POSISJONSNOTAT FOR NORSK LANDBRUKSSAMVIRKES ARBEID MED

MATBEREDSKAP OG FORSYNINGSSIKKERHET

En strategisk gjennomgang av ti posisjoner for å styrke nasjonal matforsyning, samfunnsresiliens og beredskapsstruktur i krise og krig.

> *«Det viktigste næringslivet kan bidra med i kriser og krig er å levere så nært en normalsituasjon som mulig. Det styrker det sivile samfunnets evne til å opprettholde så normale funksjoner som mulig, også når vi står i svært krevende situasjoner.»*
>
> JUSTISMINISTEREN I BREV TIL NÆRINGSLIVETS SIKKERHETSRÅD

Bakgrunn, mandat og avgrensning

Bakgrunn

Verden befinner seg i en ustabil sikkerhetspolitisk situasjon. Også i Norge har man tatt innover seg at vi kan bli utsatt for et bredt spekter av krigshandlinger. Den geopolitiske utviklingen har visket ut de tradisjonelle grensene mellom det nasjonale og det internasjonale, mellom samfunns- og statssikkerheten, og mellom fred, krise og krig. Norske myndigheter står i en situasjon med en pågående fullskala konvensjonell krig i Europa der Russland kontinuerlig angriper Ukraina samtidig som Vesten utsettes for en rekke sammensatte trusler. USA og Israels angrep på Iran har utløst angrep på flere andre land i regionen og trusler mot sivil skipsfart. Norge utsettes for negativ påvirkning fra Russland gjennom politisk press, propaganda, digitale angrep og forstyrrelser av GPS-signaler, samt trusler om sabotasje. Den polariserte geopolitiske situasjonen krever at alle norske virksomheter tar alvoret innover seg. Hva skal vår rolle være, og hvordan kan vi bidra positivt i totalforsvaret av landet?

«Det viktigste næringslivet kan bidra med i kriser og krig er å levere så nært en normalsituasjon som mulig. Det styrker det sivile samfunnets evne til å opprettholde så normale funksjoner som mulig, også når vi står i svært krevende situasjoner.» Dette skriver justisministeren i et brev til Næringslivets sikkerhetsråd i mars i år. Videre oppfordrer statsråden alle virksomheter til å være oppdatert på trusselbildet, kartlegge egen virksomhets verdier, risiko og sårbarheter, ha planer for kontinuerlig drift, samt å øve. Dette posisjonsnotatet er Norsk Landbrukssamvirkes svar på oppfordringen.

Formål og mandat

Styret i Norsk Landbrukssamvirke vedtok 01.10.2025 å utarbeide et posisjonsnotat for beredskap. Målet med arbeidet er å etablere en felles forståelse av hva norsk matberedskap og forsyningssikkerhet er, hvilken rolle Norsk Landbrukssamvirke har, samt hvordan vi skal arbeide med beredskap.

Mandatet for arbeidet med posisjonsnotatet er å

- etablere en felles forståelse av hva matberedskap og forsyningssikkerhet er.
- beskrive hvilken rolle landbrukssamvirkene/Norsk Landbrukssamvirke har i norsk matberedskap og forsyningssikkerhet.
- identifisere hvordan landbrukssamvirkene/Norsk Landbrukssamvirke kan arbeide med beredskap.

Basert på mandatet består posisjonsnotatet av tre deler; denne hoveddelen og to vedlegg. For å etablere en felles forståelse av hva matberedskap og forsyningssikkerhet er, gjennomgås alle relevante begreper, deres innhold og betydning samt hvordan de står i forhold til hverandre i begrepsavklaringene. Sårbarhetsanalysen av norsk matberedskap inkluderer beskrivelsen av rollen til Norsk Landbrukssamvirkes medlemmer.

Forutsetninger

Arbeidet med posisjonsnotatet avgrenses av landbrukssamvirkenes plassering i verdikjeden. Landbrukssamvirkenes forsyningsansvar starter ved råvaremottak og strekker seg videre utover i verdikjeden. Tiltak på primærleddet er derfor ikke inkludert. Videre forutsettes at virksomhetene ønsker å opprettholde normal drift. Posisjonsnotatet tar utgangspunkt i at Norge er utsatt for negativ påvirkning fra en eller flere eksterne aktører på en slik måte at normal drift ikke lenger kan opprettholdes, og at situasjonen ikke lar seg avgrense i tid og rom av norske myndigheter.

Posisjoner for Norsk Landbrukssamvirkes arbeid med matberedskap og forsyningssikkerhet

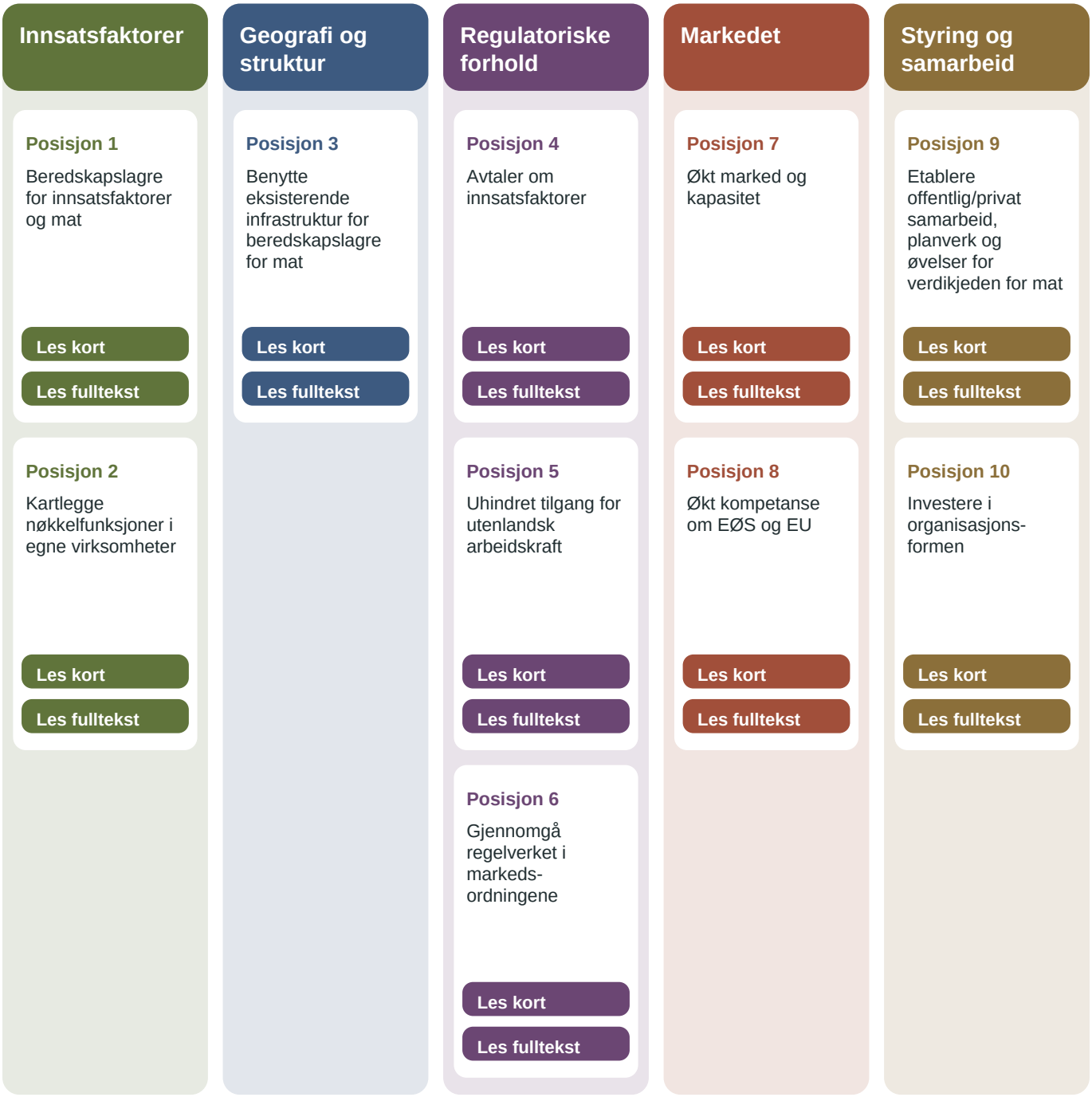
Norsk Landbrukssamvirke ønsker å peke på tiltak vi mener vil kunne ha betydelig positiv effekt på norsk matberedskap og forsyningssikkerhet. Tiltakene formuleres som posisjoner, er basert på faglige begrunnelser og tilpasset norsk beredskaps- og sikkerhetsarkitektur.

Alle beredskapstiltak har en iboende motsetning mellom kostnadseffektivitet og beredskapseffekt. Logistikk basert på «just-in-time» reduserer kostnader, men minsker buffere og kan være veldig sårbar for forstyrrelser, selv over korte tidsrom. Beredskapsplanlegging kan derfor ikke baseres på fredstidslogikk, og vi kan ikke forutsette at alle rammebetingelser er som i fredstid. I krise og krig må redundans dimensjoneres for å tåle langvarige og sammensatte forstyrrelser uten at produksjonen stanser. Posisjonene innebærer derfor en prioritering basert på hvor det er mest prekært å veie beredskap tyngre enn effektivitet i verdikjeden.

Vi har valgt ut posisjoner som gjelder spesielt for landbrukssamvirkene, og ikke systemkritiske funksjoner som gjelder generelt. Vi benytter samme inndeling som i sårbarhetsanalysen i diskusjonen av mulige tiltak.

De ti posisjonene

For å finne frem til de ti viktigste posisjonene har vi gjennomført en sårbarhetsanalyse. Begrunnelsen for inndelingen og sårbarhetene bygger på FFIs rammeverk, og er beskrevet i sårbarhetsanalysen. Sårbarhet og sårbarhetsfaktorer er gruppert i fem kategorier som vist i figuren under, og posisjonene plassert etter hvilke sårbarheter de adresserer.



Sårbarhetsanalyse
Begrepsavklaringer
Referanser

Posisjoner

Korte oppsummeringer med lenke til hver posisjon i sin helhet.

01 Beredskapslagre for innsatsfaktorer og mat

Les full tekst

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler beredskapslagre for kritiske innsatsvarer og ferdig mat for å opprettholde matproduksjon og forsyning ved importsvikt. Norsk Landbrukssamvirke legger vekt på behovene i hele verdikjeden og på tilstrekkelig statlig finansiering.

02 Kartlegge nøkkelfunksjoner i egne virksomheter

Les full tekst

Virksomhetene bør kartlegge kritiske funksjoner, nøkkelkompetanse og dobbeltroller for å holde driften i gang ved personellmangel. De bør også forberede seg på svikt i vann, kraft og digitale systemer og melde behov for kritisk personell og transport til Forsvaret.

03 Benytte eksisterende infrastruktur for beredskapslagre for mat

Les full tekst

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler at myndighetene bygger på eksisterende lagre, distribusjonsnett og kompetanse. Nasjonale og regionale lagre bør plasseres slik at mat og innsatsvarer er tilgjengelige i hele landet ved transportbrudd.

04 Avtaler om innsatsfaktorer

Les full tekst

Norge bør styrke handelsforbindelsene med naboland og andre leverandørland for å sikre tilgang på viktige innsatsvarer i kriser. Avtaler som gir Norge prioritet ved knapphet, er særlig viktige for kraftfôr og gjødsel.

05 Uhindret tilgang for utenlandsk arbeidskraft

Les full tekst

Tilgang på kompetent arbeidskraft er avgjørende for matproduksjonen, særlig i sesongarbeidet i grøntsektoren. Myndighetene bør gjennomgå regelverket og vurdere avtaler som gir rask og forutsigbar tilgang på nødvendig utenlandsk arbeidskraft i kriser.

06 Gjennomgå regelverket i markedsordningene

Les full tekst

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler å gjennomgå markedsordningene for å avklare ansvar, prioritering og forsyningsplikt ved knapphet. Norsk Landbrukssamvirke foreslår også å vurdere varsling og innføre tiltak mot hamstring.

07 Økt marked og kapasitet

Les full tekst

En høy løpende matproduksjon og tilstrekkelig produksjonskapasitet er sentralt for matberedskapen. Norsk Landbrukssamvirke anbefaler rammebetingelser og offentlige innkjøp som styrker norsk produksjon, og en plan for omlegging av produksjon og kosthold i kriser.

08 Økt kompetanse om EØS og EU

Les full tekst

Kompetanse om EØS, EU og europeisk handelspolitikk er viktig for å forstå rammevilkårene for norsk matproduksjon og beredskap. Handels- og lagringsavtaler kan sikre tilgang på varer i kriser, samtidig som importvernet og norsk konkurransekraft må ivaretas.

09 Etablere offentlig/privat samarbeid, planverk og øvelser for verdikjeden for mat

Les full tekst

Myndighetene og næringslivet bør samordne planverk og ansvar og øve jevnlig med hele matkjeden. Norsk Landbrukssamvirke ønsker at landbruket får en tydeligere rolle i kommunenes beredskapsarbeid.

10 Investere i organisasjonsformen og bygge kompetanse

Les full tekst

Samvirkenes nasjonale eierskap og anlegg over hele landet bidrar til norsk matberedskap. Norsk Landbrukssamvirke fremhever behovet for å styrke kompetansen i eierdemokratiet og involvere landbruksfaglige kompetansemiljøer i beredskapsarbeidet.

TEMA 01 · POSISJON 1–2

3.1 Innsatsfaktorer til produksjon og forsyning

Posisjon 1 Beredskapslagre for innsatsfaktorer og mat

Matsikkerheten påvirkes av en rekke faktorer: dyrkingsareal, avlingsnivå, råvareproduksjon og kosthold, men også av Norges evne til å opprettholde og øke produksjonen ved en redusert import av innsatsfaktorer og mat. Norsk matforsyning er sårbar fordi produksjonen er avhengig av importerte innsatsvarer som blant annet fôr, gjødsel og emballasje. Innsatsfaktorene til våre virksomheter er tett integrert i globale verdikjeder som trolig vil bli forstyrret i krise og krig. Samlet gjør det matforsyningen sårbar at vi er avhengige av importerte innsatsvarer og arbeidskraft som ikke kan erstattes raskt. For å bygge redundans, øke fleksibiliteten og skape kortere forsyningslinjer ved kriser, bør det etableres beredskapslagre av innsatsfaktorer.

I dag er omfanget av beredskapslagre for mat og innsatsfaktorer i Norge begrenset. Verdikjeden er innrettet mot effektive og markedsbaserte forsyningssystemer basert på «just in time»-logistikk. Dette gir lavere lagerkostnader, men øker sårbarheten ved avbrudd i internasjonale og nasjonale forsyningslinjer. Beredskapslagre er et virkemiddel for å bygge redundans for å dempe kortsiktige forsyningssjokk og gi tid til omstilling og iverksettelse av tiltak i en krisesituasjon. Beredskapslagre inngår som ett av flere tiltak for å styrke den samlede forsyningssikkerheten og skape et mer resilient system for å sikre tilstrekkelig tilgang på innsatsfaktorer og for å kunne fortsette å produsere nok og trygg mat også i langvarige kriser og krig. For å redusere konsekvensene av produksjonsavbrudd og redusert kapasitet, bør man også ha lagre av ferdigvare.

Norsk Landbrukssamvirke vil fremheve at verdikjedeperspektivet legges til grunn for beredskapslagre av mat. Formålet er ikke bare å sikre tilgang til ferdige matvarer, men også å opprettholde funksjonaliteten i hele matforsyningskjeden. Lagring av innsatsfaktorer kan være mer kritisk enn lagring av ferdigvarer. Det bør derfor prioriteres lagring av sentrale innsatsfaktorer som f.eks. kraftfôr, gjødsel og såkorn for Felleskjøpet, såfrø og plantemateriale til grøntproduksjonene og drivstoff for samtlige aktører. Videre er det nødvendig med et visst lager av emballasje og lagringsutstyr som paller mv. Samlet tilsier dette at beredskapslagring bør innrettes mot å sikre både kortsiktig tilgang på mat og langsiktig opprettholdelse av produksjons- og distribusjonsevne. Dette forutsetter en helhetlig prioritering av hvilke varer som lagres, og hvordan lagrene forvaltes og inngår i den samlede beredskapen.

En styrket matberedskap kan ikke betales gjennom økte priser til sluttkunde eller bonden gjennom reduserte etterbetalinger fra samvirkene de eier. **Beredskapstiltak må derfor ha tilstrekkelig statlig finansiering** for å sikre økonomisk bærekraft over tid, og dermed robusthet i verdikjeden. Dersom kostnaden svekker lønnsomheten i industrileddet eller påføres primærleddet gjennom økte produksjonskostnader og lavere etterbetalinger er det en risiko for at den totale produksjonskapasiteten går ned.

Beredskapslagring av kritiske innsatsfaktorer i landbruket må ledsages av økonomiske tilskudd slik at primærleddet og landbrukssamvirkene ikke må dekke gapet mellom sunn kommersiell drift og tiltak som er nødvendige for å sikre matberedskap. Det er naturlig at staten tar et økonomisk ansvar på områder der markedet alene ikke vil kunne ivareta beredskapshensyn på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder særlig etablering av beredskapslagre for kritiske innsatsfaktorer og basisvarer, sikring av drivstoffreserver, samt investeringer i reservekraft og energiberedskap for kritiske virksomheter i matkjeden.

Posisjon 2 Kartlegge nøkkelfunksjoner i egne virksomheter

Norsk matproduksjon og -forsyning er helt avhengig av grunnleggende innsatsfaktorer som rent vann, energi og digital infrastruktur. Dette er et offentlig ansvar. For å redusere sannsynligheten for at normal drift utfordres bør virksomhetene likevel selv også utvikle egne systemer som sikrer robust tilgang til vann, kraft og digital sikring, slik at man kan håndtere midlertidige forsyningssvikt i grunnleggende innsatsfaktorer.

Mangel på arbeidskraft i en krigssituasjon vil føre til redusert matproduksjon. Erfaringer fra pandemien viste at det var vanskelig å erstatte utenlandsk arbeidskraft på kort varsel. Iflg. FFI gjelder dette både i landbruket, sjømatnæringen og på distribusjonsleddet. **Virksomhetene bør kartlegge nøkkelfunksjoner, nøkkelkompetanse og dobbeltroller** for å redusere risiko for personellmangel og sikre drift. Man bør også etablere oversikt over egne ressurser som inngår i rekvisisjonsordningen til Forsvaret. Hver enkelt virksomhet må selv melde inn sitt behov for kritisk personell, transportmidler mv. til Forsvaret for å sikre sin nøkkelkompetanse også i krise og krig, og ikke telle de samme hodene flere ganger.

TEMA 02 · POSISJON 3

3.2 Geografi og struktur

Posisjon 3 Benytte eksisterende infrastruktur for beredskapslagre for mat

Det er geografiske forskjeller i hvor sårbar norsk matforsyning er. Nord-Norge har store avstander og lav ressurstetthet, og blir ekstra utfordret i situasjoner med militær aktivitet. I Sør-Norge er sårbarheten knyttet til høy konsentrasjon av lagre og matproduksjon. FFI viser f.eks. til at et større strømavbrudd i Oslo-området i en periode kan få negative konsekvenser for tilgangen til mat for store deler av befolkningen. Dette peker mot at man bør se på varestrømmer mellom landsdelene og særlig mellom nord og sør. Det er også viktig å se på anleggsstrukturen. En spredt anleggsstruktur kan være god beredskap, men anleggsstrukturen må også være lønnsom og anleggene må ha tilstrekkelig volum til å ha en robust produksjon. Det er på denne bakgrunn Norsk Landbrukssamvirke tidligere har utarbeidet et forslag til beredskapstilskudd i Nord-Norge. Beredskapstilskuddet kan videreutvikles for å styrke anleggskapasiteten i utsatte områder.

Dagens infrastruktur for lagerkapasitet og distribusjon legger føringene for flere år fremover, men det er også behov for ny beredskapsrelatert infrastruktur i årene som kommer. Det gjelder kornsiloer og drivstoffanlegg, men også lagring av innsatsfaktorer til landbruket og matvarer med lang holdbarhet. Det er ikke likegyldig hvor disse lagrene plasseres. Norsk Landbrukssamvirke mener det er noen prinsipielle forhold som må tas i betraktning når lokaliserings- og dimensjoneringsbeslutninger skal fattes. Beredskapslagre bør lokaliseres med vekt på både robusthet og operativ tilgjengelighet. Dette tilsier at lagrene ikke bør konsentreres i få sentrale lokasjoner, men ligge geografisk spredt for å redusere sårbarhet og sikre tilgang i hele landet ved bortfall av transport og infrastruktur. Det er behov for både nasjonale lagre som gir volum og styringskapasitet, og regionale lagre som legger til rette for rask distribusjon og lokal tilgjengelighet. Lagerstrukturen bør sees opp mot den kommunale beredskapsstrukturen og det kommunale beredskapsansvaret.

Lokalisering må videre sees i sammenheng med kritiske funksjoner i samfunnet. Nærhet til transportknutepunkter, produksjons- og foredlingsmiljøer samt befolkningskonsentrasjon er avgjørende for effektiv vareflyt, også under krevende forhold. Samtidig må hensyn til sikkerhet og beskyttelse ivaretas, herunder risiko for bortfall, sabotasje og andre hendelser, noe som tilsier behov for redundans og alternative distribusjonsløsninger. For å sikre gjennomførbarhet og kostnadseffektivitet bør beredskapslagre i størst mulig grad integreres med eksisterende lager- og distribusjonsstrukturer. Dette er i tråd med prinsippet om å opprettholde mest mulig normalitet, slik justisministeren også ber om i sitt brev til næringslivet. En slik tilnærming vil bidra til at lagrene er operative og relevante også i en normalsituasjon, samtidig som de kan skaleres og

tilpasses ved kriser. Norsk Landbrukssamvirke mener at matberedskapen bedres gjennom dreining fra «just in time» til «just in case» – fra en ensidig effektiviseringslogikk til en modell som i større grad vektlegger robusthet, tilgjengelighet og nasjonal dekning. Flere av Norsk Landbrukssamvirkes virksomheter har lagerkapasitet gjennom sitt ansvar for markedsbalanse, og dessuten lang erfaring med lagring av både råvarer og spiseklar mat. Våre lagre er spredt rundt i hele landet. **Norsk Landbrukssamvirke anbefaler sterkt at myndighetene benytter eksisterende infrastruktur og kompetanse ved vurderingen av beredskapslagre.** Norsk Landbrukssamvirke samarbeider gjerne om hvordan dette kan gjøres best mulig også fremover.

Utdrag fra posisjon 3

Nord-Norge har store avstander og lav ressurstetthet, og blir ekstra utfordret i situasjoner med militær aktivitet.

I Sør-Norge er sårbarheten knyttet til høy konsentrasjon av lagre og matproduksjon.

TEMA 03 · POSISJON 4–6

3.3 Regulatoriske forhold

Regulatoriske forhold som avgifter, handelsbarrierer, veterinært regelverk mv. er med på å påvirke sannsynligheten for å opprettholde normal drift. Norsk Landbrukssamvirkes virksomheter bør gå gjennom hvilke regulatoriske forhold som kan bli utfordrende i en beredskapssituasjon. Landbrukssamvirkene kan vurdere å etablere fellesløsninger for å øke koordineringen og effektiv ressursbruk. Blant annet kan det også være behov for ressurser fra Mattilsynet og andre myndigheter for å finne løsninger.

Posisjon 4 Avtaler om innsatsfaktorer

Reduserte handelsbarrierer og åpne markeder er avgjørende for å sikre tilgang på både matvarer og innsatsfaktorer i kriser. Norge er sterkt avhengig av import, og tiltak som veterinærbestemmelser, forenklede grenseprosedyrer og internasjonalt samarbeid kan bidra til å opprettholde vareflyt når forsyningskjedene er under press. Norske myndigheter bør snarest se på hvordan handelsrelasjonene kan styrkes. **Man må søke å etablere handelsavtaler** med naboland og sikre leverandørland som vil gi Norge prioritet ved knapphet på viktige innsatsfaktorer i forsyningskjedene. Det er særlig viktig å skaffe Norge prioritet til innsatsfaktorer til kraftfôr og gjødsel. Arbeidet med å inngå avtaler bør derfor innrettes mot disse.

Posisjon 5 Uhindret tilgang for utenlandsk arbeidskraft

Tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft er en kritisk forutsetning for å kunne opprettholde matproduksjon og forsyning i kriser. Både jordbruk, havbruk, foredlingsindustri og distribusjon er avhengige av spesialisert arbeidskraft og utenlandske sesongarbeidere. Fravær som følge av mobilisering eller restriksjoner på arbeidsinnvandring kan raskt redusere produksjon og kapasitet i verdikjeden for mat.

For grøntsektoren er tilgang på tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft særlig kritisk. Produksjonen er sterkt sesongavhengig og tidskritisk, og manglende arbeidskraft i korte perioder kan føre til betydelig produksjonstap og matsvinn. Erfaringer fra pandemien viser at nasjonale rekrutteringstiltak alene ikke er tilstrekkelige til å dekke behovet. En undersøkelse gjennomført av Gartnerhallen viser at produktiviteten i grøntnæringen kan bli

35–50 % lavere dersom norske, midlertidige arbeidstakere må erstatte erfarne utenlandske sesongarbeidere. Norske myndigheter bør sikre at regelverk, beredskapsordninger og eventuelle avtaler er utformet slik at nødvendig arbeidskraft kan mobiliseres raskt og forutsigbart også i krisesituasjoner.

Tilgang til arbeidskraft må i størst mulig utstrekning sikres gjennom interne prioriteringer, beredskapsplanlegging og tilrettelegging for mobilisering av nasjonale ressurser. Det vil likevel være behov for utenlandsk arbeidskraft i landets matberedskap, og særlig sesongarbeid. Tiltakene må balansere nasjonal kontroll, sikkerhet og beredskap mot behovet for å holde kritiske verdikjeder operative. **Norske myndigheter bør snarest ta en gjennomgang av hva som er mulig å få til på dette området.** Det vil være naturlig å se nærmere på både hva slags avtaler som kan tenkes med andre land, og ikke minst hvilke land som kan være mest aktuelle. Videre må vi i Norge se på eget lov- og regelverk slik at dette ikke legger unødvendige hindringer i veien.

Posisjon 6 Gjennomgå regelverket i markedsordningene

Det norske matmarkedet er markedsbasert og optimalisert for effektiv drift i normalsituasjoner, med begrensede lagre og avhengig av kontinuerlig vareflyt. I en krise vil dette raskt kunne gi ubalanse mellom tilbud og etterspørsel. Myndighetene har hjemler for tiltak som rasjonering, prioritering og styring av distribusjon, men som kan være krevende å iverksette raskt. På kort sikt er mulighetene for å øke norsk matproduksjon begrenset, men det finnes en viss kapasitet til å produsere mer mat i Norge basert på norske råvarer enn dagens markedsbalanse basert på normalsituasjonen tilsier. Markedsreguleringen og konsesjonsreglene gir begrensninger for volum sammenlignet med hva som er nødvendig for å møte NATOs krav til matforsyning i Norge.

Markedsreguleringen av jordbruksprodukter stabiliserer forsyningen av jordbruksråvare. Markedsreguleringens regelverk er tett koblet mot tollvern og import, og skjermer Norge for volatile råvarepriser på enkelte matvarer. Reguleringslagring er en nødvendig betingelse for markedsbalanse i fredstid. Reguleringslagring vil til en viss grad redusere konsekvensene av at normal drift forstyrres, men beredskap er ikke en del av markedsreguleringens formål eller finansieringsgrunnlag, jfr. posisjon 3.

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler å gå gjennom markedsreguleringsordningene for å klargjøre konsekvenser og ansvar ved kriser, herunder prioritering ved underskuddssituasjoner. Videre vil det være viktig at markedsregulatorene tydeliggjør regelverket for forsyningsplikt ved redusert råvaretilgang i en beredskapssituasjon. Man kan også vurdere en slags mobiliseringsordning eller varslingsrutine for matberedskap, eventuelt som en tilleggsfunksjon for markedsregulatorenes prognoser, siden konsekvensene av en krise vil variere veldig ettersom når på året den skjer. Det er også nødvendig å få på plass reguleringsmekanismer som kan hindre eller redusere hamstring, for på den måten å styrke virksomhetenes beredskap og operativ evne.

TEMA 04 · POSISJON 7–8

3.4 Markedet

Posisjon 7 Økt marked og kapasitet

Norge må øke sin matforsyningskapasitet, både for å bygge samfunnets resiliens og for å imøtekomme NATOs krav til medlemslandene om tilstrekkelig mat og rent vann. NATOs medlemsland er forpliktet til å levere mat både til egen befolkning og allierte styrker, og det antas at Norge vil ta imot 50–100 000 personer i en situasjon med krise og krig.

Norsk matproduksjon er dimensjonert ut fra etterspørsel i kommersielle markeder i fredstid, primært nasjonale. Dette er også en forutsetning for markedsbalansering. Dette betyr at norsk produksjon i fredstid er lavere enn etterspørselen vil være høyt i krisespekteret. I fredstid dekker også import deler av etterspørselen i det norske markedet. Ved bortfall av import vil det oppstå underskudd av matvarer; både innsatsfaktorer og ferdigvare. Videre må man anta at volumene reduseres i en krisesituasjon pga. press på innsatsfaktorer, bemanning og maskiner. For å møte ekstra etterspørsel kan derfor produksjonen av norsk jordbruksbasert mat økes, og produksjons- og foredlingskapasiteten utvikles.

Det vil være behov for å utvikle markeder for lønnsomt salg av norsk jordbruksbasert mat utover det som finnes i dag. Aktørene selv arbeider for å utvikle sitt nasjonale marked og lønnsom eksport. I tillegg vil det i en krisesituasjon være behov for omstilling og tilpasning av produksjon og kosthold. Økt kapasitet vil styrke omstillingsmulighetene.

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler at myndighetene ser nærmere på hvordan en slik oppskalering av norsk jordbruksbasert matproduksjon kan gjennomføres. Det er behov for rammebetingelser og aktivitet som sikrer konkurransekraft, og som stimulerer til økt produksjon av norsk mat og anvendelse av norske råvarer. FFI foreslår at staten bidrar til å inngå sivil-militære beredskapsavtaler, for på den måten å sikre tilgang på drivstoff, transport og mat til Forsvaret. Norsk Landbrukssamvirke mener både sivile og militære offentlige aktører bør øke sine innkjøp av norskprodusert vare. Norsk Landbrukssamvirke understreker behovet for en plan for omlegging av produksjon og kosthold i en krise. Den beste matberedskapen er en høyest mulig løpende produksjon, som igjen sikrer at vi har tilstrekkelig produksjonskapasitet.

Posisjon 8 Økt kompetanse om EØS og EU

Norge har en liten og åpen økonomi, og vår handel er tett integrert med andre land, særlig på kontinentet. Europeisk landbrukspolitikk og matvarehandel er både direkte og indirekte med på å sette rammene for norsk matvareproduksjon. Evnen til å ivareta næringens interesser i utviklingen av EØS-relevant regelverk og norske handelsposisjoner er derfor sentral. Videre er **kompetanse om EØS/EU samt europeisk handelspolitikk og matvarehandel** svært relevant for virksomhetenes arbeid med matvareberedskap, og det er nødvendig å kjenne til hvordan EU og andre internasjonale aktører arbeider med matvareberedskap.

Internasjonal handel og samarbeid reduserer sårbarhet i fredstid. Internasjonal handel gir fleksibilitet og tilgang på mat og innsatsfaktorer, men kan gjøre Norge sårbar ved store forstyrrelser i de globale forsyningskjedene. FFI-rapporten peker på at Norge må tåle redusert import i langvarige kriser. Som konsekvensreduserende tiltak kan virksomhetene derfor utvikle fleksibilitet for å oppskalere egen produksjon, og/eller sikre importerte varer gjennom forpliktende handels- og lagringsavtaler i Norden og EU. Man kan også vurdere å inngå handelsavtaler spesifikt for beredskapssituasjoner.[1] Reduserte handelsbarrierer kan sikre raskere tilgang til matvarer ved svikt i ordinære forsyningslinjer. Samtidig er det viktig å sikre importvernet og konkurransekraften for norske jordbruksprodukter hvor det stadig er et sterkt press fra import.

TEMA 05 · POSISJON 9–10

3.5 Styring og samarbeid

Det er et offentlig ansvar å sørge for mattrygghet og matsikkerhet for befolkningen og allierte styrker. Samtidig er så godt som all matforsyning i Norge eid av private, kommersielle aktører. Næringslivet er i begrenset grad

1. EØS-avtalen åpner for at avtalepartene har anledning til å treffe tiltak «som den anser vesentlig for sin sikkerhet» (123 bokstav c).

integrert i norsk beredskapsarkitektur. Næringslivsaktørene har ingen direkte rolle i det formaliserte beredskapsarbeidet (utover grossistene i Rådet for matvareberedskap). Næringslivet bør involveres i myndighetenes arbeid med sikkerhet og beredskap. Eksempelvis kan landbrukssamvirkenes anlegg, som ligger spredt over hele landet, være en viktig bidragsyter i å forebygge, øve og håndtere kriser lokalt. De kan involveres som beredskapsaktør på kritiske samfunnsområder (f.eks. leverandør av rent vann mv.), og samarbeide med kommunale beredskapsråd som nå blir lovpålagt.

Posisjon 9

Etablere offentlig/privat samarbeid, planverk og øvelser for verdikjeden for mat

Ettersom hoveddelen av ressursene eies av kommersielle aktører, bør offentlig-privat samarbeid (OPS) inngå i løsninger for økt beredskap. Landbrukssamvirkene bør ta initiativ til at offentlig-privat samarbeid inngår i løsninger for økt beredskap. Tiltakene bør vurderes ytterligere og mer detaljert med tanke på i hvilken grad de reduserer sannsynligheten for logistikkbrist og tilbudssvikt i en krigssituasjon.

Det er et betydelig behov for å styrke planverk og øvingsaktivitet. Dette skriver justisministeren i sitt brev til næringslivet senest i mars i år, og Totalberedskapskommisjonen pekte på det samme i NOU 2023: 17. Samordningen mellom aktørene er for svak, og det er nødvendig med mer realistiske øvingskonsepter. Det svekker den samlede beredskapen at aktørene i dag legger ulike forutsetninger til grunn for sin planlegging. Det er derfor behov for standardiserte scenarioer og felles planforutsetninger på tvers av sektorer, samt bedre koordinering mellom myndigheter og næringsliv. Videre må det etableres tydeligere avklaringer av ansvar og prioriteringer, særlig i situasjoner med knapphet på ressurser. Det er behov for å inkludere hele verdikjeden, også private aktører.

Norsk Landbrukssamvirke anbefaler sterkt at hele verdikjeden for matberedskap jevnlig testes i øvelser, og at planverk og planforutsetninger oppdateres på bakgrunn av erfaringer fra slike øvelser. Norske kommuner har et stort ansvar for den lokale beredskapen. Det fremstår derfor som naturlig at landbruket gis en mer tydelig rolle i kommunenes beredskapsplaner og -arbeid. Norsk Landbrukssamvirke tilbyr sin kompetanse til norske myndigheter innenfor matberedskap, og er villig til å avsette ressurser til å forberede og gjennomføre relevante øvelser, både internt og i samarbeid med relevante statlige aktører. Det planlegges totalforsvarsøvelser høsten 2026, og det er naturlig at Norsk Landbrukssamvirkes virksomheter inviteres til å delta.

Posisjon 10

Investere i organisasjonsformen og bygge kompetanse

Landbrukssamvirkene er en vertikal integrasjon i verdikjeden med mål om å skape best mulig økonomi for eierne både på kort og lang sikt. Bare bønder med aktiv drift kan være eiere i landbrukssamvirke. Eierskap i samvirke gir sikkerhet for levering av egne råvarer, sikkerhet for tilgang til innsatsfaktorer, markedsmakt gjennom merkevarer og industriell bearbeiding av egne råvarer, samt mulighet for økt avkastning av egen produksjon.

For å kunne ta imot råvare fra sine eiere, er landbrukssamvirkene lokalisert med anlegg over hele landet. Landbrukssamvirket tar imot og håndterer derfor råvarestrømmer i hele Norge, uavhengig av størrelsen på nærmarkedet.

Siden det bare er aktive bønder som kan eie landbrukssamvirkene, kan ikke selskapene overdras til andre. Samvirkebasert eierskap sikrer nasjonalt eierskap til produksjonen av mat til befolkningen. Landbrukssamvirkene er en garantist mot aktører som kunne ønske å svekke nasjonale interesser gjennom strategiske oppkjøp. Videre har flere av landbrukssamvirkene en institusjonell historie med tett offentlig-privat samhandling gjennom rollen som markedsregulatorer. Landbrukssamvirkene er derfor trent i samhandling med

myndighetene utover å ivareta rene kommersielle interesser i markedet.

Landbrukssamvirkene bidrar til suverenitetshevdelse gjennom industriell tilstedeværelse over hele landet, og de er garantister for nasjonale eierskap av en kritisk samfunnsfunksjon.[2] For å ivareta landbrukssamvirkenes styrke som desentraliserte og demokratisk styrte selskaper, er det behov for å bygge kompetanse som gjør eierdemokratiet rustet mot forhold som kan svekke selskapene økonomisk og organisatorisk.

Rent generelt er norsk matberedskap til enhver tid avhengig av bred og dyp kompetanse på en rekke områder, og særlig med tanke på krise og krig. Å ytterligere styrke kompetansen på alle relevante områder fremstår som helt avgjørende for å kunne lykkes med beredskapsarbeidet. Tilgang til bl.a. oppdatert agronomisk kompetanse vil være helt sentralt i arbeidet med norsk matberedskap. **Norsk Landbruksrådgivning og øvrige kompetansemiljøer bør inngå i den nasjonale beredskapsstrukturen for matforsyning** da disse kan tilføre kunnskap og innsikt med direkte betydning for matberedskapen i Norge.

2. Se DSB (2016) for definisjoner av kritiske funksjoner. Mat er en av disse, under overskriften «samfunnets funksjonalitet».

Sårbarhetsanalyse for landbrukssamvirkenes rolle i forsyning og matberedskap

Landbrukssamvirkene er eid av norske bønder over hele landet. Samvirke sørger for en sammenhengende verdikjede for mat i Norge, fra jord til bord. Verdikjeden er avhengig av importerte innsatsfaktorer, men samvirket er garantisten for norsk matproduksjon i selskaper som er til stede over hele landet, og som ikke kan kjøpes opp.

Landbrukssamvirkene samarbeider tett med primærprodusenter over hele landet. De tar imot bondens råvare og sørger for innsatsfaktorer fra gjødsel og såvare til rådgivning og digitale tjenester, og de leverer mange av merkevarene norske forbrukere setter pris på. I 2025 omsatte de norske landbrukssamvirkene for rundt nitti milliarder kroner.

Posisjonsnotatet er utarbeidet parallelt med FFI-rapporten Nasjonal forsyningssikkerhet i krise og krig (rapport 010/2026). Rapporten analyserer sårbarheter i forsyningskjeden for mat og drivstoff gjennom en systemanalytisk tilnærming. FFI skriver (s. 92):

Ved en krig i Norge og våre nærområder vil den nasjonale tilgangen på varer påvirkes av importsvikt, redusert produksjon, bortfall av innsatsfaktorer og økt etterspørsel. Etter hvert som situasjonen eskalerer, forsterkes disse forholdene […]. At Norge er svært avhengig av import av både matvarer, innsatsvarer og raffinerte drivstoffprodukter, gjør at tilbudssvikt kan oppstå raskt og bli omfattende. Matforsyningskjeden er preget av gjensidige avhengigheter. For eksempel, kan tilbudssvikt på importert korn få konsekvenser for produksjonen av kjøtt, meieriprodukter og egg ettersom det prioriteres for menneskelig konsum. Redusert import kan føre til reduksjon i proteinråvarer til kraftfôr og fiskefôr. Mangel på ingredienser til mineralgjødsel reduserer mengde og kvalitet i avlinger og kreve at naturgjødsel må i større grad tas i bruk […]. Tilbudssvikt på grunn av utfordringer for produksjonen vil være avhengig av flere faktorer, som evnen til å omstille produksjonen nasjonalt og mulighet for å importere fra andre land. Logistikkbrist og tilbudssvikt kan føre til økte priser og endret utvalg av matvarer som krever at kostholdet til befolkningen omstilles. Dette kan for eksempel bety større inntak av fisk og norske landbruksvarer.

Oppsummeringen illustrerer hvor sentrale landbrukssamvirkene er i norsk matforsyning. Både i en normalsituasjon og i krig og krise er det nødvendig at våre virksomheter klarer å opprettholde tilnærmet normal drift. Landbrukssamvirkene er nødvendige for å sørge for matsikkerhet i Norge.

2.1 Sårbarhetsanalyse

Nasjonal forsyningssikkerhet må forstås som et sammensatt system av gjensidig avhengige infrastrukturer, markeder og institusjoner, og ikke isolert for hver enkelt sektor. Også matberedskap og -forsyning er et resultat av samspillet mellom flere delsystemer – primærproduksjon, innsatsfaktorer, transport, energi, digital infrastruktur, regulering og markedsforhold. Sårbarheter i ett av disse leddene kan forplante seg gjennom hele forsyningskjeden og gi opphav til betydelige konsekvenser for tilgjengeligheten av mat, både når det gjelder primærproduksjon, innsatsfaktorer, transport, energi, digital infrastruktur, regulering og markedsforhold.

Sårbarhetsanalysen i posisjonsnotatet er basert på FFIs rammeverk. De har identifisert fem dimensjoner å måle sårbarhet langs og tilhørende sårbarhetsfaktorer, som vises i figuren under. Sårbarhetsfaktorene belyser viktige avhengigheter og forutsetninger for nasjonal forsyningssikkerhet.

Innsatsfaktorer	Geografi og struktur	Regulatoriske forhold	Markedet	Styring og samarbeid
Energi (strøm og drivstoff) Arbeidskraft IKT-infrastruktur	Sentralisering Geografisk sammenkobling Klima Regional etterspørsel	Avgifter Handelsbarrierer Prioriterings-mekanismer Kvalitets-, sikkerhets- og klimakrav Annet lovverk	Globalisering Diversitet Kompleksitet Etterspørsel Markedsintegrasjon	Geopolitiske relasjoner og internasjonalt samarbeid Offentlig-privat samarbeid Informasjonsdeling

Det har ikke vært ønskelig å presentere en detaljert oversikt over virksomhetenes selskapsspesifikke sårbarheter. Posisjonsnotatet legger vekt på overordnede forhold som påvirker våre virksomheters mulighet til å opprettholde normal drift i en situasjon med langvarig krise.

2.1.1 Innsatsfaktorer

Tilgangen på energi er helt grunnleggende – energi er forutsetningen for at resten av forsyningskjeden skal kunne virke som forutsatt. I praksis er alle virksomheter sterkt avhengig av en stabil digital infrastruktur. Informasjonsflyt om varetilgjengelighet, ordrer og avregning er grunnleggende for å kunne opprettholde virksomhetens funksjoner og en effektiv varekjede. Digital kommunikasjon går først og fremst gjennom fiberbredbånd og bortfall av dette vil ha umiddelbare negative konsekvenser. Trådløse alternativer vil bare i svært begrenset grad kunne håndtere den betydelige datastrømmen som pågår til enhver tid. Manuelle prosesser vil kun i liten grad kunne opprettholde vareflyten over tid.

Behovet for stabil import fra utlandet er betydelig. Dette gjelder både innsatsvarer til produksjonen i landbruket, og til senere og videre distribusjon. Norge er f.eks. ikke selvforsynt med korn og kraftfôr, og vi er helt avhengige av å få inn slike varer fra utlandet for å kunne holde produksjonen i gang over tid. Videre er Norge avhengig av å importere gjødsel, plantevern og maskiner. Også tilgangen til utenlandsk arbeidskraft er en viktig innsatsfaktor.

Tilgang på rent vann er særlig kritisk i landbruket, og er ofte direkte avhengig av energiforsyning til pumpestasjoner, vanningsvogner og annet teknisk utstyr. Kontaminert vann kan være skadelig for både dyr og vekster. Det finnes vannrensing på en del av våre anlegg, men ikke alle gårder har egen vannforsyning.

Ved redusert tilgang på eller bortfall av vann vil produksjonen raskt bli redusert. Langvarig bortfall av strøm vil være særlig kritisk. Landbasert matproduksjon er avhengig av vann til vanning, dyrehold og prosessering. Svikt i vannforsyningen vil også påvirke hygieniske forhold i næringsmiddelindustrien, og kan føre til stans i produksjon og distribusjon. Tilsvarende vil overskudd av vann som følge av kraftig nedbør eller flom kunne skade dyrket mark. I områder med mangelfulle systemer for drenering og vannhåndtering representerer dette en betydelig sårbarhet som kan lamme produksjonen helt eller delvis.

Transportmidler, infrastruktur, bygg og anlegg er grunnleggende innsatsfaktorer i forsyningssystemet. Disse elementene utgjør den fysiske infrastrukturen som gjør det mulig å produsere, lagre, håndtere og distribuere varer gjennom hele forsyningskjeden helt frem til sluttbruker. Tilgang til og funksjonalitet i slike ressurser er derfor en forutsetning for at forsyningssystemet skal fungere. Dette må også fungere på en slik måte at det som trengs kan komme inn til landet. Samtidig innebærer konsentrasjon eller begrenset redundans i denne infrastrukturen at svikt i enkelte noder kan få betydelige ringvirkninger for forsyningssikkerheten.

2.1.2 Geografi og struktur

Geografi og strukturell organisering er sentrale faktorer som påvirker forsyningssystemets motstandsdyktighet i krise og krig. Moderne forsyningssystemer er preget av høy grad av sentralisering og spesialisering, der produksjon, foredling og distribusjon i stor grad er konsentrert i et begrenset antall noder. Anleggsstruktur er til tider en krevende balanse mellom lønnsomhet og andre hensyn. Forbrukertrender og endringer i befolkningsmassen, sammen med behovet for ny teknologi og kostnadseffektiv drift, er med på å gjøre desentraliserte og mindre anlegg økonomisk sårbare. Anlegg må også være av en størrelse som gjør dem tilstrekkelig robuste teknisk og driftsmessig, samt ha tilstrekkelig arbeidskraft. Samtidig er transportavstandene betydelige, og distribusjonen er avhengig av et begrenset antall transportkorridorer og logistiske knutepunkter. Denne strukturen gir effektiv ressursutnyttelse i normalsituasjoner, men reduserer systemets robusthet ved forstyrrelser.

En landsdekkende produksjonsstruktur minsker produksjonssårbarheten for klima og vær. En desentralisert produksjonsstruktur reduserer også sårbarheten ved en eventuell krise som medfører utfordringer med infrastruktur på distribusjonssiden.

2.1.3 Regulatoriske forhold

Reguleringer som gjelder produksjon, transport, handel og marked er primært utviklet for å fungere under stabile samfunnsforhold. Slike reguleringer skal normalt sikre hensyn som mattrygghet, miljøstandarder, konkurranse og effektiv ressursbruk. I en krisesituasjon kan imidlertid enkelte av disse reguleringene bidra til å redusere fleksibiliteten i forsyningssystemet. Regelverk kan eksempelvis begrense muligheten for rask omstilling av produksjon eller distribusjon når tilgangen på varer eller innsatsfaktorer endres. Under pandemien ble eksempelvis enkelte bestemmelser knyttet til samarbeid i konkurranselovgivningen suspendert. Næringsberedskapsloven åpner for, men definerer ikke, hvilke regler som skal suspenderes under gitte forutsetninger (jf. § 13).

Reguleringer knyttet til kvalitet, sertifisering og dokumentasjonskrav kan også påvirke hvor raskt alternative leveranser kan tas i bruk. Videre kan bestemmelser om transport, kabotasje eller bruk av transportkapasitet påvirke tilgjengelig logistikk i en krise.

De ulike varekjedene har ikke samme grad av direkte sårbarhet mot regulatoriske forhold. Streng regulering og kvalitetskrav ivaretar trygg matproduksjon, men kan samtidig føre til at store mengder råvarer ikke når markedet. All regulering som reduserer avlingsnivå, medfører i prinsippet en redusert beredskap. I en beredskapssituasjon vil det både være aktuelt å benytte en større andel av varehaugen fra konsumproduksjon til friskt konsum, og det vil være mulig med omfordeling eller omstilling av råvareproduksjon fra industri til friskt konsum. Samlet medfører det en betydelig redusert sårbarhet rundt mattilgang i en krisesituasjon.

Alle reguleringer som medfører bortfall av dyrkbar jord skaper sårbarhet for norsk matproduksjon, enten det gjelder omregulering av matjord eller reguleringer som på annen måte medfører at areal ikke kan benyttes. Redusert jordbruksareal innebærer langsiktig svekkelse av nasjonal matberedskap.

For landbrukssamvirkene kan man legge til at vår virksomhet drives med en viss politisk risiko. Verdikjeden hviler på politiske rammebetingelser, og er derfor sårbar for at lønnsomheten går ned dersom politikken endres i vesentlig grad. Politisk risiko kan også påvirke viljen til å gjøre nødvendige langsiktige investeringer i verdikjeden, særlig på primærnivå.

2.1.4 Markedet

Forsyningssystemene er primært organisert gjennom markedsbaserte strukturer og private aktører. Markedsmekanismer bidrar normalt til effektiv ressursbruk, lave kostnader og høy leveringssikkerhet. Samtidig vil kravene til effektivitet og lønnsomhet i verdikjeden innebære begrensede buffere i form av små lagre og strømlinjeformede forsyningskjeder. Dette gjør systemet mer sårbart for forstyrrelser i etterspørsel, tilbud eller logistikk. Konsentrasjon i enkelte deler av markedet, for eksempel i distribusjons- og grossistledd, kan øke effektiviteten, men også gjøre systemet mer avhengig av et begrenset antall aktører og noder. Videre kan internasjonale markeder spille en avgjørende rolle for tilgangen på varer og innsatsfaktorer, noe som innebærer at globale hendelser raskt kan påvirke nasjonale forsyninger.

Markedsbaserte forsyningssystemer er også følsomme for endringer i pris, forventninger og aktørenes risikovurderinger. I krisesituasjoner kan dette føre til etterspørselssjokk som forsterker ubalanser i markedet. Usikkerhet kan også påvirke aktørenes vilje til å opprettholde leveranser eller investere i produksjon og transportkapasitet. Dog har markedsaktører ofte høy tilpasningsevne og kan bidra til omstilling dersom rammebetingelsene ligger til rette for det. En sentral utfordring er derfor hvordan myndigheter og markedsaktører kan samhandle i situasjoner der markedsmekanismer ikke alene sikrer stabil forsyning. Dette reiser spørsmål om hvilke virkemidler staten kan eller bør ta i bruk for å stabilisere markedet i alvorlige kriser.1 Eksempler kan være tiltak som påvirker pris, distribusjon eller prioritering av leveranser. Det betyr at markedsforhold dermed både kan styrke og svekke forsyningssikkerheten, avhengig av hvordan de fungerer under press.

Tollvernet er sentralt for å opprettholde norsk jordbruksproduksjon. Innenfor EU har det vært en markant bevegelse mot spesialisering av produksjon som gir konkurransefordeler innenfor det åpne markedet. Dette har ført til redusert bredde i nasjonal grøntproduksjon. Som EØS-land med egen landbrukspolitikk har Norge kunnet bevare et større mangfold i egen produksjon. Dette gjør tollvernet viktig for både matberedskap og et variert norsk tilbud.

2.1.5 Styring og samarbeid

Forsyningssystemene for mat og drivstoff er primært organisert gjennom private aktører, mens myndighetene har ansvar for overordnet regulering og beredskap. Dette innebærer at forsyningssikkerheten er avhengig av et samspill mellom offentlige myndigheter, næringsliv og andre samfunnsaktører. Ansvars- og rollefordelingen mellom aktørene er i mange tilfeller utformet for normalsituasjoner, og dette kan skape utfordringer i alvorlige kriser. I en krigssituasjon kan det oppstå behov for raskere beslutningsprosesser og tydeligere prioriteringer enn det eksisterende styringssystemet er innrettet for. Videre kan manglende koordinering mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer føre til ineffektiv ressursbruk eller forsinkelser i tiltak. Sektorprinsippet er et konstitusjonelt prinsipp, men kan også være en flaskehals i norsk beredskap.

Informasjonsdeling mellom offentlige og private er en sentral faktor for situasjonsforståelse og effektiv håndtering av forsyningsutfordringer. Samtidig kan og bør hensyn til konkurranse, konfidensialitet og forretningshemmeligheter begrense informasjonsutvekslingen i fredstid. Det er derfor behov for å etablere samarbeidsmekanismer som kan fungere under pressede forhold. Det er også nødvendig å klargjøre prioriteringene mellom ulike behov når ressursene er begrensede. I krise og krig kan det oppstå konkurranse mellom sivile og militære behov for transport, drivstoff eller andre kritiske ressurser. Dette krever tydelige styringsmekanismer og avklarte beslutningsprosesser. Beredskapsplanlegging og øvelser vil være sentralt for å styrke samhandlingen mellom aktørene. Dette vil gjøre det enklere for aktørene å utvikle felles forståelse av roller, ansvar og handlingsrom. Forsyningssikkerheten avhenger i stor grad av effektiv styring og godt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Robust styring og koordinering fremstår derfor som en sentral forutsetning for å håndtere komplekse forsyningsutfordringer i krise og krig.

Begrepsavklaringer og forutsetninger

Hva er matberedskap og forsyningssikkerhet?

En analyse av norsk matberedskap krever en omforent forståelse av hva vi legger i de ulike begrepene som inngår i analysen. Posisjonsnotatet legger omforente offentlige definisjoner til grunn, hvorav de viktigste gjengis nedenfor. Definisjonene er hentet fra DSB, FFI og regjeringens publikasjoner.

1.1 Begrepsavklaringer

Matsikkerhet «eksisterer når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til 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». **Mattrygghet** betyr at maten ikke inneholder miljøgifter, mikroorganismer eller fremmedelementer man kan bli syk av gitt at maten tilberedes og spises som tiltenkt.

Forsyning omfatter hele kjeden fra innkjøp av råvarer til produksjon, lagring, distribusjon og levering av produkter til sluttbruker. **Forsyningssikkerhet** handler dermed om forsyningskjedens evne til å levere nødvendige varer der de trengs, når de trengs, over hele Norge (FFI).

Grunnleggende nasjonale funksjoner er «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser», jf. sikkerhetsloven § 1-5 nr. 2. Matvareforsyning er en grunnleggende nasjonal funksjon, men selskapene som leverer matvarer er ikke underlagt sikkerhetsloven og definert som GNF.

Sårbarhet består av elementene sensitivitet, resiliens og eksponering, dvs. hvor mottakelige man er for stress, hvilken motstandskraft man har samt graden av eksponering man blir utsatt for.

Resiliens defineres ofte som motstandsdyktighet, men det er ikke dekkende for hva som inngår i resiliensbegrepet. Resiliens henger sammen med risiko og risikovurderinger, og omfatter dessuten å være forberedt på og å kunne tilpasse seg uønskede hendelser, opprettholde funksjoner i løpet av en hendelse, og raskt kunne gjenopprette tapte funksjoner i etterkant av en hendelse. Resiliens innebærer også et element av læring.

Redundans betyr egentlig overflødighet, og handler om at man har en sikkerhetsmekanisme eller ekstra kapasitet når systemene utfordres, f.eks. gjennom lager eller parallelle systemer.

Beredskap er «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser» (NOU 2000:24 s. 20). **Matberedskap** er «evnen til å iverksette tiltak ved ubalanse eller kriser i verdikjeden for mat, og som gir seg utslag i tilbudssvikt, etterspørselssjokk og logistikkbrist. Dette er hendelser som krever raske og store omstillinger for å sikre befolkningen tilgang til matvarer slik at tilnærmet normalt kosthold kan opprettholdes» (DSB 2017: 11). Matberedskap inkluderer dermed både matsikkerhet, mattrygghet og forsyningssikkerhet. **Forsyningsberedskap** er tiltakene som iverksettes for å sikre forsyninger under ekstraordinære situasjoner som truer forsyningssikkerheten (FFI).

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

Statssikkerhet er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet. Virkemidlene her er tradisjonell norsk sikkerhetspolitikk, NATO-medlemskap, bilaterale avtaler og vårt eget militære forsvar understøttet av totalforsvaret.

Nasjonal sikkerhet omfatter statssikkerheten og de deler av samfunnssikkerheten som har avgjørende betydning for landets sikkerhet og overlevelse.

Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjonene som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende». **Kritisk infrastruktur** er de anleggene og systemene som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. Matberedskap er en del av samfunnets kritiske infrastruktur.

Konfliktspektret brukes i krise- og beredskapsplanlegging for å beskrive hvordan en situasjon kan utvikle seg fra normaltilstand til full væpnet konflikt. Tradisjonelt har man snakket om fred – krise – krig, og i militær sammenheng vil man fortsatt ofte høre denne inndelingen. Poenget er å ha et felles språk for eskalering, terskler og hvilke virkemidler som er relevante på hvert nivå. Det faktum at vi i dag står overfor sammensatte trusler har skapt behov for en mer finmasket inndeling av konfliktspektret.

Selv om begreper og inndelinger kan variere noe mellom fagmiljøer, følger de fleste i betydelig grad trinnene beskrevet under. Konfliktspektret beskriver en glidende overgang, ikke tydelige brudd. En konflikt kan også deeskalere og gå nedover i konfliktspektret og forsvinne helt, f.eks. som en konsekvens av vellykket diplomati.

1.2 Sammenhengen mellom forsyningssikkerhet, matberedskap og sikkerhetspolitikk

Statssikkerhet og samfunnssikkerhet henger sammen, og utfordres oftere samtidig av sammensatte trusler. Sikkerhetsloven lovfester den nødvendige sammenheng mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet, og de kan dermed sees som forutsetninger for hverandre. God samfunnssikkerhet med sivil motstandskraft er en forutsetning for solid statssikkerhet, og gir myndighetene politisk handlingsrom til å treffe beslutninger som viderefører statens suverenitet og evne til å beskytte landet.

Norges medlemskap i NATO er først og fremst rettet mot å ivareta statssikkerheten, men NATO har også krav til medlemslandenes sivile beredskap.[1] Medlemslandet skal være i stand til å ivareta kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske samfunnsfunksjoner til befolkningen, og å gi sivil støtte til militære operasjoner. Samfunnssikkerheten må derfor være ivaretatt både for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner og å kunne yte vertslandsstøtte. Matforsyning til allierte styrker er en del av vertslandsstøtten.

Videre definerer NATOs Seven Baseline Requirements minstekravene for nasjonal resiliens, og mat- og vannforsyning er blant disse.[2] Her handler resiliens om hvor godt et land kan opprettholde sine kjernefunksjoner etter hvert som man beveger seg oppover i konfliktspektret. Generelt scorer Norge bra på mange av NATOs krav, men vi har en relativt lav selvforsyningsgrad på mat, avhengighet av import utenfra og begrensede beredskapslagre.

Matberedskap er en sentral del av samfunnets kritiske infrastruktur som støtter opp under en robust samfunnssikkerhet og derigjennom også bidrar til statssikkerhet.

Departementenes beredskapsansvar i Norge

1.3.1 Departementer med direkte sektoransvar for matberedskap

Ansvaret for beredskap i Norge ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet (JD). De har en overordnet samordningsrolle i den sivile beredskapen og skal sikre helhetlig krisehåndtering på tvers av sektorer. Gjennom sitt ansvar for nasjonal beredskapspolitikk, koordinering og styring, legger JD rammene for hvordan aktørene skal samvirke i kriser. Departementet forvalter sentrale deler av beredskapsregelverket, og har et særlig ansvar

for samfunnssikkerhet, risiko- og sårbarhetsanalyser samt krisehåndteringskapasitet. JD har også en nøkkelrolle i å sikre situasjonsforståelse, koordinert beslutningstaking og effektiv informasjonsflyt mellom myndigheter, næringsliv og befolkning. Dette er avgjørende i håndteringen av forsyningskriser, der tiltak i én sektor raskt får konsekvenser i andre. JD bidrar videre til å etablere rammer for prioritering av kritiske samfunnsfunksjoner, herunder matforsyning, og for bruk av ekstraordinære fullmakter dersom situasjonen tilsier det.

Ansvarsfordelingen for matberedskap og forsyningssikkerhet i Norge er forankret i sektorprinsippet, der hvert departement har ansvar for beredskap innenfor eget ansvarsområde. For matforsyning innebærer dette at særlig Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har sentrale og komplementære roller innenfor rammene av gjeldende lovverk og nasjonale beredskapsstrukturer. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har ansvar for mattrygghet. Samspillet mellom LMD, NFD, HOD og JD er dermed avgjørende for en fungerende matberedskap. Mens LMD i større grad retter seg mot primærproduksjon og nasjonal matforsyning fra landbruket, og NFD mot marine ressurser, industriell foredling og nærings- og logistikksystemer, har HOD fokus på at maten må være trygg. JD har det overordnete ansvaret for å sikre sektorovergripende koordinering og helhetlig krisehåndtering. Alle fire opererer innenfor et regelverk som gir staten betydelige styringsmuligheter i krise og krig, men som i en normalsituasjon er basert på markedsmekanismer og internasjonal handel.

I realiteten er over halvparten av alle departementene i Norge involvert i å sikre matberedskap, både de som har et direkte sektoransvar (omtalt over) og de som har systemkritiske støttefunksjoner.

1.3.2 Departementer med systemkritiske støttefunksjoner

Matberedskap i krise og krig er et systemspørsmål som strekker seg langt utover selve matproduksjonen. Evnen til å sikre befolkningen tilstrekkelig og trygg mat er avhengig av en rekke gjensidig avhengige faktorer som må fungere samtidig – fra innsatsfaktorer i landbruket, til logistikk, energi, styring og befolkningens adferd. Norsk matproduksjon er tett koblet til internasjonale forsyningskjeder. Dette innebærer at matberedskap også er avhengig av handelspolitikk og fungerende internasjonale relasjoner. Matberedskap må derfor forstås som et helhetlig system som forutsetter sektorovergripende løsninger på en rekke områder, et tverrsektorielt samarbeid. Det å sørge for at befolkningen i Norge får trygg mat, og tilstrekkelig med mat, er i realiteten en funksjon av samfunnets samlede robusthet. Nettopp derfor er flere departementer involvert i systemkritiske støttefunksjoner.

Departementer med systemkritiske støttefunksjoner forvalter innsatsfaktorer som er avgjørende for at matberedskapen skal fungere i praksis. Selv om disse ikke har et direkte sektoransvar for matproduksjon eller -distribusjon, er deres ansvarsområder nødvendige forutsetninger for at verdikjeden for mat kan opprettholdes under krise og krig. Energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet er sentrale i denne sammenheng. Kommunal- og distriktsdepartementet er i særstilling viktig som ansvarlig for rammebetingelsene for kommunesektoren, som utgjør det operative nivået i krisehåndtering.

1.4 Forutsetninger, avgrensning og metode

1.4.1 En trusselaktør står bak hendelser høyt i krisespekteret

Matberedskap og forsyningssikkerhet handler om å være forberedt på en situasjon hvor normaltilstanden har opphørt å eksistere. Posisjonsnotatet tar utgangspunkt i at Norge er utsatt for negativ påvirkning fra en eller flere eksterne aktører på en slik måte at normal fredsdrift ikke lenger kan opprettholdes. Videre forutsettes det at situasjonen ikke lar seg avgrense i tid og rom av norske myndigheter. Vi avgrenser oss altså til hendelser hvor det står en eller flere aktører bak med intensjon om å stresse systemet. Vi ser ikke for oss at naturlige

ikke-intenderte hendelser resulterer i volumfall som varer over tid. Slike hendelser endrer heller ikke de politiske realitetene, og lar seg løse relativt raskt. Alle beredskapshendelser vil ha betydning for volum, men i dette posisjonsnotatet er vi opptatt av dem vi ikke kan påvirke. (Imidlertid vil jo andre hendelser kunne komme i tillegg, og stresse systemene ytterligere). Hendelser i den spisse enden av krisespekteret er ikke veldig sannsynlige, men forberedelser for hvordan slike hendelser kan påvirke oss vil likevel gjøre oss bedre rustet til å håndtere mindre alvorlige hendelser som vi vet at vil inntreffe.

Posisjonsnotatet adresserer hvilke betingelser som må være oppfylt for at våre virksomheter skal kunne opprettholde normal drift i en slik situasjon slik at både befolkningen og militære styrker skal ha tilgang til tilstrekkelig og trygg mat. Imidlertid må vi avgrense analysen til dagens markedssituasjon, uten ekstraordinære leveranser til Forsvaret og allierte styrker. En utvidelse av leveransene fordi behovet for forsyninger øker, må adresseres som en separat problemstilling.

Det er vanlig å utarbeide scenarioer i arbeidet med beredskap, og det finnes flere scenarioer som peker på utfordringer for norsk matberedskap og forsyningssikkerhet. Dette posisjonsnotatet forholder seg ikke til spesifikke scenarioer, men en overordnet krisesituasjon som «river og sliter» i forutsetningene vi jobber under i dag.

1.4.2 Opprettholde normal drift

Posisjonsnotatet tar utgangspunkt i at landet er i en situasjon som utfordrer vår evne til å holde virksomheten i gang. Videre legges det til grunn at våre virksomheter ønsker å opprettholde (tilnærmet) normal drift, på tross av situasjonen. Vi står altså i en situasjon preget av usikkerhet om hvorvidt våre virksomheter kan levere som normalt.

Vi må derfor spørre oss selv hva som kan hindre normal drift: hva kan gå galt, hva er sannsynligheten for at det går galt, og hva blir konsekvensene dersom det går galt?

Svarene på de tre grunnleggende spørsmålene over definerer risikoen for at vi ikke lenger klarer å opprettholde normal drift. Posisjonsnotatet ser på hvordan man kan redusere sannsynligheten for at normal drift forstyrres og sørge for at konsekvensene av eventuelle forstyrrelser ikke blir større enn nødvendig. Landbrukssamvirkenes sårbarheter drøftes i del 2, og sannsynlighets- og konsekvensreduserende tiltak for å kunne drive mest mulig normalt i del 3.

1.4.3 Verdikjedeperspektiv

Arbeidet med posisjonsnotatet for matberedskap og forsyningssikkerhet avgrenses av landbrukssamvirkenes plassering i verdikjeden og forvaltningens ansvar for forsyning og beredskap. Landbrukssamvirkenes forsyningsansvar starter ved råvaremottak og strekker seg videre utover i verdikjeden. Verdikjedefokuset korresponderer dermed med departementsstrukturen. LMD har ansvaret for virkemiddelapparatet for primærproduksjon, mens NFD har ansvaret for å sikre fungerende forsyningskjeder for hele næringssektoren, også for mat.[1]

Nasjonal matproduksjon og -forsyning er tett integrert i globale verdikjeder som trolig vil bli forstyrret i krise og krig. Derfor er det vesentlig å forstå forskjellen mellom forsyning og beredskap. Forsyning handler i utgangspunktet om varestrømmer – innsatsfaktorer, råvarer, halvfabrikata og ferdigvarer som forflyttes i og mellom land og anlegg. Beredskap er tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser. Forsyningsberedskap blir dermed tiltakene som iverksettes for å sikre forsyninger i ekstraordinære

1. Posisjonsnotatet går derfor ikke inn på rammebetingelsene på primærleddet.

situasjoner. NFDs forsyningsansvar er forankret i bl.a. næringsberedskapsloven som gir hjemmel til å pålegge næringslivet produksjon, omlegging eller prioritering i krisesituasjoner. Også landbrukssamvirkene er underlagt næringsberedskapsloven under en krise.

Videre legger vi statens samfunnssikkerhets- og statssikkerhetsarkitektur til grunn. Her gjelder sektorprinsippet i staten, med JD som øverste sivile beredskapsdepartement. Forsvarsdepartementet (FD) er øverste militære beredskapsdepartement. Forsvaret kan med hjemmel i rekvisisjonsloven rekvirere «alt som er nødvendig» når Norge er i krig. Posisjonsnotatet går ikke inn i hva dette kan bety for våre virksomheter. Vi har ikke grunnlag for å mene noe om hva Forsvaret vil ønske å rekvirere, men vi er kjent med at de som har kjøretøy og maskiner Forsvaret vurderer å ha militær nytte, skal ha fått beskjed om det. Videre legger vi til grunn at sikkerhetsloven bare indirekte er knyttet til våre virksomheter gjennom koblingen mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Derimot legger vi bestemmelsene i næringsberedskapsloven til grunn. Næringsberedskapsloven åpner for at regjeringen kan pålegge våre virksomheter omfattende forpliktelser ved etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist (se spesielt § 6). Avslutningsvis presiseres det at posisjonsnotatet ser på landbrukssamvirkenes produksjon, og ikke hvilken diett norske forbrukere vil ha under en langvarig krise. Også her legges normalitetssituasjonen til grunn, og eventuelt arbeid med endret diettsammensetning er en annen problemstilling.

Referanser

Beredskapsloven (1950). Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7. Hentet 16.02.2026.

Birkemo, G. A. et al. (2026): Nasjonal forsyningssikkerhet i krise og krig – sårbarheter, konsekvenser og tiltak for mat- og drivstofforsyningen. FFI-rapport 26/010.

Birkemo, G. A. (2025): Hvordan står det til med forsyningssikkerhet og forsyningsberedskap i Norge? Podcast, FFI. Hentet 03.02.2026.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016). Samfunnets kritiske funksjoner. https://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/kiks-2_januar.pdf. Hentet 16.02.2026.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017). Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning. DSB-rapport (2017). https://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/rapport/risiko-og-saarbarhetsanalyse-av-norsk-matforsyning. Hentet 16.02.2026.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018/2021). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. 2. utgave. https://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf. Hentet 16.02.2026.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2022). Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. https://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/metodeveileder-helhetlig-ros.pdf. Hentet 16.02.2026.

Dulsrud, A. (2026). Presentasjon for oppstartsseminar FoodPrepared 25.02.2026. Eget arkiv. OsloMet.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (FOR-2011-08-22-894). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894 Hentet 16.02.2026.

Meld. St. 9 (2024–2025). Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/. Hentet 10.01.2026.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020). Oversikt over innmeldte grunnleggende nasjonale funksjoner. https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnleggende-nasjonale-funksjoner-gnf/grunnleggende-nasjonale-funksjoner/oversikt-over-innmeldte-grunnleggende-nasjonale-funksjoner. Hentet 16.02.2026.

NOU 2016: 19. (2016). Samhandling for sikkerhet. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/. Hentet 10.01.2026.

NOU 2000: 24. (2000). Et sårbart samfunn. Justis- og politidepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-20/id143225/. Hentet 16.02.2026.

NOU 2023: 14. (2023). Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet. Forsvarsdepartementet.

NOU 2023: 17. (2023). Nå er det alvor. Justis- og beredskapsdepartementet.

Næringsberedskapsloven (2011). Lov om næringsberedskap. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65. Hentet 23.03.2026.

Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. FOR-2017-09-01-1349. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349. Hentet 16.02.2026.

Sikkerhetsloven (2018). Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24. Hentet 03.03.2026.

Sintef (2016). Sløyfer og slips i ROS-analyser. Sintef Infosec, Cybersecurity forskningsgruppe. https://infosec.sintef.no/informasjonssikkerhet/2016/11/sloyfer-og-slips-i-ros-analyser. Hentet 16.02.2026.

Sivilbeskyttelsesloven (2010). Lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven) (LOV-2025-06-20-77). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45. Hentet 16.02.2026.

Statsministerens kontor (2025). Nasjonal sikkerhetsstrategi. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-sikkerhetsstrategi/id3099304/. Hentet 16.01.2026.

Stortinget (2024, 15. november). Hvordan henvise til Stortingsforhandlinger. Stortinget.no. https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Hvordan-henvise-til-Stortingsforhandlinger/. Hentet 10.01.2026.

Stortinget (2025). Åpen høring i Stortingets justiskomité torsdag 13. februar 2025 kl. 09.00. https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?h=10005262&dateid=10005576. Hentet 10.01.2026.