



Landbruks-
og matdepartementet

Rapport

Landbruks- og matdepartementets arbeid med bærekraftige matsystemer



Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Definisjoner og operasjonalisering av bærekraftige matsystem	8
2 Internasjonale prosesser med relevans for nasjonal politikkutvikling	9
2.1 FNs 2030-agenda og tilhørende prosesser	9
2.1.1 Bærekraftige matsystemer i mellomstatlige fora	10
2.1.2 Sentrale konvensjoner og avtaler på klima- og miljøområdet	11
2.2 Internasjonal handel	12
2.3 EUs strategier og EØS-avtalen	13
3 En bærekraftig primærproduksjon	15
3.1 Matsikkerhet, beredskap og økonomisk bærekraft i produksjonen.....	15
3.1.1 Forutsigbare rammevilkår og inntektsutvikling i primærproduksjonen	15
3.1.2 Omstillingsbehov og opprettholdelse av produsentmiljø i hele landet	16
3.1.3 Produksjon av lokalmat og -drikke	17
3.2 Klima- og miljøarbeidet i jordbruket	18
3.2.1 Jordhelse	22
3.2.2 Ivaretagelse av kulturlandskap.....	22
3.2.3 Genetiske ressurser	23
3.2.4 Økologisk jordbruk	23
3.2.5 Bærekraftig bruk av plantevernmidler	24
3.3 Bærekraftig arealbruk	24
3.3.1 Jordvern	25
3.3.2 Beiteressurser	25
3.3.3 Bærekraftig reindrift	26
3.4 Dyrevelferd, dyre- og plantehelse, trygg mat og én helse	27
3.4.1 Antimikrobiell resistens.....	27
3.4.2 Dyrehelse	28
3.4.3 Plantehelse	28
3.4.4 Dyrevelferd	29
3.4.5 Genmodifisering og genredigering	29
4 Bærekraft i øvrige deler av jordbrukets verdikjede	30
4.1 En effektiv verdikjede for mat med virksom konkurranse	30
4.2 Rekruttering til landbruket, og mat- og måltidsbransjen	32
5 Forbruk, kosthold og matkultur	33
5.1 Bærekraftig kosthold og bærekraftsmerking	33
5.2 Økt omsetning og forbruk av norsk frukt og grønt	35
5.3 Matkultur og matglede	36
6 Sirkulærøkonomi og matsvinn	38
7 Samarbeid for økt bærekraft	41
7.1 Tverrsektorielt samarbeid	43



Foto: Torbjørn Tandberg

Forord

Berekraft har alltid vore ein del av landbrukspolitikken. Ei sentral dygd innanfor bondestanden har vore «å overlata garden til neste generasjon i betre stand enn når du overtok den». Det same gjeld for reindriftsnæringa, der overføring av kunnskap om berekraftig bruk av naturen mellom generasjonar er grunnlaget for drifta. Dette ber med seg god ressursutnytting, og best mogleg forvaltning av jord og dyr og det totale ressursgrunnlaget som spring ut av landbrukseigedommen eller siidaandelen. Eit berekraftig matsystem omfattar ei meir heilskapleg tilnærming til berekraft på matområdet, og legg vekt på alle ledd: frå produksjon til forbruk, og attende til jorda. Landbruks- og matpolitikken skal bidra med å nå på fleire av FN sine berekraftsmål, med berekraftsmål 2 om mat-sikkerheit og ernæring som det mest sentrale. Eit velfungerande matsystem er også nødvendig for å oppfylle andre samfunns mål som beredskap, klima- og miljømål, folkehelse og sysselsetting, næringsutvikling og busetting i heile landet.

Det er behov for å både styrke og synleggjere landbruket sitt bidrag til berekraftige matsystem. Ansvar ligg både i næringa sjølv, elles i verdikjeda og hos myndigheiter og politikarar. Regjeringa har i Meld. St. 11 (2023–2024) lagt fram ein

strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og ein plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket. Dette er viktige område for å kunne styrke berekrafta i den landbaserte delen av det norske matsystemet.

Denne rapporten gir ei oversikt over sentrale område Landbruks- og matdepartementet arbeider med, som ein del av regjeringa sitt arbeid med ei heilskapleg tilnærming til berekraftige matsystem.



Geir Pollestad

Geir Pollestad

Landbruks- og matminister

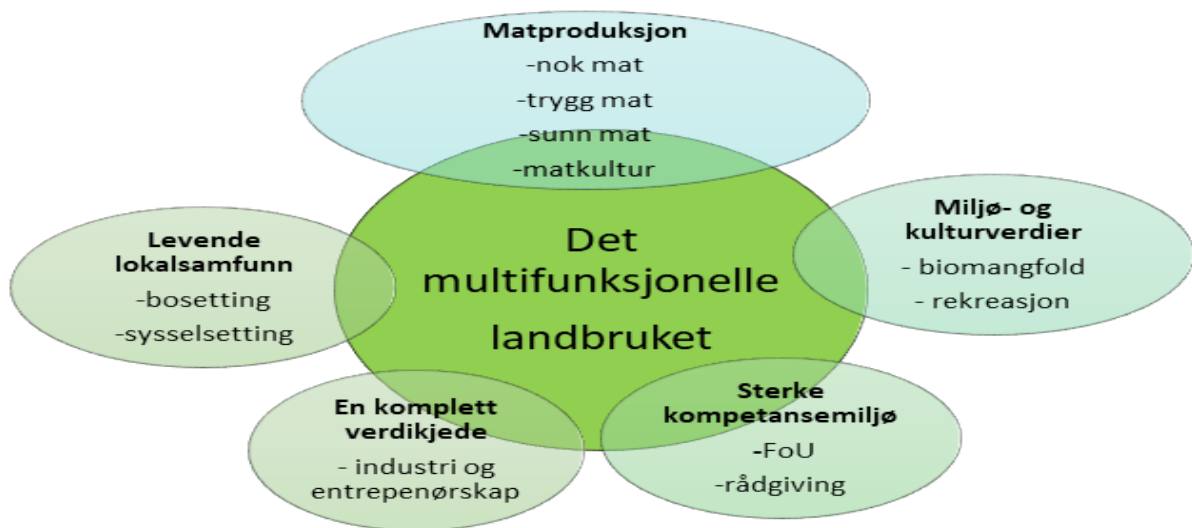
1 Innledning

2030-agendaen med de 17 bærekraftsmålene er FNs medlemsland sin felles handlingsplan for å ta tak i vår tids største utfordringer. Bærekraftsmål 2 om å utrydde sult og feilernæring står sentralt på denne agendaen, med delmål knyttet til både sult, ernæring, produksjon, inntekt og genetisk mangfold.

Samtidig med global vekst i matproduksjonen har også sult og feilernæring økt globalt, og kostnader knyttet til miljøødeleggelser og ressursbruk er blitt mer tydelig. Mål for matproduksjon kan derfor ikke ses isolert, men henger sammen med mål for verdiskaping og sosial likhet, helse, miljø og bekjempelse av klimaendringer. Begrepet «bærekraftige matsystem» er ment å fange opp disse sammenhengene.

De fire hovedmålene i landbrukspolitikken er matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Disse målene er gjensidig avhengige av hverandre, og målbildet utgjør samlet sett målsetningene for bærekraft i det norske landbaserte matsystemet. Målene for landbruks- og matpolitikken er i likhet med bærekraftsagendaen tuftet på en gjensidig avhengighet mellom miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft.

Bærekraften i det landbaserte matsystemet må forstås i en nasjonal kontekst. Geografi, topografi og klima påvirker mulighetene for landbruksdrift. Som ett av få land i verden er målbildet for landbruks- og matpolitikken tett koblet til distriktspolitiske mål, særskilt gjennom delmålet om landbruk i hele landet. Bosetting, sysselsetting, bruk av jord og beiteressurser og ivaretagelse av kulturlandskap er en sentral del av norsk landbrukspolitikk. I tillegg til matsikkerhet og beredskap bidrar landbruket slik sett med en rekke fellesgoder tilbake til samfunnet. Videre kommer ringvirkninger av landbruksproduksjonen i form av verdiskaping og arbeidsplasser i næringsmiddel- og leverandørindustrien i hele landet. Landbruket kan også være en positiv kraft i utvikling av mer bærekraftige byer og tettsteder i form av initiativ som urbant landbruk. Reindriften bidrar med produksjon av kjøtt og biprodukter basert på marginale ressurser, og er også en viktig del av det norske matsystemet. Reindriften er avgjørende for samisk kultur, og i noen områder er reindriften sentral for sysselsetting og verdiskaping. Begrepet «det multifunksjonelle landbruket» synliggjør landbrukets mangfoldige betydning for samfunnet.



Figur 1.1 Landbrukets bidrag til bærekraft i samfunnet

Rapporten gir en oversikt over sentrale områder Landbruks- og matdepartementet arbeider med, som en del av regjeringens arbeid med en helhetlig tilnærming til bærekraftige matsystemer. Rapporten omfatter kun den landbaserte delen av matsystemet og dermed ikke øvrige deler av matsystemet som f.eks. fiskeri- og havbrukssektoren.

Kapittel 2 presenterer sentrale internasjonale prosesser som har relevans for nasjonal politikk-

utvikling på landbruks- og matområdet. I kapittel 3-6 beskrives prioritert arbeid med økt bærekraft innen primærproduksjonen, øvrig verdikjede for mat, forbruk, kosthold og matkultur, samt sirkulær økonomi og matsvinn. Kapittel 7 omhandler ulike former for samarbeid i og i tilknytning til Landbruks- og matdepartementets arbeid med bærekraft, både på tvers av verdikjeden, på tvers av sektorer og gjennom offentlig og privat samarbeid.

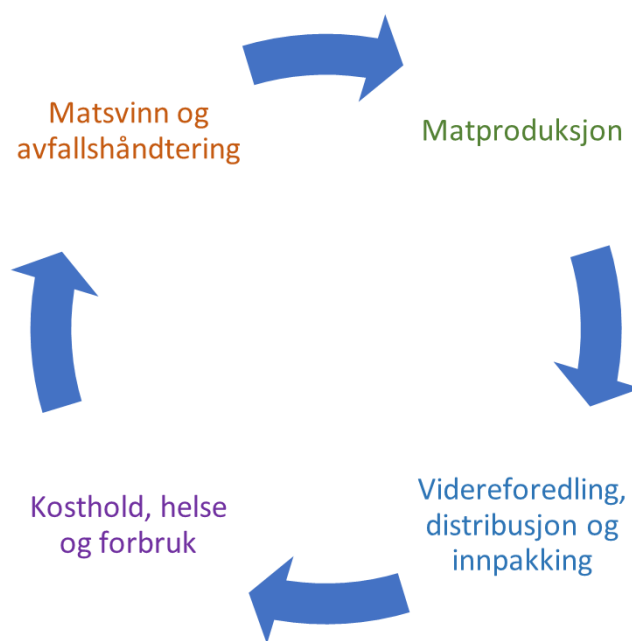
1.1 Definisjoner og operasjonalisering av bærekraftige matsystem

Matsikkerhet ble definert av FNs mat-toppmøte i 1996 som at «alle mennesker til enhver tid har fysisk, økonomisk og sosial tilgang til tilstrekkelig trygg og næringsrik mat.» Denne definisjonen har siden dannet grunnlaget for medlemslandene i FN sitt arbeid med matsikkerhet, med vekt på å sikre nok og trygg mat til en voksende befolkning. Det globale matsystemet har også i stor grad evnet å øke produksjonen i takt med en voksende befolkning.

FN definerer et bærekraftig matsystem som et matsystem som leverer matsikkerhet og ernæring til alle på en slik måte at det miljømessige, økonomiske og sosiale grunnlaget for matsikkerhet og ernæring for fremtidige generasjoner ikke svekkes. En positiv eller nøytral innvirkning på naturressursene ivaretar miljømessig bærekraft, lønnsomhet sikrer økonomisk bærekraft, og goder bredt fordelt i samfunnet sikrer sosial bærekraft.¹

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.²



Figur 1.2 Matsystemsirkelen

En annen måte å beskrive en matsystemtilnærming på er «fra jord til bord og tilbake til jord.» Dette fanger opp at det ikke kun er verdikjeden for mat frem til forbruker, men også forbrukers rolle og effekten av forbruk og avfallshåndtering som omfattes.

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations. Hentet 1. oktober 2024 fra <https://www.fao.org/food-systems/en>. Egen oversettelse.

² Utenriksdepartementet (2019). *Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019–2022*. Rapport E-998 B.

2 Internasjonale prosesser med relevans for nasjonal politikkutvikling

Matsystemene står overfor store utfordringer når det gjelder å levere matsikkerhet og ernæring for en raskt voksende befolkning, sikre livsgrunnlaget til de som skal leve av å produsere, videreforedle og selge maten, samt å gjøre dette innen planetens tålegrenser. Dette fordrer en helhetlig politikk som i større grad kobler spørsmålet om matsikkerhet til problemstillinger og temaer i flere andre sektorer. De siste årene har det derfor blitt økt politisk oppmerksomhet om at matsystemene må utvikles i en mer bærekraftig retning. OECDs rapport fra 2021 om bærekraftige matsystemer viser til at global matproduksjon har økt i takt med en raskt voksende befolkning, og at det globale matsystemet må fortsette å sørge for dette i fremtiden, på en måte som også sørger for livsgrunnlag og ivaretar miljøhensyn.³

For at bærekraftsagendaen skal innfris, må alle land, med utgangspunkt i egne nasjonale mål og forutsetninger, vurdere hvor de står, og hva som må gjøres for å innfri bærekraftsmålene nasjonalt.

Landbruks- og matdepartementet deltar i det internasjonale arbeidet knyttet til bærekraftige matsystemer og i oppfølgingen av internasjonale prosesser i ulike fora sammen med flere departementer.

2.1 FNs 2030-agenda og tilhørende prosesser

FNs 2030-agenda er verdens handlingsplan for en bærekraftig utvikling, der de 17 bærekraftsmålene danner grunnlaget for å oppnå bærekraftig utvikling langs de tre dimensjonene miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Målene utgjør en felles forpliktende ramme for alle land, og må forstås i en nasjonal kontekst. I Norge er regjeringens arbeid med bærekraft særlig forankret i Meld. St. 40 *Mål med mening- Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. En ny melding til Stortinget om Norges oppfølging av bærekraftsarbeidet vil legges fram våren 2025. Meldingen vil legge vekt på områdene der Norge har størst forbedringspotensial.

Landbruks- og matpolitikken skal i hovedsak bidra til bærekraftsmål 2 om å utrydde sult, med særlig vekt på matsikkerhet og bærekraftig landbruk. Flere av de øvrige 16 bærekraftsmålene er også relevante for landbruks- og matpolitikken.

³ OECD (2021). *Making Better Policies for Food Systems*. OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/en/publications/making-better-policies-for-food-systems_ddfba4de-en.html



Figur 2.1 De 17 bærekraftsmålene

Kilde: <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

2.1.1 Bærekraftige matsystemer i mellomstatlige fora

FNs generalsekretær inviterte til toppmøte om bærekraftige matsystemer høsten 2021, der land, næringsliv og sivilsamfunn ble oppfordret til å foreslå såkalte *game changing solutions*. I etterkant ble det opprettet en rekke koalisjoner på flere områder, og land ble oppfordret til å lage nasjonale handlingsplaner (*national pathways*) for bærekraftige matsystemer.

I kjølvannet av at bærekraftige matsystemer er blitt løftet på den internasjonale dagsorden, pågår det også oppfølging nasjonalt blant FNs medlemsland. Landbruks- og matdepartementet har et koordinerende ansvar ved at Statssekretæren i Landbruks- og matdepartementet er pekt ut som nasjonal koordinator for arbeidet.

Under toppmøtet i 2021 fremmet Norge såfrø-sikkerhet som en av løsningene for å transformere matsystemet. Norge er også tilsluttet koalisjonen på agroøkologi, koalisjonen for skolemat og koalisjonen for urfolks matsystemer. Det er etablert en enhet i FAO for å koordinere FNs videre oppfølging av toppmøtet. Norge bidrar aktivt under FNs høynivåmøter om status for matsystemene. Et nytt toppmøte ble avholdt i 2023 og vektla særlig selvforsyning og matsikkerhet, og at land må finne løsninger og utarbeide planer tilpasset en nasjonal kontekst.

Som en oppfølging av matsystemtoppmøtet i 2023 inviterte statssekretær i Landbruks- og matdepartementet til en ny nasjonal dialog om bærekraftige matsystemer i oktober 2023. Dialogen var et samarbeid mellom seks departementer. I overkant av 100 deltagere fra 73 ulike organi-

sasjoner, med representanter langs hele verdikjedene for blå og grønn sektor, inkludert flere ulike interesseorganisasjoner, deltok i dialogen.⁴ En kortversjon av rapporten som ble utarbeidet i etterkant av dialogen er publisert på FNs nettsider for koordinering av matsystemarbeidet.⁵

En mer helhetlig og tverrsektoriell tilnærming til matsikkerhet og ernæring er nå i stor grad etablert i de sentrale mellomstatlige foraene på matsikkerhetsområdet der Norge deltar, som i komiteen for matsikkerhet (CFS). CFS er opprettet som det fremste mellomstatlige fora for å koordinere arbeidet med matsikkerhet og ernæring, med særlig vekt på å utarbeide anbefalinger forankret i Menneskerettighetene. Komiteen utarbeider policyanbefalinger og rammeverk, som foreksempel CFS sine retningslinjer for agroøkologi.⁶ *FNs tiår for familielandbruk 2019–2028* omfatter ti pilarer som samlet skal styrke familielandbruket globalt. Dette rammeverket er nå anerkjent av G20-landene gjennom Brasils presidentskap i G20 i 2024, der Norge deltok som gjesteland.

2.1.2 Sentrale konvensjoner og avtaler på klima- og miljøområdet

Klimakonvensjonen og konvensjonen for biologisk mangfold er to sentrale rammeverk på miljøområdet som begge ble vedtatt under Rio-konferansen i 1992. Paris-avtalen vedtatt i 2015 er den

gjeldende avtalen på klimaområdet under klimakonvensjonen, og det globale Kunming-Montreal rammeverket for naturmangfold (*naturavtalen*) ble vedtatt på det 15. partsmøtet til konvensjonen for biologisk mangfold i 2022.

FNS KLIMAKONVENSJON (UNFCCC) OG PARISAVTALEN

Paris-avtalen ble vedtatt på partsmøtet under klimakonvensjonen i 2015. Parisavtalen er den første globale klimaavtalen som er juridisk bindende og reelt forpliktende for alle land. Gjennom Parisavtalen har landene satt seg som mål at den globale oppvarmingen skal holdes godt under to grader sammenlignet med førindustriell tid. Landene skal tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Jordbruk har et eget arbeidsprogram i klimaforhandlingene som skal bidra til implementering av Paris-avtalen på jordbruksområdet. Under klimatoppmøtet i 2023 (COP27), ble arbeidsprogrammet avløst av et nytt arbeidsprogram kalt *Sharm el Sheikh joint work on implementation of climate action on agriculture and food security*. Programmet skal støtte opp under oppskalering av klimainnsats innen jordbruk og matsikkerhet.

I tillegg til arbeidsprogrammet, er det stor oppmerksomhet og mange initiativ rettet mot matsikkerhet i klimasammenheng, og disse ser partsmøtene under klimakonvensjonen som sentrale arenaer for å knytte sammen matsikkerhet og

⁴ Landbruks- og matdepartementet (2023). *Bærekraft i det norske matsystemet. Nasjonal dialog og innspill*. M-0763 B. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barekraft-i-det-norske-matsystemet/id3019738/>

⁵ Landbruks- og matdepartementet (2024). *Norway's Path towards a Sustainable Food System*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norways-path-towards-a-sustainable-food-system/id3040670/>

⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021). *CFS Policy recommendations on agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*. https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2122/Documents/PR-AOIA-ExecSumm_EN.pdf

klimaagendaen. På COP28 ble det lansert en erklæring om klima, landbruk og matsikkerhet,⁷ og det ble opprettet en høyambisjonskoalisjon for bærekraftige matsystemer (*ACF – Alliance of Champions for Food Systems Transformation*). I dette bildet, der ulike land og organisasjoner inngår i ulike koalisjoner og initiativ basert på ulike nasjonale interesser, blir disse initiativene også sentrale arenaer for å fremme norske posisjoner. Som en av lederne i ACF-alliansen vil Norge bidra til videre framdrift i arbeidet med bærekraftige matsystemer på internasjonalt nivå.

KONVENSJONEN FOR BIOLOGISK MANGFOLD (CBD) OG NATURAVTALEN

Det 15. partsmøtet til konvensjonen om biologisk mangfold vedtok i desember 2022 det globale Kunming-Montreal rammeverket for naturmangfold (*naturavtalen*). Naturavtalen inkluderer 23 mål fram til 2030, hvorav mange med relevans for matsystemene. Det er bl.a. mål om at alt areal med landbruk drives bærekraftig, genetisk mangfold skal bevares, sprøytemiddelbruk skal reduseres, samt at matsvinn skal halveres. Norsk oppfølging av naturavtalen beskrives i Meld. st. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur*, som ble lagt fram i september 2024. Meldingen til Stortinget presenterer tiltak og målsettinger for både bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold og viser hvordan Norge skal bidra til å nå de globale målene i naturavtalen. Dette inkluderer blant annet å fortsette å vri jordbruksavtalen i en mer klima- og miljøvennlig retning.

2.2 Internasjonal handel

Internasjonal handel er for mange land, som Norge, en forutsetning for nasjonal matsikkerhet. Det norske markedet for matvarer påvirkes av utviklingen i internasjonale markeder og priser, samt endringer i handelsstrømmer som følge av handelsavtaler. Utviklingen har over tid gått i retning av reduserte handelsbarrierer og økt handel.

Oppmerksomheten om matsikkerhet og beredskap har økt de siste årene nasjonalt og internasjonalt, blant annet som følge av pandemi, klimaendringer, krig og konflikt. Dette har gjort at flere land, som Norge, legger vekt på å styrke den nasjonale matproduksjonen og ivareta nasjonal matsikkerhet. I ulike internasjonale fora pekes det på behov for å øke robustheten i det globale matsystemet. Et godt fungerende handelssystem vises til som grunnleggende for å avhjelpe kriser som oppstår, samtidig som økt importavhengighet kan øke sårbarhet.⁸

Norge importerer mer enn halvparten av maten regnet på kaloribasis, men er samtidig en stor eksportør av fisk. Verdien av jordbruksvarer importert til Norge utgjorde 113,6 mrd. kroner i 2023, der nærmere 60 pst. kom fra EU. Det meste av importen består av varer som ikke produseres i Norge eller som er nødvendige innsatsvarer til næringsmiddelindustri eller havbruket.

⁷ COP28 UAE (2023). *COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate action*. Hentet 1. oktober 2024 fra <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (2022) *How resilient is food and agricultural trade to shocks to the system?* Hentet 1. Oktober fra <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/0c7cb6df-c416-4397-b999-bf-7bca819b17/content/state-of-agricultural-commodity-markets/2022/food-agricultural-trade-resilience.html>

WTO legger rammebetingelser for nasjonal landbrukspolitikk gjennom forpliktelser og rettigheter på de tre områdene markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier. Videre legger [WTO/SPS-avtalen](#) rammebetingelser for hvilke tiltak begrunnet i folke-, dyre- og plantehelse et land kan iverksette.

2.3 EUs strategier og EØS-avtalen

Landbruks- og fiskeripolitikken er ikke en del av EØS-avtalen, men det er gjennom EØS-avtalen etablert et omfattende harmonisert regelverk på matområdet, blant annet for mat, dyr og innsatsvarer. Norge deltar også i EUs forskningsarbeid.

EUs grønne vekststrategi, *Europas grønne giv*, hadde grønn omstilling som mål og å gjøre EU klimanøytralt innen 2050. Et sentralt element av den grønne given er *Farm to Fork-strategien* som ble lagt fram i 2020.⁹ Med denne strategien ønsket EU å bli en global premissgiver for bærekraftige matsystemer. Strategien skulle også bidra til å gjennomføre FNs bærekraftsmål, Paris-avtalen og målene under EUs biodiversitetsstrategi. Strategien omfatter hele matsystemet fra produksjon, transport og distribusjon til markedsføring og forbruk. Ved siden av de allmenne målene i strategien hadde strategien på visse områder gitt konkrete, kvantitative fellesskapsmål som EU skal nå innen 2030.

Det var opprinnelig planlagt at alle initiativene skulle være startet opp i løpet av 2024, men mange av initiativene har vist seg å være krevende å enes om, og protestene har vært store fra bl.a. jordbrukssektoren. En strategisk dialog om fremtiden til landbruket i EU har blitt gjennomført i 2024, der 29 aktører fra alle deler av matsystemet deltok. Rapporten, med anbefalinger, ble overlevert leder for Europakommisjonen i september 2024.¹⁰

I juli 2024 ble Ursula von der Leyen gjenvalgt som leder av Europakommisjonen for en ny periode. Ursula von der Leyen har presentert sine visjoner for den nye perioden ovenfor Europaparlamentet. Hovedprioriteringer framover vil være bærekraft og konkurransekraft, forsvar og sikkerhet, sikre gode liv for befolkningen, matvaresikkerhet, vann og natur, utvikling av demokratiet og EUs rolle globalt.

Det skal legges frem en plan for fremtidig jordbruks- og matpolitikk innen 100 dager etter tiltredelse. Dette vil trolig bli i april 2025. Det ventes videre at Europakommisjonen legger fram et forslag til ny landbrukspolitikk for perioden 2028–2034 i september 2025.

Ut over *Farm to Fork-strategien* har jordbruket og matsystemene hatt en sentral plass også i andre av EUs strategier under Europas grønne giv, herunder en biodiversitetsstrategi, en jordstrategi, en sirkulærøkonomistrategi og klimapakken *Klar for 55*. Blant sentrale tiltak i biodiversitetsstrategien er å bringe naturen tilbake i jordbrukslandskapet. Jordstrategien tar til orde for at arter som lever i jorda må ha samme oppmerksomhet som arter

⁹ EU-kommisjonen (2020). *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

¹⁰ EU-kommisjonen (2024). *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf

som lever oppå jorda, og at ren jord må ha samme prioritet som rent vann og ren luft. Strategiene følges opp gjennom lovgivning og annen politikk-utvikling. Europakommisjonen foreslo i 2022 en forordning om naturrestaurering. I juli 2023 la Europakommisjonen fram forslag til direktiv om å styrke overvåking av jordsmonn. Direktivet er en del av EUs jordstrategi og skal bidra til å oppnå strategiens overordnede mål om god tilstand i jord i Europa innen 2050.

EUs klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet, taksonomien, vil også påvirke norsk næringsliv sin virksomhet. Taksonomien har som formål å styre kapitalstrømmene til bærekraftig virksomhet, gjennom å etablere et klassifiseringssystem for bærekraftige økonomiske aktiviteter.

Gjeldende klimaavtale med EU pålegger Norge å kutte 40 pst. av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030, altså i transport, bygg, landbruk og avfall. EU har i ettertid forsterket sitt klimamål og

revidert klimaregelverket. Norge har nå en dialog med EU om og på ev. hvilke vilkår de ulike delene av klimaregelverket skal gjøres gjeldende for Norge. Høyst sannsynlig får Norge et krav om å kutte 50 pst. av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030, sammenlignet med 2005.

Norge deltar fullt ut i forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont Europa, der de landbruks- og matfaglige forskningsmiljøene i Norge når opp i kampen om forskningsmidlene. Landbruks- og matdepartementet har fått hovedansvar for Norges oppfølging av EUs samfunnsoppdrag (*mission*) om jordhelse, i samarbeid med blant annet Klima- og miljødepartementet. Samfunnsoppdraget er et viktig bidrag for å utvikle mer bærekraftige matsystemer. Landbruks- og matdepartementet har også hovedansvaret for tre partnerskap under klyngen om mat, bioøkonomi, naturressurser, landbruk og miljø i Horisont Europa; dyrehelse og dyrevelferd, agroøkologi og bærekraftige matsystemer.

3 En bærekraftig primærproduksjon

Å bidra til en bærekraftig produksjon innen jordbruket og reindriften er Landbruks- og matdepartementets viktigste innsats for bærekraftige matsystemer.

3.1 Matsikkerhet, beredskap og økonomisk bærekraft i produksjonen

Sentrale tiltak:

- Næringsavtalene som sentrale verktøy for å styrke bærekraften i primærproduksjonen.
- Betydelig prioritering av omstillingstiltak i jordbruket gjennom Landbrukets utviklingsfond.
- Etablering av beredskapslager for matkorn.
- Mål og tiltak for økt selvforsyning av norske jordbruksvarer, korrigert for import av fôrråvarer, til 50 pst. og plan for opptrapping av inntektsmulighetene jf. Meld. St. 11 (2023–2024).

Betydningen av å sikre egen befolkning tilgang til nok, trygg og næringsrik mat har fått mer oppmerksomhet de siste årene blant annet som følge av pandemi, klimaendringer og internasjonal uro.

Totalberedskapskommisjonen som avleverte sin rapport i 2023, har vurdert styrker og svakheter ved dagens beredskapssystemer. Kommisjonen peker også på norsk matproduksjons betydning

for sikkerhet og beredskap, og særlig sett opp mot konsekvensene av svikt i matproduksjon i andre land.¹¹

I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2024 ble det vedtatt å etablere beredskapslager for matkorn. Tiltaket følger opp Hurdalsplattformens ambisjoner og skal bidra til at befolkningen i Norge har tilgang til forsyning av matkorn i en krisesituasjon.

Også på reindriftsområdet har det blitt arbeidet systematisk på beredskapsområdet for å bidra til å sikre dyrevelferd og framtidig produksjon jf. nærmere omtale av dette under kap. 3.2.

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av myndighetenes arbeid med matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet. Hovedanalyserapporten ble behandlet av Stortinget den 30. januar 2024. Regjeringen vil følge opp Riksrevisjonen rapport.

3.1.1 Forutsigbare rammevilkår og inntektsutvikling i primærproduksjonen

Jordbrukets økonomiske bærekraft handler om at næringen kan være lønnsom og konkurransedyktig, både nå og i fremtiden. Økt verdiskaping kan sikres gjennom konkurransedyktig råvarepro-

¹¹ NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

duksjon og næringsmiddelindustri, samt gjennom lønnsom bruk av gårdens samlede ressurser. Matsektorens konkurransekraft er avgjørende for å opprettholde en høy hjemmemarkedsandel. Tilstrekkelig konkurransekraft er avgjørende for et aktivt og variert norsk jordbruk og for å nå de landbrukspolitiske målene. Økte overføringer til jordbruket kan gi økt lønnsomhet, men det kan også redusere konkurransekraften gjennom økte kostnader og priser.

Forutsigbare rammevilkår og inntektsutvikling er grunnleggende forutsetninger for at jordbruksproduksjonen skal oppnå tilstrekkelig lønnsomhet og økonomisk bærekraft, og sikre god rekruttering til næringen. Jordbruksavtalen er et av de viktigste virkemidlene fra statens side. Budsjettstøtten til jordbruket har økt med 67 pst. under denne regjeringen, og har medført økt lønnsomhet i jordbruket til tross for den ekstraordinære kostnadsveksten man har hatt i perioden.

I Meld. St. 11 (2023–2024) la regjeringen fram en strategi for økt selvforsyning av jordbruksvarer og en plan for opptrapping av inntektsmulighetene i jordbruket. Gode nok inntektsmuligheter i jordbruket er avgjørende for rekruttering, investeringer og produksjon av varer, tjenester og fellesgoder i sektoren. Meldingen ble behandlet i Stortinget våren 2024 og meldingen vil med endringen Stortinget gjorde, legges til grunn for regjeringens politikk for å løfte inntektsmulighetene i jordbruket og styrke selvforsyningen.

3.1.2 Omstillingsbehov og opprettholdelse av produsentmiljø i hele landet

Landbruket er i kontinuerlig omstilling. Utviklingen over lang tid har gått mot færre og større bruk. Teknologiutvikling, rasjonalisering og behov for modernisering og effektivisering av driften for en mest mulig lønnsom produksjon, tilpassing til nye dyrevelferdskrav og tilrettelegging for gode arbeidsforhold på gården er noen av driverne for utviklingen.

Melkeproduksjonen betegnes ofte som bærebjelken i distriktslandbruket. Investeringsbehovene har vært og er særskilt store i denne produksjonen, som følge av kravet om løsdrift som trer i kraft 1.1.2034. Med dette kravet går Norge foran når det gjelder dyrevelferdstiltak i storfeproduksjon. Kravet innebærer at de som har båsfjøs må legge om til løsdriftsfjøs innen 2034, noen som utløser betydelige investeringsbehov. Rapport fra NIBIO fra 2021 om investeringsbehov innen melkeproduksjon, gjorde rede for status for omlegging fra båsfjøs til løsdriftsfjøs både nasjonalt og regionalt.¹² Det ble også gjort anslag på investeringsbehov framover i tid, gitt en framskrivning av det totale produksjonsvolumet. Det er betydelige regionale forskjeller i investeringsbehovet for å oppfylle kravet til løsdrift i melkeproduksjonen. Utfordringene er særskilt store for de mindre brukene, ettersom de har større utfordringer med å få til økonomisk bærekraftige investeringsprosjekter. Utfordringene er spesielt store i Vestland og Innlandet, som har mange gjenværende båsfjøs.

¹² Halland et. al. (2021). *Investeringsbehov innen melkeproduksjon*. NIBIO-rapport 7 (46).2021.

Opprettholdelse av kritisk masse av produsenter og produsentmiljø bidrar til ivaretagelse av målet om et landbruk i hele landet. Noen geografiske områder har større utfordringer med reduksjon i antall jordbruksbedrifter generelt enn andre. Landbruket i nord er spesielt sårbart med få kompetansemiljøer, små produsentmiljøer, til dels store avstander mellom bønder, og store gras- og beitearealer som er gått ut av drift.

Landbrukets utviklingsfond over jordbruksavtalen har ulike virkemidler som skal bidra til omstilling i landbruket. Det har vært en tydelig prioritering av investeringsvirkemidler i de senere års jordbruksoppgjør for å legge til rette for nødvendige omstillinger på gårdsnivå. Det har også over flere år blitt bevilget midler til særskilte områderettede tiltak over jordbruksoppjøret. I inneværende periode gis det støtte til områderettede satsinger på fjellandbruket og Nord-Norge.

3.1.3 Produksjon av lokalmat og -drikke

Utnytting av det totale ressursgrunnlaget på landbrukseiendommen danner grunnlaget for ulike virksomheter ut over den tradisjonelle primærproduksjonen, som produksjon av lokalmat og -drikke og næringsvirksomhet knyttet til høstbare viltressurser. Lokalmat er mat- og drikkeprodukt med lokal identitet eller særpreget opphav, eller produkter med spesielle kvaliteter knyttet til produksjonsmetode, tradisjon eller produkthistorie. Det er et nært samspill mellom jordbrukets primærproduksjon og lokalmatnæringen. Lokalmat bidrar til økt mangfold i mat- og drikkeproduksjonen, økt lokal verdiskaping og sysselsetting med utgangspunkt i landbrukets ressursgrunnlag og en tettere kobling mot forbrukeren. Det har vært en bevisst satsing på å styrke lokalmatnæringen over flere tiår, særskilt gjennom *Utviklingsprogrammet for landbruks-*

Boks 3.1 Bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord

I jordbruksoppjøret 2022 ble det satt av 17 mill. kroner til en satsing på bærekraftig matproduksjon og verdiskaping i nord. Satsingen ble videreført i 2024. For 2025 er bevilgningen over jordbruksavtalen økt med 8 mill. kroner til 25 mill. kroner. Fylkeskommunene i Nord-Norge har også forsterket satsingen med andre midler.

Formålet med satsingen er å styrke sårbare produsentmiljøer i jordbruket i Nordland, Troms og Finnmark, motvirke bruksnedgang, øke arealbruken og heve kompetansen til landbruksnæringen og verdikjeden for mat, samt å utnytte regionale fortrinn og muligheter innen arktisk landbruk. Satsingen skal bidra til mobilisering av landbruksnæringen i form av FoU-tiltak, næringsutviklings-tiltak, rekruttering og utvikling av kompetansemiljø og nettverk. Troms fylkeskommune har ansvar for satsingen i samarbeid med fylkeskommunene i Finnmark og Nordland. Oppfølgingen av satsingen skjer i samarbeid mellom de regionale partnerskapene i landbruket i nord, NIBIO, landbrukets organisasjoner, Sametinget og øvrige nordnorske næringsaktører og FoU-miljøer.

og reindriftsbasert vekst og verdiskaping, bevilget over Landbrukets utviklingsfond.

Produksjonen og utviklingen innen lokalmat og -drikkeneringer går på mange måter foran i utviklingen av bærekraftige lokale matsystemer. Lokale håndverkstradisjoner for matproduksjon holdes i hevd, matmangfoldet øker og en større del av de menneskelige og materielle ressursene på landbrukseiendommen tas i bruk. Bedriftene er ofte små, med få ansatte, men bidrar til lokale arbeidsplasser og å skape stolthet og omdømmebygging for sitt lokalsamfunn. Det har etter hvert utviklet seg flere lokale og regionale markeder og salgskanaler som f.eks. Bondens marked og Reko-ringer som bidrar til at forbrukeren kan få kjøpe produktene direkte fra produsent.

Flere merkeordninger for lokale og norske matprodukter er etablert, deriblant *Nyt Norge*, *Spesialitet* og *Beskyttede betegnelser*. Sistnevnte merkeordning gir anerkjennelse til produkter som kommer fra spesifikke geografiske områder, garanterer bruk av tradisjonelle produksjonsmetoder og bevarer autentisk smak og unike oppskrifter.

Det er et potensial for ytterligere vekst i lokalmatnæringen. Regjeringen har derfor satt seg et mål om at omsetningen av lokalmat og drikke skal være på 25 mrd. kroner innen 2035. For å nå dette målet er det igangsatt et arbeid med å utarbeide en strategi i form av en «oppskrift for mer lokalmat» som skal peke ut retningen for videre utvikling i lokalmat- og drikkeneringen.

3.2 Klima- og miljøarbeidet i jordbruket

Sentrale tiltak:

- Prioritering av klima- og miljøvirkemidler i det årlige jordbruksoppgjøret, herunder oppfølging av helhetlig plan for Oslofjorden.
- Oppfølging av avtale mellom staten og jordbrukets organisasjoner om å arbeide for reduserte utslipp og økte opptak av klimagasser.
- Etablering av Bionova.
- Langtidsplan for forskning og prioritering av samfunnsoppdrag for bærekraftig fôr.
- Nasjonalt overvåkningsprogram for jordhelse.
- Deltagelse i internasjonalt arbeid med jordhelse (EUs mission på jordhelse)
- Ferdigstille revisjonen av gjødselregelverket.
- Utvikling av helhetlig plan for bærekraftig bruk av nitrogen i jordbruket.
- Revidering av Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (2018–2030).
- Gjennomføre tiltaksplan for genressursstrategien, herunder helhetlig gjennomgang av det norske bevaringssystemet for genressurser for mat og landbruk.
- Stimulere til kunnskapsbasert utvikling av EUs regelverk for økt sirkulær og trygg utnyttelse av restråstoff.

Jordbruket bidrar positivt på flere miljøområder. Jordbruksproduksjonen bidrar til å ivareta varierte og mangfoldige kulturlandskap med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten. Redusert forurensning til vassdrag, reduserte utslipp av klimagasser, økt lagring av karbon og god klimatilpasning er sentrale forutsetninger for å kunne oppnå en bærekraftig jordbruksproduksjon.

Landbruks- og matdepartementet har som sektormyndighet ansvar for å iverksette nødvendige virkemidler for å minimere negativ miljøpåvirkning fra jordbruksdrift. Sektoransvaret innebærer også å bidra til å ta vare på positive miljøverdier som følge av jordbruksdrift. Det må skje både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det må kontinuerlig gjøres avveininger og hensiktsmessige tilpasninger mellom produksjonsmål i jordbruket og de ulike miljømålene innenfor rammen av de gjeldende bevilgningene.

Den geografiske produksjonsdelingen innebærer at det er lagt til rette for korn- og grønnsaksproduksjon på de mest produktive arealene og husdyrproduksjon basert på grovfôr og beite i områder som er mindre egnet for korn- og grønnsaksproduksjon. Dette gir både større selvforsyning av matvekster og er en forutsetning for å nå målet om landbruk i hele landet. Arbeidsdelingen mellom kornområder og husdyrområder skaper samtidig noen miljømessige utfordringer. I deler av husdyrområdene er det bygd opp stort husdyrhold, med utfordringer knyttet til overskudd av gjødsel. Dette har igjen bidratt til økt avrenning av fosfor til vann og vassdrag. I kornområdene bidrar ensidig plantedyrking med årviss jordarbeiding og begrenset tilgang til husdyrgjødsel til utfordringer knyttet til jordhelse. Prioritering av virkemidler til miljørettede tiltak står sentralt i de årlige jordbruksforhandlingene, herunder med satsing på f.eks. jordhelse, redusert høstpløying, drenering og oppgradering av hydrotekniske anlegg. Oppfølging av helhetlig plan for Oslofjorden har vært prioritert de siste årene, gjennom prioritering av midler over Regionale miljøprogram og SMIL (Spesielle miljøtiltak i landbruket). Videre er arbeidet med nytt gjødselregelverk viktig. Forslag til nytt regelverk ble sendt på høring våren 2024. Regel-

verket skal beskytte mot spredning av gjødsel til uønsket tid, i uønsket mengde og av uønsket kvalitet. Det tas sikte på at nytt regelverk skal fastsettes i løpet av 2024.

Det har vært jobbet systematisk over mange år hvor landbruksproduksjonen vris i en mer klima- og miljøvennlig retning, og det er på plass et virkemiddelapparat som både inneholder generelle og mer målrettede tiltak. Jordbruks- og reindrifts-avtalene, forskningsmidler, klimaavtalen mellom jordbruket og staten, og etableringen av Bionova er eksempler på tydelige tiltak og virkemidler på klimaområdet. Nasjonalt miljøprogram gir oversikt over sentrale tiltak for ivaretagelse av natur- og kulturverdier i jordbruket.

Både internasjonale drivere som miljøarbeidet i EU og landbrukets sektoransvar for miljø tilsier et høyt tempo på miljøområdet i Norge fremover.

Klimaarbeidet i sektoren innebærer både å redusere klimautslippene fra matproduksjonen og å tilpasse matproduksjonen til et endret og mer uforutsigbart klima. Intensjonsavtalen som er inngått mellom staten og organisasjonene i jordbruket om å arbeide for å redusere utslipp og øke opptakene tilsvarende 5 mill. tonn CO₂-ekv. knyttet til jordbruket for perioden 2021–2030 er et nybrottsarbeid og vekker interesse også internasjonalt. Det er etablert en regnskapsgruppe som skal føre regnskap for oppfølging av klimaavtalen, og skal gjøre opp status for avtalepartenes arbeid med å oppfylle avtalen. Første hovedrapport fra regnskapsgruppen ble presentert i mars 2024.

Tilgang på fôringredienser som er mer bærekraftige og som samtidig dekker dyrenes helse, ernærings- og velferdsbehov er en av de største

Boks 3.2 Bionova

Bionova ble etablert i 2023 som en enhet under Innovasjon Norge. Bionova skal være et verktøy for å nå Norges klimamål for 2030 og målet om å være et lavutslippssamfunn i 2050 gjennom å bidra til reduserte klimagassutslipp og økt karbonopptak og -lagring. Bionova skal også bidra til verdiskaping gjennom overgang til en mer sirkulær bioøkonomi basert på fornybare biologiske ressurser fra hav og land. Målgruppen for ordningene under Bionova er bedrifter i og i tilknytning til jordbruks-, skogbruks- og havbruksnæringene. Samlet bevilgning under Bionova for 2024 er på i overkant av 393 mill. kroner og omfatter virkemidlene *Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket* og *Bioøkonomiordningen*. I jordbruksoppgjøret 2024 ble det enighet om å innføre et tilskudd til innføring av ny teknologi på gårdsnivå fra 2025. Bionova kan med dette ta et mer helhetlig ansvar for gode løsninger når det gjelder klima, miljø og energi for landbruket og bidra til at målene i klimaavtalen med jordbruket nås.

Boks 3.3 Utvikling av metanhemmere og klimakalkulator for redusert klimagassutslipp fra produksjonen

Metanhemmere er en samlebetegnelse for ulike fôrmidler og -tilsetninger som reduserer produksjonen av metan i vomma på drøvtyggere. Det pågår omfattende forskning på dette området i norsk jordbruk. Over jordbruksavtalen har det blitt satt av midler til utvikling og uttesting under norske forhold, til prosjektet *MetanHUB*. Det er også satt ned en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan metanhemmende tilsetningsstoffer kan implementeres, f.eks. gjennom bruk av husdyrtilskuddet.

Gjennom støtte fra bl.a. jordbruksavtalen er det videre utviklet et digitalt verktøy i form av en klimakalkulator som skal gi bonden oversikt over utslipp. Basert på dette verktøyet kan bonden kartlegge hvilke muligheter som finnes både for å redusere utslipp og binde karbon som finnes på gårdsnivå. I 2024 er klimakalkulatoren tatt i bruk på nesten 9000 foretak, Tine har gitt et bærekraftstillegg per liter melk til alle melkeprodusenter som gir samtykke til klimaberegning, noe som har bidratt til at over 80 pst. av alle melkeprodusenter har tatt i bruk kalkulatoren.

utfordringene innenfor husdyrhold. I regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP) 2023–2032 (Meld. St 5 (2022–2023)) er bærekraftig fôr prioritert som ett av de to målrettede samfunnsoppdragene i planen. Se kap. 7 for nærmere omtale av dette.

Klimaendringene kan potensielt få store konsekvenser for matproduksjonen både i Norge og globalt. Arbeidet med klimatilpasning er tverrsektorielt og vil være en sentral del av arealforvaltningen fremover. Matproduksjonen må videre tilpasses klimaendringene, men kan også utnytte muligheter endringene kan medføre. Regjeringen la i 2023 fram en melding til Stortinget om klimatilpasning. Som en oppfølging av denne meldingen skal Landbruks- og matdepartementet sette ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe med medlemmer fra forskning, næring og forvaltning, som skal gjennomgå klimatilpasning i landbruket.

Fortsatt satsing på avl og planteforedling vil være et grunnlag både for tilpassing til endrede produksjonsforhold som følge av klimaendringer, og for å legge til rette for en bærekraftig produksjon basert på lokale ressurser. Tilgang på nok og rent vann til plante- og husdyrproduksjon er avgjørende for jordbruksproduksjonen.

Klimaendringene påvirker reindriften i stor grad, og vil ha stor betydning for opprettholdelsen av en bærekraftig reindrift. I Reindriftsavtalen 2023/2024 ble det etablert en arbeidsgruppe for klimatilpasning. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i desember 2023. Arbeidsgruppen har identifisert hvilke hovedutfordringer klimaendringene gir reindriften, og foreslår tiltak for å håndtere disse utfordringene.

Reindriften har de siste årene opplevd vanskelige beiteforhold med låste beiter, enten grunnet islag eller store snømengder. På bakgrunn av tidligere erfaringer er det etablert et system for å håndtere beitekriser i reindriften. Formålet med systemet er å sikre dyrevelferd og framtidig produksjon.

Reindriftsavtalepartene ble våren 2024 enige om å etablere en arbeidsgruppe som skal gjennomgå beredskapen i reindriften, blant annet på bakgrunn av erfaringene fra beitekrisen vinteren 2024.

Systemet for beredskap i reindriften ble etablert i 2017. Etter beitekrisene i 2020 og 2022 ble det gjort gjennomganger av beredskapssystemet, og på bakgrunn av disse ble det gjort justeringer i systemet. Systemet omfatter operative beredskapsutvalg, et system for å vurdere beitekrise, beredskapsfond og en tilskuddsordning. Klimaendringene medfører lengre barmarksesong, mer ustabil vær, raske svingninger mellom mildvær og kuldeperioder, i tillegg til større nedbørsmengder. Dette gjør at det er sannsynlig at det vil bli høyere frekvens av perioder med låste beiter. Systemet for beredskap er ikke laget for en situasjon der beitekriser oppstår hvert år. Det gjør at det er nødvendig å vurdere hvordan systemet for beredskap kan tilpasses en ny situasjon, og om det er andre tiltak som kan være bedre egnet som tilpasning til klimaendringene.

Det er etablert en arbeidsgruppe som skal gjennomgå beredskapen i reindriften, og foreslå langsiktige klimatilpasningstiltak for perioder med låste beiter. Arbeidsgruppens rapport skal avleveres i oktober 2024.

3.2.1 Jordhelse

Foringelse av matjorda og jordhelsen er en trussel for miljømessig, økonomisk og samfunnsmessig bærekraft. Status for jordhelse er trolig bedre i Norge enn mange andre steder, men svekket jordhelse kan også være tilfelle i Norge uten at vi vet nok om det. Å stanse svekkelse er nødvendig for at matproduksjonen skal opprettholdes. Samtidig kan styrking av matjorda utgjøre deler av løsningen på andre av tidens store utfordringer, bl.a. ved å holde på karbon, ta hånd om vann og ved å huse rike økosystemer. EUs jordstrategi går inn for at jordsmonnet skal ha samme beskyttelse som luft og vann, og at livet i jorda skal ha samme beskyttelse som livet på jorda.

Arbeid med jordhelse har møtt økende interesse de siste årene, og mange bønder er i gang med å bedre matjorda si. Slik innsats krever ekstra ressursbruk. Derfor trengs drahjelp gjennom insentiver og kunnskapsutvikling. Det er blant annet behov for kunnskap, eksempelvis om forekomst og effekter av rester av plantevernmidler i jordbruksjord. Fra 2023 er jordhelse tema for egne tilskuddsordninger over regionale miljøprogram, og NIBIO utvikler overvåkingssystem om tilstand og utvikling i jordbruksjord. I EU pågår arbeid på flere fronter, bl.a. med direktiv om styrket overvåking og motstandsevne for jordsmonn, sertifiseringssystem for opptak av karbon i jord, og samfunnsoppdrag for jordhelse innen Horisont Europa. Landbruks- og matdepartementet har fått hovedansvaret for Norges oppfølging av samfunnsoppdraget på jordhelse, jf. omtale under pkt. 2.3.

3.2.2 Ivaretagelse av kulturlandskap

Jordbrukets kulturlandskap er et resultat av mange generasjoners bosetting og ressursutnyttning, og har stor betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskaping. Endringer i driftsmåter har gitt et jordbrukslandskap preget av både elementer fra historisk bruk og moderne driftsmetoder. I dette landskapet finner vi variasjoner av kulturbetingede verdier som biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø. Endrede og mer intensive driftsformer medfører utfordringer for arter tilpasset ekstensiv drift, og at bygninger og kulturmiljøer går ut av bruk.

I tilknytning til matproduksjon er det utviklet et rikt kulturbetinget genetisk mangfold ved at husdyr, mat- og fôrvekster har blitt tilpasset gjennom sortsutvikling og avl. Endringer i driftsformer har også redusert dette genetiske mangfoldet.

Det ble i 1998 etablert et eget program, Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap – forkortet til 3Q, som systematisk dokumenterer tilstand og endring i det norske jordbrukslandskapet. Tilskudd til regionale miljøprogram, kommunale miljømidler, tilskudd til beite og bevaringsverdige raser, Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, Nasjonal pollinatorstrategi, samt Nasjonal strategi for bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser for mat og landbruk, er alle tiltak som bidrar til å styrke og bevare mangfoldet i jordbrukets kulturlandskap.

Boks 3.4 Fra nær utryddelse til å bli reddet

I 2022 tippet alle de seks bevaringsverdige storferasene i Norge over grensen fra å være kritisk truet. Videre innsats er nødvendig for å bevare sidet trønder- og nordlandsfe, østlandsk rødkolle, dølafe, vestlandsk rødkolle, fjordfe og telemarkfe, men disse resultatene viser at arbeidet bærer frukter. De mest sentrale faktorene for suksessen inkluderer en offentlig finansiert slektskapsdatabase der det er gratis å registrere dyra; aktive raselag; regelmessig utvidelse av sædbanken og enkel tilgang til sæd fra banken til aktive brukere; formidling av prinsippene for bærekraftig avl i små populasjoner til brukerne av de små, truede rasene; nye bruksområder for genressursene (eksempelvis fra mjølkekyr til ammekyr) og produksjonstilskudd til bevaringsverdige husdyrraser over jordbruksoppjøret.

Kilde: Norsk genressurssenter, NIBIO. [NIBIO Brage: From almost extinct to virtually saved \(unit.no\)](https://unit.no)

3.2.3 Genetiske ressurser

Et rikt genetisk forråd innenfor kulturplanter og husdyr er viktig for å sikre foredlingsmateriale slik at vi har såvare og husdyr som er robuste i møte med klimaendringer, nye sykdommer og forbrukerpreferanser. En helhetlig gjennomgang av det norske bevaringssystemet vil bli gjort ved gjennomføring av tiltaksplanen for nasjonal strategi for bevaring og bærekraftig bruk av genressurser for mat og landbruk (2024–2028), som operasjonaliserer de strategiske grepene som er omtalt i strategien. Den langvarige og målrettede innsatsen gir resultater. I 2022 var ingen av Norges seks bevaringsverdige storferaser lenger kritisk trua (se boks 3.4). Norges mest sentrale globale bidrag på genressursområdet er etablering og drift av Svalbard Globale Frøhvelv, der Landbruks- og matdepartementet er ansvarlig myndighet fra norsk side.

3.2.4 Økologisk jordbruk

Økologisk matproduksjon utgjør en del av matmangfoldet, og er en spydspiss for utvikling av bærekraftige produksjonsløsninger. Det økologiske jordbruket er lite i Norge, både i produksjon og omsetning. Tendensen er en stagnerende og nedadgående utvikling i både produksjon og forbruk av økologisk mat. Sentrale virkemidler for å bidra til utvikling av økologisk jordbruk ligger innenfor jordbruksavtalen. Det er fortsatt en utfordring å etablere effektive verdikjeder for sentrale økologiske produksjoner, herunder økologisk korn og melk. I Meld. St. 11 (2023–2024) understrekes det at et viktig element i strategien for økt selvforsyning er å arbeide med markedsretting mot forbrukere som etterspør mat i ulike kategorier og prisklasser, herunder økologisk mat. Det er markedsmuligheter for økt økologisk produksjon ettersom en del av forbruket av økologisk mat er dekket av import, også varer det er mulig å produsere i Norge. Arbeidet med økologisk jordbruk er basert på Nasjonal strategi for økologisk jordbruk (2018–2030). Det nasjonale

målet fastsatt i strategien er å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet. Strategien er under revidering, og revidert strategi skal gjelde fra våren 2025.

3.2.5 Bærekraftig bruk av plantevernmidler

Det har vært arbeidet systematisk over mange år for å redusere både bruken av kjemiske plantevernmidler, og risikoen for negative helse- og miljøeffekter ved bruk av slike midler. Regelverk og handlingsplaner er sentrale redskap i dette arbeidet. Regelverk for godkjenning av plantevernmidler og om bærekraftig bruk av plantevernmidler er en del av EØS-avtalen. I handlingsplan for bærekraftig bruk av plantevernmidler (2021–2025) er det satt mål om å redusere risiko for helse og miljø, og redusere avhengigheten av kjemiske plantevernmidler. En rekke prosjekter og aktiviteter er gjennomført og pågår for å følge opp tiltakene i handlingsplanen.

Det er flere utfordringer på plantevernmiddelområdet. Blant annet gjenfinnes plantevernmidler i uønskede konsentrasjoner i miljøet. Klimaendringer kan føre til større problemer med skadegjørere i Norge, og et økt behov for planteverntiltak. Klimaendringer kan også føre til endringer i avrenning og nedbryting av plantevernmidler, og dermed påvirke risikoen for miljøeffekter av plantevernmidler.

Flere plantevernmidler har mistet godkjenningen de siste årene på grunn av uheldige helse- og/ eller miljøeffekter. For næringen er det blant annet derfor en utfordring med manglende tilgang på kjemiske plantevernmidler.

Det er behov for en styrket innsats for å redusere avhengigheten av kjemiske plantevernmidler, og redusere risiko for negative helse- og miljøeffekter ved bruk av plantevernmidler. For å opprettholde produksjonen er det behov for gode alternative strategier til kjemiske plantevernmidler.

Jordbrukspraksis med redusert jordarbeiding i kornproduksjonen for å forebygge tap av næringsstoffer, kan komme i konflikt med målet om å redusere bruk av plantevernmidler.

3.3 Bærekraftig arealbruk

Sentrale tiltak

- Den oppdaterte jordvernstrategien fra 2023 med tilhørende tiltak for å styrke arbeidet med jordvern.
- Bærekraftig areal- og ressursforvaltning gjennom jordbruks- og reindriftsavtalen.
- Tiltakspakke for reindrift og energi skal legge til rette for bedre ivaretagelse av reindriften ved planlegging og utbygging av energi.

Arealressursene er en grunnleggende forutsetning for matproduksjonen, og en bærekraftig arealpolitikk må derfor ligge til grunn for et bærekraftig matsystem. Flere samfunnshensyn konkurrerer i mange tilfeller om bruken av det samme arealet, herunder samferdsel, bosetting og næringsutvikling. Det grønne skiftet med vindmøller, kraftlinjer, batteriparker og solcelleparker forsterker rivaliseringen om bruken av de samme områdene. Hurdalsplattformen har omfattende omtale av arealpolitikk og planlegging med en rekke ambisiøse mål. Kommunenes ansvar og lokalstyre fremheves, og statlige innsigelser bør bli

færre og samordnes bedre. Samtidig skal hensyn til natur og klima ivaretas i plan- og bygningsloven, og jordvernet bli et overordnet hensyn i arealforvaltningen. Reindriften er sentralt for å bevare samisk kultur, samfunnsliv og språk, og næringen utnytter viktige utmarksressurser. Ansvar for ulike samfunns mål ligger i ulike departementer og ulike hensyn må veies opp mot hverandre.

De sentrale prioriteringene for Landbruks- og matdepartementet når det gjelder areal i det nasjonale matsystemet er å ivareta jordvern, beiteressurser og bærekraftig reindrift.

3.3.1 Jordvern

Jordbruksarealet utgjør 3,5 pst. av Norges landareal. Det er mindre potensiale i dyrkbart areal enn tidligere antatt. I pressområder er det stort press på matjorda, mens jordbruksareal går ut av drift i marginale områder. Ved nedbygging av matjord har nydyrking blitt ansett som et kompensierende tiltak, men det er dårligere muligheter til å få dyrka opp arealer av like god kvalitet. Noe areal, som myr, er vedtatt at ikke skal nydyrkes, mens annet areal er for langt unna driftsenhetene til at det blir lønnsomt. Anslagsvis 60 pst. av jordbruksarealet er kun egnet til å produsere fôr.

Kommunene har et stort ansvar i arealpolitikken. De nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (2023–2027), ferdigstilling av de nye statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, samt brev fra statsråden til kommunene, skal bidra til å styrke jordvernet. I tillegg er det viktig å vurdere jordbrukets egen nedbygging av matjord.

Jord- og konsesjonslovgivningen representerer langvarig og etablert politikk når det gjelder jordvern og bærekraftig bruk av arealressursene. Jordloven inneholder flere bestemmelser som bidrar til at produksjonsarealene ivaretas og forvaltes på en bærekraftig måte. Ved vurderingen av om konsesjon skal gis er hensynet til vern av landbrukets produksjonsareal helt sentralt. Reglene om boplikt og priskontroll bidrar også til bærekraftig bruk av arealressursene.

3.3.2 Beiteressurser

Mens vi har lite matjord, har vi rikelig med gras og beite som nyttiggjøres i husdyrhold. Mye av fôropptaket foregår på utmarksbeite og på innmarksbeiteareal der ressursene utnyttes mer slik de er fra naturens side, herunder i karakteristiske landskap som kystlynghei, seterlandskap og i og rundt innmarka langs fjorder, daler og i lavlandet. I vår del av verden er omfattende bruk av utmarksbeite og naturbeitemark på innmark unikt for Norge og et fåtall andre land. At husdyr kan beite utendørs i Norge er viktig for dyrevelferden. Antall husdyr på utmarksbeite har de siste tiårene vært nokså stabile, mens utstrekningen av innmarksbeiteareal har økt. Generelt er det især ved beitebruk at dagens jordbruk i større skala viderefører kontinuitet i drift og tilhørende naturverdier.

Norge har en todelt målsetting om å ivareta både levedyktige rovviltbestander og beiteinteresser. Utmarksbeite er viktig for landbruksproduksjonen i en rekke utmarkskommuner, samtidig som det er i mange av disse kommunene at rovvilt er en stor utfordring. Konflikten mellom rovvilt og dyr på utmarksbeite er dermed av ulik styrke i ulike deler av landet. Tap av husdyr og rein til rovvilt er

en utfordring for både bærekraftig husdyrproduksjon og bærekraftig reindrift.

Utmarksbeite har også betydning for skjøtsel av kulturlandskap og utnyttelse av fôrressurser. Antall nye hytter som bygges per km² er mer enn tredoblet siden 1980-tallet. Dette skaper en del beitekonflikter og kan også skape dyrevelferdsutfordringer på grunn av dårlig utformede gjerder rundt hyttene.

3.3.3 Bærekraftig reindrift

Tilgang på nødvendige beitearealer er en forutsetning for en bærekraftig reindrift. Det samiske reinbeiteområdet omfatter 40 pst. av Fastlands-Norge, men med byer, tettsteder, veier etc. er det en mindre andel av dette arealet som i praksis er tilgjengelig for reinbeite. Andre samfunns mål utfordrer beitearealene. Det har over tid vært et høyt konfliktnivå i arealsaker, og særlig gjaldt dette Fosen-saken. Elektrifisering av Melkøya og framlegging av en industriplan for Finnmark har bidratt til ytterligere å heve konfliktnivået mellom reindrift og andre samfunnsinteresser. Fosen-saken har nå funnet sin løsning gjennom avtaler mellom reindriften på Fosen og vindkraftselskapene. Regjeringen la i desember 2023 frem en tiltakspakke for reindrift og energi. Målet med tiltakspakken er å legge bedre til rette for ivaretagelse av reindriften sine rettigheter ved planlegging og utbygging av energi. Tiltakspakken omfatter en rekke tiltak på ulike departementers områder som skal bidra til å nå dette målet. På Landbruks- og matdepartementets område er noen av tiltakene gjennomført i Reindriftsavtalen 2024/2025, jf. Prop. 98 S (2023–2024). Øvrige tiltak vil bli fulgt opp løpende. Sammen vil tiltakene bidra til bedre

kunnskapsgrunnlag og bedre prosesser i utbyggingssaker.

Et reintall som er tilpasset beitegrunnlaget er avgjørende for en bærekraftig reindrift. Etter prosessene med reintallsreduksjon er reintallet nå i hovedsak på et bærekraftig nivå. De siste årene har imidlertid reintallet i Finnmark vært litt høyere enn det som er fastsatt, og det er derfor nødvendig å følge med på dette. Forvaltningen har verktøy for å følge opp for høye reintall.

Hovedmålet for reindriftpolitikken er en bærekraftig reindrift, med delmålene økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Bærekraftsbegrepet favner i utgangspunktet hele reindriftpolitikken. Målene i reindriftpolitikken er ikke operasjonalisert tidligere. En operasjonalisering av alle de tre delmålene er over tid etterlyst av Riksrevisjonen, Stortinget, Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund. En arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet leverte i desember 2020 rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftpolitikken*. For å ha et godt grunnlag for å rapportere til Stortinget, og for å kunne vurdere måloppnåelse i reindriftpolitikken har departementet utarbeidet kriterier og indikatorer for bærekraftig reindrift. Kriteriene vil være et viktig grunnlag for evalueringer av virkemidlene og for å vurdere behov for eventuelle justeringer. Kriteriene kan også på sikt innlemmes i styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og statsforvalteren. Kriterier og indikatorer for bærekraftig reindrift er presentert i Prop. 98 S (2023–2024) om Reindriftsavtalen for 2024/2025. Status for kriteriene og indikatorene skal rapporteres årlig i Prop. 1 S for Landbruks- og matdepartementet, og den første statusrapporteringen er gjort i Prop. 1 S (2024–2025).

3.4 Dyrevelferd, dyre- og plantehelse, trygg mat og én helse

Sentrale tiltak:

- Ny dyrevelferdsmelding.
- Revidering av nasjonal strategi for antimikrobiell resistens (AMR).
- Revisjon av det norske plantehelseregulativet.
- Utarbeide nasjonal strategi for landdyrhelse 2024–2029.
- Fortløpende håndtering av EØS-relevante prosesser i EU.

God dyre- og plantehelse, dyrevelferd og mattrygghet, er sentrale forutsetninger for et bærekraftig matsystem. Friske dyr gir en mer effektiv produksjon med et lavt forbruk av antimikrobielle midler, mindre belastning for miljøet, lavere klimagassutslipp, færre zoonotiske smittestoffer og ikke minst trygg mat. God dyrehelse er en forutsetning for god dyrevelferd, men det kreves også andre tiltak for å bidra til god dyrevelferd. Friske planter og sunne vekstmiljøer danner grunnlag for bærekraftig produksjon, lav bruk av plantevernmidler, trygg mat og legger et godt grunnlag for øvrig naturmangfold. FAO estimerer at så mye som 50 pst. av avlinger på verdensbasis går tapt på grunn av planteskadegjørere. Disse områdene sees nå også i sammenheng med miljøet og human helse generelt – det såkalte én helse- perspektivet.

Norge har en god dyre- og plantehelse, men denne statusen forutsetter kontinuerlig arbeid.

Spredning av skadegjørere over landegrensene og klimaendringer er blant de store truslene mot plantehelse både i Norge og internasjonalt. God dyrehelsestatus er ingen konstant tilstand, og i den siste tiden har det vært flere utbrudd av smittsom dyresykdom i Norge, inkludert sykdommer vi ikke har registrert i Norge på mange år. Dette understreker betydningen av god beredskap og nok ressurser til å beskytte norsk dyrehelse i et fremtidig perspektiv.

Det er økt oppmerksomhet på sammenhengen mellom mattrygghet, dyre- og plantehelse og andre bærekraftshensyn. Risikovurderinger og regelverksendringer kan gi grunnlag for økt ressursutnyttning, samtidig som behovet for trygg mat og fôr, og hensynet til klima og miljø blir ivaretatt.

3.4.1 Antimikrobiell resistens

Norge er i en gunstig situasjon når det gjelder forekomst av antimikrobiell resistens (AMR) i dyrepopulasjonen. Dette skyldes et lavt forbruk av antimikrobielle midler, et fordelaktig forbruksmønster, og effektive tiltak mot spredning av resistente bakterier. Det er imidlertid nødvendig med kontinuerlig innsats for å bevare den gunstige situasjonen slik at antimikrobielle midler også i fremtiden er effektive. Forbruk av antimikrobielle midler er en driver for utvikling av AMR. Det er derfor viktig at utfordringen med AMR håndteres i en global sammenheng med virkemidler rettet mot forbruket lokalt.

En ny nasjonal strategi mot antimikrobiell resistens ble lansert 25. september 2024 og bygger

videre på målene fra den forrige strategien.¹³ På veterinærsiden er det fortsatt særlig fokus på et internasjonalt forbud mot bruken av antimikrobielle midler som vekstfremmere, arbeidet for et internasjonalt forbud mot veterinærers mulighet til fortjeneste på salg av antimikrobielle midler, samt å sikre tilgang på gamle smalspektrerte antimikrobielle midler. Som en naturlig oppfølging av strategien mot AMR vil det utarbeides en mer konkret handlingsplan for Landbruks- og matdepartementets sektoransvar.

I EUs *Farm to Fork-strategi* ble det satt et mål om 50 pst. reduksjon av forbruket av antimikrobielle midler. Norge har i flere år hatt et mål om reduksjon av forbruk av antimikrobielle midler, som har bidratt til vår gunstige situasjon. Det er utfordrende å redusere forbruket av antimikrobielle midler ytterligere i norsk husdyrproduksjon, fordi lavere forbruk vil kunne gi dårlig dyrevelferd. I den nye nasjonale strategien mot AMR er det foreslått andre tiltak for å sikre en fortsatt restriktiv og riktig bruk av antimikrobielle midler i Norge.

Ny kunnskap har vist at bruk av soppmidler i landbruket m.m. kan bidra til økt utvikling av antimikrobiell resistens. Dette, gir grunn til bekymring fordi det kan få følger for bruk av soppmidler i human- og veterinærmedisin.

3.4.2 Dyrehelse

Regelverket i EU som regulerer dyrehelse er en del av EØS-avtalen og gjelder også i Norge. Fra april 2021 trådte EUs nye dyrehelseregulering i kraft, og det ble gjennomført i norsk rett i april 2022.

Landbruks- og matdepartementet har under utarbeidelse en nasjonal strategi for landdyrhelse 2024–2029. En nasjonal strategi for landdyrhelse for de neste fem årene vil være et sentralt verktøy for forvaltning av norsk dyrehelse under nytt regelverk og i et fremtidig perspektiv.

Tilstrekkelig tilgang til veterinærtjenester er nødvendig for god dyrehelse og god dyrevelferd. Hurdalsplattformen slo fast at veterinærdekningen skal styrkes. En arbeidsgruppe har gitt anbefalinger som kan bidra til bedre veterinærdekning. Landbruks- og matdepartementet jobber med oppfølging av rapporten, og involvering av berørte departementer og andre relevante aktører.

3.4.3 Plante helse

Norge har over flere tiår hatt en relativt god status på plante helseområdet. Det ble åpnet for import av plantemateriale av jordbær, epler og pærer i 2015. Sammen med økt import av pryddplanter, -trær og -busker har dette utfordret den norske plante helsestatusen. Nye skadegjørere utgjør også en trussel i lys av klimaendringer.

Plante helseområdet er ikke del av EØS-avtalen, men det er uansett hensiktsmessig å ha nasjonale regler og systemer som ligner EU sine, fordi mange av EU-landene er våre viktigste handelspartnere på dette området. På plante helseområdet foretar Mattilsynet en full gjennomgang av det nasjonale regelverket. Et mål vil være å oppdatere listeførte skadegjørere slik at innsatsen mot de mest alvorlige blir prioritert.

¹³ Helse- og omsorgsdepartementet m.fl. (2024) *Nasjonal én helse strategi mot antibakteriell resistens 2024–2033*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ae8eacec9cc4af085b5c113a98a0eb0/no/pdfs/strategi-antimikrobiell-resistens.pdf>

3.4.4 Dyrevelferd

God dyrevelferd er viktig for bærekraften. God dyrevelferd er et mål i seg selv og befolkningen forventer at dyrene skal ha det godt.

I Hurdalsplattformen angis en ambisjon om at dyrevelferden i Norge skal være i verdenstoppen. Dyrevelferden vurderes samlet sett som god i Norge. Å kunne bruke utmarksressursene våre til beitebruk er et fortrinn for Norge. Samtidig jobbes det fortsatt for å bedre dyrevelferden i landbruket. Dette sees på i arbeidet med ny melding til Stortinget om dyrevelferd. Meldingen skal omfatte alle dyr som er omfattet av loven, herunder både produksjonsdyr, selskapsdyr, viltlevende dyr, forsøksdyr og dyr innenfor akvakultur. Meldingen utarbeides i et samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Gjennom EØS-avtalen er EUs regelverk på dyrevelferd gjeldende også for Norge.

3.4.5 Genmodifisering og genredigering

Det er behov for kontinuerlig planteforedling og avl for å utvikle nye sorter og robuste husdyr. Nye genredigeringsteknikker skiller seg mindre fra tradisjonell foredling enn genmodifisering, og de enkleste formene for genredigering har genetiske endringer som kan oppstå ved tradisjonell foredling. Et aktuelt spørsmål er i hvilken grad og under hvilke forutsetninger disse teknologiene, især genredigering, kan bidra til bærekraftige

matsystemer og hvordan regelverket hensyntar dette, både for innenlands produksjon og for importerte varer.

I juli 2023 la Europakommisjonen fram forslag til EØS-relevant regelverk om genredigering i planter og regelverk om planteforneringsmateriale. EU-kommisjonen begrunner forslaget om genredigering med at det vil gjøre det raskere og mer presist å utvikle sorter som kan bidra til bærekraftige matsystemer, mens regelverk om planteforneringsmateriale gjennom verdiprøving skal teste nye sorter med hensyn til kriterier for økt bærekraft. Dette er elementer i *European Green Deal* og *Farm to fork*-strategien som det tar tid å få gjennomført.

Norsk landbruk har en selvpålagt restriktiv holdning til bruk av genmodifiserte planter og dyr i matproduksjonen. Oppdrettsnæringen, med sin større andel fôrimport, har ønsket godkjenning av import av genmodifiserte råvarer til fôr. I juni i 2023 ble for første gang import av genmodifisert organisme (GMO) tillatt i norsk matproduksjon, ved Mattilsynets godkjenning av rapsolje med høyt nivå av omega-3 fra genmodifisert raps til bruk i fiskefôr. Dette vedtaket er påklaget og klagesaken ligger til behandling i Nærings- og fiskeridepartementet.

I juni 2023 la Genteknologiutvalget fram NOU 2023:18 *Genteknologi i en bærekraftig framtid*. NOUen og den offentlige høringen av NOUen vil danne grunnlaget for regjeringens videre arbeid på dette området.

4 Bærekraft i øvrige deler av jordbrukets verdikjede

Den jordbruksbaserte verdikjeden for mat er en av Norges få komplette innenlandske verdikjeder. Mange av virksomhetene ligger i distriktene, og har stor verdi for lokal verdiskaping, sysselsetting og bosetting.

4.1 En effektiv verdikjede for mat med virksom konkurranse

Sentrale tiltak:

- Utarbeidelse av melding til Stortinget om industrien og veikart for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien.
- Oppfølging av regjeringens igangsatte tiltak for å bedre maktbalansen i dagligvaresektoren.

Næringsmiddelindustrien er den største fastlandsindustrien i Norge målt i omsetning og sysselsetting. Totalt sysselsetter den om lag 52 000 mennesker, hvorav 39 000 i den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien fordelt på 2800 små og store foretak med en samlet omsetning på rundt 200 mrd. kroner.¹⁴ Gjennom å foredle jordbruksvarer til trygg mat, bidrar industrien til verdiskaping basert på norske ressurser og sysselsetting over hele landet. En konkurransedyktig næringsmidde-

industri er en forutsetning for å oppnå regjeringens mål om en selvforsyning på 50 pst.

Primærproduksjonen er avhengig av en konkurransedyktig næringsmiddelindustri som kunde-base, og næringsmiddelindustrien er avhengig av råvarer som er konkurransedyktige på både pris og kvalitet. For norsk næringsmiddelindustri er det en utfordring å beholde eller øke markedsandelen innenfor det voksende markedet for bearbeidede landbruksvarer. Fremtidig utvikling i industrien avhenger av nasjonale rammebetingelser (råvarepriser, kronekurs og rentenivå) som industrien opererer under, internasjonal konkurranse og industriens egen evne til effektivisering og omstilling.

Regjeringen har besluttet å utarbeide en industri-melding til Stortinget som skal legges frem i 2025. Denne vil omhandle all norsk industri. Med utgangspunkt i dagens utfordringer knyttet til globalisering, klima og natur og konkurransekraft, vil meldingen legge rammer for videre utvikling av industrien, herunder også næringsmiddelindustrien.

I tråd med Meld. St. 11 (2023–2024) *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmogleighetene i jordbruket,*

¹⁴ Landbruksdirektoratet. *Norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri. Nøkkeltall for landbruksbasert næringsmiddelindustri 2022*. Hentet 1. oktober 2024 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/norsk-landbruks-basert-naeringsmiddelindustri>

skal regjeringen også legge fram et eget veikart for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Dette veikartet skal utarbeides i tett dialog med organisasjoner og bedrifter, og presenteres tidlig i 2025. Veikartet skal bidra til å legge til rette for en robust, innovativ og markedsrettet industri som avtaker av norske råvarer fra jordbruket.

Boks 4.1 Tilskudd til næringsmiddelindustrien i Nord

Det er viktig at jordbruket og reindriften i Troms og Finnmark har næringsmiddelbedrifter som kan ta imot råvarer fra primærproduksjonen. I forslag til statsbudsjett for 2025, jf. Landbruks- og matdepartementets prp. 1 S (2024–2025), foreslår regjeringen å sette av 14 mill. kroner til en tilskuddordning for næringsmiddelbedrifter i Troms og Finnmark som benytter landbasert råstoff. Tilskuddsordningen er et ledd i å styrke forsyningsikkerheten av matvarer for befolkningen i disse fylkene. Ordningen skal forvaltes av Innovasjon Norge.

MAKTBALANSEN I VERDIKJEDEN FOR MAT

For at norske forbrukere skal ha både kvalitetsmessig god mat, et størst mulig vareutvalg og lavest mulig priser, er det avgjørende med en effektiv verdikjede for mat med virksom konkurranse i alle ledd. I Norge er dagligvaremarkedet

preget av få og store dagligvarekjeder med integrerte grossist- og distribusjonsløsninger. Dagligvareaktørene og grossistene har tatt stadig nye eierskap bakover i verdikjeden, såkalt vertikal integrasjon. Samtidig som vertikal integrasjon også kan gi en rekke kostnadsbesparelser i kompliserte verdikjeder, er det ikke opplagt at disse kostnadsbesparelsene kommer kundene til gode hvis det er begrenset konkurranse mellom detaljistene. Av jordbruksproduksjonene er det særlig verdikjeder for bakevarer, grønt og kylling som er preget av dagligvarekjedenes vertikale integrasjon. Virkningene av vertikal integrasjon og dagligvarekjedenes egne merkevarer (EMV) på konkurranse, innovasjon og produktmangfold ble sist utredet i 2023 av Samfunnsøkonomisk analyse.¹⁵ I analyser av dagligvaremarkedet er det vanskelig å påvise hvor sterk eller svak konkurransen er.

Det fremgår av Hurdalsplattformen at regjeringen har en ambisjon om å sikre en bedre maktbalanse i verdikjeden for mat gjennom bedre tilsyn, større åpenhet og mer rettferdig fordeling i hele verdikjeden. [Regjeringens 10-punktsplan](#) oppsummerer tiltakene regjeringen har iverksatt for å bedre konkurransesituasjonen. Hovedansvaret for arbeidet ligger i Nærings- og fiskeridepartementet. Som ansvarlig departement for landbruks- og matpolitikken er hensynet til primærprodusentenes interesser, samt forbrukerinteresser, sentralt for Landbruks- og matdepartementets arbeid på området.

¹⁵ Samfunnsøkonomisk Analyse (2023). *Analyse av virkninger av egne merkevarer og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet. Delrapport 1*. Rapport 16-2023 på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

4.2 Rekruttering til landbruket, og mat- og måltidsbransjen

Sentrale tiltak:

- Oppfølging av utvalgsarbeid om rekrutteringsutfordringene til mat- og måltidsbransjen.
- Styrking av fylkeskommunenes tilbud om landbruksutdanning gjennom tiltak over jordbruksavtalen.

En bærekraftig landbrukssektor med tilhørende verdikjeder forutsetter rekruttering av tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft fra jord til bord. Det betyr at bondeyrket, jobben som avløser, rådgiver og andre jobber i primærlandbruket må framstå som attraktive. Det samme gjelder yrkene innenfor for eksempel matindustrien, lokalmatproduksjonen, på institusjonskjøkkener, kantiner og restauranter over hele landet. Bransjen har rekrutteringsutfordringer, og det er mangel på matfaglig kompetanse.

Som en del av arbeidet med Matnasjonen Norge har det vært gjort et utvalgsarbeid om rekruttering til mat- og måltidsbransjen. I rapporten *Uten fagarbeidere – ingen matnasjon fra 2021* foreslås det en rekke tiltak. Forslagene er i hovedsak rettet mot bransjen selv, og til fylkeskommunale og sentrale myndigheter. Ett av forslagene, om å lage en rekrutteringskampanje, er fulgt opp av departementet med midler i 2021 og 2023.

Rekruttering til naturbruk har økt de siste årene. Over tid har dette likevel ikke ført til flere elever på de rene landbruksfagene. På høyskole og universitet har interessen for landbruksfagene variert, men samlet sett gått ned. Interessen for de matfaglige utdanningene har også gått ned over mange år, men kan se ut til å ha stabilisert seg når vi ser på restaurant- og matfag i videregående skole.

Over jordbruksavtalen er det flere tiltak som skal bidra til å styrke rekruttering og kompetanseheving i primærproduksjonen. Særlig er voksenagronomtilbudet sentralt for de som etablerer seg i næringen, og som ikke har agronomutdanning fra før. I Meld. St. 11 (2023–2024) viser regjeringen til at landbruksutdanningene skal styrkes og videreutvikles. I jordbruksoppgjøret i 2024 ble det avsatt midler til et tre-årig pilotprosjekt på fylkeskommunalt nivå om styrket landbruksutdanning og samarbeid om gode læreløp.

Utfordringene med rekrutteringen til hele verdikjeden for mat må løftes opp og settes i en større kontekst. Rekrutteringsutfordringene er knyttet til status, lønn, karrieremuligheter, fagmiljø, attraktive bosteder m.m. Herunder må sårbarheten knyttet til utenlandsk arbeidskraft ses nærmere på. Rapport fra NIBIO om landbrukets kompetansebehov og utdanninger peker på utfordringer gjennom hele verdikjeden.¹⁶ NIFUs kunnskapsrapport om arbeidslivets kompetansebehov knyttet til miljø- og klimautfordringer¹⁷ ser bl.a. på kompetansebehovet innen grønne næringer, og vil også kunne være nyttig for å forstå kompetansebehovet på landbruksområdet fremover.

¹⁶ Prestvik, Anne et.al (2020). *Landbrukets kompetansebehov og utdanninger*. NIBIO-rapport 6 2020.

¹⁷ Normann et.al (2023). *Kompetansefor grønn omstilling- en gjennomgang av forskningslitteratur og arbeidslivets kompetansebehov knyttet til miljø- og klimautfordringer*. NIFU rapport 5 2023.

5 Forbruk, kosthold og matkultur

Sunn og trygg mat er grunnlaget for en frisk befolkning, som igjen er en forutsetning for den sosiale bærekraften og en bærekraftig utvikling. Et usunt kosthold er blant de viktigste risikofaktorene for sykdom og for tidlig død både i Norge og i resten av verden.

Helseforvaltningen har gjennomført en analyse som viser en samfunnsøkonomisk gevinst på 154 mrd. kroner årlig dersom kostholdsrådene følges, herunder medregnet to ekstra leveår for en gjennomsnittsnordmann.¹⁸

Landbruks- og matpolitikken har ikke egne mål for hva innbyggerne skal spise. Samfunnsoppdraget til jordbruket er å sikre befolkningen nok og trygg mat produsert på norske naturressurser, og gjennom dette bidra til sysselsetting i hele landet, god ernæring og helse. Selvforsyningsgraden blir påvirket av hva forbrukerne velger å spise og av hva jordbruket klarer å produsere av dette.

Matglede og matkultur henger nøye sammen med kosthold, helse og produksjon av mat. Arbeidet med å løfte norsk matkultur og mattradisjon er tverrsektorielt, og inkluderer næringer. Landbruks- og matdepartementet finansierer flere tiltak som skal bidra til å fremme norsk matkultur.

5.1 Bærekraftig kosthold og bærekraftsmerking

Sentrale tiltak:

– Tverrdepartementalt samarbeid om matpolitikk.

Ifølge FNs mat- og landbruksorganisasjon FAO er et bærekraftig kosthold et kosthold som har lav innvirkning på miljøet og bidrar til mat- og ernæringssikkerhet og et sunt liv for nåværende og fremtidige generasjoner. Et bærekraftig kosthold beskytter biologisk mangfold og økosystemer, er kulturelt akseptabelt, tilgjengelig, økonomisk rettferdig, trygt og sunt, og sørger for optimal ressursbruk.¹⁹

Arbeidet med å fremme et bærekraftig kosthold nasjonalt er tidligere forankret i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2023), Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*, og i Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. De nordiske landene har samarbeidet om kunnskapsoppsummeringer med ernæringsanbefalinger siden 1980-tallet (NNR). Den sjettede revisjonen (NNR2023) ble ferdigstilt i juni 2023. Helsedirektoratet lanserte de reviderte norske helsebaserte kostrådene i august 2024. Nye kostråd følger i stor grad opp tidligere anbefalinger med mer inntak av frukt, grønt, fisk og grove kornprodukter og redusert inntak av rødt kjøtt.

¹⁸ Helsedirektoratet (2016). *Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd*. Rapport 3/2016.

¹⁹ Helsedirektoratet (2017). *Bærekraftig kosthold – vurdering av de norske kostrådene i et bærekraftsperspektiv*.

Sammenhengen mellom kostrådene og potensielle for klimagassreduksjon ved å følge kostrådene har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Direktoratsrapporten Klimakur, der også Landbruksdirektoratet var med, fant at omlegging av kostholdet i tråd med de nasjonale kostholdsrådene som var gjeldende fram til august 2024, og reduksjon av matsvinn, var tiltakene med størst klimaeffekt i jordbruket.²⁰ Dersom kostholdsrådene ble fulgt, ville dette gitt et kutt på 2,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som en årsak av endret etterspørsel og produksjon. Gjennomføring av målet om halvering av matsvinn gir et potensielt kutt på 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i jordbrukssektoren i perioden 2021–2030, på grunn av redusert produksjon som følge av det reduserte matsvinnet. Det vises til omtale av regjeringens arbeid med å redusere matsvinn, herunder arbeid med å fremme forslag til ny matsvinnlovgivning våren 2025, i kapittel 6.

BÆREKRAFTSMERKING OG OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Det er etablert et omfattende EØS-harmonisert regelverk for merking av mat i matinformasjonsforskriften. Regelverket gir flere obligatoriske merkekrav og skal sikre forbrukeren nødvendig informasjon om næringsmidler, beskytte forbrukeren mot villedende markedsføring og hjelpe dem med å foreta informerte valg. Det er også flere offentlige merkeordninger som er frivillig å bruke, bla. for økologiske produkter, beskyttede betegnelser og nøkkelhullsmerket, i tillegg til mange private ordninger.

Det offentlige kjøper varer og tjenester for rundt 740 mrd. kroner årlig. I august 2023 ble forskrift om

offentlige anskaffelser endret slik at hovedregelen nå er at klima- og miljøhensyn skal vektes med minimum 30 pst., med mindre klimaavtrykk og miljøbelastningen er uvesentlig og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. Det er også ned satt et NOU-utvalg, Anskaffelsesutvalget, som skal gå gjennom anskaffelsesregelverket. Utvalget har lagt frem den første av to delutredninger, NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser*, som har vært på høring. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet nasjonale veiledere for bærekraftige offentlige anskaffelser, herunder for mat og måltidstjenester, reduksjon av matsvinn, og hvordan legge til rette for lokalprodusert mat.

EU har hatt flere prosesser som forplikter Norge, både på bærekraftige offentlige anskaffelser, horisontale regler om miljømerking og bærekraftsmerking i matkjeden. Det er foreløpig uklart hvordan den nye Europakommisjonen, som tiltrer ved årsskiftet, vil følge opp dette området videre.

Landbruks- og matdepartementet samarbeider tett med Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet bl.a. når det gjelder prosesser i EU knyttet til trygg matproduksjon/mattrygghet og opprinnelsesmerking av mat.

Temaet bærekraftig kosthold samt bærekraftsmerking har åpenbart et forbrukeraspekt. Ettersom temaet også er knyttet til produksjon av mat og hele verdikjeden for mat, er dette et tema som kan legge premisser for norsk landbrukspolitikk fremover i tid.

²⁰ Miljødirektoratet (2020). *Sammendrag Klimakur 2030*. https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625_sammendrag.pdf

5.2 Økt omsetning og forbruk av norsk frukt og grønt

Sentrale tiltak:

- Forsterket satsing på grøntsektoren i de senere års jordbruksoppgjør for å bidra til økt omsetning og forbruk av norsk frukt og grønt.

Arbeid for å øke omsetningen og forbruket av norsk frukt og grønt kan bidra til å både styrke grøntsektoren som næring og til å fremme et sunnere kosthold i befolkningen. Andelen av befolkningen som spiser de anbefalte «5 om dagen» har gått betraktelig ned, og er nå på 18,6 pst. mot nærmere 25 pst. i 2017.²¹ Økt inntak av frukt og grønt er et mål som bl.a. følges gjennom intensjonsavtalen mellom helsemyndighetene og matbransjen om tilrettelegging for et sunnere kosthold, bl.a. gjennom økt inntak av frukt, bær og grønnsaker.

Grøntsektoren er i vekst, og har et stort potensial for innovasjon og økt markedsandel. Sektoren har imidlertid betydelig konkurranse fra import og norskandelen er i dag under 40 pst. Sektoren har satt seg ambisiøse vekstmål mot 2035. Et eget «grøntutvalg» avleverte i 2020 rapporten Grøntsektoren mot 2035, der det ble fremmet et mål om å øke totalforbruket av frukt, bær, grønnsaker og poteter med 75 pst. og øke norskandelen med 50 pst. fram til 2035.²²

I de senere års jordbruksoppgjør har det vært en særskilt satsing på sektoren. I jordbruksoppgjøret 2023 ble satsingen videreført. Støtten til Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG) ble også økt med bakgrunn i OFGs rolle i arbeidet med å fremme forbruk av norsk grønt, sunt og bærekraftig kosthold til barn og unge.

Boks 5.1 Verdikjeden tar grønt grep

Høsten 2024 lanserte aktørene i verdikjeden for grønt, inkludert dagligvarehandelen, et felles prosjekt, *Det store norske grøntløftet*, med mål om å øke etterspørselen etter norsk frukt, grønt, bær og poteter, slik at totalforbruket øker med 75 pst. og norskandelen med 60 pst. frem mot 2035. Målene med prosjektet er både knyttet til høyere norskandel og høyere selvforsyningsgrad, og å bidra til bedre folkehelse. Det treårige prosjektet skal både jobbe med samfunnskommunikasjon og forbrukerkommunikasjon. Prosjektet skal gjennomføre felleskampanjer mot forbrukermarkedet for å inspirere og motivere forbrukere til å velge norske grøntprodukter. Aktørene i verdikjeden har skrevet under på felles samfunnsløfter og skal følge opp med egne, individuelle løfter om hvordan de skal bidra med aktiviteter for å fremme salget av norsk frukt, grønt, bær og potet. Prosjektet er støttet over jordbruksavtalen med 5 mill. kroner per år i tre år. Bevilgningen er gitt til Opplysningskontoret for frukt og grønt, som driver prosjektet i samarbeid med Stiftelsen Norsk Mat.

²¹ Opplysningskontoret for frukt og grønt (2023). *Årsrapport 2023 Opplysningskontoret for frukt og grønt*. <https://www.frukt.no/globalassets/ofg-arsrapport-2023.pdf>

²² Landbruksdirektoratet (2020). *Grøntsektoren mot 2035. Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren*. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Gr%C3%B8ntsektoren%20mot%202035.pdf/_attachment/inline/0e908bde-961d-45a0-90fe-bed350195453:79ccba9560ccf7ea63dd2d7582b379ce91e126f7/Gr%C3%B8ntsektoren%20mot%202035.pdf

5.3 Matkultur og matglede

Sentrale tiltak:

- Matnasjonen Norge som felles ramme for å fremme næringsutvikling, verdiskaping, matkultur og matglede.
- Nasjonale og regionale virkemidler for å fremme matkultur og matglede.
- Utarbeiding av oppskrift for mer lokalmat.

I et bærekraftig matsystem må kompetanse om kosthold, råvarer, praktisk matlaging, og matkultur ivaretas i befolkningen. Det er stor variasjon i befolkningen når det gjelder kunnskap om råvarer og praktisk matlaging. Gode matopplevelser bidrar videre til å skape trivsel, samt lokal identitet, stolthet og verdiskaping. I de nye kostrådene er mat- og måltidsglede tatt inn i omtalen av kostrådene, med vektlegging av at mat og måltider er identitet, kultur, tradisjon og hygge, og at gode måltidsfellesskap er viktig for mange, spesielt barn og unge.

Regjeringen arbeider med å samle og synliggjøre ulike tiltak knyttet til å fremme matkultur og matglede, blant annet gjennom arbeidet med *Matnasjonen Norge*. Matnasjonen Norge er en felles ramme for arbeid med næringsutvikling og verdiskaping innen verdikjeden for mat, basert på ressurser fra hav og land, der også folkehelse og matkultur har inngått i arbeidet. Fra Landbruks- og matdepartementets side har innsatsen særlig vært knyttet til økt verdiskaping i jordbruket gjen-

nom mangfoldige og tilgjengelige norske produkt og matspesialiteter. Gjennom Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping og gjennom nasjonale og regionale samarbeidsarenaer og virkemidler arbeides det med å bygge helhetlige mat- og reiselivsregioner. Det vises til omtale i kapittel 3.1.3 av regjeringens arbeid med *Oppskrift for lokalmat og drikke* som skal peke ut retningen for videre utvikling i lokalmat- og drikkenæringen.

Flere frivillige organisasjoner og institusjoner er bidragsyttere på dette området. I 2018 ble Norges Bygdekvinnelag akkreditert av UNESCO som rådgivende organisasjon på kunnskapsfeltet mattradisjon i Norge. Dette er en anerkjennelse av den kunnskapen som Bygdekvinnelaget besitter og at mattradisjon er en del av immateriell kulturarv. Norge har ratifisert UNESCOs konvensjon om kulturarv - både konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (*Verdensarvkonvensjonen*) og Konvensjonen om vern av immateriell kulturarv. Vern og ivaretagelse av kulturarven vil i mange tilfeller være avhengig av praktisk kunnskap og ferdigheter.

Landbruks- og matdepartementet bidrar med støtte både til flere prosjekter og til frivillige organisasjoner som arbeider med å ivareta praktisk kunnskap om matkultur og matglede, herunder Norges Bygdekvinnelag og Stiftelsen Geitmyra Matkultursenter. De senere år har prosjektet *Gyldne Måltidsøyeblikk* blitt prioritert for å bidra til matglede for eldre.

Boks 5.2 Matglede for eldre

Prosjektet *Gyldne Måltidsøyeblikk* skal inspirere til mer mat- og måltidsglede for eldre som enten bor på institusjon eller får mat servert av det offentlige hjemme. Landbruks- og matdepartementet har bidratt med finansiering av pilotprosjekter på området. Både mindre kast av mat, bedre bruk av restemat og mulighet for å bruke lokale råvarer og retter er del av det arbeidet som Matgledekorpsene rundt om i landet har fokus på. Matglede gir bedre matlyst og dermed bedre helse.

Det å skape forståelse for sammenhenger mellom produksjon av mat i egen region, innkjøp av mat, servering av smakelige måltider tilpasset den enkelte, helse og ressursbruk, er nøkkelen til bærekraftige måltider.

6 Sirkulærøkonomi og matsvinn

Sentrale tiltak:

- Arbeid for å fremme en sirkulær økonomi for bionæringene.
- Etablering av Bionova med tilhørende virkemidler innen bioøkonomi.
- Fremme forslag til ny matsvinnlovgivning til Stortinget våren 2025.
- Revisjon av bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn.
- Oppfølging/vurdering av de øvrige anbefalingene fra Matsvinnutvalget.

Den sirkulære bioøkonomien er sentral i det grønne skiftet og for å nå klimamålene. Det arbeides på flere områder for å legge til rette for en effektiv og sirkulær ressursutnyttning og verdiskaping. Regjeringens bioøkonomistrategi *Kjente ressurser – uante muligheter* ble lansert i 2016. Et overgripende mål for sirkulær økonomi er at det skal bidra til å nå vedtatte klima- og miljømål og FNs bærekraftsmål, og samtidig bidra til verdiskaping, langsiktig konkurranseevne og sosial rettferdighet i omstillingen. Nasjonal strategi for en grønn sirkulær økonomi ble lagt fram i 2021. I strategien understrekes det at bioøkonomien spiller en sentral rolle i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi, og at ressurser basert på fotosyntese og naturlige kretsløp utgjør den biologiske materialsyklusen i en sirkulær økonomi. Bioøkonomien omtales som en av fire sentrale sektorer med stort potensial for utvikling av sirkularitet i Norge. I landbruket er det et potensiale for økt og mer sirkulær utnyttelse av restråstoffer og sidestrømmer til verdifulle produkter som mat, medisin, fôr og gjødsel. En handlingsplan for oppfølging av strategien ble lagt fram i mars

2024. Initiativ som kan knyttes til dette arbeidet er prosjektet BioDigSirk, og samfunnsoppdraget for utvikling av mer bærekraftig fôr. I mars 2024 satte regjeringen ned en ekspertgruppe som skal gjennomføre en helhetlig utredning av virkemidler som kan fremme sirkulære aktiviteter for å gi bedre utnyttelse av fornybare og ikke-fornybare ressurser, bærekraftig produksjon og forbruk, og økt verdiskaping. Ekspertgruppen skal rapportere til fire departement, inkludert Landbruks- og matdepartementet. En samlet rapport skal leveres innen april 2025. Landbruks- og matdepartementet bidrar i sekretariatet og referansegruppen.

Med etableringen av Bionova har Landbruks- og matdepartementet fått ansvaret for tiltak som skal bidra til klimagassreduksjon på gårdsnivå, men også tiltak som skal bidra til innovasjon og verdiskaping innen bioøkonomien. Videre har bevilgningene til bioøkonomiprogrammet i Bionovas portefølje også økt med etableringen.

MATSVINN

Matsvinn er anerkjent nasjonalt og globalt som et stort klima- og miljøproblem. Å forebygge og redusere matsvinn er sentralt for en bærekraftig utvikling. Matsvinn er sløsing med ressurser, som både har miljømessige, økonomiske og sosiale konsekvenser. På verdensbasis blir omtrent en tredel av maten som produseres ødelagt eller kastet.

Både Norge, EU og FN har tallfestet målet om 50 pst. reduksjon i matsvinn innen 2030. Nasjonalt er det allerede tatt initiativ til en rekke prosesser, og det er stor grad av samstemthet, både når

det gjelder mål og de fleste tiltak. Regjeringen og matbransjen inngikk i 2017 en bransjeavtale om reduksjon av matsvinn, med et mål om å halvere matsvinnet i Norge innen 2030.

I 2021 ble de første resultatene av arbeidet under bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn lagt frem. Matsvinnet er kuttet med 9,5 pst. siden 2015. Delmålet om 15 pst. reduksjon av matsvinn per innbygger fra 2015 til 2020 ble likevel ikke nådd.

Skal vi kutte tilstrekkelig, må arbeidet med å redusere matsvinn intensiveres i alle ledd i matverdikjeden fra primærnæring til forbruker. De som produserer, behandler, selger og serverer maten i privat og offentlig sektor må ta ytterligere grep, i tillegg til at den enkelte forbruker må bli flinkere til å redusere matsvinnet sitt. Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn er det sterkeste virkemiddelet for å få til dette, samtidig som flere aktører etterlyser en sterkere virkemiddelbruk og ønsker en matkastelov.

Stortinget har bedt Regjeringen om å utrede en matkastelov. I februar 2023 nedsatte Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet et utvalg som skulle vurdere tiltak og virkemidler som skal sikre at Norge når målet om å redusere matsvinnet med 50 pst. innen 2030, inkludert vurdere hvordan en matkastelov skal inngå i en, samlet virkemiddelbruk. Rapporten fra matsvinnutvalget *Anbefalinger til helhetlige*

tiltak og virkemidler ble lagt frem i januar 2024.²³ Koordineringsansvaret for oppfølging av utvalgets anbefalinger, oppdatering av bransjeavtalen og ny matsvinnlovgivning er lagt til Landbruks- og matdepartementet. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny matkastelovgivning for Stortinget våren 2025, og at tilhørende forskrifter trer i kraft i løpet av 2026. I tillegg vil regjeringen igangsette en revisjon av bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn med utgangspunkt i forslag fra Matsvinnutvalget.

Avtalepartene i bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn, har forpliktet seg til å rapportere matsvinn hvert år innen sitt område. Det utarbeides derfor en rekke sektorrapporter i verdikjeden. Den tredje årlige statusrapporten fra Landbruksdirektoratet, *Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2022* ble publisert i desember 2023.²⁴ I rapporten kartlegges matsvinn i jordbrukets primærledd. Det vil si ledd og prosesser fra høsting og slakting, avgrenset opp mot industri eller videresalg. Her blir matsvinnet kvantifisert og årsakene til matsvinn i primærleddet blir forklart så langt det er mulig, basert på tilgjengelig informasjon. Formålet med rapportene som utarbeides med utgangspunkt i bransjeavtalen, er å fremme bedre utnyttelse av ressurser og råstoff gjennom å forebygge og redusere matsvinn i hele matkjeden. Ved å forbedre statistikkgrunnlaget, og få mer informasjon om omfang og årsaker, vil man

²³ Regjeringen.no (2024). *Rapport fra matsvinnutvalget- anbefalinger til helhetlige tiltak og virkemidler*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a5cadf8907a4f4c94740d23d7c4c6e4/rapport-fra-matsvinnutvalget-anbefalinger-til-helhetlige-tiltak-og-virkemidler-31.12.23.pdf>

²⁴ Landbruksdirektoratet (2023). *Matsvinn i jordbrukssektoren. Kartlegging for 2022*. Rapport 44. 2023. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/matsvinn-i-jordbrukssektoren-2022/_attachment/inline/9553121b-8bdc-44e4-bf37-4a42c3b7753d:7c49baad07053153a61a6d5dfe3cc95d48b8e8a1/Rapport%2044%202023%20Matsvinn%20i%20jordbrukssektoren%202022.pdf

få et bedre grunnlag til å vurdere og iverksette målrettede tiltak for å redusere matsvinnet.

Landbruksdirektoratet har utarbeidet et mer utfyllende kunnskapsgrunnlag om årsaker til matsvinn og forslag til tiltak for å redusere matsvinnet innen grøntsektorens primærledd. Rapporten fra

Landbruksdirektoratet ble publisert i desember 2023.²⁵ Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet har deltatt i en arbeidsgruppe som i 2023 la fram en rapport om definisjonen av matsvinn og metodene for innsamling av matsvinndata.²⁶ Berørte departementer vurderer nå videre oppfølging.

²⁵ Landbruksdirektoratet (2023). *Matsvinn i grøntsektorens primærledd. Årsaker og tiltak*. Rapport 49 2023. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/matsvinn-i-grontsektorens-primærledd/_/attachment/inline/ce440a79-dd8a-41e8-85bb-69d882944fc4:41faae2276480dff296c6db2918dd5c200059030/Matsvinn%20i%20gr%C3%B8ntsektorens%20prim%C3%A6rledd%20Rapport%2049%202023.pdf

²⁶ Miljødirektoratet (2023) *Matavfall og matsvinn – forslag til ny definisjon og videre statistikkutvikling*. Rapport M-2600. 2023. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/oktober-2023/matavfall-og-matsvinn-forslag-til-ny-definisjon-og-videre-statistikkutvikling/>

7 Samarbeid for økt bærekraft

Sentrale tiltak

- Medvirkning i utforming av landbrukspolitikken gjennom næringsavtalene.
- Videreutvikling av forskningssystemet på landbruk.
- Oppfølging av samfunnsoppdrag for bærekraftig fôr.
- Nedsetting av offentlig utvalg om fremtidens matsystem.

Statens to næringsavtaler, jordbruksavtalen og reindriftsavtalen, er med på å sikre medvirkning og muligheter for å utforme rammevilkårene for jordbruket og reindriften i felleskap, og er et viktig bidrag til å nå FNs bærekraftsmål 17 om «samarbeid for å nå målene». Partssamarbeidet mellom staten og jordbruks- og reindriftsnæringene har vist seg som en god modell for også å ta tak i nye utfordringer. På reindriftsområdet har arbeidet med beredskap i reindriften bidratt til at det raskt er mulig å gjennomføre målrettede tiltak i situasjoner med utilgjengelige beiter. På jordbruksområdet har utarbeiding av en egen avtale mellom jordbruket og staten om reduksjon av klimagasser i landbruket komme til som et resultat av eksisterende institusjonalisert samarbeid.

Virkemidlene over næringsavtalene skal også bidra til å ivareta fellesgoder for samfunnet, og er gjennom dette mer enn rene næringsmessige avtaler. Avtaleinstituttet for begge næringsavtalene har hatt bred politisk oppslutning i Stortinget.

LANDBRUKETS FORSKNINGS- OG INNOVASJONSSYSTEM

Forsknings- og innovasjonssystemet i landbruket består av mange aktører i både offentlig og privat sektor, fra universiteter og forskningsinstitutter til offentlige finansieringskilder, bondeide samvirkeorganisasjoner, næringsmiddel-, fôr- og landbruksteknisk industri. Samspillet mellom disse aktørene er avgjørende for kunnskapsbasert utvikling og innovasjon i norsk landbruk. Landbrukets rådgivingstjeneste, som er til stede i hele landet, sørger for at forskningsresultater og ny kunnskap kan tas raskt i bruk hos bonden.

FORSKNING OG UTVIKLING INNEN BÆREKRAFTIGE MATSYSTEMER

Forskning er grunnleggende for å bringe fram nødvendig kunnskap om mer bærekraftige matsystemer, eksempelvis lavere klimagassutslipp fra landbruket, en effektiv utnyttelse av ressursene og god dyrevelferd. Landbruks- og matdepartementet finansierer forskning via Norges forskningsråd, over jordbruksavtalen og gjennom Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter. I tillegg gis det en grunnbevilgning til NIBIO, Ruralis og Veterinærinstituttet over departementets budsjett. Bærekraft ligger til grunn i departementets føringer til Forskningsrådet, og er vektlagt i relevante utlysninger og i Forskningsrådets vurdering av søknader. I regjeringens Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP) 2023–2032 (Meld. St 5 (2022–2023)), har landbruks- og matforskningen fått en tydeligere plass under fire av de seks prioriterte områdene. Her omtales blant annet kunnskapsbehov knyttet til bærekraftig og klimatilpasset landbruk, én-helse og bærekraftige

Boks 7.1 Sustainable Eaters – forskning på forbrukere i et bærekraftig norsk matsystem

Hovedmålet for forskningsprosjektet er å gi økt forståelse for, og forsterke forbrukernes bidrag til, et bærekraftig norsk matsystem. Prosjektet skal blant annet kartlegge hvordan forbrukernes valg og atferd har betydning for verdikjeden for mat. Prosjektet har som mål å øke norsk konkurransedyktighet på flere områder ved hjelp av innovative løsninger for både emballasje, holdbarhet og merking av matvarer, nye læringsmidler til skolene og nye strategier for reduksjon av matsvinn. Resultatene i prosjektet vil gi grunnlag for nye politiske anbefalinger. Prosjektet er ledet av Nofima i samarbeid med 26 partnere fra forskning, industri, offentlig sektor og ideelle organisasjoner.

Kilde: [Forbrukere i et bærekraftig norsk matsystem | Nofima](#)

matsystemer. Forskning på bærekraftige matsystemer inkludert den gjensidige påvirkningen i ulike ledd og på tvers av verdikjedene, der én helse-perspektivet skal ivaretas, trekkes frem som et særlig prioritert område i langtidsplanen.

De senere årene har det blitt prioritert betydelige midler til kunnskapsutvikling om bærekraftige matsystemer med flere fellesutlysninger mellom departementene på bærekraftige matsystemer i Forskningsrådet. Flere av disse er store samarbeidsprosjekt med bred deltakelse fra næringsliv, offentlige virksomheter og interesseorganisasjoner.

Et resultat av det tverrdepartementale samarbeidet er utlysninger på området bærekraftig fôr som dekker både blå og grønn sektor. Samfunnsoppdraget for bærekraftig fôr har følgende hovedmål: «Innen 2034 skal alt fôr til oppdrettsfisk og husdyr komme fra bærekraftige kilder og bidra til å redusere klimagassutslippene i matsystemene. Samfunnsoppdraget skal bidra til å bevare

naturmangfold, utvikle en sterk fôringrediens-industri og øke forsyningssikkerheten i Norge».

Det er ventet at satsingen vil gi viktige bidrag til de målene Norge har satt for klima, miljø, matproduksjon, sysselsetting, økt produksjon av råvarer til kraftfôr i Norge, samt felles europeiske mål om et grønt skifte og bærekraftige matsystemer.

Høyt kompetansenivå i sektoren og gode kunnskapsmiljøer, systematisk innsamling av data på gårdsnivå over mange tiår fra husdyrkontrollen, avlsdata, jordsmonnsdata og kartdata, har vært en viktig forutsetning for utvikling innen digitalisering og teknologi i norsk jordbrukssektor. Norge har sterke forskningsmiljøer innen «agritek», både gjennom NMBU og NIBIO (Senter for presisjons-jordbruk på NIBIO Apelsvoll). Innovasjon Norge har vært en støttespiller for bedriftene og bidratt både med mobiliseringsaktivitet, finansiering og eksportrådgiving.

Som et ledd i OECDs gjennomgang av den norske landbrukspolitikken i 2021, ble det også tatt en særskilt gjennomgang av det norske innovasjonssystemet i landbruket.²⁷ Vurderingen fra OECD var bl.a. at innovasjonssystemet i det norske landbruket var godt integrert i det generelle innovasjonssystemet, men at sektorprinsippet ikke godt nok ivaretok behovet for å møte tverrsektorielle utfordringer (grønn omstilling, klimautfordringer m.m.). OECD pekte på potensial for eksport av kunnskap og teknologi, som fremstår som et klart fortrinn for Norge fremfor vektlegging av produksjon av varer. Det bør ifølge OECD trekkes sterkere veksler på forskningsmidlene for jordbruk og matindustri som en anledning til å involvere privat sektor i innovasjonspartnerskap med myndighetene, for å forbedre mulighetene til å svare ut nye utfordringer i verdikjeden for mat, og bedre forene offentlige og private behov.

MER KUNNSKAP OM DET NORSKE MATSYSTEMET

Det er behov for mer kunnskap om forståelsen av bærekraftige matsystemer under norske forhold. Departementet har med bakgrunn i dette bestilt en analyse fra NIBIO, for å styrke kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av et bærekraftig norsk matsystem som bidrar til matsikkerhet på lang sikt. Rapporten *Bærekraft i norsk jordbruksproduksjon- kunnskapsstatus for videre analyser* ble publisert høsten 2023²⁸. Selve analyserapporten fra NIBIO *Bærekraft i norsk jordbruksproduksjon-*

premisser og tiltak for forbedringer ble avlevert i oktober 2024,²⁹ og vil være et kunnskapsgrunnlag for det videre bærekraftsarbeidet i jordbrukssektoren.

Andre analyser, kunnskapsoppsummeringer og kunnskapsmiljøer bør også vurderes for å belyse flere områder av det landbaserte matsystemet.

7.1 Tverrsektorielt samarbeid

Denne rapporten vektlegger sentrale deler av den landbruksbaserte delen av matsystemet. En helhetlig matsystemtilnærming forutsetter tverrsektorielt samarbeid. Statssekretær i Landbruks- og matdepartementet er nasjonal koordinator for arbeidet med oppfølging av bærekraftige matsystemer, og det rapporteres til FN på den nasjonale innsatsen. Den koordinerende rollen til Landbruks- og matdepartementet på dette området gjør det nødvendig å legge til rette for god dialog på tvers av sektorer og mellom nasjonalt og regionalt nivå. Det tverrdepartementale samarbeidet på området er derfor viktig.

Den nasjonale dialogkonferansen om bærekraftige matsystemer som ble arrangert i 2023, er et godt eksempel på et tiltak for å fremme dialog på tvers av sektorer. Formålet med seminaret var å få diskusjon og innspill til tiltak som kan øke bærekraften i det norske matsystemet frem

²⁷ OECD (2021) *Policies for the Future of Farming and Food in Norway. Agriculture and Food Policy Reviews*. OECD 2021. https://www.oecd.org/en/publications/policies-for-the-future-of-farming-and-food-in-norway_20b14991-en.html

²⁸ Bakken et. al. (2023). *Bærekraft i norsk jordbrukssektor. Kunnskapsstatus for videre analyser*. NIBIO rapport 9 (110). <https://hdl.handle.net/11250/2732512>

²⁹ Bakken, Haarsaker og Korsæth (red.) (2024) *Bærekraft i norsk jordbruksproduksjon. Premisser og tiltak for forbedringer*. NIBIO rapport 10 (110). <https://hdl.handle.net/11250/3159516>

mot 2030 og øke forståelsen for kompleksiteten i matsystemet og skape bredere forankring for arbeidet.

Rapporten *Bærekraft i det norske matsystemet – nasjonal dialog og innspill* samler og synliggjør hovedlinjer i regjeringens arbeid på området og innkomne innspill i forbindelse med dialogen. Rapporten og innspillene kan benyttes i pågående meldingsarbeid og annet igangsatt arbeid. En engelsk kortversjon av rapporten, *Norway's Path towards a sustainable Food System*, danner grunnlag for innrapportering til FN på status og mål for det norske matsystemet.

I forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2023–2024) om strategi for økt selvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av

inntektsmogleighetene i jordbruket ble regjeringen gjennom anmodningsvedtak bedt om å starte arbeidet med en offentlig utredning om bærekraftige matsystemer, med sikte på at arbeidet skal legge grunnlaget for en melding til Stortinget om fremtidens matsystemer.

Med bakgrunn i dette vil regjeringen sette ned et offentlig utvalg for å utrede fremtidens matsystem, der folkehelse, klima, natur og landbruks-, havbruks-, fiskeri- og matpolitikk blir satt i sammenheng.

Arbeidet vil ventelig kunne gi mer helhetlig kunnskap om bærekraften i det nasjonale matsystemet og identifisere muligheter, utfordringer og dilemmaer både sett fra et nasjonalt og globalt perspektiv.

Utgitt av: Landbruks- og matdepartementet

Publikasjonskode: M-0764 B

Omslagsfoto: Oljevekståker Nordre Follo, Morten Günter, NIBIO

Design: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 11/2024