begrensede muligheter til å utvide produksjonen gjennom nydyrking av arealer. Stortinget har lagt stor vekt på å ta vare på de eksisterende jordbruksarealene og forhindre at jordbruksarealer omdisponeres til andre formål. Etter flere år der Stortinget har satt som mål at maksimalt 4 000 dekar dyrka jord omdisponeres årlig, sluttet Stortinget i mai 2021 seg til en oppdatert jordvernstrategi hvor jordvernmålet ble satt til maksimalt 3 000 dekar dyrka jord omdisponert per år innen 2025.<sup>10</sup> I juni 2023 vedtok Stortinget et nytt langsiktig jordvernmål om maksimal årlig omdisponering på 2 000 dekar dyrka jord.<sup>11</sup>

Oppfølgingen av det nasjonale jordvernmålet gjøres gjennom KOSTRA (KOMmune-STat-RAPporteringen), der omdisponering av dyrka jord registreres på bakgrunn av vedtatte reguleringsplaner (områdereguleringer og detaljreguleringer) etter plan- og bygningsloven og omdisponeringsvedtak etter jordlova.

Omdisponeringstallene har gått gradvis ned de siste årene. Kommunene er den viktigste arealforvalteren i Norge. De viktigste beslutningene som viser hovedtrekkene i de framtidige arealdisponeringene i kommunene skjer gjennom vedtak av kommuneplanens arealdel. I tillegg til at flere tusen dekar jordbruksareal omdisponeres hvert år, er det store arealer som av ulike grunner ikke er i drift.

Norsk matsikkerhet hviler imidlertid ikke bare på stabil innenlands produksjon og opprettholdelse av jordbruksarealene, men også stabil import. Mange av de matvarene og innsatsfaktorene vi trenger, er det ikke grunnlag for å produsere i Norge. En selvforsyningsgrad på under 50 prosent tilsier at vi er sårbare hvis handelssystemene ikke fungerer. Selv om de etablerte handelssystemene gir en sikkerhet, har risikobildet de senere årene vist at import er et sårbart premiss. Risikobildet kan endre seg raskt, og derfor er god beredskap viktig.

Korn er svært viktig for selvforsyningsgraden. De siste ti årene har ca. 80–90 prosent av alt norsk korn vært førkorn, ikke matkorn.<sup>12</sup> Det innebærer at vi i Norge har en betydelig buffer med førkorn som kan brukes til mat dersom en krise skulle inntreffe. I tillegg til å legge om forbruket kan vi legge om produksjonen. Det er imidlertid viktig å ha planer for en slik omlegging, ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. NIBIO peker på at myndighetene verken under tørkesommeren i 2018 eller under koronavåren 2020, med mangel på arbeidskraft i jordbruket under nedstengningen, hadde et tilpasset planverk på plass som tok høyde for disse situasjonene. Tiltak måtte lages og iverksettes ad hoc, og NIBIO mener at erfaringene fra disse krisene viser at beredskapsplaner og risikovurderinger er helt grunnleggende.<sup>13</sup> Samtidig stiller samfunnssikkerhetsinstruksen krav om at det enkelte departement skal utarbeide og vedlikeholde systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Jf. tall fra NIBIO. (u.å.). *Selvforsyningsgrad og engrosforbruk*.

<sup>10</sup> Jf. næringskomiteens flertall i behandlingen av Prop. 200 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021, m.m.)*, Innst. 657 S (2020–2021), s. 25.

<sup>11</sup> Prop. 121 S (2022–2023), vedlegg 9, jf. Innst. 487 S (2022–2023).

<sup>12</sup> AgriAnalyse. (2022). *Økt norskandel av matkorn*. (Notat 1–2022).

<sup>13</sup> Intervju med NIBIO 10. november 2020.

<sup>14</sup> *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet* (2017). FOR-2017-03-10-312). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/DEL/forskrift/2017-03-10-312>

Alle stater som har ratifisert FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, har forpliktet seg til å sørge for matsikkerhet for sine innbyggere.<sup>15</sup> Landbruks- og matdepartementet peker selv på at global matsikkerhet skapes ved at hvert enkelt land utnytter sine naturgitte forutsetninger for matproduksjon og velfungerende handelssystemer.<sup>16</sup> Departementet peker også på at et samfunn bør produsere så mye som mulig av maten innbyggerne i landet selv trenger, fra et beredskapshensyn.<sup>17</sup> Videre forplikter bærekraftsmål 2 oss til å jobbe for å utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.<sup>18</sup>

### Bærekraftsmål 2

Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å belyse om matsikkerheten i Norge blir ivaretatt gjennom god beredskap, ivaretagelse av jordbrukets produksjonsgrunnlag og økt jordbruksproduksjon ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

1. I hvilken grad bidrar tilskuddene i jordbruksavtalen til å ivareta matsikkerheten gjennom økt produksjon?

Vi har undersøkt problemstillingen gjennom følgende delproblemstillinger:

- 1.1. Hvordan har jordbruksproduksjonen og hvor selvforsynte vi er, utviklet seg over tid?
- 1.2. I hvilken grad kan jordbruket i Norge produsere mer av jordbruksprodukter som vi må importere, og som er viktige for selvforsyningen? (Undersøkelsen vil her legge vekt på produksjonen av korn.)
- 1.3. I hvilken grad bidrar innretningen av areal- og produksjonstilskudd til at jordbruket produserer mer av de jordbruksproduktene som det er grunnlag for å produsere i Norge? (Undersøkelsen vil her legge vekt på produksjonen av korn.)
- 1.4. I hvilken grad brukes dreneringstilskudd der behovene er størst?

2. I hvilken grad blir arealressursene ivaretatt for å sikre jordbruksproduksjonen?

Vi har undersøkt problemstillingen gjennom følgende delproblemstillinger:

- 2.1. I hvilken grad blir dyrka og dyrkbar jord omdisponert, og i hvilken grad blir jord nydyrket?
- 2.2. I hvilken grad blir jordbruksarealer nedbygd av bøndene selv?
- 2.3. I hvilken grad er jordbruksarealer ute av drift?
- 2.4. I hvilken grad bidrar jordleieinstituttet til at arealer holdes i hevd?

3. Er matsikkerhetsberedskapen i tilstrekkelig grad tilpasset dagens risikobilde?

Vi har undersøkt problemstillingen gjennom følgende delproblemstillinger:

- 3.1. Er planforutsetningen for matsikkerhetsberedskapen i tilstrekkelig grad tilpasset dagens risikobilde?
- 3.2. I hvilken grad har forvaltningen etablert beredskapsplaner som omhandler matsikkerhet?

Med planforutsetningen for matsikkerhetsberedskapen, jf. problemstilling 3.1, menes de tre sentrale forutsetningene for norsk matsikkerhet:

- kontinuerlig nasjonal produksjon av mat,
- ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og
- et velfungerende handelssystem.

<sup>15</sup> St.meld. nr. 19 (1999–2000), s. 7; St.meld. nr. 39 (2008–2009), s. 31.

<sup>16</sup> Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – *Velkommen til bords*.

<sup>17</sup> Regjeringen.no om matsikkerhet. Sist oppdatert oktober 2021. Lest 3. april 2023.

<sup>18</sup> Begrepet landbruk brukes her i betydningen matproduksjon og inkluderer fiskeri og akvakultur, jf. Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening*, s. 24.

Disse forutsetningene springer ut av de felles nasjonale planforutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen som ble etablert ved kongelig resolusjon av 21. april 1995, og erstattet først av *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* (samordningsinstruksen)<sup>19</sup> (2012, opphevet) og deretter *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen)<sup>20</sup> (2017). I noen dokumenter omtales planforutsetninger som planleggingsforutsetninger eller planleggingsgrunnlag. Vi oppfatter disse begrepene som synonyme. I samfunnssikkerhetsinstruksen nevnes krisescenarier, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet som eksempler på overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag.<sup>21</sup>

Undersøkelsen omtaler også behovet for *felles dimensjonerende mål* for departementenes beredskapsarbeid. Med dette menes tverrsektorielle mål for departementenes beredskapsarbeid, og ikke mer overgripende felles nasjonale planleggingsforutsetninger for beredskapsarbeidet.

Selv om begrepet matsikkerhet omfatter tilgang på både nok og trygg mat, omfatter denne undersøkelsen kun den førstnevnte dimensjonen: nok mat. Vi ser ikke på hvorvidt maten er trygg. I undersøkelsen legger vi til grunn den faktiske etterspørselen etter mat. Verdikjeden for mat består av et bredt spekter av innsatsfaktorer og forutsetninger. Alle aspektene ved matkjeden må være ivarettatt for at vi skal ha god matsikkerhet. I denne undersøkelsen legger vi størst vekt på produksjonsleddet i verdikjeden for mat, jf. Figur 37. Selv om vi i undersøkelsen legger det faktiske konsumet til grunn, må det likevel antas at det i en krise vil det være rom for å legge om kostholdet og redusere kaloriinntaket.

Undersøkelsen omfatter i hovedsak Landbruks- og matdepartementet, på bakgrunn av departementets sektoransvar for matproduksjon i den landbaserte primærnæringen. Undersøkelsens problemstilling 2 omfatter også Kommunal- og distriktsdepartementet, som har ansvaret for plan- og bygningsloven.

Undersøkelsens problemstilling 3 handler tillegg i noen grad om Justis- og beredskapsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for den sivile beredskapsplanleggingen i Norge. Problemstilling 3 omfatter også Nærings- og fiskeridepartementet, på bakgrunn av departementets koordinerende ansvar for matvareforsyning. Nærings- og fiskeridepartementet er også omfattet av problemstilling 1 (gjennom elementene om selvforsyning) på grunn av departementets ansvar for fiskeri- og havbruksforvaltningen.

Ettersom kommunene forvalter arealene, har undersøkelsen sett på kommunenes arbeid med jordvern i arealplanprosessene og dispensasjonspraksisen. Undersøkelsen omfatter også Statsforvalteren, som har ansvar for at nasjonale hensyn og interesser, som jordvern, blir ivarettatt gjennom arealforvaltningsprosessene.

<sup>19</sup> *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* (2012). (FOR-2012-06-15-535). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INSO/forskrift/2012-06-15-535>

<sup>20</sup> Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>

<sup>21</sup> Kommentarer til samfunnssikkerhetsinstruksen, *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen). Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349/#KAPITTEL\\_10](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349/#KAPITTEL_10)



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi undersøker problemstillingene gjennom dokumentanalyser, kvantitative data, tidsserieøkonometri, simuleringer av jordbruksproduksjon, lønnsomhetsanalyser, to kartleggingsundersøkelser og intervjuer.

Vi har brukt intervjuer som et ledd i å undersøke problemstillingene. Intervjuene har særlig blitt brukt til å utdype og å få synspunkter på analyser vi har gjennomført. Vi har intervjuet følgende departementer, statsforvaltere og kommuner:

- Landbruks- og matdepartementet (alle problemstillinger)
- Nærings- og fiskeridepartementet (problemstilling 1 og 3)
- Kommunal- og distriktsdepartementet (problemstilling 2)
- Justis- og beredskapsdepartementet (problemstilling 3)
- Statsforvalterne i Oslo og Viken, Rogaland, Agder, Vestfold og Telemark, Trøndelag og Troms- og Finnmark (i hovedsak problemstilling 2)
- kommunene Stavanger, Sola og Randaberg (i hovedsak problemstilling 2)

Referatene fra alle intervjuene som er gjennomført i undersøkelsen, er verifisert.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden juni 2021 til mars 2023. Undersøkelsesperioden strekker seg tilbake til 1984, men vi legger vekt på de senere årene når vi omtaler virkemiddelbruken innenfor de ulike områdene. Nedenfor presenteres metodene som vi har brukt for å undersøke hver enkelt problemstilling.

### 2.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om tilskuddene i jordbruksavtalen bidrar til å ivareta matsikkerheten gjennom økt produksjon

Problemstillingen består av flere separate delproblemstillinger der vi har brukt ulike metoder.

#### 2.1.1 Hvordan har jordbruksproduksjonen og selvforsyningsgraden utviklet seg over tid?

Tall som viser hvordan det samlede produksjonsvolumet i norsk jordbruk (både menneskemat og produksjonen av fôr og fôrråvarer) har utviklet seg, er hentet fra regnskapet Totalkalkylen. Regnskapet viser en oversikt over de totale inntektene, kostnadene og arbeidsinnsatsen i jordbruket, samt forbruket av jordbruksprodukter. Totalkalkylen utarbeides av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) for Budsjettnemnda for jordbruket.<sup>22</sup>

NIBIO utarbeider i tillegg årlig statistikk for Budsjettnemnda for jordbruket, Helsedirektoratet og Animalia, og vi har brukt denne statistikken for å vise utviklingen i selvforsyningsgrad og dekningsgrad over tid. NIBIOs beregninger omfatter selvforsyningsgraden henholdsvis *med* og *uten fisk* og *uten importert fôr og fôrråvarer*.

Helsedirektoratet gir hvert år ut en rapport over utviklingen i norsk kosthold. Fra og med 2020 har direktoratet justert beregningsmetoden for selvforsyning for å ta hensyn til grensehandel. Dersom man ikke inkluderer grensehandel, vil man systematisk undervurdere engrosforbruket av matvarer. I senere rapporter er anslaget over grensehandel inkludert i selvforsyningsgraden tilbake til og med 1999. Endringen i beregningsmodellen medfører en reduksjon i selvforsyningsgraden på om lag to

<sup>22</sup> NIBIO. (u.å.). *Totalkalkylen*. <https://nibio.no/tema/landbruksokonomi/totalkalkylen>

prosentpoeng.<sup>23</sup> I 2019 ble det også utarbeidet en ny metode for å beregne engrosforbruket av fisk og sjømat. Statistikken utarbeides av Flesland Markedsinformasjoner, som leverer ferdigberegnete tabeller over registrert salg fra grossister, målt i både produktvekt, rund vekt og filet. Den nye metoden inkluderer korreksjoner av tall tilbake til 2003.<sup>24</sup>

## 2.1.2 I hvilken grad kan jordbruket i Norge produsere mer av jordbruksprodukter som vi må importere, og som er viktige for selvforsyningen?

I tillegg til datakildene nevnt ovenfor har vi brukt data fra Statistisk sentralbyrå for å framstille befolkningsutviklingen. Ved å sammenligne selvforsyningsgraden for ulike jordbruksvarer med produksjonsmulighetene for de samme varene, kan vi identifisere hvilke jordbruksvarer det er grunnlag for å produsere mer av i Norge.

Vi supplerer analysen av disse dataene med dokumentanalyse av ulike fagpublikasjoner (NIBIO, Animalia, Helsedirektoratet, Landbruksdirektoratet, NHI<sup>25</sup>, AgriAnalyse og FAO<sup>26</sup>), en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning gjennomført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, ulike stortingsdokumenter, samt informasjon fra regjeringens nettsider.

Temaene som tas opp i delproblemstillingene 1.1 og 1.2, har også vært tema i intervjuene med Landbruks- og matdepartementet. Intervjuene ble gjennomført for å utdype fakta rundt selvforsyningsgrad- og evne og mulighetene til å øke produksjonen av jordbruksvarer. Nærings- og fiskeridepartementet ble også intervjuet for å belyse havbruksnæringens behov for fôr.

Utviklingen av selvforsyningsgraden over tid, endringer i metoden for å beregne selvforsyningsgraden og muligheter for å øke produksjonen av varer som er viktige for selvforsyningen, har vært tema i intervjuer med relevante fagmiljøer i NIBIO. Formålet med intervjuene med NIBIO har blant annet vært å innhente fakta, samt kartlegge risiko og relevante datakilder for undersøkelsen.

## 2.1.3 I hvilken grad bidrar innretningen av areal- og produksjonstilskudd til at jordbruket produserer mer av de jordbruksproduktene som det er grunnlag for å produsere i Norge - med vekt på korn?

Spørsmålet besvares for jordbruksprodukter med markedsmuligheter og som er viktige for selvforsyningen. I de første delene av arbeidet med denne delproblemstillingen har vi identifisert at korn er viktig for selvforsyningen, og at det er grunnlag for å dyrke mer korn i Norge. Med det som utgangspunkt har vi analysert hvorvidt areal- og produksjonstilskudd, som er viktige økonomiske virkemidler i jordbruksavtalen, har noen innvirkning på den reelle produksjonen av korn. I tillegg har vi belyst andre virkemidler som er sentrale for jordbruksproduksjonen i Norge.

For å belyse deler av denne problemstillingen gjennomførte vi en økonometrisk analyse med utgangspunkt i statistikk fra SSB (mikrodata) som viser utviklingen i areal og jordbruksproduksjon generelt og innenfor spesifikke produksjoner som korn. Alle dataene fra SSB var på enhetsnivå (per jordbruksbedrift). Alle dataene ble aggregert slik at vi hadde data for hvert år i perioden 1984–2020. Vi har lagt til grunn Landbruksdirektoratets forklaringer på endrede og nye variabler over tid. Vi kontrollerte alle dataene aggregert på årnivå i vårt datasett opp mot tilgjengelige makrodata hos SSB. Det er i all hovedsak samsvar mellom våre aggregerte mikrodata og SSBs makrodata. Vi har brukt statistikkprogrammet Stata til å tilrettelegge data og gjøre analyser. Modellen og spesifikasjonene har blitt kvalitetssikret av Ragnar Nymo, professor ved økonomisk institutt ved UiO.

<sup>23</sup> Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*.

<sup>24</sup> Jf. Helsedirektoratet. (2022). *Utviklingen i norsk kosthold 2021. Matforsyningsstatistikk*, s. 14.

<sup>25</sup> Norsk helseinformatikk: nhi.no.

<sup>26</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations.

I analysen har vi særlig lagt vekt på økonometrisk modellering, men også simulering av produksjonen av blant annet korn basert på klassisk økonomisk teori. Dette omtales i det etterfølgende.

## Tidsserieøkonometri – sammenhengen mellom økonomiske virkemidler og produksjonen av korn

For å undersøke sammenhengen mellom kornareal og virkemidlene produksjonstilskudd og kornpris har vi brukt en økonometrisk tidsseriemodell.<sup>27</sup> Vi har en regresjon med følgende sammenhenger:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 x_{1,t} + \beta_2 x_{2,t} + \beta_3 x_{3,t} + u_t \quad (1.1)$$

Hvor,

1.  $Y_t$  er antall dekar jordbruksjord som brukes til kornproduksjon (hvete, havre, rug og bygg), i år  $t$ . Norge er inndelt i ulike soner for arealtilskudd i jordbruket, der tilskuddssatsene til den enkelte veksttype varierer mellom sonene. Ettersom det meste av kornproduksjonen foregår i tilskuddssone 1, 3 og 4, har vi begrenset analysen til arealer innenfor disse to sonene.
2.  $x_{1,t}$  er en forklaringsvariabel og viser vektete kornpriser over tid. Den viser summen av prisene for hvete, bygg, rug og havre per 100 kg vektet med kornslagets andel av den totale kornproduksjonen per år.<sup>28</sup>
3.  $x_{2,t}$  representerer arealtilskuddssatsen til korn relativt til arealtilskuddssatsen til grovfôr. Den relative realtilskuddssatsen er dermed  $\frac{\text{arealtilskuddssats}_{\text{korn},t}}{\text{arealtilskuddssats}_{\text{grovfôr},t}}$ . Dette betyr at en høyere verdi av representerer høyere økonomisk støtte til å dyrke korn enn fôr, relativt sett. Antagelsen er at høyere relativt arealtilskudd til korn gir bonden insentiv til å dyrke mer korn.
4.  $x_{3,t}$  er bruttonasjonalprodukt (BNP). Hensikten med å inkludere variabelen er å kontrollere for at noe av variasjonen i kornareal kan skyldes økonomiske konjunkturer. Antagelsen er at i perioder med sterkere økonomisk vekst bygges det flere boliger, veier og så videre, som igjen vil kreve at mer jordbruksareal omdisponeres. Dette kan også anses som en tidstrend som skal fange opp den samlede effekten av forskning og utvikling i landbruket, bruk av nye kornsorter, bedre gjødslingsmetoder og så videre.

I tidsserieøkonometri er det fare for å få spuriøse sammenhenger mellom den avhengige variabelen og forklaringsvariablene dersom variablene i regresjonen er såkalt ikke-stasjonære. Spuriøse sammenhenger kan gi resultater som tyder på sammenhenger som i virkeligheten ikke eksisterer. Dette kalles *spuriøs regresjon*. For at tidsserievariabelen skal være stasjonær, må forventningen<sup>29</sup> og variansen<sup>30</sup> til variabelen være konstant og kovariansen<sup>31</sup> være tidsuavhengig. Hvis vi vil bruke regresjonsanalyser for å forstå sammenhengen mellom to eller flere variabler, må vi anta en form for stabilitet over tid. Hvis vi tillater at forholdet mellom to variabler endrer seg vilkårlig i hver tidsperiode, er det vanskelig å kunne si noe om hvordan endringen i en variabel påvirker den andre variabelen.<sup>32</sup>

Mange variabler vil over tid ha en tydelig trend. For eksempel har både bruttonasjonalprodukt og lønnsutviklingen en tydelig oppadgående trend. Slike variabler er ikke-stasjonære ettersom

<sup>27</sup> Bruken av tidsserieøkonometri er vanlig innenfor studier av jordbruksproduksjon. Det finnes både internasjonale og nasjonale artikler som belyser ulike sammenhenger mellom priser og jordbruksproduksjon. For eksempel gjennomførte NIBIO en studie av sammenhenger mellom pris, tilskudd og produsert mengde i norsk husdyrproduksjon (NIBIO Rapport 5 (37), 2019).

<sup>28</sup> La  $K = \{\text{hvete, bygg, rug, havre}\}$  og  $k \in K$ . La videre  $p_{kt}$  være prisen til kornslag  $k$  i kroner per 100 kg i år  $t$ , og  $v_{kt}$  være den totale produksjonen av kornslag  $k$  i år  $t$  i tonn. Da har vi at

$$x_{1t} = \frac{v_{\text{hvete},t}}{\sum_{k \in K} v_{kt}} p_{\text{hvete},t} + \frac{v_{\text{bygg},t}}{\sum_{k \in K} v_{kt}} p_{\text{bygg},t} + \frac{v_{\text{rug},t}}{\sum_{k \in K} v_{kt}} p_{\text{rug},t} + \frac{v_{\text{havre},t}}{\sum_{k \in K} v_{kt}} p_{\text{havre},t} = \frac{1}{\sum_{k \in K} v_{kt}} \sum_{k \in K} p_{kt} v_{kt}$$

<sup>29</sup> Statistisk forventning, forventningsverdi, mål for midtpunktet i fordelingen til en stokastisk variabel. Forventningen gir gjennomsnittsverdien i det lange løp ved (uendelig mange) observasjoner av variabelen. Kilde: Aarnes, J.F. (2022, 3. oktober). stokastisk. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1796485>

<sup>30</sup> Varians er mål for spredningen i et observasjonsmateriale eller en sannsynlighetsfordeling, lik kvadratet av standardavviket. Kilde: Bjørnstad, J. (2023, 25. januar). varians. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1804660>

<sup>31</sup> Kovarians er innen statistikk et mål på sammenheng mellom to ulike størrelser eller målbare fenomener. Kilde: Malt, U. (2020, 30. januar). kovarians. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1713467>

<sup>32</sup> Wooldridge. (2014). *Introduction to Econometrics*.

forventningen og variansen ikke er konstant. Det betyr at et sjokk i en ikke-stasjonær variabel vil være permanent og ikke over tid drive tilbake til sin gjennomsnittlige verdi. Et sjokk kan for eksempel være finanskrisen i 2008, som førte til store ringvirkninger i økonomien. Når vi undersøker om en tidsserie er en stasjonær prosess, ser vi på om effekten av et sjokk avtar med tida eller ikke. For å teste om variablene er stasjonære eller ikke-stasjonære, bruker vi testen Augmented Dickey-Fuller (ADF). I vår modell er alle variablene ikke-stasjonære utenom  $x_{1,t}$  (vektet kornpris).

Ikke-stasjonære prosesser kan bli stasjonære gjennom differensiering. En tidsserie med en tydelig trend er for eksempel ikke stasjonær. Men endringen i variabelen fra en periode til den neste kan være forholdsvis lik over hele perioden. Ved å kalkulere endring får vi en differensiert verdi, og denne serien av differensierte verdier fra en periode til den neste kan være stasjonær. Serier som kan bli stasjonære ved differensiering, kalles *integrerte serier*. Om en variabel er stasjonær uten differensiering, sier vi at den er integrert av orden 0, mens en variabel som blir stasjonær ved å foreta én differensiering, er integrert av orden 1. Hvilken orden variabelen er integrert av, bestemmes av antallet differensieringer som skal til for at variabelen skal bli stasjonær.

I vår modell blir alle variablene stasjonære ( $I(1)$ ) når vi førstedifferensierer. Sammenhengen vi estimerer, er dermed slik:

$$\Delta Y_t = a_0 + a_1 \Delta x_{1,t} + a_2 \Delta x_{2,t} + a_3 \Delta x_{3,t} + v_t \quad (1.2)$$

Hvor,  $\Delta Y_t$  er endringen i  $Y_t$  fra tidsperiode  $t$  til tidsperiode  $t - 1$ .

Om  $x_{i,t}$  og  $Y_t$  er  $I(1)$ -prosesser, forventer vi at differansen eller en hvilken som helst lineær kombinasjon av dem også er  $I(1)$ . Det er allikevel mulig at noen lineære kombinasjoner av to eller flere  $I(1)$ -prosesser kan være stasjonære  $I(0)$ -prosesser. Sagt på en annen måte kan feilleddet  $v_t$  være en stasjonær  $I(0)$ -prosess. Når feilleddene er stasjonære, vil begge variablene svinge rundt samme langsiktige likevekt. Når det finnes en lineær kombinasjon av  $Y_t$  og  $x_{1,t}$  som er stasjonære  $I(0)$ -prosesser, kalles  $Y_t$  og  $x_{1,t}$  *kointegrerte*. Denne sammenhengen vil gjelde for alle de uavhengige variablene. Når to variabler er kointegrerte, forventer vi at de har samme stokastiske trend, og at avvikene mellom variablene over tid er midlertidige slik at økonomiske krefter på lang sikt vil drive variablene tilbake til likevekten dem imellom.<sup>33</sup>

Neste steg er derfor å sjekke om den avhengige og uavhengige variabelen i modellen vår er kointegrerte, jf. (1.1). For å teste dette bruker vi Engle–Granger-testen. Nullhypotesen er at det ikke finnes kointegrasjon mellom variablene  $x_{i,t}$  (kornpris og arealtilskudd) og  $Y_t$  (kornareal). Alternativhypotesen er at kointegrasjon eksisterer. Testen viser at  $x_{i,t}$  (kornpris og arealtilskudd) og  $Y_t$  (kornareal) ikke er kointegrerte, og at nullhypotesen ikke kan forkastes.

En anerkjent og mye brukt modell for å forklare sammenhenger ved lange tidsserier er en feiljusteringsmodell (Error Correction Model (ECM)). Med en feiljusteringsmodell kan vi bruke ikke-stasjonære tidsserier for å undersøke sammenhenger mellom to variabler på lang og kort sikt. En feiljusteringsmodell vil ta høyde for at to ikke-stasjonære variabler som er integrert av samme orden, kan ha en langsiktig lineær kombinasjon som er stasjonær – variablene er da kointegrerte. Når dette er tilfellet, kan vi bruke en feiljusteringsmodell. I tillegg gir ECM konsistente korttids- og langtidsestimater som oppfyller de klassiske betingelsene i en regresjonsanalyse.

Tilpasningene i jordbruket er lange prosesser, og dermed er det de langsiktige sammenhengene som er mest relevante å undersøke. Korttidsdynamikken i ECM viser de umiddelbare effektene av forandringer i variablene som får modellen ut av likevekt. På lang sikt vil den avhengige variabelen konvergere mot sin forventede verdi, og en likevektløsning nås. I vårt tilfelle vil korttidsdynamikken vise hvordan bonden tilpasser arealet sitt til endringer i kornprisen på kort sikt, mens den langsiktige

<sup>33</sup> Wooldridge. (2014). *Introduction to Econometrics*.

likevektløsningen viser denne tilpasningen over tid. ECM kan dermed brukes til å estimere hvor raskt den avhengige variabelen kommer tilbake til den langsiktige likevekten etter en endring i de uavhengige variablene. Ved å bruke ECM kan vi dermed undersøke både de langsiktige og de kortsiktige sammenhengene.

Om man skal bruke en ECM-modell, må hver enkelt variabel, både den avhengige og de uavhengige, være integrert av samme orden. Det betyr at alle variabler enten må være på nivåform eller være førstedifferensiert. Videre må den lineære kombinasjonen av disse variablene være integrert i en orden som er én mindre enn de opprinnelige variablene.<sup>34</sup> Det betyr at vi må finne en lineær sammenheng mellom  $Y_t$  og  $x_{1,t}$  som er  $I(0)$ , ettersom alle variablene i vårt tilfelle er  $I(1)$ . Etter førstedifferensiering, jf. (1.2), oppfyller vi denne forutsetningen. En annen forutsetning for å kunne bruke en feiljusteringsmodell er at den avhengige variabelen må være kointegrert med de uavhengige variablene. Som forklart ovenfor er ikke dette tilfellet i vår modell. Dermed brytes en viktig forutsetning for å bruke ECM, og vi kunne ikke gå videre med denne modellen. Testresultatene er presentert i Vedlegg 3: Resultater fra økonometrisk analyse.

Ettersom alle variablene i (1.2) er stasjonære, vil en OLS-estimering gi konsistente estimater. Denne modellen viser de *kortsiktige* sammenhengene.

I økonometri kan sammenhengen vi observerer, skyldes bakenforliggende variabler som ikke er inkludert i modellen. Med andre ord kan den observerte korrelasjonen mellom variablene egentlig skyldes bakenforliggende variabler som er korrelert med variablene i modellen. Ved å ikke inkludere de bakenforliggende variablene i modellen får vi altså en *spuriøs korrelasjon*. For å tilpasse modellen til våre data og for å prøve å unngå spuriøse korrelasjoner inkluderte vi også andre forklaringsvariabler og dummyvariabler. En alternativproduksjon som konkurrerer med kornproduksjon, er ammekyr. Antagelsen er at areal som har blitt brukt til korn, heller brukes til beite/fôr til ammekyr. Vi har derfor inkludert en forklaringsvariabel med antall ammekyr. Vi inkluderer også en forklaringsvariabel av antall jordbruksbedrifter. En del av arealene kan ha blitt tatt ut av produksjon (de marginale og de med dårligst arrondering) ved overdragelse fra en bonde til en annen.

I grunnmodellen har vi tatt utgangspunkt i at prisen på korn vil kunne påvirke kornarealet. Lønnsomhet kan antas å ha samme effekt. God lønnsomhet i kornproduksjonen kan gi insentiver til å bruke mer areal på kornproduksjon. Vi har derfor laget en modell hvor vi bruker lønnsomhet, istedenfor kornpris, som forklaringsvariabel. Tallene på lønnsomhet er hentet fra NIBIOs årlige driftsgranskninger siden 1984. NIBIOs driftsgranskninger bygger på regnskapene til et utvalg jordbruksbedrifter (N = ca. 1 000). Vi har tatt utgangspunkt i jordbruksbedrifter med hovedinntekt fra kornproduksjon (N = ca. 60–110). Vi har brukt gjennomsnittlig lønnsomhet, uttrykt ved driftsresultatet, for alle kornproduserende jordbruksbedrifter. De minste jordbruksbedriftene er imidlertid ikke representert i driftsgranskningene – det vil si jordbruksbedrifter som har et samlet kornareal på mindre enn 100 dekar. Augmented Dickey-Fuller-testen (ADF) viser at variabelen lønnsomhet er stasjonær ( $I(0)$ ). Denne modellen viste ingen sammenheng mellom lønnsomhet og kornareal.

Norge ble medlem i EØS i 1992, og avtalen trådte i kraft i 1994. I 1995 ble Norge medlem i WTO.<sup>35</sup> Disse hendelsene kan anses som sjokk i økonomien, ettersom det kom mange nye lover og regler. Vi har kjørt modeller for å teste om medlemskapene har hatt betydning for kornareal. Vi finner ingen sammenheng mellom Norges medlemskap og endringer i kornareal.

<sup>34</sup> Engle, R. & Granger, C. (1987). *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*.

<sup>35</sup> Se: WTO. (1994). *Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon* (15-04-1994 nr Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1994-04-15-1>

## Simulering av jordbruksproduksjonen med Jordmod

For å undersøke hva som potensielt vil skje med jordbruksproduksjonen ved endringer i jordbruksavtalen, har vi brukt simuleringsmodellen Jordmod. Jordmod<sup>36</sup> kan brukes som en langsiktig simuleringsmodell for å undersøke og analysere effekter av endringer i jordbrukspolitikken. Modellen omfatter markedene for de viktigste jordbruksproduktene, som korn, melk, kjøtt, egg og hagebruksprodukter.

Datagrunnlaget i Jordmod er hentet fra Budsjettnemnda for jordbrukets Totalkalkyle, NIBIOs driftsgranskningsdata, søknadsdata om arealbruk og husdyrhold, statistikk om arealtilgang, gjeldende tollsatser og gitte importpriser, uansett mengde og alternativverdier av arbeidskraft. Modellen forutsetter fri mobilitet av arbeid, kapital og jord inn og ut av jordbruket som styres av alternativverdier for arbeidskraft, kapital og jord. Alternativverdiene er empirisk tallfestet på bakgrunn av vederlag til arbeid, kapital og jord i jordbruket bakover i tid. Dette innebærer eksempelvis en lavere alternativverdi for arbeid i kornproduksjon sammenlignet med melkeproduksjon. Modellens resultater tolkes derfor som tilpasning til endret politikk på lang sikt. Modellen inneholder beregnede eller antatte sammenhenger basert på økonomisk teori og empiri. Disse gir produktfunksjoner for sammenhenger mellom ressursinnsats og matproduksjon, og etterspørselsfunksjoner for sammenhenger mellom produktpriser og forbruk av matvarer. Eksogene variabler som verdensmarkedspriser, priser for innsatsfaktorer som kraftfôr, gjødsel og energi, rentenivå og prisstigning kan tilpasses. Metoden er en optimering der både produsenter og forbrukere tilpasser seg for å oppnå størst mulig nytte. Modellen velger den tilpasningen som samtidig gir størst privatøkonomisk verdi til primærprodusenter og til forbrukere. Effektene av en endring i jordbrukspolitikken beregnes som relative avvik mellom tilpasningen til den respektive politikkendringen og tilpasningen til en referansebane som er ment å angi en videreføring av dagens politikk. Modellen er kalibrert til jordbrukspolitikken og øvrige forhold i 2014 og simuleringsåret (det vil si året der alle tilpasninger er gjennomført) er satt til 2030.

Vi har brukt modellen til å undersøke hvordan endringer i sammensetningen av arealtilskudd og priser på korn påvirker aktivitetsnivået i sektoren på lang sikt. Modellsimuleringene er gjort i samarbeid med Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning, der de har gjennomført de tekniske kjøringene etter innspill fra og dialog med Riksrevisjonen. Dette har gitt en simulering av effekten på kornproduksjonen og bruken av arealer.

### 2.1.4 I hvilken grad brukes dreneringstilskudd der behovene er størst?

Drenering i jordbruket er viktig for å sikre god agronomi og for å forhindre avrenning av næringsstoffer. Staten har derfor gitt tilskudd til å drenere siden 2013. For å belyse hvordan tilskudd til drenering fordeles mellom fylker, har vi brukt statistikk og registerdata fra Landbruksdirektoratets saksbehandlingssystemer Saturn for årene 2013–2018 (avviklet) og Agros for årene fra 2019 og fram til mars 2023. Begge systemene inneholder informasjon om hvor mye som er bevilget og innvilget til dreneringstiltak per fylke per år. I Agros er det i tillegg mulig å hente ut detaljert informasjon om enkeltsøknader til tilskudd til drenering, inkludert hvor store beløp det søkes om, og hvor store beløp som blir utbetalt per søker.

For å belyse hvor store arealer som har blitt drenert, har vi brukt en kombinasjon av forskningslitteratur og rapporter fra NIBIO og SSB og saksbehandlingssystemet Agros. Rapportene gir informasjon om alle dreneringstiltak, med og uten tilskudd. I Agros finnes detaljert informasjon om dreneringstiltak per søker, fra og med 2019. Opplysninger om behovet for drenering i ulike deler av landet er basert på rapporter fra SSB (landbrukstellingene), AgriAnalyse og NIBIO.

<sup>36</sup> Jordmod er en partiell likevektsmodell. Dokumentasjon av Jordmod: Modellbeskrivelse og analyser (NILF-rapport 2008-3). <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2491613>

Gjennom opplysningene fra Agros har det også vært mulig å sammenstille dreneringsaktiviteten med andre registre. For å belyse hvilke typer jordbruksbedrifter som gjennomfører tilskuddsbasert drenering, har vi blant annet sammenstilt opplysningene i Agros med opplysninger i Landbruksdirektoratets produksjons- og avløsertilskuddsbase (beskrevet ovenfor). Gjennom disse sammenstillingene matchet vi ca. 80 prosent av alle jordbruksbedrifter som hadde iverksatt dreneringstiltak i 2019 og 2020. Det var ingen systematiske skjevheter i dette datagrunnlaget.

For å belyse mulige årsaker til at det er gjort relativt få dreneringstiltak, har vi utarbeidet lønnsomhetsanalyser basert på nåverdiberegninger. Vi har tatt utgangspunkt i ulike investeringskostnader per dekar drenert areal og vurdert hvor mye avlingene av korn må øke for at investeringene skal gi økonomisk lønnsomhet i et 10-årsperspektiv og i et 30-årsperspektiv. Vi har brukt korn som investerings-case siden korn er generelt viktig for matsikkerheten. Prisen på korn er satt til henholdsvis 2 kroner (gjennomsnittspris siden 2010 fratrukket kostnader) og 4 kroner per kg basert på høye verdensmarkedspriser i 2022 og 2023. Rentesatsen er satt til 5 prosent (markedsrente pluss en lav forventet meravkastning). For å kunne vurdere hvor mye avlingene av korn vil kunne øke etter dreneringstiltak, har vi gjennomgått tilgjengelig forskningslitteratur, herunder rapporter fra NIBIO.

Vi har intervjuet to statsforvaltere om temaet drenering: Oslo og Viken, og Vestfold og Telemark. Landbruksdirektoratet har besvart skriftlige spørsmål. Enkelte spørsmål om drenering ble også stilt i intervjuet med Landbruks- og matdepartementet. Formålet med intervjuene var å få innspill på analysene som vi har laget, og for å innhente informasjon om mulige årsaker til at dreneringsaktiviteten er lav.

## 2.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om arealressursene blir ivaretatt for å sikre jordbruksproduksjonen

Flere ulike metoder har blitt brukt for å svare ut denne problemstillingen. Vi har brukt tilgjengelig statistikk, gjennomført intervjuer og gjort flere dokumentanalyser. I tillegg har vi sendt ut to kartleggingsundersøkelser til et utvalg kommuner (kartleggingsundersøkelse I og kartleggingsundersøkelse II). Disse to kartleggingsundersøkelsene dekket ulike deler av problemstilling 2. Den første handlet om omdisponering av dyrka og dyrkbar jord, innsigelser og dispensasjoner (jf. kapitlene 6.4–6.7), og den andre handlet om driveplikt og jordleie (jf. kapittel 7). I kapitlene 6, 7 og 9 omtales disse to undersøkelsene under ett som «kartleggingsundersøkelsen».

### 2.2.1 I hvilken grad blir dyrka og dyrkbar jord omdisponert, og i hvilken grad blir jord nydyrket?

For å belyse omfanget av omdisponeringer av dyrka og dyrkbar jord har vi tatt utgangspunkt i statistikk fra SSB tilbake til 2001. Vi har også lagt til grunn tall over dispensasjoner som framgår av KOSTRA (kommune-stat-rapportering). For å få en bedre forståelse av hva som ligger bak tallene, har vi gått gjennom relevante veiledninger til skjemaene i KOSTRA.

#### Kartleggingsundersøkelse I

Gjennom kartleggingsundersøkelse I har vi stilt kommunene en rekke spørsmål om prosessene rundt rulleringen av kommuneplanens arealdel og dispensasjonssøknader.

Formålet med kartleggingsundersøkelse I var å belyse hvordan kommunene jobber med jordvern generelt og i forbindelse med siste rullering av kommuneplanens arealdel. I denne sammenhengen ønsket vi særlig å belyse i hvilken grad innsigelsesinstituttet påvirker hvor store arealer med dyrka og dyrkbar kommunene omdisponerer til andre formål. I kartleggingen har vi også spurt kommunene om



behandlingen av dispensasjonssøknader som berører arealer med dyrka og dyrkbar jord, i perioden 2019–2021, og hvordan det påvirker disse arealene.

I analysen av kartleggingsundersøkelse I så vi at noen av respondentene hadde tolket enkelte spørsmål på ulike måter, og at det ikke alltid var full kongruens i svarene til enkeltkommuner. Noen av kommunene fikk derfor oppfølgingsspørsmål. Vi valgte også ut rundt ti kommuner for å kontrollere om enkelte av svarene stemte overens med offentlig tilgjengelig informasjon, som for eksempel utkast til kommuneplanens arealdel. Ved uoverensstemmelser har svarene blitt rettet opp manuelt så langt det har latt seg gjøre. I noen enkeltanalyser har noen av kommunene i utvalget blitt tatt ut fordi svarene har vært usikre.

En annen utfordring i kartleggingsundersøkelse I var at flere kommuner i undersøkelsen ikke hadde all informasjonen vi ba om, lett tilgjengelig. Dermed ble ikke resultatene for disse kommunene helt fullstendige. Trolig er resultatene underestimerte, særlig når det gjelder omfanget av arealer med dyrka og dyrkbar som blir omdisponert gjennom dispensasjoner.

For å få informasjon om kommunenes arbeid med jordvern har vi også gjort en dokumentgjennomgang og -analyse av ulike typer dokumenter. Vi har gjennomgått relevante lover og forskrifter, inkludert veiledere, og relevante stortingsdokumenter (proposisjoner, meldinger, og komitéinnstillinger). Vi har også gått gjennom flere kommunale plandokumenter.

Av sekundærinformasjon har vi brukt ulike evalueringer, fagrapporter og forskningsrapporter om jordvern, kommunale planprosesser og landbruk i Norge, se referanselisten.

## **Kartleggingsundersøkelsene – utvalg og gjennomføring**

De to kartleggingsundersøkelsene var nokså like i utvalg og gjennomføring. Her beskriver vi den generelle gjennomføringen. Spesifikke elementer rundt kartlegging II er beskrevet senere i dette kapitlet.

Hver av de to kartleggingsundersøkelsene ble gjennomført som en elektronisk undersøkelse som vi sendte til et utvalg av kommuner via verktøyet Questback. Gjennom kartleggingsundersøkelse I ønsket vi å kartlegge omdisponering av arealer med dyrka og dyrkbar jord, og vi gjorde derfor et strategisk utvalg,<sup>37</sup> primært ved å velge ut kommuner som har relativt store jordbruksarealer (mer enn 10 000 dekar). Noen kommuner ble også valgt ut fordi de har sentral beliggenhet (jamfør SSBs sentralitetsindeks). I tillegg ble det gjort en vurdering av om kommunene hadde omdisponert jordbruksarealer i perioden 2005–2020. I fylkene der det kan dyrkes korn, var det også en forutsetning at det ble dyrket korn i de utvalgte kommunene.

Totalt 222 kommuner ble valgt ut. Det er kommuner fra alle landets fylker. Av disse fikk vi kontakt med 212 kommuner, som dermed utgjør det endelige utvalget for kartleggingsundersøkelse I. Blant disse mottok vi svar fra 172, det vi si en svarprosent på 81 basert på det endelige utvalget. Undersøkelsen ble hovedsakelig besvart av ansatte i kommunens plan- og/eller landbruksavdeling. Fakta om utvalget er gjengitt i Tabell 1.

---

<sup>37</sup> Strategiske utvalg bygger på systematiske vurderinger av hvilke enheter i et univers som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante å inkludere i en bestemt studie, jf. Grønmo, S. (2021, 1. mars). utvalg. *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1371047>



**Tabell 1 Fakta om utvalgskommuner, kartleggingsundersøkelse I om arealforvaltning**

	Andel av alle landets kommuner	Andel av alt jordbruksareal	Andel av alt kornareal	Andel av alt omdisponert jordbruksareal i 2005–2020
I utvalget (N = 222)	62 %	86 %	97 %	91 %
Mottatte svar (N = 172)	48 %	65 %	73 %	69 %

Kilde: Riksrevisjonens egne beregninger basert på data fra SSB, tabell 06194 og 06462.

Utvalget for kartleggingsundersøkelsen av driveplikt og jordleie (kartleggingsundersøkelse II) var i utgangspunktet det samme som for kartleggingsundersøkelsen av omdisponering av arealer med dyrka og dyrkbar jord, innsigelser og dispensasjoner (kartleggingsundersøkelse I), men vi supplerte i tillegg med 16 kommuner i Nordland og Troms og Finnmark. Dette gjorde vi for å gjøre utvalget mer representativt, ettersom dette er de to fylkene med størst andel jordbruksareal ute av drift. Kartleggingsundersøkelsen av arealer ute av drift ble sendt til 228 utvalgskommuner. Av disse svarte 183 kommuner (svarprosent på 80). Den andre kartleggingsundersøkelsen dekket følgelig en noe høyere andel av det totale jordbruksarealet i Norge enn kartleggingsundersøkelse I.

Begge kartleggingsundersøkelsene ble testet gjennom pilotering før de ble sendt ut. Kartleggingsundersøkelse I ble testet på to kommuner og én statsforvalter, mens kartleggingsundersøkelse II ble testet på én kommune. Sistnevnte kartlegging ble utformet etter innspill fra både NIBIO og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Både vår kartleggingsundersøkelse II og Statsforvalterens arbeid med å kartlegge arealer ute av drift i Vestfold og Telemark bygger videre på NIBIO-rapporten «På sporet av føret».<sup>38</sup> Spørreskjemaet for den enkelte undersøkelsen ble videreutviklet og tilpasset etter tilbakemeldingene fra piloteringen.

Intervjuene med statsforvalterne har vært et viktig supplement til kartleggingsundersøkelsene for å gi et bredere bilde av hvordan kommunene arbeider med jordvern, bruker innsigelser, behandler dispensasjoner og følger opp driveplikt og leiejord. Vi intervjuet også tre kommuner. Formålet var å få førstehåndsinformasjon om hvordan det jobbes med jordvern i kommunene, inkludert hvordan innsigelser og dispensasjoner virker inn på dette arbeidet.

### 2.2.2 I hvilken grad blir jordbruksarealer nedbygd av bøndene selv?

Denne delproblemstillingen er belyst gjennom data fra SSB og intervjuer. Det finnes ingen offentlig statistikk over hvor store jordbruksarealer landbruket selv bygger ned. All informasjon om mulig nedbygging av jordbruksarealer som landbruket selv står for, er derfor basert på beregninger som SSB har gjort. SSB ser på mulig nedbygging ved å sammenligne endringer i bygningsomriss over tid. Siste offentlig tilgjengelige rapport dekker årene fram til 2019. Vi har i tillegg fått tilgang til (per mars 2023, upubliserte) data fram til 2022. Landbrukets egen nedbygging har vært tema i intervjuene med flere av statsforvalterne og i intervju med Landbruks- og matdepartementet.

### 2.2.3 I hvilken grad er jordbruksarealer ute av drift, og i hvilken grad bidrar jordleieinstituttet til at arealer holdes i hevd?

For å belyse denne delproblemstillingen har vi i hovedsak analysert data innhentet gjennom kartleggingsundersøkelse II, om kommunenes oppfølging av driveplikten og arealer ute av drift. I tillegg har delproblemstillingen vært tema i intervju med fem statsforvaltere,<sup>39</sup> Landbruks- og matdepartementet og NIBIO.

<sup>38</sup> NIBIO. (2019). *På sporet av føret – Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?* (NIBIO-rapport vol. 5 nr. 81, 2019).

<sup>39</sup> Trøndelag, Oslo og Viken, Troms og Finnmark, Agder, Vestfold og Telemark.

Formålet med intervjuene med NIBIO og Statsforvalteren i Vestfold var i denne sammenheng å nyttiggjøre oss deres erfaringer når vi planla kartleggingsundersøkelsen av arealer ute av drift. NIBIO gjennomførte en lignende kartlegging i 2019<sup>40</sup>, mens Statsforvalteren i Vestfold og Telemark utarbeidet en metode for å følge opp arealer ute av drift i fylket i etterkant av NIBIOs kartlegging.<sup>41</sup> Resultatene fra vår kartleggingsundersøkelse av arealer som kan være ute av drift, ble senere tatt opp i intervjuer med de øvrige statsforvalterne og Landbruks- og matdepartementet.

## Identifisering av jordbruksarealer som kan være ute av drift – fylker og kommuner

For å identifisere arealer som kan være ute av drift, kan man sammenholde følgende tre datakilder:

- Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd<sup>42</sup>
- landbruksregistret
- AR5, som er et detaljert arealressurskart for jord- og skogbruk.

Jordbruksforetak som driver med husdyr- og/eller planteproduksjon, kan under enkelte vilkår søke **Landbruksdirektoratet om produksjonstilskudd**. Dette gir gårdbrukerne et økonomisk insentiv til å søke om produksjonstilskudd for jordbruksarealer som er i drift og som brukes til husdyr- og/eller planteproduksjon. Landbruksdirektoratets register over søknader om produksjonstilskudd (PT-registret) er dermed den beste indikatoren på om jordbruksarealer er i drift eller ikke. I søknaden om produksjonstilskudd oppgir søkeren blant annet hvor mange dekar jordbruksareal vedkommende søker om tilskudd til, fordelt på fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite, uavhengig av om søkeren selv eier eller leier dette arealet.

Dataene i PT-registret er koblet til søkeren ved navn, organisasjonsnummer og driftssenter, og PT-registret inneholder dermed ikke geografiske data over hvilke konkrete arealer på en landbrukseiendom som det søkes produksjonstilskudd for. Det er heller ikke mulig å se om arealene som det søkes om tilskudd for, ligger innenfor søkerens egen landbrukseiendom, eller om søknaden gjelder leiejord.

**Landbruksregistret** inneholder imidlertid informasjon om hvor store landbruksarealer som er tilknyttet den enkelte landbrukseiendom. I tilfeller hvor søknaden omfatter et areal som tilsvarer størrelsen på søkerens landbrukseiendom eller mindre, kan man anslå hvor stor andel av eiendommen som er i drift, eventuelt hvor stor andel som *kan* være ute av drift.

Jordbruksarealene i Norge er kartlagt i **arealressurskartet AR5**, som er et heldekkende, nasjonalt kart som beskriver arealressursene ut fra produksjonsgrunnlaget for jord- og skogbruk. AR5 klassifiserer jordbruksarealet i arealtypene *fulldyrka jord*, *overflatedyrka jord* og *innmarksbeite*, og det er arealenes tilstand, ikke den faktiske bruken av arealene, som ligger til grunn for klassifiseringen.<sup>43</sup> Det betyr at arealer som i AR5 er klassifisert som for eksempel fulldyrka jord, ikke nødvendigvis drives, og det er heller ikke sikkert at arealet faktisk ligger innenfor en landbrukseiendom.

Landbruksregistret inneholder informasjon om landbrukseiendommer, personer, foretak og eventuelle sammenhenger mellom disse, hentet fra ulike nasjonale dataregistre, blant annet matrikkelen.<sup>44</sup> Det er dermed data fra dette registret som kan gi informasjon om hvorvidt jordbruksarealer kartlagt i arealressurskartet AR5 ligger innenfor eller utenfor en landbrukseiendom.

<sup>40</sup> NIBIO. (2019). *På sporet av føret – Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?* NIBIO-rapport vol. 5 Nr. 81, 2019.

<sup>41</sup> Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. (2022). Areal ute av drift.

<sup>42</sup> Foretaket må blant annet være registrert i enhetsregistret og drive vanlig jordbruksproduksjon. Se forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, FOR-2014-12-19-1817, [forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket](#), [Lovdata](#). Rundskriv 2022-75: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd - kommentarer til regelverk.

<sup>43</sup> Kommunene har ansvar for å oppdatere AR5 kontinuerlig, som skal omfatte alle typer endringer av markslaget som kommunen får kjennskap til gjennom sine forvaltningsoppgaver. NIBIO har det faglige ansvaret for AR5, og utfører periodisk ajourhold av datasettet, der kartet blir oppdatert mot nye flybilder med ca. 5–8 års mellomrom, jf. [AR5 - Nibio](#).

<sup>44</sup> Enhetsregistret, folkeregistret, GAB/matrikkelen, jf. [landbruksregistret – Landbruksdirektoratet](#).

Disse tre datakildene gir til sammen en oversikt over hvor store jordbruksarealer (fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite) som en jordeier eller -leier i prinsippet kunne ha søkt om produksjonsstøtte for (gitt at vilkårene for tilskudd var oppfylt), men som likevel ikke var søkt om. Grunnlagsdataene er innhentet fra NIBIO og er analysert på makronivå (nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunenivå) og mikronivå (jordbrukseiendommer på matrikkelnivå). Vi har brukt denne analysen av arealdata som grunnlag for spørsmålene til kommunene i kartleggingsundersøkelse II.

## Kartleggingsundersøkelse II

For hver kommune i undersøkelsen tok vi utgangspunkt i kommunens tall over jordbruksarealer i AR5, jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer, jordbruksarealer som var omfattet av søknad om produksjonstilskudd, og jordbruksarealer som ikke var omfattet av PT-søknad. Driveplikten kan være oppfylt uavhengig av om den som driver jorda, mottar tilskudd eller ikke.

I kartleggingsundersøkelse II viste vi også til 2–3 matrikkelenheter i hver kommune som ifølge PT-registret så ut til å kunne være helt eller delvis ute av drift, totalt 518 matrikkelenheter. Undersøkelsen tok utgangspunkt i registerdata om den enkelte matrikkelenhet, og vi ba kommunen om å uttale seg om den faktiske statusen for matrikkelenheten. Dersom kommunen bekreftet at arealet var ute av drift, undersøkte vi hva kommunen eventuelt har gjort for å følge opp driveplikten i det konkrete tilfellet. Vi undersøkte også hvordan kommunene fulgte opp jordleiekontrakter.

Matrikkelenhetene som inngikk i undersøkelsen, ble i all hovedsak valgt ut tilfeldig. I enkelte kommuner var det imidlertid få matrikkelenheter å velge blant, og da ble utvalget styrt ved at de aller minste matrikkelenhetene ble tatt ut av utvalget.

## 2.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om matsikkerhetsberedskapen er tilpasset dagens risikobilde

Vi har belyst denne problemstillingen gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Dette gjelder både delproblemstillingen om planforutsetningen for matsikkerhetsberedskapen og delproblemstillingen om beredskapsplaner.

For å belyse problemstillingen har vi for det første gjennomført dokumentanalyse av en rekke kilder:

- relevante stortingsdokumenter (stortingsmeldinger<sup>45</sup>, stortingsproposisjoner og -innstillinger) i perioden 1989–2023
- relevante offentlige utredninger i perioden 1991–2023
- departementenes<sup>46</sup> egne beredskapsplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og statusrapporter over eget samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps risiko- og sårbarhetsanalyser, analyser av krisescenarioer, samt rapporter fra tilsyn med departementenes eget arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Vi har også gjennomgått gjeldende lovverk på området for perioden 1995–2023 (lover, kongelige resolusjoner (kgl.res.), forskrifter og veiledere) og analysert hvordan det juridiske rammeverket har utviklet seg i perioden.

I analysen av de nevnte dokumentene har vi undersøkt hvorvidt forvaltningen etterlever kravene til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor, og om de gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser som omfatter matsikkerhet innenfor sin sektor, blant annet som grunnlag for beredskapsplaner. Vi har videre kartlagt om Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og

<sup>45</sup> Herunder langtidspan for sivil beredskap.

<sup>46</sup> Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

fiskeridepartementets beredskapsplaner prioriterer de tre sentrale forutsetningene for matsikkerhet (opprettholde/øke produksjonen, sikre arealer og sørge for tilgang på kritiske varer/innsatsfaktorer). Vi har også undersøkt hvorvidt de ulike delene av forvaltningen tar utgangspunkt i felles overordnede mål for matsikkerhetsberedskapen, og hvordan de eventuelt samordner sitt beredskapsarbeid.

Videre har vi intervjuet Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Justis og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Landbruksdirektoratet. Formålet med intervjuene med forvaltningen var å belyse hvordan de ulike departementene og direktoratene arbeidet med risiko, beredskap og beredskapsplanlegging, samt å belyse eventuelle samordningsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen, knyttet til matsikkerhet og beredskap.

Vi har også tatt opp spørsmål knyttet til denne problemstillingen når vi har intervjuet relevante forskningsmiljøer hos NIBIO, NMBU og AgriAnalyse, som har fulgt dette temaet over tid.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål

Matsikkerhet og beredskap<sup>47</sup> har over flere år vært ett av fire overordnede mål i norsk landbrukspolitikk. Nasjonal matsikkerhet bygger på tre sentrale forutsetninger: kontinuerlig nasjonal produksjon av mat, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem.<sup>48</sup> Matsikkerhet innebærer at befolkningen i Norge til enhver tid skal ha fysisk og økonomisk tilgang på nok og trygg mat.<sup>49</sup> Dette er i tråd med FNs definisjon av matsikkerhet og ligger også til grunn for matloven i Norge.<sup>50</sup> Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* viser til at de tre øvrige overordnede målene i landbrukspolitikken (landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser) bygger opp under målet om matsikkerhet.

Å produsere nok, trygg og variert mat av god kvalitet er den viktigste oppgaven for landbruket.<sup>51</sup> Produksjonen av mat gir oss flere fellesgoder, blant annet matsikkerhet. Menneske og samfunn er avhengig av et landbruk som kan bidra til en stabil tilførsel av blant annet nok og trygg mat.<sup>52</sup> I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) viste næringskomiteen til at det av hensyn til beredskap, ressursutnyttning, verdiskaping, sysselsetting og klima er viktig at norsk jordbruk produserer de før- og matvarene som egner seg til å produsere i Norge, og i et omfang som kan dekke innenlands etterspørsel og eksport.<sup>53</sup>

En samlet næringskomité viste videre til at for å nå målene for jordbrukspolitikken må norske bønder fortsette å utnytte gårdens ressurser på en effektiv måte. Komiteen uttaler at videre vekst i produktiviteten må vurderes opp mot alle mål som er satt for jordbruket, og peker på at det må føres en politikk som gjør at de samlede målene for jordbruket blir nådd.<sup>54</sup>

Norge har gjennom FN forpliktet seg til å sørge for matsikkerhet for sine innbyggere. Matsikkerhet er en menneskerettighet nedfelt i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Matsikkerhet inngår i 2030-agendaen som ett av de 17 bærekraftsmålene FN vedtok i 2015.<sup>55</sup> Matsikkerhet inngår i bærekraftsmål 2: «Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring og fremme bærekraftig jordbruk». I denne sammenhengen omfatter jordbruk all matproduksjon, også fiskeri og havbruk. I Meld. St. 9 (2011–2012) vises det til at det er nødvendig at det globale matforsyningsystemet blir mer robust og at verdens ressurser brukes på en bærekraftig måte for å produsere mat. Global matsikkerhet skapes ved at land utnytter sine naturgitte forutsetninger for matproduksjon og velfungerende handelssystemer. Den eneste måten å sikre at både dagens befolkning og framtidige generasjoner har tilgang på nok og trygg mat er at ressursene blir brukt på en bærekraftig måte. Å ta i bruk landbrukets ressurser over hele landet, ivareta produksjonsgrunnlaget og legge til rette for konkurransedyktige verdikjeder er nødvendig for å kunne produsere mat til egen befolkning.

<sup>47</sup> Beredskap ble tatt inn under målet om matsikkerhet behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>48</sup> Prop. 1 S Landbruks- og matdepartementet (2012–2013), Meld. St. 9 (2011–2012) og Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>49</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) og FNs organisasjon for mat og ernæring (FAO), se [FNs organisasjon for ernæring og landbruk \(FAO\)](#).

<sup>50</sup> Meld. St. 9 (2011–2012) og matloven (lov om matproduksjon og mattrygghet mv).

<sup>51</sup> Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*, i Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* og Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>52</sup> Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.

<sup>53</sup> Innst. 251 S (2016–2017). Se også Innst. 385 S (2014–2015), behandlingen av Prop. 127 S (2014–2015) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet for 2015 m.m.*

<sup>54</sup> Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>55</sup> Se også Meld. St. 11 (2016–2017).

## 3.2 Mål om økt produksjon

Meld. St. 9 (2011–2012) la til grunn et mål om å produsere mer av jordbruksvarer som det er naturgitt grunnlag for, og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kunne opprettholdes samtidig som befolkningstallet økte. Den gang var selvforsyningsgraden i jordbruket ca. 50 prosent<sup>56</sup>, målt i energi<sup>57</sup>. I Innst. 234 S (2011–2012) viste komiteens flertall<sup>58</sup> til importandelen og ga uttrykk for støtte til en landbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. Siden da har et mål i landbrukspolitikken vært å øke matproduksjonen og dermed selvforsyningen.<sup>59</sup> I de årlige budsjettproposisjonene til Landbruks- og matdepartementet vises det til at det skal stimuleres til økt matproduksjon med intensjon om å øke selvforsyningen, blant annet av hensyn til norske forbrukere og beredskapen. Virkemidlene skal innrettes slik at de bidrar til økt produksjon.<sup>60</sup> Økt matvareberedskap skal sikres gjennom å stimulere til økt produksjon av matvarer med markedsmuligheter.<sup>61</sup> I innstillingen til jordbruksoppgjøret 2015 (Innst. 385 S (2014–2015)) uttalte en samlet næringskomité at «reell økt selvforsyningsgrad er avhengig av at økt matproduksjon skal være med grunnlag i norske ressurser. Dette må legges til grunn ved utforming av landbrukspolitikken». Næringskomiteen viste tilbake til denne uttalelsen i behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), og den viste videre til at formålet med å øke matproduksjonen er å øke selvforsyningsgraden, styrke beredskapen og dekke etterspørselen, jf. Innst. 251 S (2016–2017). Komiteen viste også til at det å øke matproduksjonen med grunnlag i norske ressurser er en viktig del av vår totale beredskap. Komiteen mener matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon.

Næringskomiteens flertall<sup>62</sup> 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. Flertallet understreker videre at norsk matproduksjon i størst mulig grad bør være basert på norske arealressurser. En samlet komité er enig i målet om at matproduksjonen skal øke. Det er et ambisiøst mål med det begrensede jordbruksarealet og de klimatiske forholdene i Norge, som gir mindre muligheter til å produsere mer av energirike matvekster til menneskemat. Når befolkningen vokser, vil det være nødvendig å øke matproduksjonen for å opprettholde selvforsyningsgraden, påpeker komiteen.

### 3.2.1 Geografisk arbeidsdeling for høyest mulig samlet produksjon

I samme innstilling pekte en samlet komité på betydningen av at arealer som er egnet til korn, skal utnyttes til dette: «Komiteen viser til at kanaliseringspolitikken innebærer at norsk landbruk har en geografisk arbeidsdeling som gjør at det i størst mulig grad produseres korn på arealer egnet for dette, og at den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen lokaliseres i områdene med gras- og beitearealer. Denne arbeidsdelingen er avgjørende for å sikre en høyest mulig samlet produksjon ut fra de norske arealene».<sup>63</sup>

### 3.2.2 Mål om økt norsk produksjon av matkorn

I behandlingen av Jordbruksoppgjøret 2020 (Prop. 118 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet*, jf. Innst. 380 S (2019–2020)), merket en samlet næringskomité seg at jordbruksavtalen innebærer høyere målpriser for korn, og at målprisen for mathvete får den største økningen. Komiteen mente det er klokt å legge til rette for å produsere mer matkorn i Norge, slik det også ble gjort i jordbruksavtalen som ble inngått i 2019. Korn er en av

<sup>56</sup> Beregnet av NIBIO etter gammel beregningsmodell, se omtale under punkt 2.1.1.

<sup>57</sup> Summen av energiinnholdet i matvarene vi spiser. Måles i kilokalorier eller kilojoule. Se ellers kapittel 4.

<sup>58</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>59</sup> Landbruks- og matdepartementets årlige budsjettproposisjoner fra og med budsjettåret 2013; Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>60</sup> Landbruks- og matdepartementets årlige budsjettproposisjoner for budsjettårene 2013–2021.

<sup>61</sup> Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon (2018–2019).

<sup>62</sup> Alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti.

<sup>63</sup> Innst. 251 S (2016–2017).

produksjonene med markedsmuligheter, og økt norsk kornproduksjon bidrar til å styrke selvforsyningen.

### 3.2.3 Mål om jordbruk over hele landet

I behandlingen av Jordbruksoppgjøret 2018 (Prop. 94 S (2017–2018) *Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet*, jf. Innst. 404 S (2017–2018)) viste en samlet næringskomité til at den vil ha et aktivt og mangfoldig jordbruk over hele landet, med produksjoner og foretaksstrukturer som bygger på lokale jord-, beite-, skog- og utmarksareal. Komiteen ønsket derfor målrettede geografi- og strukturdifferentierte virkemidler gjennom jordbruksavtalen. Komiteen var tilfreds med at avtalerammen prioriterte distriktene i fordelingen, og viste blant annet til delingen av tilskuddssone 5 for grovfôrtilskudd<sup>64</sup> og økte distriktstilskudd. Komiteen var også tilfreds med at partene har utviklet og styrket de eksisterende virkemidlene for å bøte på driftsvansker. Komiteen viste til at fraktordningene gir et direkte bidrag for å redusere avstandsulemper ved kjøp av innsatsvarer og levering av produkter, og at dette er målrettede ordninger som bidrar til å opprettholde en desentralisert produsentstruktur.

### 3.2.4 Dreneringstilskudd som virkemiddel for blant annet økt produksjon

Tilskudd til drenering av jordbruksareal ble gjeninnført i 2013. I henhold til forskriften om tilskudd til drenering av jordbruksjord (FOR-2013-06-25-769), med hjemmel i jordlova §§ 3 og 18, er formålet å øke kvaliteten på tidligere grøftet jordbruksjord ved å gi tilskudd til drenering av dårlig drenert jord med potensial for økt jordbruksproduksjon, samt å redusere faren for erosjon og overflateavrenning av næringsstoffer til vassdrag.

I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017), viste en samlet næringskomité til at nydyrking og drenering er viktige tiltak for å øke matproduksjon og redusere klimautslipp, og komiteen pekte på at den samlede virkemiddelbruken må innrettes slik at man oppnår mer nydyrking og drenering.

I behandlingen av jordbruksoppgjøret 2021 (Prop. 200 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet*, jf. Innst. 657 S (2020–2021)) viste en samlet komité til at drenering er viktig både for å redusere klimagassutslipp fra arealene og for å tilpasse jordbruket til et endret klima. «Godt drenert jord gir bedre så- og høsteforhold, økt plantevekst, økt næringsopptak, bedre jordhelse og redusert risiko for jordpakking.<sup>65</sup> Tilfredsstillende drenering er en forutsetning for å få gode avlinger og for å øke norsk planteproduksjon. Komiteen mener det fortsatt er stort behov for drenering av norsk jordbruksareal.»

## 3.3 Mål om å ivareta jordbruksareal

Stortinget har ved flere anledninger pekt på viktigheten av å bevare jordbruksarealene i Norge. Både jordlova<sup>66</sup> og plan- og bygningsloven<sup>67</sup> inneholder bestemmelser som skal sikre at jordbruksarealene ivaretas. I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017), viste en samlet næringskomité til at arealressursene er den viktigste ressursen i jordbruket. Kunnskap om bruk og forvaltning av arealer og biologiske prosesser er vesentlig for å utnytte disse. Komiteen pekte videre på at utgangspunktet for matproduksjonen er arealressursene, og at forvaltningen av arealene derfor må ha et evighetsperspektiv. Komiteen pekte på at tilstanden i det norske jordbruket er god på mange områder. Samtidig registrerte komiteen at norsk jordbruk har utfordringer, for eksempel med å

<sup>64</sup> Landet er per 2023 delt inn i 8 soner for arealtilskudd, hvor tilskuddssatsene til hver veksttype varierer mellom sonene.

<sup>65</sup> Jordpakking er reduksjon i jordas porøsitet på grunn av trykk. Tunge maskiner på fuktig jord kan føre til at jorda komprimeres slik at det dannes ugjennomtrengelige lag som begrenser vann- og næringstilgangen.

<sup>66</sup> Lov om jord, LOV-1995-05-12-23.

<sup>67</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling, LOV-2008-06-27-71.



opprettholde bruken av jordbruksarealet og beiteressursene, med å opprettholde de marginale jordbruksområdene og med for lav innenlandsproduksjon av enkelte fôr- og matvarer.

### 3.3.1 Plan- og bygningsloven og jordlovas krav til ivaretagelse av jordbruksareal

Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. § 1. Ifølge lovens § 3-1 skal planer etter denne loven innenfor rammen av § 1-1 sikre jordressursene.

Jordlovas formål (jf. § 1) er å legge til rette for at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene), kan bli brukt på den måten som best gagnar samfunnet og dem som har yrket sitt i landbruket. Loven viser til at arealressursene bør disponeres på en måte som gir tjenlig, variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og legger hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessige gode løsninger. I loven vises det til at samfunnsgagnlig bruk innebærer at man tar hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og blant annet ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv og trivsel for mennesker, dyr og planter.

I jordlova § 9 vises det til at dyrka jord ikke må brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den ikke blir egnet til jordbruksproduksjon i framtida.

I henhold til jordlova § 9 kan departementet i særlige tilfeller gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av tilstanden finner at jordbruksinteressene bør vike. I en avgjørelse skal det blant annet tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet en omdisponering vil gi. Departementet skal også tas hensyn til om arealet kan føres tilbake til jordbruksproduksjon.

I jordlova § 8 vises det til at jordbruksareal skal drives. Driveplikten gjelder hele eiertida. Nye eiere må innen ett år ta stilling til om de vil drive jorda selv eller leie bort jordbruksarealet. Driveplikten kan oppfylles ved at arealet blir leid bort, betinget av en leieavtale på minst 10 år uten mulighet for eier å si opp avtalen. Avtalen må føre til driftsmessige gode løsninger og være skriftlig. Eieren må sende kopi av avtalen til kommunen. Departementet kan kreve at en eier av et areal som ikke er i drift, leier bort jorda i inntil 10 år, eller at jorda skal plantes med skog eller tiltak av hensyn til kulturlandskapet.

Kommunen og statsforvalteren skal føre tilsyn med at forutsetningene for bruk av jord og driveplikten (jf. §§ 9 og 8) blir overholdt, jf. jordlova § 19.

Ifølge næringskomiteens flertall<sup>68</sup> er driveplikten det viktigste instrumentet for å sørge for at alt jordbruksareal nyttes til matproduksjon. Flertallet ønsker at kommunene skal føre god kontroll med at driveplikten blir respektert, og at kommunene får tilgang til flere sanksjonsmuligheter.<sup>69</sup>

### 3.3.2 Mål om å redusere antall dekar jordbruksareal som blir omdisponert til andre formål

I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) viste en samlet næringskomité til at matjord er en begrenset nasjonal ressurs, og at et strengt jordvern er nødvendig for å opprettholde muligheten til å produsere mat i framtida. Komiteen viste til at under 3 prosent av arealet i Norge er dyrka jord, og kun

<sup>68</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>69</sup> Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.



1,3 prosent er egnet til å dyrke korn. Komiteen pekte derfor på at det er viktig å ta vare på matjordene om Norge skal være i stand til å øke norsk matproduksjon.

I både Meld. St. 9 (2011–2012) og i Meld. St. 11 (2016–2017) vises det til viktigheten av å ivareta arealressursene for å nå målet om økt produksjon. Mengden av og kvaliteten på jorda er avgjørende for landbruket og måloppnåelsen i landbruket. Meldingene viser til at det derfor er viktig å ta vare på gode jordbruksarealer og matjord gjennom å holde omdisponeringen av dyrka jord på et lavt nivå.

Stortinget behandlet og vedtok en jordvernstrategi i 2015 (jf. Innst. 56 S (2015–2016)). I strategien ble det satt som mål at omdisponeringen innen 2020 årlig skulle være maksimalt 4 000 dekar. Målet skulle nås gjennom en gradvis reduksjon i nedbyggingen fram til 2020. Målet bygde videre på de nasjonale jordvernmålet for årene 2004–2015 der årlig omdisponering av dyrka jord skulle være under 6 000 dekar.

I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) viste næringskomiteen til vedtaket om at maksimalt 4 000 dekar jordbruksareal kan omdisponeres per år. Komiteen presiserte at all type omdisponering av dyrka mark, enten det er resultat av kommunale eller statlige vedtak, må dekkes innenfor målet. Komiteen viste til at Norges naturgitte ressurser for landbasert matproduksjon er knappe, og la avgjørende vekt på et effektivt jordvern som sikrer at tap av jord ikke overstiger de målene Stortinget har satt. Komiteen viste til jordvernstrategien og understreket betydningen av at tiltakene følges opp. Flertallet<sup>70</sup> i komiteen understreket at det må være et sterkt jordvern gjennom bruk av jorda, og at det er viktig å hindre irreversible endringer.

I mai 2021 la regjeringen fram en oppdatert jordvernstrategi med nye tiltak, jf. Prop. 200 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021 m.m.)*. Målet er at årlig omdisponering av dyrka jord skal være redusert til 3 000 dekar innen 2025. I behandlingen av proposisjonen viste næringskomiteen til den nye strategien, og flertallet<sup>71</sup> i komiteen var enige i det nye jordvernmålet, jf. Innst. 657 S (2020–2021).

## 3.4 Mål om god beredskap og et velfungerende handelssystem

### 3.4.1 Det enkelte departementets ansvar for beredskapen i egen sektor

Ansvarsprinsippet er et av fire overordnede prinsipper for samfunnssikkerhet, og innebærer at alle organisasjoner som til daglig har ansvaret for et fagområde, også har ansvaret for samfunnssikkerhet på området, uavhengig av type hendelse. Dette omfatter ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko. Dette framgår blant annet av Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* og er formalisert i instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen).<sup>72</sup> I instruksen blir det stilt krav til at hovedansvarlige departementer blant annet skal utarbeide og vedlikeholde risiko- og sårbarhetsanalyser for de kritiske samfunnsfunksjonene som departementet har et hovedansvar for, gi oversikt over sårbarheter innenfor departementets sektorområde, avklare ansvaret mellom relevante aktører og planlegge og gjennomføre øvelser, etc.

I de årlige budsjettproposisjonene for Landbruks- og matdepartementet<sup>73</sup> vises det til at departementet har ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor, og at dette ansvaret hovedsakelig handler om matproduksjon og matsikkerhet. Proposisjonene viser til at forvaltningen arbeider

<sup>70</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>71</sup> Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti.

<sup>72</sup> Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (FOR-2017-09-01-1349. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>

<sup>73</sup> Budsjettproposisjoner for årene 2013–2021.

kontinuerlig for å være forberedt på hendelser som kan utgjøre en trussel mot trygg mat og mot matsikkerheten.

For Nærings- og fiskeridepartementet innebærer sektoransvaret for samfunnssikkerhet og beredskap at departementet skal legge til rette for at næringslivet kan levere de varene og tjenestene samfunnet etterspør, også i kriser. Nærings- og fiskeridepartementet er hovedansvarlig departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet, som omfatter det overordnede koordineringsansvaret for matvareforsyning og drivstofforsyning. I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet ansvaret for å koordinere beredskapsplanlegging og krisehåndtering i forsyningskjeden for matvarer.<sup>74</sup> Nærings- og fiskeridepartementet har også sektoransvar for beredskapen innen fiskeri, havbruk, matvareindustri og omsetning av dagligvarer.<sup>75</sup> Departementet har ansvar for å kunne håndtere alle typer kriser i egen sektor på en effektiv måte og bidra til å løse kriser som berører andre sektorer og viktige funksjoner i samfunnet.<sup>76</sup> Gjennom næringsberedskapsloven<sup>77</sup> har Nærings- og fiskeridepartementet hjemmelsgrunnlag til å sikre tilgangen på varer og tjenester når samfunnet er utsatt for påkjenninger. Loven vektlegger samarbeid mellom myndighetene og næringslivet og gir myndighetene hjemmel til å iverksette særskilte tiltak ved behov.

### 3.4.2 Forutsetningen om et velfungerende handelssystem

I behandlingen av Prop. 127 S (2014–2015) *Jordbruksoppkjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.*, jf. Innst. 385 S (2014–2015), så en samlet næringskomité med bekymring at mer ekstremvær og ustabile forhold internasjonalt gjør verdens matforsyning sårbar. Komiteen viste til at gode handelsforbindelser, sammen med en stor norsk jordbruksproduksjon og vår store sjømatproduksjon, er en viktig del av grunnlaget for den norske befolkningens matsikkerhet. Næringskomiteen mente at stadig større internasjonal ustabilitet gjør at det av beredskapshensyn må legges til rette for å produsere mer mat i Norge.

I behandlingen av Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*, jf. Innst. 101 S (2015–2016), viste en samlet utenriks- og forsvarskomiteé til at landbruks- og handelspolitikken fortsatt skal vektlegge norsk landbruks beskyttelsesbehov i framtidige handelsforhandlinger. Samtidig støtter komiteens flertall<sup>78</sup> at regjeringen skal arbeide for en friere handel med landbruksvarer for å bidra til global velferdsutvikling og matsikkerhet, samt av hensyn til norske forbrukere og mangfoldet i det norske matmarkedet.

I behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017), viste en samlet næringskomité til FAOs beregninger om at matproduksjonen i verden må øke med omtrent 60 prosent innen 2050 for å møte den globale etterspørselsveksten, og at klimaendringer vil påvirke matproduksjonen både i Norge og i verden. FNs klimapanel<sup>79</sup> påpeker at den globale matproduksjonen kan bli kraftig redusert på grunn av klimaendringer. Næringskomiteen viser også til at det er betydelig usikkerhet om hvordan vilkårene for handel og sikkerhetssituasjonen vil utvikle seg framover. WTO, EU-forhandlinger, nye frihandelsavtaler, brexit, TTIP<sup>80</sup>, klimaendringer og sikkerhetssituasjonen både globalt og i vårt nærrområde er blant komiteens eksempler på forhold som kan påvirke rammevilkårene for norsk matproduksjon framover.

I samme innstilling viser en samlet komité til at matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon. Flertallet i komiteen, alle unntatt medlemmene fra Høyre og

<sup>74</sup> Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 1 S (2022–2023) Nærings- og fiskeridepartementet, intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022.

<sup>75</sup> DSB. (2017). *Samfunnets kritiske funksjoner*, s. 76.

<sup>76</sup> Budsjettproposisjoner for årene 2015–2021.

<sup>77</sup> Næringsberedskapsloven. (2011). *Lov om næringsberedskap* (LOV-2011-12-16-65).

<sup>78</sup> Alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

<sup>79</sup> Femte hovedrapport (2014).

<sup>80</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership, en handels- og investeringsavtale som var under forhandling mellom EU og USA i perioden 2013–2016, før forhandlingene strandet.

Fremskrittspartiet, viste til en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning (DSB 2017) som legger til grunn at norsk matvareberedskap er god så lenge vi har et velfungerende handelssystem. Flertallet i komiteen sa seg enig i at handel er viktig for Norge og vår matberedskap, men understreket i tillegg 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. Derfor er det ifølge komiteens flertall viktig at Norge fortsetter arbeidet for god matvareberedskap.

### 3.4.3 Krav i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen

Den 1. september 2017 trådte instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) i kraft.<sup>81</sup> Instruksen erstattet en tidligere instruks for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i forvaltningen fra 2012.<sup>82</sup> Hovedformålet med den nye samfunnssikkerhetsinstruksen var å beskrive tydeligere de kravene som departementene skal oppfylle, og som det blir ført tilsyn med. I behandlingen av Meld. St. 10 (2016–2017), understreket justiskomiteen viktigheten av å sette samfunnssikkerhet på dagsordenen gjennom stortingsmeldingen. Det er viktig at arbeidet med meldingen er en integrert del av den ordinære styringen i regjeringen og departementene, påpekte komiteen. Når risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg, er det viktig at tiltakene og virkemiddelapparatet justeres deretter.<sup>83</sup> Kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen påpeker at det særlig har vært behov for å tydeliggjøre kravet til departementene om å ha oversikt over risikoene og sårbarheten i de ulike sektorene og for kritiske samfunnsfunksjoner, utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og konkretisere samordningsoppgavene som utføres av de ulike departementene og Justis- og beredskapsdepartementet.<sup>84</sup>

I tråd med samfunnssikkerhetsinstruksen skal arbeidet med samfunnssikkerhet være basert på systematisk risikostyring. Instruksen stiller blant annet krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor. Instruksen krever videre at departementet kan dokumentere at det utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser på bakgrunn av vurderinger av tilskitete og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare. Analysene skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarioer, oversikter over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet. På bakgrunn av risikoanalysen og en vurdering av tiltak skal departementene vurdere, beslutte og gjennomføre tiltak slik at sårbarheter og svakheter blir redusert innenfor hele ansvarsområdet. Dette for å oppnå størst mulig robusthet innen samfunnskritiske funksjoner, og slik at organisasjon og ledelse i departementet og underliggende etater og virksomheter er forberedt på og kan håndtere ulike typer kriser.<sup>85</sup>

## 3.5 Generelle krav til styring og oppfølging

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementene i forslaget til statsbudsjett beskrive resultatene de tar sikte på å oppnå, og redegjøre for resultatene de oppnådde siste regnskapsår. Departementene har ansvaret for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er egnet for å nå de forutsatte resultatene, jf. bevilgningsreglementet § 10.

<sup>81</sup> Forankret i [kgl.res. 10. mars 2017 nr. 312](#) Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet (FOR-2017-03-10-312).

<sup>82</sup> 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering. Justiskomiteen sluttet seg til hovedendringene som ble gjort gjennom instruksen, ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012), jf. Innst. 426 S (2012–2013).

<sup>83</sup> Jf. Innst. 326 S (2016–2017) til Meld. St. 10 (2016–2017).

<sup>84</sup> Kommentarer til samfunnssikkerhetsinstruksen, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen). Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349/#KAPITTEL\\_10](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349/#KAPITTEL_10)

<sup>85</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) - Lovdata, kapittel IV med tilhørende omtale i kommentaren til instruksen.

Ifølge reglement for økonomistyring i staten (jf. reglementet § 4) skal departementene fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. Alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten følger gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Alle virksomheter skal i tillegg sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Reglementet for økonomistyring i staten krever at styring, oppfølging og kontroll skal være tilpasset risiko og vesentlighet (jf. reglementet § 4).

## 4 Selvforsyning og import av matvarer og fôr

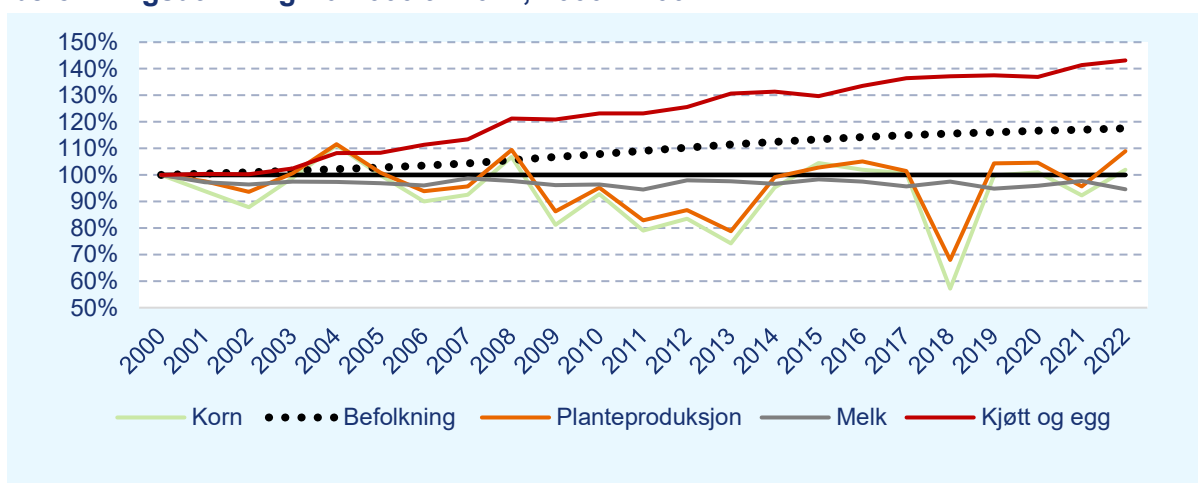
### 4.1 Utviklingen i produksjon av mat sammenholdt med befolkningsutviklingen

*Selvforsyning* er viktig for matsikkerheten. Det er et uttalt landbrukspolitisk mål at norsk landbruk bør produsere mest mulig av det vi har naturgitte forutsetninger for å produsere, for å øke selvforsyningen. Ut fra et beredskapshensyn bør et samfunn produsere så mye som mulig av maten innbyggerne i landet selv trenger.<sup>86</sup> Høy selvforsyning medfører en mer stabil matforsyning også i situasjoner der tilgangen på mat er begrenset. For at selvforsyningsgraden skal opprettholdes, må den landbaserte matproduksjonen øke i takt med etterspørselen til en befolkning i vekst.<sup>87</sup> Fiskeri- og oppdrettsnæringen i Norge gir svært god tilgang på fisk (jf. Figur 3). Likevel utgjør fisk kun en liten andel av den samlede selvforsyningsgraden (under 1 prosent per år, jf. Figur 2).

Selvforsyning må sees i sammenheng med utviklingen i vår egen matproduksjon og hvor energirik denne maten er, opp mot befolkningsveksten og hva befolkningen spiser. I tillegg må vi ta hensyn til hvor mye av maten som produseres i Norge som er avhengig av importerte fôrressurser fra utlandet.

Figur 1 viser hvordan det samlede produksjonsvolumet (tonn) av plantevekster, kjøtt, egg og melk (liter) har utviklet seg i forhold til befolkningsutviklingen. Figuren viser at produksjonen av plantevekster samlet sett har hatt en flat utvikling siden 2000. Korn er særlig viktig i spørsmålet om matsikkerhet, fordi det er en energirik matvare som også utgjør det meste av den samlede planteproduksjonen i Norge. Figuren viser at produksjonen av korn har variert, men var i 2022 på omtrent samme nivå som i 2000. Det totale produksjonsvolumet av kjøtt og egg har økt med over 40 prosent. Befolkningsveksten i Norge har vært på omtrent 17,5 prosent i perioden.<sup>88</sup>

**Figur 1 Endring i produksjonsvolum kjøtt, egg, planter (tonn) og melk (liter), samt befolkningsutvikling fra 2000 til 2022, 2000 = 100**



Kilde: Beregninger basert på totalkalkylen og SSBs befolkningsstatistikk

Planteproduksjonen og særlig kornproduksjonen har ikke holdt tritt med befolkningsveksten. Produksjonen av korn og poteter utgjør ca. 95 prosent av all planteproduksjon (målt i volum). Til

<sup>86</sup> Regjeringen.no om matsikkerhet. Sist oppdatert 12. oktober 2021. Lest 3. april 2023.

<sup>87</sup> Se bl.a. Innst. 8 S (2013–2014), Innst. 8 S (2014–2015), Landbruksdirektoratets årsrapport for 2019, rapporten [Landbruk og klimaendringer](#) (2016, 19. februar – utarbeidet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet (LMD)), regjeringens [temaside om matsikkerhet](#) og intervju med LMD 15. februar 2021.

<sup>88</sup> I et lengre perspektiv viser tall fra SSB at det i perioden 1999–2021 har vært en befolkningsvekst på omtrent 21 prosent. I samme periode har kjøttproduksjonen (slakt godkjent til folkemat, i tonn) økt med 36,5 prosent, mens total kornproduksjon har hatt en negativ prosentvis endring (-7,7 prosent mellom 1999 og 2021, og generelt variert veldig fra år til år).

sammen utgjør korn og poteter 31 prosent av det totale forbruket av mat, målt i energi, se Figur 5. Korn er den mest energirike matvaren som produseres i landbruket, og er avgjørende i framstillingen av både menneskemat og fôr til dyr. Korn har derfor stor betydning for Norges selvforsyning, både direkte og indirekte.

Økningen i produksjon av kjøtt og egg har på sin side vært høyere enn befolkningsveksten. Økt produksjon av kylling og svin står for det meste av den samlede økte kjøttproduksjonen. Produksjonen av kylling og svin er tilnærmet utelukkende basert på kraftfôr som vi delvis må importere fra utlandet (jf. kapittel 4.4). Kjøtt utgjør 13 prosent av det totale forbruket av mat i befolkningen, målt i energi (jf. Figur 5).

## 4.2 Hva er selvforsyning?

Selvforsyning kan måles på ulike måter. Følgende begreper er sentrale i vurderingen av matsikkerhet og beredskap:

### 4.2.1 Selvforsyningsgrad

*Selvforsyningsgraden* angir hvor stor andel av engrosforbruket av matvarer som kommer fra norsk produksjon. Den påvirkes dermed i stor grad av forbrukerpreferanser. I Norge beregner vi selvforsyningsgraden på energibasis, men den kan også beregnes ut fra for eksempel proteinnivå eller verdi (inkludert eksport- og importverdi). Selvforsyningsgrad kalles også *hjemmemarkedsandel*, *norskandel* eller *norskprodusert andel*.

I Norge har selvforsyningsgraden vanligvis blitt beregnet slik at den inkluderer produksjon fra både landbruket og fiskeri- og sjømatnæringen, samtidig som den ikke tar hensyn til importerte innsatsfaktorer som fôr/fôrråvarer, verken i jordbruksproduksjonen eller i havbruksnæringen.

I beregningen av *selvforsyningsgraden uten fisk* er sjømat tatt ut av regnestykket for å vise selvforsyning med jordbruksprodukter.

*Selvforsyningsgrad korrigert for avhengighet av importert fôr* beregnes også. Det omtales også som *jordbruksproduksjon på norske ressurser* og angir hvor stor andel av engrosforbruket av matvarer fra norsk jordbruk, altså eksklusiv fisk, som er produsert på norske fôrressurser.<sup>90</sup>

Selvforsyningsgraden i Norge har i perioden 2018–2022 variert mellom 41 og 47 prosent, etter NIBIOs nye beregningsmetode<sup>91</sup>. Med gammel beregningsmetode ville selvforsyningsgraden for disse årene vært 2–3 prosentpoeng høyere. I samme periode har selvforsyningsgraden korrigert for fôrimport variert mellom 34 og 40 prosent.<sup>92</sup>

#### Engrosforbruket av matvarer

Engrosforbruket av matvarer gir oversikt over **produksjon** og **import** av matvarer **minus eksport**. Tallet gir informasjon om den totale omsetningen av matvarer i landet og mengden av ulike matvaregrupper som står til rådighet for hele befolkningen. For eksempel viser engrosforbruket for kjøtt dermed antall tonn kjøtt produsert i Norge, inkludert ikke spiselige deler som bein, avskjær og biprodukter, men korrigert for lagerendringer, grensehandel, import og eksport.

Kilde: Helsedirektoratet, Animalia<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*, Animalia. (2023). *Kjøttets tilstand 2022*.

<sup>90</sup> For kraftfôrbaserte jordbruksprodukter produsert i Norge trekkes man fra den andel av energien som tilsvarer importert kraftfôr. Dersom kua får 30 prosent av energien fra importert kraftfôr, så vil 30 prosent av energien i melk og kjøtt tilskrives import.

<sup>91</sup> Fra 2020 av har NIBIO gjort endringer i hvordan selvforsyningsgraden og dekningsgraden beregnes. Fra og med 2020 har NIBIO hensyntatt grensehandel, samt inkludert nettoimport av uspesifisert handel, som tidligere ikke ble hensyntatt ved beregning av selvforsyningsgraden. NIBIO har korrigert beregningene bakover i tidsserien, slik at endringene i datagrunnlaget gjelder fra og med 1999. I tillegg gjorde NIBIO i 2020 endringer i metode for beregning av kjøttbiprodukter og fisk. Den nye måten å beregne selvforsyningsgraden på medfører en reduksjon av selvforsyningsgraden med om lag 2,5 prosentpoeng.

<sup>92</sup> Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*, NIBIO (2023). [Selvforsyningsgrad og engrosforbruk](#), Prop. 121 S (2022–2023).



## 4.2.2 Dekningsgrad

Ettersom matvarer som eksporteres, ikke tas med i beregningen av selvforsyningsgraden, gir selvforsyningsgraden ikke et fullstendig bilde av mulighetene for å dekke matvarebehovet med innenlands produksjon. *Dekningsgraden*, derimot, inkluderer norskproduserte varer som normalt eksporteres, og viser dermed *den totale norske matproduksjonen* i forhold til *totalt norsk engrosforbruk av matvarer*, målt i energi. Dekningsgraden viser med andre ord hvor mye av energibehovet i befolkningen som teoretisk sett kan dekkes av egen produksjon, dersom vi i en krisesituasjon velger å beholde de matvarene som vanligvis eksporteres til eget konsum. Dekningsgraden tar imidlertid ikke hensyn til at produksjonen av animalske produkter (kjøtt, meieriprodukter, egg og fisk fra oppdrett) i stor grad er avhengig av importerte fôrråvarer, og 90 prosent av proteinet i fôret til oppdrettsnæringen kommer fra soya importert fra Brasil.<sup>93</sup>

Norges eksportoverskudd både av villfisk og oppdrettsfisk fører til at dekningsgraden normalt sett er langt høyere enn selvforsyningsgraden, rundt 85–90 prosent. Den høye dekningsgraden skyldes at norsk eksport av sjømat er så stor at vi *hver dag* eksporterer sjømat i et volum som tilsvarer 42 millioner måltider.<sup>94</sup> Dersom fisk ikke regnes med, er dekningsgraden kun 1–2 prosentpoeng høyere enn selvforsyningsgraden. Det å spise fisken selv for å dekke befolkningens energibehov, heller enn å eksportere den, ville imidlertid forutsatt et svært høyt konsum av fisk. For å dekke opp det daglige energikonsumet til en voksen, inaktiv person (ca. 2 500 kcal) må man anslagsvis spise mellom tre fjerdedeler og 1 kg med torskefilet per dag, i tillegg til å opprettholde dagens konsum av mat produsert i norsk jordbruk basert på norsk fôr.<sup>95</sup> I dag spiser vi omtrent 36 gram fisk (regnet som filet) om dagen.<sup>96</sup>

Internasjonalt er det ofte dekningsgrad som brukes som standard for beregningen av selvforsyningsgrad.<sup>97</sup> 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. Produksjonen av denne matvaren kan gi inntrykk av at tilgangen på mat er høy, samtidig som landet likevel er sterkt avhengig av import av matvarer for å dekke befolkningens ernæringsbehov.<sup>98</sup> I Norge utgjør fisk kun 2 prosent av befolkningens totale forbruk av mat, målt i energi, jf. Figur 5.

## 4.2.3 Hva sier selvforsyningsgraden om matsikkerheten i Norge?

Selvforsyningsgraden tar ikke hensyn til verken eksport eller muligheten til å legge om produksjonen og forbruket til mer energirike produkter dersom situasjonen skulle kreve det. Selvforsyningsgraden baserer seg på det kostholdet vi har i dag, og ikke på hvor mye energi vi trenger for å overleve. Landbruks- og matdepartementet uttaler i intervju at høyest mulig selvforsyning ikke er et universalmiddel for god beredskap, og vurderer den løpende selvforsyningsgraden for å være et dårlig mål på beredskap, ettersom den ikke tar hensyn til muligheten for omstilling av produksjon og forbruk.<sup>99</sup> Også NIBIO peker på at det bare er i den grad høy selvforsyningsgrad er til hjelp i en eventuell krise som skulle oppstå at selvforsyningsgraden er direkte relevant for matsikkerheten. Dette er tilfellet dersom forsyninger fra utlandet begrenses eller uteblir over noe tid.

I Norge er dekningsgraden høy på grunn av vår store sjømatsektor, som omfatter både fangst av ville fiskebestander og oppdrett av laks i akvakulturanlegg. Men heller ikke dekningsgraden tar hensyn til muligheten for å legge om kostholdet gjennom endret produksjon og forbruk. De ulike målene på

<sup>93</sup> NIBIO. (2021, 30. september). [En ulykke kommer sjelden alene](#).

<sup>94</sup> Beregning gjort av Norsk Sjømatråd basert på at Norge eksporterte 3,1 millioner tonn sjømat i 2021.

<sup>95</sup> Beregning basert på: [Beregning av kaloribehov - NHI.no](#) og [Fisk og skaldyr - Matvaretabellen](#)

<sup>96</sup> Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*, s. 65.

<sup>97</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*, s. 255, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO-rapport; vol. 7 nr. 145, 2021), s. 13.

<sup>98</sup> FAO. (u.å.). *Part 5: Metadata*. s. 360–361. <https://www.fao.org/3/i2490e/i2490e05.pdf>

<sup>99</sup> 11. januar 2023.

selvforsyning gir likevel indikasjoner på hvor rustet vi i Norge er til å produsere mer mat til eget konsum på kort sikt og lang sikt, ifølge NIBIO.<sup>100</sup>

Selvforsyningsevnen, derimot, forteller hva som kan gjøres i en krisesituasjon for å sikre at befolkningen har tilgang på energi og andre næringsstoffer for et fullverdig kosthold, uavhengig av befolkningens preferanser, påpeker Landbruks- og matdepartementet i intervju.<sup>101</sup>

Selvforsyningsevnen 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 overlever uten betydelig tap av helse og velferd. Allerede på 1990-tallet pekte myndighetene på at selvforsyningsgraden ikke er et godt mål på beredskapsevnen, og at når man vurderer beredskapsevnen, må man bruke begrepet selvforsyningsevne.<sup>102</sup>

Selvforsyningsevnen er større enn både selvforsyningsgraden og dekningsgraden, fordi både produksjon og forbruk i krisetider kan legges om i retning energirike plantevekster, som korn, poteter og grønnsaker.<sup>103</sup> For eksempel kan man senke kravene til matkvalitet for hvete, og bruke både hvete og andre kornsorter som i en normalsituasjon ville blitt brukt som dyrefôr som mat til befolkningen. En slik forbruksendring og realisering av landets selvforsyningsevne vil igjen styrke selvforsyningsgraden, ettersom en større andel av befolkningens energibehov da blir dekket av egen produksjon.

Selvforsyningsevnen påvirkes imidlertid av tilgangen på viktige innsatsfaktorer som maskiner og redskaper, reservedeler, gjødsel og andre driftsmidler.<sup>104</sup> For å vurdere selvforsyningsevne må det ifølge Landbruks- og matdepartementet også defineres hva slags krise det er snakk om.<sup>105</sup> Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju at det, i motsetning til selvforsyningsgraden, ikke er definert noe mål for selvforsyningsevnen. Det er heller ikke utarbeidet noen planer, strategier, beregninger eller lignende for hvordan vi i en krisesituasjon skulle kunne sikre befolkningen forsyning av energi og andre næringsstoffer for et fullverdig kosthold, uavhengig av befolkningens preferanser. De siste beregningene av selvforsyningsevnen ble gjort i forbindelse med arbeidet til Alstadheimutvalget (1991).<sup>106</sup>

Departementet viser til at det kan bli aktuelt å gjøre noen justeringer i kostholdet hvis det skulle bli vanskelig å få tak i gitte matvarer. For eksempel kan mer av kornavlingene våre brukes til mat, og mindre til dyrefôr, og vi kan spise mer poteter. Det er dermed en viss fleksibilitet, og i tillegg har vi stor tilgang til sjømat. Det at det ikke foreligger noen plan for omlegging av produksjon og forbruk i en krisesituasjon, har ifølge departementet å gjøre med planleggingsforutsetningen om at man ikke ser for seg en langvarig avsperring i en krisesituasjon. Departementet legger til grunn at vi langt på vei skal kunne importere de matvarer vi trenger for å supplere norsk produksjon, også under kriser.<sup>107</sup>

## 4.3 Status for og utvikling av selvforsynings- og dekningsgraden i Norge

Selvforsyningsgraden i Norge slik den vanligvis har blitt beregnet – altså inkludert fisk, men ikke korrigert for avhengigheten av importert fôr – har variert rundt 50 prosent<sup>108</sup> i flere tiår. Stortinget har

<sup>100</sup> Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO-rapport; vol. 7 nr. 145, 2021), s. 17 og s. 45.

<sup>101</sup> Intervju 17. februar 2022 og 11. januar 2023.

<sup>102</sup> Jf. Landbruksdepartementets St.prp. nr. 8 (1992–93) *Landbruk i utvikling* og Justis- og beredskapsdepartementets St.meld. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. Landbruks- og matdepartementet har i senere år framholdt det samme synet i en rekke proposisjoner og meldinger til Stortinget, for eksempel i Meld. St. 11 (2016–2017) og i Jordbruksoppgjøret (fra og med 2016).

<sup>103</sup> Også vektlagt i DSB. (2017). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning*, s. 12; Jordbruksoppgjøret (fra og med 2016).

<sup>104</sup> Animalia. (2022, 17. juni) *Matsikkerhet i endring* <https://www.animalia.no/no/qomorning/barekraft/matsikkerhet-i-endring/>.

<sup>105</sup> Prop. 121 S (2022–2023).

<sup>106</sup> Intervju 17. februar 2022 og 11. januar 2023.

<sup>107</sup> Intervju 17. februar 2022.

<sup>108</sup> Etter gammel beregningsmetode, som gjaldt den gang Stortinget fastsatte målet om at selvforsyningsgraden skulle opprettholdes på omtrent 50 prosent. Prosentandelen vil være om lag to prosentpoeng lavere med NIBIOs nye beregningsmetode.



tidligere forutsatt at selvforsyningsgraden inkludert fisk opprettholdes på omtrent 50 prosent.<sup>109</sup> Dette forutsetter at produksjonen i jordbruket øker i takt med befolkningsveksten. I Prop. 1 (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet satte regjeringen et mål om at selvforsyningsgraden av norske jordbruksmatvarer, basert på norske fôrressurser, skal komme opp til 50 prosent.<sup>110</sup>

Figur 2 på neste side viser hvordan selvforsyning og dekningsgrad målt på ulike måter har utviklet seg fra 1999 til 2022.<sup>111</sup> **Den mørkeblå søylen** i Figur 2 viser selvforsyningsgraden basert på energi, slik den vanligvis har vært beregnet i Norge og rapportert i blant annet Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet: norskproduserte matvarer (inkludert fisk) minus eksport, delt på matforbruk, uten å skille mellom norske og importerte fôrressurser. Figuren viser at selvforsyningen inkludert fisk (mørkeblå søyle) lå på omtrent 50 prosent i årene 2004–2008, men at den ellers har variert mellom 41 og 47 prosent. Etter 2008 har selvforsyningsgraden inkludert fisk dermed ikke nådd målet om 50 prosent selvforsyning<sup>112</sup>, verken med gammel eller ny beregningsmodell (jf. omtale av beregningsmodell i punkt 2.1.1).

**Den røde søylen** viser selvforsyningen eksklusive fisk, altså basert på jordbruksprodukter, men uten at det er tatt hensyn til om for eksempel fôrressursene i jordbruket er norskproduserte eller importerte. Årsaken til at den mørkeblå søylen (selvforsyningsgrad inkludert fisk) kun er marginalt høyere enn den røde, er for det første at befolkningen spiser lite fisk, og for det andre at selv om fisk er en ernæringsmessig viktig matvare, så er den relativt energifattig. Dermed utgjør fisk kun en liten andel av det totale energiregnskapet (jf. Figur 5).

**Den lyseblå søylen** viser selvforsyningen av jordbruksprodukter som er produsert på norske fôrressurser, og det er for denne beregningsmetoden at regjeringen har satt et nytt mål om 50 prosent selvforsyning (markert med **oransje stiplede linje**).<sup>113</sup> Per 2021 lå dette tallet på 39 prosent, det vil si omtrent på samme nivå som i 2009. For å øke selvforsyningsgraden basert på norske fôrressurser til 50 prosent må jordbruksproduksjonen ifølge Landbruks- og matdepartementet øke med ca. 20–25 prosent. Selvforsyningsgraden basert på norske fôrressurser var lavest i 2018 og 2019 (henholdsvis 34 og 32 prosent), som følge av tørkesommeren i 2018, og høyest i 2005 (45 prosent).

Gitt dagens selvforsyningsgrad er dermed nærmere 60 prosent av all maten vi spiser i Norge enten importert eller produsert med importerte fôråvarer, målt i energi (jf. Figur 2).

<sup>109</sup> Meld. St. 9 (2011–2012), s. 16–17, jf. Innst. 234 S (2011–2012). Målet om å opprettholde selvforsyningsgraden er senere gjentatt i bla. Prop. 1 S (2012–2013), s. 13 og Prop. 1 S (2013–2014), s. 13. I Innst. 8 S (2013–2014), s. 64, Prop. 1 S (2014–2015), s. 138 og Innst. 8 S (2014–2015), s. 80, er det vist til at det er et mål om å øke matproduksjonen for å opprettholde selvforsyningsgraden, sannsynligvis fordi selvforsyningsgraden (inkludert fisk) på dette tidspunktet lå under 50 prosent.

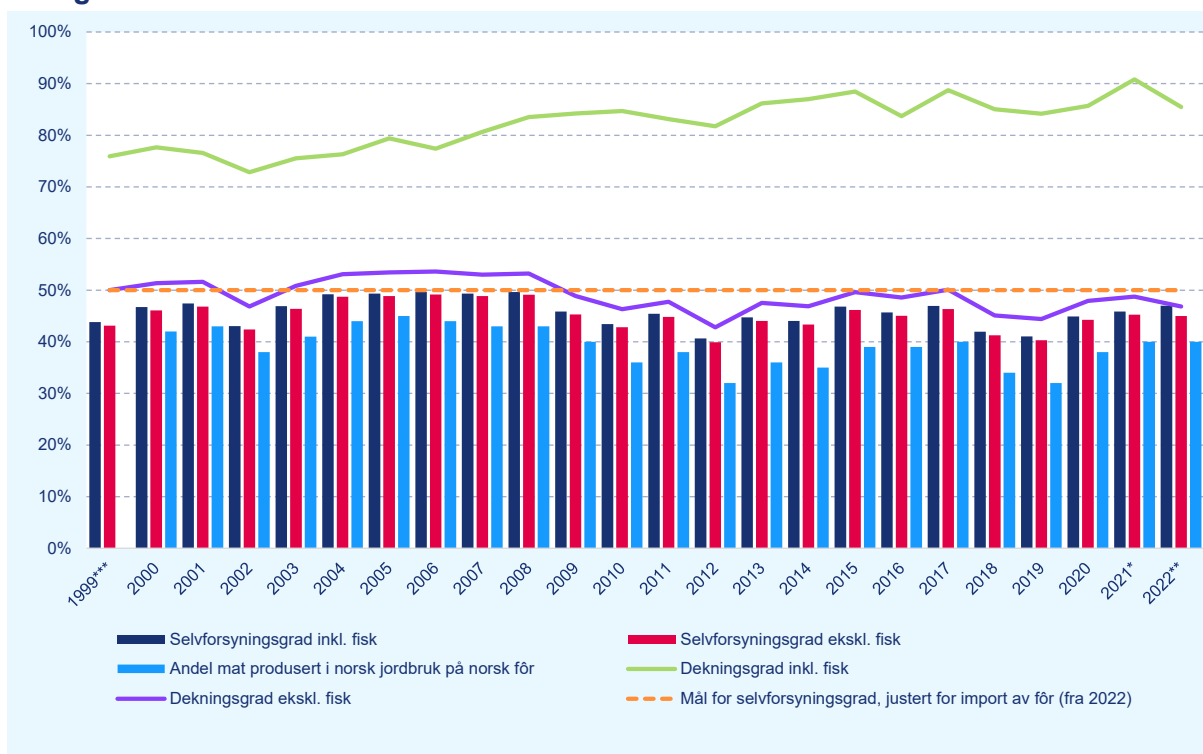
<sup>110</sup> S. 128. Næringskomiteen har ingen merknad til dette, jf. Innst. 8 S (2022–2023).

<sup>111</sup> Selvforsyningsgraden beregnes for det året produksjonen forbrukes. Avlingssvikten i 2018 (jf. tørkesommeren) reduserer derfor selvforsyningsgraden både i 2018 og 2019.

<sup>112</sup> Jf. Meld. St. 9 (2011–2012).

<sup>113</sup> Stortinget har behandlet Prop. 1 S (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet, jf. Innst. 8 S (2022–2023). Næringskomiteen hadde ingen merknader til regjeringens endrede målsetting for selvforsyningsgraden.

**Figur 2 Ulike mål for selvforsyning og dekningsgrad, i prosent basert på energiinnhold**



Kilde: NIBIO og Prop. 121 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)

\* Foreløpige tall.

\*\* Foreløpige tall. Det kan bli en revisjon av tallene for 2022 ved Helsedirektoratets publisering av den årlige rapporten *Utviklingen i norsk kosthold* før jul 2023.

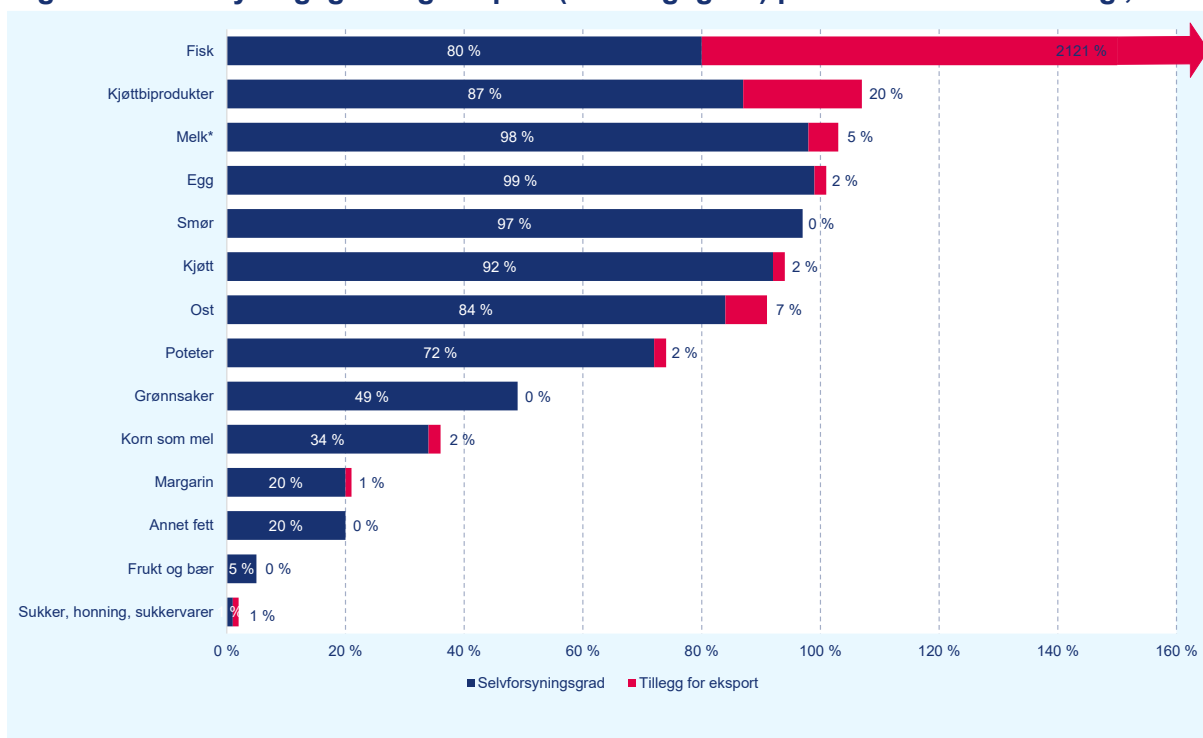
\*\*\* Ifølge NIBIO ble det i en periode på 1990-tallet ikke gjort beregninger av hvor mye som ble produsert i norsk jordbruk på norsk fôr. Andelen produsert i norsk jordbruk på norsk fôr i 1999 foreligger derfor ikke.

I beregningen av dekningsgraden tas eksporterte matvarer med i regnestykket. **Lilla linje** viser likevel at dersom vi kun regner med eksportandelen fra norsk jordbruksproduksjon, vil ikke dekningsgraden være mye høyere enn selvforsyningsgraden. Størstedelen av de matvarene som eksporteres fra Norge, både i volum og samlet energinivå, er fisk. **Den grønne linjen** viser at dekningsgraden medregnet fisk er høy, mellom 80 og 90 prosent. Som nevnt i punkt 4.2.2 ville imidlertid et kosthold utelukkende basert på norskproduserte varer forutsatt et svært høyt konsum av fisk for å dekke befolkningens energibehov.

#### 4.3.1 Selvforsynings- og dekningsgrad er høyest for kjøtt, fisk, egg og meieriprodukter

Figur 3 viser selvforsyningsgrad (blå stolpe), eksport (rød stolpe) og dekningsgrad (summen av blå og rød stolpe) for spesifikke matvarer som produseres i jordbruket.

**Figur 3 Selvforsyningsgrad og eksport (dekningsgrad) per matvare målt i energi, 2020**



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket<sup>114</sup>

\*Melk omfatter melk, yoghurt, fløte, rømme og konserverte/bearbeidede meieriprodukter.

Figuren viser at vi i Norge langt på vei er selvforsynt med enkelte varer som egg, melk, kjøtt og meieriprodukter. Produksjonen av egg, kylling og svin er likevel helt avhengig av delvis importerte kraftfôrressurser. Selvforsyningsgraden er også høy for fisk, og ettersom fisk er den klart største eksportvaren fra norsk matproduksjon, er dekningsgraden for fisk høy med omtrent 2 200 prosent. Figuren viser videre at selvforsyningsgraden er langt lavere for vegetabiliske produkter – grønnsaker, korn, frukt og bær.

Den norskproduserte andelen av matvareforbruket på energibasis (selvforsyningsgraden) har for mange matvaregrupper vært stabil, også over tid. Dette gjelder særlig for kjøtt, melk, egg og fisk. For enkelte matvarer, som poteter og særlig grønnsaker, har selvforsyningsgraden imidlertid gått betydelig ned over tid fordi importen har økt de siste tiårene. Selvforsyningsgraden av korn som mel har variert over de siste tjue årene<sup>115</sup>, i stor grad avhengig av vær.

### Hoveddelen av kaloriinntaket i befolkningen kommer fra matvarer med lav selvforsyningsgrad

På bakgrunn av Helsedirektoratets matforsyningsstatistikk for 2022 har Animalia beregnet at omtrent 38 prosent av kaloriinntaket til gjennomsnittsnordmannen kommer fra animalske matvarer (kjøtt, meieri, egg og fisk), og at selvforsyningsgraden for disse matvarene er på omtrent 88 prosent, se Figur 4. Omtrent 62 prosent av energiinntaket kommer fra vegetabiliske varer (korn, grønnsaker, frukt, potet, sukker og oljer), men for disse matvarene er selvforsyningsgraden langt lavere, omtrent 21 prosent.

<sup>114</sup> Budsjettnemnda for jordbruket. (2022) *Utredning nr. 3 – Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken*. 13. april 2022, oppdatert 13. mai 2022.

<sup>115</sup> Helsedirektoratet. (2021). *Utviklingen i norsk kosthold 2020. Matforsyningsstatistikk*, s. 26.

**Figur 4 Gjennomsnittlig kaloriinntak fordelt på vegetabiliske og animalske matvarer, og andel av dette som er henholdsvis norskprodusert og importert**



Kilde: Animalia<sup>116</sup>

#### 4.3.2 Det er potensial for å øke produksjonen av viktige matvarer som korn og andre plantevekster som påvirker selvforsyningsgraden

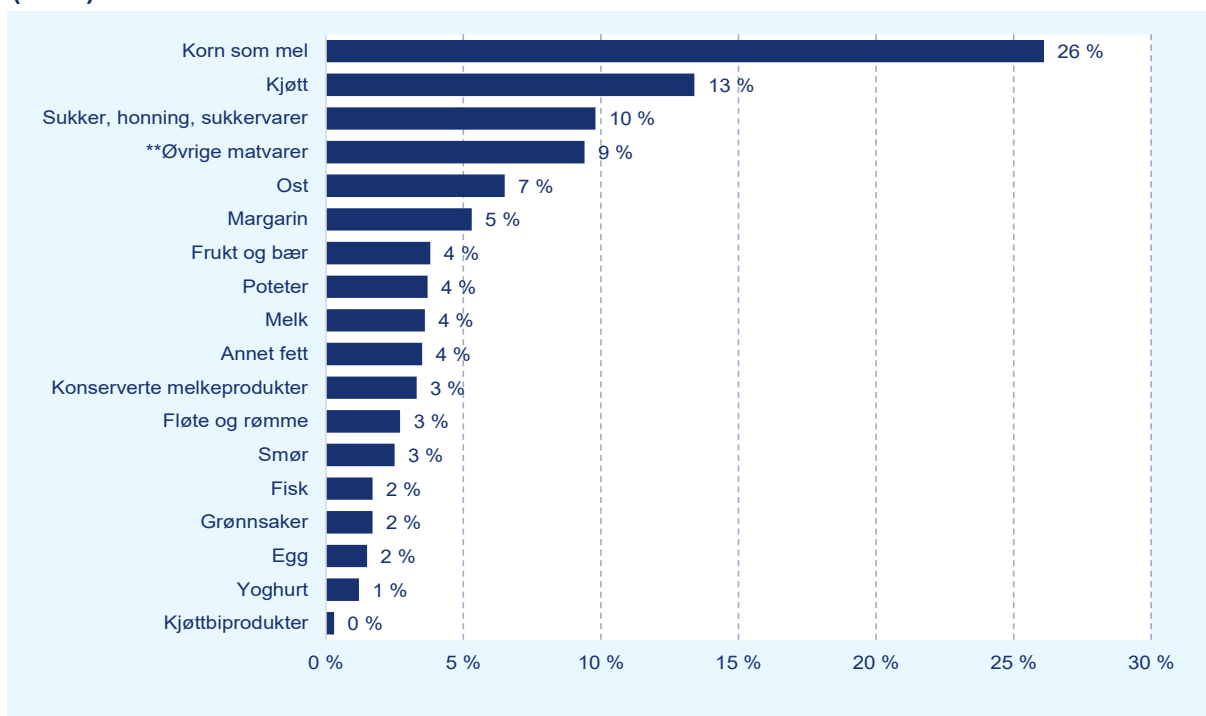
Landbruks- og matdepartementet viser i brev 16. juni 2023 til at hvis selvforsyningsgraden skal øke, må konsumet øke for energirike planteprodukter som kan produseres i Norge på en konkurransedyktig måte. Dette vil i stor grad være bygg/havre, lagringsdyktige rotgrønnsaker, poteter mv. Ifølge departementet forutsetter de fleste publiserte beregninger av en selvforsyningsgrad på 50 prosent (uten eksport og korrigert for import av fôr) endringer i kostholdet, som ikke styres gjennom sammensetningen av produksjonen i norsk jordbruk.

Mange matvarer har vi imidlertid ikke et godt grunnlag for å produsere i Norge. Oversikten over selvforsyningsgraden per matvare i Figur 3 viser imidlertid at det er et potensial for å øke selvforsyningsgraden for enkelte varer som det er naturgitte forhold for å produsere i Norge. Dette gjelder særlig korn og poteter. For å kunne styrke selvforsyningsgraden målt i energi er det avgjørende å produsere mer av matvarer som forbrukerne ønsker, og som samtidig vil kunne dekke en høy andel av energiforbruket i befolkningen. Med utgangspunkt i dagens engrosforbruk av matvarer, er korn som mel den matvaren som dekker den største andelen (27 prosent) av energiforbruket, jf. Figur 5. Ulike meieriprodukter dekker samlet sett omtrent 20 prosent av engrosforbruket av matvarer, målt i energi, mens kjøtt dekker 13 prosent.<sup>117</sup> Dette viser at produksjonen av korn, meierivarer og kjøtt er viktig for opprettholdelsen av den totale selvforsyningsgraden i Norge. Av disse produktgruppene er det først og fremst økt kornproduksjon som kan ha en reell effekt på den samlede selvforsyningsgraden, i og med at selvforsyningsgraden for kjøtt og meieriprodukter allerede er høy. Markedet for korn er imidlertid komplekst, og økt produksjon av korn avhenger av en rekke andre og sammensatte faktorer, blant annet areal, kornpris, konkurransekraft og tilskudd. Landbruks- og matdepartementet viser i brev 16. juni 2023 til at økt matproduksjon må være konkurransedyktig, ellers øker importen, ferdigvareproduksjonen, grensehandelen og overgang til substitutter. Deler av dette vil bli nærmere omtalt i rapportens kapittel 5.

<sup>116</sup> Animalia. (2023, 20. juni). *Animalsk viktig for selvforsyningsgraden* <https://www.animalia.no/no/samfunn/arealbruk/animalsk-viktig-for-selvforsyningsgraden/>. AgriAnalyse har gjort tilsvarende analyse basert på Helsedirektoratets tall fra 2021: (2021). *Framskrivninger for norsk landbruk i 2030* (notat 3-2021). <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/136613-1635157567/Dokumenter/2021/Notat%203-2021%20Framskrivninger%20for%20norsk%20landbruk%20i%202030%281%29.pdf>.

<sup>117</sup> Helsedirektoratet. (2022). *Utviklingen i norsk kosthold 2021: Matforsyningsstatistikk*, s. 71.

**Figur 5 Matvarenes prosentvise andel av det totale forbruket av mat, målt i energi\* (2021)**



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket<sup>118</sup>

\* Terajoules.

\*\* Øvrige matvarer omfatter varer som ikke er produsert i Norge, som ris, nøtter og kakao.

Selvforsyningsgraden av korn som mel påvirkes av hvor stor andel av matmelet som er norskprodusert, og hvor stor andel som er importert, samt hvor stor nettoimporten er av bearbeidede korn- og melprodukter. Helsedirektoratets årlige rapport *Utviklingen i norsk kosthold* viser for årene 2019 og 2020 at andelen norskprodusert korn til matmel er i underkant av 70 prosent i gode kornår, mens den i tørkeåret 2018 var nede i 36 prosent. I tillegg til de årlige variasjonene i kornavlingene vil noe matkorn i gode kornår bli nedskrevet til fôrkorn som et markedsregulerende tiltak.<sup>119</sup> Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at en viss overkapasitet av hvete som nedskrives til fôrkorn vil styrke selvforsyningsgraden fordi det er korn av bedre kvalitet enn vanlig fôrkorn.

Selv i år med god tilgang og god kvalitet på det norskproduserte matkornet er møllene avhengig av å importere andre typer matkorn for å oppnå god bakekvalitet. Med høy import av bearbeidede korn-/melprodukter (brød, kaker, kjeks og så videre) synker selvforsyningsgraden betydelig. Som det framgår av Figur 3 – der det er korrigert for nettoimport av bearbeidede korn-/melprodukter – er selvforsyningsgraden for korn og mel samlet sett beregnet til 34 prosent.

NIBIO har gjort analyser som viser at det er gode muligheter for å øke produksjonen av norsk korn, fordi det teoretiske avlingspotensialet er høyere enn det som faktisk høstes på arealene. Dette kalles avlingsgapet for korn, og er større i Norge enn i andre europeiske land, ifølge NIBIO. Det generelle avlingsnivået har stagnert og kornarealet i Norge har gått ned siden 1990-tallet, jf. Figur 9, og NIBIO påpeker at dette sammenfaller dårlig med målet om økt matproduksjon. Årsakene til at vi har et større avlingsgap i Norge enn andre land er sammensatte, men kort vekstsesong og krevende værforhold påvirker kornavlingene. I tillegg har Norge mindre gårder og ofte lite areal per skifte. Dette fører for eksempel til en større andel vendeteiger, som er sårbare for kjøreskader, jordpakking og dermed redusert avlingsnivå.<sup>120</sup> Det er gjennomført flere studier av hvordan norsk kornproduksjon kan økes

<sup>118</sup> Budsjettnemnda for jordbruket. (2023) *Utredning nr. 3 – Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken*, s. 66.

<sup>119</sup> Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Markedsregulatorer*. Hentet 24. november 2022 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulatorer>

<sup>120</sup> NIBIO. (2023, 28. februar). [Kan dyrke mer korn på eksisterende areal - Nibio](#).

gjennom forbedret agronomisk praksis på eksisterende arealer.<sup>121</sup> Av typiske nordiske grønnsaker er særlig poteter en relativt energirik matvare som kan ha stor betydning for den totale selvforsyningsgraden. NIBIO estimerer at det er et betydelig agronomisk potensial for å dyrke mer grønnsaker i Norge, spesielt poteter. I 1969 var potetproduksjonen over dobbelt så stor som i dag. Ifølge NIBIO kan mesteparten av arealet med fylldyrket eng i Norge antakeligvis brukes til produksjon av poteter, samt kål, kålrot og gulrot. Det potensielle arealet av potet og grønnsaker kan være 6–7 ganger større enn dagens areal, mens den potensielle produksjonen målt i avlingsstørrelse kan være 5–6 ganger større enn dagens produksjon. Selv om estimatet er beheftet med stor usikkerhet, viser det at det er gode muligheter for å øke potet- og grønnsaksproduksjonen i Norge. Selv om dagens grønnsaksprodusenter har både kapasitet til og ønske om å øke produksjonen sin betraktelig, vil produksjonen likevel begrenses av etterspørselen og konkurransen med import. Potensialet for å øke selvforsyningsgraden vil dermed være avhengig av at forbrukerne ønsker å kjøpe mer norske poteter og grønnsaker.<sup>122</sup>

I samme notat viser NIBIO også til at det ligger et potensial for økt frukt- og grønnsaksproduksjon innen urbant landbruk. I de senere år har det vært en voksende trend blant forbrukere å dyrke sin egen mat, enten i egne hager, parsell- eller kolonihager, eller på såkalte andelslandbruk.

### 4.3.3 Konsumet av fisk øker ikke i befolkningen og vil i begrenset grad kunne øke selvforsyningsgraden

Alstadheimutvalget pekte i 1991 på at fisk kunne utgjøre en vesentlig større del av det daglige kostholdet enn det som var tilfellet den gangen. Utvalget tok utgangspunkt i at fisk kan dekke opptil 9 prosent av energibehovet i befolkningen.<sup>123</sup> I Norge, som i mange andre land, utgjør fisk rundt 2 prosent av det totale energiinntaket, jf. Figur 5.

I *Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2023)*<sup>124</sup> ble det satt et kvantitativt mål om at konsumet av blant annet fisk og sjømat skal økes med 20 prosent. Det er ønskelig både i et helseperspektiv og i et bærekraftperspektiv at befolkningen spiser mer sjømat.<sup>125</sup> Statistikk gjengitt i Helsedirektoratets rapport viser imidlertid at sjømatkonsumet per innbygger ikke øker.<sup>126</sup> Grossistomsatt fisk og sjømat målt i sum produktvekt per innbygger per år har gått ned over de siste to tiårene, fra 21,2 kg i 2003 til 19,4 kg i 2021 (en nedgang på 8,5 prosent). Omregnet til filet var forbruket per innbygger på 13,3 kg i 2021, tilsvarende som i 2003 (13,4 kg). Dette utgjør omtrent 250 gram fisk og sjømat per innbygger i uken.<sup>127</sup> For at voksne, inaktive personer skal få sitt energibehov dekket (beregnet til ca. 2 500 kcal per person per dag), må for eksempel konsumet av torskefilet øke til omtrent 5 250–7 000 gram per person per uke, altså mellom tre fjerdedeler og 1 kg per dag, gitt at dagens jordbruksproduksjon opprettholdes.<sup>128</sup>

<sup>121</sup> NIBIO. (2017). *Økt norsk kornproduksjon gjennom forbedret agronomisk praksis – En vurdering av agronomiske tiltak som kan bidra til avlingsøkninger i kornproduksjonen*.

<sup>122</sup> Jf. en vurdering gjennomført ved NIBIO i forbindelse med jordbruksforhandlingene i 2017, av blant annet hvilke matvarer det er potensial for å produsere mer av i Norge (Mittenzwei et al., 2017), [Microsoft Word - Notat Frukt og grønnsaker oversendt \(unit.no\)](#).

<sup>123</sup> NOU 1991: 2 *Norsk landbrukspolitikk – utfordringer, mål og virkemidler*. Under andre verdenskrig ble det anbefalt et daglig inntak på 150 gram fisk daglig, tilsvarende om lag 225 kilokalorier per person per dag, eller 9 prosent av et totalforbruk på 2 500 kcal.

<sup>124</sup> Handlingsplanen gjaldt opprinnelig for perioden 2017–2021, men ved midtveisevalueringen ble perioden forlenget til 2023, se Departementene. *Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2021)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-handlingsplan-for-bedre-kosthold-20172021/id2541870/>

<sup>125</sup> Departementene. (2017). *Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2021)*, s. 54 og vedlegg: «Kvantitative mål og indikatorer», s. 114 i elektronisk versjon.

<sup>126</sup> Statistikken utarbeides av Flesland Markedsinformasjoner, som leverer ferdigberegnete tabeller over registrert salg fra grossister, målt i både produktvekt, rund vekt og filet.

<sup>127</sup> Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022. Matforsyningsstatistikk*, s. 7 og s. 75–76. Omsetningen av fisk og sjømat omregnet til hel urensset fisk (rund vekt) har variert mellom 32–37 kg per innbygger per år. I 2021 var dette tallet 32 kg per innbygger. I 2019 ble det utarbeidet en ny metode for å beregne engrosforbruket av fisk og sjømat, der NIBIO bruker tall fra Flesland Markedsinformasjoner som angir grossistomsetning av fisk og sjømat til dagligvare og storkjøp, målt som produktvekt. Videre beregner Flesland Markedsinformasjoner filetvekt og rund vekt, der de bruker de samme omregningsvektene som har vært brukt på GfK-tallene tidligere. Den nye metoden inkluderer korreksjoner av tall tilbake til 2003, jf. Helsedirektoratet. (2022). *Utviklingen i norsk kosthold 2021. Matforsyningsstatistikk*, s. 14.

<sup>128</sup> Beregning basert på: NHIs kalkulator for beregning av kaloribehov (<https://nhi.no/skjema-og-kalkulatorer/kalkulatorer/diverse/beregning-av-kaloribehov/>) og Matvaretabellen om fisk og skaldyr (<https://www.matvaretabellen.no/fisk-og-skaldyr-g4>)

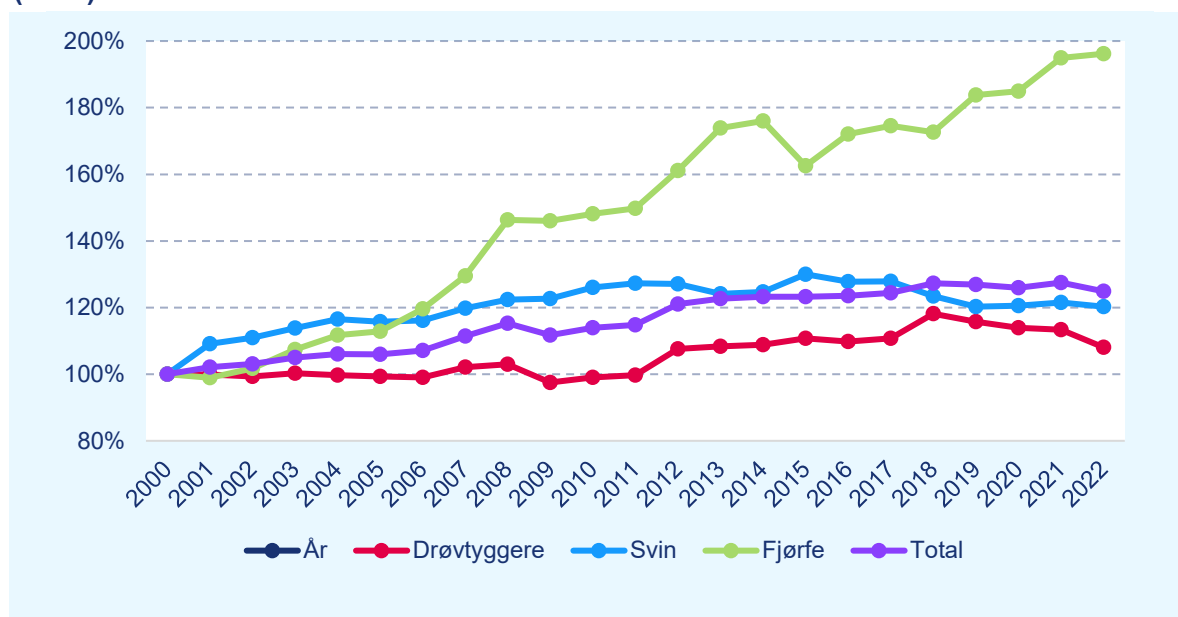
## 4.4 Jordbrukets og havbrukets avhengighet av importert fôr

Selv om selvforsyningsgraden for animalske produkter er høy, jf. figur 3, er produksjonen av kjøtt, meieriprodukter, egg og oppdrettet fisk i stor grad avhengig av importert fôr eller fôrråstoffer. Derfor har vi sett nærmere på utviklingen i bruk av kraftfôr og hvor mye som er norskprodusert.

### 4.4.1 Økt bruk av kraftfôr i jordbruket

Den totale omsetningen av kraftfôr til landbaserte husdyrproduksjoner har økt over tid, som vist i Figur 6. Omsetningen av kraftfôr i jordbruket har økt fra ca. 1,6 millioner tonn i referanseåret 2000 til over 2 millioner tonn i 2021.

**Figur 6 Relativ volumendring i omsetning av kraftfôr, per husdyrproduksjon og totalt (tonn)**



Kilde: Beregninger basert på tall fra totalkalkylen (NIBIO)

Figur 6 viser at årlig omsetning av kraftfôr til drøvtyggere (melkekyr, ammekyr, okser, sau/lam) har steget svakt de siste årene sammenlignet med perioden fra 2000 til 2011. I produksjonen av svin, fjørfe og egg brukes det utelukkende kraftfôr, som vist i Tabell 2 nedenfor. Økningen i bruken av kraftfôr i disse produksjonene henger dermed sammen med økningen i mengden svinekjøtt, egg og kylling som produseres.

Tabell 2, som baserer seg på Animalias sammenstilling av informasjon innhentet fra de fire store norske fôrfirmaene og Landbruksdirektoratet, viser at andelen norske råvarer i fôret er lavest i produksjonen av kylling og egg, henholdsvis 40 prosent og 54 prosent. Det totale fôret til drøvtyggerne består av grovfôr og kraftfôr, og samlet sett er fôret til drøvtyggerne primært basert på norske ressurser og råvarer (82–97 prosent).



**Tabell 2 Fôrsammensetning for drøvtyggere, svin og fjørfe**

	Andel kraftfôr i fôrseddelen til dyret (%)	Andel norske råvarer i kraftfôret* (%)	Andel grovfôr i fôrseddelen til dyret** (%)	Andel norske råvarer i det totale fôret (grovfôr og kraftfôr, %)
Storfe – melkeproduksjon	45	60	55	82
Storfe – ammeku	7	63	93	97
Storfe okse – intensiv produksjon	39	63	61	86
Sau/lam	12	63	88	96
Svin	100	71	–	71
Kyllingproduksjon	100	40	–	40
Eggproduksjon	100	54	–	54

Kilde: Animalia. (2023, 3. januar) *Fôrråvarer til husdyr*.

\* Andelen norsk råvare i kraftfôret varierer fra år til år, blant annet avhengig av kornavlingen (jf. Figur 8)

\*\* Det er lagt til grunn at alt grovfôr i et normalår er av norsk opprinnelse. Tørken i 2018 gjorde at en del grovfôr måtte importeres, og tallene er derfor ikke representative for dette året.

#### 4.4.2 Reduksjon i norsk fôrproduksjon og lavere andel norske fôrråvarer i jordbruket

Figur 7 viser utviklingen i samlet fôrtilgang fordelt på hjemmeproduisert fôr og innkjøpt kraftfôr, uavhengig av om kraftfôret/fôrråvaren er importert eller ikke. Samlet fôrtilgang var 4,8 milliarder fôrenheter (FEm) i 2021. Som figuren viser, har mengden kraftfôr økt, mens mengden hjemmeproduisert fôr har gått noe tilbake siden 2000. Hjemmeproduisert fôr som en andel av total fôrtilgang har dermed også gått noe ned, fra 64 prosent i 2000 til ca. 56 prosent i 2022.<sup>129</sup>

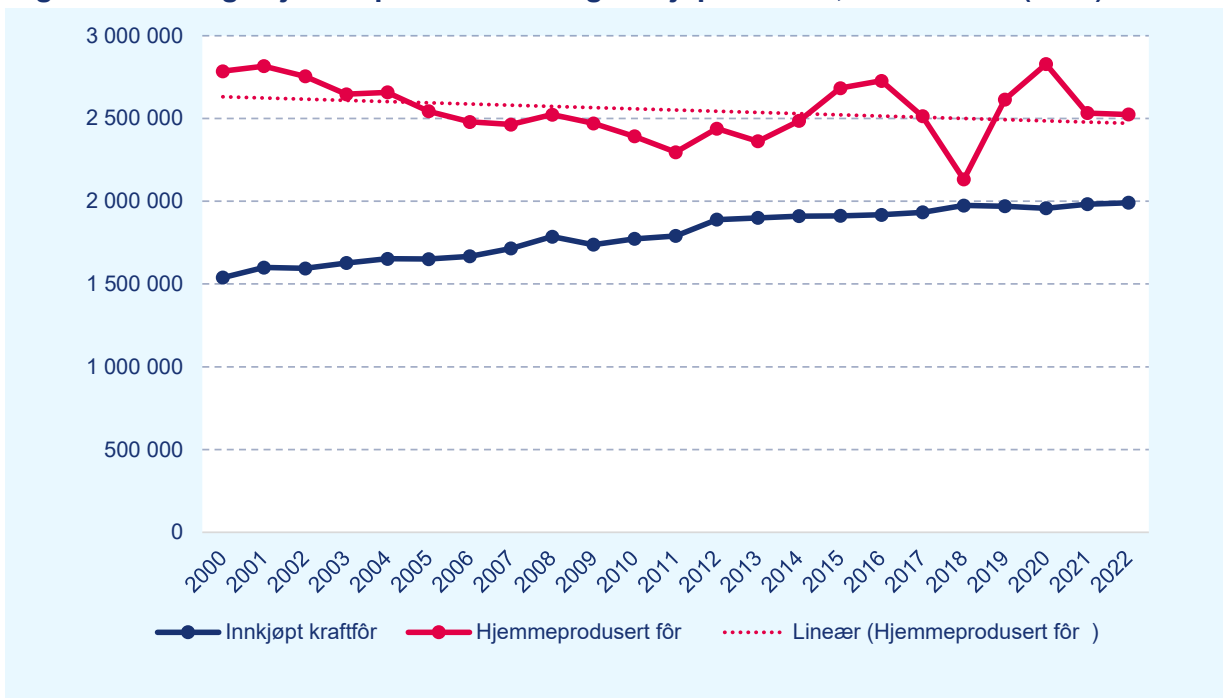


Sau og lam på beite. Foto: Riksrevisjonen.

<sup>129</sup> Hjemmeproduisert fôr består av eng og beite (inkludert utmarks- og fjellbeite), rotvekster, poteter, leiemalt korn, helkorn, halm, hjelpefôr, kjøkkenavfall, melk og myse, jf. Landbruksdirektoratet. (2021). *Bruk av norske fôrressurser – Utredning av forbedring av virkemidler med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr* (Rapport nr. 10/2021).



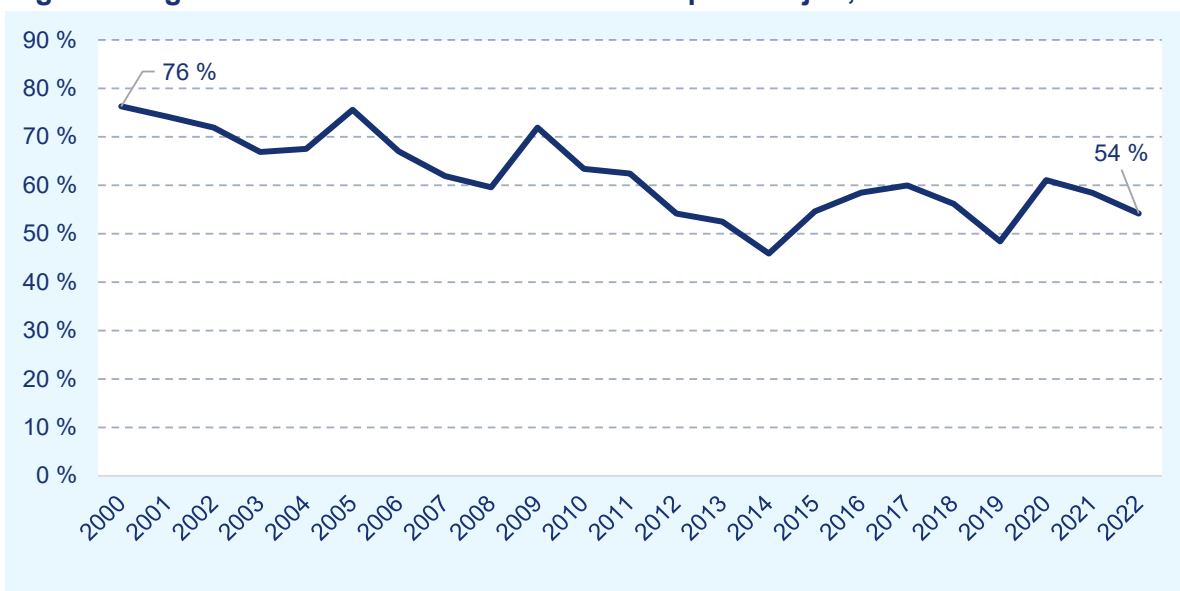
**Figur 7 Utvikling i hjemmeprodusert fôr og innkjøpt kraftfôr, i førenheter (FEm)**



Kilde: NIBIO, Totalkalkylen.

Samtidig som mengden hjemmeprodusert fôr går noe tilbake, viser Figur 8 at andelen norske råvarer i kraftfôret har gått ned fra ca. 76 prosent i 2000 til 54 prosent i 2022. Resten av råvarene blir importert fra utlandet. Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at totalt for sum av grovfôr og kraftfôr er andel norsk fôr er over 80 prosent.

**Figur 8 Årlig andel norske råvarer brukt i kraftfôrproduksjon, 2000–2022**



Kilde: Landbruksdirektoratet, kraftfôrstatistikk

Noe av variasjonen i hvor stor andel norske råvarer som brukes i kraftfôret skyldes variasjoner i tilgangen på korn. Noen år blir hvete som var tiltenkt brukt som mat, nedskrevet til fôr på grunn av

kvaliteten. Det meste av norsk kornproduksjon (omtrent 80–90 prosent) går inn som råvare i kraftfôr.<sup>130</sup>

Behovet for import skyldes at vi i Norge ikke produserer nok sentrale råvarer som inngår i kraftfôret, særlig protein, men også karbohydrater og fett. Figur 6 viser at forbruket av kraftfôr har økt med ca. 30 prosent siden 2000. I samme periode har kornproduksjonen i Norge i gjennomsnitt vært nokså uendret. I Norge dyrkes det lite proteinvekster som erter, oljefrø og åkerbønner<sup>131</sup>, og selv om vi kan dyrke mer av disse, vil denne produksjonen fort konkurrere med hveteproduksjon om de beste arealene.

Landbruksdirektoratet overvåker utviklingen i internasjonale priser på landbruksvarer, både matvarer og fôrråvarer. Prisene har vært spesielt høye globalt de siste par årene, og dette har over tid fått konsekvenser for norsk kraftfôrpris. Importprisen på soyamel økte med 30 prosent i løpet av 2021. Prisen på rapsmel har også gått kraftig opp, og den høye prisen har medført at det ikke har vært tollsats på varen siden oktober 2020.<sup>132</sup> Landbruks- og matdepartementet viser til at prisene på korn og fôrvarer internasjonalt har falt betydelig tilbake det siste året, men at effekten er noe redusert på grunn av svekket kronekurs.<sup>133</sup>

### Kvaliteten på grovfôret kan økes

Skal man øke andelen norske råvarer i fôret, og dermed selvforsyningen, synes det som om det er viktig å dyrke mer korn. Landbruks- og matdepartementet er enig i dette, men viser til at man også kan forbedre proteininnholdet i grovfôret. Man kan for eksempel påvirke proteininnholdet i eksisterende kornsorter ved hjelp av gjødslingsstrategier og gjødslingsmengde, eller avle fram kornsorter med høyere proteininnhold.<sup>134</sup> Dette vil redusere behovet for importerte proteinråvarer til kraftfôr som raps og soya. Men, det vil også være en viktig kilde til karbohydrater. Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at både myndighetene og næringen har en sterk ambisjon om å løfte kornproduksjonen og norskandelen i fôret. Som et ledd i dette arbeidet gjennomførte Landbruksdirektoratet en utredning etter jordbruksoppgjøret i 2020, hvor oppdraget var å belyse hvordan man kunne forbedre virkemidlene på området, med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr – både i form av råvare i kraftfôr, grovfôr og gjennom beite. Dette arbeidet resulterte i rapporten *Bruk av norske fôrressurser*.<sup>135</sup> Rapporten viser ifølge departementet at rommet for å bruke norsk korn kan økes, særlig hvis kvaliteten på grovfôret også bedres. Økt proteininnhold i grovfôret, vil for eksempel gjøre det lettere å bruke norsk korn i kraftfôrblendingene til drøvtyggerne.<sup>136</sup>

Landbruks- og matdepartementet understreker i brev 16. juni 2023 at mer og bedre grovfôr til drøvtyggerne er en svært viktig del av det å øke norsk selvforsyning korrigert for importert fôr. Her ligger det betydelige muligheter for å redusere bruk av kraftfôr til drøvtyggerne, men økt proteininnhold i grovfôret vil også kunne gi mer rom for norsk korn i kraftfôrblendingene. En annen dimensjon av dette vil ifølge departementet kunne være at bedre grovfôrproduksjon vil medføre lavere behov for areal, gitt samme produksjon. Departementet mener dette også gir en annen tilnærming til diskusjoner rundt marginale grovfôrearealer som går ut av drift.

### Kjøttbeinmel kan ikke brukes i kraftfôr i stor skala

Tidligere var kjøttbeinmel en verdifull råvare for kraftfôrproduksjon, som reduserte behovet for import av vegetabiliske proteinråvarer som raps, soya og erter. Bruken av kjøttbeinmel fikk imidlertid en brå slutt som følge av kugalskap-epidemien som ble oppdaget på 1980-tallet, hovedsakelig på De britiske

<sup>130</sup> AgriAnalyse. (2022). *Økt norskandel av matkorn*. (Notat 1–2022).

<sup>131</sup> Produksjonen av erter og åkerbønner ligger på ca. 20 000 tonn per år.

<sup>132</sup> Landbruksdirektoratet. (2021, 9. September). *Få tegn til at råvareprisene faller fremover*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/nyhetsarkiv/fa-tegn-til-at-ravareprisene-faller-fremover>; og FNs organisasjon for ernæring og landbruk. (u.å.). *World Food Situation*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

<sup>133</sup> Vedlegg til brev 16. juni 2023.

<sup>134</sup> Intervju 11. januar 2023 og vedlegg til brev 16. juni 2023.

<sup>135</sup> *Bruk av norske fôrressurser Utredning av forbedring av virkemidler med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr*, Rapport nr. 10/2021 (2021).

<sup>136</sup> Intervju 11. januar 2023.

øyer. Norge innførte et forbud mot bruk av kjøttbeinmel i drøvtyggerfôr i 1990, og i 1994 kom et tilsvarende forbud i EU. I 2001 vedtok EU et totalforbud mot bruk av kjøttbeinmel i dyrefôr, og i 2002 kom biproduktforordningen. Soya erstattet da kjøttbeinmel som proteinråvare i kraftfôrproduksjonen.

Forbudet mot bruk av kjøttbeinmel fikk sine første lettelser 20 år senere, med virkning fra september 2021. Nå kan kjøttbeinmel fra svin brukes i kraftfôr til fjørfe, og omvendt. Kjøttbeinmel har høy ernæringsverdi, og ettersom kjøttbeinmel har høyere proteinprosent enn soya, mener forskerne at dersom forbudet mot bruk av kjøttbeinmel lettes ytterligere, kan andelen norsk korn i fôrreseptene bli høyere enn hva som er mulig når soya er proteinkilde i kraftfôret.<sup>137</sup> Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at det er strenge krav til transport, lagring og testing av kjøttbeinmel. For å unngå krysskontaminering er det ikke lov å ha samme produksjonslinje til svin og fjørfe. På grunn av det strenge regelverket, og fordi det vil kreve store investeringer å utnytte kjøttbeinmel i fôrindustrien, mener departementet det ikke er aktuelt at kjøttbeinmel tas i bruk i stor skala i overskuelig framtid.<sup>138</sup>

#### 4.4.3 90 prosent av fôret til norsk oppdrettsfisk er importert

Soya produseres ikke i Norge, og hvert år importeres det mellom 150 000–200 000 tonn soya til kraftfôr til husdyr, jf. Landbruksdirektoratets statistikk over forbruk av råvarer til norsk kraftfôrproduksjon.<sup>139</sup> Samtidig importeres det vesentlig mer enn dette til fiskeindustrien. Hele 70 prosent av all soya som importeres til Norge i løpet av et år, brukes til fiskefôr.<sup>140</sup> Årlig forbruk av fiskefôr har i perioden 2000–2021 mer enn fordoblet seg, fra ca. 700 000 tonn til ca. 2 millioner tonn.<sup>141</sup> Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at 90 prosent av alle fôrråvarene til havbruksnæringen er importert, og samlet sett er havbruksnæringen dermed betydelig mer avhengig av importert fôr og fôrråvarer til fiskeindustrien enn det jordbruksnæringen er. Det finnes imidlertid ingen samlet statistikk over importen av fôrråvarene til akvakulturnæringen. Det skyldes blant annet at den viktige bestanddelen i fôret, soya, importeres under ulike tollnumre.

Almås & Aursand (2019) peker på at det ventes fortsatt sterk vekst i fiskeoppdrettsnæringen, samtidig som marin fangst ikke dekker proteinbehovet til fiskefôret. Dette fører til at stadig mer av fôrgrunnlaget for akvakulturnæringen (protein fra soya) blir dyrket på landarealer andre steder i verden som ellers kunne vært brukt til å produsere mat til mennesker eller fôr til produksjonsdyr i jordbruket. Ettersom akvakulturnæringens behov for proteinrikt fôr er ventet å øke, vil landarealene bli stadig viktigere for akvakulturnæringenes fôrgrunnlag. Også Landbruks- og matdepartementet viser til at oppdrettsfisken langt på vei er et landbruksprodukt, ettersom en betydelig andel av fôrråvarene i fiskefôret produseres på jordbruksarealer. Norskandelen i fiskefôret er på 7–8 prosent, og i en eventuell situasjon med avsperring fra import vil oppdrettsnæringen være mer utsatt enn husdyrnæringen, påpeker Landbruks- og matdepartementet i intervju.<sup>142</sup>

Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at landbruks- og matsektoren i utgangspunktet har forvaltningsansvaret for alt plantebasert fôr, også det som brukes i fiskeindustrien. Fiskeindustrien bruker i stor grad plantebaserte råvarer i sin produksjon, og dette inngår i Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar. Det sentrale i Landbruksdirektoratets overvåkning er det som er definert som *landbruksvarer*.<sup>143</sup>

<sup>137</sup> Jf. Animalia. (2021). *Kjøttets tilstand 2021 – Status i norsk kjøtt- og eggproduksjon* (Animalia-rapport).

<sup>138</sup> Intervju 11. januar 2023.

<sup>139</sup> Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Kraftfôrstatistikk*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utvikling-i-jordbruket/kraftforstatistikk>

<sup>140</sup> Laksefakta. (2021, 4. oktober). *Soya og laksefôr*. <https://laksefakta.no/hva-spiser-laksen/soya-og-laksefor/>

<sup>141</sup> Fiskeridirektoratet. (u.å.). *Akvakulturstatistikk*. Hentet desember 2022; og Havforskningsinstituttet. (2019). Program for overvåking av fiskefôr – Årsrapport for prøver innsamlet i 2018. <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2019-30>

<sup>142</sup> 11. januar 2023.

<sup>143</sup> 18. desember 2020.

## 5 Utvikling av norsk kornproduksjon og bruk av virkemidler for å opprettholde og styrke produksjonen

I kapittel 4 har vi vist at korn er særlig viktig for matsikkerheten både som mat og til fôr. Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at det er grunnlag for å øke kornproduksjonen i Norge, og at økt kornproduksjon er avgjørende for å øke selvforsyningsgraden. Det er imidlertid viktig at kornet har riktig kvalitet slik at det etterspørres som mat og/eller som fôrkorn.<sup>144</sup>

I dette kapitlet ser vi på utviklingen av kornproduksjonen i Norge og noen sentrale virkemidler for å opprettholde og styrke kornproduksjonen. I behandlingen av jordbruksoppgjøret 2020 skrev en samlet næringskomité at jordbruksavtalen innebærer høyere målpriser for korn. Komiteen mente det var klokt å legge til rette for at det skal dyrkes mer matkorn i Norge, slik det også ble gjort i jordbruksavtalen som ble inngått i 2019. Korn har gode markedsmuligheter, og når det dyrkes mer korn i Norge, bidrar det til å øke selvforsyningsgraden.<sup>145</sup> Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at det i jordbruksoppgjørene for 2022 og 2023 har blitt satset på korn for å sikre et særlig løft i økonomien til kornbøndene, herunder gjennom en økning i målpriser og arealtilskudd.<sup>146</sup>



Kornåker. Foto: Erling Fløistad / NIBIO

<sup>144</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet, januar 2023.

<sup>145</sup> Prop. 118 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet, jf. Innst. 380 S (2019–2020).

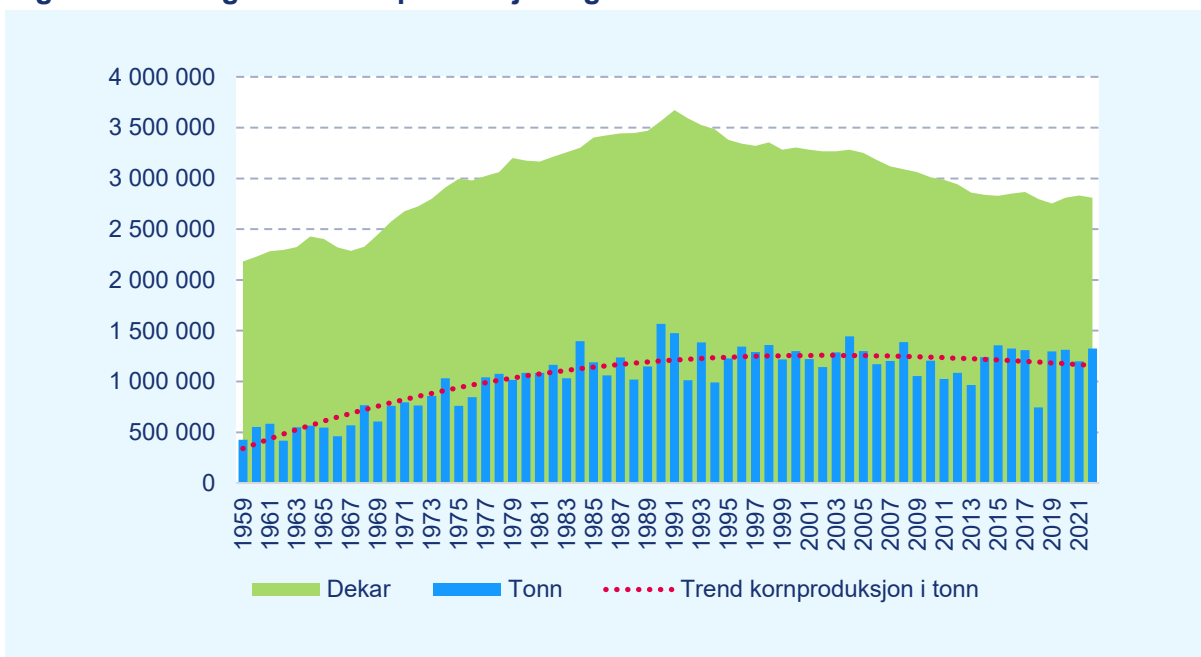
<sup>146</sup> Brev av 16. juni 2023. Se ellers Prop. 120 S (2021–2022) og Prop. 121 S (2022–2023).

## 5.1 Utvikling i areal og struktur

### 5.1.1 Reduksjon i kornarealet siden 1991

Norsk kornproduksjon har endret seg betydelig siden 1950-tallet. Figur 9 viser utviklingen i total kornproduksjon og areal til korn i perioden 1959–2022. Kornarealene økte med 68 prosent i perioden 1959 til toppåret i 1991 (3,67 millioner dekar). Samlet kornproduksjon i tonn økte samtidig med 350 prosent. Produktiviteten i kornproduksjonen målt i produsert mengde per arealenhet økte dermed betydelig.

**Figur 9 Utvikling i total kornproduksjon og areal til korn i 1959–2022**



Kilde: Totalkalkylen, NIBIO

Fra 1991 til 2022 har det vært en reduksjon i arealer som brukes til korndyrking, på ca. 20 prosent (fra ca. 3,5 til ca. 2,81 millioner dekar)<sup>147</sup>, jf. Figur 9. Nedgangen i kornarealer har flatet ut de senere årene. Produktiviteten målt i produsert mengde per arealenhet har imidlertid i gjennomsnitt økt noe slik at den totale kornproduksjonen ikke har gått ned like mye som reduksjonen i arealene. Kornavlingene i Norge varierer med vekstforholdene det enkelte år. I perioden 1990 til 2000 var gjennomsnittlig norsk kornavling 1 286 tusen tonn, mens den i den siste registrerte tiårsperioden fra 2013–2022 var 1 206 tusen tonn, en reduksjon på ca. 6 prosent. Foreløpige tall for 2022 viser en oppgang i kornproduksjonen sammenlignet med gjennomsnittet av de fem foregående årene.<sup>148</sup>

Kvaliteten på det norske kornet har i samme periode også blitt høyere. Fram til 1970-tallet importerte Norge alt matkorn fordi brukerne av kornet (som bakere) mente det kun var det importerte kornet som hadde god nok kvalitet. Gjennom forskning, foredling og bedre dyrkingspraksis har man fått fram sorter som fungerer i Norge. Per i dag er norskandelen av matkornet i gjennomsnitt rundt 50 prosent. I de beste årene har norskandelen utgjort rundt 75 prosent av mathveten som benyttes i norsk matmelindustri.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Det registrerte arealet var noe høyere enn 3,5 millioner dekar i 1991. Det skyldes endringer i kartgrunnlaget som ikke har blitt justert bakover i tid. Omtales også senere.

<sup>148</sup> [Korn og oljevekster, areal og avlinger \(ssb.no\)](#). Hentet 10. august 2023.

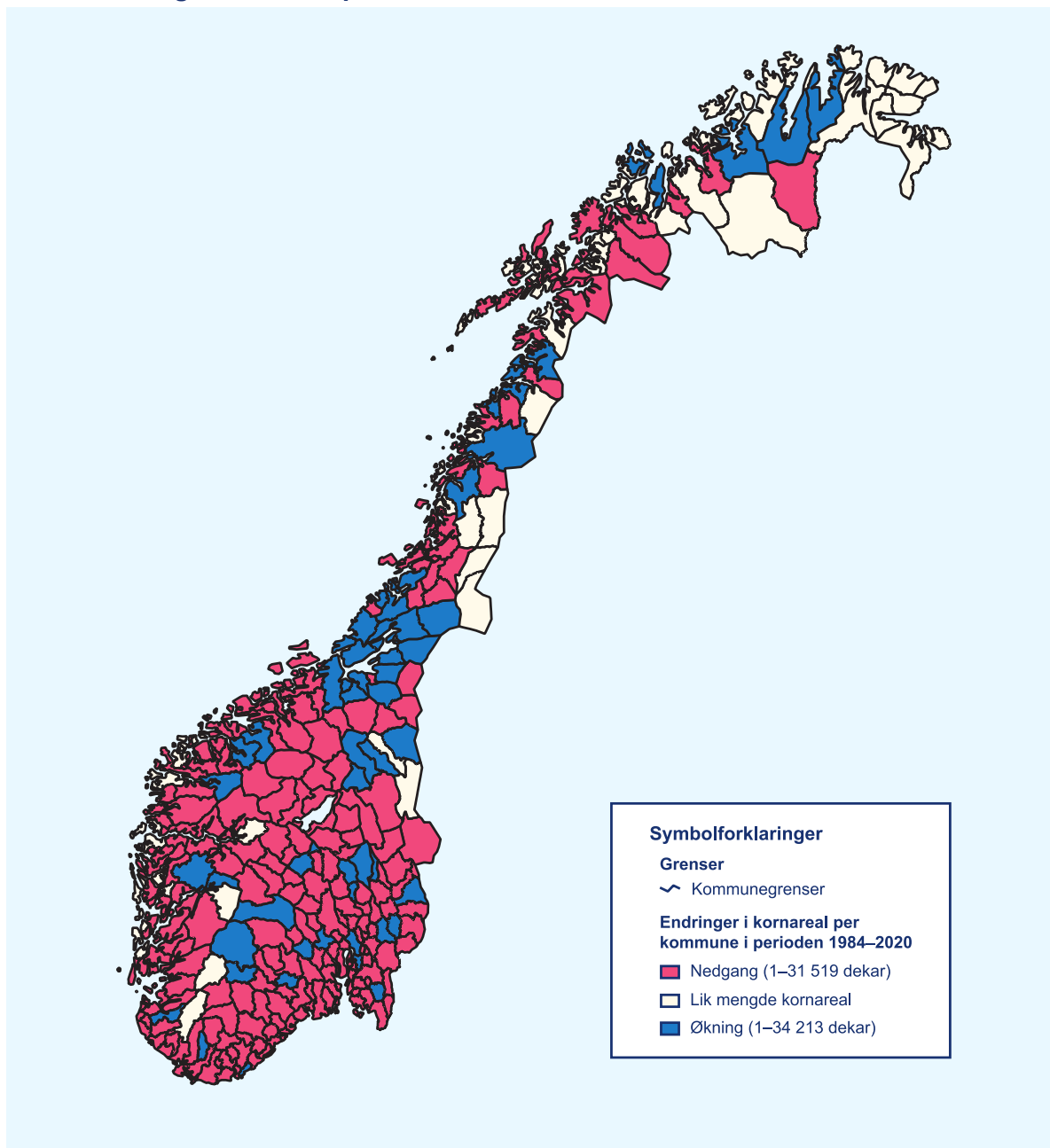
<sup>149</sup> NIBIO. (2019, 27. mai). *Norsk mathvete: Fra 100 prosent import til 75 prosent selvforsyning*. Hentdato: februar 2023. Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*, s. 14–15.



I overkant av 70 prosent av kornarealet brukes til havre og bygg. Over tid har en større andel av det totale kornarealet blitt brukt til hvete, fra under 5 prosent på 1950- og 60-tallet til rundt 25 prosent de siste årene.<sup>150</sup>

Kart 1 viser hvordan endring i kornarealet fordeler seg på kommunenivå. 58 prosent av kommunene har hatt en nedgang i kornarealer på til sammen rundt 449 000 dekar siden 1980-tallet. De 30 kommunene med de største endringene ligger alle i kornfylkene Vestfold og Telemark, Innlandet og Viken. Til sammen er kornarealet i disse kommunene redusert med 279 471 dekar fra 1980-tallet til slutten av 2010-tallet.

**Kart 1 Endring i kornareal, per kommune, 1984–2020**



Kilde: Riksrevisjonens egne analyser basert på mikrodata fra SSB som baserer seg på data fra Landbruksdirektoratet, produksjons- og avløsertilskudd. Nord-Fron kommune er ekskludert fra analysen på grunn av mangelfulle data.

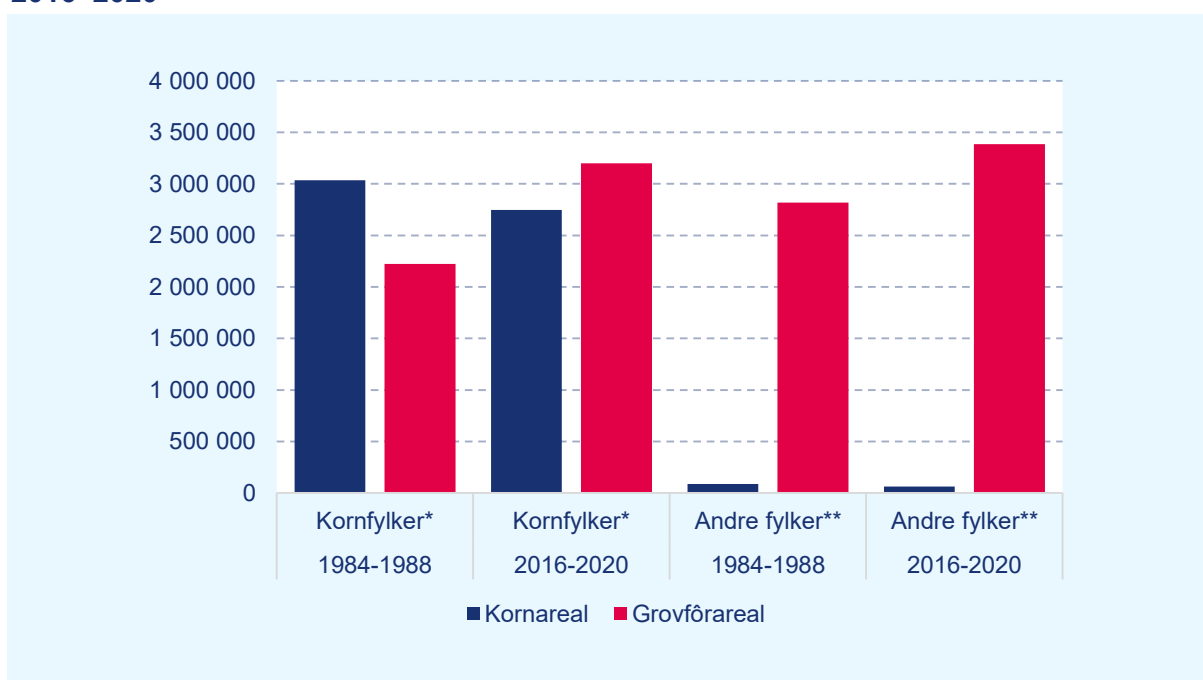
<sup>150</sup> Tallene er basert på Totalkalkylen, NIBIO. Tallene er basert på et gjennomsnitt i perioden 2017–2021.

Det finnes flere forklaringer på arealnedgangen. Omlegging til annen produksjon belyses i neste delkapittel, og omdisponering av dyrka og dyrkbar jord gjennom kommunenes arealforvaltning belyses i kapittel 6. Ett forhold av teknisk art som forklarer en liten del av reduksjonen etter 2006, er at kommunene gradvis tok i bruk et nytt digitalt kartverk i perioden 2006–2014. Digitaliseringen har gitt en reduksjon i det registrerte totale jordbruksarealet på ca. 3,3 prosent uten at det var noen reell nedgang i arealene.<sup>151</sup>

### 5.1.2 På nasjonalt nivå har kornarealene sunket, mens grovfôrarealene har økt

Figur 10 viser hvordan arealer med grovfôr (fulldyrka og overflatedyrka eng, og innmarksbeite) og kornareal har endret seg fra midten av 1980-tallet til slutten av 2010-tallet, i både kornfylkene og andre fylker hvor korndyrking ikke egner seg like godt.

**Figur 10 Gjennomsnittlig areal<sup>152</sup> med grovfôr og kornareal i fylkene, 1984–1988 til 2016–2020**



Kilde: Riksrevisjonens egne analyser basert på mikrodata fra SSB som baserer seg på data fra Landbruksdirektoratet, produksjons- og avløsertilskudd

\* Kornfylkene er Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark og Trøndelag.

\*\* De andre fylkene er Agder, Rogaland, Vestland, Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark.

Det er i kornfylkene at kornarealet har gått mest ned. Blant kornfylkene er det kun i Trøndelag at kornarealet har økt fra midten av 1980-tallet til slutten av 2010-tallet. Samtidig har arealer som brukes til grovfôr, økt i alle fylker. Denne økningen er størst i kornfylkene, med en økning på 44 prosent.

Landbruks- og matdepartementet viser til i intervju at dette ikke en ønskelig arealutvikling, men noe som er vanskelig å unngå. Den beste jorda ligger der folk har bosatt seg, og er allerede i drift, og det er begrensede dyrkbare arealer tilgjengelig for nydyrking. De arealene som kan dyrkes opp, er dermed av dårligere kvalitet enn arealene som bygges ned, påpeker departementet.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Landbruksdirektoratet (Se: [Jordbruksforetak, jordbruksareal og husdyr - Landbruksdirektoratet](#)) og intervjuer med Landbruks- og matdepartementet.

<sup>152</sup> Det ble tatt et gjennomsnitt av de ulike arealene for årene 1984–1988 og 2016–2020. Det ble tatt et gjennomsnitt for å få et mer representativt arealtall og unngå at tilfeldig høye eller lave verdier ble valgt som referansepunkt.

<sup>153</sup> Januar 2023.

### 5.1.3 Endringer i strukturen i kornproduksjonen

Tall fra SSB viser at antallet jordbruksbedrifter som driver med korn og oljevekster<sup>154</sup>, er halvert i perioden 2000–2022 – fra i overkant av 21 000 bedrifter i 2000 til ca. 10 000 per 2022.<sup>155</sup> Til sammenligning var det mellom 40 000 og 50 000 bedrifter som drev med kornproduksjon på 1970-tallet. Nedgangen i antall jordbruksbedrifter er langt større enn reduksjonen i det tilsvarende arealet som brukes til å dyrke korn. Drifta har dermed blitt mer konsentrert. Dette vises også i Tabell 3, der antallet jordbruksbedrifter som dyrker korn, er fordelt etter størrelse. Tabellen viser at det kun har vært en økning i de største brukene, altså de som har over 499 dekar jordbruksareal.

**Tabell 3 Endring i strukturen i jordbruksproduksjonen av korn 2000–2022, antall jordbruksbedrifter og areal, etter størrelse**

Jordbruksbedriftene størrelse, i dekar	Bedrifter i 2000	Bedrifter i 2022	Endring antall bedrifter	Totalt areal i dekar i 2000	Totalt areal i dekar i 2022	Endring i areal
<b>1–49 dekar*</b>	2 223	248	–88,8 %	60 688	8 407	–86,1
<b>50–99 dekar</b>	3 943	1 126	–71,4 %	246 831	79 946	–67,6
<b>100–199 dekar</b>	6 244	2 345	–62,4 %	701 201	303 208	–56,7
<b>200–299 dekar</b>	4 050	1 654	–33,2 %	663 278	331 296	–50,0
<b>300–499 dekar</b>	3 412	1 977	–42,0 %	890 532	583 017	–34,5
<b>500 dekar og mer</b>	1 542	2 519	63,4 %	800 914	1 530 292	91,0
<b>Totalt</b>	<b>21 379</b>	<b>9 869</b>	<b>–53,8 %</b>	<b>3 336 445</b>	<b>2 836 167</b>	<b>–15,0</b>

Kilde: SSB 05981

\* Omfatter også samdrifter med melkeproduksjon og jordbruksbedrifter med hagebruk

Utviklingen med færre og større enheter kan også forklare noe av produktivitetsveksten i kornproduksjonen de siste 20 årene. Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at det kan være et uttrykk for profesjonalisering. Større produsenter kan investere i nyere og mer effektiv teknologi, og de vil trolig ha bedre kompetanse enn mindre produsenter der kornproduksjonen betyr mindre økonomisk. Ifølge NIBIO gir små jordstykker i gjennomsnitt mindre avlinger fordi avlingene er mindre langs kantene og på vendeteigene.<sup>156</sup> Små jordstykker kan relativt sett være tids- og kostnadskrevende å drive sammenlignet med større teiger. Landbruks- og matdepartementet legger til at det er ikke gitt at produsenter som driver store arealer totalt sett driver mer sammenhengende /store jordstykker enn produsenter som driver mindre totalareal.

## 5.2 Lønnsomhet i kornproduksjonen – kornpriser og arealtilskudd

Lønnsomhet i jordbruket er et viktig mål i landbrukspolitikken.<sup>157</sup> At produksjonen er lønnsom, må antas å være en sentral forutsetning for at kornproduksjonen i Norge skal opprettholdes og eventuelt økes. Kornbondens inntekter styres i stor grad av prisen på korn (ca. 75 prosent av inntektene) og

<sup>154</sup> Ifølge NIBIO dyrkes oljevekster i et relativt lite og varierende omfang i Norge. En viktig årsak til dette er at de oppnådde avlingsmengdene varierer en del både som følge av at oljevekstene krever lang veksttid og blir sent modne, og fordi dyrkingen er mer krevende enn dyrkingen av korn. Raps og rybs er eksempler på typiske vekster i Norge. Oljevekster egner seg godt i et vekstskifte med korn.

<sup>155</sup> SSB. Tabell 11582: Jordbruksbedrifter, etter vekst, år og statistikkvariabel.

<sup>156</sup> Analyser gjennomført av NIBIO i rapporten *Kornøkonomi – En analyse av driftsgranskingsbrukene for korn: Et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen i Vestfold, Kornprogrammet, Norges Bondelag og Norske felleskjøp*, 2015.

<sup>157</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) og Innst. 251 S (2016–2017).



areal- og kulturlandskapstilskuddet (ca. 25 prosent av inntektene).<sup>158</sup> Totaløkonomien for kornprodusenten påvirkes i tillegg av en rekke faktorer som kostnader på innsatsvarer, vekstforhold, samt bondens strategiske valg og dyktighet. Teoretisk sett vil priser og tilskudd til kornproduksjonen over tid være positivt korrelert med arealbruk til korn og produsert mengde. Når priser og støtten øker, vil gårdbrukere tilpasse seg ved å øke produksjonen gjennom å oppnå høyere produktivitet og/eller å utvide arealet til korndyrking. Dette inkluderer å ta i bruk areal som ligger brakk, eller som brukes til annen produksjon. Kostnader vil samtidig være negativt korrelert med produksjonen.

Kornproduksjonen vil imidlertid kunne påvirkes av en rekke andre faktorer enn økonomi og lønnsomhet. Gårdens tilstand, gårdbrukerens risikovilje, tradisjoner og lokalmiljøet vil også virke inn. Mange kornbønder har dessuten annet arbeid, ofte heltidsarbeid ved siden av, som er viktig for gårdbrukerens samlede inntekt.<sup>159</sup>

I dette delkapitlet skal vi vise hvordan økonomien til kornbøndene har utviklet seg over tid, men først presenterer vi markedsordningen for korn og hvordan internasjonale avtaler virker inn på de økonomiske virkemidlene for kornproduksjonen i Norge.

## 5.2.1 Markedsordningen for korn

Gjennom de årlige jordbruksforhandlingene bruker staten ca. 3 milliarder kroner i ulike tilskuddsordninger som skal sikre kornproduksjonen i Norge. Gjeldende markedsordning for korn ble innført fra 1. juli 2001 gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 92 (2000–2001) *Jordbruksoppgjøret 2001* og består av jordbruksavtalens målpriser og areal- og kulturlandskapstilskudd, importvern og markedsregulering. Målprissystemet er basert på at jordbruket skal kunne oppnå målpris for sine varer i et balansert marked.<sup>160</sup> I jordbruksforhandlingene fastsettes en målpris for mathvete, matrug, oljefrø<sup>161</sup>, bygg og havre. Målprisen er den prisen kornprodusentene i gjennomsnitt for året skal kunne oppnå for korn av basiskvalitet levert til markedsregulator Felleskjøpet Agri SA.<sup>162</sup>

**Tabell 4 Målpriser for korn**

Kornsort	Målpris per 1. juli 2001	Målpris per 1. juli 2023	Endring i prosent
Mathvete	231	480	108
Matrug	215	432	101
Bygg	193	406	110
Havre	171	393	130
Gjennomsnitt (uvektet)	202,5	427,8	111

Kilder: Prop. 121 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.) og St.prp. nr. 92 (2000–2001) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.

\* Det ble innført ny markedsordning for korn fra 1. juli 2001.

Tabell 4 viser at målprisene for de ulike kornsortene avtalt gjennom jordbruksforhandlingene har steget med over 100 prosent, med noe variasjon per kornsort, i perioden 2001–2023. Den generelle prisstigningen i samme periode har vært i underkant av 70 prosent.<sup>163</sup> Prisen på matkornet ligger høyere enn fôrkornet (bygg og havre) fordi det koster mer å produsere matkorn. Det er ikke gitt at sådd hvete kan bli brukt til mat. Kravene til blant annet proteininnhold i mathvete gjør at matkornet må gjødsles ekstra, og værforholdene må være gode.

<sup>158</sup> Basert på regnskapene utarbeidet av NIBIOs driftsgranskninger

<sup>159</sup> Se for eksempel Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Økt rekruttering til landbruket*.

<sup>160</sup> Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Prissystemer i jordbruket*: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet>

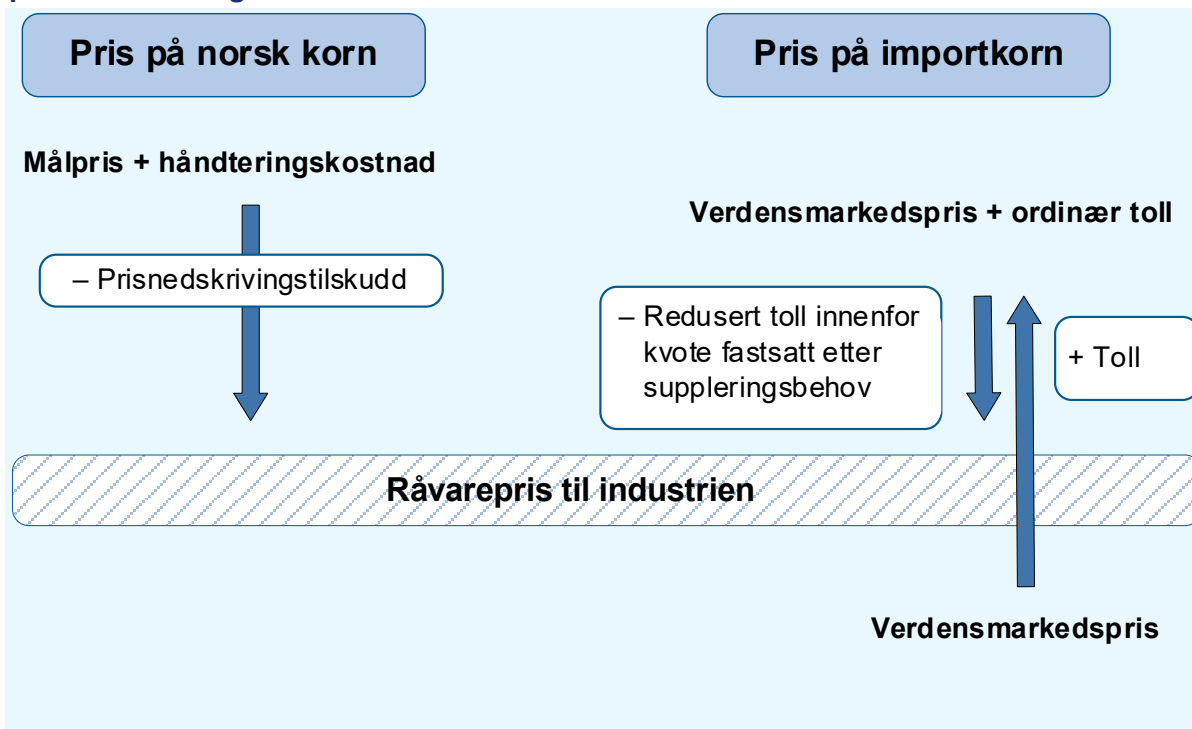
<sup>161</sup> Det ble ikke satt noen målpris for oljefrø i oppgjøret for 2022 og 2023.

<sup>162</sup> Felleskjøpet. (u.å.) *Markedsregulering*. <https://www.fk.no/markedsregulering/markedsordningen>

<sup>163</sup> SSBs inflasjonskalkulator. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi/tillleggsinformasjon/om-priskalkulatoren>

Målet med markedsordningen er å sikre at det norske kornet blir solgt i samsvar med målpris. Dette skal bidra til å redusere risiko for store svingninger i pris og sikre leveringssikkerhet, og dermed legge til rette for størst mulig produksjon. Prinsippene for markedsordningen for korn er illustrert i Figur 11. Figuren viser videre hvordan tollnedsettelse innenfor fastsatte kvoter for suppleringsimport fungerer.

**Figur 11 Markedsordningen for korn – tollvern, målpriser og prisnedskrivningstilskudd**



Kilde: Landbruks- og matdepartementet, brev av 16. juni 2023.

Norske kornpriser er normalt høyere enn prisene på verdensmarkedet. For å kunne opprettholde norsk kornproduksjon blir norsk produksjon beskyttet gjennom et tollvern. Samtidig skal mel- og kraftfôrindustrien være sikret tilgang på varer som ikke produseres i tilstrekkelige mengder i Norge. Felleskjøp Agri SA (som er markedsregulator i kornsektoren) utarbeider prognoser, og ut fra disse fastsettes behovet for nødvendig suppleringsimport. Den nødvendige importen fordeles gjennom kvoter med redusert tollsats. Tollsatsen er satt slik at prisen for importkorn og norsk korn blir omtrent lik.

Kjøpere av korn betaler kornbøndene en pris som fluktuerer rundt målprisen for bygg, havre, rug og hvete. Kjøperne av det norske kornet blir deretter kompensert for den relativt høye norske kornprisen (sammenlignet med verdensmarkedsprisen) gjennom et prisnedskrivningstilskudd. Brukere av norsk matkorn mottar i tillegg et eget matkornstilskudd for å sikre at norsk mel og bakeindustri har konkurransekraft mot import.

Korn- og kraftfôrpolitikken er en sentral del av norsk landbrukspolitik, og Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til hvordan forholdet mellom økonomien i kornproduksjonen og det store kostnadsbildet i husdyrproduksjonen tidvis omtales som «terrorbalansen i landbruket». Økonomien i kornproduksjonen er definert gjennom prisen for korn, påpeker departementet, og en stor del av kostnaden i husdyrproduksjonen i Norge er knyttet til kraftfôrkostnader, som henger direkte sammen med målprisen og prisnedskrivningen. Det ligger dermed en avveining i hvor høyt målprisen kan settes, for å stimulere til produksjon, uten at det går utover konkurransekraften til husdyrproduksjonen. Høy pris for matkorn kan også ha effekter for konkurransekraften ut mot

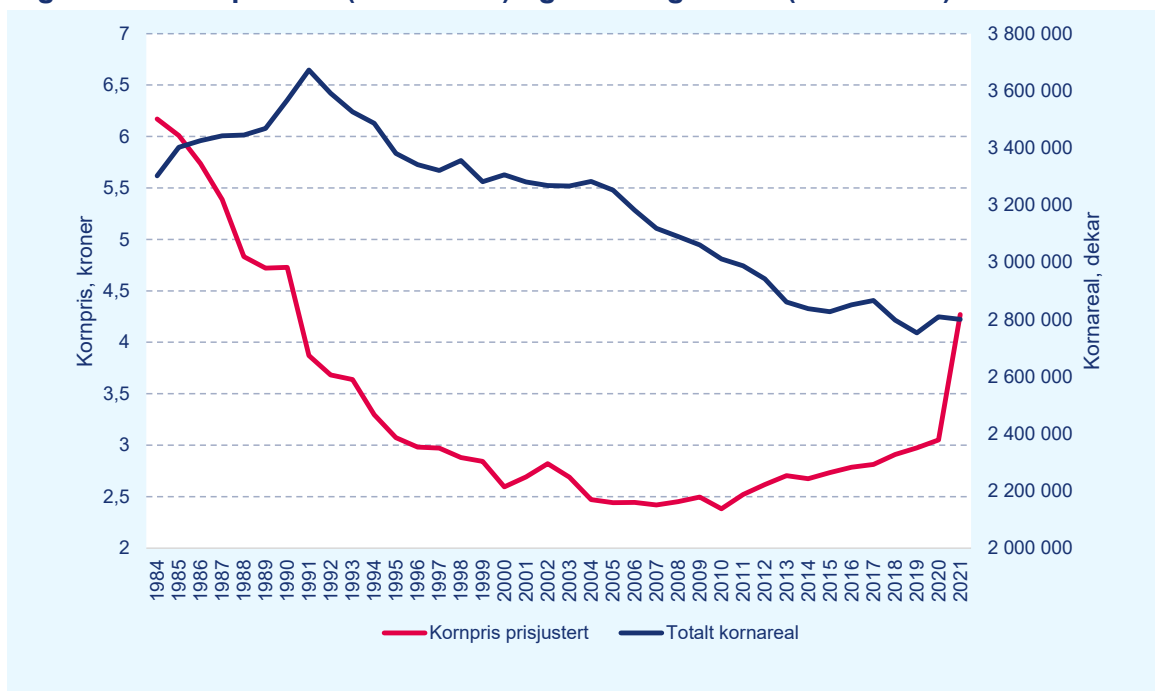
forbruker – dyrt norsk matkorn vil kunne føre til at bakeindustrien heller benytter billigere importert matmel, til tross for ambisjonen om å øke andelen norsk korn til matmel.<sup>164</sup>

### Fall i kornpriser fra 1984, men stor økning de siste par årene

Figur 12 viser utviklingen i indeksert gjennomsnittspris (KPI – brød og kornprodukter) på korn betalt til kornbønder (målprisen). I samme graf ser vi utviklingen i areal som har blitt brukt til korndyrking. Figuren viser at prisene har falt fra over 6 kroner per kg på 1980-tallet til rundt 2,5 kroner per kg rundt 2010. Deler av reduksjonen i kornpris ble ifølge Landbruks- og matdepartementet kompensert med areal- og kulturlandskapstilskudd. Prisene på korn har steget kraftig de siste par årene. Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at opptrappingsvedtaket fra 1975 førte til en stor økning i kornproduksjonen i de etterfølgende årene og ut på 1980-tallet. Gitt at man kan anta at prisen på korn vil påvirke produksjonen av korn, for eksempel gjennom arealbruken, tyder figuren på at arealutviklingen henger litt etter prisutviklingen. Selv om prisene på korn gikk ned, var det fortsatt en økning i arealene som ble brukt til å dyrke korn. Det er naturlig at det tar tid før en gårdbruker kan tilpasse arealbruken til endringer i pris.

**Opptrappingsvedtaket av 1975** gikk ut på at inntektsgrunnlaget for bønder skulle trappes opp og likestilles med inntekt og levekår for industriarbeidere, jf. St.meld. nr. 14 (1976–77) *Om landbrukspolitikken*.

Figur 12 Prisen på korn (1984–2021) og utvikling i areal (1984–2021)



Kilde: Mikrodata fra SSB basert på data fra Landbruksdirektoratet, produksjonstilskudd og målpriser

## 5.2.2 Rammer for nasjonale støtteordninger

### WTO-avtalens bestemmelser om støtte til landbruket setter begrensninger på målprisen

Den totale støtten som gis gjennom målprissystemet på korn, må holdes innenfor rammene som er angitt av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Norge ble en del av WTO-avtalen i 1995. WTO kategoriserer den nasjonale støtten til jordbruket i tre bokser med enten gul, blå eller grønn farge etter

<sup>164</sup> 11. januar 2023.

hvordan støtten påvirker handelen av jordbruksvarer. Støtte i form av målpris anses som den mest handelsforstyrrende – såkalt gul støtte. Dette er støtte som går direkte til jordbruksproduksjonen via opprettholdelse av markedsordninger (skjermingsstøtte) eller til utbetaling av grunntilskudd. Norges maksimalt tillatte gule støtte er på 11,449 milliarder kroner. For 2020 var det notifiserte nivået i gul boks 11 milliarder kroner<sup>165</sup>

For blå og grønn støtte, det vil si mindre handelsforstyrrende støtte, er det ingen øvre beløpsgrense, gitt visse kriterier. Areal- og kulturlandskapstilskuddet er såkalt grønn støtte, som er omtalt nedenfor.

### **EØS-avtalen, tollvern og import av jordbruksvarer som konkurrerer med norsk korn**

EØS-samarbeidet inneholder bestemmelser om blant annet tollsatser for bearbejdede jordbruksvarer<sup>166</sup>. Noen bearbejdede landbruksvarer kan bli ilagt toll, andre ikke<sup>167</sup>. Varene som kan ilegges toll, faller inn under ordningen for råvarekompensasjon – den såkalte RÅK-ordningen. Som eksempel viser Landbruks- og matdepartementet til at importen av ferdige bakervarer, som defineres som en RÅK-vare, har økt sterkt. Den store økningen i importen av RÅK-varer er også en viktig grunn til at Norge på langt nær er selvforsynt med korn. RÅK-ordningen innebærer, som beskrevet ovenfor, at toll og/eller prisnedskrivning justerer for nasjonale ulikheter i pris for de råvarene som inngår i de bearbejdede jordbruksvarene. Denne råvarekompensasjonen skal kun utjevne forskjeller i råvarepris.

Landbruks- og matdepartementet viser til balansen mellom lønnsomhet i kornproduksjonen og andre hensyn i verdikjeden. Det må tas hensyn til bakervarebransjens konkurransekraft når man fastsetter målprisen på korn. I den grad målprisen på matkorn økes, må det innenfor rammene av WTOs tilskuddsbestemmelser eventuelt gis tilskudd i form av prisnedskrivning for korn og matkorntilskudd for at ikke prisen på mel ut til produsent og forbruker øker. Slik ivaretar man evnen til å konkurrere med mel og bakervarer. Kornprisen er også avgjørende for fôrprisene til husdyr og dermed lønnsomheten blant kjøttprodusenter.

### **Areal- og kulturlandskapstilskudd – stor økning i støtten til kornareal sammenlignet med støtten til grasareal**

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.<sup>168</sup> Areal- og kulturlandskapstilskuddet (arealtilskuddet) går direkte til gårdbrukerne (ca. 2,5 milliarder kroner i 2022). Arealtilskuddet inngår som grønn støtte under WTO, og Norge er ikke forpliktet til å begrense denne støtten. Arealtilskuddet til korn, og særlig grovfôr, har endret seg betydelig siden det ble innført i 1989.<sup>169</sup> Arealtilskuddet til korn skulle bidra til å opprettholde inntektene til kornbøndene etter at Norge ble med i WTO i 1995. Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at arealtilskuddet ikke veide opp for prisnedgangen på korn som kom i etterkant av inntreden i WTO.<sup>170</sup>

De mange endringene i innretningen på arealtilskuddet siden innføringen gjelder blant annet antall soner for tilskudd, differensierte satser etter størrelsen på gårdsbruket og de relative forskjellene i tilskudd til kornareal og til areal brukt til grasdyrking.<sup>171</sup> En viktig endring i 2014 var at tilskuddene ikke lenger ble differensiert etter størrelse på arealene det enkelte jordbruksforetak driver. Det gjaldt både grovfôr og korn.

<sup>165</sup> Gul støtte er verdien av differansen mellom norske målpriser og faste referansepriser fra perioden 1986–1988 multiplisert med tilhørende volumer, i tillegg til prisstøtte over budsjett, fratrukket særavgifter. Målprisene på melk og korn utgjør en stor andel av Norges gule støtte (jamfør Prop. 120 S (2021–2022) *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppjøret 2022)*). Målprisen for svin ble avvirket 1. juli 2021, noe som ga et større handlingsrom innenfor gul boks. (Kilde: Dokument nr. 15:2482 (2021–2022). Skriftlig spørsmål fra Bengt Rune Strifeldt (FrP) til landbruks- og matministeren.)

<sup>166</sup> Protokoll 3 i EØS-avtalen. Mye av importen fra EU kommer inn under protokoll 3.

<sup>167</sup> Vedlegget til protokoll 3 inneholder to tabeller der bearbejdede landbruksvarer under tabell 2 ikke kan bli ilagt noe toll, mens varer under tabell 1 kan ilegges toll. Norge ble en del av EØS-samarbeidet fra 1994.

<sup>168</sup> Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket og Landbruksdirektoratets rundskriv 2023/5

<sup>169</sup> Basert på de årlige jordbruksavtalene siden 1989.

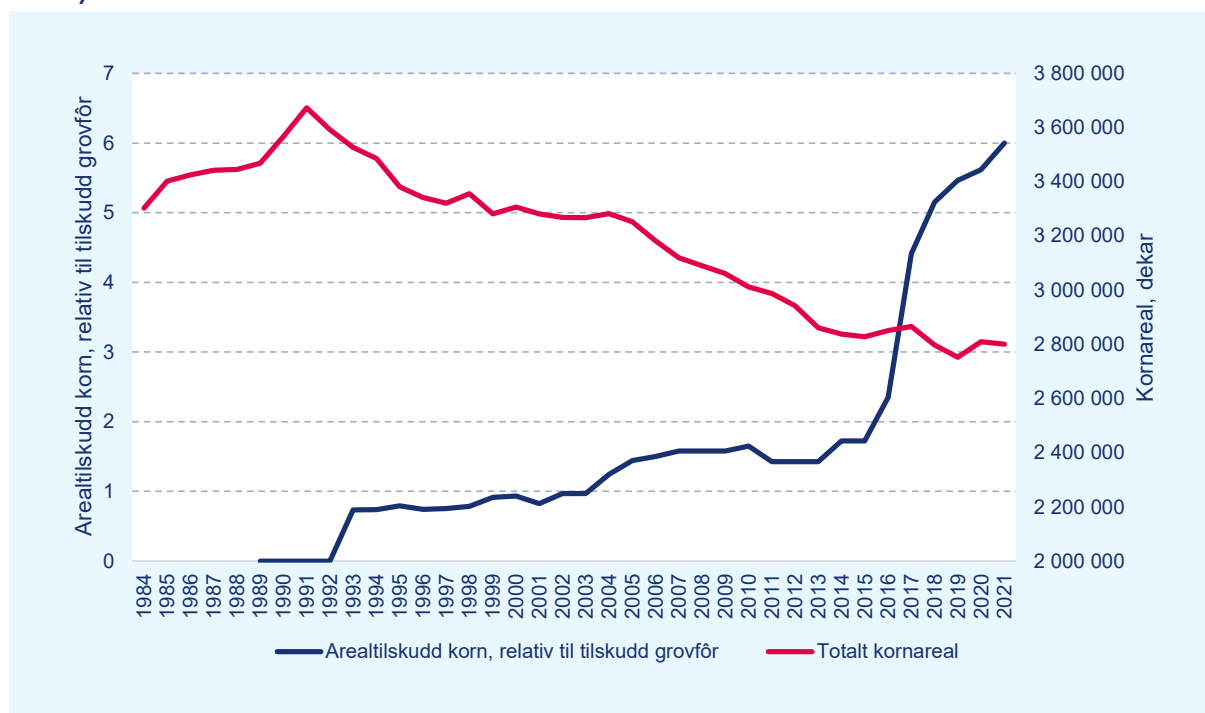
<sup>170</sup> Intervju januar 2023.

<sup>171</sup> De årlige jordbruksoppjørene og de årlige budsjettproposisjonene for Landbruks- og matdepartementet siden 1990.

Et viktig prinsipp i kanaliseringpolitikken er å bruke arealene til den typen jordbruksproduksjon den er best egnet til. Kornproduksjonen foregår i stor grad på Østlandet og i Trøndelag rundt Trondheimsfjorden. Tilskuddssystemet med ulike soner avhengig av driftsforhold i ulike geografiske soner, er innrettet slik at det skal være relativt mer lønnsomt å drive med husdyr og særlig drøvtyggere i grasområdene og korn og grønnsaker der det er naturgitte forhold for det. Kanaliseringpolitikken skal ifølge Landbruks- og matdepartementet bidra til at den totale produksjonsevnen på jordbruksarealene utnyttes best mulig.

Figur 13 viser utviklingen i arealtilskuddet til korn relativt til tilskudd til grovfôr siden 1990-tallet i områdene som er best egnet til korndyrking<sup>172</sup> – altså hovedsakelig deler av Østlandet og Trøndelag. Figuren viser at det har skjedd et tydelig skifte. På 1990-tallet var arealtilskuddet til korn- og grovfôreal i de beste kornområdene omtrent sidestilt. I dag er derimot arealtilskuddet til kornareal omtrent seks ganger høyere enn til grovfôreal. Selv om støtten til kornareal har økt mer enn støtten til grasarealer, har det totale kornarealet i områder av landet som er egnet til korndyrking, blitt mindre. Dette kan ifølge Landbruks- og matdepartementet skyldes at noen av de marginale kornarealene har gått ut av produksjon, og at det har vært interesse for å heller drive med grasbasert husdyrproduksjon i disse områdene.

**Figur 13 Arealtilskudd – forholdet mellom kornareal og grovfôr i kornsonene (1984–2021)**



Kilder: Data fra SSB, Mikrodata fra SSB basert på data fra Landbruksdirektoratet, arealtilskudd fra årlige jordbruksoppgjør

\* Tilskuddet ble innført i 1989, men vi har ikke funnet dokumentasjon på satsene.

### 5.2.3 Utviklingen i lønnsomhet i kornproduksjonen

For å illustrere utviklingen i lønnsomhet i kornproduksjonen har vi tatt utgangspunkt i NIBIOs driftsgranskninger. Driftsgranskningene skal vise den økonomiske statusen og utviklingen i landbruket på gårdsbruk der en vesentlig del av inntekten kommer fra jord- og skogbruk. Det innebærer at de gårdsbrukene som har et kornareal på mindre enn 100 dekar som eneste jordbruksproduksjon, ikke tas med i beregningene av lønnsomhet. Driftsgranskningene er dermed ikke representative for

<sup>172</sup> Det vil si tilskuddssonene 1 og 3, og til en viss grad sone 4.

landbruket på nasjonalt nivå.<sup>173</sup> Granskningene bygger på årlige regnskapsundersøkelser av gårdsbruk med ulike produksjoner, størrelser og geografisk plassering.

## Lønnsomheten i kornproduksjon viser en negativ utvikling

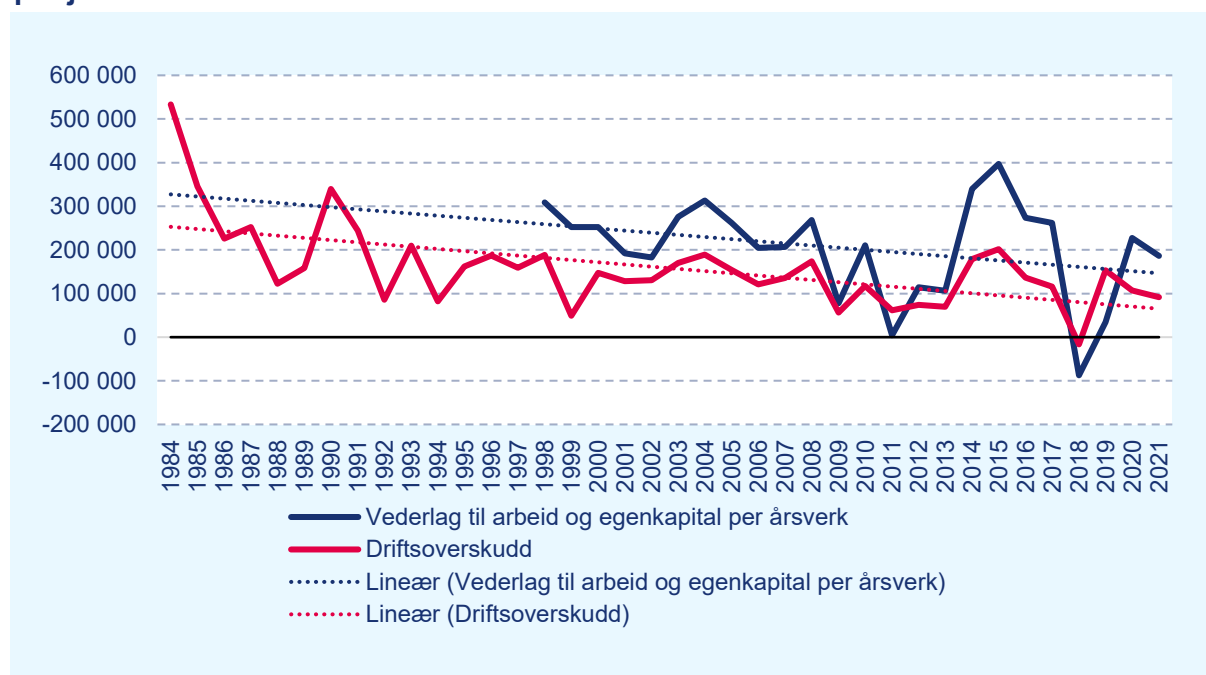
Lønnsomhet kan uttrykkes på ulike måter. Partene i jordbruket bruker «vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk» som et uttrykk for lønnsomhet. Vi har også tatt med driftsresultat for å vise den generelle utviklingen, og fordi beregningen av vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk ble introdusert i driftsgranskningene i 1998. Oppbygningen av de to resultatmålingene er vist i Tabell 5. Årsverk er basert på gjennomsnittlige innrapporterte tall.

**Tabell 5 Driftsresultat og vederlag til arbeid og egenkapital<sup>174</sup>**

Driftsresultat	Vederlag til arbeid og egenkapital
Produksjonsinntekter	Driftsoverskudd
– Variable kostnader	+ Kostnader til leid arbeid
– Faste kostnader	– Jordbrukets andel av gjeldsrenter og kår
– Avskrivninger	
<b>= Driftsoverskudd</b>	<b>= Vederlag til alt arbeid og egenkapital</b>

Vi har kun tatt med tall for gårdsbruk der hovedvekten av produksjonen er korn. Figur 14 viser at de to målene på lønnsomheten i kornproduksjonen har hatt en nedadgående tendens siden henholdsvis 1984 og 1998.

**Figur 14 Utvikling i gjennomsnittlig lønnsomhet i kornproduksjonen i 1984–2021, prisjustert**



Kilde: Riksrevisjonens beregninger basert på NIBIOs årlige driftsgranskninger 1984–2021  
De lineære linjene viser trenden i lønnsomhet over tid.

<sup>173</sup> For korn er det ifølge Landbruks- og matdepartementet ikke mange bruke som har en standardomsättning på under 150 000 kroner.

<sup>174</sup> NIBIO. (2016). *Økonomisk variasjon i norsk landbruk: En analyse av datamaterialet i driftsgranskningene i jordbruket 2010 – 2014* (NIBIO-rapport, vol. 2, nr. 50). [https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2396228/NIBIO\\_RAPPORT\\_2016\\_2\\_50.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2396228/NIBIO_RAPPORT_2016_2_50.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

I 2000 ble det innført en ordning med skattefradrag i jordbruket som et inntektsvirkemiddel. Effekten av dette skattefradraget framkommer ikke i tallene

Driftsgranskningene viser at lønnsomheten varierer betydelig etter størrelsen på gårdsbrukene.<sup>175</sup> Større enheter har i gjennomsnitt høyere lønnsomhet enn de minste. Over tid har overskuddet til de største gårdene økt. Mange av de mindre gårdsbrukene tjener i liten grad penger på å produsere korn, og lønnsomheten har svekket seg over tid. Mange av de minste gårdsbrukene har heller ingen økonomisk gevinst. Den økonomiske utviklingen i kornproduksjonen kan være en medvirkende årsak til strukturendringene der vi over flere år har fått langt færre små kornbruk, jf. tidligere omtale av strukturutviklingen i punkt 5.1.3. Ifølge Landbruks- og matdepartementet er det flere forhold som påvirker struktur. For eksempel vil det ved behov for fornying av maskiner, redskap og bygninger ikke være lønnsomhet i å investere basert på drift av mindre arealer. Kapasiteten på nytt utstyr er gjerne betydelig større enn kapasitet på det som er utslitt.

Tall fra driftsgranskningene viser at lønnsomheten i de ulike produksjonene i jordbruket varierer. Produksjoner med sau, og kombinert storfe og melk har fra 2002 til 2021 hatt en jevn økning i lønnsomheten. Lønnsomheten i kornproduksjon har, som vist i figur 14, hatt en negativ utvikling i samme periode. Landbruks- og matdepartementet viser her til prioriteringene i jordbruksoppgjørene for 2022 og 2023 der korn- og grøntproduksjon har fått et løft.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju til at lønnsomheten for korn lenge har vært på vei ned, og kornproduksjon er relativt sett mindre attraktivt enn husdyrproduksjon av ammeku og sau.<sup>176</sup>

### **Målprisen utgjør en viktig komponent i gjennomsnittlig lønnsomhet**

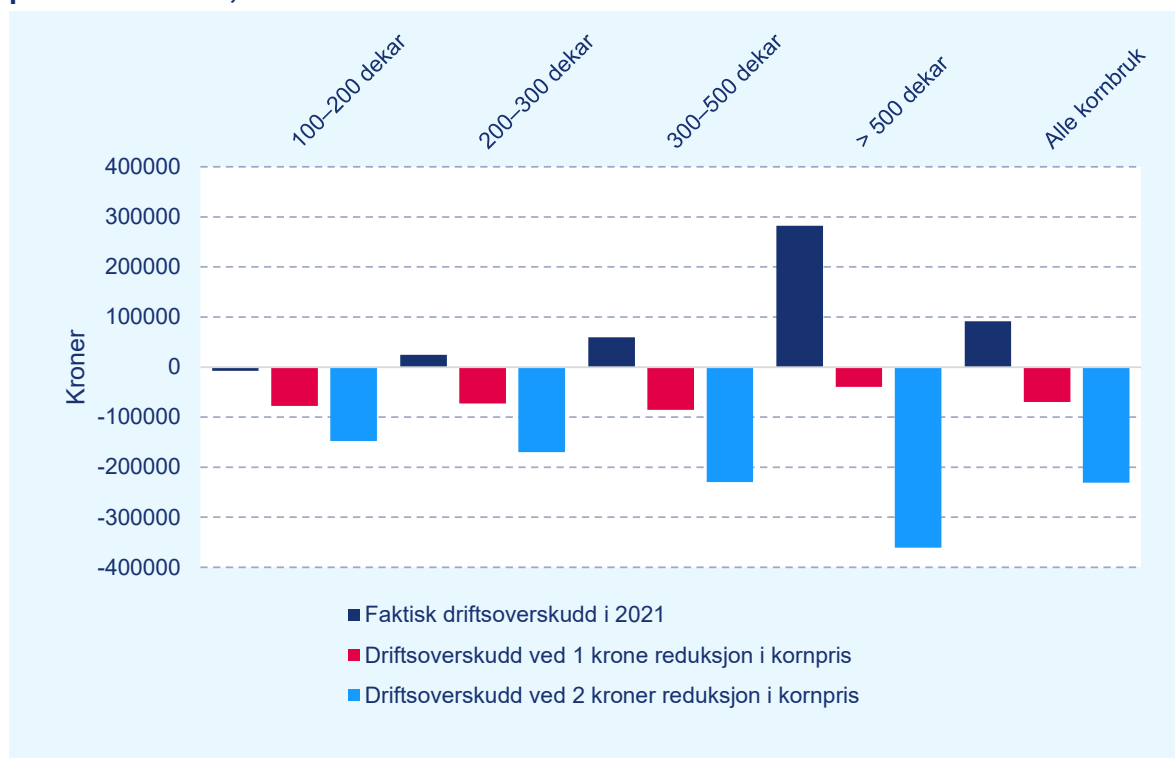
Som omtalt ovenfor utgjør prisen på korn ca. 75 prosent av en kornbondes inntekt. Norsk engrospris for korn i andrehåndsmarkedet framkommer som målpris minus håndteringskostnader og prisnedskrivningstilskudd. Korn til mat får i tillegg matkornstilskudd. Prisnedskrivningstilskuddet er 1,30 kr per kg og matkornstilskuddet er 0,23 kroner per kg fra 1. juli 2023. Figur 15 viser for det første det gjennomsnittlige faktiske driftsoverskuddet per gårdsenhet fordelt etter størrelsen på gården (mørkeblå søyler). For det andre viser den det beregnede gjennomsnittlige driftsoverskuddet for de samme gårdsbrukene hvis kornprisen ble redusert med henholdsvis 1 eller 2 kroner, jf. røde og lyseblå søyler). Alle andre inntekter og kostnader ligger fast. Figuren viser tydelig at økonomien til kornbøndene ville ha blitt svekket betydelig ved en nedgang i oppnådde kornpriser.

<sup>175</sup> Egne beregninger basert på NIBIOs årlige driftsgranskninger 1998–2021.

<sup>176</sup> Intervju, januar 2023.



**Figur 15 Faktisk og simulert driftsoverskudd ved reduksjon i kornpris, etter størrelse på kornbrukene, 2021**



Kilde: Egne beregninger basert på opplysninger i NIBIOs driftsgranskninger

Figuren viser at med dagens målpris vil gårdsbrukene som er større enn 200 dekar, oppnå et driftsoverskudd. Ved en reduksjon på én eller to kroner per kg korn, vil imidlertid ingen av gårdsbrukene som inngår som referansebruk<sup>177</sup>, kunne oppnå noe driftsoverskudd. Det er de største gårdene som vil få en særlig stor nedgang i lønnsomheten. Det kan imidlertid være store variasjoner i inntektene mellom bruk.

Arealtilskuddet utgjør ca. 20–25 prosent av inntektene til kornbøndene. Endringer i arealtilskuddet vil derfor ikke få samme utslag som endringer i pris. Dagens arealstøtte utgjør ca. 75 øre per kg korn.

## 5.3 Hva kan skje med kornproduksjonen dersom pris og tilskudd endres?

For å undersøke hva som potensielt kan skje med jordbruksproduksjonen hvis det gjøres endringer i jordbruksavtalen, har Ruralis gjennomført simuleringer med modellen Jordmod. Se metodekapitlet for en nærmere beskrivelse. Gårdsbrukernes tilpasning til endringer i jordbrukspolitikken styres i modellen av økonomiske forhold i jordbruket. Som omtalt ovenfor, vil en rekke andre faktorer påvirke hvordan den enkelte gårdbruker innretter produksjonen sin. I kapitlet ovenfor viste vi blant annet til at mange kornbønder har lav økonomisk avkastning fra produksjonen. Det tilsier at det finnes andre faktorer enn økonomisk utbytte som påvirker hvordan en gårdbruker velger å innrette produksjon.

### 5.3.1 Scenario 1 – økte kornpriser

I kapittel 5.2 har vi vist at kornbøndenes inntekter i stor grad er avhengig av kornprisen (ca. 75 prosent av total inntekt fra jordbruket). Redusert kornpris (gitt alt annet likt) ville ha svekket kornbøndenes økonomi. Her viser vi hvilke scenarioer og tilpasninger som kan være aktuelle hvis kornprisen øker

<sup>177</sup> Basert på regnskapene til et utvalg gårdsbruk av ulik størrelse. Se metodekapitlet for mer informasjon.



med 5–20 prosent, gitt dagens totalareal. WTO-bestemmelsene om prisstøtte setter en grense for hvor mye Norge kan øke sine målpriser. Her har vi forutsatt at økte målpriser ikke kommer i strid med WTO-regelverket ved at det for eksempel gjøres tilpasninger på andre produkter som omfattes av bestemmelsene om prisstøtte

Som antatt viser simuleringene i Jordmod at en økning i kornprisene på 5–20 prosent vil øke kornproduksjonen. Simuleringen med en slik prisøkning viser en tilbudsvekst på 10–20 prosent (100–200 millioner tonn) sammenlignet med referansebanen. Simuleringen viser også at totalarealet i jordbruket hadde vært uendret. Både arealene til matkorn og arealene til fôrkorn hadde imidlertid økt noe på bekostning av areal til ammekyr. Det ville ha redusert storfeproduksjonen i Norge, og vi måtte ha importert noe mer storfe fra utlandet. Simuleringene viser at mer kornproduksjon ville gitt oss noe høyere selvforsyningsgrad fordi den økte energiproduksjonen gjennom kornet hadde oppveid for reduksjonen i storfeproduksjonen.

### 5.3.2 Scenario 2 – økt arealstøtte til korn og redusert husdyrtilskudd til storfe og sau

I denne simuleringen er det lagt inn at husdyrtilskudd til storfe og sau reduseres med enten 5, 10 eller 20 prosent, at arealtilskuddet til korn økes med de samme prosentsetsatsene, og en kombinasjon av disse to. Denne simuleringen gir oss ni ulike scenarioer.

Resultatene fra denne kjøringen viser at det totalt blir mindre arealer til jordbruk i alle ni scenarioene. Det skyldes først og fremst at det gjennomgående blir betydelig mindre arealer til grovfôr, men det blir samtidig litt mer kornarealer. Produksjonen av kjøtt reduseres, og dermed faller noe av arealene til fôrproduksjon helt ut. Bøndene er mer sårbare for reduksjon i tilskudd for husdyr enn reduksjon i arealtilskuddet. De er altså mer avhengig av husdyrtilskuddet enn arealtilskuddet.

Videre viser resultatene av simuleringen at den totale matproduksjonen i Norge går opp. Det skyldes at økningen i kornproduksjonen veier opp for nedgangen i kjøttproduksjonen. Korn er energirik mat som teller positivt for selvforsyningsgraden.

## 5.4 Økonometrisk analyse – tidsserieanalyse av sammenhengen mellom kornareal og kornpris/arealtilskudd

Vi har utarbeidet en analyse hvor vi undersøker i hvilken grad kornpris og arealtilskudd styrer antallet dekar areal som brukes til korn på nasjonalt nivå. Analysen er blant annet basert på den deskriptive statistikken, jf. kapittel 5.1–5.2. Siden prisen på korn utgjør en betydelig del av inntekten til gårdbrukere som dyrker korn, er det rimelig å anta at høyere priser vil kunne føre til høyere produksjonen ved at større arealer settes av til å dyrke korn. Det samme vil gjelde arealtilskuddet. Men siden arealtilskuddet utgjør en mindre andel av de samlede inntektene til kornbønder, er det rimelig å anta at kornbøndene ikke vil bli like påvirket av endringer i arealtilskuddet.

### 5.4.1 Utledning av regresjonsanalysen

For å undersøke sammenhengen mellom kornareal og virkemidlene produksjonstilskudd og kornpris har vi brukt en økonometrisk tidsseriemodell. Tidsperioden vi undersøker, er årene fra 1984 til 2020.

En utfordring med lange tidsserier er at det er høy sannsynlighet for at tilfeldige eller bakenforliggende årsaker gjør at man kan finne sammenhenger over tid mellom to variabler uten at det er en *reell* sammenheng mellom variablene.<sup>178</sup>

<sup>178</sup> En variabel som alternativt kan forklare en kausal relasjon kalles en konfunderende variabel. Kilde: Svartdal, F. (2020, 14. august). forstyrrende variabel. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1227412>

For å unngå å trekke slutninger om sammenhenger som ikke er reelle, må variablene i modellen være stasjonære. I tidsserier kan variablene være *stasjonære* eller *ikke-stasjonære*. Et sjokk i en stasjonær variabel vil over tid gå tilbake til sin gjennomsnittlige verdi. For en ikke-stasjonær variabel vil derimot sjokket være permanent. Et sjokk kan for eksempel være en renteøkning. Et klassisk eksempel på en ikke-stasjonær variabel er konsumpriser – de øker over tid og har dermed ikke likt gjennomsnitt over tid. Et sjokk, som økte renter, vil også permanent endre prisene.

I vår analyse er alle variablene, utenom kornpris, ikke-stasjonære.<sup>179</sup> For å håndtere denne utfordringen har vi gjort en førstedifferensiering av alle variablene. Å *førstedifferensiere* betyr å trekke fra verdien i en periode med verdien i forrige periode. Selv om variabelen kan være ikke-stasjonær, kan endringen i variabelen fra en tidsperiode til neste være forholdsvis lik over hele perioden, og dermed være stasjonær. Etter førstedifferensiering er alle variablene stasjonære.<sup>180</sup> Begrensningen med denne regresjonsmodellen er at den gir oss kun den kortsiktige sammenhengen mellom kornareal og kornpris/arealtilskudd. Resultatene må dermed tolkes som et uttrykk for hvordan bøndene tilpasser kornarealet på kort sikt, gitt endringer i kornpris og/eller arealtilskudd.

#### 5.4.2 Resultater av regresjonsanalysen

Resultatene av analysen viser ingen sammenheng mellom kornareal og kornpris. Regresjonsanalysen fant heller ingen sammenheng mellom kornareal og arealtilskudd. Det er viktig å presisere at analysen ikke kan bevise at det *ikke* finnes noen positiv sammenheng mellom kornpris/arealtilskudd og kornareal.

Analysen av lange tidsserier har høy risiko for det såkalte «utelatt-variabel-problemet». Det betyr at variabler som ikke er med i analysen, kan påvirke enten kornarealet eller kornprisen/arealtilskuddet. Dermed kan faktorer vi ikke har tatt hensyn til i analysen drive endringene vi ser i kornarealet, kornprisen og/eller arealtilskuddet. En annen utfordring med analysen, er at vi kun ser på kortsiktige sammenhenger. Ettersom det er naturlig å anta at bondens valg av arealbruk er en langsiktig tilpasning (det kan ta tid å gå fra en produksjon til en annen, det kan kreve investeringer å bytte produksjon, og lignende), er dette en svakhet ved analysen.

Landbruks- og matdepartementet viser til i intervju<sup>181</sup> at de tror at denne forklaringsmodellen er for enkel til at man kan forvente å finne en sammenheng mellom økonomiske virkemidler og kornareal. Departementet viser til at utviklingen styres av flere forhold enn virkemidlene i jordbruksavtalen. Departementet mener at det totalt sett kreves sterke økonomiske virkemidler for å i det hele tatt opprettholde jordbruket på dagens nivå. Hadde arealtilskuddet gått ned, hadde også kornarealet gått ned, mener Landbruks- og matdepartementet. Det samme gjelder om kornprisen hadde gått ned.<sup>182</sup>

Faktorer som utdanningsbakgrunn, livssituasjon, ønske om heltids- eller deltidsbruk, tradisjon og investeringer vil påvirke bondens tilpasning. Landbruks- og matdepartementet viser til at den viktigste faktoren som påvirker arealbruken til den enkelte jordbrukeren, er de naturgitte forutsetningene til eiendommen, som klima, vekstsone, jordsmonn, arrondering, helning, og lignende. Sammenhengen mellom kornpris og kornareal er med andre ord sammensatt og vil påvirkes av mange ulike faktorer som kan være vanskelige å kontrollere for i en analyse.

<sup>179</sup> For å teste stasjonaritet brukes Dickey-Fuller-testen. Nullhypotesen er at variabelen er ikke-stasjonær, mens alternativhypotesen er at variabelen er stasjonær. Resultatene er oppgitt i vedlegg 3.

<sup>180</sup> Se vedlegg 3 for resultater.

<sup>181</sup> Intervju, januar 2023.

<sup>182</sup> Skriftlige tilbakemeldinger fra Landbruks- og matdepartementet 16. juni 2023.

## 5.5 Drenering i jordbruket

Statlig tilskudd til drenering av jordbruksareal ble gjeninnført i 2013<sup>183</sup> etter at den nasjonale ordningen tidligere hadde blitt fjernet.<sup>184</sup> Formålet med ordningen er å heve kvaliteten på jordbruksjord ved å gi tilskudd til å drenere dårlig drenert jord med potensial for økt jordbruksproduksjon, samt å redusere faren for erosjon og overflateavrenning av næringsstoffer til vassdrag. Drenering er også et tiltak for å ivareta produksjonsgrunnlaget.<sup>185</sup> Det er bred enighet om at drenering er et godt tiltak ikke bare for å øke produksjonen, men også for å tilpasse jordbruket til et endret klima og å redusere lystgassutslippene fra jordbruket.<sup>186</sup>

Foretak<sup>187</sup> som eier eller leier jordbruksarealer som tidligere er grøftet<sup>188</sup>, kan søke om tilskudd til drenering. I tillegg kan det innvilges tilskudd til planerte arealer som ikke tidligere er grøftet.<sup>189</sup> Landbruksdirektoratet forvalter tilskuddsordningen nasjonalt mens kommunene behandler og avgjør søknader om tilskudd til drenering. Statsforvalteren er klageinstans. Midlene til ordningen og tilskuddssatsene fastsettes i jordbruksavtalen.<sup>190</sup>

### 5.5.1 Midlene som bevilges nasjonalt til drenering, blir til dels ikke brukt

Figur 16 viser den årlige totale bevilgningsrammen<sup>191</sup> som partene i jordbruksoppgjøret har blitt enige om, og hvor mye midler som har blitt innvilget og utbetalt til søkere i 2013–2022. Det var et visst etterslep i innvilgelsene og utbetalingene de første årene av ordningen.

<sup>183</sup> Forskrift om tilskudd til drenering. (2013). *Forskrift om tilskudd til drenering av jordbruksjord* (FOR-2013-06-25-769). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-25-769>

<sup>184</sup> Det statlige tilskuddet (statsmidler) til grøfting opphørte i 1990. Tilskuddsordningen ble gjeninnført med jordbruksavtalemidler i 1998 i Nord-Norge og i 1999 for hele landet, og ordningen varte da i to år, det vil si i 1999 og 2000. Tilskudd til grøfting opphørte som landsdekkende ordning fra og med 2001. Ordningen ble imidlertid videreført under ordningen med bygdeutviklingsmidler med mulighet for støtte til Nord-Norge. Dette tilskuddet ble lavt prioritert og opphørte i 2009. Etter det fulgte en periode uten tilskudd fram til tilskudd til drenering ble innført i 2013. E-post med svar fra Landbruksdirektoratet. Se også Budsjett-innst. S. nr. 9. (1989–90) *Innstilling fra landbrukskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1990 vedkommende Landbruksdepartementet*. (St.prp. nr. 1 og St.prp. nr. 1. tillegg nr. 3.). [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=6&wid=all&psid=DIVL278&pgid=all\\_0414](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=6&wid=all&psid=DIVL278&pgid=all_0414)

<sup>185</sup> Dårlig drenering svekker jordhelsen, som ifølge NIBIO er en utfordring for jordbruksarealet i Norge. Kilde: NIBIO. (u.å.). *Jordvern - det store bildet globalt og nasjonalt*. <https://www.nibio.no/tema/jord/jordkartlegging/bruk-av-jordsmonnkart/kunnskapsgrunnlag-for-jordvern/jordvern-det-store-bildet-globalt-og-nasjonalt>

<sup>186</sup> Se for eksempel jf. Innst. 657 S (2020–2021). I flere intervjuer er drenering pekt på som et godt egnet tiltak for god agronomi, herunder: intervju med Landbruks- og matdepartementet, 15. februar 2021. Landbruksdirektoratet, desember 2020. Statsforvalteren i Innlandet og andre.

<sup>187</sup> I dette kapitlet brukes begrepet foretak om jordbruksbedrifter. Foretak er begrepet som brukes i forskriften om dreneringstilskudd.

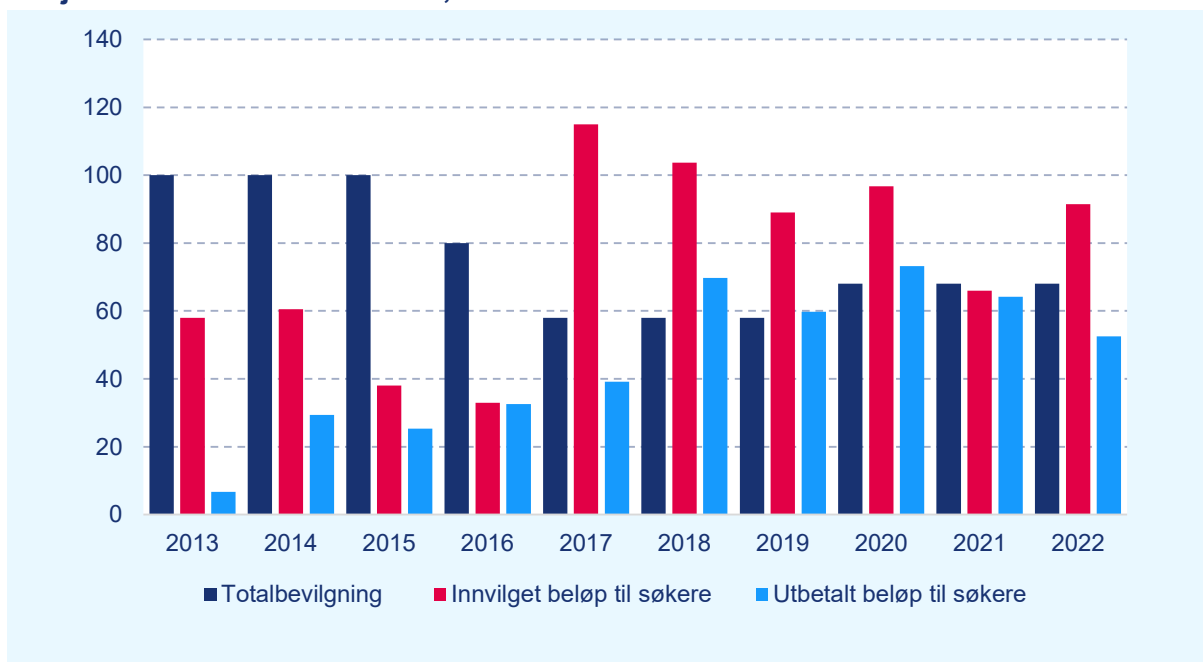
<sup>188</sup> Grøfting: Anleggning av åpne grøfter eller lukka dreneringsledninger for oppsamling og bortledning av vann, jf. forskrift om tilskudd til drenering av jordbruksjord.

<sup>189</sup> Planerte areal er areal som ikke er tidligere grøftet, men som har et potensial for mye høyere produktivitet. God drenering av disse kan redusere erosjon og overflateavrenning, men bruken av dem krever at det må gjøres miljøvurderinger. Beliggenheten deres framgår av kartbasen Kilden. [§ 3. Vilkår - Landbruksdirektoratet](#). Landbruksdirektoratet hjemmeside, publisert 10. desember 2020. Sist oppdatert 9. desember 2020. (Lest 7. november 2022).

<sup>190</sup> Midlene fastsettes under Landbrukets utviklingsfond (LUF). Landbrukets utviklingsfond består av flere tiltak og virkemidler innenfor næringsutvikling, kompetanseheving og klima- og miljøtiltak som skal stimulere til utvikling i landbruksnæringsen. Midlene tildeles fondet som administreres av Landbruksdirektoratet. Kilde: Landbrukets utviklingsfond. (2022). *Årsrapport 2021*.

<sup>191</sup> Den faktiske fordelingen til fylkene per år kan avvike fra den nasjonale bevilgningsrammen. Ubrukte midler har blant annet blitt overført til SMIL-ordningen.

**Figur 16 Bevilgninger til dreneringstilskudd<sup>192</sup> og innvilgede og utbetalte midler, nasjonale tall i millioner kroner, 2013–2022**



Kilde: Prop. 1. S LMD 2013–2021. Tilskuddet til drenering blir gitt på kapittel 1150, post 50 Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) under Landbruk- og matdepartementets budsjett. Landbruksdirektoratets årsrapporter.

Figuren viser at størrelsen på totalbevilgningen ble redusert fra 100 millioner kroner årlig i 2013–2015 til 58 millioner kroner i 2017–2019. Siden 2020 har den årlige bevilgningen vært 68 millioner kroner.

Etterslepet mellom innvilget og utbetalt beløp (henholdsvis røde og lyseblå søyler) skyldes blant annet at tiltakshaveren ikke mottar hele beløpet før tiltaket er gjennomført. Tiltakshaveren har inntil tre år på å gjennomføre dreneringstiltaket, og flere av tiltakene blir heller ikke gjennomført som forutsatt.

Ubrukte midler kan overføres til påfølgende år. Fordi det har vært lite interesse for å søke om midler fra ordningen, blir ikke alle midler fordelt til fylkene. Noen udisponerte midler har blitt inndratt til fordel for Landbrukets utviklingsfond; sist i 2021 da 50 millioner udisponerte kroner ble inndratt.<sup>193</sup>

Figuren viser at innvilgede beløp til søkere nådde et toppunkt i 2017. Dette sammenfalt med at tilskuddssatsene til drenering fra 1. juli 2017 ble fordoblet fra 1 000 til 2 000 kroner per dekar.<sup>194</sup> Fordoblingen var ment nettopp å øke dreneringstakten.<sup>195</sup> Siden har antallet søknader og beløpet innvilgede midler gått ned. Fra 1. juli 2022 økte tilskuddssatsene til 2 500 kroner per dekar, og fra 1. juli 2023 ble satsen ytterligere justert til 4 000 kroner per dekar for systematisk drenering.<sup>196</sup>

Siden 2013 har ca. 452 millioner kroner blitt utbetalt til tilskuddsmottakere. Det utgjør ca. 60 prosent av totalt innvilgede beløp (758 millioner kroner). Noe av forskjellen kan forklares med det angitte etterslepet vist i Figur 16.

Det skiller mellom systematisk og usystematisk drenering, se Faktaboks 1.

<sup>192</sup> Hovedtildeling og tildelinger i løpet av året. Dette er den totale årlige rammen for ordningen som jordbrukspartnerne har blitt enige om.

<sup>193</sup> Landbrukets utviklingsfond, årsrapport 2021.

<sup>194</sup> I perioden 2013–30. juni 2017 var dreneringstilskuddet 1 000 kroner per dekar (15 kroner per løpemeter for usystematisk). Fra 1. juli 2017 til 30. juni 2022 var tilskuddssatsen 2 000 kroner per dekar (30 kroner per løpemeter).

<sup>195</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 15. februar 2021.

<sup>196</sup> I tillegg økte satsen per løpemeter grøft til 61 kroner, begrenset oppad til 4 000 kroner per dekar, jf. Prop. 121 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)*, s. 114.

## Faktaboks 1 To hovedtyper drenering – systematisk og usystematisk

### Systematisk drenering, gir 4 000 kroner i støtte per dekar

- Dreneringen har en bestemt intensitet (avstand mellom grøftene) som dekker et gitt areal, tilstrekkelig til å sikre en tilfredsstillende dreneringstilstand på arealet.
- Profilering: Overflateforming der et system av åpne grøfter med møneformede teiger mellom grøftene sikrer overflateavrenning av arealet.
- Omgraving: Omsnuing av jordprofilen på myrarealer, slik at torvjord legges under og et lag av undergrunnsjord legges på toppen. Omgraving skal drenere arealet og bedre bæreevnen.
- Avskjæringsgrøfting: Grøftingen skal bidra til å hindre vannsig fra overforliggende arealer inn på jordbruksarealet.

### Usystematisk drenering, gir 61 kroner i støtte per løpemeter, begrenset oppad til 4 000 kroner per dekar

- Usystematisk og tilfeldig grøfting/drenering for å tørrlegge mindre partier på jordet.

Kilde: Lovdata. Forskrift om tilskudd til drenering av jordbruksjord § 2. [Forskrift om tilskudd til drenering av jordbruksjord - Lovdata](#) og Landbruksdirektoratet [Tilskudd til drenering av jordbruksjord - Landbruksdirektoratet](#). Lest 9. august 2023.

### 5.5.2 Nedgang i antall dekar som dreneres

Mens det ble gitt statlige tilskudd til drenering i perioden 1965–1986, ble det årlig drenert nærmere 66 000 dekar jordbruksjord som tidligere hadde vært drenert.<sup>197</sup> I de etterfølgende årene gikk imidlertid dreneringstakten gradvis ned, og på slutten av 1980-tallet ble ca. 25 000 dekar jord drenert i året. Da det statlige tilskuddet ble fjernet som en nasjonal ordning fra og med 1991, sank dreneringstakten til under 3 000 dekar i året.<sup>198</sup> Etter at det nasjonale tilskuddet ble gjeninnført i 2013, har dreneringstakten økt, og i 2022 lå den ifølge Landbruks- og matdepartementet på ca. 39 000 dekar.<sup>199</sup>

Vi finner en lignende utvikling i dreneringstakten med utgangspunkt i all drenert jord (tilskuddsbasert drenering, drenering av nydyrka arealer og drenering uten offentlige tilskudd). Dreneringstakten var i gjennomsnitt over 120 000 dekar per år fra 1960-tallet og fram til midten av 1980-tallet. Dreneringstakten gikk deretter ned og har fra starten av 1990-tallet til 2022 i gjennomsnitt ligget på 40 000–50 000 dekar per år. I år med lav eller ingen drenering basert på statlig økonomisk støtte er det særlig nydyrking som står for en stor andel av den samlede dreneringen.<sup>200</sup>

Tallene ovenfor tyder på en klar sammenheng mellom det statlige dreneringstilskuddet og dreneringsaktiviteten. Sammenhengen mellom tilskudd og dreneringsaktivitet trekkes også fram i intervjuer med forvaltningen.<sup>201</sup>

### 5.5.3 Fortsatt store behov for drenering – særlig på Østlandet

Selv om dreneringstakten har økt parallelt med gjeninnføringen av det statlige tilskuddet i 2013, er dreneringstakten fortsatt lavere enn behovene<sup>202</sup>. Det finnes ingen offisiell statistikk over

<sup>197</sup> Gjennomsnittet i 1965–1974 var nærmere 80 000 dekar. Siden de nasjonale ordningene til drenering falt bort fram til 2013, er det heller ingen statistikk over drenert areal med tilskudd. For hele perioden vil drenering av nydyrka areal komme i tillegg. Da blir tallene en del høyere i hele perioden, men tendensen er den samme. På 1960-tallet ble rundt 120 000 dekar drenert, mens det siden slutten av 1980-tallet har ligget på rundt 50 000 dekar.

<sup>198</sup> Statistisk sentralbyrå. (1994). Jordbruksstatistikk 1993. [https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_c193.pdf](https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_c193.pdf)

<sup>199</sup> Jf. Prop. 121 S (2022–2023).

<sup>200</sup> NIBIO antar at ca. 80 prosent av nydyrka areal blir drenert, jf. NIBIO-rapport vol. 4 nr. 152, 2018. I 1994–2001 ble i gjennomsnitt 48000 dekar jord nydyrket per år; jf. Jordforsk-rapport nr. 94/05, *Nydyrking og grunnforbedring i Norge: Noen tall for belysning av utviklingen*.

<sup>201</sup> E-post fra Landbruksdirektoratet 29. september 2022, intervjuer med Statsforvalteren i Innlandet 22. januar 2021 og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark 21. desember 2021.

<sup>202</sup> Landbruksdirektoratets årsrapporter i 2017–2020; intervju med Statsforvalteren i Innlandet 22. januar 2021, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark 21. desember 2021.

dreneringsbehovet på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, men det reelle behovet har blitt kartlagt gjennom flere undersøkelser.



Dårlig drenert jord. Foto: Erling Fløistad, NIBIO.

## Bøndenes egenrapportering av dreneringsbehov

I SSBs landbrukstelling fra 2010 gikk det fram at 810 000 dekar jord, eller 8 prosent av all fulldyrka og overflatedyrka jord i Norge, var dårlig drenert – med en del variasjon mellom ulike landsdeler.<sup>203</sup> Basert på nye beregninger med bakgrunn i landbrukstelingen fra 2010 kom NIBIO i 2020 fram til at rundt 650 000 dekar av jordbruksarealet i Norge fortsatt er dårlig drenert.<sup>204</sup>

I 2019 gjennomførte AgriAnalyse<sup>205</sup> en spørreundersøkelse<sup>206</sup> rettet mot kornbønder. Der svarte 65 prosent at noe av jordbruksarealet de driver, er noe dårlig drenert. Av dem som hadde de største arealene med dårlig drenering, var det en overvekt av kornbønder på Østlandet. Basert på svarene fra kornbøndene ble det estimert at ca. 550 000 dekar kornareal var dårlig drenert. Dette tilsvarer 19 prosent av kornarealet i Norge.<sup>207</sup>

## Kartlagt behov for drenering

I 2018 la NIBIO fram en undersøkelse som påviste behovet for drenering basert på kartlagte jordsmonn i Norge.<sup>208</sup>

Figur 17 oppsummerer deler av NIBIOs jordmonnskartlegging. Figuren viser størrelsen på totale arealer med fulldyrka og overflatedyrka jord for hver region. Den skraverte delen av søylen er andelen av dette arealet som er av svært god kvalitet. Figuren viser også andelen av fulldyrka og overflatedyrka jord som har dreneringsbehov (arealer som ikke er selvdrenert).

<sup>203</sup> Statistisk sentralbyrå: Tabell 08905: Jordbruksbedrifter og jordbruksareal med dårleg drenering (K) 2010.

<sup>204</sup> NIBIO. (2020). *Drenering og klimagassutslipp. Virkning av drenering på lystgassutslipp og lønnsomhet, dreneringsbehov og tiltaksanalyse* (NIBIO-rapport, vol. 6 nr. 6 2020), s. 19.

<sup>205</sup> AgriAnalyse. (2019). *Kornhøsting i våtere klima* (AgriAnalyse Rapport 2–2019). <https://www.agrianalyse.no/getfile.php/134536-1551173137/Dokumenter/Dokumenter%202019/Rapport%202–2019%20Kornhøsting%20i%20våtere%20klima%20%28web%29.pdf>

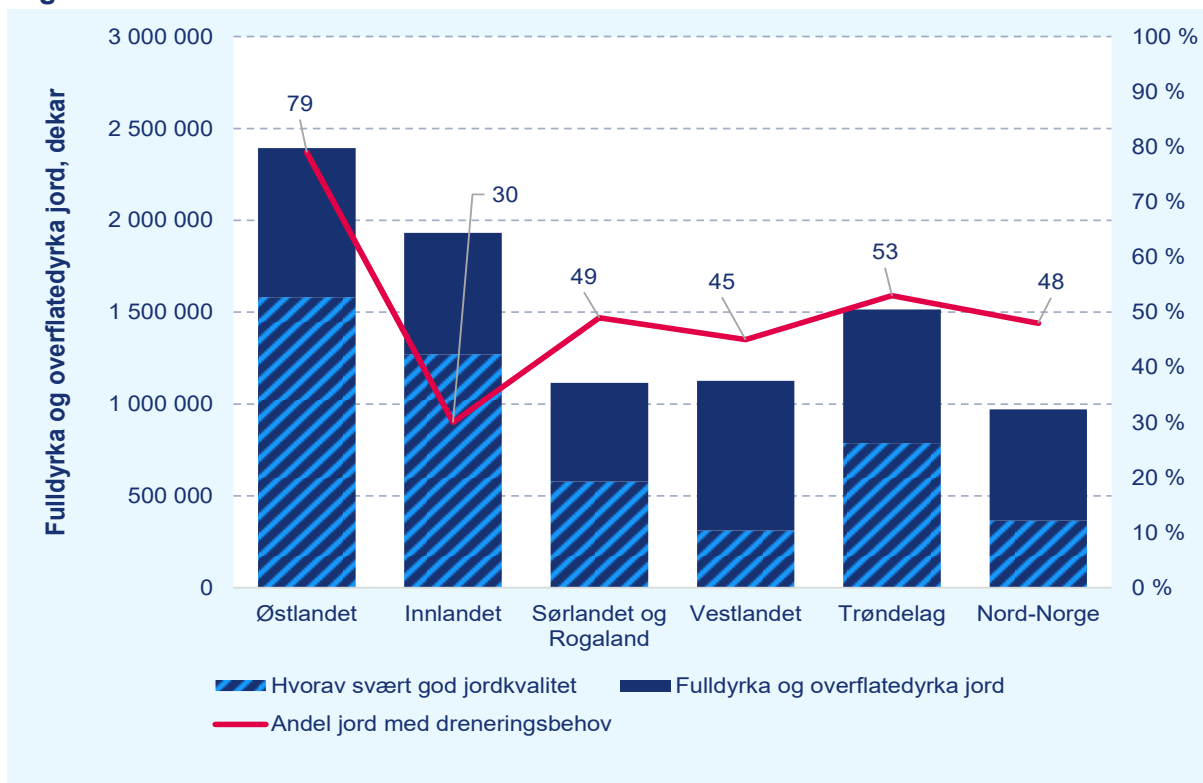
<sup>206</sup> Spørreundersøkelsen ble sendt til 3 472 kornbønder våren 2018, tilfeldig utvalg. 1 303 (38 prosent) svarte. Det utgjør ca. 12 prosent av kornbøndene i Norge.

<sup>207</sup> NIBIO. (2020). *Drenering og klimagassutslipp. Virkning av drenering på lystgassutslipp og lønnsomhet, dreneringsbehov og tiltaksanalyse* (NIBIO-rapport, vol. 6 nr. 6 2020), s. 17.

<sup>208</sup> NIBIO. (2018). *Jordmonnstatistikk i Norge* (NIBIO-rapport vol. 4 nr. 13, 2018). [https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2484038/NIBIO\\_RAPPORT\\_2018\\_4\\_13.pdf](https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2484038/NIBIO_RAPPORT_2018_4_13.pdf)



**Figur 17 Arealer med fulldyrka og overflatedyrka jord og behov for drenering, per region<sup>209</sup>**



Kilde: Bearbejdede tall fra NIBIO (Jordsmonnstatistikk Norge, 2018)

Figur 17 viser at Østlandet, Innlandet og Trøndelag har de største arealene med fulldyrka og overflatedyrka jord i Norge, og det skraverete feltet i søylene viser at en relativt stor andel av disse arealene består av jord av svært høy kvalitet. Videre viser Figur 17 at det er Østlandet som har størst behov for drenering ved at 79 prosent ikke er selvdrenert. Innlandet har mindre behov for drenering.

Landbruksdirektoratet viser til at det er kjent med de ovennevnte rapportene og er enig i konklusjonene om at det er et stort behov for drenering nasjonalt, og spesielt i Oslo og Viken.<sup>210</sup>

#### 5.5.4 Høyest andel tilskuddsmidler til Østlandet, men likevel mindre enn andelen jord med dreneringsbehov

De statlige tilskuddsmidlene til drenering har siden ordningen ble innført i 2013, blitt fordelt fylkesvis<sup>211</sup> og overført til statsforvalteren som har fullmakt til å fordele midlene mellom kommunene i fylket<sup>212</sup>.

Figur 18 viser hvordan de samlede midlene til drenering ble fordelt mellom regionene for perioden 2013–2022,<sup>213</sup> sammenlignet med hvordan det samlede kartlagte behovet for drenering fordeler seg på regionalt nivå.

<sup>209</sup> Følgende regioner består av mer enn ett fylke: Østlandet: Oslo og Viken; Sørlandet og Rogaland: Agder, Rogaland og Vestfold og Telemark; Vestlandet: Vestland og Møre og Romsdal; Nord-Norge: Nordland og Troms og Finnmark.

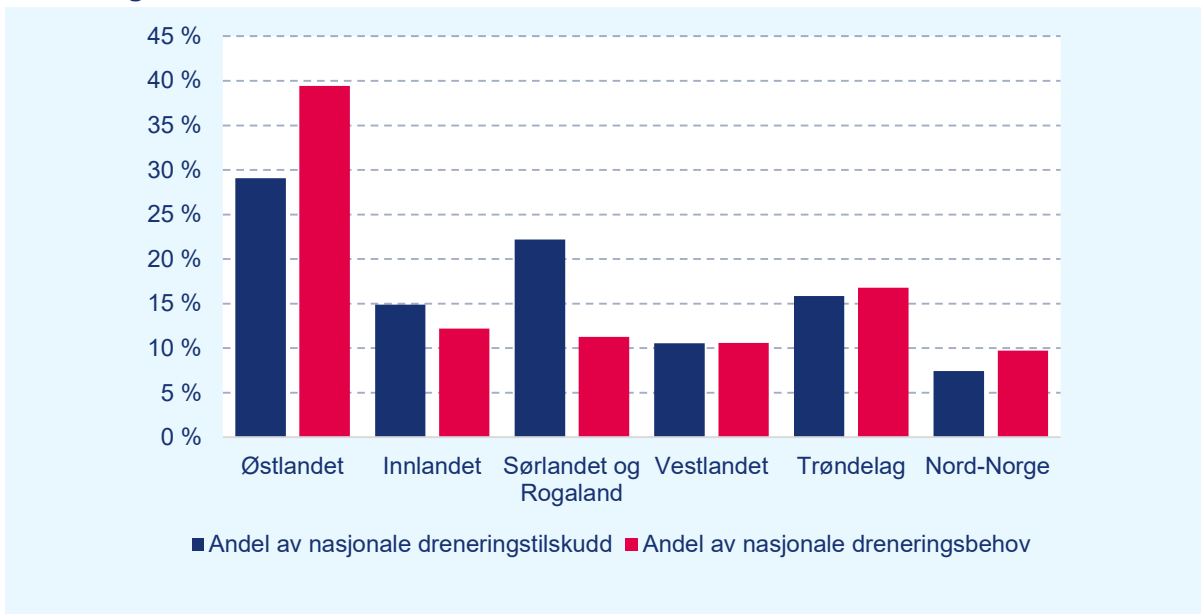
<sup>210</sup> Svar på skriftlige spørsmål fra Riksrevisjonen, e-post av 29. september 2022.

<sup>211</sup> E-post fra Landbruksdirektoratet til Riksrevisjonen mottatt 7. januar 2022, Prop. 122 S (2011–2012) Jordbruksoppkjøret 2012 og rundskriv 2013-5, Statens landbruksforvaltning.

<sup>212</sup> Tildelingsbrev til statsforvalterne fra Kommunal- og distriktsdepartementet og e-post fra Landbruksdirektoratet 29. september 2022.

<sup>213</sup> Oppdatert per 8. november 2022.

**Figur 18 Fordeling av tilskuddsmidler sammenlignet med kartlagt nasjonalt behov for drenering**



Kilder: Uttrekk fra Landbruksdirektoratets fagsystemer Saturn og Agros samt NIBIOs jordsmonnkartlegging, 2018

Figuren viser (mørkeblå søyler) at Østlandet og Sørlandet med Rogaland har mottatt relativt mest midler til drenering i perioden 2013–2022 med henholdsvis 29 prosent og 22 prosent. Selv om Østlandet har mottatt mest midler, er regionens andel av tilskuddene lavere enn andelen av de totale arealene med et dreneringsbehov (røde søyler). Sørlandet med Rogaland og til dels Innlandet har på sin side fått fordelt relativt mer midler i lys av det relative dreneringsbehovet. Den faktiske bruken av midlene er i samsvar med bevilgningene per region.

På spørsmål<sup>214</sup> om fordelingen av de nasjonale midlene per fylke viser Landbruksdirektoratet og Statsforvalteren i Oslo og Viken til at tildelingen av midlene etter deres vurdering er godt tilpasset behovet for midler, gitt den faktiske etterspørselen etter stønadsmidler slik statsforvalterne melder inn.

Både Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark viser i intervju til at hovedproblemet er at det er for få søkere til ordningen. I Oslo og Viken har fylkets ramme av ubrukte midler hele tida økt fordi interessen for å søke er lavere enn disponibel ramme. Det har derfor heller ikke vært behov for å legge noen fordelingskriterier til grunn for å prioritere mellom søkere. Alle som oppfyller kravene, vil få støtte.

### 5.5.5 I perioden 2013–2023 har 8 prosent av arealer med behov blitt drenert

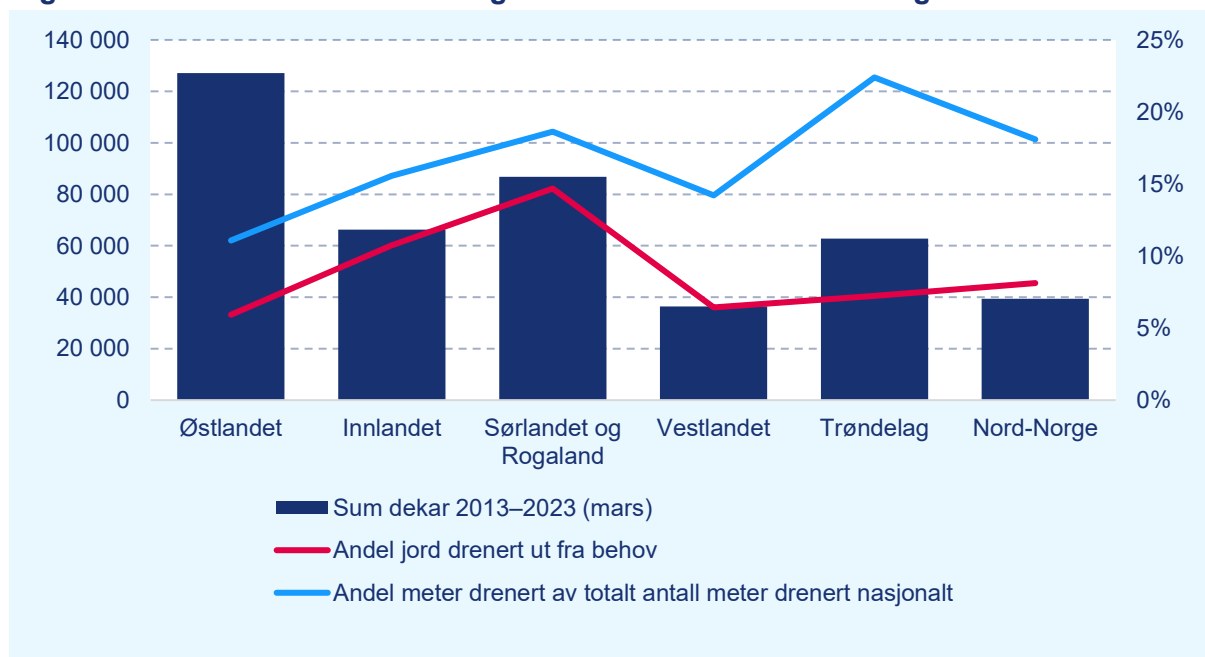
Figur 19 viser antallet dekar som er systematisk drenert (jf. forklaring i Faktaboks 1), og arealene med dreneringsbehov per landsdel. Vestland og Nord-Norge har lavest dreneringstakt i perioden 2013 – mars 2023 målt i antall dekar drenert (<40 000 dekar). Selv om det totalt sett er på Østlandet man har drenert mest i 2013–2023 (>127 000 dekar), utgjør dette kun 6,7 prosent av arealet i regionen med et dreneringsbehov (ikke naturlig selvdrenert) (jf. rød linje). Med en slik dreneringstakt vil det ta ca. 150 år før all jord på Østlandet med behov for drenering er drenert. Til sammenligning har ca. 16 prosent av arealet i Sør-Norge med behov for drenering blitt drenert i samme tidsperiode. På landsbasis ble ca. 8 prosent av arealet med et dreneringsbehov drenert i 2013–2023 (mars).

<sup>214</sup> Spørsmålet ble stilt i intervju til Statsforvalteren og i brev til Landbruksdirektoratet.



Usystematisk grøfting blir angitt i meter. Hvis man tar utgangspunkt i all usystematisk grøfting på nasjonalt nivå, viser den blå linjen i Figur 19 andelen meter drenert per region (av totalt antall meter). Figuren viser at for usystematisk drenering har aktiviteten vært lavest på Østlandet.

**Figur 19 Arealer drenert sammenlignet med behovet for drenering**



Kilder: Sammenstilling av data fra NIBIO-rapport nr. 13, 2018, NIBIO-rapport nr. 6 2020 og uttrekk fra Landbruksdirektoratets saksbehandlingssystem Agros

### De fleste som mottar støtte, drenerer små arealer

Ved å sammenstille data fra flere kilder (Agros og produksjonstilskuddsbasen) har vi belyst hvor mye av den fulldyrka jorda som blir drenert per jordbrukseiendom (matrikkelenhet). Søkerne hadde i gjennomsnitt et areal som utgjør ca. 500 dekar fulldyrka jord. Basert på tall for ca. 1 700 identifiserbare eiendommer i 2019 og 2020 utførte halvparten dreneringstiltak som utgjorde mindre enn 5 prosent av søkerens areal med fulldyrka jord. 90 prosent drenerte et areal som var mindre enn 25 prosent av den fulldyrka jorda på eiendommen.

Kostnadene ved å drenere er den viktigste enkeltforklaringen til at dreneringstakten er lav (se nærmere omtale i 5.5.7). Statsforvalteren i Oslo og Viken viser i tillegg til at mange sannsynligvis kun vil drenere der de er nødt til å gjøre tiltak, og mange vil dessuten begrense arealet som skal dreneres, for å unngå å tape inntekter. Regelverket om kulturminner kan være en annen begrensende faktor. Man skal opplyse om mulige kulturminner på et område som skal dreneres, og hvis det blir funnet kulturminner, må eieren av arealet bekoste blant annet utgravningene hvis arealet som er omfattet av tiltaket, er større enn 100 dekar<sup>215</sup>. For å være på den sikre siden vil en gårdbruker velge å drenere arealer som er mindre enn 100 dekar, særlig i områder der det er sannsynlig med slike funn.

### 5.5.6 Flest kjøttprodusenter søker om tilskudd til drenering

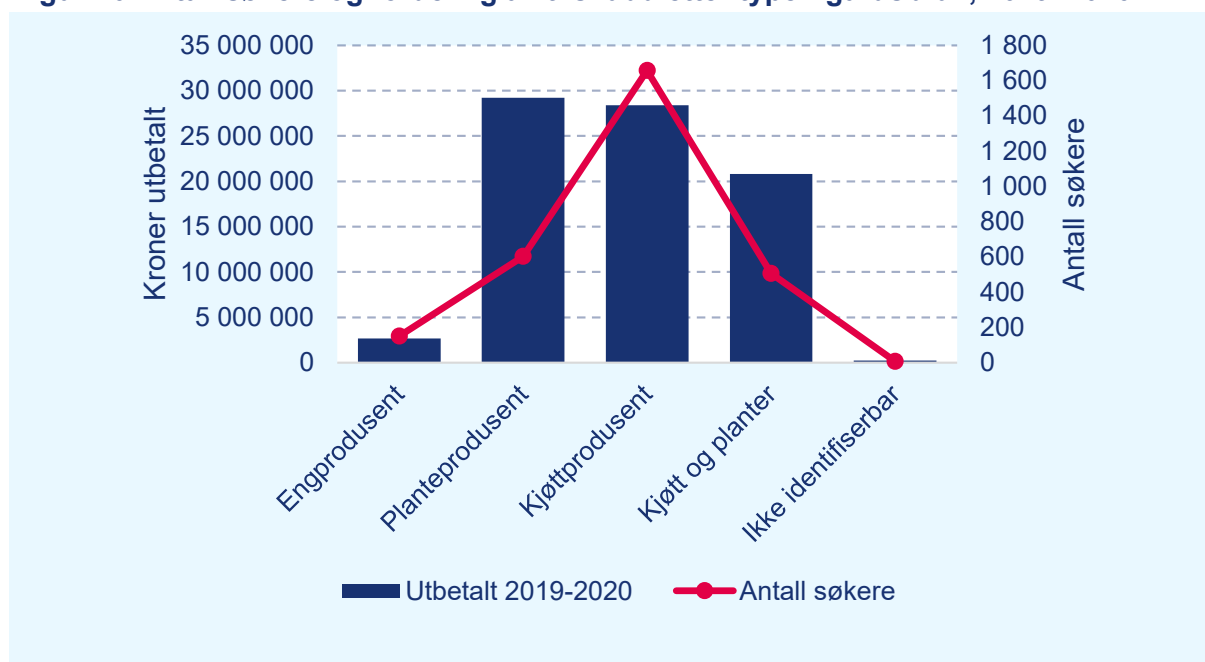
Siden arealer som brukes til å dyrke korn, grønnsaker og potet, blir prioritert ved nasjonal fordeling av midler,<sup>216</sup> har vi sett på hvordan midlene til drenering har blitt fordelt mellom ulike typer gårdsbruk. Dette har blitt gjort ved å sammenstille informasjon om søkerne etter dreneringstilskudd med

<sup>215</sup> Se veileder fra Riksantikvaren: [Utgifter til arkeologiske arbeider. Kulturminneloven § 10. Saksbehandling i arkeologi - Riksantikvaren](#)

<sup>216</sup> Dette har vært uendret siden ordningen ble innført i 2013. Sist bekreftet i Prop. 1 S (2021–2022) for Landbruks- og matdepartementet. Fylkene kan fordele på andre måter. Statsforvalteren i Viken og Oslo viser i intervju til at fordelingen av midler til kommunene i fylket ikke er lik den nasjonale fordelingen, men korn, grønnsaker og potetareal blir prioritert.

opplysninger om gårdsdrifta til den som søker. Figur 20 oppsummerer den sammenstilte informasjonen.

**Figur 20 Antall søkere og fordeling av tilskudd etter typen gårdsbruk, 2019–2020**



Kilde: Bearbeidet informasjon fra Agros og produksjonstilskuddsdatabasen

Figuren viser at det er en overvekt av kjøttprodusenter som søker om dreneringstilskudd (57 prosent). Kun rundt 20 prosent av søkerne driver med planteproduksjon i form av korn, grønnsaker, bær og ulike bønnevekster. Selv om antallet planteprodusenter som søker etter tilskudd, er lavere enn antallet kjøttprodusenter, mottar planteprodusentene mest midler, jf. Figur 20. Det innebærer også at den enkelte planteprodusent drenerer større arealer enn kjøttprodusentene. Planteprodusentene har totalt sett drenert 23 000 dekar, mens kjøttprodusenter har drenert 19 000 dekar i 2019 og 2020.

### 5.5.7 Det kan ta lang tid før et dreneringstiltak gir økonomisk gevinst

I alle intervjuer blir det sagt at kostnadene trolig er en barriere for at ikke flere gårdbrukere søker om midler til å drenere jordbruksareal. Kostnadene ved å drenere vil variere etter arealets tilstand. På flate jorder med lite stein kan man bruke et såkalt «Rådalshjul» til en pris rundt på 5 000 kroner per dekar. I mer utfordrende terreng vil dreneringen kunne koste ca. 8 000–15 000 kroner per dekar.<sup>217</sup>

For å belyse økonomien ved å drenere er det gjort en analyse, basert på nåverdiberegninger, av sammenhengen mellom kostnader per dekar drenert og nødvendig avlingsøkning. Prisene på korn er basert på gjennomsnittspriser i perioden 2010–2022.<sup>218</sup> Rentekravet er satt til 5 prosent, og kornpris med fratregg for kostnader er satt til henholdsvis to kroner (basert på historiske priser) og fire kroner per kg (basert på høye 2022-priser). Resultatene for en periode på henholdsvis 10 og 30 år er vist i Figur 21.

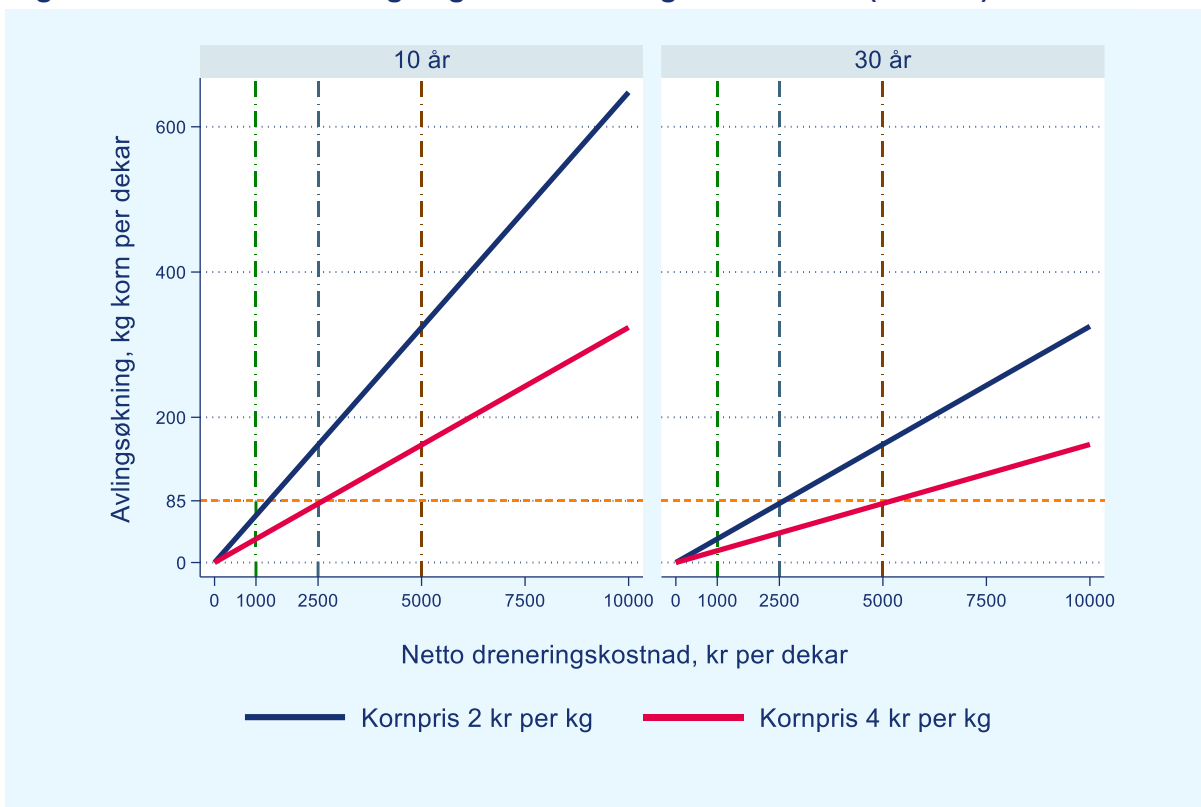
Her framgår det at når netto kornpris er to kroner per kg (blå linje i figuren) vil kostnaden ved å drenere kreve nokså store økninger i avlingene (kg korn per dekar) for at investeringen skal lønne seg økonomisk, sammenlignet med en netto kornpris på fire kroner per kg (rød linje i figuren). Gjennomsnittlig kornavling per dekar har de siste årene vært ca. 400–500 kg.<sup>219</sup>

<sup>217</sup> Prisene er basert på intervjuer med forvaltningen og rapporter fra NIBIO, f.eks. NIBIO rapport nr. 103 2022.

<sup>218</sup> Norske produsentpriser, Landbruksdirektoratet. Mathvete, matrug, havre og bygg.

<sup>219</sup> Gjennomsnittlig avling i 2004–2020 der tørkeåret 2018 er utelatt. SSB: Korn og oljevekster og avlinger (lest 16. november 2022).

Figur 21 Lønnsomhetsberegninger av dreneringstiltak – korn (nåverdi)



Kilde: Riksrevisjonens egne beregninger

Venstre diagram i figuren viser at i et 10-årsperspektiv<sup>220</sup> og med en kornpris på to kroner per kg, vil en dreneringskostnad på 5 000 kroner per dekar (det vil si ingen økonomisk støtte, markert med brun stiplet linje) kreve en *økning i kornavlingen* på omtrent 320 kg per dekar for å være lønnsom. Dersom kornprisen derimot skulle holde seg høy gjennom 10-årsperioden (fire kroner per kg, rød linje), ville samme netto dreneringskostnad (uten støtte) kreve en økning i kornavlingen på omtrent 160 kg per dekar for å være lønnsom.

Figur 21 viser at inntil satsen for systematisk drenering i 2023 ble justert fra 2 500 kroner til 4 000 kroner per dekar<sup>221</sup>, var dreneringstiltak estimert til å være lønnsomt i et 10-årsperspektiv dersom kornprisen holder seg høy (rød linje), og gitt en avlingsøkning på omtrent 85 kroner per dekar. Det finnes ingen nøyaktige data på hvor mye man kan forvente at avlingen øker når man drenerer et dårlig drenert areal. Forsøk som er gjort, har vist at forskjellen i kornavlinger på dårlig og godt drenert areal er ca. 30 kg per dekar, mens andre forsøk på de samme arealene over tid har vist en økning på 85 kg per dekar etter drenering (oransje stiplet linje i figuren).<sup>222</sup>

Etter økningen i satsen for systematisk drenering kan imidlertid gårdbrukerens netto dreneringskostnad reduseres til rundt 1 000 kroner per dekar (grønn stiplet linje i figuren). Beregningen i figurens venstre diagram viser at en investering i drenering basert på denne tilskuddssatsen antas å være lønnsom i et 10-årsperspektiv også med en kilopris for korn på to kroner netto, gitt en avlingsøkning per dekar på omtrent 65 kg (blå linje). Skulle kornprisen holde seg høy gjennom perioden (rød linje), antas dreneringen å være lønnsom med en avlingsøkning på kun litt over 30 kg per dekar.

Dette innebærer at drenering nå kan være lønnsomt i et 10-årsperspektiv for en gårdbruker som mottar dreneringsstøtte, også dersom dagens høye kornpris skulle gå noe ned. Kornprisen per 2022

<sup>220</sup> Jmfør at lovpålagt minste leieperiode er 10 år.

<sup>221</sup> Jf. Prop. 121 S (2022–2023).

<sup>222</sup> Øygarden et al. (2009) Bioforsk Rapport Vol (4) nr. 175. 2009; og NIBIO-rapport, Vol 6, nr. 78, 2020.

og 2023 ligger vesentlig høyere enn gjennomsnittlig historisk pris. Dersom kornprisen holder seg høy over tid, kan det i et 30-årsperspektiv være lønnsomt å drenere selv uten støtte fra staten, jf. rød linje i figurens høyre diagram. Dette forutsetter imidlertid både at kornprisen holder seg høy gjennom hele perioden, og at effekten av dreneringen varer i 30 år.

Statsforvalterne i Oslo og Viken og Innlandet viser i intervju til at for lav tilskuddssats trolig er den viktigste årsaken til den lave dreneringstakten.<sup>223</sup> Investeringskostnadene med tiltaket blir for store for den enkelte gårdbruker og kan være vanskelig å tjene inn i bondens driftsperiode. Drenering vil også kunne innebære tap av inntekt både fordi man midlertidig ikke produserer, og fordi arealtilskuddet dermed også bortfaller.

Landbruksdirektoratet viser til at drenering er en langsiktig investering, og forventer at klimaendringer vil skape større behov for drenering og tilpasning til kraftig nedbør og økt avrenning av overflatevann over hele landet.<sup>224</sup>

Landbruks- og matdepartementet har i intervju vist til at dreneringen av ulike årsaker har gått saktere enn ønsket. Ettersom støtten har økt over tid, tror departementet at dette har ført til at noen avventer med å drenere fordi de forventer at tilskuddssatsen vil øke ytterligere. Da tilskuddssatsen til drenering ble økt med 60 prosent ved behandling av jordbruksoppkjøret 2023, fra 2 500 kroner til 4 000 kroner per dekar, ga partene i avtalen samtidig uttrykk for at dreneringssatsen skal ligge fast på dette nivået, for å sikre hensynet til forutsigbarhet.<sup>225</sup>

Selv om økonomiske hensyn er den viktigste forklaringen på lav dreneringstakt, viser både Landbruks- og matdepartementet og Statsforvalteren i Oslo og Viken til andre medvirkende årsaker. Blant de andre årsakene er mangel på entreprenører som kan utføre arbeidet i et begrenset tidsvindu om høsten, for å unngå tap av produksjon og arealstøtte. Statsforvalteren nevner også at det nok er rom for å gi bedre informasjon om ordningen blant annet ved å arrangere fagdager om drenering for kommunene.

### 5.5.8 Eid jord dreneres hyppigere enn leid jord

Blant eiere av gårdsbruk som velger å avvikle virksomheten, er det flere som velger å leie bort jordbruksarealene til aktive bedrifter. I 1999 var andelen leide jordbruksarealer nasjonalt 31 prosent. I 2022 hadde andelen økt til over 50 prosent. Muligheten til å leie jord bidrar til at arealer holdes i hevd og jordbruksproduksjonen opprettholdes. Omfattende bruk av leiejord reiser imidlertid spørsmål om hvor godt den leide jorda blir vedlikeholdt. Dreneringsaktivitet fordelt mellom eid og leid jord kan gi en indikasjon på om det er forskjell på investeringsvilligheten mellom egen jord og jord som leies.

I 2019–2021 utgjorde innvilgede søknader om å drenere eid jord omtrent 70 prosent av alle innvilgede søknader. Omtrent 80 prosent av tilskuddsmidlene går til drenering på eget/eid areal, og om lag 20 pst. på leid areal.<sup>226</sup>

Ifølge Landbruksdirektoratet er forklaringen på forskjellen i dreneringsaktiviteten mellom eid og leid jordbruksareal høye kostnader med å drenere. Dette gjør at jordbruksbedrifter er mer tilbakeholdende med å investere i leid jord. Den økonomiske analysen ovenfor indikerer også at høye nettokostnader knyttet til drenering av kornarealer kan være en forklaring på at dreneringstakten har vært lav. Med dagens tilskuddssats vil det imidlertid kunne være lønnsomt å drenere også i en 10-årsperiode, gitt tilstrekkelig økning i kornavlingen per dekar. Dette står i kontrast til tidligere beregninger, som antydte at en leieavtale som gjelder i henhold til den lovfestede minsteperioden for leie av jord på 10 år som

<sup>223</sup> 17. juni 2022 og 22. januar 2021.

<sup>224</sup> E-post av 29. september 2022.

<sup>225</sup> Per dekar, for systematisk grøfting. I tillegg økte satsen per løpemeter grøft til 61 kroner, begrenset oppad til 4 000 kroner per dekar, jf. Prop. 121 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppkjøret 2023 m.m.)*, s. 114.

<sup>226</sup> Jf. Prop. 121 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppkjøret 2023 m.m.)*.

regel være for kort tid for å sikre god lønnsomhet i dreneringstiltaket.<sup>227</sup> Det gjenstår imidlertid å se hvilken effekt økningen i tilskuddssatsen vil ha for dreneringstakten i jordbruket.



Dreneringsrørene leder vannet fra jorden og ut i samlegrøfter som så leder det vekk fra åkeren. Foto: Erling Fløistad, NIBIO.

<sup>227</sup> Jamfør e-post fra Landbruksdirektoratet 29. september 2022 med svar på spørsmål, og intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken. Jamfør også AgriAnalyse. (2019). *Kornhøsting i våtere klima* (Rapport 2–2019) [https://www.agrianalyse.no/getfile.php/134536-1551173137/Dokumenter/Dokumenter 2019/Rapport 2%E2%80%932019 Kornh%C3%B8sting i v%C3%A5tere klima %28web%29.pdf](https://www.agrianalyse.no/getfile.php/134536-1551173137/Dokumenter/Dokumenter%2019/Rapport%20E2%80%932019%20Kornh%C3%B8sting%20i%20v%C3%A5tere%20klima%20web%29.pdf)

## 6 Arbeidet med å ivareta jordbrukets produksjonsgrunnlag gjennom jordvern

Norge har lite jordbruksareal sammenlignet med mange andre land. Landbruks- og matdepartementet viser til at for å sikre matproduksjonen, er det derfor viktig med et sterkt jordvern, kombinert med bedre utnyttelse av tilgjengelige jordbruksarealer. 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. Reduksjonen kommer av at det er blitt mer innmarksbeite (en økning på 30 prosent fra 1999 til 2021), mens fulldyrket jord mange steder er blitt omdisponert eller tatt ut av drift. Siden 1999 har fulldyrka og overflatedyrka jord blitt redusert med henholdsvis 2 og 30 prosent. Befolkningsveksten fører til store arealbehov – særlig i områdene rundt tettsteder og byer, der den beste matjorden ligger.<sup>228</sup> Dette legger ytterligere press på dyrka og dyrkbar jord.

Omdisponering betyr at det gis en tillatelse til at dyrka eller dyrkbar jord kan brukes til andre formål enn jordbruksproduksjon.<sup>229</sup> Særlig to lover regulerer bruken av jordbruksjord: plan- og bygningsloven og jordlova<sup>230</sup>.

**Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter plan- og bygningsloven** skjer i hovedsak gjennom kommunale planprosesser hvor kommunen vedtar en arealdisponering som innebærer at et areal kan brukes til noe annet enn landbruk. Slik omdisponering kan også skje gjennom statlige reguleringsplaner.

**Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordlova** skjer ved at enkeltpersoner etter reglene i jordlova får tillatelse fra landbruksmyndighetene.<sup>231</sup> Slik tillatelse kreves hvor arealet med dyrka og dyrkbar jord ikke er tillatt omdisponert gjennom en plan som har gått gjennom en kommunal planprosess. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og jordlova er nærmere omtalt i vedlegg i 11.1.

### Jordlova

Jordlova har bestemmelser som skal sikre kontroll med omdisponering av dyrka og dyrkbar jord. Etter jordlova § 9 er det nødvendig med tillatelse til omdisponering dersom jordbruksareal skal benyttes til andre formål enn jordbruksproduksjon, som for eksempel oppføring av bolig. Det kreves også tillatelse hvis dyrkbar jord skal brukes til et formål som gjør at den ikke lenger kan dyrkes opp.

Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for jordlova, og Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for plan- og bygningsloven. De to departementene samarbeider om spørsmål som gjelder jordvern, blant annet gjennom utarbeidelse av retningslinjer, strategier og føringer som gis til kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere.

I dette kapitlet viser vi først i hvilket omfang dyrka og dyrkbar jord har blitt omdisponert og bygd ned, og hvorfor nydyrking ikke kan kompensere for nedbygd jordbruksareal (kapittel 6.1–6.3). I den andre delen av kapitlet viser vi hvordan virkemidlene som skal bidra til å ivareta jordbruksarealene, fungerer i praksis (kapittel 6.4–6.7).

### 6.1 Omdisponering og nedbygging av dyrka og dyrkbar jord

Totalt har over 211 000 dekar dyrka og dyrkbar jord blitt omdisponert i perioden 2005–2022. Dette utgjør et tap av dyrka og dyrkbar jord tilsvarende nesten 30 000 fotballbaner<sup>232</sup>. Det betyr at det i gjennomsnitt har blitt omdisponert areal tilsvarende mer enn fire fotballbaner dyrka og dyrkbar jord hver eneste dag i denne perioden.

<sup>228</sup> Regjeringen. *Jordvern*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/> og SSB (2021). *Jordbruksarealet held seg stabilt*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/jordbruksarealet-held-seg-stabilt>

<sup>229</sup> Landbruksdirektoratet. *Omdisponering*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/eiendom/omdisponering>

<sup>230</sup> Jordlova inneholder bestemmelser for å ivareta produksjonsgrunnlaget for matproduksjon i dag og for framtidige generasjoner. Foruten formål (§ 1) og virkeområde (§ 2), er de mest relevante bestemmelsene om vern knyttet til bestemmelsene om driveplikt (§ 8), bruk av dyrka og dyrkbar jord (§ 9), og deling av landbrukseiendom (§ 12).

<sup>231</sup> Landbruksdirektoratet. *Hvem har ansvar for hva*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/faqomrader/eiendom/jordvern/hvem-har-ansvar-for-hva> Hentet: 14.03.2022

<sup>232</sup> En fotballbane etter FIFAs regler 68x105 m, dvs. 7140 m<sup>2</sup> = 7,14 dekar





2003–2005. E18 Kvakestad nordre, Askim kommune, Østfold  
Foto: Oscar Puschmann / NIBIO

For å styrke jordvernet har Stortinget vedtatt stadig strengere mål for hvor mye jordbruksareal som årlig bør tillates omdisponert til andre formål. I 2005 sluttet Stortinget seg til et mål om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.<sup>233</sup> Det innebar at det ikke skulle omdisponeres mer enn 6 000 dekar dyrka jord i året. I Stortingets behandling av nasjonal jordvernstrategi i 2015 ble det fastsatt at årlige omdisponeringer innen 2020 ikke skulle overstige 4 000 dekar.<sup>234</sup> I en oppdatert jordvernstrategi fra 2021 ble det fastslått at årlig omdisponering av dyrka jord skal være redusert til 3 000 dekar innen 2025.<sup>235</sup> I juni 2023 vedtok Stortinget et nytt langsiktig jordvernsmål om maksimal årlig omdisponering på 2 000 dekar dyrka jord.<sup>236</sup> Nye konkrete tiltak for å nå dette målet er beskrevet i jordvernstrategien for 2023, inkludert å utvikle et sentralt register for viktige jordbruksarealer av nasjonal interesse og å utvikle et jordbruksarealregnskap, som kan bli en del av nasjonalt arealregnskap.

<sup>233</sup> St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og Meld. St. 9 (2011–2012) *Velkommen til bords*

<sup>234</sup> Prop. 127 S (2014–2015) *Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.* og Innst. 56 S (2015–2016).

<sup>235</sup> Prop. 200 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet* og Innst. 657 S (2020–2021).

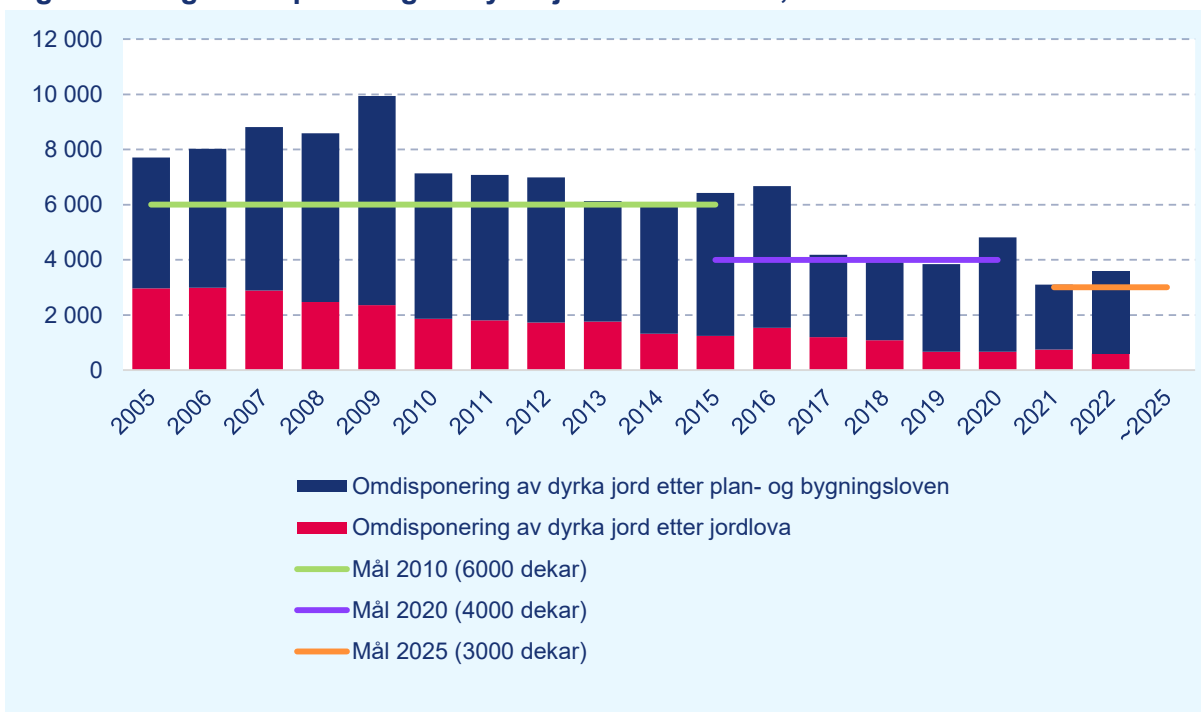
<sup>236</sup> Prop. 121 S (2022–2023), vedlegg 9, jf. Innst. 487 S (2022–2023).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet viser begge i intervju til at jordvernmålene kan sies å være en konkretisering av formålet i plan- og bygningsloven om bærekraftig utvikling.<sup>237</sup> Landbruks- og matdepartementet viser i tillegg til vernebestemmelsen i jordlova § 1 tredje ledd som dekker opp bærekraftbegrepet.<sup>238</sup>

### 6.1.1 Reduksjon i omdisponering av dyrka jord

Kommunene rapporterer årlig i KOSTRA omfanget av areal som blir vedtatt omdisponert gjennom både plan- og bygningsloven og jordlova. Figur 22 viser at mindre dyrka jord har blitt omdisponert i året siden 2005. Det meste av arealet blir vedtatt omdisponert etter plan- og bygningsloven, og altså gjennom en grundig planprosess i kommunen. Selv om planen er vedtatt som reguleringsplan, er det viktig å presisere at arealet ikke nødvendigvis er faktisk nedbygget. Den faktiske nedbyggingen kan skje på et senere tidspunkt. Omdisponerte arealer kan imidlertid av ulike grunner ikke bli nedbygget i det hele tatt.

**Figur 22 Årlig omdisponering av dyrka jord målt i dekar, 2005–2022**



Kilde: SSB tabell 06194 (uttrekk 12. april og 6. juli 2023).

I perioden 2005–2022 ble over 113 000 dekar dyrka jordbruksareal omdisponert (ca. 1 prosent av alt jordbruksareal). Figur 22 viser at målet om at maksimalt 6 000 dekar dyrka jord per år skulle omdisponeres innen 2010 først ble nådd i 2013. Målet for 2020 om maksimalt 4 000 dekar omdisponert jordbruksareal per år ble nådd allerede i 2018, og graden av omdisponering har siden ligget på omtrent det samme nivået til og med 2019. I intervju sier Landbruks- og matdepartementet at det er vanskelig å si hva som er hovedårsakene til nedgangen i omdisponeringen.<sup>239</sup> I 2020 lå omdisponeringstakten over målet på 4 000 dekar årlig innen 2020. Tall for 2022 viser at 3584 dekar jordbruksjord ble omdisponert, noe som er mer enn 500 dekar over det fastsatte årlige målet som skal nås innen 2025.

<sup>237</sup> § 1. Jmfør også FNs bærekraftsmål. Begge intervjuer ble avholdt i januar 2023.

<sup>238</sup> Loven § 1 forarbeidene til loven.

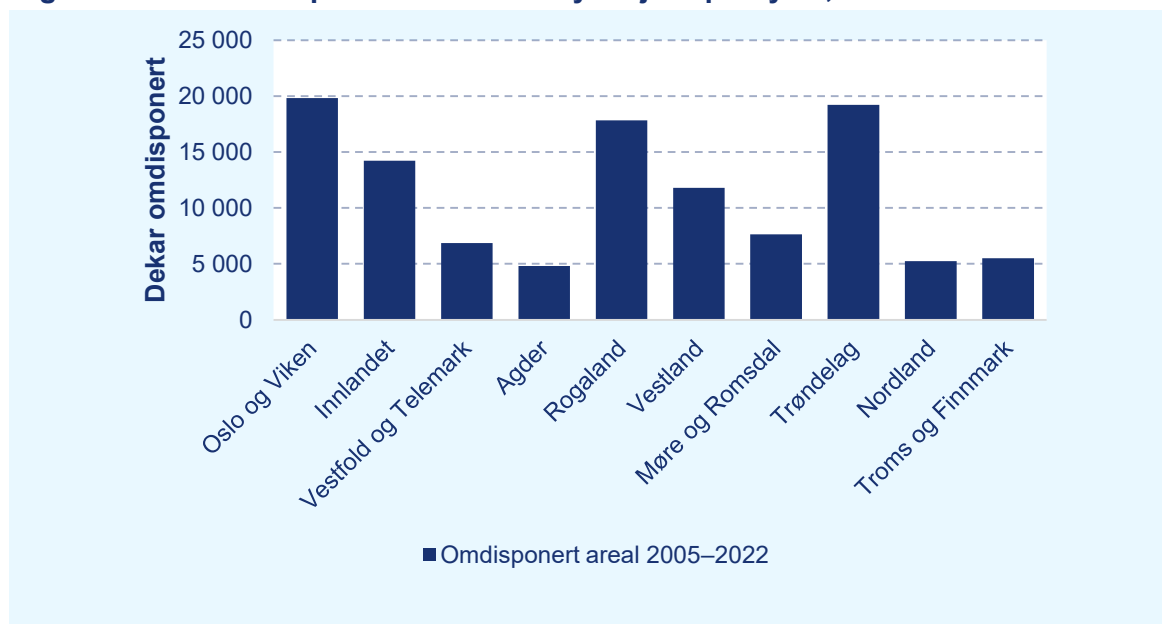
<sup>239</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 13. januar 2023



## Det er store forskjeller mellom fylker og kommuner når det gjelder omdisponering

Figur 23 viser hvor mye dyrka jord som har blitt omdisponert per fylke. Det er store forskjeller blant fylkene. En del av forskjellene skyldes variasjoner i hvor mye dyrka jord det er i hvert enkelt fylke. Figuren viser at Trøndelag, Rogaland og Viken med Oslo er de fylkene hvor det er omdisponert mest dyrka jord. I disse fylkene er det til sammen omdisponert ca. 50 prosent av alt omdisponert dyrka jord nasjonalt i perioden 2005–2021.

**Figur 23 Totalt omdisponert areal med dyrka jord per fylke, totalt i 2005–2022**



Kilder: Tall basert på SSBs tabeller 11506 og 06194 (hentedato 29. september 2022 og 6. juli 2023).

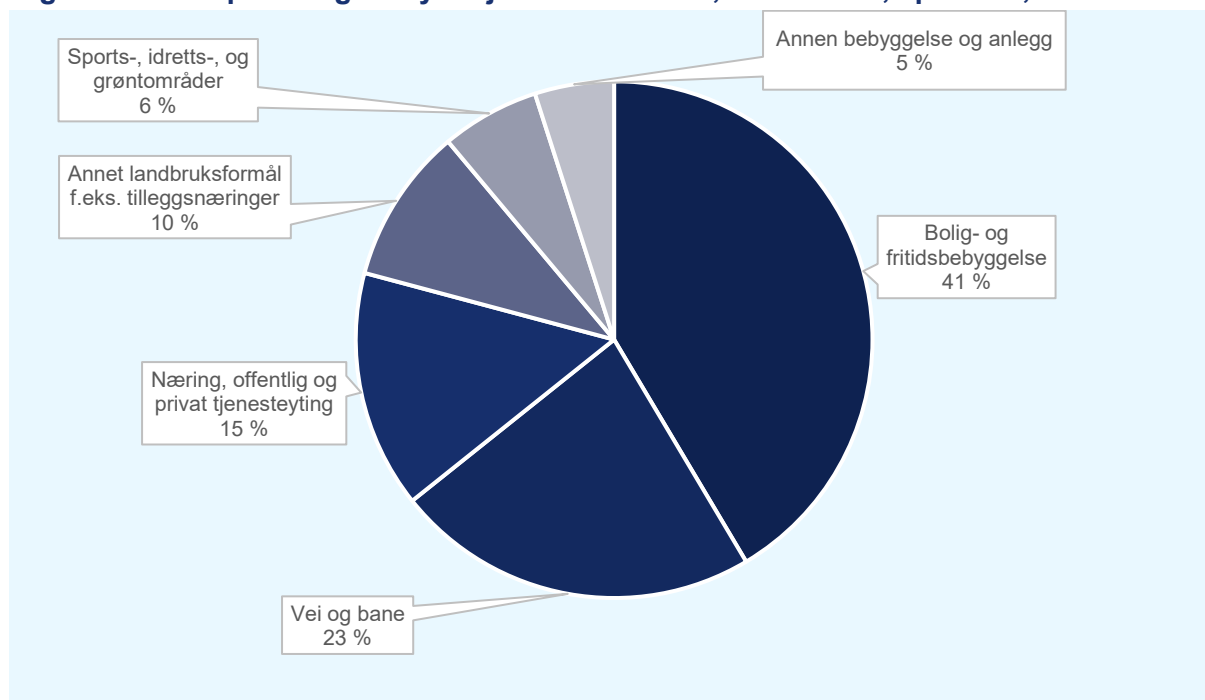
Rogaland er det fylket hvor det ble omdisponert mest dyrka jord når man tar hensyn til jordbruksarealene i det enkelte fylke. Av jordbruksarealet i Rogaland ble 1,7 prosent omdisponert i perioden 2005–2021. Agder, Finnmark og tidligere Akershus fylke har også hatt høy relativ omdisponering av tilgjengelige arealer med dyrka jord, alle rundt 1,5 prosent siden 2005. Det er store variasjoner i hvor store arealer dyrka jord kommunene har omdisponert i perioden 2005–2021.

Eksempelvis står i underkant av 60 kommuner for 58 prosent av all omdisponering av dyrka jord på nasjonalt nivå siden 2005.

## Dyrka jord omdisponeres hovedsakelig til bolig- og samferdselsutbygging

I perioden 2005–2022 var bolig- og fritidsbebyggelse den største årsaken til nedbygging av dyrka jord, etterfulgt av samferdselsprosjekter, se Figur 24. I perioden har det imidlertid vært en vridning mot mer samferdselsutbygging. I perioden fra 2015 har samferdsel derfor utgjort den største andelen med ca. 33 prosent av den totale nedbyggingen.

**Figur 24 Omdisponering av dyrka jord etter formål, hele landet, i prosent, 2005–2022**



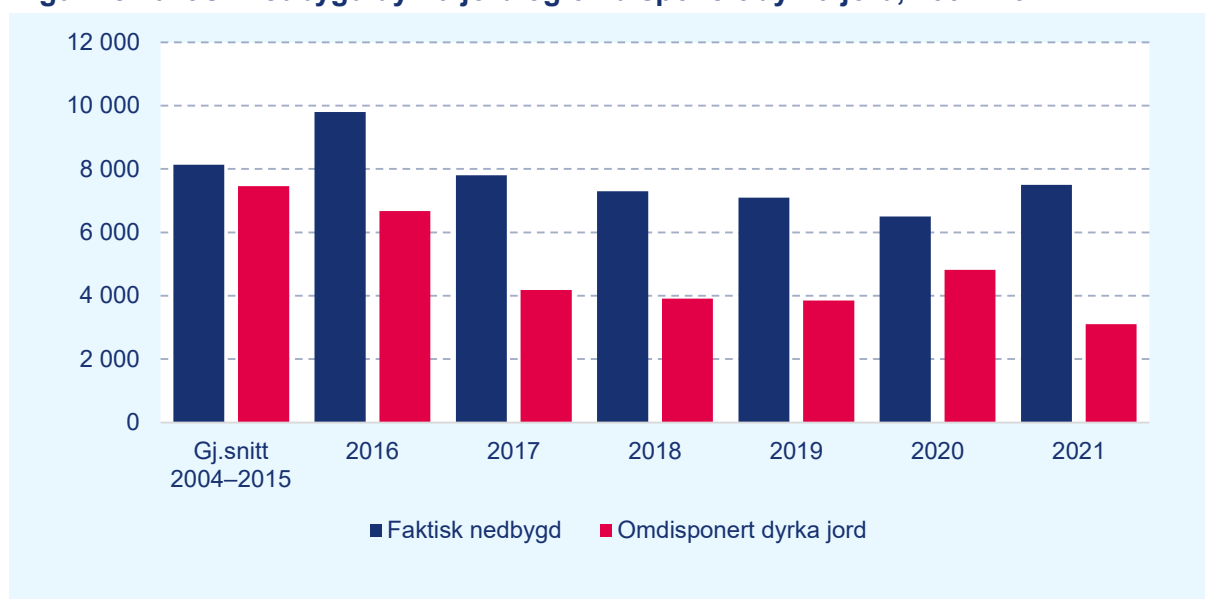
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Kildetabell 11776 og 06138. Hentedato 10. august 2023

### 6.1.2 Faktisk nedbygd jordbruksareal er høyere enn rapportert omdisponert areal

I KOSTRA rapporterer kommunene om utbygging vedtatt i reguleringsplaner. Det rapporteres ikke når den faktiske nedbyggingen finner sted. Dermed finnes det ingen offisiell statistikk på faktisk nedbygging. SSB og NIBIO har gjort kartlegginger av den reelle nedbyggingen, inkludert bøndenes egen nedbygging. Kartleggingene er oppsummert i Figur 25.

Figur 25 viser at den reelle nedbyggingen av jordbruksareal i perioden 2004 til 2021 har vært større enn arealet som i denne perioden har blitt rapportert omdisponert. Areal i både siste vedtatte og tidligere vedtatte kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, utgjør kommunens arealreserver. En viss andel av det arealet som blir vedtatt omdisponert i reguleringsplaner blir ikke umiddelbart nedbygd. På grunn av at det ofte ligger en arealreserve i vedtatte reguleringsplaner, kan faktisk nedbygging i perioder være høyere enn omdisponeringen av areal. Selv om omdisponert dyrka jord eksempelvis i 2021 var 3 100 dekar, var den faktiske nedbyggingen over dobbelt så stor med ca. 7 500 dekar. En annen forklaring på avviket er at bøndenes egen nedbygging av dyrka jord ikke regnes som en omdisponering fordi jorda fortsatt blir brukt til jordbruksnæring (se kapittel 6.3).

**Figur 25 Faktisk nedbygd dyrka jord og omdisponert dyrka jord, 2004–2021**



Kilder: SSB 2017/14 *Nedbygging av jordbruksareal*, SSB 2021/1 *Nedbygging av jordbruksareal i 2016–2019 basert på bygningsomriss* og foreløpige tall for 2020 og 2021 (SSB upublisert materiale, mottatt per e-post januar 2023).

### 6.1.3 Den beste jorda bygges ned

Jordvernmålet setter en grense for hvor mye dyrka jord som kan omdisponeres nasjonalt, men målet sier ikke noe om den dyrka jordas kvalitet eller om produksjonspotensialet. Det finnes ingen nasjonal statistikk over tilstanden til den omdisponerte jorda. Kartlegginger SSB og NIBIO har gjort av faktisk nedbygging, viser imidlertid at det i all hovedsak er den beste jorda som blir bygd ned.

#### Mesteparten av det nedbygde arealet var fulldyrka jord av svært god jordkvalitet

SSBs kartlegging<sup>240</sup> av det faktiske nedbygde arealet av dyrka jord viste at 72 prosent av arealet var fulldyrka jord, 25 prosent innmarksbeite og 3 prosent overflatedyrka jord (jf. ordliste). Basert på NIBIOs jordsmonnskartlegginger har SSB sett nærmere på kvaliteten på den fulldyrka jorda som har blitt bygd ned i perioden 2004–2015<sup>241</sup>. På denne tida var om lag halvparten av jordbruksarealet i Norge kartlagt. Av den nedbygde jorda som kan klassifiseres som fulldyrka, var 44 prosent jordsmonnskartlagt av NIBIO. Av det nedbygde, jordsmonnskartlagte og fulldyrka arealet, fant SSB at 71 prosent av jorda var av svært god jordkvalitet.

I Viken og de tidligere fylkene Hedmark, Vestfold og Nord-Trøndelag har NIBIO kartlagt nær 80 prosent av den nedbygde fulldyrka jorda i perioden 2004–2015. Nedbygd jord av svært god kvalitet utgjorde mellom 71 og 81 prosent i disse fylkene. Nedbygd jord av mindre god jordkvalitet utgjorde mellom 2 og 6 prosent i de nevnte fylkene.<sup>242</sup>

#### Høyest produksjonspotensial på nedbygd areal

NIBIO har gjort kartlegginger av kvaliteten på faktisk nedbygd jordbruksareal i 2020 og 2021.<sup>243</sup> NIBIOs kartlegging legger til grunn både jordas tilstand<sup>244</sup> og klimadata for å kunne si noe om potensialet for å dyrke blant annet korn og gras på de nedbygde arealene. Figur 26 viser hvilket produksjonspotensial den nedbygde jorda har (fire kategorier), og hvordan den reelle nedbyggingen

<sup>240</sup> Bakgrunnsmateriale mottatt fra SSB (tilhørende *Nedbygging av jordbruksareal i 2016-2019 basert på bygningsomriss* (SSB-notat 2021/1) og *Nedbygging av jordbruksareal: En kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal* (SSB-rapport 2017/14)).

<sup>241</sup> SSB. (2017, 6. juni). *Nedbygging av jordbruksareal*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nedbygging-av-jordbruksareal>

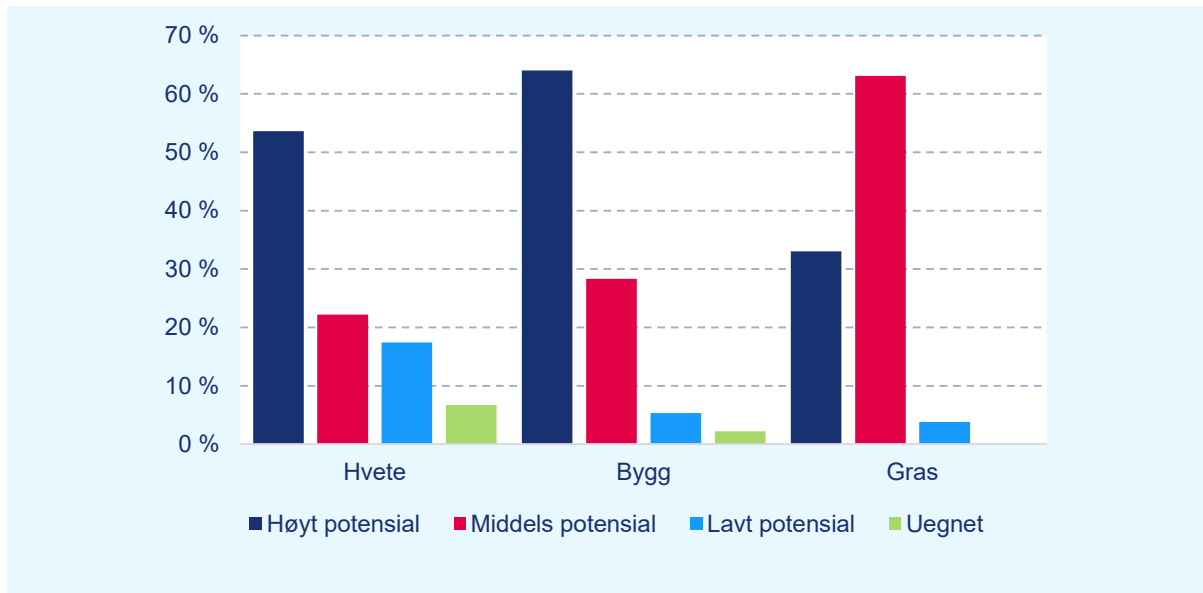
<sup>242</sup> SSB-rapport 2017/14.

<sup>243</sup> NIBIO. (2022). Registrert nedbygd jordbruksareal. Kartbasert måling basert på registreringar i perioden 2020–2021. (NIBIO-rapport vol. 8, nr. 142, 2022).

<sup>244</sup> Nasjonalt har jordsmonnskartlagt fulldyrka og overflatedyrka areal økt til i underkant av 60 prosent.

fordeler seg mellom de ulike kategoriene for produksjonskapasitet i 2020 og 2021. Figuren viser at nedbygd dyrka jord har hatt et generelt høyt produksjonspotensial for både hvete og bygg, men også gras. Av jordbruksarealer som ble nedbygd i 2020 og 2021, var over 53 prosent velegnet til dyrking av hvete og 64 prosent velegnet til dyrking av bygg, ut fra kvaliteten på jorda og de klimatiske forholdene.

**Figur 26 Dyrkingspotensialet for nedbygd jordbruksareal i 2020–2021**



Kilde: Tall fra NIBIO-rapport, vol. 8, 2022.

#### 6.1.4 Landbruks- og matdepartementet har foreløpig ingen harde virkemidler for å ivareta jordressursene

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for jordvernpolitikken, men understreker at virkemidlene for å sikre jordvernet er spredt på flere departementer. Hovedvirkemidlene for å ivareta jordvernet ligger under plan- og bygningsloven, som er Kommunal- og distriktsdepartementets ansvar og kommunenes viktigste virkemiddel i arealpolitikken. Landbruks- og matdepartementet har imidlertid et ansvar for å bidra til at verktøyene i plan- og bygningsloven brukes for å ivareta jordvernet. For å bidra til dette avgir Landbruks- og matdepartementet uttalelser til Kommunal- og distriktsdepartementet i innsigelsessaker, og samarbeider med andre departementer som har ansvaret for statlige planer som berører jordvernet (blant andre Nasjonal transportplan).<sup>245</sup>

Landbruks- og matdepartementet peker på at arealbruk er et vanskelig område, ettersom jordvern ikke alltid blir prioritert blant mange konkurrerende interesser. Dette skjer uten at Landbruks- og matdepartementet kan styre det gjennom lov eller forskrift. Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at departementet per i dag ikke har harde virkemidler for å sikre jordvernet, men at dette er noe departementet nå utreder.<sup>246</sup>

Landbruks- og matdepartementet framhever utarbeidelsen av den nasjonale jordvernstrategien, som behandles av Stortinget, som et svært viktig virkemiddel i departementets arbeid med jordvern. Videre kan departementet påvirke arbeidet med jordvern f.eks. gjennom økonomiske virkemidler eller ved å gi innspill når plan- og bygningsloven skal revideres. Landbruks- og matdepartementet framhever likevel at det viktigste og mest brukte virkemiddelet departementet har til å påvirke kommunenes arealplanlegging, er å gi signaler til statsforvalterne om å fremme jordvernet, eventuelt gjennom innsigelser. Disse signalene gis til statsforvalterne gjennom tildelingsbrev og lignende, og ikke minst

<sup>245</sup> Intervju 13. januar 2023.

<sup>246</sup> Intervju 13. januar 2023.

gjennom «jordvern» til kommunene. Dette er forventningsbrev som flere tidligere regjeringer, også nåværende regjering, har sendt ut til alle landets kommuner, med en oppfordring om å ta vare på jordressursene.<sup>247</sup>

Landbruks- og matdepartementet viser videre i intervju til at departementet i 2022 i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruksdirektoratet har utarbeidet en rapport som vurderte å gi de viktigste jordbruksarealene et sterkere vern. I rapporten foreslås det å opprette et sentralt register over de viktigste jordbruksarealene.

### 6.1.5 Omfanget av dyrkbar jord som omdisponeres, er nesten like stort som for dyrka jord

Dyrkbar jord er areal som ikke er fulldyrka, men som i et agronomisk perspektiv kan dyrkes opp til fulldyrka jord, og som møter kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.<sup>248</sup> Eksempler på jord som er dyrkbar kan være skogområder, eller myr. Når dyrkbar jord omdisponeres, skal arealet brukes på en måte som innebærer at det fortsatt kan dyrkes opp og brukes til jordbruksproduksjon i fremtiden. I utgangspunktet er det forbudt med omdisponering (av både dyrka og dyrkbar jord), men kommunen kan i særlige tilfeller gi tillatelse.

Dyrkbar jord er areal som ved nydyrking kan kultiveres slik at det vil oppfylle kravene til fulldyrka jord.<sup>249</sup> Det innebærer for eksempel at når man begynner å produsere ferdigplen eller juletrær på dyrkbare arealer, blir ikke dette ansett som en omdisponering fordi arealet enkelt kan brukes til matdyrking senere. En del overflatedyrka jord og innmarksarealer kan også settes i stand til fulldyrka jord. Oppføring av nye bygg, anlegg og lignende på slike arealer vil imidlertid anses som en omdisponering fordi nedbyggingen gjør det umulig å dyrke opp disse arealene til jordbruksproduksjon i framtida.

Dyrkbar jord er ikke omfattet av noe nasjonalt jordvernmål. Dyrkbar jord er imidlertid på lik linje som dyrka jord beskyttet gjennom jordlova (jf. § 9) mot å bli omdisponert til annen bruk enn jordbruk dersom tiltaket betyr at arealet ikke kan brukes til matproduksjon i framtida.

De dyrkbare reservene i Norge er oppgitt til å være 12,5 millioner dekar. Det er imidlertid en rekke forhold som gjør at dette tallet ikke kan ansees å representere et aktuelt dyrkbart potensial per i dag. For eksempel er noen arealer dyrkbar myr, som med dagens lovgivning, med få unntak, ikke kan anses som en tilgjengelig dyrkbar ressurs. Med bakgrunn i disse forholdene og når det tas høyde for overlappende arealer, gjenstår rundt 5,6 millioner dekar aktuell dyrkbar jord<sup>250</sup> (1,5 prosent av landarealet i Norge). NIBIO anser dette som et konservativt estimat. I tillegg kommer andre begrensninger slik som klima, annet vern, endret driftspraksis, nærhet til tettsteder og annet.<sup>251</sup>

I perioden 2005–2022 ble i overkant av 102 000 dekar dyrkbar jord vedtatt omdisponert. Dette er nesten like mye som det i samme periode ble vedtatt omdisponert av dyrka jordbruksareal (109 000 dekar).

Figur 27 viser at det er en del variasjon over tid. I likhet med dyrka jord blir den dyrkbare jorda i hovedsak vedtatt omdisponert etter plan- og bygningsloven. Statistikken over dyrkbar jord kan imidlertid være mangelfull slik at den reelle omdisponeringen av dyrkbar jord kan være langt høyere enn hva som blir innrapportert. En kartlegging gjennomført av NIBIO i 2017 viste at kun 54 prosent av arealet som ble nydyrket i 2006–2016, var klassifisert som dyrkbar jord av kommunene.<sup>252</sup> Videre viste

<sup>247</sup> Landbruks- og matdepartementet: intervju 13. januar 2023 og skriftlige tilbakemeldinger 16. juni 2023.

<sup>248</sup> NIBIO, arealressurskart. <https://nibio.no/tema/jord/arealressurser> [nibio.no]

<sup>249</sup> Arealene holder kravene til fulldyrka jord og kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.

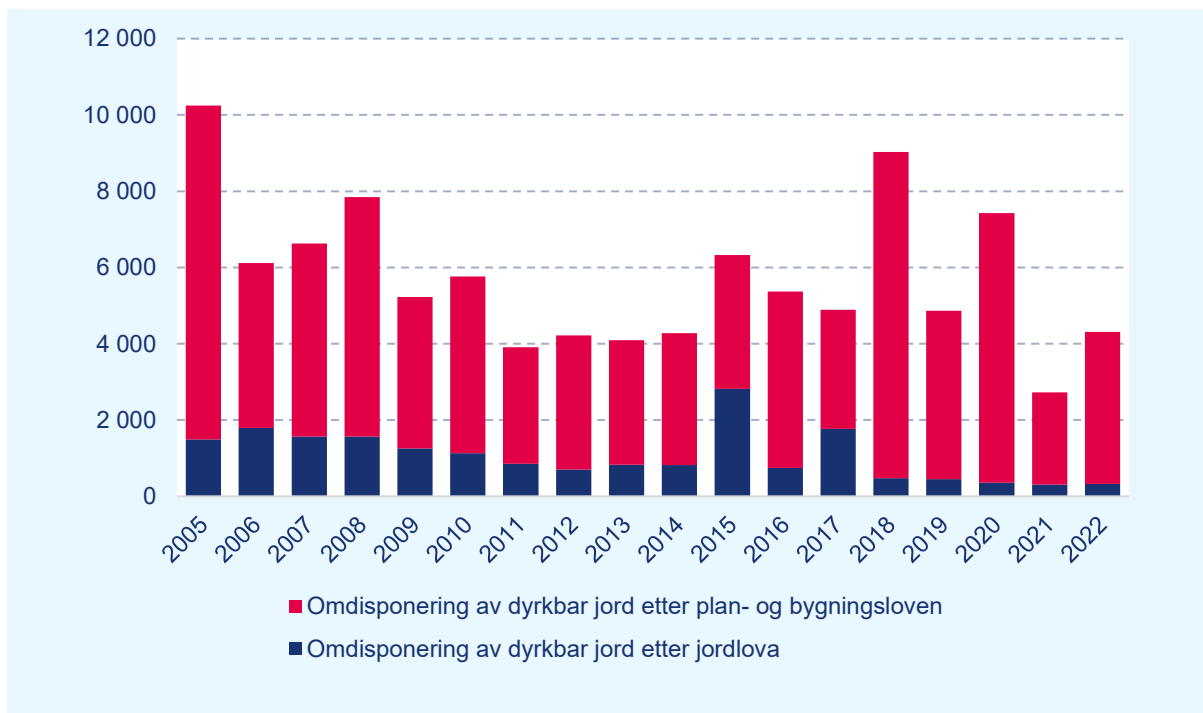
<sup>250</sup> Ifølge NIBIO er aktuell dyrkbar jord den jorda som kan nydyrkes gitt reguleringer og lovverk, og driftstekniske forutsetninger. NIBIO (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. Rapport nr. 38

<sup>251</sup> NIBIO (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. Rapport nr. 38. s.70-71

<sup>252</sup> (NIBIO. (2017, 29. mai). *Tilleggsutredning knyttet til kostnadseffektivitet og klimaeffekter av forbud mot nydyrking av myr* (NIBIO-notat). Klassifisert i markslagskart.

en kartlegging fra 2023 for perioden 2016–2021 at prosenten klassifisert som dyrkbar jord av kommunene hadde økt til 58 prosent.<sup>253</sup> Det gir en indikasjon på at det er store arealer med dyrkbar jord som ikke er klassifisert, og som dermed ikke kommer med i statistikken over vedtatte omdisponeringer. Når jorda ikke er klassifisert av kommunen, har den heller ikke noe vern gjennom jordlova.

**Figur 27 Omdisponering av dyrkbar jord etter jordlova og plan- og bygningsloven, dekar. 2005–2022**



Kilde: SSB Statistikkbanken kildetabell 06194, hentdato 10. august 2023

Tallene fra KOSTRA viser store variasjoner mellom fylkene og blant kommunene. Viken og Innlandet står eksempelvis for den største omdisponeringen da disse to fylkene alene sto for ca. 45 prosent av all omdisponert dyrkbar jord nasjonalt i 2005–2021. Troms- og Finnmark sto for over 12 prosent, og Agder kun 1,6 prosent (ca. 1 600 dekar).

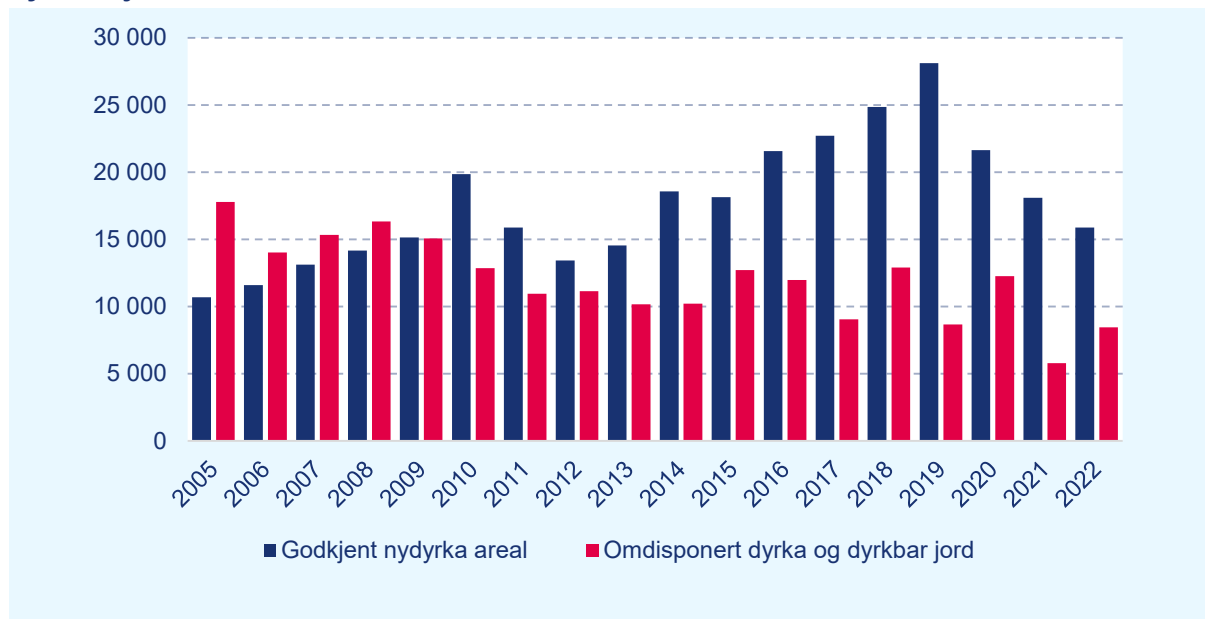
## 6.2 Nydyrking av areal

Omdisponert jordbruksareal kan erstattes gjennom nydyrking av andre arealer, eksempelvis ved at udyrka jord gjøres om til åker eller eng.

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). Forholdet mellom godkjent nydyrka og omdisponert jord per år siden 2005 er vist i Figur 28.

<sup>253</sup> NIBIO (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. Rapport nr. 38.

**Figur 28 Godkjent areal til nydyrking sammenlignet med omdisponert dyrka og dyrkbar jord, dekar, 2005–2022**



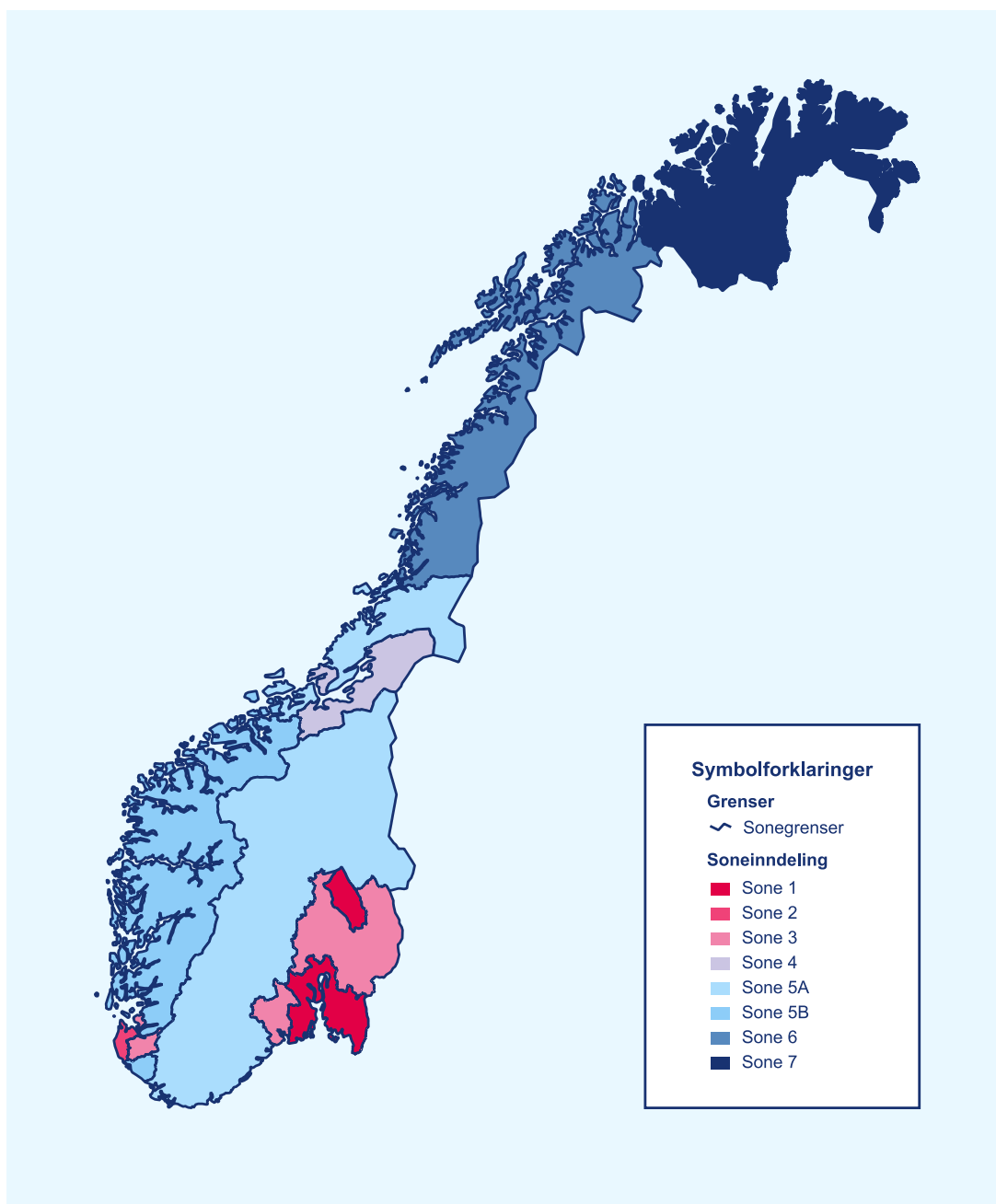
Kilde: SSB tabell 08123 og tabell 11776. Hentedato: 11. april 2023

På landsbasis har det blitt godkjent stadig mer areal til nydyrking, og figuren viser at siden 2009 har areal godkjent til nydyrking oversteget omdisponert jordbruksareal.

### 6.2.1 Mest nydyrking i tilskuddssoner som er lite egnet for korndyrking

SSBs statistikk over nydyrking sier ikke noe om kvaliteten og produksjonspotensialet til det nydyrka arealet sammenlignet med jordbruksarealene som blir omdisponert til andre formål. For å kunne vurdere typene arealer som blir nydyrket, kan vi sammenstille arealene med tilskuddssonene (jf. ordliste) for landbruket. Tilskuddssonene fordeler seg slik det er vist i Kart 2.

## Kart 2 Tilskuddssoner for arealtilskudd



Kilde: Landbruksdirektoratet

Tilskuddssone 1 og 3 og delvis sone 4 er der vi finner det meste arealet som kan brukes til korndyrking. Arealene i de øvrige sonene vil i all hovedsak være best egnet til grovfôrproduksjon. Sone 2 er også godt egnet til grønnsaksdyrking.

Mye av nydyrkingen skjer i områder som er lite egnet for korndyrking. 71 prosent av nydyrkingen skjer i soner der man primært kan drive med grovfôrproduksjon. 97 prosent av hvetearealet ligger i sone 1 og 3, men kun 20 prosent av nydyrkingen i perioden 2005–2021 fant sted i disse to sonene. Samtidig viser tallene at ca. 40 prosent av det omdisponerte arealet av dyrka jord i samme periode lå i disse to tilskuddssonene.<sup>254</sup>

Gjennom nydyrking opprettholdes jordbruksarealene på nasjonalt nivå, men omdisponeringen og nydyrkingen siden 2005 forskyver en stadig større del av jordbruket til områder der det er vanskelig å

<sup>254</sup> Tall basert på SSBs kildetabell 08123: *Nydyrking (K) 2005–2021*. Hentet 10. januar 2022 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08123>; og egne beregninger av kornareal basert på data for produksjonstilskudd.



dyrke matplanter som korn.<sup>255</sup> Selv om arealet er dyrka opp, vil det dessuten ta lang tid før jordstrukturen blir endret slik at arealene kan gi god avling.<sup>256</sup>

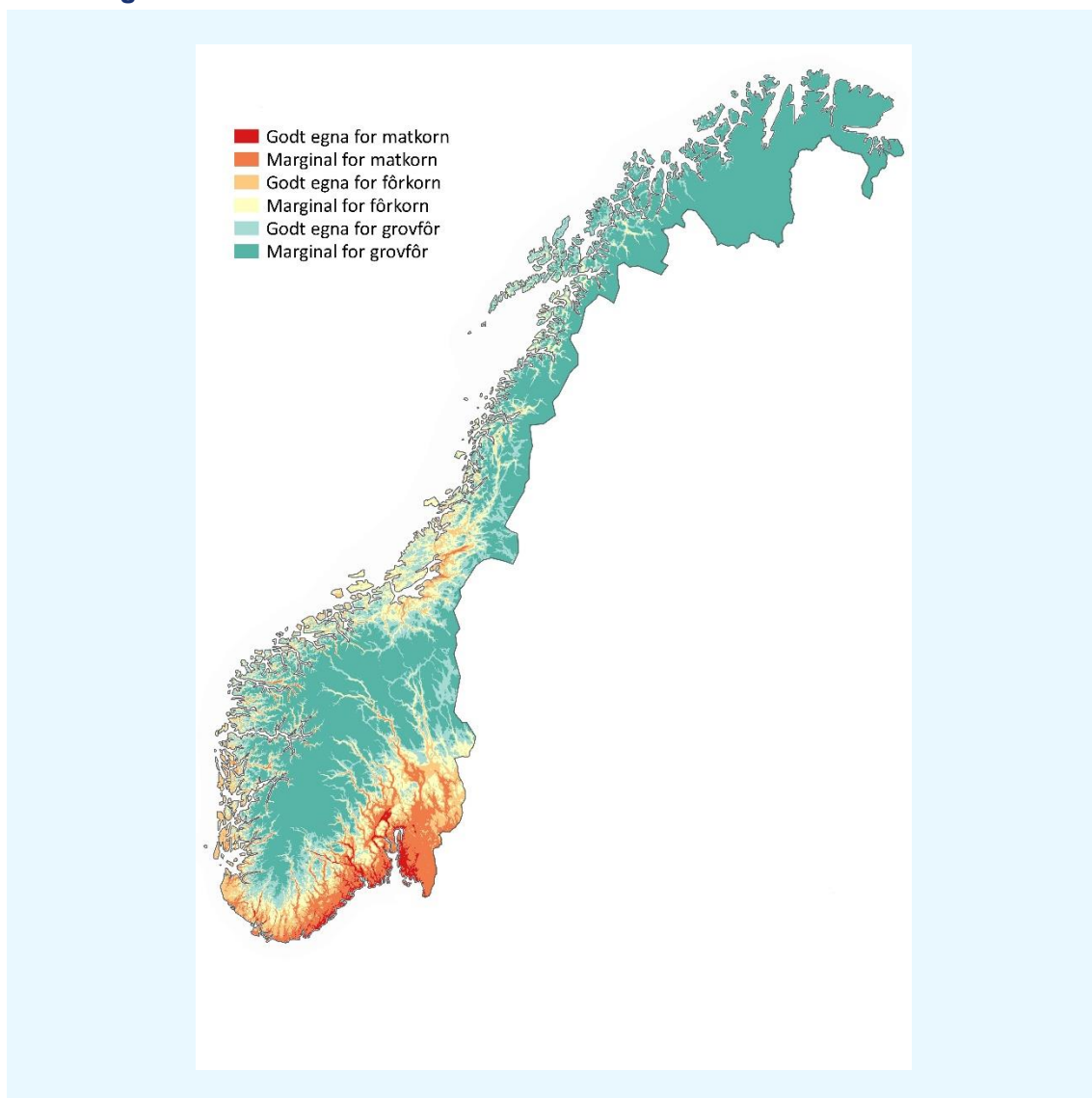
På spørsmål om denne arealutviklingen viser Landbruks- og matdepartementet i intervju til at dette ikke er en ønsket arealutvikling for jordbruket.<sup>257</sup>

### 6.2.2 Lavere kvalitet på den aktuelle dyrkbare jorda

Målt i areal kan Norges totale jordbruksareal teoretisk sett fordobles gjennom nydyrking av dyrkbare arealer. NIBIO har kartlagt at 12,5 millioner dekar, eller 3,9 prosent av Norges landareal, teknisk sett kan nydyrkes.<sup>258</sup> Men som nevnt i 6.1.5 er det ulike faktorer som gjør at den aktuelle dyrkbare jorda kun utgjør 5,6 millioner dekar.

For å stadfeste nydyringspotensialet kan man ta utgangspunkt i landbrukets seks agroklimate klimasoner. Klimasonene beskriver dyrkingsforholdene i de forskjellige delene av landet, jf. Kart 3. Sonene med de beste dyrkingsforholdene finnes i hovedsak på Østlandet, Sør-Vestlandet og i Trøndelag og samsvarer i stor grad med korndyrkingsområdene.

#### Kart 3 Agroklimate soner



<sup>255</sup> NIBIO har laget en lignende analyse, jf. NIBIO rapport 7(72) 2021.

<sup>256</sup> Skriftlige tilbakemeldinger Landbruks- og matdepartementet 16.juni 2023

<sup>257</sup> 13. januar 2023.

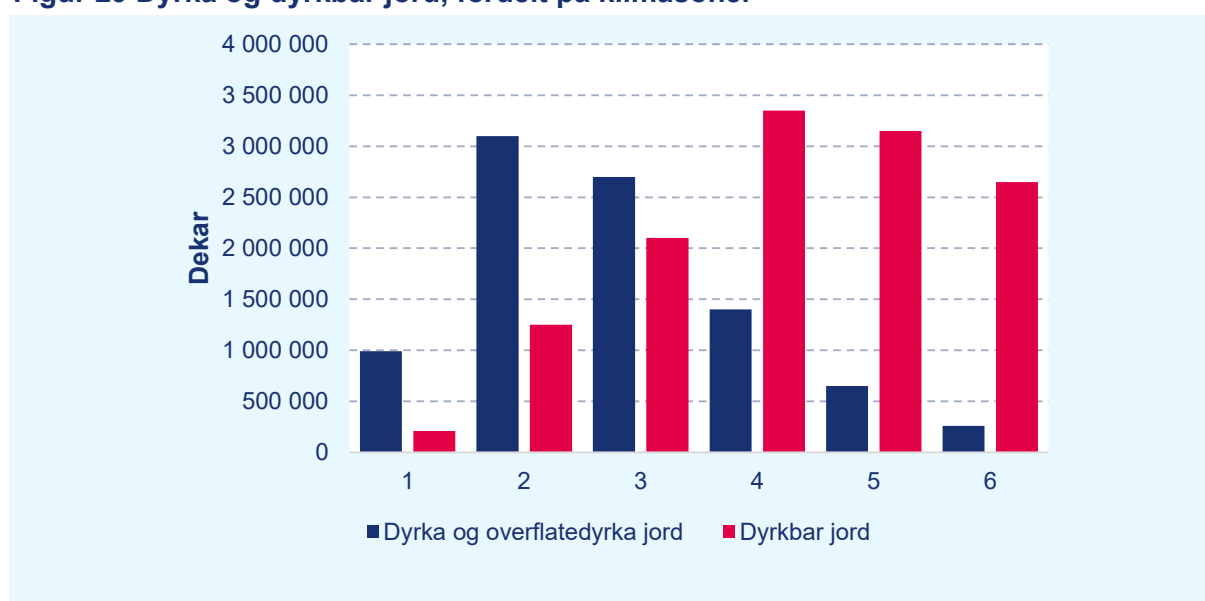
<sup>258</sup> NIBIO. (2021). *Jordvernets begrunnelser. Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi* (NIBIO-rapport; 7(72) 2021). <https://hdl.handle.net/11250/2738064>

Kilde: Geografisk fordeling av agroklimatiske soner i Norge, basert på Skjelvåg (1987), utarbeidet av NIBIO. Se for eksempel NIBIO-rapporten *Klimaendringenes påvirkning på landbruket i Norge innenfor ulike klimasoner* fra 2018<sup>259</sup>

73 prosent av det tilgjengelige dyrkbare arealet ligger i klimasoner der arealene i all hovedsak brukes til å dyrke grovfôr som skal bli dyrefôr (klimasone 4, 5 eller 6). Nær 25 prosent av den dyrkbare jorda ligger over 600 meter over havet, mens ca. 6 prosent av dagens jordbruksareal ligger der. Halvparten av det dyrkbare arealet under 150 meter over havet ligger i Nord-Norge og er best egnet for grasproduksjon.<sup>260</sup>

Figur 29 viser hvordan den dyrka og dyrkbare jorda fordeler seg mellom klimasonene. Dersom nydyrking skal bidra til økt matproduksjon i Norge, er det størst behov for jord egnet til korndyrking.<sup>261</sup> Det meste av det dyrkbare arealet i de varmeste klimasonene 1, 2 og 3, som er egnet til matkorn og/eller fôrkorn, er imidlertid allerede dyrket opp og tatt i bruk til jordbruksproduksjon.

**Figur 29 Dyrka og dyrkbar jord, fordelt på klimasoner**



Kilde: NIBIO-rapporten *Jordvernets begrunnelser*, 2021

Tallene i figuren viser at kun 3,5 millioner dekar av den 12,5 millioner dekar dyrkbare jorda ligger i klimasoner som er egnet for korndyrking (klimasone 1 og 3). Hvis man i tillegg trekker fra arealer som av ulike hensyn ifølge NIBIO ikke er tilgjengelige, gjenstår det 1,6 millioner dekar dyrkbar jord i klimasoner som er egnet for korndyrking. Av disse 1,6 millioner dekar ligger cirka 200 000 dekar (1,6 prosent av dyrkbart areal) i klimasone 1, der jorda er godt egnet for matkorndyrking. Ettersom størsteparten av den dyrkbare jorda ligger utenfor sone 1 og 3, vil oppdyrking av dyrkbar jord i disse sonene i liten grad kunne kompensere for nedbygging av dyrka jord i de beste klimasoner.<sup>262</sup>

## 6.3 Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal

Nedbygging av jordbruksareal der formålet er knyttet til jordbruksproduksjon (jordlova § 9) krever ikke søknad om omdisponering av arealene. Dette omtales som *landbrukets egen nedbygging* og omfatter

<sup>259</sup> NIBIO. (2018). *Klimaendringenes påvirkning på landbruket i Norge innenfor ulike klimasoner* (NIBIO-rapport vol. 4 nr. 75, 2018). [https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2501387/NIBIO\\_RAPPORT\\_2018\\_4\\_75.pdf](https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2501387/NIBIO_RAPPORT_2018_4_75.pdf)

<sup>260</sup> NIBIO. (2021). *Jordvernets begrunnelser. Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi* (NIBIO-rapport; 7(72) 2021). <https://hdl.handle.net/11250/2738064>

<sup>261</sup> NIBIO. (2021). *Jordvernets begrunnelser. Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi* (NIBIO-rapport; 7(72) 2021). <https://hdl.handle.net/11250/2738064>

<sup>262</sup> NIBIO. (2021). *Jordvernets begrunnelser. Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi* (NIBIO-rapport; 7(72) 2021). <https://hdl.handle.net/11250/2738064>

for eksempel bygging av driftsbygninger, våningshus og jordbruksveier.<sup>263</sup> Siden det ikke kreves søknad om omdisponering av disse arealene, inngår de ikke i KOSTRA-tallene over omdisponert jordbruksareal etter plan- og bygningsloven og jordlova<sup>264</sup>, og de innrapporteres heller ikke noe annet sted.

Ulike undersøkelser gjennomført i perioden 2019–2023 viser imidlertid at nedbygd jordbruksareal på landbrukseiendommer utgjør en betydelig andel av det totale nedbygde jordbruksarealet.<sup>265</sup> SSB finner, blant annet gjennom flyfoto, at landbrukets egen nedbygging utgjør 21 000 dekar, eller 22 prosent av alt nedbygd jordbruksareal i perioden 2004–2015.<sup>266</sup> Det tilsvarer at landbruket selv i gjennomsnitt har bygd ned 1 750 dekar jordbruksareal årlig i den samme perioden. Senere kartlegginger viste at jorda som landbruket selv bygde ned, i stor grad var jord av høy kvalitet.<sup>267</sup>

SSB gjennomførte en kartlegging i 2021 hvor de brukte en ny metode med utgangspunkt i bygningsinformasjon og -omriss for å identifisere nedbygd jordbruksareal. Kartleggingen viser at 44 882 dekar har blitt omdisponert i perioden 2016–2021 som følge av at jordbruksarealer har blitt bygd ned. Av disse er 27 prosent (12 022 dekar) bygd ned av landbruket selv. Det gir en gjennomsnittlig omdisponering på 2 004 dekar årlig, noe som innebærer en økning sammenlignet med perioden 2004–2015.

I forbindelse med behandlingen av regjeringens oppdaterte jordvernstrategi i Prop. 1 S (2018–2019) for Landbruks- og matdepartementet uttalte næringskomiteen at det er viktig at landbrukets egen nedbygging av dyrket mark reduseres. Stortinget ba i vedtak nr. 155 av 11. desember 2018 regjeringen utrede en generell søknads- og meldeplikt i jordlova for å regulere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar mark.<sup>268</sup> I Prop. 1 S (2020–2021) opplyste Landbruks- og matdepartementet at de istedenfor å innføre regler om søknads- eller meldeplikt har utarbeidet et nytt rundskriv<sup>269</sup> som skjerper inn praktiseringen av jordlovas omdisponeringsbestemmelse. Rundskrivet, M-2/2021, redegjør nærmere enn tidligere for ulike typer arealbruk som er omfattet av begrepet jordbruksproduksjon, og hvilke som vil kreve søknad om omdisponering etter jordlova § 9. Det er ikke noe absolutt forbud mot omdisponering. Kommunen har myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering, og kan bare gi tillatelse når «særlege høve» foreligger. For eksempel bør kommunen bare gi tillatelse til omdisponering av areal til kårbolig når det ikke er tvil om at det er nødvendig med kårbolig av hensyn til drifta av eiendommen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at de foreløpig ikke har tall på hvilken effekt innstrammingen har.

Landbruks- og matdepartementet opplyser imidlertid at erfaringen så langt er at kommunene i liten grad gir avslag når de vurderer om tiltaket er nødvendig. Ved utgangen av 2022 ga kommunene avslag i kun 11 prosent av tilfellene.<sup>270</sup>

<sup>263</sup> Se rundskriv M-2/2021, pkt. 4.3 Disposisjoner som rammes av forbudet mot omdisponering.

<sup>264</sup> Intervju med Statsforvalteren i Innlandet 22. januar 2021.

<sup>265</sup> SSB (2019). *Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal* (SSB-rapport 2019/15). [https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/389048?\\_ts=16b457f9a98](https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/389048?_ts=16b457f9a98), Rørholt, A., Aukstikalniene, G. & Steinnes, M. (2021). *Nedbygging av jordbruksareal i 2016–2019 basert på bygningsomriss* (SSB-rapport 2021/1). [https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/442495?\\_ts=176f5e94838](https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/442495?_ts=176f5e94838); Kartleggingen fra 2023: SSB upubliserte tall.

<sup>266</sup> SSB (2019). Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal (SSB-rapport 2019/15). [https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/389048?\\_ts=16b457f9a98](https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/389048?_ts=16b457f9a98)

<sup>267</sup> SSB (2017). *Nedbygging av jordbruksareal: En kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal* (SSB-rapport 2017/14). [https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/310909?\\_ts=16d147e71b0](https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/310909?_ts=16d147e71b0); SSB. (2021). *Nedbygging av jordbruksareal i 2016-2019 basert på bygningsomriss* (SSB-rapport 2021/1). [https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/442495?\\_ts=176f5e94838](https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/442495?_ts=176f5e94838)

<sup>268</sup> Prop. 1 S (2018–2019). Landbruks- og matdepartementet.

<sup>269</sup> Rundskriv M-2/2021.

<sup>270</sup> Landbruks- og matdepartementets innlegg på jordvernkonferanse 5. desember 2022.

## 6.4 Kommunenes arbeid med å fastsette mål og bruke tilgjengelige virkemidler for å ivareta jordvernet

Kommunene har ansvar for arealforvaltningen lokalt og er den viktigste lokale jordvernmyndigheten. Kommunene skal utarbeide en kommuneplan og en kommunal planstrategi. Kommuneplanen er en langtidsplan og et handlingsprogram for kommunens arealer og utviklingen i kommunen. Kommuneplanen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanen har rettslig virkning ved at den skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.<sup>271</sup>

Kommunen skal utarbeide en planstrategi som skal klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for utviklingen kommunen ønsker. Den kommunale planstrategien skal utarbeides og vedtas av kommunestyret minst én gang i hver valgperiode.<sup>272</sup>

Som nevnt innledningsvis i kapittel 6 vedtar kommunen planer for arealbruken etter plan- og bygningsloven og skal ivareta dyrka og dyrkbar jord i henhold til både plan- og bygningsloven og jordlova. Videre skal den ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging<sup>273</sup> og statlige planretningslinjer<sup>274</sup> er sentrale retningslinjer som kommunene skal følge i sitt planarbeid.<sup>275</sup> De nasjonale forventningene gjentar Stortingets jordvernmål om at det er viktig å redusere omfanget av dyrka jord som blir omdisponert. I de statlige planretningslinjene står det at det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov.<sup>276</sup>

Dette delkapitlet viser hvordan kommunene bruker sentrale virkemidler i arbeidet med å ivareta dyrka og dyrkbar jord. Her ser vi på prosessene og vedtakene som gjennomføres uavhengig av rullering av kommunale arealplaner, og som blir styrende for hvordan kommunene kan ivareta jordvernet når rulleringen settes i gang. Først beskriver vi i hvilken grad utvalgskommunene har definert egne jordvernmål. Deretter viser vi hvordan kommunene bruker ulike virkemidler for å ivareta dyrka og/eller dyrkbar jord. Til slutt presenterer vi hvordan kommunene bruker bestemmelser i LNFR-områder avsatt til spredt bebyggelse. I neste delkapittel (6.5) presenterer vi hvordan jordvernet blir ivaretatt i en kommunal rulleringsprosess.

### 6.4.1 Flertallet av kommunene og fylkene har jordvernmål

Jordvernmålet er *nasjonalt* og er ikke nedskalert på fylkes- eller kommunenivå. Vi har sendt ut en kartleggingsundersøkelse til et utvalg<sup>277</sup> av kommuner og gjennomgått dokumenter for å undersøke om kommunene har definert egne jordvernmål. Vi har også gjort en dokumentanalyse for å undersøke om fylkeskommunene har utarbeidet jordvernmål. Et kommunalt jordvernmål kan bli vedtatt gjennom kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, egne jordvernstrategier eller andre overordnede plandokumenter. Slike kommunale mål kan bidra til at jordvernet blir bedre ivaretatt i kommunenes arealforvaltning, og underbygge det nasjonale målet.<sup>278</sup>

<sup>271</sup> Fladmark, H.F. (2022, 29. juli). kommuneplan. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1642905>

<sup>272</sup> Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder: Kommunal planstrategi*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>

<sup>273</sup> Plan- og bygningsloven § 6-1

<sup>274</sup> Plan- og bygningsloven § 6-2

<sup>275</sup> Plan- og bygningsloven § 11-1.

<sup>276</sup> Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging <https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>

<sup>277</sup> Det ble trukket ut et strategisk utvalg på 220 av kommunene med mest jordbruksareal.

<sup>278</sup> Se for eksempel Strategisk plan for jordvern i Nordland 2022–2025 og Prop. 200 S (2020–2021) s. 153

Det er ikke et krav at kommunene utarbeider egne jordvernmål. Landbruks- og matdepartementet innførte imidlertid i 2022 en tilskuddsordning for kommuner som utarbeider en kommunal jordvernstrategi. Ordningen var et ledd i arbeidet med å redusere omdisponeringen av jordbruksareal i kommunen.<sup>279</sup> I utlysningen av midlene viste Landbruksdirektoratet til at en kommunal jordvernstrategi bør gjøre rede for hvordan nasjonal, og eventuelt regional, jordvernstrategi skal følges opp av kommunen. Strategien bør fastsette et ambisjonsnivå for jordvernarbeidet, blant annet ved å sette et mål for maksimal årlig omdisponering av jordbruksarealer, gjerne en nullvisjon.<sup>280</sup>

## Flertallet av kommunene har satt jordvernmål, som regel i form av generelle målformuleringer

Kartleggingsundersøkelsen viser at nesten to tredjedeler av kommunene har jordvernmål. 37 prosent av utvalgskommunene har ikke satt egne mål om jordvern. Av kommunene som har satt et jordvernmål, har nesten 35 prosent kun mål for dyrka jord, mens de resterende kommunene har jordvernmål for både dyrka og dyrkbar jord. Det er få kommuner som definerer konkrete mål som for eksempel hvor mye areal som kan omdisponeres. De fleste har mer generelle mål om et strengt jordvern, og enkelte har en nullvisjon.

Det er først og fremst kommunene med mest jordbruksareal som har satt seg et jordvernmål. I tillegg ser vi at kommuner med nyere arealplaner (på høring etter 2014)<sup>281</sup> i større grad har satt egne jordvernmål<sup>282</sup>. Både statsforvalterne vi har intervjuet<sup>283</sup>, og Landbruks- og matdepartementet<sup>284</sup> har inntrykk av at kommunene i de senere årene har blitt mer oppmerksom på betydningen av jordvern.

## Åtte fylker har satt jordvernmål, men de er ikke nødvendigvis kjent i kommunene

Fylkeskommunene har også en rolle i å fremme jordvernet i egen region.<sup>285</sup> De kan ta i bruk en rekke virkemidler, som å vedta egne regionale jordvernstrategier, opprette en såkalt grønn strek eller langsiktig grense for utbygging mot jordbruksareal eller sette regionale jordvernmål.<sup>286</sup> Flere statsforvaltere mener at gode regionale planer, eventuelt jordvernstrategier, samt regionale mål for jordvern, er gode virkemidler for å ivareta jordvernet på det regionale nivået.<sup>287</sup>

Landbruksdirektoratet la i 2022 fram en undersøkelse av kommunale og regionale virkemidler for jordvern<sup>288</sup>. I denne framgår det at åtte<sup>289</sup> fylker har vedtatt egne regionale jordvernmål.<sup>290</sup> Noen fylker har satt en konkret øvre grense for antall dekar som kan omdisponeres i året, mens andre har generelle målformuleringer. I kartleggingsundersøkelse I spurte vi kommunene om de er omfattet av regionale mål eller føringer for jordvern. Flesteparten av utvalgskommunene i de åtte fylkene som har vedtatt egne regionale mål (67 prosent), bekrefter at de er omfattet av regionale mål eller føringer for jordvern. Allikevel mener 33 prosent at det ikke har blitt eller at de ikke vet om det er utarbeidet et regionalt jordvernmål i et fylke hvor et regionalt mål er vedtatt.

## Kommuner i fylker med jordvernmål definerer i større grad egne jordvernmål

Vår kartleggingsundersøkelse viser at det er vanligere blant kommuner i fylker som har egne jordvernmål, å ha definert egne jordvernmål i kommunen. Dette bekreftes i intervju med utvalgte

<sup>279</sup> Prop. 200 S (2020–2021), s.153

<sup>280</sup> Landbruksdirektoratet, *Utllysning av midler til utarbeiding av kommunale jordvernstrategier*, 2022 <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/skjema/ordninger-for-forvaltningen/tilskudd-til-kommunal-jordvernstrategi/utlysning-av-midler-til-utarbeiding-av-kommunale-jordvernstrategier>

<sup>281</sup> «Nyere» er her definert som at kommuneplanens arealdel har vært på høring i 2015 eller senere. Vi valgte 2015 som skille fordi det var året da det nasjonale jordvernmålet ble strammet inn.

<sup>282</sup> Av dem med nyere planer har 66 prosent av kommunene definert egne jordvernmål. Samme andel for kommuner med gamle planer er 42.

<sup>283</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, i Rogaland, i Trøndelag og i Agder.

<sup>284</sup> 13. januar 2023.

<sup>285</sup> Jamfør f.eks. jordvernstrategien som Stortinget behandlet i desember 2015, jf. vedlegg 4 i Prp. 127 S (2014–2015) og brev fra Landbruks- og matdepartementet om fylkeskommunenes rolle og ansvar på landbruks- og matområdet – overordna forventninger og tilskudd til rekruttering og kompetanseheving i landbruket i 2018.

<sup>286</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 2.

<sup>287</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 21.

<sup>288</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022).

<sup>289</sup> Viken (inkludert Oslo), Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, Rogaland og Trøndelag.

<sup>290</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 17.

kommuner, der det er pekt på hvor viktig det kan være for kommunenes jordvern at det finnes regionale mål og strategier. Konkrete føringer, som en langsiktig grense for landbruk vedtatt i 2000 gjennom *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*<sup>291</sup>, er viktige for kommunenes arbeid med jordvern i denne delen av Rogaland. Kommunene i regionen har fulgt opp føringene ved å innarbeide samme grense i sine juridisk bindende arealplaner. Ifølge kommunene har dette gitt jordbruksarealene innenfor den langsiktige grensen bedre beskyttelse fordi lokale politikere i stor grad har unnlatt å omdisponere slike arealer.

#### 6.4.2 Kommunene bruker i varierende grad ulike juridisk bindende virkemidler som skal ivareta jordvernet

Uavhengig av om en kommune har utarbeidet et jordvernmål eller ikke, er det først i kommuneplanens arealdel at kommunene forplikter seg juridisk til å verne dyrka og dyrkbar jord. I henhold til plan- og bygningsloven § 11-5 skal kommuneplanens arealdel (arealdelen), omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det står hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedtrekkene i arealbruken og de arealformålene (§ 11-7) og hensynssonene (§ 11-8) med tilhørende bestemmelser (§ 11-9 og § 11-10) som fastlegges i planen. Arealdelen fastlegger med bindende virkning den framtidige bruken av de forskjellige arealene, jf. plan- og bygningsloven § 11-6.<sup>292</sup>

#### I LNFR-områdene gjelder et generelt bygge- og deleforbud der omdisponering av jord må skje etter jordlova

Blant hovedtrekkene i arealbruken i kommuneplanens arealdel (jf. plan- og bygningsloven § 11-7) kan kommunene sette av områder til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR). Kommunal- og distriktsdepartementet mener at å sette av jordbruksarealer til LNFR er det viktigste virkemiddelet for å sikre jordvernet – såfremt kommunen ikke anser arealet som en reserve for framtidig utbygging.<sup>293</sup> LNFR-områdene deles inn i to underformål (se faktaboks 2). Områder som er satt av til LNFR, får et sterkt jordvern på grunn av det generelle bygge- og deleforbudet<sup>294</sup> i disse områdene, se Faktaboks 1.

Alle kommunene i utvalget har områder til LNFR, og dyrka jord vil i all hovedsak ligge i et LNFR-område. Et unntak er dyrka jord som er vedtatt omdisponert til annet formål, men der tiltaket ennå ikke er påbegynt. Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet viser begge i intervju til at LNFR-formålet i seg selv er tilstrekkelig for å sikre et godt jordvern.<sup>295</sup>

<sup>291</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 15.

<sup>292</sup> Veileder: Kommuneplanens arealdel <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffa528405f53438cae326c321eb6042e/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf> s. 12

<sup>293</sup> Intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. januar 2023

<sup>294</sup> Generelt bygge- og deleforbud i LNFR-områdene følger av at det ikke kan bygges før tillatelse er gitt etter henholdsvis jordlova (§ 9 – tillatelse til å bygge på dyrket eller dyrkbar jord) og plan- og bygningslovens (§ 20 – byggetillatelse), mens deleforbudet følger av jordlova § 12 (samtidig som man må følge matrikelovens bestemmelser for å få delt av eiendom).

<sup>295</sup> Henholdsvis 12. og 13. januar 2023.

## Faktaboks 2 LNFR-formål i kommuneplanens arealdel – plan- og bygningsloven

LNFR-områdene kan deles inn i to underformål:

- a. areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,
- b. areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.

Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. veileder T-1443. Det er en forutsetning at gårdstilknyttet næringsvirksomhet kommer som et tillegg og supplement til en ellers aktiv landbruksdrift, og at det er denne som er hovedvirksomheten på arealet/eiendommen. Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet.

Bokstav b omfatter LNFR-areal hvor det, i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. bokstav a over), etter bestemmelser i planen også kan tillates spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse etter § 11-11 nr. 2. Bestemmelsen sikter til bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Det er et krav at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Der slike bestemmelser er bruket, kan slike tiltak enten gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling, eller på grunnlag av reguleringsplan. Krav om reguleringsplan kan følge direkte av loven, jf. § 12-1, eller av at bestemmelsen stiller krav til slik plan før gjennomføring av tiltak.

Kilde: *Garden som ressurs*, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017)

### Drøyt én av tre kommuner bruker ikke arealplankart eller bestemmelser til arealdelen for å ivareta dyrka og/eller dyrkbar jord

I arealplankartet kan kommunene definere områder som LNFR (jf. § 11-7) eller på annet vis markere at dyrka og dyrkbar jord skal tas hensyn til. Kommunen kan for eksempel vedta kjerneområder med hensynssoner for bruk og vern av arealer gjennom kommuneplanens arealdel, jf. verneformålet i pbl. § 11-8.<sup>296</sup> En kommunene kan også markere hensynssoner med tilhørende retningslinjer der landbruksinteressene skal tas særlig hensyn til jf. § 11-8 bokstav c. Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 og § 11-11, vil sammen med kartet utfylle og utdype arealbruken for å ta vare på dyrka og dyrkbar jord. Som vist i punkt 6.1.1 skjer den største omdisponeringen gjennom planprosessene. Derfor vil virkemidler som beskytter dyrka og dyrkbar jord gjennom disse prosessene, være ekstra viktige for å sikre at minst mulig dyrka og dyrkbar jord omdisponeres. Nedenfor viser vi resultater fra kartleggingsundersøkelse I om hvordan kommunene bruker arealplankartet og/eller bestemmelser til arealdelen i arbeidet med å ivareta dyrka og dyrkbar jord.

62 prosent av kommunene i vår kartleggingsundersøkelse har et arealplankart eller bestemmelser til kommuneplanens arealdel hvor det framgår hvordan dyrka og/eller dyrkbar jord skal ivaretas, jf. Tabell 6. Av disse har flertallet både bestemmelser og et arealplankart.<sup>297</sup>

<sup>296</sup> Intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet, 12. januar 2023.

<sup>297</sup> 68 kommuner.



**Tabell 6 Antall kommuner som har ivaretatt dyrka og/eller dyrkbar jord i plankartet og/eller bestemmelser til arealdelen (N = 168)**

	Antall kommuner (prosent)
Ivaretatt dyrka/dyrkbar jord i plankart og/eller bestemmelser til arealdelen	105 (62 %)
Ivaretatt dyrka/dyrkbar jord i plankartet	77 (46 %)
Hensynssoner	44 (26 %)
Grenselinje	11 (7 %)
Ivaretatt dyrka/dyrkbar jord gjennom arealplanens bestemmelser	96 (57 %)

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Kartleggingsundersøkelsen viser at kommunenes bestemmelser generelt i liten grad ivaretar dyrkbar jord, sammenlignet med dyrka jord. Undersøkelsen viser videre at det er vanligst å bruke bestemmelser i arealdelen som skal ivareta dyrka og/eller dyrkbar jord ved å ikke tillate tiltak som kan forringe eller føre til driftsulempet jordbruksområdene. Krav til matjordplan og jordflytting er eksempler på bestemmelser kommunene bruker når de bestemmer seg for å omdisponere jord.

26 prosent av kommunene i utvalget bruker hensynssoner som på ulike måter skal ivareta dyrka/dyrkbart areal. Kommunene kan synliggjøre dyrka og/eller dyrkbar jord i arealplankartet ved å legge inn hensynssoner etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 11-8. Dette kan kommunen for eksempel gjøre i områder med verdifulle jordressurser og stort utbyggingspress.<sup>298</sup> Slike hensynssoner er i utgangspunktet ikke rettslig bindende, men de skal legges til grunn for videre regulering og enkeltsaksbehandling og vise viktige hensyn og interesser. Bestemmelser til hensynssoner er derimot rettslig bindende. Dermed settes rammer for grunneiers adgang til å sette i gang nye tiltak på eiendommen, og bygningsmyndighetenes utgangspunkt når det tas stilling til søknader om tiltak.<sup>299</sup> Flere statsforvaltere trekker fram at å opprette en hensynssone etter en kartlegging av kjerneområde landbruk er et av de viktigste tiltakene for å ivareta jordbruksarealene på kommunalt nivå.<sup>300</sup> To av statsforvalterne<sup>301</sup> peker i intervju på at en hensynssone vil skape større oppmerksomhet i kommunene om at dette er viktige områder for jordbruket. En hensynssone er derfor mindre utsatt for omdisponering enn et LNFR-område.

Landbruks- og matdepartementet påpeker at det er usikkert hvorvidt en hensynssone vil bidra til et særlig vern over tid, ettersom kommunene rullerer kommuneplanene og kan endre eller fjerne en hensynssone i rulleringsprosessen. Plan- og bygningsloven § 11-18 åpner for at Kongen på bestemte vilkår kan bestemme at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke kan endres. Denne hjemmelen er hittil ikke benyttet. Departementets inntrykk er at en hensynssone lagt til et område definert som kjerneområde landbruk får et sterkere vern enn hvis det kun forble et LNFR-område. Departementet sier videre at hensynssoner også kan bidra til å unngå uheldige interessekonflikter mellom ubebygde og bebygde areal.<sup>302</sup>

<sup>298</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 8.

<sup>299</sup> Reusch, M. (2022, 7. juli). hensynssone. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1636053>

<sup>300</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern* (Rapport nr. 28/2022), s. 7.

<sup>301</sup> Statsforvalteren i Agder og i Trøndelag.

<sup>302</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 13. januar 2023.



Elleve kommuner har også innlemmet en grenselinje i arealplankartet som viser hvor dyrka og/eller dyrkbar jord skal ivaretas. En slik grenselinje vil kunne legges inn i en tematisk kommunedelplan, jf. plan- og bygningsloven. § 11-1 tredje ledd. En slik grenselinje vil være en retningslinje etter plan- og bygningsloven. Enkelte statsforvaltere<sup>303</sup> peker på at en langsiktig grense for landbruk er et godt virkemiddel, samtidig som områdene utenfor grensen kan bli enda mer sårbare for nedbygging.<sup>304</sup>

Under halvparten av kommunene (43 prosent) har både et overordnet vedtatt mål og et arealplankart eller bestemmelser til kommuneplanens arealdel hvor det fremgår hvordan dyrka og/eller dyrkbar jord skal ivaretas. Færre av kommunene med eldre arealplaner (på høring tidligere enn 2015)<sup>305</sup> har et arealplankart og bestemmelser som beskriver hvordan dyrka og eventuelt dyrkbar jord skal ivaretas.<sup>306</sup>

Kartleggingsundersøkelsen viser samlet sett at 18 prosent av kommunene<sup>307</sup> verken har satt et jordvernmål, har bestemmelser i arealdelen eller et arealplankart som viser hvordan dyrka og/eller dyrkbar jord skal ivaretas. Det betyr at nær én av fem kommuner verken har juridisk bindende virkemidler eller jordvernmål for å ivareta dyrka og dyrkbar jord utover at områdene har status som LNFR-områder.

Kommunal- og distriktsdepartementet sier i intervju<sup>308</sup> at det virker som at kommunene prioriterer jordvern høyt. Samtidig påpeker departementet at det er stort press på arealene, og at det er mange konflikter mellom utbyggingsinteresser og jordvernet.

## **Når kommunene tillater spredt bebyggelse i LNFR-områder, legger de fleste inn bestemmelser som ivaretar jordbruk**

I kommuneplanen kan kommunene angi arealer der det er tillatt med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i et LNFR-område, jf. bokstav b i faktaboks 2. Formålet kan være å sikre næringsutvikling og større bosetting i distriktkommuner. Vår undersøkelse viser at 81 prosent av utvalgte kommunene åpner opp for LNFR med spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel.

Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeidet i 2020 en veileder<sup>309</sup> om spredt bebyggelse i LNFR-områder. En målsetting med veilederen er å sikre at kommunene styrer spredt utbygging gjennom overordnede arealplaner og ikke gjennom dispensasjoner. I veilederen presiseres det at kommunene i sine kommuneplaner bør legge inn bestemmelser som i størst mulig grad begrenser at dyrka jord brukes til landbrukets egen byggevirksomhet og til spredt utbygging. Kommunene kan for eksempel gi bestemmelser om at slike byggetiltak ikke skal skje på dyrka jord.<sup>310</sup>

Av de kommunene som har LNFR med spredt bebyggelse (LNFR-spredt) i undersøkelsen, har rundt 76 prosent bestemmelser som ivaretar dyrka og/eller dyrkbar jord innenfor slike områder. Flere kommuner som ikke har bestemmelser som ivaretar dyrka og/eller dyrkbar jord, viser til kravet i jordlova § 9 om at dyrka jord uansett ikke skal brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Flere av svarene peker også på at kommunens landbruksmyndigheter involveres når kommunen skal behandle søknader som berører dyrka/dyrkbar jord.

Ingen av statsforvalterne trekker fram LNFR-spredt som en stor utfordring for jordvernet i sine fylker. Noe nedbygging vil skje, men det vil som regel ikke omfatte jordbruksarealer. Statsforvalteren i Oslo

<sup>303</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken og i Rogaland.

<sup>304</sup> Intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken 26. oktober 2022 og intervju med Statsforvalteren i Rogaland 15. september 2022.

<sup>305</sup> «Eldre» er her definert som at kommuneplanens arealdel har vært på høring før 2015. Vi valgte 2015 som skille fordi det var året da det nasjonale jordvernmålet ble strammet inn.

<sup>306</sup> Andelen som ikke har bestemmelser/arealplankart som beskriver hvordan dyrka/dyrkbar jord ivaretas, er 45 prosent blant dem med kommuneplanens arealdel på høring før 2015 og 35 prosent blant dem med arealdelen på høring i eller etter 2015.

<sup>307</sup> Det er ingen særskilte kjennetegn ved disse kommunene.

<sup>308</sup> Intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. januar 2023.

<sup>309</sup> «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR-områder)». Veilederen gir kommunene råd om hvordan slik planlegging på en enkel måte kan gjennomføres innenfor rammene av nasjonal arealpolitikk.

<sup>310</sup> Asplan Viak. (2015). *Tiltak for å styrke jordvernet*, s. 50  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27bbed500314408b78a73eda8963937/jordvernutredning---sluttrapport-asplan-viak-05032015.pdf>

og Viken trekker fram i intervju at jordvernet kan komme under press i kommuner som ikke har oppdatert planene sine med de nyere føringene for LNFR-spredd.

I intervju viser Kommunal- og distriktsdepartementet<sup>311</sup> til at de erfarer at kommunene i rulleringsprosessene bruker LNFR-spredd på en bedre måte nå enn tidligere.

Landbruks- og matdepartementet har i Prop. 200 S (2020–2021) gitt uttrykk for at det er behov for å utrede og vurdere hvordan kommunene praktiserer bruken av spredt utbygging i LNFR, ettersom bygging godkjent gjennom behandling av enkeltsaker etter jordlova utgjør en relativt stor andel av den årlige omdisponeringen.<sup>312</sup> En kartlegging fra 2015 viste at spredt utbygging i LNFR-områder sto for nesten en tredjedel av boligbyggingen og rundt to tredjedeler av byggingen av fritidsboliger på dyrka jord.<sup>313</sup> Dette indikerer ifølge Landbruks- og matdepartementet at det skjer en fragmentert nedbygging av dyrka jord i ganske stort omfang.<sup>314</sup> Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju<sup>315</sup> at spredt utbygging kan være en utfordring for jordvernet – selv om det umiddelbart ikke er den største utfordringen. Departementet påpeker at hvis kommunene godtar mange tiltak med spredt bebyggelse, vil nedbyggingseffekten være ganske stor over tid.

## 6.5 Kommunenes arbeid med jordvern gjennom rulleringen av kommuneplanens arealdel

Kommunene bestemmer i utgangspunktet selv hvordan kommunens arealer skal brukes, så lenge arealbruken er innenfor rammene av nasjonal politikk, jf. plan- og bygningsloven. Som vist i 6.4 bygger arealplanleggingsprosessen videre på den kommunale planstrategien, regionale føringer og eventuelle mål og bestemmelser kommunen har vedtatt. Kommuneplanens arealdel skal ifølge plan- og bygningsloven § 11-5 angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og hvilke rammer og betingelser som gjelder for nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, som for eksempel å omdisponere jordbruksområder til boligutbygging eller annen næring.

I dette delkapitlet belyser vi hvordan kommunene ivaretar jordvernet gjennom rulleringen av kommuneplanens arealdel og i planprosessene, og vi illustrerer hvordan innsigelser påvirker endelig vedtatt omdisponert areal med dyrka og dyrkbar jord (se vedlegg 2 i kapittel 11.2 for en skjematisk beskrivelse av innsigelsesprosessen). Først viser vi hvor mye dyrka og dyrkbar jord utvalgskommunene **planla** å omdisponere da arealplanen ble sendt på offentlig høring og ettersyn i forbindelse med siste rulling av kommuneplanens arealdel. Deretter presenterer vi hvor mange innsigelser som ble fremmet mot forslaget til denne omdisponeringen. Til slutt viser vi hvor mye dyrka og dyrkbar jord kommunene **endelig vedtok** å omdisponere.

### 6.5.1 Et flertall av kommunenes arealplaner er eldre enn fire år

Loven angir ikke hvor ofte en kommune skal oppdatere sine arealplaner, men kommunestyret skal minst én gang i valgperioden vurdere om det er behov for å revidere kommuneplanens arealdel, eller om den kan videreføres uten endring (plan- og bygningsloven § 10-1).

I kartleggingsundersøkelse I har vi spurt kommunene når kommuneplanens arealdel sist ble vedtatt. Svarene fordeler seg som vist i Figur 30.

<sup>311</sup> Intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. januar 2023.

<sup>312</sup> Prop. 200 S (2020–2021) s.147.

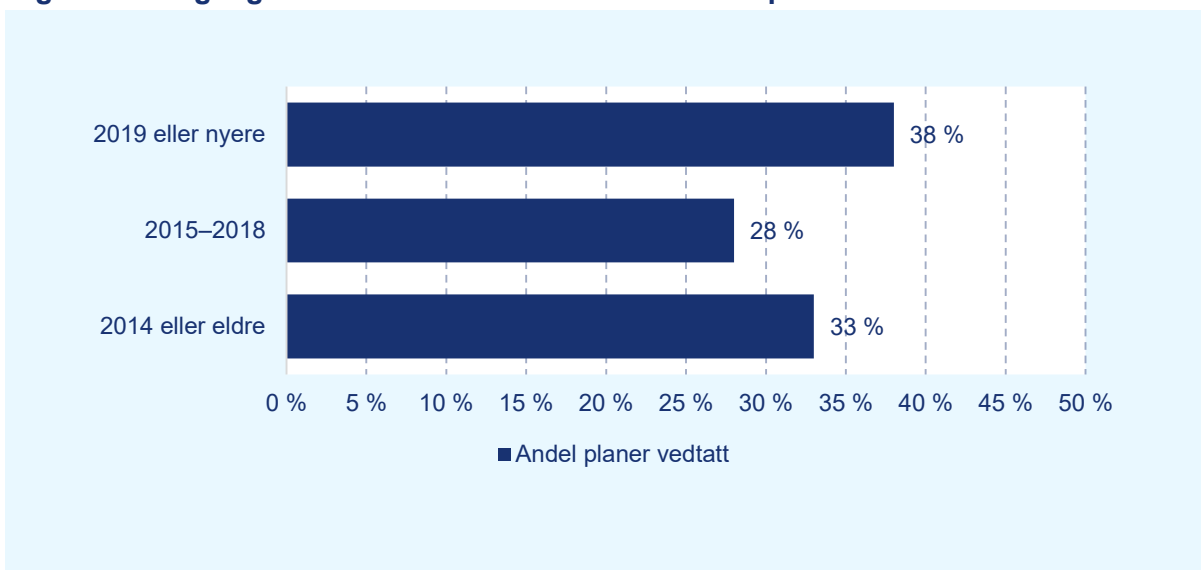
<sup>313</sup> Asplan Viak. (2015). *Tiltak for å styrke jordvernet*, s. 4 og 10

<https://www.regjeringen.no/contentassets/27bbeed500314408b78a73eda8963937/jordvernutredning---sluttrapport-asplan-viak-05032015.pdf>

<sup>314</sup> Prop. 200 S (2020–2021) s.147.

<sup>315</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 13. januar 2023.

**Figur 30** Sist gang kommunenes arealdel av kommuneplanen ble vedtatt



Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse til kommuner, n = 169

Per 2022 er et flertall av kommuneplanenes arealdel over fire år gamle (62 prosent). Den eldste arealplanen blant kommunene som deltok i undersøkelsen, var fra 1991.

Samtlige statsforvaltere viser i intervju til at gamle arealplaner kan være et problem for jordvernet. Gamle planer kan ha blitt utformet på bakgrunn av andre nasjonale føringer og annen kunnskap enn det vi har i dag, og kan derfor bli mindre egnet som styringsverktøy.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju<sup>316</sup> til at manglende rullering av planen i praksis vil ha lite å si for arealer som i gammel plan allerede hadde LNFR-formål. Departementet viser imidlertid til at når kommunene ikke rullerer planene, vil det medføre at arealer som har vært lagt til utbyggingsformål, ikke blir vurdert for eventuelle endringer tilbake til LNFR-formål. I de tilfeller der kommunen viderefører kommuneplanens arealdel, men ikke sender et nytt arealplanforslag på høring, vil det også være vanskelig å vite om kommunen har vurdert planen opp mot eventuell ny kunnskap og reviderte politiske signaler, innenfor for eksempel jordvern, fra sentralt hold.<sup>317</sup>

Selv om kommunene siden 2016 har mottatt flere brev fra ulike statsråder om betydningen av jordvern (såkalte jordvernbreve)<sup>318</sup> og departementet sender ut mye veiledning, vil kunnskapen om endringer i virkemidlene og innstramningen av jordvernpolitikken være mer mangelfull i de kommunene hvor kommuneplanen ikke er rullert, mener Kommunal- og distriktsdepartementet.

Landbruks- og matdepartementet mener at hvis arealplanen ligger lenge uten å rulleres, kan det oppstå andre behov i arealbruken uten at kommunen får vurdere bruken på en helhetlig måte. Det kan bety flere dispensasjoner og reguleringsplaner fremmet som private forslag til detaljregulering<sup>319</sup>. Utbygging initieres ofte av private utbyggere, og det kan føre til flere avvik fra den gjeldende planen enn om kommunen selv initierer utbygging.<sup>320</sup>

<sup>316</sup> Intervju januar 2023. Landbruks- og matdepartementet viser også til at manglende rullering betyr at bare arealtilstanden opprettholdes.

<sup>317</sup> Skriftlige tilbakemeldinger fra Kommunal- og distriktsdepartementet 1. juni 2023.

<sup>318</sup> Brev av mars 2016 fra Landbruks- og matminister Jon Georg Dale om oppfølging av nasjonal jordvernstrategi. Brev av 1. oktober 2018 fra landbruks- og matminister Bård Hoksrud til alle kommuner og fylkeskommuner om nasjonal og vesentlig regional interesse innenfor jordvern, og brev av 8. januar 2021 fra landbruks- og matminister og kommunal- og moderniseringsminister til alle kommuner og fylkeskommuner om jordvern og FNs bærekraftsmål og brev av 23. mars 2022 fra landbruks- og matminister Sandra Borch og kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram brev til alle kommuner og fylkeskommuner om betydningen av jordvern

<sup>319</sup> Reguleringsplan er en plan som er bindende for framtidig arealbruk og bebyggelse innenfor et nærmere avgrenset område. Reguleringsplan kan utarbeides som en *områderegulering* for flere eiendommer, eller som en *detaljregulering* for enkelttiltak eller mindre områder. Private har rett til å fremme forslag til detaljregulering. Kilde: <https://snl.no/reguleringsplan> Hentet: 30.03.2023

<sup>320</sup> Intervju januar 2023.

## 6.5.2 De fleste kommunene planla å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord da de la fram forslag til kommuneplanens arealdel ved siste rullering

Når en kommune har bestemt at kommuneplanens arealdel skal revideres, gjerne i sammenheng med samfunnsdelen, må den ta stilling til framtidig arealbruk ut fra ulike behov som vern og utbygging. En kommune som ønsker å legge til rette for eksempelvis ny boligbygging eller næring, må ta stilling til om det allerede finnes en arealreserve i vedtatte arealplaner til slike formål, eller om det er behov for å omdisponere annet areal.

I oppstarten av en rullering av kommuneplanens arealdel skal kommunene legge fram et planprogram for arbeidet. Hvis kommunene i planprogrammet viser til at det legges opp til at den skal omdisponere dyrka jord, kan statsforvalterne allerede på dette stadiet peke på jordvernhensyn og signalisere en eventuell innsigelse hvis kommunen planlegger å legge fram forslag om å omdisponere. Statsforvalteren i Oslo og Viken opplever imidlertid at det varierer hvorvidt kommunenes intensjoner og beskrivelser av planprogrammet og planprosessen stemmer overens med de faktiske arealomdisponeringene kommunene planlegger for.

Kommunens utkast til plandokumenter skal sendes på offentlig ettersyn og høring. Eventuelle forslag til omdisponeringer av areal skal framgå av planen. Det foreligger ingen offentlig statistikk over hvor mange dekar dyrka og dyrkbar jord kommunene planlegger å omdisponere når kommuneplanens arealdel blir lagt ut på offentlig ettersyn første gang.

I kartleggingsundersøkelse I ble kommunene derfor spurt om hvor mye dyrka og dyrkbar jord de planla å omdisponere da forslaget til dagens gjeldende arealdel ble sendt på høring og offentlig ettersyn.<sup>321</sup> Kartleggingsundersøkelse I viser at de fleste kommunene (88 prosent) planla å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord da kommuneplanens arealdel ble sendt på høring og offentlig ettersyn.

Tabell 7 viser antall kommuner som har sendt ut forslag til ny arealplan fordelt på tre tidsperioder (eldre enn 2015, mellom 2015–2018, og nyere enn 2018). Antall planer per tidsperiode fordeler seg nokså likt. Tabellen viser at andelen kommuner som planla å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord, var lavere blant kommunene som hadde nyere arealplaner (79 prosent) enn kommuner med planer fra 2018 eller eldre (>90 prosent).

**Tabell 7 Antall kommunale arealplaner, andelen planer der det ble planlagt å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord, og gjennomsnittlig planlagt omdisponert areal – ved offentlig ettersyn (N = 133<sup>322</sup>)**

Arealplan sendt på høring	Antall planer	Andel planer med forslag om å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord	Gjennomsnittlig areal kommunene planla å omdisponere (daa)
2014 eller tidligere	40	90 %	675
2015–2018	46	96 %	362
2019 eller senere	48	79 %	467

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

<sup>321</sup> Kommunene kan ha svart noe ulikt på hvorvidt det var det første planutkastet eller det siste planutkastet som ble sendt på høring. De fleste har tatt utgangspunkt i første utkast.

<sup>322</sup> 29 kommuner har ikke oversikt over hvor mye areal som ble planlagt omdisponert da kommuneplanens arealdel ble sendt på høring. Et flertall er eldre planer. 7 kommuner har blitt tatt ut fordi svarene er usikre. Dette fordeler seg jevnt over alle år. En arealplan per kommune.

Totalt sett planla kommunene i utvalget å omdisponere 58 000 dekar dyrka og dyrkbar jord da planene ble sendt på høring og offentlig ettersyn. Ettersom arealplanen har et 12-års perspektiv, utgjør dette en planlagt omdisponering på ca. 4 800 dekar per år for kommunene i utvalget.<sup>323</sup>

Kommuner som har jordvernmål, planlegger å omdisponere i like stor grad som kommuner som ikke har definert noen slike mål. I intervju viser også noen statsforvaltere til det samme bildet.<sup>324</sup> Mange kommuner kan uttrykke et ønske og et mål om et sterkt jordvern, men når arealene skal forvaltes i praksis, er det mange kommuner som likevel ønsker å omdisponere jordbruksarealer.

### 6.5.3 Innsigelser fører til at dyrka og dyrkbar jord ivaretas i større grad

I henhold til plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd kan «berørt statlig og regionalt organ [...] fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Med statlig og regionalt organ menes statlige sektormyndigheter<sup>325</sup> og fylkeskommunen. I jordvernsaker er det ofte statsforvalteren og noen ganger fylkeskommunen som fremmer innsigelser.

Jordvern er av vesentlig nasjonal betydning. Gjennom plan- og bygningsloven av 1985 fikk kommunene myndighet til å vedta rettslig bindende arealplaner og fikk dermed en større råderett i arealforvaltningen enn tidligere da alle kommunale arealplaner måtte godkjennes av departementet. Som en motvekt til dette, og for å sikre at kommunene ikke vedtar arealplaner som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser og andre viktige hensyn, ble innsigelsesordningen innført. Innsigelsessaker må løses, eventuelt gjennom mekling, før kommunenes planvedtak kan bli rettslig bindende. Dersom innsigelsessaken ikke blir løst, overføres myndigheten til å treffe endelig planvedtak til Kommunal- og distriktsdepartementet.<sup>326</sup>

### En stor andel av planene med omdisponering av arealer med dyrka og dyrkbar jord blir møtt med innsigelser

SSB utgir årlig statistikk som viser det samlede antallet innsigelser som gjelder jord- og skogbruk. Denne statistikken viser imidlertid ikke omfanget av innsigelser mot kommunenes planer om å omdisponere jordbruksareal og dyrkbar jord.<sup>327</sup> Vi spurte derfor kommunene i kartleggingsundersøkelsen om hvor mange innsigelser som ble fremmet av jordvernhensyn da dagens gjeldende arealplan sist ble sendt på høring og offentlig ettersyn. Spørsmålet ble bare stilt til de kommunene som hadde planlagt å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord da kommuneplanens arealdel sist ble sendt på høring. Svarene er oppsummert i Tabell 7.

<sup>323</sup> Se metode for utvalg - kommunene i utvalget er kommunene med mest jordbruksareal i Norge. Dermed vil et nasjonalt gjennomsnitt ligge lavere enn tallene i undersøkelsen.

<sup>324</sup> Oslo og Viken og Trøndelag.

<sup>325</sup> Statsforvalteren, Riksantikvaren, Statens vegvesen, Bane NOR, Kystverket, Norges vassdrags- og energidirektorat, Forsvarsbygg, Direktoratet for mineralforvaltning og Mattilsynet.

<sup>326</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018–2019).

<sup>327</sup> Landbruks- og matdepartementet viser i brev av 16. juni 2023 til de har regnet med at den i all hovedsak gjør det, siden innsigelser av andre grunner som skogbruk eller bare jordbrukets kulturlandskap er svært få eller ingen.

**Tabell 8 Antall arealplaner med forslag om omdisponering av dyrka og/eller dyrkbar jord og andel arealplaner som ble møtt med innsigelser med jordvern som begrunnelse (N = 112<sup>328</sup>)**

Arealplan sendt på høring	Antall planer med forslag om å omdisponere dyrka og/eller dyrkbar jord	Andel planer som ble møtt med innsigelse
2014 eller tidligere	30	73 %
2015–2018	44	75 %
2019 eller senere	38	82 %

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Tabellen viser at en stor andel av planene der kommunene planlegger å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord til andre formål, blir møtt med innsigelser. Tabellen viser at en noe større andel av planene ble møtt med innsigelser i perioden fra og med 2019 (82 prosent av planene ble møtt med innsigelser) enn i tidligere år.

### Kommunene nedjusterer arealer til omdisponering i etterkant av innsigelser

Svarene fra kommunene og intervjuer fra statsforvalterne viser at en stor andel av innsigelsene om jordvern tas til følge. Kartleggingsundersøkelsen viser at for rundt 75 prosent av planene som blir møtt med innsigelser, blir én eller flere av innsigelsene løst ved at kommunen tar helt eller delvis hensyn til innsigelsen. I rundt halvparten av tilfellene blir innsigelsene også trukket av dem som fremmet innsigelsen. Dette skjer gjerne i en løpende dialog mellom kommunen og den som har fremmet innsigelsen, før kommunen legger fram et nytt utkast til arealplan. Det kan også skje i forbindelse med en meklingsprosess. Kartleggingsundersøkelse I supplert med intervjuer med statsforvalterne viser at de fleste av innsigelsene dermed blir tatt hensyn til eller trukket uten å bli sendt til departementet for endelig planvedtak.

Som vi har nevnt tidligere, ble ca. 58 000 dekar dyrka og dyrkbar jord planlagt omdisponert over en 12-årsperiode ved første offentlige høring blant kommunene som inngikk i utvalget. Svarene fra kommunene viser at innsigelsene omfattet ca. 15 000 av disse dekarene – eller ca. 26 prosent av arealet som har blitt planlagt omdisponert av kommunene. Store arealer som er planlagt omdisponert, blir dermed heller ikke omfattet av noen innsigelse.

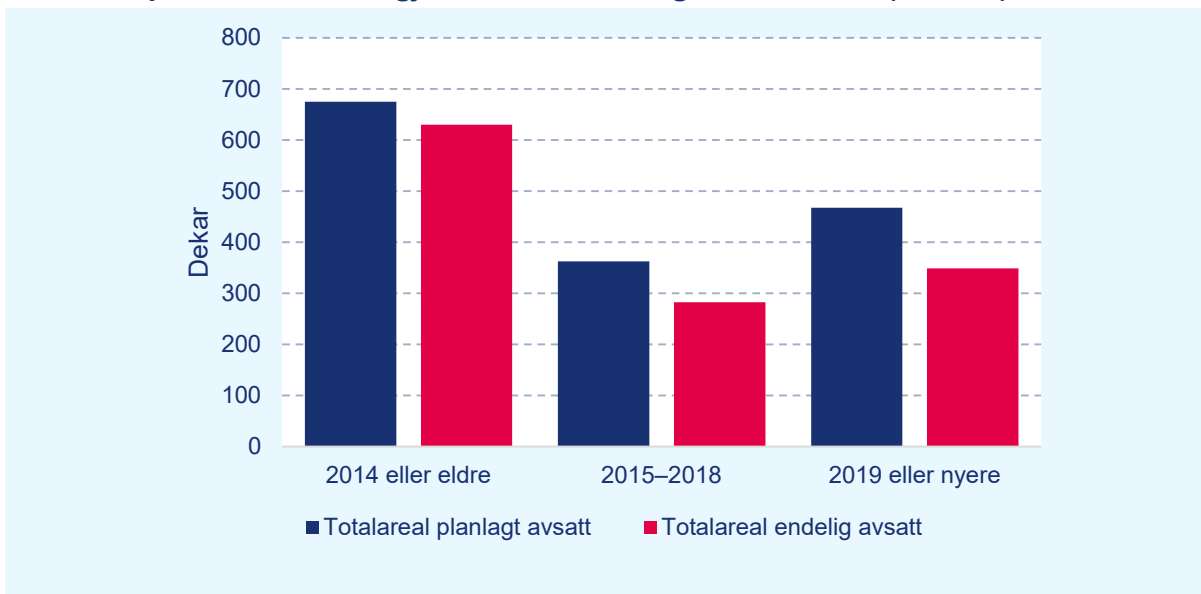
Totalt sett ble 48 000 dekar dyrka og dyrkbar jord endelig vedtatt omdisponert i den siste rulleringen av arealplanen i utvalgskommunene. Etersom kommunene opprinnelig planla å omdisponere 58 000 dekar da planene ble sendt på offentlig høring, ble dette redusert med ca. 10 000 dekar gjennom innsigelsesprosessen.<sup>329</sup> Det innebærer også at en stor andel av jorda som ble planlagt omdisponert og møtt med innsigelser, ble tatt ut av de endelige planene (10 000 dekar av 15 000 dekar = 67 prosent).

Figur 31 viser utviklingen over tid. Figuren viser planlagt og endelig avsatt areal med dyrka og dyrkbar jord i kommunenes arealplaner etter innsigelsesprosessen for de tre ulike tidsperiodene (2014 eller eldre, 2015–2018 og 2019 eller nyere).

<sup>328</sup> I Tabell 7 og 8 inngår 118 planer der det ble planlagt med å omdisponere. Reduksjonen til 112 skyldes at noen kommuner ikke har gode nok data til å kunne svare på hvorvidt det ble fremmet noen innsigelse.

<sup>329</sup> I forkant av prosessen med offentlig høring kan noen kommuner i tillegg ha fått varsel om at det ville komme en innsigelse, og deretter valgt å ta ut noe av det arealet de planla å omdisponere. Da vil altså noe av det planlagte omdisponerte arealet bli tatt ut av forslaget til en arealplan før en formell innsigelse har blitt fremmet.

**Figur 31 Planlagt og endelig avsatt areal med dyrka og dyrkbar jord til andre formål i kommuneplanens arealdel, gjennomsnitt i utvalgte kommunene (N = 112)**



Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Tallene i Figur 31 viser at kommunene har redusert arealet dyrka og dyrkbar jord de planlegger å omdisponere til andre formål i perioden tidligere enn 2015 og fram til 2019 eller nyere. I kommunenes arealplaner vedtatt fram til og med 2014 ble i gjennomsnitt nærmere 700 dekar planlagt omdisponert, mens i planene vedtatt fra og med 2019 har dette blitt redusert til i underkant av 500 dekar per kommune.

Figur 31 viser at innsigelsesinstituttet har hatt større virkning på planer vedtatt i senere år (2019 eller nyere) enn de eldste planene. I arealplaner vedtatt fram til 2014 førte innsigelsesprosessen til en reduksjon fra opprinnelig planlagt til endelig omdisponerte arealer med dyrka og dyrkbar jord på kun 7 prosent. Dette forholdstallet økte til 20 prosent i perioden 2015–2018 og til 25 prosent i årene fra og med 2019.

Alle statsforvalterne understreker at innsigelser er det viktigste virkemidlet de har til å fremme jordvernet i kommunene. De synes at virkemiddelet i all hovedsak fungerer etter hensikten. De opplever gjennomgående at dialogen med de fleste kommunene i prosesser med innsigelser er god. Enkelte peker på at å fremme innsigelse kan være en vanskelig avgjørelse å ta. Det krever vanskelige avveininger mellom å sikre kommunens selvstyre og utvikling på den ene siden og et nasjonalt mål om å sikre et godt jordvern på den andre. Statsforvalterne viser til at det nasjonale jordvernmålet er tydelig forankret i Stortinget, og flere statsråder har siden 2018 sendt jordvernbrev til kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere der de har pekt på at et sterkt jordvern er viktig. Statsforvalterne har ulike syn på hvorvidt slike brev kan brukes som et formelt grunnlag for å fremme en innsigelse. Samtlige statsforvaltere viser til at det ville være en fordel om de nasjonale kravene til jordvern ble nedfelt i et eget rundskriv, eller at jordvernet blir tydeligere forankret i de statlige planretningslinjene. I dag heter det i retningslinjene at jordvernet kan måtte vike for viktige samfunnshensyn.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at jordvernbrevene som statsrådene for henholdsvis Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt ut siden 2018 inneholder politiske signaler som inngår i grunnlaget for arealplanleggingen, og dermed også grunnlaget for medvirkningen fra statsforvalternes side med henhold til ivaretagelse av jordvern i den kommunale planleggingen. Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at det er igangsatt en



revidering av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, der jordvern vil bli vektlagt. Øvrige departementer er involvert i dette arbeidet.<sup>330</sup>

#### 6.5.4 Kommunene har ifølge statsforvalterne stort potensial for å tilbakeføre flere områder til LNFR

Når kommunene skal rullere de kommunale planene, kan de vedta å tilbakeføre arealer som har blitt avsatt til arealformål som innebar omdisponering av dyrka jord i kommuneplanen, til arealformålet LNFR. SSB har i en kartlegging vist at arealreserven for bolig- og næringsbebyggelse på jordbruksarealer er på ca. 83 000 dekar.<sup>331</sup> I 2022 ba Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet kommunene vurdere hvorvidt de hadde avsatte arealer som kunne tilbakeføres til LNFR.

I kartleggingsundersøkelsen til kommunene svarte 48 prosent av kommunene at de i forbindelse med siste rullering av arealplan planla å tilbakeføre arealer til LNFR. Samlet utgjør dette 33 610 dekar i kommunene som inngikk i undersøkelsen<sup>332</sup>. Kommunene med eldre arealplaner<sup>333</sup> har i mindre grad planlagt å tilbakeføre områder til LNFR enn kommuner med nyere vedtatte planer, og arealene de planla å tilbakeføre var også i gjennomsnitt mindre enn kommunene med nyere vedtatte planer.

Flere statsforvaltere<sup>334</sup> mener tilbakeføring til LNFR er blant de viktigste tiltakene for jordvernet, og at flere kommuner har et stort potensial i å tilbakeføre arealer. Bare i Rogaland er det snakk om ca. 8 000 dekar omdisponert jordbruksareal som ennå ikke er regulert. I tillegg kommer 10 000 dekar jordbruksareal som er regulert, men ennå ikke utbygd. Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver dagens situasjon som et uttrykk for at kommuneplanens arealdel i større grad er grunneierdrevet enn drevet av kommunens reelle behov for ulike arealformål.<sup>335</sup>

En tilbakeføring til LNFR gir arealene den generelle beskyttelsen gjennom plan- og bygningsloven. Ifølge statsforvalteren i Trøndelag skal det være vanskelig å tilbakeføre dette til noe annet senere. Statsforvalteren i Rogaland utdyper at en tilbakeføring også skaper større forutsigbarhet, og det kan bli tryggere å investere i slike områder, særlig hvis man følger opp tilbakeføringen med å opprette en hensynssone eller lignende.<sup>336</sup> Flere av statsforvalterne viser imidlertid til at kommunene er tilbakeholdne med å tilbakeføre tidligere avsatte arealer.

Tilbakeføring til LNFR i regulerte områder kan få økonomiske konsekvenser. Et uregulert område kan tilbakeføres til LNFR uten at eksempelvis grunneiere har krav på erstatning for verdiforringelse av eiendommen.<sup>337</sup> Hvis områder derimot er regulert, kan det reises spørsmål om kommunen blir erstatningspliktig i henhold til plan- og bygningsloven § 15. Statsforvalteren i Rogaland viser til at de 10 000 dekar jordbruksareal utenfor den langsiktige grensen i Jærområdet er regulert og dermed vanskelig å tilbakeføre. Å tilbakeføre regulerte områder er allikevel ikke umulig. Statsforvalteren i Oslo og Viken er opptatt av at kommunene skal vurdere om regulerte områder kan tilbakeføres. Kommunene kan i større grad få flere regulerte områder som har ligget uberørt over flere år, tilbakeført til LNFR, ifølge statsforvalteren.<sup>338</sup>

<sup>330</sup> Intervju med Kommunal- og distriktsdepartementet 12. januar 2023 og skriftlige tilbakemeldinger fra Kommunal- og distriktsdepartementet 1. juni 2023.

<sup>331</sup> SSB, Notater 2022/2 – januar 2022.

<sup>332</sup> For å vise et mer representativt gjennomsnitt for utvalgskommunene ekskluderte vi Røros kommune, som ved siste rullering av kommuneplanen planla å tilbakeføre 574 260 dekar til LNF-område.

<sup>333</sup> «Eldre» er her definert som at kommuneplanens arealdel har vært på høring før 2015. Vi valgte 2015 som skille fordi det var året da det nasjonale jordvernmålet ble strammet inn.

<sup>334</sup> Statsforvalteren i Rogaland, Trøndelag, Troms og Finnmark og i Oslo og Viken.

<sup>335</sup> Intervju med Statsforvalteren i Troms og Finnmark 16. desember 2022.

<sup>336</sup> Intervju med Statsforvalteren i Trøndelag 15. september 2022.

<sup>337</sup> Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder: Kommunal planstrategi*, s. 31

[https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens\\_arealdel.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf)

<sup>338</sup> Intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken 26. oktober 2022.



Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at spørsmålet om erstatningsplikt ble tatt opp i Stortinget høsten 2022.<sup>339</sup> Statsrådets svarer også at det skal svært mye til før en kommune blir erstatningspliktig, også i de tilfeller arealet allerede er regulert.

### 6.5.5 Kommunenes konsekvensutredninger inkluderer ikke vurderinger av langsiktige konsekvenser for framtidig matproduksjon

Plan- og bygningsloven stiller krav om konsekvensutredninger, jf. § 1. I henhold til lovens § 4-2 skal kommunale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse – en konsekvensutredning – av hvilke virkninger planen vil få for miljøet og samfunnet. Utredningen skal omtale tiltak som berører jordbruksressurser. Beskrivelsen skal omfatte positive og negative, samt varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.<sup>340</sup>

Vi har gjennomgått konsekvensutredningen i ti kommunale arealplaner, som ble fremmet i 2018 eller senere. Alle kommunene planla å omdisponere dyrka jord til andre formål. Gjennomgangen viser at alle konsekvensutredningene omtalte arealet til den dyrka jorda som ble planlagt omdisponert. De viste som regel også til hvorvidt den var fulldyrka eller innmarksbeite. Alle konsekvensutredningene konkluderte med at omdisponeringen ville innebære tap av jordbruksjord. Utredningene vurderte ofte at jorda er mindre viktig enn andre hensyn, for eksempel fordi arealet som går tapt, er av liten størrelse eller har en ugunstig plassering. Det er ingen som vurderer de langsiktige konsekvensene av nedbyggingen, og ingen nevner konsekvensene for framtidig matproduksjon eller matsikkerheten.

I intervju bekrefter statsforvalterne funnene fra gjennomgangen av konsekvensutredningene. Samtlige statsforvaltere gir uttrykk for at det er varierende kvalitet på kommunenes konsekvensutredninger når de planlegger å omdisponere jordbruksareal. Planene er ofte også på et overordnet nivå. De fleste utredningene inkluderer arealtall, men mange mangler vurdering av kvaliteten på jorda eller undervurderer kvaliteten på den jorda som er foreslått nedbygd. Statsforvalteren i Oslo og Viken peker på at utredningene i mange tilfeller ikke vurderer alternativer til å omdisponere, men heller velger å gå rett på kompensierende tiltak som nydyrking eller å flytte på matjord.

Statsforvalterne viser til at det finnes en del veiledning på området, som for eksempel Kommunal- og distriktsdepartementets veileder<sup>341</sup>, men disse går ikke i dybden på jordvern. Det finnes heller ingen egen veileder for å utrede konsekvenser av å omdisponere jordbruksarealer.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at det ikke er noen egen metodikk for hvordan landbruk skal utredes og vurderes, men at en anerkjent metodikk skal følges. Departementet mener kommunene utreder nokså bra, men er enig i at kvaliteten vil variere.

### 6.5.6 Kommunenes bruk av arealregnskap varierer

Kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler kommunene å utarbeide et arealregnskap som en del av kommuneplanarbeidet. Et arealregnskap kan gi oversikt over planlagte endringer i arealdelen, og det kan vise hvilket utbyggingspotensial som ligger inne i eksisterende planer. Arealregnskapet kan tydeliggjøre overfor beslutningstakere i kommunene hvor mye dyrka og dyrkbar jord som blir borte, og hvilken kvalitet disse arealene har.<sup>342</sup>

<sup>339</sup> Dokument nr. 15:243 (2022–2023). Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=91191>

<sup>340</sup> Forskrift om konsekvensutredninger. (2017). Forskrift om konsekvensutredninger [FOR-2017-06-21-854], § 21. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854>

<sup>341</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven*. regjeringen.no/contentassets/7690c4787f0841d1a24fd44e9c3be4cb/no/pdfs/h-2487-b-konsekvensutredning.pdf

<sup>342</sup> Rambøll. (2020). *Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan*, rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/5e99259ea22a4d10ac974b10f1182a13/rapport\\_arealregnskap\\_ramboll.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5e99259ea22a4d10ac974b10f1182a13/rapport_arealregnskap_ramboll.pdf)

Samtlige statsforvaltere opplyser i intervju at arealregnskap er et nyttig verktøy i den kommunale planprosessen. Flere mener det også bør være obligatorisk for kommunene å utarbeide et arealregnskap. Et godt arealregnskap vil kunne synliggjøre det faktiske behovet for omdisponeringer ved at regnskapet vil tydelig få fram hva som kan gå tapt av jordbruksareal sett opp mot tidligere avsatte arealer. Dette er nyttig for kommunen og Statsforvalteren, men også for kommunens egne innbyggere og andre. Ifølge statsforvalterne inneholder de fleste kommuneplanene et arealregnskap, men kvaliteten varierer. Én statsforvalter uttaler imidlertid at veldig få kommuner i fylket utarbeider et fullstendig regnskap. En annen statsforvalter påpeker at det ikke er nok kompetanse i kommunene til å lage arealregnskap.

Kommunal- og distriktsdepartementet mener arealregnskap er et nyttig verktøy i kommunenes arealplanlegging. Departementet er imidlertid usikker på om det bør være obligatorisk for kommunene å bruke det i arealplanleggingen, men legger til at effektiv arealplanlegging tilsier at kommunene har god oversikt over egne arealer.

## 6.6 Kommunenes dispensasjonspraksis etter plan- og bygningsloven på jordbruksarealer

Kommuneplanens arealdel er rettslig bindende, men plan- og bygningsloven gir kommunene myndighet til å dispensere fra planen. Når en kommune innvilger en dispensasjonssøknad, betyr det at kommunen gjør et unntak fra de arealplanene og arealplanbestemmelsene den selv har vedtatt.<sup>343</sup> Loven stiller imidlertid strenge vilkår for å kunne gi dispensasjoner, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Dispensasjonsbestemmelsene er ment å gjøre det mulig å gjøre unntak eller tillate avvik i enkelte nødvendige tilfeller, men det skal ikke være vanlig å avvike fra en plan. I plan- og bygningsloven er jordvern ett av flere hensyn som det er eksplisitt nevnt at skal legges særlig vekt på når dispensasjonens konsekvenser vurderes.<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> Fylkesmannen i Finnmark. (2014). *Veileder til kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven*, s. 3. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-finnmark/dokument-fmfi/miljovern/planarbeid/veiledere/veileder-til-kommunens-behandling-av-dispensasjonssaker-etter-plan-og-bygningsloven.pdf>

<sup>344</sup> Plan- og bygningsloven § 19-2.

## Faktaboks 3 Dispensasjoner

I henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 må to vilkår være oppfylt for at dispensasjon kan gis:

- 1) Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensyn i loven eller nasjonale eller regionale interesser kan ikke bli vesentlig tilsidesatt.
- 2) Fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering skal være klart større enn ulempene.

Det er kommunen ved kommunestyret som har myndighet til å gi dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-4 første ledd. Kommunestyret kan i henhold til kommuneloven delegerer sin myndighet til for eksempel et planutvalg eller til administrasjonen. I dispensasjonssaker som omfatter fradeling<sup>345</sup> og/eller omdisponering i LNFR-områder i kommuneplan, kreves det tillatelse både etter plan- og bygningsloven og etter jordlova. I LNFR-områder som er avsatt i kommuneplanen til spredt bebyggelse, trengs det kun dispensasjon etter jordlova.

Når begge vilkårene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, for å kunne gi dispensasjon er oppfylt, kommer det lokalpolitiske skjønnet inn i bildet. I alle dispensasjonssaker som berører statlige og regionale myndigheters saksområde, skal disse myndighetene gis anledning til å uttale seg før kommunen gir dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Unntaket er saker behandlet kun etter jordlova, hvor kommunene har fått myndighet til å håndtere og avgjøre sakene lokalt. Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer, og kan klage på kommunens vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Det er statsforvalteren som behandler eventuelle klager på kommunens vedtak. De vurderer klagen og avgjør hvorvidt den skal tas til følge. Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Kilde: § 1 i forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 og Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2022).

*Dispensasjonsveileder: Plan- og bygningsloven kapittel 19.* [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022\\_09.06.2022.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022_09.06.2022.pdf)

I dette delkapitlet belyser vi kommunenes dispensasjonspraksis i områder avsatt som LNFR i kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5, og særskilt i områder med dyrka og dyrkbar jord. Først presenterer vi tilgjengelig, nasjonal statistikk for dispensasjoner og omdisponering av dyrka og dyrkbar jord. Deretter presenterer vi funnene i kartleggingsundersøkelse I om kommunenes dispensasjonspraksis.

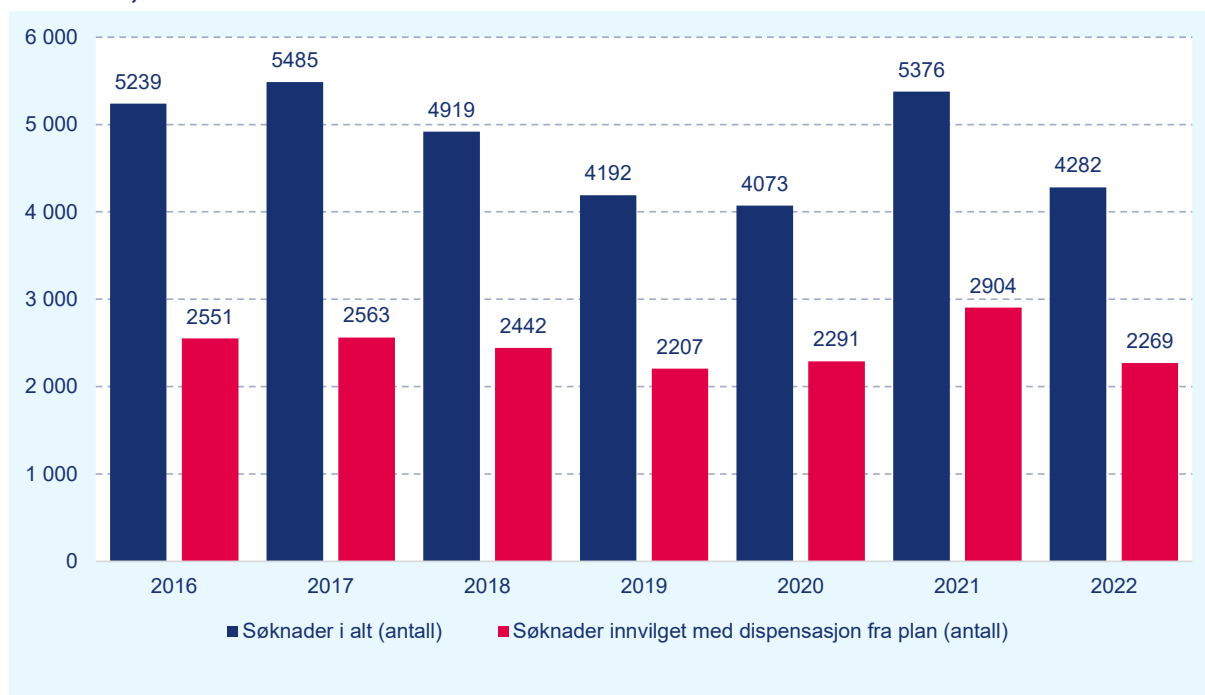
### 6.6.1 Halvparten av byggesøknadene i LNFR-områder ble innvilget med dispensasjon fra plan

Kommunene rapporterer ikke spesifikt på dispensasjonssaker som kun gjelder jordbruksarealer eller områder med dyrkbar jord, i KOSTRA. Kommunene skal imidlertid rapportere om antallet byggesøknader generelt og hvor mange av sakene som blir innvilget gjennom dispensasjon, i områder med ulike restriksjoner. Dette inkluderer områder for landbruk, natur, friluft og reindrift (LNFR).<sup>346</sup> Figur 32 viser antallet byggesøknader i LNFR-områder og antallet søknader som ble innvilget med dispensasjon fra plan for nye bygninger per år i 2016–2022. I denne perioden var det totalt 33 566 byggesøknader i LNFR-områder. De aller fleste ble innvilget (94 prosent). 17 227 søknader (51 prosent) ble innvilget med dispensasjon fra plan, det vil si at det ble god tatt å gjennomføre tiltak som ikke er i tråd med de gjeldende planbestemmelsene.

<sup>345</sup> En eiendom som kan brukes til jord- eller skogbruk og gi grunnlag for lønnsom drift, kan ikke deles uten samtykke. Dette gjelder både når et areal blir fysisk delt fra en eiendom, og ved forpaktning, tomtefeste og annen leie eller bruksrett som gjelder for mer enn 10 år. Landbruks- og matdepartementet. (2021, 27. januar). *Deling av landbrukseiendom.* <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/deling-av-landbrukseiendom/id2482571/>

<sup>346</sup> Søknadene i LNF-områder gjelder for nye bygninger i områder både innenfor og utenfor 100-metersbeltet langs saltvann, og i områder med byggeforbud langs ferskvann i kommuneplanen.

**Figur 32 Antall byggesøknader og innvilgede dispensasjonssøknader i LNFR-områder, 2016–2022**



Kilde: SSB tabell 13128

Det er viktig å merke seg at disse tallene gjelder områder for enten landbruk, natur eller friluft. Disse tallene viser altså ikke hvor mye jordbruksareal eller dyrkbar jord som blir omdisponert. Jordbruksarealer i områder for landbruk kan også være upåvirket av tiltakene det er søkt om, for eksempel hvis det er søkt om påbygg eller fasadeendring.<sup>347</sup> Samtidig er et viktig poeng at også tiltak utenfor, men i nærheten av, landbruksområder kan utfordre jordvernet på lang sikt. Flere statsforvaltere<sup>348</sup> og Landbruks- og matdepartementet nevner interessekonfliktene som kan oppstå mellom jordbruk og bolighus. For eksempel kan det oppstå konflikter i form av misnøye med støy, bruk av sprøytemidler og andre forhold som på sikt kan gjøre matproduksjonen mindre effektiv.<sup>349</sup>

I perioden 2016–2022 har det vært flest innvilgede dispensasjonssøknader i Trøndelag, Viken og Vestland. Det er altså i flere fylker med de beste jordbruksarealene. Flest dispensasjonssøknader har blitt innvilget i LNFR-områder de siste årene.<sup>350</sup>

### 6.6.2 De fleste søknader om omdisponering av dyrka/dyrkbar jord blir innvilget

I tillegg til antallet byggesøknader og dispensasjonssaker i LNFR-områder rapporterer kommunene om omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordlova til andre formål (boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, samferdselsanlegg mv.) i KOSTRA. For å omdisponere dyrka og dyrkbar jord som ikke er vedtatt omdisponert gjennom en planprosess etter plan- og bygningsloven, kreves dispensasjon i de fleste tilfeller, jf. jordlova § 9. Selv om det for noen områder ikke er sammenfallende, vil mange av sakene registrert for dyrka og dyrkbar jord her være innvilget gjennom dispensasjon.

I perioden 2016–2022 ble det sendt inn 6 800 søknader til kommunene om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter jordlova, jf. Figur 33.<sup>351</sup> 87 prosent av søknadene ble helt eller delvis innvilget.

<sup>347</sup> En undersøkelse fra Multiconsult (Dokumentkode: 10243824) viste at dispensasjoner i LNFR-områder utgjorde for eksempel oppføring av bod, garasje, annekks og båthus (12 prosent), tilbygg (11 prosent), bruksendring (6 prosent) og påbygg/underbygg (5 prosent). Alle disse er tiltak som enten ikke påvirker, eller påvirker i liten grad, dyrka og/eller dyrkbar jord.

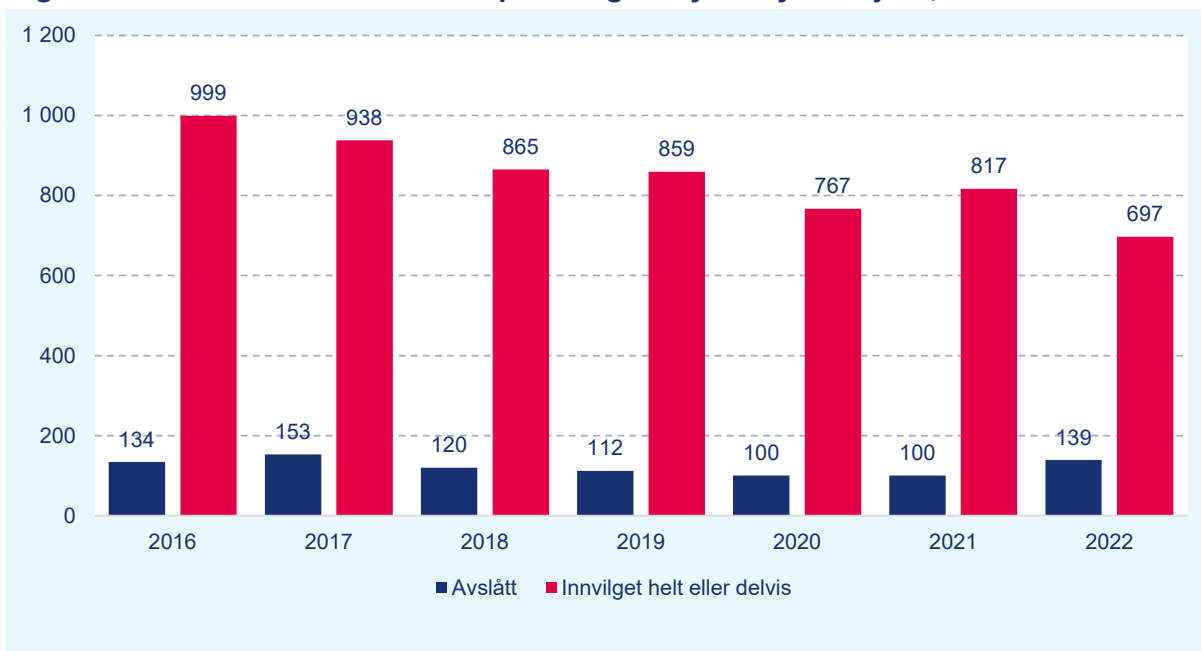
<sup>348</sup> Statsforvalteren i Rogaland og i Oslo og Viken.

<sup>349</sup> Intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken 26. oktober 2022.

<sup>350</sup> Kilde: SSB tabell 13128.

<sup>351</sup> Kommunene rapporterer ikke tallene for dyrka og dyrkbar jord separat, jf. skjema 32 «Forvaltning av landbruksareal» i KOSTRA-rapporteringen. Dermed kan ikke fordelingen av antall søknader på dyrka og dyrkbar jord vises.

**Figur 33 Antall søknader om omdisponering av dyrka/dyrkbare jord, 2016–2021**



Kilde: SSB Tabell 11778

Figur 33 viser at antallet søknader går ned over tid, men andelen søknader som blir innvilget har, utenom 2017 og 2022, ligget på mellom 88 og 89 prosent i perioden. Fra 2016 til 2022 har antallet innvilgede søknader gått ned med rundt 30 prosent.

Statsforvalterne i Agder og Innlandet påpeker at i dispensasjonssaker der kommunene kun fatter vedtak etter jordlova, er det ingen krav om at vedtaket sendes på høring. Statsforvalteren får som regel ikke kjennskap til slike vedtak, og det er tilfeldig hvilke saker som blir fanget opp. Statsforvalteren kan bli kjent med saken hvis det fremmes en klage, men vedtaket blir sjelden påklaget, fordi søkeren som regel får innvilget søknaden og følgelig er fornøyd med utfallet. Statsforvalteren i Agder reagerer på at vedtak kun etter jordlova ikke sendes på høring til statsforvalteren, og mener disse sakene burde sendes til dem automatisk.

### 6.6.3 Dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven og/eller jordlova omdisponerer store arealer med dyrka og dyrkbare jord over tid

Siden det ikke foreligger noen offisiell statistikk over hvor store arealer med dyrka og dyrkbare jord som blir omdisponert gjennom dispensasjoner etter plan- og bygningsloven og/eller jordlova, har vi spurt utvalgskommunene om deres behandling av dispensasjonssøknader som berører dyrka og dyrkbare jord i perioden 2019–2021.

Utvalgskommunene<sup>352</sup> i kartleggingsundersøkelse I har til sammen innvilget 934 dispensasjonssøknader fra kommuneplanens arealdel i årene 2019, 2020 og/eller 2021 som berører dyrka og/eller dyrkbare jord (se Tabell 9)<sup>353</sup>. Totalt 1 050 dekar dyrka og/eller dyrkbare jord blir omdisponert av de innvilgede dispensasjonssøknadene. Det betyr at hver søknad omdisponerer rundt 1 dekar jordbruksjord i gjennomsnitt, og det er lite variasjon. Hver dispensasjonssøknad omdisponerer altså ikke i seg selv mye jordbruksjord, men summen over tid blir ganske betydelig.

Både Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet bekrefter i intervju at én dekar nedbygd dyrka og dyrkbare areal per dispensasjonssøknad er et rimelig anslag. Tilsvarende

<sup>352</sup> Ikke alle kommunene hadde disse tallene tilgjengelig, eller har hatt dispensasjoner i perioden. N for antall dispensasjonssøknader er 148, og N for antall dekar jordbruksjord berørt av dispensasjonssøknadene er 144.

<sup>353</sup> De kommunene som har en arealplan som ble vedtatt før 2019, tok utgangspunkt i årene 2019–2021. De kommunene som har en arealplan som ble vedtatt etter 2019, tok utgangspunkt i det året vedtaket kom. Flere kommuner har kun oppgitt tall for ett år, og mange har ikke slike tall tilgjengelig.

uttaler flere statsforvaltere<sup>354</sup> at dispensasjonssaker generelt berører relativt små arealer av dyrka og/eller dyrkbar jord. Utstrakt bruk kan allikevel utfordre jordvernet, ifølge statsforvalterne.<sup>355</sup>

**Tabell 9 Innvilgede dispensasjonssøknader i kommunene etter plan- og bygningsloven og/eller jordlova som berører dyrka og dyrkbar jord**

Antall (N = 147)	Dyrka jord	Dyrkbar jord	Område med både dyrka og dyrkbar jord	Sum
<b>Innvilgede dispensasjonssøknader fra plan- og bygningsloven og/eller etter jordlova</b>	431	89	414	<b>934</b>
<b>Dekar jord berørt av dispensasjonssøknadene</b>	469	281	300	<b>1 050</b>

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Det er områder som berører *dyrka* jorda, som har fått både flest antall søknader og flest antall dekar jord berørt. Dispensasjonssøknader som berører den dyrkbare jorda, omdisponerer mer dekar jordbruksjord per søknad enn dyrka jord.

46 kommuner oppga at de ikke hadde informasjon om antall dekar dyrka og/eller dyrkbar jord som var berørt av dispensasjonssøknadene. Tallene i Tabell 9 er derfor underestimerte. Tallene er også noe usikre, blant annet fordi mange kommuner opplyste at det er grove estimater, eller at de er usikre på svarene de har oppgitt.<sup>356</sup> En del kommuner hadde kun tall for ett eller to av årene.

#### 6.6.4 Flere statsforvaltere mener at kommunenes omfang av dispensasjoner etter plan- og bygningsloven er for stort gitt vilkårene i loven

Alle statsforvalterne som er intervjuet, gir uttrykk for at dispensasjonspraksisen og antallet dispensasjonssøknader er en stor utfordring for jordvernet. I intervjuene peker de på at kommunene innvilger for mange dispensasjoner, noe som gjør det vanskelig å ta vare på jordbruksarealene på lang sikt. Dispensasjonene avviker også fra føringene som ligger i LNFR-formålet i kommuneplanen.

Flere statsforvaltere<sup>357</sup> mener kommunene i flere tilfeller ikke oppfyller kravene for å kunne innvilge en dispensasjonssøknad etter plan- og bygningsloven § 19-2. Fordelene med dispensasjon skal være større enn ulempene. Statsforvalteren i Trøndelag presiserer at det her menes areal- og ressursmessige fordeler. De opplever imidlertid at det legges andre forhold enn disse til grunn, for eksempel fordelen for søker selv ved å bygge en bolig.<sup>358</sup>

Multiconsult har gjennomført en undersøkelse<sup>359</sup> av dispensasjonspraksisen i et utvalg kommuner, og herunder dispensasjoner etter plan- og bygningsloven generelt. Undersøkelsen viste at flertallet av vedtakene om å gi dispensasjon er mangelfullt begrunnet. Multiconsult mener det tyder på at kommunene innvilger flere dispensasjoner enn det er rettslig grunnlag for. Videre peker

<sup>354</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken og Rogaland.

<sup>355</sup> Intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken 26. oktober 2022 og intervju med Statsforvalteren i Rogaland 15. september 2022.

<sup>356</sup> Det er også andre usikkerheter knyttet til tallene, som at vi ikke vet hvor mye jord som kun er midlertidig omdisponert, og at flere henviser til KOSTRA (som ikke skiller mellom omdisponert jord fra kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner). Kommunene fikk også spørsmål om antallet dispensasjonssøknader fra reguleringsplaner og antallet dekar berørt av disse. Disse tallene er ikke tatt med, da omfanget var svært lite og tallene usikre.

<sup>357</sup> Statsforvalteren i Agder, Troms og Finnmark, Trøndelag og i Oslo og Viken.

<sup>358</sup> Intervju med Statsforvalteren i Trøndelag 21. oktober 2022.

<sup>359</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, Holth & Winge og Multiconsult. (2022). *Dispensasjon fra arealplaner etter plan- og bygningsloven: En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/61cc0eb0fb3643f09aa3b1f8bb0e7ec2/rapport\\_dispensasjon\\_pbl.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/61cc0eb0fb3643f09aa3b1f8bb0e7ec2/rapport_dispensasjon_pbl.pdf)

undersøkelsen på at en årsak til omfanget av dispensasjoner er at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil. 21 prosent av dispensasjonene i undersøkelsen skjedde i områder avsatt som LNFR i kommuneplanen.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til i intervju at kommunenes dispensasjonspraksis har betydning for jordvernet. Det blir en bit-for-bit nedbygging som i sum kan bli et problem. I tillegg til selve nedbyggingen kan dispensasjonene påvirke arronderingen<sup>360</sup> og det samlede arealets egnethet.

### Dispensasjonssøknader blir ofte kun anbefalt på politisk nivå

Når en dispensasjonssøknad blir behandlet i kommunen, får den først en positiv eller negativ innstilling av kommunens administrasjon. I de kommunene hvor kommunestyret ikke har delegert dispensasjonsmyndigheten til et annet organ, går søknaden deretter til politisk behandling.<sup>361</sup> I kartleggingsundersøkelse I har vi spurt kommunene om omfanget av søknadene som fikk en negativ innstilling av administrasjonen, som allikevel ble anbefalt av et politisk utvalg eller lignende. Mange kommuner bekrefter at de erfarer dette. Av kommunene i kartleggingsundersøkelse I (57 kommuner<sup>362</sup>) som har mottatt dispensasjonssøknader i den aktuelle perioden, og som hadde tilgjengelig informasjon internt, ble 220 dispensasjonssøknader kun anbefalt av et politisk utvalg eller lignende. Det betyr at nesten 45 prosent av dispensasjonssøknadene i disse kommunene ble anbefalt av et politisk utvalg etter at administrasjonen hadde kommet med negativ innstilling. I hver kommune er i gjennomsnitt fire dispensasjonssøknader kun anbefalt av et politisk utvalg eller lignende.

Samtlige statsforvaltere<sup>363</sup> mener at administrasjonen i kommunene generelt framstår som mer restriktive enn politikerne i å innvilge dispensasjonssøknader. Dette er ifølge statsforvalterne også en grunn til at begrunnelsene for å innvilge dispensasjonssøknader er av varierende kvalitet og ikke alltid tilfredsstillende kravene i plan- og bygningsloven.<sup>364</sup> Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplever at mange kommunepolitikere tror de har en større frihetsgrad til å dispensere enn de faktisk har. I intervju bekrefter også Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet at avgjørelser i dispensasjonssaker i kommunen i mange tilfeller skjer på politisk nivå og ikke i administrasjonen.

### Statsforvalterne bidrar til å redusere antallet innvilgede dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven

Nesten alle kommunene mener behandlingen av dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven for dyrka og/eller dyrkbar jord har blitt påvirket av at statsforvalteren har frarådet å gi dispensasjon. Noen kommuner kommenterer at det er forskjell på hvordan administrasjonen og politikerne vektlegger frarådingene, hvor administrasjonen legger mer vekt på frarådingene.

To statsforvaltere<sup>365</sup> nevner at det var viktig å tilføye begrepet jordvern i plan- og bygningsloven § 19-2 tredje ledd i 2017, som et hensyn som skal tillegges særlig vekt når man vurderer konsekvensene av en dispensasjon.

## 6.7 Jordvernet i møte med statlige samferdselsprosjekter

Landbruks- og matdepartementet viser til at mye av omdisponeringen av dyrka jord skyldes store statlige samferdselsprosjekter. Statsforvalterne kan ikke fremme innsigelse mot statlige

<sup>360</sup> Arrondere betyr å avrunde, særlig gi en lendeiendom eller en stat naturlige, rasjonelle grenser ved å erverve mellomliggende landstykker. Gundersen, D. (2020, 15. november). arrondere. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1295384>

<sup>361</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2022). *Dispensasjonsveileder: Plan- og bygningsloven kapittel 19*. [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022\\_09.06.2022.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022_09.06.2022.pdf)

<sup>362</sup> Antallet kommuner som svarte på dette spørsmålet i undersøkelsen, var lav ettersom mange ikke hadde hatt dispensasjonssøknader i den aktuelle perioden, og mange ikke hadde oversikt over hvor mange søknader som kun var anbefalt av et politisk utvalg e.l.

<sup>363</sup> Statsforvalterne i Oslo og Viken, Troms og Finnmark, Trøndelag, Agder og Rogaland

<sup>364</sup> Statsforvalterne i Troms- og Finnmark og Agder.

<sup>365</sup> Statsforvalteren i Agder og i Rogaland



reguleringsplaner, men Landbruks- og matdepartementet har uttalerett i slike saker. Departementet legger imidlertid til at de i varierende grad har blitt involvert i departementenes behandling av de statlige reguleringsplanene som berører jordbruksareal. Landbruks- og matdepartementet har vært sterkest involvert i de sakene som berører mest jordbruksareal. Når de statlige samferdselsprosjektene behandles gjennom kommunale reguleringsplaner, fungerer innsigelsesinstituttet på vanlig måte.

I 2021 sto samferdselssektoren (jf. 6.1.1) for 30 prosent av omdisponeringen av dyrka jord, og statsforvalterne viser i intervju til at statlige samferdselsprosjekter er en stor utfordring for jordvernet. Flere nevner at det er disse prosjektene som tar den største andelen av jordbruksarealet i fylket. Statsforvalteren i Oslo og Viken forsøker derfor å formidle tydelig til kommunene at det er lite rom for å omdisponere jordbruksareal utover det som går tapt til samferdselsformål. I intervju forklarer kommunene at de opplever å ha lite påvirkningskraft i prosjekter gjennomført av statlige aktører, og at jordvernet i slike prosjekter blir utfordret.

Kommunenes og regionale myndigheters påvirkningsmulighet i statlige samferdselsprosjekter avhenger blant annet av hvordan staten velger å innrette reguleringsarbeidet. Hvis staten velger å lage en statlig reguleringsplan, har verken kommunen eller regionale myndigheter noen formell kanal der de kan gå imot de statlige planene, men alle har uttalerett. Statsforvalteren i Oslo og Viken erfarer at kommunene i noen tilfeller har forsøkt å få statlige aktører til å redusere omdisponeringen og prioritere vern av dyrka og dyrkbar jord. I disse tilfellene har det resultert i at beslutninger forankres i statlige planer heller enn i kommunale planer.



Samferdsel står for mye av omdisponeringen av dyrka mark. Her fra Krokstad i Nordre Follo kommune. Foto Oskar Puschmann/NIBIO



## 7 Kommunenes arbeid for å holde jordbruksarealer i drift

Jordlova § 8 slår fast at jordbruksareal skal drives. Driveplikten ivaretar ønsket om å sikre produksjon av mat samtidig som jordbruksarealets produksjonsegenskaper og kulturlandskapet blir ivare tatt. Aktiv drift kan også redusere risikoen for at arealene bygges ned.<sup>366</sup> I innstillingen til Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* uttaler næringskomiteens flertall<sup>367</sup> at driveplikten er det viktigste instrumentet for å sørge for at alt jordbruksareal nyttes til matproduksjon. Flertallet ønsker også at kommunene skal føre god kontroll med at driveplikten blir respektert.<sup>368</sup> Samtidig peker en samlet komité på at jordbruket har utfordringer med å opprettholde bruken av jordbruksarealet og beiteressursene, og med å opprettholde de marginale jordbruksområdene.<sup>369</sup>



Beplantet innmarksbeite, 2000–2007. Våler kommune, Østfold.  
Foto: Oskar Puschmann / NIBIO

Kommunen og statsforvalteren skal følge opp at disponeringen av arealressursene er i tråd med bestemmelsene i jordlova. Dette innebærer blant annet å føre tilsyn med driveplikten. Det er kommunene som er førstelinje i landbruksforvaltningen og har hovedansvaret for å følge opp næringen.<sup>370</sup>

Dette kapitlet belyser hvorvidt jordbruksarealer er i drift. Vi ser på hvordan utvalgte kommuner følger opp driveplikten, enten arealene som kan være ute av drift drives av jordeier selv eller leies bort til andre landbruksforetak. Driveplikten var tidligere fastsatt i flere bestemmelser og i ulike lover, men ved endring av jordlova i 2009 ble regelen om vanhevd og regelen om driveplikt smeltet sammen til gjeldende § 8 i jordlova. For en redegjørelse for forhistorien til gjeldende bestemmelser om driveplikt, se vedlegg 4.

### 7.1 Jordbruksarealer ute av drift – omfang, årsaker og kommunenes oppfølging

Det finnes ingen offentlig oversikt over hvorvidt jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer<sup>371</sup> i Norge drives eller ikke. For å identifisere arealer som kan være ute av drift, kan man sammenligne data fra de følgende tre kildene:

<sup>366</sup> Rundskriv nr. M-2/2021. Landbruks- og matdepartementet, 26. mai 2021.

<sup>367</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>368</sup> Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>369</sup> Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>370</sup> Jordlova §§ 3, 6, 8, og 19.

<sup>371</sup> Jordbruksareal utenfor landbrukseiendom er ikke drivepliktig. I 2021 utgjorde dette ca. 260 000 dekar. Jamfør også differansen mellom jordbruksareal kartlagt i AR5 og jordbruksareal innenfor landbrukseiendom i tabell 10.

- Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd<sup>372</sup>
- landbruksregistret
- AR5, som er et detaljert arealressurskart for jord- og skogbruk

### 7.1.1 Hvor store jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer kan være ute av drift?

#### Det ble ikke søkt om produksjonstilskudd for 1,1 million dekar jordbruksareal

Tabell 10 gir en oversikt over jordbruksarealene i Norge i 2021, både antall dekar definert som jordbruksareal i AR5, antall dekar innenfor landbrukseiendommer i landbruksregistret og antall dekar som er omfattet av søknad om produksjonstilskudd. Tabell 10 viser at over 1,1 million dekar jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer ikke ble omsøkt i 2021. Det utgjorde 11 prosent av alt jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer på landsbasis, noe som kan tyde på at mye av jordbruksarealet ikke er i drift. Noen typer produksjon (som for eksempel blomster og hestehold) gir imidlertid ikke rett til produksjonstilskudd uten at produksjonen dermed medfører brudd på driveplikten. I tillegg vil noe av jordbruksarealet være myr<sup>373</sup> eller ulønnsomme / ikke drivverdige arealer. Lovgivningen gir ikke hjemmel for å pålegge drift av slike areal. Det er derfor flere forhold som gjør at arealene som faktisk er ute av drift, kan være noe mindre enn det som framgår av vår analyse, jf. Tabell 10.

**Tabell 10 Jordbruksareal i AR5 og innenfor landbrukseiendom i 2021, hele landet**

	Dekar	Andel av jordbruksareal innenfor landbrukseiendom
<b>Jordbruksareal kartlagt i AR5</b>	11 340 491	–
<b>Jordbruksareal innenfor landbrukseiendom</b>	11 082 956	100
<b>Jordbruksareal omfattet av søknad om produksjonstilskudd (PT)</b>	9 895 571	89
<b>Jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer som kan være ute av drift (areal ikke omfattet av PT-søknad)</b>	1 187 385	11

Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

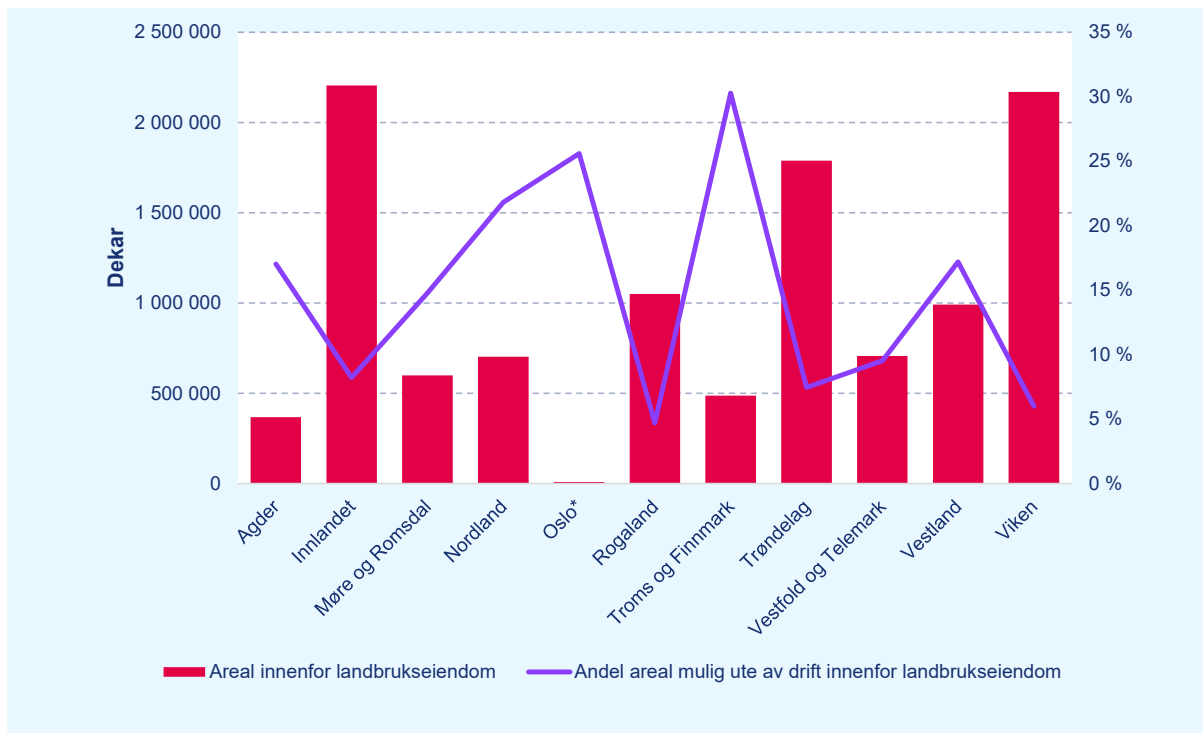
#### Stor fylkesvis variasjon i hvor mye areal som kan være ute av drift

Figur 34 gir en fylkesvis oversikt over jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer i dekar, og andel av disse arealene hvor det ikke er søkt om produksjonstilskudd, og som dermed kan være ute av drift.

<sup>372</sup> Foretaket må blant annet være registrert i enhetsregistret og drive vanlig jordbruksproduksjon. Se forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, FOR-2014-12-19-1817, [Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, Lovdata](#), Rundskriv 2022-75: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd – kommentarer til regelverk.

<sup>373</sup> Forbud mot nydyrking av myr trådte i kraft i 2020. Landbruksdirektoratet. (2020). *Veileder til forskrift om nydyrking*. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/454170236a2a4ecc93c72b3319988904/rettleiar-til-forskrift-om-nydyrking.pdf>

**Figur 34 Jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer i 2021, dekar per fylke og andel som kan være ute av drift**



Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

\* Oslo har svært lite jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer. Jordbruksarealene som kan være ute av drift i Oslo, utgjør imidlertid 26 prosent av fylkets samlede jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer.

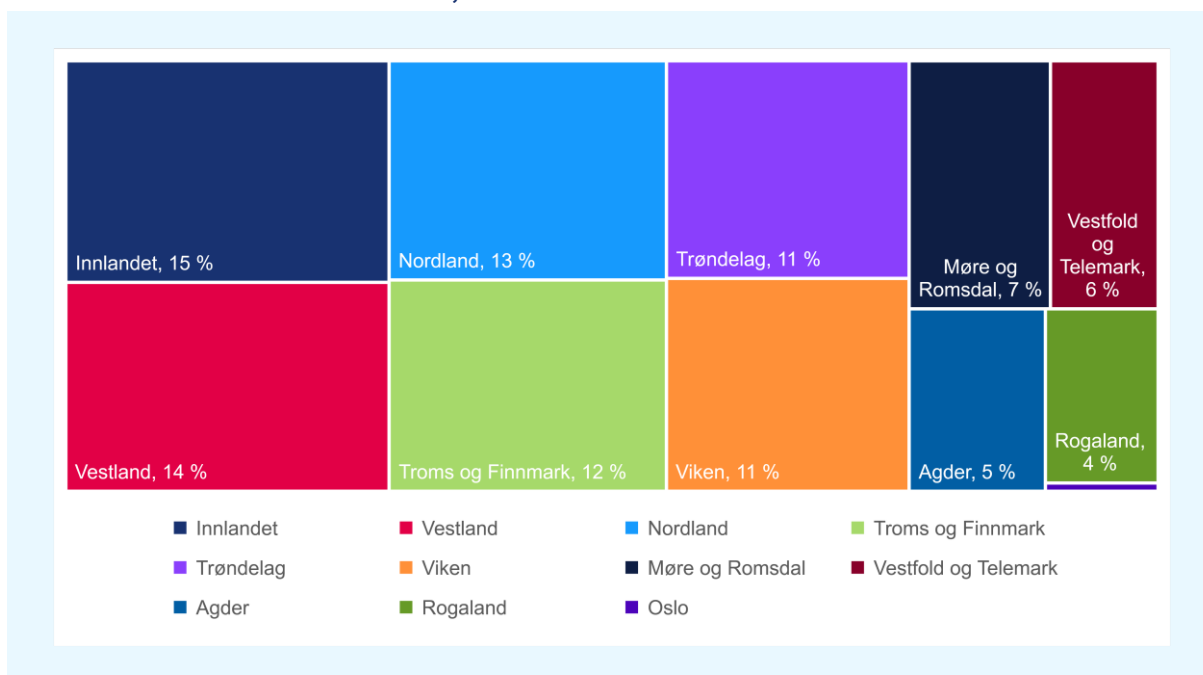
Figur 34 viser at Troms og Finnmark er det fylket hvor en størst andel (30 prosent) av jordbruksarealene innenfor landbrukseiendommer ikke blir søkt om tilskudd for. Rogaland og Viken er de to fylkene hvor det aller meste av jordbruksarealet innenfor landbrukseiendommer blir omsøkt; her var det kun 5–6 prosent av jordbruksarealet innenfor landbrukseiendommer som det ikke ble søkt om tilskudd for i 2021.

Det varierer naturligvis mye mellom fylkene hvor mye andelen areal som kan være ute av drift, utgjør i dekar jordbruksareal. Det avhenger av blant annet fylkenes størrelse og hvor store jordbruksarealer de har. Dette vises tydelig i Figur 35. Størrelsen på boksene i figuren samsvarer med hvert fylkes andel av alt jordbruksareal innenfor landbrukseiendom i Norge som det *ikke* ble søkt om produksjonsstøtte for i 2021, og som dermed kan være ute av drift. De største arealene som det ikke ble søkt om produksjonsstøtte for, finner vi i Innlandet (1 811 110 dekar), som sammen med Viken og Trøndelag har viktige kornarealer. Enkelte kommuners svar på Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse<sup>374</sup> kan tyde på at det særlig i Innlandet er grunn til å tro at arealer som går ut av drift, ikke er kornarealer, men først og fremst beitearealer berørt av rovviltproblematikk.

Figuren viser også tydelig at det er store arealer i de to nordligste fylkene, Nordland og Troms og Finnmark, som det ikke ble søkt om produksjonstilskudd for. Sammen med Vestland fylke utgjør disse arealene nesten 40 prosent av totalt nasjonalt jordbruksareal som kan være ute av drift innenfor landbrukseiendommer. I alle disse fylkene er det mest grasproduksjon til husdyrhold, og mindre kornproduksjon og andre matplanter.

<sup>374</sup> Kartleggingsundersøkelse til utvalgte kommuner. Omtales senere i kapitlet og i sin helhet i metodekapitlet.

**Figur 35 Fylkenes andel av totalt nasjonalt jordbruksareal som kan være ute av drift innenfor landbrukseiendommer, 2021**



Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

Vi har lagt fram de fylkesvise tallene over jordbruksareal som kan være ute av drift, i intervju med statsforvalterne i Agder, Oslo og Viken, Trøndelag og Troms og Finnmark. Noen av statsforvalterne uttalte at de kjenner seg igjen i tallene. Andre ga uttrykk for at de enten synes tallene er litt høye, eller at det er vanskelig å ta stilling til tallene når statsforvalteren selv ikke har en egen oversikt over arealer som potensielt kan være ute av drift. Statsforvalterne var imidlertid godt kjent med utfordringene ved driveplikt og arealer ute av drift i eget fylke. To statsforvaltere, i Vestfold og Telemark og i Troms og Finnmark, hadde selv gjennomført – eller var i ferd med å gjennomføre – egne prosjekter for å kartlegge arealer ute av drift og/eller kommunenes oppfølging av driveplikten. Begge oppga at disse prosjektene var nyttige og bevisstgjørende både for kommunene og jordeiere, som tidligere ikke var godt nok kjent med hvor langt driveplikten strekker seg.

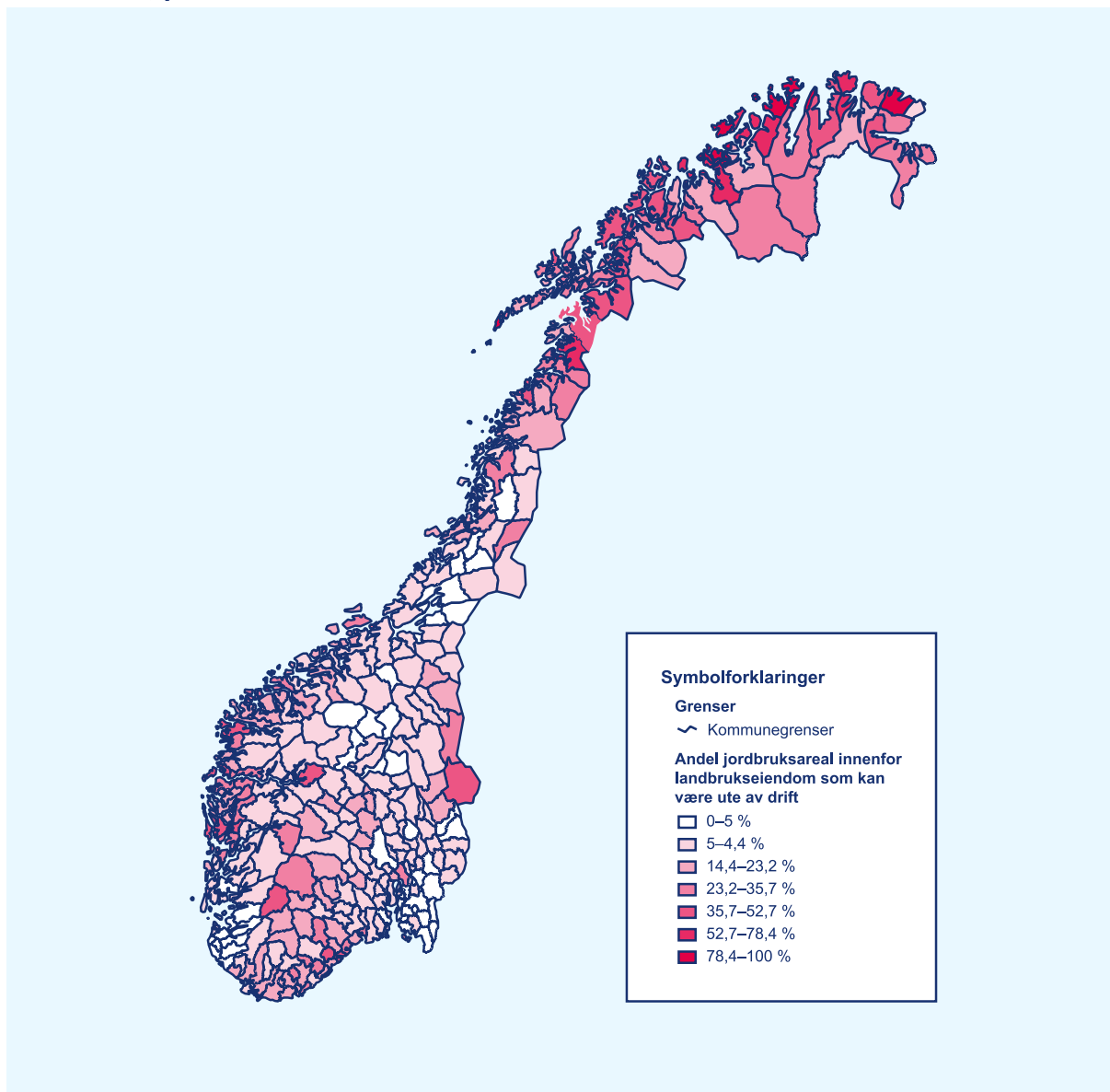
Landbruks- og matdepartementet viser til at forskjellene i jordbruksarealer ute av drift mellom fylkene kan forklares på ulike måter. Departementet viser blant annet til at det i Rogaland i stor grad er lønnsom jord å drive, mens for eksempel Finnmark har et generelt problem med fraflytting og gjengroing, slik at det kan være vanskelig å finne noen som vil leie jorda hvis jordeier ikke ønsker å drive selv.<sup>375</sup>

### Stor variasjon i hvor mye jordbruksareal det søkes produksjonsstøtte for i kommunene

Kart 4 viser hvor stor andel av jordbruksarealene innenfor landbrukseiendommer som det ikke ble søkt om produksjonstilskudd for i 2021, etter kommune. Mørkere farge indikerer en høyere andel ikke omsøkt jordbruksareal. Som i den fylkesvise oversikten i Figur 34, viser kartet tydelig at andelen jordbruksareal som det ikke er søkt om produksjonsstøtte for er høyere i de nordlige delene av landet. I tillegg er det en del kommuner i Vest-Norge med en høy andel ikke omsøkt jordbruksareal, og det samme gjelder Sør-Norge og grensetraktene mot Sverige.

<sup>375</sup> Intervju 13. januar 2023.

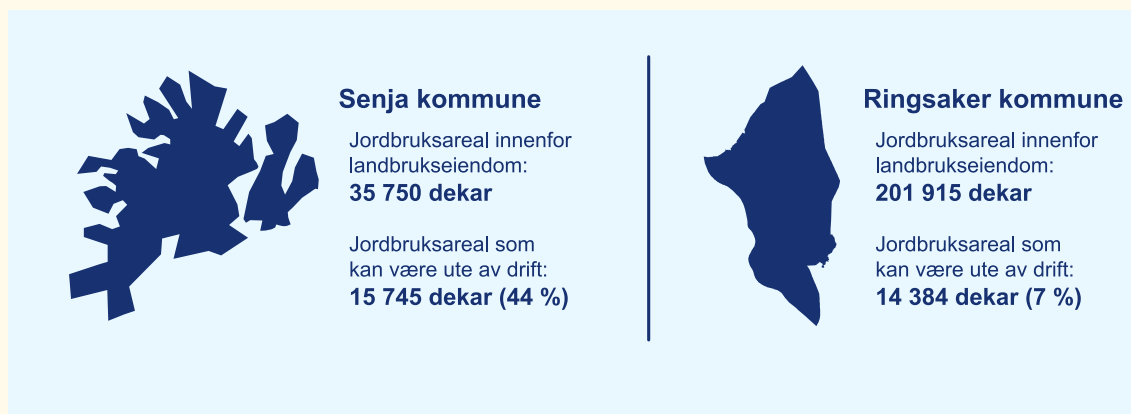
#### Kart 4 Andel ikke omsøkt jordbruksareal innenfor landbrukseiendom som kan være ute av drift, per kommune, 2021



Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

I kartleggingsundersøkelsen spurte vi de utvalgte kommunene om tallene som er presentert i Kart 4, stemmer overens med det kommunen vet om det totale jordbruksarealet i kommunen. Til sammen 93 prosent av kommunene som svarte på undersøkelsen, mente at tallene stemte «i stor grad» (75 prosent) eller «i noen grad» (18 prosent).

## Faktaboks 4 Jordbruksareal i to eksempelkommuner, 2021 (likt størrelsesforhold)



**Senja kommune** var i 2021 den kommunen som i sum hadde de største jordbruksarealene som det ikke ble søkt om produksjonstilskudd for, totalt 15 745 dekar (44 prosent av det totale jordbruksarealet innenfor landbrukseiendommer i kommunen). Senja kommune opplyser at eiendomsstrukturen i kommunen består av mange og små eiendommer, og at den er en typisk nordnorsk kystkommune, hvor man tidligere drev kombinasjonsarbeid jordbruk/fiske. Mye av det som tidligere var drevet, består av skrinn og bratt mark. De eiendommene som i dag ligger langt unna de gjenstående aktive brukene, blir ikke høstet på grunn av lange avstander, dårlig mark, små teier eller dårlig arrondering. De drivverdige arealene holdes imidlertid i stor grad i hevd og drives aktivt.

Også i **Ringsaker kommune** var det betydelige arealer som det ikke ble søkt om tilskudd for i 2021 (14 384 dekar). Etersom Ringsaker er en kommune med store jordbruksarealer (201 915 dekar), utgjør dette kun 7 prosent av det totale jordbruksarealet innenfor landbrukseiendommer i kommunen. Ringsaker kommune opplyser at store arealer i kommunen, både fulldyrka jord og innmarksbeite, er i drift uten at det nødvendigvis søkes om produksjonstilskudd for arealene. Jordbruksarealene i kommunen består både av svært intensivt drevne arealer med svært gode vekstforhold, og av svært marginale områder opp mot fjellet. Det meste av den fulldyrka jorda som er ute av drift, ligger i høyereliggende deler av kommunen og preges i stor grad av krevende arrondering. I tillegg har det blitt færre og større husdyrbesetninger, og gjerdehold er dyrt og arbeidskrevende. Derfor har stadig flere beitearealer blitt transformert ved at mindre og dårlig arronderede beiter på mindre bruk uten husdyr ikke lenger blir driftet. Arealene plantes igjen eller gror igjen, og større nye rasjonelle beiter tilpasset dagens driftsstruktur opparbeides i tilknytning til aktive gårdsbruk.

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse og beregninger basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

### 7.1.2 Tilstanden til jordbruksarealer som det ikke er søkt om produksjonsstøtte for

For å få mer konkret informasjon om tilstanden til de jordbruksarealene som det ikke søkes om produksjonstilskudd for, har vi spurt kommunene som deltok i kartleggingsundersøkelsen, om tilstanden til arealer knyttet til 2–3 landbrukseiendommer i deres kommune. Spørsmålene tok utgangspunkt i til sammen 518 matrikkelenheter hvor det *ikke* var søkt om tilskudd for 100 prosent av arealet i minst to av tre år i perioden 2019–2021 (én landbrukseiendom kan bestå av flere matrikkelenheter). For omtrent halvparten av matrikkelenhetene i undersøkelsen var det ikke søkt om produksjonstilskudd for 50 prosent eller mer av jordbruksarealet innenfor den aktuelle matrikkelenheten. Det totale arealet innenfor de utvalgte matrikkelenhetene utgjorde mellom 28 000 og 34 000 dekar i perioden 2019–2021. Gjennomsnittsstørrelsen var ca. 66 dekar, og i gjennomsnitt ble i underkant av 50 prosent av arealene per enhet ikke omsøkt. Størrelsen på jordbruksarealene



innenfor hver matrikkelenhet varierte stort, fra 8 dekar til 810 dekar, men 75 prosent av matrikkelenhetene i utvalget var på 30 dekar eller større.

I kartleggingsundersøkelsen svarte kommunene at 24 prosent av matrikkelenhetene i utvalget er ute av drift, samtidig som de er av en kvalitet som tilsier at de burde ha vært i drift, jf. Tabell 11. I areal utgjør dette 3 543 dekar, 22 prosent av det totale arealet som det ikke ble søkt om tilskudd for i utvalget.

For 19 prosent av matrikkelenhetene oppgir kommunen at arealet er i drift, og at bruken gir rett til produksjonstilskudd, men at jordeier eller -leier ikke har søkt om produksjonstilskudd. For 13 prosent av matrikkelenhetene oppgir kommunene at arealet er i drift, men at produksjonen på arealene ikke er tilskuddsberettiget. Det innebærer at omtrent 7 200 dekar jordbruksareal innenfor matrikkelenhetene i utvalget holdes i drift på ulike måter, uten at det framgår tydelig av Landbruksdirektoratets produksjonstilskuddsregister.

**Tabell 11 Andel av matrikkelenhetene og antall dekar ikke søkt produksjonstilskudd for i 2021, per arealtilstand**

Tilstand	Andel av matrikkelenhetene i undersøkelsen (N = 518)	Antall dekar ikke søkt produksjonstilskudd for (2021)
Arealet er ute av drift og blir ikke skjøttet, men er av en kvalitet som tilsier at det burde ha vært i drift	24 %	3 543
Arealet er i drift, og bruken av arealet gir rett på produksjonstilskudd, men jordeier eller -leier har ikke søkt om produksjonstilskudd	19 %	2 678
Arealet er ute av drift og blir ikke skjøttet, og har en størrelse, kvalitet og/eller plassering som tilsier at det kan vurderes å tas varig ut av drift	16 %	2 433
Arealet er i drift / skjøttes, men bruken gir ikke rett til produksjonstilskudd (f.eks. hestehold, blomster)	13 %	2 793
Arealet er i drift, og jordeier eller -leier har mottatt produksjonstilskudd for dette	10 %	1 766
Fulldyrka areal er i drift, men beitearealene er ute av drift pga. dårlig stand / liten verdi	4 %	636
Annet	4 %	641
Kommunen har ikke grunnlag for å vurdere tilstanden til disse jordbruksarealene	10 %	1 782
<b>Sum</b>		<b>16 272</b>

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Til sammen 16 prosent av matrikkelenhetene er jordbruksarealer som kommunene mener er ute av drift, og som kan vurderes å tas varig ut av drift på grunn av arealenes størrelse, kvalitet og/eller plassering. For 10 prosent av matrikkelenhetene i utvalget opplyser kommunen at den ikke har grunnlag for å vurdere statusen for jordbruksarealene. I mange av disse tilfellene utdyper kommunen gjennom kommentarer at den ikke har kjennskap til tilstanden til arealene, og/eller at den ikke har

ressurser til å avdekke og følge opp manglende etterlevelse av driveplikten. For 10 prosent av matrikkelenhetene i utvalget svarer kommunene at arealene faktisk er i drift, og at jordeier eller jordleier faktisk har mottatt produksjonstilskudd for arealene. Det kan være ulike grunner til at registerdataene og kommunenes informasjon ikke stemmer overens.<sup>376</sup>

### 7.1.3 Årsaker til at arealer er ute av drift

#### Små arealer og ugunstig plassering er de to viktigste årsakene til at arealer er ute av drift

En stor andel av kommunene i kartleggingsundersøkelsen, 72 prosent, svarte at de kjenner til årsaken enten «for en stor andel» eller for «omtrent alle» av jordbruksarealene i deres kommune som synes å være ute av drift. De to årsakene som nevnes av flest kommuner (begge omtrent 60 prosent) var at arealet som synes å være ute av drift er av begrenset størrelse, og at arealet har en ugunstig lokasjon, jf. Tabell 12. I tillegg svarte 28 prosent at arealet som synes å være ute av drift er fragmentert, mens 31 prosent oppga arealets lave avkastningsevne som en årsak. Videre opplyser 37 prosent at arealene brukes til produksjon som ikke gir rett til støtte.

**Tabell 12 Årsaker til at jordbruksarealer innenfor landbrukseiendommer i kommunen synes å være ute av drift (flervalgsspørsmål)**

	Antall kommuner	Andel (N = 172)
Arealet er av begrenset størrelse	106	62 %
Arealet har en ugunstig plassering	101	59 %
Arealet brukes til produksjon som ikke gir rett til støtte	63	37 %
Jordeier får ikke leid ut jorda	58	34 %
Arealets avkastningsevne er lav	54	31 %
Arealet er fragmentert	49	28 %
Arealet er midlertidig ute av drift	32	19 %
Jordeier ønsker ikke / kan ikke drive jorda	28	16 %
Arealet drives ikke på grunn av tiltak knyttet til vekstskifte / jordarbeiding / jordhelse / bedre agronomi	5	3 %
Jordeier har fått fritak fra driveplikten	4	2 %
Konflikter rundt bruksrett, hevd, odel e.l.	1	1 %

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Mange kommuner utdypet gjennom kommentarer at det gjerne er sammensatte årsaker til at arealer går ut av drift.

<sup>376</sup> Forskjeller mellom analysen og informasjonen fra kommunene kan f.eks. skyldes feil i dataene, feil i analysen, eller at søkers driftssenter ligger i en annen kommune enn hvor de aktuelle jordbruksarealene ligger, og at søknaden dermed registreres i en annen kommune. Kommunen kan likevel være kjent med at arealene drives.



## Et utvalg av kommunenes kommentarer til årsaker til at jordbruksarealer går ut av drift

- *Det antas å være flere årsaker. Både at arealene er ulønnsomme, manglende drenering, eller at eier ikke er kjent med eller respekterer driveplikten.*
- *[Kommunen] har en del områder der det ikke har vært drift på mange år, og i disse områdene er det ikke noen som ønsker å leie/bruke arealene. I tillegg har vi en del areal som ønskes omdisponert, eller der grunneierne «venter på byen» / utbygging. Noen av arealene er blitt byggeområder i kommuneplanen, uten at utbygging er kommet i gang.*
- *[Å]rsakene kan vere mange og varierer mykje. Mellom anna er det «frå gamalt av» (historisk), gjeve fritak [for] driveplikt for fleire, små bruk, i samband med at drifta på garden opphørde og eigedomen vart fråflytta.*
- *Den største årsaken til at jordbruksarealer er ute av drift, er beliggenhet (langt unna allfarvei), arrondering (tåler ikke dagens store traktorer og maskiner – kan få ødelagt grøfter m.m.) og avkastningsevne (skrint/vått). Samt at mange av de parsellene som ble høstet som grovfôr til småfe, sau og geiter tidligere, ikke lenger blir høstet, som følge av dagens rovdyrpolitikk – hvor det i region 8 er alle de store rovdyra (bjørn, gaupe, jerv og ulv, samt kongeørn).*
- *Kommunens arealer i utkantene lider under svak økonomi i husdyrholdet. Småfe/storfenæringen som tidligere hadde beiteinteresser, kunne bruke disse arealene som er nyttbare til kornproduksjon. Produsentmiljøene forvitrer, og konfliktnivået mellom beiteinteresser og bolig/fritid er økende. Arealene er ofte for små og tungdrevne til å være interessante for de større bruka som er blitt forma gjennom bruksrasjonalisering de siste 20 åra. En endring i tankegangen rundt tjenlig bruksstørrelse må til hvis disse arealene skal bestå som dyrkamark i framtida. I enkelte bygder er det nå kun 1 aktiv stor husdyrprodusent igjen. Om denne ene slutter, er det ingen igjen som har interesse av å drifte arealene.*
- *Vi har en mengde bitte små teiger, som gjerne er både grunnlendte og bratte, men som i AR5 må klassifiseres som dyrka. Mange av disse er per i dag direkte ulønnsomme og dertil nesten umulige å drive med dagens maskiner.*
- *Kommunen har mange marginale teiger spredt der arealet ofte ligger i bratt terreng eller er vassykt, og som ikke er/mindre egnet for dagens drift. Vi har hatt tidligere tilfeller der grunneier er blitt gammel og vanskelig å nå / kommunisere [med]. Det er også tilfeller der grunneier ønsker konflikt/være vanskelig [overfor] forvaltningen. Dårlig økonomi kan se ut til å være en faktor. Vi ser at en aktiv bonde er stort sett flinkere til å ta vare på jorda enn en som driver passivt jordbruk (utleie og driver kun med andre tilleggsnæringer).*

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Flere av statsforvalterne viser i intervju til at lønnsomhet er en særlig viktig faktor for å holde jordbruksarealer i drift, og at noen arealer ikke er lønnsomme å drifte. Dette kan for eksempel være små og inneklemt arealer som er lite egnet for moderne, store maskiner, samt vendeteiger<sup>377</sup>, som kan være sårbare for å gi dårligere avling. Moderne landbruksmaskiner er lite egnet for blant annet bratt terreng, og lange kjøreavstander mellom teiger kan også være et moment som gjør arealer sårbare for å komme ut av drift.

### 7.1.4 Kommunenes oppfølging av jordbruksarealer som kan være ute av drift innenfor landbrukseiendommer

Gjennom kartleggingsundersøkelsen innhentet vi informasjon om hvordan kommunene følger opp driveplikten overfor jordeiere med jordbruksarealer som i de tilgjengelige dataene ser ut til å være ute av drift. Spørsmålene gjaldt både kommunenes generelle oppfølging og kommunens oppfølging av utvalget av matrikkelenheter beskrevet ovenfor.

<sup>377</sup> Vendeteig: (smalere) teig ved tverrenden av de parallelle teigene på et åkerfelt hvor landbruksmaskiner vendes. Kilde: NAOB – Det Norske Akademis ordbok. <https://naob.no/ordbok/vendeteig>

## **Kommunen kan pålegge tiltak for å sikre drift, men kan ikke håndheve driveplikten hvis det ikke er grunnlag for lønnsom drift**

Driveplikten følger eieren av en landbrukseiendom og gjelder for hele eiertida. Når noen overtar eierskap av en landbrukseiendom må eieren innen ett år ta stilling til om vedkommende ønsker å drive jorda selv eller leie den bort, i tråd med bestemmelsene i loven. Dersom jordbruksareal ikke blir drevet, kan kommunen eller statsforvalteren som landbruksmyndighet pålegge tiltak som for eksempel å leie bort jorda eller å plante skog på arealet. For at driveplikten skal være oppfylt, må produksjonsegenskapene til jorda opprettholdes på en slik måte at arealet kan brukes til vanlig jordbruksdrift med mulighet for normal avling. Dette innebærer at arealene i utgangspunktet må høstes og kultiveres årlig. Det stilles ikke krav til driftsform, og driveplikten anses som oppfylt selv om arealet brukes til å produsere for eksempel blomster eller til hestehold.<sup>378</sup>

Landbruks- og matdepartementet viser til at det å sørge for at driveplikten blir opprettholdt, er en forvaltningsoppfølging av en unnløstelse, og ikke et tiltak. Det å følge opp en unnløstelse er vanskeligere enn å følge opp et tiltak. Dersom jordbruksarealer tilknyttet en landbrukseiendom ikke gir grunnlag for lønnsom drift, har kommunen i utgangspunktet ikke adgang til å håndheve driveplikten, påpeker Landbruks- og matdepartementet. Det kan være vanskelig for kommunen å fastslå om drifta kan være lønnsom eller ikke, fordi dette er en landbruksfaglig komplisert vurdering knyttet til agronomi og økonomi. Kommunens vurdering skal imidlertid baseres på en objektiv standard, og ikke den enkelte jordeiers forutsetninger for lønnsom drift.<sup>379</sup>

## **Kommunene opplyser at de har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp driveplikten, men ikke nok ressurser til å anvende dem**

20 prosent av kommunene i kartleggingsundersøkelsen oppga at de ikke har oversikt over om driveplikten overholdes på jordbruksareal som det ikke søkes om produksjonsstøtte for. De aller fleste av disse kommunene utdypet at kommunen ikke har ressurser eller kapasitet til å følge opp driveplikten på disse arealene, og noen etterlyste også et redskap som kan hjelpe kommunen i oppfølgingsarbeidet.

Kommunene kan følge opp driveplikten på ulike måter. Rundt to av tre kommuner opplyste i undersøkelsen at de observerer og inspiserer om jordbruksarealer ser ut til å drives i henhold til jordlova. Noen færre sender brev til jordeier og informerer om eiers driveplikt, enten gjennom egen drift eller bortleie av jordbruksarealer. Rundt én av tre kommuner sender en skriftlig orientering til jordeier og ber om kommentarer, ved mistanke om at driveplikten ikke overholdes.

For 72 prosent av matrikkelenhetene i kartleggingsundersøkelsen svarer kommunene at de ikke har vært i kontakt med jordeierne for å følge opp driveplikten. Denne andelen er høy (omtrent 65 prosent) også for matrikkelenheter hvor arealene vurderes av kommunen å være av en kvalitet som tilsier at de burde ha vært i drift.

I kartleggingsundersøkelsen spurte vi alle kommunene om de brukte noen av de tilgjengelige virkemidlene i jordlova, dersom driveplikten ikke overholdes. 25 prosent av kommunene opplyste at de i løpet av perioden 2019–2021 har pålagt jordeier å leie bort jorda for en periode på inntil ti år. 8 prosent har pålagt jordeier å gjennomføre tiltak av hensyn til kulturlandskapet, mens 2 prosent har gitt pålegg om at jorda skal plantes til med skog. 6 prosent oppga at de har sendt varsel til statsforvalteren om at det bør vurderes fastsettelse av tvangsgebyr, slik jordlova § 20 åpner for.

67 prosent av kommunene som svarte på undersøkelsen, oppga at de i løpet av perioden 2019–2021 ikke har brukt noen av virkemidlene i jordlova for å følge opp driveplikten. Av disse svarte 35 prosent

<sup>378</sup> Jf. Rundskriv M-2/2017: Driveplikten etter jordlova.

<sup>379</sup> Jf. intervju og etterfølgende dialog med LMD-ASR 13, januar 2023.

at det ikke har vært aktuelt å bruke virkemidlene, mens noen kommenterte at aktuelle saker har løst seg gjennom dialog med jordeier. Mange kommuner oppgir også at de ikke har tilstrekkelige ressurser, og at dette fører til at oppfølging av driveplikten ikke har blitt prioritert. Det er betegnende at omtrent 70 prosent av kommunene i undersøkelsen oppgir at *kommunen har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp driveplikten*, samtidig som 73 prosent oppgir at *kommunen ikke har nok ressurser til å anvende disse virkemidlene*.

I intervju uttaler statsforvalteren i Trøndelag at virkemiddelapparatet fungerer så lenge det er interesse for å drive arealet og det søkes om tilskudd, men at verken kommunene eller statsforvalteren har virkemidler for å sikre at disse arealene holdes i drift hvis det ikke er etterspørsel etter å drive arealene. Da har ikke driveplikten lenger noen betydning eller funksjon. Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplever at virkemidlene rundt driveplikt i utgangspunktet fungerer, men at det er kapasiteten i kommunene som oppleves som den største barrieren for å sikre overholdelse av driveplikten. Virkemidlene i jordlova, for eksempel pålegg om utleie og gebyr, er i liten grad tatt i bruk i Troms og Finnmark.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har for øvrig et prosjekt som skal hjelpe kommunene med verktøy til å håndtere driveplikten. Prosjektet har fokus på matjord, driveplikt og jordleie. Hovedmålet er at brakke jordbruksarealer kan tas i bruk av aktive landbruksforetak, og at de som leier jord har langsiktige leieavtaler som fører til driftsmessig gode løsninger.<sup>380</sup>

### **Landbruks- og matdepartementet forventer at kommunene følger opp driveplikten**

Landbruks- og matdepartementet mener det er alvorlig at kommunene ikke følger med på om driveplikten overholdes, og ikke bruker virkemidlene til å sikre at gårdeiere etterlever driveplikten. Departementet mener dette kan henge sammen med hvordan virkemidlene opprinnelig ble utformet, og at det finnes mange ulønnsomme jordbruksarealer. Hvis driveplikten ikke overholdes på lønnsomme arealer, vil imidlertid varsellampene begynne å blinke, mener departementet.<sup>381</sup>

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at Landbruksdirektoratet i årets tildelingsbrev har fått i oppdrag å utarbeide en rutine for sanksjoner, inkludert hvordan kommunene skal forholde seg til brudd på driveplikten. Fristen for dette arbeidet er utgangen av 2023.

Landbruks- og matdepartementet uttaler videre i intervju at statsforvalterne har formidlet til departementet at deres dialog med kommunene kan tyde på at kommunene ikke har ressurser til å følge med på om driveplikten overholdes. På styringsmøter med statsforvalterne viser departementet til at denne oppfølgingen må prioriteres. Ansvar for oppfølging av driveplikten er imidlertid lagt til kommunene, påpeker departementet, og det er dermed kommunene som må prioritere å bruke ressurser på dette. Driveplikten er i stor grad et ressurs- og kompetansespørsmål, etter departementets oppfatning. En del kommuner har ikke personer med landbruksfaglig kompetanse. Kommunene blir ikke stilt til ansvar på annen måte enn at arealer går ut av drift. Landbruks- og matdepartementet skal fortsette å formidle tydelig at de forventer at kommunene følger opp driveplikten.

## **7.2 Kommunenes oppfølging av jordleie**

Jordleie er et viktig tiltak for å holde jordbruksarealer i drift. Under visse forutsetninger i jordlova vil bortleie av jordbruksareal tilfredsstillende kravene til driveplikt.

<sup>380</sup> [Matjord, jordvern og driveplikt: Ta vare på matjorda | Statsforvalteren i Troms og Finnmark](#).

<sup>381</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 13. januar 2023.

## 7.2.1 Andelen leiejord øker

Andelen leid jord har økt betydelig. I 1991 utgjorde andelen leid jord ca. 31 prosent<sup>382</sup>, mens den i 2013 ble beregnet til 44 prosent.<sup>383</sup> Våre beregninger viser at andelen leiejord i norsk jordbruk har fortatt å stige til 54 prosent i 2021.<sup>384</sup> Andelen er høyest i fylkene Nordland og Troms og Finnmark, der den er 63 prosent, jf. Tabell 13.

**Tabell 13 Andel leiejord per fylke i 2021**

Fylke	Andel leiejord
Nordland	63
Troms og Finnmark	63
Møre og Romsdal	62
Agder	61
Vestfold og Telemark	61
Viken	50
Trøndelag	50
Vestland	49
Innlandet	48
Rogaland	41
Oslo	35

Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på Landbruksdirektoratets produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

I kartleggingsundersøkelsen svarer 80 prosent av kommunene at tallene i vår beregning av andelen leiejord «i stor grad» stemmer overens med kommunens kunnskap om jordleie. 9 prosent sier at tallene stemmer «i noen grad», og 11 prosent svarer «vet ikke».

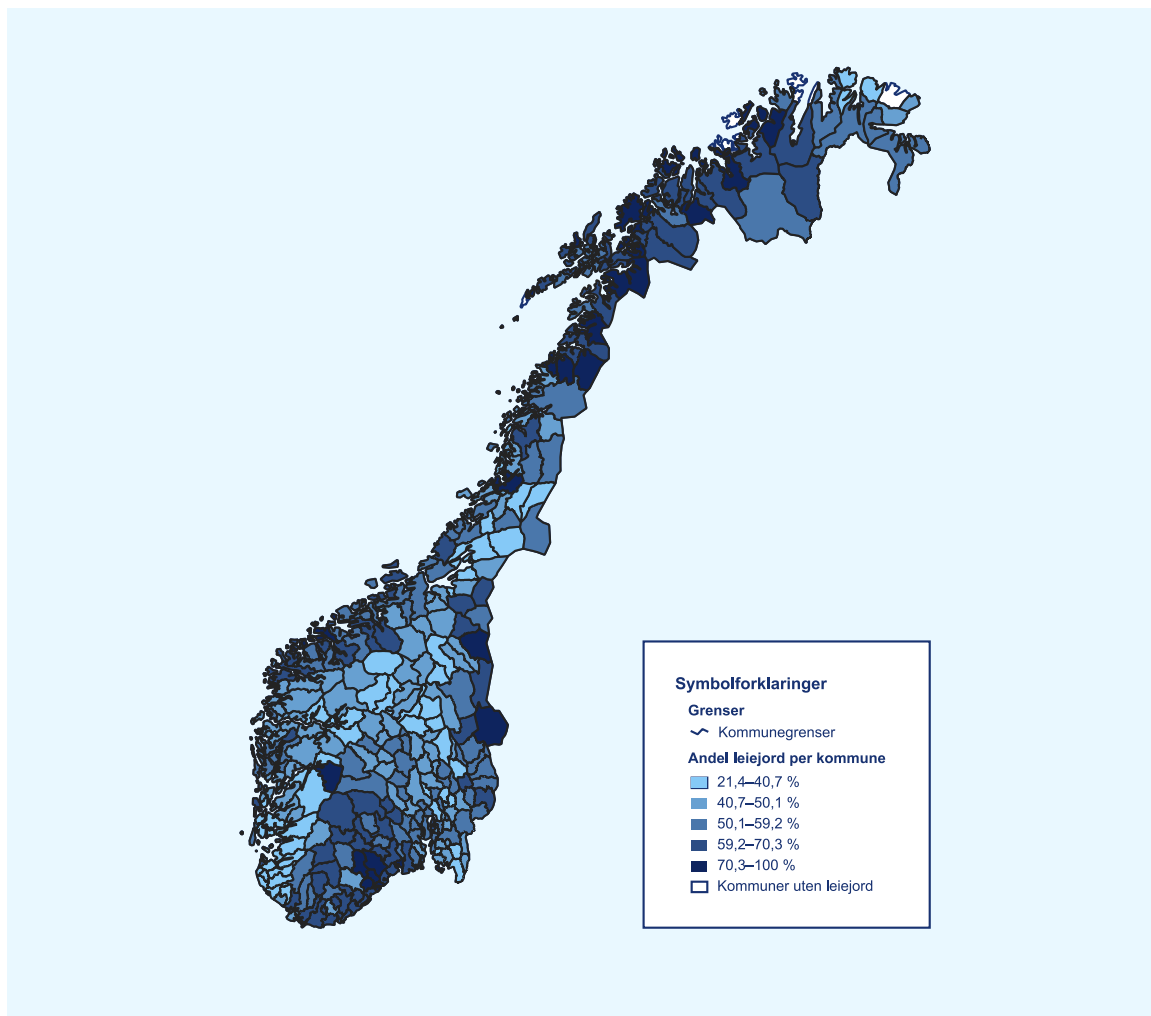
Kart 5 gir en oversikt over kommunenes andel leiejord i 2021, med utgangspunkt i den enkelte kommunens samlede jordbruksareal innenfor landbrukseiendommer.

<sup>382</sup> Rognstad, O. & Bjørlo, B. (2021, 17. desember). *Nær halvparten av alt jordbruksareal i drift er leid areal* (SSB-artikkel). <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/jordbruk/artikler/naer-halvparten-av-alt-jordbruksareal-i-drift-er-leid-areal>

<sup>383</sup> Landbruksdirektoratet. (2015). *Leiejord – avgjørende for økt norsk matproduksjon – utredning om drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i norsk landbruk*.

<sup>384</sup> Våre beregninger er i all hovedsak lik SSBs. SSB tar også utgangspunkt i leid jordbruksareal i drift i prosent av jordbruksareal i drift i alt.

## Kart 5 Andel leiejord av jordbruksareal innenfor landbrukseiendom, per kommune, 2021



Kilde: Riksrevisjonens beregninger, basert på data fra Landbruksdirektoratets oversikt over produksjonstilskudd, landbruksregistret og AR5

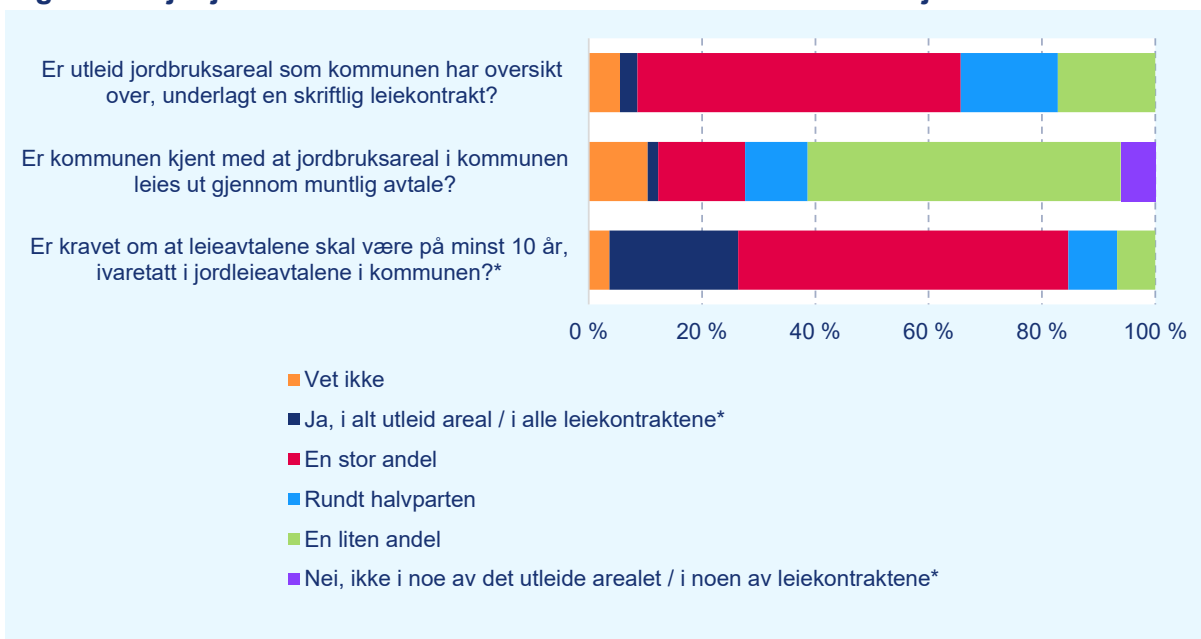
### 7.2.2 Mangelfull etterlevelse av jordlovas krav om skriftlig leiekontrakt for utleid areal

Nesten alle kommunene i kartleggingsundersøkelsen oppga at de helt (54 prosent) eller delvis (43 prosent) har oversikt over hvilke arealer i kommunen som blir leid bort eller drives av andre enn jordeier. Av disse opplyste nesten alle at de har oversikt (helt eller delvis) over om bortleide jordbruksarealer er underlagt leiekontrakter.

Kommunene som opplyste at de hadde oversikt over om bortleide jordbruksarealer er underlagt leiekontrakter, ble videre stilt ulike spørsmål om jordleie i kommunen skjer i henhold til bestemmelsene i jordlova, jf. Figur 36.

Til sammen 60 prosent av disse kommunene svarte at alt eller en stor andel av det utleide arealet i kommunen er underlagt en *skriftlig leiekontrakt*, noe som jordlova stiller krav om, jf. øverste stolpe i Figur 36. 17 prosent oppga at rundt halvparten av det utleide arealet er underlagt skriftlig leiekontrakt, og samme andel oppga at en liten andel av det utleide jordbruksarealet i kommunen er underlagt en skriftlig leiekontrakt. På spørsmål om jordbruksareal leies ut gjennom muntlig avtale, jf. midtre stolpe i Figur 36, svarte nesten 30 prosent at dette gjelder for rundt halvparten eller mer av det bortleide arealet. Flertallet, 55 prosent, oppga imidlertid at en liten andel av det bortleide arealet er underlagt en muntlig avtale.

**Figur 36 Skjer jordleie i kommunen i henhold til bestemmelsene i jordlova? N = 163**



Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Nederste stolpe i Figur 36 viser at like over 80 prosent oppga at kravet om at leiekontrakter skal ha en *varighet på minst 10 år*, er ivaretatt i alle (23 prosent) eller en stor andel (58 prosent) av leieavtalene, mens 9 prosent mente at dette gjelder for rundt halvparten av leiekontraktene.

På spørsmål om hvorfor kommunene ikke eller bare delvis hadde oversikt over om bortleid jordbruksareal er underlagt leiekontrakter, svarte 45 prosent at de ikke har oversikt fordi jordeiere ikke sender kopi av kontrakten til kommunen. 37 prosent svarte at kommunen ikke har oversikt fordi den ikke har ressurser til å følge opp jordleie.

### 7.2.3 Konsekvenser av jordleie

I kartleggingsundersøkelsen har vi spurt om jordleie har hatt negative eller positive konsekvenser for forvaltningen av jordbruksarealene i kommunen, jf. Tabell 14. Blant positive konsekvenser var det flest som viste til at jordleie bidrar til å holde arealer i hevd og skaper fleksibilitet. Dette stemmer overens med funn i en rapport fra Landbruksdirektoratet som viser at rimelig leie av jordbruksareal har gitt jordbruksbedrifter fleksibilitet til å investere i drifta uten å kjøpe tilleggsjord, og dermed bidratt til å holde investeringskostnadene for jordbruksbedriftene nede.<sup>385</sup>

Av de negative konsekvensene som jordleie kan ha, velger flest kommuner svaralternativet «dårlig agronomi (manglende drenering, jordbearbeiding etc. av leiejord)». Mange peker også på ineffektiv drift, konflikter og fragmentering av jordbruksareal.

<sup>385</sup> Landbruksdirektoratet. (2015). *Leiejord – avgjørende for økt norsk matproduksjon – utredning om drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i norsk landbruk*.

**Tabell 14 Synspunkter på konsekvenser av jordleie i kommunen (flervalgsspørsmål, N = 183)**

Negative konsekvenser	Dårlig agronomi (manglende drenering, jordbearbeiding etc. av leiejord)	70 %
	Ineffektiv drift	32 %
	Konflikter rundt leieforhold/hevd	31 %
	Fragmentering av jordbruksareal	25 %
Positive konsekvenser	Bidrar til å holde arealer i hevd	92 %
	Skaper fleksibilitet for andre bønder i lokalsamfunnet (mer areal tilgjengelig)	72 %
	Skaper fleksibilitet for eier, f.eks. i påvente av avklaring av odel/eierskifte	43 %

Kilde: Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark gir i intervju<sup>386</sup> uttrykk for at lovverket rundt driveplikten er lite hensiktsmessig. Statsforvalteren mener at jordleie kan være en årsak til at arealer går ut av drift. Statsforvalteren ser for eksempel at mange som kjøper landbrukseieendommer i senere tid, har liten landbruksfaglig kompetanse og erfaring og derfor velger å leie bort jorda. Hvis det blir for mange som leier bort jordbruksarealene i forhold til antallet aktive bønder kan det true landbruksmiljøet i bygdene. Bruk, drift og eiendomsforhold virker sammen, og jo mindre fagmiljøet blir, jo vanskeligere blir det å opprettholde drifta. Også Statsforvalteren i Innlandet<sup>387</sup> understreker hvor viktig det å ha et produsentmiljø og arbeidsmiljø er for en bonde, som ofte opererer alene. Statsforvalteren i Innlandet ser at det vil være en utfordring å opprettholde et aktivt landbruk over hele fylket i årene framover.

Statsforvalteren i Agder opplyser i intervju<sup>388</sup> at utviklingen i fylket gir grunn til bekymring grunnet store, synlige utfordringer i økonomien i små bruk. Statsforvalteren viste til at omtrent 60 prosent av arealet som drives i Agder er leid jord, og antallet bønder er redusert. Det er ifølge statsforvalteren snart ikke nok bønder til å drive jorda i Agder. Dette handler om mangel på lønnsomhet, tørkesomrer, korona og stor kostnadsstigning på driftsmidler i landbruket med låst inntektsside.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at jordleie er nødvendig i jordbruket og for produksjonen i dag. Samtidig ønsker Landbruks- og matdepartementet at det er en tett forbindelse mellom jordeier og den som bruker jorda. Det å både eie og bruke jorda gir stabilitet og langsiktighet. Eierstrukturen i Norge gjør dette utfordrende. Eiendommene går stort sett i familien på grunn av tradisjon, følelser og odelsrett. Noen ganger velger de som overtar eiendommen, en annen yrkesretning enn jordbruk. Samtidig må jorda drives, og da er jordleie en løsning. Dilemmaet er at jordleie er nødvendig, men ikke alltid den beste løsningen.

#### 7.2.4 Én av fire kommuner følger ikke opp brudd på jordlovas krav til jordleie

Til slutt i kartleggingsundersøkelsen fikk kommunene spørsmål om hvordan de følger opp eventuelle brudd på kravene i jordlova til jordleie. Mange kommuner beskrev sine rutiner for å følge opp jordleieavtaler, men rundt en fjerdedel av kommunene opplyste at brudd enten ikke følges opp, eller at de i liten grad følges opp, i mange tilfeller fordi de mangler ressurser.

<sup>386</sup> 14. desember 2021.

<sup>387</sup> Intervju 22. januar 2022.

<sup>388</sup> 29. november 2022.



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark påpeker i intervju<sup>389</sup> at mange leiekontrakter ikke sendes inn til kommunene selv om kommunene ser at arealene blir driftet av andre enn jordeier. Tilsvarende viser Statsforvalteren i Oslo og Viken til at kommunen i tillegg har begrensede muligheter til å følge opp driveplikten mot den som leier jorda. Det er eieren som er ansvarlig for at driveplikten oppfylles, selv om jorda er leid bort. Statsforvalteren har fått tilbakemelding om at kommunene ønsker en endring i regelverket på dette punktet, slik at de kan følge opp den som faktisk drifter arealet. En slik endring vil være i samsvar med innretningen som er valgt for regionale krav til miljøforsvarlig drift av arealer.

Videre viser Statsforvalteren i Oslo og Viken til at regelverket for leiejord kan omgås ved å inngå forpaktningssavtale i stedet for jordleieavtale. Kommunen har mulighet til ikke å godkjenne en jordleieavtale hvis den ikke sikrer en driftsmessig god løsning, for eksempel fordi det er lang avstand fra driftssenteret til teigen. Statsforvalteren har fått tilbakemelding fra kommuner om at jordeier i slike tilfeller ofte inngår forpaktningssavtale i stedet for jordleieavtale. Dette oppleves som et hull i regelverket, fordi kommunen ved forpaktningssavtaler ikke har hjemmel til å kreve at avtalen må føre til en god driftsmessig løsning.<sup>390</sup>



Gjengroing av seter. Foto: Anders Bryn, NIBIO.

---

<sup>389</sup> 14. desember 2021.

<sup>390</sup> Intervju 26. oktober 2022.



## 8 Matsikkerhet og matvareberedskap – en del av arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge

Det å sikre befolkningen nok mat er grunnleggende for den enkelte og for samfunnssikkerheten. Forsyningssikkerhet, herunder matforsyning, er av Justis- og beredskapsdepartementet definert som en av 14 kritiske samfunnsfunksjoner.<sup>391</sup> Kritiske samfunnsfunksjoner innebærer at samfunnet ikke vil klare seg uten disse funksjonene i sju døgn eller kortere uten at det truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet.<sup>392</sup>

Vi har god tilgang på sikker og trygg mat i Norge så lenge vi opprettholder egen jordbruksproduksjon og har handelsforbindelser som gjør at vi kan importere alt det vi selv ikke har grunnlag for å produsere.<sup>393</sup> I prinsippet kan vi importere all mat og fortsatt opprettholde god matsikkerhet. Stortinget har imidlertid ønsket å opprettholde og styrke norsk produksjon, av beredskapshensyn.<sup>394</sup> Høyere grad av import ville gjort oss mer sårbare for blant annet internasjonale kriser og hendelser som kan påvirke det globale matproduksjonssystemet, som ekstremregn, tørke, radioaktivt nedfall, pandemi og krig.<sup>395</sup> Dessuten er landbruk i hele landet en annen bærebjelke i landbrukspolitikken, som også bidrar til beredskap. Ved å spre produksjonen utover store geografiske områder blir vi mindre sårbare for noen av de ovennevnte faktorene som også kan ramme norsk jordbruksproduksjon, som tørke, ekstremregn og radioaktivt nedfall.

Å opprettholde selvforsyningsgraden gjennom egen jordbruksproduksjon er derfor sentralt i beredskapspolitikken. For å gjøre oss mindre avhengig av import kan vi, som vist i kapittel 4 og 5, også øke jordbruksproduksjonen i Norge, men kun i begrenset grad. Norge har samtidig rikelig tilgang på fisk, som vi kan spise mer av ved behov. Som vist i kapittel 4 vil det imidlertid kreve at man må spise store mengder fisk hvis man ved behov skal erstatte store deler av den importerte maten.

Vi vil derfor være avhengig av import. I tillegg til at ca. 60 prosent av all maten vi spiser enten er importert eller produsert med importerte råvarer, er det en rekke andre faktorer som påvirker matsikkerheten i Norge. For å trygge vår egen matproduksjon og forsyning, må vi håndtere flere viktige avhengigheter, som strøm, drivstoff, bredbånd, betalingsløsninger, utenlandsk arbeidskraft, deler til landbruksmaskiner og importert fôr og medisiner til dyr.<sup>396</sup> Norsk matvareberedskap bygger derfor i stor grad på at nødvendige varer og tjenester skal være tilgjengelige i markedet, også i en krisesituasjon.<sup>397</sup>

### DSBs definisjon av sikkerhet og trygghet

*I begrepet «sikkerhet» legger vi vurn mot død, fysisk skade eller sykdom, tap av demokratiske rettigheter og personlig integritet, tap av eller skade på livsmiljøet, eiendom eller materielle verdier. I begrepet «trygghet» legger vi tilgang til nødvendige tjenester og forsyninger som er så viktige at fravær av dem vil kunne føre til alvorlig uro, bekymring og problemer i hverdagen.*

Kilde: DSB. (2017).  
*Samfunnets kritiske funksjoner*

<sup>391</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, 3. februar). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/>

<sup>392</sup> DSB. (2017). *Samfunnets kritiske funksjoner*.

<sup>393</sup> Flere kilder peker i denne retningen: Observerbart, NIBIO. (2021, 28. september). *Norsk matsikkerhet i en ustabil verden* (artikkel); og NIBIO. (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (rapport); OECD (2021); årlige målinger av Economist Impact (Global Food Security Index).

<sup>394</sup> Se f.eks. Innst. 385 S (2014–2015).

<sup>395</sup> Det norske matsystemets sårbarhet grunnet vår avhengighet av import omtales i en lang rekke fagrapporter, herunder *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi* (NIBIO, 2023), *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet – kunnskapsgrunnlaget for vurdering av klimarisiko i verdikjeder med matsystemet som case* (NIBIO, Vista Analyse og Rurals, 2022) og *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO, 2021). Sårbarheten omtales også i Totalberedskapskommisjonens utredning NOU 2023:17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023) og *DSBs Analyser av krisescenarier 2019* (DSB, 2019).

<sup>396</sup> Intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet; NIBIO. (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko*.

<sup>397</sup> Planforutsetningen for sivilt beredskap, intervjuer med Landbruks- og matdepartementet.

For å sikre seg mot eventuell bortfall av mulighetene til å importere kan man opprette beredskapslagre. Et større kornlager vil avhjelpe kortsiktige kriser, men kan ikke løse store og langsiktige matkriser.<sup>398</sup>

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan norske myndigheter har innrettet matvareberedskapen gitt dagens risikobilde. Vi ser også på hvordan ansvarlige departementer ivaretar ansvaret de har slik det blant annet er nedfelt i samfunnssikkerhetsinstruksen fra 2017.

## 8.1 Roller og ansvar for matsikkerheten i Norge

Ansvaret for verdikjeden for mat er delt mellom Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.<sup>399</sup> Helse- og omsorgsdepartementet har et ansvar for at maten er trygg og sunn å spise. Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for den landbaserte primærnæringsleddet i verdikjeden for mat og skal bidra til å opprettholde forsyningen av nødvendige landbruksvarer gjennom import. Landbruks- og matdepartementet har i tillegg ansvaret for jordvernet. Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for rammebetingelsene for fiskeri- og sjømatnæringen og for å legge til rette for langsiktig bærekraftig forvaltning av villlevende marine ressurser. Departementet har også ansvar for næringer som viderefører mat og som distribuerer matvarer på grossist- og detaljistnivå.

Nærings- og fiskeridepartementet er hovedansvarlig departement for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet, som omfatter matvareforsyning og drivstofforsyning. Videre har Nærings- og fiskeridepartementet ansvaret for å koordinere beredskapsplanlegging og krisehåndtering i forsyningskjeden for matvarer. Alle aspektene ved matkjeden må være ivare tatt for at vi skal ha god matsikkerhet.<sup>400</sup> Som det framgår av Figur 37, er det et bredt spekter av innsatsfaktorer og forutsetninger som kan knyttes til *matvareberedskap*, det vil si evnen til å iverksette tiltak ved ubalanse eller kriser i matsystemet<sup>401</sup> og verdikjeden for mat.<sup>402</sup>

<sup>398</sup> Intervju med DSB 6. november 2020.

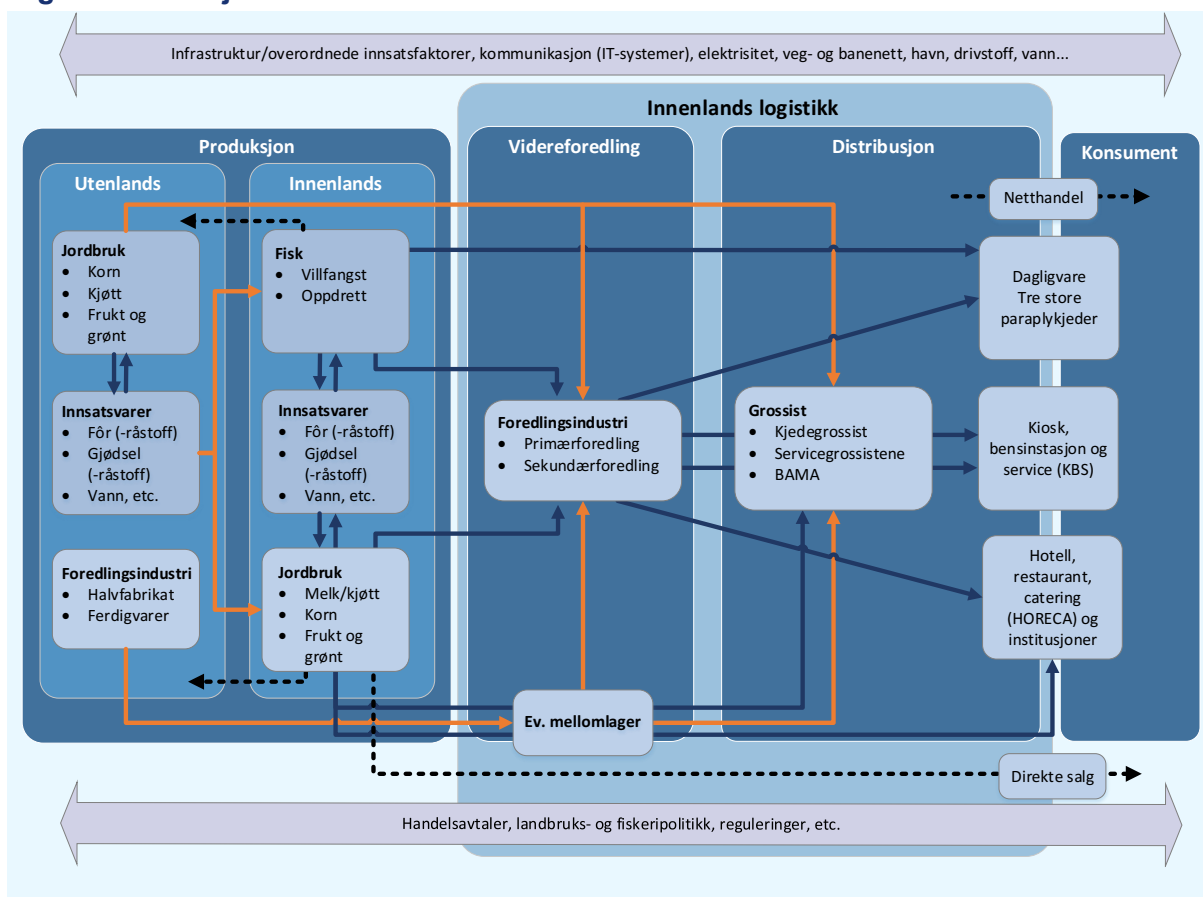
<sup>399</sup> Prop. 1 S (2021–2022) for Nærings- og fiskeridepartementet, s. 269.

<sup>400</sup> Nærings- og fiskeridepartementet har også ansvaret for forsyningskjeden for drivstoff. Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022.

<sup>401</sup> Matsystemer knytter faktorer som klima, miljø, infrastruktur og institusjoner sammen med verdikjeden for mat. Det omfatter matproduksjon, videreføring, distribusjon, salg og konsum, i tillegg til den sosioøkonomiske og miljømessige effekten systemet har på omgivelsene. HLPE. (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*.

<sup>402</sup> NIBIO. (2021, 28. september). *Norsk matsikkerhet i en ustabil verden*. <https://www.nibio.no/nyheter/norsk-matsikkerhet-i-en-ustabil-verden>

Figur 37 Verdikjeden for mat



Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap. Som en del av dette har Justis og beredskapsdepartementet det overordnede ansvaret for å samordne beredskapsarbeidet mellom sektordepartementene. Denne funksjonen har blitt videreutviklet og styrket gjennom flere resolusjoner. Departementet fikk blant annet ansvaret for systemrettede tilsyn av det sivile beredskapssystemet i departementene da det først ble innført i 2000 (jf. kgl.res. av 3. november 2000, per i dag er samfunnssikkerhetsinstruksen av 1. september 2017 gjeldende). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fører tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på vegne av departementet.

## 8.2 Fra etterkrigstidas avsperringsscenario til 1990-tallets nye nasjonale planforutsetninger for den sivile beredskapsplanleggingen

For å kunne belyse norske myndigheters innretning av matvareberedskapen må vi gi et kort historisk riss av endringene i beredskapsplanleggingen de siste tiårene. I etterkrigstida og fram til midten av 1990-tallet hadde både det militære og det sivile beredskapsarbeidet i Norge vært rettet mot risikoen for at det skulle bryte ut krig. Myndighetene hadde inntil da forutsatt at en krigssituasjon ville medføre avsperring fra omverdenen og stans i internasjonal varehandel. Derfor ble beredskapslagring av innsatsfaktorer som kunne gjøre oss i stand til å omstille til økt produksjon og selvforsyning ansett som en viktig del av den sivile beredskapen. Datidas nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging ble fastsatt av regjeringen ved kgl.res. av 15. august 1969.

Ved inngangen til 1990-tallet sto hovedforutsetningen for den sivile beredskapsplanleggingen ved lag, men både Justisdepartementet og Stortinget så av flere grunner behov for å innrette den sivile

beredskapen annerledes.<sup>403</sup> Årsakene var blant annet at risikobildet hadde endret seg, planforutsetningene var foreldede, og målstrukturen var komplisert og uhensiktsmessig. I tillegg hadde samordningen av den sivile beredskapen vært for svak.<sup>404</sup> Stormen på Vestlandet i 1992<sup>405</sup> og flommen på Østlandet i 1995<sup>406</sup> var blant hendelsene<sup>407</sup> som gjorde det tydelig at det sivile samfunnet ikke var godt nok innrettet til å håndtere store ulykker og naturkatastrofer. Organiseringen av den sivile beredskapen ble derfor endret flere ganger utover på 1990-tallet.

Justisdepartementet fikk funksjon som samordningsdepartement, og det ble innført et rammeverk for den sivile beredskapen, med fire hovedmål, innføring av mål- og resultatstyring og internkontrollprinsippet. Man gikk bort fra det gjeldende systemet med detaljerte forskrifter, inspeksjon og pålegg, over til å stille *funksjonskrav*.

## Faktaboks 5 De fire hovedmålene som ble nedfelt i langtidsplanen for den sivile beredskapen for 1995–1998

### Den sivile beredskapen skulle

- redusere sårbarheten i samfunnets infrastruktur samt for livs- og krigsviktige næringsvirksomheter
- redusere skadevirkningene av en krise- eller krigssituasjon og sikre befolkningens liv, helse og velferd
- bidra til å dekke sivilbefolkningens og Forsvarets behov for viktige varer og tjenester under kriser og krig
- utnytte beredskapsressursene effektivt i fredstid

Kilde: St.meld. nr. 48 (1993–94) Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98

I 1994 sluttet Stortinget seg til et utkast til nye planleggingsforutsetninger<sup>408</sup> som skulle erstatte de nasjonale forutsetningene fra 1969. De nye planleggingsforutsetningene skulle legge grunnlaget for planer som var bedre tilpasset trusselbildet og nasjonale risikofaktorer, og var rettet mot hovedscenariene (1) strategisk overfall, (2) invasjonsangrep i nord med isolerte anslag i sør og (3) fredskriser. Prinsippet om at beredskapsarbeidet skulle baseres på risikovurderinger av både sikkerhetspolitiske kriser og fredstidskriser og ulykker ble dermed innført på 1990-tallet.<sup>409</sup> Med de nye forutsetningene ble planlegging for fredskriser dessuten inkludert som et *selvstendig* planleggingspremiss, jf. kgl.res. av 21. april 1995, med virkning fra 19. mai 1995. Planforutsetningene forutsatte at forsyningslinjene ville bli opprettholdt i en krigssituasjon, men pekte på blant annet større sårbarhet for handelsforstyrrelser i fred og at slike forstyrrelser vil spre seg raskt etter som landene blir stadig mer avhengig av hverandre. Justis- og politidepartementet påpekte at dette kan føre til usikkerhet om importen kan opprettholdes, og at beredskapsplanleggingen derfor bør kartlegge alternative leveransemuligheter i knappetskriser.<sup>410</sup>

Planforutsetningene fra 1995 ble opphevet da den første samfunnssikkerhetsinstruksen ble innført i 2012<sup>411</sup>, og siden har vi ikke hatt felles planforutsetninger for den sivile beredskapen i Norge.<sup>412</sup>

<sup>403</sup> Jf. St.meld. nr. 52 (1988–1989) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1990–1993*, Innst. S.nr. 258 (1988–89), St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det fremtidige sivile beredskap*.

<sup>404</sup> St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det fremtidige sivile beredskap*.

<sup>405</sup> NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*.

<sup>406</sup> St.meld. Nr. 37 (1995–96) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*.

<sup>407</sup> Vi nevner disse hendelsene – ikke fordi de påvirket matvareforsyningene – men fordi de fikk innvirkning på vurderingen rundt beredskap mer generelt.

<sup>408</sup> Forslag til nye planforutsetninger ble presentert i St.meld. nr. 48 (1993–94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98*.

<sup>409</sup> St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det fremtidige sivile beredskap* og Innst. S. nr. 163 1992–93; St.meld. nr. 48 (1993–94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98* og Innst. S. nr. 100 (1994–95). Justis- og beredskapsdepartementet er enig i denne tolkningen, jf. intervju 26. januar 2023.

<sup>410</sup> «Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging», vedlegg til brev til departementene.

<sup>411</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering, FOR-2012-06-15-535 (opphevet). Instruksen blir også omtalt som samordningsinstruksen, for eksempel i DSBs rapport [Samfunnets kritiske funksjoner](#), s. 35.

<sup>412</sup> Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet, 26. januar 2023.

## 8.3 Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og matdepartementets oppfølging av 1990-tallets nye krav til risiko- og sårbarhetsanalyse

St.meld. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002* går i dybden på hva de endrede planleggingsforutsetningene fastsatt ved kgl.res. av 21. april 1995 betyr for blant annet matforsyningen i Norge. Ut fra kravene i kgl.res. av 21. april 1995 og ifølge meldingen skulle fagdepartementene ha oppgaven med å utarbeide jevnlig risiko- og sårbarhetsanalyser. Disse skulle blant annet omfatte en vurdering av hvorvidt beredskapstiltak som lageroppbyggingsplaner, krisehandelsavtaler og rasjonering kunne veie opp for usikkerheten i markedet.

Dokumentanalyse<sup>413</sup> og intervju med Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet viser at de nye kravene til beredskap i liten grad ble fulgt opp. Både Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet la til grunn at vi kan importere varer, men at nasjonal produksjon og ivaretagelse av jordbruksarealene er en forutsetning for den langsiktige beredskapen. Man opprettholdt også deler av beredskapslagringen av korn selv om avsperring ikke lenger var et hovedscenario.

En interdepartemental prosjektgruppe utarbeidet i 2002 en ROS-analyse av dagligvareforsyning til Nord-Norge, på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet og Landbruksdepartementet. ROS-analysen foreslo en rekke tiltak for å bedre den generelle robustheten, tiltak ved fredskriser og begrenset angrep og forberedende tiltak ved trussel om invasjon i Nord-Norge. Disse tiltakene omfattet blant annet beredskapsplaner, beredskapslagre av nødproviant og forberedelse av lageroppbyggingsplaner for basismatvarer.<sup>414</sup> Utover dette utarbeidet ikke Landbruks- og matdepartementet noen egne risiko- og sårbarhetsanalyser innenfor matsikkerhetsområdet i årene etter innføringen av de endrede planforutsetningene i 1995. Dette framgår av intervju med Landbruks- og matdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser imidlertid at prosjektet «MAT-95», hvor også Landbruks- og matdepartementet deltok aktivt, ble utarbeidet parallelt med arbeidet med nye planleggingsforutsetninger, og at prosjektet langt på vei tok høyde for planforutsetningene av 1995.<sup>415</sup>

Prosjektet «MAT-95» ble gjennomført av de daværende Nærings- og handelsdepartementet og Landbruksdepartementet i perioden fra mars 1995 til mai 1996. Hensikten med arbeidet var å gjennomgå alle viktige elementer i beredskapsopplegget for matforsyningen samt å etablere nye mål og planleggingsforutsetninger for dette området, jf. St.meld. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. I denne stortingsmeldingen viste departementet til at gjeldende trusselvurdering ikke forutsatte en total forsyningsmessig isolasjon av Norge under kriser og krig, men at det ligger implisitt i trusselbildet at det i områder av landet, særlig i Nord-Norge, kan oppstå distribusjonsproblemer og knapphetssituasjoner, blant annet for matvarer. Ut fra trusselsituasjonen og planforutsetningene forutsatte departementet at normal handel med utlandet i stor grad opprettholdes og at de ulike aktørenes rutiner og infrastruktur skal fungere mest mulig normalt. Departementet påpekte at den fremtidige organiseringen av og planleggingsrutinene for matvareberedskapet derfor måtte være preget av klare prioriteringer og differensiering, men også av stor fleksibilitet. Departementet pekte på at selv om et avsperringsscenario ikke lenger ble ansett som sannsynlig, arbeidet man innenfor jordbruket fortsatt utfra en målsetting om bevaring av tilstrekkelig selvforsyningsevne gjennom beredskapsopplegg for omlegging av produksjonen i krisesituasjoner, aktivt jordvern og spredt produksjonsmønster. Disse tiltakene må sees i sammenheng med tiltak som

<sup>413</sup> Basert på dokumentasjon mottatt etter forespørsel til Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om å legge fram alt av ROS-analyser o.l. siden 1995.

<sup>414</sup> Nærings- og handelsdepartementet og Landbruksdepartementet. (2002). Risiko- og sårbarhetsanalyse av dagligvareforsyningen til Nord-Norge. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/rap/2002/0013/ddd/pdfv/147760-dagligvarenn-020207.pdf>

<sup>415</sup> Jf. vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 2. juni 2023.

kan fremme en omlegging av forbruksmønsteret og beredskapslagring, påpekte departementet. For å opprettholde en troverdig matvaresikkerhet i forhold til alle typer kriser ble det ansett som nødvendig å opprettholde disse tiltakene. En nedbygging av disse uten forutgående risiko- og sårbarhetsanalyser der også mer langvarige kriser og markedskriser på matvaresektoren legges inn som premis, vil kunne få store konsekvenser, særlig for Nord-Norge, men også for urbane strøk i andre deler av landet.<sup>416</sup>

Når det gjelder matvareimport, arbeidet departementet ut fra et mål om i så stor grad som mulig å legge forholdene til rette for import av varer i kriser og krig. Parallelt arbeidet departementet med å redusere ulempene ved eventuelle avbrudd i importen. Departementet anbefalte også at tilgjengeligheten og muligheten for å bygge opp lagre i krisesituasjoner burde gjennomgås nærmere, ettersom andre nasjoners beredskaps- og krisehåndteringstiltak - også allierte nasjoners - kunne komme til å påvirke markedet negativt for oss. Departementet viste i denne sammenheng til at næringslivet og fagekspertene blant annet i forbindelse med prosjektet «MAT-95» hadde uttrykt sterk skepsis til markedstilgang i forberedelsesfasen til en krise, og i enda høyere grad i selve krisen. Samtidig viste departementet i meldingen til at hovedstrategien for norsk mat- og matvaresikkerhet fortsatt baserer seg på utviklingen av et mer bærekraftig jordbruk, og at mye av den langsiktige matvaresikkerheten ligger i produksjonspotensialet i jordbruket forankret i jordvernet.<sup>417</sup>

Nærings- og handelsdepartementet pekte på at det er viktig å få kunnskap om markedenes robusthet i krise og krig gjennom realistiske risiko- og sårbarhetsanalyser, jf. St.meld. 25 (1997–98). I perioden 1999–2001 gjorde derfor ECON Senter for økonomisk analyse og TØI (Transportøkonomisk institutt) flere utredninger av forsyningsberedskap for Nærings- og handelsdepartementet og Direktoratet for sivilt beredskap.<sup>418</sup> ECONs analyser tok utgangspunkt i forutsetningen om at forsyningsberedskapen skal kunne sikre en mest mulig normal varetilførsel i krisesituasjoner, militær beredskap og konflikt. ECON mente at sjansen for å bli avstengt fra internasjonale leveringskjeder var ubetydelig. ECON anbefalte derfor at man legger mindre vekt på tradisjonelle generelle virkemidler i forsyningsberedskapen, for eksempel i matsektoren, og i stedet satser på selektive tiltak på områder der risikoen blir ansett som høyere.

Landbruks- og matdepartementets første ROS-analyse av departementets eget arbeid med samfunnssikkerhet ble gjennomført i 2013 og fulgt opp i 2016. Landbruks- og matdepartementet viser imidlertid til at de nye planforutsetningene danner grunnlaget for deres beredskapsarbeid, blant annet i forbindelse med stortingsmeldingene som ble utarbeidet av departementet. Den første meldingen om matsikkerhet var St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Meldingen viste til at det er større usikkerhet om forsynings situasjonen i et langsiktig perspektiv enn innenfor tidsperspektivet for den sivile beredskapen. I meldingen pekte Landbruksdepartementet på at selv om det kan være liten sannsynlighet for at en krise vil påvirke matvaretilgangen negativt, kan konsekvensene være store. Store endringer i eller redusert tilgang på internasjonal matforsyning av adekvat mat kan skje som følge av politiske og økonomiske kriser og ulike naturkriser. Det ble derfor understreket at nasjonal produksjon er en nødvendig del av en langsiktig matforsyning.

## 8.4 Nærings- og fiskeridepartementets og Landbruks- og matdepartementets oppfølging av gjeldende krav til samfunnssikkerhetsarbeid

Etter den nasjonale innretningen av det sivile beredskapsarbeidet ble endret på 1990-tallet, kom flere utredninger og stortingsmeldinger om beredskap og samfunnssikkerhet. Departementenes ansvar for

<sup>416</sup> Kapittel 6.1 Matforsyning St.meld. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*.

<sup>417</sup> Kapittel 6.1 Matforsyning St.meld. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*.

<sup>418</sup> ECON. (2001). *Robust forsyningssevne i krig og fred; Robuste forsyningsystemer – konsekvenser av internasjonal vareforsyning; Begrenset sårbarhet i nordnorsk, marin logistikk*. TØIs to rapporter omhandlet henholdsvis godstransport innen, til og fra Nord-Norge, og transport av fisk og fiskeprodukter.



samfunnssikkerhet og beredskap ble videre tydeliggjort i *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* (samordningsinstruksen)<sup>419</sup> fra 2012 og senere *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen)<sup>420</sup> fra 2017, som erstattet instruksen fra 2012.

Et sentralt tema i arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet er forståelsen av risiko, det vil si sannsynligheten for at noe skal inntreffe og konsekvensen av en slik hendelse. Begrepet risiko- og sårbarhetsanalyse og beveggrunnen for å bruke slike analyser ble presentert i St.meld. 48 (1993–94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98* og følgelig kjent allerede i forbindelse med endringen av planforutsetningen av 1995. Begrepet ble tydeliggjort i instruksene av både 2012 og 2017, der det vises til at å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser er grunnleggende for beredskapsarbeidet. Instruksene viser også til departementenes ansvar for å vurdere og eventuelt iverksette nødvendige kompenserende tiltak som reduserer sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser.

I dette delkapitlet ser vi på hvordan Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet etterlever disse kravene, og hva Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har funnet i sine tilsyn.

#### 8.4.1 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av kravene om risiko- og sårbarhetsanalyser etter samfunnssikkerhetsinstruksen

Nærings- og fiskeridepartementet har både et generelt sektoransvar for departementets arbeid med samfunnssikkerhet i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksens kapittel IV, og et hovedansvar for den kritiske samfunnsfunksjonen forsyningssikkerhet, jf. instruksens kapittel V. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at utover analysene<sup>421</sup> som ble gjort på 1990-tallet og starten av 2000-tallet, har departementet ikke gjennomført andre ROS-analyser av norsk matforsyning enn *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning* (2017).<sup>422</sup> Innholdet i denne ROS-analysen og hvordan departementene fulgte opp DSBs anbefalinger, er omtalt i kapittel 8.5.

Nærings- og fiskeridepartementet startet imidlertid med en årlig intern statusrapportering om departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i 2015. Den første statusrapporteringen fra dette arbeidet, *Risiko og sårbarheter i nærings- og fiskerisektoren* (2016), gjorde rede for Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsansvar, departementets strategiske og operative arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og en vurdering av risiko og sårbarhet innenfor departementets ansvarsområder. I Nærings- og fiskeridepartementets interne notat<sup>423</sup> omtales dette som en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, men departementet understreker selv i intervju at det ikke vurderer de årlige statusoppdateringene som ROS-analyser.<sup>424</sup>

Statusrapporteringen for årene 2015–2016 viser til kravet i samordningsinstruksen (2012), hvor det blant annet framgår at departementene skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. Tilsvarende viser statusrapporteringen for 2017–2018 til kravet i samfunnssikkerhetsinstruksen (2017) om at departementenes arbeid med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring og med krav om å kunne dokumentere arbeidet, noe som videre omfatter å utarbeide og vedlikeholde «systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare». Statusoppdateringen for 2017 og 2018 viser blant annet til ROS-analysen av norsk matforsyning som ble utarbeidet av DSB, og at departementet arbeidet med å følge opp

<sup>419</sup> Jf. FOR-2012-06-15-535.

<sup>420</sup> Jf. FOR-2017-09-01-1349.

<sup>421</sup> Tidligere omtalt i kapittel 8.3.

<sup>422</sup> Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022 og 27. juni 2022.

<sup>423</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). Internt notat: *NFDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse*.

<sup>424</sup> Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022.

anbefalingene. Departementet opplyser i intervju at den årlige statusrapporten ikke har blitt gjennomført etter 2019, på grunn av covid-19-pandemien, og at departementet vil måtte vurdere om det har kapasitet til å gjenoppta den årlige statusrapporteringen.<sup>425</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet viser i notat av 14. desember 2018 til at departementet gjør vurderinger av risiko, sårbarhet og tiltak jevnlig i møter i næringsberedskapsrådene til departementet, samt i dialog/møter med underlagte etater, virksomheter og berørte fagavdelinger. I tillegg gjennomføres det ved behov særskilte risiko- og sårbarhetsanalyser. Departementet vektlegger også i intervju at departementet arbeider kontinuerlig med risiko og sårbarhet rundt matvareberedskap og forsyningsikkerhet. Departementet viser blant annet til lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven, 2011), som har som formål å avhjelpe 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.<sup>426</sup> Departementet og DSB viser i intervju til at loven åpner for at staten kan bruke sterke virkemidler i en forsyningskrise.

Nærings- og fiskeridepartementet peker i intervju på at det kontinuerlige risikoarbeidet knyttet til matvareberedskap skjer i nært samarbeid med Rådet for matvareberedskap. Dette er et rådgivende organ for departementet ved beredskapsplanlegging og ved kriser i fredstid. Et eksempel på tema som har vært drøftet i rådet, er forholdet mellom langsiktig matpolitikk, trygg mat og nok mat. I etterkant av denne drøftingen ble det etablert fast kontakt mellom rådet og Landbruksdirektoratets beredskapsorgan for markedsregulatorene.<sup>427</sup> Lageroppbyggingsplaner skal sikre at næringsaktørene innen 30 dager skal kunne bygge opp en beredskapsbeholdning som sikrer 20 dagers forbruk av dagligvarer til en nærmere definert andel av befolkningen.<sup>428</sup> DSB peker i intervju på at det samlede beredskapsplanverket for matsikkerheten er stort og sammensatt. Privat sektor spiller en viktig rolle i matforsyningen, og ulike produksjonsledd har sine beredskapsordninger. De store matvarekjedene har vist at de klarer å håndtere kritiske hendelser, og i tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet et sterkt lovverk (næringsberedskapsloven). I tillegg vil næringspolitikk og konkurransepolitikk kunne påvirke den samlede matvareberedskapen, påpeker DSB.<sup>429</sup>

I 2020 utarbeidet Nærings- og fiskeridepartementet (med flere) en analyse i samarbeid med beredskapsmyndighetene i Finland og Sverige. Prosjektet kartla sektorene energi, mat, transport, kommunikasjons- og digitale nettverk, finansiell infrastruktur og farmasøytiske produkter (medisiner blant annet) i Norge, Finland og Sverige. Når det gjelder matsektoren, peker denne rapporten på at import av matvarer fra utlandet, særlig EU, er utbredt i disse tre landene. De store matvareprodusentene er avhengige av innsatsfaktorer fra utlandet, og sektoren er i økende grad avhengig av energi, transport og finansielle produkter. De største matvareprodusentene opererer alle i de tre nordiske landene, og handler med markeder utenfor eget land. Bedriftene vokser og spesialisere seg, og favoriserer «just-in-time»-prinsippet heller enn langtidslagring. Samtidig som markedene og leveransene er regionale, er beredskapstiltakene i stor grad nasjonale, viser rapporten.<sup>430</sup> Rapporten drøfter også flere forslag til tiltak:

- å institusjonalisere dialogen rundt matsikkerhet mellom de nordiske landene,
- gjennomføre en felles undersøkelse av importerte innsatsvarer til matvareproduksjonen i Norge, Sverige og Finland,
- få fram beste praksis,

<sup>425</sup> Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022. Riksrevisjonen har mottatt statusrapporter for årene 2015–2018. Statusrapporteringen for 2018 redegjorde også for en videreføring av departementets beredskapsarbeid i 2019 (dokument datert 14. desember 2018).

<sup>426</sup> LOV-2011-12-16-65.

<sup>427</sup> Nærings- og fiskeridepartementet: *Risiko- og sårbarheter i nærings- og fiskerisektoren - Status vurdering og tiltak*. Vedlegg til notat datert 29. januar 2016.

<sup>428</sup> Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 27. juni 2022.

<sup>429</sup> Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 9. juni 2022.

<sup>430</sup> Aula, I. et al. (2020). *Critical Nordic Flows: Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29100.pdf>



- undersøke regelverket i hvert land for å sikre handel og leveranser på tvers av landene hvis tilgangen til matvarer i et land blir forstyrret, og
- analysere hvordan global oppvarming kan påvirke matsikkerheten i de tre landene.<sup>431</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet påpeker i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at det er tid- og ressurskrevende å gjennomføre eksterne ROS-analyser. Det må ifølge departementet gjøres med omhu og når det tjener et definert og gjennomtenkt formål og behov. Departementet viser til instruksen av 2012 med krav om «oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor», og mener departementet har hatt dette både før 2012 og hele tiden etterpå. Departementet peker videre på at krav om å gjennomføre ROS-analyser kom først i 2017, men at gjennomføring av slike analyser må være avstemt med en rekke forhold som behov, ressurser og økonomi. Departementet viser også til de kontinuerlige vurderingene departementet gjennomfører av risiko og sårbarheter både nasjonalt og internasjonalt.<sup>432</sup>

DSB opplyser i intervju at var det lite spesifikke krav til ROS-analyser i perioden da DSB gjennomførte tilsyn med basis i kravene fra kgl.res. fra 2000. DSB undersøkte likevel hvorvidt departementene utarbeidet ROS, basert på de generelle forventningene til beredskap. Selv om det ikke stod eksplisitt at det skulle utarbeides, ville det basert på kravene til beredskap i kgl.res. fra 2000 vært naturlig for et departement å lage en ROS-analyse også på den tiden, ifølge DSB.<sup>433</sup>

### **Tilsyn med Nærings- og fiskeridepartementet (tidligere Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet)**

Nærings- og fiskeridepartementet ble opprettet 1. januar 2014 og består av de tidligere Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. DSB førte i årene før 2014 flere tilsyn med disse to departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB førte tilsyn med det daværende Nærings- og handelsdepartementet i 2008 og i 2013. Tilsynsrapporten fra 2013 viser til at mange av de forbedringspunktene som ble påpekt ved tilsynet i 2008, fortsatt var aktuelle. DSB mente at selv om enkelte avdelinger i departementet arbeider godt med spørsmål om samfunnssikkerheten, mangler departementet som helhet systematikk og styring på området. For eksempel hadde ikke departementet risiko- og sårbarhetsanalyser for ansvarsområdene sine innenfor fiske, havbruk og sjømat. Departementet hadde ikke styrende dokumenter i form av en oppdatert strategiplan eller en gyldig virksomhetsplan, og det hadde heller ikke en dokumentert og systematisk oversikt over risiko og sårbarhet i sektoren som helhet. Departementet ble derfor bedt om blant annet å styrke systematikken og sporbarheten i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og systematisk og jevnlig gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger som omfatter hele sektoransvaret.<sup>434</sup>

DSB førte tilsyn med daværende Fiskeri- og kystdepartementet i 2005, 2008 og 2013.<sup>435</sup> Også i denne tilsynsrapporten fra 2013 pekte direktoratet på at departementets viktigste utviklingsområder handlet om å styrke systematikken og sporbarheten i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger som omfatter hele sektoransvaret systematisk og jevnlig, oppdatere kriseplanverket, og utarbeide en overordnet plan for målrettet og systematisk bruk av øvelser.

<sup>431</sup> Aula, I. et al. (2020). *Critical Nordic Flows: Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29100.pdf>

<sup>432</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 2. juni 2023.

<sup>433</sup> Intervju 9. juni 2022.

<sup>434</sup> DSB. (2013). Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene, september 2013. (U.off.).

<sup>435</sup> DSB. (2013). Utkast til rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket, september 2013. (U.off.).

Bestemmelsene som regulerte departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (jf. samordningsinstruksen av 2012), ga ikke grunnlag for å identifisere anmerkninger og avvik<sup>436</sup>, men dette endret seg imidlertid med samfunnssikkerhetsinstruksen (2017).

DSBs neste tilsyn av Nærings- og fiskeridepartementet var i 2021. På grunn av pandemien og deretter krigen i Ukraina strakte tilsynet seg over årene 2020–2023. I tilsynsrapporten fra 2021 skrev DSB at hovedinntrykket var at Nærings- og fiskeridepartementet i hovedsak arbeidet målrettet og systematisk for å ivareta sitt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Dette gjaldt også innenfor forsyningssikkerhet og næringsberedskap. Likevel fant DSB enkelte brudd på krav i arbeidet med samfunnssikkerhet, noe som departementet måtte følge opp. Blant annet viste DSB til at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har beskrevet hvorvidt beredskapstiltak i ROS-analyser er egnet til å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av hendelser hvor departementet har et samfunnssikkerhetsansvar.

I tillegg til å peke på brudd på krav viste DSB til at Nærings- og fiskeridepartementet hadde et forbedringspotensial på flere områder, blant annet når det gjelder å vedlikeholde og oppdatere departementets ROS-analyse av matforsyning fra 2017. DSB mente imidlertid at ROS-analysen er fulgt opp på en systematisk måte, blant annet med konkrete tiltak. Likevel var det ifølge DSB ikke etablert en fast rutine i Nærings- og fiskeridepartementet for vedlikehold og oppdatering av ROS-analyser. I stedet ble dette gjort ut fra behov og vurdering av vesentlighet og endringer innenfor det aktuelle ansvarsområdet. DSB mente videre at departementet bør utarbeide en oppdatert analyse av risiko og sårbarhet for departementets samlede sektoransvar. Direktoratet viste til de årlige statusrapportene som gir departementets overordnede vurdering av risiko og sårbarhet i nærings- og fiskerisektoren, omtalt i punkt 8.4.1, men satte spørsmålsteget ved om disse er tilstrekkelig dekkende som risiko- og sårbarhetsanalyse for Nærings- og fiskeridepartementets samlede samfunnssikkerhetsansvar.

Videre anbefalte DSB at Nærings- og fiskeridepartementet gjør kriseplanen mer tilgjengelig og kjent i organisasjonen, og at det utarbeides en kortversjon av den. Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere bekreftet i intervju at departementets kriseplan er vanskelig tilgjengelig for ansatte i departementet, blant annet fordi den er svært omfattende og kun foreligger i elektronisk versjon.<sup>437</sup> Departementet opplyser i vedlegg til brev av 2. juni 2023 at en kortversjon av kriseplanen er utarbeidet og godkjent av departementsråden 10. mars 2023.

Justis- og beredskapsdepartementet meddelte i brev av 27. februar 2023 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølgingsplan og -arbeid er hensiktsmessig, og at tilsynet på dette grunnlag kan lukkes.

#### 8.4.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til de generelle planforutsetningene som lå til grunn i arbeidet med stortingsmeldingene – det vil si Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken — Velkommen til bords* og Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.<sup>438</sup> I disse meldingene legges det vekt på nasjonal produksjon, ivaretagelse av jordbruksarealene og internasjonal handel. Det vises også til utfordringer med klimaendringer og betydningen for matproduksjonen nasjonalt og internasjonalt.

En ROS-analyse av samfunnssikkerhet og beredskap i landbruks- og matsektoren ble først utarbeidet av Landbruks- og matdepartementet i 2013, og siden oppdatert 2016. Dette var departementsinterne,

<sup>436</sup> DSBs tilsynsrapporter basert på instruksen av 2012.

<sup>437</sup> DSB. (2022). Tilsyn med Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med samfunnssikkerhet, 23. mars 2022.

<sup>438</sup> Intervju 17. februar 2022.

overordnede ROS-analyser som tok for seg hele departementets ansvarsområde. Analysen var ikke ment å gi et fullstendig bilde av risiko- og sårbarhet i landbruks- og matsektoren, men viste mulige konsekvenser av 15 utvalgte uønskede hendelser innenfor departementets virksomhetsområder. Hensikten med analysen var å klargjøre hvordan mulige hendelser kan påvirke samfunnet og landbruks- og matsektoren, og gi grunnlag for forebyggende tiltak og krisehåndtering dersom en av de utvalgte hendelsene eller en lignende hendelse skulle oppstå. Landbruks- og matdepartementet påpeker likevel i ROS-analysen at det er en overordnet analyse, og at den ikke går i detalj på konsekvenser, forebyggende tiltak eller krisehåndtering.<sup>439</sup>

Av de 15 hendelsene eller scenarioene var det 6 hendelser som kan true matproduksjonskjeden eller matsikkerheten: munn- og klovsyke, E. coli-infeksjon, tilbudssvikt, logistikkbrist, etterspørselssjokk og avlingsskade. Analysen viste at konsekvensene av og sårbarheten ved flere av de nevnte hendelsene isolert sett er begrenset. Dette baseres på forutsetningen om at både nasjonal produksjon og import av jordbruksvarer langt på vei kan opprettholdes også i kriser. Videre peker analysen på at vi har en stor sjømatsektor i Norge, som også er viktig for nasjonal matsikkerhet. At det er flere kilder til befolkningens matforsyning, reduserer risikoen ved svikt i en av forsyningslinjene, og øker matsikkerheten. Samtidig viser rapporten til at flere vanskelige forhold i matforsyningen til sammen kan forsterke virkningene av en hendelse og kanskje føre til alvorlige situasjoner med sosial uro og hamstring av mat. Landbruks- og matdepartementet utarbeidet ikke noen tiltak på bakgrunn av analysen.

Utover de to nevnte departementsinterne ROS-analysene og ROS-analysen som DSB gjennomførte i 2017 for Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet etter anmodning fra Stortinget, har Landbruks- og matdepartementet ikke utarbeidet noen ROS-analyse av matsikkerhetsområdet. DSBs ROS-analyse og departementenes oppfølging av denne omtales i punkt 8.5.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at departementets overordnede ROS-analyse fra 2016 bør ses på for å sikre at departementet har et godt løpende arbeid med risikoanalyser og samfunnssikkerhetsarbeid. Dette er ønskelig ikke bare sett i lys av globale og regionale hendelser som Korona-pandemien og krigen i Ukraina, men også fordi det kom en ny samfunnssikkerhetsinstruks i 2017.

## Tilsyn med Landbruks- og matdepartementet

DSB førte sist tilsyn med Landbruks- og matdepartementet i 2011.<sup>440</sup> Før det ble det gjennomført et tilsyn i 2007/2008, og et i 2002. Tilsynet i 2002 ble gjennomført av det daværende Direktoratet for sivilt beredskap. I rapporten fra tilsynet i 2011 viste DSB til at direktoratets anbefalinger og oppfølgingsplanen som ble utarbeidet etter forrige tilsyn, ikke hadde blitt fulgt opp av departementet. Det ble oppgitt at mangelen på oppfølging skyldtes at vedkommende som hadde rollen som beredskapskoordinator i departementet i denne perioden, fungerte i en annen stilling.<sup>441</sup> Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at arbeidet med matsikkerhet inngikk i tilsynet på et overordnet nivå, men at DSB ikke gikk dypt inn i matsikkerhetsområdet.<sup>442</sup>

DSB påpekte i tilsynsrapporten fra 2011 at det ville være hensiktsmessig at departementet på flere områder jobbet med krise- og beredskapsplanverket og risiko- og sårbarhetsvurderinger. Etter tilsynet la Landbruks- og matdepartementet fram en oppfølgingsplan i juni 2012, og det ble gjennomført et oppfølgingsmøte i 2013. Tilsynet ble deretter lukket, og siden har det ikke blitt ført tilsyn med Landbruks- og matdepartementet, opplyser DSB i intervju.

<sup>439</sup> LMD: Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for samfunnssikkerhet og beredskap i landbruks- og matsektoren, 3. november 2013.

<sup>440</sup> Intervju med DSB 9. juni 2022.

<sup>441</sup> DSB. (2012). Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Landbruks- og matdepartementet, mars 2012. (U.off.).

<sup>442</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 17. februar 2022.

Siden DSB pekte på mangler i arbeidet med Landbruks- og matdepartementets beredskapsplanverk, har departementets beredskapsplanverk blitt gjennomgått som en del av revisjonen. Gjennomgangen i januar 2023 viser at deler av planverket er oppdatert. Det ble sist gjort en større oppdatering av beredskapsplanen 20. oktober 2020, men den oppdateres løpende, og det er gjort endringer både i 2021 og i 2022. De øvrige dokumentene i beredskapsplanverket ble sist oppdatert i mars 2017 og bygger på instruksen fra 2012.

## 8.5 DSBs risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning og hvordan Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet fulgte opp anbefalingene

### 8.5.1 Hovedkonklusjoner i DSBs analyse

Stortinget anmodet regjeringen i 2015 om å utarbeide en grundig risiko- og sårbarhetsanalyse der matproduksjon, matforsyning og beredskap skulle inngå som en del av samfunnssikkerhetsperspektivet.<sup>443</sup> Utover Stortingets anmodning ønsket Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet en analyse som kunne inngå som en del av departementenes oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor.<sup>444</sup> Av Nærings- og fiskeridepartementets interne notat framgår det at departementet allerede før Stortingets anmodning hadde vurdert behovet for «nye eksterne ROS-analyser», og besluttet å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse av områder hvor sårbarheten kan være størst, bortfall mest skadelig og konsekvensene størst. Departementet vurderte det slik at dette gjaldt matvareberedskapen.<sup>445</sup> Analysen ble gjennomført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

De tre viktigste forutsetningene for norsk matsikkerhet – kontinuerlig produksjon av mat, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem – var et tydelig premiss for DSBs ROS-analyse. I tillegg pekte DSB på at logistikkjeden er helt avgjørende for å opprettholde fungerende markeder og dermed sikre forbrukerne tilgang på mat, og omtalte derfor dette som en fjerde forutsetning for norsk matsikkerhet.<sup>446</sup> Med utgangspunkt i disse forutsetningene, sårbarhetsutviklingen i samfunnet og DSBs nasjonale risikobilde skulle ROS-analysen blant annet basere seg på vurderinger av sårbarhet og robusthet i matproduksjon og matforsyning fra land og sjø på kort og lang sikt. Analysen skulle omfatte ansvar, virkemidler og evne til krisehåndtering.<sup>447</sup>

I DSBs ROS-analyse av norsk matforsyning tok direktoratet utgangspunkt i seks aktuelle krisescenarioer, hvorav ett var tilbudssvikt av korn. Et annet var invasjonangrep i Nord-Norge, det vil si et regionalt begrenset angrep som omfatter Finnmark, Troms og ned til Ofoten.<sup>448</sup> ROS-analysen viste til at klimaendringenes sannsynlige effekt på verdens matvareproduksjon er bredt dokumentert, og at det er ventet at den globale oppvarmingen vil føre til at naturkreftene viser større variasjon. For produksjonen i jordbruket har endringer i nedbør og høyere temperatur mest å si, mens produksjon av sjømat er mest sårbar for oppvarming og forsuring av havet. Klimaendringene vil gi matvaresystemet som helhet større vansker med å skaffe til veie nok mat for å dekke økt etterspørsel. Sårbarhet i verdikjeden er særlig knyttet til at få land står for en forholdsvis stor andel av eksporten av kornprodukter til verdensmarkedet.<sup>449</sup>

ROS-analysen viste til at verdien av den norske importen av jordbruksvarer mer enn doblet seg mellom 2006 og 2015. Selv om mye av importen skyldes økt import av fôr til oppdrettsnæringen, pekte

<sup>443</sup> Næringskomiteens flertall, Innst. 8 S (2015–2016).

<sup>444</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017.

<sup>445</sup> Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). Internt notat: *NFDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse*.

<sup>446</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 22.

<sup>447</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 10.

<sup>448</sup> De øvrige scenariene var svikt i elektronisk kommunikasjon, svikt i strømforsyning, dyre- og plantesykdommer og atomhendelse. DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 19.

<sup>449</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 75.

DSB på at importen var av et slikt omfang at endringer i de internasjonale markedene for jordbruksvarer i større grad enn tidligere vil ha betydning for norsk produksjon og marked.<sup>450</sup>

DSBs seks scenarioer ble vurdert ut fra hvor stor påvirkning de ble vurdert å ha for de tre forutsetningene for matforsyningen, samt logistikk. Selv om påvirkningen på de ulike forutsetningene kunne variere, anså DSB den samlede påvirkningen på matforsyningen for å være liten eller moderat for alle seks scenarioer, også scenariet som gjaldt invasjonangrep i Nord-Norge.

Scenarioene i ROS-analysen var imidlertid definert som en hendelse knyttet til ett enkelt år, og i et slikt perspektiv ble for eksempel tilbudssvikt av korn vurdert å ha små konsekvenser, både for det internasjonale matvaremarkedet og for ernæring av befolkningen i Norge. DSB vurderte derfor at omfattende beredskapstiltak ikke var nødvendig. DSBs konklusjoner var i tillegg basert på forutsetningen om at fungerende internasjonale handelssystemer vil gjøre det mulig å importere mat, både løpende forsyning og erstatning for eventuell svikt i nasjonal produksjon. DSB pekte på at et scenario med flerårig global krise i matforsyningen ville være en mye større utfordring for norsk matsikkerhet, men at en slik krise var lite sannsynlig ut fra risikobildet. DSB viste til at beredskapslagring av matkorn og mel ble avvirket i 2003. Ordningen ble erstattet med en begrenset lagerordning for mel tilsvarende 20 dagers forbruk av mel til bakeribransjen nord for Ofoten. Ordningen med offentlige lagre av mel ble imidlertid avvirket i 2014.<sup>451</sup> For å håndtere Norges avhengighet av å importere mat foreslo DSB at departementene kunne vurdere følgende risikoreducerende tiltak:

- **styre risikoen knyttet til tilgangen på korn og førråstoffer**, gjennom Landbruksdirektoratets ansvar for administrasjon av importvernet og overvåking av risiko for internasjonal tilbudssvikt
- **utarbeide planer for lageroppbygging av korn**, og utrede hvilke tiltak som er nødvendig for å kunne reetablere lagring av matkorn ved endret vurdering av behovet
- **kvantifisere potensialet for omstilling**
- **føre en restriktiv jordvernpraksis** ved å utvise tilbakeholdenhet med å godkjenne omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i områder som er gunstige for landbruksproduksjon, av beredskapshensyn

DSBs analyse pekte også på at matforsyningen i Norge er avhengig av andre kritiske samfunnsfunksjoner, og DSB mente derfor at et felles sett med forutsetninger bør ligge til grunn for beredskapstiltakene i sivil sektor.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at scenarioene i DSBs ROS-analyser viser at ulike situasjoner som kan true vareflyten har vært vurdert. Departementet mener at bortfall av tilgang på mat fra det internasjonale markedet foreløpig er ansett som så lite sannsynlig at det ikke har sett behov for å vurdere eksplisitte tiltak for å avbøte en slik situasjon. Departementet opplyser at det – inntil annen informasjon foreligger – 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 forsyningslinjer som vil bli levert i løpet av høsten 2023 (se nærmere omtale av oppdraget til Oslo Economics i punkt 8.6.2).

Det aller viktigste tiltaket Nærings- og fiskeridepartementet og Norge kan gjøre for å motvirke slike scenarier, er ifølge departementet å kontinuerlig arbeide for et internasjonalt handelsregime med frie og åpne markeder. For en liten økonomi som den norske vil tiltak for å gjøre landet mer selvforsynt i mange tilfeller ikke ha tilstrekkelig effekt. I et beredskaps- og sikkerhetsperspektiv vil nære bånd til

<sup>450</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 75–76.

<sup>451</sup> Beredskapslagring av matkorn og mel var nedfelt i kornloven av 1928. Fram til 1995 skulle beholdningene dekke ett års forbruk av korn. Kravet ble da endret til seks måneders normalt forbruk. DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s. 32.

allierte handelspartnere gi en bedre forsikring mot geo-økonomisk fragmentering. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser for øvrig at det i liten grad arbeider scenariobasert fordi forsyningsproblemer håndteres mer eller mindre likt uansett hva som forårsaker tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist. Dette er, ifølge departementet, i henhold til logikken i næringsberedskapsloven, jf. § 4.<sup>452</sup>

## 8.5.2 Departementenes oppfølging av DSBs risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning

Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at departementenes vurderinger av DSBs ROS-analyse av norsk matforsyning er redegjort for i revidert nasjonalbudsjett, framlagt for Stortinget i mai 2017.<sup>453</sup> I en tekst på litt over én side gjengir regjeringen her at DSB gjennom ROS-analysen av norsk matforsyning ikke fant hendelser med høy risiko, men at direktoratet pekte på noen viktige utfordringer. For eksempel viste regjeringen til at forsyningen kan bli forstyrret på ulike måter, og at noen hendelser isolert sett kan få følger, men at disse ikke ventes å ha store konsekvenser for matforsyningen. Regjeringen forutsatte, som DSB gjorde i ROS-analysen, at et velfungerende handelssystem vil gjøre det mulig å importere mat.

Regjeringen pekte på at forutsetningene for analysen kan bli utfordret av klimaendringer og andre utviklingstrekk, og at Klima- og miljødepartementet derfor vil bli involvert i arbeidet med å følge opp ROS-analysen. På spørsmål til Landbruks- og matdepartementet om hvordan Klima- og miljødepartementet i praksis har blitt involvert i arbeidet med ROS-analysen, svarte departementet at Klima- og miljødepartementet er tungt involvert i utformingen av jordbrukspolitikken. Departementet opplyser at Klima- og miljødepartementet er involvert i blant annet jordbruksoppkjøret for å ivareta de hensynene som departementet har ansvaret for. Landbruks- og matdepartementet viser til at Klima- og miljødepartementet er svært involvert gjennom forhandlingssystemet.

Både Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet opplyser videre i intervju at Nærings- og fiskeridepartementet har dialog med berørte departementer og matvaredistributørene i Rådet for matvareberedskap om aktuelle tiltak for å håndtere ulike typer svikt og hendelser som kan påvirke forsyningen av matvarer til befolkningen. I tillegg opplyser Landbruks- og matdepartementet at det høsten 2020 ble gjennomført en øvelse hvor matvareforsyningsproblematikk var et tema. Ledelsen i Mattilsynet og Landbruksdirektoratet deltok også i øvelsen.<sup>454</sup> Matvareforsyning inngår i en kritisk samfunnsfunksjon og har vært et viktig område for både Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet under covid-19-pandemien.<sup>455</sup>

Regjeringen regnet DSBs øvrige anbefalinger for å være tilstrekkelig ivaretatt av ulike deler av forvaltningen. For eksempel ble DSBs anbefaling om å vise tilbakeholdenhet med hensyn til å godkjenne omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i områder som egner seg for matproduksjon, møtt med en henvisning til regjeringens jordvernstrategi, som var vedtatt av Stortinget. Nedenfor ser vi nærmere på tre områder der DSB anbefalte tiltak.

### Oppfølging av et krisescenario med tilbudssvikt av korn

I ROS-analysen av norsk matforsyning undersøkte DSB et krisescenario med tilbudssvikt av korn og foreslo at Landbruksdirektoratet bør få i oppdrag å overvåke risikoen for svikt i det internasjonale tilbudet på korn og fôrråstoffer. Til dette svarte Landbruks- og matdepartementet at Landbruksdirektoratet allerede følger med på temaet, som en del av ansvaret for å forvalte importvernet for landbruksvarer. Departementet opplyste likevel at det vil tydeliggjøre overfor

<sup>452</sup> Brev av 2. juni 2023.

<sup>453</sup> Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*. Finansdepartementet.

<sup>454</sup> Intervju 17. februar 2022.

<sup>455</sup> Intervju med Landbruks- og matdepartementet 17. februar 2022, og vedlegg til brev av 2. juni 2023 fra Nærings- og fiskeridepartementet..

Landbruksdirektoratet at direktoratet har et ansvar for å overvåke risiko for internasjonal tilbudssvikt av korn og førråstoffer fra landbruket.<sup>456</sup>

DSB foreslo også i ROS-analysen at myndighetene bør utrede hvilke tiltak som er nødvendig for å kunne reetablere lagring av matkorn dersom vurderingen av behovet for dette endres. I revidert nasjonalbudsjett 2017 står det imidlertid at det de siste årene er gjennomført utredninger<sup>457</sup> for å vurdere forsyningsberedskapen for matkorn, og at ingen av disse konkluderte med at beredskapslagring av matkorn ville være et målrettet og kostnadseffektivt tiltak.<sup>458</sup> Noen forhold, blant annet klimaendringer, vil imidlertid kunne påvirke prisen på matkorn, og Landbruks- og matdepartementet viste til at Landbruksdirektoratet vil overvåke dette.

Landbruks- og matdepartementet nevnte ikke i redegjørelsen til Stortinget at forgjengeren til Landbruksdirektoratet – Statens landbruksforvaltning – i en rapport fra 2013<sup>459</sup> viste til økt usikkerhet og uforutsigbarhet i det globale kornmarkedet og tvil om markedet vil fungere uforstyrret i krisesituasjoner. Statens landbruksforvaltning vurderte at samlet sett var endringene så store at det bør gjeninnføres en ordning med beredskapslagring av mathvete i Norge.

Innholdet i rapporten fra Statens landbruksforvaltning ble først kjent våren 2022, ettersom rapporten tidligere hadde vært unntatt offentlighet. Da var beredskapslagring av korn igjen på agendaen, etter at regjeringens Hurdalsplattform (2021) lovet å etablere beredskapslagre av korn, og spørsmålet ble igjen utredet av Landbruksdirektoratet. Mandatet fra Landbruks- og matdepartementet var å utrede utformingen av en beredskapslagring av matkorn, ikke å vurdere hvorvidt en slik ordning skulle etableres, eller vurdere hensiktsmessigheten. Departementet viste i mandatet til at selv om handelssystemene normalt fungerer, og Norge normalt får tilgang på det vi trenger for å supplere norsk matproduksjon gjennom import fra verdensmarkedet, kan det likevel oppstå hendelser som kan utfordre forsyningssikkerheten på matområdet.

Landbruksdirektoratet utredet i 2022 kostnader og andre virkninger for to tilnærminger til beredskapslagring: en løsning utelukkende basert på importert råvare, og en løsning basert på beredskapslagring av norsk mathvete av kvaliteter som det er overskudd av i produksjonsåret.

Landbruksdirektoratet viste til at løsningen hvor dagens lagerkapasitet (omtrent 55 000 tonn) kan fylles med importert korn kan iverksettes raskt, uten en utredning med kvalitetskontroll som Statens prosjektmodell krever, jf. Faktaboks 6. Tiltaket vil medføre årlige driftskostnader på omtrent 22 millioner kroner per år, investeringskostnader på omtrent 20 millioner kroner, og omtrent 270 millioner kroner til innkjøp av importkorn. Beredskapslagring i denne størrelsesordenen gir imidlertid ikke den nytteverdien som analysen tilsier er en effektiv størrelse, ifølge direktoratet. Øvrige løsninger for etablering av en beredskapsordning for korn vil imidlertid komme i en størrelsesorden som gjør at statens prosjektmodell kommer til anvendelse. Landbruksdirektoratet anbefalte derfor departementet å anse utredningen som resultatet av en idéfase i statens prosjektmodell, og bruke den til å utarbeide et mandat for en konseptfase.

<sup>456</sup> Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*, s. 112. Finansdepartementet.

<sup>457</sup> Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. (2014). *Marked før regulering, Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning* (NILF-notat 2014-12).

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre\\_veiledere\\_rapporter/notat\\_marked\\_foer\\_regulering\\_vurdering\\_av\\_statlige\\_lagringstiltak\\_for\\_sikker\\_matkornforsyning2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre_veiledere_rapporter/notat_marked_foer_regulering_vurdering_av_statlige_lagringstiltak_for_sikker_matkornforsyning2.pdf)

<sup>458</sup> Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*.

<sup>459</sup> Statens landbruksforvaltning. (2013). *Beredskapslagring av matkorn*.



## Faktaboks 6 Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes.

Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges fram for regjeringen og Stortinget. Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene.

Målet er å unngå feilinvesteringer og holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene og på den måten sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

Kilde: [Hva er statens prosjektmodell? - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Videre anbefalte direktoratet departementet å ta utgangspunkt i beredskapslagring tilsvarende seks måneders forbruk av matkorn. Lagring utover seks måneders forbruk vil kreve uforholdsmessig store investeringer sammenlignet med den beregnede nytten, ifølge direktoratet. Eksisterende lagringskapasitet tilsvarer kun to måneders forbruk.<sup>460</sup>

Landbruksdirektoratet pekte i rapporten på at det ikke var avklart hvorvidt beredskapslagrene skal fylles med norskprodusert korn eller med importkorn. Ved bruk av norskprodusert korn vil et optimistisk anslag innebære at et kornlager for seks måneders forbruk kan fylles i løpet av sju år (fra beslutningstidspunktet). Dette forutsetter gode avlinger og at all markedsregulert vare går til beredskapslagring. Direktoratet viste til at en nasjonal løsning kan ha en positiv effekt på produksjonen av både mathvete og korn generelt og eventuelt bidra til at det dyrkes mer korn på nye arealer.<sup>461</sup>

Direktoratet pekte videre på at det kan være prinsipielle betenkeligheter ved å fylle beredskapslagre med importert matkorn på et tidspunkt da høye verdensmarkedspriser gjør det vanskelig for fattige land å få tak i tilstrekkelig med korn. Behovet for korn til et norsk beredskapslager oppleves ikke som prekært, og derfor foreslo direktoratet å eventuelt avvente et kjøp på det internasjonale markedet.<sup>462</sup>

DSB mener at det er viktig å ha planer for hva som skal skje hvis markedet endrer seg, og at vi må gardere oss mot markedssvikt. På sikt bør myndighetene ha et regime eller en infrastruktur som gjør det mulig å etablere lagerhold raskt hvis det blir behov for det. Da må det foreligge planer for hvordan et slikt lagerhold kan bygges opp.<sup>463</sup> Dette samsvarer med DSBs anbefaling i ROS-analysen fra 2017 om at myndighetene burde utrede hvilke tiltak som er nødvendig for å kunne reetablere matkornlagring dersom vurderingen av behovet for dette endres. Landbruks- og matdepartementet har ikke fulgt opp med slike utredninger før de i 2022 ba Landbruksdirektoratet om å utrede ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju<sup>464</sup> til behandlingen av Prop. 1 S (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet, jf. Innst. 8 S (2022–2023), hvor det ble satt av 20 millioner kroner til beredskapslagring av korn. Formålet med tildelingen var å finansiere etablering av beredskapslagring av matkorn tilsvarende to til tre måneders forbruk for å styrke forsynings sikkerheten for matkorn til det norske markedet.<sup>465</sup> Ifølge Prop. 1 S (2022–2023) skal beredskapslagringen etableres høsten 2023.

<sup>460</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn*. Rapport nr. 31/2022. 15. juni 2022. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Beredskapslagring%20av%20matkorn%20Endelig%20versjon%202022%20.pdf>

<sup>461</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn*.

<sup>462</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn*.

<sup>463</sup> Intervju 6. november 2020.

<sup>464</sup> 11. januar 2023.

<sup>465</sup> Prop. 1 S (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet, s. 83.



Etter oppdrag og føringer fra Landbruks- og matdepartementet har Landbruksdirektoratet senere fulgt opp anbefalingene i rapporten fra 2022, og utarbeidet retningslinjer for beredskapslagring av matkorn. Landbruksdirektoratets oppfølgingsrapport tar utgangspunkt i at det skal etableres en lagerbeholdning for korn (mathvete) tilsvarende forbruk i 2 eller 3 måneder, dvs. et lager på 55 000 tonn eller 82 500 tonn. Dette krever anslagsvis investering i 28 000 eller 55 500 tonn ny kapasitet, noe som innebærer en oppjustering av behovet estimert i rapporten fra 2022. Innenfor føringene satt av Landbruks- og matdepartementet, vist i Faktaboks 7, foreslår Landbruksdepartementet at det vedtas en oppbyggingsplan hvor staten kjøper 15 000 tonn matkorn per år fram til ønsket lagerstørrelse er oppnådd. Staten anskaffer lagertjenester gjennom offentlige anskaffelser, og driftsoperatører som får kontrakt gjør innkjøp av korn på vegne av staten. Norsk korn skal ha prioritet framfor importert korn. Landbruksdirektoratet har videre utarbeidet en foreløpig anskaffelsesstrategi med kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.<sup>466</sup>

I rapporten med forslag til utforming av beredskapslagringen av matkorn (2023) peker Landbruksdirektoratet på at det er et generelt behov for investeringer i lagerkapasitet og infrastruktur i bransjen, og at det er usikkerhet knyttet til beregninger av investeringskostnadene. Den store kostnaden for staten de første årene forventes å være knyttet til innkjøp av korn, i størrelsesorden 54 mill. kroner per år fram til ønsket lagerstørrelse er oppnådd. I driftsfasen av matkornlageret, når oppbyggingen er gjennomført, anslås årlige kostnader til å være mellom 43–58 mill. kroner for lager tilsvarende omtrent tre måneders forbruk. For lager tilsvarende omtrent to måneders forbruk anslås kostnaden å være i størrelsesorden 33–45 mill. kroner årlig.<sup>467</sup>

### Faktaboks 7 Landbruks- og matdepartementets føringer for utformingen av beredskapslagring av matkorn

- Staten eier ikke lagerkapasitet og skal samarbeide med markedsaktører om lagring.
- Staten eier kornet.
- Kun korn (mathvete) skal inngå i lagringen, ikke mel eller andre bearbejdede varer.
- Lagringen integreres i markedsaktørenes kommersielle beholdning.
- Anbud skal være i tråd med anskaffelsesregelverket.
- Retningslinjene kan åpne for lagring av både importert og norsk vare.
- Lagringen skal gjennomføres på best mulig samfunnsøkonomisk måte.
- Ordningen forutsettes utformet slik at konkurransen i markedet påvirkes i minst mulig grad.

Kilde: Landbruksdirektoratet. (2023). *Beredskapslagring av matkorn: Forslag til utforming*. Rapport nr. 17/2023, 20. februar 2023.

### Potensialet for å omstille produksjon og forbruksmønster – omlegging av kosthold i kriser

Potensialet for å legge om produksjon og forbruk av mat i krisetider ble sist tallfestet for Alstadheimutvalget for over 30 år siden (NOU 1991: 2 *Norsk landbrukspolitikk – utfordringer, mål og virkemidler*). Analysene viste at ved å legge om innenlands produksjon og kosthold kunne Norge være bortimot selvforsynt med matvarer ved en langsiktig avsperring som ble definert som tre år. Det ble brukt flere forutsetninger, blant annet at arealene til matkorn og poteter kunne utvides, at villahager kunne utnyttes og at økt kornproduksjon kunne utnyttes til matmel. Utvalget forutsatte videre at det totale jordbruksarealet kunne økes med 150 000 dekar, og at husdyrbestanden kunne økes. Videre ble det lagt særlig vekt på en betydelig endring i kostholdet – en krisekostplan. Det innebar eksempelvis at energiinntaket skulle være 90 prosent av nivået i 1987. Videre la utvalget til grunn at

<sup>466</sup> Landbruksdirektoratet. (2023). *Beredskapslagring av matkorn: Forslag til utforming*. Rapport nr. 17/2023, 20. februar 2023.

<sup>467</sup> Landbruksdirektoratet. (2023). *Beredskapslagring av matkorn: Forslag til utforming*. Rapport nr. 17/2023, 20. februar 2023.

man skulle spise ca. 220 gram fisk per dag. Dagens konsum ligger på ca. 36 gram per dag. Videre ble det lagt til grunn at vi skulle spise mindre kjøtt til fordel for mer planteprodukter. Eksempelvis måtte vi spise minst 130 kilo poteter hver per år. Dagens konsum ligger på ca. 18 kilo per person.

Mye har skjedd i Norge de siste 30 årene. Befolkningstallet har blant annet økt med nærmere 30 prosent, og jordbruksarealene har – som vist i kapittel 6 – gått noe ned og fått en annen struktur, der vi sitter igjen med en lavere andel arealer som kan brukes til matplanteproduksjon. Villfiskfangstene har holdt seg stabile, mens veksten i akvakultur har vært betydelig. Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at analysen som ble gjort for Alstadheimutvalget, neppe tok hensyn til landbrukets avhengigheter av andre sektorer.<sup>468</sup>

DSB viser i sin ROS-analyse<sup>469</sup> fra 2017 til at velfungerende handelssystemer har vært viktig for Norge i uminnelige tider, i tillegg til egen matproduksjon. Norsk forsyningsberedskap har de senere år vært bygd på forutsetningen om at matvarer vil være tilgjengelig gjennom innenlandsk produksjon og import. Svikt i innenlands produksjon forutsettes kompensert gjennom økt import. Ved forstyrrelser i verdikjeden er det flere tiltak som kan tenkes iverksatt for å sikre tilstrekkelig mat til befolkningen, for eksempel omlegginger i husholdningenes kosthold, og forhåndslagring av produkter og innsatsfaktorer. Forsyninger av mat kan også opprettholdes gjennom sikring av leveranser fra andre land, og gjennom omstilling av innenlands produksjon av mat. Myndighetene vil i en krisesituasjon legge vekt på å finne den mest hensiktsmessige kombinasjon av tiltak i samarbeid med næringslivet.

I ROS-analysen forstår DSB matsikkerhet som at alle innbyggere i landet har tilgang til tilstrekkelig og sunn mat, også i kriser. I praksis betyr det at befolkningen skal ha et tilstrekkelig antall kalorier tilgjengelig, noe som betyr at folk må spise det som er tilgjengelig. Husdyrprodukter som kjøtt og melk vil trolig bli mangelvare under en lengre forsyningskrise, og korn, grønnsaker, rotfrukter, poteter og fisk vil måtte utgjøre en større andel av kostholdet. Ifølge DSB, utgjør denne potensielle omleggingen av produksjons- og forbruksmønsteret en betydelig forsyningsreserve og bør følgelig legges til grunn i et beredskapsperspektiv.

I ROS-analysen påpeker DSB at det er vanskelig å se for seg kriser hvor produksjonen i fiskeri- og havbruksnæringen ikke vil være tilstrekkelig til å dekke det innenlandske behovet for fisk. Utfordringen knytter seg mer til hvor stor andel av energiinntaket fisk i praksis kan utgjøre. Under andre verdenskrig anbefalte Statens kostholdsnevnd å bruke 150 gram fisk daglig, tilsvarende 9 prosent av et totalforbruk på 2 500 kcal. Også Alstadheimutvalget (1991) tok utgangspunkt i at fisk kan dekke opptil 9 prosent av energibehovet. Dette er mye mer enn den gjennomsnittlige energimengden befolkningen i dag får fra fisk (omtrent 2 prosent, jf. Figur 5).

DSB ga i sin ROS-analyse likevel uttrykk for at det ut fra en beredskapstankegang ville være nyttig å få kvantifisert hvor stor den maksimale evnen til selvforsyning er, hvilke omlegginger en slik situasjon vil kreve og hvor lang tid en omstilling vil kunne ta. I en slik sammenheng bør en også se på om det kan være behov for regulatoriske tiltak.<sup>470</sup> DSB utdyper i intervju at en kvantifisering av selvforsyningsevnen innebærer å hente inn mer kunnskap om evnen vår til og tidsperspektivet for å omstille både jordbruksproduksjonen og kostholdet, både i en krisesituasjon og som en del av utviklingen for å ivareta målet om matsikkerhet. Det er selvsagt krevende å foreta slike analyser fordi det er mange variabler som spiller inn, men DSB mener det vil være en fordel med mer systematisert kunnskap om dette.<sup>471</sup>

I intervju viser Landbruks- og matdepartementet til at det forutsetter at det vil være mulig å importere nødvendige varer og innsatsfaktorer under en krise, og at man ikke ser for seg en langvarig

<sup>468</sup> Intervju 11. januar 2023.

<sup>469</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017.

<sup>470</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, s.106.

<sup>471</sup> Intervju 6. november 2020.

avsperringssituasjon.<sup>472</sup> Departementet viser videre til at Norge er selvforsynt med en rekke landbruksvarer, og at sjømatsektoren bidrar til et solid fundament for å sikre nasjonal matsikkerhet.<sup>473</sup> Departementet viser i intervju til Stortingets planforutsetninger som gjelder nå, og at norsk matsikkerhet bygger på løpende norsk produksjon, velfungerende handelssystemer og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget. Derfor er det ikke utarbeidet planer, strategier eller beregninger av selvforsyningsevne for jordbruksprodukter isolert.<sup>474</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet viser på sin side til at departementene har satt i gang et arbeid for å vurdere og kartlegge potensialet for omstilling, som en del av beredskapsarbeidet. Dette arbeidet vil også omhandle havbruksnæringsens avhengighet av importert fôr. Norge har tilgang på store mengder fisk og sjømat som kan brukes i en krise. Utfordringen er imidlertid at denne fisken som regel er «rund» (det vil si ikke sløyd), og det er derfor nødvendig å finne ut av hvordan næringen og eventuelt forbrukerne kan nyttiggjøre seg den runde fisken. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de er i dialog med næringen om muligheter for å produsere ulike fiskeprodukter med utgangspunkt i rund fisk.

For å styrke kunnskapen om norsk nærings- og matvareberedskap har Nærings- og fiskeridepartementet gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere risiko og sårbarhet knyttet til de globale forsyningslinjene for viktige innsatsfaktorer, råvarer og produkter som importeres til Norge (nærmere omtalt i punkt 8.6.2). I tillegg har departementet satt i gang prosjektet *Fisk og sjømats betydning i norsk matvareberedskap*, som skal belyse hvordan produksjonen og distribusjonen av fisk og sjømat kan bidra til å sikre befolkningen et fullverdig kosthold i kriser, og hvilke sårbarheter som ligger i verdikjedene i møte med ulike forstyrrelser i forsyningskjedene.<sup>475</sup>

Menon Economics leverte i juni 2023 en rapport til Nærings- og fiskeridepartementet som belyser temaet. Rapporten henviser til at verden har opplevd endringer det siste tiåret – pandemi, klimarelatert tørke og uvær, samt krig og ustabilitet i Europa, Midtøsten og Øst-Asia – som har drevet frem en helt ny forståelse for nasjonal kriseberedskap og krisehåndtering, og tydeliggjort behovet for gode beredskapsplaner. Menon Economics vurderer at det nå er en klart forhøyet sannsynlighet for kriser som rammer det norske samfunnet som følge av krig, brudd i internasjonale forsyningslinjer og produksjonssvikt i land som opplever ekstremvær. Med dette bakteppet redegjør rapporten for hvordan *beredskapspotensialet*, forstått som *den andel av daglig energibehov (kcal) for hele befolkningen som på et gitt tidspunkt kan dekkes gjennom å forsyne befolkningen med sjømat*, blir påvirket av ulike typer kriser. Menon Economics' analyser viser at sjømaten som produseres i Norge i dag ved behov kan dekke opp til 76 prosent av befolkningens gjennomsnittlige dagsbehov for energi. I en krise er sjømatens langsiktige beredskapspotensial betydelig (mellom 40 og 74 prosent av det daglige kaloribehovet i befolkningen), også i møte med svært alvorlige krisesituasjoner som omfattende naturkatastrofer eller krigssituasjoner med blokade av tradisjonelle fiskefelt og begrensninger på handel. Beredskapspotensialet, slik det beregnes av Menon Economics, ligger dermed høyere enn hva Helsedirektoratet i sine årlige beregninger av utviklingen i norsk kosthold oppgir som sjømatens andel av dekningsgraden i Norge (knappe 40 prosent). Hvis man benytter Menon Economics' anslag for beredskapspotensialet for sjømat, er den samlede dekningsgraden ikke på 85–90 prosent, men på ca. 110 prosent.<sup>476</sup>

Det er likevel noen viktige begrensninger for hvor mye fisk vi kan og bør spise. Rapporten viser til at selv om sjømat er næringsrik kost, så inneholder den en svært begrenset mengde karbohydrater og C-vitaminer. Befolkningen i gjennomsnitt har et daglig behov for omtrent 800 kcal med mat som inneholder karbohydrater og C-vitamin, primært i form av frukt, grønt og/eller kornprodukter. Dermed bør sjømaten maksimalt dekke omtrent 65 prosent av energibehovet, slår rapporten fast. Det utgjør om lag 800 gram ren fisk per dag gitt sammensetningen av sjømat i dagens produksjon. Videre

<sup>472</sup> Intervju 17. februar 2022.

<sup>473</sup> Intervju 17. februar 2022 og 11. januar 2023.

<sup>474</sup> Intervju 11. januar 2023.

<sup>475</sup> Vedlegg til brev av 2. juni 2023 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

<sup>476</sup> Menon Economics. (2023). *Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge*. Juni 2023.

inneholder sjømat også noen problematiske miljøgifter (dioksiner og PCB-er) som gjør at konsumet bør begrenses. Med dagens europeiske anbefalte grense for inntak av slike gifter har vi ikke potensial for å øke sjømatkonsumet utover hva vi spiser i dag. Menon Economics understreker imidlertid at denne grensen er streng, etter at den nylig ble kuttet til en syvendedel av det som var grensen før 2018. I en krisesituasjon vil det derfor være mulig å øke grensen for inntak av slike gifter kraftig, ifølge rapporten. Ifølge Menon Economics' anslag, kan det være formålstjenlig å tillate grenser som gjør det mulig å øke konsumet av sjømat slik at det utgjør noe over 60 prosent av energiinntaket. Konsumet kan dermed økes betraktelig i en kortere periode, eksempelvis i seks måneder.<sup>477</sup>

## Behovet for felles dimensjonerende mål for departementenes beredskapsarbeid

Nærings- og fiskeridepartementet pekte i intervju per 2022 på at departementet tidligere har tatt opp behovet for felles mål for sivilt beredskap, og vil ta det opp igjen. Departementet viste videre til at vurderingen av behovet for felles mål og om det bør tas hensyn til visse landsdeler inngikk i mandatet til Totalberedskapskommisjonen<sup>478</sup> (se omtale av Totalberedskapskommisjonens utredning i 8.6.5). Departementet pekte videre på at man over lang tid har hatt en fredelig periode i Europa, hvor man ikke har sett behov for felles beredskapsmål og planer for omstilling, men at det nå kan være behov for å se på det. Slike ordninger tar lang tid å bygge opp, og departementet vedgår at arbeidet med å utrede planer for omstilling kanskje burde ha startet for 3–4 år siden. Samtidig er beredskap kostbart, og må avveies mot andre samfunnsoppgaver.<sup>479</sup>

Under planforutsetningene som gjaldt fra 1995 og fram til 2012, var det lagt inn felles nivå for beredskapen. Basert på planforutsetningene fra 1995 ble det for matvareberedskapen utviklet dimensjonerende krav til beredskapslagrene, og planforutsetningene fra 1995 forpliktet dermed på en annen måte, ifølge Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>480</sup> 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 samordningsinstruksen i 2012, men at Nærings- og fiskeridepartementet i all hovedsak fortsatt følger det planforutsetningene fra 1995 la til grunn.<sup>481</sup>

Også DSB viste i ROS-analysen av norsk matforsyning til at instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra 2012 opphevet de tidligere nasjonale forutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen. Instruksen 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 iverksette nødvendige tiltak for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner. Siden matforsyningen er avhengig av andre kritiske samfunnsfunksjoner, mente DSB at et felles sett med forutsetninger bør ligge til grunn for beredskapstiltakene i sivil sektor. Til dette svarte regjeringen at Justis- og beredskapsdepartementet og DSB håndterer dette gjennom sitt etablerte Totalforsvarsprogram.<sup>482</sup>

I intervju opplyser Landbruks- og matdepartementet at det i sitt innspill til mandatet for Totalberedskapskommisjonen la vekt på at det bør komme klart fram i mandatet at kommisjonen skal vurdere hvilke felles planleggingsforutsetninger som beredskapsarbeidet skal bygge på. Landbruks- og matdepartementet mener at kommisjonen bør vurdere hvilke felles planleggingsforutsetninger som skal legges til grunn for forsyningssikkerheten, og blant annet vurdere robustheten til de nasjonale og internasjonale verdikjedene under kriser. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at

<sup>477</sup> Menon Economics. (2023). *Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge*. Juni 2023.

<sup>478</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). Totalberedskapskommisjonen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styremedlemmer-og-utvalg/totalberedskapskommisjonen/id2898016/>

<sup>479</sup> Intervju 19. april 2022.

<sup>480</sup> Intervju 27. juni 2022.

<sup>481</sup> Intervju 19. april 2022.

<sup>482</sup> DSB. (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning, januar 2017, Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*.

departementet avga høringsuttalelse til Totalberedskapskommisjonen i 2022, blant annet om behovet for felles beredskapsmål.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju<sup>483</sup> til at innføringen av samordningsinstruksen (2012) medførte at det i stor grad ble opp til hvert enkelt departement å lage egne mål. De fleste sektorer er imidlertid avhengig av andre sektorer for å fungere godt. Departementet mener det er risiko for at beredskapsarbeidet kan bli asymmetrisk hvis det ikke er etablert felles mål på tvers av sektorer. I tillegg til sektoransvar bør det være en fellesvisjon.

Nærings- og fiskeridepartementet påpeker eksempelvis at det er begrenset nytte i å etablere et kornlager som skal vare i seks måneder, hvis annen nødvendig infrastruktur rundt lageret ikke er dimensjonert tilsvarende. Etter innføringen av samordningsinstruksen i 2012, og senere samfunnssikkerhetsinstruksen i 2017, stilles det klare forventninger til hovedansvarlig departement, men det er ikke konkretisert hva hovedansvarlig departement skal planlegge for. Det at samfunnssikkerhetsinstruksen er så generell, gjør det vanskeligere å planlegge operasjonelt. Hvis Nærings- og fiskeridepartementet har ett risikobilde, og et annet departement tolker risikobildet litt forskjellig, kan det hende at dette ikke henger godt nok sammen på tvers av departementene. Nærings- og fiskeridepartementet mener at det hadde vært en fordel om fellesføringene fra 2012 hadde blitt videreført og oppdatert – og ikke lagt bort, slik departementet oppfatter at de ble ved etableringen av samordningsinstruksen ved kgl.res. av 15. juni 2012.

Gjennom arbeidet med å utrede hvordan fisk og sjømat i større grad kan inngå som en del av det norske kostholdet (som vist til ovenfor), ønsker departementet å få belyst hvilke avhengigheter som finnes mellom departementene.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser<sup>484</sup> at det har tatt opp behovet for felles mål for sivilt beredskap tidligere, og har hatt uformell dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om dette. Spørsmålet diskuteres også på ledernivå i departementene. I 2017 ble det opprettet en arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet som skulle se på behovet for felles beredskapsmål på tvers av sektorer. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet<sup>485</sup> ble arbeidsgruppen etablert på bakgrunn av DSBs ROS-analyse fra 2017. En rapport fra arbeidsgruppen med forslag til konkrete krav til beredskapen, altså hvilke forhold beredskapen skal dimensjoneres ut ifra, 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 imidlertid på et overordnet nivå hva de felles planforutsetningene burde inneholde hvis de skulle bli innført. Arbeidet stoppet opp i 2019. Spørsmålet om felles planforutsetninger har senere blitt diskutert i Totalberedskapskommisjonens utredning, jf. omtale i punkt 8.6.5, og Justis- og beredskapsdepartementet ga i intervju uttrykk for at diskusjonen om felles planforutsetninger forventes å komme opp igjen, ikke minst ut fra erfaringene fra pandemien og hvordan verden har utviklet seg det siste året.<sup>486</sup>

## 8.6 Kan det i en risiko- og sårbarhetsanalyse om matsikkerhet tas for gitt at alt kan importeres?

Den grunnleggende forutsetningen for matsikkerhet i Norge er at vi kan importere alt vi ikke kan produsere selv. ROS-analyser av matsikkerhet i Norge har i liten grad handlet om hva dette betyr i praksis, eller problematisert denne forutsetningen. DSBs vurdering i 2017 var at matsikkerheten er god, gitt at vi har et velfungerende verdensmarked. Som vi har sett, anbefalte likevel DSB at

<sup>483</sup> Intervju med NFD 19. april 2022 og 27. juni 2022.

<sup>484</sup> Intervju med NFD 19. april 2022 og 27. juni 2022.

<sup>485</sup> Intervju 26. januar 2023.

<sup>486</sup> Intervju 26. januar 2023.

myndighetene burde gjøre utredninger og analyser for å få kunnskap om tiltak som ville være nødvendige dersom det skulle oppstå behov for å reetablere matkornlagring eller omstille jordbruksproduksjonen og kostholdet.<sup>487</sup> I intervju presiserer DSB at det i dagens situasjon kan være risiko knyttet til sårbarheten rundt handelspolitikk, logistikk og import, og at det er behov for å gå gjennom og eventuelt bygge opp en beredskap for å håndtere denne typen risiko.<sup>488</sup>

### 8.6.1 Landbruksdepartementet forutsetter at vi kan importere også under kriser

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at departementet forutsetter at Norge langt på vei skal kunne importere de matvarene vi trenger for å supplere norsk produksjon, også under kriser. Departementet viser som et eksempel til at landet har importert mye korn de siste årene på grunn av vanskelige innhøstingsforhold, samt tørke i 2018. Disse hendelsene førte til små avlinger i Norge og at vi måtte importere blant annet korn. Norge har likevel ikke hatt problemer med å få tak i det vi trenger, på verdensmarkedet.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at en av Landbruksdirektoratets sentrale oppgaver er å kontinuerlig overvåke handelsmarkedet for jordbruksprodukter, spesielt på områder der Norge har behov for å importere. Direktoratets ansvar innenfor samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet er å bidra til å gjøre landet best mulig dekket med innenlands produserte landbruksvarer, og i tillegg bidra til å opprettholde forsyningen av nødvendige landbruksvarer gjennom import.<sup>489</sup> Blant annet gjelder dette importerte fôrråvarer som innsatsfaktorer i norsk kraftfôrproduksjon, samt plantebasert fôr som brukes i fiskeindustrien.<sup>490</sup> Direktoratet forvalter importvernet for landbruksvarer gjennom tolladministrasjon og tollkvoter, ordningen med råvarepriskompensasjon og ordningene for utenlands og innenlands bearbeiding.

Landbruksdirektoratet har ifølge departementet god oversikt over verdensmarkedet, også under covid-19-pandemien (2020–2022), og lager årlige omverdensanalyser. Landbruksdirektoratet tar utgangspunkt i *tilbudssvikt*, *etterspørselssjokk* og *logistikkbrist* som de tre typene scenarioer som kan forstyrre verdikjeden for mat og true matsikkerheten i Norge.<sup>491</sup> Direktoratet opplyser at det håndterer utfordringer på området godt så lenge planforutsetningene holder seg – altså så lenge det ikke oppstår en situasjon hvor Norge avstenges fra det internasjonale markedet over en lengre periode. Direktoratet skal ta høyde for kortvarige avbrudd i internasjonale forsyningssystemer, men ikke langvarige avbrudd, nettopp fordi myndighetene ikke ser for seg at Norge skal være avskåret fra internasjonale forsyningssystemer over lengre tid.<sup>492</sup>

### 8.6.2 Nærings- og fiskeridepartementet peker på et endret risikobilde

Nærings- og fiskeridepartementet har ved flere tidligere anledninger påpekt at det er vanskelig å se for seg en omfattende matmangel med påfølgende under- eller feilernæring for befolkningen i Norge i dag.<sup>493</sup> I intervju like etter at utbruddet av krigen i Ukraina pekte Nærings- og fiskeridepartementet på stor usikkerhet med hensyn til eventuelle konsekvenser av krigen, også for matvaresikkerheten. Departementet pekte på at risikobildet for matsikkerheten i verden og Norge hadde endret seg vesentlig i løpet av kort tid, som følge av tørke, krigen i Ukraina, logistikkutfordringer i den internasjonale varestøtten, samt at innsatsfaktorer og produksjon hadde blitt dyrere.<sup>494</sup> Dersom krigen i Europa vokser i omfang, er det usikkert om dagens ordninger er tilstrekkelige, men i henhold til dagens gjeldende planforutsetninger skal vi heller ikke planlegge for et slikt scenario.

<sup>487</sup> DSB. (2017). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning*.

<sup>488</sup> Intervju 9. juni 2022.

<sup>489</sup> Landbruksdirektoratet. (2022). *Landbruksdirektoratets årsrapport 2021*.

<sup>490</sup> Landbruksdirektoratet opplyser i intervju at fiskeindustrien i stor grad bruker plantebaserte råvarer i sin produksjon, og dette inngår dermed i Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar. Overvåkingen av tilgangen på fiskemel i verdensmarkedet, derimot, er ikke Landbruksdirektoratets ansvar.

<sup>491</sup> Tilbudssvikt innebærer at tilbudet på en vare ikke kan dekke etterspørselen i markedet, noe som vil kunne oppstå f.eks. som følge av bortfall av en fabrikk. I slike tilfeller vil markedsregulatorene og aktørene i markedet ha planverk på plass, f.eks. for å flytte produksjonen mellom produksjonsanlegg. Etterspørselssjokk er unormalt høy etterspørsel etter en vare, mens logistikkbrist er utfordringer knyttet til varestøtten innenfor verdikjeden for jordbruksvarer.

<sup>492</sup> Jf. intervju med Landbruksdirektoratet.

<sup>493</sup> Se f.eks. blant annet i Prop. 1 S (2019–2020), s. 226.

<sup>494</sup> Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 19. april 2022.



Departementet peker i vedlegg til brev av 2. juni 2023 på at markedene siden den tid har vist seg fortsatt å fungere, med tilpasningsdyktige virksomheter, alternative import- og leverandørland, etc. Dette gjelder både matvarer og en rekke andre varer. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at departementet vil fortsette å jobbe for det som er aller viktigst i en forsyningssammenheng: å kontinuerlig arbeide for et internasjonalt handelsregime med frie og åpne markeder. For en liten økonomi som den norske vil nære bånd til allierte handelspartnere gi den beste forsikring mot geøkonomisk fragmentering, ifølge departementet. Siden vi ikke kan produsere alle typer varer i Norge, er det ikke bare en forutsetning, men også et mål å opprettholde internasjonal handel også i kriser.

Nærings- og fiskeridepartementet gir i vedlegg til brev 2. juni uttrykk for at erfaringene fra koronapandemien har vist at Norge har god matvareberedskap basert på et godt og nært samarbeid med næringslivet. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa med krig i Ukraina gjør imidlertid at det er behov for å se på hvordan vi kan gjøre norsk matvareberedskap enda bedre og mer motstandsdyktig hvis de globale forsyningskjedene påvirkes. Dette er bakgrunnen for at departementet for å styrke kunnskapen om norsk nærings- og matvareberedskap har gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere risiko og sårbarhet knyttet til de globale forsyningslinjene for viktige innsatsfaktorer, råvarer og produkter som importeres til Norge, opplyser departementet. Analysen skal ta for seg hvordan globale og internasjonale markeder blir påvirket av kriser, sårbarheter i forsyningslinjer og konsekvensene av at disse ikke fungerer som normalt, samt konsekvenser av at ulike varer ikke kan importeres og alternative importvarer. Analysen vil se på forsyningskjeder for blant annet utvalgte importerte matvarer, innsatsfaktorer til matproduksjon og innsatsfaktorer til den kjemiske prosessindustrien. Videre viser departementet til Menon Economics' oppdrag om å analysere fisk og sjømatens betydning for norsk matvareberedskap (jf. omtale under punkt 8.5.2), og understreker at beslutningen om å igangsette utredningen om fisk og sjømatens betydning for matvareberedskapen i Norge, ble fattet under pandemien og ikke som følge av krigen i Ukraina.

### 8.6.3 DSB peker på at det er gode grunner til å se på forutsetningene for ROS-analysen fra 2017 på nytt

DSB viser i intervju i 2022 til at mye har skjedd siden DSB la fram vurderingen av matsikkerheten i Norge gjennom ROS-analysen (2017). DSB mener de traff godt på mange av elementene i analysen, som for eksempel diskusjoner rundt kornkammer og militære konflikter. DSB viser samtidig til at krigen mellom Russland og Ukraina har gitt oss et helt annet sikkerhetspolitisk verdensbilde enn det som ble skissert i ROS-analysen fra 2017. I ettertid har vi også fått mer kunnskap om klimaendringer, som nå skjer raskere og med større konsekvenser enn før. Klimaendringene alene er god nok grunn til å se på forutsetningene for ROS-analysen fra 2017 på nytt, mener DSB.

I ROS-analysen av norsk matforsyning viste DSB til at importen av jordbruksvarer til Norge har økt så mye at endringer i de internasjonale markedene for jordbruksvarer vil ha mye større innvirkning på norsk produksjon og marked enn tidligere. Derfor er det viktig for Norge at det internasjonale handelssystemet for matvarer er stabilt. På spørsmål om beredskap og forutsetningen om at vi kan importere det vi selv ikke produserer, peker DSB i intervju<sup>495</sup> på at et departement i det minste bør vurdere om det er noe sårbarhet knyttet til tilgjengeligheten og logistikken ved import av varer vi er avhengig av. Basert på en slik analyse må man vurdere om det er behov for noe beredskap, og eventuelt velge på hvilket nivå beredskapen bør ligge. Slike vurderinger må ta hensyn til sannsynlighet og konsekvens. Man kan for eksempel vurdere om en hendelse ved et viktig knutepunkt i logistikkjeden vil strupe tilgangen på en essensiell vare, eller om det kun vil gi en mindre forsinkelse. Vil det eventuelt bli en kortvarig forsinkelse eller en forsinkelse på flere uker, og hvor lenge kan vi klare oss uten forsyninger av den essensielle varen.

---

<sup>495</sup> 9. juni 2022.



I intervju trekker DSB fram en britisk studie som viser hvilken betydning internasjonal handel, frakt og logistikk kan ha for matsikkerheten. Analysen viste at mathandelen i verdenssammenheng er sårbar for hendelser rundt kritiske havner, seilingsruter og kanaler.<sup>496</sup> Studien DSB viste til, *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, ble utarbeidet av Chatham House i 2017. Studien peker blant annet på den betydelige internasjonale transporten av de strategisk viktige matvarene hvete, ris og mais og soya, og at 55 prosent av den internasjonale handelen av disse varene passerer gjennom 14 strategiske passasjer. Mer enn 50 prosent av verdens hvetehandel passerer gjennom Gibraltar, Bosphorus eller Suez-kanalen, og omtrent halvparten av soyatransporten går enten gjennom Panama-kanalen eller Malakka-stredet. Studien trekker fram risikoen for at forstyrrelser i et fåtall passasjer kan skape alvorlige forstyrrelser i handelen med matvarer.<sup>497</sup> NIBIO viser til også til denne risikoen, og peker på at selv om Norge kan betale høye priser, har det vist seg at mange land responderer på selv mindre forstyrrelser i produksjonen med å iverksette tiltak for å sikre egen befolkning. Eksportforbud, subsidier, hamstring og spekulasjoner undergraver på denne måten det frie markedet og skaper prisvolatilitet.<sup>498</sup>

DSB sier i intervju at slike forstyrrelser ble aktualisert i 2021 da et stort containerskip blokkerte all trafikk gjennom Suez-kanalen i flere dager. Transportforstyrrelsene gikk ikke ut over viktige leveranser av mat, men man fikk erfare hvilke forsinkelser i vareleveransene som kan oppstå som følge av slike hendelser. DSB peker videre på at verdensbildet i dag er endret sammenlignet med bare noen få år tilbake, og at det i dag kan være behov for å gå gjennom sårbarheten rundt handelspolitikk, logistikk og import, og eventuelt bygge opp en beredskap for å håndtere denne typen risiko.<sup>499</sup>

NIBIO peker i rapporter fra 2021 og 2022<sup>500</sup> også på risikoen matsystemet i Norge er utsatt for fordi landet er avhengig av å importere store mengder mat. NIBIO trekker blant annet fram at klimaendringer kan føre til at det produseres mindre mat og biomasse i verden, samtidig som areal og vannknapphet, jordtap og jordforringelse kan begrense veksten i global produksjon. NIBIO vurderer at store svingninger i global matproduksjon kan utfordre matsikkerheten hos deler av den norske befolkningen, og at det i ekstreme tilfeller også kan bli nødvendig med rasjonering av knappe matvarer. I et scenario med høye klimagassutslipp kan det oppstå sterke forstyrrelser i global og nasjonal matproduksjon hvert tredje år, med betydelig sannsynlighet for at begge deler kan inntreffe i samme sesong. Dessuten kan internasjonale konflikter hindre transport og ødelegge matforsyninger. NIBIO mener at de nevnte faktorene tegner et alvorlig trusselbilde for et land med lav selvforsyning. Til tross for at vi har et matsystem med stor tilpasningsevne til fluktuasjoner i internasjonale forhold og nasjonale avlinger, mener NIBIO at vi må forvente at forbrukernes tillit til matsystem og matpolitikk blir satt på alvorlige prøver. Dette begrunner aktiv, forebyggende klimatilpasning og andre tiltak for å styrke matsystemenes motstandskraft.<sup>501</sup> Landbruks- og matdepartementet peker imidlertid i intervju<sup>502</sup> på at en langvarig avsperring fra handel er en ekstrem forutsetning, og et scenario som ikke er relevant i dag, blant annet fordi Norge er en del av EØS.

## 8.6.4 Departementene viser til Totalberedskapskommisjonen

I intervjuet med Landbruks- og matdepartementet spurte vi om hvordan departementet jobber med å forberede seg på utfordringer som i alvorlighetsgrad ligger mellom tidligere avsperringsscenarioer og dagens kriser med pandemi og krig i Ukraina. Det kan for eksempel dreie seg om at flere risikofaktorer gjør seg gjeldende samtidig. Landbruks- og matdepartementet svarer at de opplever å fortsatt stå midt i en krise, ettersom tørkesommeren i 2018 ble avløst først av pandemien og deretter av det siste årets energikrise og krig, som man fortsatt står midt oppi. Samtidig er det å kartlegge ulike sårbarheter og

<sup>496</sup> Intervju med DSB 9. juni 2022.

<sup>497</sup> Chatham House. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, s. 11.

<sup>498</sup> Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO-rapport; vol. 7 nr. 145, 2021), s. 37.

<sup>499</sup> Intervju med DSB 9. juni 2022.

<sup>500</sup> Rapporten fra 2022 er utarbeidet i samarbeid med Vista Analyse og Ruralis, på oppdrag fra Miljødirektoratet, men publisert i NIBIOs rapportserie.

<sup>501</sup> NIBIO. (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko, 2021* (NIBIO-rapport); og NIBIO, Vista Analyse & Ruralis. (2022). *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet, kunnskapsgrunnlaget for vurdering av klimarisiko i verdikjeder med matsystemet om case* (NIBIO-rapport 2022/39).

<sup>502</sup> 11. januar 2023.

avhengigheter en del av arbeidsoppgavene til departementet. Departementet peker for øvrig på at de overordnede vurderingene av samfunnssikkerhet i samfunnet som helhet er det andre, for eksempel Totalberedskapskommisjonen, som har ansvar for.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju<sup>503</sup> til at lange forsyningslinjer er sårbare og peker på at både pandemien, situasjonen i Ukraina og det generelle sikkerhetspolitiske bildet viser at vi må være oppmerksomme på konsekvensene for forsynings sikkerheten. Flere land, og også EU, peker på behovet for å være mer selvforsynte. Justis- og beredskapsdepartementet viser videre til at spørsmål knyttet til import og forsyningslinjer også er viktig i arbeidet til Totalberedskapskommisjonen, som er nedsatt av regjeringen for å vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan brukes best mulig. Justis- og beredskapsdepartementet ga i intervjuet uttrykk for at rapporten fra Totalberedskapskommisjonen vil være et viktig innspill til debatten om organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet.<sup>504</sup>

### 8.6.5 Totalberedskapskommisjonens rapport – NOU 2023:17 *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*

Forslaget om å sette ned en totalberedskapskommisjon ble først fremmet for Stortinget, og Justiskomiteéns flertall<sup>505</sup> viste da til at det «finnes mye kunnskap om ulike aspekter av stats- og samfunnsberedskapen, men [at] det mangler en grundig gjennomgang av det samlede beredskapsbehovet». Komitéflertallet pekte på at «[s]elv om det er nødvendig med sektorvise utredninger og planer, er det også helt nødvendig med en helhetlig sektorovergripende tilnærming til sikkerhet og beredskap». Stortinget satte imidlertid ikke ned en totalberedskapskommisjon i tråd med innstillingen fra komitéens flertall, ettersom komitéens flertall på daværende tidspunkt ikke hadde flertall i Stortinget. I stedet oppnevnte regjeringen Totalberedskapskommisjonen ved kongelig resolusjon 21. januar 2022.

Totalberedskapskommisjonen leverte NOU 2023:17 *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid* til Justis- og beredskapsdepartementet 5. juni 2023. Kommisjonen fikk gjennom mandatet for utredningen i oppgave å gi en prinsipiell vurdering av styrker og svakheter ved dagens beredskapssystemer. Komitéen skulle vurdere og fremme forslag til hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å videreutvikle samfunnssikkerhet og beredskap, og sikre best mulig samlet utnyttelse av beredskapsressursene. Kommisjonen skulle videre gi tydelige og konkrete anbefalinger om hva som bør prioriteres i arbeidet med beredskap fremover, med utgangspunkt i en vurdering av dagens utfordringsbilde, nasjonalt og internasjonalt, og hvordan dette kan forventes å utvikle seg. Mandatet for utredningen omfatter hele samfunnssikkerhetsfeltet, herunder Svalbard, og hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitiske kriser til krig.

Utredningen slår fast at norsk matproduksjon er viktig for samfunnssikkerhet og beredskap, men peker også på utfordringen knyttet til vår avhengighet av å importere mat og fôrvarer, samtidig som vi ikke lenger kan være sikre på at de internasjonale forsyningskjedene alltid vil være velfungerende. Utredningen konkluderer derfor med at det er nødvendig å styrke vår selvforsyningsevne, forstått som evne til å dekke matvarebehovet med innenlandsk produksjon og norske råvarer. Det er også behov for økt kunnskap om konsekvensene for norsk matsikkerhet av svikt i matproduksjonen i andre land, fastslår utredningen.<sup>506</sup>

<sup>503</sup> 26. januar 2023.

<sup>504</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). Totalberedskapskommisjonen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utvalg/tidsbegrensedestyrer-rad-og-utvalg/totalberedskapskommisjonen/id2898016/>

<sup>505</sup> Jf. Innst. 51 S (2020–2021). Komitéens flertall besto av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, som på daværende tidspunkt ikke hadde flertall i Stortinget.

<sup>506</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). NOU 2023:17 *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*, s. 34.

Kommisjonen viser til at erfaringene med koronapandemien og krig i Ukraina har synliggjort verdien av en matvareberedskap som er tuftet på flere virkemidler, og at klimaendringene og konsekvensene disse kan få for norsk og internasjonal matproduksjon trekker i samme retning. Derfor har kommisjonen valgt å legge til grunn at Norge må over fra en tilnærming til beredskap fra «akkurat i tide»-prinsippet («just in time») til «føre-var»-prinsippet («just in case»). Dette vil få store konsekvenser for hvordan vi innretter vår matforsyning. Kommisjonen mener det er nødvendig å sikre størst mulig produksjon av mat i Norge basert på norske ressurser, både for å sikre matforsyningen til en spredt bosatt befolkning, men også ut ifra et solidarisk ansvar om å bidra til økt global matforsyning. Ifølge kommisjonen gjør tiltakende sikkerhetspolitiske spenninger det nødvendig å produsere så mye mat vi kan selv på egne ressurser. På denne bakgrunnen er kommisjonens hovedkonklusjon innenfor det sentrale beredskapsområdet «Matforsyning» at det er nødvendig å øke selvforsyningsgraden og snarest starte oppbygging av lagerhold. Videre vil tilgang på kompetanse både i produksjon, foredling og dyrehelse være en sentral forutsetning for å sikre matproduksjonen. Kommisjonen mener også at det er nødvendig med en gjennomgang av den samlede matvareberedskapen i Norge.<sup>507</sup>

Når det gjelder dimensjoneringen av matvareberedskapen i Norge bør denne ifølge Totalberedskapskommisjonen ta utgangspunkt i felles planforutsetninger.<sup>508</sup> Kommisjonen mener det har vært en gradvis utfasing av tidligere koordinerende virkemidler i arbeidet med den generelle forsyningsberedskapen, samtidig som stadig nye kriser har synliggjort behovet for en koordinert tilnærming og en myndighet med et tydelig ansvar for forsyningsikkerheten. Kommisjonen argumenterer derfor for at ansvaret for forsyningsikkerhet må tydeliggjøres på departementsnivå, og at felles planforutsetninger for forsyningsikkerheten må gjeninnføres. Det er også behov for en strategi for arbeidet med å ivareta forsyningsikkerheten, og overordnede prinsipper for prioritering i kriser.<sup>509</sup> Med felles planforutsetninger som kan legges til grunn på tvers av sektorene vil for eksempel en beslutning om å bygge opp lagre av korn vil stå seg sterkere, påpeker kommisjonen. Felles planforutsetninger vil sikre samordnet planlegging og sikre at ordninger som innføres, ikke endres eller avvikes ved skiftende politiske flertall.<sup>510</sup>

Ifølge totalberedskapskommisjonen er det stor usikkerhet knyttet til forutsetningen om velfungerende handel. Ikke minst klimaendringene og et forverret sikkerhetspolitisk klima bidrar til usikkerhet. Videre mener kommisjonen det vil være nødvendig å gjennomføre en risiko, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning, blant annet med utgangspunkt i eventuelle nye planforutsetninger.<sup>511</sup>

Kommisjonens anbefalinger knyttet til matforsyning er gjengitt i Faktaboks 8.

---

<sup>507</sup> S. 259–260.

<sup>508</sup> S. 264.

<sup>509</sup> S. 206–207.

<sup>510</sup> S. 264.

<sup>511</sup> S. 264.

## Faktaboks 8 Totalberedskapskommisjonens anbefalinger innenfor det sentrale beredkapsområdet «Matforsyning»

Totalberedskapskommisjonen anbefaler:

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

Kilde: Justis- og beredkapsdepartementet. (2023). NOU 2023:17 *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*, s. 264.

Totalberedskapskommisjonens rapport ble sendt på høring 16. juni 2023. Høringsfristen er satt til 15.oktober 2023.<sup>512</sup>

<sup>512</sup> Regjeringen. (2023, 16. juni) *Høring NOU 2023:17 Nå er det alvor – Totalberedskapskommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-202317-na-er-det-alvor-totalberedskapskommisjonen/id2985496/>

## 9 Vurderinger

Matsikkerhet og beredskap<sup>513</sup> 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*. Norsk matsikkerhet bygger på sentrale forutsetninger om kontinuerlig nasjonal produksjon av mat, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende handelssystem. Produksjonen av flere viktige jordbruksvarer har økt, og vi er langt på vei selvforsynte av enkelte viktige varer. Samtidig har kornproduksjonen ikke økt i takt med befolkningstallet. Gjennom kombinasjonen av nasjonal produksjon og import har befolkningen i en normalsituasjon rikelig tilgang på nok og trygg mat. Samtidig viser undersøkelsen samlet sett at det er betydelige svakheter ved hvordan de sentrale forutsetningene norsk matsikkerhet bygger på ivaretas.

Ettersom 60 prosent av all maten vi spiser enten er importert eller produsert med importerte fôrråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen, er vi utsatt for stor risiko hvis tilgangen på importert mat og fôr/råvarer av ulike årsaker skulle bli redusert.<sup>514</sup> Vi har rikelig tilgang på fisk som er en proteinrik men energifattig matvare. Vi vil derfor måtte spise betydelige mengder om vi skulle erstatte importerte matvarer med fisk, gitt at dagens jordbruksproduksjon opprettholdes. Samtidig svekkes det nasjonale produksjonsgrunnlaget. Store arealer med dyrka og dyrkbar jord, også jordbruksarealer med høyt produksjonspotensial, omdisponeres. Samtidig er store jordbruksarealer av god kvalitet ikke i drift. Videre bidrar flere utviklingstrekk til at jordkvaliteten forringes. Etter vår vurdering fungerer ikke virkemidlene som skal sikre en bærekraftig forvaltning av produksjonsgrunnlaget, godt nok. Dette svekker beredskapen som ligger i vår evne til å produsere mat på egne ressurser.

Så lenge vi kan forutsette tilgang på mat vi selv ikke produserer, gjennom import, vil matsikkerheten i Norge sannsynligvis fortsette å være god. Globale klimaendringer med tørke og ekstremregn, handelsforstyrrelser, plante- og dyresykdommer, radioaktivt nedfall og pandemier, internasjonale konflikter og kriger kan imidlertid føre til svikt i de internasjonale matsystemene. Så langt har slike enkelthendelser ikke hatt noen alvorlige konsekvenser for tilgangen på matvarer i Norge. Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet har systemer for å overvåke markedene og forsyningene av mat kontinuerlig, både nasjonalt og internasjonalt. Vi stiller likevel spørsmål ved om beredskapen kan bygge på forutsetningen om at markedet vil kunne sikre oss en tilstrekkelig tilgang til matvarer dersom flere store kriser skulle oppstå samtidig.

Helt siden de sivile, felles nasjonale planforutsetningene for beredskap ble innført i 1995, har myndighetene i varierende grad fulgt opp kravene om å ha oversikt over risiko og sårbarheter og å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser av matsikkerheten. I den grad slike analyser har blitt utarbeidet, har det som regel vært under hovedforutsetningen om at vi vil kunne importere mat. Det foreligger ingen plan eller strategi for hvordan vi kan omstille og utnytte selvforsyningsevnen vår i en situasjon der tilgangen på mat og fôr av ulike grunner skulle bli endret eller redusert. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider imidlertid med å utarbeide en analyse av omstilling av forbruk av fisk og sjømat som vil omhandle både næringens evne til å omstille seg og avhengigheten av importert fôr. Det anses som positivt. Landbruks- og matdepartementet har på sin side ikke arbeidet med noen slik analyse siden Alstadheimutvalget i 1991. Konsekvensen er samlet sett at Norge er dårlig forberedt dersom det skulle oppstå større kriser i de internasjonale matsystemene.

<sup>513</sup> Beredskap ble tatt inn under målet om matsikkerhet ved behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.

<sup>514</sup> Det norske matsystemets sårbarhet grunnet vår avhengighet av import omtales i en lang rekke fagrapporter, herunder *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi* (NIBIO, 2023), *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet – kunnskapsgrunnlaget for vurdering av klimarisiko i verdikjeder med matsystemet som case* (NIBIO, Vista Analyse og Ruralis, 2022) og *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO, 2021). Sårbarheten omtales også i Totalberedskapskomisjonens utredning NOU 2023:17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023) og DSBs *Analysen av krisescenarier 2019* (DSB, 2019).

## 9.1 Økt kornproduksjon vil gjøre oss mer selvforsynte, men dagens virkemidler er ikke tilstrekkelige til å øke produksjonen

I Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* ble det lagt til grunn et mål om økt produksjon av jordbruksvarer som det er naturgitt grunnlag for og som markedet etterspør, slik at selvforsyningsgraden kan opprettholdes. Som det framgikk av meldingen, var selvforsyningsgraden i jordbruket den gang ca. 50 prosent målt i energi, og det ble lagt til grunn at befolkningstallet ville øke framover. I Innst. 234 S (2011–2012) viste komiteens flertall<sup>515</sup> til importandelen og uttrykte støtte til en landbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. I behandlingen av meldinger og proposisjoner etter den tid, har Stortinget også lagt til grunn at å øke matproduksjonen med grunnlag i norske ressurser er viktig for vår totalberedskap og er et viktig mål i jordbrukspolitikken.<sup>516</sup>

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.<sup>517</sup> En slik økning i selvforsyningen vil ifølge Landbruks- og matdepartementet innebære en betydelig vekst i jordbruksproduksjonen, tilsvarende en økning på 20–25 prosent fra dagens produksjonsnivå. Selvforsyningen vil også påvirkes av forbrukerpreferanser.

Totalt sett har landbruket 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. Dels skyldes det at vi produserer noe mindre korn enn for 30 år siden, særlig når det tas hensyn til befolkningsveksten. Totalt sett har selvforsyningsgraden, 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 ca. 35–40 prosent. Det betyr at rundt 60 prosent av all maten vi spiser enten er importert eller produsert med importerte fôrråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen. Samtidig er det faglig enighet om at selvforsyningsgraden, som tar utgangspunkt i befolkningens forbruk og preferanser i en normalsituasjon og dermed ikke tar høyde for at produksjon og forbruk kan omstilles, ikke gir det beste grunnlaget for å vurdere vår *evne* til å forsyne egen befolkning med nødvendige matvarer i en krisesituasjon.

Mye av vår egen matproduksjon er 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. I landbruket har også importen av fôr og fôrråvarer økt, samtidig som andelen norske råvarer til kraftfôr har sunket. Det er særlig på grunn av den økte produksjonen av kylling og svin at kraftfôrforbruket har økt.

Det at Norge er så avhengige av å importere mat og fôr, gjør etter vår vurdering landet sårbart hvis det skjer store endringer i de internasjonale matsystemene som fører til redusert eller vesentlig endret tilgang på mat og fôr.

Vi vil alltid være avhengige av import, men undersøkelsen viser at det både er grunnlag og marked for å produsere mer korn i Norge. Vi kan øke bruken 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 med god kvalitet vil vi derfor kunne styrke selvforsyningen. Økt kvalitet i grovfôret vil også kunne redusere avhengigheten av importert kraftfôr og således bidra til økt selvforsyning.

<sup>515</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>516</sup> Innst. 251 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2014–2015).

<sup>517</sup> Prop. 1 (2022–2023) for Landbruks- og matdepartementet, s. 128.

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 vi gjennomført en økonometrisk tidsserieanalyse. I analysen kunne vi ikke påvise noen sammenheng mellom prisen 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 både internasjonale forpliktelser og annen jordbruksproduksjon i Norge. Kornproduksjonen må også skje innenfor rammene av konkurransen i markedet.

Etter vår vurdering er dagens økonomiske virkemidler viktige for å opprettholde produksjonen, men vi finner ingen holdepunkter for at å videreføre dagens virkemiddelapparat vil føre til økt produksjon, slik Stortinget forutsetter.

## 9.2 Jordbruksarealene ivaretas ikke på en bærekraftig måte

En av de sentrale forutsetningene for nasjonal matsikkerhet 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. Næringskomiteen har eksempelvis uttalt 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 nødvendig for at det skal være mulig å produsere mat i framtida.<sup>518</sup>

### 9.2.1 Dreneringsaktiviteten er for 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 på Stortinget har framhevet nydyrking og drenering som viktige tiltak for å øke matproduksjonen og redusere klimautslippene. Komiteen har pekt på at den samlede virkemiddelbruken må innrettes slik at man oppnår mer nydyrking og drenering.<sup>519</sup>

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, synes 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 selvdrrenert.

Drenering er dyrt, og undersøkelsen viser at det kan ta flere år før gårdbrukeren kan forvente noen positiv økonomisk gevinst gjennom økte avlinger av korn – selv med støtte fra staten. Beregninger tyder på at man kan regne med at det tar 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.

<sup>518</sup> Behandlingen av Meld. St. 11 (2016–2017), jf. Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>519</sup> Innst. 251 S (2016–2017).



De høye kostnadene kan også forklare at etterspørselen etter tilskudd fra staten har vært lavere enn de totale budsjetttrammene for tilskuddsordningen. At andelen leiejord 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. Det kan se ut som de høye kostnadene ved drenering kombinert med usikkerheten rundt lengden på leieforholdene gjør at det fortsetter å gjøres lite drening.

Ettersom dreneringsaktiviteten har vært på et vedvarende lavt nivå, til tross for god tilgang på tilskuddsmidler, har virkemidlene hittil ikke fungert godt nok, etter vår vurdering. Det er derfor positivt at myndighetene fra medio 2023 yter en vesentlig høyere stønadssats til drenering. Stønadssatsen per dekar systematisk drenert areal økte fra 2 500 kroner til 4 000 kroner. I avtalen mellom staten og Norges Bondelag ble partene enige om at stønadssatsen skal ligge fast på det nye nivået. Denne økningen i dreneringsstøtten er positiv, fordi en vedvarende lav dreneringstakt svekker produktiviteten i jordbruket og kan på lang sikt forringe produksjonsgrunnlaget.

### 9.2.2 Omfanget av omdisponering og nedbygging av jordbruksareal er betydelig og svekker produksjonsgrunnlaget

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 mål, som gikk ut på årlig omdisponering av maksimalt 4 000 dekar innen 2020 og deretter 3 000 dekar innen 2025. Jordvernmålet har blitt nådd noen år, for eksempel 2018 og 2019, mens omdisponeringstakten har ligget over målet i 2020 og 2022. Det meste av arealene har blitt omdisponert til boligbygging og samferdsel. Totalt har over 211 000 dekar dyrka og dyrkbar jord blitt omdisponert i perioden 2005–2022. Dette utgjør et tap av dyrka og dyrkbar jord som tilsvarer nesten 30 000 fotballbaner. 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. Undersøkelser viser at over 70 prosent av omdisponert, kartlagt jordbruksareal i 2004–2015 var av svært god kvalitet. I 2021 og 2022 hadde over 50 prosent av kartlagt omdisponert areal høyt potensial for å dyrke korn.

I tillegg til den registrerte omdisponeringen kommer landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal. Denne formen for nedbygging faller utenfor Stortingets jordvernmål, men utgjør betydelige arealer. I perioden 2004–2021 har landbrukets egen nedbygging 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 også på fulldyrka jord.

Nydyrking kan erstatte noe av det omdisponerte arealet. Undersøkelsen viser imidlertid at de tilgjengelige arealene for nydyrking i stor grad finnes i områder som ikke egner seg for korn- og planteproduksjon. Summen av omdisponering og nedbygging, kombinert med nydyrking i områder med lavere produksjonspotensial, innebærer dermed en gradvis irreversibel negativ utskifting av jordbruksareal som svekker produksjonsgrunnlaget på lang sikt.

### 9.2.3 Dagens virkemidler som skal ivareta dyrka og dyrkbar jord, er ikke tilstrekkelige for å sikre et bærekraftig jordbruk

Kommunene er ansvarlige for 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. Dette fører til at jordvernet ofte må vike for andre interesser i arealplanprosessene.

Undersøkelsen viser at flertallet av kommunene har definert overordnede mål for jordvernet, som regel i form av generelle målformuleringer. Over tid, viser undersøkelsen likevel at et høyt antall

kommuner planlegger å omdisponere arealer med dyrka og dyrkbar jord i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen viser samtidig at konsekvensutredningene som utarbeides i arealplanprosessen, i liten grad vurderer hvilken betydning omdisponering kan ha for jordbruksproduksjonen og produksjonsgrunnlaget i framtida. Kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler kommunene å utarbeide et arealregnskap, men undersøkelsen viser at både kvaliteten på og bruken av slike regnskap varierer.

I arealplanene setter kommunene av områder til ulike formål. Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at å avsette jordbruksarealer til såkalte LNFR-områder, altså landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift, er det viktigste virkemiddelet for å sikre jordvernet. I utgangspunktet er det forbudt å omdisponere slike arealer til andre formål enn LNFR. Mange kommuner har store arealer med dyrka og dyrkbar jord som er vedtatt omdisponert til annen arealbruk enn jordbruk, og det er et stort ubrukt potensial for å tilbakeføre slike arealer til LNFR. Videre viser undersøkelsen at det er få kommuner som eksplisitt merker av arealer som dyrka og dyrkbar jord ved å bruke hensynssoner og grønn strek / langsiktig grense. Eksempelvis har kun rundt en fjerdedel av kommunene etablert en hensynssone for å ivareta dyrka og dyrkbar jord<sup>520</sup>. LNFR-formålet er i seg selv et vern for arealene, ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet. Undersøkelsen viser imidlertid at store arealer av dyrka og dyrkbar jord innenfor LNFR blir omdisponert. I praksis gir dermed ikke LNFR-formålet disse arealene et sterkt vern.

Innsigelsesinstituttet skal sikre at alle kommunale arealplaner er i tråd med nasjonale og vesentlige regionale interesser. Undersøkelsen viser at de innsigelsene som fremmes ved omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i betydelig grad reduserer hvor store områder som blir omdisponert til andre formål. Likevel dekker disse innsigelsene kun rundt en fjerdedel av de samlede arealene med dyrka og dyrkbar jord kommunene planlegger å omdisponere. Vi merker oss at samtlige statsforvaltere 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.

Selv om kommunenes arealplaner er juridisk bindende, har kommunene myndighet til å dispensere fra vedtatte planer. Plan- og bygningsloven stiller strenge vilkår for å kunne gi dispensasjon, og en dispensasjon skal kun gis unntaksvis. Undersøkelsen viser imidlertid at dispensasjonsbestemmelsen brukes ofte, og at kommunenes bruk av dispensasjoner i mange tilfeller ser ut til å bryte med forutsetningene med vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2. Undersøkelsen viser også at hver dispensasjonssøknad bygger ned én dekar dyrka og/eller dyrkbar jord i gjennomsnitt. Siden det innvilges flere hundre dispensasjonssøknader per år, vil kommunene omdisponere store arealer med dyrka og dyrkbar jord over tid. Det gjør at dyrka og dyrkbar jord bygges ned gradvis og stykkevis. Dagens dispensasjonspraksis har dermed store negative konsekvenser for jordvernet.

Til sammen gjøres det store omdisponeringer av dyrka og dyrkbar jord gjennom planprosesser og dispensasjoner. I tillegg kommer landbrukets egen nedbygging. Dagens omdisponeringstakt forringer produksjonsgrunnlaget og innskrenker produksjonspotensialet. Samlet sett mener vi at kommunene ikke bruker de virkemidlene de har, for å verne dyrka og dyrkbar jord godt nok. Innsigelsesinstituttet er et viktig virkemiddel for jordvernet, men reduserer kun til en viss grad omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord. Etter vår vurdering forvaltes ikke arealressursene i jordbruket i et evighetsperspektiv slik Stortinget har lagt til grunn. Arealforvaltningen fører dermed ikke til et bærekraftig jordbruk.

---

<sup>520</sup> Et område avmerket i offentlig arealplan der det skal tas bestemte hensyn når arealet brukes og utnyttes til dyrka og dyrkbar jord.

## 9.3 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* uttaler flertallet<sup>521</sup> at driveplikten er det viktigste instrumentet for å sørge for at alt jordbruksareal nyttes til matproduksjon. Flertallet ønsker også at kommunene skal føre god kontroll med at driveplikten blir respektert<sup>522</sup> 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 i utgangspunktet ses på som en indikasjon på at arealet heller ikke drives. Noe av arealet er myr<sup>523</sup> eller ulønnsomme / ikke drivverdige arealer, hvor driveplikten dermed ikke gjelder. Jordbruksareal 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.

En kartleggingsundersøkelse vi har gjennomført i kommunene, viser at den reelle statusen for dette arealet 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. Undersøkelsen viser at blant et tilfeldig utvalg matrikkelenheter<sup>524</sup> som det ikke var søkt om tilskudd for, var over 20 prosent av jordbruksarealene av en kvalitet som tilsier at de burde ha vært i drift, ifølge kommunene. Dette gjelder i en del tilfeller også fulldyrka jord av god kvalitet. Det er uheldig at driveplikten ikke etterleves godt nok, fordi arealer som ikke drives over tid, vil gro igjen og ikke lenger være egnet for jordbruksproduksjon.

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. Undersøkelsen viser at om lag tre fjerdedeler av kommunene mener at de har tilstrekkelige virkemidler til å følge opp driveplikten. Like mange mener at det ikke er nok tid, ressurser og kompetanse i kommunen til dette arbeidet. Dagens situasjon i mange kommuner tyder på at både lønnsomme og ulønnsomme jordbruksarealer gror 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. Dette mener vi er positivt.

En jordeier kan oppfylle driveplikten ved å leie bort jorda. Dermed er jordleieinstituttet et viktig virkemiddel for å holde arealer i drift i tilfeller hvor jordeieren ikke kan eller vil drive jordbruksarealene selv. Andelen jordleie har blitt større over tid, og analysen vår viser at andelen leiejord nå 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 en gradvis forringelse av jordkvaliteten. Dette er et uheldig paradoks, og det viser 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.

<sup>521</sup> Alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet.

<sup>522</sup> Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>523</sup> Forbud mot nydyrking av myr trådte i kraft i 2020. Landbruksdirektoratet. (2020). *Veileder til forskrift om nydyrking*. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/454170236a2a4ecc93c72b3319988904/rettleiar-til-forskrift-om-nydyrking.pdf>

<sup>524</sup> Matrikkelenhet er et objekt registrert som en enhet i matrikkelen. En landbrukseiendom kan bestå av flere matrikkelenheter.

## 9.4 Det er vesentlige mangler ved beredskapsplanleggingen innen matsikkerhet

I de årlige budsjettproposisjonene peker Landbruks- og matdepartementet på at god beredskap handler om å være godt forberedt dersom uforutsette hendelser skulle oppstå, også hendelser som kan utgjøre en trussel mot trygg mat og mot matsikkerheten.<sup>525</sup> En samlet næringskomité har understreket at matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon.<sup>526</sup> 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.<sup>527</sup>

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.

### 9.4.1 Kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser er i lange perioder ikke ivaretatt

For å sikre en god sivil beredskap stilte de nasjonale forutsetningene for den sivile beredskapsplanleggingen tydelige krav til departementene om å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) innenfor sine respektive sektorer, jf. kgl.res. av 21. april 1995. Dette kravet ble senere videreført i samfunnssikkerhetsinstruksene av 2012<sup>528</sup> og 2017<sup>529</sup>. I henhold til instruksene av 2012 skulle departementene utvikle og vedlikeholde oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor, og på grunnlag av denne oversikten og DSBs nasjonale risikobilde vurdere risiko, sårbarhet og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor. Selv om denne instruksene ikke stilte et eksplisitt krav til ROS-analyser, viser DSB til at de generelle forventningene til beredskap innebar at det ville vært naturlig for et departement å lage en ROS-analyse også på den tiden. I samfunnssikkerhetsinstruksene av 2017 stilles det et eksplisitt krav om at departementene skal kunne dokumentere at de utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.

ROS-analysene skulle blant annet omfatte en vurdering av hvorvidt beredskapstiltak som lageroppbyggingsplaner, krisehandelsavtaler og rasjonering kunne veie opp for usikkerheten i markedet. Daværende Nærings- og handelsdepartementet gjennomførte et prosjekt i 1995–1996 («Mat-95») for å etablere nye mål og planforutsetninger på området, og 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. Verken Landbruks- og matdepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet gjennomførte noen ROS-analyser av norsk matforsyning senere i denne perioden etter at de endrede planforutsetningene ble innført i 1995.

Landbruks- og matdepartementet gjennomførte en ROS-analyse av departementets overordnede arbeid med samfunnssikkerhet 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 samordningsinstruksene la opp til. Nærings- og fiskeridepartementet hadde i årene 2015–2018 en praksis med å utarbeide årlige statusrapporter over departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, men vurderer ikke disse statusoppdateringene som ROS-analyser.

<sup>525</sup> Omtalt i de årlige budsjettproposisjonene for Landbruks- og matdepartementet for årene 2013–2021.

<sup>526</sup> Jf. Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017).

<sup>527</sup> Jf. næringskomitéens flertall (alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) i Innst. 251 S (2016–2017).

<sup>528</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering (2012), også omtalt som *samordningsinstruksene*.

<sup>529</sup> Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (2017), også omtalt som *samfunnssikkerhetsinstruksene*.

I 2015, ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016, anmodet Stortinget om at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjennomførte 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.

Risikobildet har endret seg de siste årene, og klimaendringene og den sikkerhetspolitiske situasjonen har skapt større sårbarhet knyttet til tilgjengeligheten og logistikken ved import av varer vi er avhengig av. Likevel viser undersøkelsen at verken Landbruks- og matdepartementets generelle ROS-analyse eller ROS-analysen av norsk matforsyning gjennomført av DSB har blitt oppdatert siden henholdsvis 2016 og 2017. Vi vurderer det som uheldig at Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet over tid i varierende grad har fulgt opp forventningen om å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) innenfor matsikkerhetsområdet.

#### 9.4.2 Myndighetene har ikke vurdert scenarier med vesentlig svikt i tilgangen på mat

I den grad Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet ROS-analyser, har det vært under forutsetningen om at vi vil kunne importere varer for å skaffe til veie det vi ikke produserer selv. Landbruksdirektoratet mener at det lykkes godt med å håndtere eget ansvar med å overvåke verdensmarkedet for jordbruksvarer, så lenge planforutsetningen om velfungerende handelssystemer holder seg. Ut fra denne planforutsetningen skal Landbruksdirektoratet kun være forberedt på *kortvarige* avbrudd i internasjonale forsyningssystemer. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det alltid har tatt høyde for muligheten for kortvarige avbrudd i forsyningen av enkelte varer. Nærings- og fiskeridepartementets løpende risikoarbeid knyttet til matvareberedskap skjer i nært samarbeid med blant andre Rådet for matvareberedskap, Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet. I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet et sterkt virkemiddel i næringsberedskapsloven, for å håndtere forsyningmessige 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. Dette er likevel tiltak og virkemidler som først og fremst kan håndtere risiko i et kortsiktig perspektiv.

Undersøkelsen viser at departementene i liten grad har satt spørsmålsteget ved forutsetningen om at vi vil kunne importere det vi selv ikke produserer, eller vurdert hvilken risiko en slik planforutsetning medfører for norsk matvaresikkerhet og beredskap. Som en konsekvens er dagens norske matvareberedskap ikke dimensjonert for bortfall av tilgang på mat i det internasjonale markedet over lengre tid.

I en situasjon der tilgangen på mat og fôr som vi vanligvis importerer, skulle bli svekket over tid, har Norge sannsynligvis en stor selvforsyningsevne, det vil si evne til å legge om produksjonen i en krisesituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved å øke produksjonen av energirike plantevekster som korn, poteter og andre rotgrønnsaker, samt øke inntaket av fisk. 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.<sup>530</sup> I dag spiser vi omtrent 36 gram fisk om dagen.<sup>531</sup> Det foreligger imidlertid ingen beregninger, beredskapsplaner eller strategier i dag, verken overordnet eller på sektornivå, for hvordan vi kan utnytte vår selvforsyningsevne i en eventuell krisesituasjon.

I ROS-analysen fra 2017 anbefalte DSB at de ansvarlige departementene tallfester potensialet for å omstille produksjonen og forbruksmønsteret av mat. Vi vurderer det som uheldig at denne anbefalingen ikke er fulgt opp. Vi merker oss samtidig at Nærings- og fiskeridepartementet per 2023

<sup>530</sup> Beregning basert på: [Beregning av kaloribehov - NHI.no](#) og [Fisk og skalldyr - Matvaretabellen](#)

<sup>531</sup> Regnet som filet. Helsedirektoratet: [Utviklingen i norsk kosthold 2022](#), s. 65.

har påbegynt arbeidet med å analysere fisk og sjømatets betydning for norsk matvareberedskap. Etter vår vurdering er dette positivt.

En annen av DSBs anbefalinger i ROS-analysen av norsk matforsyning fra 2017 var å utrede hvilke tiltak som er nødvendig for å kunne gjeninnføre matkornlagring, dersom det vurderes at det er behov for det. Departementene gjennomførte ingen utredninger for å følge opp denne anbefalingen. I revidert nasjonalbudsjett 2017 opplyste departementene om at det de siste årene var blitt gjennomført utredninger<sup>532</sup> for å vurdere forsyningsberedskapen for matkorn, og at ingen av disse konkluderte med at beredskapslagring av matkorn ville være et målrettet og kostnadseffektivt tiltak.<sup>533</sup> Landbruks- og matdepartementet opplyste i denne sammenheng ikke at Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) i en rapport fra 2013<sup>534</sup> hadde vist til økt usikkerhet og uforutsigbarhet i det globale kornmarkedet og 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 matkorn burde gjeninnføres i Norge. Innholdet i denne rapporten ble først kjent for offentligheten og Stortinget våren 2022.

Samlet viser undersøkelsen at to sentrale anbefalinger i DSBs ROS-analyse ikke har blitt fulgt opp av Landbruks- og matdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet har på sin side kommet sent i gang med å analysere fisk og sjømatets betydning for norsk matvareberedskap, herunder næringens evne til å omstille seg og avhengigheten av importert fôr. Konsekvensen av dette – sammen med at beredskapen hviler på forutsetningen om velfungerende markedssystemer – er at Norge i dag er dårlig forberedt dersom det skulle oppstå vesentlig svikt i tilgangen på mat eller fôr.

### 9.4.3 Mangel på felles mål for beredskapsplanleggingen

Undersøkelsen viser at endringene i risikobildet, som følge av blant annet klimaendringer, handelsforstyrrelser, pandemi og krig i Europa, har påvirket forvaltningens syn på risiko og sårbarheter i forsyningssikkerheten og matsikkerheten. Deler av forvaltningen mener nå at endringene i verdensbildet gir grunn til å gå gjennom sårbarheten rundt handelspolitikk, logistikk og import, og eventuelt styrke beredskapen for å håndtere denne typen risiko.

Justis- og beredskapsdepartementet viser for eksempel til at flere land, samt EU, nå peker på behovet for å være mer selvforsynte, og peker særlig på at Totalberedskapskommisjonens innspill knyttet til import og forsyningsslinjer vil være viktig i debatten om organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet.<sup>535</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet ser i dag ikke noen indikasjon på forsyningsproblemer med matvarer til Norge, men understreker likevel at det er risiko for at matforsyningen kan forstyrres. Departementet mener at dagens risikobilde viser at det fortsatt er aktuelt med felles beredskapsmål på tvers av forvaltningen, etter at innføringen av samordningsinstruksen i 2012 styrket sektoransvaret. Felles beredskapsmål er noe Nærings- og fiskeridepartementet har etterlyst over tid, uten at det per april 2023 har ført til endringer i departementenes samordning.

Undersøkelsen viser videre at Landbruks- og matdepartementet fortsatt legger til grunn at det vil være mulig å importere nødvendige varer og innsatsfaktorer under en krise. Departementet henviser til at Norge er selvforsynt med en rekke landbruksvarer, og at sjømatsektoren gir betydelige bidrag. Departementet viser til at norsk matsikkerhet bygger på løpende norsk produksjon, velfungerende handelssystemer og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget, og at det derfor ikke er utarbeidet noen

<sup>532</sup> For eksempel Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. (2014). *Marked før regulering, Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning* (NILF-notat 2014-12). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre\\_veiledere\\_rapporter/notat\\_marked\\_foer\\_regulering\\_vurdering\\_av\\_statlige\\_lagringstiltak\\_for\\_sikker\\_matkornforsyning2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyre_veiledere_rapporter/notat_marked_foer_regulering_vurdering_av_statlige_lagringstiltak_for_sikker_matkornforsyning2.pdf)

<sup>533</sup> Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*.

<sup>534</sup> Statens landbruksforvaltning. (2013). *Beredskapslagring av matkorn*.

<sup>535</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). Totalberedskapskommisjonen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utvalg/tidsbegrensedestyrer-rad-og-utvalg/totalberedskapskommisjonen/id2898016/>

plan, strategi, beregning eller lignende for hvordan vi i en krisesituasjon skulle kunne sikre befolkningen forsyning av energi og andre næringsstoffer for et fullverdig kosthold. Landbruks- og matdepartementet peker på at de overordnede vurderingene av den totale samfunnssikkerheten er regjeringens ansvar, for eksempel gjennom Totalberedskapskommisjonens arbeid.

Undersøkelsen viser at det er en noe ulik forståelse av risikoen knyttet til matsikkerhet og beredskap på tvers av ulike departementer. Norge har de senere årene erfart alvorlige enkelthendelser som har blitt håndtert godt, som tørke i 2018, pandemi i 2020–2021 og krig i Europa i 2022–2023, men har aldri vært utsatt for en situasjon der flere uheldige hendelser inntreffer samtidig. De ansvarlige departementene har ikke utarbeidet analyser eller planer som tar høyde for slike sammensatte hendelser. Derfor vet vi heller ikke om dagens beredskap knyttet til matsikkerhet vil være tilstrekkelig til å håndtere et slikt scenario.



# 10 Referanseliste

## Lover, forskrifter og kongelige resolusjoner

### Lover

- Lov om jord (jordlova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om kulturminner (kulturminneloven)
- Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)
- Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

### Forskrifter, delegeringsvedtak og instruksjer

- Forskrift om tilskudd til drenering av jordbruksjord
- Forskrift om konsekvensutredninger
- Forskrift om nydyrking
- Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (FOR-2014-12-19-1817)
- Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven (FOR-2003-12-08-1479). [Delegeringsvedtak 11. februar 2011 nr. 137](#).
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, 2012
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), 2017

### Kongelige resolusjoner

- Kgl.res. av 21. april 1995. Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging
- Kgl.res. av 26. september 2014. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- Kgl.res. av 10. mars 2017. Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet (FOR-2017-03-10-312).
- Kgl.res. av 21. januar 2022. Oppnevning av Totalberedskapskommisjonen.

## Reglement

- Bevilgningsreglementet (FOR-2005-05-26-876)
- Reglementet for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022
- Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022

## Stortingsdokumenter

### Innstillinger

- Innst. S.nr. 258 (1988–89). Innstilling fra justiskomiteen om Langtidsplan for det sivile beredskap 1990–1993.
- Innst. S. nr. 163 (1992–93). Innstilling fra justiskomiteen om Det fremtidige sivile beredskap.
- Innst. S. nr. 100 (1994–95). Innstilling fra justiskomiteen om Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98.
- Innst. 234 S (2011–2012). Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.
- Innst.426 S (2012–2013). Innstilling fra justiskomiteen om samfunnssikkerhet.
- Innst. 385 S (2014–2015). Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppkjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet for 2015 m.m.
- Innst. 56 S (2015–2016). Innstilling fra næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi.
- Innst. 101 S (2015–2016). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken.

- Innst. 251 S (2016–2017). *Innstilling fra næringskomiteen om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*
- Innst. 326 S (2016–2017). *Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet.*
- Innst. 404 S (2017–2018). *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2018 m.m.).*
- Innst. 380 S (2019–2020). *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2020 m.m.).*
- Innst. 657 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021 m.m.).*
- Innst. 462 S (2021–2022). *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2022 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2022).*
- Innst. 487 S (2022–2023). *Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.).*
- Innst. 8 S (2013–2014), næringskomiteen.
- Innst. 8 S (2014–2015), næringskomiteen.
- Innst. 8 S (2015–2016), næringskomiteen.
- Innst. 8 S (2022–2023), næringskomiteen.
- Innst. 51 S (2020–2021), justiskomiteen.

### Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 14 (1976–77). *Om landbrukspolitikken.* Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 52 (1988–89). *Langtidsplan for det sivile beredskap 1990–1993.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 24 (1992–93). *Det fremtidige sivile beredskap.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 48 (1993–94). *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (1995–96). *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. 25 (1997–98). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 21 (2004–2005). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.* Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2008–2009). *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen.* Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 9 (2011–2012). *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.* Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2014–2015). *Globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken.* Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 11 (2016–2017). *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon.* Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### Proposisjoner

- Årlige jordbruksoppgjør i perioden 1989–2023.
- St.prp. nr. 8 (1992–93). *Landbruk i utvikling,* Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 92 (2000–2001). *Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.*
- Prop. 127 S (2014–2015). *Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.*
- Prop. 129 S (2016–2017). *Finansdepartementet Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017.*
- Prop. 94 S (2017–2018). *Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2018 m.m.).*
- Prop. 118 S (2019–2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2020 m.m.).*

- Prop. 200 S (2020–2021). *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021, m.m.)*
- Prop. 120 S (2021–2022). *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2022).*
- Prop. 121 S (2022–2023). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.).*
- Prop. 122 S (2011–2012). *Jordbruksoppgjøret 2012 – endringer i statsbudsjettet for 2012 m.m.*
- Prop. 1 S for årene 2013–2023 for Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S for årene 2015–2023 for Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet.

### Andre stortingsdokumenter

- Dokument nr. 15:243 (2022–2023). Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren.
- Dokument nr. 15:2482 (2021–2022). Skriftlig spørsmål fra Bengt Rune Strifeldt (FrP) til landbruks- og matministeren.

## Rundskriv og veiledere

### Rundskriv

- Landbruks- og matdepartementet: Rundskriv M-2/2017: Driveplikten etter jordlova.
- Landbruks- og matdepartementet: Rundskriv M-2/2021 *Driveplikt, omdisponering og deling*
- Landbruks- og matdepartementet: Rundskriv 2022-75: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd – kommentarer til regelverk.
- Landbruks- og matdepartementet: Rundskriv 2023-5: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd – kommentarer til regelverk.

### Veiledere

- Statsforvalteren. (2022). *Dispensasjonsveileder: Plan- og bygningsloven kapittel 19.* [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022\\_09.06.2022.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022_09.06.2022.pdf)
- Fylkesmannen i Finnmark. (2014). Veileder til kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-finnmark/dokument-fmfi/miljovern/planarbeid/veiledere/veileder-til-kommunens-behandling-av-dispensasjonssaker-etter-plan--og-bygningsloven.pdf>
- Landbruksdirektoratet. (2020). Veileder til forskrift om nydyrking. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/454170236a2a4ecc93c72b3319988904/rettleiar-til-forskrift-om-nydyrking.pdf>
- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder: Kommunal planstrategi.* <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Regjeringen. (2011). Veileder: Kommunal planstrategi. <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder: Kommunepanens arealdel.* <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffa528405f53438cae326c321eb6042e/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.* Veileder, juni 2021.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR-områder),* veileder 15. mai 2020
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. (2017). *Garden som ressurs,* veileder til plan og bygningsloven, 2017
- Riksantikvaren, veiledning: Utgifter til arkeologiske arbeider. Kulturminneloven § 10. Saksbehandling i arkeologi.

## Norges offentlige utredninger (NOU)

- NOU 1991:2. (1991). *Norsk landbrukspolitik – utfordringer, mål og virkemidler*
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn.*

- NOU 2006:6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst*
- NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

## Fagrapporter, fagartikler og utredninger

- AgriAnalyse. (2019). *Kornhøsting i våtere klima*. (Rapport 2–2019)
- AgriAnalyse. (2021). *Framskrivninger for norsk landbruk i 2030* (Notat 3-2021)
- AgriAnalyse. (2022). *Økt norskandel av matkorn*. (Notat 1–2022).
- Asplan Viak. (2015). *Tiltak for å styrke jordvernet*. 2. utgave, 2. mars 2015.
- Animalia. (2021). *Kjøttets tilstand 2021 – Status i norsk kjøtt- og eggproduksjon*.
- Animalia. (2022). *Kjøttets tilstand 2022 – Status i norsk kjøtt- og eggproduksjon*.
- Aula, I. et al. (2020). *Critical Nordic Flows – Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*.
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2022) *Utredning nr. 3 – Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken*. 13. april 2022, oppdatert 13. mai 2022.
- Budsjettnemnda for jordbruket. (2023) *Utredning nr. 3 – Resultatkontrollen for gjennomføring av landbrukspolitikken*. 14. april 2023, oppdatert 16. mai 2023.
- Chatham House. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2017). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning. Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2019) *Analysen av krisescenarioer 2019*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Samfunnets kritiske funksjoner*.
- ECON Senter for økonomisk analyse. (2001). *Robust forsyningsevne i krig og fred; Robuste forsyningssystemer – konsekvenser av internasjonal vareforsyning; Begrenset sårbarhet i nordnorsk, marin logistikk*.
- FN. (2014). *Klima i endring – Store utfordringer, et mangfold av løsninger* (FNs klimapanelts femte hovedrapport).
- Helsedirektoratet. (2023). *Utviklingen i norsk kosthold 2022: Matforsyningsstatistikk*.
- Helsedirektoratet. (2022). *Utviklingen i norsk kosthold 2021: Matforsyningsstatistikk*.
- Helsedirektoratet. (2021). *Utviklingen i norsk kosthold 2020: Matforsyningsstatistikk*.
- HLPE. (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*.
- Njøs, A. (2005). *Nydyrking og grunnforbedring i Norge – Noen tall for belysning av utviklingen* (Jordforsk-rapport nr. 94/05).
- Klimautvalget. (2016). *Landbruk og klimaendringer* (rapport fra arbeidsgruppe avgitt 19. februar 2016).
- Rambøll. (2020). *Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan* (rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, juni 2020).
- Holth & Winge og Multiconsult. (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven – En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*.
- Landbruksdirektoratet. (2021). *Bruk av norske fôrressurser – Utredning av forbedring av virkemidler med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr* (rapport nr. 10/2021).
- Landbruksdirektoratet. (2022). *Kommunale og regionale virkemidler for jordvern - Bruken av ulike virkemidler lokal og regionalt for å ivareta de viktigste jordbruksarealene* (Rapport nr. 28/2022).
- Landbruksdirektoratet. (2022). *Beredskapslagring av matkorn: Ulike tilnæringer til etablering av beredskapslagring av matkorn*. Rapport nr. 31/2022.
- Landbruksdirektoratet. (2023). *Beredskapslagring av matkorn: Forslag til utforming*. Rapport nr. 17/2023.
- Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Økt rekruttering til landbruket Mangfold og muligheter for fremtiden Rapport fra en arbeidsgruppe*. Avgitt 27. januar 2016.
- Landbruksdirektoratet. (2015). *Leiejord - avgjørende for økt norsk matproduksjon – utredning om drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i norsk landbruk*. Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), Vista Analyse & Ruralis. (2022). *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet, kunnskapsgrunnlaget for vurdering av klimarisiko i verdikjeder med matsystemet som case* (NIBIO-rapport 2022/39, på oppdrag fra Miljødirektoratet).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2015). *Analysen gjennomført av NIBIO i rapporten Kornøkonomi – En analyse av driftsgranskingsbrukene for korn, Et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen i Vestfold, Kornprogrammet, Norges Bondelag og Norske felleskjøp*, 2015.

- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2016). *Virkning av drenering på lystgassutslipp og lønnsomhet, dreneringsbehov og tiltaksanalyse* (NIBIO-rapport, vol 6 nr. 6 2020).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2016). *Økonomisk variasjon i norsk landbruk: En analyse av datamaterialet i driftsgranskningene i jordbruket 2010–2014* (NIBIO-rapport vol. 2 nr. 50, 2016).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2017). *Tilleggsutredning knyttet til kostnadseffektivitet og klimaeffekter av forbud mot nydyrking av myr*. 29. mai 2017 (NIBIO-notat).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2017). *Status og potensial for økt produksjon og forbruk av vegetabiliske matvarer i Norge*. (Notat, 2017).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2017). *Økt norsk kornproduksjon gjennom forbedret agronomisk praksis – En vurdering av agronomiske tiltak som kan bidra til avlingsøkninger i kornproduksjonen* (NIBIO-rapport, vol 3 nr. 87, 2017).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2018). *Jordsmønnstatistikk Norge* (NIBIO-rapport, vol 4 nr. 13, 2018).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2018). *Klimaendringenes påvirkning på landbruket i Norge innenfor ulike klimasoner* (NIBIO-rapport vol. 4 nr. 75, 2018).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2018). *Økonomi i drenering* (NIBIO-rapport vol. 4 nr. 152, 2018).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2019). *Sammenhenger mellom pris, tilskudd og produsert mengde i norsk husdyrproduksjon* (NIBIO-rapport vol. 5 nr. 37, 2019).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2019). *På sporet av fôret - Hvordan kan vi identifisere jordbruksareal som ikke er i drift?* (NIBIO-rapport vol. 5 nr. 81, 2019).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2020). *Avlingsøkning i korn ved drenering*.
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2020). *Drenering og klimagassutslipp. Virkning av drenering på lystgassutslipp og lønnsomhet, dreneringsbehov og tiltaksanalyse* (NIBIO-rapport, vol. 6 nr. 6 2020).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021). *Jordvernets begrunnelser Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi* (NIBIO-rapport vol. 7 nr. 72, 2021).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko* (NIBIO-rapport; vol. 7 nr. 145, 2021).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2022). *Lønner det seg å drenere?* (NIBIO-rapport vol. 8, nr. 103, 2022).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2022). *Jordsmønnets egenskaper*. (NIBIO-rapport, vol. 8, nr. 111, 2022).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2022). *Registrert nedbygd jordbruksareal. Kartbasert måling basert på registreringar i perioden 2020–2021*. (NIBIO-rapport vol. 8, nr. 142, 2022).
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. (NIBIO-rapport vol. 9, nr. 38, 2023).
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. (2008). *Dokumentasjon av Jordmod: Modellbeskrivelse og analyser* (NILF-rapport 2008-3).
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. (2014). *Marked før regulering, Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning* (NILF-notat 2014-12).
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018–2019)*.
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Nedbygging av jordbruksareal* (SSB-rapport 2017/14).
- Statistisk sentralbyrå. (2019). *Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal* (SSB-rapport 2019/15).
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Nedbygging av jordbruksareal i 2016–2019 basert på bygningsomriss* (SSB-notat 2021/1); og foreløpige tall for 2020 og 2021 (SSB upublisert materiale, mottatt per e-post januar 2023).
- Statistisk sentralbyrå. (2022). *Arealreserver i kommuneplaner for bolig- og næringsbebyggelse* (SSB-notat 2022/2).
- Statens landbruksforvaltning. (2013). *Beredskapslagring av matkorn*.
- Transportøkonomisk institutt (TØI). (2001). *Fisk og fiskeprodukter. En gjennomgang av fylkes- og transportmiddelfordeling*. Arbeidsdokument. TØI/1299/2001
- Transportøkonomisk institutt (TØI). (2001). *Utviklingstrekk ved godstransportene innen, til og fra Nord-Norge 1980-1995*. Arbeidsdokument. TØI/1368/2001.
- Bioforsk. (2009). *Klimatiltak i jordbruket-mindre lystgassutslipp gjennom mindre N-tilførsel til jordbruksareal og optimalisering av dyrkingsforhold*. Bioforsk Rapport Vol (4) nr. 175. 2009



## Tilsynsrapporter

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Landbruks- og matdepartementet*, mars 2012. (U.off.).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). *Utkast til rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket*, september 2013. (U.off.).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene*, september 2013. (U.off.).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022): *Tilsyn med Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med samfunnssikkerhet*, 23. mars 2022.

## Årsrapporter

- Landbruksdirektoratet. Årsrapporter for 2013–2021.
- Havforskningsinstituttet. (2019). *Program for overvåking av fiskefôr – Årsrapport for prøver innsamlet i 2018*.
- Landbrukets utviklingsfond. (2022). *Årsrapport 2021*.

## Departementsinterne rapporter og beredskapsplanverk

### *Justis- og beredskapsdepartementet*

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, 3. februar). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/>

### *Nærings- og fiskeridepartementet*

- Prosjektgruppe (Landbruksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet). (2002). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av dagligvareforsyningen til Nord-Norge*.
- Nærings- og fiskeridepartementets statusrapporter over departementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap for årene 2015–2018.
- Nærings- og fiskeridepartementets beredskapsplanverk (u.off.).
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). Internt notat: *NFDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse*.

### *Landbruks- og matdepartementet*

- Landbruks- og matdepartementet. (2013). *Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for samfunnssikkerhet og beredskap i landbruks- og matsektoren*, 3. november 2013.
- Landbruks- og matdepartementets beredskapsplanverk (u.off.).

## Styringsdokumenter

- Tildelingsbrev til statsforvalterne fra Kommunal- og distriktsdepartementet
- Brev om kgl.res fra Kommunal- og arbeidsdepartement av 13. juli 1995 – *Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanleggingen - ikrafttredelse av kongelig resolusjon*.
- Brev om kgl.res fra Justis- og politidepartementet av 10. mai 1995 – *Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanleggingen - ikrafttredelse av kongelig resolusjon*
- «Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging», vedlegg til kongelig resolusjon av 21. april 1995, brev til departementene.
- Brev av mars 2016 fra Landbruks- og matminister Jon Georg Dale om oppfølging av nasjonal jordvernstrategi.
- Brev fra Landbruks- og matdepartementet om fylkeskommunenes rolle og ansvar på landbruks- og matområdet – overordna forventninger og tilskudd til rekruttering og kompetanseheving i landbruket i 2018.
- Brev av 1. oktober 2018 fra landbruks- og matminister Bård Hoksrud til alle kommuner og fylkeskommuner om nasjonal og vesentlig regional interesse innenfor jordvern.
- Brev av 8. januar 2021 fra landbruks- og matminister og kommunal- og moderniseringsminister til alle kommuner og fylkeskommuner om jordvern og FNs bærekraftsmål.

- Brev av 23. mars 2022 fra landbruks- og matminister Sandra Borch og kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram brev til alle kommuner og fylkeskommuner om betydningen av jordvern.

## Brev

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tilsynet med Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap lukkes*. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet 27. februar 2023.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023). *Tilbakemelding på utkast til rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*. Brev (med vedlegg) til Riksrevisjonen 26. mai 2023.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet – utkast til hovedanalyserapport*. Brev (med vedlegg) til Riksrevisjonen 1. juni 2023.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet – tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport*. Brev (med vedlegg) til Riksrevisjonen 2. juni 2023.
- Landbruks og matdepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev (med vedlegg) til Riksrevisjonen 16. juni 2023.

## Faglitteratur

- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55(2), 251–276. <https://doi.org/10.2307/1913236>.
- Wooldridge, J. M. (2014). *Introduction to Econometrics*. Cengage Learning EMEA.

## Statistikk og databaser

### Statistikk

- Economist Impact (2022): Global Food Security Index.
- Fiskeridirektoratet: Akvakulturstatistikk (2000–2021)
- Landbruksdirektoratet og SSB: Produksjons- og avløsertilskudd i perioden 1984–2020, Mikrodata fra SSB basert på data fra Landbruksdirektoratet
- Landbruksdirektoratet: Saturn og Agros - uttrekk av tall for drenering 2013–mars 2023.
- Landbruksdirektoratet: Norske produsentpriser (2010–2022)
- Landbruksdirektoratet: kraftfôrstatistikk (2000–2022)
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO): Driftsgranskingene, 1984–2021
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO): Totalkalkylen <https://nibio.no/tema/landbruksokonomi/totalkalkylen>
- Statistisk sentralbyrå: Tilgjengelige utgaver av «Jordbruksstatistikk» – årlige utgaver i 1960–1993
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 05981 Jordbruksbedrifter med ymse vekstar og gjennomsnittleg areal, etter jordbruksareal i drift, 2000–2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 06138 R. Landbruk – grunnlagsdata (K) (avslutta serie) 2005–2016
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 06194 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter jordloven og plan- og bygningsloven (K) 2005–2022
- Statistisk sentralbyrå: 06462: Jordbruksareal for utvalde vekstar (dekar) (K) 1969 – 2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 08123 Nydyrking (K) 2005–2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 08905: Jordbruksbedrifter og jordbruksareal med dårleg drenering (K) 2010
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 11506 Jordbruksareal, etter bruken (dekar) (F) 1969–2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 11582: Jordbruksbedrifter, etter vekst, år og statistikkvariabel (2000–2022)
- Statistisk sentralbyrå Tabell 11776 Omdisponering, etter dyrka eller dyrkbar jord, formål og lovanvendelse (K) 2015–2022
- Statistisk sentralbyrå Tabell 11778 Søknader om omdisponering etter jordloven (K) 2015–2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 13128 Resultat av byggesøknader i områder med ulike restriksjoner, etter vedtakstype (K) 2015–2022
- Statistisk sentralbyrå: Tabell 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951–2023



## Databaser

- Felles kartdatabase: FKB-AR5 (arealressurskart)
- Landbruksdirektoratet: Landbruksregistret.
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO): Kilden. <https://kilden.nibio.no/>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO): Jordregister.

## Intervjuer

### Departementer

- Justis- og beredskapsdepartementet, 26. januar 2023.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 12. januar 2023.
- Landbruks- og matdepartementet, 15. februar 2021.
- Landbruks- og matdepartementet, 17. februar 2022.
- Landbruks- og matdepartementet, landbrukspolitisk avdeling, 11. januar 2023.
- Landbruks- og matdepartementet, avdeling for skog- og ressurspolitikk (ASR), 13. januar 2023.
- Nærings- og fiskeridepartementet, 8. februar 2021, 19. april 2022, 27. juni 2022.

### Direktorater

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 6. november 2020, 9. juni 2022.
- Landbruksdirektoratet, 18. desember 2020 og svar på skriftlige spørsmål per e-post fra Landbruksdirektoratet, 29. september 2022.

### Statsforvaltere

- Statsforvalteren i Agder, 29. november 2022
- Statsforvalteren i Innlandet, 22. januar 2021
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, 21. desember 2021
- Statsforvalteren i Oslo og Viken, 17. juni 2022 og 26. oktober 2023.
- Statsforvalteren i Troms- og Finnmark, 16. desember 2023.
- Statsforvalteren i Trøndelag, 21. oktober 2022
- Statsforvalteren i Rogaland, 15. september 2022.

### Kommuner

- Randaberg kommune, 16. september 2022.
- Sola kommune, 16. september 2022.
- Stavanger kommune, 15. september 2022.

### Andre

- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), 10. november 2020, 30. november 2021.

## Internettider og -artikler

- Aarnes, J.F. (2022, 3. oktober). stokastisk. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1796485>
- Animalia. (2023, 20. juni). *Animalsk viktig for selvforsyningsgraden* <https://www.animalia.no/no/samfunn/arealbruk/animalsk-viktig-for-selvforsyningsgraden/>
- Animalia. (2023, 3. januar) *Førråvarer til husdyr*. <https://www.animalia.no/no/samfunn/hva-spiser-husdyra/>
- Animalia. (2022, 17. juni) *Matsikkerhet i endring*. <https://www.animalia.no/no/gomorning/barekraft/matsikkerhet-i-endring/>.
- Bjørnstad, J. (2023, 25. januar). *varians*. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1804660>
- Det Norske Akademi's ordbok (NAOB). *vendeteig*. <https://naob.no/ordbok/vendeteig>
- DSB. (u.å.). *Analysen av krisescenarioer*. <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/nasjonalt-rikobilde-krisescenarioer/>
- Felleskjøpet. (u.å.) *Markedsregulering*. <https://www.fk.no/markedsregulering/markedsordningen>
- Fladmark, H.F. (2022, 29. juli). *kommuneplan*. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1642905>

- Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations. *Part 5: Metadata*. <https://www.fao.org/3/i2490e/i2490e05.pdf>
- Grønmo, S. (2021, 1. mars). utvalg. *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1371047>
- Gundersen, D. (2020, 15. november). arrondere. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1295384>
- Laksefakta.no. *Soya og laksefôr*. <https://laksefakta.no/hva-spiser-laksen/soya-og-laksefor/>
- Landbruksdirektoratet (2022) *Utlysning av midler til utarbeiding av kommunale jordvernstrategier*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/skjema/ordninger-for-forvaltningen/tilskudd-til-kommunal-jordvernstrategi/utlysning-av-midler-til-utarbeiding-av-kommunale-jordvernstrategier>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). [Tilskudd til drenering av jordbruksjord - Landbruksdirektoratet](https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/tilskudd-til-drenering-av-jordbruksjord-landbruksdirektoratet)
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Internasjonale priser på sentrale landbruksvarer*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/internasjonale-priser>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Jordbruksoppgjøret*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/jordbruksoppgjoret>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.) *Jordbruksforetak, jordbruksareal og husdyr*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utvikling-i-jordbruket/jordbruksforetak-jordbruksareal-og-husdyr>
- Landbruksdirektoratet. *Omdisponering*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/eiendom/omdisponering>
- Landbruksdirektoratet: enhetsregistret, folkeregistret, GAB/matrikkelen, landbruksregistret. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/kart-og-register/landbruksregisteret>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Prissystemer i jordbruket*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Hvem har ansvar for hva*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/fagomrader/eiendom/jordvern/hvem-har-ansvar-for-hva>
- Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Markedsregulatorer*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulatorer>
- Landbruksdirektoratet. (2021, 9. september). *Få tegn til at råvareprisene faller fremover*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/nyhetsarkiv/fa-tegn-til-at-ravareprisene-faller-fremover>
- Malt, U. (2020, 30. januar). kovarians. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/versionview/1713467>
- Matvaretabellen.no. (u.å.). *Fisk og skalldyr - Matvaretabellen*. <https://www.matvaretabellen.no/fisk-og-skalldyr-g4>
- NHI. (2022, 16. februar). *Beregning av kaloribehov*. <https://nhi.no/skjema-og-kalkulatorer/kalkulatorer/diverse/beregning-av-kaloribehov/>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (u.å.). *Jordvern - det store bildet globalt og nasjonalt*. <https://www.nibio.no/tema/jord/jordkartlegging/bruk-av-jordsmonnkart/kunnskapsgrunnlag-for-jordvern/jordvern-det-store-bildet-globalt-og-nasjonalt>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (u.å.). *Arealressurskart*. <https://nibio.no/tema/jord/arealressurser>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (u.å.). *Selvforsyningsgrad og engrosforbruk*. <https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/selvforsyningsgrad-og-engrosforbruk>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (u.å.). *AR5*. <https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/arealressurskart-ar5>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2019, 27. mai). *Norsk mathvete: Fra 100 prosent import til 75 prosent selvforsyning*. <https://www.nibio.no/nyheter/norsk-mathvete-fra-100-prosent-import-til-75-prosent-selvforsyning>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021, 28. september). *Norsk matsikkerhet i en ustabil verden*. <https://www.nibio.no/nyheter/norsk-matsikkerhet-i-en-ustabil-verden>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2021, 30. september). *En ulykke kommer sjelden alene*. <https://nibio.no/nyheter/en-ulykke-kommer-sjelden-alene>
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). (2023, 28. februar). *Kan dyrke mer korn på eksisterende areal - Nibio*. <https://nibio.no/nyheter/kan-dyrke-mer-korn-pa-eksisterende-areal-nibio>
- Regjeringen. (u.å.). *Arealbrukskategorier og bestemmelser*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2001/0017/ddd/pdfv/149524-t1382kap3.pdf>

- Regjeringen. (2023, 4. august). *Hva er statens prosjektmodell?*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen. (2021, 12. oktober). *Jordvern*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/>
- Regjeringen. (2017, 7. mars). *Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2023)* (med vedlegg) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-handlingsplan-for-bedre-kosthold-20172021/id2541870/>
- Regjeringen. (2021, 27. januar). *Deling av landbrukseiendom*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/deling-av-landbrukseiendom/id2482571/>
- Regjeringen. (2021, 12. oktober). *Matsikkerheit*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/mat/innsikt/matsikkerhet/id2357158/>
- Regjeringen. (2023, 16. juni) *Høring NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-202317-na-er-det-alvor-totalberedskapskommisjonen/id2985496/>
- Reusch, M. (2022, 7. juli). hensynssone. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1636053>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). *Totalberedskapskommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/totalberedskapskommisjonen/id2898016/>
- SSB (2021). *Jordbruksarealet held seg stabilt*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/jordbruksarealet-held-seg-stabilt>
- Statistisk sentralbyrå. (2021, 17. desember). *Nær halvparten av alt jordbruksareal i drift er leid areal* (Rognstad, O. & Bjørlo, B.). <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/jordbruk/artikler/naer-halvparten-av-alt-jordbruksareal-i-drift-er-leid-areal>
- Statistisk sentralbyrå. (1994). *Jordbruksstatistikk 1993*. [https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos\\_c193.pdf](https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_c193.pdf)
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 21. februar). *Korn og oljevekster, areal og avlinger*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/jordbruk/statistikk/korn-og-oljevekster-areal-og-avlinger>
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 6. juni). *Nedbygging av jordbruksareal*. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nedbygging-av-jordbruksareal>
- Statsforvalteren. (2023, 3. mars). *Landbrukseiendommer og boplikt*. <https://www.statsforvalteren.no/portal/landbruk-og-mat/landbrukseiendommer-og-boplikt/>
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark. (u.å). *Matjord, jordvern og driveplikt: Ta vare på matjorda*. <https://www.statsforvalteren.no/nb/troms-finnmark/landbruk/landbruksareal-eiendom/matjord-driveplikt/>
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. (2022, 14. november). *Areal ute av drift*. <https://www.statsforvalteren.no/nb/vestfold-og-telemark/landbruk-og-mat/jordvern/areal-ute-av-drift/>
- Store norske leksikon. (2023, 30. mars). *Reguleringsplan*. <https://snl.no/reguleringsplan>
- Svartdal, F. (2020, 14. august). forstyrrende variabel. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1227412>
- WTO. (1994). *Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon* (15-04-1994 nr. Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1994-04-15-1>

## Annet

- KOSTRA, skjema 32 «Forvaltning av landbruksareal» i KOSTRA-rapporteringen.
- Landbruks- og matdepartementets innlegg på jordvernkonferanse 5. desember 2022.
- Protokoll 3 i EØS-avtalen. Mye av importen fra EU kommer inn under protokoll 3. Vedlegget til protokoll 3 inneholder to tabeller der bearbeide landbruksvarer under tabell 2 ikke kan bli ilagt noe toll, mens varer under tabell 1 kan ilegges toll.
- Statsforvalteren i Nordland. (2022). *Strategisk plan for jordvern i Nordland 2022–2025*.

# 11 Vedlegg

---

## 11.1 Vedlegg 1 Forskjellen på omdisponering av dyrka og dyrkbar jord gjennom plan- og bygningsloven og jordlova

Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord skal ivaretas etter to lovverk: plan- og bygningsloven og jordlova. Om kommunene vedtar at dyrka eller dyrkbar jord kan brukes til et annet formål enn landbruk gjennom en planprosess, sier vi at **dyrka eller dyrkbar jord er omdisponert etter plan- og bygningsloven**. Omdisponering gjennom plan- og bygningsloven skjer med andre ord kun gjennom vedtak i kommunale planer.

For de arealene som er omdisponert fra dyrka og dyrkbar jord til utbyggingsformål gjennom kommunale planer (reguleringsplaner eller kommuneplanens) etter plan- og bygningsloven, vil det som regel<sup>536</sup> ikke være nødvendig å få noe ytterligere tillatelse til å bygge ned den dyrka eller dyrkbare jorda, jf. jordlova § 2 første ledd bokstav a og b. For arealene som ikke er omdisponert gjennom en planprosess, er det etter jordlova § 9 forbudt å omdisponere dyrka eller dyrbar jord til andre formål om ikke kommunen gir en dispensasjon fra forbudet. Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord ved enkeltvedtak krever som regel dispensasjon<sup>537</sup> – altså tillatelse til å gjennomføre et tiltak som ikke er i tråd med gjeldende plan. En slik dispensasjon kan bare gis om det etter en samlet vurdering er særlige grunner til at jordbruksinteressene må vike, og det da kan gis en **tillatelse til å omdisponere dyrka eller dyrbar jord etter jordlova (§ 9)**.

Et typisk eksempel på en omdisponering ved enkeltvedtak kan være at noen søker om å få bygge et hus i spredt bebyggelse (altså utenom et byggefelt etter en reguleringsplan). Dersom det er åpnet for spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel, må det behandles etter jordlova fordi det i planarbeidet ikke spesifikt ble vurdert hvor det skulle bygges spredt. Da må landbruksmyndighetene<sup>538</sup> konkret vurdere om de kan gi dispensasjon etter jordlova og gi tillatelse til å bygge ned dyrka eller dyrkbar jord på det omsøkte området. Om kommuneplanens arealdel ikke åpner for spredt bebyggelse, skal også landbruksmyndighetene på samme måte vurdere om de kan gi tillatelse til å omdisponere jorda etter jordlova (dispensasjon etter jordlova). Men siden saken da i tillegg vil være i strid med kommuneplanens arealdel, må søker i tillegg søke om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel med hjemmel i plan- og bygningsloven. Her vil altså jorda bli omdisponert etter jordlova, samtidig som det gis en dispensasjon etter plan- og bygningsloven med de prosessregler som følger av en slik behandling. Et tiltak<sup>539</sup> som skal behandles både etter plan- og bygningsloven og jordlova, krever tillatelse etter begge regelverk, og det behandles i to separate vedtak. Kommunen kan da gi avslag etter en av eller begge lovverkene. Loven sier ikke noe om behandlingsrekkefølgen, men en anbefaling har vært å håndtere søknaden etter plan- og bygningsloven først.<sup>540</sup>

---

<sup>536</sup> Unntaket er når det i forbindelse med vedtaket av reguleringsplanen eller kommuneplanens arealdel likevel ble bestemt at videre utbygginger i området skal behandles etter jordlova (jordlova § 2 andre ledd).

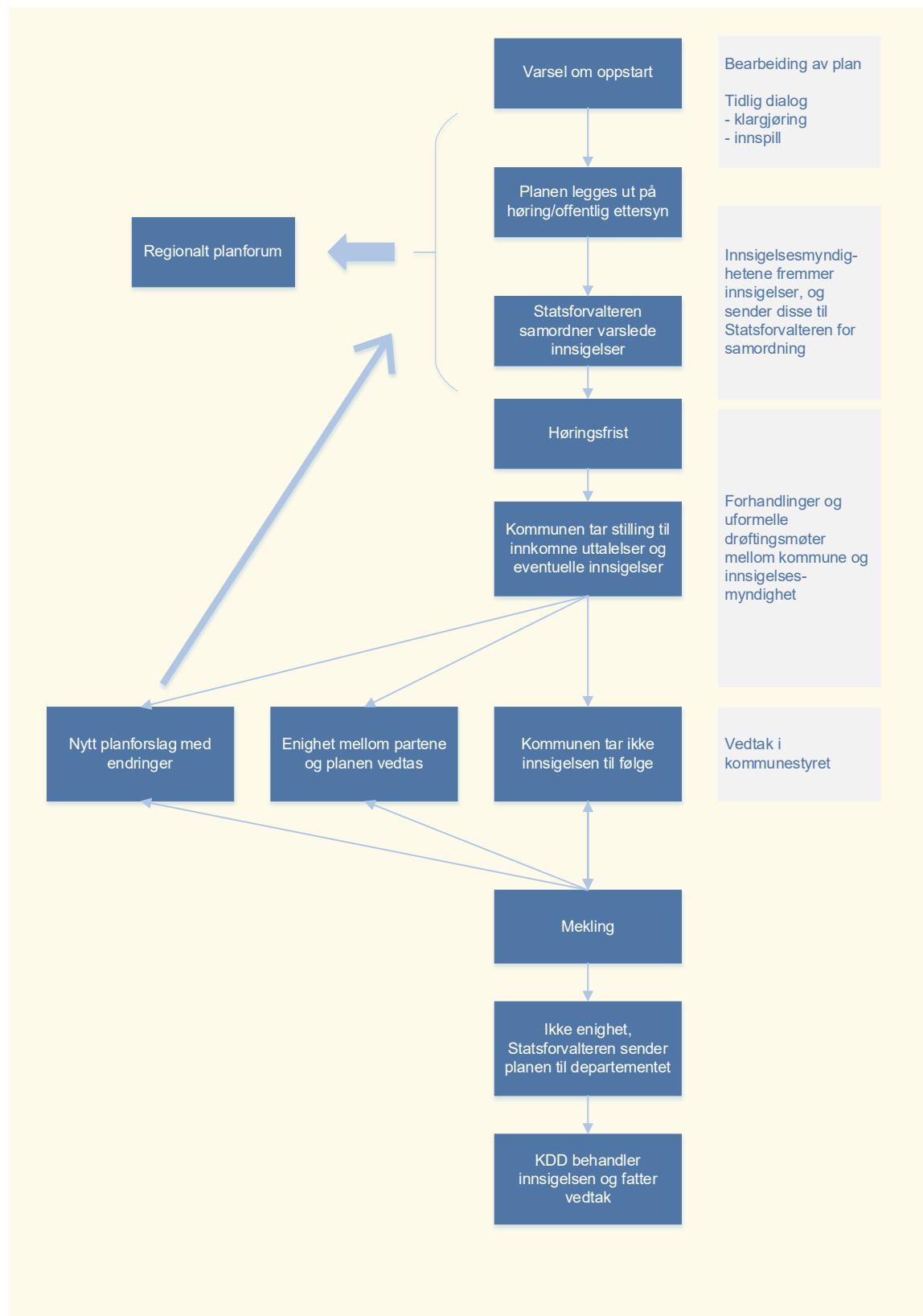
<sup>537</sup> Ett unntak kan være oppføring av kårbolig på dyrka/dyrkbar jord.

<sup>538</sup> Saken må også behandles etter plan- og bygningsloven i tillegg, men da som en byggesak. Bygningsmyndighetene skal gjøre en teknisk vurdering av byggverket.

<sup>539</sup> Et eksempel kan være fradeling av tomt fra landbrukseiendom og oppføring av bolighus på dyrka jord i LNF-område.

<sup>540</sup> Brev fra Miljødepartementet og Landbruksdepartementet 4. mai 1998.

## 11.2 Vedlegg 2 Innsigelsesprosessen



Kilde: Riksrevisjonen, basert på plan- og bygningsloven, og innspill fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

## 11.3 Vedlegg 3: Resultater fra økonometrisk analyse

### 11.3.1 Dickey-Fuller-tester

Variabel	Test statistic	Dickey-Fuller critical value			Number of obs	MacKinnon approximate p-value for Z(t)	
		1 %	5 %	10 %			
Kornareal	Z(t)	-0,397	-3,675	-2,969	-2,617	36	0,9106
Kornareal, differensiert	Z(t)	-4,684	-3,682	-2,972	-2,618	35	0,0001
Justert kornpris	Z(t)	-4,575	-3,675	-2,969	-2,617	36	0,0001
Justert kornpris, differensiert	Z(t)	-4,165	-3,682	-2,972	-2,618	35	0,0008
BNP	Z(t)	0,230	-3,675	-2,969	-2,617	36	0,9739
BNP, differensiert	Z(t)	-3,101	-3,682	-2,972	-2,618	35	0,0265
Justert relativ tilskuddssats	Z(t)	1,940	-3,675	-2,969	-2,617	36	0,9986
Justert relativ tilskuddssats, differensiert	Z(t)	-3,660	-3,682	-2,972	-2,618	35	0,0047
Justert overskudd	Z(t)	-5,354	-3,675	-2,969	-2,617	36	0,0000
Justert overskudd, differensiert	Z(t)	-7,540	-3,682	-2,972	-2,618	35	0,0000

### 11.3.2 Engle-Granger-tester

Variabel	Test statistic	1% Critical value	5% Critical value	10% Critical value	N (1st step)	N (test)	
Kornareal og justert kornpris	Z(t)	-0,791	-4,218	-3,511	-3,164	37	36
Kornareal og justert relativ tilskuddssats	Z(t)	-1,679	-4,218	-3,511	-3,164	37	36



## 11.4 Vedlegg 4 Forhistorien til gjeldende bestemmelser om driveplikt

### 11.4.1 Fram til 2009 var driveplikten fastsatt i flere bestemmelser og i ulike lover

Ifølge Landbruks- og matdepartementet<sup>541</sup> inneholdt jordlova § 8 en bestemmelse som forbød vanhevd av jordbruksareal som kunne drives lønnsomt av noen. Regelen skulle hindre forfall av jorda og inneholdt ingen arealgrenser. Det var ingen plikt til å drive, men hvis eieren sørget for forsvarlig drift ville produksjonsegenskapene normalt ivaretas. Forbudet gjaldt i hele eiertiden, og ble sanksjonert av landbruksmyndighetene. Loven ga bl.a. hjemmel for å tvangsleie bort jorda, eventuelt å ekspropriere den. Stortingsmeldingene om praktiseringen av jordloven og konsesjonsloven synliggjør at det var få saker om oppfølging av vanhevdet jord.

Odelslova § 27 og konsesjonsloven § 5 annet ledd, inneholdt regler om lovbestemt bo- og driveplikt, fastsatt i lovene i 1974. Pliktene oppsto når noen med odelsrett, eller nær slektning, overtok en landbrukseiendom og slapp å søke konsesjon. Pliktene varte i fem år og var opprinnelig personlige plikter for den nye eieren. Formålet med pliktene var å bidra til at ny eier fikk tilknytning til eiendommen og til langsiktig ressursforvaltning. For den som overtok i kraft av odel, og det var hovedtyngden av nye eiere, var det også et visst utslag av en rettferdighetstankegang bak pliktene. Den som var så heldig å få eiendommen til fortrengsel for andre, måtte påta seg ansvar for eiendommen. I 1995 ble det gjort endringer i reglene slik at driveplikten kunne oppfylles ved bortleie. Vesentlig brudd på pliktene kunne sanksjoneres av odelsberettigede med dårligere prioritet i odelsrekkefølgen. De kunne kreve å få overta eiendommen. Kravet om at bruddet måtte være vesentlig for å gjennomføre sanksjoner gjaldt også for landbruksmyndighetenes oppfølging, som var å pålegge parten å søke konsesjon. Bakgrunnen var rekkefølgebestemmelser i odelsloven som gjorde det utfordrende å praktisere ulike regler om når det forelå brudd. I domstolpraksis er det få eksempler på at brudd på driveplikt alene har gitt andre odelsberettigede rett til å løse en eiendom på odel. Det er imidlertid en rekke eksempler på at brudd på begge pliktene, ev. bare boplikten har gitt slik rett.

### 11.4.2 Ved en lovendring i 2009 skjedde det mange endringer samtidig

En endring var at reglene om bo- og driveplikt ble flyttet til hver sin lov. Boplikten ble værende i konsesjonsloven. Reglene om driveplikt ble flyttet til jordloven. Reglene om boplikt fikk i den forbindelse og ved en lovendring i 2001 en oppdatert begrunnelse som i større grad knyttet seg til rene bosettingsmessige hensyn. Det ble også uttalt at driveplikten ble styrket ved endringen.

Driveplikten ble endret fra å vare i fem år til å vare i hele eiertiden. En forskjell fra tidligere er at den også gjelder for eiendommer under arealgrensene for odelsrett. Brudd på plikten kan imidlertid, også som tidligere, i de første seks årene sanksjoneres både av andre odelsberettigede og av landbruksmyndighetene. Landbruksmyndighetene kan også følge opp brudd på et senere tidspunkt. Vilåret som innebar at sanksjon bare er aktuelt hvis bruddet er vesentlig, er beholdt.

En annen endring var at regelen om vanhevd og regelen om driveplikt smeltet sammen til gjeldende § 8. Noen av det offentliges sanksjonsvirkemidler ved vanhevd ble beholdt, f.eks. muligheten til å pålegge bortleie.

I Ot.prp. nr. 44 (2008–2009), som lå til grunn for endringene i 2009, uttalte departementet at: «Som etter dagens praksis, legges det til grunn at bruddet på driveplikten må være vesentlig for at det offentliges sanksjoner skal kunne anvendes. Det vil for eksempel kunne tenkes at bruddet ikke kan karakteriseres som vesentlig dersom det gjelder en liten teig av ubetydelig produksjonsmessig verdi, eller hvis arealet ikke kan drives lønnsomt, verken av eieren selv eller som tilleggsjord.» Videre uttalte

---

<sup>541</sup> Brev av 16. juni 2023.



departementet følgende om forholdet til andre odelsberettigedes løsningsadgang ved brudd på driveplikt: «Departementets forslag bygger på innholdet i gjeldende bestemmelser slik de etter praksis er i dag, og departementet legger til grunn at bruddet på driveplikten må være vesentlig for at det skal oppstå løsningsadgang.»

Historikken som er beskrevet over er sentral for hvordan regelen i jordlova § 8 kan tolkes i dag. Selv om ordlyden uten forbehold fastslår at det er driveplikt på jordbruksareal, må innholdet i plikten leses i lys av at plikten bare oppstår for jordbruksareal som kan drives lønnsomt. I tillegg kan verken andre odelsberettigede eller offentlige myndigheter følge opp brudd på plikten, med mindre bruddet kan karakteriseres som vesentlig. Innholdet i vesentlighetskravet har utviklet seg over tid, dels gjennom forvaltningspraksis, og dels gjennom rettspraksis knyttet til løsningssaker etter odelsloven. Vilkåret må ses i lys av at brudd på plikten kan føre til at eieren mister eiendommen gjennom odelsløsning.

De to forbeholdene innebærer at ikke alt jordbruksareal kan kreves drevet. De innebærer dessuten at korrekt oppfølging av brudd på driveplikten er en utfordrende oppgave for kommunene og Statsforvalteren.



Ei ku beiter i Innerdalen med Innerdalstårnet i bakgrunnen. Foto: Riksrevisjonen