

Til Matsystemutvalget

Dato: 01.10.2025

HØRINGSINNSPILL

Innspill til høring for NOU om bærekraftige matsystemer

Norsk Bonde- og Småbrukarlag takker for muligheten til å gi innspill til matsystemutvalget som skal levere en norsk offentlig utredning (NOU) om bærekraftige matsystemer.

Hva er de mest sentrale mulighetene, dilemmaene og utfordringene i det norske matsystemet? *

Jordbruket er en fundamental del av det norske matsystemet, og jordbrukets samfunnsoppdrag er å produsere mat til befolkningen uten å redusere framtidige generasjoners mulighet til det samme. Stortingets oppgave er å sikre rammebetingelser som muliggjør jordbrukets samfunnsoppdrag.

Behovet for endring i det norske matsystemet er tydelig, men endringen handler i stor grad om å gjøre mer av det som er bra. Sammenlignet med mange andre land er norsk jordbruk premissleverandør for god dyrehelse, lite bruk av antibiotika og lite bruk av sprøytemidler. Norske bønder bidrar til mat av god kvalitet, godt avlsarbeid og en mangfoldig produksjon. I tillegg produserer de bærekraftige produkter som ull og skinn fra dyr som har utnyttet de rike utmarksressursene. Bærekraft må handle om å forsterke de tiltakene som fungerer godt i dag.

Det norske matsystemet kan defineres av komplekse aktiviteter i verdikjeder fra produksjon til konsum, og det politiske, regulatoriske og verdibaserte systemet som setter mål og tar beslutninger for disse aktivitetene. I høringsinnspillet presenterer vi sentrale muligheter, dilemmaer og utfordringer i produksjon, distribusjon og salg, forbruk og det politiske systemet for et bærekraftig norsk matsystem.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag trekker fram utfordringer for norsk jordbruk, som må adresseres for å oppnå et bærekraftig matsystem:

- Lav sjølforsyningsgrad
- Matsikkerhet og matvareberedskap
- Tap av natur
- Klimaendringer
- Skjevfordeling av ressurser
- Manglende sosial og økonomisk bærekraft
- Nedlagte gårder og fraflyttede bygder

Produksjon

De viktigste **utfordringene** for nasjonal matproduksjon i dag er knyttet til den lave sjølforsyningsgraden, som er solidarisk uansvarlig ovenfor andre lands matressurser. Vi står også ovenfor store utfordringer knyttet til allerede eksisterende og kommende klimaendringer og tap av biologisk mangfold og natur.

- **Avvikling** av gårdsbruk og **fraflytting** fra bygder bidrar til svekket beredskap og økt sårbarhet for matsikkerhet her til lands. En geografisk spredt jordbruksproduksjon er grunnlaget for en videreforedlingsindustri, som stadig svekkes i takt med et minkende antall gårdsbruk. Når meierier og slakterier legges ned, følger også andre jordbruksproduksjoner etter. Primærnæringene i jordbruk og småskala fiske er avhengige av en foredlings- og næringsmiddelindustri som er tilgjengelig og til stede, i tillegg til sterke, sosiale lokalsamfunn.
- Varmere klima, tørkeperioder, regnperioder, overvintringsskader og flom/erosjonsproblemer har blitt en større del av hverdagen til den norske bonden. Næringa må gjøres mer **robust** for å håndtere slike vanskelige forhold. **Klimaendringene** er i hovedsak ikke en mulighet til økt produksjon, men snarere en sannsynlighet for redusert matproduksjon.
- Bønder ønsker å gjennomføre bærekraftstiltak, drive god agronomi og et ressursbasert jordbruk, men har, slik som dagens system fungerer, **ikke tid, kapital og ressurser** til å gjennomføre ønskede tiltak. Jordbruket er avhengig av en styrket økonomi for styrket **omstillingsevne**.
- Manglende verktøy for å hindre **overimport** av varer vi kan produsere selv, fører til at norske varer må legges på reguleringslager. Et sterkere tollvern er avgjørende for en nasjonal jordbrukspolitikk og må sikre at markedsinntektene i produksjonen av matvarer står i forhold til det norske kostnads- og inntektsnivået. Økt sjølforsyning på en rekke norskproduserte varer hindres av konkurranse fra tilsvarende eller lignende importvarer.
- Enkelte **landsdeler** har tøffere **forutsetning for matproduksjon**, og avhenger av egne tiltak for å opprettholde produksjon for styrket sjølforsyning. I Nord-Norge er spredt bosetting, få produsenter, dyr foredling med få anlegg, lang transport og høy risiko for å bli avskåret faktorer som utfordrer matproduksjonen. På Vestlandet, i Telemark og Agder har en stor andel fortsatt båsfjøs, som ikke vil oppfylle **løsdriftskravet** i 2034. Man risikerer avvikling et betydelig antall små- og mellomstore melkeprodusenter på grunn av dårlig lønnsomhet og liten investeringskapasitet.

Det er en rekke **dilemmaer** som skaper målkonflikter i jordbruket, og som krever avveininger for å nå mål om et bærekraftig matsystem.

- De aller færreste klarer å leve av **jordbruksinntektene** alene, til tross for at norske bønder har økt produksjonen betraktelig. Produktivitetsutviklingen i norsk jordbruk de siste tiårene ligger langt over de fleste andre sektorer i Norge, men har ikke gitt tilsvarende økning i kapital.
- Det er svært begrenset med dyrkbar matjord i Norge, og **kampen om arealene** rykker stadig nærmere, med mange motstridende behov som boligbygging, industriutvikling og andre formål. I tillegg blir beitebrukere stadig utfordret av trykk fra andre interesser i utmarka, som turister og turgåere, hytteutbygging, rovvilt, mineralutvinning og kraftutbygging. Det skjer en omfattende gjengroing av utmark. En grunn er flytting av husdyr fra utmark til innmark, noe som endrer måten arealene brukes på. Dette skyldes blant annet rovviltpolitikken.
- Et dilemma for jordbruket som sektor er at mange grunnleggende forutsetninger for bærekraftige matsystemer er krevende, om ikke umulige, å **tallfeste**: levende lokalsamfunn med bosetting, arbeidsplasser og dugnadsånd, gode liv for mennesker og dyr, biologisk mangfold, klimarisiko, tradisjonell kunnskap, matsikkerhet og lokal og nasjonal beredskap. Dette må ivaretas gjennom aktiv politikk, tilskuddsordninger over jordbruksavtalen, regelverk, kunnskapsutveksling og god rådgiving. Da må ikke prioriteringene baseres på at CO₂ ekvivalenter er lett målbare.
- **Import** av mat belaster ikke Norges **klimaregnskap**, og i det norske utslippsregnskapet ser det derfor isolert sett best ut å redusere norsk matproduksjon. Det betyr *ikke* at vi kan produsere mindre mat i Norge.
- Det finnes mange kilder til klimagassutslipp, men i matproduksjon må det skilles mellom **fossile og biologiske utslipp**. Utslipp fra biologiske prosesser i naturen er en del av karbonets naturlige kretsløp, som er i konstant omløp. Utslipp av karbon fra fossile kilder, består av karbon som ikke har vært i omløp, og som blir tilbakeført til kretsløpet av oss mennesker gjennom utvinning. Det er umulig å produsere mat uten å slippe ut klimagasser fra biologiske prosesser, og derfor må det, som Klimautvalget 2050 slo fast, være utslipp knyttet til matproduksjon også i framtiden.
- Med mange målkonflikter i jordbruket må vi sørge for at klimatiltak ikke går på bekostning av bærekraft og miljøtiltak. Enkle, teknologiske, men dyre løsninger, som metanhemmere i fôret til drøvtyggerne kan bidra til mindre utslipp, men kan ha en stor kostnad for utnytting av beiteressurser og for økonomisk kapasitet til å gjennomføre andre langsiktige tiltak som drenering.

Mulighetene for at jordbruket kan ta matsystemet i en bærekraftig retning, handler i stor grad om å gjøre mer av det som er bra i dagens produksjonssystem.

- Felles for tiltak som bidrar til bærekraftige matsystemer på sosialt, økonomisk og miljømessig grunnlag er at de baserer seg på **lokale verdikjeder og en**

kretsløpstankegang som tar utgangspunkt i ressursene i nærheten, på gårdsnivå og i lokalsamfunnet. Det nære forholdet til havet har historisk vært svært viktig for lokal matproduksjon, med fiskerbønder som har drevet med fiske og jordbruk hånd i hånd.

- Hovedfokuset i jordbrukets bærekraftsarbeid må være de **jordnære tiltakene**, som handler om god agronomi, redusert åpen åker, fôringsstrategier, dyrehelse og avlsarbeid, og ikke minst å kutte de fossile utslippene der det er teknisk mulig.
- God bruk av arealene er grunnleggende, og en viktig forutsetning for å ta i bruk de spredde arealressursene til matproduksjon, er en tilsvarende geografisk spredning av relativt små gårdsbruk. **Økt bruk av beitemarker**, naturbeitemark, slåttemark, skogshager og setring bidrar til å opprettholde en naturtype som 685 ulike arter (29 pst. av artene) på rødlista, er avhengige av, og som vil påvirkes negativt om disse gror igjen.
- **Økologisk landbruk** er viktig som en spydspiss for å utvikle nye metoder og bærekraftige jordbrukspraksiser i hele landbruket. For eksempel kan metoder fra økologisk landbruk benyttes når et sprøytemiddel mm. ikke lenger er tillatt å bruke i det konvensjonelle landbruket. Å øke det økologiske jordbruksarealet er et viktig tiltak for bedre jordhelse og for å styrke bærekraften i landbruket.
- Det er viktig at det fokuseres på å bedre produksjonsgrunnlaget for **korn, grønnsaker, frukt og bær** – det vil si planter som mennesker kan spise direkte. Potensialet for å dyrke planter til direkte menneskemat er langt større enn det som blir produsert i dag. Dette må skje i kombinasjon med at grasproduksjonen forbedres – kvaliteten på norsk **grovfôr** har stått stille i mange år. Økt sjølforsyning er også avhengig av mer bruk av **utmarks- og beiteressurser**.
- For å øke sjølforsyningsgraden nasjonalt i et bærekraftig matsystem, er det avgjørende at dette også bidrar til **landbruk over hele landet**. Økt sjølforsyning gjennom økt press på arealer og sentralisering av jordbruksproduksjon, vil gi dårlig beredskap og svak klimatilpasning av norsk jordbruk. Dette er ikke en ønsket utvikling. For matsikkerhet bør matproduksjonen være spredt på gårder i ulike klimasoner, med mer mangfoldig produksjon på hver enkelt gård.
- Redusert import kan forhindre overproduksjon på norske varer, fulle reguleringslager, og kasting av norskprodusert mat. Ved å styrke **produksjonsregulerende virkemidler** kan man sikre at det ikke produseres mer mat enn markedet tar.
- For å øke norsk sjølforsyning, er det behov for en massiv **rekruttering** til bondeyrket og til sektoren. Ifølge en rapport fra Ruralis, vil det være behov for mellom 7000 – 13.000 nye årsverk i jordbruket. For yngre bønder i en etableringsfase er det mange faktorer som gjør livssituasjonen mer sårbar enn for andre aldersgrupper. Spesielt viktig er velferdsordningene som skal sikre forutsigbare betingelser ved fødselspermisjon, ferie og fritid. I tillegg betyr

naturligvis en anstendig inntjening et «være eller ikke være» for denne gruppen, som ofte har gjort nylige investeringer både i driftsapparat og privat.

- Behov for å langsiktig tenking krever at vi bygger **matvareberedskap** i matsystemet. Det bør innebære å produsere mat for langsiktig lagring, for å bygge videre på kornlagre som har blitt etablert i det siste.

Foredling og salg

I det norske matsystemet er det en **utfordring** at ressurser, kapital og makt er skjevfordelt. Mye makt konsentreres hos dagligvarekjedene, som gjennom vertikal integrering styrer store deler av verdikjedene og prisene på maten ut til forbrukere.

- Det er mye fokus på høye **matpriser** i Norge, men prisen bonden får for sine produkter reflekterer i alt for liten grad innsatsen og ressursene som ligger bak. Dagligvarekjedene styrer prisene i butikk basert på betalingsviljen til norske forbrukere, og er frakoblet fra produksjonskostnadene. Resultatet er at bonden sitter igjen med en uforholdsmessig lav andel av varens sluttpris. Utfordringer med høye matpriser for forbruker, reflekterer et større og mer sammensatt ulikhetsproblem i det norske samfunnet, som må adresseres gjennom omfordeling, heller enn å fremme tiltak for enda billigere mat.
- **Samvirker med mottaksplikt** er en viktig årsak til at vi til en viss grad klarer å opprettholde et spredt landbruk, men samvirkene har begrenset evne til å tilpasse til lokale forhold, kvaliteter og forutsetninger.
- Det er et uttalt mål for et samlet Storting å **øke norsk frukt- og grøntproduksjon**, men markedsbalanse og -tilgang er svært krevende for disse produksjonene. Det finnes ikke mottaksplikt på frukt og grønt, og produsentene opplever ofte at mottakssystemet er ustabil og at kontrakter brytes. Tollvernet for frukt og grønt gir lite rom for økning i produksjon og lagerbeholdninger, fordi tollperiodene er begrenset til den norske sesongen. Det må gjennomføres omfattende tiltak på distribusjons- og markedsleddet for frukt- og grøntprodusentene for at tiltak på produksjonsleddet skal ha virkning.

Dilemmaer knyttet til mangfold i salgsleddet er en begrensning for norsk jordbruk.

- Matvarekjedene og jordbruket står i et gjensidig avhengighetsforhold, og makten mellom disse bør være så balansert som mulig. **Markedsmakta** hos matvarekjedene er uproporsjonal i forhold til andre aktører i verdikjedene.
- Når det er kjedene som bestemmer hva forbrukeren skal **tilbys**, og ikke etterspørsel og konkurranse, mister vi mangfoldet fra våre egne samvirker og den beste lokale kvaliteten.

Det er gode **muligheter** for å gjøre endringer i distribusjon og salg for et bærekraftig matsystem.

- Nasjonal **matforsyningssikkerhet** og satsing på lokale verdikjeder bør være en prioritet i en tid hvor både konflikt og klima- og naturrelaterte kriser kan sette internasjonale verdikjeder ut av spill. Her spiller **direkte salgskanaler** som REKO-ringene og Bondens Marked en sentral rolle, og bidrar til å koble sammen aktører som ellers har stor avstand.
- **Redusert matsvinn** gir potensiale for betydelig bedre ressursutnyttelse og utslippskutt i matsystemet.

Forbruk

Utfordringer i forbrukerleddet i matsystemet er knyttet til en økende grad av frakobling fra matens opprinnelse og produksjon.

- Forbrukere har mindre og mindre forhold til hvor og hvordan mat produseres, den bakenforliggende innsatsen, ressursene og den reelle verdien som maten har.
- Prisfokus hos forbruker bidrar til at kjedene satser på få produkter og egne merkevarer som selger godt, fremfor et mer mangfoldig utvalg.

Kostholdsråd og –tiltak skaper **dilemmaer** for et bærekraftig matsystem.

- De nye norske kostholdsrådene baserer seg på helsemessige vurderinger. Kosthold må knyttes til mer enn bare helse. Maten vi spiser er en del av komplekse natur- og samfunnssystemer. Bruk av utmark og beiteressurser bidrar til god ressursutnyttelse, holder arealer i hevd og sikrer matproduksjon på områder som ikke kan bidra direkte til menneskemat. **Kostholdstiltak** må baseres på ressursgrunnlaget og bidra til økt norsk sjølforsyning.
- Sjølforsyningsgraden baserer seg på det fortrukne kostholdet til befolkningen i dag. I en krisesituasjon er det relevant å snakke om **dekningsgrad**, basert på antagelser om at vi kan legge om kostholdet ved behov. Det er likevel nødvendig å understreke at jordbruksvarer vil være en høyst nødvendig del av kostholdet også i krisesituasjon, selv om fisk kan erstatte noe av proteinbehovet.

Det ligger store **muligheter** i å gjøre avstand mellom produsent og forbruker kortere, for å bidra til økt bærekraft for norsk mat.

- Etterspørsel etter, og salg av, **lokalmat** har økt kraftig det siste tiåret. Gårdsforedling av ulike råvarer imøtekommer ikke bare et økende marked, men representerer også en viktig kulturarv i jordbruket og norsk historie generelt.

- **Offentlige anskaffelser** er viktig ledd i å sikre et marked for mindre matvareaktører lokalt, for å bidra til et større mangfold, økt sjølforsyning og bærekraftig norsk mat tilgjengelig i hele landet. Oppdeling av anskaffelseskontrakter og krav til kvalitet og bærekraft kan gi forrang for norske produsenter og mindre foredlere. Et krav om en viss andel offentlige anskaffelser av økologiske varer, vil tilrettelegge for markedsmuligheter i større volum av økologiske varer, og således stimulere til økt økologisk produksjon.
- Ifølge Stiftelsen Norsk Mat ser seks av ti forbrukere alltid eller ofte etter **merking av norsk mat** når de skal ta valg i butikken. Fordelene ved å informere forbruker om opprinnelsen til maten de spiser er store, og pålitelig merkeordninger er nødvendig. Det bør være et mål å utvide merkeordninger som "Nyt Norge" til også å gjelde storhusholdning og restaurant.

Politisk system

Utfordringer og dilemmaer i politisk og regulatorisk styring av matsystemet viser hvor komplekst det er å endre et matsystem.

- Internasjonale avtaler, særlig WTO og EØS, har stor påvirkning på handlingsrommet i norsk matpolitikk. Stadig flere krav og tiltak krever stødig politisk gjennomføringsevne for tilpasninger til norsk kontekst.
- Genteknologi har utviklet seg raskt og mye de siste årene, med CRISPR og andre metoder, og tempoet og omfanget av endringer kan derfor økes. Usikkerheten knyttet til risiko ved utsetting i økosystem forblir høy. Det er derfor stor grunn til å utøve streng risikovurdering og varsomhet knyttet til GMO-er i norsk landbruk og matproduksjon. Man må derfor videreføre prinsippene om bærekraft, samfunnsnytte og etikk i regelverket for GMOer i Norge, samt sporing, merking, og solid og uavhengig risikovurdering.

Politiske prioriteringer i retning av et bærekraftig matsystem gir **muligheter**.

- Vi trenger en mat- og måltidspolitik som i mye større grad enn i dag legger til rette for mat av kvalitet, basert på gode produksjonsmetoder, som gir gode måltidsopplevelser.
- Bønder skal levere på økt sjølforsyning - men ikke som dugnad. Ekstrakostnader knyttet til **Stortingets satsinger** på økt eller annerledes matproduksjon må dekkes av særskilte bevilgninger, og komme i tillegg til de ordinære jordbruksavtalemidlene.
- Et bærekraftig matsystem er et **demokratisk** matsystem. Stortinget har i oppgave å sikre at jordbrukspolitikken tar matsystemet i retning av de landbrukspolitiske målene om matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig jordbruk med lavere utslipp av

klimagasser. Det må gjøres gjennom aktiv forvaltning av jordbruksavtalen når den behandles i Stortinget, i tillegg til at Stortinget må sikre et aktivt importvern, markedsregulering og juridiske virkemidler som beskytter jordbruksproduksjonen.

Hvilke tre-fem tiltak vil være viktigst for å styrke bærekraften i fremtidens norske matsystem? *

1. Nå stortingets mål om 50% selvforsyning på norske ressurser, som må inkludere økt bruk av norsk jord, både dyrka mark og utmarksressurser.
2. Sikre jamstilling for bønder sammenlignet med andre yrkesgrupper og innad i næringa, basert på et tallgrunnlag som reflekterer virkeligheten.
3. Sikre at offentlige innkjøpsordninger bidrar til ny måltidspolitik, med innkjøp av norsk og lokal mat for økt selvforsyning.
4. Ta tilskuddssystemet i retning av større mangfold ved å innføre teigbaserte tilskudd.
5. Satse på klimatilpasning av norsk landbruk for et robust matsystem og styrket beredskap basert på korte, lokale verdikjeder og regionale produksjonsmål.

Eventuelt andre innspill direkte knyttet til utvalgets mandat? *

En viktig faktor i beskrivelse og utvikling av et matsystem er **makt**. Utvalget må ta hensyn til maktforhold i det norsk matsystemet blant aktører som bidrar og blant grupper som *ikke* har mulighet til å påvirke produksjon, distribusjon eller konsum. Maktforholdene skaper og forsterker ulikheter i matsystemet, og er viktige for å utjevne forskjeller. En beskrivelse som ikke tar hensyn til maktforhold, klarer heller ikke å identifisere tiltak for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Bærekraftige matsystemer handler om demokratisk forankring, like muligheter til å være med å forme matpolitikk lokalt og nasjonalt, og i stort en **matsuverenitet** som beskytter retten til mat for alle i Norge og globalt.

Det er store forventninger knyttet til en NOU om bærekraftige matsystemer i Norge. Det er behov for endring i matsystemet, for å sikre økt selvforsyning, styrket beredskap, lønnsomhet i matproduksjonen og klima- og naturtilpasning. I dag er man lite omforent om hva et bærekraftig norsk matsystem innebærer. Det vil være avgjørende for å finne de riktige og bærende tiltakene, å definere hva man ønsker å få til i et bærekraftig matsystem. Vi trenger en visjonær og tydelig NOU for samarbeid på tvers av verdikjeder og aktører for nasjonal matsikkerhet og et nasjonalt matsystem som bidrar til global matsikkerhet.

Med vennlig hilsen,

Anders Bakke Klemoen, Generalsekretær

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Elektronisk godkjent, uten underskrift